



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 17.12.2002
COM (2002) 737 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Ontwerp

**Gezamenlijk verslag van de Commissie en de Raad inzake
Toereikende en betaalbare pensioenen**

Samenvatting.....	5
Toereikende pensioenen.....	5
Betaalbare pensioenstelsels.....	6
Modernisering van pensioenstelsels.....	7
Globale beoordeling.....	8
1. Inleiding.....	10
2. Vergrijzing in demografische trends en in de algemene beleving.....	12
2.1. Vergrijzing.....	12
2.2. Vergrijzing in de algemene beleving.....	14
3. Toereikende pensioenen.....	22
3.1. Doelstelling 1: sociale uitsluiting voorkomen.....	23
3.1.1. Gegarandeerd minimumpensioen.....	23
3.1.2. Het risico van armoede onder ouderen.....	26
3.1.3. Conclusie: ouderen vrijwaren voor het armoederisico.....	30
3.2. Doelstelling 2: mensen in staat stellen hun levensstandaard te handhaven.....	31
3.2.1. Toegang tot mogelijkheden om de levensstandaard na pensionering op een redelijk niveau te handhaven.....	31
3.2.2. Waarschijnlijke ontwikkeling van de vervangingsratio's.....	36
3.3. Doelstelling 3: solidariteit bevorderen.....	37
3.3.1. Solidariteit tussen de generaties.....	37
3.3.2. Solidariteit onder ouderen.....	38
3.3.3. Vergrijzing en de mogelijke toename van ongelijkheid.....	40
3.3.4. Conclusie: toekomstige solidariteit.....	41
4. De betaalbaarheid van de pensioenstelsels.....	44
4.1. Doelstelling 4: de arbeidsparticipatie verhogen.....	46
4.1.1. Beknopte analyse van de huidige arbeidsmarktsituatie (onbenut arbeidspotentieel). 47	47
4.1.2. Voornaamste geplande maatregelen om de arbeidsparticipatie te vergroten.....	49
4.1.3. Analyse van de financiële gevolgen van de beoogde stijging in de arbeidsdeelname (behalve die van ouderen) voor de pensioenstelsels.....	51
4.1.4. Conclusie.....	51
4.2. Doelstelling 5: de arbeidzame levensfase verlengen.....	52
4.2.1. De huidige participatie van ouderen op de arbeidsmarkt.....	54

4.2.2.	Streefcijfers arbeidsparticipatie oudere arbeidskrachten voor de middellange en lange termijn 56	
4.2.3.	Maatregelen om de arbeidsdeelname van oudere arbeidskrachten te verhogen	56
4.2.4.	Beoordeling van de financiële gevolgen van langer werken	61
4.2.5.	Conclusie: langer werken is een krachtige methode om de betaalbaarheid van pensioenstelsels te waarborgen	62
4.3.	Doelstelling 6: de pensioenstelsels verduurzamen in samenhang met gezonde overheidsfinanciën	62
4.3.1.	De huidige en verwachte implicaties van de pensioenstelsels voor de overheidsuitgaven	64
4.3.2.	De premies van de openbare pensioenregelingen	66
4.3.3.	Algemene maatregelen ter financiering van de pensioenuitgaven van de overheid ..	69
4.3.4.	Conclusie: de betaalbaarheid van openbare pensioenstelsels en gezonde overheidsfinanciën	75
4.4.	Doelstelling 7: uitkeringen en premies op een evenwichtige manier aanpassen	77
4.4.1.	De lasten voor toekomstige generaties verminderen	77
4.4.2.	Instandhouding van toereikende pensioenen	79
4.4.3.	Conclusie: de risico's verdelen over de werkenden en de gepensioneerden	80
4.5.	Doelstelling 8: zorgen voor een particuliere oudedagsvoorziening die toereikend en financieel gezond is.....	80
4.5.1.	De huidige en beoogde rol van arbeidsgerelateerde pensioenregelingen en particuliere oudedagsvoorzieningen.....	81
4.5.2.	Regelgevende kaders voor particuliere pensioenvoorzieningen	84
4.5.3.	Administratiekosten verlagen.....	87
4.5.4.	Conclusie: de bijdrage van kapitaalgedekte regelingen aan de toekomstige pensioenvoorziening	88
5.	Modernisering: inspelen op veranderende behoeften	90
5.1.	Doelstelling 9: afstemmen op flexibeler arbeidsdeelname en carrièrepatronen	90
5.1.1.	Mogelijkheid tot een pensioenregeling toe te treden	90
5.1.2.	Mogelijkheid van pensioenoverdracht.	92
5.1.3.	Conclusie: noodzakelijke verbeteringen in voorzieningen van de tweede pijler.	94
5.2.	Doelstelling 10: het streven naar grotere gelijkheid tussen vrouwen en mannen	94
5.2.1.	Hiaten in de pensioensituatie van mannen en vrouwen	94
5.2.2.	Ongelijkheid tussen mannen en vrouwen in de pensioenwetgeving.....	96

5.2.3.	Maatregelen om in pensioenstelsels de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen.....	97
5.2.4.	Conclusie: wat doet het pensioenstelsel voor de gelijkheid van mannen en vrouwen	99
5.3.	Doelstelling 11: aantonen dat het pensioenstelsel de problemen kan opvangen	100
5.3.1.	Toezicht op pensioenstelsels	101
5.3.2.	Procedures om tot politieke overeenstemming te komen	102
5.3.3.	Informatie aan begunstigden	103
5.3.4.	Conclusie: informatie stuurt verandering.....	104
6.	Algemene conclusies en vervolg.....	106
6.1.	Het verwezenlijken van de gemeenschappelijke doelstellingen	106
6.2.	Verdere samenwerking op EU-niveau	110
	BIJLAGE - Overzicht per land.....	112
	BELGIË.....	115
	DENEMARKEN.....	120
	DUITSLAND.....	125
	GRIEKENLAND	130
	SPANJE.....	135
	FRANKRIJK.....	139
	IERLAND	144
	ITALIË.....	149
	LUXEMBURG.....	154
	NEDERLAND	158
	OOSTENRIJK.....	163
	PORTUGAL.....	168
	FINLAND	173
	ZWEDEN	178
	VERENIGD KONINKRIJK	182

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Ontwerp

Gezamenlijk verslag van de Commissie en de Raad inzake Toereikende en betaalbare pensioenen

SAMENVATTING

De Europese Raad heeft bij verschillende gelegenheden, van Lissabon tot Barcelona, aandacht geschonken aan de vergrijzingsproblematiek en de gevolgen die deze heeft voor het behoud van toereikende en betaalbare pensioenen. Dat het hier om een echte uitdaging gaat wordt benadrukt in de conclusies van de Europese Raad van Stockholm in maart 2001, waar de basis is gelegd voor de open coördinatiemethode voor pensioenen. De Europese Raad van Laken heeft deze procedure tenslotte ingevoerd op basis van elf gemeenschappelijke doelstellingen verdeeld in drie werkterreinen: het waarborgen van de capaciteit van de stelsels om aan hun sociale doelstellingen te voldoen, de handhaving van de betaalbaarheid van de stelsels en het behoud van hun vermogen om in te spelen op de veranderende behoeften van de samenleving.

In september 2002 hebben de lidstaten hun nationale strategieverlag ingediend waarin zij gedetailleerd uiteenzetten op welke wijze zij willen voldoen aan de elf gemeenschappelijke doelstellingen. De diensten van de Commissie hebben de nationale strategieverlagen vervolgens onderzocht om vast te stellen in hoeverre de lidstaten de elf gemeenschappelijke doelstellingen hebben bereikt.

Toereikende pensioenen

Alle lidstaten zorgen ervoor dat de meeste mensen pensioenrechten opbouwen en garanderen een minimuminkomen voor ouderen die niet voldoende pensioenrechten hebben. Een belangrijke verworvenheid van het pensioenstelsel is dat ouderdom niet langer synoniem is met armoede. In veel lidstaten is het armoederisico voor oudere mensen lager dan voor jongere mensen. Vooral in de lidstaten waar het armoederisico nog hoog is, wordt een heel scala aan maatregelen ingevoerd om de gegarandeerde minimuminkomens en de verschillende uitkeringen in geld en natura te verbeteren.

Een pensioenstelsel opgebouwd uit inkomensgerelateerde overheidsregelingen (eerste pijler), particuliere arbeidsgelateerde regelingen (tweede pijler) en individuele pensioenvoorzieningen (derde pijler), zorgt ervoor dat de meeste Europeanen hun levensstandaard na pensionering goed kunnen handhaven. Hierdoor hebben ouderen, mede dankzij een beleid van belastingvoordelen voor gepensioneerden, in de meeste lidstaten over het algemeen een redelijke en in sommige lidstaten zelfs een betrekkelijk hoge levensstandaard. Doordat de pensioenstelsels inmiddels tot wasdom zijn gekomen en dankzij de grotere arbeidsparticipatie van vrouwen zijn de gemiddelde pensioenen gestegen. Veel lidstaten verwachten dat de pensioenvoorzieningen in de toekomst nog beter zullen worden, onder meer door mensen de mogelijkheid te geven aanvullende

pensioenrechten op te bouwen als zij hun pensionering uitstellen en door de sociale partners aan te moedigen op basis van verplichte collectieve overeenkomsten pensioenregelingen in te voeren die voor een gehele bedrijfstak gelden. Hoewel de pensioenregelingen die tot de eerste pijler behoren de voornaamste bron van pensioeninkomen blijven, stimuleren de lidstaten ook particuliere voorzieningen.

De lidstaten hebben de regelingen die tot de eerste pijler behoren een sterk herverdelingskarakter gegeven, vooral door elementen als een gegarandeerd minimumpensioen en toerekening van pensioenjaren voor perioden waarin geen pensioen wordt opgebouwd (in verband met werkloosheid, ouderschapsverlof of dergelijke). Onder meer daardoor is de inkomensongelijkheid onder gepensioneerden afgenomen, vaak in sterkere mate dan onder de bevolking als geheel. Een grotere afhankelijkheid van arbeidsgerelateerde pensioenvoorzieningen, die vaak zijn gebaseerd op collectieve overeenkomsten, of van openbare pensioenvoorzieningen met sterke solidariteitskenmerken en met een stevige koppeling tussen premies en uitkeringen, zorgt voor beter toereikende pensioenen en bevordert een rechtvaardige verdeling tussen de generaties.

Betaalbare pensioenstelsels

De lidstaten hebben zich de afgelopen jaren gerealiseerd dat snelheid geboden is bij het financieel stabiel maken van de pensioenstelsel, aangezien er nog maar weinig tijd rest tot de vergrijzing voelbaar wordt. In dit verband voeren de lidstaten over het algemeen een beleid met als uitgangspunten verhoging van de arbeidsdeelname, verlaging van het overheidstekort en hervorming van het pensioenstelsel, wat tevens in overeenstemming is met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.

Alle lidstaten zien hun streven naar een hogere mate van arbeidsdeelname als een belangrijk onderdeel van hun langetermijnbeleid voor verduurzaming van de pensioenen. Een hogere arbeidsdeelname betekent dat er meer mensen bijdragen aan de financiering van de uitkeringen, waardoor het niveau van de uitkeringen behouden kan blijven. De ramingen van de uitgaven voor overheidspensioenen¹ geven aan dat als de werkgelegenheidsdoelstellingen van Lissabon worden gehaald, bij een blijvende werkgelegenheids groei na 2010, de uitgaven voor openbare pensioenen in 2050 als percentage van het BBP met eenderde kunnen afnemen ten opzichte van het nulscenario van ongewijzigd beleid. Dat betekent dat een stijging van de arbeidsdeelname op zich niet voldoende is om het probleem van de betaalbaarheid van de pensioenstelsels op te lossen.

Op dit moment gaan de meeste Europeanen met pensioen voordat zij de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. Als het lukt om de leeftijd waarop mensen werkelijk met pensioen gaan een jaar te verhogen, zonder verhoging van de pensioenaanspraken, zou de verwachte stijging van de pensioenuitgaven in 2050 dalen met 0,6 tot 1 procentpunt van het BBP. Dit betekent dat een verhoging van de effectieve pensioenleeftijd met één jaar ongeveer 20% van de verwachte gemiddelde stijging van de pensioenuitgaven in 2050 kan opvangen. De lidstaten hebben verklaard dat zij het tijdstip van vervroegde pensionering willen uitstellen en dat zij bezig zijn om de vervroegde pensionering en het arbeidsmarktbeleid te herzien. In veel gevallen echter is het tempo van de hervormingen onvoldoende om te komen tot

¹ In 2001 uitgevoerd door de lidstaten onder toezicht van het Comité voor economische politiek.

het in Stockholm en Barcelona gestelde streefniveau van arbeidsdeelname door oudere arbeidskrachten (50% in 2010 ten opzichte van 38,5% nu) en een verhoging van de effectieve pensioenleeftijd met vijf jaar in 2010.

Een aantal lidstaten voert of introduceert op dit moment een veelzijdig beleid dat de houdbaarheid van het pensioenstelsel en van de totale overheidsfinanciën moet verzekeren in overeenstemming met de drieledige strategie als aangegeven in de globale richtsnoeren voor het economisch beleid. De meeste lidstaten verwachten echter dat de uitgaven voor openbare pensioenen sterk zullen stijgen en sommige landen kampen daarnaast nog met het probleem van een groot begrotingstekort en de noodzaak de begroting te consolideren. Op alle drie werkterreinen zijn meer hervormingen noodzakelijk; vooral de lidstaten die de houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn nog niet hebben zeker gesteld, moeten verdere pensioenhervormingen doorvoeren.

De lidstaten beseffen dat door de ongunstiger getalsverhouding tussen afhankelijken en betalers (de 'afhankelijkheidsratio van ouderen') hoge financiële lasten ontstaan die moeilijk eerlijk tussen de generaties verdeeld kunnen worden. Om nadelige effecten op de werkgelegenheid te voorkomen, moet ervoor worden gewaakt de totale belastingdruk, met name op arbeid, te verhogen, en moet worden gestreefd naar een duurzaam evenwicht tussen de belasting op arbeid enerzijds en andere vormen van belasting, waaronder die op kapitaal, anderzijds. Een aantal lidstaten heeft, met het oog op de gevolgen van de naoorlogse geboortegolf voor het pensioenstelsel, reservefondsen in de openbare pensioenregeling ingebouwd om hoge premiestijging te voorkomen. Veel lidstaten hebben ook betere mogelijkheden geschapen voor aanvullende particuliere voorzieningen en particuliere kapitaalgedekte fondsen, waarmee de druk op de overheidsuitgaven afneemt. Enkele landen hebben hun openbare pensioenstelsel omgezet in een regeling op basis van de calculatorische beschikbare premie met als doel de premiehoogte voor de verschillende generaties te stabiliseren en prikkels tot werken in te bouwen, waarmee tegelijkertijd een grotere arbeidsdeelname wordt gestimuleerd.

De betaalbaarheid van kapitaalgedekte pensioenvoorzieningen staat of valt met een goed beheer van de fondsen en het rendement op de financiële markten. De risico's van kapitaalgedekte pensioenvoorzieningen kunnen in sterke mate worden verminderd door doelmatig toezicht en zorgvuldig vermogensbeheer. De richtlijn betreffende de werkzaamheden van instellingen voor arbeidsgerelateerde pensioenvoorziening, momenteel in behandeling bij de Raad en het Europees Parlement, zal een grote vooruitgang op dit punt betekenen.

Modernisering van pensioenstelsels

De wettelijke regelingen zijn veelal goed toegesneden op het probleem van pensioenvoorzieningen voor atypische (deeltijdwerkers, tijdelijke krachten en zelfstandigen) en mobiele werknemers. De regelingen die tot de tweede pijler behoren zijn daarentegen nog steeds op beide fronten problematisch. Atypische arbeidskrachten zijn nog steeds minder goed vertegenwoordigd in de arbeidsgerelateerde regelingen en in veel lidstaten eindigen werknemers die van baan zijn gewisseld aan het eind van hun loopbaan met lagere arbeidsgerelateerde pensioenrechten dan werknemers die bij dezelfde werkgever zijn gebleven.

Geleidelijk passen de lidstaten hun pensioenstelsel aan aan de nieuwe maatschappelijke en economische rollen van mannen en vrouwen. Er komen nieuwe regels om het combineren van gezinsverantwoordelijkheid en werk voor beide ouders makkelijker te maken. Ondanks dergelijke maatregelen en een vergrote arbeidsdeelname van vrouwen zullen aanzienlijke verschillen tussen de pensioenaanspraken van vrouwen en mannen echter nog lang blijven bestaan.

De meeste lidstaten hebben tenslotte geprobeerd de transparantie van hun pensioenstelsels te verbeteren, zowel ten aanzien van de stelsels in hun geheel als ten aanzien van de individuele aanspraken. De lidstaten erkennen ook dat het belangrijk is over de ontwikkeling en hervorming van de pensioenstelsels overeenstemming te bereiken.

Globale beoordeling

Uit de eerste complete beoordeling van de nationale pensioenstelsels en het pensioenbeleid in de EU blijkt dat de lidstaten streven naar betaalbare pensioenstelsels die in de toekomst adequate pensioenvoorzieningen leveren, met name wanneer de vergrijzing in versneld tempo voortschrijdt. De lidstaten zijn zich ten volle bewust van de nauwe samenhang tussen betaalbaarheid en toereikendheid in het licht van de vergrijzende maatschappij. De betaalbaarheid van de pensioenstelsels is absoluut noodzakelijk om in de toekomst te kunnen zorgen voor toereikende pensioenvoorzieningen, terwijl toereikendheid absoluut noodzakelijk is om politieke steun voor de noodzakelijke hervorming van de pensioenstelsels te verkrijgen.

In de nationale strategieverlagen staan een groot aantal positieve ontwikkelingen vermeld met betrekking tot de gemeenschappelijke doelstellingen. Hoewel financiële problemen de belangrijkste drijfveer voor de hervormingen zijn, hebben de lidstaten zorgvuldig vermeden de sociale doelstellingen van hun pensioenstelsels aan te tasten en doen zij hun best met hun pensioenstelsels in te spelen op de veranderende behoeften van de samenleving. Dit evenwicht tussen sociale en financiële overwegingen is essentieel voor het politieke welzijn van de pensioenhervormingen. Alle lidstaten zijn begonnen met het hervormingsproces en een aantal lidstaten heeft in de jaren negentig belangrijke of zelfs radicale hervormingen doorgevoerd. Desondanks is een groot aantal landen ervan overtuigd dat zij verder moeten hervormen als zij hun pensioenstelsels betaalbaar en hun overheidsbegroting op de lange termijn gezond willen houden.

Het hervormingsproces met het oog op betaalbare en toereikende pensioenen moet op dezelfde daadkrachtige wijze worden voortgezet. Deze hervormingen moeten worden gezien in de context van de gecoördineerde inspanningen van de lidstaten om de groeistrategie waartoe de Top van Lissabon besloten heeft uit te voeren, met inbegrip van structurele en fiscale hervormingen en meer en betere overheidsinvesteringen. Veel lidstaten krijgen op basis van het nu gevoerde beleid te maken met een grote stijging van de uitgaven voor hun pensioenstelsels en moeten nog maatregelen nemen om deze financiële problemen het hoofd te bieden zonder de toereikendheid van de pensioenen in gevaar te brengen. Meer prikkels voor oudere werknemers om langer actief te blijven op de arbeidsmarkt zijn bijzonder belangrijk. Dit kan met name worden bereikt door een directer verband tussen bijdragen en uitkeringen. Ook kan de financiële basis van pensioenstelsels worden versterkt door meer publieke en particuliere financiering. Tenslotte is de toereikendheid in de

toekomst afhankelijk van de aanpassing van de pensioensystemen aan flexibele werkgelegenheid, een flexibel loopbaanverloop en de gewijzigde rol van mannen en vrouwen in de samenleving.

In veel van de lidstaten wordt het effect van de vergrijzing op het pensioenstelsel in de komende tien jaar voelbaar. Het is daarom urgent dat er geloofwaardige en doelmatige strategieën worden ingezet en dat de burgers duidelijk worden geïnformeerd over wat zij van hun pensioenstelsel mogen verwachten en wat zij moeten doen om na hun pensionering een aanvaardbare levensstandaard te realiseren.

1. INLEIDING

De Europese Raad heeft bij verschillende gelegenheden, van Lissabon tot Barcelona, aandacht geschonken aan de vergrijzingsproblematiek en de gevolgen die deze heeft voor het behoud van toereikende en betaalbare pensioenen. De Europese Raad van Lissabon (2000) verzocht om *een studie naar de toekomstige ontwikkeling van de sociale bescherming, gezien op langere termijn, met bijzondere aandacht voor de houdbaarheid van de pensioenstelsels met verschillende tijdschema's tot 2020 en voorzover noodzakelijk daarna*. Vervolgens heeft de Europese Raad van Göteborg (2001) de drie algemene beginselen onderschreven voor de modernisering van de pensioenstelsels, namelijk *het waarborgen van de capaciteit van de stelsels om aan hun sociale doelstellingen te voldoen, handhaven van de betaalbaarheid van de stelsels en tegemoetkomen aan de veranderende behoeften van de samenleving*.

In een aan de Europese Raad van Laken (december 2001) voorgelegd gezamenlijk verslag² verzoeken het Comité voor sociale bescherming en het Comité voor economische politiek om op pensioengebied de open coördinatiemethode toe te passen om *de lidstaten te helpen geleidelijk hun eigen nationale strategie te ontwikkelen voor het waarborgen van toereikende en betaalbare pensioenen op lange termijn* en in te spelen op de problematiek van de veranderende behoeften van de samenleving. Het verslag bevat elf gemeenschappelijke doelstellingen op basis van de in Göteborg goedgekeurde beginselen.

Tenslotte heeft de Europese Raad van Barcelona (2002) een oproep gedaan "... de pensioenstelsels versneld te hervormen om te zorgen dat deze betaalbaar zijn en aan hun sociale doelstellingen voldoen", daarbij beklemtonend dat "het gezamenlijke verslag van de Commissie en de Raad, dat opgesteld zal worden op basis van de in september 2002 in te dienen nationale strategieverslagen, van belang is voor de Europese Raad in het voorjaar van 2003."

Als inbreng voor het laatstgenoemde verslag hebben de lidstaten in september 2002 hun nationale strategieverslagen ingediend, waarin zij gedetailleerd uiteenzetten op welke wijze zij willen voldoen aan de elf gemeenschappelijke doelstellingen. Uit deze verslagen blijkt dat de lidstaten een heel scala aan maatregelen hebben genomen en blijven nemen om deze elf doelstellingen te verwezenlijken. Ten behoeve van de betaalbaarheid van de pensioenstelsels hebben de lidstaten, om het effect van de vergrijzende bevolking op de begroting te ondervangen, hun beleid afgestemd op de drieledige strategie die door de Europese Raad van Stockholm is ontwikkeld en daarna is opgenomen in de algemene richtsnoeren voor het economisch beleid voor 2002. De drie sporen van dit beleid zijn stijging van de arbeidsdeelname, verlaging van de begrotingstekorten en hervorming van de pensioenstelsels zelf. Het is de bedoeling dat de druk op de overheidsfinanciën wordt beperkt en dat de pensioenstelsels op een gezonde financiële basis kunnen steunen. De maatregelen die de lidstaten nemen hebben onder meer betrekking op een beperking van de instroom van vervroegde uittreeders in pensioenregelingen, sterkere prikkels voor langer doorwerken en latere pensionering en meer ruimte op de toekomstige begrotingen

² Raad van de Europese Unie (2001), Kwaliteit en houdbaarheid van de pensioenen: Gezamenlijk verslag inzake doelstellingen en werkmethoden op pensioengebied, 14098/01 SOC 469 ECOFIN 334.

door verlaging van de staatsschuld of het opbouwen van openbare pensioenspaarfondsen.

In overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel blijven de lidstaten zelf verantwoordelijk voor het opstellen en beheren van het pensioenstelsel. Hoewel men niet voornemens is aan dit beginsel te tornen, is het inmiddels wel algemeen aanvaard dat de toereikendheid en betaalbaarheid van het pensioenstelsel ook buiten de eigen landsgrenzen van belang zijn. Dit belang is voor het eerst onderkend op het gebied van het economisch beleid en de overheidsfinanciën. De stabiliteit van de gemeenschappelijke munt hangt immers nauw samen met een gezond fiscaal beleid. Een vergrijzende bevolking trekt een grote wissel op de overheidsfinanciën; ongeveer een tiende van het BBP in de EU wordt op dit moment besteed aan de pensioenuitgaven van de overheid.

De vergrijzing stelt echter ook problemen voor de sociale doelstellingen van pensioenstelsels, dat wil zeggen het leveren van een toereikend en bevredigend inkomen aan ouderen en het voorkomen van armoede onder ouderen. Vanuit Europees perspectief is het ook belangrijk dat de groeiende aantallen gemigreerde werknemers die in verschillende lidstaten pensioenrechten hebben opgebouwd kunnen rekenen op uitkering van het pensioen dat hen is beloofd en niet gedwongen zijn sociale bijstand aan te vragen in het land waar zij wonen.

Op verzoek van de Europese Raad van Stockholm en Barcelona wordt in het kader van het Stabiliteits- en groeipact onderzocht wat de invloed op de overheidsfinanciën is van de verhoogde uitgaven in verband met de vergrijzing. De lidstaten dienen elk jaar hun stabiliteits- en convergentieprogramma's in, waarin zij doelen stellen voor de houdbaarheid op lange termijn van hun overheidsfinanciën. De Europese Raad van Laken heeft bovendien de werkwijze en gemeenschappelijke doelstellingen van de open coördinatiemethode voor pensioenen goedgekeurd en verklaard dat deze procedure *een plaats krijgt naast diverse bestaande, goed functionerende EU-processen die zich in het kader van hun bredere strekking bezighouden met aspecten van het pensioenbeleid*. Het is bovendien noodzakelijk dat de respectieve verantwoordelijkheden van de beleidsmakers op Europees en nationaal niveau ongewijzigd blijven. De open coördinatiemethode, waartoe de aanzet tijdens de Europese Raad van Laken is gegeven, schept een geïntegreerd kader dat ruimte laat voor de reeds bestaande beleidscoördinatie op andere gebieden (met name de economische politiek, de overheidsfinanciën en de werkgelegenheid). Voor de verdere ontwikkeling van deze andere beleidslijnen wordt gebruik gemaakt van de met deze methode verkregen resultaten.

Een groot voordeel van deze nieuwe manier van samenwerken is de mogelijkheid om van elkaar te leren. De lidstaten hebben veelal met soortgelijke problemen te maken, waaronder vooral de gemeenschappelijk problematiek van een vergrijzende bevolking. De open coördinatiemethode legt de nationale beleidsmakers geen verplichtingen op, maar geeft hen de mogelijkheid hun respectieve prestaties aan elkaar af te meten, zich bewust te worden van andere beleidsopties en een beter begrip te krijgen voor de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden.

Dit verslag is de eerste uitgebreide analyse van de nationale strategieën op het gebied van pensioenen, waarin uiteengezet wordt hoe de lidstaten reageren op de uitdaging van een vergrijzende bevolking met inachtneming van de drie algemene doelstellingen: toereikendheid, betaalbaarheid en modernisering.

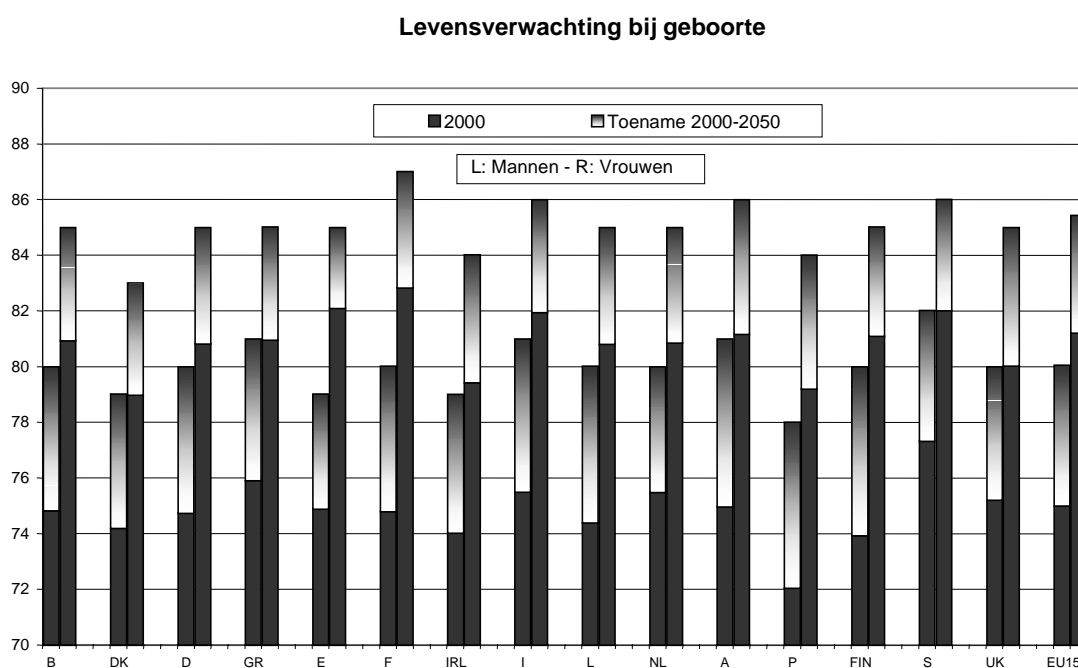
2. VERGRIJZING IN DEMOGRAFISCHE TRENDS EN IN DE ALGEMENE BELEVING

2.1. Vergrijzing

In de komende decennia ontstaat in de EU een sterk versnelde vergrijzing als gevolg van drie hoofdfactoren: i. de naoorlogse geboortegolf bereikt de pensioenleeftijd, ii. de levensverwachting blijft toenemen, iii. de vruchtbaarheid neemt al sinds 1970 af. De eerste factor zal het demografisch evenwicht tijdelijk verstoren, terwijl de twee andere factoren permanente gevolgen hebben. De drie factoren gezamenlijk betekenen echter een enorme financiële uitdaging voor de pensioenstelsels in de komende decennia, waarin het aantal gepensioneerden snel toeneemt en de omvang van de bevolking in de arbeidsgeschikte leeftijd afneemt. Het risico bestaat dat deze afhankelijkheidsratio een onhoudbare financiële last legt op de actieve bevolking in de toekomst en tegelijkertijd het economisch groeipotentieel van Europa aantast.

Naar verwachting zullen de Europeanen in het jaar 2050 minstens vier of vijf jaar langer leven dan tegenwoordig (zie afbeelding 1 hieronder). Nu de resterende levensverwachting op 65-jarige leeftijd momenteel voor mannen op ongeveer 15,5 jaar ligt en voor vrouwen op 19,5 jaar, zullen de kosten van een pensioenvoorziening op hetzelfde niveau met 25 tot 30% stijgen. Dit is echter nog maar de helft van de demografische problemen waarop Europa zich moet voorbereiden. De andere grote verandering komt voort uit het feit dat de omvangrijke cohorten die na de tweede wereldoorlog zijn geboren, de geboortegolfgeneratie, de pensioengerechtigde leeftijd bereikt terwijl de daarop volgende cohorten veel kleiner zijn door een lager geboortecijfer. Dit is te zien aan de bevolkingspiramide in Europa (zie afbeelding 2) waar momenteel veel mensen 35 tot 55 jaar oud zijn. In de komende tien tot vijftien jaar zullen deze omvangrijke cohorten het arbeidsproces verlaten en hun pensioen gaan consumeren.

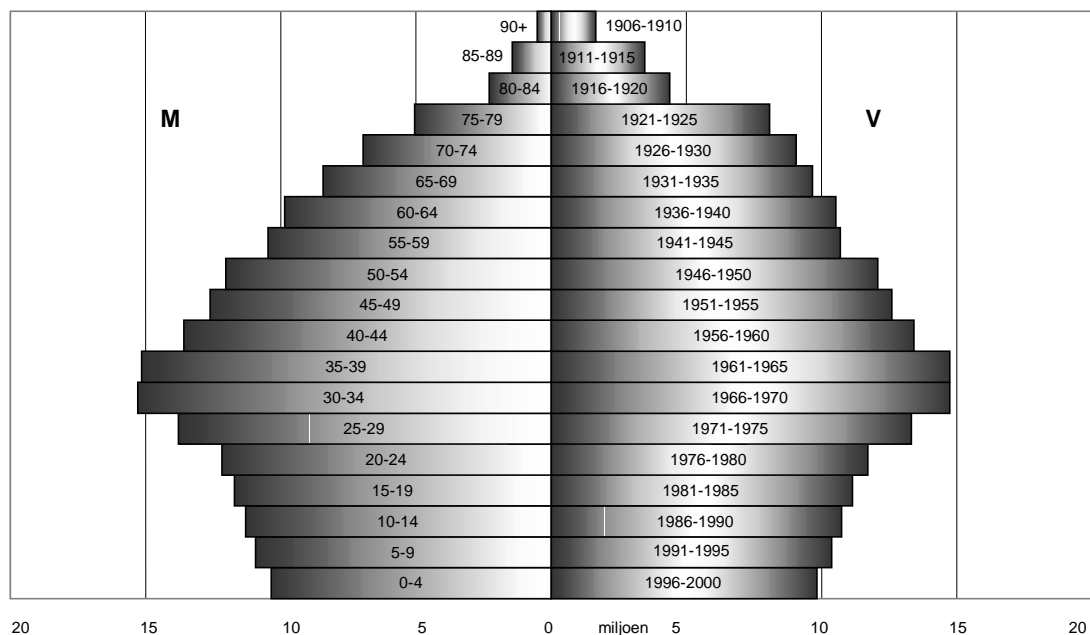
Afbeelding 1



Bron: EUROSTAT Population projections - Baseline scenario

Afbeelding 2

Bevolkingspyramide in 2000 - EU15

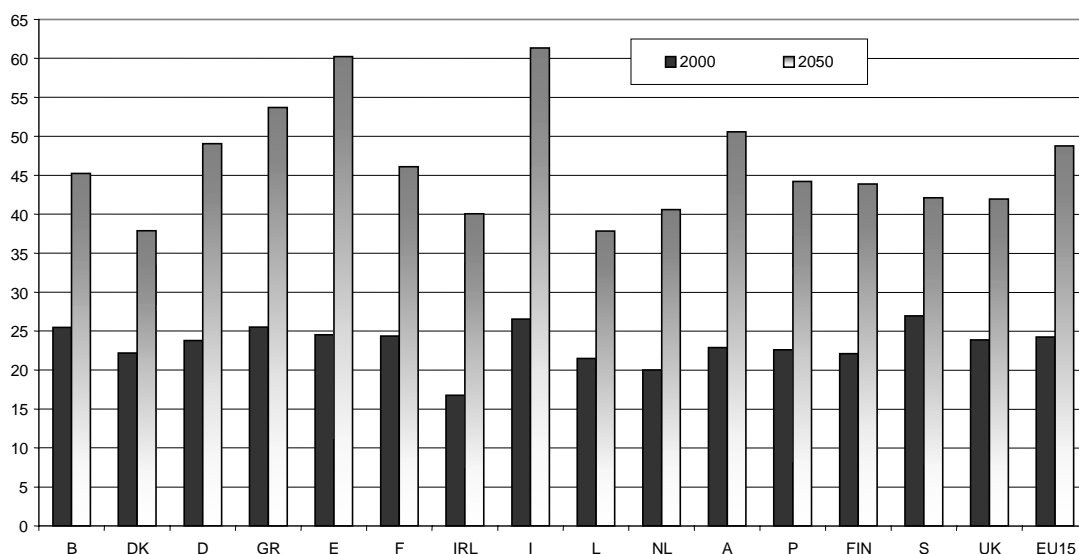


Bron: EUROSTAT Population projections - Baseline scenario

Het gecombineerde effect van omvangrijke cohorten die de pensioengerechtigde leeftijd bereiken en de toenemende levensverwachting betekent een verdubbeling van de afhankelijkheidsratio van ouderen, dat wil zeggen het aantal pensioengerechtigden (65+) in verhouding tot de bevolking op arbeidsgeschikte leeftijd (15-64). In het jaar 2000 had de groep 65-plussers ongeveer de omvang van een kwart van de arbeidsgeschikte bevolking; in 2050 wordt dat ongeveer de helft.

Afbeelding 3

Afhankelijkheidsratio a)



a) Aantal personen van 65 jaar en ouder als percentage van het aantal personen van 15-64 jaar.
Bron: EUROSTAT Population projections - Baseline scenario

De Europese Raad van Stockholm heeft in maart 2001 het demografische probleem besproken dat ontstaat bij een vergrijzende bevolking waarin de arbeidsgeschikte leeftijdsgroep een kleiner deel van de totale bevolking uitmaakt. De Raad verklaarde dat het aantal gepensioneerde vrouwen en mannen snel zal toenemen, terwijl het aandeel van de bevolking in de arbeidsgeschikte leeftijdsgroep vanaf 2010 zal afnemen. Dit zal een aanzienlijke druk leggen op de sociale zekerheidsstelsels, in het bijzonder de pensioenen, de gezondheidszorg en de ouderenzorg³. De Unie en de lidstaten zijn nu actief op zoek naar een nieuwe aanpak (...). Het komende decennium biedt de mogelijkheid om dit probleem aan te pakken door de arbeidsparticipatie te verhogen, de overheidsschuld te verminderen en de stelsels voor sociale bescherming, inclusief de pensioenstelsels aan te passen.

2.2. Vergrijzing in de algemene beleving

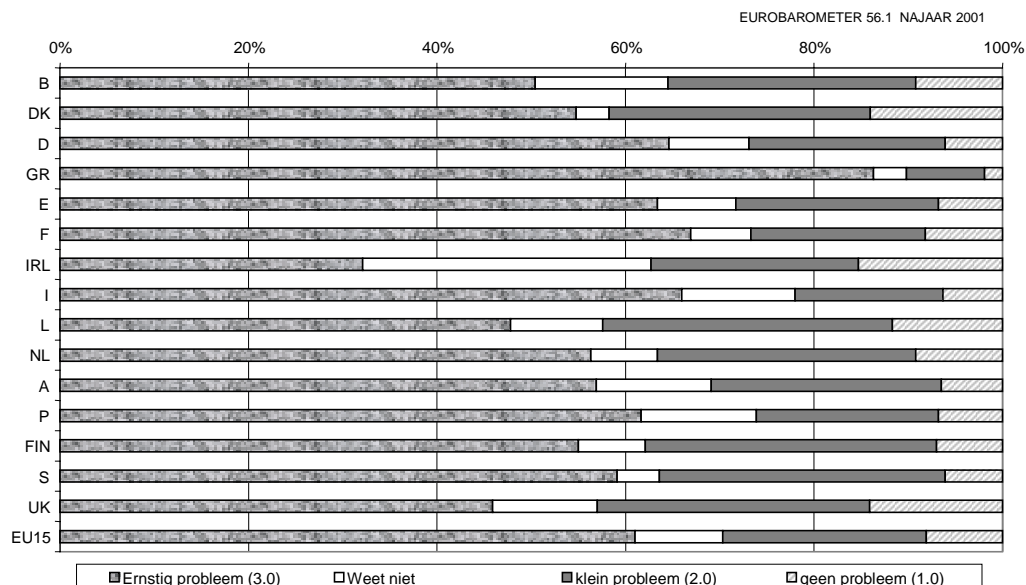
De potentiële gevolgen van deze demografische ontwikkelingen voor het pensioenstelsel zijn in alle lidstaten een reden voor ernstige bezorgdheid. Er is steeds meer aandacht voor het probleem, zowel bij beleidsmakers als ingezetenen zoals blijkt uit de uitkomst van een Eurobarometer-enquête die in de herfst van 2001 door de Commissie is uitgevoerd (zie onderstaande afbeelding)⁴.

³ De Commissie zal de thema's toegankelijkheid, financiële houdbaarheid en kwaliteit van de stelsels voor gezondheidszorg en langdurige zorg voor ouderen in een aparte Mededeling behandelen.

⁴ De Commissie heeft in haar mededeling 'De ontwikkeling van de sociale bescherming op de lange termijn: veilige en houdbare pensioenen' (COM(2000) 622 def.) aangekondigd een enquête over pensioenen en pensioenverwachtingen te willen houden om de algemene beleving en verwachtingen betreffende pensioenen te peilen. In deze paragraaf is uit de resultaten slechts een kleine keuze bijeengebracht die in het kader van dit verslag bijzonder van belang is. Er komt nog een completere analyse van de resultaten. Er zijn in elke lidstaat vragen voorgelegd aan een representatieve steekproef van de bevolking van 15 jaar en ouder. De gebruikelijke steekproef in de gewone Eurobarometer-enquêtes is 1000 mensen per land behalve in Luxemburg (600) en in het Verenigd Koninkrijk (1000 in Groot-Brittannië en 300 in Noord-Ierland).

Afbeelding 4

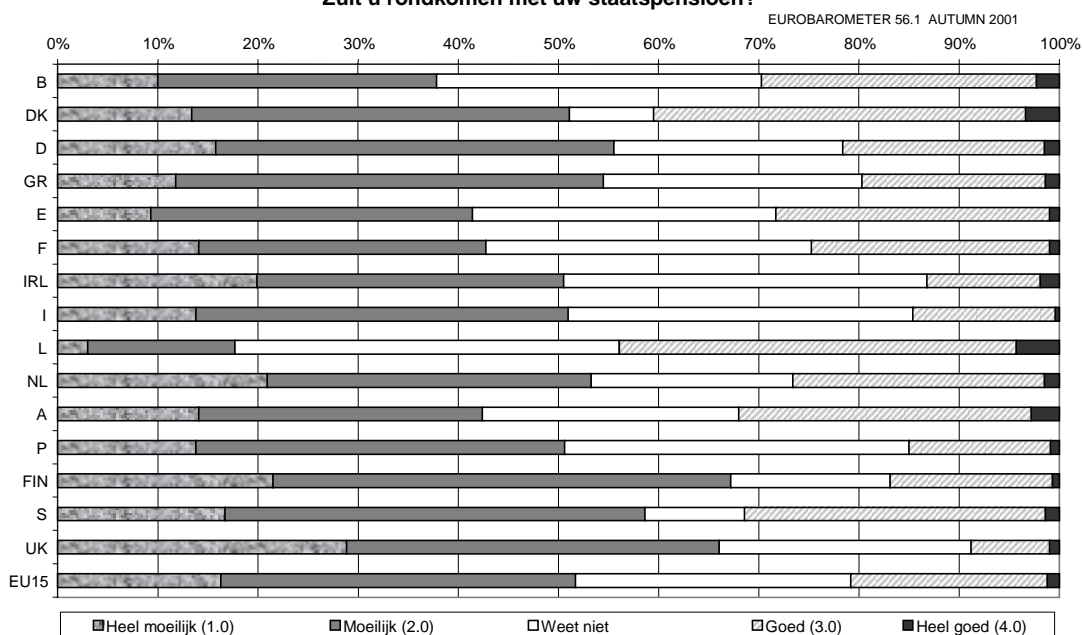
De bevolking van ons land vergrijst, door lagere geboortecijfers en langere levensverwachting. Wordt dit naar uw mening in de toekomst een:



Waarschijnlijk als gevolg van het besef van deze demografische ontwikkelingen, die voornamelijk worden gezien als een probleem voor de openbare pensioenen, hebben veel Europeanen een tamelijk pessimistische kijk op hun toekomstige aanspraak op pensioen van staatswege. In meerderheid verwachten de Europeanen dat het moeilijk zal zijn rond te komen van het staatspensioen en een groot deel van de mensen heeft geen duidelijk idee wat ze moeten verwachten: bijna 30% van de geïnterviewden antwoordde: 'Ik weet het niet'.

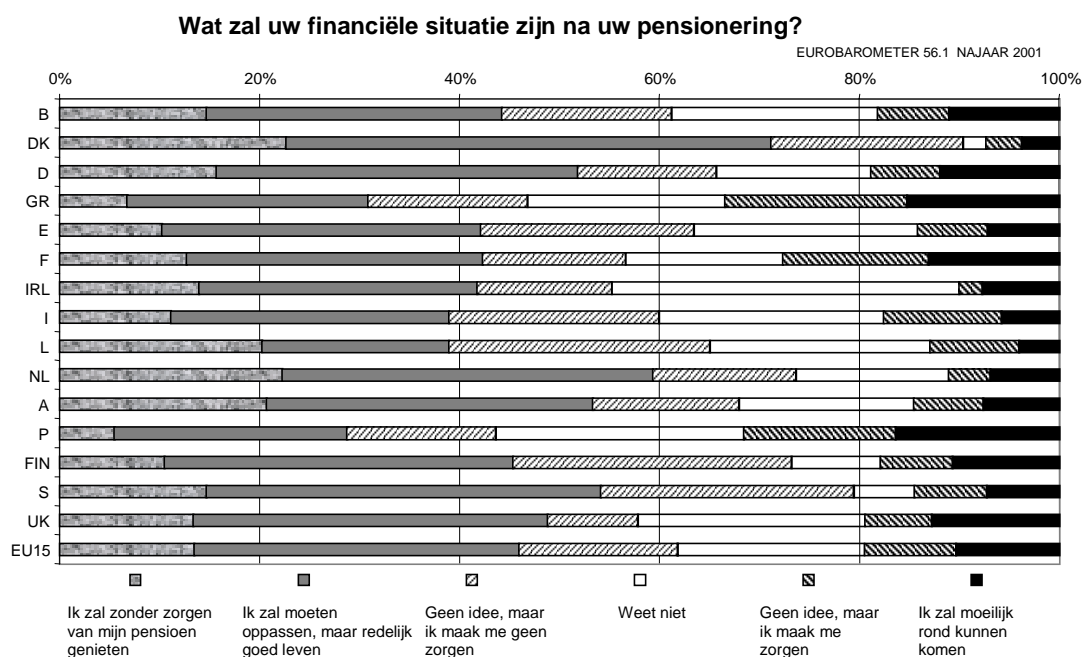
Afbeelding 5

Zult u rondkomen met uw staatspensioen?



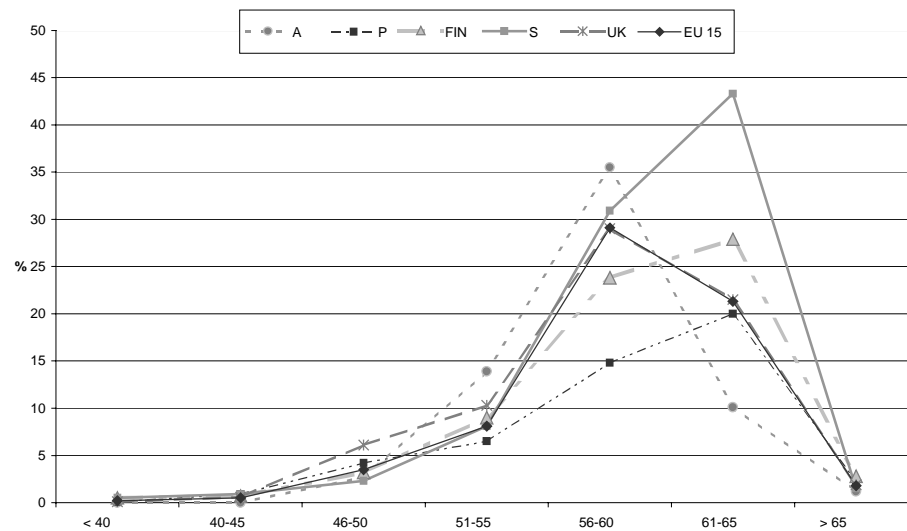
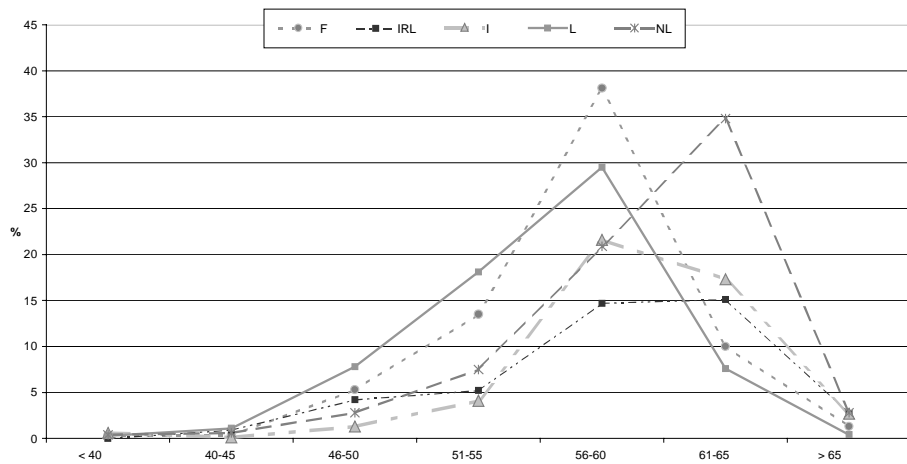
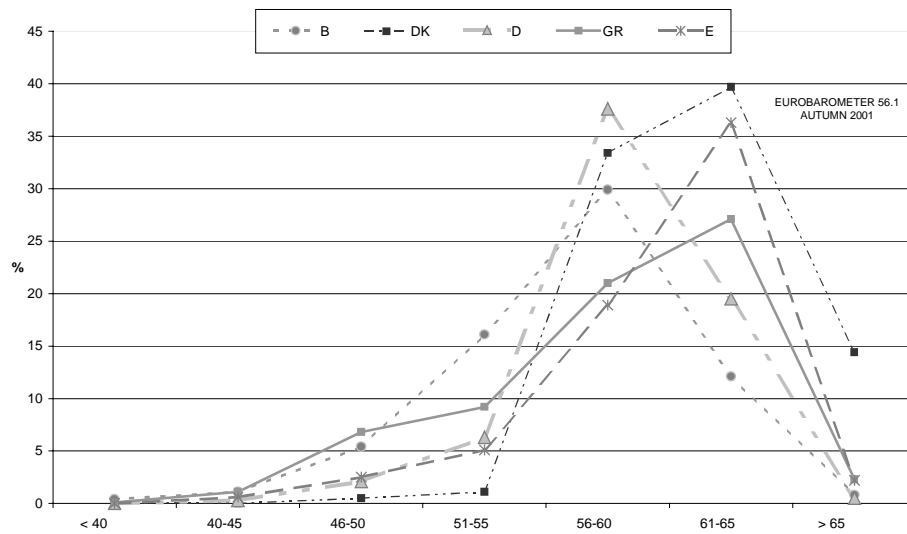
Uit het resultaat spreekt twijfel over de toekomstige houdbaarheid van de wettelijke pensioenregeling en weinig vertrouwen in het regeringsbeleid, maar ook, althans in sommige landen, enige verwarring over wat met het staatspensioen wordt bedoeld. In elk geval is het vertrouwen tamelijk hoog als het gaat om de financiële situatie na pensionering, die niet alleen van de inkomsten uit diverse pensioenregelingen afhankelijk is maar ook van andere factoren zoals spaargeld en een eigen huis. De meer algemene vraag naar de situatie die mensen verwachten na hun pensionering geeft aan dat ongeveer 20% van de Europeanen zich zorgen maakt over zijn of haar situatie na pensionering, terwijl meer dan 60% er vertrouwen in heeft. Het vertrouwen is het hoogst in de Noordse landen. Ook een opmerkelijk gegeven is dat minder mensen 'Ik weet het niet' antwoorden op deze vraag naar de algemene situatie na hun pensionering.

Afbeelding 6



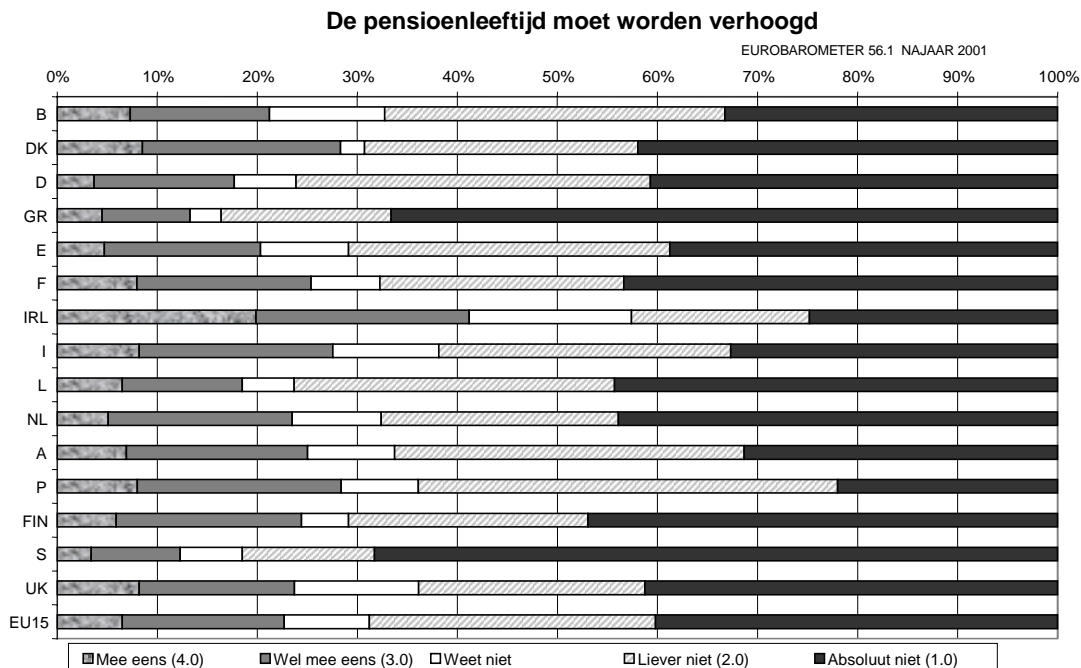
Het ligt voor de hand om het beleid op de hogere levensverwachting af te stemmen door de pensioenleeftijd te verhogen waardoor de verhouding tussen arbeidsjaren en pensioenjaren onveranderd zou blijven. Dit zou het mogelijk maken een toereikend pensioenniveau te handhaven zonder de premies of de belasting te verhogen om de pensioenvoorziening te financieren. Het hoeft niet nodig te zijn om de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd te verhogen, die in de meeste lidstaten 65 jaar is. In de praktijk blijft slechts een minderheid op de arbeidsmarkt actief tot zij de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd bereiken. De meeste Europeanen zijn voornemens met pensioen te gaan tussen hun 56^{ste} en 60^{ste} jaar, terwijl zeer weinigen verwachten nog aan het arbeidsleven deel te nemen na hun 65^{ste} (zie afbeelding 7).

Afbeelding 7 – Op welke leeftijd denkt u met pensioen te gaan?



Het zal voor de beleidmakers een fors probleem zijn de houding ten opzichte van pensionering te veranderen. De wettelijke pensioenleeftijd verhogen is kennelijk geen populaire beleidsreactie op het probleem van de vergrijzing: minder dan een kwart van de Europeanen is voorstander van een dergelijke stap (zie afbeelding 8).

Afbeelding 8

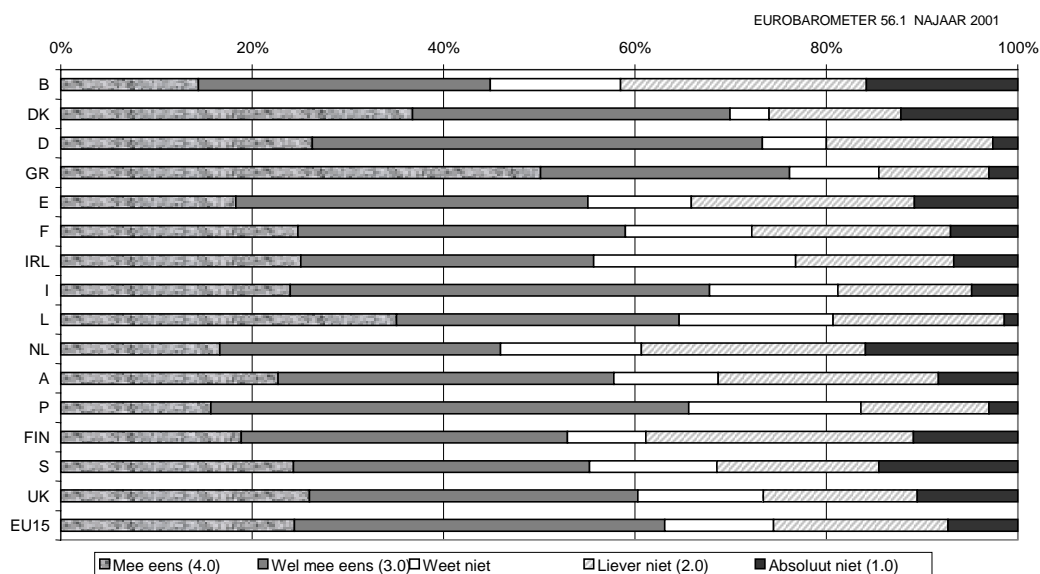


Handhaving van de huidige normale pensioenleeftijd betekent echter niet dat de leeftijd waarop men de arbeidsmarkt feitelijk verlaat niet kan worden verhoogd, waardoor deze dichterbij de wettelijke pensioenleeftijd zou komen te liggen. Ook moet opgemerkt worden dat de gemiddelde pensioneringsleeftijd in de jaren zestig van de vorige eeuw hoger lag dan tegenwoordig, ook al was de resterende leeftjdsverwachting op 65-jarige leeftijd indertijd veel lager dan nu en de gezondheidstoestand van mensen van 65 minder goed dan deze nu is of in de komende decennia waarschijnlijk zal zijn.

Om de feitelijke pensioenleeftijd te verhogen moeten in de pensioenregelingen prikkels worden ingebouwd ten gunste van langere arbeidsdeelname. Dit kan in de vorm van een strikte actuariële koppeling tussen premies en uitkeringen, een idee dat althans principieel door de algemene opinie wordt gedragen (zie afbeelding 9).

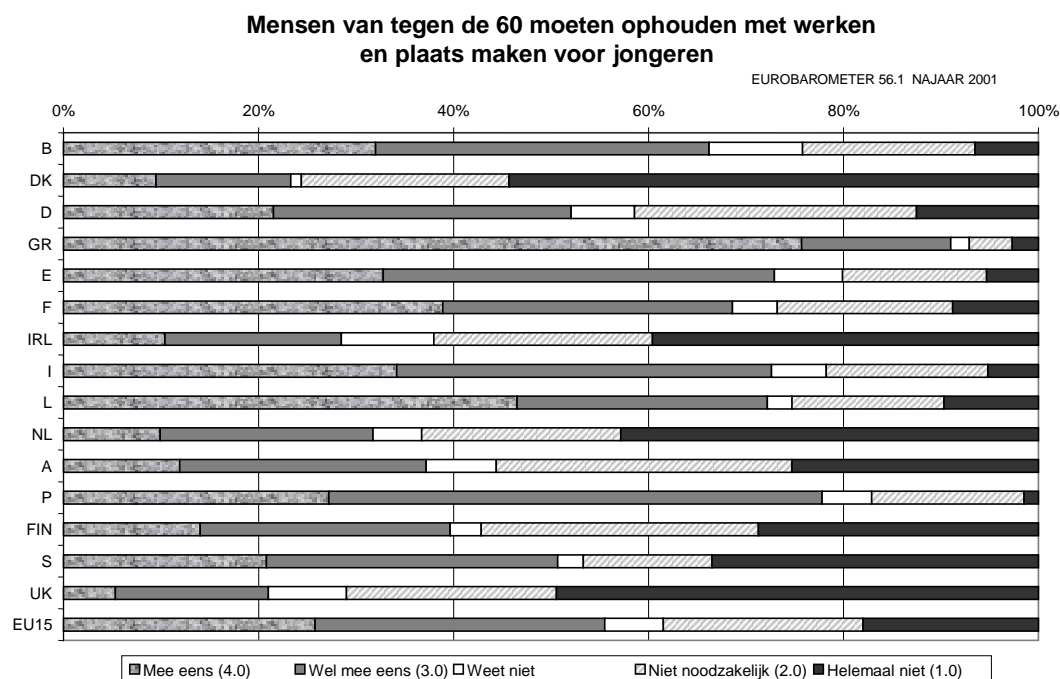
Afbeelding 9

De hoogte van het pensioen moet gebaseerd zijn op het bedrag van de premies die de betrokkene vroeger heeft betaald



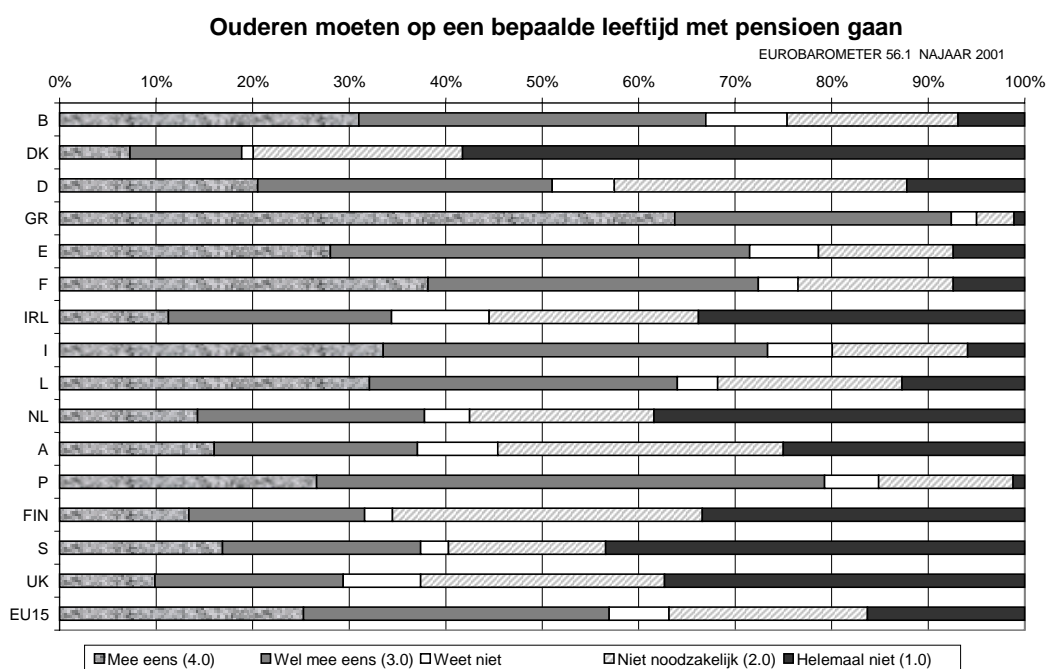
Tegelijkertijd wordt nog vaak gedacht dat oudere werknemers op de arbeidsmarkt plaats moeten maken voor jongeren en werklozen. Het drogbeeld van de arbeidskoek, dat wil zeggen de voorstelling dat een bepaald aantal banen zo eerlijk mogelijk verdeeld moet worden, lijkt nog diep verankerd in de algemene opinie. Maar dat is zeker niet overal het geval. In Denemarken, Nederland, het VK en Ierland, waar het besef van leeftijdsdiscriminatie in de afgelopen periode door brede discussies en overheids campagnes is toegenomen, is de meerderheid even uitdrukkelijk *afwijzend* ten opzichte van dit denkbeeld. Omdat het nog niet zo lang geleden is dat de attitude in deze landen vergelijkbaar was met de attitude van de huidige meerderheid kunnen deze gevoelens kennelijk een ontwikkeling doormaken en veranderen wanneer de mensen langere tijd meemaken dat deze kwesties ter discussie staan.

Afbeelding 10



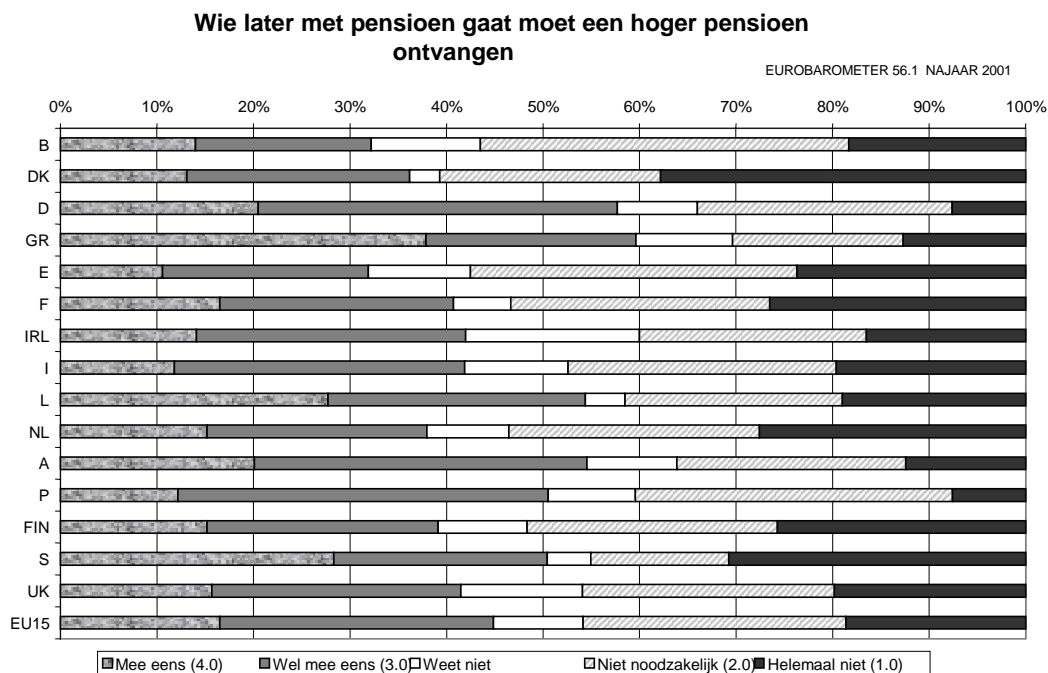
Een meerderheid van de Europeanen denkt ook nog dat pensionering op een vaste leeftijd verplicht moet zijn, maar ook hier lopen de meningen sterk uiteen tussen de verschillende lidstaten. Italië is een interessant geval: er lijkt een sterke voorkeur te zijn voor verplichte pensionering, maar dit heeft de regering er niet van weerhouden in de loop van een lange overgangperiode een uiterst flexibel systeem in te voeren dat een grote individuele vrijheid geeft om te beslissen wanneer men met pensioen wil gaan en te bepalen wat het pensioenuitkeringsniveau moet zijn door middel van de keuze van het pensioneringmoment.

Afbeelding 11



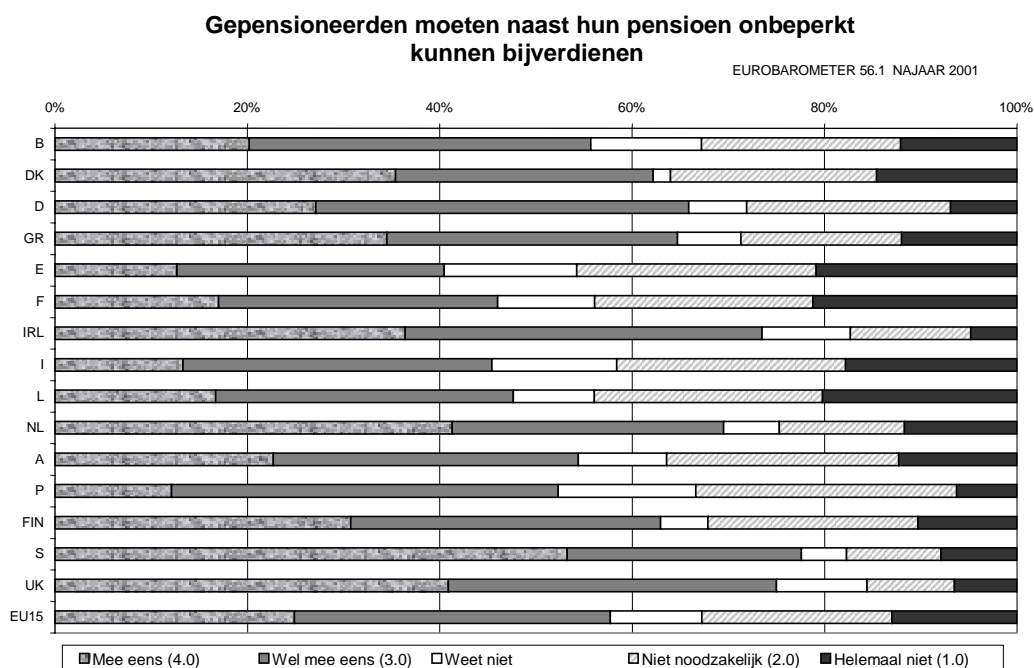
Aanvullende pensioenrechten verdienen door de pensionering uit te stellen kan in belangrijke mate de zekerheid geven dat de pensioenvoorziening toereikend is in een context waarin pensioenen in verhouding tot de lonen (de vervangingsratio) afnemen als gevolg van een minder gunstige verhouding tussen actieven en gepensioneerden. Dit idee wordt al wel in enkele hervormde pensioenstelsels ingevoerd, maar nog niet in brede zin door de algemene opinie geaccepteerd (zie afbeelding 12).

Afbeelding 12



Het idee dat gepensioneerden inkomsten moeten kunnen verwerven naast hun pensioen (ook een manier om de arbeidsdeelname van ouderen te stimuleren en een hogere levensstandaard voor gepensioneerden te verzekeren) is meer geaccepteerd, maar een behoorlijk deel van de Europeanen denkt nog dat het niet mogelijk hoort te zijn om inkomsten uit arbeid te combineren met een pensioen (afbeelding 13).

Afbeelding 13



Deze markante uitkomsten uit de Eurobarometer-enquête lijken erop te wijzen dat het algemene publiek in verschillende lidstaten in zijn denken achterloopt bij een hervormingsproces dat al goed op gang is. Daarom moet met voorrang worden gewerkt aan beter inzicht in de hervormingsmaatregelen die noodzakelijk zijn en de voordelen die hieruit kunnen voortvloeien voor ouderen, premiebetalers en gepensioneerden, vooral wat betreft de koppeling tussen arbeidsdeelname enerzijds en het pensioenstelsel anderzijds.

3. TOEREIKENDE PENSIOENEN

Het pensioenstelsel behoort tot de belangrijkste maatschappelijke verworvenheden van onze tijd. Hierdoor is het risico van armoede op oudere leeftijd met succes teruggedrongen; vaak lopen oudere mensen zelfs minder risico om in armoede te moeten leven dan jongere mensen. Pensioenstelsels zijn ook een belangrijk onderdeel van onze moderne economie. Dankzij de pensioenen zijn oudere mensen economisch onafhankelijk van hun kinderen en is de beroepsbevolking mobieler dan mogelijk in ouderwetse huishoudens bestaande uit drie generaties.

De meeste mensen kunnen van hun pensioen gaan genieten als ze nog fit en gezond zijn, zodat pensionering wordt gezien als een belangrijke beloning ter afsluiting van een werkzaam leven, waarbij iemand andere dingen kan gaan doen en anders kan gaan leven.

Hoewel de pensioenstelsels in de lidstaten grote verschillen vertonen, streven de lidstaten, zoals in het Gemeenschappelijke Verslag aan Laken inzake de kwaliteit en houdbaarheid van pensioenen is gesteld, overeenkomstige maatschappelijke doelen na: het voorkomen van armoede onder ouderen, het mogelijk maken dat de levensstandaard na pensionering in redelijke mate gelijk blijft, en het bevorderen van solidariteit binnen en tussen de generaties.

3.1. Doelstelling 1: sociale uitsluiting voorkomen

Zorgen dat ouderen niet het risico lopen tot armoede te vervallen en een redelijke levensstandaard genieten; dat zij delen in de economische welvaart van hun land en dus ook actief kunnen deelnemen aan het openbare, sociale en culturele leven.⁵

3.1.1. Gegarandeerd minimumpensioen

Een belangrijk onderdeel van de Europese sociale zekerheidstelsels zijn de voorzieningen die mensen een minimaal inkomensniveau garanderen. Voor de beroepsbevolking kan men zich afvragen hoe zulke sociale bijstand met inkomensstoetsing zich verhoudt tot de motivatie om te werken. Voor mensen in de pensioengerechtigde leeftijd geldt deze bezorgdheid niet. Bovendien accepteert de maatschappij eerder dat oudere mensen een gegarandeerd inkomen van de overheid ontvangen, maar wordt van jongere mensen verwacht dat ze zelf de kost verdienen.

Dientengevolge genieten ouderen over het algemeen een hogere minimale zekerheid dan de beroepsbevolking. Denemarken en Nederland keren zonder inkomensstoets aan allen die tijdens hun werkzame leven ingezetenen waren een uniform pensioen uit, dat (in Nederland indirect) aan de lonen is gekoppeld. Het nieuwe Zweedse pensioenstelsel omvat een gegarandeerd pensioeninkomen met alleen toetsing ten aanzien van de inkomsten uit de wettelijke inkomensgerelateerde pensioenregeling. In andere landen gelden strengere inkomensstoetsen voor dit soort aanvullende uitkeringen, die bedoeld zijn om de inkomens naar het gegarandeerde minimumniveau op te trekken. Uitgebreide inkomensstoetsing kan echter het sparen voor het eigen pensioen ontmoedigen. In het Verenigd Koninkrijk wordt dit probleem aangepakt met de nieuwe ‘pensioentoe rekening’ (Pension Credit). Dat is een pensioenrecht met inkomensstoets, waarbij inkomsten uit het eigen pensioenspaartegoed zijn te combineren met uitkeringen waarvoor een inkomensstoets geldt, wat een hoger inkomen dan het gegarandeerde minimum oplevert.

Het is van belang te wijzen op het bijkomend karakter van veel van deze regelingen. Een pensioenstelsel is in het algemeen bedoeld ter *voorkoming* en niet ter verlichting van armoede op oudere leeftijd door ervoor te zorgen dat iedereen voldoende rechten opbouwt in het kader van openbare of particuliere regelingen en financieel onafhankelijk blijft van familie of sociale bijstand. Een minimumgarantie fungeert over het algemeen als een laatste sociaal vangnet voor mensen met een onderbroken loopbaan (bijvoorbeeld vrouwen en immigranten) of mensen die tijdens hun werkzame leven een heel laag loon hebben verdiend. Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk wijzen erop dat het aantal mensen dat afhankelijk is van minimumvoorzieningen de laatste tientallen jaren aanzienlijk is teruggelopen doordat binnen het pensioenstelsel betere pensioenaanspraken zijn opgebouwd. Griekenland en Italië maken melding van een tegenovergestelde tendens, maar dit heeft te maken met een verhoging van de minimumbedragen.

Uit de onderstaande tabel 1 blijkt hoe het gegarandeerde minimuminkomen van land tot land verschilt, ook al is vergelijking moeilijk omdat de regels uiteenlopend

⁵ In dit verband moet voorzover van toepassing ook gekeken worden naar belastingvoordelen en andere uitkeringen dan pensioenen.

worden toegepast, soms zelfs binnen één land. In sommige landen heeft het gegarandeerde minimuminkomen de vorm van een uniforme uitkering die ofwel na een voltooid premieverleden (VK en Ierland) ofwel op basis van ingezetenschap (Nederland, Denemarken) wordt toegekend. De meeste lidstaten bieden aanvullende uitkeringen om het inkomensgerelateerde pensioen tot een bepaald minimum op te trekken. Deze regelingen volstaan meestal om een toereikend minimum te bereiken, behalve bij mensen die een onvoltooid verzekeringsverleden hebben of mensen die niet lang genoeg in het land hebben gewoond. In dat soort gevallen is een sociale bijstandsuitkering mogelijk die geheel afhankelijk is gesteld van een inkomenstoets.

Tabel 1 – Gegarandeerde minimuminkomens voor ouderen

Inkomensgarantie voor ouderen				
	Soort inkomensgarantie	Bedrag	Inkomenstoets	Aantal / % verzekerden
B	Minimumpensioen (minimaal dertig jaar volledige baan met verzekering)	Afhankelijk van aantal dienstjaren. Maximum per jaar per werknemer: €11.793,71 (huishouden) of €9.438,10 (alleenstaande); voor zelfstandige: €9.401,16 (huishouden) of €7.050,60 (alleenstaande). Automatische prijsindexering.		1/3 van de gepensioneerden
	Minimumpensioenaanspraak per gewerkt jaar (minimaal 15 jaar gewerkt op basis van tenminste 1/3 van voltijd)	Berekend op basis van het gegarandeerde minimumloon van een 21-jarige (€1.163,02 per maand).	Alleen aanspraak indien het totale pensioen niet meer dan €1084,53 (huishouden) of €867,63 (alleenstaande) per maand bedraagt.	
	Sociale bijstand voor 62-plussers (65+ vanaf 2009) (inkomensgarantie voor ouderen - <i>IGO</i>)	Alleenstaande €7.163 per jaar, echtpaar €4.775,40 per jaar per persoon. Gekoppeld aan de prijzen (tweejaarlijks is anderszins aanpassing mogelijk)	Inkomen en vermogen van het huishouden	
DK	Staatspensioen voor ingezetenen (<i>Folkepension</i>)	Gekoppeld aan de lonen in de particuliere sector. Alleenstaande: €14.190; indien met partner: €10.390 per jaar.	Het basisbedrag wordt verlaagd ingeval van inkomsten uit arbeid van de ontvanger. Het pensioensupplement wordt verlaagd op basis van totale inkomsten	99% van alle gepensioneerden
	Aanvullend staatspensioen (<i>ATP</i>)	€2.732 per jaar voor volledige baan, en na premiebetaling sinds 1964	Nee	68% van alle gepensioneerden
D	Sociale bijstand		Inkomen en vermogen van uitkeringsgerechtigde en partner	Ongeveer 186.000 in 2000
GR	Minimum pensioenuitkering (verschilt per fonds en afhankelijk van verzekeringsperiode (vóór of na 1-1-1993)). Pensioenaanvulling afhankelijk van inkomenstoets (<i>EKAS</i>) voor alle gepensioneerden behalve plattelanders		Aanvulling op lage pensioenen tot minimumniveau zonder inkomenstoets. Pensioenaanvulling met inkomenstoets	Primair <i>IKA</i> -pensioen: ongeveer 70% van de gepensioneerden ontvangt het minimumpensioen
	Basispensioen (gelijk aan plattelandspensioen) voor niet-verzekerden ouder dan 65		Ja, voor onverzekerden	Bij het <i>OGA</i> -pensioen: 700.000 personen; voor onverzekerden 34.000

Inkomensgarantie voor ouderen				
	Soort inkomensgarantie	Bedrag	Inkomenstoets	Aantal / % verzekerden
E	Gegarandeerd, niet premievrij, minimumpensioen voor degenen die minstens 15 jaar premie hebben betaald	>65 jaar: €385,50 per maand of €453,98 per maand met afhankelijke echtgenoot (14 betalingen per jaar). <65 jaar: €343,87 per maand of €406,16 per maand met afhankelijke echtgenoot (14 betalingen per jaar).	Ja	15% van de pensioenen in 2001 betaald uit het algemene pensioenfonds (was 23% in 1995).
	Premievrij pensioen, 'sociaal inkomen.'	€258,68 (14 betalingen per jaar)	Ja	Ongeveer 470.000 in juni 2002.
F	Minimale ouderdomsuitkering (<i>minimum vieillesse</i>) voor mensen ouder dan 65.	Alleenstaande: €6.835, Echtbaar: €12.257 per jaar	Ja	Ongeveer 766.000 in 2000.
	Minimum + aanvullende uitkering (<i>allocation supplémentaire</i>).	Minimaal €2.807,72 per jaar + aanvulling €4.024,86 per jaar voor een alleenstaande	Ja	
IRL	Niet-premievrij, uniform ouderdomspensioen.	Alleenstaande: €147,30 per week	Nee	60% van alle pensioenen (stijgt naar verwachting naar 86% in 2016).
	Premievrij, uniform bijstandspensioen voor mensen vanaf 66.	Alleenstaande: €134 (per week) in 2007 op te trekken tot €200.	Ja	40% van alle pensioenen.
I	Minimumpensioenaanvulling (<i>integrazione al trattamento minimo</i>)	€5.104 per jaar		Ongeveer 39% van alle personen ouder dan 65
	Minimumpensioen voor personen ouder dan 70	€6.713,98 per jaar		Ongeveer 1,8 miljoen mensen
	Oudedagstoelage voor personen ouder dan 65 (<i>assegno sociale en pensione sociale</i>)	€4.557,41 per jaar plus leeftijdafhankelijke aanvulling	Ja	Ongeveer 6,2% van de personen ouder dan 65
L	Minimumpensioenuitkering (afhankelijk van het aantal verzekerde jaren; volledig bedrag na 40 jaar).	Maximaal €1.190 per maand	Nee	In 2000 15,4% van alle gepensioneerden
	Gegarandeerd minimuminkomen.	Alleenstaande: €942 Echtbaar: €1.413 per maand	Ja	In 2000 0,9% van alle gepensioneerden
NL	Staatspensioen voor ingezetenen	Alleenstaande: €869 per maand. Gehuwden en ongehuwden beiden 65+ (ook 2 mannen of 2 vrouwen in een gezamenlijke huishouding): €598 per maand per persoon	Nee	100% van degenen met volledig verleden van ingezetenschap
A	Minimumpensioenuitkering ('compenserende aanvulling').	Alleenstaande: 630 Echtbaar: 900 (per maand, 14 betalingen per jaar)	Pensioen en overig inkomen	Medio 2002: 11,6% van de gepensioneerden (14,4% in 1989)
P	Minimumpensioenuitkering (percentage van het minimumloon excl. sociale verzekeringspremie). Hoogte afhankelijk van duur loopbaan	65-100% van het minimumloon		33,7% van de gepensioneerden zit in algemene regeling (arbeidsongeschiktheid en ouderdom)
	Premievrij sociaal pensioen Minimum integratie-inkomen (sociale bijstand)		Ja	Ongeveer 13.000 mannen en 14.000 vrouwen
FIN	Nationaal ingezetenenpensioen	Alleenstaanden: €467,32 Echtgenoten: €411,75	Inkomenstoets alleen voor andere pensioeninkomsten	55% van de gepensioneerden. Volledige uitkering: 10% van de gepensioneerden
	Sociale bijstand	Vooraf aanvulling op laag pensioen voor uitzonderlijke uitgaven	Ja	5-6% van de mensen van 65 en ouder
S	Gegarandeerd pensioen voor ingezetenen ouder dan 65 jaar.	Alleenstaande: SEK 82.200 Echtbaar: SEK 146.600 per jaar	Alleen wettelijk inkomensgerelateerd pensioen telt mee	
	Steun levensonderhoud voor ouderen 65+ (sociale bijstand)		Alle overige inkomsten en vermogen	

Inkomensgarantie voor ouderen				
	Soort inkomensgarantie	Bedrag	Inkomenstoets	Aantal / % verzekerden
UK	Staatspensioen	£ 75,50 per week in 2002/3	Nee	Uitkering aan 98% van de huishoudens met gepensioneerd (in 2000/1)
	Gegarandeerd minimuminkomen voor mensen van 60 jaar en ouder (inkomenssteun, sociale bijstand)	Alleenstaande: £ 98,15 Echtbaar: £ 149,80 per week	Ja, maar met hogere vermogensfranchise dan voor mensen met inkomenssteun.	
	Pensioentoe rekening (<i>pension credit</i>) voor mensen boven 65 (vanaf 2003, ter vervanging van het gegarandeerde minimuminkomen).	Alleenstaande: £ 100 Echtbaar: £ 154 per week Indexering op basis van lonen	Ja, maar met hogere vermogensfranchise en een geleidelijke aftrek in verband met overige pensioenen.	Ongeveer 50% van de huishoudens ouder dan 60

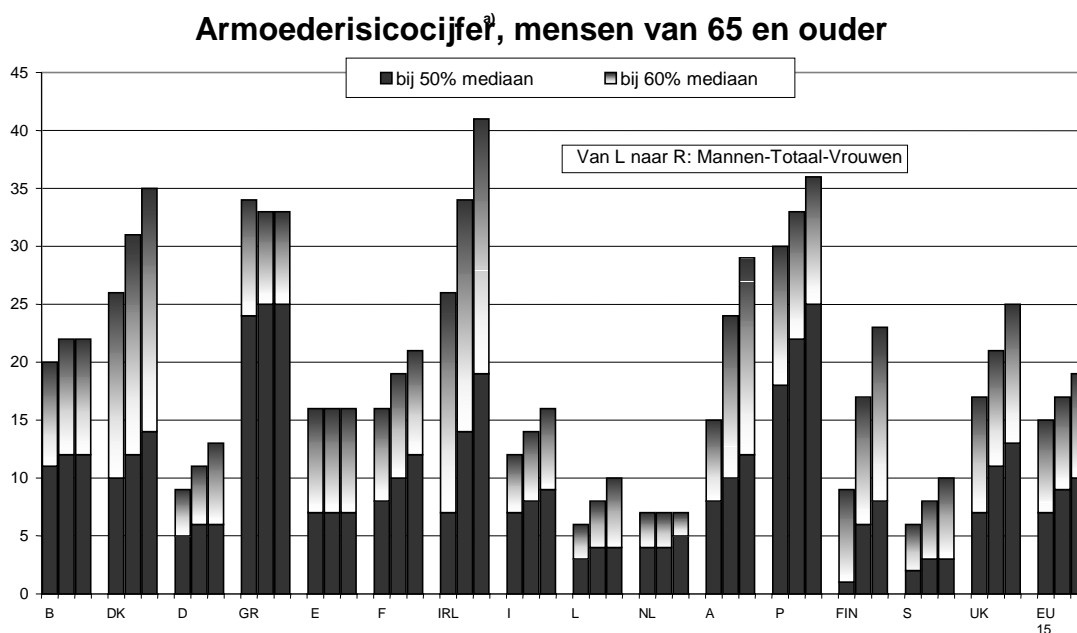
3.1.2. *Het risico van armoede onder ouderen*

Een groot deel van deze pensioenregelingen is nog maar kortgeleden ingevoerd of wordt op dit moment ingevoerd. Sommige lidstaten melden eveneens recente inspanningen om het sociale minimum voor ouderen te verhogen. Hiermee moet rekening gehouden worden bij een analyse van de resultaten van het onderzoek naar de huishoudens in de Europese Gemeenschap door het Europese European Community Household Panel (ECHP). De laatst beschikbare gegevens hebben betrekking op de inkomenssituatie in 1998. In de inkomensgegevens van het ECHP wordt geen rekening gehouden met een eigen huis (fictieve huur), wat betekent dat een heel bepalend onderdeel van de levensstandaard niet wordt meegewogen. Evenmin wordt het grote assortiment voordelen in natura (gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening, gratis openbaar vervoer, kortingen op goederen en diensten als telefoonverbindingen, energie en dergelijke) dat in een aantal lidstaten voor ouderen beschikbaar is, in aanmerking genomen. Verder mag niet vergeten worden dat de ECHP-inkomensgegevens worden vastgesteld per huishouden en vervolgens op basis van een equivalentieschaal naar de situatie per individu worden omgezet.⁶ Dit betekent dat de ECHP-inkomensgegevens niet het persoonlijke inkomen van mannen en vrouwen of oude en jonge mensen weergeeft, maar een aandeel in het inkomen per huishouden waarvan deze personen deel uitmaken. Een verhoogd armoederisico voor vrouwen of een lager gemiddeld inkomen betekent daarom dat vrouwen waarschijnlijk vaker deel uitmaken van een huishouden met armoederisico of een lager inkomen. Mensen die geen deel uitmaken van een particulier huishouden maar bijvoorbeeld in een verzorgingshuis wonen, worden niet door het ECHP bestreken. Tenslotte geeft een meting van het armoederisico aan de hand van een drempelinkomen (zoals 60% van het mediane inkomen) een onvolledig beeld. Een gegarandeerd minimuminkomen net boven het drempelinkomen zorgt ervoor dat het armoederisicopercentage heel laag is, ook al verschilt de werkelijke inkomenssituatie nauwelijks van die waarbij het gegarandeerde minimuminkomen net onder het drempelinkomen wordt vastgesteld. Uit dit effect kan bijvoorbeeld het grote verschil verklaard worden die in enkele lidstaten gaapt tussen het percentage mensen dat een huishouden vormt met minder dan 60% van het mediane inkomen en huishoudens met minder dan 50% van het mediane inkomen (zie afbeelding 14).

⁶ Zie voor bijzonderheden de methodologische opmerkingen over de onderliggende statistische gegevens in de bijlage met de landenoverzichten.

De gegevens in afbeelding 14 tonen aan dat het armoederisico per land heel verschillend is en dat het risico voor vrouwen gewoonlijk hoger is dan voor mannen. De invoering van een nieuw gegarandeerd minimum of een verhoging ervan kan dit beeld echter sterk veranderen. Zo kan de nieuwe pensioentorekening in het Verenigd Koninkrijk het einde van de armoede onder ouderen een flink stuk dichterbij brengen. Het effect dat een hoger gegarandeerd minimuminkomen heeft, komt helaas pas na lange tijd tot uitdrukking in de Europese enquêtegegevens over de inkomens.

Afbeelding 14



a) Zie de methodologische opmerkingen over de onderliggende statistische gegevens in de bijlage met de landenoverzichten.

Bron: ECHP-UDB, Eurostat, versie december 2002. De gegevens over het VK zijn voorlopig. De weging van de Spaanse data wordt herzien. De data voor Zweden bestrijken alleen personen jonger dan 85; zie de methodologische opmerkingen.

Tabel 2 – Armoederisico (% onder de armoedegrens) en inkomensniveau van mensen ouder dan 65 als % van het inkomen in de leeftijdsgroep 0-64, 1998 (ECHP)

Land	Armoedegrens 50%, ECHP		Armoedegrens 60%, ECHP		Relatief inkomensniveau 65+ (ECHP)
	65+	0 – 64	65+	0 – 64	
B	12	6	22	11	76
DK (NSV)	12 (2.7)	5	31	7	68
D	6	6	11	11	97
GR	25	12	33	18	74
E	7	14	16	19	91
F (NSV)	10 (5)	8 (8.4)	19 (11.3)	14 (14.6)	90
IRL	14	10	34	17	69
I	8	13	14	19	96
LUX (NSV)	4 (5)	6	8 (10.3)	14	99 (94)
NL	4	6	7	11	93

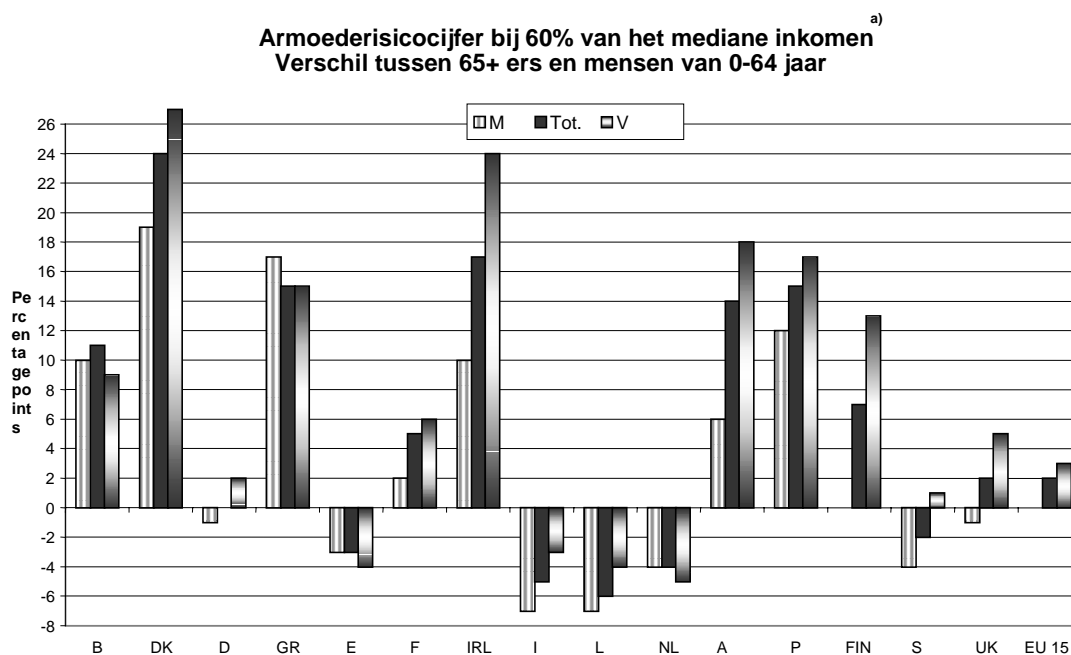
Land	Armoedegrens 50%, ECHP		Armoedegrens 60%, ECHP		Relatief inkomens- niveau 65+ (ECHP)
	65+	0 – 64	65+	0 – 64	
A	10	6	24	10	84
P	22	12	33	18	76
FIN	6	5	17	10	78
(NSV)	(3)	(4.3)	(10.9)	(9.6)	(90)
S	3	5	8	10	83
UK	11	12	21	19	78
EU 15	9	10	17	15	89

Toelichting
Het begrip inkomen is zowel in de kolommen met armoedecijfers als voor het gemiddelde inkomen gelijk aan het equivalent van het besteedbare inkomen per persoon volgens een equivalentieberekening. Dit is bepaald als het totale inkomen van een huishouden gedeeld door de 'omvang in equivalenten' ervan, waardoor de omvang en samenstelling van het huishouden in de berekening worden betrokken. De equivalentieschaal is een gewijzigde OESO-schaal, waarop de eerste volwassene (dwz. persoon van 14 jaar oud of ouder) voor 1,0 telt, elke volgende volwassene voor 0,5 en elk kind jonger dan 14 voor 0,3. Zo is een huishouden van één volwassene gelijk aan 1, een huishouden van twee volwassenen gelijk aan 1,5 en een huishouden van twee volwassenen en twee kinderen gelijk aan 2,1.
ECHP = European Community Household Panel
NSV = Nationaal Strategieverslag

In de gehele EU was het armoederisico voor ouderen slechts iets hoger dan voor de bevolking jonger dan 65, voornamelijk ten gevolge van het lagere inkomen van vrouwen. Mannen ouder dan 65 hebben geen hoger armoederisico dan mannen jonger dan 65. Volgens de gegevens van 1998 bestaat er echter voor ongeveer 17% van de mensen ouder dan 65 een armoederisico, als 60% van het mediane inkomen als grens wordt genomen, en voor ongeveer 8,5% als 50% van het mediane inkomen de grens is.⁷ Ouderen lopen daarom evenveel risico op armoede als de bevolking als geheel.

⁷ 65 jaar mag representatief worden geacht voor de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd in de meeste lidstaten. In sommige lidstaten is de reguliere pensioenleeftijd echter lager voor vrouwen of voor zowel mannen als vrouwen (Frankrijk: 60). Bovendien verlaten de meeste mensen het arbeidsproces voordat ze 65 worden. Indien 60 als de grens wordt genomen, zou er minder armoederisico en een hogere relatieve levensstandaard voor ouderen uitkomen.

Afbeelding 15



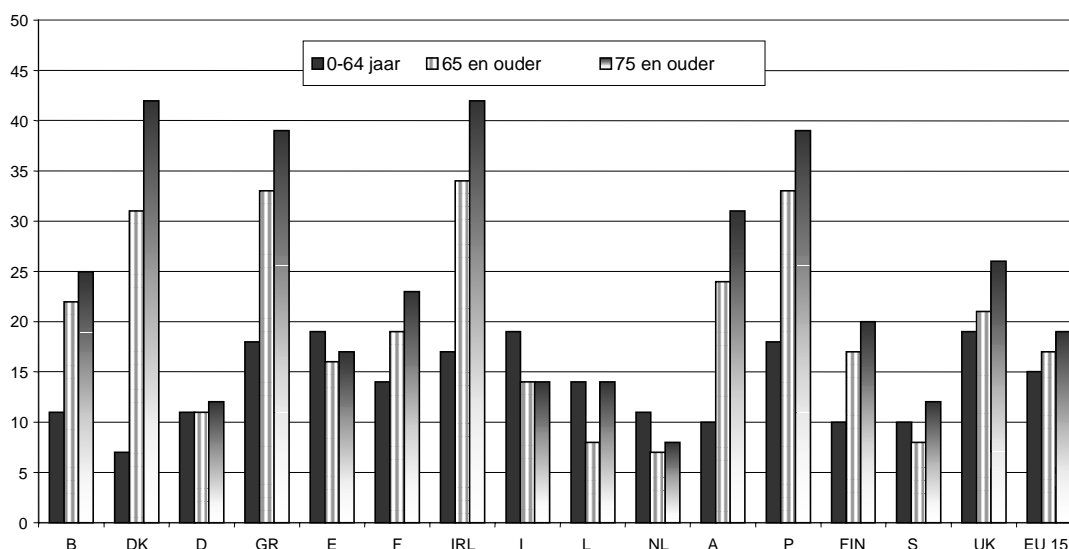
a) Zie de methodologische opmerkingen over de onderliggende statistische gegevens in de bijlage met de landenoverzichten.

Bron: ECHP-UDB, Eurostat, versie december 2002. De gegevens over het VK zijn voorlopig. De weging van de Spaanse data wordt herzien. De data voor Zweden bestrijken alleen personen jonger dan 85; zie de methodologische opmerkingen.

Het armoederisico is groter onder de oudste gepensioneerden (75 en ouder) dan onder jongere gepensioneerden. Dit kan aan verschillende factoren liggen. Oudere leeftijdsgroepen hebben mogelijk lagere pensioenrechten opgebouwd (bijvoorbeeld omdat zij werkten in sectoren waar de pensioenvoorziening niet zo goed geregeld was of omdat zij te maken hadden met minder gunstige pensioenwetgeving); door de inflatie is de koopkracht van een individueel pensioen wellicht uitgehold sinds het begin van die pensioenuitkering; misschien zijn er meer eenpersoonshuishoudens van weduwen en weduwnaars met een onvoldoende nabestaandenpensioen om hun equivalente inkomen op hetzelfde niveau te handhaven. Vrouwen zijn in de oudere groep gepensioneerden boven 75 jaar in de meerderheid.

Afbeelding 16

a)
**Armoederisicocijfer bij 60% van het median inkomen
Mensen van 0-64 jaar, 65 en ouder, en 75 en ouder**



a) Zie de methodologische opmerkingen over de onderliggende statistische gegevens in de bijlage met de landenoverzichten.

Bron: ECHP-UDB, Eurostat, versie december 2002. De gegevens over het VK zijn voorlopig. De weging van de Spaanse data wordt herzien. De data voor Zweden bestrijken alleen personen jonger dan 85; zie de methodologische opmerkingen.

In hoeverre er in de toekomst behoefte is aan deze gegarandeerde minimuminkomens met alle kosten van dien hangt vooral af van de pensioenrechten die de toekomstige gepensioneerden in het kader van de openbare en particuliere pensioenregelingen hebben opgebouwd en of deze boven het gegarandeerde minimumniveau uitkomen. Door structurele veranderingen in de Zuid-Europese landen hebben meer mensen daar een voltooide loopbaan achter zich met een goede pensioendeckking. De verhoogde deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt zorgt voor hogere persoonlijke pensioenrechten bij vrouwen. Tenslotte zou, zoals onder doelstelling 2 aan de orde komt, de ontwikkeling van extra particuliere voorzieningen in verschillende landen een compensatie kunnen zijn voor de niet al te royale openbare pensioenvoorziening, vooral als gevolg van indexering aan de prijzen in plaats van de lonen en automatische bijstelling, soms gekoppeld aan de overstap op een regeling op basis van beschikbare premies. De meeste lidstaten verwachten dat de regeling voor een gegarandeerd minimum een kleine rol blijft spelen en niet voor een groot deel van de gepensioneerden zal hoeven gelden.

3.1.3. Conclusie: ouderen vrijwaren voor het armoederisico

Alle lidstaten hebben voorzieningen waarbij ouderen die om een of andere reden zelf niet voldoende pensioenrechten hebben opgebouwd een minimuminkomen wordt gegarandeerd. In 1998 was het armoederisico onder ouderen in de EU als geheel gelijk aan dat onder de bevolking jonger dan 65. In enkele lidstaten is het armoederisico voor ouderen echter significant hoger. Afgewacht moet worden of de maatregelen om de minimumvoorzieningen te verbeteren en de dynamiek van de

pensioenstelsels (meer gepensioneerden met een voltooide loopbaan achter zich enz.) het armoederisico in de komende jaren zal doen afnemen.

3.2. Doelstelling 2: mensen in staat stellen hun levensstandaard te handhaven

Alle mensen toegang bieden tot een behoorlijke pensioenregeling, van overheidswege en/of particulier, die hen in staat stelt pensioenrechten op te bouwen waarmee zij in redelijke mate hun levensstandaard op peil kunnen houden na hun pensionering.

Een pensioenstelsel is niet alleen bedoeld om ervoor te zorgen dat oudere mensen niet in armoede hoeven te leven. Het moet ook de mogelijkheid bieden in redelijke mate de levensstandaard te behouden die tijdens het werkzame leven is bereikt⁸. De lidstaten onderkennen deze behoefte. De meeste lidstaten komen hieraan in belangrijke mate tegemoet in wettelijke (inkomensgerelateerde) pensioenregelingen, maar maken ook aanvullende particuliere voorzieningen mogelijk door middel van collectieve of individuele regelingen (respectievelijk de tweede en derde pijler) en bevorderen deze vormen van sparen voor pensioen, met name door fiscale prikkels.

De lidstaten staat over het algemeen geen vastomlijnd doel voor ogen wat betreft de levensstandaard na pensionering vergeleken met die vóór pensionering. Duitsland heeft zich vastgelegd op handhaving van een vervangingsratio (hoogte van het pensioen als percentage van de lonen) van 67 of 68% in 2030 voor werknemers met een gemiddeld inkomen en met 45 verzekerde jaren, maar dit cijfer is nogal theoretisch en niet noodzakelijkerwijs representatief voor het uiteindelijke pensioenresultaat. Griekenland heeft onlangs bij wet de vervangingsratio uit het *primaire* pensioenstelsel op 70% voor alle werknemers ingesteld, door *verlaging* van de vervangingsratio voor de oudere cohorten en *verhoging* voor de jongere cohorten. Finland heeft als doel een vervangingsratio van 60% door een wettelijke inkomensafhankelijke regeling (maximumniveau voor 40 arbeidsjaren). Deze voorbeelden hebben betrekking op de eerste pijler. Met betrekking tot de voorzieningen in het kader van de tweede en derde pijler kunnen impliciete doelen soms worden afgeleid uit de belastingwetgeving. Pensioenpremies zijn alleen tot een bepaald bedrag aftrekbaar van het inkomen. In Nederland is dit bedrag beperkt tot het bedrag dat nodig is om een bruto vervangingsratio van 70% van het laatstverdiende brutoloon na veertig jaar werken te kunnen bereiken.

3.2.1. Toegang tot mogelijkheden om de levensstandaard na pensionering op een redelijk niveau te handhaven

In de meeste lidstaten zorgt het overheidspensioen voor een inkomensgerelateerd pensioen, zodat het bijdraagt aan handhaving van de levensstandaard na pensionering. De uitkeringen in het kader van deze pensioenregelingen zijn gekoppeld aan het inkomen gedurende een bepaald aantal jaren tegen het eind van de loopbaan of progressief gedurende de volledige loopbaan.

In drie lidstaten, Denemarken, Ierland en Nederland, bestaat de wettelijke voorziening voornamelijk uit een vast pensioenbedrag. In het Verenigd Koninkrijk is

⁸ Hiertoe volstaat doorgaans een lager inkomen omdat ouderen meestal minder gezins- en familieverplichtingen hebben, geen onkosten in verband met werk hebben, en vaker een eigen huis bezitten.

er naast het voor iedereen gelijke pensioen een tweede overheidspensioen. Dat biedt een inkomensgerelateerd aanvullend pensioen dat gunstig uitvalt voor mensen met een laag inkomen, terwijl anderen deze voorziening kunnen uitruilen tegen een particuliere, arbeidsgerelateerde of persoonlijke, pensioenregeling. In deze landen is handhaving van de levensstandaard na pensionering in hoge mate afhankelijk van de mogelijkheden om tot een particuliere arbeidsgerelateerde of persoonlijke pensioenvoorziening toe te treden. Het is dan ook nodig dat de beleidsmakers zich inspannen voor toereikende uitkeringsniveaus en ervoor zorgen dat zo veel mogelijk ingezetenen onder dergelijke particuliere regelingen vallen. Met alleen fiscale prikkels is niet te bereiken dat iedereen verzekerd is. In verschillende lidstaten is het een zaak van collectieve onderhandelingen om meer mensen verzekerd te krijgen. In tabel 3 wordt een samenvatting gegeven van de informatie in de nationale strategieverslagen over de omvang van de particuliere pensioenvoorzieningen, voornamelijk door middel van arbeidsgerelateerde regelingen.

Tabel 3 – Toegang tot particuliere pensioenregelingen

Land	Jaar	Omvang particuliere pensioenregelingen
België	1999	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uitkeringsgerechtigden: 12,8% van degenen die een overheidspensioen ontvangen. ▪ 35% van alle werknemers betaalt premie voor een arbeidsgerelateerde pensioenregeling⁹.
Denemarken	1998	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 82% van de voltijdswerknemers tussen 15 en 59 jaar betaalt premie voor een arbeidsgerelateerde pensioenregeling. ▪ ATP-gerechtigden = 68% van de bevolking ouder dan 66 jaar.
Duitsland	1999	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 28% van de werknemers in de handel en 64% in de industrie was verzekerd (in het voormalige Oost-Duitsland zijn de percentages respectievelijk 16 en 20%). In het voormalige West-Duitsland ontvangt in totaal ongeveer de helft van de mannelijke werknemers met een laatste betrekking in de particuliere sector een arbeidsgerelateerd pensioen na pensionering. ▪ Werknemers overheidssector: 87% van de mannen en 52% van de vrouwen met een laatste betrekking in overheidsdienst in het voormalige West-Duitsland had in 1999 een aanvullend ambtenarenpensioen. Werknemers in overheidsbedrijven (exclusief werkelijke ambtenaren) zijn verzekerd op basis van collectieve overeenkomsten voor speciale aanvullende voorzieningen. ▪ 7% van het totale inkomen van ouderen is afkomstig uit de tweede pijler. Regelingen in het kader van de derde pijler zorgen voor 10% van het inkomen van ouderen.
Griekenland		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arbeidsgerelateerde pensioenvoorzieningen komen vrijwel alleen voor bij internationale bedrijven. Aanvullingsfondsen moeten worden omgevormd tot arbeidsgerelateerde pensioenregelingen.
Spanje	2001	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Slechts 10% van de 5,89 miljoen mensen met een pensioenregeling (persoonlijke levensverzekeringen en collectieve fondsen, sociale onderlinge verzekeringsfondsen, arbeidsgerelateerde pensioenregelingen) neemt deel aan een arbeidsgerelateerde pensioenregeling. tegenover het totaal van 16,29 miljoen mensen die in 2002 premie afdragen aan het sociale zekerheidssysteem.

⁹ Deze cijfers geven een te lage raming van het aantal verzekerden omdat bepaalde pensioenen in de tweede pijler niet in aanmerking worden genomen. Dit betreft bedrijfstakregelingen die bij de Fondsen voor Bestaanszekerheid zijn ondergebracht (bouw en metaalindustrie), pensioentoezeggingen van werkgevers aan individuele werknemers en vrijwillige aanvullende pensioenregelingen van zelfstandigen.

Land	Jaar	Omvang particuliere pensioenregelingen
Frankrijk	1999	<ul style="list-style-type: none"> Vrijwillige arbeidsgerelateerde pensioenregelingen zorgen voor ongeveer 1,7% van de totale pensioenuitkeringen (basisregelingen en verplichte arbeidsgerelateerde regelingen) aan werknemers en zelfstandigen. Informatie over de door bedrijven zelf aangehouden boekreserves is niet beschikbaar.
Ierland	2002	<ul style="list-style-type: none"> 46,8% van de totale beroepsbevolking tussen 20 en 69 jaar neemt deel aan de arbeidsgerelateerde pensioenregeling van de werkgever. In totaal valt bijna 51% onder een particuliere pensioenregeling.
Italië	2001	<ul style="list-style-type: none"> 8,7% van de beroepsbevolking die premie betaalt aan het openbare pensioenstelsel draagt ook premie af aan een (collectieve of individuele) aanvullende pensioenregeling. Werknemers in de particuliere sector = 8%, werknemers in overheidsdienst = 0,0%, zelfstandigen = 3,7%; mannen 16,3%, vrouwen 9,5%.
Luxemburg		<ul style="list-style-type: none"> Arbeidsgerelateerde pensioenvoorzieningen komen vrijwel alleen voor bij bedrijven in de financiële dienstverlening. In 2002 is een nieuwe vorm van particuliere pensioenverzekering ingevoerd.
Nederland	2001	<ul style="list-style-type: none"> 91% van de werknemers neemt deel aan regelingen in het kader van de tweede pijler.
	2000	<ul style="list-style-type: none"> 83% van de pensioengerechtigde huishoudens ontvangt een aanvullend pensioen.
Oostenrijk	2001	<ul style="list-style-type: none"> 283.000 personen hebben arbeidsgerelateerde pensioenrechten opgebouwd in het kader van een kapitaalgedekte regeling (<10%).
		<ul style="list-style-type: none"> 35.000 ontvangen een arbeidsgerelateerd pensioen uit een kapitaalgedekte pensioenregeling (<2% van de gepensioneerden).
Portugal	2000	<ul style="list-style-type: none"> 293.530 deelnemers aan pensioenfondsen (gesloten of open) in 2000 - 184.075 in gesloten pensioenfondsen.
		<ul style="list-style-type: none"> 106.323 uitkeringsgerechtigden in 2000 van de in totaal 2.528.926 gepensioneerden per dec. 2001.
Finland	1999	<ul style="list-style-type: none"> Pensioenuitkeringen in het kader van de tweede pijler = 0,5% van het BBP (wettelijke regelingen van de eerste pijler = 12% van het BBP).
Zweden	2001	<ul style="list-style-type: none"> Ongeveer 90% van de werknemers is verzekerd via enigerlei regeling voor collectieve pensioenvoorziening.
Verenigd Koninkrijk	2000/ 2001	<ul style="list-style-type: none"> 60% van de pensioengerechtigde huishoudens genoot inkomen uit een arbeidsgerelateerd pensioen. 71% ontving inkomen uit belegging, incl. particuliere pensioenen.
		<ul style="list-style-type: none"> 44% van de arbeidsgeschikte bevolking draagt premie af voor een arbeidsgerelateerd of persoonlijk pensioen (mannen: 51%, vrouwen: 37%).

Beleidsinstrumenten ter bevordering van particuliere pensioenvoorzieningen zijn fiscale prikkels (doorgaans via de omkeerregel: premies en beleggingsinkomsten worden niet belast, uitkeringen worden belast), rechtstreekse financiële steun in de vorm van subsidies (zoals ingevoerd bij de laatste Duitse pensioenhervorming) of wetgeving waardoor deelname aan dergelijke regelingen verplicht wordt.

In verschillende lidstaten spelen de vakbonden en werkgeversorganisaties een belangrijke rol. In Nederland, Denemarken en Zweden hebben de sociale partners per bedrijfstak collectieve overeenkomsten gesloten over de arbeidsgerelateerde pensioenvoorziening. Deelname aan deze regelingen is verplicht gesteld. Dientengevolge vallen zeer velen onder deze regelingen; in Nederland is zelfs 91% van de werknemers verzekerd. Andere lidstaten (België, Duitsland en Spanje) volgen deze benadering nu ook, of werken aan maatregelen daartoe: Italië overweegt om deelname aan een particulier fonds verplicht te stellen.

Door middel van wettelijke regelingen en bindende collectieve overeenkomsten is voor de overgrote meerderheid van de werknemers in de meeste lidstaten deelname aan een pensioenregeling met een redelijk hoog vervangend inkomensniveau na een voltooide loopbaan verplicht gesteld. Alleen Ierland heeft geen verplichte inkomensgerelateerde pensioenvoorziening en in het Verenigd Koninkrijk en België is het niveau van het inkomensgerelateerde pensioen uit een verplichte regeling betrekkelijk laag voor de hogere inkomens. In het VK zijn werknemers die geen premie aan het overheidspensioenfonds afdragen verplicht deel te nemen in een arbeidsgelateerde of persoonlijke pensioenregeling die aan bepaalde criteria voldoet. In vergelijking met de lidstaten met een inkomensgerelateerde pensioenregeling is in België het pensioen laag ten opzichte van het genoten loon.

Gevreesd wordt dat verplichte arbeidsgelateerde bedrijfstakpensioenregelingen in strijd zijn met de Europese mededingingswetgeving. Het Hof van Justitie van de Europese gemeenschappen beschouwt dergelijke regelingen als ondernemingen en eist daarom dat van geval tot geval wordt vastgesteld of de maatschappelijke doelstellingen een goede grond vormen voor verplichte deelname¹⁰. Tot nu toe heeft de mededingingswetgeving de ontwikkeling van verplichte arbeidsgelateerde bedrijfstakpensioenregelingen niet echt in de weg gestaan, maar nationale beleidsmakers moeten zich kunnen baseren op een grotere wettelijke zekerheid.

Soms zijn werknemers vrij in hun keuze premie te betalen voor een arbeidsgelateerde pensioenregeling of te sparen via een persoonlijke pensioenregeling die helemaal los staat van de arbeidsrelatie. Toch is het logisch om aanvullende pensioenvoorziening aan te bieden in het kader van de arbeidsrelatie, omdat het uiteindelijke doel is het inkomen uit werk te vervangen. Collectieve pensioenverzekeringen zijn over het algemeen ook goedkoper. Bovendien zal het voor de meeste consumenten heel moeilijk zijn om het juiste product te kiezen als het om pensioensparen gaat. In het Verenigd Koninkrijk en Ierland zijn arbeidsgelateerde pensioenvoorzieningen van oudsher vrijwillig en wordt nu met nieuwe pensioenregelingen geprobeerd om de pensioenhiaten te dichten en de complexiteit aan te pakken, en wel door de invoering van een belanghebbendenpensioen (*stakeholder pension*) in het Verenigd Koninkrijk en de persoonlijke oudedagsspaarrekening (*personal retirement savings account*) in Ierland. De werknemer kan al dan niet meedoen, maar werkgevers moeten deze pensioenproducten ter beschikking stellen als zij geen arbeidsgelateerde pensioenregeling hebben.

Pensioenvoorzieningen van de derde pijler zijn ook moeilijk te onderscheiden van de overige persoonlijke inspanningen om te zorgen voor een aanvaardbare levensstandaard na pensionering. Hieronder valt met name het bezit van een eigen huis, dat een groot verschil maakt voor de levensstandaard, maar waaraan in het onderzoek naar de huishoudens in de Europese Gemeenschap (ECHP) helaas geen aandacht is besteed (omdat geen fictieve huur in de inkomens is inbegrepen). Andere elementen die bijdragen aan het behoud van de levensstandaard na pensionering zijn onder meer gezondheidszorg en langdurige verzorging – die steeds belangrijker worden naarmate mensen ouder worden – steun bij huisvesting en bepaalde

¹⁰ Zie in het bijzonder de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 21 september 1999 in de zaak C-67/96 (Albany International).

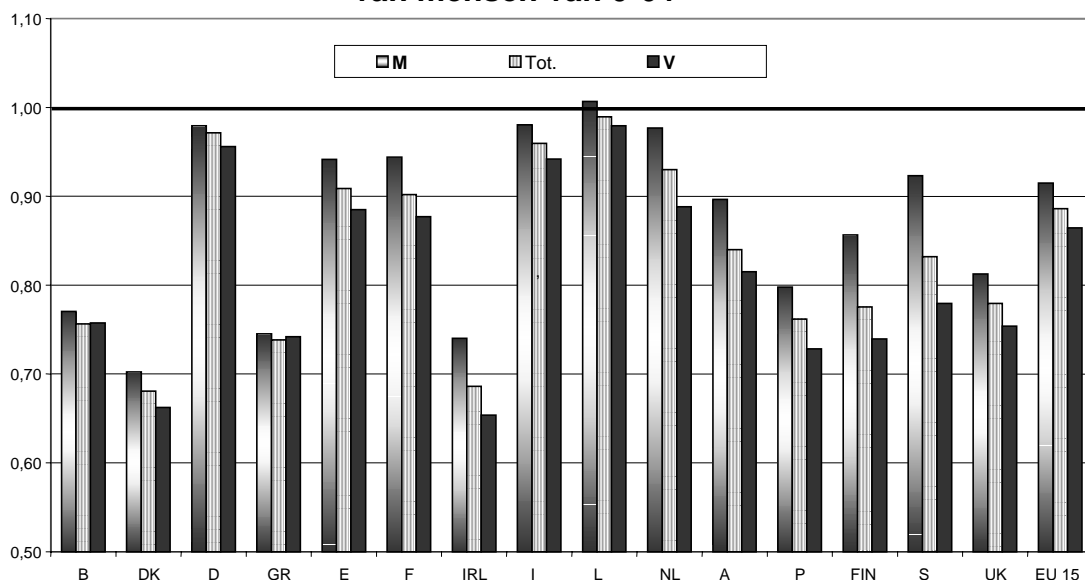
voordelen zoals gratis openbaar vervoer, vrijstelling van omroepbijdragen en dergelijke.

Het belastingstelsel kan ook in belangrijke mate bijdragen aan een verhoging van de levensstandaard van oudere mensen. Een netto onbelaste vervangingsratio is meer dan een bruto vervangingsratio belast met een progressief belastingtarief en speciale voorzieningen voor gepensioneerden en ouderen. Bovendien hoeven gepensioneerden bepaalde sociale verzekeringspremies niet af te dragen. Zolang al deze factoren niet worden meegewogen, is het niet mogelijk om vast te stellen of de hoogte van het pensioen toereikend is. Op basis van de bruto vervangingsratio kan daarom niet worden vastgesteld of een pensioenstelsel toereikend is.

Zonder de beperkingen van de ECHP-gegevens, zoals vermeld in de vorige alinea en bij de eerste doelstelling uit het oog te verliezen, kan worden vastgesteld dat het inkomen van mensen ouder dan 65 niet veel lager ligt dan het inkomen van mensen jonger dan 65. In alle landen, met uitzondering van Italië, zijn er grote verschillen tussen mannen en vrouwen met een verbazingwekkend groot verschil in Zweden, dat mogelijk het gevolg is van de voorkeur die men daar heeft voor persoonlijke uitkeringen boven afgeleide uitkeringen (nabestaandenpensioen)¹¹. Om dit soort resultaten te kunnen interpreteren moet echter ook rekening gehouden worden met het soort huishouden waarvan mensen lid zijn, terwijl de ECHP-gegevens alleen betrekking hebben op het inkomen per huishouden en niet per persoon.

Afbeelding 17

Inkomen van 65+ ers als percentage van het inkomen van mensen van 0-64^{a)}



a) Zie de methodologische opmerkingen over de onderliggende statistische gegevens in de bijlage met de landenoverzichten.
Bron: ECHP-UDB, Eurostat, versie december 2002. De gegevens over het VK zijn voorlopig. De weging van de Spaanse data wordt herzien. De data voor Zweden bestrijken alleen personen jonger dan 85; zie de methodologische opmerkingen.

¹¹ Het verlies van de levenspartner leidt tot een scherpe daling van het huishoudinkomen als het inkomen van de overblijvende partner niet gedeeltelijk door een nabestaandenpensioen wordt vervangen. Dit treft vooral oudere vrouwen, die immers vaker dan mannen hun partner overleven.

3.2.2. *Waarschijnlijke ontwikkeling van de vervangingsratio's*

De hoogte van het toekomstige pensioen in verhouding tot de lonen (de vervangingsratio) hangt af van diverse factoren. Uit de nationale strategieverslagen komt de tendens naar voren dat de overheidsregelingen krappere worden als gevolg van allerlei aanpassingen. In verschillende landen (onder andere Frankrijk, Spanje, Portugal en Finland) wordt de pensioenaanspraak nu reeds of binnenkort over een groter aantal jaren van het individuele arbeidsverleden berekend. Dat betekent dat in plaats van de jaren met het hoogste salaris aan het eind van de loopbaan het salaris over een veel langere periode of zelfs over de gehele loopbaan in aanmerking wordt genomen. Dit leidt doorgaans tot een lager pensioen, vooral als het loon uit het verleden niet volledig wordt aangepast aan de (nominale) loonsverhogingen.

Het pensioenniveau kan ook lager worden door een andere berekeningsformule voor de uitkeringen. Een belangrijke ontwikkeling is in dit verband de invoering van een demografische bijstellingsfactor. In het nieuwe pensioenstelsel in Zweden en Italië gaat de vervangingsratio omlaag als de levensverwachting toeneemt tenzij de feitelijke pensionering wordt uitgesteld.

Van de landen met voornamelijk uniforme openbare pensioenen, kennen Nederland en Denemarken de verplichte koppeling aan het gemiddelde van de lonen waardoor de vervangingsratio gelijk moet blijven. Het Verenigd Koninkrijk garandeert prijskoppeling voor het basisstaatspensioen (met minimaal 2,5%) en koppelt het minimum (de pensioentoekening met inkomensvoetsing) aan de lonen. Ierland heeft toegezegd het premievrije minimumpensioen in 2007 aanzienlijk te verhogen en zal waarschijnlijk ook de niet-premievrije pensioenen verhogen, zodat deze hoger blijven dan de premievrije uitkeringen. De vervangingsratio in Ierland zal daarom naar verwachting op de middellange termijn omhoog gaan.

Er moet onderscheid gemaakt worden tussen de theoretische en de feitelijke vervangingsratio. In sommige landen levert de wettelijke inkomensgerelateerde pensioenregeling een heel hoge vervangingsratio bij een voltooide loopbaan. In sommige gevallen blijkt het huidige gemiddelde pensioen echter laag in vergelijking met het huidige loon doordat het pensioenstelsel nu pas tot volle ontplooiing komt en door onvoltooide loopbanen en in het verleden te laag opgegeven inkomsten. In de Zuid-Europese landen leiden de modernisering van de economie en de daarmee samenhangende veranderingen op de arbeidsmarkt tot een beter pensioenresultaat in de toekomst. De verhoogde arbeidsparticipatie onder vrouwen in alle lidstaten leidt eveneens tot hogere gemiddelde pensioenen. Op deze manier wordt de tendens van lagere uitkeringen voor een groot deel gecompenseerd door het effect van een langere loopbaan en hogere inkomens.

Een belangrijke manier om de overheidspensioenen toereikend te houden, is mensen in staat stellen extra pensioenrechten op te bouwen door langer te werken. Dit gebeurt bij met name de Zweedse en Italiaanse pensioenstelsels, die actuariael neutraal zijn. Uit het Italiaanse verslag blijkt dat de vervangingsratio van de huidige gemiddelde werknemer, die op de leeftijd van zestig jaar met pensioen gaat nadat hij 35 jaar heeft gewerkt, nu nog is te bereiken door de werknemer 40 jaar te laten werken en met 65 te pensioneren. Frankrijk wil de lage pensioengerechtigde leeftijd van 60 jaar niet verhogen, maar het aantal jaren premieafdracht dat nodig is om een volledig pensioen te kunnen krijgen, is wel verhoogd van 37,5 naar 40. Door deze maatregel moet veel kantoorpersoneel langer actief blijven op de arbeidsmarkt,

terwijl handarbeiders, die op jonge leeftijd met werken zijn begonnen en in de regel een lagere levensverwachting hebben, nog steeds op hun zestigste met pensioen kunnen. Hoewel aanvullend pensioen dankzij uitstel van pensionering in een aantal landen is ingevoerd, moeten de meeste lidstaten verder hervormen om mensen de gelegenheid te geven hun pensioenrechten te verbeteren door langer te blijven werken (zie doelstelling 5 hieronder).

Verwacht mag worden dat particuliere pensioenvoorzieningen in de meeste lidstaten een steeds grotere bijdrage aan het inkomen zullen leveren. Dit heeft te maken met het feit dat arbeidsgerelateerde pensioenregelingen zelfs in landen waar al zeer veel mensen hieraan deelnemen nog steeds een (voor de lange adem van een pensioenstelsel) recente ontwikkeling zijn. Het aantal gepensioneerden dat op basis van een voltooide loopbaan pensioenrechten heeft opgebouwd, zal daarom naar verwachting in de komende tientallen jaren nog aanzienlijk toenemen.

Op basis van de informatie in de nationale strategieverslagen kan geen systematische vergelijking gemaakt worden van de huidige of toekomstige vervangingsratio in de lidstaten. In de subgroep 'Indicatoren' van het Comité voor sociale bescherming wordt al enige tijd gewerkt aan berekeningen van de vervangingsratio's en de ontwikkeling ervan ten gevolge van pensioenhervormingen. Het is niet mogelijk vast te stellen of het vertrouwen dat de nationale strategieverslagen uitstralen terecht is, aangezien het heel moeilijk is om de hoogte van toekomstige pensioenen te schatten vanwege de verdere hervormingsmaatregelen die zijn vereist en de onzekerheid over de prestaties van de financiële markten.

3.3. Doelstelling 3: solidariteit bevorderen

<i>Bevorderen van de solidariteit binnen en tussen de generaties.</i>

3.3.1. Solidariteit tussen de generaties

De lidstaten willen dat de pensioengerechtigde bevolking een behoorlijk inkomen heeft in vergelijking met de totale bevolking. In dit verband melden de meeste lidstaten dat de relatieve inkomenssituatie van ouderen over het geheel genomen goed of minstens bevredigend is. Dit wordt ook volledig ondersteund door de ECHP-gegevens in afbeelding 17, vooral als daarbij rekening wordt gehouden met het feit dat de relatieve welvaart van oudere huishoudens in de ECHP-gegevens mogelijk te laag is ingeschat. Griekenland en Frankrijk vermelden dat ouderen waarschijnlijk profiteren van meer vermogen in de vorm van met name het bezit van een eigen huis. Volgens de Franse nationale statistieken beschikt een gepensioneerd huishouding over een besteedbaar inkomen van 91% van het gemiddelde. Finland rapporteert dat het gemiddelde inkomen per gepensioneerd huishouding 90% bedraagt van dat van de gehele bevolking (in de periode van economische teruggang in het begin van de jaren negentig was het meer dan 100%).

In de meeste nationale strategieverslagen wordt het omslagstelsel genoemd als het belangrijkste instrument om de solidariteit tussen jonge en oude mensen te waarborgen. Een omslagstelsel moet echter niet gezien worden als synoniem voor solidariteit. Het is duidelijk dat de eerste generatie gepensioneerden in het omslagstelsel profiteerde van nationale solidariteit (in plaats van solidariteit binnen het gezin). Voor de daaropvolgende generaties is er echter een duidelijk verband tussen de premies en de uitkeringen waarbij sprake is van weinig herverdeling.

Bovendien zijn ook in kapitaalgedekte pensioenregelingen solidariteits-elementen te vinden. Volgens het Nederlandse verslag verlenen de kapitaalgedekte regelingen die in Nederland tot de tweede pijler behoren gewoonlijk een vaste pensioenaanspraak. Dit kan ook een herverdelende werking hebben (van degenen die werken naar de gepensioneerden), omdat de werkende bevolking in tijden van laag rendement op beleggingen door hogere premies voor gedeeltelijke compensatie moet zorgen, terwijl in betere beleggingsperioden het meerdere aan de volgende generaties kan worden doorgegeven. Aan de andere kant kunnen ook omslagstelsels elementen in zich hebben die tegen het solidariteitsbeginsel ingaan. In stelsels namelijk waar de pensioenen gebaseerd zijn op het laatstverdiende loon kan herverdeling gunstig zijn voor mensen met een stijgend salaris en dat zijn over het algemeen ook degenen die een bovengemiddeld inkomen verdienen.

Een van de beweegredenen om de oude Zweedse en Italiaanse pensioenstelsels te vervangen was een mogelijk oneerlijke herverdeling via het pensioenstelsel. De nieuwe stelsels zijn gebaseerd op actuariële neutraliteit, wat betekent dat de totale pensioenwaarde gebaseerd is op de som van de premies die tijdens het werkzame leven is betaald. In deze inkomensgerelateerde regeling vindt herverdeling plaats tussen mannen en vrouwen (dankzij seksneutrale actuariële factoren) en ten gunste van overige categorieën via pensioentoekening en garanties die uit de algemene middelen, dat wil zeggen fiscaal worden gefinancierd.

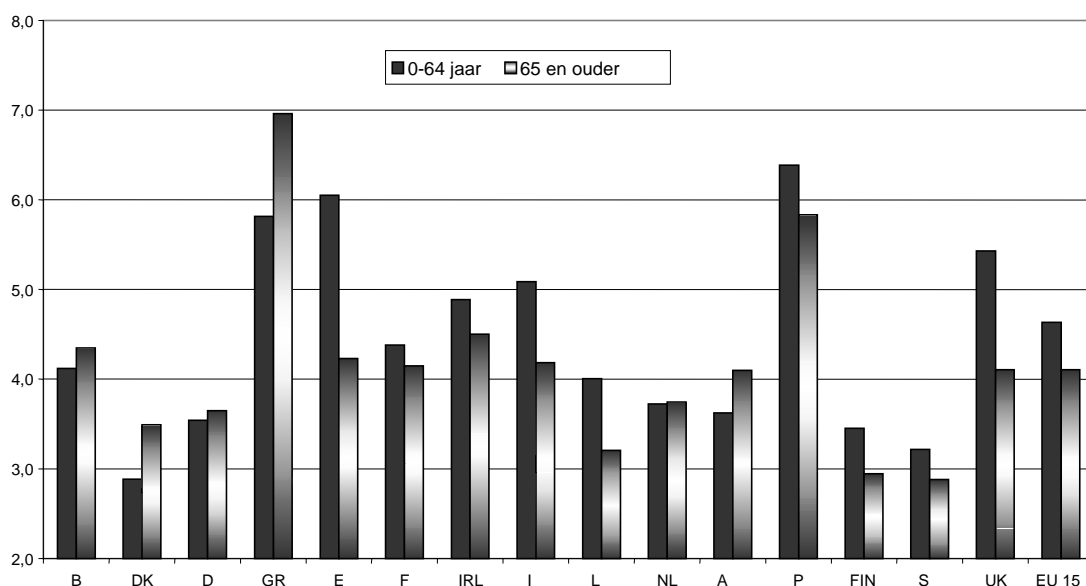
Actuariële neutraliteit weerhoudt de overheid er niet van extra pensioenrechten te verlenen aan mensen met een laag inkomen of aan mensen die gedurende een periode niet in staat waren om een inkomen te verwerven en premies te betalen. Het feit dat is geregeld dat ouderen een gegarandeerd minimuminkomen krijgen of dat hun levensstandaard wordt verhoogd (zie onder doelstelling 1 en 2) is een duidelijke uiting van solidariteit. Ook verlenen de lidstaten pensioenrechten voor bepaalde perioden waarin geen premie is betaald, waarin iemand bijvoorbeeld voor kinderen, ouderen of gehandicapten heeft gezorgd, gestudeerd heeft, werkloos, arbeidsongeschikt of ziek was. Er lijkt in de lidstaten een neiging te bestaan tot versterking van dit solidariteitsinstrument, dat vaak wordt gefinancierd uit algemene middelen en niet uit premie-inkomsten.

3.3.2. *Solidariteit onder ouderen*

Een aantal lidstaten noemt als expliciet doel, of impliciet maar zeer duidelijk doel, van hun pensioenstelsel de bevordering van gelijkmatigheid in de inkomensverdeling van gepensioneerden vergeleken met de totale bevolking (België, Spanje, Griekenland, Italië, Nederland, Zweden). In afbeelding 18 is duidelijk te zien dat de hoogste en de laagste 20% van de inkomens minder uiteenlopen onder de bevolking van 65 jaar en ouder dan in de leeftijdsgroep tot 65, behalve in Griekenland, België en Denemarken.

Afbeelding 18

Ongelijkheid inkomensverdeling ^{a)}



a) Verhouding tussen het totale inkomen van de 20% met de hoogste inkomens in een gegeven populatie (hoogste quintiel) en het totale inkomen van de 20% met de laagste inkomens (laagste quintiel). Zie de methodologische opmerkingen over de onderliggende statistische gegevens.

Bron: ECHP-UDB, Eurostat, versie december 2002. De gegevens over het VK zijn voorlopig. De weging van de Spaanse data wordt herzien. De data voor Zweden bestrijken alleen personen jonger dan 85; zie de methodologische opmerkingen.

De lidstaten brengen een heel scala aan elementen in hun eerste pijler naar voren die inkomensongelijkheid tussen ouderen moeten voorkomen. De meeste lidstaten noemen in dit verband dan ook de herverdelingsinstrumenten in hun stelsel en vooral het gegarandeerde minimumpensioen of minimuminkomen voor ouderen en de opbouw van pensioentoekening tijdens kinderopvang, ziekte of werkloosheid. Nederland wijst er bijvoorbeeld op dat onder het omslagstelsel van de eerste pijler alle ingezetenen jaarlijks lineair rechten opbouwen. België noemt een aantal voorzieningen in zijn systeem waarmee inkomen van de rijkste gepensioneerden wordt overgeheveld naar de armste gepensioneerden. Het gaat om minimale en maximale pensioenbedragen, de solidariteitspremie die geheven wordt over de hoogste pensioenuitkeringen, en gezondheidszorgpremies die alleen boven een bepaalde drempel worden geheven.

De solidariteitsmechanismen in pensioenstelsels hebben grote gevolgen voor de gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Als gevolg van hun lagere arbeidsdeelname en lagere inkomens op dit moment en in het verleden krijgen vrouwen lagere pensioenen dan mannen, maar profiteren zij meer van een gegarandeerd minimumpensioen en van pensioentoekening voor perioden van kinderopvang. Nederland wijst er evenals Zweden op dat het gebruik van seksneutrale actuariële factoren betekent dat herverdeling plaatsvindt ten gunste van vrouwen, die dankzij hun langere levensverwachting over een langere periode pensioen ontvangen dan mannen.

In de meeste nationale strategieverslagen wordt vermeld dat oudere gepensioneerden over het algemeen een lager pensioen hebben dan jongere gepensioneerden. Hieraan

ligt een groot aantal factoren ten grondslag. De berekening van pensioenrechten op basis van het laatstverdiende salaris werkt in het voordeel van de onlangs gepensioneerden. Ook is het voor degenen die tot zeer recent deel uitmaakten van de arbeidsmarkt gunstig dat steeds meer mensen verzekerd zijn en de voorwaarden voor de berekening van verzekeringsaanspraken zijn verbeterd. Het aandeel van vrouwen in de hogere leeftijdsgroepen stijgt en omdat hun persoonlijke pensioenrechten en nabestaandenpensioen lager zijn, daalt het gemiddelde inkomen in de hogere leeftijdsgroepen. Als gevolg hiervan ontvangen onevenredig veel oudere gepensioneerden een minimumpensioen. De lidstaten onderkennen deze trend maar wijzen erop dat nog een zekere correctie van de inkomensverdeling plaatsvindt door de blijvende aandacht voor betere minimumvoorzieningen en andere solidariteitsinstrumenten. Uit de door Frankrijk genoemde nationale percentages blijkt dat het gemiddelde brutopensioen van oudere gepensioneerden 60% bedraagt van het pensioen van de jongste gepensioneerden. Rekening houdend met belastingen en andere aftrekken en bepaalde voordelen voor gepensioneerden, komt dit cijfer echter op 90%.

België en Italië onderkennen dat de inkomensongelijkheid tussen gepensioneerdenhuishoudens de nodige aandacht blijft vragen. Italië vermeldt dat de inkomensverdeling onder jongere gepensioneerden sterker uiteenloopt doordat in deze groep meer sprake is van arbeidsgerelateerde pensioenen (die minder tot herverdeling neigen) en inkomsten uit andere bron (vooral vermogen). Het Verenigd Koninkrijk meldt dat het inkomen van de rijkste 20% gepensioneerden tussen 1979 en 1996/7 met 80% is gestegen, terwijl het inkomen van de armste 20% van de gepensioneerden maar 30% omhoog is gegaan. Dit is het gevolg van de toename van particuliere en arbeidsgerelateerde pensioenen, een trend waarvan de armste gepensioneerden niet hebben geprofiteerd. Daarom gaan de middelen uit de na 1997 ingevoerde hervormingen vooral naar de armsten.

Italië en Griekenland verklaren tenslotte dat de historische verveelvoudiging van pensioenfondsen voor verschillende beroepsgroepen met verschillende opbrengsten voor de deelnemers ook tot ongelijkheid tussen gepensioneerden heeft geleid. Het beleid is daarom gericht op consolidering binnen het fondsensysteem en het scheppen van een stelsel dat over de hele linie billijk is.

3.3.3. Vergrijzing en de mogelijke toename van ongelijkheid

In een aantal nationale strategieverslagen worden de mogelijke ontwikkelingen in de ongelijkheid besproken, evenals de manier waarop de solidariteit gehandhaafd kan worden in een vergrijzende samenleving. Denemarken merkt op dat de mensen die nu en in de toekomst met pensioen gaan waarschijnlijk vaker arbeidsgerelateerde pensioenen of een ander soort aan een spaarplan gerelateerd pensioen ontvangen. Denemarken verwacht daarom dat de hoogte van het pensioen ten opzichte van de lonen zal blijven stijgen en de inkomensverdeling onder gepensioneerden gelijkmatiger zal worden. Dit betekent dat met de huidige kenmerken van het Deense stelsel de solidariteit tussen en binnen de generaties behouden kan blijven.

De meeste lidstaten stellen dat hun stelsel gezien de huidige maatschappelijke tendens (zoals de grotere arbeidsdeelname van vrouwen) en dankzij de verbetering van de basispensioenen in de toekomst beter kan voldoen aan de beide solidariteitsdoelen. Slechts enkele lidstaten wijzen erop dat de aanpassingen die gedaan zijn om het openbare stelsel betaalbaar te houden negatieve gevolgen kunnen

hebben voor de solidariteitsdoelen. Italië onderkent dan ook dat de huidige vervangingsratio wel moet dalen. Duitsland voorziet ook een daling van de vervangingsratio in de eerste pijler, maar geeft veel steun aan kapitaalgedekte pensioenvoorzieningen om deze daling te compenseren. Ook Italië wil aanvullende pensioenen ontwikkelen als compensatie voor de lagere overheidsuitkeringen.

Sommige lidstaten brengen naar voren dat de stelsels onder druk komen te staan als gevolg van de langere levensverwachting. De financiële consequenties van deze tendens kunnen beter hanteerbaar worden door een verschuiving naar regelingen op basis van beschikbare premies, waarmee bij het vaststellen van de pensioenbedragen een langere levensverwachting wordt ingecalculleerd. In het Nederlandse nationale strategieverlag wordt echter uitdrukkelijk verklaard dat een langere levensduur bij een stelsel op basis van verleende aanspraken geen directe gevolgen heeft voor de hoogte van het uit te betalen pensioen. Nederland wijst ook op een onderzoek waarin pensioenregelingen op basis van verleende aanspraken mét solidariteit tussen de generaties zijn vergeleken met pensioenregelingen op basis van beschikbare premies zonder deze vorm van solidariteit. Volgens dat onderzoek zouden de premies voor een beschikbarepremieregeling 25% hoger moeten zijn dan voor een regeling met verleende aanspraken om hetzelfde risico van een lager pensioenresultaat af te dekken.

In het Zweedse nationale strategieverlag wordt nog een ander solidariteitsaspect belicht. In het nieuwe overheidspensioenstelsel worden zowel het omslagstelsel als de regeling met kapitaalvorming door premiebetaling steeds afgesteld op de gemiddelde levensverwachting voor de opeenvolgende leeftijdsgroepen. In het verslag wordt uiteengezet dat dit mechanisme bedoeld is om ervoor te zorgen dat het rendement op pensioenpremies voor iedereen en alle leeftijdsgroepen constant blijft. Met een dergelijk constant rendement moet een hogere levensverwachting worden vertaald naar ofwel hogere premies ofwel langer werken. Aangezien de premie vaststaat, wordt mensen gevraagd hun werkzame leven te verlengen als zij dezelfde pensioenstandaard willen behouden als eerdere leeftijdsgroepen.

3.3.4. Conclusie: toekomstige solidariteit

Het draagvlak voor solidariteitselementen in pensioenstelsels is groot en de lidstaten hebben tal van deze elementen tijdens de laatste hervormingen meer nadruk gegeven. Hiermee moeten doelmatige garanties tegen het armoederisico zijn ingebouwd, maar deze zijn misschien niet voldoende om te voorkomen dat het gemiddelde inkomen van ouderen achterblijft bij dat van jongere mensen of dat de inkomensongelijkheid onder ouderen stijgt. Grotere afhankelijkheid van particuliere pensioenvoorzieningen zou de ongelijkheid groter kunnen maken, doordat een particulier pensioen strakker gekoppeld is aan het loon en het doorgaans voor de hogere inkomens makkelijker is daaraan deel te nemen. Anderzijds verbreden veel lidstaten de mogelijkheden om tot dit soort regelingen toe te treden. In belangrijke mate zal de toekomstige ongelijkheid tussen jongeren en ouderen en tussen gepensioneerden onderling worden bepaald door de ontwikkeling van de pensioenaanspraak van vrouwen; zij vormen de grootste groep ouderen en zijn op dit moment degenen met het laagste inkomen (zie ook doelstelling 10 hieronder). Er moeten betere instrumenten komen om toezicht te houden op de werking van de solidariteitsmechanismen.

Tabel 4 – Overzicht van de nationale strategieën voor de toereikendheid van pensioenen

	Voornaamste onderdelen van de strategie voor toereikende pensioenen	Opmerkingen
B	De pensioenvoorziening blijft voornamelijk gewaarborgd via de wettelijke inkomensgerelateerde pensioenregeling. Deze regeling wordt aangevuld met arbeidsgerelateerde regelingen die via collectieve overeenkomsten tot stand moeten komen om een sterke daling van het pensioenniveau ten opzichte van de lonen (de vervangingsratio) te voorkomen. Een minimuminkomen wordt gegarandeerd door voorzieningen in het pensioenstelsel en een speciaal stelsel voor sociale bijstand aan ouderen (Inkomensgarantie voor ouderen - IGO).	Sociale bijstand aan ouderen is gekoppeld aan de prijsindex en tweejaarlijks is verdere bijstelling mogelijk. Anders zou het armoederisico groter kunnen worden. De vervangingsratio in de eerste pijler wordt globaal lager en het staat te bezien of de regelingen van de tweede pijler voldoende tot ontwikkeling komen om dit te compenseren. Verder behoeft de pensioenvoorziening voor zelfstandigen verbetering.
DK	Aan alle ingezetenen boven 65 jaar wordt een uniform pensioen betaald. Aanvullend pensioen is beschikbaar op basis van een inkomenstoets. Een wettelijk aanvullend stelsel (<i>ATP</i>) levert een kleine niet-premievrije en niet-inkomensgerelateerde aanvulling op het inkomen. De arbeidsgerelateerde pensioenregelingen op basis van collectieve overeenkomsten zijn sinds het eind van de jaren tachtig snel in belang toegenomen; meer dan 80% van de werkende bevolking is nu op deze manier verzekerd.	Het vaste pensioenbedrag is gekoppeld aan de lonen en kan daarom permanent en effectief bijdragen aan het voorkomen van ernstige armoede. Het inkomen van ouderen is echter relatief bescheiden. Tengevolge van de sterke groei van arbeidsgerelateerde pensioenen zal in deze situatie verbetering komen.
D	De wettelijke inkomensgerelateerde pensioenregeling is de voornaamste bron van inkomsten voor ouderen. Een lichte daling van de vervangingsratio moet worden gecompenseerd door hogere particuliere voorzieningen waarvoor grote financiële steun wordt gegeven via belastingaftrek en subsidies (bedoeld voor de lagere inkomensgroepen). Het gegarandeerde minimuminkomen volgens het stelsel van sociale bijstand is doelmatiger geworden, omdat het inkomen van kinderen niet meer meetelt.	Het armoederisico voor ouderen is laag en het relatieve inkomensniveau van ouderen is hoog. De laatste hervormingen moeten de situatie van gepensioneerden met een laag inkomen verbeteren en indien de door de overheid gesteunde aanvullende pensioenvoorzieningen goed groeien, blijft het vervangende inkomen toereikend.
GR	De openbare inkomensgerelateerde pensioenen van een groot aantal pensioeninstellingen (primaire verzekering en de aanvullingsfondsen) vormen de voornaamste bron van inkomsten. Veel gepensioneerden ontvangen een minimumuitkering (premievrij uit <i>OGA</i> , met premie uit verschillende fondsen). Een pensioenaanvulling met inkomenstoets (<i>EKAS</i>) wordt op uniforme basis toegekend om het inkomen te laten stijgen boven het minimumpensioen. De aanvullingsfondsen moeten zich ontwikkelen tot arbeidsgerelateerde pensioenstelsels.	Het Griekse pensioenstelsel staat wat toereikendheid betreft voor een probleem: hoog armoederisico, lage relatieve levensstandaard en grote ongelijkheid. De toereikendheid zal naar verwachting verbeteren als meer mensen gepensioneerd worden met een complete verzekeringsloopbaan achter zich en dankzij consolidatie van de uiteenlopende regelingen en gelijktrekking van de pensioenaanspraak per leeftijdsgroep.
E	Het inkomensgerelateerde openbare pensioenstelsel vormt de belangrijkste bron van inkomsten. Er is een gegarandeerd minimuminkomen op basis van premiebetalingen (na 15 jaar premieafdracht) en er is een lager premievrij minimumpensioen. De ontwikkeling van arbeidsgerelateerde pensioenen zal door middel van collectieve onderhandelingen worden bevorderd, met name in het MKB.	Het armoederisico is laag en de relatieve levensstandaard van oudere mensen is hoog. Het Spaanse overheidspensioen biedt een hoge theoretische vervangingsratio. Verwacht mag worden dat dit zal leiden tot hogere pensioenen als meer gepensioneerden gedurende hun hele loopbaan verzekerd zijn geweest.

	Voornaamste onderdelen van de strategie voor toereikende pensioenen	Opmerkingen
F	Een tweetrapsstelsel in de eerste pijler zorgt voor een hoge vervangingsratio. De eerste trap is het overheidspensioen met sterke solidariteitskenmerken; de tweede trap is gebaseerd op collectieve overeenkomsten en heeft een sterke koppeling tussen premies en uitkeringen. Er is weinig ruimte voor voorzieningen in de tweede pijler. Er is een gegarandeerd minimuminkomen in de vorm van een minimumpensioen en een lagere premievrije uitkering op basis van een inkomensstoets.	Het armoederisico is laag en het relatieve inkomen is hoog. Aanpassing van het niveau van de uitkeringen om de betaalbaarheid te handhaven vormt geen bedreiging voor de toereikendheid van de pensioenen, zeker niet als mensen een hoger pensioeninkomen kunnen krijgen door langer te blijven werken.
IRL	De eerste pijler biedt uniforme uitkeringen die uit premies worden gefinancierd. De uitkeringen zijn iets hoger dan de pensioenen uit sociale bijstand op basis van een inkomensstoets die bedoeld zijn om in het levensonderhoud te voorzien en in de komende jaren aanzienlijk verhoogd moeten worden. Het behoud van het inkomensniveau wordt bereikt via vrijwillige arbeidsgerelateerde en particuliere pensioenregelingen, die worden bevorderd door gunstige belastingvoorwaarden. Als het percentage verzekerden in de volgende drie jaar echter niet aanzienlijk stijgt, worden andere maatregelen overwogen.	De aangekondigde verhoging van de openbare pensioenuitkeringen moet het armoederisico verminderen, met name onder oudere vrouwen. Om het relatieve inkomensniveau van gepensioneerden op de lange termijn te verhogen moeten meer mensen onder pensioenregelingen van de tweede of de derde pijler gaan vallen. Ierland is de enige lidstaat die geen verplichte inkomensgerelateerde pensioenvoorziening heeft voor de meerderheid van de werknemers.
I	Op dit moment wordt in fasen een nieuw pensioenstelsel ingevoerd op basis van de calculatorische beschikbare premies. Hierdoor zullen de vervangingsratio's dalen in vergelijking met de huidige regeling op basis van verleende aanspraken, maar het is wel mogelijk hetzelfde niveau te bereiken door langer door te werken. De regering bevordert ook arbeidsgerelateerde pensioenregelingen door met name regelingen voor ontslaguitkeringen om te zetten in pensioenregelingen. Een minimuminkomen is gewaarborgd door middel van een minimumpensioen.	Het armoederisico onder ouderen is laag en de relatieve inkomens zijn hoog. De vervangingsratio is verlaagd als gevolg van de invoering van een nieuw pensioenstelsel, wat kan worden gecompenseerd door langer te werken, terwijl aanvullende inkomensregelingen ook meer kunnen gaan bijdragen aan het inkomen. Een groot aantal atypische werknemers blijkt alleen te beschikken over minimale pensioenvoorzieningen.
L	De wettelijke inkomensgerelateerde pensioenregeling zorgt voor een hoog vervangend inkomen, waarmee de behoefte aan aanvullende pensioenvoorzieningen beperkt is. Toch bevordert de regering dit soort regelingen. Het minimumpensioen is evenredig aan het aantal jaren dat premie betaald is. Sociale bijstand is beschikbaar als laatste redmiddel.	Indien het huidige pensioenniveau gehandhaafd blijft en voorzover meer vrouwen hogere pensioenrechten opbouwen ontstaat er geen probleem met betrekking tot de toereikendheid van pensioenen.
NL	Aan alle ingezetenen wordt een uniform pensioenbedrag uitgekeerd. Het bedrag is gekoppeld aan het wettelijke netto minimumloon dat is gebaseerd op de gemiddelde loonontwikkeling. Handhaving van de levensstandaard wordt overgelaten aan arbeidsgerelateerde pensioenregelingen, die op basis van collectieve overeenkomsten dekking bieden aan meer dan 90% van de werkende bevolking.	Het Nederlandse stelsel biedt ouderen een betere bescherming tegen het risico van armoede dan jongeren en zorgt voor een goede relatieve levensstandaard voor mannen en in vergelijking in iets mindere mate voor vrouwen. Aangenomen mag echter worden dat de arbeidsgerelateerde pensioenrechten van vrouwen zullen stijgen.
A	De openbare inkomensgerelateerde pensioenregeling waarborgt een hoog vervangend inkomensniveau. Dientengevolge is de behoefte aan aanvullende regelingen beperkt. De regering probeert echter toch dit soort regelingen te bevorderen door de regeling voor ontslaguitkeringen om te zetten in een ouderdomsvoorziening. Er is een gegarandeerd minimumpensioen in de vorm van een aanvulling op onvoldoende pensioenrechten.	Het stelsel werkt zodanig dat toereikende pensioenen worden verstrekt aan mensen die in het verleden goed verzekerd zijn geweest. Als meer vrouwen met een volledig arbeidsverleden met pensioen gaan, daalt het armoederisico en kan de relatieve levensstandaard stijgen, ook als de overheidspensioenen enigszins dalen.

	Voornaamste onderdelen van de strategie voor toereikende pensioenen	Opmerkingen
P	De openbare inkomensgerelateerde pensioenregeling biedt in theorie een hoge vervangingsratio, maar door de lage salarissen en korte loopbanen zijn de huidige pensioenuitkeringen gemiddeld laag. Het belang van regelingen van de tweede en derde pijler is onlangs teruggelopen. De overheid heeft zich tot prioriteit gesteld om de minimumpensioenen te verhogen tot het niveau van het minimumloon ter bestrijding van armoede onder ouderen.	Portugal heeft te kampen met het armoederisico en een lage relatieve levensstandaard. De beoogde maatregelen om het minimumpensioen op te trekken moeten de problemen op de korte termijn verlichten. Op de lange termijn kan de situatie verbeteren als meer mensen met pensioen gaan nadat zij gedurende een volledige loopbaan premies hebben afgedragen.
FIN	De wettelijke inkomensgerelateerde pensioenregeling heeft een nagestreefde vervangingsratio van 60%, ook voor mensen met een hoog salaris. Aanvullende pensioenen spelen een ondergeschikte rol. Aan mensen van wie het inkomensgerelateerde pensioen lager is dan ongeveer € 1000 wordt een nationaal basispensioen uitgekeerd. Het bedrag hangt ook af van de periode van ingezetenschap in Finland.	Het stelsel blijkt op doelmatige wijze bescherming tegen armoede te bieden, mits de waarde van het staatspensioen niet sterk daalt ten opzichte van de lonen. De mogelijkheid om een hoger pensioen te bereiken, verbetert door de hogere opbouw van pensioenrechten voor oudere werknemers.
S	Het nieuwe wettelijke inkomensgerelateerde pensioenstelsel koppelt de uitkeringen strak aan de premies. Het pensioenbedrag daalt als mensen langer leven of als de lonen gemiddeld dalen. Voor mensen met een laag salaris wordt het pensioen aangevuld tot een minimumniveau dat is gekoppeld aan de inflatie-index. Het gegarandeerde bedrag hangt af van de periode van ingezetenschap. Ongeveer 90% van de beroepsbevolking is verzekerd via arbeidsgerelateerde pensioenregelingen.	Het inkomensgerelateerde pensioenstelsel met automatisch stabilisatiemechanisme is zodanig opgezet dat het financiële risico geheel op de uitkeringsgerechtigden wordt afgewenteld. Een hoger pensioen is wel mogelijk door langer te blijven werken of door deeltijdwerk in combinatie met een deelpensioen. De waarde van het gegarandeerde pensioen is niet gekoppeld aan de lonen maar aan de prijzen.
UK	Het recht op een uniform basispensioen dat gekoppeld is aan de prijzen wordt verkregen via inkomensgerelateerde premiebetalingen. Tot de eerste pijler behoort een verplicht inkomensgerelateerd deel, met een hogere pensioenopbouw voor de lage inkomens; anderen kunnen in plaats daarvan kiezen voor een arbeidsgerelateerde of persoonlijke regeling. Aanvullende pensioenvoorzieningen zijn verder vrijwillig. Het belanghebbendenpensioen is ingevoerd om de toegang tot aanvullende particuliere pensioenen te vergemakkelijken. Het aan de lonen gekoppelde gegarandeerde minimuminkomen is verhoogd en de nieuwe pensioentoekening komt beschikbaar als beloning voor mensen die al een eigen bescheiden inkomen uit pensioen of spaargeld hebben.	Door het hogere gegarandeerde minimuminkomen moet het armoederisico onder ouderen afnemen. Voor velen is een vrijwillige arbeidsgerelateerde en/of persoonlijke regeling vanzelfsprekend, maar het is zaak te zorgen dat veel meer mensen hieraan gaan deelnemen zodat zij genoeg sparen om hun pensioenverwachtingen waar te kunnen maken.

4. DE BETAALBAARHEID VAN DE PENSIOENSTELSELS

Of de pensioenen in de toekomst toereikend zullen zijn, hangt ervan af of het lukt de pensioenstelsels, ook nu de samenleving snel vergrijst, betaalbaar te houden. Het is duidelijk dat een toereikende pensioenvoorziening niet voor onbepaalde tijd gefinancierd kan worden door verhoging van de staatsschuld. Evenmin mogen we van kapitaalgedekte pensioenregelingen verwachten dat ze de reële uitkeringen op het verwachte niveau kunnen houden als de economie niet voldoende middelen voortbrengt voor zowel het werkende als het gepensioneerd deel van de bevolking. Alle pensioenregelingen schuiven een deel van wat de economie nu oplevert van de

werkenden door naar de gepensioneerden, ongeacht het financieringsmechanisme dat wordt gehanteerd (kapitaaldekking of omslagdekking)¹².

Met het oog op de vergrijzingsproblematiek verklaart het gezamenlijk verslag aan de Raad van Laken inzake de kwaliteit en houdbaarheid van pensioenen dat de lidstaten een veelsporenbeleid moeten volgen om hun pensioenstelsel een financieel gezonde basis te geven. Deze strategie zou moeten berusten op een beleidscombinatie waarin de vijf 'betaalbaarheidsdoelstellingen' op passende wijze zijn verwerkt. Met het oog op de betaalbaarheid moeten de volgende doelstellingen worden nagestreefd:

- een hoge arbeidsdeelname verzekeren;
- doeltreffende prikkels bieden voor de arbeidsdeelname van oudere werknemers, vooral in het pensioenstelsel (de duur van het werkzame leven verlengen);
- hervorming van pensioenstelsels om rekening te houden met de overkoepelende doelstelling van gezonde overheidsfinanciën. Tegelijkertijd dienen duurzame pensioenstelsels vergezeld te gaan van een degelijk fiscaal beleid, waar mogelijk met afbouw van de staatsschuld¹³. Strategieën voor het bereiken van deze doelstelling kunnen ook het opzetten van speciale pensioenreservefondsen omvatten.;
- zorgen voor het juiste evenwicht tussen de actieven en de gepensioneerden in de pensioenvoorziening en bij pensioenhervorming;
- verzekeren dat openbare en particuliere pensioenregelingen een pensioenvoorziening bieden met de nodige doelmatigheid, betaalbaarheid, overdraagbaarheid en zekerheid.

Bij de open coördinatiemethode inzake pensioenen, waarvoor deze doelstellingen zijn geformuleerd, moet wel rekening worden gehouden met de vorderingen die op het gebied van de arbeidsparticipatie en de overheidsfinanciën worden gemaakt. Het coördineren van de desbetreffende beleidsinspanningen blijft evenwel onderdeel van de vaste coördinatieprocessen voor economisch beleid en werkgelegenheidspolitiek. Meer in het bijzonder wordt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, inclusief de druk die de komende demografische verschuivingen naar verwachting gaan uitoefenen, bestudeerd in het kader van de stabiliteits- en convergentieprogramma's (overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Stockholm), terwijl de arbeidsparticipatie van ouderen een prioriteit blijft in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie. In de tekst hieronder is er derhalve inzonderheid naar gestreefd de informatie die de lidstaten in hun nationale strategieverslagen inzake pensioenen hebben verstrekt in overeenstemming te

¹² Landen met een aanzienlijk overschot op de kapitaalbalans kunnen door met een tekort op de lopende rekening te werken de opbrengst van andere economieën gebruiken om hun eigen pensioenen te bekostigen.

¹³ De strategieën van de lidstaten met het oog op duurzaam gezonde overheidsfinanciën worden gerapporteerd en beoordeeld in het kader van de Algemene Richtsnoeren voor het economisch beleid en het Stabiliteits- en Groeipact en dienen daarmee in overeenstemming te zijn.

brengen met de informatie in de stabiliteits- en convergentieprogramma's¹⁴, de globale richtsnoeren van het economisch beleid en de nationale actieplannen voor de werkgelegenheid. Het is van belang dat de conclusies uit de coördinatieactiviteiten op deze verschillende beleidsterreinen met elkaar overeenstemmen. In de volgende paragrafen worden de pensioenstelsels en toekomststrategieën van de lidstaten in verband met de bovenstaande vijf doelstellingen behandeld.

4.1. Doelstelling 4: de arbeidsparticipatie verhogen

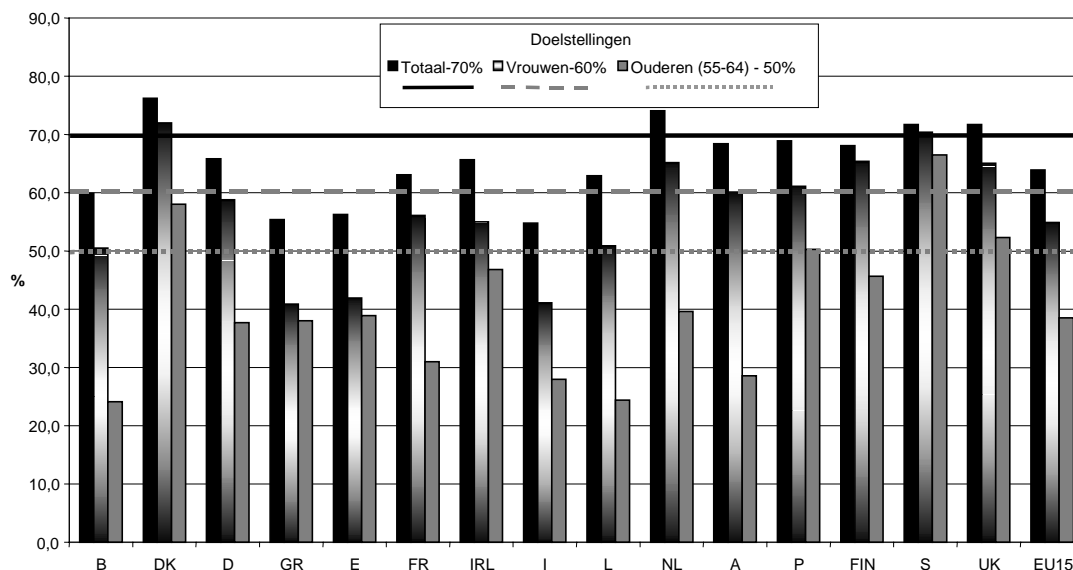
Realiseer een hoog niveau van werkgelegenheid, indien nodig, door uitgebreide hervormingen van de arbeidsmarkt zoals bepaald in de Europese werkgelegenheidsstrategie en op een wijze die strookt met de GREB.

Het verhogen van de arbeidsdeelname van mensen in de arbeidsgeschikte leeftijd die geheel of gedeeltelijk werkloos zijn, is de belangrijkste manier waarop lidstaten tegenwicht kunnen bieden aan het krimpen van de beroepsbevolking dat staat te gebeuren wanneer de eerste cohorten van de geboortegolf met pensioen gaan. De negatieve weerslag van de demografische ontwikkelingen op de arbeidsparticipatie en de potentiële economische groei is te verzachten door minder werkloosheid en een bredere participatie op de arbeidsmarkt van mensen in de arbeidsgeschikte leeftijd. De overheid kan maar weinig invloed uitoefenen op de afhankelijkheidsratio van ouderen; zelfs massale immigratie, de demografische variabele die op korte termijn nog het meest flexibel is, zou niet kunnen verhinderen dat de grijze druk op de arbeidsgeschikte bevolking enorm toeneemt. Veel belangrijker voor de houdbaarheid van een pensioenstelsel is evenwel de economische afhankelijkheidsratio, namelijk het aantal gepensioneerden in verhouding tot het aantal mensen dat betaald werk verricht. In Europa is flinke verbetering van de economische afhankelijkheidsratio mogelijk door de ambitieuze werkgelegenheidsdoelen te verwezenlijken die de Europese Raden van Lissabon en Stockholm gesteld hebben (zie afbeelding 19).

¹⁴ De stabiliteits- en convergentieprogramma's voor de herfst van 2001 waren voor de hier gegeven analyse beschikbaar; de programma's voor 2002 hebben de Commissie pas in november en december 2002 bereikt.

Afbeelding 19

Arbeidsparticipatie en de doelstellingen van Lissabon en Stockholm (2001)



Bron: EU-LFS, EUROSTAT

4.1.1. Beknopte analyse van de huidige arbeidsmarktsituatie (onbenut arbeidspotentieel)

De totale arbeidsdeelname is sinds medio jaren negentig van de afgelopen eeuw in alle lidstaten behalve Oostenrijk toegenomen en alle landen benadrukken dat zij zich ervoor gaan inzetten om de streefdoelen inzake arbeidsparticipatie te verwezenlijken, die in Lissabon en Stockholm zijn afgesproken. Diverse lidstaten spreken echter ook hun bezorgdheid uit over de recente vertraging in de groei van de arbeidsparticipatie. Bovendien dient de arbeidsdeelname in een aantal landen opzienbarend te verbeteren alvorens de globale streefdoelen zelfs maar in zicht komen. Enkele van die lidstaten (België, Spanje en Italië bijvoorbeeld) erkennen dat daarvoor nog het nodige gedaan moet worden.

Tabel 5

Voortgang ten opzichte van de streefcijfers van Lissabon en Stockholm									
	Totale arbeidsdeelname (15-64)			Arbeitsdeelname vrouwen (15-64)			Arbeitsdeelname ouderen (55-64)		
	2001	Mutatie 2000-01	Mutatie 1995-01	2001	Mutatie 2000-01	Mutatie 1995-01	2001	Mutatie 2000-01	Mutatie 1995-01
B	59,9	-0,7	3,8	50,5	-1,0	5,4	24,1	-2,2	1,2
DK	76,2	-0,1	2,8	72,0	0,4	5,3	58,0	2,3	8,2
D	65,8	0,4	1,1	58,8	0,9	3,5	37,7	0,2	0,0
GR	55,4	-0,3	0,8	40,9	-0,2	2,8	38,0	-0,7	-3,0
E	56,3	1,4	10,4	41,9	1,6	10,7	38,9	2,1	6,8
FR	63,1	1,1	3,6	56,1	1,0	4,0	31,0	0,7	1,4
IRL	65,7	0,6	11,4	55,0	0,9	13,4	46,8	1,5	7,7
I	54,8	1,1	4,0	41,1	1,5	5,7	28,0	0,3	-0,5
L	62,9	0,3	4,2	50,9	0,8	8,3	24,4	-2,3	0,7
NL	74,1	1,2	9,6	65,2	1,8	11,6	39,6	1,4	10,5
A	68,4	-0,1	-0,4	60,1	0,5	1,1	28,6	-0,2	-1,5
P	68,9	0,6	6,2	61,1	0,8	6,9	50,3	-0,7	5,3
FIN	68,1	0,9	6,4	65,4	1,1	6,4	45,7	3,7	11,2
S	71,7	0,9	1,8	70,4	1,1	1,1	66,5	1,7	4,0
UK	71,7	0,2	3,2	65,1	0,3	3,3	52,3	1,5	4,8
EU15	63,9	0,7	4,0	54,9	1,0	5,3	38,5	0,8	2,6
Streef- doel 2010	70%			Meer dan 60%			50%		

Bron: Eurostat, LFS

De drie streefcijfers inzake de arbeidsdeelname (totaal, voor vrouwen en voor ouderen) houden natuurlijk nauw verband met elkaar. De totale arbeidsdeelname kan alleen hoger worden indien onbenut arbeidspotentieel wordt ingeschakeld en dat deel van de beroepsbevolking is het gemakkelijkst te vinden onder vrouwen en ouderen in de arbeidsgeschikte leeftijd. De voortgang kan vertraging oplopen omdat een mentaliteitsverandering nodig is en doordat mensen die momenteel werkloos zijn beter inzetbaar moeten worden en er, vooral met het oog op de arbeidsparticipatie van vrouwen, aanzienlijk geïnvesteerd moet worden in opvang voor kinderen en anderen die afhankelijk zijn van hun zorg, zoals in het Griekse verslag is gesteld.

Ofschoon de werklozen in verschillende lidstaten nog steeds een omvangrijke en onmiddellijk in te zetten arbeidsreserve vormen, zal een hogere arbeidsparticipatie toch hoofdzakelijk verwezenlijkt moeten worden door de vrouwen en de ouderen in te schakelen, die momenteel niet actief zijn op de arbeidsmarkt (zie doelstelling 5 verderop). Spanje en Griekenland verwachten dat immigranten in omvangrijke mate extra arbeidsaanbod zullen leveren; dit geldt eventueel ook immigranten die reeds in het land zijn als hun positie wordt gelegaliseerd. In het Spaanse nationale strategieverlag wordt beklemtoond dat buitenlandse arbeidskrachten een belangrijke bijdrage leveren aan de gunstige financiële situatie waarin het sociaalzekerheidsstelsel zich momenteel bevindt. Het aantal buitenlanders dat onder het sociaalzekerheidsstelsel valt, is meer dan verdubbeld: van 332.000 in 1999 naar 792.000 in 2002. In Denemarken en Zweden vormt het verhogen van de arbeidsdeelname van immigranten en hun kinderen een onderdeel van de nationale strategie. In andere nationale strategieverlagen wordt evenwel weinig aandacht besteed aan immigratie en de integratie van immigranten op de arbeidsmarkt.

Aangezien de arbeidsmarkt in Denemarken en Nederland nogal krap is, wijzen deze twee landen ook op mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering en maatschappelijk uitgesloten mensen als potentiële arbeidsreserve.

Enkele lidstaten hebben de streefdoelen voor arbeidsparticipatie reeds verwezenlijkt of komen er dicht in de buurt. Dat belet hun echter niet hun inspanningen op te voeren om de arbeidsdeelname nog meer te verhogen. Zweden, Denemarken en Finland brengen hun doelstellingen inzake arbeidsparticipatie rechtstreeks in verband met de toekomstige krimp van hun beroepsbevolking. Teneinde de demografisch veroorzaakte terugval van hun arbeidsaanbod tegen te gaan, gaan deze lidstaten zich meer inzetten om iedereen in de arbeidsgeschikte leeftijd op de arbeidsmarkt in te schakelen en ervoor te zorgen dat mensen de arbeidsmarkt op jongere leeftijd betreden en op oudere leeftijd verlaten.

Een van de centrale doelstellingen op middellange en lange termijn van Oostenrijk, Duitsland, Spanje, Griekenland, Ierland, Italië, Nederland en Portugal is de arbeidsdeelname van vrouwen gestaag en structureel te doen toenemen.

4.1.2. Voornaamste geplande maatregelen om de arbeidsparticipatie te vergroten

De nationale actieplannen om de arbeidsparticipatie te vergroten worden uitgewerkt in het kader van de Europese Werkgelegenheidsstrategie. De lidstaten is verzocht om in hun nationale strategieverlag inzake pensioenen aandacht te besteden aan de belangrijkste maatregelen op het vlak van arbeidsparticipatie.

Italië en Duitsland zijn van plan hun arbeidsmarkt ingrijpend te hervormen en verwachten dat door die hervormingen de arbeidsparticipatie aanzienlijk zal stijgen en de werkloosheid zal verminderen. Denemarken is bezig met een actieplan 'Meer mensen met werk', waarvan de inzet vooral is dat het lonend moet zijn om te werken en dat de initiatieven om mensen van werk te voorzien doeltreffender en flexibeler worden.

Voor de meeste lidstaten wordt een hogere arbeidsdeelname verwacht van vele aan elkaar gekoppelde, maar wat bescheidener initiatieven en beleidsmaatregelen. Zweden onderscheidt in de algemene inspanning om de arbeidsdeelname te verhogen (waartoe ook het vaststellen van nationale streefcijfers voor de werkgelegenheid behoort) vier aspecten: 1. versterken van de fiscale arbeidsprikkels; 2. actief arbeidsmarktbeleid en doeltreffend koppelen van banen en mensen; 3. kwaliteit van werk en gezondere arbeidsomstandigheden; 4. opleiding en permanente educatie. In de inspanningen van diverse andere lidstaten ter verhoging van de arbeidsparticipatie zijn variaties op deze vier thema's terug te vinden. Finland concentreert zich op manieren om de arbeidsdeelname in het algemeen te verbeteren door een bemoedigend arbeidsklimaat te creëren, waarbij ook wordt gedacht aan dienstverlening voor betere arbeidsomstandigheden, maatregelen voor een leven lang leren, reïntegratieprogramma's en een klimaat dat gunstig is voor ondernemerschap en het starten van een bedrijf. Frankrijk bespreekt het nut voor de arbeidsparticipatie van de recentelijk aangenomen wetgeving ter bestrijding van discriminatie en ter bevordering van gelijke kansen.

Enkele landen geven gedetailleerde schattingen van de relatieve bijdrage die de verschillende maatregelen gaan leveren aan de verwezenlijking van de globale streefdoelen inzake arbeidsparticipatie. Denemarken wil circa 133.000 personen

extra in het arbeidsproces laten participeren en verwacht dat 20.000 mensen daarvan dankzij doeltreffender prikkels hun huidige werklozenbestaan inruilen voor werk, terwijl naar verwachting ongeveer de helft van de resterende 113.000 mensen afkomstig zal zijn uit de groep ouderen die hun pensionering uitstellen dankzij de nieuwe stimulansen in de regelingen voor vervroegd uittreden, arbeidsongeschiktheid en ouderdomspensioen. De andere helft zal dan naar verwachting voortkomen uit inspanningen om de arbeidsdeelname van immigranten en hun kinderen te verhogen en groepen mensen te reintegreren, die voordien maatschappelijk werden uitgesloten.

Landen waar de arbeidsparticipatie van vrouwen laag ligt (Spanje, Griekenland en Ierland bijvoorbeeld), verwachten dat die arbeidsdeelname over het algemeen hoger wordt door een combinatie van leeftijdgebonden culturele veranderingen in de rolverdeling van mannen en vrouwen, investeringen om de zorgfaciliteiten voor kinderen en andere zorgbehoevenden gestaag uit te breiden en maatregelen door middel waarvan werk en gezinsleven gemakkelijker met elkaar te combineren zijn. Ook lidstaten waar er minder aan gedaan wordt (Oostenrijk, België, Duitsland en Nederland bijvoorbeeld) benadrukken nogal eens dat meer gelijkwaardigheid op het gebied van beloning en arbeidsomstandigheden gerealiseerd moet worden.

In een aantal landen met minder goed ontwikkelde kinderopvang is vrij royale financiële steun beschikbaar voor vrouwen die hun loopbaan lange tijd onderbreken om de eerste twee à drie jaar voor hun kinderen te zorgen. Nu kan dergelijk beleid natuurlijk heel goed vooral een uiting zijn van prioriteiten in het gezinsbeleid. Gelet op de gevolgen voor de arbeidsdeelname en de moeilijkheden die veel vrouwen ondervinden wanneer zij na een lange onderbreking terug willen keren op de arbeidsmarkt, mogen we ons echter afvragen of het niet beter zou zijn die middelen te gebruiken om te investeren in een uitbreiding van de kinderopvang zodat vrouwen na hun ouderschapsverlof de arbeidsmarkt sneller weer kunnen betreden.

Diverse lidstaten (Oostenrijk, België, Duitsland, Griekenland, Spanje en Portugal bijvoorbeeld) geven korting op de socialeverzekeringspremies om aan de vraagzijde prikkels te creëren en te versterken teneinde de arbeidskansen te vergroten van mensen die moeilijk werk vinden. In Oostenrijk zijn die prikkels specifiek gericht op ouderen. Spanje verleent premievrijstelling of -verlaging aan werkgevers die vrouwen, jonge mensen of mensen ouder dan 45 jaar in dienst nemen. Ook komt aanpassing van de belastingheffing op het inkomen voor (zoals individuele fiscale behandeling, aftrekmogelijkheden) om meer prikkels te creëren aan de aanbodzijde.

Veel lidstaten nemen bovendien aan dat de recente hervormingen en de basisopzet van hun pensioen- en belastingstelsels bevorderlijk zijn voor de arbeidsparticipatie. Duitsland wijst in dit verband op de arbeidsvriendelijke aspecten van het openbare pensioenstelsel dat een hechte koppeling legt tussen de gewerkte periode en de opbouw van pensioenaanspraken en brengt onder de aandacht hoe de recente hervormingen een ander verband tussen premies en uitkeringen hebben gelegd dat sterker uitnodigt tot werk. In het verslag worden tevens de participatieverhogende effecten van de revalidatie-uitkeringen geroemd, die bedoeld zijn om mensen te helpen weer aan het werk te gaan of aan het werk te blijven. Zweden en Italië hebben hun belastingstelsel compleet omgegooid en daarmee de arbeidsprikkelende effecten en de werkvriendelijkheid van het stelsel van overheidspensioenen geweldig versterkt. Zo zijn in de meeste andere lidstaten diverse, kleinschaliger hervormingen ingevoerd waardoor sterkere prikkels worden afgegeven.

De afgelopen tien jaar is de netto immigratie uit derde landen in nagenoeg alle lidstaten omvangrijk geweest. Spanje rekent onomwonden op een blijvende instroom van immigranten om het afkalvende aantal mensen in de arbeidsgeschikte leeftijd van Spaanse afkomst aan te vullen. Ook Griekenland is van mening dat immigranten waarschijnlijk wel een positieve bijdrage zullen leveren, maar wijst er ook op dat hoewel immigranten het pensioenstelsel op de korte tot middellange termijn van meer armslag voorzien, ze toch ook hun eigen pensioenaanspraken opbouwen, die op de langere termijn natuurlijk ingewilligd moeten worden. Andere lidstaten zien in dat de positieve mogelijkheden van netto immigratie uitsluitend gerealiseerd kunnen worden wanneer immigranten in economisch en maatschappelijk opzicht volledig geïntegreerd zijn. Nederland, Zweden en Denemarken zijn voorbeelden van landen die aangeven dat het verhogen van de arbeidsdeelname van immigranten en etnische minderheden een belangrijke prioriteit is geworden.

4.1.3. Analyse van de financiële gevolgen van de beoogde stijging in de arbeidsdeelname (behalve die van ouderen) voor de pensioenstelsels

Zoals reeds vermeld, zal meer arbeidsparticipatie de toekomstige pensioenrechten doen toenemen en dus ook leiden tot een hogere pensioenaanspraak, vooral voor vrouwen, en derhalve tot hogere pensioenuitgaven. De inzet van de arbeidsreserve onder vrouwen en ouderen vergt waarschijnlijk extra investeringen en uitgaven (bijvoorbeeld voor opleidingen, kinderopvang). Aan de batenkant zullen er belasting- en premie-inkomsten zijn die geen aanleiding geven tot nieuwe aanspraken (zoals ziektekostenpremies), zal er aanzienlijk worden bespaard op overdrachten en stijgt het BBP. Het effect op de overheidsfinanciën en de economie in het algemeen is dus positief. Bovendien zal de sociale bescherming op een hoger peil komen naarmate meer vrouwen gaan werken en hun eigen pensioenrechten opbouwen omdat een gepensioneerd (echt)paar tezamen een hoger gezinsinkomen ontvangt.

Slechts een paar lidstaten geven in berekeningen aan wat het effect van een hogere arbeidsparticipatie op de pensioenuitgaven is. Frankrijk geeft schattingen waarin een stijging van de arbeidsdeelname met 1 procentpunt als gevolg heeft dat het aandeel van de pensioenuitgaven in het BBP in 2040 met 0,2 tot 0,4 procentpunt is gedaald. Ter vergelijking: indien de gemiddelde pensioneringsleeftijd één jaar later zou vallen zonder dat de pensioenaanspraak toeneemt, heeft dat als effect dat de pensioenuitgaven met 0,6% van het BBP dalen.

4.1.4. Conclusie

Alle lidstaten beschouwen hun inspanningen om de arbeidsparticipatie te verhogen als een voornaam onderdeel van hun langetermijnstrategie om toereikend pensioen betaalbaar te maken. Zelfs voor landen die momenteel goed presteren, zoals Denemarken, Zweden en het VK, is het verhogen van de arbeidsdeelname een belangrijk kenmerk van de pensioenstrategie. Zoals Italië en andere lidstaten hebben benadrukt, is een hogere arbeidsdeelname een eerste vereiste om toereikendheid te verwezenlijken en de houdbaarheidsdoelstellingen te halen. Een hogere arbeidsdeelname betekent dat de financiering van uitkeringen op de schouders van meer mensen komt te rusten en dat de uitkeringen derhalve op hetzelfde peil kunnen blijven.

Op de lange termijn is het effect van een grotere arbeidsparticipatie op de toekomstige pensioenuitgaven moeilijk te beoordelen en in de nationale strategieverslagen wordt daar over het algemeen niet uitvoerig op ingegaan. De

ramingen van het Comité voor economische politiek inzake de toename van de pensioenuitgaven omvatten echter enkele sensitiviteitsanalyses waaronder in het bijzonder een scenario dat het Lissabon-scenario is genoemd. Uitgangspunt van dit scenario was een toename van de arbeidsparticipatie per 2010 overeenkomstig de streefcijfers van Lissabon en ook daarna verdere participatiegroei. De uitkomst was dat een dergelijke continue toename van de arbeidsparticipatie ongeveer een derde van de groei van de pensioenuitgaven volgens het nulscenario zou opvangen, waarmee de uitgavengroei op ongeveer 2 procentpunt van het BBP zou uitkomen, tegen iets meer dan 3 procentpunt in het nulscenario. Met andere woorden, een hogere arbeidsparticipatie kan de financiële problematiek van de vergrijzing slechts verlichten, niet volledig compenseren. Een OESO-onderzoek geeft een vergelijkbare uitkomst, namelijk de schatting dat een geleidelijke toename van de arbeidsdeelname met 5 procentpunt gemiddeld de toename in de verhouding van pensioenuitgaven tot het BBP zou terugbrengen met ongeveer 0,5 procentpunt ten opzichte van het nulscenario, dat wil zeggen, ongewijzigd beleid.

Het spreekt vanzelf dat verhoging van de arbeidsparticipatie (vooral van vrouwen en ouderen) merkbaarder gevolgen zal hebben in die lidstaten waar de meeste ruimte bestaat voor vermindering van de afhankelijkheid van sociale uitkeringen en vroege pensionering. Aangezien in een aantal van die landen ook de vergrijzing sterker speelt dan elders, is het verhogen van de arbeidsdeelname van cruciaal belang voor het globale beleid ten aanzien van vergrijzing, zeker in de komende twintig jaar, waarin het effect van de pensionering van de babyboomers hierdoor minder rechtstreeks financieel voelbaar zal zijn.

De meeste nationale strategieverslagen bevatten wel een algemene beschrijving van de inspanningen om de arbeidsparticipatie te vergroten, maar koppelen die alleen aan pensioenen in brede zin. Daarnaast zij opgemerkt dat als er al een arbeidsreserve wordt gesignaleerd, dat meestal zeer globaal gebeurt en er nauwelijks wordt ingegaan op hoe die reserves kunnen worden ingezet en welke kosten daarmee gemoeid zouden zijn. Hoewel de lidstaten onderstrepen dat meer arbeidsparticipatie van belang is, is voor het bereiken van de streefcijfers van Lissabon in de meeste lidstaten kennelijk verdere hervorming van de arbeidsmarkt nodig. Bovendien zal het halen van deze streefdoelen op zich het probleem van de betaalbaarheid van het pensioenstelsel niet oplossen.

4.2. Doelstelling 5: de arbeidzame levensfase verlengen

Verzekeren dat, naast de arbeidsmarkt en economische politiek, alle relevante sectoren van de sociale bescherming, met name de pensioenstelsels, doeltreffende stimulansen bieden voor de participatie van oudere werknemers; dat werknemers niet aangemoedigd worden vervroegd met pensioen te gaan en niet gestraft worden als ze ook na de normale pensioengerechtigde leeftijd nog op de arbeidsmarkt blijven; en dat de pensioenstelsels de keuze voor geleidelijke pensionering mogelijk maken.

Niet alleen is het vergroten van de arbeidsdeelname in het algemeen belangrijk en noodzakelijk om de voorbijgaande demografische problematiek van de pensionering van de naoorlogse geboortegolf te ondervangen, ook de stijgende levensverwachting vergt maatregelen ten aanzien van de verhouding tussen arbeidzame jaren en pensioenjaren. De arbeidzame levensfase moet worden verlengd, wat een sociaal en financieel aanvaardbare aanpak is van het betaalbaarheidsprobleem. Zweden is hier

heel stellig in: "...aangezien de gemiddelde levensverwachting stijgt en de gezondheid verbetert, zou het werkzame leven ook langer mogen duren." Het is niet mogelijk de lage leeftijd waarop mensen momenteel daadwerkelijk met pensioen gaan te handhaven zonder ofwel de pensioenpremies en de belastingen te verhogen, ofwel de pensioenuitkeringen te verlagen.

De afgelopen tientallen jaren zijn de tendensen echter volkomen tegengesteld geweest aan wat nodig is voor een houdbaar pensioenstelsel. Terwijl de gemiddelde levensverwachting op de leeftijd van 65 jaar elke tien jaar met ruim een jaar is blijven stijgen, is de gemiddelde leeftijd waarop mensen daadwerkelijk met pensioen gaan zelfs nog sneller gedaald, met als gevolg dat er een aanzienlijke kloof is ontstaan tussen de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd en de gemiddelde leeftijd waarop mensen in werkelijkheid stoppen met werken. Dertig jaar geleden lag de arbeidsdeelname van het oudere (mannelijke) deel van de beroepsbevolking van 55 tot 65 jaar in de lidstaten van de EU slechts 10 tot 15 procentpunt lager dan die van werkende mensen in de kracht van hun leven. Momenteel is dat verschil in diverse lidstaten uitgelopen tot 40 à 50 procentpunt. De tendens om de arbeidsmarkt op steeds jongere leeftijd te verlaten heeft zich in alle lidstaten voorgedaan, vaak ook als gevolg van spanningen op de arbeidsmarkt waarop met overheidsbeleid en collectieve onderhandelingspraktijken is gereageerd door vervroegd uittreden gemakkelijker te maken.

Er is al een ombuiging te zien in deze ontwikkeling. Het beleid in de lidstaten is nu toegesneden op grotere arbeidsdeelname van ouderen, waarbij in de laatste jaren een zekere vooruitgang onmiskenbaar is. Voor het behoud van een voldoende groot arbeidsaanbod ondanks de vergrijzing en het krimpende aantal werkende mensen in de kracht van hun leven moet de arbeidsdeelname van ouderen en daarmee de leeftijd waarop men daadwerkelijk de arbeidsmarkt verlaat hoger worden. Ofschoon de werkgevers in het tekort aan jongere arbeidskrachten waarschijnlijk een economische aanleiding zien voor beter leeftijdsmanagement op de werkplek en de arbeidsmarkt dan tot nu toe, zal marktwerking alleen niet de nodige veranderingen teweegbrengen. Wijziging van de heffings- en uitkeringsregels (vooral op pensioengebied) om de pensioenbeslissingen van werkgevers en werknemers te beïnvloeden is van cruciaal belang voor het pensioneringsgedrag en dus ook het arbeidsaanbod. Deze kwesties vormen eveneens een belangrijk aandachtspunt in de Europese Werkgelegenheidsstrategie en de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.

Omdat de leeftijd waarop men de arbeidsmarkt feitelijk verlaat momenteel in alle landen veel lager is dan de wettelijke pensioenleeftijd is het niet noodzakelijk die wettelijke pensioenleeftijd te verhogen om de arbeidzame levensfase te verlengen. Het is zelfs maar de vraag of er wel een standaardleeftijdsgrens moet zijn waarop mensen met pensioen horen te gaan. Het Verenigd Koninkrijk stelt traditionele opvattingen omtrent het patroon van het werkzame leven en de abrupte overgang van werk naar pensioen ter discussie en oppert dat gepensioneerden niet beschouwd dienen te worden als een aparte bevolkingsgroep aan wier productieve leven een einde is gekomen. Ook andere landen komen tot een soepeler opstelling wat de pensioenleeftijd betreft en herzien de prikkels in het pensioenstelsel zodanig dat langer werken lonender wordt. Zweden is hiermee al heel ver.

Ieder mens heeft andere behoeften en voorkeuren. Daarnaast is flexibiliteit met betrekking tot de pensioneringsleeftijd eveneens van belang om huwelijks- en levenspartners ertoe in staat te stellen hun pensioen zo goed mogelijk te regelen.

Zoals reeds werd onderkend in een aanbeveling van de Raad van 10 december 1982 *betreffende de beginselen van een communautair beleid inzake de pensioenleeftijd*, vormen flexibel en geleidelijk pensioneren dus op zichzelf al wenselijke doelen.

4.2.1. *De huidige participatie van ouderen op de arbeidsmarkt*

In afbeelding 19 en tabel 5 (zie doelstelling 4 hiervoor) is te zien dat het verschil tussen het gemeenschappelijke streefcijfer inzake arbeidsparticipatie enerzijds en de werkelijke arbeidsdeelname in de EU in haar geheel anderzijds het grootst was bij de groep oudere arbeidskrachten (55-64 jaar). Het streefdoel van Barcelona om de leeftijd waarop men daadwerkelijk met pensioen gaat tegen 2010 met vijf jaar te verhogen, getuigt van nog meer ambitie. In 2001 was het verschil in vier lidstaten (België, Italië, Luxemburg en Oostenrijk) meer dan 20 procentpunt ten opzichte van het streefdoel en in vijf andere lidstaten (Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk en Nederland) meer dan 10 procentpunt. De EU in haar geheel vertoonde in 2001 een verschil van 11,5 procentpunt.

In de periode tussen 1995 en 2001 steeg de arbeidsdeelname van oudere arbeidskrachten in alle lidstaten op drie na (Griekenland, Italië en Oostenrijk). De EU in haar geheel tekende een verbetering op van 2,6 procentpunt, waarbij de arbeidsdeelname in twee lidstaten meer dan 10 procentpunt toenam (Finland en Nederland) en in vier andere landen meer dan 5 procentpunt (Denemarken, Spanje, Ierland en Portugal). De tendens om eerder met pensioen te gaan is dus omgebogen, hoewel het tempo van de hervormingen sterk zou moeten toenemen om de in Stockholm en Barcelona bepaalde streefcijfers voor de arbeidsdeelname van ouderen te halen. Onontbeerlijk in dit opzicht is een pensioenhervorming die minder uitnodigt om vroeg met pensioen te gaan en stimuleert tot doorwerken. Veel landen zijn van mening dat de arbeidsdeelname van ouderen is toegenomen en dat het tijdstip van pensionering is uitgesteld door hervormingen als het opheffen van regelingen voor vervroegde pensionering en het verhogen van de leeftijdsgrens voor vervroegd pensioen.

Tabel 6 geeft een overzicht van de participatie van arbeidskrachten (totaal mannen en vrouwen) in verschillende leeftijdscategorieën vanaf de leeftijd van 50 jaar tot ouder dan 70 jaar. Op basis van onderzoeksgegevens betreffende de beroepsbevolking geeft de tabel eveneens een schatting van de leeftijd waarop de arbeidsmarkt daadwerkelijk verlaten wordt.

Tabel 6 – Arbeidsparticipatie en gemiddelde leeftijd waarop men de arbeidsmarkt verlaat in 2001

	Arbeidsparticipatie					Gemiddelde leeftijd waarop men de arbeidsmarkt verlaat 2000/2001		
	50-54	55-59	60-64	65-69	70+	Vrouwen	Mannen	Totaal
B	66,5	39,3	12,4	3,0	0,6	57,3	58,5	58,1
DK	83,9	77,3	34,1	11,7	1,6	63,0	63,7	63,6
D	81,6	66,7	22,7	5,3	1,6	61,4	61,7	61,6
GR	64,3	50,2	30,6	10,7	2,1	58,5	61,9	60,4
E	65,6	52,0	31,4	4,0	0,5	61,3	61,5	61,4
F	80,8	52,7	10,2	2,1	0,6	58,6	58,7	58,7
IRL	67,3	56,2	37,6	15,0	4,7	62,8	64,9	64,3
I	63,0	38,0	18,7	6,4	1,9	60,3	60,4	60,4
L	66,7	39,5	8,9	3,4 ¹⁾	0,0 ²⁾	56,0	58,0	57,5
NL	74,9	58,2	46,0	28,4	14,8	61,0	61,9	61,7
A	76,1	44,6	12,3	5,6	1,8	60,3	60,9	60,9
P	76,6	58,2	46,0	28,4	14,8	64,2	64,0	64,5
FIN	86,1	69,2	26,9	5,7	0,7	61,6	62,4	62,2
S	87,9	82,8	49,9	14,2	1,8	62,7	63,3	63,2
UK	79,5	66,8	39,0	10,9	2,4	62,0	64,2	63,2
EU15	75,1	57,1	24,7	6,8	1,8	<i>n.v.t.</i>	<i>n.v.t.</i>	<i>n.v.t.</i>

¹⁾ Cijfers 2000

Bron: Eurostat, LFS

De gemiddelde leeftijd waarop men de arbeidsmarkt verlaat is berekend volgens de methode in Peter Scherer, *Labour market and social policy – occasional papers No. 49: Age of withdrawal from the labour force in OECD countries*, OECD, DEELSA/ELSA/WD(2001)2 van 11 januari 2002. Hiertoe is de methode aangepast in die zin dat de leeftijdsgroepen van vijf jaar zijn gewijzigd in eenjaarsgroepen.

Deze gegevens geven duidelijk aan dat het tijdstip van beëindiging van het arbeidzaam leven wel wordt beïnvloed, maar niet wordt bepaald door de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd. Men moet echter voor ogen houden dat het verlaten van de arbeidsmarkt niet noodzakelijkerwijs hetzelfde is als met pensioen gaan en evenzo dat het blijven deelnemen aan de arbeidsmarkt niet betekent dat er niet tegelijkertijd pensioen wordt genoten. Integendeel, de periode van werk en pensioen kunnen elkaar overlappen en te verwachten is dat als in de toekomst deeltijdpensionering en het samenvallen van inkomen uit arbeid en pensioen wel gebruikelijker zullen zijn, deze overlap in omvang zal toenemen. Waarschijnlijk zal daarom de leeftijd waarop men de arbeidsmarkt verlaat, de indicator waarop de in tabel 6 weergegeven cijfers berusten, een minder betrouwbare indicator worden van de effectieve pensioenleeftijd, dat wil zeggen de gemiddelde leeftijd waarop mensen met pensioen gaan.

De lidstaten vertonen grote verschillen in waar de drempel ligt en de omvang van de afname. Terwijl de arbeidsdeelname in de leeftijdscategorie 55-59 jaar in sommige landen nog rond de 80% is, ligt die in andere lidstaten op minder dan de helft van dat percentage. In sommige landen gaat de arbeidsdeelname bij de overgang van de ene leeftijdscategorie naar de andere ineens steil omlaag; in andere lidstaten verloopt die daling geleidelijker.

Deze verschillen weerspiegelen een breed scala aan socialezekerheidsregelingen (voor vervroegd uitreden, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid bijvoorbeeld) en verbanden tussen heffingen en uitkeringen. Toch spelen ook andere factoren een rol. Er blijkt een aan het cohort gebonden effect te zijn: in de landen waar vrouwen in de jaren zestig en zeventig van de afgelopen eeuw de arbeidsmarkt massaal begonnen te

betreden, is het voor een aanzienlijk deel aan hun te danken dat de arbeidsdeelname van oudere arbeidskrachten er momenteel hoger ligt. Dit zou tot op zekere hoogte kunnen verklaren waarom Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk beter presteren dan andere lidstaten. In andere landen is de participatie van vrouwelijke arbeidskrachten eerst in de jaren tachtig van de vorige eeuw rap toegenomen; die cohorten zouden de arbeidsdeelname van oudere arbeidskrachten de komende tien tot twintig jaar kunnen verhogen. Dat vrouwen geneigd zijn de arbeidsmarkt vroeger te verlaten dan mannen wegens gezondheidsproblemen (of om tegelijk met hun man of partner met pensioen te gaan) wordt in sommige landen waar de arbeidsdeelname van vrouwelijke vijftigers en zestigers nu al hoog is echter problematisch geacht. In sommige lidstaten geven de verschillen in de arbeidsdeelname van mannen en vrouwen ook een sekseverschil in de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd weer.

4.2.2. *Streefcijfers arbeidsparticipatie oudere arbeidskrachten voor de middellange en lange termijn*

Het merendeel van de lidstaten geeft aan dat ze zich willen inzetten om de streefcijfers van Stockholm te verwezenlijken. Slechts enkele landen vermelden ook het streefcijfer van Barcelona (namelijk de pensioenleeftijd met vijf jaar verhogen). Geen enkel land dat het streefdoel van Barcelona onderschrijft, geeft uitgewerkte plannen om het streefdoel te halen. Slechts enkele lidstaten (Nederland, Finland en Italië) hebben een gekwantificeerd streefdoel vastgelegd om de arbeidsdeelname van oudere arbeidskrachten te verhogen.

Bij gebrek aan gekwantificeerde streefdoelen doen sommige landen, zoals Duitsland, verslag van hun algemene strategie om een hoge arbeidsparticipatie gedurende de hele arbeidzame levensfase te bereiken. Het Verenigd Koninkrijk benadrukt dat de arbeidsdeelname er al overeenkomt met de streefdoelen van Lissabon en Stockholm, maar wil met voorrang de arbeidsparticipatie van 50-plussers per 2006 verder verhogen. In hoeverre de lidstaten zich opmaken om tot een hogere arbeidsdeelname voor oudere arbeidskrachten te komen is niet afhankelijk van hun huidige prestaties. Zweden bijvoorbeeld, dat met een arbeidsdeelname van 66,5% voor ouderen van 55-64 jaar een ruime voorsprong heeft op alle andere lidstaten, merkt op dat het arbeidsaanbod van oudere arbeidskrachten de afgelopen tien jaar is gedaald omdat meer mensen het arbeidsproces via een arbeidsongeschiktheidsuitkering of via een pensioneringsregeling met de werkgever verlaten en betreurt het dat in 2001 maar 55% van de bevolking van 60 tot 65 jaar deel uitmaakte van de beroepsbevolking.

4.2.3. *Maatregelen om de arbeidsdeelname van oudere arbeidskrachten te verhogen*

In principe erkennen alle lidstaten dat het noodzakelijk is mensen langer te laten doorwerken. Toch geven de nationale strategieverslagen merendeels geen formele analyse van de wijze waarop het bouwsel van heffingen en uitkeringen uitnodigt langer te blijven werken. Niettemin komt in vele nationale strategieverslagen naar voren dat pensioenstelsels regels bevatten die werken ontmoedigen en met welke maatregelen dat ontmoedigingseffect kan worden tegengegaan.

Veel lidstaten hebben reeds allerlei maatregelen genomen of gepland om mensen aan te moedigen langer te blijven werken. Die maatregelen omvatten zeer uiteenlopende initiatieven zoals: het afschaffen van regelingen voor vervroegd uittreden; het invoeren van actuariële verlagingen voor vervroegd uittreden; het invoeren van premieverplichtingen voor mensen die ervoor kiezen vervroegd uit te treden; het

verscherpen van de criteria voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering, een verlengde werkloosheidsuitkering of een werkloosheidspensioen; het belonen van mensen die na een bepaalde leeftijd blijven werken met een hoger aangroepercentage; en het invoeren van regelingen voor flexibele pensionering, waarbij de wettelijke pensioenleeftijd wordt afgeschaft en flexibele regelingen voor deeltijdwerk worden toegestaan. Tabel 7 geeft een overzicht van pensioneringsleeftijden en de mogelijkheid een pensioen te combineren met een inkomen uit arbeid.

Tabel 7

Flexibiliteit in pensionering in algemene regelingen van de eerste pijler (Bron: MISSOC)				
	Vervroegde pensionering	Reguliere pensioenleeftijd	Uitstel van pensioen	Combinatie met inkomen uit arbeid
B	Vanaf 60 (mits 28 jaar gewerkt; wordt in 2005 verhoogd naar 35 jaar)	Mannen: 65; vrouwen: 62 (65 in 2009)	Geen uitstel van pensioen	Pensioenuitkering wordt verlaagd als jaarinkomen uitkomt boven bepaald bedrag, dat hoger is voor 65-plussers.
DK	Geen vervroeging openbaar ouderdomspensioen Aanvullend pensioen (ATP) vanaf 65 (met actuariële verlaging)	Openbaar ouderdomspensioen: 65 Aanvullend pensioen (ATP): 67	Openbaar ouderdomspensioen: geen uitstel mogelijk Aanvullend pensioen (ATP): tot drie jaar	Geleidelijke verlaging bij jaarinkomen van meer dan €30.000
D	Op strikte voorwaarden tot 2011 vanaf 60 met 35 verzekeringsjaren, vanaf 63 met actuariële verlaging van 0,3% per maand, vanaf 63 voor ernstig arbeidsongeschikten	65	Uitstel mogelijk	Ja, vanaf 65 Tot 65 verlaagd pensioen indien jaarinkomen een bepaald bedrag overschrijdt
GR (na 1-1-1993 verzekerden)	Volledig pensioen: vanaf 60 (fysiek zwaar werk) Gedeeltelijk pensioen: vanaf 60	65	Geen uitstel van pensioen	Verlaagde pensioenuitkering
E	Vanaf 60 (voor mensen die al vóór 1-1-1967 verzekerd waren)	65	Geen bovengrens	Bij betaald werk wordt pensioenuitkering opgeschort. Deelpensioen en deeltijdwerk mogen gecombineerd worden.
F	Geen vervroegde pensionering	60 ¹	Vanaf 65	Verbonden aan voorwaarde. Geen pensioenuitkering indien werkzaam bij laatste werkgever.
IRL	Geen vervroegde pensionering	Ouderdomspensioen: 65 Premieplichtig ouderdomspensioen: 66	Geen uitstel van pensioen	Ja, vanaf 66

Flexibiliteit in pensionering in algemene regelingen van de eerste pijler (Bron: MISSOC)				
	Vervroegde pensionering	Reguliere pensioenleeftijd	Uitstel van pensioen	Combinatie met inkomen uit arbeid
I	Na 37 jaar premieafdracht of vanaf 57 na 35 jaar premieafdracht (werknemers particuliere sector)	Oud inkomensgerelateerd stelsel: mannen: 65, vrouwen: 60 Nieuwe beschikbare-premieregeling: actuariel bepaalde uitkering vanaf 57 voor mannen en vrouwen	Geen bovengrens	Mogelijk na 40 jaar premieafdracht of vanaf reguliere pensioenleeftijd. Verder alleen voor zelfstandigen met verlaagd pensioen
L	Vanaf 60 (na 480 maanden verzekerdheid of bijgetelde perioden) Vanaf 57 (480 maanden verzekerd)	65	Tot 65	Ja, bij normaal ouderdomspensioen. Bij vervroegde pensionering: inkomen tot max. eenderde van minimumloon
NL	Geen vervroegde pensionering	65	Geen uitstel van pensioen	Ja
A	Mannen: 61½ Vrouwen: 56 (61½ vanaf 2029)	Mannen: 65 Vrouwen: 60 (65 vanaf 2033)	Geen beperkingen	Regulier pensioen: ja. Vervroegd pensioen: einde uitkering bij inkomsten van meer dan €302 per maand
P	Vanaf 55 (verlaagde pensioenuitkering na 30 jaar premieafdracht) Vanaf 60 (werklozen) Vanaf 55 (werklozen, verlaagde uitkering) Vanaf 55 (ongezonde werkomstandigheden in bepaalde beroepen)	65	Is mogelijk	Ja
FIN	Vanaf 60	65	Geen maximale leeftijdsgrens	Ja
S	Vanaf 61 met actuariële verlaging	65, met recht om tot 67 te blijven	Geen maximale leeftijdsgrens	Ja
UK	Geen vervroegde pensionering	Mannen: 65 Vrouwen: 60 (65 vanaf 2020)	Maximaal 5 jaar. Vanaf 2010 is uitstel onbeperkt mogelijk	Ja
1 Ondanks de lagere pensioenleeftijd is in Frankrijk 40 jaar premieafdracht nodig voor een volledig pensioen				

De Deense 'pre-vut-regeling' (een overgangsuitkering voor mensen van 50 tot 60 jaar, die werkloos waren geworden na minstens 25 jaar van de laatste 30 jaar premie te hebben afgedragen voor de werkloosheidsregeling) is in 1996 gesloten voor nieuwe gegadigden en zal in 2006 volledig zijn beëindigd. Sinds de Deense vrijwillige regeling voor vervroegd uittreden in 2001 is gewijzigd, zijn mensen verplicht premie voor de regeling af te dragen als zij vervroegd willen uittreden, waarmee de prikkel om langer te blijven werken sterker is geworden.

Finland heeft besloten om de pensioenregeling bij werkloosheid tussen 2009 en 2014 geleidelijk te beëindigen. Dankzij deze regeling konden werklozen op zestigjarige leeftijd met pensioen. Ze hadden dan al maximaal vijf jaar lang een verlengde werkloosheidsuitkering ontvangen. Tevens heeft Finland besloten de regeling voor individuele vervroegde pensionering (wegens arbeidsongeschiktheid, op zachte voorwaarden) eind 2003 op te heffen.

Duitsland is bezig om reducties (3,6% van de uitkering per jaar) in zijn pensioenstelsel in te voeren voor iedereen die vóór het bereiken van de leeftijd van 65 jaar met pensioen gaat. In Frankrijk ligt de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd weliswaar op 60 jaar, maar moet men ook een volledig premieverleden van 40 jaar (37½ in regelingen voor de publieke sector) kunnen aantonen; als mensen vóór de leeftijd van 65 jaar met pensioen wensen te gaan en geen volledig premieverleden hebben opgebouwd, worden zij gekort op hun pensioenuitkering. Aan de andere kant kan iemand die wel al een volledig premieverleden heeft na de leeftijd van 60 jaar maar in beperkte mate pensioenrechten bijverdienen.

Oostenrijk heeft de arbeidsprikkels trachten te versterken met een aantal wijzigingen, waaronder het verhogen van de leeftijd waarop de wet vervroegde uittreding toelaat, het afschaffen van de mogelijkheid om wegens gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid vervroegd uit te treden, het verhogen van de kortingen op de uitkering bij pensionering vóór de reguliere pensioenleeftijd van 60 jaar voor vrouwen en 65 jaar voor mannen, evenals het verhogen van de extra pensioenuitkering bij pensionering na de reguliere pensioenleeftijd. Verder is de wettelijke bepaling geschrapt, op grond waarvan het mensen die een pensioenuitkering ontvangen, verboden werd te werken. De financieel voordelige mogelijkheid om de arbeidsmarkt vóór het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd geleidelijk aan te verlaten door deeltijds te gaan werken, wordt daarentegen gehandhaafd. Deze maatregelen van Oostenrijk zijn exemplarisch voor de vaak sterk vergelijkbare aanpak in diverse andere lidstaten.

Ofschoon veel pensioenstelsels door deze maatregelen ingrijpend veranderen, zijn ze lang niet voldoende om alle mogelijkheden voor vervroegd uittreden weg te nemen of de actuariële neutraliteit van pensioenbeslissingen te waarborgen. Terwijl eerder met pensioen gaan financieel steeds meer ontmoedigd wordt, is vooral de beloning voor langer werken nogal eens aan de lage kant, waardoor de belasting op langer werken impliciet behoorlijk hoog blijft.

De problematiek van de lidstaten is niet alleen van politieke aard maar heeft ook veel van doen met een zwakke werking van de arbeidsmarkt. Regelingen voor vervroegd uittreden zijn ingesteld als antwoord op arbeidsmarktproblemen die anders wel zouden doorwerken in andere onderdelen van het socialezekerheidsstelsel, met name de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Enkele landen hebben flankerende maatregelen op de arbeidsmarkt getroffen om te voorkomen dat mensen die op latere leeftijd werkloos werden onevenredig hard worden getroffen en om de arbeidskansen van oudere arbeidskrachten te vergroten.

Griekenland zet uiteen dat prikkels in het Griekse pensioenstelsel er de oorzaak van zijn dat mensen zo vroeg mogelijk officieel uit dienst treden om vervolgens met een officieuze status door te werken terwijl ze een pensioenuitkering ontvangen. Voortijdige pensionering is er inderdaad gemeengoed en de wettelijke pensioenleeftijd (65 jaar voor mannen, 60 jaar voor vrouwen) is alleen in theorie van betekenis. In 1998 ging minder dan 20% op de reguliere leeftijd met pensioen, terwijl 80% gebruik maakte van andere voorzieningen, waaronder arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Ook Italië signaleert problemen met niet-aangegeven werkzaamheden van gepensioneerden en zint op maatregelen om werkende gepensioneerden weer in het officiële economische circuit te krijgen.

De arbeidsmarkt wordt niet alleen vroeg verlaten met behulp van regelingen voor vervroegde uittreding. Langlopende uitkeringen op grond van werkloosheid,

arbeidsongeschiktheid en ziekte fungeren als alternatief. Vaak moeten dan ook de voorwaarden van verschillende regelingen worden gewijzigd om vervroegd uittreden in deze ruime feitelijke zin minder gemakkelijk te maken. Dat kan geïllustreerd worden aan de hand van de Nederlandse situatie. In Nederland is de regering momenteel van plan een pakket initiatieven in te voeren om een aantal factoren aan te pakken die langer werken ontmoedigen. Het pakket omvat de afschaffing van de gunstige fiscale behandeling van particuliere vutregelingen met omslagdekking, een vermindering van het aantal ouderen dat aanspraak maakt op een werkloosheidsuitkering (methode: ontslag van werknemers van 57½ en ouder ontmoedigen door werkgevers te verplichten om mee te betalen aan de werkloosheidsuitkeringen en door mensen van 57½ en ouder opnieuw te verplichten werk te zoeken), een algemene hervorming om ervoor te zorgen dat er minder (oudere) mensen de arbeidsongeschiktheidsregeling instromen, de invoering van prikkels aan de vraagzijde voor het inhuren en aanhouden van oudere arbeidskrachten door werkgevers gericht belastingvermindering te verlenen.

Ook via een regeling voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is het mogelijk de arbeidsmarkt langs een omweg te verlaten, afhankelijk van hoe strikt de criteria worden toegepast. In verschillende landen (Denemarken, Duitsland, Nederland, Griekenland, Luxemburg, Oostenrijk en Zweden) is of wordt de arbeidsongeschiktheidsregeling herzien teneinde tot striktere voorwaarden voor toekenning van een arbeidsongeschiktheidsuitkering te komen, de reïntegratiemaatregelen te versterken en passend ander werk aan te bieden in plaats van een uitkering te verlenen.

In verschillende lidstaten is de pensioneringsleeftijd en de overgang van werk naar pensioen flexibeler gemaakt. De nieuwe pensioenstelsels van Italië en Zweden gaan daarin het verst: de benadering op basis van de 'calculatorische beschikbare premie' garandeert een sterke actuariële koppeling tussen de premies en de uitkeringen en biedt iedereen de mogelijkheid om voor zichzelf uit te maken wanneer en bij welk pensioeninkomen er wordt gestopt met werken. Tegelijkertijd werkt de actuariële koppeling tussen premies en uitkeringen in de pensioenregeling als een krachtige prikkel voor arbeidsdeelname.

In Finland is vanaf 2005 een flexibele pensioneringsleeftijd van kracht, namelijk tussen 62 en 68 jaar, en gaan de pensioenrechten van mensen van die leeftijd met hogere aangroepercentages omhoog. Ook in Luxemburg worden hogere aangroepercentages op de pensioenrechten van oudere arbeidskrachten toegepast. Het Verenigd Koninkrijk benadrukt dat mensen een wettelijk staatspensioen kunnen ontvangen terwijl ze blijven werken en ook de uitkering kunnen uitstellen om meer op te bouwen. In veel lidstaten blijft de pensionering echter star geregeld en ontvangen mensen die langer blijven werken geen beloning die in actuariële opzicht billijk te noemen is.

De vele wijzigingen in de pensioenstelsels en andere regelingen die oudere arbeidskrachten in staat stellen de arbeidsmarkt te verlaten, gaan soms vergezeld van inspanningen om een mentaliteitsverandering bij werkgevers en werknemers teweeg te brengen. Het Verenigd Koninkrijk zet in zijn verslag uiteen dat de regering een aantal initiatieven voor 'actief ouder worden' bevordert. Dit loopt van de campagne *Age Positive* ter bestrijding van leeftijdsdiscriminatie in de aanloop naar 2006 wanneer er nieuwe wetgeving terzake wordt aangenomen, tot een nieuw pakket (*New Deal*) voor 50-plussers die werk zoeken en het uitwisselen tussen werkgevers van goede werkmethoden rond flexibele pensioneringsregelingen.

Natuurlijk vergt het verhogen van de arbeidsdeelname van ouderen en van de leeftijd waarop zij daadwerkelijk met pensioen gaan méér dan wat aanpassingen in de parameters van pensioenstelsels. In hun gezamenlijk verslag voor de Europese Raad van Barcelona van maart 2002 inzake *verhoogde arbeidsparticipatie en bevordering van arbeidsdeelname door ouderen* benadrukten de Raad en de Commissie dat participatie op de arbeidsmarkt afhankelijk is van de interactie tussen vier factoren: de beschikbaarheid en de aantrekkelijkheid van werk; de som van de financiële prikkels; onderwijs en opleiding; een ondersteunende omgeving van zorgfaciliteiten, vervoer en begeleiding. In het verslag werd derhalve een complete strategie aanbevolen voor grotere arbeidsparticipatie op basis van een dynamische benadering van de levenscyclus om mensen tijdens hun hele levensloop zo veel mogelijk in staat te stellen actief te zijn op de arbeidsmarkt. Voor een langer werkzaam leven is het nodig dat het vermogen om te werken en de inzetbaarheid gedurende de hele arbeidsgeschikte levensfase op een hoog niveau gehandhaafd blijven dankzij een pakket maatregelen om meer banen en werk van hogere kwaliteit te bieden, werken lonend te maken, arbeidsvaardigheden en aanpassingsvermogen te bevorderen en iedereen een reële kans op werk te bieden.

4.2.4. *Beoordeling van de financiële gevolgen van langer werken*

De hervormingen die worden uitgevoerd en zijn gepland om mensen te stimuleren langer te blijven werken, zijn belangrijke stappen in de goede richting, ook al wordt de uitkomst over het algemeen niet getoetst. In veel gevallen lijkt er ook sprake te zijn van wanverhouding tussen de genomen of beoogde initiatieven en de ingrijpende stijging in de arbeidsdeelname en daarmee in de premies die noodzakelijk is met het oog op de financiële problematiek van de pensioenstelsels.

Enkele landen geven echter wel een belangwekkende kwalitatieve beoordeling. Zo oordeelt Denemarken dat de afschaffing van de pre-vut-regeling en de aanscherping van de criteria voor een uitkering op grond van arbeidsongeschiktheid of vervroegde pensionering niet hebben geleid tot een hoger werkloosheidscijfer onder oudere arbeidskrachten, waarmee het suggereert dat bij een toename van het arbeidsaanbod de arbeidsparticipatie wel degelijk toeneemt. Sommige landen zijn van oordeel dat de arbeidsparticipatie niet dermate kan worden vergroot dat die op zichzelf de verwachte toename in de pensioenuitgaven voor een belangrijk deel kan neutraliseren; een hogere arbeidsdeelname kan alleen de verwachte stijging in de toekomstige uitgaven afvlakken.

De werkgroep vergrijzing van het Comité voor economische politiek heeft enkele sensitiviteitsanalyses uitgevoerd van de gevolgen die het verhogen van de effectieve pensioenleeftijd heeft voor de pensioenuitgaven. Een belangrijke bevinding was dat het effect op de pensioenuitgaven sterk afhankelijk is van hoe het pensioenstelsel ontworpen is en hoe een verhoging zal worden bewerkstelligd. Preciezer gezegd: het hangt ervan af of een verhoging van de leeftijd waarop men daadwerkelijk met pensioen gaat, wordt verwezenlijkt zonder extra pensioenrechten toe te kennen. Indien een verhoging van de effectieve pensioenleeftijd met bijvoorbeeld één jaar kan worden bewerkstelligd zonder hogere vervangingsratio, bijvoorbeeld door uitstel van een arbeidsongeschiktheidsuitkering of een ander niet-actuarieel vervroegd pensioen op basis van verleende aanspraken, zou de verwachte stijging van de pensioenuitgaven 0,6 tot 1 procentpunt van het BBP lager uitvallen (ten opzichte van ongewijzigd beleid). Uitstel van de effectieve pensionering met één jaar zou derhalve gemiddeld ongeveer 20% van de verwachte stijging in de pensioenuitgaven in 2050

opvangen. Met andere woorden: door de effectieve pensioenleeftijd met vijf jaar te verhogen (zonder verdere opbouw van pensioenrechten) en daarmee gehoor te geven aan de oproep van de Europese Raad van Barcelona, zouden in het algemeen de pensioenuitgaven van overheidswege op het huidige peil kunnen worden gehouden. Indien dat ene jaar langer werken echter leidt tot hogere pensioenrechten, wat vooral bij een beschikbarepremieregeling dikwijls het geval zal zijn, zou dit veel minder uitmaken voor de pensioenuitgaven. Zelfs dan zou een dergelijke hervorming nog gunstig uitpakken in de zin dat er meer premie wordt afgedragen en het rendement stijgt. Bovendien zouden gepensioneerden daarmee de kans krijgen hun levensstandaard te behouden of zelfs verhogen.

Aangezien veel van de maatregelen waarvan melding is gemaakt in de nationale strategieverslagen heel recent zijn, zijn de zichtbare resultaten nog vrij bescheiden (in de meeste landen) of zo goed als afwezig (in sommige). De financiële prikkels zijn zodanig dat langer werken impliciet nog steeds betrekkelijk zwaar belast wordt en dat extra arbeidsjaren in veel lidstaten geen extra pensioen voor de rest van het leven opleveren. Het hervormingstempo tot dusverre volstaat niet om de streefcijfers van Stockholm en Barcelona voor oudere arbeidskrachten te verwezenlijken.

4.2.5. *Conclusie: langer werken is een krachtige methode om de betaalbaarheid van pensioenstelsels te waarborgen*

Langer werken is van belang om de arbeidsparticipatie in het algemeen te vergroten en is daarmee van groot nut om de betaalbaarheid in de context van de vergrijzing te verbeteren. De lidstaten beseffen dit terdege. Duidelijk is niettemin dat het nu zaak is veel stelselmatiger te kijken naar de verbanden tussen heffingen en uitkeringen, de arbeidspraktijk en de verwachtingen van de mensen. Wil het pensioneringsgedrag tegen 2010 voldoende veranderd zijn, dan zullen de meeste lidstaten hun beleidsinspanningen moeten opvoeren en ervoor moeten zorgen dat die inzet verder reikt en meer gecoördineerd verloopt dan nu het geval is. Reeds in diverse documenten hebben de Raad en de Commissie beklemtoond dat het prioriteit heeft arbeidskrachten langer aan het werk te houden en de prikkels die vervoegd uittreden stimuleren te beëindigen, terwijl een herziening van de stimulansen in het stelsel van heffingen en uitkeringen nodig is om deze meer arbeidsvriendelijk te maken.¹⁵

4.3. Doelstelling 6: de pensioenstelsels verduurzamen in samenhang met gezonde overheidsfinanciën

Hervorming van de pensioenstelsels op passende wijze, met inachtneming van de algemene doelstelling: handhaving van de duurzaamheid van de overheidsfinanciën. Tevens dient de betaalbaarheid van de pensioenstelsels gepaard te gaan met een verantwoord begrotingsbeleid, waaronder zo nodig vermindering van de staatsschuld¹⁶. De strategie die gekozen wordt om deze doelstelling te realiseren, kan ook het instellen van speciale pensioenreservefondsen inhouden.

¹⁵ Zie de conclusies van de Europese Raad van Barcelona, de algemene richtsnoeren voor het economisch beleid, de werkgelegenheidsrichtsnoeren en het gezamenlijk verslag aan de Europese Raad van Barcelona inzake *verhoogde arbeidsparticipatie en bevordering van arbeidsparticipatie door ouderen*.

¹⁶ De strategieën van de lidstaten voor gezonde en houdbare overheidsfinanciën worden beschreven en beoordeeld in het kader van de algemene globale richtsnoeren voor het economisch beleid en het Stabiliteits- en groeipact, en dienen hiermee in overeenstemming te zijn.

De Commissie en de Raad hebben, in een gezamenlijk verslag aan de Europese Raad van Stockholm over de kwaliteit en houdbaarheid van de overheidsfinanciën en hun bijdrage aan groei en werkgelegenheid¹⁷, een driesporenbeleid geschetst ten aanzien van de begrotingsimplicaties van de vergrijzing:

- de lidstaten moeten het niveau van de staatsschuld verlagen om de begrotingsgevolgen van de vergrijzing te ondervangen;
- de lidstaten moeten hun arbeidsmarkt compleet hervormen, inclusief het stelsel van heffingen en uitkeringen, om tot een hogere arbeidsdeelname vooral onder ouderen en vrouwen te komen;
- de lidstaten moeten grootscheepse hervormingen van hun pensioenstelsel ondernemen om de druk op de overheidsfinanciën onder controle te houden, het pensioenstelsel een gezonde financiële basis te geven en een evenwichtige lastenverdeling tussen de generaties te bereiken.

In de vorige twee paragrafen is vooral ingegaan op de verhoging van de arbeidsdeelname in het algemeen en die van ouderen in het bijzonder om te kunnen bepalen in hoeverre de betaalbaarheid van het pensioenstelsel, die door de vergrijzing in het nauw komt, mede door een hervorming van de arbeidsmarkt kan worden ondervangen. In deze paragraaf wordt besproken wat de mogelijkheden zijn om de begrotingsconsequenties van de vergrijzing te ondervangen door middel van pensioenhervormingen in nauwe zin en via verruiming van de budgettaire armslag door de staatsschuld te verminderen en een openbaar pensioenspaarfonds te creëren. Onderzocht wordt de begrotingsproblematiek waarmee de lidstaten in hun pensioenstelsel te maken hebben, hoe de lidstaten van plan zijn het pensioenstelsel te hervormen en tenslotte in hoeverre mede door de hervormingen de algemene doelstelling van betaalbaarheid van het pensioenstelsel wordt gehaald en derhalve ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën als geheel wordt bereikt. Dit laatste punt wordt behandeld in het kader van de globale richtsnoeren van het economisch beleid en tegen de achtergrond van het Stabiliteits- en groeipact, zoals verzocht in de conclusies van de Europese Raad van Stockholm en nogmaals in het gezamenlijk verslag aan de Raad van Laken inzake de kwaliteit en houdbaarheid van pensioenen.

Een aanzienlijk deel van de totale pensioenuitgaven wordt gefinancierd uit de overheidsbegroting. Hiervoor geldt de eis dat het stelsel zelf en de houdbaarheid op lange termijn ervan worden getoetst aan het Stabiliteits- en groeipact. Voorkomen moet worden dat de toenemende pensioenuitgaven van de overheid een gevaar worden voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Anderzijds zal mede door solide beheer van de overheidsfinanciën en verlaging van de staatsschuld de druk op de overheidsfinanciën afnemen en het effect van de vergrijzing op de begroting gemakkelijker kunnen worden opgevangen.

¹⁷

Raad van de Europese Unie (2001), 'The Contribution of Public Finances to Growth and Employment: Improving Quality and Sustainability', verslag van de Commissie en de Raad ECOFIN aan de Europese Raad (Stockholm 23-24 maart 2001), 6997/01;
Europese Commissie (2000), mededeling inzake de bijdrage van de overheidsfinanciën aan groei en werkgelegenheid door verbetering van de kwaliteit en duurzaamheid (COM(2000) 846 – geen Nederlands).

4.3.1. *De huidige en verwachte implicaties van de pensioenstelsels voor de overheidsuitgaven*

Eind 1999 heeft het Comité voor economische politiek een werkgroep opgericht (de werkgroep vergrijzing, bestaande uit deskundige nationale ambtenaren), belast met het formuleren van prognoses omtrent de pensioenuitgaven van de overheid. Alle berekeningen zijn uitgevoerd door eigen deskundigen van het nationaal bestuur, maar op basis van een gecoördineerde benadering, waartoe ook gemeenschappelijke bevolkingsprognoses van EUROSTAT en gemeenschappelijk overeengekomen aannamen omtrent macro-economische ontwikkelingen behoren. Het geschatte effect van recente hervormingen is alleen in de berekeningen meegenomen indien de wetgeving betreffende de hervorming aan het eind van 2000 (in sommige landen in 2001) in werking was getreden. In deze berekeningen is derhalve geen rekening gehouden met de geschatte gevolgen van de recentste hervormingen die sommige landen, zoals Duitsland, Portugal, Griekenland, Finland en het Verenigd Koninkrijk, in 2001 of daarna hebben ingevoerd of aangenomen.

Uit de resultaten blijkt dat de openbare pensioenuitgaven in 2000 gemiddeld 10,4% van het BBP beliepen, met uitersten van 4,6% en 14,5%. In Ierland en het Verenigd Koninkrijk liggen de pensioenuitgaven van de overheid zeer laag, aangezien de openbare regelingen in deze landen hoofdzakelijk in uniforme uitkeringen voorzien met het doel een minimum aan pensioeninkomen uit te keren, aangevuld met pensioenuitkeringen via particuliere regelingen. De lage uitgaven in Ierland worden mede verklaard door het relatief kleine aandeel van gepensioneerden in de bevolking. In de meeste EU-landen heeft de openbare pensioenvoorziening daarentegen de vorm van inkomensgerelateerde pensioenregelingen, eventueel met een gegarandeerd minimumpensioen of sociale bijstand met inkomenstoetsing, waardoor het aandeel van de openbare pensioenvoorziening toeneemt tot circa 10% van het BBP of meer.

Volgens de prognoses van de werkgroep vergrijzing zullen de pensioenuitgaven van de overheid de komende decennia in de meeste lidstaten met 3 tot 5 procentpunt van het BBP stijgen volgens het nulscenario, dat wil zeggen als het beleid dat in 2000 van kracht was ongewijzigd zou blijven. Hoeveel de overheidsuitgaven naar verwachting in de toekomst zullen stijgen, verschilt sterk van land tot land. Het Verenigd Koninkrijk is het enige land waar volgens de prognose een kleiner aandeel van het BBP aan pensioenuitkeringen zal worden besteed, ondanks een toename van de afhankelijkheidsratio van ouderen tegenover de arbeidsgeschikte bevolking. Voor Italië, Zweden en Luxemburg zijn relatief geringe stijgingen geraamd. In Italië en Zweden kan die bescheiden verhoging grotendeels worden toegeschreven aan de overschakeling naar de nieuwe beschikbarepremieregelingen met een hechte actuariële koppeling tussen premies en aanspraken en met een uitkeringsformule waarin de levensverwachting op de pensioneringsleeftijd in aanmerking wordt genomen. De grootste stijgingen zijn voorspeld voor Spanje (7,9 procentpunt van het BBP) en Griekenland (12,2 procentpunt). Dat heeft er deels mee te maken dat het pensioenstelsel nu volledig tot ontwikkeling is gekomen in deze twee landen, waar steeds meer gepensioneerden een compleet premieverleden zullen hebben opgebouwd. Voor de resterende EU-landen zijn stijgingen van 3,7 tot 6,2 procentpunt geraamd, terwijl de toename voor de EU in haar geheel op 3,2 procentpunt uitkomt.

Tabel 8 – Pensioenuitgaven van de overheid (inclusief de meeste vervangingsinkomens, uitgekeerd door de overheid aan ouderen vanaf 55) vóór belasting, uitgedrukt in% van het BBP; ramingen op basis van de in 2000 geldende wetgeving

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	piek- mutatie
B	10,0	9,9	11,4	13,3	13,7	13,3	3,7
DK ¹⁾	10,5	12,5	13,8	14,5	14,0	13,3	4,1
D	11,8	11,2	12,6	15,5	16,6	16,9	5,0
D (2002) ²⁾	10,8					14,9	4,1
GR	12,6	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
E	9,4	8,9	9,9	12,6	16,0	17,3	7,9
F	12,1	13,1	15,0	16,0	15,8		4,0
IRL ³⁾	4,6	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
I	13,8	13,9	14,8	15,7	15,7	14,1	2,1
L	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,2
NL ⁴⁾	7,9	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
A	14,5	14,9	16,0	18,1	18,3	17,0	4,2
P	9,8	11,8	13,1	13,6	13,8	13,2	4,1
FIN	11,3	11,6	12,9	14,9	16,0	15,9	4,7
S	9,0	9,6	10,7	11,4	11,4	10,7	2,6
UK	5,5	5,1	4,9	5,2	5,0	4,4	-1,1
EU15	10,4	10,4	11,5	13,0	13,6	13,3	3,2

Bron: Comité voor economische politiek (2001), 'Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances', EPC/ECFIN/655/01-EN final.

- 1) Voor Denemarken zijn de wettelijke arbeidsgerelateerde aanvullende pensioenregelingen inbegrepen (*ATP*, *SAP* en *SP*).
- 2) Nieuwe ramingen voor Duitsland, waarin rekening is gehouden met de meest recente pensioenhervorming. Duitsland heeft aangegeven dat deze ramingen gebaseerd zijn op dezelfde vooronderstellingen als die van het CEP; de berekening van de pensioenuitgaven is echter enigszins anders.
- 3) Voor Ierland zijn de uitkomsten uitgedrukt als een% van het BNP.
- 3) In Nederland is de tweede pijler goed ontwikkeld. Dit heeft een rechtstreeks positief effect op het staatspensioen doordat de vergrijzingsdruk op de eerste pijler afneemt. Er is echter ook een aanzienlijk indirect gevolg: de belastinginkomsten uit de toekomstige pensioenuitkeringen (die uit particuliere fondsen afkomstig zijn) zijn naar verwachting hoog, en kunnen de toename van de publieke pensioenuitkeringen gedeeltelijk compenseren.

In hun nationale strategieverslag inzake pensioenen melden de meeste lidstaten dat zij de prognoses van het Comité voor economische politiek voldoende accuraat vinden als illustratie van de verwachte tendens in de pensioenuitgaven van de overheid. Sommige landen hebben de ramingen van het Comité geactualiseerd, bijvoorbeeld met het oog op latere wijzigingen, en andere hebben in hun strategieverslag extra berekeningen opgenomen als alternatief. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, is in de prognoses van het Comité voor economische politiek geen rekening gehouden met de gevolgen van de recentste hervormingen in Duitsland, Portugal, Griekenland, Finland en het Verenigd Koninkrijk. Portugal rapporteert te verwachten dat de pensioenuitgaven van de overheid zullen stijgen van 9,7% van het BBP in 2000 naar 12,1% van het BBP in 2050 als het effect van de hervorming van 2002 wel wordt ingecalculleerd (vergeleken met een toename van 9,8% naar 13,2% in de prognoses van het Comité voor economische politiek). Wanneer de Griekse hervorming van 2002 wordt meegeteld en op basis van herziene cijfers omtrent de bevolkingsomvang en de arbeidsparticipatie, noteert Griekenland een stijging van 12,6% naar 22,6% van het BBP (Comité: van 12,6% naar 24,8%). Het Verenigd Koninkrijk meldt dat de uitgaven aan overheidspensioenen naar schatting globaal op hetzelfde peil zullen blijven als in 2000 wanneer de gevolgen van de hervormingen

van 2002 worden meegenomen (namelijk ca. 5,5% van het BBP in plaats van 4,4% volgens de prognose van het Comité voor economische politiek). Finland is van mening dat de recentste hervorming die in oktober 2002 is overeengekomen de premiegrondslag zal versterken en het percentage van de loonsom dat tegen 2050 aan premie moet worden afgedragen derhalve niet met 10, maar slechts met 5 procentpunt hoeft te stijgen. Duitsland verwacht een stijging van 4,1 procentpunt van het BBP (tegen 5 procentpunt volgens het Comité).

Ook enkele andere lidstaten hebben hun prognoses bijgesteld en er recentere gegevens in verwerkt, bijvoorbeeld omtrent ontwikkelingen in bevolkingsomvang en werkgelegenheid. Enkele landen hebben eveneens meer gedetailleerde informatie over bepaalde onderdelen van het pensioenstelsel gegeven, in het bijzonder over het op premieafdracht gebaseerde socialezekerheidsstelsel. België geeft een geactualiseerde raming die tot het Belgische stabiliteitsprogramma behoort en die een breder beeld schetst van het gevolg dat de vergrijzing voor de sociale zekerheid als geheel heeft (+3,4 procentpunt van het BBP). Toch verschillen de nieuwe cijfers niet veel van de voorgaande, waarmee de conclusie gerechtvaardigd is dat de prognoses van het Comité voor economische politiek in grote lijnen wel stand houden en op geldige wijze belichten met welke orde van grootte de uitgaven voor pensioenuitkeringen op grond van een socialezekerheidsstelsel naar verwachting zullen stijgen.

4.3.2. *De premies van de openbare pensioenregelingen*

De hierboven besproken bestedingsprognoses markeren de financiële druk op de openbare pensioenregelingen. De financieringsmethoden variëren echter van land tot land. Het inkomensgerelateerde deel van het openbare pensioenstelsel wordt in alle landen doorgaans gefinancierd met premies die worden geheven over het inkomen uit arbeid. In Ierland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk worden de uniforme basispensioenen door middel van premies gefinancierd en alleen Denemarken financiert de pensioenuitkeringen die tot de eerste pijler behoren via de belastingen. Minimumpensioenen die slechts worden uitgekeerd aan mensen wier eigen middelen onder een bepaalde benedengrens blijven, worden daarentegen in alle landen uit de belastingen betaald. Algemeen gesproken zijn de wettelijke socialezekerheidsstelsels meestal gescheiden van de staatsbegroting, maar slechts in een paar gevallen bestaat de wettelijke verplichting om eventuele tekorten binnen het socialezekerheidsstelsel zelf te dekken. Vaak vinden grote overdrachten vanuit de algemene begroting plaats naar de uitvoeringsinstellingen van de sociale zekerheid, wat ook een uiting is van uit de belasting bekostigde solidariteitscomponenten in de wettelijke pensioenregelingen (zoals aanvullend pensioen met inkomenstoetsing, pensioentorekening voor perioden van werkloosheid, ouderschapsverlof enz.).

Bij het huidige beleid ontstaat in de komende decennia in vrijwel alle landen een grotere behoefte aan overheidsfinanciering, wat verhoogde premies, lagere uitkeringen en grotere overdrachten vanuit de algemene begroting noodzakelijk zal maken, ofwel tot andere betaalbaarheidmaatregelen zal leiden. De lidstaten reageren met een beleid dat zo compleet mogelijk is. In deze paragraaf wordt eerst het beleid van de lidstaten op het punt van de premiehoogte behandeld.

Tot dusverre gaat Zweden het verst met het vermijden van hogere belastingen en premies, omdat de premiehoogte in het nieuwe systeem daar vastligt en eventueel noodzakelijke aanpassingen alleen aan de uitkeringszijde worden gedaan. Italië is met zijn hervormde stelsel dezelfde richting ingeslagen, maar de aanpassing aan de

uitkeringszijde wordt daar pas na een zeer lange overgangperiode volledig van kracht. Duitsland heeft toegezegd de premiehoogte lager dan 22% te houden en de regering is verplicht om passende maatregelen aan het parlement voor te stellen als de vijftienjaarsramingen aangeven dat deze doelstelling niet bereikt zal worden. Nederland heeft het voornemen de premiehoogte tot maximaal 18,25% te laten stijgen. Het tekort in het pensioenstelsel wordt gedekt door overdrachten uit het reservefonds of de algemene middelen. De aanpassing van het Luxemburgse stelsel verloopt via de premiehoogte, die uiterst gevoelig is voor een mogelijke afname van het aantal buitenlandse forensen; als het stelsel de betrekkelijk hoge groei wat het aantal premiebetalers betreft volhoudt, kunnen de gevolgen van de nationale vergrijzing grotendeels worden ondervangen. Het Luxemburgse stelsel blijft financieel stabiel indien de economie met ongeveer 4% per jaar groeit dankzij het grensoverschrijdend werkverkeer. Bij het huidige beleid lijken Ierland en het Verenigd Koninkrijk weinig of geen extra financiering nodig te hebben.

In de overige landen is de strategie ten aanzien van de premiehoogte niet erg duidelijk. De nationale strategieverslagen geven geen nauwkeurige informatie over de verwachte ontwikkeling van de premiehoogte en lijken te suggereren dat de premiehoogte een van de parameters is die naargelang de financiële behoeften kan worden aangepast. Deze bijstelling lijkt echter ook mogelijk met andere middelen dan de premiehoogte, zoals subsidiëring uit de begroting van de centrale overheid of verdere pensioenhervormingen. In verschillende landen zal enige armslag ontstaan door vermindering van de staatsschuld en / of het creëren van spaarfondsen.

In de overige lidstaten zou de premieheffing op het loon met 10 tot 15 procentpunt moeten toenemen, wat overeenkomt met een verhoging van de totale collectieve lasten met enkele procentpunten van het BBP. Griekenland staat wel voor een uitzonderlijke zware krachtproef, omdat de overdrachten van dat land uit de algemene begroting in 2050 op 15,5% van het BBP zouden komen. In tabel 9 hieronder wordt de informatie uit de nationale strategieverslagen inzake de financiering van de openbare pensioenstelsels samengevat.

Tabel 9 - Premiehoogte in openbare pensioenstelsels

	Premiehoogte als% van de loonsom ¹	Opmerkingen ²
B	37,94% (sociale zekerheid) Werkgever: 24,87% Werknemer: 13,07%	Het minimumpensioen, onderworpen aan inkomenstoetsing, wordt gefinancierd uit de belastingen. De premieheffing dekt alle onderdelen van de sociale zekerheid. Momenteel heeft de sociale zekerheid een tekort. In 2000 was een bijdrage van 2,6% van het BBP uit de federale begroting aan de sociale zekerheid nodig. Dat zal tegen 2050 zijn opgelopen tot 5,5% van het BBP.
DK	223,25 DKK per maand (ongeveer 2%) Werkgever: 2/3 Werknemer: 1/3	De premiehoogte dekt de wettelijke aanvullende pensioenregelingen (ATP en SP) voor het gemiddelde loon. De uniforme ouderdoms- en ambtenarenpensioenen worden volledig uit de belastingen gefinancierd.
D	19,1% Werkgever: 9,55% Werknemer: 9,55%	De bijdragen uit de bondsbegroting belopen 37% van de pensioenuitgaven; dit aandeel zal naar verwachting afnemen tot 31% in 2030. Daarnaast worden de bijstandspensioenen gefinancierd uit de belastingen. Als streefcijfer is bepaald dat de premiehoogte in de toekomst niet hoger dan 22% mag uitkomen.

	Premiehoogte als% van de loonsom¹	Opmerkingen²
GR	20% indien verzekerd voor 31 dec. 1992 Werkgever: 13,33% Werknemer: 6,67% 30% indien verzekerd na die datum Werkgever: 13,33% Werknemer: 6,67% Staat: 10%	De premieheffing dekt alle onderdelen van de sociale zekerheid. De fiscale subsidiëring ter financiering van de op premieafdracht gebaseerde pensioenen zou moeten stijgen van 4,8% van het BBP nu tot 15,5% in 2050. Bovendien wordt het pensioen van onverzekerden ouder dan 65 en van ambtenaren gefinancierd uit de belastingen.
E	28,3% (sociale zekerheid behalve ziektekosten) Werkgever: 23,6% Werknemer: 4,7%	De premieheffing dekt de premieplichtige uitkeringen bij ouderdom, arbeidsongeschiktheid, voor nabestaanden en bij bevalling. Verwacht wordt, dat de socialezekerheidssector tot 2015 een overschot zal hebben, daarna een tekort. Minimumpensioenen, onderworpen aan vermogenstoetsing, worden gefinancierd uit de belastingen.
F	14,85% (basisregeling) Werkgever: 8,2% Werknemer: 6,55% 9,5% (verplichte aanvullende regelingen van de eerste pijler)	De premieheffing dekt de ouderdoms- en nabestaandenpensioenen; uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid worden gedekt door de ziektekostenheffing. Het pensioenstelsel heeft momenteel een overschot (0,2% van het BBP in 2000), maar zal in 2040 zijn teruggevallen naar een tekort van 3,8% van het BBP, wat impliceert dat de premiehoogte met 10 procentpunten zou moeten stijgen.
IRL	12,5 tot 16% (sociale zekerheid behalve ziektekosten) Werkgever: 8,5-12% Werknemer: 4%	De uniforme pensioenen uit hoofde van de volksverzekering worden gefinancierd uit premies. Bijstandspensioenen, onderworpen aan vermogenstoetsing, worden gefinancierd uit de belastingen.
I	32,7% Werkgever: 23,81% Werknemer: 8,89%	Momenteel heeft het socialezekerheidsstelsel een tekort van 0,8% van het BBP. Wanneer de bijstandspensioenen worden meegerekend, gaat het om 3,0% van het BBP. Verwacht wordt, dat dit tekort tegen 2010 is opgelopen tot 4,5% van het BBP en tot 2030 op dat niveau zal blijven.
L	24% Werkgever: 8% Werknemer: 8% Staat: 8%	Eenderde van de premies wordt uit de belastingen gefinancierd, evenals het gegarandeerde minimuminkomen voor ouderen en de ambtenarenpensioenen. De toekomstige ontwikkeling van de premiehoogte is afhankelijk van het groeitempo. Naar verwachting kan bij een groeitempo van 4,0% per jaar een premiehoogte van 26% van kracht blijven in de hele periode tot 2050, maar bij een groeitempo van 2,0% zouden de premies tot 46,0% moeten stijgen.
NL	17,9% (ouderdomspensioen) 1,25% (regeling nabestaanden) Werknemer: 19,15%	Vastgesteld is dat de premiehoogte voor de ouderdomspensioenen niet hoger mag worden dan 18,25%. De premiehoogte van 17,9% zal naar verwachting tot 2010 een overschot opleveren. Daarna wordt het tekort gedekt uit het reservfonds en belastingen. Daarnaast wordt 1,25% premie geheven voor de nabestaandenregeling en 7,09 tot 13,93% voor arbeidsongeschiktheidsregelingen.
A	22,8% Werkgever: 12,55% Werknemer: 10,25%	De fiscale subsidiëring belooft 23% van de pensioenuitgaven. Zonder overdrachten uit de begroting zou de premiehoogte in 2001 op 31% zijn uitgekomen en bij het huidige beleid naar 38% in 2050 moeten stijgen.
P	34,25% (niet-premievrije uitkeringen in geld) Werkgever: 23,25% Werknemer: 11%	De premieheffing dekt alle premieplichtige uitkeringen (pensioen, ziekte, werkloosheid). Aan vermogenstoetsing onderworpen algemene niet-premieplichtige sociale pensioenen en andere uitkeringen worden gefinancierd uit de belastingen (3,3% van het BBP in 2000). De socialezekerheidssector heeft momenteel een overschot van 1,7% van het BBP; tegen 2050 zal dat zijn veranderd in een tekort van 1,5% van het BBP.
FIN	23,7 tot 26,6% (particuliere sector) 27,45 (overheid) (inkomensgerelateerde en nationale basispensioenen) Werkgever: 17,3-19,1% Werknemer: 2-4,9%	Naar schatting zal de premie voor het inkomensgerelateerde pensioen voor de particuliere sector (21,7%) toenemen met 5 procentpunt (rekening houdend met de hervormingen van 2002 en de inzet van de kapitaalgedekte reserves). Het nationale basispensioen, waarvoor het inkomen wordt getoetst aan pensioeninkomsten, wordt gedeeltelijk uit de belastingen gefinancierd.

	Premiehoogte als% van de loonsom ¹	Opmerkingen ²
S	18,91% (ouderdomspensioen) 1,7% (regeling nabestaanden) Werkgever: 11,91% Werknemer: 7%	Voor de inkomensgerelateerde pensioenen is er een stelsel op basis van de calculatorische beschikbare premies (16,0%) en een beschikbarepremieregeling met prefinanciering (2,5%); het is de bedoeling dat deze percentages in de toekomst constant blijven. Het gegarandeerde minimumpensioen (met toetsing van het inkomen uit het staatspensioen), arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en nabestaandenpensioenen en de premietoerekening tijdens loopbaanonderbreking worden uit de belastingen gefinancierd.
UK	21,9% (sociale zekerheid behalve ziektekosten) Werkgever: 11,9% Werknemer: 10%	De premieheffing dekt het basispensioen van staatswege en het aanvullende inkomensgerelateerde pensioen (het tweede staatspensioen; <i>SERPS</i>). De uitkeringen van het aan vermogenstoetsing onderworpen gegarandeerde minimuminkomen / de pensioentoe rekening en de ambtenarenpensioenen worden gefinancierd uit de belastingen.
<p>1 Bron: Europese Commissie, MISSOC 2002. De premiepercentages hebben betrekking op de algemene socialezekerheidsregelingen van de eerste pijler. Veel lidstaten kennen onder- en bovengrenzen voor het inkomen waarover premie wordt geheven. De premieheffing voor zelfstandigen kan afwijken.</p> <p>2 De opmerkingen berusten op de informatie die in de nationale strategieverslagen is verschaft.</p>		

De premies voor arbeidsgerelateerde pensioenregelingen en particuliere oudedagsvoorzieningen dienen bij de premies voor overheidsregelingen te worden opgeteld om te beoordelen hoe groot de financiële inspanning is die over het geheel genomen voor de pensioenen moet worden geleverd. In Denemarken bijvoorbeeld varieert de premiehoogte voor aanvullende arbeidsgerelateerde pensioenregelingen van 8 tot 16% van het loon en in Zweden van 2 tot 15%. In Zweden ligt het percentage voor mensen met een hoog inkomen meestal hoger om ervoor te zorgen dat de inkomsten die boven het inkomensplafond in de wettelijke regeling uitkomen toereikend vervangen worden. In Ierland bedraagt de premiehoogte doorgaans 11% van het loon en in Italië 9,25%.

4.3.3. Algemene maatregelen ter financiering van de pensioenuitgaven van de overheid

Alle lidstaten beseffen dat de vergrijzing financieel problematisch is en de meeste hebben zich reeds inspanningen getroost om de betaalbaarheid van hun wettelijke pensioenregelingen te waarborgen. In veel lidstaten is in het afgelopen decennium het pensioenstelsel hervormd om de pensioenuitgaven in de hand te houden. Niet lang geleden hebben Zweden en Italië hun pensioenstelsel radicaal omgevormd tot een stelsel op basis van de calculatorische beschikbare premies, waarbij beheersing van de betaalbaarheid allereerst wordt gevonden in een strakke koppeling van premies en uitkeringen. Onlangs hebben andere lidstaten, zoals Finland, Duitsland en Portugal, de parameters van hun pensioenstelsel sterk gewijzigd om de verhoging van de toekomstige pensioenuitgaven te beteugelen met behoud van de basisstructuur van hun pensioenstelsel. Landen als Frankrijk, Spanje en Oostenrijk onderkennen dat aanzienlijke verdere hervormingen noodzakelijk zijn en gaan binnen een jaar of twee nieuwe hervormingsvoorstellen opstellen. Bij de activiteiten van sommige lidstaten, vooral België, Denemarken, Ierland, Luxemburg en Nederland, die vooral de financiële kant betreffen, gaat het erom de overheidsfinanciën gezond te maken en houden en reserves te kweken voor hogere uitgaven in de toekomst, zonder plannen voor diepgaande hervorming van het pensioenstelsel zelf. Griekenland heeft in 2002 een belangrijke stap gezet door het voorwaardenkader van de pensioenvoorziening te reviseren en de geloofwaardigheid van het pensioenstelsel te verbeteren, waarbij maatregelen om de betaalbaarheid te waarborgen tot een later tijdstip zijn uitgesteld.

De meeste lidstaten zijn van mening dat het terugdringen van de staatsschuld en het kweken van reserves van grote betekenis zijn om voorbereid te zijn op de uitgaven die in de toekomst vereist zijn als gevolg van de vergrijzing. Diverse lidstaten zetten zich nadrukkelijk in voor gezonde overheidsfinanciën, die immers aan de basis staan van de strategie om de vergrijzing het hoofd te bieden. Dit streven wordt bovendien vaak kracht bijgezet door reservefondsen aan te leggen, vaak los van de overheidsbegroting, waarmee de regering de pensioenuitkeringen voor de naoorlogse geboortegolf op een toereikend peil kan houden zonder de belastingen of premies sterk te moeten verhogen. Daarnaast biedt de ontwikkeling van arbeidsgerelateerde en particuliere pensioenregelingen extra middelen om de toekomstige pensioenen te financieren. Op lange termijn eist de gestegen levensverwachting echter blijvende aanpassingen in de uitkeringen, de premies of de lengte van het werkzame leven.

In Luxemburg, Zweden, Denemarken en Finland, waar reeds lange tijd eisen voor gedeeltelijke kapitaaldekking gelden, bestaan al omvangrijke reserves voor de wettelijke pensioenstelsels. In België, Nederland, Spanje, Griekenland, Portugal, Frankrijk en Ierland zijn onlangs nieuwe reservefondsen in het leven geroepen.

De waarde van het tot nu toe bijeen gebrachte vermogen in de nieuwe fondsen is laag (behalve in Ierland, waar het in 2001 om 8% van het BBP ging). In het algemeen is het de bedoeling dat het vermogen in uiteenlopend tempo toeneemt door periodieke stortingen voordat de pensioenuitgaven moeten stijgen vanwege de vergrijzende bevolking. Ierland is wettelijk verplicht elk jaar een bijdrage van 1% van het BNP in het reservefonds te storten. Zo heeft Griekenland in 2002 een dergelijk fonds ingesteld en zich ertoe verbonden om tot 2015 een bijdrage van 1% van het BBP te storten. In Spanje en Portugal worden de overschotten van de socialezekerheidssector apart gehouden om de toekomstige pensioenaanspraken te honoreren (in Portugal gaat 2 procentpunt van de werknemersbijdrage aan de sociale zekerheid naar het fonds, naast een eventueel overschot uit de socialezekerheidsvoorzieningen), terwijl België en Nederland de besparingen die zijn ontstaan doordat de staatsschuld is verkleind en daardoor de rentebetalingen zijn verlaagd opzij zullen zetten in een spaarfonds dat speciaal bestemd is voor pensioenverplichtingen.

Tabel 10 – Pensioenspaarfondsen voor regelingen van de eerste pijler als% van het BBP

	Jaar	Spaarfonds
B	2001	0.5
DK	2000	25
D	2001	Geen
GR	2001	Geen
E	2002	1
F	2002	0.8
IRL ¹⁾	2001	8
I	2001	Geen
L	2002	22
NL	2001	3
A	2001	Geen
P	2001	5

	Jaar	Spaarfonds
FIN	1999	60
S	2001	29
UK	2001	Geen
Ierland: % van BNP		

Nederland en Denemarken denken ook te profiteren van de uitgestelde belastingen op de particuliere pensioenen. Tegenover de aftrekbaarheid voor de belastingen van de premies van de particuliere pensioenregelingen en de vrijstelling van het geïnvesteerde inkomen van die regelingen tijdens de opbouwperiode staat dat over de pensioenuitkeringen die uit het fonds worden gedaan belasting wordt geheven. Door dit belastingmodel stijgen de belastinginkomsten op het moment waarop de pensioenuitgaven van de overheid hoog zijn, wat meewerkt ter dekking van de toegenomen overheidsuitgaven als gevolg van de vergrijzing. Door het lagere gemiddelde belastingtarief op de pensioenen (ofwel omdat bijzondere belastingregels gelden voor pensioenen ofwel door de progressie van de inkomstenbelasting) betekent een dergelijke uitgestelde belastingheffing echter netto subsidiëring. Ook in andere landen kan de regering erop rekenen, afhankelijk van het niveau van de pensioeninkomsten en de wijze waarop deze zijn belast, een deel van de toegenomen particuliere en openbare pensioenuitgaven terug te halen door middel van belastingen op pensioenen, waardoor de netto overheidsuitgaven wat lager zullen uitvallen dan de bruto uitgaven.

Nu maatregelen zijn getroffen om de pensioenstelsels zelf te hervormen en vermogen wordt bijeengebracht om aan latere verplichtingen te voldoen, is de financiering van de overheidspensioenen echter nog niet rond. Om te voorkomen dat de premie- of belastingtarieven enorm zullen stijgen, hebben de lidstaten zich ertoe verplicht een gezond macro-economisch en overheidsbeleid voeren dat ontworpen is op stabiele groei, grotere arbeidsparticipatie en lagere schulden. Veel lidstaten, bijvoorbeeld België, Denemarken, Nederland, Finland en Zweden, beschouwen de verlaging van de staatsschuld als een cruciaal eerste strategisch vereiste om de problematiek van de vergrijzing het hoofd te bieden en hebben specifieke streefdoelen gesteld om de komende tijd jaar in jaar uit een overschot in de overheidsfinanciën te behalen. Daarnaast onderkennen alle lidstaten dat een hogere arbeidsdeelname van belang is, zowel om de premiegrondslag te versterken als om de overheidsfinanciën gezond te maken. Tenslotte heeft een aantal lidstaten zich voorgenomen de pensioenstelsels verder te hervormen.

Tabel 11 – Algemeen tekort overheid en bruto staatsschuld als% van het BBP

	Tekort 2001	Tekort 2002	Bruto schuld 2001
B	0.4	-0.4	107.6
DK	3.1	2.0	44.7
D	-2.8	-3.8	59.5
GR	-1.2	-1.3	107.0
E	-0.1	0	57.1
F	-1.4	-2.7	57.3
IRL	1.6	-1.0	36.4
I	-2.2	-2.4	109.9
L	6.1	0.5	5.6
NL	0.1	-0.8	52.8
A	0.2	-1.8	63.2
P	-4.2	-3.4	55.5
FIN	4.9	3.6	43.4
S	4.8	1.4	56.6
UK	0.7	-1.1	39.1
EU	-0.8	-1.9	63
Bron: Economische ramingen Commissie, Herfst 2002			

Uit de laatste ontwikkelingen wat betreft het overheidstekort en de staatsschuld valt echter op te maken dat zelfs het bereiken van begrotingsevenwicht voor veel landen een enorme krachtproef betekent en dat de meeste landen zich ernstig zullen moeten inspannen om overschotten te creëren ten behoeve van vermindering van de staatsschuld en het kweken van reservefondsen. Slechts vijf landen (Denemarken, Spanje, Luxemburg, Finland en Zweden) zullen volgens de ramingen in 2002 een overschot hebben; vijf andere landen (België, Ierland, Nederland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk) schuiven van een overschot in het voorgaande jaar naar een tekort; en in de overige landen (Duitsland, Griekenland, Frankrijk, Italië en Portugal) zal het tekort volgens de prognose nog groter zijn dan in 2001, behalve in Portugal dat reeds maatregelen neemt om het buitensporige tekort om te zetten in een evenwichtssituatie. In de EU als geheel is de begrotingssituatie in 2002 aanzienlijk verslechterd, van een tekort van 0,5% van het BBP tot 1,%. Deze verslechtering is weliswaar gedeeltelijk te wijten aan cyclische fluctuaties, maar is ook een weerspiegeling van de traagheid waarmee de structurele hervormingen in de lidstaten worden ingevoerd en betekent bovendien een terugval in de pensioenstrategieën.

Tabel 12 – Overzicht van de nationale strategieën om de pensioenstelsels betaalbaar te houden

	Hoofdonderdelen van de strategie om de openbare pensioenstelsels betaalbaar te houden	Opmerkingen
B	Het kernonderdeel van de strategie is de overheidsfinanciën te consolideren op basis van een permanent begrotingsoverschot gedurende een lange periode in de toekomst en een aanzienlijk lagere staatsschuld. De bedragen die dankzij de lagere renteaflissingen worden bespaard, worden in het 'vergrijzingsfonds' gestort. Verwacht wordt dat de renteaflissingen sterker dalen dan de totale leeftijdgerelateerde overheidsuitgaven stijgen.	Geschat wordt, dat het tekort van het socialezekerheidsstelsel zal stijgen van 2,6% van het BBP in 2000 naar 5,5% van het BBP tegen 2050. Die stijging is in goede banen te leiden mits gedurende een lange periode grote primaire overschotten worden behaald zoals voorzien in het stabiliteitsprogramma. Uit recente schattingen blijkt dat de overheidsfinanciën in 2002 een tekort van 0,4% vertonen bij een schuld van 108% van het BBP.
DK	Er zijn ambitieuze streefcijfers vastgesteld, namelijk tot 2010 elk jaar een overschot van 1,5% tot 2,5%, met het doel de staatsschuld te verlagen en de arbeidsparticipatie tegen 2010 met 87.000 personen verhoogd te hebben. Er staat geen ingrijpende herziening van het pensioenstelsel op stapel.	Een stijging van de pensioenuitgaven (4 procentpunt van het BBP) is in goede banen te leiden mits een overschot op de begroting wordt gerealiseerd en de premiegrondslag wordt versterkt door de arbeidsparticipatie te vergroten.
D	Verwacht wordt, dat dankzij de pensioenhervorming van 2001 de pensioenuitgaven van de overheid minder stijgen (geraamd op 4,1 procentpunt van het BBP tegenover de geraamde 5 procentpunt vóór de hervorming), terwijl de subsidies op particulier pensioensparen zijn verhoogd. De regering heeft als doel de bondsbegroting tegen 2006 in evenwicht te hebben. Er is een plafond vastgesteld voor de premiehoogte en de overheid is verplicht passende maatregelen aan het parlement voor te stellen indien de 15-jaarsprognoses aangeven dat de premiehoogte tot meer dan 20% (2020) of 22% (2030) verhoogd moet worden.	Van de huidige pensioenuitgaven wordt 37% gedekt door fiscale subsidiëring van het pensioenstelsel. Volgens recente schattingen zal het niveau van de fiscale subsidiëring afnemen tot ca. 31% in 2030. Vermoedelijk zijn extra hervormingen nodig. Het tekort op de overheidsfinanciën voor 2002 wordt op 3,8% van het BBP geraamd.
GR	In de pensioenhervorming van 2002 zijn bepalingen opgenomen om het pensioenstelsel eerlijker en geloofwaardiger te maken (gelijktrekken van de vervangingsratio voor de verschillende leeftijdsgroepen). Bij wijze van financieringsmaatregel is onder meer een pensioenspaarfonds ingesteld en de premiegrondslag versterkt, bijvoorbeeld door de vereiste premieplichtige periode te verlengen.	De fiscale subsidiëring van het pensioenstelsel blijft naar verwachting tot 2020 onder het niveau van 2000 (4,8% van het BBP), maar kan stijgen tot 8,4% van het BBP in 2030 en 15,5% van het BBP in 2050. Ten behoeve van de betaalbaarheid van het pensioenstelsel zijn verdere hervormingen nodig. Het tekort op de overheidsfinanciën voor 2002 wordt op 1,3% van het BBP geraamd bij een staatsschuld van 107% van het BBP.
E	In alle subsectoren van de centrale overheid zal begrotingsdiscipline worden afgedwongen met behulp van de wet inzake begrotingsstabiliteit. Er is een reservefonds voor de toekomstige pensioenverplichtingen ingesteld en de premiegrondslag zal dankzij een grotere arbeidsparticipatie naar verwachting sterker worden. Verwacht wordt, dat de socialezekerheidssector tot 2015 een overschot behaalt; daarna zal de vergrijzing merkbaar worden.	Verwacht wordt, dat de uitgaven voor overheidspensioenen tussen 2020 en 2050 vrijwel nergens in de EU zo sterk zullen stijgen (tussen 5 en 8 procentpunt van het BBP). Ten behoeve van de betaalbaarheid van het pensioenstelsel zijn verdere hervormingen nodig.
F	Onlangs is een reservefonds voor toekomstige pensioenverplichtingen ingesteld. Een lagere werkloosheid zal maar weinig uitmaken voor de verwachte stijging in de pensioenuitgaven. De regering heeft toegezegd vóór de zomer van 2003 een complete hervorming te presenteren.	Het pensioenstelsel dreigt vanaf 2010 een tekort op te lopen; in 2040 zal dat tekort naar verwachting een omvang van 3,8% van het BBP hebben bereikt. Het spaarfonds is klein (minder dan 1% van het BBP) en kan slechts een deel van de kostenstijging in verband met de vergrijzing opvangen. De aangekondigde hervorming is noodzakelijk. Het overheidstekort zal in 2002 naar schatting 2,7% van het BBP bedragen.

	Hoofdonderdelen van de strategie om de openbare pensioenstelsels betaalbaar te houden	Opmerkingen
IRL	Het kernonderdeel is dat de overheid wettelijk verplicht is elk jaar 1% van het BBP in het pensioenspaarfonds te storten. In 2025 zullen de reserves naar schatting op 45% van het BBP komen. Ze kunnen pas vanaf 2026 worden ingezet.	Lijkt betaalbaar bij het huidige uitkeringspeil.
I	De strategie van de regering is gebaseerd op het verbeteren van de omstandigheden voor groei van de economie en de arbeidsparticipatie. Om de pensioenuitgaven te stabiliseren op het huidige niveau ten opzichte van het BBP zou een groei van 2 tot 2,2% per jaar nodig zijn. De regering heeft het parlement een machtigingswet voorgesteld teneinde verdere hervormingen te mogen voorbereiden, waaronder het ontwikkelen van een aanvullende pensioenvoorziening.	In 2000 beliep de fiscale subsidiëring van het pensioenstelsel 3% van het BBP en tussen 2010 en 2030 zal deze naar schatting stijgen naar 4,5% of meer. Verdere hervormingen lijken noodzakelijk. Het tekort bij de overheidsfinanciën voor 2002 wordt op 2,4% van het BBP geraamd bij een staatsschuld van 110% van het BBP.
L	De strategie is gebaseerd op de financieringsmethode voor de overheidspensioenen. De premiehoogte is voor een periode van zeven jaar vastgesteld en wel zo dat het reservefonds ten minste op een niveau van meer dan 150% van de jaarlijkse pensioenuitkeringen kan worden gehouden.	Lijkt betaalbaar zolang de economische groei ten minste 4% per jaar blijft. Een bescheiden groei van 2% per jaar tussen 2000 en 2050 zou leiden tot een verhoging van de premies van 24% naar 46%.
NL	De strategie van de regering is gebaseerd op volledige aflossing van de staatsschuld in 2025, waarvoor tot 2025 een jaarlijks begrotingsoverschot van 1,25% tot 1,75% van het BBP nodig is. Daarnaast stijgen de belastingopbrengsten, zeker vanaf 2020, door de opbrengst uit belasting op de pensioenen van de tweede pijler. De regeling voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen wordt hervormd met het doel het vervroegd uitreden te verminderen.	Lijkt, ondanks de voorspelde hoge stijging (6 procentpunt van het BBP) in de pensioenuitgaven, betaalbaar mits de begrotingsoverschotten daadwerkelijk worden behaald. In 2002 zullen de overheidsfinanciën naar verwachting een tekort gaan vertonen van 0,8% van het BBP.
A	Voor 2003 staat een hervormingsvoorstel voor de pensioenregelingen op de agenda. Daarnaast stelt de regering zich ten doel de arbeidsdeelname te verhogen, zowel in algemene zin als voor oudere arbeidskrachten in het bijzonder.	Verwacht wordt, dat de pensioenuitgaven van de overheid, de hoogste in Europa, in 2040 (rond de piek) met circa 2 procentpunt gestegen zullen zijn. Verdere hervormingen lijken noodzakelijk. In 2002 zullen de overheidsfinanciën naar verwachting een tekort gaan vertonen van 1,8% van het BBP.
P	In 1989 is een spaarfonds ingesteld en in 2002 is een hervorming van de openbare pensioenregelingen ingevoerd. De overschotten die waarschijnlijk nog tot 2016 bij het socialezekerheidsstelsel ontstaan, alsmede 2 procentpunt van de werknemersbijdrage aan de sociale zekerheid, worden in het spaarfonds opzij gezet. De reserves van het fonds zijn naar schatting groot genoeg om de gestegen uitgaven tot circa 2035 te dekken.	Rond 2016 zal een tekort in de sociale zekerheid ontstaan, dat in 2050 een niveau zal bereiken van 1,5% van het BBP. Wellicht zijn aanvullende maatregelen nodig. In 2002 zullen de overheidsfinanciën naar verwachting een tekort gaan vertonen van 3,4% van het BBP.
FIN	De regeringsstrategie gaat uit van het streven naar groei van de economie en de arbeidsparticipatie, een lagere staatsschuld en meer toename van het pensioenspaarfonds dan het wettelijk vereiste wat de kapitaaldekking betreft; dit laatste is ongeveer een kwart van de pensioenverplichtingen. In 2001 en 2002 is het pensioenstelsel ingrijpend gewijzigd.	Ondanks de recente pensioenhervormingen en een geschatte toename aan reservemiddelen, wordt de behoefte gevoeld om de premiehoogte met 5 procentpunt van de lonen te verhogen. Wellicht zijn aanvullende maatregelen nodig.
S	De hervorming van 1998 treedt in 2003 volledig in werking. Er wordt een tweetrapsstelsel op basis van beschikbare premies ingevoerd, gedeeltelijk met kapitaaldekking, gedeeltelijk als regeling op basis van calculatorische beschikbare premies. Het stelsel reageert op economische of demografische ontwikkelingen. Daarnaast heeft de regering toegezegd begrotingsoverschotten die de economische cyclus overstijgen te behalen.	Lijkt betaalbaar, aangezien de uitkeringen automatisch worden aangepast indien de demografische of economische ontwikkelingen dat vereisen.

	Hoofdonderdelen van de strategie om de openbare pensioenstelsels betaalbaar te houden	Opmerkingen
UK	Dankzij de laatste herzieningen in de openbare pensioenregelingen zal het aandeel van de uitgaven in het BBP constant blijven, terwijl vóór de hervormingen verwacht werd dat het zou dalen. De regering heeft toegezegd de overheidsfinanciën gezond te houden en de nodige stabiliteit en zekerheid te bewaren met het oog op pensioensparen in arbeidsgerelateerde pensioenregelingen en particuliere oudedagsvoorzieningen.	Lijkt betaalbaar.

4.3.4. Conclusie: de betaalbaarheid van openbare pensioenstelsels en gezonde overheidsfinanciën

De omvang van de problematiek waarmee de lidstaten in hun openbare pensioenstelsel te maken hebben loopt uiteen. Dit is een gevolg van tal van factoren, zoals de verschillende opzet van het pensioenstelsel, de aard en omvang van de tot dusverre ondernomen hervormingen, de algemene situatie van de overheidsfinanciën en het tijdstip en de omvang van de komende demografische veranderingen. Toch onderkennen alle lidstaten in hun nationale strategieverlag de problematiek en zijn zij zich alle strategisch op de toekomst aan het voorbereiden. De aanbevelingen in de algemene richtsnoeren voor het economisch beleid om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te waarborgen, namelijk verhoging van de arbeidsdeelname, verlaging van de staatsschuld en hervorming van het pensioenstelsel, worden in de door de lidstaten geschetste strategieën overgenomen.

De opzet van het pensioenstelsel in het Verenigd Koninkrijk en met name de indexatiemethode voor de pensioenen verklaren waarom dit land niet met een groot probleem te maken heeft bij de financiering van de overheidspensioenregelingen. Ook in Zweden is het probleem van geringe omvang dankzij de vergaande hervorming van het pensioenstelsel. Het Zweedse pensioenstelsel lijkt goed toegesneden op de vergrijzing en andere maatschappelijke veranderingen.

In een groot aantal landen wordt nu reeds gewerkt met veelzijdige strategieën om de grootste problemen die de vergrijzing met zich meebrengt te kunnen opvangen. Het gaat onder meer om hervormingen in het openbaar pensioenstelsel, maatregelen die langere arbeidsdeelname en latere pensionering moeten stimuleren en het streven naar een gezond overheidsbeleid en het kweken van reserves voor de hogere uitgaven in de toekomst. Tot deze groep behoren België, Denemarken, Ierland, Nederland, Luxemburg, Portugal en Finland, waar de openbare pensioenstelsels het financieel houdbare dicht lijken te benaderen. Het lijkt erop dat met de gekozen strategie de pensioenuitgaven wel sterk zullen toenemen, maar dat de stijgende premies en subsidies uit de algemene overheidsbegroting of overheidsleningen hanteerbaar blijven zonder ingrijpende herziening van het pensioenstelsel zelf.

Het kritieke punt bij deze strategieën is echter vaak dat het welslagen van de strategie afhankelijk is van ambitieuze doelstellingen op diverse beleidsterreinen, met name de overheidsfinanciën en het werkgelegenheidsbeleid, evenals van de algemene macro-economische ontwikkelingen.

Italië heeft reeds in de jaren 1990 vergaande hervormingen van het stelsel van overheidspensioenen uitgevoerd. In de toekomst zijn echter grote tekorten te verwachten. Bovendien is het hoge niveau van de staatsschuld een belangrijke belemmering die tevens krappere marges voor het pensioenstelsel betekent. Daarom lijken verdergaande hervormingen toch wel noodzakelijk. Dit is ook het geval in

Duitsland, waar de hervorming van 2002 naar schatting de geraamde toename van de pensioenuitgaven van de overheid zal verminderen met ongeveer een procentpunt van het BBP, terwijl de verwachte toename nog steeds boven de gemiddelde toename van de EU ligt. In de groep overige landen, waaronder Griekenland, Spanje, Frankrijk en Oostenrijk, is een sterke toename van de pensioenuitgaven van de overheid te verwachten die ook boven het EU-gemiddelde uitkomt. In deze landen zijn de aangekondigde hervormingen zeker noodzakelijk.

Deze analyse bevestigt grotendeels dat in de globale richtlijnen voor het economisch beleid uit 2002 aan negen lidstaten passende aanbevelingen zijn gedaan, die in de meeste gevallen passend zullen blijven. In veel gevallen meldt het nationale strategieverlag zelfs dat hervormingen noodzakelijk zijn en in sommige gevallen, namelijk in Portugal en Finland, worden maatregelen genoemd die reeds dit jaar genomen zijn.

De betaalbaarheid van de openbare pensioenstelsels is in sterke mate gekoppeld aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën als geheel. Dit komt doordat de pensioenen een fors deel van de totale overheidsuitgaven uitmaken, terwijl de pensioenfinanciering vaak maatregelen vergt ten laste van de begroting van de centrale overheid. In enkele landen is het pensioenstelsel bijna geheel ingebed in de centrale overheid, terwijl er in andere landen sprake is van gezamenlijk bestuur en beheer van het openbare pensioenstelsel en de sociale zekerheid als geheel. Maar zelfs in het geval dat het pensioen gefinancierd wordt uit specifiek daartoe bestemde premies en in afzonderlijke fondsen wordt beheerd, zijn deze premies deel van de totale belasting- en premiedruk en komt verhoging ervan dus overeen met een belastingverhoging, tenzij er een aanspraak op hogere uitkeringen tegenoverstaat. De geraamde uitgaventoename komt ten laste van de premies en/of de belastingen en/of de reserves, of wordt verschoven naar toekomstige generaties door middel van hogere leningen. Ook al zijn de regeringen momenteel pensioenspaarfondsen aan het kweken om de toekomstige verplichtingen te dekken, toch zal de subsidiëring met belastinggeld en/of leningen naar verwachting in veel landen stijgen zodra de vergrijzing voelbaar wordt.

Tot slot moet men bedenken dat de veroudering van de bevolking ook van invloed is op andere kosten die leeftijdsafhankelijk zijn, vooral op het gebied van de gezondheidszorg en de langdurige zorg, die in alle lidstaten voornamelijk uit de belastingopbrengst en premies worden gefinancierd. Bovendien is het uitgangspunt, dat wil zeggen, het huidige saldo van de overheidsfinanciën en het niveau van de staatsschuld, van invloed op de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het algemeen wordt nu en in de toekomst getoetst in de context van het Stabiliteits- en groeipact op basis van informatie die is opgenomen in de stabiliteits- en convergentieprogramma's. Volgens de laatste beoordeling, zoals te vinden in het verslag inzake de overheidsfinanciën in de EMU voor het jaar 2000, bestaat het risico dat in de helft van de lidstaten, namelijk Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Oostenrijk en Portugal, de begroting uit evenwicht raakt, zij het met verschillende omvang van het risico en verschillende oorzaken (zie Europese Commissie: *Public Finances in EMU – 2002*).

4.4. Doelstelling 7: uitkeringen en premies op een evenwichtige manier aanpassen

Waarborg dat bij de pensioenvoorzieningen en hervormingen een redelijk evenwicht aangehouden wordt tussen actieven en gepensioneerden door de eerstgenoemden niet te overbelasten en voor de laatstgenoemden de pensioenen op een redelijk peil te handhaven.

In het kader van doelstelling 3 gaven de lidstaten een schets van hun beleid om ervoor te zorgen dat het pensioenstelsel voldoet aan de solidariteitsbeginselen die er van oudsher aan ten grondslag liggen, namelijk een fatsoenlijk aandeel van de maatschappelijke welvaart doorgeven aan gepensioneerden en de inkomens herverdelen ten gunste van de armsten onder de ouderen. Bij doelstelling 7 komt het concept van solidariteit aan de orde in het licht van de inspanningen die nodig zijn om de pensioenstelsels betaalbaar te houden in een vergrijzende samenleving.

Het is duidelijk dat de lidstaten pijnlijke aanpassingen aan de hoogte van premies en uitkeringen trachten te vermijden door de arbeidsparticipatie te vergroten en hun overheidsfinanciën op orde te brengen vóór de financiële gevolgen van de vergrijzing zich laten voelen. Voor veel lidstaten zal dat echter niet volstaan nu de afhankelijkheidsratio (de verhouding actieven-gepensioneerden) toeneemt. In die gevallen moet gewaarborgd worden dat de financiële gevolgen van de vergrijzing rechtvaardig over de generaties wordt verdeeld. Met doelstelling 7 wordt een beroep op de lidstaten gedaan de twee uitersten te vermijden: aan de ene kant mag de werkende bevolking niet overbelast worden, bijvoorbeeld door premiestijging, en aan de andere kant mag de hoogte van de pensioenuitkeringen niet onder een toereikend peil zakken.

4.4.1. De lasten voor toekomstige generaties verminderen

Uit de meeste nationale strategieverslagen blijkt duidelijk dat de toegenomen pensioenuitgaven die door de vergrijzing noodzakelijk worden niet uit premieverhogingen gefinancierd kunnen worden. Dit zou een te zware last leggen op de arbeidzame bevolking. Verschillende lidstaten hebben toegezegd de premies onder een specifiek niveau te houden of sluiten premieverhoging geheel uit. In Duitsland is de regering bij wet verplicht passende maatregelen voor te stellen als het gevaar bestaat dat de premiehoogte tot meer dan 20% zou stijgen (tot 2020) of tot 22% (tot 2030). De premiehoogte in Nederland mag niet hoger worden dan 18,25%, terwijl Zweden van plan is de premies op 18,5% te houden. Volgens het Griekse nationale strategieverslag is premiestijging geheel uitgesloten.

Deze toezeggingen zijn illustratief voor het vaste voornemen van de lidstaten om de mate waarin de financiële gevolgen van de vergrijzing op toekomstige generaties worden afgewenteld te beperken. Hiertoe wordt onder andere het pensioenstelsel zodanig hervormd dat de toename van de toekomstige pensioenuitgaven van de overheid wordt teruggedrongen. Veel lidstaten trachten dit te bereiken door wijziging van de indexering die voor de nu uit te keren pensioenen geldt of voor het loon uit het verleden dat de basis voor de berekening van de pensioenaanspraak vormt. Veranderingen in de uitkeringsformules zoals door Oostenrijk en Finland gesignaleerd (soortgelijke maatregelen zijn in Frankrijk genomen) kunnen hetzelfde effect hebben en worden niet alleen beschreven als een middel om de kosten voor het pensioenstelsel te verminderen. Voorzover zij stimuleren tot langduriger

premieafdracht aan het stelsel zullen zij naar verwachting aanzetten tot meer en langduriger arbeidsdeelname.

Sommige lidstaten beschrijven tot in detail welke aanpassingen zij aan bepaalde aspecten van hun pensioenstelsel doen om een accumulatie van buitensporige kosten in de toekomst te vermijden en toch de wezenlijke kenmerken van hun stelsel te behouden. Finland geeft een overzicht van een reeks hervormingsmaatregelen die in de jaren 1990 zijn ondernomen, waaronder nabestaanden en ambtenarenpensioenen, verhoging van de laagste grens voor vervroegde pensionering, wijzigingen in de berekening van het inkomen dat pensioenrechten geeft en in de indexeringsmethode. Tezamen hebben deze hervormingen het effect dat de pensioenuitgaven op de lange termijn aanzienlijk lager zullen zijn dan anders het geval zou zijn geweest. Oostenrijk geeft een sterk gelijkende opsomming van maatregelen, gericht op vervroegde pensionering en nabestaandenpensioenen en op wijzigingen in de formule aan de hand waarvan de uitkering van het inkomen wordt afgeleid.

Door maatschappelijke veranderingen kunnen mogelijkheden ontstaan om bepaalde uitkeringen voor ouderen te verlagen. Dankzij het gegeven dat de kans steeds groter is dat vrouwen aanspraak kunnen maken op een toereikend pensioen dat zij zelf hebben opgebouwd, verwachten Finland en Oostenrijk dat ze hun uitgaven voor nabestaandenpensioenen zullen kunnen verlagen. Ook Nederland huldigt dit standpunt. Door een verschuiving te signaleren naar de individualisering van pensioenaanspraken, bevorderen de lidstaten de toegenomen arbeidsparticipatie terwijl ze haar tegelijkertijd proberen te benutten als middel om tot een nieuw houdbaar evenwicht tussen werk en pensioen te komen. Evenzo wordt met de aanpak van uitkeringen bij vervroegde pensionering een tweeledige beleidsdoelstelling gediend: de druk op het pensioenstelsel (of de vervroegde pensioenregeling) wordt minder en tegelijk prikkelt het oudere arbeidskrachten om te blijven werken.

Twee lidstaten, Zweden en Italië, hebben de koppeling tussen premies en uitkeringen verder willen versterken en gekozen voor een stelsel op basis van (calculatorische) beschikbare premies. In beide gevallen hadden de hervormingen eerst en vooral tot doel de actuariële relatie tussen de premies en de uitkeringen te versterken. Zweden beargumenteert dat dit betekent *dat het contract tussen de generaties nu een rechtvaardiger karakter heeft dan tevoren....* Uitkeringen op basis van beschikbare premies zijn ook de norm in de tweede pijler van het Deense stelsel en zullen waarschijnlijk een steeds grotere rol gaan spelen in de pensioenstelsels van het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Verschuivingen naar dergelijke beschikbare-premiestelsels zouden mede moeten stimuleren dat mensen langer blijven werken. Zweden en Italië vermelden dit allebei als een belangrijk doel.

Beschikbarepremiestelsels betekenen een kwalitatieve verschuiving in de verhouding tussen de generaties. Bepaalde risico's die voorheen grotendeels door het stelsel of de premiebetalers werden gedragen, gaan nu echter automatisch over op de uitkeringsgerechtigden¹⁸, namelijk het risico dat het vermogen van het pensioenfonds geen goed rendement oplevert en het risico van kostenstijgingen naarmate opeenvolgende leeftijdsgroepen langer leven en langer een pensioenuitkering ontvangen. In het geval van Zweden wordt het nieuwe stelsel door een uitgebreid

¹⁸ Bij een stelsel op basis van verleende aanspraken komen willekeurige wijzigingen van de parameters voor, waardoor de uitkeringsgerechtigden ook financieel risico lopen.

voorlichtingsbeleid (besproken bij doelstelling 11) ondersteund met het doel de mensen terwijl ze nog aan het werk zijn voor te lichten over wat ieder voor zich zou moeten doen om zich van een goed pensioen te verzekeren. Vooral de gedachte om langer te blijven werken wordt duidelijk gepresenteerd als een goede manier om de andere risico's op te vangen.

Nederland is sterk gehecht aan handhaving van zijn stelsel op basis van verleende aanspraken (besproken bij doelstelling 3), maar verklaart toch dat het graag zou zien dat de sociale partners in de toekomst de pensioenen die tot de tweede pijler behoren, aanpassen met het oog op de huidige en voorspelde langere levensduur.

De hervormingen van de openbare pensioenstelsels beïnvloeden een van de factoren die de toename van de pensioenbetalingen van de overheid veroorzaken, namelijk de uitkeringsratio, dat wil zeggen het gemiddelde pensioen in verhouding tot de opbrengst per arbeidskracht. De door het Comité voor economische politiek geraamde pensioenuitgaven van de overheid geven aan dat de afhankelijkheidsratio van ouderen op zich (hier gedefinieerd als de getalsverhouding tussen degenen ouder dan 54 en de bevolking tussen 15 en 54) een toename van de pensioenuitgaven van de overheid (EU15) zou veroorzaken met 6,4 procentpunt van het BBP tussen 2000 en 2050 tegenover een geraamde totale toename met ongeveer 3 procentpunt. De dalende uitkeringsratio, als hierboven aangegeven, is de voornaamste reden waarom de pensioenuitgaven van de overheid niet exact gelijklopen met toekomstige demografische ontwikkelingen.

4.4.2. *Instandhouding van toereikende pensioenen*

Door de hervormingen is zoals gezegd reeds sprake van een afname van de vergrijzingslast die door de toekomstige arbeidzame generaties moet worden gedragen. De strategieën van de lidstaten gaan echter niet alleen uit van beteugeling van de toekomstige groei van de uitkering. Een belangrijk element van de strategie bestaat in het verhogen van de financiële middelen die in de toekomst beschikbaar zullen zijn. Dit is met name te bereiken door de staatsschuld te verminderen of door pensioenreserves bijeen te brengen.

De openbare pensioenspaarfondsen zoals die zijn gepland of reeds bestaan in een aantal lidstaten zijn een zichtbare poging om te voorkomen dat de volgende generatie arbeidskrachten op het moment dat de naoorlogse geboortegolf met pensioen gaat overbelast wordt. Het kweken van dit soort fondsen heeft als doel het huidige pensioenniveau te handhaven of de daling van het pensioenniveau te beperken. In veel landen zijn deze fondsen echter pas in een zeer pril ontwikkelingsstadium en zijn de bijeengebrachte bedragen of vermogens nog beperkt. Deze fondsen zullen in de loop van de tijd aan belang winnen, maar een schatting van de omvang in de toekomst is grotendeels afwezig in de nationale strategieverslagen. Bovendien is in sommige landen alleen toegezegd in deze fondsen stortingen te doen zolang er een overschot is in de sociale zekerheid, wat wellicht alleen in de komende tien of vijftien jaar opgaat.

Door de openbare pensioenspaarfondsen is het mogelijk de staatspensioenen op een hoger niveau te houden dan anders het geval zou zijn, maar de ontwikkeling van particuliere pensioenregelingen biedt een aanvullend pensioen dat in verschillende lidstaten de verlaging van het openbare pensioen zal ondervangen. De financiële inspanningen die nodig zijn om de openbare of particuliere pensioenreserves aan te

leggen wordt in elk geval door de toekomstige gepensioneerden geleverd zodat de premie voor de generaties die daarna aan het werk gaan lager kan blijven. Men moet echter voor ogen houden dat reëel alleen de middelen die door de toekomstige werkzame generaties worden voortgebracht door de actieven en de gepensioneerden kunnen worden gedeeld, hoewel het vermogen van de pensioenreserves via een overschot op de lopende rekening in het buitenland kan worden belegd – liefst in landen zonder vergrijzingsprobleem – wanneer de geboortegolfcohorten (baby boomers) in Europa met pensioen beginnen te gaan. Hiermee zou in een later stadium de mogelijkheid ontstaan om een tekort op de lopende rekening te laten ontstaan en daarmee de reële middelen die beschikbaar zijn om tussen de actieven en de gepensioneerden te verdelen te doen toenemen.

Kapitaaldekking kan hoogstens iets doen aan het voorbijgaande demografische vergrijzingsprobleem door de grote aantallen babyboomers. De gevolgen van een blijvende toename in levensverwachting vergt een duurzamere oplossing om nieuwe evenwicht te vinden tussen de tijdsduur van het werkzame leven en die van het pensioen. Hiervoor moet het aantal arbeidsjaren worden vergroot, wat bevorderd kan worden door een strakke koppeling tussen premies en uitkeringen en door de premies af te stemmen op de veranderende levensverwachting zoals het geval is in het nieuwe Zweedse en Italiaanse pensioenstelsel, dat daarbij de deelnemers aan de pensioenregeling toch gelegenheid geeft een toereikend pensioen op te bouwen door hun pensionering uit te stellen. Zolang in de opzet van een pensioenstelsel passende stimulansen om te werken en mechanismen om de uitkeringen af te stemmen op de levensverwachting ontbreken, blijven ad hoc aanpassingen aan de uitkeringen en de premies noodzakelijk.

4.4.3. *Conclusie: de risico's verdelen over de werkenden en de gepensioneerden*

Uit de nationale strategieverslagen komt naar voren dat de meeste lidstaten willen verhinderen dat de toekomstige generaties buitensporige lasten moeten dragen. Ze hebben maatregelen genomen die zijn bedoeld om de toekomstige pensioenuitgaven terug te dringen of om, door middel van het creëren van pensioenspaarfondsen en het verlagen van de staatsschuld, de middelen die voor de toekomstige pensioenuitgaven beschikbaar zijn te vermeerderen. In gevallen dat de staatspensioenen naar verwachting zullen dalen ten opzichte van de lonen, bevorderen de lidstaten de ontwikkeling van particuliere pensioenvoorzieningen. Italië en Zweden hebben hun openbare pensioenstelsel omgevormd tot een regeling op basis van de calculatorische beschikbare premie, wat toereikende pensioenen garandeert door de kans te geven om voldoende pensioenrechten op te bouwen door langer te werken, in plaats van door premieverhoging.

4.5. **Doelstelling 8: zorgen voor een particuliere oudedagsvoorziening die toereikend en financieel gezond is**

Waarborgen, door passende regelgeving en verantwoord beheer, dat particuliere en door de overheid gefinancierde pensioenregelingen met de vereiste doelmatigheid kunnen voorzien in betaalbare, meeneembare en gewaarborgde pensioenen.

4.5.1. *De huidige en beoogde rol van arbeidsgerelateerde pensioenregelingen en particuliere oudedagsvoorzieningen*

In de meeste lidstaten zullen particuliere oudedagsvoorzieningen steeds belangrijker worden om voor een toereikende inkomensbescherming voor de oude dag te zorgen. Dit moet tot uiting komen in een solide regelgevend kader dat in hoge mate waarborgt dat dergelijke particuliere oudedagsvoorzieningen het nodige rendement opleveren, betaalbaar zijn en zekerheid bieden (pensioenoverdracht wordt behandeld bij doelstelling 9). Voorts sparen diverse lidstaten pensioenreserves bijeen voor hun regelingen van de eerste pijler, waardoor de vraag wordt opgeworpen hoe dat vermogen beheerd moet worden.

Het belang van particuliere oudedagsvoorzieningen kan op verschillende manieren worden gemeten. In tabel 3 (toegang tot particuliere pensioenregelingen; zie doelstelling 2) is weergegeven hoeveel mensen via een aanvullende (meestal arbeidsgerelateerde) pensioenregeling zijn verzekerd of daaruit een uitkering ontvangen. Het belang van dergelijke voorzieningen kan eveneens worden afgelezen aan het totale bedrag dat die regelingen uitkeren. Sommige lidstaten hebben informatie opgenomen over de bedragen die zijn uitgekeerd via regelingen van de tweede pijler. In het Verenigd Koninkrijk en Nederland vertegenwoordigen die uitkeringen circa 40% van het inkomen van gepensioneerden, ofwel een pensioenuitgave van ruwweg 5 tot 6 procentpunt van het BBP. In Denemarken en Ierland zijn de pensioenen van de tweede pijler goed voor ongeveer 25 tot 35% van het inkomen van gepensioneerden, terwijl dit aandeel in België, Luxemburg en Zweden in de orde van 10 tot 25% ligt. In de overige landen van de EU is het aandeel van de pensioenen van de tweede pijler momenteel nog lager dan 10% en in een paar landen (Griekenland, Frankrijk en Oostenrijk) is het bijna verwaarloosbaar klein. Verwacht wordt, dat het belang van pensioenregelingen die tot de tweede pijler behoren in de meeste landen zal toenemen naarmate de ontwikkeling van dergelijke regelingen wordt aangemoedigd en een groter deel van de mensen die momenteel aan het werk zijn premie voor dergelijke regelingen betaalt. In veel landen (het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Denemarken, Ierland, België en Zweden) bestrijken de regelingen van de tweede pijler reeds een relatief groot deel van de bevolking, met een stijgende tendens. Dat leidt ertoe dat pensioenuitkeringen van de tweede pijler een aanzienlijk groter deel van het pensioeninkomen van toekomstige gepensioneerden gaan vormen. Bovendien hebben diverse landen (Duitsland, Spanje, Griekenland en Portugal) maatregelen genomen om de randvoorwaarden te versterken, zoals voorwaarden in verband met toezicht en wettelijke bepalingen voor particuliere pensioenverstrekkers, en fiscale prikkels of subsidies ingevoerd met het doel mensen te stimuleren aan regelingen van de tweede pijler deel te nemen en spaargeld in individuele pensioenverzekeringopolissen te storten.

Individuele pensioenverzekeringopolissen en andere vormen van pensioensparen spelen een bijzonder grote rol in België, waar dankzij fiscale prikkels voor levensverzekeringen en pensioensparen 45% van de bevolking deelneemt in regelingen die tot de derde pijler behoren. In Denemarken, Nederland en het Verenigd Koninkrijk dragen regelingen die in de derde pijler thuishoren eveneens in belangrijke mate bij aan de inkomensvoorziening na pensionering. Duitsland heeft met zijn hervorming van 2001 subsidies en fiscale prikkels ingevoerd voor pensioensparen in particuliere regelingen. Deze subsidies zullen in 2008, wanneer de nieuwe regeling volledig is ingevoerd, naar verwachting ongeveer 0,5% van het BBP bedragen. Het Verenigd Koninkrijk heeft in 2001 het belanghebbendenpensioen

(*stakeholder pension*) ingevoerd, een nieuw soort particulier pensioen met het doel particulier pensioensparen te bevorderen en het de mensen gemakkelijker en eenvoudiger te maken om goedkoper en flexibeler in hun pensioen te voorzien.

Het belang van particuliere oudedagsvoorzieningen valt op een meer toekomstgerichte manier af te meten door te kijken naar het vermogen dat dergelijke regelingen bezitten. In tabel 13 hieronder zijn gegevens over het pensioenvermogen, voornamelijk in bezit van regelingen van de tweede pijler, bijeengebracht op basis van het verslag van de *European Federation for Retirement Provision* (de Europese koepel van nationale pensioenfondsorganisaties) en in het geval van sommige landen aangevuld met de informatie uit het desbetreffende nationale strategieverslag. Deze cijfers mogen echter niet als onderling vergelijkbaar worden beschouwd. De definities, in het bijzonder van welke verzekerings- en spaarvormen tot de derde pijler behoren, vertonen grote verschillen van land tot land. Voorts kan de waarde van het vermogen zijn gewijzigd sinds het jaar waarin ze is genoteerd.

Tabel 13 – Vermogen in bezit van pensioenregelingen in 2000 (% van het BBP)

	Totaal vermogen
B ¹⁾	15
DK ¹⁾	80
D	13
GR	-
E	5
F	5
IRL ^{1,2)}	43
I	22
L	0,2
NL ¹⁾	166
A	12
P ¹⁾	12
FIN ¹⁾	6,5
S	112
UK	91
Bron: <i>European Federation for Retirement Provision</i>	
1) Bron: nationaal strategieverslag	
2) Ierland:% van BNP	

Hoewel de particuliere oudedagsvoorziening in vrijwel alle lidstaten aan belang lijkt te winnen, is het eveneens waarschijnlijk dat het staatspensioen in de meeste lidstaten de belangrijkste inkomensbron van ouderen zal blijven. Mogelijke uitzonderingen daarop zijn Denemarken, Nederland en Ierland, de drie landen waar het openbare pensioenstelsel overwegend een uniforme uitkering verlenen, en het Verenigd Koninkrijk, waar mensen de inkomensgerelateerde staatsregeling kunnen inruilen tegen een andere regeling. Echter, zelfs indien er in totaal uit hoofde van particuliere voorzieningen meer geld wordt uitgekeerd dan via openbare pensioenregelingen, valt te verwachten dat overheidsuitkeringen voor een zeer groot aantal, zoniet het merendeel van de gepensioneerden de grootste inkomensbron zal blijven.

In landen met hoge pensioenuitkeringen krachtens regelingen die tot de eerste pijler behoren (Frankrijk, Finland, Oostenrijk, Luxemburg) is de vraag naar arbeidsgerelateerde pensioenregelingen momenteel beperkt. Tevens zullen de sociale partners maar weinig belang hebben bij het instellen van arbeidsgerelateerde pensioenregelingen, zeker als ze al een grote rol spelen bij het beheren van regelingen die in de eerste pijler thuishoren (zoals het geval is in Frankrijk en Finland). Oostenrijk is de ontslagvoorziening echter aan het omvormen tot een arbeidsgerelateerde pensioenvoorziening. In Luxemburg zijn de arbeidsgerelateerde pensioenen hoofdzakelijk tot ontwikkeling gekomen in grote internationale ondernemingen van buitenlandse oorsprong en in het bankwezen. In 1999 is een nieuw wettelijk kader ingevoerd en momenteel wordt een nieuw spaar- en pensioeninstrument vastgesteld. Bovendien is in 2002 een nieuw type persoonlijk pensioenplan ingevoerd.

In Spanje, Italië en Portugal zijn de wettelijke kaders nog niet zo lang geleden tot stand gekomen en zijn de arbeidsgerelateerde regelingen nog niet tot een betekenisvolle component van de nationale pensioenstelsels uitgegroeid, hoewel er verschillende initiatieven worden genomen om de ontwikkeling ervan te bevorderen. Daarvoor is het ook nodig dat zich een markt voor lijfrenten ontwikkelt. In Spanje is in januari 2002 nieuwe wetgeving ingevoerd ter bevordering van arbeidsgerelateerde pensioenregelingen in met name het midden- en kleinbedrijf door middel van collectieve onderhandelingen. Griekenland, waar het stelsel in 2002 ingrijpend is hervormd, wil de ‘aanvullingsfondsen’, die momenteel deel uitmaken van de eerste pijler, geleidelijk aan omvormen tot kapitaalgedekte arbeidsgerelateerde regelingen.

In Italië is de ontwikkeling van particuliere pensioenvoorzieningen, hetzij per bedrijfstak, hetzij individueel, een strategische prioriteit van de regering. Regelingen voor aanvullend pensioen zullen van bijzonder groot belang worden om het inkomen van gepensioneerden in de nieuwe pensioenregeling op basis van calculatorische beschikbare premies op een toereikend peil te brengen. Verwacht wordt, dat de ‘besloten bedrijfspensioenfondsen’, waaraan gewoonlijk collectieve overeenkomsten voor de hele sector ten grondslag liggen, aan belang zullen winnen als het alleen nog maar mogelijk is bij een ‘open’ fonds aangesloten te zijn wanneer het aan een ‘besloten’ fonds ontbreekt. In Portugal zagen de besloten pensioenfondsen het aantal premiebetalers recent enigszins teruglopen en de overheid is voornemens een nieuw regelgevend kader vast te stellen om de pensioenregelingen die tot de tweede en derde pijler behoren aanzienlijk uit te breiden.

Verschillende landen volgen nu het voorbeeld van Nederland, Denemarken en Zweden waar het gaat om de belangrijke rol die de collectieve onderhandelingen spelen in de ontwikkeling van arbeidsgerelateerde pensioenregelingen. België heeft deze weg gekozen met een wet op aanvullende pensioenen die nu in behandeling is in het nationale parlement; deze moet ertoe leiden dat de aanvullende regelingen een groot aantal mensen gaan bestrijken en bepaalde solidariteitskenmerken krijgen. Ook Spanje, Duitsland en Italië verwachten dat met collectieve overeenkomsten het aantal verzekerden zal toenemen. Ierland en het Verenigd Koninkrijk geven voor de aanvullende pensioenen de voorkeur aan een aanpak op basis van vrijwilligheid en hebben onlangs hun aandacht gericht op het ontwerpen van toegankelijker pensioenproducten (het belanghebbendenpensioen in het Verenigd Koninkrijk en de persoonlijke oudedagsspaarrekening in Ierland) en, wat het Verenigd Koninkrijk betreft, op het vereenvoudigen van de regelgeving rond arbeidsgerelateerde

pensioenregelingen om het werkgevers gemakkelijker te maken in een goed bedrijfspensioen te voorzien.

4.5.2. *Regelgevende kaders voor particuliere pensioenvoorzieningen*

Voor particuliere pensioenvoorzieningen is een passend kader nodig, willen ze zich kunnen ontwikkelen; het gegeven dat overheidspensioenen ontoereikend zijn, volstaat niet om de ontwikkeling van particuliere regelingen op gang te brengen. Een dergelijk kader omvat regelgeving inzake voorzichtigheid, regels inzake premies, beleggingsinkomsten en uitkeringen en duidelijkheid omtrent de rol van werkgevers en werknemers en de ruimte voor collectieve onderhandeling.

De Europese Unie dient een belangrijke rol te spelen bij de ontwikkeling van dit regelgevende kader voor de particuliere pensioenvoorziening. Levensverzekeringen vallen onder de voorzichtigheidsregels in de richtlijnen inzake levensverzekeringen. Voor pensioenfondsen – of instellingen voor arbeidsgerelateerde pensioenregelingen – is momenteel een vergelijkbaar kader in behandeling bij de Raad en het Europees Parlement. Deze richtlijn heeft ten doel de rechten van toekomstige gepensioneerden te beschermen, de arbeidsgerelateerde pensioenen goedkoper te maken en vrij verkeer van arbeidsgerelateerde pensioenproducten en grensoverschrijdende deelname aan pensioenfondsen toe te laten.

Op het gebied van de sociale wetgeving en de arbeidswetgeving schrijft de Europese Unie voor dat mannen en vrouwen in arbeidsgerelateerde pensioenregelingen gelijk behandeld dienen te worden (uitkeringen op grond van arbeidsgerelateerde pensioenregelingen worden beschouwd als loon in de zin van artikel 141 van het Verdrag). Krachtens Richtlijn 80/987/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever zijn de lidstaten verplicht ervoor te zorgen dat pensioenrechten op grond van arbeidsgerelateerde pensioenregelingen veilig worden gesteld wanneer een werkgever bankroet gaat. Hiertoe kan het risico worden verzekerd of externe financiering worden geregeld door een pensioenfonds op te richten dat los staat van de betalende onderneming.

In veel lidstaten is pas onlangs een modern regelgevend kader voor arbeidsgerelateerde pensioenen ingevoerd. Veel belangrijke wetten zijn pas de afgelopen tien tot twintig jaar aangenomen en het valt te verwachten dat de wetgeving verder verbeterd wordt naar aanleiding van de richtlijn inzake instellingen voor arbeidsgerelateerde pensioenvoorziening die binnenkort gaat gelden.

Het reguleren van aanvullende pensioenvoorzieningen kan op verschillende manieren worden aangepakt. Een van de mogelijkheden is bijvoorbeeld de optie die in Zweden, Denemarken en Frankrijk wordt toegepast, waarbij pensioenaanbieders verzocht wordt te voldoen aan de lang beproefde verzekeringswetgeving, ook die op Europees niveau. De arbeidsgerelateerde pensioenvoorziening heeft echter geleid tot het ontstaan van specifieke instellingen en regelingen, die binnenkort onder de nieuwe richtlijn inzake instellingen voor arbeidsgerelateerde pensioenvoorziening zullen vallen.

In het Verenigd Koninkrijk en Ierland is de trustwetgeving van toepassing op de pensioenfondsen. Op grond van die wetgeving wordt de verantwoordelijkheid voor het beheer van de regelingen bij een derde partij gelegd, die juridisch onafhankelijk

is van de werkgever en de rechthebbenden. Deze trustee heeft de plicht de belangen van de deelnemers en/of uitkeringsgerechtigden van een bedrijfspensioenregeling zo goed mogelijk te behartigen. De verantwoordelijkheid voor degelijk bestuur van de regeling ligt in eerste instantie bij de trustees, die zich persoonlijk aansprakelijk stellen. In Nederland ligt de verantwoordelijkheid voor het beheer van aanvullende pensioenen primair bij de sociale partners, zoals afgebakend door het regelgevend kader in de Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW). In Italië kunnen verenigingen of stichtingen zonder winstoogmerk en met een onafhankelijke juridische status 'besloten fondsen' oprichten, terwijl financiële bemiddelaars gespecialiseerd in vermogensbeheer 'open fondsen' in het leven kunnen roepen.

Eén specifieke soort bedrijfspensioen zal niet onder de richtlijn inzake instellingen voor arbeidsgerelateerde pensioenvoorziening vallen, omdat voor het beheer van de regeling geen aparte instelling hoeft te worden opgericht. Bepaalde regelingen bestaan erin dat de werkgever simpelweg belooft een pensioen uit te keren. De overeenkomstige verplichtingen verschijnen op de balans ('boekreserves') en vormen een uitgelezen financieringsbron voor het bedrijf. Dergelijke regelingen bestaan bijvoorbeeld in Duitsland, Finland, Zweden, Luxemburg en Spanje (alwaar ze, behalve voor maatschappijen in de financiële dienstverlening, gefaseerd worden afgeschaft). De Italiaanse ontslagregeling is eveneens gebaseerd op boekreserves, maar het is de bedoeling dat er op aparte fondsen wordt overgeschakeld wanneer deze regeling naar een arbeidsgerelateerde pensioenvoorziening wordt omgevormd. Teneinde veilige pensioenen te verstrekken, moeten deze regelingen worden geschraagd door een verzekering op grond waarvan het pensioen gewaarborgd is ingeval de werkgever failliet gaat. In Duitsland en Luxemburg is verzekering tegen insolventie verplicht voor boekreserves.

Hoe veilig een pensioenfonds is, hangt af van hoe omzichtig het vermogen van het fonds wordt beheerd. Investeringsactiviteiten van de werkgever die de premies afdraagt, moeten strikt beperkt blijven of door een verzekering worden gedekt, zoals bijvoorbeeld boekreserves. Gebeurt dat niet, dan lopen werknemers bij faillissement het risico zowel hun huidige inkomen als hun toekomstige pensioen te verliezen. In Nederland mogen bedrijfspensioenfondsen maximaal 10% van hun vermogen in de betalende onderneming investeren. Afgezien van dit algemene beginsel, verschilt de benadering voor de beleggingsstrategieën per lidstaat. Het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Ierland geven de voorkeur aan kwalitatieve beleggingsprincipes (het beginsel van de zogenoemde 'goede huisvader'), terwijl andere landen als Frankrijk en Luxemburg eerder kwantitatieve grenzen aan bepaalde vermogenscategorieën stellen om de veiligheid van het fonds te verhogen, ook al gaat dat mogelijk ten koste van het rendement. Tevens bestaat het risico dat politieke inmenging in het financieel beheer van pensioenfondsen ertoe zou kunnen leiden dat er geld wordt gesluisd naar investeringen met lage opbrengsten. Dat schijnt een probleem geweest te zijn in Griekenland, waar de betrokkenheid van de staat bij het beheer van het vermogen van pensioenfondsen het doelwit werd van herhaalde kritiek, naar aanleiding waarvan sinds 1990 een reeks wetten is aangenomen om te waarborgen dat het vermogensbeheer ten goede komt aan de bij het fonds aangesloten verzekerden.

De financiële risico's die alle soorten pensioenvoorzieningen tot op zekere hoogte wel zullen moeten lopen, kunnen op verschillende manieren over de premiebetalers en de uitkeringsgerechtigden van een pensioenregeling worden verdeeld. Regelingen op basis van vaste verleende aanspraken, dikwijls eindloonregelingen, waarborgen

een bepaald inkomensniveau na pensionering afhankelijk van het loon en de duur van de carrière. De pensioenregeling, of de werkgever die de premies afdraagt, heeft de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat het fonds over voldoende vermogen beschikt om de pensioenverplichtingen te vervullen. Aangezien de waarde van het vermogen fluctueert, moet het de fondsen worden toegestaan om bij wijze van veiligheidsmarge overschotten op te bouwen (waaraan om fiscale redenen grenzen kunnen worden gesteld, aangezien een hogere totale premieafdracht de belastingopbrengsten vermindert), ofwel moeten zij verplicht worden andere stappen te ondernemen om het risico van een kapitaaltekort te dekken. In verschillende mate gedogen de lidstaten het beleid bij een kapitaaltekort. In Denemarken bijvoorbeeld zal de nationale financiële toezichthouder levensverzekeringsmaatschappijen of pensioenfondsen die niet aan de beleggingsnormen voldoen verzoeken een herstelplan voor te leggen. Als dat niet helpt, zal de betrokken instelling onder bewind komen te staan en zullen pogingen worden ondernomen om de pensioenregelingen over te dragen aan andere maatschappijen of pensioenfondsen waarvan het kapitaal wel toereikend is.

De definitie van wat een toereikende financiering van toekomstige verplichtingen is, hangt af van diverse economische en actuariële aannamen bij het berekenen van de technische voorzieningen (of de toekomstige verplichtingen) ingeval de arbeidsgereleerde pensioenregeling dekking verleent voor biometrische risico's en/of een beleggingsrendement of een bepaald uitkeringsniveau garanderen. Belangrijk is welk rentepercentage (de rekenrente) wordt genomen om de actuariële waarde van de aangegroeide pensioenrechten te berekenen. De voorgestelde richtlijn heeft niet tot doel dit rentepercentage te uniformeren, maar het is wel breed aanvaard dat deze kwestie zorgvuldig moet worden gevolgd. Aan pensioenfondsen die hun diensten internationaal aanbieden, zal de richtlijn daarentegen wel de eis stellen dat de aanspraken te allen tijde volledig gedekt zijn door kapitaal.

In het geval van pensioenregelingen op basis van beschikbare premies zegt de werkgever slechts toe een bepaald bedrag aan premies in een spaarfonds te storten. Het risico van lage opbrengsten komt volledig voor rekening van de gerechtigden. Om tot een pensioenuitkering te komen, moet het kapitaal dat volgens een beschikbarepremieregeling bijeen is gebracht op het tijdstip van pensionering worden omgezet in een regelmatig inkomen waarvan de hoogte afhankelijk is van de rentestand op het moment dat met het kapitaal een lijfrentepolis wordt aangeschaft. Ook dat stelt de uitkeringsgerechtigde voor een behoorlijk inkomensrisico.

Tot slot komt het inflatierisico bij particuliere regelingen dikwijls minstens gedeeltelijk voor rekening van de uitkeringsgerechtigde. Dat kan ertoe leiden dat de reële waarde van het pensioeninkomen gedurende de pensioenperiode lager wordt. In de nationale strategieverlagen van Nederland en Ierland wordt vermeld dat veel bedrijfspensioenregelingen hun uitkeringsgerechtigden tegen inflatie proberen te beschermen, maar dat ze daar niet wettelijk toe verplicht zijn. Of pensioenregelingen de risico's van financiële instabiliteit of inflatie kunnen verzekeren, hangt ervan af of er geschikte effecten zoals indexobligaties beschikbaar zijn. Zowel voor pensioenfondsen als voor mensen afzonderlijk is het een normale zaak om de vermogensportefeuille in overeenstemming te brengen met het leeftijdprofiel. Hoe dichter een toekomstige uitkeringsgerechtigde de pensioenleeftijd nadert, des te veiliger de belegging zou moeten worden (dus doorgaans verschuivend van aandelen in ondernemingen naar overheidsobligaties). De verlaging van de staatsschuld kan derhalve als consequentie hebben dat pensioenfondsen zich niet meer tegen

financiële risico's kunnen indekken door in overheidsobligaties te beleggen, maar dergelijke consequenties komen niet aan bod in de nationale strategieverlagen.

De nationale strategieverlagen maken melding van een hele reeks toezichthoudende organen, waarvan enkele nog maar onlangs zijn opgericht of gereorganiseerd. In de richtlijn inzake instellingen voor arbeidsgerelateerde pensioenvoorziening zal de eis worden gesteld dat alle lidstaten een effectieve toezichthoudende autoriteit hebben.

Degelijk beheer van pensioenvermogen is iets waar niet alleen de beheerders van particuliere regelingen zich mee bezig moeten houden. Diverse lidstaten zijn binnen hun socialezekerheidsstelsel pensioenspaargelden bijeen aan het brengen om aan de toekomstige behoeften van de vergrijzende geboortegolf te kunnen voldoen. In Finland zijn de instellingen die de wettelijke inkomensgerelateerde pensioenregeling beheren de houders van dit vermogen. In de andere lidstaten met een reservefonds bestaat dit spaarfonds op centraal niveau, maar wordt het doorgaans los van de begroting van die centrale overheid beheerd. In Ierland berust het toezicht en het beheer van het fonds bij een commissie die onafhankelijk is van de overheid en een eigen bevoegdheid heeft om een beleggingstrategie uit te stippelen en uit te voeren teneinde een optimaal financieel rendement te behalen met inachtneming van de vereisten van voorzichtig risicobeheer. In sommige lidstaten (Spanje en Luxemburg bijvoorbeeld) staat het beheer van het reservefonds nog ter discussie.

4.5.3. Administratiekosten verlagen

Slechts een paar lidstaten vermelden cijfers omtrent de administratiekosten van pensioenregelingen in hun verslag. Doordat schaalvergroting besparingen oplevert en complex vermogensbeheer niet nodig is, liggen de administratiekosten van de omslagstelsels voor overheidspensioenen meestal aanmerkelijk lager dan die van particuliere kapitaalgedekte regelingen. De OESO schat dat de administratiekosten van particuliere pensioenregelingen variëren van 10 tot 35% van de premies. In België beliepen de beheersvergoedingen voor ouderdoms- en nabestaandenpensioenen in 2001 1% van de totale uitgaven, terwijl de beheersvergoedingen voor de voorzieningen van de tweede en derde pijler op 4% van de totale uitgaven kwamen. In Finland bedroegen de totale exploitatiekosten van het pensioenverzekeringsstelsel in 2000 2,7% van het premie-inkomen, de exploitatiekosten van de wettelijke inkomensgerelateerde pensioenverzekering, het nationale pensioen en de facultatieve aanvullende pensioenverzekering inbegrepen. De exploitatiekosten van de levensverzekeringscomponent beliepen circa 4,9% van het desbetreffende premie-inkomen. In Ierland vertegenwoordigen de kosten voor de administratie van alle premieplichtige ouderdomspensioenen op grond van de sociale zekerheid bij benadering 1,5% à 2% van alle betalingen, terwijl de administratiekosten van arbeidsgerelateerde regelingen in 1994 in de orde van 5% van de premies lagen, met aanzienlijke verschillen naargelang het soort regeling, de opbouw en de omvang ervan en de hoogte van de voor de regeling betaalde premies. In Frankrijk bedragen de beheerskosten van vrijwillige aanvullende regelingen over het algemeen 4% van de totale kosten. In het Verenigd Koninkrijk stelt de wet een maximum aan de administratiekosten voor de belanghebbendenpensioenen van 1% van de waarde van het fonds per jaar.

De overheidsregelingen zijn echter nog steeds vatbaar voor verbetering door middel van rationaliseringsmaatregelen, zoals fusies van pensioenverzekeringsinstellingen. In Oostenrijk, waar de administratieve uitgaven momenteel op 1,8% van de

pensioenuitgaven komen, wil men de kosten verder verlagen door de gezamenlijke gegevensverwerking van alle socialeverzekeringsinstellingen in een op te richten bedrijf onder te brengen. In Duitsland is het aandeel van de beheerskosten de afgelopen dertig jaar gestaag teruggelopen en beliepen de administratiekosten in 2000 1,6% van de totale ontvangsten van de wettelijke pensioenverzekering. In Luxemburg kostte de administratie van het algemene pensioenstelsel in 2001 1,4% van de lopende uitgaven.

In Italië worden de globale kosten van het beheer van de besloten pensioenfondsen geschat op 0,57% van de vermogenswaarde, wat een aanzienlijke vermindering in reëel rendement vertegenwoordigt. Dankzij de inspanningen van de sociale partners is er echter sprake van een daling. Bovendien mogen socialezekerheidsinstellingen dergelijke pensioenfondsen op grond van de wet ondersteunen door de premies te innen en de pensioenuitkeringen te betalen. Open fondsen maken aanzienlijk hogere kosten, maar niet zo hoog als die van particuliere pensioenregelingen die via levensverzekeringsspolissen lopen.

Dat de administratiekosten verlaagd moeten worden, wordt algemeen erkend en op diverse manieren aangepakt. De belanghebbendenpensioenen in het Verenigd Koninkrijk en de persoonlijke oudedagsspaarrekening in Ierland zijn pogingen om particuliere pensioenvoorzieningen minder belastend en daarmee beter bereikbaar te maken voor mensen met een laag inkomen. De Britse regering wil het pensioenstelsel voor particuliere collectieve en individuele oudedagsvoorzieningen eenvoudiger maken, zodat het gemakkelijker te voorzien is en minder kost. In het rapport dat Alan Pickering in juli 2002 heeft uitgebracht, wordt meer specifiek voorgesteld de pensioenwetgeving drastisch te vereenvoudigen om de administratieve lasten voor zowel fondsen als werkgevers te verlagen.

Bij de recentste pensioenhervorming in Duitsland zijn de aanbieders van aanvullende pensioenen met overheidssteun verplicht gesteld om hun cliënten alvorens het contract wordt gesloten, schriftelijk te informeren over de verwachte beheerskosten. Een vergelijkbare verplichting bestaat ook in Denemarken, waar levensverzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen verplicht zijn om de nodige informatie over rechten en plichten te verstrekken voordat iemand toetreedt tot de regeling en daarna zolang de rechthebbende aan de regeling deelneemt. Met ingang van april 2003 wordt aan beschikbarepremieregelingen (arbeidsgerelateerde regelingen, individuele voorzieningen en belanghebbendenpensioenen) in het Verenigd Koninkrijk de eis gesteld dat aangeslotenen elk jaar een schatting moeten krijgen van hoe hoog hun uitkering na pensionering waarschijnlijk zal uitvallen (inclusief toekomstige premies, lijfrentestanden enz.). Het valt te verwachten dat er in het spoor van de richtlijn inzake instellingen voor arbeidsgerelateerde pensioenvoorziening nog meer verplichtingen inzake informatieverstrekking aan rechthebbenden worden ingevoerd.

4.5.4. Conclusie: de bijdrage van kapitaalgedekte regelingen aan de toekomstige pensioenvoorziening

Er wordt momenteel in de hele EU aanzienlijke vooruitgang geboekt om tot een solide regelgevend kader voor kapitaalgedekte pensioenvoorzieningen te komen. De richtlijn inzake instellingen voor arbeidsgerelateerde pensioenvoorziening die nu in behandeling is, zal hieraan bijdragen. De lidstaten zullen de financiële risico's echter nog steeds op verschillende manieren aanpakken en nadere samenwerking om meer

convergentie tot stand te brengen, is dan ook vereist. De moeilijkheden bij het beheer van financiële risico's, zoals instabiliteit op de kapitaalmarkten en inflatie, kunnen ertoe leiden dat dergelijke risico's steeds meer naar de uitkeringsgerechtigden worden verlegd en dat kan negatieve consequenties hebben voor de toereikendheid van pensioenen in de toekomst. De ontwikkelingen op dit gebied moeten nauwlettend in de gaten worden gehouden. Voorts lijkt er ruimte te zijn voor een meer diepgaande informatie-uitwisseling over de manier waarop de beste afweging tussen risicobeheer en toereikende pensioenen kan worden gemaakt.

Tevens wordt vooruitgang geboekt met de verlaging van de beheerskosten. Dat kan aanzienlijke voordelen opleveren voor de betaalbaarheid en daarmee de toegankelijkheid van particuliere pensioenvoorzieningen.

Ofschoon particuliere voorzieningen louter onrechtstreeks aan houdbare overheidsfinanciën bijdragen, kan die bijdrage in veel lidstaten behoorlijk groot zijn. Zo zullen in het Verenigd Koninkrijk de kosten van de 'pensioentoe rekening' afhangen van de mate waarin particuliere voorzieningen de inkomens zullen uittillen boven het gewaarborgde niveau van de pensioentoe rekening. Duitsland is het gelukt de vervangingsniveaus in het openbare stelsel iets te verlagen door de ontwikkeling te steunen van particuliere voorzieningen die de mogelijkheid bieden de gevolgen van deze hervorming te compenseren. In andere lidstaten kan het welslagen van de particuliere voorziening er mede voor zorgen dat er minder druk wordt uitgeoefend om de pensioenuitgaven te verhogen en overheden meer vrijheid geven om de toekomstige uitgavenstijgingen in de openbare stelsels om te buigen.

5. MODERNISERING: INSPELEN OP VERANDERENDE BEHOEFTE

Een pensioenstelsel moet kunnen meegaan met veranderingen in de samenleving en op de arbeidsmarkt. De regelgeving voor pensioenregelingen is vaak in een andere maatschappelijke context opgesteld, afgestemd op andere behoeften en verlangens. Maar als de onderliggende veronderstellingen over gezinsleven en arbeidspatronen achterhaald raken, zullen steeds meer mensen niet langer de vereiste pensioenuitkering krijgen en ontstaat het risico van ongewenste prikkels.

De aloude pensioenregelingen zijn uitstekend afgestemd op een levenslange carrière in voltijdse dienst bij dezelfde werkgever. Dit strookt niet met de eisen van de moderne arbeidsmarkt, noch met de voorkeur van de mensen. Flexibele arbeidsdeelname en arbeidsmobiliteit moeten niet worden afgestraft door het pensioenstelsel.

Een goede pensioendekking voor flexibele arbeidsdeelname zorgt mede voor een grotere gelijkheid tussen mannen en vrouwen, aangezien vrouwen vaker in deeltijd werken en hun loopbaan vaker onderbreken vanwege hun gezin. In sommige landen is er in de pensioenwetgeving nog geen sprake van gelijke behandeling van mannen en vrouwen, vooral niet wat betreft de pensioengerechtigde leeftijd en nabestaandenuitkeringen.

Tot slot betekent modernisering van het pensioenstelsel ook grotere doorzichtigheid. Beleidsmakers hebben heldere informatie nodig over de toekomstige problemen en beleidskeuzen waar zij over beschikken. Zij moeten streven naar een brede overeenstemming over de hervormingsmaatregelen om frequente en onverwachte beleidsveranderingen te vermijden. Hierdoor kunnen de mensen ook beter worden voorgelicht over wat zij van hun pensioenstelsel kunnen verwachten en welke extra inspanningen nodig kunnen zijn om de gewenste levensstandaard na hun pensioen te bereiken.

5.1. Doelstelling 9: afstemmen op flexibeler arbeidsdeelname en carrièrepatronen

Garanderen dat het pensioenstelsel verenigbaar is met de eisen van flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt; dat, zonder de coherentie van de belastingstelsels van de lidstaten aan te tasten, de mobiliteit op de arbeidsmarkt binnen de lidstaten en over de grenzen en bijzondere vormen van arbeidsrelaties niet ten koste gaan van de pensioenrechten van de mensen, en dat voor zichzelf beginnen niet ontmoedigd wordt door het pensioenstelsel.

Veel pensioenstelsels zijn heel geschikt voor het reguliere arbeidspatroon, een voltijdse en levenslange baan, maar zijn minder nuttig voor mensen met een afwijkende werkkring of mensen met een onderbroken en niet-lineaire loopbaan. Zowel de bij wet geregelde collectieve pensioenregeling als de arbeidsgerelateerde pensioenregeling moeten zijn afgestemd op flexibeler vormen van arbeidsdeelname en meer mobiliteit door pensioenrechten toegankelijker en beter overdraagbaar te maken.

5.1.1. Mogelijkheid tot een pensioenregeling toe te treden

In de lidstaten is er voor bijna iedereen een pensioenvoorziening van de eerste pijler, ook al bestaan er soms afzonderlijke regelingen voor bepaalde categorieën

arbeidskrachten. Vooral voor ambtenaren, zelfstandigen en agrariërs bestaan er in bepaalde lidstaten afzonderlijke regelingen. In de nationale strategieën wordt melding gemaakt van enkele aanpassingen aan deze collectieve voorzieningen met het oog op ongebruikelijke arbeidsrelaties. Deze zijn vaak gericht op de nieuwe zelfstandigen, die geen werknemer zijn maar hun diensten aanbieden aan een enkele onderneming. Deze groep arbeidskrachten heeft in Oostenrijk gelijke rechten gekregen met andere niet-agrarische zelfstandigen. In Duitsland zijn zelfstandigen zonder personeel in de wettelijke pensioenregeling opgenomen en zijn controles ingevoerd om fictieve zelfstandigen op te sporen die de verplichte sociale bijdragen willen ontduiken. In Italië is in 1996 een verplichte regeling ingevoerd voor mensen met ongebruikelijke arbeidsrelaties (de zogenoemde *parasubordinati*, die een flexibele arbeidsverhouding hebben die lijkt op zelfstandigheid maar gekenmerkt wordt door een nauwe en blijvende relatie met een enkele onderneming) in het kader van de INPS, het sociale zekerheidsstelsel; hieronder vallen 2 miljoen arbeidskrachten die gezamenlijk bijna 11 miljard euro inleggen.

Interessant aan het Spaanse systeem is dat zelfstandigen de grondslag voor hun bijdrage vrij kunnen kiezen tussen een minimum en een maximum dat jaarlijks in de overheidsbegroting wordt vastgelegd. Met deze maatregel wordt omzeild dat het werkelijke inkomen van zelfstandigen moeilijk te bepalen is. De keuze is echter beperkt voor zelfstandigen ouder dan vijftig om te verhinderen dat mensen alleen in de jaren die voor de pensioenberekening meetellen hoge bijdragen betalen.

In Oostenrijk en Duitsland is de dekking voor marginale deeltijdwerkers uitgebreid. Eerder waren deze vrijgesteld van verplichte sociale bijdragen en verwierven zij geen pensioenrechten. In Oostenrijk kunnen deze arbeidskrachten naar keuze zelf een goedkope verzekering afsluiten in het kader van de regeling voor ziektekosten- en pensioenverzekering. In andere lidstaten zijn marginale werknemers verplicht bij te dragen terwijl zij niet altijd recht op een uitkering krijgen. Om dit te verhelpen kunnen nu met name deeltijdwerkers en marginale arbeidskrachten in enkele landen op lichtere voorwaarden voor pensioenrecht in aanmerking komen. In Frankrijk is 200 uur werk tegen het minimumloon (gelijk aan vijf weken voltijdswork) voldoende om drie maanden pensioenopbouw te verkrijgen. Indien het inkomen uit een kortdurend of ander niet-regulier arbeidscontract meer dan €609,97 per jaar (in 2002) bedraagt, valt een arbeidskracht in Finland onder de pensioenverzekering met opbouw van pensioenrechten.

Een uitzondering op de algemene trend van verbetering van de wettelijke pensioendekking van ongebruikelijke arbeidsrelaties is Portugal, waar onlangs de voorwaarden waarop men voor pensioenrechten in aanmerking komt zijn verscherpt (120 werkzame dagen per jaar tegen één dag per jaar). Dit kan misbruik voorkomen maar het heeft ook een nadelig effect op de pensioenrechten van deeltijdwerkers, tijdelijke krachten en seizoenarbeiders. Volgens het Italiaanse verslag is overstappen van voltijds naar deeltijdwerk nog steeds ongunstig wat het pensioen betreft.

De pensioendekking van niet-reguliere werknemers in de eerste pijler is grotendeels voldoende en berust zelfs op een grote mate van solidariteit met deze groepen, vooral via de bij doelstelling 1 en doelstelling 3 besproken voorzieningen. De situatie is daarentegen minder gunstig bij de arbeidsgerelateerde pensioenen.

Enkele lidstaten doen wel pogingen om de arbeidsgerelateerde pensioenregelingen te verbeteren. In Nederland is in 1994 wetgeving van kracht geworden waardoor het

verboden is deeltijdwerkers uit te sluiten van aanvullende pensioenregelingen; de wet bepaalt dat arbeidskrachten met een deeltijdcontract niet minder gunstig mogen worden behandeld dan vergelijkbare arbeidskrachten in vast dienstverband. Collectieve overeenkomsten voor arbeidsgerelateerde pensioenen per bedrijfstak lijken een goed instrument om iedereen onder de verzekering te laten vallen, ook in sectoren waarin kleine en middelgrote ondernemingen de boventoon voeren die normaal gesproken geen toegang bieden tot een arbeidsgerelateerde pensioenvoorziening. Met dergelijke collectieve overeenkomsten is het ook mogelijk om solidariteitsmechanismen in de tweede pijler in te voeren, zoals de bedoeling is van de recent ingediende hervorming in België. Deze is bedoeld om de ontwikkeling van arbeidsgerelateerde pensioenvoorzieningen te bevorderen. Ook dekking van loopbaanhiaten door werkloosheid en ziekte valt volgens de plannen onder deze regelingen.

5.1.2. *Mogelijkheid van pensioenoverdracht.*

Pensioenoverdracht is in de eerste pijler niet aan de orde in landen die een algemene pensioenregeling kennen. Bij verandering van baan hoeft men niet tot een ander pensioenfonds toe te treden. In landen met verschillende wettelijke regelingen voor specifieke categorieën bestaan meestal afspraken voor de coördinatie van de verschillende regelingen om de pensioenaanspraken van mobiele werknemers te beschermen. Deze afspraken zijn bijvoorbeeld vermeld in de nationale strategieverslagen van Frankrijk en Luxemburg. In Griekenland lijkt mobiliteit tussen de verschillende aanvullingsfondsen echter problematisch te zijn, vooral wanneer een werknemer van een royaal fonds (meestal een overheidsfonds) overstapt naar een minder royaal fonds voordat zij of hij een volledig pensioen heeft verdiend. Veel nationale strategieverslagen verwijzen ook naar EU-verordening 1408/71, waarbij de sociale zekerheid van migranten is gegarandeerd. Migrantenvan buiten de EU vallen vaak onder bilaterale sociale zekerheidsovereenkomsten.

De grote problemen met de overdracht van pensioenrechten ontstaan vaak in de tweede pijler. Alle lidstaten waarin een pensioenvoorziening van de tweede pijler goed is ontwikkeld (zoals Denemarken, Ierland, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) willen belemmeringen van mobiliteit zover mogelijk beperken door wetgeving of door overeenstemming tussen de sociale partners. Hiertoe behoort verkleining van de arbeidsperiode die maximaal nodig mag zijn voordat pensioenrechten ontstaan, die in Denemarken normaal negen maanden bedraagt, in België een jaar en in Ierland en het Verenigd Koninkrijk twee jaar.

Verworven rechten kunnen ofwel in de eerdere pensioenregeling achterblijven of worden overgebracht naar de regeling van de nieuwe werkgever. Wanneer geen pensioenoverdracht plaatsvindt moet de aanspraak beschermd worden tegen inflatie. De eis in het Verenigd Koninkrijk is dat ze op voet van de inflatie wordt verhoogd met maximaal 5%. Omdat de lonen normaal gesproken harder groeien dan de prijzen, is iemand die van baan verandert met deze regeling minder goed af dan een werknemer die hetzelfde verdient maar onafgebroken bij dezelfde werkgever blijft. In Nederland en het VK hebben werknemers het recht de contante waarde van hun pensioenaanspraak in een ander pensioenfonds onder te brengen (mits de nieuwe regeling aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet). Als geen overdracht plaatsvindt blijft de pensioenaanspraak bij het pensioenfonds van de oude werkgever totdat de werknemer met pensioen gaat. Een niet-overgedragen pensioenaanspraak moet op dezelfde manier worden verhoogd als de pensioenuitkeringen die het fonds doet.

In sommige landen, waar aanvullende pensioenfondsen niet erg gebruikelijk zijn, moeten nog maatregelen worden genomen om pensioenoverdracht mogelijk te maken en op die manier aanvullende pensioenregelingen aantrekkelijker te maken. In Portugal geeft 54% van de pensioenfondsen geen enkele garantie op pensioen indien een werknemer de regeling voor zijn pensioen afbreekt. In Italië is vijf jaar deelname noodzakelijk om vaste rechten te verwerven en om deze in een ander fonds te kunnen inbrengen (overdracht aan een ander fonds is echter wel na drie jaar deelname mogelijk indien het fonds reeds meer dan vijf jaar bestaat).

Erkend wordt dat het in samenhang met hervormingen om pensioenvoorzieningen van de tweede pijler te bevorderen nodig is maatregelen te treffen om de overdracht van arbeidsgerelateerde pensioenrechten mogelijk te maken. Spanje, Italië en Portugal hebben aangekondigd dat zij voornemens zijn de overdrachtskwesitie aan te pakken. In het kader van de meest recente pensioenhervorming is in Duitsland de wettelijk toegestane maximale duur voordat vaste rechten zijn verworven gehalveerd van 10 naar 5 jaar, met waarborgen voor het onmiddellijk ingaan van arbeidsgerelateerde pensioenaanspraken op basis van werknemerspremies. Bovendien is de leeftijdsdrempel waarop vaste pensioenafspraken verworven kunnen worden verlaagd tot 30 jaar. In België zal de recent voorgestelde hervorming van de tweede pijler de overdraagbaarheid van aanvullende pensioenaanspraken flink verbeteren, waarbij de rechthebbende de mogelijkheid krijgt om rechten die in het eerdere fonds zijn verworven te houden of deze naar de pensioenregeling van de nieuwe werkgever over te dragen.

Overdrachtsproblemen ontstaan meestal niet bij regelingen op basis van beschikbare premies en particuliere pensioenverzekeringen. Bij een beschikbarepremieregeling heeft iedere deelnemer een eigen rekening waarop een bedrag staat dat eenvoudig kan worden behouden of overgedragen naar een andere regeling van hetzelfde type. Het nadeel van beschikbarepremieregelingen is echter dat de rechthebbenden het volledige beleggingsrisico lopen en dus veel minder zekerheid hebben over hun toekomstige pensioeninkomen. Een particuliere pensioenregeling staat los van de arbeidsverhouding maar komt alleen in aanmerking als de werkgever bereid is de werkgeversbijdrage in het particuliere fonds te storten in plaats van in het bedrijfsfonds. Bovendien is een individuele pensioenvoorziening meestal duurder dan een collectieve voorziening van de tweede pijler en voorlopig is niet duidelijk of de nieuwe producten die in het Verenigd Koninkrijk (belanghebbendenpensioen) en in Ierland (persoonlijke oudedagsspaarrekening) zijn ontwikkeld niet aan dit nadeel lijden. Hoogstwaarschijnlijk zullen werknemers die vaak van baan veranderen, en dus tijdens hun loopbaan aan een aantal aanvullende pensioenregelingen deelnemen, doorgaans bij pensionering lagere pensioenrechten hebben opgebouwd.

Daarom blijft pensioenoverdracht een punt op de politieke agenda, zeker ook op Europees niveau. De Commissie heeft onlangs de sociale partners geraadpleegd over de kwestie van overdraagbaarheid van aanvullende pensioenaanspraken (*Improving the portability of supplementary pension rights*, 1^e fase van de raadpleging van de Europese sociale partners SEC/2002/597 van 27 mei 2002). De tweede fase van de raadpleging valt in de eerste helft van 2003, alvorens besloten wordt welke maatregelen op EU-niveau mogelijk zijn.

5.1.3. *Conclusie: noodzakelijke verbeteringen in voorzieningen van de tweede pijler.*

De wettelijke regelingen zijn er grotendeels goed op toegesneden zowel atypische als mobiele werknemers van pensioen te voorzien. De regelingen die tot de tweede pijler behoren zijn daarentegen nog steeds op beide fronten problematisch. Desalniettemin zoeken de lidstaten waarin deze regelingen worden gestimuleerd naar oplossingen voor de problemen. Blijvende aandacht wordt geschonken aan het faciliteren van grensoverschrijdende overdracht van arbeidsgerelateerde pensioenen op EU-niveau.

5.2. **Doelstelling 10: het streven naar grotere gelijkheid tussen vrouwen en mannen**

Herziening van de pensioenvoorzieningen, zodanig dat de gelijke behandeling van vrouwen en mannen gewaarborgd is, rekeninghoudend met de verplichtingen volgens EU-recht

De meerderheid van de bejaarden is vrouw, namelijk bijna 60% van de 65-plussers en praktisch tweederde van de mensen van 75 en ouder. De pensioenstelsels zijn echter niet goed afgestemd op de veranderende behoeften van vrouwen. De meeste pensioenregelingen zijn van oudsher bedoeld voor mannen die voltijds en zonder loopbaanhiaten werken als kostwinner voor een gezin. In de behoeften van vrouwen werd voorzien door het inkomen van hun echtgenoot en na diens dood door een weduwepensioen aangevuld met uitkeringen ten behoeve van kinderen. Dit grondpatroon is in veel pensioenregelingen nog zichtbaar, ook al zijn veel lidstaten hun stelsel aan het aanpassen in overeenstemming met de bestaande communautaire voorschriften en met het oog op de hogere arbeidsdeelname van vrouwen en het streven naar grotere gelijkheid tussen de seksen.

5.2.1. *Hiaten in de pensioensituatie van mannen en vrouwen*

Omdat een pensioenstelsel niet alleen bedoeld is om allen een gelijk inkomen te bezorgen, maar ook als vervanging van het inkomen uit arbeid en om de levensstandaard die tijdens het werkzame leven is bereikt te behouden, zullen de verschillen in arbeidsdeelname tussen mannen en vrouwen onvermijdelijk tot uiting komen in de pensioenaanspraken. Nog steeds is de arbeidsdeelname van vrouwen aanzienlijk geringer dan die van mannen, hoewel op lange termijn de verschillen kennelijk afnemen. De kloof is groter bij oudere werknemers en kleiner in de jongere leeftijdsgroepen. Daardoor hebben de vrouwen die nu met pensioen zijn en de pensioenleeftijd bereiken een korter arbeidsverleden dan mannen en hebben zij minder verdiend. Ook komt het bij vrouwen vaker dan bij mannen voor dat ze in deeltijd hebben gewerkt en bij bedrijven die geen aanvullende pensioenvoorziening kennen.

Dit soort verschillen in het arbeidsverleden van mannen en vrouwen komt in de huidige pensioenen tot uiting. De kloof tussen het eigen pensioen van mannen en vrouwen kan nog groter zijn dan de kloof in beloning¹⁹. Volgens het Finse verslag hadden vrouwen in 2000 gemiddeld in totaal een pensioen van 841 € tegen een gemiddelde voor de mannen van 1151 €, een pensioenverschil dus van 27%

¹⁹ NB: alleen de individuele pensioenrechten van mannen en vrouwen zijn in deze vergelijking betrokken. De feitelijke inkomenssituatie is ook afhankelijk van afgeleide uitkeringen.

tegenover een beloningsverschil van maar 20%²⁰. In Spanje was het gemiddelde van de niet-premievrije pensioenen voor vrouwen 405 € en voor mannen 650 € in 2001, een verschil van 37% (volgens de ECHP-cijfers uit 1998 was de beloningskloof 14%). In Oostenrijk bedroeg het gemiddelde wettelijke pensioen voor vrouwen 734 € en voor mannen 1334 € in 2002, een verschil van 45% (beloningskloof: 21%). In Frankrijk bedroeg het gemiddelde maandpensioen in 1997 voor mannen 1342 € tegen 767 € voor vrouwen, een verschil van 43% (beloningskloof: 11%). Door Luxemburg is een verschil in absolute cijfers gemeld van 555 € per maand. In het VK bedraagt het verschil 16% in 2001 (mannen ontvangen 183 £ per week tegen vrouwen 153 £), bij een beloningskloof van 24%, waarbij het verschil voornamelijk voortkomt uit de arbeidsgerelateerde pensioenuitkeringen die voor vrouwen meestal veel lager zijn.

Met een dergelijke geringe eigen pensioenaanspraak wordt het armoederisico voor vrouwen groter, vooral wanneer ze alleen wonen en geen andere inkomstenbron hebben zoals een afgeleide uitkering (nabestaandenpensioen). In de meeste lidstaten was het armoederisico eind jaren 90 voor oudere vrouwen inderdaad hoger dan voor oudere mannen (zie grafiek 14 bij doelstelling 1). Alleen in Spanje en Nederland was het armoederisico onder vrouwen kleiner dan onder mannen, terwijl het verschil in België erg klein is. De verschillen zijn meestal groter onder ouderen die zelfstandig wonen.

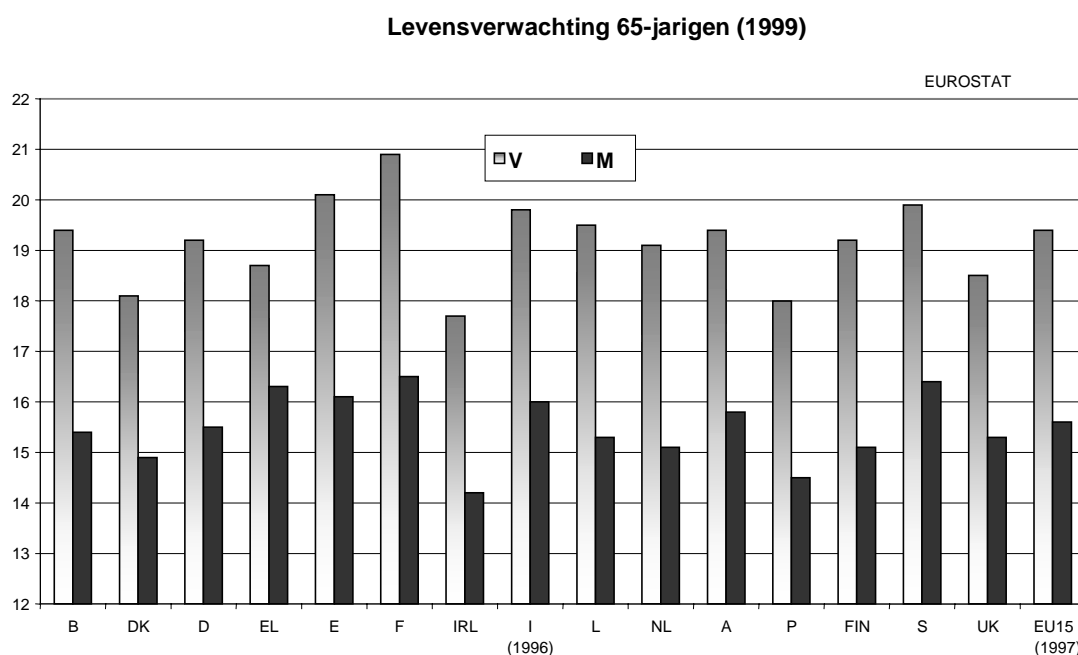
Van de maatregelen die bedoeld zijn om de toereikendheid van het pensioenstelsel te verbeteren zijn er veel die met name gunstig zijn voor vrouwen, die vaker dan mannen afhankelijk zijn van een gegarandeerd minimuminkomen. Ook hebben vrouwen het meeste baat bij de pensioentoe rekening voor het grootbrengen van kinderen of zorgen voor verwanten.

Als het belang van voorzieningen in de tweede en derde pijler toeneemt, ontstaat een nieuw probleem. Om dit pensioen voor vrouwen op peil te houden en te verbeteren zal grotere arbeidsdeelname nodig zijn. De mogelijkheden om toe te treden tot regelingen van de tweede en derde pijler worden beter, maar solidariteitskenmerken zoals pensioentoe rekening voor ouderschapsverlof, blijven in dat soort regelingen een zeldzaamheid terwijl voor vrouwen ook hun langere levensverwachting (met ongeveer vier jaar) ongunstig kan uitpakken, die leidt tot een lagere lijfrente.

²⁰

Het pensioenverschil wordt berekend als het verschil tussen het gemiddeld pensioen van mannen en vrouwen als percentage van het gemiddeld pensioen van mannen.

Afbeelding 20



5.2.2. Ongelijkheid tussen mannen en vrouwen in de pensioenwetgeving

Volgens de communautaire wetgeving is gelijke behandeling van mannen en vrouwen vereist in de wettelijk geregelde sociale zekerheid, waarbij echter bepaalde uitzonderingen zijn toegestaan wat betreft de pensioengerechtigde leeftijd, uitkeringen aan nabestaanden en pensioenrechten voor het opvoeden van kinderen (Richtlijn 79/7). Deze afwijkingen zijn uiterst beperkt geïnterpreteerd door het Europese Hof. De richtlijn beschouwt de uitzonderingen kennelijk als een overgangsverschijnsel en vraagt lidstaten om periodiek tegen de achtergrond van maatschappelijke ontwikkelingen te bezien of er nog goede gronden bestaan voor dergelijke afwijkingen van het beginsel van gelijke behandeling. Op het punt van het arbeidsgerelateerde pensioenen is Richtlijn 86/378/EG bij Richtlijn 96/97/EG in overeenstemming gebracht met artikel 141 als uitgelegd door het Europees Hof. Daarbij zijn ook mogelijke afwijkingen ten opzichte van richtlijn 79/7 aan banden gelegd omdat artikel 141 van het Verdrag eist dat mannen en vrouwen voor dezelfde werkzaamheden dezelfde beloning ontvangen. Hiertoe behoort niet alleen het directe loon maar ook andere beloningselementen zoals arbeidsgerelateerde pensioenvoorzieningen.

Over het algemeen streven de lidstaten naar volledig gelijke behandeling in hun pensioenwetgeving al moeten sommige lidstaten nog zorgen dat zij dit in de diverse voorschriften waarmaken. Het Zweedse verslag onderstreept hoe belangrijk dit is met het argument dat de traditionele rolpatronen alleen maar worden versterkt als verschillen tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt worden gecompenseerd in het sociale zekerheidsstelsel. Als vrouwen een ruimer nabestaandenpensioen of een hogere uitkering en pensioentoekening voor het opvoeden van kinderen krijgen dan mannen kan dat een financiële prikkel zijn om het traditionele rollenpatroon in stand te houden en voor mannen die hun loopbaan willen onderbreken een drempel opwerpen.

Gelijkstelling van de pensioengerechtigde leeftijd van mannen en vrouwen voor arbeidsgerelateerde en gelijksoortige regelingen wordt bereikt door de pensioenleeftijd van vrouwen op te trekken tot die van mannen. Dat betekent een grote stap in het verhogen van de arbeidsdeelname van ouderen en verminderen van de toekomstige pensioenkosten. Wat de pensioenleeftijd betreft streeft België naar gelijkheid in 2009, het VK in 2020 en Oostenrijk in 2033. Enkele lidstaten, waaronder Zweden, Italië en Spanje kennen de mogelijkheid van flexibele pensionering waardoor mensen met een kortere loopbaan, en daardoor veel vrouwen, toch een volledig pensioen kunnen verdienen.

In Italië wordt de nieuwe pensioenregeling stap voor stap ingevoerd, waarna dezelfde flexibele pensioen leeftijd voor zowel mannen als vrouwen zal gelden. Moeders mogen echter een jaar eerder met pensioen (voor drie of meer kinderen) of krijgen een hoger pensioen overeenkomend met maximaal twee extra arbeidsjaren (voor drie of meer kinderen). Ook allerlei andere voordelen en uitkeringen die aan de pensioenleeftijd of pensioengerechtigdheid zijn gekoppeld zullen moeten worden gelijkgetrokken (met name invaliditeitspensioenen en de voordelen die pensioentrek- kers krijgen in de vorm van bijvoorbeeld lagere tarieven in het openbaar vervoer).

Nog een onderscheid tussen mannen en vrouwen dat volgens richtlijn 79/7 toelaatbaar is, betreft een vergoeding voor het grootbrengen van kinderen. Van deze mogelijkheid maken Oostenrijk, Duitsland, Griekenland, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, het VK en sinds kort ook Zweden gebruik. Zoals het Europese Hof onlangs heeft verklaard moet deze mogelijkheid gelijkelijk voor mannen en vrouwen gelden in openbare pensioenregelingen. Wanneer een pensioen wordt beschouwd als een deel van het loon moet gelijke behandeling van moeders en vaders in de regeling worden opgenomen, zodat enkele openbare pensioenregelingen zullen moeten worden aangepast.

In Frankrijk krijgen moeders, ongeacht of ze hun loopbaan hebben onderbroken, premiejaren toegekend als vergoeding voor het waarnemen van zowel beroeps- als gezinsverplichtingen. Luxemburg heeft kinderverzorgingsjaren ingevoerd (minimaal twee jaar) voor een van beide ouders. In Duitsland kan voor kinderverzorging pensioen worden toegerekend aan de vader of de moeder, waarbij de ouders zelf bepalen bij wie deze pensioenrechten worden bijgeboekt. Bij afwezigheid van verklaringen van beide ouders gaan de kinderverzorgingstermijnen echter naar de moeder. In Zweden ontvangt de ouder met het laagste inkomen dit voordeel, tenzij de ouders aangeven aan wie van hen de pensioentoekening ten goede moet komen.

5.2.3. Maatregelen om in pensioenstelsels de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen

De voornaamste oorzaak van het korte arbeidsverleden van vrouwen is het feit dat zij het leeuwendeel van de zorgtaak en huishoudelijke verplichtingen op zich moeten nemen. Het opvoeden van kinderen betekent vaak dat de ouder die de meeste zorgverplichtingen draagt zijn, of meestal haar, loopbaan voor een deel opoffert; doorgaans is het de moeder die daardoor een geringere pensioenaanspraak heeft. Veel wettelijke pensioenstelsels spelen in op de loopbaanonderbreking om kinderen op te voeden, door pensioenrechten bij te tellen of door die jaren mee te tellen voor het aantal jaren dat nodig is om pensioengerechtigd te worden. Dit soort toerekening gebeurt vaak op het niveau van het minimumpensioen. Enkele arbeidsgerelateerde pensioenregelingen met meer uitgesproken solidariteitselementen werken ook met

pensioentoe rekening voor dit soort perioden maar moeten dat op strikt gelijke voet voor mannen en vrouwen doen, zoals bepaald in artikel 141 van het Verdrag (gelijke beloning voor mannen en vrouwen).

Verlofregelingen zoals ouderschapsverlof zijn een belangrijk instrument om mannen en vrouwen in staat te stellen werk en gezinsverantwoordelijkheden te combineren. De voorwaarden voor dit soort tegemoetkoming of pensioentoe rekening lopen tussen de verschillende lidstaten sterk uiteen. In elf lidstaten worden de verlofperioden op de een of andere manier bij de pensioenberekening op minimumniveau in aanmerking genomen. Enerzijds kan een royale steunregeling met rechtstreekse financiële tegemoetkomingen of pensioentoe rekening vaders ertoe brengen om verlof op te nemen, maar anderzijds kan dit soort voorzieningen, als het samengaat met langere loopbaanonderbrekingen, negatief uitpakken voor de totale arbeidsdeelname en de kansen van de moeder om haar werk weer op te pakken in gevaar brengen.

Ten behoeve van gelijke kansen op de arbeidsmarkt is het wellicht doeltreffender om financiële middelen te verschuiven van een royale voltijds verlofregeling naar stimulansen voor het combineren van zorg en werk en voor de ontwikkeling van kinderopvang zoals sommige lidstaten voorstellen. Enkele lidstaten bieden deeltijdse regelingen. Zo kent Luxemburg een ouderschapsverloftoelage van 1650 € per maand, of 825 € voor een ouder die in deeltijd werkt, waarbij pensioenpremies voor deze periode worden bijgeboekt. In Frankrijk wordt momenteel een keuzevrijheid overwogen die diverse bestaande regelingen zou vervangen en waarvan ouders gebruik zouden kunnen maken om thuis te blijven dan wel opvang te betalen.

Omdat vrouwen minder aan de arbeidsmarkt deelnemen en minder verdienen blijft de nabestaandenuitkering een belangrijk instrument om een toereikende levensstandaard van oudere vrouwen te bereiken. In een aantal landen (Oostenrijk, Duitsland, Nederland, Zweden en het VK) wordt de nabestaandenuitkering op diverse wijze verlaagd omdat vrouwen er minder afhankelijk van zijn geworden, door meer arbeidsdeelname en daardoor een langere premieloopbaan, of als gevolg van andere beleidsmaatregelen waardoor de individuele pensioenrechten van vrouwen toenemen. Zo is het nabestaandenpensioen in Duitsland verlaagd van 60% tot 55% van het pensioen van de echtgenoot terwijl tegelijkertijd de pensioentoe rekening voor het grootbrengen van kinderen is verhoogd.

In het Griekse verslag wordt erop gewezen dat de voorwaarden van een nabestaandenpensioen averechtse prikkels kunnen opleveren doordat het garantieinkomen van getrouwde vrouwen wanneer het wordt afgeleid van het pensioen van hun echtgenoot hoger is dan wat ze zelf door eigen arbeid zouden kunnen verdienen. Vermoedelijk hebben ook andere nabestaandenregelingen een verstorend effect op de individuele keuze tussen werk en hertrouwen, maar deze worden in andere strategieverslagen niet besproken.

In Zweden, waar de deelname van vrouwen aan betaalde arbeid al lange tijd hoog is, ligt het accent sterk op individuele in plaats van afgeleide rechten: het verwerven van individuele pensioenrechten is makkelijker door pensioentoe rekening voor perioden van kindercare. Er bestaat een nabestaandenpensioen op gelijke voet voor mannen en vrouwen sinds 1990 in de vorm van een gewinningstoelage die voorziet in een *redelijke economische ondersteuning gedurende een zekere periode na het overlijden van een partner*. Voor nabestaanden jonger dan 65 is deze periode beperkt tot 10 maanden (12 in 2005). De gewinningstoelage wordt echter altijd uitgekeerd tot het

jongste kind 12 is. Er is ook nog steeds een weduwepensioen dat alleen aan vrouwen wordt uitgekeerd, maar dat in verschillende stappen langzaam wordt opgeheven. Over het algemeen komt een weduwe die vóór 1990 is getrouwd nog in aanmerking. Arbeidsgerelateerde regelingen bieden meestal ook een nabestaandenpensioen.

In het Zweedse nationale strategieverlag komen de maatschappelijke gevolgen van het korten van het nabestaandenpensioen niet aan de orde, maar het overlijden van de partner kan een forse verlaging van de levensstandaard van de overlevende echtgenoot betekenen. Opmerkelijk is de grote kloof tussen mannen en vrouwen wat het inkomen van 65-plussers betreft, vergeleken met mensen in de leeftijd van 0 tot 64 (zie afbeelding 17 bij doelstelling 2). In Zweden is pensioenoverdracht aan de echtgenoot toegestaan voorzover het pensioen op individuele premiebasis is geregeld (het deel van het nieuwe Zweedse pensioenstelsel met kapitaaldekking, dat wordt gefinancierd met 2,5 procentpunt van de premie). Weinig mensen maken echter van deze mogelijkheid gebruik; de kosten van een dergelijke overdracht belopen 14%.

Een belangrijke kwestie is het delen van pensioenrechten bij echtscheiding. Volgens de toelichting in het Britse verslag *hebben veel getrouwde vrouwen doordat zij de zorg en huishoudelijke verantwoordelijkheid op zich hebben genomen hun echtgenoot in staat gesteld te werken en een behoorlijk pensioen op te bouwen. Daarom is het pensioen van de echtgenoot gebaseerd op de bijdrage die beiden aan het huwelijk hebben geleverd.* Sinds december 2001 kan de waarde van pensioenrechten in een echtscheidingsprocedure worden verdeeld hoewel dit niet verplicht is. Een pensioensplitsing is ook mogelijk in Denemarken, Ierland en Duitsland en is wettelijk verplicht in Nederland. Duitsland heeft daarnaast de mogelijkheid ingevoerd pensioenrechten te splitsen voor echtgenoten die samen blijven om de pensioenrechten te individualiseren. Over een dergelijke mogelijkheid wordt momenteel ook in Oostenrijk gesproken.

5.2.4. *Conclusie: wat doet het pensioenstelsel voor de gelijkheid van mannen en vrouwen*

Geleidelijk passen de lidstaten hun pensioenstelsel aan aan de nieuwe maatschappelijke en economische rollen van mannen en vrouwen. Er treedt een verschuiving op van rechtstreekse discriminatie in de pensioenwetgeving ten gunste van afhankelijke huisvrouwen naar nieuwe regels die het combineren van gezinsverantwoordelijkheid en werk voor beide ouders makkelijker willen maken. Ondanks dergelijke maatregelen en vergrote arbeidsdeelname van vrouwen zullen aanzienlijke verschillen tussen de pensioenaanspraken van vrouwen en mannen nog lang blijven bestaan. Een verdere toetsing op het punt van de (on)gelijkheid tussen mannen en vrouwen is noodzakelijk om inzicht te krijgen in het effect van recente hervormingen op de relatieve omstandigheden van mannen en vrouwen.

Een uitbreiding van het gegarandeerd minimuminkomen zal naar verwachting het armoederisico verminderen, terwijl de pensioentoekening voor perioden van kinderopvang of zorg voor oudere verwanten de individuele aanspraak moet verhogen. Daar staat de tendens tegenover om het nabestaandenpensioen te verlagen, wat een uiting is van de neiging om rechten te individualiseren, wat weer mogelijk is door meer arbeidsparticipatie van vrouwen. Het toenemend belang van aanvullende (niet-staats)pensioenen kan een negatief effect hebben op de gelijkheid tussen mannen en vrouwen, hoewel het in veel lidstaten makkelijker wordt gemaakt tot een arbeidsgerelateerde pensioenregeling toe te treden. Volgens een arbeidsgerelateerde pensioenregeling op basis van verleende aanspraken hebben vrouwen onmiskenbaar

gelijke pensioenrechten als mannen, maar indien bij de particuliere regelingen op basis van beschikbare premies geslachtsgerelateerde actuariële factoren worden gehanteerd, kan de pensioenuitkering voor vrouwen lager uitpakken vanwege de langere verwachte levensduur van vrouwen. Bij de overheidsregelingen op basis van beschikbare premies (Zweden, Italië) worden niet-geslachtsgebonden actuariële factoren gehanteerd, zodat vrouwen en mannen voor eenzelfde premie-inleg hetzelfde pensioen krijgen. In Nederland is wettelijk voorgeschreven dat ook bij een regeling op basis van verleende aanspraken de uitkering aan mannen en vrouwen gelijk dient te zijn; deze regel treedt in 2005 in werking.

Het in Lissabon geformuleerde streefdoel de arbeidsdeelname onder vrouwen op te trekken tot 60% ligt nog ver beneden de arbeidsdeelname van mannen. Als dit doel wordt gehaald zal de toekomstige pensioenvoorziening van vrouwen echter zeker beter worden. Voor verdere vorderingen zijn gecombineerde inspanningen nodig op drie belangrijke beleidsterreinen, namelijk de sociale zekerheid, de werkgelegenheid en gezinszaken, met als doel een betere verdeling van de rechten en plichten binnen de gezinnen, een betere verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid tussen mannen en vrouwen, een betere beloning voor de zorgtaken van zowel vrouwen als mannen en een betere beroepsmatige zorg en opvang als alternatief voor loopbaanonderbreking.

5.3. Doelstelling 11: aantonen dat het pensioenstelsel de problemen kan opvangen

De pensioenstelsels doorzichtiger en gemakkelijker aanpasbaar aan veranderende omstandigheden maken, zodat de burgers er vertrouwen in kunnen blijven houden. Ontwikkeling van betrouwbare en eenvoudig te begrijpen informatie over de vooruitzichten op lange termijn voor de pensioenstelsels, met name wat betreft de te verwachten ontwikkeling van de uitkeringen en premies. Bevordering van een zo groot mogelijke consensus inzake pensioenbeleid en -hervormingen; verbetering van de methodologische basis voor doelmatige bewaking van pensioenbeleid en -hervormingen.

Door de tien gezamenlijke doelstellingen die hierboven zijn besproken te bereiken is de toekomst van de Europese pensioenstelsels zeker. Dit is echter niet louter een taak voor technocraten. Zonder uitgesproken politiek leiderschap en een sterk draagvlak voor de noodzakelijke hervormingsmaatregelen zal het niet mogelijk blijken om een sterk pensioenstelsel te bouwen. De vorming van zekere en houdbare pensioenen brengt bijzondere uitdagingen voor het openbaar bestuur met zich mee; het gaat om ingewikkelde zaken, de gevolgen van veranderingen worden traag zichtbaar en verlopen niet in het normale ritme van politieke veranderingen, maar het effect op het leven van de burgers gaat zeer ver. De nationale strategieverslagen die nu zijn opgesteld en gepubliceerd leveren een bijdrage aan het noodzakelijke open debat over hervorming van het pensioenstelsel. Een rationele discussie berust echter op solide informatie over de huidige en toekomstige situatie van het pensioenstelsel. Op deze basis moet het mogelijk zijn een breed draagvlak te creëren zoals nodig is om te voorkomen dat het stelsel na verkiezingen steeds wordt gewijzigd. Beleidsmakers moeten trachten de burgers een helder idee te geven van wat ze van hun pensioenstelsel kunnen verwachten en wat ze zelf moeten doen om zich op hun pensionering voor te bereiden.

5.3.1. *Toezicht op pensioenstelsels*

De wijze waarop het toezicht plaatsvindt op de financiële situatie van het pensioenstelsel als geheel, en steeds vaker ook op hoe het stelsel de maatschappelijke situatie beïnvloedt, is in veel lidstaten sterk verbeterd.

Sommige landen hebben een wettelijke verslagleggingsplicht inzake de openbare pensioenregeling ingevoerd. De Duitse regering moet jaarlijks een verslag over de pensioenverzekeringen voorleggen aan de wetgever. Opgenomen hierin zijn prognoses van de vereiste premieheffing in de volgende 15 jaar. Eénmaal tijdens de zittingstermijn van de wetgevende vergadering moet het verslag ook een overzicht geven van de inkomenssituatie van gepensioneerden. In Ierland is een actuariële beoordeling van het sociale verzekeringsfonds om de vijf jaar wettelijk vereist; het eerste verslag bestrijkt de periode 2001 tot en met 2056. Bovendien is de opzet van het driemaandelijks nationale onderzoek onder de huishoudens aangepast zodat ook een verhoging van het aantal mensen dat een arbeidsgerelateerde pensioenverzekering heeft zichtbaar wordt (de regering, die zich als doel heeft gesteld dat 70% van allen van 30 jaar of ouder verzekerd moet zijn, moet de situatie in 2005 opnieuw beoordelen).

Alleen indien de voornaamste parameters van een pensioenstelsel geregeld worden bijgehouden is min of meer automatische afstelling of bijstelling mogelijk. Zweden en Italië gaan hierin het verste door het premiepercentage vast te leggen en automatische stabilisatie in het systeem in te bouwen, waardoor de pensioenuitkering wordt aangepast als de levensverwachting toeneemt of het aantal premiebetalers afneemt; de systeembewaking is gebaseerd op de wettelijk verplichte jaarverslagen van de nationale verzekeringskamer. Als de bovenvermelde prognoses in Duitsland aangeven dat de streefcijfers wat betreft de premies of uitkeringen niet worden gehaald, ontstaat een verplichting voor de Duitse regering om aanpassingsvoorstellen te doen.

Griekenland en Frankrijk voeren aan dat hun systeem zo complex is dat het moeilijk is goede informatie over de toekomstige vooruitzichten van het stelsel te verschaffen. Toch heeft Frankrijk enkele statistische instrumenten ontwikkeld die simulatie van het pensioenstelsel op middellange en lange termijn mogelijk maken en ook wordt de informatie uit de talrijke verschillende pensioenregelingen gecentraliseerd. Ook in Finland bestaat het voornemen tot een betere geharmoniseerde gegevensverzameling van pensioeninstellingen te komen, waarvan de eerste resultaten in 2003 gepubliceerd moeten worden. Het Verenigd Koninkrijk ontwikkelt momenteel een nieuw dynamisch microsimulatiemodel voor langetermijnanalyses van het pensioenbeleid. Hiermee wordt het mogelijk de inkomenssituatie van gepensioneerden te ramen, uitgaand van verschillende hypothesen over de openbare en particuliere pensioenregelingen en de economische factoren, zodat financiële en maatschappelijke aspecten worden gekoppeld.

Op het punt van de informatie over particuliere pensioenregelingen meldt het Nederlandse nationale strategieverlag dat de toezichthouder PVK al sinds 1994 verplicht is jaargegevens inzake de aanvullende pensioenen te verzamelen, zoals het percentage verzekerden en de uitgekeerde pensioenen. In Denemarken, waar regelingen op basis van de beschikbare premie het vaakst voorkomen, ligt de nadruk op gegevens inzake de financiële prestaties. De Deense toezichthouder publiceert

onderling vergelijkbare financiële verhoudingscijfers die betrekking hebben op de administratiekosten van de fondsen en de opbrengst op het vermogen.

In sommige landen zijn in opdracht ad hoc verslagen geschreven als uitgangspunt voor de discussie over hervormingen. Een grootschalige economische analyse van de gevolgen van de vergrijzing voor de openbare financiën, de gezondheidszorg en de pensioenen in Nederland is door het Centraal Planbureau gepubliceerd en geldt nu als uitgangspunt voor beleid. Aanbevolen is deze analyse om de vier jaar te actualiseren.

Als enige maakt Finland melding van opinieonderzoek naar het vertrouwen van het publiek in het pensioenstelsel. De peilingen worden van tijd tot tijd gehouden zodat de meningen over het pensioenstelsel kunnen worden gevolgd. Het laatste onderzoek dateert van eind 2001 met als uitkomst dat het vertrouwen toenam.

Hoewel de situatie in de meeste landen voor verbetering vatbaar is geeft alleen Griekenland een uiterst kritische beoordeling van zijn eigen toestand wat betreft het toezicht op het pensioenstelsel. Vertrouwen kweken in het stelsel is het centrale thema van het Griekse verslag; het verslag onderstreept dat structurele veranderingen nodig zijn voordat het soort voorlichtingsbeleid dat in het kader van deze doelstelling wordt beoogd uitvoerbaar is. De doorzichtigheid lijdt onder de versnippering van het stelsel en de complexiteit van de wetgeving. Bovendien meldt Griekenland dat veel fondsen zich niet aan hun wettelijke plicht houden om elke vijf jaar een actuariel onderzoek uit te voeren. Naar verwachting zal de situatie verbeteren door samenvoeging van fondsen tot grotere eenheden en het oprichten van een nationale instantie voor actuariële zaken.

5.3.2. *Procedures om tot politieke overeenstemming te komen*

De hierboven beschreven maatregelen zullen bijdragen aan een meer op de feiten gebaseerde beleidsdiscussie in de lidstaten en naar verhoopt de eensgezindheid over de vereiste beleidsreactie versterken. Dat het nodig is tot overeenstemming te komen wordt zeer algemeen onderkend; een aantal lidstaten bespreekt de organen waarin alle betrokkenen samenwerken aan de beleidsontwikkeling.

In een aantal nationale strategieverslagen worden de sociale partners in een leidende rol naar voren geschoven. Dit geldt uiteraard voor arbeidsgerelateerde pensioenregelingen op basis van collectieve overeenkomsten, zoals in Denemarken en Nederland. Zelfs bij enkele wettelijke pensioenregelingen zijn het echter belangrijke actoren. In Finland krijgt de toekomst van de inkomensgerelateerde pensioenregeling vorm in onderhandelingen van de sociale partners, die vervolgens door het parlement in wetgeving worden omgezet. Ook in veel van de adviesorganen die in de hele EU voorkomen zijn de sociale partners vertegenwoordigd.

Twee landen leggen bijzondere nadruk op afspraken tussen de politieke partijen. Zweden verklaart dat het nieuwe pensioenstelsel het resultaat is van de werkzaamheden van vertegenwoordigers van alle partijen tussen 1991 en 1994. Vijf van de zeven partijen in de Riksdag steunen het hervormingsvoorstel en hebben hun samenwerkingsverband voortgezet in een uitvoeringscomité dat de invoering van de hervorming in 1998 heeft voorbereid en nog steeds toezicht houdt op de praktische uitvoering van de hervormingen. Het Spaanse 'pact van Toledo' omvat de aanbevelingen die het Spaanse parlement in 1995 heeft uitgebracht, nadat een

parlementaire commissie waarin het hele politieke spectrum was vertegenwoordigd hoorzittingen met deskundigen had gehouden. Anders dan in Zweden zijn de door het parlement uitgebrachte aanbevelingen echter niet rechtstreeks in regeringsbeleid omgezet maar eerst voorgelegd aan de voornaamste vakbonden, die in oktober 1996 met de regering tot overeenstemming kwamen. Een nieuwe overeenkomst over hervormingen tussen de regering en de sociale partners is in april 2001 in werking getreden voor de periode tot 2004 en bestrijkt met name het minimumpensioen, het pensioenspaarfonds en de flexibele pensionering.

Partnerschap en het streven naar eensgezindheid worden als onmisbare ingrediënten van de beleidsontwikkeling en -uitvoering beschouwd in Ierland, waar de pensioenstrategie op uitgebreid overleg en afspraken met de sociale partners, belangenorganisaties en het bedrijfsleven berust; de doelstellingen en streefcijfers worden in nationale partnerschapsovereenkomsten verwerkt. In het VK is de aanpak minder institutioneel dan in de meeste andere lidstaten; hervormingen worden voorbereid door raadplegingsnota's die als basis dienen voor de discussie met een veelheid aan betrokkenen, waaronder vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers maar ook organisaties van gepensioneerden en pensioeninstellingen.

5.3.3. *Informatie aan begunstigden*

Voorlichting van begunstigden omtrent hun verworven rechten en pensioenvoorzichten betekent dat een harde toezegging wordt gedaan. Dit soort informatie hoeft formeel gezien niet contractueel bindend te zijn, maar schept verwachtingen die een zekere druk leggen op degenen die voor een pensioenregeling verantwoordelijk zijn om de verwachte voorzieningen te leveren. Daarom kan een betere voorlichting aan begunstigden worden opgevat als een teken dat overheden en pensioenbeheerders vertrouwen hebben in hun vermogen om tot in de verre toekomst uitkeringen te doen.

De lidstaten melden aanzienlijke verbeteringen in de voorlichting van begunstigden inzake hun wettelijke pensioenrechten. Van oudsher wordt informatie kennelijk alleen op aanvraag en vooral aan de bijna-pensioengerechtigden gegeven, maar de nieuwe trend is duidelijk om geregeld overzichten van de pensioenopbouw aan allen die aan een regeling deelnemen te verschaffen. Zweden loopt hiermee voorop, met de 'oranje pensioenenvolp' die sinds 1999 jaarlijks aan allen die onder de openbare pensioenregeling vallen wordt toegezonden. De enveloppe bevat de gegevens over in het voorafgaande jaar verworven pensioenrechten, de totaal opgebouwde calculatorische pensioenwaarde en een prognose van het toekomstige pensioen uitgaand van verschillende aannamen inzake de economische groei, de opbrengst op het kapitaal en de pensioenleeftijd.

Duitsland zal een dergelijk traject gaan volgen: met ingang van 2004 moeten de wettelijke pensioenverzekeraars aan alle verzekerden boven de 27 een jaarlijks pensioeninformatieverslag toezenden. Het verslag bestrijkt de pensioenaanspraak die tot dat moment is verworven en het pensioenbedrag dat bij invaliditeit zal worden uitbetaald. Ook is een schatting van het toekomstige oudedagspensioen opgenomen met als uitgangspunt dat de huidige werkkring doorloopt tot de pensioenleeftijd. Verzekerden ouder dan 54 ontvangen een driejaarlijks pensioenoverzicht met gegevens over het pensioenbedrag op grond van de geldende wetgeving.

In Finland wordt binnen 12 maanden na beëindiging van een arbeidsovereenkomst in de particuliere sector een pensioendossier toegezonden. Gemeentewerknemers van

ouder dan 35 ontvangen elke vijf jaar een dergelijk dossier. Volgens de nieuwe, in 2000 in Portugal ingevoerde wet bestaat de plicht om verzekerden regelmatig te informeren over hun pensioenrechten.

Een aantal nationale strategieverslagen maakt melding van initiatieven om pensioeninformatie via het internet beschikbaar te stellen. Dit kan om algemene informatie over de geldende wetgeving gaan (Oostenrijk) of om informatie over de eigen pensioensituatie (Finland, Denemarken en Portugal). Wie in Frankrijk onder de algemene pensioenregeling valt heeft bij het bereiken van de 58-jarige leeftijd een wettelijk geregeld recht op informatie over de eigen pensioenrechten; rekenvoorbeelden van typische pensioensituaties zijn op internet te vinden.

Een verbeterde informatievoorziening geldt niet alleen voor wettelijke regelingen. Soms gaat de wetgeving over de informatievoorziening voor particuliere pensioenregelingen verder dan die voor de openbare regelingen. België eist dat werkgevers jaarlijkse informatie verschaffen over de tot dat moment verworven rechten en het tijdstip waarop deze ingaan. In Denemarken bestaat er al een informatieplicht voor levensverzekeringsmaatschappijen en bedrijfstakpensioenfondsen en is het voornemen om deze plicht uit te breiden tot bedrijfspensioenfondsen. De website PensionsInfo is een gezamenlijk initiatief van de overheden en particuliere pensioenaanbieders en is bedoeld om individuele begunstigden een globaal beeld van hun pensioensituatie te geven. Degenen die in Ierland beschikken over de nieuwe persoonlijke oudedagsspaarrekening hebben recht op geregelde actuele informatie over de huidige waarde en de geraamde waarde van de te verwachten uitkeringen. Deelnemers aan de arbeidsgerelateerde pensioenregelingen in Luxemburg hebben recht op regelmatige informatie over de geraamde pensioenuitkering aan het einde van hun loopbaan en over de gegarandeerde aanspraak ingeval van wisseling van baan of van faillissement van de werkgever. De Britse regering werkt samen met werkgevers en pensioenaanbieders om op vrijwillige basis te komen tot gecombineerde pensioenramingen die de pensioenrechten uit de openbare en particuliere regelingen bestrijken. Bovendien zijn fondsen met een regeling op basis van beschikbare premies vanaf april 2003 verplicht om de deelnemers jaarlijks te voorzien van voorbeelden van hun geraamde pensioen in allerlei situaties.

Door betere individuele voorlichting groeit het pensioenbesef, maar zijn mensen nog niet noodzakelijkerwijs in staat om de nodige actie te ondernemen als ze meer voorzieningen voor hun pensionering willen treffen. Het VK heeft een publiciteitscampagne voor pensioeneducatie gelanceerd om het idee dat voor pensionering gespaard moet worden en de beschikbare mogelijkheden daartoe breder ingang te doen vinden.

5.3.4. *Conclusie: informatie stuurt verandering*

Doelstelling 11 lijkt misschien van secundair belang in vergelijking met vorige tien doelstellingen maar zou vérstrekkende invloed kunnen hebben op de toekomst van de pensioenstelsels. Het creëren van een hoge mate van consensus is een noodzakelijke voorwaarde geweest om met succes hervormingen te introduceren. Tot de hier geschetste hervormingsinspanningen behoort in de meeste gevallen ook het scheppen van doorlopende procedures om voor continuïteit te zorgen maar ook om de grondslag te leggen waarop zonodig verdere discussie over hervormingen kan worden gevoerd. Informatie van hoge kwaliteit inzake de pensioenstelsels voor zowel beleidsmakers als burgers zou het makkelijker maken om tot de vereiste

overeenstemming over hervormingen te komen en kan bijvoorbeeld het draagvlak voor automatische stabiliseringsmechanismen vergroten als aangetoond wordt dat de risico's aanvaardbaar zijn.

Geregelde voorlichting van de mensen over hun pensioenrechten geeft een gevoel van eigendom en maakt hen zelf verantwoordelijk voor hun eigen oudedagsvoorziening. Zelfs de aard van bepaalde pensioenstelsels zou erdoor kunnen veranderen, met een versnelde verschuiving in de richting van een regeling waar het verwerven van rechten meer lineair verloopt en strakker is gekoppeld aan premiebetalingen of andere inspanningen die door middel van een pensioenaanspraak kunnen worden beloond, zoals zorgtaken.

Duidelijk is dat de mate waarin goede voorlichting gegeven kan worden sterk afhankelijk is van de aard van het stelsel. Soms zal het daarom niet eenvoudig zijn een benadering die binnen het sterk geïntegreerde Zweedse stelsel is ontwikkeld, of zoals voor het Duitse stelsel is voorzien, over te zetten naar andere stelsels. Hoe dan ook hechten de lidstaten blijkbaar groot belang aan deze kwestie en zijn er veel mogelijkheden om een uitwisseling van optimale werkwijzen op dit terrein op te zetten.

6. ALGEMENE CONCLUSIES EN VERVOLG

6.1. Het verwezenlijken van de gemeenschappelijke doelstellingen

In de nationale strategieverslagen is een breed scala aan positieve ontwikkelingen ten aanzien van de gemeenschappelijke doelstellingen te vinden. Daaruit blijkt dat de lidstaten vastbesloten zijn de financiële uitdagingen aan te gaan zonder de sociale doelstellingen van hun pensioenstelsels te ondermijnen. Dit evenwicht tussen de sociale en de financiële aandachtspunten is de sleutel tot politiek succes bij de pensioenhervormingen.

Toereikende pensioenen

Het voorkomen van sociale uitsluiting – Alle lidstaten verzekeren, door middel van verplichte deelname aan pensioenregelingen, dat hun burgers pensioenrechten opbouwen die zoveel mogelijk bijdragen tot hun financiële onafhankelijkheid op oudere leeftijd. Bovendien hebben zij alle wettelijke bepalingen die oudere mensen die om welke redenen dan ook zelf onvoldoende pensioenrechten hebben opgebouwd, een minimuminkomen bieden. Dankzij de pensioenstelsels betekent ouderdom niet meer automatisch armoede voor een groot deel van de bevolking. Gegevens over inkomens van het European Community Household Panel (ECHP) laten zien dat in 1998 het armoederisico (d.w.z. leven van een inkomen van minder dan 60 % van het mediane inkomen) voor mensen van 65 en ouder slechts weinig hoger was dan voor mensen onder de 65. In bepaalde landen zijn de armoederisico's echter nog steeds hoger voor ouderen, met name voor oudere vrouwen. De verslagen over de nationale strategieën noemen een aantal maatregelen om armoederisico's te verlagen, zoals gegarandeerde minimuminkomens en verschillende uitkeringen in geld en in natura. Toekomstige gepensioneerden, en in het bijzonder vrouwen, zullen ook vaker en meer pensioenrechten opgebouwd hebben dan tot nu toe het geval was.

Mensen in staat stellen om hun levensstandaard te handhaven - Pensioenstelsels die zijn opgebouwd uit forfaitaire inkomensgerelateerde overheidsregelingen (eerste pijler), particuliere arbeidsgerelateerde regelingen (tweede pijler) en individuele pensioenvoorzieningen (derde pijler), zorgen ervoor dat de meeste Europeanen hun levensstandaard na pensionering goed kunnen handhaven. De inkomensniveaus van ouderen boven de 65 bedroegen gemiddeld bijna 90% van de gemiddelde inkomens van mensen onder de 65. Het grootste deel van deze pensioeninkomens komt uit pensioenvoorzieningen van de eerste pijler, die voor ouderen in de meeste lidstaten de voornaamste bron van inkomen zullen blijven. De nationale strategieverslagen maken echter melding van een hele reeks al uitgevoerde pensioenhervormingen met het doel de groei van de overheidsuitgaven voor pensioenen in de toekomst te beheersen, en meer ruimte te bieden aan particuliere pensioenvoorzieningen. In deze context is ook de mogelijkheid om meer pensioenrechten op te bouwen door langer te blijven werken een belangrijke manier om de toereikendheid van pensioenen in de toekomst te verzekeren. Bedrijfs- en individuele pensioenvoorzieningen zijn ook in ontwikkeling in veel lidstaten, zodat lagere inkomens uit pensioenregelingen van de eerste pijler gecompenseerd kunnen worden door hogere uitkeringen uit particuliere voorzieningen. Men verwacht echter niet dat vrijwillige particuliere voorzieningen automatisch de kloof zullen vullen die ontstaat door lagere staatspensioenen. Een toenemend aantal lidstaten staat de sociale partners dan ook toe om sectorbrede

pensioenregelingen op te zetten, gebaseerd op verplichtende collectieve overeenkomsten die een hoge mate van dekking mogelijk maken.

Bevordering van solidariteit – De lidstaten hebben de regelingen die tot de eerste pijler behoren een sterk herverdelingskarakter gegeven, vooral door elementen als een gegarandeerd minimumpensioen en toerekening van pensioenjaren voor perioden waarin geen pensioen wordt opgebouwd (in verband met werkloosheid, studie, ouderschapsverlof, enz.). Dit is niet onverenigbaar met een sterkere koppeling van bijdragen en uitkeringen, met name als de solidariteitselementen uit de algemene begrotingen worden gefinancierd. Sterke solidariteitselementen kunnen ook aanwezig zijn in bedrijfspensioenvoorzieningen gebaseerd op collectieve overeenkomsten. De meest recente gegevens van onderzoeken naar inkomens wijzen erop dat in de EU als geheel de inkomensverschillen tussen ouderen iets geringer zijn dan voor de bevolking als geheel.

Betaalbare pensioenstelsels

Verhoging van de arbeidsdeelname – Alle lidstaten zien hun streven naar een hogere mate van arbeidsdeelname als een belangrijk onderdeel van hun langetermijnbeleid voor verduurzaming van de pensioenen. Een hogere arbeidsdeelname betekent dat er meer mensen bijdragen aan de financiering van de uitkeringen, waardoor het niveau van de uitkeringen behouden kan blijven. De ramingen van de uitgaven voor overheidspensioenen²¹ geven aan dat als de werkgelegenheidsdoelstellingen van Lissabon worden gehaald, bij een blijvende werkgelegenheidsgroei na 2010, de uitgaven voor openbare pensioenen in 2050 als percentage van het BBP met eenderde kunnen afnemen ten opzichte van het nulscenario van ongewijzigd beleid. Dat betekent dat een stijging van de arbeidsdeelname op zich niet voldoende is om het probleem van de betaalbaarheid van de pensioenstelsels op te lossen.

Verlenging van het arbeidsleven – Op dit moment gaan de meeste Europeanen met pensioen voordat zij de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. Als het lukt om de leeftijd waarop mensen werkelijk met pensioen gaan een jaar te verhogen, zonder verhoging van de pensioenaanspraken, zou de verwachte stijging van de pensioenuitgaven in 2050 dalen met 0,6 tot 1 procentpunt van het BBP. Dit betekent dat een verhoging van de effectieve pensioenleeftijd met één jaar ongeveer 20% van de verwachte gemiddelde stijging van de pensioenuitgaven in 2050 kan opvangen. De lidstaten hebben verklaard dat zij het tijdstip van vervroegde pensionering willen uitstellen en dat zij bezig zijn om de vervroegde pensionering en het arbeidsmarktbeleid te herzien, en actief ouder worden te bevorderen²². In veel gevallen echter is het tempo van de hervormingen onvoldoende om te komen tot het in Stockholm en Barcelona gestelde streefniveau van arbeidsdeelname door oudere arbeidskrachten (50% in 2010 ten opzichte van 38,5% nu) en een verhoging van de effectieve pensioenleeftijd met ongeveer vijf jaar in 2010.

Verduurzaming van de pensioenstelsels in een context van gezonde overheidsfinanciën – Een aantal lidstaten voert of introduceert op dit moment een

²¹ In 2001 uitgevoerd door de lidstaten onder toezicht van het Comité voor economische politiek.

²² Gezamenlijk Verslag aan de Europese Raad van Barcelona betreffende verhoging van de arbeidsdeelname en bevordering van actief ouder worden.

veelzijdig beleid dat de houdbaarheid van het pensioenstelsel en van de totale overheidsfinanciën moet verzekeren in overeenstemming met de driedelige strategie als aangegeven in de algemene richtsnoeren voor het economisch beleid (verhoging van de arbeidsdeelname, vermindering van de staatsschuld, en hervorming van de pensioenstelsels). De meeste lidstaten verwachten echter dat de uitgaven voor openbare pensioenen sterk zullen stijgen en sommige landen kampen daarnaast nog met het probleem van een groot begrotingstekort en de noodzaak de begroting te consolideren. van moeten om die reden bezuinigen. Op alle drie werkterreinen zijn meer hervormingen noodzakelijk; vooral de lidstaten die de houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn nog niet hebben zeker gesteld, moeten verdere pensioenhervormingen doorvoeren. Dit werd ook benadrukt in de Algemene Richtsnoeren voor 2002, die de noodzaak onderstreepten om de pensioenstelsels te hervormen om ze "een degelijke financiële basis" te geven, en een tot een aantal lidstaten werden met het oog daarop specifieke aanbevelingen gericht.

Evenwichtige aanpassing van uitkeringen en bijdragen – De lidstaten willen ondanks de vergrijzing adequate pensioenvoorzieningen blijven bieden, maar zij beseffen dat dit niet bereikt kan worden door toekomstige actieve generaties steeds zwaarder te belasten. Om nadelige effecten op de werkgelegenheid te voorkomen, moet ervoor worden gewaakt de totale belastingdruk, met name op arbeid, te verhogen, en moet worden gestreefd naar een evenwicht tussen de belasting op arbeid enerzijds en andere vormen van belasting, waaronder die op kapitaal, anderzijds. Geen enkele lidstaat is van plan de stijgende uitgaven voor pensioenen uitsluitend uit hogere bijdragen te financieren. Verschillende lidstaten hebben een bovengrens voor de bijdragen bepaald. Bij de nieuwe regelingen op basis van de calculatorische beschikbare premie worden de uitkeringen automatisch aangepast om het financiële evenwicht van de regelingen te handhaven, vooral ook met het oog op de stijgende levensverwachting. Een aantal lidstaten heeft met het oog op de financiële gevolgen van de pensionering van de naoorlogse geboortegolf voor de pensioenstelsels in de komende decennia reservefondsen in de openbare pensioenregeling ingebouwd, om sterke premiestijgingen te kunnen voorkomen. Sommige lidstaten verwachten ruimer gebruik te zullen kunnen maken van de algemene begroting, dankzij de lagere rentebetalingen als gevolg van de afnemende staatsschuld – of dankzij meer belastinginkomsten uit toekomstige pensioenuitkeringen die onderworpen zijn aan latente belastingverplichtingen. Een aantal lidstaten heeft maatregelen genomen om de vervangingsratio's van hun openbare pensioenstelsels geleidelijk te reduceren, en tegelijkertijd meer mogelijkheden te creëren voor aanvullende particuliere pensioenen.

Verzekeren dat de kapitaalgedekte pensioenvoorzieningen adequaat en financieel gezond zijn – Financiële duurzaamheid is niet allen een thema voor publieke door omslagstelsels gefinancierde pensioenregelingen. De betaalbaarheid van kapitaalgedekte pensioenvoorzieningen hangt af van de ontwikkeling van de financiële markten. De risico's van kapitaalgedekte pensioenvoorzieningen kunnen in sterke mate worden verminderd door doelmatig toezicht en zorgvuldig vermogensbeheer. In de hele EU wordt aanzienlijke vooruitgang geboekt met de invoering van degelijke regelgeving voor kapitaalgedekte pensioenvoorzieningen; de richtlijn betreffende de werkzaamheden van instellingen voor arbeidsgerelateerde pensioenvoorziening, momenteel in behandeling bij de Raad en het Europees Parlement, zal een belangrijke rol spelen. Er wordt ook vooruitgang geboekt met de beperking van de beheerskosten van particuliere voorzieningen, die meestal

aanzienlijk hoger zijn dan die van publieke regelingen. Dit kan voordelen opleveren ten aanzien van de betaalbaarheid, en dus de toegankelijkheid, van particuliere voorzieningen.

Modernisering van pensioenstelsels

Aanpassing aan flexibelere werk- en carrièrepatronen – De wettelijke regelingen zijn veelal goed toegesneden op het probleem van pensioenvoorzieningen voor atypische (deeltijdwerkers, tijdelijke krachten en zelfstandigen) en mobiele werknemers. De regelingen die tot de tweede pijler behoren zijn daarentegen nog steeds op beide fronten problematisch. Lidstaten met meer ontwikkelde bedrijfspensioenregelingen zijn zich van dit probleem bewust en proberen het te verhelpen door wetgeving en collectieve onderhandelingen. Ondanks de verbeteringen in veel lidstaten kan de situatie nog niet als bevredigend worden beschouwd: atypische werknemers zijn nog steeds minder goed gedekt in de arbeidsgerelateerde regelingen en in veel lidstaten eindigen werknemers die van baan zijn gewisseld aan het eind van hun loopbaan met lagere arbeidsgerelateerde pensioenrechten dan werknemers die bij dezelfde werkgever zijn gebleven.

Voldoen aan de verwachtingen inzake meer gelijkheid van mannen en vrouwen – Geleidelijk passen de lidstaten hun pensioenstelsel aan aan de nieuwe maatschappelijke en economische rollen van mannen en vrouwen. In plaats van discriminatie ten gunste van afhankelijke huisvrouwen in pensioenwetgeving komen er nieuwe regels om het combineren van gezinsverantwoordelijkheid en werk voor beide ouders makkelijker te maken. Ondanks dergelijke maatregelen en een vergrote arbeidsdeelname van vrouwen zullen aanzienlijke verschillen tussen de pensioenaanspraken van vrouwen en mannen echter nog lang blijven bestaan. Meer genderanalyse is noodzakelijk om het effect van de recente hervormingen te beoordelen, met name het effect van de ontwikkeling van aanvullende pensioenregelingen op de relatieve situatie van mannen en vrouwen.

Demonstreren dat de pensioenstelsels de uitdagingen aankunnen – De meeste lidstaten hebben tenslotte geprobeerd de transparantie van hun pensioenstelsels te verbeteren, door de burgers systematisch te informeren over hun pensioenrechten en door regelmatige controle van de algemene prestaties en de duurzaamheid van de pensioenstelsels als geheel. Dit is belangrijk om individuen in staat te stellen plannen te maken voor hun pensionering en voor de handhaving van hun levensstandaard, en om de betaalbaarheid en stabiliteit van het stelsel op langere termijn te verzekeren, en daarmee ook het vertrouwen van het publiek in dat stelsel. Goede informatie over de pensioenstelsels voor beleidsmakers en burgers zou ook het bereiken van de voor hervormingen noodzakelijke consensus moeten vergemakkelijken. Het regelmatig informeren van individuen over hun pensioenrechten bevordert persoonlijke betrokkenheid en stelt hen in staat om verantwoordelijkheid voor hun eigen pensioenvoorziening te nemen. Dit zou de aard van bepaalde pensioenstelsels kunnen veranderen, en de ontwikkeling in de richting van regelingen met een meer lineaire opbouw van rechten, die meer gekoppeld zijn aan feitelijke bijdragen of andere prestaties die door pensioenrechten kunnen worden beloond (b.v. zorgverantwoordelijkheden), kunnen versnellen.

Het hervormingsproces met het oog op betaalbare en toereikende pensioenen moet daadkrachtig worden voortgezet. Deze hervormingen moeten worden gezien in de context van de gecoördineerde inspanningen van de lidstaten om de groeistrategie waartoe de Top van Lissabon besloten heeft uit te voeren, met inbegrip van structurele en fiscale hervormingen en en meer en betere overheidsinvesteringen. In de meeste lidstaten wordt het effect van de vergrijzing op het pensioenstelsel in de komende tien jaar voelbaar. Het is daarom urgent dat er geloofwaardige en doelmatige strategieën worden ingezet en dat de burgers duidelijk worden geïnformeerd over wat zij van hun pensioenstelsel mogen verwachten en wat zij moeten doen om na hun pensionering een aanvaardbare levensstandaard te realiseren.

6.2. Verdere samenwerking op EU-niveau

In de meeste landen is pensioenhervorming bijna een continu proces, maar de gevolgen van eerdere wijzigingen moeten worden geëvalueerd om te bezien of de gewenste resultaten in financiële en sociale zin inderdaad zijn opgetreden. Daarom moet deze eerste complete uitwisseling van informatie op verschillende manieren een vervolg krijgen.

Prioriteit heeft onder andere het realiseren van gemeenschappelijke indicatoren waarmee kan worden gemeten in hoeverre de gemeenschappelijk doelstellingen worden bereikt. Hieraan wordt gewerkt in de subgroep indicatoren van het Comité voor sociale bescherming, en wat de betaalbaarheid betreft in de werkgroep vergrijzing die is ingesteld door het Comité voor economische politiek. Bij de indicatoren moet het niet alleen gaan over het heden of het recente verleden (de ECHP-gegevens betreffen de situatie van vier of vijf jaar geleden). Waar mogelijk moeten ook prognoses inzake de toekomstige situatie worden opgenomen, zoals het geval is bij de houdbaarheidsindicatoren voor de lange termijn, die bij de toetsing van het stabiliteits- en convergentieprogramma worden toegepast. Andere voorbeelden hiervan zijn de kostenprognoses die door de werkgroep vergrijzing worden opgesteld en de poging om de verwachte vervangingsratio te berekenen door de subgroep indicatoren van het Comité voor sociale bescherming. Naast de indicatoren die betrekking hebben op de afzonderlijke doelstellingen kan het ook nuttig zijn om periodiek het algemene vertrouwen in het pensioenstelsel te meten, zoals in Finland gebeurt.

De nieuwste ECHP-gegevens zijn een weergave van de inkomenssituatie in 1998, dat wil zeggen, grotendeels van vóór de grote hervormingen die in de nationale strategieverslagen zijn te vinden, en laten zien dat er voor ongeveer 20% van de oudere Europeanen een armoederisico bestond. Om de toereikendheid goed te kunnen bewaken moet de kwaliteit van de inkomensgegevens en hun actualiteit met voorrang worden verbeterd. Bovendien moet worden gewerkt aan indicatoren waarmee de toekomstige toereikendheid kan worden beschreven voorzover deze juist door hervorming van het pensioenstelsel en de totstandkoming van regelingen die tot de tweede pijler behoren wordt bepaald.

De nationale strategieverslagen en de eerste onderlinge pensioenbeoordeling die op basis van deze verslagen op 23 en 24 oktober 2002 is gehouden, maken eens te meer duidelijk dat er veel mogelijkheden zijn om van elkaar te leren. Dit soort uitwisseling van informatie en ervaring zou met meer diepgang kunnen worden voortgezet door specifieke onderwerpen centraal te stellen.

De samenwerking inzake pensioenen zal moeten worden uitgebreid tot de nieuwe lidstaten. De Europese Raad van Göteborg heeft de aspirant-lidstaten verzocht om de economische, sociale en milieudoelstellingen van de Unie om te zetten in nationaal beleid. Het opbouwen van toereikende, houdbare en moderne pensioenvoorzieningen behoort tot deze doelstellingen die in nationaal beleid moeten worden omgezet, om welke reden de Raad en de Commissie de kandidaten stimuleren om van de ervaring van de lidstaten die in dit rapport is neergelegd gebruik te maken.

In het bijzonder kan de kandidaat-lidstaten worden gevraagd hun eigen nationale strategieverlag op basis van de elf gemeenschappelijke doelstellingen op te stellen. Voorbereidende ontmoetingen met de Commissie zouden laat in het voorjaar of vroeg in de zomer gehouden kunnen worden zodat de kandidaten hun strategie kunnen ontwikkelen en hun verslag onmiddellijk na toetreding kunnen indienen.

Tot slot brengen we in herinnering dat in het gezamenlijk verslag door het Comité voor sociale bescherming en het Comité voor economische politiek inzake de doelstellingen en werkmethodes op pensioengebied, dat aan de Europese Raad van Laken in december 2001 is vorgelegd, is gevraagd om een evaluatie door de Commissie en Raad van deze doelstellingen en werkmethodes voor het eind van 2004, en om een besluit over doelstellingen, methoden en tijdschema voor voortzetting van deze coördinatie op het punt van de pensioenen. Hierbij worden de verslagen van de nieuwe lidstaten in aanmerking genomen evenals eventuele actualiseringen van de strategieverlagen die de huidige vijftien lidstaten hebben ingediend.

BIJLAGE - OVERZICHT PER LAND

In dit gedeelte wordt voor elke lidstaat een kort overzicht gegeven van de belangrijkste kenmerken van hun pensioenstelsel, van de grootste uitdagingen waarmee zij geconfronteerd worden en van de hervormingsmaatregelen die tot nu toe zijn genomen om deze uitdagingen aan te kunnen gaan. Daarnaast worden er enkele statistische achtergrondgegevens gepresenteerd over de inkomenssituatie van gepensioneerden, over het huidige niveau van de uitgaven aan overheidspensioenen (uitgedrukt als een percentage van het BBP) en de verwachte trend, en over de ruimte voor beleidsmaatregelen om de financiële houdbaarheid van de pensioenvoorzieningen te verbeteren.

Uiteraard kan op basis van deze statistische gegevens niet het volledige beeld worden geschetst, maar zij vormen wel een bruikbaar hulpmiddel om een beter inzicht te krijgen in de situatie van de gepensioneerden en van de pensioenstelsels in de lidstaten. De subgroep Indicatoren van het Comité voor Sociale Bescherming en de Werkgroep Vergrijzing van het Comité voor Economische Politiek zijn nog steeds bezig met het ontwikkelen van een uitgebreid pakket gemeenschappelijke indicatoren en dat zal geen gemakkelijke opgave zijn. De gegevens in deze tabel moeten dan ook niet als indicatoren gebruikt worden om een ranglijst samen te stellen van de resultaten van elk land op pensioengebied.

Het opstellen van verwachtingen over de overheidsuitgaven aan pensioenen tot aan het jaar 2050 is een eerste poging van dit soort op EU-niveau. Het betreft in de eerste plaats ramingen ten aanzien van de gevolgen van een vergrijzende bevolking voor de overheidsuitgaven aan pensioenen. Net als bij andere plannen die een erg lange periode bestrijken, dienen deze ramingen met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden.

De verwachtingen zijn bedoeld om een onderzoeksbasis te creëren om de houdbaarheid van pensioenen op de lange termijn voor alle landen te kunnen vergelijken. De Ecofin-Raad heeft besloten om dit onderzoek mogelijk al in 2005 te herhalen indien er nieuwe demografische gegevens beschikbaar zijn die een betrouwbare basis kunnen vormen voor nieuwe schattingen over de samenstelling van de bevolking. Daarnaast worden er verbeteringen in de methodologie van de ramingen van de uitgaven voorzien. Die verbeteringen hebben onder andere betrekking op het opnemen van toekomstige baten en andere soorten sociale uitgaven die beïnvloed kunnen worden door demografische ontwikkelingen (met name de gezondheidszorg en langdurige zorg). Deze kwesties worden bestudeerd door de Werkgroep Vergrijzing van het Comité voor Economische Politiek.

Bovendien richten deze ramingen zich op de overheidsuitgaven aan pensioenen (inclusief inkomens- en vermogensgebonden ouderdomsuitkeringen), maar niet op de particuliere pensioenvoorzieningen. Het aandeel aan particuliere pensioenvoorzieningen is in sommige landen namelijk veel hoger dan in andere landen. Met betrekking tot de toekomstige levensstandaard van oudere mensen wordt nog steeds gewerkt aan de ontwikkeling van indicatoren om in een aantal hypothetische scenario's de toekomstige evolutie van de vervangingsratio's voor gepensioneerden te kunnen voorspellen. Daarbij wordt mogelijk ook gebruik gemaakt van microsimulatie.

Achtergrondstatistieken bij het Gezamenlijke Verslag over pensioenen: noot over de methodologie

Onder **armoederisicopercentage** wordt het percentage personen verstaan met een equivalent besteedbaar inkomen dat lager is dan de armoederisicodrempel. Het equivalente besteedbare inkomen is gedefinieerd als het totale besteedbare inkomen van een huishouden gedeeld door zijn “equivalente omvang” om rekening te kunnen houden met de omvang en samenstelling van de huishoudens.²³ De armoederisicodrempel is bepaald op een percentage tussen de 50% en 60% van het nationale gemiddelde equivalente besteedbare inkomen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat inkomsten als gevolg van bewoning van een eigen woning of vanwege een huur die lager is dan op de woningmarkt gebruikelijk is, dat wil zeggen het huurwaardeforfait, niet in de definitie van het inkomen zijn opgenomen. Indien dat wel het geval zou zijn, zou dit een aanzienlijk verschil opleveren bij het meten van de armoederisicopercentages. *Bron:* Communautair Panel van Huishoudens - European Community Household Panel - ECHP, ronde van 1999 (versie van de gebruikers-database van december 2002 - de gegevens voor het Verenigd Koninkrijk zijn nog niet definitief; de parameters van de Spaanse gegevens worden nog gecorrigeerd). De gegevens hebben betrekking op de sociaal-demografische omstandigheden van personen in 1999 en op hun inkomenssituatie in 1998 (het jaarinkomen in het ECHP heeft namelijk betrekking op het jaar voorafgaand aan het interview. Dat jaarinkomen is opgebouwd uit alle inkomenscomponenten op individueel en huishoudniveau).

De ongelijkheid van de inkomensverdeling (of de kwintielverhouding van de inkomsten) is gedefinieerd als de verhouding tussen het totale inkomen van de 20% in een bepaalde populatie met het hoogste inkomen (hoogste kwintiel) en het inkomen van de 20% in dezelfde populatie met het laagste inkomen (laagste kwintiel). Onder inkomen wordt het equivalente besteedbare inkomen verstaan en dat is gedefinieerd als het totale besteedbare huishoudinkomen gedeeld door de “equivalente omvang” ervan. De definitie van inkomen heeft geen betrekking op het huurwaardeforfait. *Bron:* European Community Household Panel, ronde van 1999. De gegevens hebben betrekking op de sociaal-demografische omstandigheden van personen in 1999 en op hun inkomenssituatie in 1998 (het jaarinkomen in het ECHP heeft namelijk betrekking op het jaar voorafgaand aan het interview. Dat jaarinkomen is opgebouwd uit alle inkomenscomponenten op individueel en huishoudniveau).

Voor de indicator voor de **inkomens van 65+ers in verhouding tot de inkomens van personen tussen 0 en 64 jaar**, wordt voor inkomen eveneens bovengenoemde definitie van het equivalente besteedbare inkomen gehanteerd.

Factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van overheidspensioenen (2000-2050): De verwachte totale toename in uitgaven aan overheidspensioenen tussen 2000 en 2050, uitgedrukt in procentpunten van het BBP, wordt uitgesplitst naar de belangrijkste bepalende factoren. De algebraïsche som van deze bijdragen komt, samen met een restfactor, overeen met het totaal.

²³ De gegevens zijn gebaseerd op de aangepaste OESO-schaal die aan de eerste volwassenene een gewicht van 1,0 toekent. Alle overige leden van de huishouding van veertien jaar en ouder krijgen een gewicht van 0,5 en kinderen jonger dan veertien jaar een gewicht van 0,3.

Deze verwachtingen zijn schattingen van de gevolgen die de vergrijzing zal hebben voor de uitgaven aan overheidspensioenen. Het baselinescenario, waarvan de resultaten in de tabellen zijn weergegeven, gaat uit van een ongewijzigd beleid wat het pensioenstelsel betreft. Over de onderliggende veronderstellingen voor de macro-economische en demografische ontwikkelingen is overeenstemming bereikt in de Werkgroep Vergrijzing van het Comité voor Economische Politiek. Daarbij is echter ook meteen de kanttekening geplaatst dat een aanzienlijke mate van onzekerheid inherent is aan berekeningen die een dergelijke lange periode bestrijken. Er is ook een aantal nauwkeurige analyses uitgevoerd om de effecten van de verschillende veronderstellingen op de resultaten te testen. In het algemeen hebben deze tests tot de conclusie geleid dat de resultaten van het baselinescenario betrouwbaar zijn en een adequate afspiegeling vormen van de omvang van de demografische uitdaging in de toekomst. Omdat de cijfers voor “overheidspensioenen” in deze berekeningen daarnaast uitsluitend betrekking hebben op ouderdomspensioenen en niet op alle overheidsuitkeringen voor ouderen, kunnen de verwachtingen voor de verschillende landen kleine verschillen te zien geven. Bovendien komen de zeer recente hervormingen die in sommige lidstaten hebben plaatsgevonden, niet in de verwachtingen tot uiting. In de overzichten per land komen echter wel de belangrijkste aspecten van die hervormingen aan de orde, evenals - voor zover er cijfers beschikbaar zijn - de gevolgen ervan voor de verwachte pensioenuitgaven.

Het totaal aan "pensioenuitgaven" volgens de ESSPROS-definitie is ruimer dan alleen maar de overheidsuitgaven, omdat hierbij ook de uitgaven aan particuliere sociale verzekeringen worden betrokken. De “pensioenuitgaven” vormen een optelsom van zeven verschillende uitkeringscategorieën, zoals gedefinieerd in het ESSPROS-handboek van 1996: arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, uitkeringen als gevolg van verminderde arbeidsgeschiktheid, ouderdomspensioenen, VUT-regelingen, gedeeltelijke pensioenen, nabestaandenpensioenen en VUT-uitkeringen als gevolg van arbeidsmarktomstandigheden. Sommige uitkeringen (bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheidsuitkeringen) worden uitbetaald aan mensen die de normale pensioengerechtigde leeftijd nog niet hebben bereikt.

BELGIË

Belangrijkste kenmerken van het pensioenstelsel

De eerste pijler, het inkomensafhankelijke pensioenstelsel op basis van het omslagstelsel, bestaat uit een algemeen verplichte regeling die op alle betaalde arbeidskrachten in de particuliere sector van toepassing is (ongeveer 70% van de gepensioneerden ontvangt een uitkering uit hoofde van deze regeling), uit een regeling voor zelfstandigen (vrije beroepen, boeren, handelaren, handwerkslieden) en uit een regeling voor ambtenaren. De financieringsmethode en de berekening van de uitkeringen verschillen per regeling. Sinds 1995 kent België een globaal financieel beheer van de sociale zekerheid. De financiering van de verschillende takken van sociale zekerheid vindt plaats via de sociale bijdragen en door financiële overdrachten door de staat. Sinds 1995 wordt een jaarlijks vastgesteld percentage van de BTW geormerkt voor de sociale zekerheid (25% in 2002). De totale premie voor sociale verzekeringen bedraagt op dit moment 37,9% van het salaris (waarvan 24,9% door de werkgever en 13% door de werknemer wordt betaald).

De pensioenen in de particuliere sector worden berekend op basis van het inkomen dat gedurende de 45 jaren voorafgaand aan de pensionering verdiend is, waarbij voor mannen en vrouwen dezelfde berekeningscoëfficiënt wordt gehanteerd, dat wil zeggen 60% (voor een alleenstaande) of 75% (voor een kostwinner) van het salaris dat gedurende de totale premieplichtige loopbaan is verdiend. Krachtens de pensioenregeling voor ambtenaren worden de pensioenen berekend op basis van het gemiddelde loon van de laatste vijf arbeidsjaren. Vanaf 60 jaar bestaat de mogelijkheid om met vervroegd pensioen te gaan op voorwaarde dat de pensioengerechtigde minimaal 35 jaar heeft gewerkt (deze voorwaarde wordt vanaf 2005 van kracht; tot 1997 gold een minimum loopbaanvoorwaarde van 20 jaar).

De pensioenregelingen in de tweede pijler bestaan uit vrijwillige ondernemingspensioenfondsen die volledig onafhankelijk en op initiatief van de werkgever zijn opgezet. Het recht op een ondernemingspensioen wordt één jaar na deelname in het pensioenfonds onvoorwaardelijk en de opgebouwde rechten kunnen meegenomen worden naar het fonds van een nieuwe werkgever. In 1999 was de participatiegraad voor pensioenregelingen in de tweede pijler 35%, maar voor zelfstandigen slechts 8,3%.

Pensioenvoorzieningen in de derde pijler kunnen uit pensioenspaarregelingen of individuele levensverzekeringen bestaan. Van de totale bevolking maakt 44,4% van een pensioenregeling uit de derde pijler gebruik vanwege de bijbehorende belastingvoordelen. De participatiegraad in de derde pijler is dan ook hoger dan in de tweede pijler.

Ongeveer 90% van de gepensioneerden kan in ieder geval aanspraak maken op een minimumpensioen. Oudere mensen (ouder dan 62 of, vanaf 2009, ouder dan 65 jaar) die onvoldoende bestaansmiddelen hebben, kunnen een beroep doen op de IGO-steunregeling (*InkomensGarantie voor Ouderen*).

Uitdagingen

Het armoederisico voor oudere mensen ligt dicht bij het gemiddelde voor de EU, maar is iets hoger vergeleken met de Belgische populatie onder de 65 jaar. De voorzieningen in de eerste pijler voor de particuliere sector garanderen slechts lage vervangingsinkomens omdat de pensioenen, met inachtneming van een uitkeringsplafond, berekend worden op basis van het loon tijdens het gehele beroepsleven. Om de pensioenuitkering te berekenen, wordt het

salaris uit die periode geïndexeerd aan de consumptieprijzen. Het feit dat de uit te betalen pensioenen in de particuliere sector ook gekoppeld zijn aan de consumptieprijzen in plaats van aan de lonen, kan tot een progressieve uitholling van de hoogte van het pensioen leiden dat iemand in de jaren na zijn pensionering ontvangt; dit kan voorkomen worden door in periodieke aanvullingen te voorzien. Ondanks het nivellerings-effect van de pensioenen op basis van de eerste pijler, is de inkomensongelijkheid onder gepensioneerden in België hoog vergeleken met andere lidstaten; dat springt het meest in het oog als er een vergelijking wordt gemaakt met de Belgische populatie onder de 65 jaar.

De verwachte toename in de afhankelijkheidsratio van ouderen is in België iets lager dan voor de EU als geheel. Als gevolg van het lage werkgelegenheidspercentage is de feitelijke afhankelijkheid van inkomensoverdrachten echter erg hoog: in 2000 stonden er tegenover elke 100 werkende personen ongeveer 86 rechthebbenden op een vervangingsinkomen, waarvan circa 43% jonger was dan 65 jaar. Dit weerspiegelt meer in het bijzonder het feit dat België een van de laagste werkgelegenheidspercentages voor oudere werknemers in de EU heeft (26,3% in 2001).

Volgens de verwachtingen van het Comité voor Economische Politiek zullen de pensioenuitgaven (inclusief uitgaven voor ouderdoms-, arbeidsongeschiktheids- en vervroegde pensioenen) van 10,4% van het BBP in 2000 toenemen tot 13,4% in 2050. Het socialezekerheidsstelsel, met inbegrip van de overheidspensioenen, wordt deels gefinancierd door financiële overdrachten van de centrale overheid. Volgens nationale ramingen zal de toename in dergelijke overdrachten naar verwachting gefinancierd worden door lagere rentelasten en een grotere reservering van begrotingsoverschotten (zie onderstaande tabel).

Begrotingskosten vergrijzing en overheidsfinanciering:
niveau 2000 en verwachtingen (2000-2050) in % van BBP

Begrotingskosten vergrijzing	2000	2050	Toe- /afname 2000-50	Overheidsfinanciering	2000	2050	Toe- /afname 2000-50
Pensioenen	8,7	11,8	3,1	Primair overschot (ongewijzigd beleid)	7	1,6	-5,5
Gezondheidszorg	6,2	9,3	3,1	- Begrotingskosten vergrijzing			-3,4
Overige uitgaven sociale zekerheid	7,3	5,0	-2,2	- Andere factoren (belastinghervorming,...)			-2,1
Onderwijs (salaris)	4,3	3,7	-0,5	Rentelasten vanwege staatsschuld	7	1,2	-5,8
Totaal	26,4	29,8	3,4	Begrotingsevenwicht	0	-1,2	-1,2
				Staatsschuld	112,9	21,7	-91,2

Om in te kunnen spelen op met name de behoeften van atypische werknemers en zelfstandigen zijn er echter meer aanpassingen van het pensioenstelsel nodig. In het nationale verslag wordt ook de noodzaak benadrukt om de transparantie van het systeem en de informatieverstrekking aan rechthebbenden te verbeteren.

Inspelen op de uitdagingen

De regering wil de kwestie van de armoederisico's aanpakken via een verhoging van het minimumpensioen dat in 1980 voor werknemers is ingevoerd. Dit minimum is gekoppeld aan de voorwaarde dat werknemers minstens dertig jaar fulltime hebben gewerkt, dat wil zeggen tweederde deel van de loopbaan die nodig is voor een volledig pensioen. In het kader van de pensioenhervorming van 1997 is een "minimumrecht per loopbaanjaar" ingevoerd, echter wel op voorwaarde dat er een arbeidsverleden van minstens vijftien jaar is. De minimumuitkering

is gegarandeerd voor elk loopbaanjaar dat overeenkomt met eenderde deel van een fulltime baan in dat jaar, waarbij dit garantiebedrag gekoppeld is aan het minimumloon.

De regeling voor minimumpensioenen van zelfstandigen is in 1994 hervormd om deze meer in overeenstemming te brengen met het minimale garantie-inkomen voor ouderen. Het minimumbedrag voor zelfstandigen is echter nog steeds lager dan dat voor werknemers. De huidige situatie wordt op dit moment geëvalueerd. De inkomens- en vermogensgebonden sociale bijstandsregeling voor ouderen met onvoldoende bestaansmiddelen (de IGO) is in 2001 gemoderniseerd, met name met het oog op de individualisering van rechten.

Teneinde de kloof te dichten tussen het laatstverdiende salaris en de pensioenuitkering heeft de regering besloten om op uitgebreide schaal pensioenregelingen in de tweede pijler te bevorderen voor zowel werknemers als zelfstandigen. Om dit te bewerkstelligen heeft de regering een ontwerpwet aan het parlement voorgelegd. De regelingen dienen op CAO's gebaseerd te zijn en moeten ook solidariteitselementen omvatten. Om de ontwikkeling van de tweede pijler te bevorderen, zullen belastingvoordelen worden toegekend.

De strategie van de regering om op de financiële uitdagingen van het pensioenstelsel in te spelen, is in hoge mate afhankelijk van een vermindering van de staatsschuld en dus van een vermindering van de rentelasten. Verwacht wordt dat deze vermindering groter zal zijn dan de toename van de uitgaven als gevolg van de vergrijzing. Het begrotingsoverschot bedroeg in 2001 echter slechts 0,4% van het BBP en verwacht wordt dat er in 2002 een tekort van 0,4% van het BBP zal zijn. De staatsschuldratio is nog steeds hoger dan het totale BBP. Voor een succesvolle regeringsstrategie dienen er de komende decennia dus begrotingsoverschotten te ontstaan. Door het creëren van een reservefonds in 2001 heeft de regering aangetoond dat zij serieus van plan is om de financiële uitdaging van de vergrijzing het hoofd te bieden. De besparingen als gevolg van het verminderen van de staatsschuld worden in dit fonds gestort en geormerkt voor de toekomstige uitgaven die noodzakelijk zijn als gevolg van de ouder wordende bevolking. Dit fonds bevindt zich echter nog steeds in de kinderschoenen en de omvang ervan bedroeg in 2001 slechts 0,5% van het BBP.

De toekomstige groei in de uitgaven is al beperkt via de pensioenhervorming van 1997, door de berekening van de pensioenuitkeringen zodanig aan te passen dat de vervangingsratio's in de loop der tijd zullen afnemen. Verwacht wordt dat de vervangingsratio voor werknemers in de particuliere sector zullen afnemen van 29,9% van het laatstverdiende salaris in 2000 tot 25,5% in 2050. Daarnaast is besloten om de pensioengerechtigde leeftijd voor vrouwen - en het vereiste aantal arbeidsjaren voor een volledig pensioen - middels een overgangsfase tot 2009 te verhogen tot hetzelfde niveau als de pensioengerechtigde leeftijd voor mannen.

Om de arbeidsparticipatiegraad onder oudere arbeidskrachten te verhogen is in het verleden, en wordt ook in de toekomst nog, een aantal maatregelen genomen, zoals strengere voorwaarden voor het verstrekken van een vervroegd pensioen (de hervorming van 1997), een aantal verbeteringen in het pensioenniveau van werknemers die langer door blijven werken, subsidies voor werkgevers die oudere mensen in dienst nemen, verbeteringen in arbeidsomstandigheden en opleidingsfaciliteiten, en de mogelijkheid om de werktijden in de periode vóór de pensionering geleidelijk af te bouwen. Door de salarisplafonds te verhogen zijn de mogelijkheden verbeterd om inkomen uit arbeid en pensioeninkomen op te bouwen. Werkende gepensioneerden bouwen echter geen extra pensioenrechten op. Hoewel er enige vooruitgang is geboekt bij het verhogen van het werkgelegenheidspercentage onder oudere arbeidskrachten, is het tempo laag en lijken andere hervormingen noodzakelijk om in 2010 de EU-doelstelling te benaderen van een arbeidsparticipatie van 50% voor oudere arbeidskrachten.

Conclusie

Hoewel de pensioenuitgaven naar verwachting aanzienlijk zullen stijgen als gevolg van de vergrijzing van de bevolking, zou die stijging beheersbaar kunnen zijn indien er gedurende een aantal decennia grote primaire overschotten gerealiseerd kunnen worden. De overheidsbegroting voor 2002 zal echter waarschijnlijk een tekort vertonen. Deze ontwikkeling is aanleiding voor enige bezorgdheid omtrent de slagingskans van dit beleid. Nieuwe hervormingen met betrekking tot de vervroegde pensionering lijken noodzakelijk om een hogere arbeidsmarktparticipatie van vijftig- en zestigjarigen te bevorderen. Dat zou ook een bijdrage aan de financiële houdbaarheid kunnen leveren. Door de ondernemingspensioenregelingen te stimuleren, zouden de vervangingsratio's (en dus ook de bestaansnormen van gepensioneerden) op de lange termijn verhoogd kunnen worden. In de toekomst zal moeten blijken of deze en andere maatregelen om de effectiviteit te verbeteren ook de ongelijkheid tussen gepensioneerden zal verminderen.

Achtergrondstatistiek

	B						EU15					
Recente inkomenssituatie (ECHP-gegevens van 1999)												
	Totaal		Mannen		Vrouwen		Totaal		Mannen		Vrouwen	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Armoederisicopercentage ¹ (op 50% van de mediaan)	6	12	5	11	7	12	11	12	10	9	12	13
Armoederisicopercentage ¹ (op 60% van de mediaan)	11	22	10	20	13	22	17	20	17	17	18	22
Ongelijkheid van de inkomensverdeling ¹	4,1	4,3					5,1	4,5				
Inkomen van 65+ers in verhouding tot het inkomen van personen tussen 0-64 ¹	0,76		0,77		0,76		0,88		0,92		0,86	
Langtermijnvooruitzichten voor uitgaven aan overheidspensioenen (EPC 2001)												
	Niveau			% toename 2000-50	Niveau			% toename 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Afhankelijkheidsratio van ouderen ²	25,5	32,7	45,0	76,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Uitgaven aan overheidspensioenen, % van BBP ³	10,0	11,4	13,3	33,0	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factoren van invloed op de ontwikkeling van de overheidspensioenen (2000- 2050) ³	Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP			Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP								
<i>Demografische afhankelijkheid</i>				5,2				6,4				
<i>+ Arbeidsparticipatie</i>				-0,9				-1,1				
<i>+ Rechthebbenden</i>				0,9				0,6				
<i>+ Uitkeringsniveau</i>				-2,0				-2,8				
<i>= Totaal (inclusief overige)</i>				3,3				3,1				
Uitgaven aan pensioenen volgens ESSPROS ⁴ (1999)				11,6				12,7				
Beleidsruimte voor het verzekeren van houdbare pensioenen												
<i>Arbeidsparticipatie (2001)</i>	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen						
Participatiegraad (15-64) ⁵	59,9	69,1	50,5	63,9	73,0	54,9						
Participatiegraad (55-64) ⁵	24,1	34,4	14,3	38,5	48,6	28,8						
Effectieve leeftijd van uittreding uit de arbeidsmarkt ⁶	58,1	58,5	57,3	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.						
<i>Overheidsfinanciën (2001)⁷</i>												
Staatsschuld, % van BBP				107,6				62,8				
Begrotingsevenwicht, % van BBP				0,4				-0,8				

Noten:

- Bron: ECHP-UDB, Eurostat, versie van december 2002. Gegevens voor het VK zijn voorlopig. De parameters voor de Spaanse gegevens worden gecorrigeerd. De gegevens voor Zweden hebben uitsluitend betrekking op personen jonger dan 85 jaar; zie noot over methodologie.
- Bron: EUROSTAT, demografische verwachtingen. Aantal 65+ers als percentage van het aantal personen tussen 15-64.
- Bron: Comité voor Economische Politiek, verslag over '*Budgetary challenges posed by ageing populations*', 24 oktober 2001; zie noot over methodologie.
- Bron: ESSPROS, EUROSTAT; zie noot over methodologie.
- Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001.
- Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001. De rekenmethode is nog niet definitief.
- Bron: Europese Commissie, DG ECFIN.

DENEMARKEN

Belangrijkste kenmerken van het pensioenstelsel

De eerste pijler van het Deense pensioenstelsel bestaat uit de algemene, premievrije wettelijke ouderdomspensioenregeling voor ingezetenen, welke gefinancierd wordt uit de algemene belastingen. Het pensioen bestaat uit een forfaitaire uitkering en een inkomensgebonden element en is bedoeld om een fatsoenlijke, minimale levensstandaard voor alle burgers ouder dan 65 jaar te waarborgen. Voorwaarde voor een volledig ouderdomspensioen van overheidswege is echter wel een veertigjarig ingezetenschap van Denemarken. De uitkering is belastbaar en geïndexeerd aan de lonen in de particuliere sector. Het pensioen is uit twee elementen opgebouwd: een basisbedrag dat iedereen ontvangt en een inkomensafhankelijke aanvulling. De nettowaarde van de twee pensioenelementen na belastingen komt overeen met 47% van het gemiddelde nettosalaris van werknemers. Op dit moment wordt dit basispensioen uitgekeerd aan 99% van de ingezetenen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. Van dit percentage krijgt 99% het volledige basisbedrag en 64% de volledige aanvulling. Voor alleenstaande gepensioneerden vormt het basispensioen 61% van hun inkomen.

Het tweede onderdeel van de eerste pijler bestaat uit enerzijds een wettelijke, volledig gefinancierde ATP-regeling op basis van het arbeidsverleden (waarop alle economisch actieve personen recht hebben, maar de uitkering krachtens deze regeling is bescheiden en komt overeen met 20% van het eerste-pijler-pensioen) en anderzijds een wettelijke aanvullende arbeidsmarktpensioenregeling voor rechthebbenden op een vervroegd pensioen (SAP). De ATP-regeling voorziet in een aanzienlijke mate van herverdeling, met name ten gunste van werklozen en arbeidsongeschikten. Tot de eerste pijler behoren voorts de wettelijke pensioenregelingen voor ambtenaren, welke uit de belastingen worden gefinancierd.

De tweede pijler bestaat voornamelijk uit bedrijfspensioenregelingen op basis van CAO's op sectoraal niveau waarbij het om volledig gefinancierde beschikbarepremieregelingen gaat. Sinds de jaren '80 van de vorige eeuw zijn dergelijke regelingen aanzienlijk uitgebreid en deze zijn inmiddels op meer dan 80% van de werknemers van toepassing. Hoewel ze gebaseerd zijn op een individuele uitkering kennen deze regelingen die op initiatief van de vakbonden zijn ontstaan, ook belangrijke solidariteits-elementen, met name een arbeidsongeschiktheidsverzekering en het niet hanteren van gezondheidscriteria om aan de pensioenregeling deel te kunnen nemen. Doordat ze met onmiddellijke ingang pensioenrechten scheppen en doordat de regelingen overdraagbaar zijn, leggen ze bovendien ook geen beperkingen op aan de arbeidsmobiliteit. De gebruikelijk regressieve verdelingseffecten en hogere overheidslasten vanwege belastingvoordelen voor aanvullende pensioenregelingen worden verminderd door het feit dat enerzijds de belastingvrijstelling alleen van toepassing is op inkomstenbelasting tegen een standaardtarief en anderzijds doordat het rendement op geïnvesteerd vermogen ook belast is. In 2002 is de wettelijke Speciale Pensioenspaarregeling gewijzigd in een spaarregeling op individuele basis en zonder herverdelingsdoelstelling.

De derde pijler bestaat uit individuele pensioenspaarregelingen, met veelal een éénmalige uitkering na pensionering in plaats van een lijfrente.

Een fatsoenlijke levensstandaard voor iedereen wordt gewaarborgd door een aantal financiële aanvullingen die afhankelijk zijn van behoefte en inkomen (bijvoorbeeld toeslagen voor huisvesting, verwarming en ziektekosten), en door gratis gezondheidszorg, langdurige verpleging en recreatieve activiteiten.

Uitdagingen

Het lijkt op dit moment weliswaar of het Deense pensioenstelsel een solide en fatsoenlijk inkomensniveau aan alle langdurig ingezetenen biedt, maar er lijken toch ook zwakke punten te zijn wat de relatieve levensstandaard van ouderen betreft, hoewel de nationale gegevens een ander beeld laten zien dan de ECHP-gegevens. Met het oog op het feit dat een significant deel van de kostwinners pas sinds kort via bedrijfspensioenregelingen een pensioendekking heeft, mag verwacht worden dat veel mensen die in de komende vijftien tot twintig jaar met pensioen gaan, onvoldoende beroep kunnen doen op regelingen die hun inkomensniveau na de pensionering op peil houden. Naar verwachting zal de situatie op lange termijn verbeteren dankzij de geleidelijke opbouw van bedrijfspensioenrechten op basis van CAO's. De mogelijkheden voor mensen met atypische banen om hun inkomensniveau via bedrijfspensioenregelingen op peil te houden, zouden echter verbeterd kunnen worden. Het toenemende belang van bedrijfspensioenregelingen op basis van inkomsten uit arbeid zou tot een enigszins grotere kloof kunnen leiden tussen de pensioenuitkeringen van mannen en vrouwen.

De uitgaven aan ouderdomspensioenen van overheidswege bedragen 4,4% van het BBP en zullen rond 2035 naar verwachting met 3,4% van het BBP toegenomen zijn. Wanneer echter rekening wordt gehouden met alle pensioenregelingen van overheidswege (zoals arbeidsongeschiktheids- en ambtenarenpensioenen en aanvullende wettelijke pensioenregelingen) bedroeg het totaal aan uitgaven in 2000 10% van het BBP. Verwacht wordt dat die uitgaven in 2030 tot 14,5% gestegen zijn en in 2050 weer tot 13,3% zullen dalen (ramingen van het Comité voor Economische Politiek). De strategie voor de financiële houdbaarheid is gebaseerd op het handhaven van een overschot op de overheidsbegroting van gemiddeld 1,5 tot 2,5% per jaar van het BBP tot 2010 en daarnaast op een toename van de beroepsbevolking met 133.000 arbeidskrachten tot 2010. Beide doelstellingen zijn zeer ambitieus, maar tegelijkertijd ook essentieel voor het welslagen van de strategie met het oog op de relatief korte periode om in te grijpen indien de veronderstellingen over de economische ontwikkelingen niet uit blijken te komen.

Aangezien Denemarken al over een van de hoogste werkgelegenheidspercentages binnen de EU beschikt, is de arbeidsreserve klein. De pensioenhervormingen die in de jaren '90 van de vorige eeuw zijn doorgevoerd, zullen de arbeidsparticipatiegraad van oudere arbeidskrachten in het huidige decennium waarschijnlijk wel vergroten, maar slechts in een mate die noodzakelijk is om de gevolgen van de vergrijzende beroepsbevolking te compenseren. Daarnaast dient de werkgelegenheid ook vergroot te worden door aanzienlijk betere werkgelegenheidspercentages onder immigranten te realiseren, door een betere arbeidsmarktintegratie van arbeidsongeschikten en door een effectiever arbeidsmarktbeleid.

Inspelen op de uitdagingen

Uit het Deense strategische verslag blijkt dat men tevreden is over de hervormingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd. In het verslag wordt tevens benadrukt dat er op dit moment geen ingrijpende wijzigingen van het pensioenstelsel voorzien worden. Het stelsel is gebaseerd op een brede consensus tussen de grootste partijen over de hoofdlijnen en het

relatieve belang van de verschillende elementen. Daarnaast is een grote meerderheid van het parlement in 2000 akkoord gegaan met het beginsel dat het ouderdomspensioen van overheidswege een solide basis dient te vormen voor de huidige en toekomstige gepensioneerden.

Verwacht wordt dat de uitbreiding van de bedrijfspensioenfondsen de vervangingsratio's aanzienlijk zal doen stijgen waardoor de huidige financieringskloof kleiner zal worden. De eerste pijler zal echter een toonaangevende rol bij de pensioenvoorzieningen blijven spelen. In 2045 zullen de inkomsten uit de basispijler nog steeds verantwoordelijk zijn voor ongeveer 50% van het gemiddelde inkomen van gepensioneerden. Een mogelijk nadeel van de bedrijfspensioenregelingen op basis van zuiver beschikbare premies op het gebied van de sekseongelijkheid, i.c. lagere pensioenen voor vrouwen als gevolg van hun hogere levensverwachting, wordt ondervangen door de pensioenuitkeringen op een uniseksbasis te berekenen.

Een van de belangrijkste aandachtspunten van de hervorming in de jaren '90 was het bevorderen van de werkgelegenheid door betere arbeidsprikkels en arbeidsomstandigheden voor oudere werknemers. De regeling voor vervroegde uittreding (een overgangsregeling voor mensen tussen de 50 en 59 jaar die werkloos waren geworden maar die wel minimaal dertig jaar ww-premie hadden betaald) werd in 1996 voor nieuwe deelnemers geblokkeerd en zal in 2006 volledig zijn afgeschaft. In 2001 werd een vrijwillige vervroegde uittreding minder aantrekkelijk gemaakt door de verplichting om bij een vervroegde uittreding premies door te moeten blijven betalen. Daarnaast werd een speciale fiscale premievrijstelling ingevoerd voor mensen die hun vervroegde uittreding uitstelden. De verplichte belasting die betaald moet worden over arbeid na het 60e, 62e en 65e levensjaar is in veel gevallen nog steeds aanzienlijk. Wat de pensioenregeling voor arbeidsongeschiktheid betreft, zijn de herintegratiemaatregelen geïntensiveerd en is er meer nadruk gelegd op het stimuleren van mensen om door te blijven werken door de arbeidscapaciteit te mobiliseren van degenen die een aanvraag indienen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Deze maatregelen hebben inmiddels geleid tot een vermindering van de nieuwe aanvragen voor een dergelijke uitkering.

Om de regering in staat te stellen de stijgende uitgaven te compenseren tijdens het uitvoeren van de strategie voor het aflossen van de staatsschuld, zijn een grotere beroepsbevolking en een verdere afname van de werkloosheid essentieel. De doelstelling van de regering is gericht op een algemeen begrotingsoverschot van gemiddeld 1,5 tot 2,5% per jaar van het BBP tot 2010.

Door de ingewikkelde structuur van het Deense systeem (inkomens- en vermogensgebonden elementen, ATP, zuiver beschikbarepremiereregelingen) is het soms moeilijk om een duidelijk beeld te krijgen van het inkomen dat iemand na zijn pensionering heeft. Daarom geldt voor pensioenfondsen de verplichting om hun administratieve kosten en resultatenoverzichten openbaar te maken. Bovendien heeft het ATP-fonds een eigen internetsite (in samenwerking met bijna alle andere pensioenverstrekkers) waar personen terecht kunnen om hun verwachte netto-inkomen te berekenen op basis van verschillende pensioenregelingen.

Conclusie

De strategie voor toereikende en financieel houdbare pensioenvoorzieningen lijkt goed te functioneren. In het afgelopen decennium zijn met de steun van een brede meerderheid in het parlement de hervormingen doorgevoerd om die toereikende voorziening en de

solidariteitsdoelstellingen te realiseren. Er wordt al een aantal jaren een begrotingsbeleid gehanteerd dat tot een snelle vermindering van de staatsschuld heeft geleid, en alle grote partijen steunen de voortzetting van dit beleid tot 2010. In dat jaar zal de staatsschuld grotendeels afgelost zijn. Vanwege de beperkte reserve aan arbeidskrachten zal een toename van de werkgelegenheid moeilijk te verwezenlijken zijn, maar het is niet helemaal uitgesloten dat dit toch zal lukken gezien de prestaties van Denemarken op werkgelegenheidsgebied. Met name de prikkels voor oudere arbeidskrachten om hun pensionering uit te stellen, zouden in dat verband met name nog versterkt kunnen worden.

Samenvattend lijkt het pensioenstelsel op basis van het huidige beleid op de lange termijn financieel realiseerbaar te zijn, waarbij sprake is van een rechtvaardige verdeling van de lasten over de generaties. Door de ontwikkeling van bedrijfspensioenregelingen zullen de vervangingsratio's in de toekomst toenemen waardoor de mogelijke druk op een verhoging van de overheidspensioenratio's zal verminderen. De houdbaarheidsberekeningen zijn echter op één cruciaal element gebaseerd en dat is de aanwezigheid van grote overschotten op de jaarlijkse overheidsbegroting tijdens dit decennium. Om te waarborgen dat de veronderstelde toename in het arbeidspotentieel daadwerkelijk wordt gerealiseerd - wat nodig is om de strategie ter vermindering van de staatsschuld te doen slagen en dat is een voorwaarde voor de financiële houdbaarheid - lijken nieuwe arbeidsmarkthervormingen noodzakelijk.

Achtergrondstatistiek

	DK						EU15					
Recente inkomenssituatie (ECHP-gegevens van 1999)												
	Totaal		Mannen		Vrouwen		Totaal		Mannen		Vrouwen	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Armoederisicopercentage ¹ (op 50% van de mediaan)	5	12	4	10	6	14	11	12	10	9	12	13
Armoederisicopercentage ¹ (op 60% van de mediaan)	7	31	7	26	8	35	17	20	17	17	18	22
Ongelijkheid van de inkomensverdeling ¹	2,9	3,5					5,1	4,5				
Inkomen van 65+ers in verhouding tot het inkomen van personen tussen 0-64 ¹	0,68		0,70		0,66		0,88		0,92		0,86	
Langetermijnvooruitzichten voor uitgaven aan overheidspensioenen (EPC 2001)												
	Niveau			% toename 2000-50	Niveau			% toename 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Afhankelijkheidsratio van ouderen ²	22,2	30,5	36,0	65,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Uitgaven aan overheidspensioenen, % van BBP ³	10,5	13,8	13,3	26,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factoren van invloed op de ontwikkeling van de overheidspensioenen (2000- 2050) ³	Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP				Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP							
<i>Demografische afhankelijkheid</i>					4,1					6,4		
<i>+ Arbeidsparticipatie</i>					-0,2					-1,1		
<i>+ Rechthebbenden</i>					0,5					0,6		
<i>+ Uitkeringsniveaus</i>					-1,7					-2,8		
<i>= Totaal (inclusief overige)</i>					2,7					3,1		
Uitgaven aan pensioenen volgens ESSPROS ⁴ (1999)					10,7					12,7		
Beleidsruimte voor het verzekeren van houdbare pensioenen												
<i>Arbeidsparticipatie (2001)</i>	Totaal		Mannen		Vrouwen		Totaal		Mannen		Vrouwen	
Participatiegraad (15-64) ⁵	76,2		80,2		72,0		63,9		73,0		54,9	
Participatiegraad (55-64) ⁵	58,0		65,5		49,8		38,5		48,6		28,8	
Effectieve leeftijd van uittreding uit de arbeidsmarkt ⁶	63,6		63,7		63,0		n.v.t.		n.v.t.		n.v.t.	
<i>Overheidsfinanciën (2001) ⁷</i>												
Staatsschuld, % van BBP					44,7				62,8			
Begrotingsevenwicht, % van BBP					3,1				-0,8			
Noten:												
1. Bron: ECHP-UDB, Eurostat, versie van december 2002. Gegevens voor het VK zijn voorlopig. De parameters voor de Spaanse gegevens worden gecorrigeerd. De gegevens voor Zweden hebben uitsluitend betrekking op personen jonger dan 85 jaar; zie noot over methodologie.												
2. Bron: EUROSTAT, demografische verwachtingen. Aantal 65+ers als percentage van het aantal personen tussen 15-64.												
3. Bron: Comité voor Economische Politiek, verslag over 'Budgetary challenges posed by ageing populations', 24 oktober 2001; zie noot over methodologie.												
4. Bron: ESSPROS, EUROSTAT; zie noot over methodologie.												
5. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001.												
6. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001. De rekenmethode is nog niet definitief.												
7. Bron: Europese Commissie, DG ECFIN.												

DUITSLAND

Belangrijkste kenmerken van het pensioenstelsel

Ongeveer 82% van de werkende bevolking in Duitsland (33 miljoen mensen) valt onder de openbare, door middel van het omslagstelsel gefinancierde inkomensafhankelijke pensioenregeling. De bijdragevoet bedraagt momenteel 19,1% en wordt in gelijke delen door werkgevers en werknemers afgedragen. Van de uitgaven van deze pensioenregeling wordt 63% uit de premies betaald, terwijl de overige 37% uit de centrale overheidsbegroting komt. De pensioenen van ambtenaren worden rechtstreeks uit de overheidsbegrotingen betaald. Duitsland kent met name speciale pensioenregelingen voor boeren en voor de vrije beroepen (kapitaalgedekte regelingen voor bijvoorbeeld artsen, juristen en architecten). De regelingen in de eerste pijler zorgen voor 78% van het inkomen van mensen boven de 65 jaar. Alleen al het openbare stelsel zorgt in West-Duitsland voor 60% van alle inkomens na de pensionering; in Oost-Duitsland betreft het zelfs meer dan 90%. Hoewel zelfstandigen over het algemeen niet verplicht verzekerd zijn krachtens het openbare pensioenstelsel, hebben ze wel de mogelijkheid om aan de regeling deel te nemen. In 1999 ontving 96% van de Duitse populatie van 65+ers een uitkering op basis van ouderdomspensioenregelingen die geheel of gedeeltelijk op overheidsfinanciering berusten. Krachtens de wettelijke regeling zijn er ook uitkeringen voor nabestaanden beschikbaar. Daarnaast is middels de pensioenhervorming van 2001 de mogelijkheid ingevoerd om pensioenrechten tussen echtgenoten te verevenen (voor die tijd konden de pensioenrechten alleen na een scheiding worden gesplitst).

Voorzieningen in de tweede pijler worden doorgaans op ondernemingsniveau in de particuliere sector geregeld. Er zijn verschillende financieringsmodellen mogelijk, variërend van boekreserves (interne financiering die gedekt wordt door een verplichte insolventieverzekering) tot externe kapitalisatie en collectieve verzekeringen. In de hervorming van 2001 wordt de voorkeur gegeven aan het bevorderen van premieregelingen, ook op sectoraal niveau. Er bestaan ook bedrijfspensioenregelingen voor werknemers in de openbare sector die geen ambtenaar zijn. Deze regelingen voorzien in 7% van het totale inkomen van oudere burgers.

Individuele voorzieningen in de derde pijler (levensverzekeringen) zorgen voor ongeveer 10% van het totale inkomen van ouderen.

Oudere mensen met een te laag inkomen hebben recht op inkomens- en vermogensgebonden voorzieningen. Sinds de pensioenhervorming van 2001 worden de financiële middelen van nakomelingen niet meer meegeteld bij de inkomens- en vermogenstoets. Hierdoor zal het gebruik van deze voorzieningen waarschijnlijk toenemen.

Uitdagingen

Het in stand houden van de financiële houdbaarheid met het oog op een verwachte verdubbeling in de komende decennia van de afhankelijkheidsratio van ouderen wordt als de grootste uitdaging beschouwd. Volgens de ramingen die het Comité voor Economische Politiek vóór de hervorming van 2001 heeft opgesteld, zouden de uitgaven aan overheidspensioenen met 5% stijgen: van 11,9% van het BBP in 2000 tot 16,9% van het BBP in 2050. Bij de laatste herziene ramingen is wel rekening gehouden met de invloed van de hervorming en hieruit blijkt een toename van de uitgaven aan overheidspensioenen van

10,8% van het BBP in 2000 tot 14,9% van het BBP in 2050, een stijging met 4,1%. Een belangrijke oorzaak van de afname van de verwachte uitgaven zijn de strengere criteria om voor pensionering in aanmerking te komen, waardoor minder mensen met vervroegd pensioen zullen gaan. De financiële houdbaarheid zal ook verbeterd worden door het feit dat de pensioenaanpassingen dusdanig worden gewijzigd dat de toename in pensioenen vertraagd zal worden. Dat geldt met name voor de overheidspensioenen die in overeenstemming met het steeds groter wordende aandeel van de nieuwe particulier gefinancierde pensioenregelingen naar beneden bijgesteld zullen worden. Dit wordt bewerkstelligd door een vermindering van de pensioenaanpassingen tot 2010. De bijdragevoet bedraagt momenteel 19,1% van het bruto inkomen. Daarnaast zijn voor de financiering van de huidige pensioenuitgaven grote subsidies uit de overheidsbegroting nodig (op dit moment 37% van de huidige pensioenuitkeringen). In het kader van de pensioenhervorming van 2001 heeft de regering zich er met nadruk toe verbonden om de bijdragevoet voor het algemene, openbare stelsel op een redelijk niveau te houden (20% in 2020 en 22% in 2030). Om dit te bereiken, wordt in de pensioenhervorming een gematigde afname van de vervangingsniveaus van overheidspensioenen voorzien in combinatie met een ruimhartige steun voor spaartegoeden in het kader van, veelal, vrijwillige, particuliere pensioenregelingen. Dit moet ertoe leiden dat de pensioenniveaus toereikend blijven, maar gezien de kleine verlaging van de niveaus van de overheidspensioenen en de afwezigheid van automatische aanpassingsmechanismen is er nog steeds sprake van grote financiële uitdagingen.

De strategie van de regering om de financiële uitdaging aan te gaan, is (naast de meest recente pensioenhervorming) gebaseerd op een toename van de werkgelegenheid en de productiviteit, met andere woorden het versterken van de premiebasis. Er is ruimte om het werkloosheidspercentage te verlagen en de arbeidsmarktparticipatie te verhogen, met name wat vrouwen en oudere werknemers betreft. Naar verwachting zal de invoering van de actuariële kortingen op vervroegde pensioenen in de komende jaren resultaten opleveren. Bovendien streeft de regering naar een begrotingsevenwicht in 2006. Een gezonde overheidsbegroting is erg belangrijk om aan de toekomstige uitgavenverplichtingen als gevolg van de vergrijzing te voldoen, inclusief de uitgaven voor gezondheidszorg en verpleging, voor de ambtenarenpensioenen en voor de stijgende overdrachten naar het algemene pensioenstelsel.

Nu de particuliere pensioenregelingen steeds gangbaarder worden, is het van bijzonder belang om te zorgen dat personen over voldoende informatie beschikken om de juiste keuzes te kunnen maken, dat bedrijfspensioenregelingen op grote schaal toegankelijk zijn (met name via CAO's), dat bepaalde groepen werknemers (met name parttimers en uitzendkrachten) niet buiten de boot vallen en dat de arbeidsmobiliteit niet beperkt wordt.

Omdat de participatieratio's van vrouwen op de arbeidsmarkt en hun salariering waarschijnlijk lager zullen blijven dan die van mannen (hoewel er verbetering in die situatie optreedt), blijven de individuele pensioenrechten voor vrouwen relatief laag. Toereikende pensioenvoorzieningen voor vrouwen zullen dan ook afhankelijk blijven van nabestaandenuitkeringen, van het verevenen van pensioenrechten na een scheiding en van het toekennen van pensioenrechten bij loopbaanonderbrekingen. De rol van afgeleide voorzieningen kan aangepast worden als de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en mannen een gelijkwaardiger karakter krijgt.

Inspelen op de uitdagingen

Het Duitse pensioenstelsel is sinds de jaren '90 van de vorige eeuw geleidelijk aangepast aan de uitdagingen van de demografische vergrijzing. Een belangrijke doelstelling van de maatregelen van 1992, 1997 en 2000 was het verminderen van de noodzaak voor toekomstige verhogingen van de bijdragevoet door met name de arbeidsparticipatiegraad van oudere arbeidskrachten, en dus ook de effectieve pensioenleeftijd, te verhogen. De wettelijke pensioengerechtigde leeftijd wordt op dit moment voor alle pensioensoorten verhoogd naar 65 jaar, met uitzondering van de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Een vervroegde uittreding is alleen nog maar mogelijk tegen gereduceerde uitkeringsniveaus. De voorwaarden voor een vervroegde uittreding zijn dus strenger geworden, terwijl er tegelijkertijd financiële prikkels zijn ingevoerd om langer door te werken.

De laatste grote hervorming is in 2001 goedgekeurd met het doel de zogenoemde pensioennorm in de openbare regeling te verlagen van 70% naar 67-68% in 2030 en de ontwikkeling van particuliere pensioenspaarregelingen te bevorderen. In de herziening is een maximale bijdragevoet van 20% tot 2020 en 22% tot 2030 opgenomen. De regering is wettelijk verplicht om adequate maatregelen aan het parlement voor te leggen als er uit de ramingen voor perioden van vijftien jaar zou blijken dat er een risico bestaat op een verhoging van de bijdragevoet.

In de laatste hervorming is ook de bescherming van oudere mensen tegen het armoederisico verbeterd. Hoewel er geen gegarandeerd minimumpensioen bestaat, is het toekennen van sociale bijstand aan mensen niet meer gekoppeld aan een inkomenstoets van hun kinderen (zelfs niet als deze voldoende middelen zouden hebben om hun ouders te onderhouden). Ook wordt nu het inkomen van andere leden van de huishouding, behalve de partner, buiten beschouwing gelaten. Wettelijke pensioenverzekeringsorganen worden ook verplicht om oudere mensen op hun rechten te wijzen. Hierdoor zou het percentage mensen dat van de voorzieningen gebruik maakt, toe moeten nemen, wat de inkomenssituatie van de armste gepensioneerden zou moeten verbeteren.

Ter compensatie van de geplande vermindering van de vervangingsniveaus krachtens de wettelijke regeling zijn veel steunmaatregelen beschikbaar voor de ontwikkeling van particuliere pensioenvoorzieningen, niet alleen in de vorm van belastingaftrek, maar ook via directe financiële steun voor mensen met lagere inkomens en gezinnen met kinderen die geen voordeel hebben van de belastingaftrek. Afhankelijk van de mate waarin van deze door de overheid gefinancierde pensioenregelingen gebruik gemaakt wordt, kunnen de kosten van deze maatregel oplopen tot meer dan € 12 miljard per jaar. Voor een breed scala aan regelingen in de tweede en derde pijler is eveneens financiële ondersteuning beschikbaar.

De ontwikkeling van bedrijfspensioenen - van oudsher vrijwillige voorzieningen die door de werkgever ter beschikking worden gesteld - zal bevorderd worden door de werknemers het recht toe te kennen om te eisen dat een deel van hun salaris omgezet wordt in pensioenpremies (*Entgeltumwandlung*). Over dergelijke premies hoeft over het algemeen geen inkomstenbelasting te worden betaald en, voor een beperkte periode, ook geen sociale verzekeringspremies. De pensioenrechten op basis van dergelijke werknemerspremies zijn met onmiddellijke ingang geldig. De wettelijke beperkingen voor uitoefeningsperioden voor door de werkgever gefinancierde pensioenen is verlaagd van tien tot vijf jaar en de minimumleeftijd om een pensioen op te kunnen bouwen, is van 35 naar 30 jaar verlaagd. Dit is gunstig voor mensen die hun loopbaan onderbreken of van baan veranderen en dit zou tevens de bedrijfspensioenvoorzieningen voor vrouwen moeten verbeteren. Dit betere kader

voor bedrijfspensioenregelingen zal waarschijnlijk leiden tot meer pensioenregelingen op basis van CAO's, ook op het niveau van de sectoren waar al sommige CAO's zijn afgesloten.

De pensioenhervorming van 2001 is ook gericht op een verdere verbetering van de pensioenrechten van vrouwen. Gezien het feit dat het opvoeden van kinderen vaak tot een lager inkomen leidt (bijvoorbeeld vanwege een parttime baan of loopbaanonderbrekingen), worden de pensioenrechten tijdens de eerste drie jaar na de geboorte van een kind berekend door uit te gaan van een bepaald gemiddeld inkomen. Daarna kunnen, totdat het kind tien jaar is, de pensioenrechten uit een parttime baan aangevuld worden. Indien er minimaal twee kinderen zijn is deze extra aanvulling zelfs bij een loopbaanonderbreking mogelijk. De nabestaandenpensioenen zijn van 60% naar 55% van het pensioen van de overleden partner verlaagd, maar dat pensioen wordt wel voor elk kind in het gezin aangevuld. De individuele pensioenrechten van vrouwen kunnen verbeteren door de onlangs ingevoerde mogelijkheid om pensioenrechten die tijdens het huwelijk zijn opgebouwd, te verevenen. In het verleden was een dergelijke splitsing alleen mogelijk bij een scheiding. Het voordeel van een splitsing is dat de geïndividualiseerde rechten niet aan een inkomens- en vermogenstoets zijn gebonden (zoals bij een nabestaandenpensioen) en dus bij hertrouwen niet verloren gaan.

De informatie die verzekerde mensen over hun potentiële pensioenrechten krijgen, dient ook verbeterd te worden. Vanaf 2003 dienen de wettelijke pensioenverzekeringsorganen jaarlijks overzichten te overleggen over de pensioenrechten die iemand (ouder dan 27 jaar) heeft opgebouwd. Bovendien kunnen deze instellingen voorlichting geven over het opbouwen van aanvullende, zelfgefinancierde pensioenrechten.

Conclusie

Dankzij de pensioenhervorming van 2001 is er aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de toereikendheid van de pensioenniveaus en de modernisering van het pensioenstelsel en is er enige vooruitgang op het gebied van de financiële houdbaarheid geboekt. Om die laatste doelstelling te realiseren, zullen meer maatregelen nodig zijn. Hoewel er enige vooruitgang mag worden verwacht bij het vergroten van de arbeidsparticipatiegraad, met name van oudere arbeidskrachten, is dit niet voldoende om het financiële evenwicht van het pensioenstelsel te waarborgen. Tot slot is het voor de sociale partners van belang dat zij bedrijfspensioenregelingen ontwikkelen die voor iedereen toegankelijk zijn en die geen negatieve invloed hebben op de arbeidsmobiliteit.

Achtergrondstatistiek

	D						EU15							
Recente inkomenssituatie (ECHP-gegevens van 1999)														
	Totaal		Mannen		Vrouwen		Totaal		Mannen		Vrouwen			
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+		
Armoederisicopercentage ¹ (op 50% van de mediaan)	6	6	6	5	6	6	11	12	10	9	12	13		
Armoederisicopercentage ¹ (op 60% van de mediaan)	11	11	10	9	11	13	17	20	17	17	18	22		
Ongelijkheid van de inkomensverdeling ¹	3,5	3,6					5,1	4,5						
Inkomen van 65+ers in verhouding tot het inkomen van personen tussen 0-64 ¹	0,97		0,98		0,96		0,88		0,92		0,86			
Langetermijnvooruitzichten voor uitgaven aan overheidspensioenen (EPC 2001)														
	Niveau			% toename 2000-50	Niveau			% toename 2000-50						
	2000	2020	2050		2000	2020	2050							
Afhankelijkheidsratio van ouderen ²	23,8	33,5	49,0	101,0	24,2	32,2	49,0	100,0						
Uitgaven aan overheidspensioenen, % van BBP ³	11,8	12,6	16,9	43,2	10,4	11,5	13,3	27,9						
Bijgewerkte verwachting ⁸	10,8	n.v.t.	15,9	34,7										
Factoren van invloed op de ontwikkeling van de overheidspensioenen (2000- 2050) ³	Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP				Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP									
<i>Demografische afhankelijkheid</i>					6,5					6,4				
+ <i>Arbeidsparticipatie</i>					-0,8					-1,1				
+ <i>Rechthebbers</i>					1,1					0,6				
+ <i>Uitkeringsniveaus</i>					-2,7					-2,8				
= <i>Totaal (inclusief overige)</i>					4,8					3,1				
Uitgaven aan pensioenen volgens ESSPROS ⁴ (1999)					13,0					12,7				
Beleidsruimte voor het verzekeren van houdbare pensioenen														
<i>Arbeidsparticipatie (2001)</i>	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen		
Participatiegraad (15-64) ⁵	65,8	72,6	58,8	63,9	73,0	54,9								
Participatiegraad (55-64) ⁵	37,7	46,1	29,5	38,5	48,6	28,8								
Effectieve leeftijd van uittreding uit de arbeidsmarkt ⁶	61,6	61,7	61,4	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.								
<i>Overheidsfinanciën (2001)⁷</i>														
Staatsschuld, % van BBP							59,5							62,8
Begrotingsevenwicht, % van BBP							-2,8							-0,8
Noten:														
1. Bron: ECHP-UDB, Eurostat, versie van december 2002. Gegevens voor het VK zijn voorlopig. De parameters voor de Spaanse gegevens worden gecorrigeerd. De gegevens voor Zweden hebben uitsluitend betrekking op personen jonger dan 85 jaar; zie noot over methodologie.														
2. Bron: EUROSTAT, demografische verwachtingen. Aantal 65+ers als percentage van het aantal personen tussen 15-64.														
3. Bron: Comité voor Economische Politiek, verslag over 'Budgetary challenges posed by ageing populations', 24 oktober 2001; zie noot over methodologie.														
4. Bron: ESSPROS, EUROSTAT; zie noot over methodologie.														
5. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001.														
6. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001. De rekenmethode is nog niet definitief.														
7. Bron: Europese Commissie, DG ECFIN.														
8. Bron: Nieuwe door Duitsland ingediende ramingen die rekening houden met de nieuwe pensioenhervorming. Duitsland geeft aan dat deze ramingen gebaseerd zijn op dezelfde vooronderstellingen als die van het Comité voor Economische Politiek; de berekening van de pensioenuitgaven is echter enigszins anders.														

GRIEKENLAND

Belangrijkste kenmerken van het pensioenstelsel

De eerste pijler bestaat uit diverse, door middel van het omslagstelsel gefinancierde pensioenregelingen verspreid over de industriële sectoren en met uiteenlopende niveaus van pensioenvoorzieningen. De grootste fondsen zijn IKA (particuliere sector) en OGA (boeren). Daarnaast bestaat er ook een aparte regeling voor zelfstandigen. De werknemerspensioenen zijn gebaseerd op vastbedragenregelingen en worden ook aan zelfstandigen uitgekeerd. Deze primaire pensioenfondsen geven meestal uitkeringen tegen een vervangingspercentage tot 80%. De pensioenen zijn echter wel aan een bepaald plafond gebonden. De primaire pensioenen (die 84% van alle pensioenen uitmaken) vertegenwoordigden in 2001 10,6% van het BBP.

Het tweede onderdeel van de eerste pijler bestaat uit beroepsgebonden steunfondsen die voor aanvullende pensioenregelingen zorgen. Deze steunfondsen omvatten alle werknemers en een klein percentage van de zelfstandigen. Doorgaans zorgen deze fondsen voor een aanvullend pensioen tot 20%. In 2001 vertegenwoordigden deze fondsen (die 14,5% van de totale pensioenuitgaven beslaan) 1,8% van het BBP en dat percentage neemt nog steeds toe. Tot slot wordt er in de openbare sector veel gebruik gemaakt van een eenmalige uitkering bij beëindiging van het dienstverband.

Alle fondsen worden gefinancierd op basis van het omslagstelsel en de uitkeringsniveaus worden impliciet door de staat gegarandeerd. De impliciete uitkeringspercentages (waarbij rekening wordt gehouden met premiebijdragen, leeftijdsgrenzen en uitkeringen) verschillen per fonds. Daarnaast kunnen er voor verschillende beroepscategorieën binnen een en hetzelfde fonds ook verschillende voorwaarden worden gehanteerd.

Bedrijfspensioenfondsen uit de tweede pijler komen niet veel voor. Pensioenen in de derde pijler zijn gebonden aan wetgeving met betrekking tot levensverzekeringen. Uitkeringen vinden meestal in de vorm van een eenmalige betaling plaats en zelden in de vorm van een lijfrente.

Mensen zonder een 'sociaal-verzekeringsverleden' krijgen een inkomens- en vermogensgebonden pensioen; een groot aantal gepensioneerden ontvangt een gegarandeerde premiegebonden minimumuitkering. Gepensioneerden met een totaal inkomen uit pensioenregelingen dat lager is dan een bepaald minimum (dat echter weer hoger ligt dan het minimumpensioen) en waarvan het overige inkomen en de huishoudsituatie aan aanvullende criteria voldoen, ontvangen nog een pensioenaanvulling (onder de zogenaamde EKAS-regeling).

In de afgelopen twintig jaar is de regelgeving vaak veranderd, wat geleid heeft tot aanzienlijke wijzigingen van de pensioenregelingen, afhankelijk van het moment van de eerste deelname aan een pensioenregeling.

Uitdagingen

In het Griekse nationale strategische verslag wordt opgemerkt dat de grootste uitdaging het herstellen van het vertrouwen van de burgers in het socialezekerheidsstelsel en zijn mogelijkheden is. Het probleem wordt als volgt samengevat:

- ondanks het feit dat meer dan 12% van het BBP aan pensioenen wordt besteed, blijven ouderen een van de sociaal meest kwetsbare groepen.
- door de versnippering en de complexiteit van de wetgeving worden gelijke gevallen op verschillende manieren behandeld. Deze ongelijkheden ondermijnen het maatschappelijke draagvlak van het systeem.
- door de frequente herzieningen van het wettelijke kader is een gevoel van vluchtigheid en onzekerheid ontstaan.

Naast deze problemen is er ook nog sprake van een enorme financiële uitdaging. Volgens het nationale strategische verslag zullen de uitgaven voor overheidspensioenen naar verwachting drastisch toenemen - van 12,4% van het BBP in 2000, tot 17,3% in 2030 en tot 22,6% in 2050. Dat is de grootste verwachte stijging voor 2050 van alle EU-lidstaten. In vergelijking met de ramingen van het Comité voor Economische Politiek zullen de hervorming van 2002 en de gecorrigeerde bevolkings- en arbeidsparticipatiecijfers uit de meest recente nationale vooruitzichten, de verwachte toename in 2050 met slechts 2% doen afnemen. Door die scherpe toename van de uitgaven en gezien de huidige premies (terwijl in het nationale strategische verslag een verhoging van die premies wordt uitgesloten) dient de financiering van de pensioenen via belastinggelden uit de overheidsbegroting verhoogd te worden van de huidige 4,8% van het BBP tot 8,7% in 2030 en tot 15,5% van het BBP in 2050.

De inkomenssituatie van oudere mensen verschilt op een aantal punten van die van oudere mensen in andere EU-landen (waarbij overigens nog geen rekening is gehouden met de gevolgen van de hervorming van 2001 in het kader waarvan maatregelen zijn genomen om het minimumpensioenniveau te verhogen). In tegenstelling tot andere lidstaten was in Griekenland ouderdom nog steeds de belangrijkste factor bij het vaststellen van het armoederisico zoals dat door de ECHP-gegevens aan het eind van de jaren '90 van de vorige eeuw werd gemeten. Bij het interpreteren van deze gegevens dient er rekening mee gehouden te worden dat oudere mensen in Griekenland vergeleken met andere lidstaten veel minder vaak in bejaardenhuizen, ziekenhuizen of andere gemeenschapsinstellingen leefden (minder dan 3% van de populatie gepensioneerd). Het percentage oudere Grieken met een eigen huis was ook hoger dan in andere landen. Door deze twee factoren zijn de armoederisico's te hoog ingeschat. Een groot deel van de gepensioneerd woont bij hun kinderen en dat vormt een gedeeltelijke verklaring voor het feit dat pensioenen voor een kleiner percentage van hun huishoudinkomen verantwoordelijk zijn dan in andere landen: uit de belastingaangiften is gebleken dat andere bronnen van inkomsten voor mensen in de pensioengerechtigde leeftijd onder meer bestaan uit landbouw, commerciële activiteiten, huur of een eigen zaak met personeel. Desalniettemin is een groot aantal gepensioneerd afhankelijk van de zekerheid van de minimumpensioenen en van de inkomens- en vermogensgebonden pensioenaanvulling EKAS. De invoering van een aanzienlijk minder royaal stelsel voor nieuwe deelnemers, met name vanwege een drastische inperking van de minimale inkomenszekerheid, roept vragen op over de gelijkheid tussen generaties op het gebied van de pensioenuitkeringen.

De ontoereikendheid van de pensioenvoorzieningen wordt als een belangrijke structurele zwakte van het Griekse stelsel beschouwd. Het oplossen van de problemen op het gebied van de toereikendheid van de pensioenen en een modernisering van het stelsel worden gezien als een belangrijke voorwaarde om het financiële houdbaarheidsprobleem als gevolg van de vergrijzing op een succesvolle manier aan te pakken. Griekenland wordt, net als de

andere lidstaten, geconfronteerd met het vooruitzicht van een verslechtering van de afhankelijkheidsratio, hoewel uit het bevolkingsonderzoek van 2001 naar voren komt dat de gevolgen daarvan uitgesteld en enigszins beperkt zullen worden door de recente hoge netto-migratieniveaus van mensen in de economisch actieve leeftijdscategorie.

De algemene arbeidsmarktparticipatie is laag (55,4% ten opzichte van het EU-gemiddelde van 63,9% in 2001). Daarnaast wordt in het nationale strategische verslag verwacht dat er een verslechtering zal optreden in de traditionele familiesolidariteit. Dat betekent dat pensioenen waarschijnlijk in de toekomst een grotere rol gaan spelen bij het waarborgen van het welzijn van oudere mensen in Griekenland.

Inspelen op de uitdagingen

De Griekse strategie is op twee vooronderstellingen gebaseerd:

- het effect van de grotere deelname aan pensioenregelingen in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw moet tot hogere pensioenuitkeringen voor toekomstige gepensioneerden leiden; en
- er is tussen nu en 2015 sprake van een "speelruimte" om de druk op het systeem van de sociale zekerheid en op de staatsschuld te verminderen, met goede mogelijkheden om de groei van de economie en de werkgelegenheid te versnellen en de modernisering van het socialezekerheidsstelsel door te voeren.

De inmiddels vastgestelde Griekse hervormingen zijn gericht op het aanpakken van de hierboven beschreven structurele zwakke punten in het pensioenstelsel en op het creëren van het institutionele kader dat noodzakelijk is om de toekomstige uitdagingen als gevolg van de vergrijzing aan te kunnen gaan. De belangrijkste doelstellingen zijn het vergroten van het vertrouwen in het pensioenstelsel en het bevorderen van structurele veranderingen waardoor de uitdaging van een vergrijzende bevolking succesvol tegemoet kan worden getreden, door:

- het bevorderen van de toereikendheid van het pensioenniveau en het verbeteren van de kwaliteit van de diensten;
- het consolideren van het stelsel om een uniforme behandeling te waarborgen en premieontduikingen te beperken;
- het waarborgen van de financiële autonomie van het grootste particuliere fonds (IKA) tot 2030 via een reservefonds dat de huidige "speelruimte" benut om de betaling van uitkeringen na 2015 veilig te stellen;
- het creëren van een stabiel wettelijk kader voor pensioenen in de eerste pijler;
- het tot stand brengen van een duidelijker onderscheid tussen aanvullende pensioenen en primaire pensioenen en door het geleidelijk omvormen van de aanvullende pensioenen in gekapitaliseerde bedrijfsregelingen die beheerd worden door de sociale partners;
- het bevorderen van de institutionele en regelgevende omgeving om de opbouw van pensioenregelingen in de tweede pijler mogelijk te maken en zodoende het systeem te diversifiëren en de overheidsuitgaven op de middellange termijn te beperken;

- het waarborgen van hervormingen op basis van een maatschappelijke dialoog;
- het oprichten van een Nationale Actuariële Autoriteit als toezichhoudend orgaan voor alle pensioenverstrekkers.

In het Griekse nationale verslag wordt veel nadruk gelegd op een grotere economische groei en het realiseren van de doelstellingen van Lissabon voor de werkgelegenheidscijfers, met name door maatregelen die nu al uitgevoerd worden om de pensioengerechtigde leeftijd geleidelijk te verhogen en de premieontduiking te bestrijden. De recente resultaten op de arbeidsmarkt zijn echter niet bepaald rooskleurig: de algemene arbeidsparticipatiegraad is slechts marginaal hoger dan in 1995 en voor oudere arbeidskrachten is dat percentage zelfs met 3% gedaald, hetgeen in tegenstelling is met de ontwikkeling in vrijwel alle andere EU-lidstaten. Om die arbeidsparticipatiegraad aanzienlijk te verhogen, zijn dan ook ingrijpende arbeidsmarkthervormingen vereist.

Via de hervormingen van 2002 wordt weliswaar een groot aantal kwesties aangepakt om het pensioenstelsel geloofwaardiger en sociaal houdbaarder te maken, maar het feit dat de verwachte toename aan uitgaven nog steeds erg hoog zal zijn - terwijl dat niveau nu al hoog is - doet vermoeden dat er nog meer ingrijpende maatregelen noodzakelijk zijn. Veel van de huidige maatregelen lijken namelijk gericht op het oplossen van de bestaande problemen in plaats van dat ze een bijdrage leveren aan de voorbereiding voor het aanpakken van het vergrijzingsprobleem. Het reservefonds is bijvoorbeeld voornamelijk opgericht om aan de bestaande verplichtingen van het grootste particuliere pensioenfonds (IKA) te kunnen voldoen.

Conclusie

Het ten uitvoer leggen van de hervormingen zoals beschreven in het nationale strategische verslag is cruciaal voor het opnieuw opbouwen van het vertrouwen in het pensioenstelsel en voor de politieke en maatschappelijke levensvatbaarheid ervan. De politieke en algemene levensvatbaarheid van het pensioenstelsel kan op de lange termijn niet worden gewaarborgd zonder aandacht te besteden aan de financiële houdbaarheid. De verwachte effecten van de meest recente hervorming van de pensioenuitgaven zijn niet afdoende om de uitdaging succesvol tegemoet te kunnen treden. Er zijn goede mogelijkheden aanwezig om de levensvatbaarheid van het pensioenstelsel te verbeteren door het verhogen van de arbeidsparticipatiegraad en het beperken van de premieontduiking. Daarnaast kan een geleidelijke ontwikkeling van regelingen in de tweede pijler de druk op de overheidsfinanciën verminderen. Desalniettemin zijn meer ingrijpende maatregelen vereist om de uitgavenstijging te stabiliseren om de continuïteit en de financiële levensvatbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn te garanderen. Bovendien zijn er ook aanzienlijke hervormingen van de arbeidsmarkt noodzakelijk om de arbeidsparticipatiegraad zodanig te verhogen dat deze aan de kwantitatieve doelstellingen van Lissabon en Stockholm voldoet.

Achtergrondstatistiek

	GR						EU15						
Recente inkomenssituatie (ECHP-gegevens van 1999)													
	Totaal		Mannen		Vrouwen		Totaal		Mannen		Vrouwen		
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	
Armoederisicopercentage ¹ (op 50% van de mediaan)	12	25	12	24	12	25	11	12	10	9	12	13	
Armoederisicopercentage ¹ (op 60% van de mediaan)	18	33	17	34	18	33	17	20	17	17	18	22	
Ongelijkheid van de inkomensverdeling ¹	5,8	7,0					5,1	4,5					
Inkomen van 65+ers in verhouding tot het inkomen van personen tussen 0-64 ¹	0,74		0,74		0,74		0,88		0,92		0,86		
Langetermijnvooruitzichten voor uitgaven aan overheidspensioenen (EPC 2001)													
	Niveau			% toename 2000-50	Niveau			% toename 2000-50					
	2000	2020	2050		2000	2020	2050						
Afhankelijkheidsratio van ouderen ²	25,5	32,9	54,0	110,0	24,2	32,2	49,0	100,0					
Uitgaven aan overheidspensioenen, % van BBP ³	12,6	15,4	24,8	96,8	10,4	11,5	13,3	27,9					
Factoren van invloed op de ontwikkeling van de overheidspensioenen (2000- 2050) ³	Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP			Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP									
<i>Demografische afhankelijkheid</i>				9,9				6,4					
<i>+ Arbeidsparticipatie</i>				-3,6				-1,1					
<i>+ Rechthebbenden</i>				1,4				0,6					
<i>+ Uitkeringsniveaus</i>				4,0				-2,8					
<i>= Totaal (inclusief overige)</i>				11,7				3,1					
Uitgaven aan pensioenen volgens ESSPROS ⁴ (1999)				12,7				12,7					
Beleidsruimte voor het verzekeren van houdbare pensioenen													
<i>Arbeidsparticipatie (2001)</i>	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	
Participatiegraad (15-64) ⁵	55,4	70,8	40,9	63,9	73,0	54,9	38,0	55,0	22,5	38,5	48,6	28,8	
Participatiegraad (55-64) ⁵	38,0	55,0	22,5	38,5	48,6	28,8	60,4	61,9	58,5	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	
Effectieve leeftijd van uittreding uit de arbeidsmarkt ⁶	60,4	61,9	58,5	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.							
<i>Overheidsfinanciën (2001) ⁷</i>													
Staatsschuld, % van BBP				107,0							62,8		
Begrotingsevenwicht, % van BBP				-1,2							-0,8		
Noten:													
1. Bron: ECHP-UDB, Eurostat, versie van december 2002. Gegevens voor het VK zijn voorlopig. De parameters voor de Spaanse gegevens worden gecorrigeerd. De gegevens voor Zweden hebben uitsluitend betrekking op personen jonger dan 85 jaar; zie noot over methodologie.													
2. Bron: EUROSTAT, demografische verwachtingen. Aantal 65+ers als percentage van het aantal personen tussen 15-64.													
3. Bron: Comité voor Economische Politiek, verslag over 'Budgetary challenges posed by ageing populations', 24 oktober 2001; zie noot over methodologie.													
4. Bron: ESSPROS, EUROSTAT; zie noot over methodologie.													
5. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001.													
6. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001. De rekenmethode is nog niet definitief.													
7. Bron: Europese Commissie, DG ECFIN.													

SPANJE

Belangrijkste kenmerken van het pensioenstelsel

De eerste pijler van het Spaanse pensioenstelsel bestaat uit een algemene, loonafhankelijke premiereregeling, uit speciale regelingen voor ambtenaren bij de centrale overheid of het justitiële systeem en voor mensen die bij de strijdkrachten werken. De algemene pensioenregeling is verplicht voor alle werknemers en zelfstandigen en geeft recht op een pensioenuitkering op voorwaarde dat er minimaal vijftien jaar premies is afgedragen. De bijdragevoet bedraagt 28,3% van het salaris, waarvan 4,7% door de werknemer en 23,6% door de werkgever wordt betaald.

De uitkering wordt berekend als een percentage van het zogenaamde 'basispensioen' dat gebaseerd is op de loonafhankelijke premies die gedurende de vijftien jaar (voorheen acht jaar) voorafgaand aan de pensionering zijn betaald. Het percentage van het basispensioen dat uitgekeerd wordt, is afhankelijk van het aantal jaren dat iemand premies heeft betaald en van de pensioenleeftijd: een volledig pensioen wordt uitgekeerd na 35 jaar premiebijdragen en een pensionering op de leeftijd van 65 jaar. In beginsel worden de pensioenen elk jaar aangepast aan de consumentenprijsindex, maar in de praktijk zijn de pensioenen de afgelopen vijf jaar op een reële basis verhoogd; dat geldt met name voor de gegarandeerde minimumpensioenen die ervoor zorgen dat te lage premiegebonden pensioenrechten op dat gegarandeerde niveau terechtkomen. Het aantal gepensioneerden dat in het kader van de algemene regeling een aanvulling nodig heeft om dat gegarandeerde niveau te bereiken, is gedaald van 25% in 1995 tot 20% in 2001 als gevolg van hogere pensioenuitkeringen voor 'nieuw' gepensioneerden.

De aanvullende pensioenregelingen in de tweede en derde pijler omvatten bijna zes miljoen mensen, maar slechts 10% daarvan neemt deel aan een bedrijfspensioenregeling in het kader van een CAO. Pensioenvoorzieningen worden steeds vaker op een individuele basis geregeld of via het lidmaatschap van een bepaalde groep (branchevereniging, vakbonden e.d.). De uitkering kan plaatsvinden in de vorm van periodieke betalingen of als eenmalige uitkering in het kader van een pensioen, bij arbeidsongeschiktheid of overlijden en als nabestaandenpensioen. De financieringsregeling op basis van boekreserves die traditioneel voor bedrijfspensioenen wordt gebruikt, wordt afgeschaft (behalve in de financiële dienstverlening) ten gunste van een externe kapitaaldekking om de zekerheid van pensioenen te garanderen bij een faillissement.

Premievrije pensioenrechten zorgen voor een inkomens- en vermogensgebonden uitkering voor mensen zonder een premiegebonden pensioen (bijvoorbeeld omdat de premieperiode te kort is geweest of als er helemaal geen premies zijn afgedragen).

Uitdagingen

In de komende vijftig jaar wordt Spanje geconfronteerd met een van de grootste stijgingen in de afhankelijkheidsratio van ouderen in de EU. Als gevolg van de lage geboortecijfers tijdens de Spaanse burgeroorlog zal de toename van het aantal gepensioneerden in de komende jaren echter afnemen, terwijl de groep 20 tot 64-jarigen naar verwachting tot 2013 zal blijven groeien voordat de omvang ervan zal gaan afnemen. Spanje zal de gevolgen van de vergrijzing dan ook wat later ondervinden dan de meeste andere lidstaten.

Volgens het nationale strategische verslag bedroegen de pensioenuitgaven voor het premiegebonden socialezekerheidsstelsel in 2000 8,4% van het BBP. Tot 2010 zal dit percentage enigszins dalen, om vervolgens weer te gaan stijgen. Naar verwachting zullen de premiebijdragen tot 2015 veel hoger zijn dan de pensioenuitgaven in het kader van de socialezekerheidsregeling. In het nationale strategische verslag zijn geen ramingen opgenomen voor de jaren na 2015 en het verslag heeft dan ook geen betrekking op de periode waarin de demografische onevenwichtigheid de grootste gevolgen zal hebben. Volgens de verwachtingen van het Comité voor Economische Politiek stijgen de uitgaven aan overheidspensioenen tussen 2000 en 2050 met 7,9% van het BBP (6,7% volgens de gunstigere vooronderstellingen over de arbeidsparticipatiegraad van het 'Lissabon-scenario'). Dit is een van de grootste stijgingen in de EU. Naar verwachting zal het grootste gedeelte van deze stijging tussen 2020 en 2050 plaatsvinden. Daarnaast bevestigen andere onderzoeken over dit onderwerp ook dat er in Spanje vanaf 2020 een opmerkelijke verslechtering van de toekomstige financiële situatie zal optreden als gevolg van de demografische ontwikkelingen.

De arbeidsparticipatiegraad voor oudere werknemers en vrouwen behoort tot de laagste in de EU, terwijl het werkloosheidspercentage tot een van de hoogste in de Unie behoort. Dat betekent dat er een aanzienlijk potentieel is voor een groei van de werkgelegenheid en dus ook voor een stevigere premiebasis voor de financiering van de pensioenen. Bovendien wordt verwacht dat de grote toename van het aantal buitenlandse arbeidskrachten ervoor zal zorgen dat de relatief snelle groei van de werkgelegenheid in Spanje ook in de toekomst mogelijk zal blijven.

Het pensioenstelsel lijkt effectief voor het verminderen van de armoederisico's voor oudere mensen (die risico's zijn overigens lager dan voor de rest van de populatie). De relatieve levensstandaard van oudere mensen is hoog en de kloof tussen mannen en vrouwen lijkt klein wat de levensstandaard en armoederisico's betreft, hoewel dat niet geldt voor de individuele pensioenrechten. De regering is desalniettemin van plan om de bedrijfspensioenvoorzieningen te bevorderen omdat op dit moment slechts een klein gedeelte van de werknemers daaraan kan deelnemen.

Inspelen op de uitdagingen

Spanje probeert het probleem van de toereikende en houdbare pensioenniveaus op basis van een brede politieke consensus op te lossen. Het zogenaamde Pact van Toledo dat in 1995 is gesloten en in 1997 in de wetgeving is verankerd, betekent een belangrijke stap op weg naar een beter beheer van de financiering van het socialezekerheidsstelsel door de premiegebonden en de premievrije uitkeringen los te koppelen, waarbij de laatste uitkeringen uit de algemene begroting worden gefinancierd. Daarnaast is overeengekomen om het verwachte overschot van het socialezekerheidsstelsel tot 2015 in een nieuw gecreëerd reservefonds te storten om de verwachte pensioenuitgaven in de toekomst te kunnen opbrengen. In 2002 bedroegen de activa van het fonds echter nog maar 1% van het BBP en gezien de korte periode waarin nog reserves opgebouwd kunnen worden, zal het fonds niet genoeg in omvang toenemen om een grote bijdrage te kunnen leveren aan de financiering van de pensioenen van de grote cohorten die na 2015 met pensioen zullen gaan. Dankzij de budgettaire discipline die op grond van de stabiliteitswet voor de begroting vereist is, heeft Spanje al veel werk verzet om een begrotingsevenwicht te realiseren op zowel het niveau van de centrale overheid als binnen de lagere sectoren van de algemene overheid (autonome gemeenschappen en lagere overheden).

Via een aantal hervormingsmaatregelen wordt getracht de lage arbeidsparticipatie en de hoge werkloosheid, met name onder oudere mensen en vrouwen, te verbeteren. De maatregelen voor het verlagen van de werkloosheid onder vrouwen zijn gericht op het bevorderen van opleidingen en cursussen en op het verminderen van de sociale premies voor werkgevers indien zij vrouwen voor onbepaalde tijd in dienst nemen. Er is ook een aantal stappen ondernomen om de verantwoordelijkheden van werk en gezin beter op elkaar af te stemmen door bijvoorbeeld een uitbreiding van de rechten op een kortere werkdag of verlof voor mensen die voor bepaalde van hun afhankelijke personen zorgen (niet alleen kinderen) en door ruimere mogelijkheden voor vaderschapsverlof (als alternatief voor zwangerschapsverlof in de periode na de geboorte), om de prikkels voor de arbeidsparticipatie van vrouwen te versterken. Verwacht wordt dat de integratie van immigranten op de Spaanse arbeidsmarkt een belangrijke rol zal blijven spelen bij het verhogen van de totale werkgelegenheid en dus van het aantal mensen dat premies bijdraagt aan het socialezekerheidsstelsel.

De afgelopen jaren zijn er ook maatregelen genomen om de arbeidsparticipatiegraad van oudere mensen te verhogen, met name door betere mogelijkheden voor een flexibele en geleidelijke pensionering. Door na het 65^e levensjaar te blijven werken, kunnen mensen nu ook hogere pensioenrechten opbouwen. Het is ook mogelijk om aanspraak te maken op een (gedeeltelijk) pensioenuitkering na het 65^e levensjaar en om tegelijkertijd toch door te blijven werken. Daarnaast probeert Spanje de werkgelegenheid van mensen die ouder zijn dan 45 jaar te stimuleren door aanzienlijke kortingen op de premies voor de sociale zekerheid te verstrekken. Een groot nadeel is echter dat er geen herziening heeft plaatsgevonden van de regelingen voor vervroegd pensioen om de prikkels om door te blijven werken te verhogen.

Op basis van wetgeving die sinds januari 2002 van kracht is, wordt getracht om de ontwikkeling van bedrijfspensioenregelingen op basis van CAO's te bevorderen, met name in het midden- en kleinbedrijf.

Conclusie

Het Spaanse pensioenstelsel lijkt goed te functioneren wat de toereikendheid van de pensioenen betreft, maar zal op het vlak van de financiële houdbaarheid met een grote uitdaging geconfronteerd worden. Hoewel de reorganisatie van het socialezekerheidsstelsel (inclusief de oprichting van een reservefonds) en enkele aanpassingen van de parameters van het pensioenstelsel een stap in de goede richting lijken te zijn, zijn de hervormingsinspanningen tot nu toe niet afdoende om het probleem van de financiële houdbaarheid succesvol op te kunnen lossen. Op dit moment worden hervormingen voor het waarborgen van die financiële houdbaarheid ontwikkeld en dergelijke maatregelen zijn ook onontkoombaar. Gezien de lage arbeidsparticipatiegraad van vrouwen en oudere mensen zijn er ook meer inspanningen nodig om deze mensen in staat te stellen om actief op de arbeidsmarkt te participeren en daartoe dienen dan ook de juiste voorwaarden te worden geschapen.

Achtergrondstatistiek

	E						EU15						
Recente inkomenssituatie (ECHP-gegevens van 1999)													
	Totaal		Mannen		Vrouwen		Totaal		Mannen		Vrouwen		
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	
Armoederisicopercentage ¹ (op 50% van de mediaan)	14	7	14	7	15	7	11	12	10	9	12	13	
Armoederisicopercentage ¹ (op 60% van de mediaan)	19	16	19	16	20	16	17	20	17	17	18	22	
Ongelijkheid van de inkomensverdeling ¹	6,0	4,2					5,1	4,5					
Inkomen van 65+ers in verhouding tot het inkomen van personen tussen 0-64 ¹	0,91		0,94		0,88		0,88		0,92		0,86		
Langetermijnvooruitzichten voor uitgaven aan overheidspensioenen (EPC 2001)													
	Niveau			% toename 2000-50	Niveau			% toename 2000-50					
	2000	2020	2050		2000	2020	2050						
Afhankelijkheidsratio van ouderen ²	24,5	30,6	60,0	146,0	24,2	32,2	49,0	100,0					
Uitgaven aan overheidspensioenen, % van BBP ³	9,4	9,9	17,3	84,0	10,4	11,5	13,3	27,9					
Factoren van invloed op de ontwikkeling van de overheidspensioenen (2000- 2050) ³	Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP			Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP									
<i>Demografische afhankelijkheid</i>				8,2				6,4					
<i>+ Arbeidsparticipatie</i>				-2,4				-1,1					
<i>+ Rechthebbenden</i>				2,0				0,6					
<i>+ Uitkeringsniveaus</i>				-0,3				-2,8					
<i>= Totaal (inclusief overige)</i>				7,5				3,1					
Uitgaven aan pensioenen volgens ESSPROS ⁴ (1999)				9,9				12,7					
Beleidsruimte voor het verzekeren van houdbare pensioenen													
<i>Arbeidsparticipatie (2001)</i>	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	
Participatiegraad (15-64) ⁵	56,3	70,9	41,9	63,9	73,0	54,9	63,9	73,0	54,9	63,9	73,0	54,9	
Participatiegraad (55-64) ⁵	38,9	57,4	21,8	38,5	48,6	28,8	38,5	48,6	28,8	38,5	48,6	28,8	
Effectieve leeftijd van uittreding uit de arbeidsmarkt ⁶	61,4	61,5	61,3	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	
<i>Overheidsfinanciën (2001) ⁷</i>													
Staatsschuld, % van BBP				57,1							62,8		
Begrotingsevenwicht, % van BBP				-0,1							-0,8		
Noten:													
1. Bron: ECHP-UDB, Eurostat, versie van december 2002. Gegevens voor het VK zijn voorlopig. De parameters voor de Spaanse gegevens worden gecorrigeerd. De gegevens voor Zweden hebben uitsluitend betrekking op personen jonger dan 85 jaar; zie noot over methodologie.													
2. Bron: EUROSTAT, demografische verwachtingen. Aantal 65+ers als percentage van het aantal personen tussen 15-64.													
3. Bron: Comité voor Economische Politiek, verslag over 'Budgetary challenges posed by ageing populations', 24 oktober 2001; zie noot over methodologie.													
4. Bron: ESSPROS, EUROSTAT; zie noot over methodologie.													
5. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001.													
6. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001. De rekenmethode is nog niet definitief.													
7. Bron: Europese Commissie, DG ECFIN.													

FRANKRIJK

Belangrijkste kenmerken van het pensioenstelsel

Het Franse pensioenstelsel is gebaseerd op verplichte omslagregelingen die 98% van de totale pensioenuitgaven beslaan en gefinancierd worden uit de sociale lasten en belastingen.

De opbouw van deze regelingen verschilt per branche. Pensioenregelingen voor werknemers in de particuliere sector beslaan 63% van de totale pensioenuitgaven. Naast een algemene basisregeling met sterke solidariteitselementen worden verplichte aanvullende pensioenregelingen vastgesteld in CAO's en op basis van het omslagstelsel gefinancierd. Het uitkeringenstelsel voor deze aanvullende regelingen wordt op basis van een puntensysteem geregeld. Op die manier zijn premies en uitkeringen nauw aan elkaar gekoppeld. Tussen deze verschillende regelingen komen financiële-vereffeningsmechanismen voor.

Verplichte regelingen voor landbouwers en beoefenaren van vrije beroepen hebben een vergelijkbare duale structuur.

Ambtenaren en personeel van staatsondernemingen vallen onder diverse speciale regelingen die in slechts één pijler georganiseerd zijn en 28% van de totale pensioenuitgaven beslaan. Deze speciale regelingen zijn doorgaans genereuzer dan die voor personeel uit de particuliere sector.

Tot slot komen ouderen alsmede de huishoudens waartoe zij behoren in aanmerking voor een minimumniveau aan toeslagen, bestaande uit een inkomens- en vermogensgebonden aanvulling op pensioenen verkregen uit andere bronnen.

De dominerende rol die de verplichte omslagregelingen in het Franse pensioenstelsel vervullen biedt weinig ruimte voor de ontwikkeling van vrijwillige bedrijfspensioenregelingen of particuliere pensioenregelingen, hoewel daar fiscale voordelen aan verbonden zijn.

Het inkomen van 65+ers bestaat voor meer dan driekwart uit pensioeninkomen. Als alle inkomstenbronnen worden meegeteld komen de levensomstandigheden van gepensioneerden zeer dicht in de buurt van die van de werkende bevolking. Illustratief is dat huishoudens van gepensioneerden geen hoger armoederisico lopen dan andere huishoudens.

Uitdagingen

Frankrijk zal een van de eerste EU-lidstaten zijn die de gevolgen van de vergrijzing zullen ondervinden (al in 2007, hoewel de financiële gevolgen pas in 2010 merkbaar zullen worden). Met het oog op de verwachte vergrijzing in de komende decennia wordt het in

stand houden van de financiële houdbaarheid als de belangrijkste uitdaging beschouwd.²⁴ De regering heeft daarom aangekondigd om vroeg in het volgend jaar overleg te willen voeren met de sociale partners met het oog op het opzetten van een hervormingsprogramma dat in de tweede helft van het volgend jaar ten uitvoer gelegd kan worden.

Volgens schattingen in het nationale strategische verslag zullen de uitgaven voor overheidspensioenen, met uitzondering van de bestedingen voor gegarandeerde minimumpensioenen, de komende decennia in rap tempo stijgen, van 12,6% van het BBP in 2000 tot 16,3% in 2040. Deze cijfers liggen hoger dan eerdere ramingen van het Comité voor Economische Politiek, waarin wordt uitgegaan van 12,1% van het BBP in 2000 en een toename tot 15,8% in 2040 (met inbegrip van minimumpensioenen).

Op grond van de huidige regelingen zou de balans van het pensioenstelsel dus omslaan van een overschot van 0,6% van het BBP in 2005 naar een tekort van 1,8% in 2020 en 3,8% in 2040, tenzij de bijdragevoet met 10 procentpunten wordt verhoogd. De financiële noden van het systeem kunnen slechts ten dele worden gecorrigeerd door gunstigere varianten toe te passen op de demografische en economische premissen waarop deze prognoses berusten. Zo zouden een iets hoger geboortepercentage, een kortere levensverwachting, of, nog steeds, een daling van het werkloosheidspercentage met één procentpunt ieder afzonderlijk slechts een daling van de financieringsbehoefte voor het pensioenstelsel teweegbrengen van circa 0,2 tot 0,4 procentpunten van het BBP.

Een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd (maar niet van de pensioenrechten) zal naar verwachting relatief meer effect sorteren: als er van nu tot 2040 een jaar langer wordt gewerkt dan bij de huidige gemiddelde leeftijd van pensionering, zou de financieringsbehoefte van het pensioenstelsel met 0,6 procentpunten van het BBP dalen. Momenteel is de arbeidsparticipatiegraad onder oudere werknemers nog steeds erg laag. De gemiddelde leeftijd waarop de arbeidsmarkt wordt verlaten ligt op 58 jaar. Frankrijk kan daarmee onder de koplopers van de EU-landen worden geschaard wat betreft vroege pensioneringen. Hier is dan ook ruimte om de arbeidsparticipatie onder ouderen op te vijzelen. De regering is echter niet van plan de wettelijke minimumleeftijd voor pensionering, die nu op 60 jaar ligt, te verhogen. Zij wil door middel van prikkels oudere werknemers aansporen langer aan het werk te blijven. Het huidige pensioenstelsel biedt nauwelijks aanknopingspunten om na de pensioengerechtigde leeftijd van 60 jaar en na 40 premiejaren (37,5 in de overheidssector) aan het werk te blijven. Het systeem voorziet nauwelijks in prikkels om pensionering uit te stellen. Uitstel van pensionering met een jaar is nadelig doordat er beperkingen gelden voor de opbouw van pensioen plus inkomen uit loon. Bovendien moeten er over het arbeidsjaar pensioenpremies afgedragen worden en daar staat niet of nauwelijks een stijging tegenover van het eigen pensioen.

De strategie van de regering om de financiële uitdagingen het hoofd te bieden steunt tevens op een stijgende arbeidsparticipatie van andere groepen waarmee de premiebasis kan worden versterkt. Er zijn mogelijkheden om de werkloosheid terug te dringen en de arbeidsparticipatiegraad van jongeren en vrouwen te verhogen. De strategie om meer

²⁴ Volgens ramingen van EUROSTAT zal de afhankelijkheidsratio van ouderen in de periode 2000-2050 met 89% stijgen. Ramingen in Frankrijk zelf zijn gebaseerd op een hogere levensverwachting, in welk verband wordt geschat dat de afhankelijkheidsratio van ouderen met 112% stijgt.

werkgelegenheid voor jongeren te scheppen gaat echter gepaard met hoge kosten. Immers, die strategie leunt voor een groot deel op subsidies, met name in de vorm van lagere sociale lasten.

Als gevolg van zijn gefragmenteerde aard en, met name, de toepassing van speciale en gullere regelingen in de overheidssector, is het toewerken naar een consensus over de hervorming van het Franse pensioenstelsel een netelige zaak. Het verklaart ook waarom de vooruitgang in de hervorming ongelijkmatig verloopt.

De grote verscheidenheid aan pensioenregelingen die onderling net iets van elkaar afwijken qua voorwaarden en voorzieningen maakt het belangrijk dat het pensioenstelsel in zijn geheel transparanter wordt gemaakt. Ofschoon gesteld kan worden dat het Franse pensioenstelsel zijn waarde bewezen heeft doordat het de levensstandaard van gepensioneerden op peil heeft gehouden, moet er nog veel gedaan worden om de doelstelling van solidariteit binnen generaties te realiseren. Om dat te bereiken moet er gezorgd worden voor een toenemende gelijkstelling tussen werknemers die onder verschillende regelingen vallen, waarbij het met name gaat om verschillen tussen werknemers in de publieke en de particuliere sector. In dat opzicht hebben de sociale partners de noodzaak benadrukt meer aandacht te schenken aan de waarschijnlijke ontwikkeling van vervangingsratio's voor werknemers in de particuliere sector.

Inspelen op de uitdagingen

De huidige regering is voornemens begin volgend jaar met een voorstel te komen voor een nieuwe hervorming van het pensioenstelsel. Er is een oriëntatiecommissie inzake pensionering (COR) ingesteld waarin afgevaardigden van het parlement, de sociale partners en deskundigen zitting hebben genomen. Deze commissie zal zich bezig houden met het bevorderen van de dialoog en met het opstellen van rapporten en adviezen over pensioenzaken. De komende hervorming is vooral gericht op een handhaving van de verplichte regelingen die op basis van het omslagstelsel worden gefinancierd. Die regelingen worden in het nationale strategische verslag beschouwd als een essentiële voorwaarde voor solidariteit tussen en binnen generaties. Ten behoeve van het hervormingsproces is de regering van plan overleg te voeren met de sociale partners en te opereren binnen het kader van de huidige gefragmenteerde structuur van pensioenstelsels.

Wat de komende hervorming betreft zal voortgebouwd worden op hervormingen van het Franse pensioenstelsel in het verleden. De meest in het oog springende hervorming was die van Simone Veil met betrekking tot het algemene stelsel voor werknemers in de particuliere sector, een regeling die in 1993 in werking trad. Volgens die regeling werd over een periode van tien jaar het aantal dienstjaren nodig om voor het 65^e levensjaar een ongekort pensioen te verkrijgen, geleidelijk verhoogd van 37,5 naar 40 jaar. Voorts werd besloten de inkomensperiode op basis waarvan de pensioenen worden berekend vanaf 1 januari 1994 ieder jaar stelselmatig te verhogen van de 'beste' 10 naar de 'beste' 25 jaar. De pensioenaanpassing verliep niet langer op loon- maar op prijsbasis, hoewel er ruimte werd gelaten voor enige aanvullende aanpassingen bij goede economische prestaties. Ten slotte werd er een "solidariteitsfonds" gecreëerd om het verzekeringskarakter van het systeem te versterken. Dit fonds, gefinancierd uit de belastingen, zou de nodige middelen moeten verschaffen voor de invulling van bepaalde solidariteitsaspecten (minimum aan ouderdagvoorzieningen, uitkeringen op basis van het aantal kinderen, militaire dienst en

pensioenpremies voor werklozen). Deze maatregelen vloeiden voort uit het standpunt van de sociale partners dat dergelijke kosten onder de verantwoordelijkheid van de staat dienen te vallen.

Door de hervorming van 1993 zal de vervangingsratio waarin het algemene stelsel voorziet naar verwachting tot 2020 omlaag gaan. In 1996 zijn de aanvullende regelingen voor werknemers in de particuliere sector (AGIRC en ARRCO) gewijzigd om hun verzekeringskarakter te versterken. Daartegenover hebben de hervormingen nog geen vat gekregen op de regelingen voor werknemers in de publieke sector.

In 1999 is er een fonds voor pensioenreserves gecreëerd om de bijdragevoet af te vlakken in de periode waarin de babyboomers in groten getale met pensioen gaan. De middelen in het fonds belopen op dit moment evenwel niet meer dan 1% van het BBP en het zal moeilijk zijn om dit cijfer op te vijzelen, doordat de gevolgen van de vergrijzing zich al vanaf 2007 doen voelen. De regering schat dat de reserves zouden moeten stijgen naar €150 miljard in het jaar 2020 (circa 7% van het BBP), maar dat zal niet genoeg zijn om de onevenwichtigheden in de toekomstige pensioenen op te vangen.

Conclusie

De financiering van het pensioenstelsel in de komende decennia is nog niet gewaarborgd en extra hervormingsmaatregelen zijn dan ook nodig. Het nationale strategische verslag voorziet in een belangrijke hervorming in 2003. Specifieke maatregelen worden niet genoemd, maar het is wel duidelijk dat de basisconstructie van het huidige pensioenstelsel intact zal blijven. Verdere hervorming is evenwel noodzakelijk teneinde het pensioenstelsel te laten steunen op een basis van financiële houdbaarheid. Gezien de complexiteit van het huidige systeem is een sterke politieke consensus hieromtrent een vereiste. De versnippering van het pensioenstelsel in een groot aantal regelingen alsmede het overleg tussen de regering en de sociale partners ten aanzien van elke van deze afzonderlijke regelingen dienen het hervormingsproces niet te vertragen. Een cruciaal punt betreft de mate waarin het mogelijk zal zijn te zorgen voor een gelijke behandeling van de deelnemers aan de verschillende regelingen en, met name, van de werknemers in de publieke en particuliere sector. Ook zal het voor de regering van belang zijn een effectieve en duurzame strategie te ontwikkelen die uitzicht biedt op een grotere participatie van oudere werknemers op de arbeidsmarkt en een stijging van de werkgelegenheid in het algemeen.

Achtergrondstatistiek

	F						EU15						
Recente inkomenssituatie (ECHP-gegevens van 1999)^o													
	Totaal		Mannen		Vrouwen		Totaal		Mannen		Vrouwen		
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	
Armoederisicopercentage ¹ (op 50% van de mediaan)	8	10	8	8	8	12	11	12	10	9	12	13	
Armoederisicopercentage ¹ (op 60% van de mediaan)	14	19	14	16	15	21	17	20	17	17	18	22	
Ongelijkheid van de inkomensverdeling ¹	4,4	4,1					5,1	4,5					
Inkomen van 65+ers in verhouding tot het inkomen van personen tussen 0-64 ¹	0,90		0,94		0,88		0,88		0,92		0,86		
Langetermijnvooruitzichten voor uitgaven aan overheidspensioenen (EPC 2001)													
	Niveau			% toename 2000-50	Niveau			% toename 2000-50					
	2000	2020	2050		2000	2020	2050						
Afhankelijkheidsratio van ouderen ²	24,4	32,6	46,0	89,0	24,2	32,2	49,0	100,0					
Uitgaven aan overheidspensioenen,% van BBP ³	12,1	15,0	15,8	30,6	10,4	11,5	13,3	27,9					
Factoren van invloed op de ontwikkeling van de overheidspensioenen (2000- 2050) ³	Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP				Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP								
<i>Demografische afhankelijkheid</i>					7,7					6,4			
<i>+ Arbeidsparticipatie</i>					-0,9					-1,1			
<i>+ Rechthebbenden</i>					0,7					0,6			
<i>+ Uitkeringsniveau</i>					-3,6					-2,8			
<i>= Totaal (inclusief overige)</i>					3,9					3,1			
Uitgaven aan pensioenen volgens ESSPROS ⁴ (1999)					13,5					12,7			
Beleidsruimte voor het verzekeren van houdbare pensioenen													
<i>Arbeidsparticipatie (2001)</i>	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	
Participatiegraad (15-64) ⁵	63,1	70,3	56,1	63,9	73,0	54,9	63,9	73,0	54,9	63,9	73,0	54,9	
Participatiegraad (55-64) ⁵	31,0	35,4	26,7	38,5	48,6	28,8	38,5	48,6	28,8	38,5	48,6	28,8	
Effectieve leeftijd van uittreding uit de arbeidsmarkt ⁶	58,7	58,7	58,6	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	
<i>Overheidsfinanciën (2001)⁷</i>													
Staatsschuld,% van BBP				57,3							62,8		
Begrotingsevenwicht,% van BBP				-1,4							-0,8		
Noten:													
1. Bron: ECHP-UDB, Eurostat, versie van december 2002. Gegevens voor het VK zijn voorlopig. De parameters voor de Spaanse gegevens worden gecorrigeerd. De gegevens voor Zweden hebben uitsluitend betrekking op personen jonger dan 85 jaar; zie noot over methodologie.													
2. Bron: EUROSTAT, demografische verwachtingen. Aantal 65+ers als percentage van het aantal personen tussen 15-64.													
3. Bron: Comité voor Economische Politiek, verslag over ' <i>Budgetary challenges posed by ageing populations</i> ', 24 oktober 2001. Zie noot over methodologie.													
4. Bron: ESSPROS, EUROSTAT; zie noot over methodologie.													
5. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001.													
6. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001. De rekenmethode is nog niet definitief.													
7. Bron: Europese Commissie, DG ECFIN.													
8. De wettelijke pensioengerechtigde leeftijd in Frankrijk is 60 jaar. Op basis van leeftijd zouden de leeftijdscategorieën 0-59 en 60+ een lager armoederisico en een hogere levensstandaard voor ouderen te zien geven.													

IERLAND

Belangrijkste kenmerken van het pensioenstelsel

De eerste pijler voorziet in forfaitaire uitkeringen gefinancierd uit loongebonden bijdragen van werkgevers, werknemers en zelfstandigen. Toeslagen worden betaald ten behoeve van personen ten laste, alleenstaanden en gepensioneerden ouder dan 80. Socialezekerheidspensioenen met een vergelijkbare structuur worden uitgekeerd op inkomens- en vermogensafhankelijke basis aan mensen die in het verleden te weinig pensioen hebben opgebouwd.

De uitkering van het (op verzekering gebaseerde) oudedagspensioen ligt momenteel op circa 31% van het bruto modale industriële loon; voor het inkomens- en vermogensgebonden pensioen ligt het percentage iets lager. De uitkeringsvoet is de laatste jaren fors gestegen en de regering is van plan de uitkeringen in reële termen te blijven verhogen totdat in 2007 het niveau van de basispensioenen is bereikt. Tegelijkertijd neemt het aandeel van de bevolking dat afhankelijk is van de inkomens- en vermogensgebonden pensioen af en dat zal naar verwachting zo blijven.

De tweede pijler bestaat uit vrijwillige bedrijfspensioenregelingen die doorgaans aangeboden worden door de werkgevers. De derde pijler is opgebouwd uit individuele pensioenen. De overheid versoepelt en stimuleert het gebruik van pensioenregelingen uit de tweede en derde pijler en doet dat door fiscale voordelen te hechten aan bijdragen en opbrengsten uit beleggingen en door regelgeving in te stellen ter waarborging van pensioenrechten.

Wat bedrijfspensioenregelingen betreft, neemt 68% deel aan een vastebedragenregeling, de rest maakt gebruik van een beschikbare premiereregeling. Als gevolg van een snelle toename van de beroepsbevolking is het aantal deelnemers aan pensioenregelingen van de tweede en derde pijler de laatste vijf jaar met een gemiddelde van 5% op jaarbasis gestegen. Momenteel heeft iets meer dan 50% van de werknemers een aanvullende pensioendekking.

Het aantal niet-geldelijke uitkeringen in natura is aanzienlijk: hieronder valt gratis openbaar vervoer voor alle personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, een vergoeding voor telefoon en televisie, en voorts komt iedereen van 70 jaar en ouder na voorafgaand onderzoek naar de inkomens- en vermogenstoestand in aanmerking voor vergoedingen voor elektriciteit, gas en brandstof.

Uitdagingen

Volgens gegevens van het ECHP uit de tweede helft van de jaren '90 was het armoederisico hoog voor oudere vrouwen en was de levensstandaard van oudere personen ten opzichte van de bevolking jonger dan 64 jaar tamelijk laag. Uit het nationale strategische verslag blijkt echter dat het percentage permanent noodlijdende huishoudens met een 65+er aan het hoofd

is afgenomen van 12,5% naar 7,2%.²⁵ De regering streeft er thans naar dit cijfer verder te verlagen tot 2% in 2007 en, indien mogelijk, tot nul te reduceren voor deze groep.

Wat aan de inkomenssituatie van ouderen met name opvalt, is dat Ierland momenteel de enige lidstaat is zonder enige vorm van verplichte, aan het inkomen gerelateerde pensioenvoorziening voor de meeste werknemers. Daar komt nog bij dat de uitbreiding van de dekking via bedrijfspensioenregelingen – en de werkgelegenheid in sectoren waarin sprake is van een goede dekking – een tamelijk recent fenomeen is, waardoor het nog wel enige tijd zal duren voordat de effecten hiervan hun volle weerslag hebben op de inkomens van gepensioneerden.

Ten aanzien van financiële houdbaarheid neemt Ierland een speciale positie in aangezien dit land het laagste aandeel ouderen in de EU kent – 11,2% is 65 jaar of ouder. Dit aandeel zal de komende 10 jaar min of meer gelijk blijven waarna het naar verwachting steil zal oplopen tot 15% in 2021, 19% in 2031 en 28% in 2056. Net als elke andere lidstaat zal Ierland dus met problemen van vergrijzing geconfronteerd worden, zij het dat Ierland wat meer tijd is gegund om zich voor te bereiden op het moment waarop de effecten van de vergrijzing zich ten volle aandienen.

De overheidsuitgaven aan pensioenen van de eerste pijler (met inbegrip van overheidspensioenen) zullen naar verwachting toenemen van 4,6% van het BBP in 2000 naar 6,7% in 2020 en 9% in 2050. Deze voorspellingen zijn gebaseerd op een zeer hoge participatiegraad van 80% in 2050 (68% in 2001). Stijgt de participatiegraad slechts tot rond de 75%, dan zouden de pensioenuitgaven 0,7 procentpunten extra stijgen. Er wordt van uitgegaan dat de huidige bijdragevoet voor het sociaal verzekeringsfonds (meer dan) toereikend zal zijn, maar een sterke stijging van de bijdragevoet (meer dan een verdubbeling) zou noodzakelijk kunnen zijn als de uitkeringen worden geïndexeerd op basis van de lonen of als de laagste pensioenen in reële termen verhoogd moeten worden.

Om de mensen in staat te stellen na hun pensionering hun levensstandaard op peil te houden en om bij te dragen aan een spreiding van de toekomstige financiële lasten, wordt een verhoging van de aanvullende pensioendekking als een cruciaal middel beschouwd. Op dit moment maakt 50% van het aantal werknemers gebruik van bedrijfspensioenregelingen en particuliere pensioenplannen. Met name in bepaalde branches (horeca en groot- en kleinhandel) zijn de dekkingspercentages laag. De regering streeft ernaar het dekkingspercentage op te trekken tot 70% van de werknemers.

Met het oog op de belangrijke rol die bedrijfspensioenregelingen spelen in het Ierse pensioenstelsel zal het belangrijk zijn de toegang tot deze regelingen voor alle werknemers te verbeteren. Daarnaast dienen er meer mogelijkheden geschapen te worden voor de overdraagbaarheid van pensioenrechten, met name waar het gaat om vastbedragenregelingen. De gewijzigde pensioenwetgeving van 2002 (*Pensions (Amendment) Act 2002*) voorzag in een verlaging met twee jaar van de maximale opbouwperiodes en in een verbeterde overheveling, consolidering en herwaardering van rechten voor deelnemers aan bedrijfspensioenregelingen.

²⁵ Een persoon die permanent in armoede leeft, moet rondkomen van minder dan 60% van het modale inkomen en is niet in staat in zijn of haar basisbehoeften, zoals een warme maaltijd, een warme jas en adequate huisvesting, te voorzien.

Inspelen op de uitdagingen

Door de progressieve uitbreiding van de verplichte verzekering, die van het midden van de jaren '70 tot het midden van de jaren '90 haar beslag kreeg, zal in 2016 86% van de pensioenen op sociale verzekering gebaseerd zijn. De afwezigheid van een inkomens- en vermogensonderzoek alsmede het feit dat er bij de betaling van pensioenen op basis van wederzijdse premiebetaling door werkgever en werknemer hogere tarieven worden gehanteerd dan bij overheidspensioenen, zou het aantal gepensioneerden met zeer lage inkomens moeten verminderen. Voorts heeft de regering zich bereid verklaard de basispensioenen en de toeslagen voor personen ten laste aanzienlijk te verhogen, zodat tegen 2007 het laagste pensioen een niveau zal hebben bereikt van €200 per week.

Daarnaast heeft de regering zich ten doel gesteld dat 70% van de beroepsbevolking over een aanvullende pensioendekking moet beschikken. Hiertoe zal de regering vanaf 2003 en daarna persoonlijke pensioenspaarrekeningen (PRSA's) invoeren. De PRSA's zullen het belangrijkste instrument vormen ter verhoging van het dekkingspercentage. Ten behoeve van PRSA's zal een wettelijk voorgeschreven plafond op de administratiekosten worden ingesteld, zonder dat de rekeninghouder wordt beboet als hij van baan verandert of stopt met werken. Op individuele basis zal deelname aan een PRSA vrijwillig zijn. Werkgevers daarentegen zullen verplicht worden de gebruikmaking ervan te faciliteren tenzij zij reeds een bedrijfspensioenregeling aanbieden. Ook wordt er een publieke informatiecampagne opgezet. Wetgeving die onlangs is ingevoerd, schrijft voor dat de resultaten binnen drie jaar geëvalueerd moeten worden. Het driemaandelijks nationaal huishoudonderzoek (*Quarterly National Household Survey*) is dusdanig verbeterd dat de ontwikkeling in de pensioendekking kan worden gevolgd.

In het nationale strategische verslag wordt een raadplegingsdocument aangekondigd dat moet voorzien in een tweetal maatregelen die de mogelijkheden voor de opbouw van adequate pensioenrechten moeten verbeteren: afschaffing van de leeftijd van 65 jaar als pensioenconditie (ook op een leeftijd van 66 jaar is het genot van inkomen uit pensioen en werk mogelijk) en de mogelijkheid pensionering uit te stellen in ruil voor betere uitkeringen.

Een belangrijk element van de Ierse strategie is de opbouw van een reservefonds voor de gedeeltelijke pre-financiering van de overheidspensioenen die na 2025 uitgekeerd moeten worden. De toekomstige ministers van Financiën zullen van 2025 tot ten minste 2055 uit dit fonds putten. Er zal een stijgend beroep op worden gedaan naarmate het aandeel 65+ers van de bevolking toeneemt. De regering is bij wet gehouden elk jaar 1% van het BBP in het fonds te storten. De hoeveelheid activa, momenteel 8% van het BBP, zal naar verwachting toenemen tot het niveau van 43% in 2025. Voorts kan het fonds worden aangevuld met extra toeslagen (het fonds werd bij oprichting gevuld met opbrengsten uit de privatisering van de openbare telefoonmaatschappij).

Zich bewust van de noodzaak toe te zien op de houdbaarheid van het Ierse pensioenstelsel, besloot de regering in 1998 de financiële situatie van het socialeverzekeringsfonds (SIF) periodiek en op actuariële basis te evalueren; ook de capaciteit van het nationale pensioenreservefonds om in de toekomst aan de pensioenverplichtingen te voldoen dient regelmatig onder de loep genomen te worden. De eerste en momenteel laatste evaluatie van het SIF besloeg de periode 2001-2056 en was gericht op de toereikendheid van de huidige bijdragevoet bij toepassing van alternatieve scenario's voor de indexering en doelstellingsniveaus voor pensioenen.

Conclusie

Uit het Ierse nationale strategische verslag blijkt een duidelijke wil om het pensioenstelsel te optimaliseren door verhoging van de laagste pensioenen en een snelle uitbreiding van de vrijwillige aanvullende pensioendekking tot 70% van de beroepsbevolking. Deze uitgebreide dekking is belangrijk om de effectiviteit van de inkomensvervangingsfunctie die pensioensystemen vervullen, te garanderen. Het staat overigens te bezien of dit bereikt kan worden met de huidige aanpak, die louter op vrijwilligheid berust.

Ierland heeft flinke vooruitgang geboekt in het waarborgen van de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel. In dat verband zijn er voorzieningen ingesteld die moeten zorgen voor een toereikender omvang van de pensioenen. Ondanks de sterke stijging van de pensioenuitgaven die voor de toekomst worden voorspeld, lijkt het pensioenstelsel van de overheid in grote lijnen financieel houdbaar te zijn. De overheid heeft hiertoe bijgedragen door de oprichting van een uitgebreid reservefonds voor toekomstige verplichtingen. Voorts worden er maatregelen getroffen om erop toe te zien of de bijdragevoet al dan niet op een toereikend niveau blijft. Dit geschiedt via regelmatige actuariële evaluaties aan de hand waarvan gesignaleerd kan worden dat aanpassingen nodig zijn, bijvoorbeeld als de stijging van de participatiegraad lager is dan verwacht of bij invoering van indexering of nieuwe doelstellingen voor uitkeringsniveaus. Dergelijke evaluaties kunnen een bijdrage leveren aan de handhaving van het systeem op een houdbaar niveau.

Achtergrondstatistiek

	IRL						EU15							
Recente inkomenssituatie (ECHP-gegevens van 1999)														
	Totaal		Mannen		Vrouwen		Totaal		Mannen		Vrouwen			
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+		
Armoederisicopercentage ¹ (op 50% van de mediaan)	10	14	10	7	11	19	11	12	10	9	12	13		
Armoederisicopercentage ¹ (op 60% van de mediaan)	17	34	16	26	17	41	17	20	17	17	18	22		
Ongelijkheid van de inkomensverdeling ¹	4,9	4,5					5,1	4,5						
Inkomen van 65+ers in verhouding tot het inkomen van personen tussen 0-64 ¹	0,69		0,74		0,65		0,88		0,92		0,86			
Langetermijnvooruitzichten voor uitgaven aan overheidspensioenen (EPC 2001)														
	Niveau			% toename 2000-50	Niveau			% toename 2000-50						
	2000	2020	2050		2000	2020	2050							
Afhankelijkheidsratio van ouderen ²	16,8	22,1	40,0	139,0	24,2	32,2	49,0	100,0						
Uitgaven aan overheidspensioenen,% van BBP ³	4,6	6,7	9,0	95,7	10,4	11,5	13,3	27,9						
Factoren van invloed op de ontwikkeling van de overheidspensioenen (2000- 2050) ³	Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP				Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP									
<i>Demografische afhankelijkheid</i>					4,5					6,4				
<i>+ Arbeidsparticipatie</i>					-0,9					-1,1				
<i>+ Rechthebbenden</i>					1,4					0,6				
<i>+ Uitkeringsniveau</i>					-0,7					-2,8				
<i>= Totaal (inclusief overige)</i>					4,3					3,1				
Uitgaven aan pensioenen volgens ESSPROS ⁴ (1999)					3,8					12,7				
Beleidsruimte voor het verzekeren van houdbare pensioenen														
<i>Arbeidsparticipatie (2001)</i>	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen		
Participatiegraad (15-64) ⁵	65,7	76,4	55,0	63,9	73,0	54,9	63,9	73,0	54,9	63,9	73,0	54,9		
Participatiegraad (55-64) ⁵	46,8	64,7	28,8	38,5	48,6	28,8	38,5	48,6	28,8	38,5	48,6	28,8		
Effectieve leeftijd van uittreding uit de arbeidsmarkt ⁶	64,3	64,9	62,8	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.		
<i>Overheidsfinanciën (2001) ⁷</i>														
Staatsschuld,% van BBP					36,4					62,8				
Begrotingsevenwicht,% van BBP					1,6					-0,8				
Noten:														
1. Bron: ECHP-UDB, Eurostat, versie van december 2002. Gegevens voor het VK zijn voorlopig. De parameters voor de Spaanse gegevens worden gecorrigeerd. De gegevens voor Zweden hebben uitsluitend betrekking op personen jonger dan 85 jaar; zie noot over methodologie.														
2. Bron: EUROSTAT, demografische verwachtingen. Aantal 65+ers als percentage van het aantal personen tussen 15-64.														
3. Bron: Comité voor Economische Politiek, verslag over 'Budgetary challenges posed by ageing populations', 24 oktober 2001. Zie noot over methodologie. Voor Ierland zijn de uitgaven voor staatspensioenen berekend als percentage van het BBP.														
4. Bron: ESSPROS, EUROSTAT; zie noot over methodologie. Voor Ierland zijn geen gegevens over uitgaven voor bedrijfspensioenregelingen beschikbaar, en het in de tabel aangegeven totaalbedrag omvat dergelijke uitgaven niet.														
5. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001.														
6. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001. De rekenmethode is nog niet definitief.														
7. Bron: Europese Commissie, DG ECFIN.														
8. Voor Ierland zijn er geen gegevens beschikbaar ten aanzien van bedrijfspensioenregelingen voor werknemers uit de particuliere sector met gevormde reserves.														

ITALIË

Belangrijkste kenmerken van het pensioenstelsel

Hoewel de eerste pijler nog steeds versnipperd is in meer dan vijftig verschillende regelingen hebben de hervormingen van 1990 in toenemende mate eenheid geschapen in de basisregels. De meeste van deze regelingen worden beheerd door de socialezekerheidsinstelling voor de particuliere sector (INPS). Deze instelling neemt tweederde van de uitgaven voor haar rekening en voorziet in een verzekering voor het grootste deel van de werknemers uit de particuliere sector alsmede de zelfstandigen. Ambtenaren vallen onder het beheer van een afzonderlijke instelling (INPDAP). De vijf belangrijkste regelingen beslaan ongeveer 80% van de totale overheidsuitgaven aan pensioenen.

Onder de eerste pijler valt 100% van de geregistreerde werkenden in Italië alsmede de oudedagspensioenen, arbeidsongeschiktheidspensioenen en overlevingspensioenen. De oudedagspensioenen namen in 2000 70% van de publieke pensioenuitgaven voor hun rekening. Voor de arbeidsongeschiktheidspensioenen was dat 13% en voor de overlevingspensioenen 17%. De bijdragevoet ligt voor werknemers op 32,7% en voor zelfstandigen op een getal tussen 13,5 en 17% (wat de komende jaren naar verwachting zal stijgen naar 19%). De overheveling uit de algemene begroting bedroeg in 2001 0,8% van het BBP. Een extra deel van 2,2% van het BBP werd gebruikt voor de financiering van uitkeringen die deel uitmaken van de pensioenuitgaven maar als sociale bijstand geboekt staan en worden gefinancierd uit algemene belastingen.

Pensioenen en sociale uitkeringen vormen de belangrijkste bronnen van inkomen voor ouderen, met name voor dat deel van de bevolking dat er relatief bekaaid vanaf komt. Ze beslaan tussen 86,2% en 54,5% van het inkomen van de 65+ers.

De hervorming in 1995 van de pensioenen uit de eerste pijler zal zorgen voor een geleidelijke verschuiving van de huidige vastebedragenregeling naar een fictieve beschikbare premieregeling. Die laatste regeling moet na 31 december 1995 volledig worden toegepast op alle nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Dit betekent dat uitkeringen uit hoofde van regelingen die zuiver berusten op bijdragen, pas vanaf 2035 worden uitbetaald. Gedurende de overgangperiode behouden oudere generaties, althans voor een deel, hun rechten voortvloeiend uit de oude regelingen. Werknemers met aan het einde van 1995 een bijdrageverleden van ten minste 18 jaar blijven voor hun pensioen vallen onder de oude vastebedragenregeling. Het nieuwe systeem zal leiden tot significant lagere pensioenuitkeringen bij een ongewijzigde loopbaanduur en pensioenleeftijd. Onder de overheidspensioenregeling zal voor een gemiddelde werknemer met een bijdrageverleden van 35 jaar die op zijn 60e met pensioen gaat de vervangingsgraad dalen van 67,1% in 2010 naar 56% in 2020 en, voornamelijk als gevolg van een stijgende levensverwachting, naar 48,1% in 2050. Voor zelfstandigen is die daling nog groter, hetgeen resulteert in een grotere convergentie van de netto vervangingspercentages tussen werknemers en zelfstandigen.

Onder het nieuwe systeem wordt er bij de berekening van de uitkeringen uitgegaan van de bijdragen betaald gedurende de volledige loopbaan en gekapitaliseerd op basis van het BBP-groeipercentage. De som van de geaccumuleerde bijdragen wordt vertaald in een pensioen op basis van actuariële equivalentie, waarbij rekening wordt gehouden met de resterende levensverwachting op het moment van pensionering. Zowel mannen als vrouwen kunnen in

de leeftijd tussen 57 en 65 jaar met pensioen gaan. Wel moeten zij dan een pensioenbedrag bij elkaar hebben gespaard dat minstens 1,2 maal het minimum gegarandeerde pensioen (oudedaguitkering) bedraagt. Om het effect van een hogere levensverwachting te compenseren worden de coëfficiënten gebruikt voor de conversie van bijdragen in een pensioen eens in de tien jaar op actuariële basis geëvalueerd.

In het kader van de pensioenhervormingen in de jaren '90 werd een nieuw wettelijk kader geïntroduceerd voor aanvullende pensioenvoorzieningen. Een aanvullende pensioenvoorziening kan tegenwoordig op drie verschillende manieren worden vormgegeven: gesloten (uitonderhandelde) fondsen op basis van CAO's, open fondsen beheerd door financiële bemiddelingsinstellingen en, sinds 2000, individuele pensioenplannen via levensverzekeringsspolissen (derde pijler). Werknemers kunnen op individuele basis of in groepen deelnemen aan open fondsen. Participatie in een pensioenfonds geschiedt voor werknemers altijd op vrijwillige basis. De uitkeringen worden, enkele uitzonderingen daargelaten, berekend op basis van bijdragen. In 2001 lag de deelname aan gesloten en open fondsen iets onder 10% van de werkende bevolking; voor zelfstandigen ligt dit percentage op slechts 4% en het gebruik ervan door ambtenaren is zo goed als nul.

Voor de laagste pensioenen gelden extra toeslagen om die naar een minimumniveau te tillen. Ouderen met een ontoereikend inkomen kunnen een beroep doen op de bijstand.

Uitdagingen

Italië zal de hoogste afhankelijkheidsratio van ouderen hebben van alle 15 lidstaten van de EU: die zal in 2050 meer dan 60% bedragen. In 2000 bedroeg dit percentage nog 26%. De regering begon in de jaren '90 van de vorige eeuw te werken aan oplossingen die zowel financiële houdbaarheid als toereikende uitkeringen zouden moeten opleveren. Er was uitgerekend dat uitgaande van de in 1990 vigerende regels de pensioenuitgaven tot 23% van het BBP zouden stijgen als gevolg van demografische veroudering.

De hervormingen van de jaren '90 hebben de verdere groei van de pensioenuitgaven in de toekomst beteugeld en zullen dat blijven doen. Er is geraamd dat de pensioenuitgaven zullen stijgen van de huidige 13,8% van het BBP in 2000 naar een piek van 16% van het BBP in 2033. Daarna zullen de uitgaven geleidelijk afnemen. Wat het pensioenstelsel betreft, kampt Italië echter ondanks een zeer hoge bijdragevoet van 32,7% van de lonen (voor de zelfstandigen 20%) met een tekort van 0,8% van het BBP, en dat geldt dan alleen nog maar voor het pensioenverzekeringssysteem. Als daar de socialezekerheidspensioenen nog bij opgeteld worden, stijgen de bijdragen van het rijk naar 3,0% van het BBP. Dit cijfer zal naar verwachting verder toenemen tot 4,5% van het BBP in 2010 en zal daarna op dat niveau blijven steken tot 2030. Deze hoge financieringslast vloeit voort uit de lange overgangperiode waartoe in het kader van de hervorming van de eerste pijler is besloten. Die periode is te lang om de demografische onevenwichtigheden op te vangen, veroorzaakt door de vergrijzing van de enorme aantallen babyboomers.

Een grote uitdaging – en een kans om toereikende oudedagsvoorzieningen en financiële houdbaarheid in de toekomst te waarborgen – is gelegen in de lage arbeidsparticipatiegraad in het algemeen (55% in 2001) en die van vrouwen (41%) en oudere werknemers (28%) in het bijzonder. Zolang de huidige oudere werknemers op grond van oude regelingen vervroegd kunnen uittreden zal er weinig animo zijn om door te werken, terwijl onder het herziene pensioenstelsel, met zijn strakke koppeling tussen bijdragen en uitkeringen en zijn

actuariële mechanismen, meer en langer werken tot betere uitkeringsrechten leidt, en die kunnen weer een bijdrage leveren aan een toereikende omvang van de pensioenen. Er dient een einde gemaakt te worden aan het massale beroep op regelingen voor vervroegde uittreding als instrument voor aanpassingen op de arbeidsmarkt en er zullen met name voor ouderen arbeidskansen geschapen moeten worden. Bovendien zal het nodig zijn om een wezenlijk deel van het zwarte werk – dat voor een groot deel door gepensioneerden wordt uitgevoerd – over te hevelen van de schaduw economie naar de legale arbeidsmarkt.

Om toereikende pensioenen in de toekomst te waarborgen, zal er ook ingegrepen moeten worden in de sociale bescherming van werknemers die werken op basis van moderne flexibele arbeidsregelingen, met name voor deeltijdwerk, die negatieve gevolgen hebben voor de pensioenrechten van personen die eerder voltijds werkten. Verder is er nog een aanzienlijk deel van werknemers met een speciale status van zelfstandigen die in een nauwe en voortdurende relatie staan tot een enkele onderneming (*parasubordinati*). Hun sociale bescherming werd in 1996 door instelling van een speciale regeling verbeterd.

Aanvullende pensioenregelingen spelen momenteel een bescheiden rol in de pensioenvoorziening, maar mede dankzij fiscale voordelen is die rol groeiende. Ze zouden als compensatie kunnen dienen voor de lage vervangingsgraad onder de eerste pijler. In veel ondernemingen en sectoren moeten zij echter nog volledig ontwikkeld worden. Ongeveer twee miljoen werknemers hebben zich tot dusver opgegeven voor een aanvullende pensioenregeling. De hervormingsmaatregelen zijn van invloed op zowel werknemers uit de particuliere sector als ambtenaren. Desalniettemin is het nog niet mogelijk gebleken voor die laatste categorie werknemers een aanvullende pensioenregeling op te zetten.

Inspelen op de uitdagingen

Met drie belangrijke hervormingen in de jaren '90 (in 1992, 1995 en 1997) werden de schouders gezet onder een poging financieel houdbare pensioenen te verzekeren. Die hervormingen hebben het pensioenlandschap in Italië volkomen veranderd. Andere kostenbesparende maatregelen die in de jaren '90 zijn genomen en reeds ten uitvoer zijn gelegd, betreffen de afschaffing van de indexkoppeling van pensioenen met loon, de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, de aanscherping van de minimumeisen om in aanmerking te komen voor pensionering in de overgangperiode, de aanscherping van de vereisten voor invalidenpensioen en de toepassing van bepalingen op overheidsregelingen die gelijk zijn aan die van het hervormde pensioenstelsel voor de particuliere sector.

De ontwerp-wetgeving voor een nieuwe pensioenhervorming (momenteel in behandeling in het parlement) omvat maatregelen die de pensioenvoorzieningen uit de tweede en derde pijler moeten bevorderen. Ook dienen ze een compenserende werking te hebben op de lage vervangingspercentages onder de eerste pijler. De maatregelen voorzien in fiscale voordelen voor dergelijke pensioenen en gunstige regelingen op het gebied van socialezekerheidsbijdragen. Daarnaast is de mogelijkheid opgenomen bijdragen over te hevelen naar verplichte regelingen die voorzien in de uitkering van een rond bedrag bij beëindiging van de dienstbetrekking (*TFR - Trattamento di fine rapporto*). TFR-regelingen worden momenteel gefinancierd via een bijdragevoet van 6,91% van het brutoloon. Ze worden binnen de onderneming als balansreserveringen beheerd en er is een lage maar gegarandeerde rentevoet op van toepassing. De hervorming zou zorgen voor de oprichting van pensioenfondsen en een scheiding van de pensioenkassen van de onderneming. Een en ander impliceert dat bedrijven een bron van goedkope financiering zullen kwijtraken. Er zijn al groepen werknemers die hun TFR vrijwillig omzetten in pensioenfondsen en de regering

neemt maatregelen om deze mogelijkheid uit te breiden naar alle werknemers in de particuliere en publieke sector.

Conclusie

Italië heeft in de jaren '90 significante hervormingen doorgevoerd waarmee werd beoogd de overheidsuitgaven voor pensioenen te stabiliseren en de toekomstige bestedingsdynamiek te beheersen. De stap in de richting van een pensioenregeling op basis van theoretische bijdragen betekent een grondige modernisering van de eerste pijler, en dat is mede van cruciaal belang voor de financiële houdbaarheid. Aanzienlijke knelpunten zijn echter nog altijd het hoge algemene peil van de bijdragen aan het pensioenstelsel (met inbegrip van de socialezekerheidsbijdragen, de uitkering van de ronde bedragen bij beëindiging van de dienstbetrekking en de bijdragen aan andere aanvullende pensioenregelingen) en de noodzakelijke overheveling door de centrale regering van grote bedragen uit de rijksbegroting. Het zal in dit verband van cruciaal belang zijn de arbeidsparticipatiegraad te verhogen, met name van vrouwen en oudere werknemers, om deze uitdagingen het hoofd te bieden.

Gedurende de overgangperiode tot het nieuwe systeem zullen oudere werknemers uit hoofde van de oude regels, die niet of nauwelijks stimuleren tot doorwerken, met pensioen blijven gaan. Voor degenen die sinds 1995 nieuw op de arbeidsmarkt gekomen zijn, zal het nieuwe pensioenstelsel dankzij actuariële neutraliteit goede arbeidsstimulansen bieden, hetgeen zou moeten leiden tot een hogere arbeidsparticipatiegraad. Tegelijkertijd zal het stelsel de mogelijkheid scheppen adequate pensioenrechten op te bouwen als er langer wordt doorgewerkt. Of er in de toekomst sprake zal zijn van toereikende pensioenen, hangt mede af van de ontwikkelingen op het vlak van de aanvullende pensioenvoorzieningen. De omzetting van de TFR-regeling in bedrijfspensioenvoorzieningen vertegenwoordigt in dit verband een uitzonderlijke kans. Om toereikende pensioenvoorzieningen te verzekeren, zal het vraagstuk met betrekking tot de pensioenrechten voor atypische werknemers moeten worden aangepakt.

Achtergrondstatistiek

	I						EU15					
Recente inkomenssituatie (ECHP-gegevens van 1999)												
	Totaal		Mannen		Vrouwen		Totaal		Mannen		Vrouwen	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Armoederisicopercentage ¹ (op 50% van de mediaan)	13	8	13	7	13	9	11	12	10	9	12	13
Armoederisicopercentage ¹ (op 60% van de mediaan)	19	14	19	12	19	16	17	20	17	17	18	22
Ongelijkheid van de inkomensverdeling ¹	5,1	4,2					5,1	4,5				
Inkomen van 65+ers in verhouding tot het inkomen van personen tussen 0-64 ¹	0,96		0,98		0,94		0,88		0,92		0,86	
Langetermijnvooruitzichten voor uitgaven aan overheidspensioenen (EPC 2001)												
	Niveau			% toename 2000-50	Niveau			% toename 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Afhankelijkheidsratio van ouderen ²	26,6	36,7	61,0	131,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Uitgaven aan overheidspensioenen,% van BBP ³	13,8	14,8	14,1	2,2	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factoren van invloed op de ontwikkeling van de overheidspensioenen (2000- 2050) ³	Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP				Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP							
<i>Demografische afhankelijkheid</i>				9,5				6,4				
<i>+ Arbeidsparticipatie</i>				-3,1				-1,1				
<i>+ Rechthebbenden</i>				-1,4				0,6				
<i>+ Uitkeringsniveau</i>				-4,9				-2,8				
<i>= Totaal (inclusief overige)</i>				0,2				3,1				
Uitgaven aan pensioenen volgens ESSPROS (1999)				15,1				12,7				
Beleidsruimte voor het verzekeren van houdbare pensioenen												
<i>Arbeidsparticipatie (2001)</i>	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen						
Participatiegraad (15-64) ⁵	54,8	68,5	41,1	63,9	73,0	54,9						
Participatiegraad (55-64) ⁵	28,0	40,4	16,2	38,5	48,6	28,8						
Effectieve leeftijd van uittreding uit de arbeidsmarkt ⁶	60,4	60,4	60,3	NB	NB	NB						
<i>Overheidsfinanciën (2001)⁷</i>												
Staatsschuld,% van BBP				109,9				62,8				
Begrotingsevenwicht,% van BBP				-2,2				-0,8				
Noten:												
1. Bron: ECHP-UDB, Eurostat, versie van december 2002. Gegevens voor het VK zijn voorlopig. De parameters voor de Spaanse gegevens worden gecorrigeerd. De gegevens voor Zweden hebben uitsluitend betrekking op personen jonger dan 85 jaar; zie noot over methodologie.												
2. Bron: EUROSTAT, demografische verwachtingen. Aantal 65+ers als percentage van het aantal personen tussen 15-64.												
3. Bron: Economisch Beleidscomité, verslag over ' <i>Budgetary challenges posed by ageing populations</i> ', 24 oktober 2001. Zie noot over methodologie.												
4. Bron: ESSPROS, EUROSTAT; zie noot over methodologie.												
5. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001.												
6. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001. De rekenmethode is nog niet definitief.												
7. Bron: Europese Commissie, DG ECFIN.												

LUXEMBURG

Belangrijkste kenmerken van het pensioenstelsel

De eerste pijler van het Luxemburgse pensioenstelsel bestaat uit een algemene regeling voor werknemers uit de particuliere sector en de zelfstandigen en uit een speciale regeling voor ambtenaren. De uitgekeerde pensioenbedragen zijn gekoppeld aan het loon.

Het algemene pensioenverzekeringsstelsel wordt bekostigd via een loonbijdrage van 24%. Daarvan nemen werkgevers, werknemers en de rijksbegroting ieder een gelijk deel voor hun rekening. De bijdragevoet wordt vastgesteld voor een periode van zeven jaar op basis van een actuariële evaluatie van het stelsel. Dit langetermijnbeleid gericht op een stabiele bijdragevoet wordt mogelijk gemaakt door een groot reservefonds dat niet kleiner mag worden dan 1,5 maal het bedrag dat jaarlijks aan uitkeringen wordt betaald. Momenteel bedragen de reserves drie maal het uitkeringsbedrag op jaarbasis.

Voor een volledig verzekerde loopbaan geldt in het algemene stelsel een hoge netto vervangingsvoet van bijna 100% van het pre-pensioeninkomen. Die regeling is na 40 verzekeringsjaren van toepassing op werknemers met een modaal inkomen. Na 40 jaren van verzekering kan men aanspraak maken op een gegarandeerd minimumpensioen van €1190.

Dit systeem reduceert de behoefte aan aanvullende regelingen. Bedrijfspensioenregelingen zijn tot stand gekomen in met name buitenlandse bedrijven of zeer grote industriële en commerciële ondernemingen, alsmede in de bankensector. Op individuele pensioenvoorzieningen zijn fiscale voordelen van toepassing.

De regeling voor het inkomens- en vermogensafhankelijke gegarandeerde minimuminkomen (RMG) verzekert een basisinkomen voor personen met ontoereikende pensioenrechten of andere middelen. Per individu geldt een maandelijks uitkeringsbedrag van €942.

De levensomstandigheden van gepensioneerden komen dicht in de buurt van die van de actieve beroepsbevolking en voor ouderen geldt geen hoger armoederisico dan voor andere mensen.

Uitdagingen

Er wordt verwacht dat de demografische veroudering in Luxemburg iets lager zal zijn dan gemiddeld in de EU. De hoge arbeidsparticipatiegraad van niet-ingezetenen vormt evenwel een belangrijke factor in het pensioenstelsel van Luxemburg. Door de lage werkloosheid worden de meeste nieuwe banen – 75% van de banen die in 2001 geschapen zijn – bezet door ingezetenen uit de buurlanden. Mits de huidige werkgelegenheidsgroei wordt gehandhaafd, verwacht Luxemburg tot 2050 geen grote problemen met de financiering van de overheidspensioenen. Die verwachting berust evenwel op de aanname dat de economie op jaarbasis met 4% groeit en als gevolg daarvan een navenante instroom van werknemers. Bedraagt de groei slechts 2%, dan moet de bijdragevoet worden verhoogd van het huidige cijfer van 24% naar 46%, volgens de laatste door Luxemburg verstrekte informatie. De beheerders van het reservefonds zullen een belangrijke rol moeten spelen in de voorbereiding op de stijging van het aantal gepensioneerden.

Er is op de binnenlandse arbeidsmarkt ruimte om de arbeidsparticipatiegraad te verhogen om zo de premiebasis te versterken. Ondanks de zeer lage werkloosheid bedroeg de arbeidsparticipatiegraad van ingezetenen tussen de 15 en 64 jaar oud 62,9% in 2001, wat onder het EU-gemiddelde ligt. Ook de participatiegraad van vrouwen lag in verhouding laag op 50,9%. Minder dan een kwart van de ingezetenen tussen de 55 en 64 heeft werk – de helft van de doelstelling die op de Europese Raad van Stockholm is vastgesteld.

Inspelen op de uitdagingen

In 2001 kwamen vakbonden, werknemersvertegenwoordigers en politieke partijen rond de tafel om overleg te voeren over de pensioenen. Op die bijeenkomst werden kwesties besproken inzake de pensioenminima en de convergentie van het niveau van de pensioenen, uitbetaald uit hoofde van de socialeverzekeringsregelingen voor werknemers in de particuliere en publieke sector. Maatregelen waartoe besloten werd, behelsden onder meer een verhoging van het uit te keren minimumbedrag voor het oudedags- en overlevingspensioen en een proportionele stijging van 3,9% in de pensioensom. De deelnemers aan de besprekingen kwamen echter overeen dat sommige verbeteringen teruggedraaid zouden kunnen worden als de volgende actuariële beoordeling te zien gaf dat het reservefonds zou kunnen krimpen tot minder dan het wettelijk voorgeschreven minimum van 1,5 maal de jaarlijkse uitgaven. Dit zou evenwel niet van invloed moeten zijn op de laagste pensioenen.

Met twee onlangs geïnitieerde hervormingsmaatregelen wordt een poging gedaan om het probleem van de lage arbeidsparticipatiegraad van oudere werknemers aan te pakken. De ene maatregel behelst een hervorming van het arbeidsongeschiktheidspensioen waarin het streven ligt op reïntegratie in plaats van terugtreding. De nieuwe wet biedt verschillende opties ter ondersteuning van werknemers die arbeidsongeschikt geworden zijn. Eerst wordt onderzocht of de werknemer eventueel terug kan keren in zijn oude functie. Is dat niet het geval, dan dient de werknemer een ander takenpakket te krijgen. Deze regeling geldt voor alle ondernemingen met meer dan 25 werknemers. Is het niet mogelijk de arbeidsongeschikte een andere functie toe te kennen, dan wordt hij of zij geregistreerd als werkloze die recht heeft op een werkloosheidsuitkering. Ondertussen gaat de zoektocht naar ander geschikt werk door. Als blijkt dat tijdens de wettelijke duur van een WW-uitkering geen andere functie voor de arbeidsongeschikte gevonden kan worden, komt de werknemer in aanmerking voor een wachtgelduitkering die gelijk is aan een arbeidsongeschiktheidspensioen.

De andere maatregel behelst de invoering van een nieuw mechanisme van gespreide pensioenaanwas op basis van leeftijd en in het verleden betaalde premies. De maatregel geldt voor werknemers vanaf 55 jaar oud die al 38 jaar premies hebben betaald en is bedoeld om hen aan te sporen hun arbeidsbestaan te rekken.

De regering heeft zich voorgenomen een wettelijk kader te definiëren om iets meer dynamiek te creëren in het behoedzame investeringsbeleid voor het reservefonds. In 2001 is er over dit thema een studie gelanceerd en er is wetgeving in voorbereiding. In het nationale strategische verslag wordt erop gewezen dat de in het verleden gevolgde behoudende beleggingsstrategie het reservefonds heeft beschermd tegen de recente negatieve omslag op de financiële markten.

Op 8 juni 1999 is er een wet ingevoerd die een wettelijk kader biedt voor aanvullende pensioenregelingen die werkgevers aanbieden. Het staat ondernemingen vrij te beslissen of

ze wel of niet een aanvullende pensioenregeling invoeren. Wel is het zo dat de wetgeving de rechten van werknemers omschrijft en gelijke behandeling verzekert met betrekking tot fiscale regels voor diverse typen bedrijfspensioenregelingen (boekreserves, externe fondsen, groepsverzekering). De regering denkt aan de invoering van een nieuw soort persoonlijk pensioenplan. Een en ander zou ertoe kunnen leiden dat tot 50% van het gespaarde geld wordt uitgekeerd in de vorm van een bedrag ineens.

Het nationale strategische verslag bevat een aantal maatregelen ter verbetering van de pensioenrechten van ouders – voornamelijk moeders – die hun loopbaan onderbreken om voor hun kinderen te zorgen. Hiermee wordt beoogd de kloof tussen de gemiddelde pensioenen voor mannen en vrouwen deels te overbruggen. Na afloop van de rondetafelgesprekken over de pensioenen is er een werkgroep in het leven geroepen die moet onderzoeken hoe de individuele pensioenrechten van vrouwen verbeterd kunnen worden.

Conclusie

Het Luxemburgse pensioenstelsel steunt op een brede politieke consensus en garandeert ruimschoots toereikende pensioenen. De financiële houdbaarheid van het stelsel is echter niet alleen afhankelijk van de bijdrage die een verhoudingsgewijs hoge economische groei in de toekomst levert maar ook van de grote bijdrage die niet-ingezeten werknemers aan de Luxemburgse economie en het pensioenstelsel leveren. Schommelingen in het aantal buitenlandse werknemers kunnen de effecten van demografische veroudering van de Luxemburgse bevolking versterken. Voor Luxemburg zou het verschil tussen de demografische afhankelijkheidsratio (verhouding tussen de 65+ers en de 15-64-jarigen) en de economische afhankelijkheidsratio (verhouding tussen de uitkeringontvangers en de werkenden) veel groter kunnen worden dan elders. Als de arbeidsparticipatiegraad van niet-ingezeten werknemers zou dalen, zou een vergrijzende bevolkingsgroep van ingezetenen niet alleen de pensioenen moeten opbrengen van de gepensioneerde onderdanen van Luxemburg, maar ook van een groot aantal gepensioneerden van buiten Luxemburg. Met dit risico moet rekening worden gehouden bij de besluitvorming over de hoeveelheid reserves die aangehouden moeten worden via het algemene pensioenstelsel. De financiële houdbaarheid zou minder afhankelijk worden van de beschikbaarheid van niet-ingezeten werknemers als de arbeidsparticipatiegraad van ingezetenen zou toenemen – met name van vrouwen en 55+ers.

Achtergrondstatistiek

	L						EU15					
Recente inkomenssituatie (ECHP-gegevens van 1999)												
	Totaal		Mannen		Vrouwen		Totaal		Mannen		Vrouwen	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Armoederisicopercentage ¹ (op 50% van de mediaan)	6	4	6	3	7	4	11	12	10	9	12	13
Armoederisicopercentage ¹ (op 60% van de mediaan)	14	8	13	6	14	10	17	20	17	17	18	22
Ongelijkheid van de inkomensverdeling ¹	4,0	3,2					5,1	4,5				
Inkomen van 65+ers in verhouding tot het inkomen van personen tussen 0-64 ¹	0,99		1,01		0,98		0,88		0,92		0,86	
Langetermijnvooruitzichten voor uitgaven aan overheidspensioenen (EPC 2001)												
	Niveau			% toename 2000-50	Niveau			% toename 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Afhankelijkheidsratio van ouderen ²	21,5	28,2	38,0	76,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Uitgaven aan overheidspensioenen,% van BBP ³	7,4	8,2	9,3	25,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factoren van invloed op de ontwikkeling van de overheidspensioenen (2000- 2050) ³	Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP				Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP							
<i>Demografische afhankelijkheid</i>					n.v.t.					6,4		
<i>+ Arbeidsparticipatie</i>					n.v.t.					-1,1		
<i>+ Rechthebbenden</i>					n.v.t.					0,6		
<i>+ Uitkeringsniveau</i>					n.v.t.					-2,8		
<i>= Totaal (inclusief overige)</i>					n.v.t.					3,1		
Uitgaven aan pensioenen volgens ESSPROS ⁴ (1999)					10,9					12,7		
Beleidsruimte voor het verzekeren van houdbare pensioenen												
<i>Arbeidsparticipatie (2001)</i>	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen
Participatiegraad (15-64) ⁵	62,9	74,8	50,9	63,9	73,0	54,9	63,9	73,0	54,9	63,9	73,0	54,9
Participatiegraad (55-64) ⁵	24,4	34,8	14,0	38,5	48,6	28,8	38,5	48,6	28,8	38,5	48,6	28,8
Effectieve leeftijd van uittreding uit de arbeidsmarkt ⁶	57,5	58,0	56,0	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
<i>Overheidsfinanciën (2001)⁷</i>												
Staatsschuld,% van BBP				5,6						62,8		
Begrotingsevenwicht,% van BBP				6,1						-0,8		
Noten:												
1. Bron: ECHP-UDB, Eurostat, versie van december 2002. Gegevens voor het VK zijn voorlopig. De parameters voor de Spaanse gegevens worden gecorrigeerd. De gegevens voor Zweden hebben uitsluitend betrekking op personen jonger dan 85 jaar; zie noot over methodologie.												
2. Bron: EUROSTAT, demografische verwachtingen. Aantal 65+ers als percentage van het aantal personen tussen 15-64.												
3. Bron: Comité voor Economische Politiek, verslag over 'Budgetary challenges posed by ageing populations', 24 oktober 2001. Zie noot over methodologie.												
4. Bron: ESSPROS, EUROSTAT; zie noot over methodologie.												
5. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001.												
6. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001. De rekenmethode is nog niet definitief.												
7. Bron: Europese Commissie, DG ECFIN.												

NEDERLAND

Belangrijkste kenmerken van het pensioenstelsel

De eerste pijler van het Nederlandse pensioenstelsel bestaat uit een AOW-basispensioen op grond waarvan aan alle ingezetenen ouder dan 65 jaar een pensioenuitkering op uniforme grondslag wordt verstrekt. Het stelsel wordt gefinancierd uit loonbijdragen waarvan het tarief wettelijk is vastgesteld op een maximum van 18,25%. Iedereen die in de leeftijd tussen 15 en 65 jaar als ingezetene van Nederland staat ingeschreven heeft recht op het basispensioen. Het huidige bedrag van het basispensioen bedraagt per individu ongeveer €825 per maand, hetgeen toereikend is om het armoederisico voor 65+ers vrijwel volledig te ondervangen. Het bedrag van het basispensioen is gekoppeld aan het minimumloon, dat berekend wordt op basis van het modale inkomen. Voor meer dan driekwart van de 65+ers bedroeg het basispensioen in 1999 meer dan de helft van het totale bruto inkomen.

De tweede pijler van de bedrijfspensioenregelingen is verder ontwikkeld dan waar dan ook in de EU, dankzij CAO's die een verplichte dekking waarborgen voor ten minste 91% van alle werknemers in 2001. Al deze regelingen worden volledig gefinancierd, inclusief die voor ambtenaren en onderwijzend personeel. Aan het einde van 2001 stond het financieringsniveau op 120% van de geldelijke verplichtingen (108% van het BBP in 2001), al zal dat cijfer inmiddels wel gedaald zijn vanwege de recente daling van de beurskoersen. Gewoonlijk wordt er gebruik gemaakt van regelingen op basis van vaste bedragen; voor slechts 4% van de werknemers met een aanvullend pensioen geldt een zuivere vastebedragenregeling. Het percentage van zuivere eindsalarisregelingen is echter gedaald. In 2001 maakte nog maar 7% van de werknemers met een bedrijfspensioen gebruik hiervan, tegenover 14% in 1995. In de meeste vastebedragenregelingen worden salarisverhogingen in de laatste paar jaren voor pensionering niet in aanmerking genomen. 30% van de deelnemers aan pensioenregelingen maakten gebruik van de middelloonvariant.

Op de derde pijler, individuele pensioenvoorziening, zijn fiscale voordelen van toepassing. De bijdragen zijn aftrekbaar tot het niveau dat vereist is voor de opbouw van volledige pensioenrechten gelijk aan 70% van het eindsalaris. De door de regelingen van de derde pijler gehouden activa bedroegen 85% van het BBP in 2001.

Uitdagingen

Bij handhaving van de (indirecte) koppeling tussen salaris en het AOW-basispensioen en gezien de stijgende uitkering van pensioen via de zich nog steeds ontwikkelende bedrijfspensioenregelingen, zal de toereikendheid van het Nederlandse pensioenstelsel geen probleem vormen. De kloof in de relatieve levensstandaard tussen oudere mannen en vrouwen zal nochtans naar alle waarschijnlijkheid tamelijk groot blijven. Dat is te wijten aan het nog steeds toenemende belang van bedrijfspensioenregelingen. De uitkeringen die op grond van deze regelingen worden betaald vormen een weerspiegeling van traditionele patronen in werkgelegenheid en salaris. Daar komt nog bij dat het tot 1994 mogelijk was om deeltijdwerkers – voornamelijk vrouwen – van bedrijfspensioenregelingen uit te sluiten.

In het Nederlandse nationale strategische verslag wordt geraamd dat op het hoogtepunt van de vergrijzing in 2040 de toename in de overheidsbestedingen circa 9% van het BBP zal bedragen: 4,3% voor AOW-basispensioenen, 3,6% voor gezondheidszorg, 0,7% voor WAO-uitkeringen en 0,4% voor andere posten. De berekeningen die ten behoeve van het Comité

voor Economische Politiek zijn uitgevoerd, duiden op een stijging van 6,2% van het BBP (van toepassing op alle vervangingsinkomens die van overheidswege aan 55+ers worden verstrekt, met inbegrip van WAO-uitkeringen). Hoewel dit een van de hoogste stijgingscijfers binnen de EU zal zijn, wordt verwacht dat het niveau in 2050 dicht bij het EU-gemiddelde zal liggen.

Er liggen wat mogelijkheden om de arbeidsparticipatie in Nederland te verhogen. De arbeidsparticipatiegraad in zijn algemeenheid alsmede die bij vrouwen ligt boven de doelstellingen van Lissabon en Stockholm. Wel is het zo dat het aandeel vrouwen dat in deeltijd werkt erg hoog is (69% in 2000). De arbeidsparticipatiegraad bij oudere werknemers blijft laag op 40% in 2001. Er is dan ook met name onderzoek nodig naar de wijze waarop de regeling voor arbeidsongeschiktheidspensioenen functioneert alsmede naar het stelsel van prikkels in bedrijfspensioenregelingen.

In het Nederlandse verslag worden voorts de toenemende internationale invloeden op het nationale pensioenstelsel als de belangrijke uitdagingen beschouwd. Het stelsel dient aangepast te worden aan de toenemende grensoverschrijdende mobiliteit van werk en kapitaal. Bovendien zal de financiële situatie van pensioenfondsen en hun vermogen toereikende pensioenen uit te keren afhankelijk zijn van de inflatie in de eurozone en, meer in het algemeen, van de ontwikkelingen op de financiële markten. In het nationale strategische verslag wordt dan ook gehamerd op het belang strikt de hand te houden aan het Stabiliteits- en Groeipact. Tot slot heeft Nederland tijdens de collegiale toetsing in oktober 2002 zijn bezorgdheid geuit over de wettelijke onzekerheid die voortvloeit uit EU-mededingingsregels in verband waarmee vraagtekens worden gezet bij de verplichte deelname aan bedrijfspensioenregelingen. Voorlopig zijn hieraan geen consequenties verbonden, maar er is wel bevestigd dat de dominante positie van bedrijfspensioenregelingen waarin voordeel gehaald wordt uit verplicht lidmaatschap gerechtvaardigd moet worden door solidariteitselementen.

Inspelen op de uitdagingen

De regering en de sociale partners streven naar een nog hogere deelname aan bedrijfspensioenregelingen. De sociale partners op centraal niveau hebben hiertoe adviezen op tafel gelegd voor de gedecentraliseerde CAO-onderhandelingen in het voorjaar van 2001. Een verdere stap in de richting van een deelnamepercentage van 100% (in 2001 was het 91%) zou een verplicht lidmaatschap zijn in de bedrijfspensioenregeling voor de uitzendbranche, die momenteel onderwerp is van discussie. Op basis van een onderzoek in 2006 van de resultaten die de sociale partners hebben geboekt, zal de regering besluiten of het noodzakelijk is wetgeving in te voeren die de uitsluiting van pensioenregelingen voor individuen of groepen verbiedt. Voorts hebben de sociale partners overeenstemming bereikt over aanbevelingen betreffende de indexkoppeling voor bedrijfspensioenen.

Ondanks de aanzienlijke stijging van de overheidsuitgaven als gevolg van de vergrijzing wil Nederland het AOW-pensioenstelsel in zijn huidige vorm handhaven. De financiering moet gewaarborgd worden via overhevelingen uit de algemene begroting zodra de maximale bijdragevoet van 18,25% niet meer voldoende is om de uitgaven te dekken. Er wordt verwacht dat dit omstreeks 2010 het geval kan zijn. De regering gaat er vooralsnog van uit dat er voldoende begrotingsmiddelen beschikbaar zullen zijn. De financiering moet veiliggesteld worden door een verdere vermindering van de staatsschuld. Er wordt een virtueel reservefonds voor de oudedagspensioenen opgebouwd en de middelen uit dat fonds zijn bedoeld voor het financiering van de pensioenen vanaf 2020. Aangezien het geen reëel

fonds betreft, zal de aanwending van dit fonds betekenen dat de staatsschuld na 2020 mogelijk zal stijgen. De noodzaak voor de regering om leningen aan te gaan zal verminderd worden door het feit dat de latente belastingverplichting inzake aanvullende pensioenen zal leiden tot hogere opbrengsten op het moment dat meer overheidsuitkeringen worden uitbetaald. De regering verwacht dat deze extra belastingopbrengsten in 2040 ongeveer 5% van het BBP zullen bedragen.

Ook een verhoging van de arbeidsparticipatie zal een grote bijdrage moeten leveren aan de toekomstige financiering van pensioenen. De arbeidsparticipatie in Nederland, uitgedrukt in voltijdsequivalenten, ligt dicht in de buurt van het Europees gemiddelde, waardoor er ruimte is voor verbetering middels het scheppen van meer voltijdsbanen voor met name vrouwen. Dat zou helpen om de noodzakelijke budgettaire marge te vergroten aangezien een toename van verdiensten uit arbeid geen aanvullende rechten creëert op de uitkering van premievrije pensioenen door de overheid. Er wordt geschat dat een stijging van de arbeidsparticipatiegraad met 5 procentpunten zorgt voor een begrotingsmarge van 1,2% van het BBP.

Daarnaast wil de regering dat de arbeidsparticipatie van oudere werknemers jaarlijks met 0,75 procentpunten stijgt. Dat moet gerealiseerd worden aan de hand van verschillende maatregelen. Zo worden de fiscale voordelen voor VUT-regelingen geleidelijk afgeschaft en hebben de sociale partners reeds wijzigingen doorgevoerd in VUT-regelingen die 83% van de oudere werknemers bestrijken. Deelnemers die uit hoofde van een pre-pensioenregeling hun pensionering uitstellen hebben vanaf hun 65^e recht op een hoger aanvullend pensioen. Het aantal ouderen met aanspraken op een werkloosheidsuitkering moet verlaagd worden door werkgevers te verplichten een financiële bijdrage te leveren aan de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen voor werknemers van 57½ jaar en ouder, alsmede door de herinvoering van de sollicitatieplicht voor personen van voornoemde leeftijdscategorie. De begrotingswet van 2002 voorzag in de invoering van directe toeslagen en premierestituties als financiële prikkels ten behoeve van de werkgelegenheid van oudere werknemers.

Er wordt gedacht aan nog meer wetgeving om de werkgelegenheid van oudere werknemers positief te beïnvloeden. De regering zal met wetgeving komen die leeftijdsdiscriminatie bij werk en opleiding verbiedt. Wetgeving moet er tevens voor zorgen dat oudere werknemers die hun loopbaan op een lager salaris afsluiten niet onevenredig de dupe worden van eindsalarisregelingen voor wat betreft hun pensioenrechten. Tot slot zijn er plannen om het WAO-stelsel te hervormen teneinde het aantal mensen dat geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt is verklaard, te verminderen en zodoende het huidige leger van bijna 1 miljoen arbeidsongeschikten in te krimpen.

De strategie waarmee de problemen met het AOW-pensioenstelsel en de overheidsfinanciering in zijn algemeenheid worden aangepakt, is gefundeerd op het wegwerken van de staatsschuld, wat in 2010 gerealiseerd moet zijn. Om dat te bereiken is een jaarlijks overschot nodig van tussen de 1,25 en 1,75% van het BBP. Hierdoor zullen de rentebetalingen afnemen waardoor middelen beschikbaar komen die toegewezen kunnen worden aan een fictief pensioenreservefonds. Daarnaast zal een verhoging van de belastingopbrengsten gefinancierd door toekomstige gepensioneerden – met name afkomstig uit pensioenen die worden uitgekeerd op basis van regelingen die onder de tweede pijler vallen – in het bijzonder vanaf 2020 een bijdrage leveren aan de beheersing van de financiële problematiek. Daar staat tegenover dat het beroep op het fictieve reservefonds een stijging van het schuldenniveau impliceert.

De financiële houdbaarheid van de regelingen uit de tweede pijler hangt grotendeels af van de stabiliteit van de macro-economische ontwikkelingen en van een lage inflatie. Die factoren vormen speerpunten van het algemeen economisch beleid. Daarnaast gelden er hoge eisen betreffende het financieringsniveau voor deze regelingen, die aldus zorgen voor een nuttige veiligheidsmarge bij een teruggang op de aandelenmarkten. Niettegenstaande hebben recente dalingen van de aandelenkoersen ervoor gezorgd dat de omvang van de activa van een aantal fondsen tot onder het vereiste niveau is afgenomen. Als de omvang van de activa nog verder zou dalen, zou dat voor een aanzienlijk aantal pensioenfondsen kunnen leiden tot een aanpassing van de bijdrageniveaus of de opschorting van de indexkoppeling voor uitkeringen.

Conclusie

De Nederlandse strategie voor de eerste pijler rust zwaar op de ambitieuze doelstelling gedurende een lange periode een begrotingsoverschot te realiseren, geflankeerd door een intensief werkgelegenheidsbeleid en een hervorming van de regelingen voor arbeidsongeschiktheidspensioenen, om de staatsschuld te delgen. Deze aanpak moet zorgen voor een significante stijging van de overheidsmiddelen die nodig zijn voor de financiering van de WAO-pensioenen. De overheidsfinanciën stevenen evenwel af op een tekort in 2002. Dat geeft aanleiding tot bezorgdheid over de vraag of deze strategie wel vruchten zal afwerpen. Wat betreft de pensioenen van de tweede pijler berust de strategie op het voeren van een verantwoord macro-economisch beleid en veilige financieringsmarges.

Het Nederlandse pensioenstelsel functioneert naar behoren en zorgt voor een toereikende hoogte van de pensioenen daar het gebaseerd is op een algemeen premievrij openbaar basispensioen en op loongerelateerde aanvullende pensioenen waar een zeer groot deel van de bevolking gebruik van maakt. Het staat echter te bezien of een hogere arbeidsparticipatiegraad en de opname van deeltijdwerknemers in bedrijfspensioenregelingen vrouwen in staat zal stellen hun achterstanden in te lopen wat betreft het inkomen op latere leeftijd.

Achtergrondstatistiek

	NL ⁸						EU15					
Recente inkomenssituatie (ECHP-gegevens van 1999)												
	Totaal		Mannen		Vrouwen		Totaal		Mannen		Vrouwen	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Armoederisicopercentage ¹ (op 50% van de mediaan)	6	4	6	4	6	5	11	12	10	9	12	13
Armoederisicopercentage ¹ (op 60% van de mediaan)	11	7	11	7	12	7	17	20	17	17	18	22
Ongelijkheid van de inkomensverdeling ¹	3,7	3,7					5,1	4,5				
Inkomen van 65+ers in verhouding tot het inkomen van personen tussen 0-64 ¹	0,93		0,98		0,89		0,88		0,92		0,86	
Langetermijnvooruitzichten voor uitgaven aan overheidspensioenen (EPC 2001)												
	Niveau			% toename 2000-50	Niveau			% toename 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Afhankelijkheidsratio van ouderen ²	20,0	29,5	41,0	103,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Uitgaven aan overheidspensioenen,% van BBP ³	7,9	11,1	13,6	72,2	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factoren van invloed op de ontwikkeling van de overheidspensioenen (2000- 2050) ³	Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP				Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP							
<i>Demografische afhankelijkheid</i>	5,4				6,4							
<i>+ Arbeidsparticipatie</i>	-0,6				-1,1							
<i>+ Rechthebbenden</i>	0,5				0,6							
<i>+ Uitkeringsniveau</i>	0,2				-2,8							
<i>= Totaal (inclusief overige)</i>	5,5				3,1							
Uitgaven aan pensioenen volgens ESSPROS ⁴ (1999)	13,3				12,7							
Beleidsruimte voor het verzekeren van houdbare pensioenen												
<i>Arbeidsparticipatie (2001)</i>	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen
Participatiegraad (15-64) ⁵	74,1	82,8	65,2	63,9	73,0	54,9						
Participatiegraad (55-64) ⁵	39,6	51,1	28,0	38,5	48,6	28,8						
Effectieve leeftijd van uittreding uit de arbeidsmarkt ⁶	61,7	61,9	61,0	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.						
<i>Overheidsfinanciën (2001) ⁷</i>												
Staatsschuld,% van BBP	52,8						62,8					
Begrotingsevenwicht,% van BBP	0,1						-0,8					
Noten:												
1. Bron: ECHP-UDB, Eurostat, versie van december 2002. Gegevens voor het VK zijn voorlopig. De parameters voor de Spaanse gegevens worden gecorrigeerd. De gegevens voor Zweden hebben uitsluitend betrekking op personen jonger dan 85 jaar; zie noot over methodologie.												
2. Bron: EUROSTAT, demografische verwachtingen. Aantal 65+ers als percentage van het aantal personen tussen 15-64.												
3. Bron: Comité voor Economische Politiek, verslag over 'Budgetary challenges posed by ageing populations', 24 oktober 2001. Zie noot over methodologie.												
4. Bron: ESSPROS, EUROSTAT; zie noot over methodologie.												
5. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001.												
6. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001. De rekenmethode is nog niet definitief												
7. Bron: Europese Commissie, DG ECFIN.												
8. In Nederland is de tweede pijler goed ontwikkeld. Doordat het de last van een vergrijzende bevolking op de eerste pijler verlicht, oefent het een direct positief effect uit op het AOW-pensioenstelsel. Dit heeft echter ook een belangrijk indirect gevolg: de belastingen op toekomstige pensioenuitkeringen (afkomstig uit particuliere fondsen) zullen naar verwachting tamelijk hoog zijn en kunnen de stijging in de pensioenuitkeringen van de overheid gedeeltelijk compenseren.												

OOSTENRIJK

Belangrijkste kenmerken van het pensioenstelsel

De eerste pijler bestaat uit een algemeen stelsel voor werknemers uit de particuliere sector en speciale regelingen voor zelfstandigen, boeren en ambtenaren. In 2001 had ongeveer 95% van de beroepsbevolking een verplichte pensioendekking.

De regelingen worden voor het grootste deel gefinancierd door bijdragen. De huidige bijdragevoet bedraagt 22,8% van het loon als basis voor pensioenberekening; een percentage dat de laatste jaren op dat niveau is blijven staan. De afdracht van werknemers en werkgevers bedraagt respectievelijk 10,25 en 12,55 procentpunten. Ambtenaren dragen 12,55% van hun salaris af voor hun pensioenregeling. Het is interessant op te merken dat ook gepensioneerde ambtenaren een bijdrage leveren aan het stelsel door 2,3% van hun pensioeninkomen hiervoor af te staan. Van de totale pensioenuitgaven in Oostenrijk wordt 21,5% betaald uit de staatsbegroting. Als aandeel van het BBP is deze bijdrage afgenomen van 2,85% in 1991 tot 2,4%.

De standaardleeftijd voor pensionering is 65 jaar voor mannen en 60 jaar voor vrouwen. Vervroegde uittrekking is mogelijk voor mannen van 61,5 jaar en voor vrouwen van 56,5 jaar. Het pensioenniveau is afhankelijk van de lengte van de verzekeringsloopbaan (waaronder bepaalde perioden vallen voor bijvoorbeeld militaire dienst of waarin bepaalde sociale voorzieningen zijn uitgekeerd) en van het niveau van het verzekerd looninkomen (waarvoor een plafond geldt van €3270 per maand in 2002). Het pensioen is gebaseerd op het gemiddelde looninkomen gedurende de 15 beste jaren van de gehele verzekeringsloopbaan. Pensioenrechten worden opgebouwd tegen een tarief van 2% van dit gemiddelde voor elk verzekeringsjaar. Het maximale pensioenbedrag dat op grond van de algemene regeling bereikt kan worden, bedraagt €2309 (dat 14 maal per jaar wordt uitbetaald).

De tweede pijler is vrijwillig. Er wordt geschat dat 300.000 mensen reeds pensioenrechten hebben verworven uit hoofde van bedrijfspensioenregelingen. Hierbij zij vermeld dat de meer traditionele regelingen gebaseerd op door werkgevers toegezegde rechtstreekse uitkeringen (boekreserves) in dit cijfer buiten beschouwing zijn gebleven.

De derde pijler heeft een flinke stimulans gekregen door de belastinghervorming in 2000, die voorzag in de invoering van belastingfaciliteiten voor individuele pensioenspaarplannen en werknemersbijdragen aan een regeling onder de tweede pijler. Uitkeringen uit dit soort preferentiële regelingen zijn belastingvrij.

Alleenstaanden en paren zijn verzekerd van een minimumpensioen van respectievelijk €630 en €900 (dat 14 maal per jaar wordt uitbetaald) aangevuld met een inkomens- en vermogensgebonden uitkering.

Uitdagingen

Met netto vervangingspercentages hoger dan 80% biedt de eerste pijler van het Oostenrijkse pensioenstelsel toereikende pensioenen voor mensen die voldoende pensioen hebben opgebouwd. Halverwege 2002 moest echter meer dan 11% van de pensioenen worden aangevuld om de inkomens van gepensioneerden naar het minimumpensioenniveau te tillen.

Gepensioneerden die vallen onder de regeling voor boeren alsmede ontvangers van overlevingspensioenen leunen sterk op deze inkomens- en vermogensgebonden aanvulling. Vrouwen op oudere leeftijd lopen aanzienlijk hogere armoederisico's dan mannen.

Het Oostenrijkse pensioenstelsel steunt vrijwel volledig op de regeling voor overheidspensioenen in de eerste pijler. Dit komt tot uitdrukking in de overheidsbestedingen aan pensioenen: 14,5% van het BBP in 2000, het hoogste uitgavenpeil in de EU en ver boven het EU-gemiddelde van 10,4%. De afhankelijkheidsratio van ouderen zal in Oostenrijk sneller stijgen dan het EU-gemiddelde tot circa 1,3 maal het huidige peil in 2050. Vergeleken met de omvang van de demografische veroudering lijkt de geraamde toename van de uitgaven voor overheidspensioenen binnen de perken te blijven, met name vanwege het feit dat de arbeidsparticipatiegraad van vrouwen en oudere werknemers volgens berekeningen zal toenemen door een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd van vrouwen en van de minimumleeftijd voor vervroegde uittreding. De uitgaven in 2050 zullen 17% van het BBP bedragen, 2,5 procentpunten hoger dan vandaag. In 2035 zal echter een piek in de uitgavenstijging worden bereikt van 4,2 procentpunten, wat het systeem danig op de proef zal stellen.

Voor alle mensen in de werkzame leeftijd en voor vrouwen heeft Oostenrijk min of meer voldaan aan de werkgelegenheidsdoelstellingen van Lissabon. Desalniettemin lag de arbeidsparticipatie van oudere werknemers vergeleken met de andere EU-landen op een zeer laag peil van 28,6% in 2001. Bovendien is de arbeidsparticipatie in Oostenrijk tussen 1995 en 2001 licht afgenomen terwijl de meeste andere lidstaten juist een stijging van de arbeidsparticipatie wisten te bewerkstelligen. De lage arbeidsparticipatiegraad onder ouderen is voor een groot deel te wijten aan het gegeven dat veel oudere werknemers de arbeidsmarkt voortijdig verlaten vanwege arbeidsongeschiktheid.

Oostenrijk is een van de weinige landen die nog een verschil kennen in de pensioengerechtigde leeftijd van mannen en vrouwen. Alleen bij de bijzondere regeling voor ambtenaren is dat verschil er niet. Beoogd wordt dit verschil gelijk te trekken door de pensioengerechtigde leeftijd voor vrouwen met vijf jaar te verhogen tot de leeftijd waarop mannen met pensioen gaan. Die regeling zal evenwel pas fasegewijs worden ingevoerd tussen 2019 en 2029 voor vervroegde uittreding en tussen 2024 en 2033 voor standaardpensionering. Gelijktrekking in een eerder stadium zou helpen om de arbeidsparticipatiegraad verder te verhogen.

De pensioenrechten voor vrouwen zullen aanzienlijk lager blijven dan die voor mannen. Dat komt doordat vrouwen verhoudingsgewijs minder loon krijgen dan mannen en minder participeren op de arbeidsmarkt, hetgeen te wijten is aan de rolverdeling tussen mannen en vrouwen in het gezin. Dit probleem kan aangepakt worden door pensioenrechten te reserveren voor perioden waarin vrouwen voor de kinderen zorgen. Voorts is het onontbeerlijk om te zorgen dat de deling van pensioenrechten voor vrouwen die gescheiden zijn van hun partner, op faire wijze geschiedt.

Inspelen op de uitdagingen

Oostenrijk tracht het pensioengat voor vrouwen op te vullen door betere pensioenrechten toe te kennen over de perioden waarin vrouwen voor de kinderen zorgen. Er geldt een ouderschapsverlofregeling met een duur van 36 maanden per kind (als beide ouders hierop aanspraak maken) waarvan 18 maanden als verzekeringsperioden worden erkend. Dit maakt het voor vrouwen eenvoudiger om de 15 jaar te halen die recht geven op een pensioen.

Hoewel de vervangingspercentages onder de eerste pijler naar verwachting hoog zullen blijven, streeft de regering toch naar een versterking van de tweede pijler. Sinds 1 juli 2002 kan in een levensverzekeringscontract tegen gunstige voorwaarden een eenmalige vergoeding bij beëindiging van het dienstverband worden ingebouwd. Deze voorziening wordt gefinancierd via een bijdrage van 1,53% van het looninkomen en dient beheerd te worden door autonome welzijnsfondsen voor werknemers (*Mitarbeitervorsorgekassen*). Werknemers kunnen kiezen tussen de uitkering van een eenmalige vergoeding of de belegging van hun kapitaal in pensioenvoorzieningen. Het voordeel van de laatste mogelijkheid is dat die volledig belastingvrij is.

Oostenrijk is momenteel bezig alle pensioenregelingen uit de eerste pijler in één enkele regeling te consolideren. De bijzondere regeling voor ambtenaren is gunstiger, in de zin dat ze voorziet in een uitkering van 80% van het eindsalaris (in plaats van 80% van het loon tijdens de beste 15 loopbaanjaren). Bovendien geldt voor verzekerd looninkomen geen plafond. De loonbasis voor de berekening van pensioenrechten wordt evenwel progressief uitgebreid tot 15 jaar en nieuwe ambtenaren zullen deelnemen aan de algemene regeling, hetgeen inhoudt dat de bijzondere regeling voor ambtenaren na verloop van tijd zal verdwijnen.

De gemiddelde pensioneringsleeftijd ligt voor mannen op ongeveer 59 en voor vrouwen op ongeveer 57 jaar. Oostenrijk is begonnen dit probleem aan te pakken via maatregelen die in 2000 zijn goedgekeurd. Die maatregelen behelzen een verhoging van de minimumleeftijd voor vervroegde uittreding, de afschaffing van vervroegde pensionering vanwege gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, hogere inhoudingen bij vervroegde pensionering en financiële prikkels bij uitstel van pensionering. Deze aanpassingen voor verwachte of uitgestelde pensionering zijn echter nog niet actuariael neutraal.

Gepensioneerden mogen naast hun pensioen inkomen vergaren uit arbeid, wat zorgt voor een geleidelijke overgang op volledige pensionering. Een andere bijdrage aan geleidelijke pensionering levert de mogelijkheid om vanaf 50 jaar (vrouwen) of 55 jaar (mannen) in deeltijd te gaan werken gedurende een periode van 6½ jaar, in welk verband een compensatieregeling geldt voor de daling van looninkomen. Het is nochtans waarschijnlijk dat deze regeling eerder leidt tot een verlaging dan een verhoging van de participatie van oudere werknemers op de arbeidsmarkt (het alternatief zou geen vroegtijdige volledige terugtrekking van de arbeidsmarkt zijn maar voortzetting van de voltijdsbaan). Voorts is het mogelijk de verminderde arbeidstijd te concentreren in het eerste deel van de periode van 6½ jaar en vervolgens volledig met pensioen te gaan vóór de minimumleeftijd voor vervroegde pensionering is bereikt. Dit instrument zal nader worden onderzocht.

Momenteel worden de arbeidsongeschiktheidspensioenen onder de loep genomen. Onder het huidige systeem wordt gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid van oudere werknemers niet erkend, waardoor zij volledig van de arbeidsmarkt worden gehaald. Er wordt niet bekeken of zij nog werk zouden kunnen verrichten dat afgestemd is op hun gezondheidstoestand. Een comité van deskundigen buigt zich momenteel over verschillende mogelijkheden betreffende uitkeringen wegens gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid.

De strategie van de regering voor de aanpak van het financieringsprobleem inzake het pensioenstelsel is gebaseerd op een verhoging van de arbeidsparticipatie in het algemeen en die van oudere werknemers in het bijzonder om zodoende de bijdragebasis te versterken. Een nader hervormingsvoorstel betreffende het pensioenstelsel staat in 2003 op stapel. In het nationale strategische verslag wordt een aantal algemene hervormingsbeginselen

uiteengezet, zoals de versterking van de actuariële beginselen en het bevorderen van extra particuliere pensioenvoorzieningen, waarbij tegelijkertijd niet wordt getornd aan het belang van de regeling in de eerste pijler.

Conclusie

In het Oostenrijkse nationale strategische verslag wordt een gedetailleerde beschrijving gegeven van de maatregelen die reeds getroffen zijn om de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel te verbeteren. Er wordt echter niet uit de doeken gedaan welke effecten die maatregelen in algemene zin zouden kunnen hebben. Het hoge uitgavenpeil en de verwachte hoge toename daarvan vormen een geducht probleem voor de overheidsfinanciën. De verklaarde intentie van de Oostenrijkse regering om het pensioenstelsel te hervormen wordt dan ook verwelkomd.

Achtergrondstatistiek

	A						EU15						
Recente inkomenssituatie (ECHP-gegevens van 1999)													
	Totaal		Mannen		Vrouwen		Totaal		Mannen		Vrouwen		
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	
Armoederisicopercentage ¹ (op 50% van de mediaan)	6	10	5	8	6	12	11	12	10	9	12	13	
Armoederisicopercentage ¹ (op 60% van de mediaan)	10	24	9	15	11	29	17	20	17	17	18	22	
Ongelijkheid van de inkomensverdeling ¹	3,6	4,1					5,1	4,5					
Inkomen van 65+ers in verhouding tot het inkomen van personen tussen 0-64 ¹	0,84		0,90		0,81		0,88		0,92		0,86		
Langetermijnvooruitzichten voor uitgaven aan overheidspensioenen (EPC 2001)													
	Niveau			% toename 2000-50	Niveau			% toename 2000-50					
	2000	2020	2050		2000	2020	2050						
Afhankelijkheidsratio van ouderen ²	22,9	30,0	54,0	133,0	24,2	32,2	49,0	100,0					
Uitgaven aan overheidspensioenen,% van BBP ³	14,5	16,0	17,0	17,2	10,4	11,5	13,3	27,9					
Factoren van invloed op de ontwikkeling van de overheidspensioenen (2000- 2050) ³	Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP				Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP								
<i>Demografische afhankelijkheid</i>					10,5					6,4			
<i>+ Arbeidsparticipatie</i>					-2,2					-1,1			
<i>+ Rechthebbenden</i>					-3,0					0,6			
<i>+ Uitkeringsniveau</i>					-2,9					-2,8			
<i>= Totaal (inclusief overige)</i>					2,4					3,1			
Uitgaven aan pensioenen volgens ESSPROS ⁴ (1999)					14,0					12,7			
Beleidsruimte voor het verzekeren van houdbare pensioenen													
<i>Arbeidsparticipatie (2001)</i>	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	
Participatiegraad (15-64) ⁵	68,4	76,7	60,1	63,9	73,0	54,9	68,4	76,7	60,1	63,9	73,0	54,9	
Participatiegraad (55-64) ⁵	28,6	40,0	17,9	38,5	48,6	28,8	28,6	40,0	17,9	38,5	48,6	28,8	
Effectieve leeftijd van uittreding uit de arbeidsmarkt ⁶	60,9	60,9	60,3	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	60,9	60,9	60,3	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	
<i>Overheidsfinanciën (2001) ⁷</i>													
Staatsschuld,% van BBP				63,2							62,8		
Begrotingsevenwicht,% van BBP				0,2							-0,8		
Noten:													
1. Bron: ECHP-UDB, Eurostat, versie van december 2002. Gegevens voor het VK zijn voorlopig. De parameters voor de Spaanse gegevens worden gecorrigeerd. De gegevens voor Zweden hebben uitsluitend betrekking op personen jonger dan 85 jaar; zie noot over methodologie.													
2. Bron: EUROSTAT, demografische verwachtingen. Aantal 65+ers als percentage van het aantal personen tussen 15-64.													
3. Bron: Comité voor Economische Politiek, verslag over 'Budgetary challenges posed by ageing populations', 24 oktober 2001. Zie noot over methodologie.													
4. Bron: ESSPROS, EUROSTAT; zie noot over methodologie.													
5. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001.													
6. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001. De rekenmethode is nog niet definitief.													
7. Bron: Europese Commissie, DG ECFIN.													

PORTUGAL

Belangrijkste kenmerken van het pensioenstelsel

De eerste pijler van het Portugese pensioenstelsel omvat een algemene regeling die verplicht is voor alle werknemers en zelfstandigen in de particuliere sector. Ambtenaren, politie en militairen vallen onder een bijzondere regeling. Voorts is er een vrijwillige regeling waarvoor inwoners van Portugal in aanmerking komen die niet via het Portugese socialezekerheidsstelsel zijn verzekerd; Portugese onderdanen die in het buitenland wonen of werken komen eveneens in aanmerking voor deze regeling.

Pensioenbijdragen aan de algemene regeling van de eerste pijler staan niet los van bijdragen aan andere voorzieningen die uit hoofde van het algemene socialezekerheidsstelsel worden geleverd, zoals voor ziekte-uitkering, regelingen rond zwangerschap en bevalling, beroepsaandoeningen, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, pensioen, overlevingspensioenen en kinderbijslag. De bijdragevoet is 34,75% van het werknemersloon (waarvan de werknemer 11 procentpunten voor zijn rekening neemt en de werkgever 23,75 procentpunten) en varieert van 25,4% tot 32% voor zelfstandigen. De vrijwillige sociale verzekeringsregeling wordt gefinancierd door betaling van een bijdrage van 16% van een bedrag dat via een pensioenverzekering gedekt moet zijn; dit bedrag kan door de verzekerde zelf worden gekozen. In de bank- en telecommunicatiesector worden bedrijfspensioenregelingen gehanteerd als vervanging van de algemene regeling.

Sinds 2000 is de pensioengerechtigde leeftijd voor zowel mannen als vrouwen 65 jaar. Om voor een oudedagspensioen in aanmerking te komen, dienen de begunstigden een periode van 15 jaar verzekerd te zijn geweest, waarbij ten minste 120 dagen per jaar geregistreerd inkomen uit arbeid is verworven. Sinds 1994 worden oudedags- en arbeidsongeschiktheidspensioenen berekend op basis van het gemiddelde inkomen van de beste tien jaar over de laatste 15 jaar. Voorheen gold het gemiddelde maandelijkse inkomen van de beste vijf jaar over de laatste tien jaar²⁶. De pensioenopbouw bedraagt per verzekeringsjaar 2% (was 2,2%).

De tweede pijler is slechts marginaal aanwezig en de deelname aan regelingen ervan is de laatste jaren zelfs iets afgenomen. Deze pijler wordt geregeld via de kaderwet inzake sociale zekerheid. Pensioenfondsen worden beheerd door particuliere instellingen, voornamelijk verzekeringsmaatschappijen en maatschappijen voor het beheer van pensioenfondsen.

Onder de derde pijler vallen voorzieningen van uiteenlopende aard zoals de afsluiting van levensverzekeringsspolissen of een vrijwillig lidmaatschap van een pensioenfonds. Particuliere pensioenregelingen worden aangemoedigd door er fiscale voordelen aan te hechten.

Een via de belastingen gefinancierde premievrije regeling voorziet in een inkomens- en vermogensgebonden uitkering aan 65+ers die niet over toereikende inkomsten uit andere bronnen beschikken. Mensen met een inkomen lager dan 30% van het nationale

²⁶

Sinds de meest recente hervorming inzake de sociale zekerheid in 2000 wordt het inkomen op basis van de gehele verzekeringsloopbaan (met een maximum van 40 jaar) berekend om het pensioenniveau te bepalen.

minimumloon (50% voor paren) hebben op basis van deze regeling recht op een aanvullend inkomen.

Uitdagingen

Het Portugese pensioenstelsel wordt geconfronteerd met twee grote uitdagingen: ervoor zorgen dat de pensioenvoorzieningen toereikender worden (om alle verdiemers met een laag inkomen na pensionering een behoorlijke levensstandaard te kunnen garanderen) en tegelijkertijd de financiële houdbaarheid van het stelsel waarborgen.

Een aanzienlijk deel van de bevolking heeft een korte verzekeringsloopbaan of een polis met erg lage verzekerde sommen. De ECHP kwam aan het einde van de jaren '90 met gegevens die erop duiden dat een groot aantal ouderen het risico lopen blootgesteld te worden aan armoede. Dat geldt dan met name voor de oudste gepensioneerden. Deze gegevens laten echter niet het effect zien van de verhoging van de minimumpensioenen tijdens de laatste hervorming. Het relatieve inkomen van 65+ers behoorde tevens tot de laagste inkomens in de EU, en bedroeg 72% van het inkomen van mensen jonger dan 65 jaar, en dat terwijl onder de eerste pijler een maximum vervangingspercentage gerealiseerd kan worden van 80% bij een gemiddeld inkomen²⁷. Tegen de tijd dat grote groepen met een betere verzekeringsloopbaan de pensioengerechtigde leeftijd bereiken, zouden de pensioeninkomens automatisch toereikender moeten worden.

Naar verwachting zal de afhankelijkheidsratio van ouderen in Portugal tussen nu en 2050 ongeveer verdubbelen tot een percentage van 44,5%. Portugal zelf heeft berekend dat, rekening houdend met de pensioenhervorming van dit jaar, er een stijging van de overheidsuitgaven zal plaatsvinden van 10% van het BBP in 2001 naar 12,1% in 2050. Het Comité voor Economische Politiek voorspelt een stijging van 9,8% in het jaar 2000 naar een piek van 13,8% in 2040 (13,2% in 2050). De ambtenarenpensioenen, die genereuzer zijn dan de pensioenen in de particuliere sector voor degenen die vóór 1993 in de publieke sector werkzaam zijn geweest, vormen hierin een belangrijke factor die eenderde van de uitgavenstijging voor zijn rekening neemt.

Voor de ontwikkeling van regelingen onder de tweede pijler is het van cruciaal belang de opbouw van pensioenrechten te garanderen en deze overdraagbaar te maken.

Inspelen op de uitdagingen

De laatste jaren is er hoge prioriteit toegekend aan een verhoging van het niveau van het minimum oudedagspensioen. In 1998²⁸ is onder de bijdrageregeling voor het eerst een gegarandeerd minimumniveau ingevoerd voor oudedags- en arbeidsongeschiktheidspensioenen. Dit niveau is afhankelijk van het aantal bijdragejaren. Onder de nieuwe kaderwetgeving van 2002 dient het niveau in de periode 2003-2007 te convergeren in de richting van het minimumloon. Het premievrije minimumpensioen zal verhoogd worden tot 50% van het nationale minimumloon minus de socialeverzekeringsbijdrage van werknemers (11%). De mogelijkheid om na pensionering

²⁷ Door de hervorming van de sociale zekerheid in 2000 kan het maximum vervangingspercentage toenemen tot 92% bij een gemiddeld inkomen voor begunstigen die ten minste 21 jaar premies hebben betaald.

²⁸ Voor die tijd werd een sociale toeslag uitgekeerd aan personen met een wettelijk pensioen dat lager was dan het minimumpercentage van 30% van het gemiddelde inkomen.

aan het werk te blijven en om pensioeninkomen te combineren met inkomen uit arbeid dient op korte termijn bij te dragen aan een verhoging van de levensstandaard van ouderen. Op langere termijn dienen de nadere ontwikkeling van het pensioenstelsel (meer gepensioneerd met een volledige loopbaan) en, mogelijk, de ontwikkeling van aanvullende pensioenregelingen eveneens een gunstig effect te sorteren.

Gedurende de jaren '90 zijn er een aantal aanpassingen verricht die de toekomstige stijging van de overheidsuitgaven voor pensioenen moeten afvlakken. In 1993 werden de regels inzake de berekening van pensioenrechten voor de bijzondere regeling ten behoeve van ambtenaren voor nieuwkomers in de regeling gelijkgesteld met die inzake de algemene socialezekerheidsregeling. In 1994 heeft een aanscherping plaatsgevonden van de voorwaarden die recht geven op een oudedagspensioen en van de coëfficiënt voor de berekening van pensioenuitkeringen.

Sinds de laatste hervorming van de sociale zekerheid in 2000 worden de verdiensten over de gehele verzekeringsloopbaan (met een maximum van 40 jaar) meegenomen in de berekening van het pensioenbedrag. De nieuwe maatregelen zullen gefaseerd worden ingevoerd en worden in 2016 volledig van kracht. De wet op de sociale zekerheid van 2002 voorziet in een plafond voor verzekerd looninkomen waarmee eveneens een bovengrens wordt gesteld aan de pensioenuitkeringen voor toekomstige generaties van gepensioneerd, wat op de lange duur zal leiden tot een daling van de uitgaven.

In 1999 is pensionering geflexibiliseerd. Alle werknemers die in 30 kalenderjaren 15 jaar premies hebben betaald mogen op hun 55e met pensioen en hebben recht op een verminderde pensioenuitkering. Werknemers kunnen hun pensionering ook uitstellen tot hun 70^e. In dat geval krijgen zij een verhoogd pensioen uitgekeerd. Bovendien kunnen oudedagspensioenen naar believen worden gecombineerd met inkomen uit arbeid. Verzekerd die vervroegd pensioen aanvragen en gestopt zijn met werken kunnen via vrijwillige bijdragen hun oudedagspensioen omhoog brengen. Ook is het mogelijk om deeltijdwerk te combineren met gedeeltelijk pensioen.

In 1989 is er een reservefonds voor sociale zekerheid opgericht. Ingevolge de wetgeving van 2000 inzake de hervorming van de sociale zekerheid wordt ernaar gestreefd op middellange termijn een reserve op te bouwen die gelijk is aan het bedrag dat in 2 jaar aan pensioenen wordt besteed, wat neerkomt op circa 12% van het BBP. In het fonds zullen overschotten uit de socialezekerheidskas worden gestort, waarbij ervan wordt uitgegaan dat er tot omstreeks 2015 overschotten zullen zijn. Verder worden twee procentpunten van de socialezekerheidsbijdragen van de werknemers aan het fonds besteed. De activa in het fonds bedroegen in december 2001 €3,8 miljard, 5% van het BBP. Tussen 2015 en 2020 zullen er tekorten optreden in de sociale zekerheid, waarna het fonds gedurende 15 tot 20 jaar gebruikt zal worden om de verhoogde uitgaven te financieren en om het deficit weg te werken. Vanaf 2029 zullen andere bronnen aangeboord moeten worden om een tekort van tussen de 1 en 2% van het BBP aan te vullen.

Teneinde de ontwikkeling van aanvullende pensioenregelingen te bevorderen, is er in 2000 een veelomvattend wettelijk kader geschapen dat van toepassing is op bestuurs- en beleggingsregels alsmede op het belastingregime voor particuliere voorzieningen van dergelijke aard. In 2002 werden er aanvullende fiscale voordelen ingevoerd en is er een toezichtskader gedefinieerd voor aanvullende pensioenregelingen. De invoering van het reeds genoemde plafond op looninkomen dat gekoppeld is aan het socialezekerheidspensioen dient meer armslag te bieden voor particuliere

pensioenvoorzieningen. Om de toegang tot aanvullende pensioenvoorzieningen te vergemakkelijken, voorziet de nieuwe kaderwetgeving inzake de sociale zekerheid in betere voorwaarden voor de verwerving van aanvullende pensioenrechten alsmede in de invoering van het beginsel van overdraagbaarheid.

Conclusie

Ofschoon het waarborgen van toereikende pensioenen een belangrijke uitdaging blijft, zouden recente maatregelen om de minimumpensioenen te verhogen spoedig het armoederisico moeten verminderen. De verbeterde flexibiliteit in de opties voor pensionering alsmede de mogelijkheid hogere pensioenrechten te verkrijgen door uitstel van pensionering zouden moeten zorgen voor toereikender pensioeninkomens voor ouderen met arbeidskansen. Daarnaast zullen completere verzekeringsloopbanen van personen met beter betaalde banen resulteren in hogere pensioenen voor nieuwe generaties van gepensioneerden.

Met de laatste pensioenhervorming is ook vooruitgang geboekt in de aanpak van het financieringsprobleem van het pensioenstelsel. In het nationale strategische verslag wordt uiteengezet hoe Portugal deze uitdaging het hoofd zal bieden tot omstreeks 2030. Hoe de tekorten in de sociale zekerheid daarna aangepakt moeten worden, blijft echter in het ongewisse. Het beperkte effect van de recente hervormingen op de geraamde stijging van de overheidsuitgaven voor pensioenen biedt aanleiding tot verdere hervormingen, waarbij rekening moet worden gehouden met het feit dat het problematisch zal blijven evenwicht te brengen in de overheidsbegroting. In dit verband lijken er ook kansen te liggen voor de ontwikkeling van particuliere pensioenvoorzieningen. Het blijft echter twijfelachtig of de modernisering van het wettelijk kader voor particulieren (met inbegrip van de regels ten aanzien van opbouw en overdraagbaarheid) voldoende ruimte zal bieden om bedrijfspensioenregelingen een volwaardige rol te laten spelen.

Achtergrondstatistiek

	P						EU15						
Recente inkomenssituatie (ECHP-gegevens van 1999)													
	Totaal		Mannen		Vrouwen		Totaal		Mannen		Vrouwen		
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	
Armoederisicopercentage ¹ (op 50% van de mediaan)	12	22	12	18	12	25	11	12	10	9	12	13	
Armoederisicopercentage ¹ (op 60% van de mediaan)	18	33	18	30	19	36	17	20	17	17	18	22	
Ongelijkheid van de inkomensverdeling ¹	6,4	5,8					5,1	4,5					
Inkomen van 65+ers in verhouding tot het inkomen van personen tussen 0-64 ¹	0,76		0,80		0,73		0,88		0,92		0,86		
Langetermijnvooruitzichten voor uitgaven aan overheidspensioenen (EPC 2001)													
	Niveau			% toename 2000-50	Niveau			% toename 2000-50					
	2000	2020	2050		2000	2020	2050						
Afhankelijkheidsratio van ouderen ²	22,6	27,5	46,0	104,0	24,2	32,2	49,0	100,0					
Uitgaven aan overheidspensioenen,% van BBP ³	9,8	13,1	13,2	34,7	10,4	11,5	13,3	27,9					
Factoren van invloed op de ontwikkeling van de overheidspensioenen (2000- 2050) ³	Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP				Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP								
<i>Demografische afhankelijkheid</i>					6,7					6,4			
<i>+ Arbeidsparticipatie</i>					-1,1					-1,1			
<i>+ Rechthebbenden</i>					-2,4					0,6			
<i>+ Uitkeringsniveau</i>					0,1					-2,8			
<i>= Totaal (inclusief overige)</i>					3,3					3,1			
Uitgaven aan pensioenen volgens ESSPROS ⁴ (1999)					10,1					12,7			
Beleidsruimte voor het verzekeren van houdbare pensioenen													
<i>Arbeidsparticipatie (2001)</i>	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	
Participatiegraad (15-64) ⁵	68,9	76,9	61,1	63,9	73,0	54,9	68,9	76,9	61,1	63,9	73,0	54,9	
Participatiegraad (55-64) ⁵	50,3	61,6	40,6	38,5	48,6	28,8	50,3	61,6	40,6	38,5	48,6	28,8	
Effectieve leeftijd van uittreding uit de arbeidsmarkt ⁶	64,5	64,0	64,2	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	64,5	64,0	64,2	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	
<i>Overheidsfinanciën (2001) ⁷</i>													
Staatsschuld,% van BBP				55,5							62,8		
Begrotingsevenwicht,% van BBP				-4,2							-0,8		
Noten:													
1. Bron: ECHP-UDB, Eurostat, versie van december 2002. Gegevens voor het VK zijn voorlopig. De parameters voor de Spaanse gegevens worden gecorrigeerd. De gegevens voor Zweden hebben uitsluitend betrekking op personen jonger dan 85 jaar; zie noot over methodologie.													
2. Bron: EUROSTAT, demografische verwachtingen. Aantal 65+ers als percentage van het aantal personen tussen 15-64.													
3. Bron: Comité voor Economische Politiek, verslag over 'Budgetary challenges posed by ageing populations', 24 oktober 2001. Zie noot over methodologie.													
4. Bron: ESSPROS, EUROSTAT; zie noot over methodologie.													
5. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001.													
6. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001. De rekenmethode is nog niet definitief.													
7. Bron: Europese Commissie, DG ECFIN.													

FINLAND

Belangrijkste kenmerken van het pensioenstelsel

De eerste pijler omvat een verplichte wettelijke pensioenvoorziening in de vorm van een openbaar basispensioen dat een minimuminkomen moet garanderen voor alle gepensioneerden alsmede een loongebonden pensioenregeling waarmee werknemers na pensionering hun levensstandaard op een redelijk niveau kunnen handhaven. Deze twee regelingen kunnen worden aangevuld met vrijwillige pensioenarrangementen. De openbare pensioenregeling biedt een op ingezetenschap gebaseerd minimumpensioen (er geldt een eis van 40 jaar ingezetenschap) dat kan oplopen tot €488 per maand. Het openbare pensioen daalt naarmate het andere pensioen van de betreffende persoon stijgt. In 2001 werd slechts aan 10% van alle gepensioneerden een volledig openbaar pensioen uitgekeerd, terwijl aan 55% van de gepensioneerden een inkomens- en vermogensgebonden aanvulling op het loongebonden pensioen werd uitgekeerd. Het aandeel van de gepensioneerden aan wie enkel een openbaar basispensioen wordt uitgekeerd, vertoont een dalende lijn.

De loongebonden pensioenen betreffen pensioenen op verzekeringsbasis en gelden voor alle loon- en salaristrekken en zelfstandigen zonder dat er een inkomensplafond wordt gehanteerd. Momenteel beginnen mensen vanaf hun 23^e met de opbouw van een oudedagspensioen tegen een percentage van 1,5% per jaar tot hun 60^e, waarna dit percentage tot 2,5% wordt opgehoogd en waarbij een maximale opbouwperiode geldt van 40 jaar (regels die in 2005 worden gewijzigd). Er wordt gestreefd naar een (maximum) vervangingspercentage van 60%. Het pensioen wordt berekend op basis van de gemiddelde verdiensten over de laatste 10 jaar in iedere afzonderlijke arbeidsverhouding (te baseren op de volledige arbeidsloopbaan met ingang van 2005). Aan het einde van 2000 bedroeg het gemiddelde totale pensioen voor gepensioneerden (inclusief de overlevingspensioenen) circa €962 per maand, wat gelijk staat aan 47% van de gemiddelde verdiensten van loontrekkers. Er is daarbij sprake van genderongelijkheid (€1.151 voor mannen, €841 voor vrouwen) wat te verklaren is doordat vrouwen gemiddeld minder verdienen dan mannen (80%), in het verleden minder op de arbeidsmarkt hebben geparticipeerd en meer breuken hebben in hun loopbaan. De openbare pensioenen houden gelijke tred met de consumentenprijzen en de loongebonden pensioenen zijn gekoppeld aan een gewogen index die gebaseerd is op consumentenprijzen en looninkomen.

Tegenwoordig komt men op 60-jarige leeftijd in aanmerking voor een werkloosheidspensioen of een vervroegd pensioen. Op 56-jarige leeftijd komt men in aanmerking voor een deeltijdpensioen. Er gelden verschillende uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en vervroegde en gedeeltelijke uittreding voordat de leeftijd van 65 is bereikt. Arbeidsongeschiktheid is de meest voorkomende reden voor vervroegd pensioen. In 2000 spendeerde Finland ongeveer 1% van het BBP aan herintegratiemaatregelen om de arbeidsgeschiktheid te behouden en te bevorderen.

Loongebonden pensioenen worden deels gefinancierd uit pensioenfondsen. Ten behoeve van werknemers uit de particuliere sector worden deze fondsen beheerd door particuliere pensioeninstellingen voor werknemers die elkaar beconcurreren op basis van klantenservice en rendement op beleggingen. Wel dienen deze instellingen zich te houden aan een gedetailleerd kader van regelgeving. Een waarborgregeling verzekert de uitbetaling van uitkeringen bij insolventie van een pensioeninstelling. Daarnaast zijn er ten behoeve van

plaatselijke overheden en overheidspensioenen reservefondsen opgericht om de financiering naar het niveau te tillen dat geldt voor de pensioenregelingen van de particuliere sector. De reserves van de eerste pijler bedroegen in totaal 60% van het BBP in 1999 en dit getal zal naar verwachting stijgen tot bijna 80% van het BBP in 2030.

Dankzij de uitgebreide dekking die de wettelijke regeling biedt, is de vraag naar vrijwillige aanvullende pensioenvoorzieningen zeer beperkt. De uitkeringen die op grond van de regelingen in de tweede en de derde pijler worden verstrekt bedroegen 4% van alle pensioenuitkeringen. De bijdragen aan deze regelingen bedroegen 6% van alle pensioenbijdragen in 1999.

Uitdagingen

In algemene lijnen wordt het armoederisico voor ouderen laag gehouden door het wettelijke pensioenstelsel. Het inkomenspeil van gepensioneerden is vergelijkbaar met dat van de overige bevolking, en in Finland was het armoederisico voor ouderen aan het einde van de jaren '90 een van de laagste in de EU. Desalniettemin lijkt er een zeker armoederisico te bestaan voor hoogbejaarde vrouwen. Door de opzet van het pensioenstelsel nemen de pensioenrechten van mensen met lage inkomens maar nauwelijks toe via hun bijdragen aangezien het niveau van hun openbare pensioen daalt bij stijgende loongebonden pensioenen.

De belangrijkste uitdaging op het vlak van financiële houdbaarheid vloeit voort uit een vergrijzende bevolking, de nadering van de pensioengerechtigde leeftijd van de babyboomers, de gestegen levensverwachting en het lage geboortecijfer. Het aantal mensen ouder dan de pensioengerechtigde leeftijd zal na 2020 in rap tempo toenemen en in 2030 zal een kwart van de Finse bevolking minstens 65 jaar oud zijn. Het demografische probleem verergert doordat er onvoldoende werkgelegenheid wordt gecreëerd. De huidige totale arbeidsparticipatiegraad is 67,7%, maar voor personen in de leeftijd tussen 55 en 64 jaar bedraagt dat cijfer slechts 46%. 86% van de Finse bevolking gaat met vervroegd pensioen en de effectieve pensioenleeftijd is niet hoger dan 59 jaar. Het terugdringen van vervroegde pensionering vergt krachtige stimulansen, die evenzeer nodig zijn om de arbeidsgeschiktheid op peil te houden. Tenzij men erin slaagt meer evenwicht te brengen in de verhouding tussen werkenden en gepensioneerden door het voeren van een doeltreffend arbeidsparticipatiebeleid gericht op werklozen en personen in oudere leeftijdscategorieën, zal altijd het risico blijven bestaan dat de fiscale druk onhoudbare vormen aanneemt.

De uitgaven voor socialezekerheidspensioenen beliepen 11,3% van het BBP in 2000 en volgens het Comité voor Economische Politiek zullen die uitgaven stijgen naar 16% in 2040, waarna dit cijfer relatief stabiel zal blijven tot 2050. Er is geraamd dat de uitgaven voor loongebonden pensioenen met 6 procentpunten van het BBP zullen stijgen, hetgeen een verhoging van de bijdragevoet impliceert met 10 procentpunten. De uitgaven voor de openbare pensioenen zullen met ongeveer 1 procentpunt van het BBP dalen, wat voornamelijk te danken is aan de volwassenwording van de loongebonden regeling. Die regeling zal ervoor zorgen dat de behoefte aan inkomens- en vermogensgebonden garantiépensioenen zal afnemen. De indexering van het openbare pensioen aan het prijspeil zou de stijging eveneens moeten beperken.

In 2001 en 2002 zijn de meest recente hervormingen doorgevoerd met betrekking tot de pensioenregelingen voor de particuliere sector. Van die hervormingen wordt verwacht dat ze de stijging van de pensioenuitgaven in verhouding tot het BBP aanzienlijk zullen

verminderen. Dit is in hoge mate te danken aan het feit dat de drempel voor toegang tot vervroegd pensioen is verhoogd en sterkere prikkels zijn ingevoerd om langer door te werken, waardoor de premiebasis is verstevigd. De mate waarin de bijdragevoet (in verhouding tot de lonen) verhoogd zou moeten worden om het financieel evenwicht te handhaven wordt derhalve geschat op 5 procentpunten. Ondanks deze vorderingen is het nodig de overige financiële uitdagingen het hoofd te bieden en navenant in te grijpen in de regelingen voor de publieke sector.

Een opeenvolging van wetten en amendementen heeft enerzijds de regelgeving voor loongebonden pensioenen zeer complex gemaakt maar anderzijds de verschillende regelingen dichter bij elkaar gebracht, wat mogelijkheden schept voor verdere stroomlijning en modernisering. De wetgeving is erbij gebaat als zij vereenvoudigd en geconsolideerd zou worden via harmonisering van de interne operationele beginselen van de pensioenregelingen. Een belangrijke uitdaging op het vlak van modernisering zou zijn het pensioenstelsel zodanig in te richten dat de regelingen automatisch aangepast worden bij wijzigende omstandigheden.

Inspelen op de uitdagingen

In de jaren '90 zijn een aantal hervormingsmaatregelen getroffen die ertoe strekten de pensioenuitgaven in de toekomst te beteugelen. Die maatregelen waren onder andere bedoeld om de overlevingspensioenen aan te passen aan de individuele pensioenen, om de openbare pensioenen op één lijn te brengen met die van de particuliere sector, om de leeftijdsondergrens voor vervroegde uittreding te verhogen, om de loonperiode voor de pensioenberekening van 4 naar 10 jaar uit te breiden, en om een lager gewicht toe te kennen aan de verdiensten in de index die voor pensioenaanpassing wordt gebruikt. Geschat wordt dat deze maatregelen uit de jaren '90 met betrekking tot de openbare pensioenregelingen de pensioenuitgaven van de overheid zullen verminderen met bijna een vijfde van het geraamde uitgavenniveau voor 2040 bij een ongewijzigd beleidsscenario en met naleving van de regels die vanaf 1990 van kracht zijn.

Daarnaast is onlangs de laatste hand gelegd aan beleidsmaatregelen voor de tenuitvoerlegging van het hervormingspakket van 2001. Met dit pakket wordt beoogd vervroegde pensionering te ontmoedigen en uitstel van pensionering aan te moedigen. Enkele maatregelen hiertoe behelzen: er wordt een regeling ingevoerd voor flexibele pensionering tussen 62 en 68 jaar, gepaard gaand met een hogere opbouw van pensioenrechten voor de latere arbeidsjaren; de leeftijd die recht geeft op een deeltijdpensioen wordt verhoogd van 56 naar 58 jaar in verband waarmee een lager opbouwpercentage wordt gehanteerd; de leeftijdsondergrens voor de opbouw van pensioenrechten wordt verlaagd van 23 naar 18 jaar; de regeling inzake werkloosheidspensioenen wordt geleidelijk afgeschaft (in de periode 2009-2014); en de regeling inzake individuele vervroegde pensionering wegens arbeidsongeschiktheid wordt afgeschaft in 2003.

In september 2002 heeft de regering een wetsontwerp ingediend, berustend op een overeenkomst tussen de regering en de sociale partners, inzake aanvullende maatregelen op de pensioenhervorming van 2001 waarvan de meeste vanaf 1 januari 2005 ingevoerd zouden moeten worden. De berekening van de pensioenuitkeringen zal gebaseerd worden op het loon dat men tijdens de gehele loopbaan heeft verdiend, waarbij voor de aanpassing een

verbeterde gewogen index wordt gehanteerd (loon/prijs-verhouding van 80/20% in plaats van de oorspronkelijke 50/50%); voorts wordt de pensioenopbouw voor oudere werknemers verhoogd (1,9% per jaar tussen hun 53^e en 62^e en 4,5% tussen hun 63^e en 68^e in plaats van het gebruikelijke opbouwpercentage van 1,5%); vervroegde pensionering vóór de leeftijd van 62 wordt afgeschaft; de bijdragevoet voor werknemers ouder dan 53 zal met 30% worden verhoogd; het vervangingspercentageplafond van 60% zal worden afgeschaft; de uitkeringen worden aangepast conform de levensverwachting (per 2009); er zal pensioenopbouw plaatsvinden in periodes zonder verdiensten vanwege de zorg voor kinderen, werkloosheid, opleiding, ziekte en herintegratie; en, ten slotte, zal het financieringspeil van het pensioenstelsel opgehoogd worden om de premieontwikkeling te beheersen.

Het streven is de arbeidsparticipatie van oudere werknemers op te trekken van 46% in 2001 naar 55% in 2010 waardoor de effectieve pensioneringsleeftijd met twee jaar zou stijgen. Nieuwe ramingen over het effect van de laatste hervormingen duiden er echter op dat de effectieve pensioneringsleeftijd tot 2050 met slechts drie jaar zal stijgen; een stijging die overigens pas echt zichtbaar wordt na 2015. Gezien de doelstelling van de regering inzake de effectieve pensioneringsleeftijd (beoogde verhoging met 2-3 jaar) en de arbeidsparticipatiegraad van oudere werknemers is dat effect onvoldoende, waardoor het wenselijk zou zijn meer vaart te zetten achter de tenuitvoerlegging van de hervormingen.

De algemene strategie van de regering om de forse uitgavendruk van de pensioenen te verminderen berust op het veiligstellen van economische groei, een verlaging van de staatsschuld, een verhoging van de pensioenreservefondsen (bovenop de wettelijke financieringseis), alsmede een groeiende arbeidsproductiviteit (wat meer invloed zou hebben op de groei van de pensioenuitgaven uitgedrukt in een percentage van het BBP dan een groei van de werkgelegenheid) en arbeidsparticipatie, met name onder oudere werknemers, wat gepaard zou gaan met een verhoging van de effectieve pensioneringsleeftijd. Deze strategie vereist voornamelijk dat de overheidsfinanciën verschillende decennia lang hoge en continue overschotten te zien geven.

Conclusie

Finland heeft flinke vooruitgang geboekt in de aanpak van de grote pensioenuitdaging, die behelst dat het pensioenstelsel financieel houdbaar blijft terwijl tegelijkertijd toereikende pensioenen worden gewaarborgd, waarbij ouderen een laag armoederisico lopen en het stelsel wordt aangepast aan veranderingen in de samenleving.

Met de hervormingen van 2001 en 2002 zijn belangrijke stappen in de goede richting gezet. De periode van de uitvoering is echter dermate lang dat het effect van de hervormingen op de pensioenuitgaven pas ná de pensioneringsgolf van de babyboomers merkbaar zal zijn. Dat betekent dat de meeste babyboomers een beroep kunnen blijven doen op de bestaande regelingen voor vervroegd pensioen. De verwachting is dat de uitgaven voor socialezekerheidspensioenen zullen stijgen. Voorts leunt de algemene strategie in zeer hoge mate op de langdurige handhaving van grote overschotten in de algemene overheidsfinanciën.

Achtergrondstatistiek

	FIN						EU15							
Recente inkomenssituatie (ECHP-gegevens van 1999)														
	Totaal		Mannen		Vrouwen		Totaal		Mannen		Vrouwen			
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+		
Armoederisicopercentage ¹ (op 50% van de mediaan)	5	6	5	1	6	8	11	12	10	9	12	13		
Armoederisicopercentage ¹ (op 60% van de mediaan)	10	17	9	9	10	23	17	20	17	17	18	22		
Ongelijkheid van de inkomensverdeling ¹	3,4	2,9					5,1	4,5						
Inkomen van 65+ers in verhouding tot het inkomen van personen tussen 0-64 ¹	0,78		0,86		0,74		0,88		0,92		0,86			
Langetermijnvooruitzichten voor uitgaven aan overheidspensioenen (EPC 2001)														
	Niveau			% toename 2000-50	Niveau			% toename 2000-50						
	2000	2020	2050		2000	2020	2050							
Afhankelijkheidsratio van ouderen ²	22,1	35,5	44,0	98,0	24,2	32,2	49,0	100,0						
Uitgaven aan overheidspensioenen,% van BBP ³	11,3	12,9	15,9	40,7	10,4	11,5	13,3	27,9						
Factoren van invloed op de ontwikkeling van de overheidspensioenen (2000- 2050) ³	Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP				Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP									
<i>Demografische afhankelijkheid</i>					6,6					6,4				
<i>+ Arbeidsparticipatie</i>					-0,1					-1,1				
<i>+ Rechthebbendene</i>					-1,3					0,6				
<i>+ Uitkeringsniveau</i>					-0,1					-2,8				
<i>= Totaal (inclusief overige)</i>					5,0					3,1				
Uitgaven aan pensioenen volgens ESSPROS ⁴ (1999)					11,2					12,7				
Beleidsruimte voor het verzekeren van houdbare pensioenen														
<i>Arbeidsparticipatie (2001)</i>	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen		
Participatiegraad (15-64) ⁵	68,1	70,9	65,4	63,9	73,0	54,9	63,9	73,0	54,9	63,9	73,0	54,9		
Participatiegraad (55-64) ⁵	45,7	46,7	44,8	38,5	48,6	28,8	38,5	48,6	28,8	38,5	48,6	28,8		
Effectieve leeftijd van uittreding uit de arbeidsmarkt ⁶	62,2	62,4	61,6	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.		
<i>Overheidsfinanciën (2001)⁷</i>														
Staatsschuld,% van BBP					43,4					62,8				
Begrotingsevenwicht,% van BBP					4,9					-0,8				
Noten:														
1. Bron: ECHP-UDB, Eurostat, versie van december 2002. Gegevens voor het VK zijn voorlopig. De parameters voor de Spaanse gegevens worden gecorrigeerd. De gegevens voor Zweden hebben uitsluitend betrekking op personen jonger dan 85 jaar; zie noot over methodologie.														
2. Bron: EUROSTAT, demografische verwachtingen. Aantal 65+ers als percentage van het aantal personen tussen 15-64.														
3. Bron: Comité voor Economische Politiek, verslag over 'Budgetary challenges posed by ageing populations', 24 oktober 2001. Zie noot over methodologie.														
4. Bron: ESSPROS, EUROSTAT; zie noot over methodologie.														
5. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001.														
6. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001. De rekenmethode is nog niet definitief.														
7. Bron: Europese Commissie, DG ECFIN.														

ZWEDEN

Belangrijkste kenmerken van het pensioenstelsel

In 1999 is voor de eerste pijler een nieuw stelsel ingevoerd dat een loongebonden (premie)regeling en een gegarandeerd oudedagspensioen (premienvrij) omvat. Voor de premies ter financiering van de inkomensgebonden regeling wordt een bijdragevoet gehanteerd van 18,5% over het gedurende de gehele loopbaan verdiende salaris dat als pensioengrondslag wordt aangemerkt. 16 procentpunten van de bijdrage worden gebruikt voor omslagfinanciering waarbij de opbouw plaatsvindt tegen een gegeven rentepercentage en een fictief pensioenkapitaal wordt verkregen (waarvan de opbouw het salaris ruwweg volgt). 2,5 percentagepunten worden geïnvesteerd in een fonds of in verschillende fondsen uitgekozen door de deelnemer aan de regeling (de zogenaamde premiepensioenregeling). De loongebonden pensioenregeling staat los van de overheidsbegroting. Er wordt van uitgegaan dat deze regeling enkel via bijdragen wordt gefinancierd waarbij de bijdragevoet gehandhaafd moet worden op 18,5%. Het fictieve omslagbedrag alsmede het kapitaal dat in het kader van de premiepensioenregeling is opgebouwd worden bij pensionering omgezet in een pensioen waarvan het bedrag afhangt van de gemiddelde levensverwachting op de pensioendatum.

Het gegarandeerde oudedagspensioen is een minimumpensioen voor 65+ers die 40 jaar ingezetene zijn geweest van Zweden. Het is een aanvulling op de pensioenrechten die op grond van de wettelijke loongebonden pensioenregeling worden verkregen tot het gegarandeerde bedrag. Het oudedagspensioen wordt gefinancierd uit de belastingen. Een nieuwe vorm van inkomens- en vermogensgebonden steun aan ouderen die geen recht hebben op het garantiemensioen (voornamelijk immigranten) zal in 2003 worden ingevoerd. Voorts dragen inkomens- en vermogensgebonden huisvestingstoelagen aanzienlijk bij aan het inkomen van veel gepensioneerden.

De tweede pijler omvat grootschalige CAO-pensioenregelingen waaronder ongeveer 90% van de werknemers vallen. De bijdragen liggen standaard tussen de 2 en 5% van de lonen. Oorspronkelijk werden vaste bedragenregelingen gehanteerd maar tegenwoordig worden steeds vaker beschikbarepremierregelingen aangeboden. In 2000 bedroegen de pensioenuitkeringen uit deze regelingen 14% van de totale pensioenuitgaven.

Regelingen uit de derde pijler droegen voor ongeveer 5% bij aan de totale pensioenuitgaven in 2000. Dit soort vrijwillige particuliere pensioenregelingen is fiscaal aftrekbaar.

Uitdagingen

De geraamde stijging van de afhankelijkheidsratio van ouderen is voor Zweden veel lager dan voor de EU in haar geheel. Daar komt bij dat de inrichting van het nieuwe pensioenstelsel de toekomstige groei van de pensioenuitgaven binnen de perken zal houden. De uitgaven voor de openbare oudedagspensioenen zullen naar verwachting stijgen van 9% van het BBP in 2000 naar 11,4% in 2040. Daarna zal een daling inzetten. Het gaat om een verhoudingsgewijs lichte stijging die geen grote financiële obstakels zal opwerpen.

De arbeidsparticipatie van oudere werknemers is de hoogste van de EU. Vervroegde uittreding vormt geen groot probleem. Het aantal werknemers met ziekteverlof is de laatste

jaren echter snel gestegen, wat vragen doet rijzen omtrent de werkomgeving van oudere werknemers.

Aangezien het garantiépensioen alleen gekoppeld is aan de prijsindex zal een reële inkomensgroei een breder wordende inkomenskloof tot gevolg hebben tussen enerzijds loontrekkers en gepensioneerden met loongebonden pensioenen boven het garantieniveau, en anderzijds gepensioneerden die enkel recht hebben op het garantiépensioen. Op de lange termijn zou dit kunnen leiden tot een stijging van het relatieve armoederisico, tenzij de afhankelijkheid van het garantiépensioen verminderd kan worden door de toegang tot loongebonden pensioenen te verbreden. Met name vrouwen kunnen het slachtoffer worden van een dergelijke ontwikkeling aangezien zij gewoonlijk minder verdienen dan mannen. Daarnaast lopen als gevolg van lagere overlevingspensioenen oudere vrouwen eerder het risico te worden blootgesteld aan een scherpe daling van hun levensstandaard na verlies van hun partner dan mannen.

Inspelen op de uitdagingen

Het antwoord op de uitdaging van de vergrijzing en bepaalde onrechtvaardigheden in de oorspronkelijke vaste bedragenregeling (hogere pensioenen voor mensen met een afwijkend loonprofiel die echter dezelfde bijdragen leveren) bestond uit een veelomvattende herinrichting van het pensioenstelsel in 1999, dat volledig in werking zal treden in 2003. De loongebonden regeling is gericht op volledige actuariële neutraliteit. Elementen op herverdelingsgebied omvatten pensioentegoeden voor werklozen of voor ouders met een kind gedurende de eerste vier zorgjaren alsmede het garantiépensioen. Ze worden gefinancierd uit de algemene begroting.

Teneinde de uitdaging van financiële houdbaarheid het hoofd te bieden, is er een automatisch evenwichtsmechanisme in de loongebonden pensioenregeling geïntegreerd. Dit mechanisme, dat bedoeld is om de bijdragevoet permanent op 18,5% van de lonen te handhaven, treedt in werking na bijstelling van de index die wordt toegepast op het fictieve pensioenkapitaal van het omslagdeel. Als de bijdragebasis van het systeem verslechtert als gevolg van economische tegenwind of ongunstige demografische ontwikkelingen, wordt de index naar beneden bijgesteld. Voorts wordt bij de conversie van het fictieve pensioenkapitaal rekening gehouden met de levensverwachting op de pensioneringsdatum, waardoor een belangrijke oorzaak van een stijging in de pensioenuitgaven geneutraliseerd wordt.

Daarnaast maakt een aanzienlijk bufferfonds dat al in 1960 is opgericht om de schommelingen in de stroom van pensioenbijdragen en -uitkeringen te nivelleren, het eenvoudiger om in te spelen op de uitdaging van financiële houdbaarheid. Dit bufferfonds zal naar verwachting een bijdrage leveren aan de financiering van het pensioenstelsel op lange termijn. De beschikbare middelen in het fonds beliepen in 2001 26% van het BBP.

Alle financiële risico's in verband met de nieuwe loongebonden pensioenregeling (hoge ouderdom, dalende premiebasis) worden door de begunstigden gedragen. Er wordt evenwel een hoge mate van flexibiliteit geboden. Zo heeft men keuze uit bepaalde pensioneringsleeftijden en bestaat de mogelijkheid inkomen uit werk te combineren met een volledig of gedeeltelijk pensioen. Actuariële neutraliteit biedt individuen de gelegenheid hun loopbaan zodanig te plannen dat zij een toereikend pensioen verwerven en zorgt daarmee voor een sterke stimulans van de arbeidsparticipatiegraad van oudere werknemers (die al het hoogste is van de EU). Het is dan wel noodzakelijk om de inzetbaarheid en de

arbeidsgeschiktheid op peil te gehouden. Met een uitgebreid programma waarmee wordt gestreefd de gezondheid tijdens het werkzame leven te bevorderen tracht de regering momenteel iets te doen aan de stijging van het ziekteverzuim. Als blijkt dat een groot aantal mensen door arbeidsongeschiktheid niet in staat is toereikende pensioenrechten op te bouwen, worden de financiële risico's afgewenteld op de algemene begroting (via het garantiépensioen voor arbeidsongeschiktheidspensioenen).

De Zweedse hervormingen zijn gebaseerd op een brede politieke consensus en gaan gepaard met uitgebreide inspanningen om de informatievoorziening naar de deelnemers aan pensioenregelingen te verbeteren. Zo ontvangen zij jaarlijks een overzicht van hun pensioenkapitaal en een prognose van hun toekomstige pensioen onder verschillende aannames (groeipercentage, rendement, pensioenleeftijd).

Conclusie

Het herziene pensioenstelsel van Zweden moet in staat worden geacht op financieel houdbare wijze toereikende pensioenen te verzekeren. Dat is te danken aan de opzet van het stelsel en aan de ingebouwde mechanismen die bedoeld zijn om in te spelen op economische en demografische ontwikkelingen. Daarnaast zorgt het stelsel voor een eerlijke verdeling van de financiële verantwoordelijkheid tussen generaties en beantwoordt het aan de eisen van de moderne tijd doordat het goed is aangepast aan flexibele arbeidspatronen. De uit de belasting gefinancierde solidariteitselementen zijn op dit moment solide. Hieronder vallen garantiépensioenen, arbeidsongeschiktheids- en overlevingspensioenen en pensioentegoeden gekoppeld aan de loongebonden regeling tijdens loopbaanonderbrekingen als gevolg van werkloosheid, ouderschapsverlof, enzovoort). Er kan echter worden verwacht dat het garantiépensioen zal achterblijven bij de loonontwikkeling. Bedrijfspensioenregelingen op basis van collectieve overeenkomsten zijn goed ontwikkeld en kunnen een aanzienlijke bijdrage leveren aan het inkomensbehoud na pensionering.

Achtergrondstatistiek

	S						EU15						
Recente inkomenssituatie (ECHP-gegevens van 1999)													
	Totaal		Mannen		Vrouwen		Totaal		Mannen		Vrouwen		
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	
Armoederisicopercentage ¹ (op 50% van de mediaan)	5	3	6	2	5	3	11	12	10	9	12	13	
Armoederisicopercentage ¹ (op 60% van de mediaan)	10	8	10	6	9	10	17	20	17	17	18	22	
Ongelijkheid van de inkomensverdeling ¹	3,2	2,9					5,1	4,5					
Inkomen van 65+ers in verhouding tot het inkomen van personen tussen 0-64 ¹	0,83		0,92		0,78		0,88		0,92		0,86		
Langetermijnvooruitzichten voor uitgaven aan overheidspensioenen (EPC 2001)													
	Niveau			% toename 2000-50	Niveau			% toename 2000-50					
	2000	2020	2050		2000	2020	2050						
Afhankelijkheidsratio van ouderen ²	26,9	34,5	42,0	58,0	24,2	32,2	49,0	100,0					
Uitgaven aan overheidspensioenen,% van BBP ³	9,0	10,7	10,7	18,9	10,4	11,5	13,3	27,9					
Factoren van invloed op de ontwikkeling van de overheidspensioenen (2000- 2050) ³	Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP				Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP								
<i>Demografische afhankelijkheid</i>					3,9	6,4							
<i>+ Arbeidsparticipatie</i>					-0,5	-1,1							
<i>+ Rechthebbenden</i>					0,8	0,6							
<i>+ Uitkeringsniveau</i>					-2,6	-2,8							
<i>= Totaal (inclusief overige)</i>					1,7	3,1							
Uitgaven aan pensioenen volgens ESSPROS ⁴ (1999)					12,2	12,7							
Beleidsruimte voor het verzekeren van houdbare pensioenen													
<i>Arbeidsparticipatie (2001)</i>	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen							
Participatiegraad (15-64) ⁵	71,7	73,0	70,4	63,9	73,0	54,9							
Participatiegraad (55-64) ⁵	66,5	69,1	63,8	38,5	48,6	28,8							
Effectieve leeftijd van uittreding uit de arbeidsmarkt ⁶	63,2	63,3	62,7	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.							
<i>Overheidsfinanciën (2001) ⁷</i>													
Staatsschuld,% van BBP				56,6				62,8					
Begrotingsevenwicht,% van BBP				4,8				-0,8					
Noten:													
1. Bron: ECHP-UDB, Eurostat, versie van december 2002. Gegevens voor het VK zijn voorlopig. De parameters voor de Spaanse gegevens worden gecorrigeerd. De gegevens voor Zweden hebben uitsluitend betrekking op personen jonger dan 85 jaar; zie noot over methodologie.													
2. Bron: EUROSTAT, demografische verwachtingen. Aantal 65+ers als percentage van het aantal personen tussen 15-64.													
3. Bron: Comité voor Economische Politiek, verslag over ' <i>Budgetary challenges posed by ageing populations</i> ', 24 oktober 2001. Zie noot over methodologie.													
4. Bron: ESSPROS, EUROSTAT; zie noot over methodologie.													
5. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001.													
6. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001. De rekenmethode is nog niet definitief.													
7. Bron: Europese Commissie, DG ECFIN.													

VERENIGD KONINKRIJK

Belangrijkste kenmerken van het pensioenstelsel

De eerste pijler van het pensioenstelsel in het VK bestaat uit een forfaitair basispensioen en een loongebonden aanvullend pensioen (*State Second Pension*). Dit pensioenstelsel dient ter vervanging van het vroegere *State Earnings-Related Pension Scheme (SERPS)* dat in 1978 werd ingevoerd. Deze twee regelingen van de eerste pijler worden gefinancierd uit loongebonden sociale verzekeringspremies. De pensioenleeftijd is 65 voor mannen 60 voor vrouwen. Er is wetgeving ingevoerd die voorziet in een gelijktrekking van de pensioengerechtigde leeftijd op 65 jaar in 2020. Om in aanmerking te komen voor een volledig forfaitair pensioen moeten mannen 44 jaar en vrouwen 39 jaar sociale verzekeringspremies betaald hebben. Vervroegde pensionering is niet mogelijk; wel kan pensionering uitgesteld worden om later een hogere pensioenuitkering te krijgen (7½% per opgeschort pensioenjaar).

Een uniek kenmerk van het pensioenstelsel in het VK is dat men zich kan onttrekken aan de loongebonden component van de eerste pijler, die op omslagbasis wordt gefinancierd. Men moet dan wel pensioendekking hebben via een bedrijfspensioenregeling of een particuliere pensioenverzekering op basis waarvan een pensioenuitkering wordt verstrekt gelijk aan of hoger dan de uitkering die de loongebonden component van het wettelijke stelsel biedt. Ongeveer 60% van de werknemers heeft voor deze optie gekozen en hoeft daarom minder sociale verzekeringspremies te betalen.

Gewoonlijk wordt het opzetten van bedrijfspensioenfondsen door ondernemingen afzonderlijk geregeld. Het gaat daarbij in het algemeen om regelingen van het vaste bedragtype waarbij pensioenen worden verstrekt op basis van het aantal dienstjaren en het eindsalaris. Er zijn echter tekenen die wijzen op een toename van het aantal beschikbarepremieregelingen. Ongeveer 44% van de beroepsbevolking betaalde in 2000/01 bijdragen aan een bedrijfspensioenfonds of een particulier pensioenfonds, 60% van de pensioenuitkeringshouders verwierf inkomen uit een bedrijfspensioenregeling en 71% had een beleggingsinkomen (inclusief persoonlijke pensioenen).

In 1988 werden voor particulieren de *personal pensions* ingevoerd om een tweede pensioen te kunnen bieden aan mensen die geen toegang hadden tot een bedrijfspensioenregeling of die regelmatig van baan veranderden (vóór 1988 werden pensioencontracten afgesloten op basis van jaaruitkeringen (*Retirement Annuity Contracts*) met vergelijkbare voorzieningen als bij deze persoonlijke pensioenen). 12% van de werknemers en 44% van de zelfstandigen bouwt een persoonlijk pensioen op. Om tweede pensioenen voor particulieren aantrekkelijker te maken, zijn in april 2001 de *Stakeholder Pensions* ingevoerd. Dit soort pensioenen biedt enkelvoudige, lage kostenpercentages (maximaal 1% van de fondswaarde per jaar), flexibiliteit voor de deelnemers, die zelf hun bijdrageniveau kunnen kiezen of zonder financiële consequenties van regeling kunnen veranderen, vereenvoudigde belastingarrangementen met een bijdragelimiet van £3.600 op jaarbasis en is voor het eerst toegankelijk voor niet-loontrekkers. In maart 2002 waren 815.000 *stakeholder pensions* verkocht.

In het kader van de premievrije minimuminkomengarantie (MIG) wordt inkomens- en vermogensgebonden steun verleend aan 60+ers. Personen die de inkomens- en vermogenstoets doorstaan, komen in aanmerking voor een weekinkomen van ten minste

£ 98,15, een bedrag dat ongeveer 30% hoger is dan het bedrag van £ 75,50 dat uit hoofde van het volledige forfaitaire basispensioen wordt uitgekeerd.

In 1999 en 2000 was 57% van het pensioeninkomen uit overheidsbronnen en 43% uit de particuliere sector afkomstig.

Uitdagingen

Tussen 1979 en 1996 steeg het netto-inkomen van pensioenuitvoerders met 64% bij een gemiddelde inkomensgroei van 36%; het inkomen van de armste gepensioneerden, een vijfde van alle gepensioneerden, steeg echter met slechts 30%. Dit verschil vloeit grotendeels voort uit de groei van het inkomen uit particuliere en bedrijfspensioenvoorzieningen waarvan alle gepensioneerden, behalve de armsten onder hen, profijt hebben getrokken. De minimuminkomensgarantie (MIG) is ingevoerd om de inkomens van deze groep op te trekken. Hierdoor kon het inkomen van de armste gepensioneerden stijgen. Spaargeld van gepensioneerden met een laag inkomen hield echter geen verhoging van de levensstandaard in na pensionering, hetgeen te wijten was aan de MIG-regeling *pound-for-pound withdrawal*, die berust op het concept: hoe meer spaargeld, des te lager de pensioenuitkering. Ongeveer een vijfde van de gepensioneerden maakt deel uit van huishoudens met inkomens lager dan 60% van het mediane inkomen.

Een SERPS-pensioen gaf recht op 20% van het gemiddelde geherwaardeerde looninkomen gedurende het arbeidsleven. Deze regeling gold enkel voor werknemers, en werknemers met een laag inkomen konden maar heel weinig pensioenrechten opbouwen. Circa 60% van de werknemers die in plaats van SERPS kozen voor een bedrijfspensioenregeling of een particuliere pensioenvoorziening kan gewoonlijk rekenen op een aanzienlijk hoger inkomensvervangingspercentage. Een belangrijke uitdaging is ervoor te zorgen dat meer mensen toegang krijgen en gebruik maken van mogelijkheden om hun levensstandaard na pensionering te verhogen.

Terwijl het waarborgen van toereikende pensioenen in de jaren '80 en '90 een grote uitdaging is geworden, lijkt de financiële houdbaarheid voor de toekomst te zijn veiliggesteld. De overheidsuitgaven beliepen in 2000 5,5% van het BBP en volgens ramingen van het Comité voor Economische Politiek zullen de uitgaven *dalen* tot 4,4% in 2050. In dit verband zal de afhankelijkheidsratio van ouderen naar verwachting minder stijgen dan in de rest van de EU en dient met name opgemerkt te worden dat de indexering van de basispensioenen aan de prijzen ervoor zorgt dat de waarde ervan ten opzichte van de lonen zal dalen. In de prognoses is geen rekening gehouden met de nieuwe *Pension Credit*-regeling, die sparen aantrekkelijker maakt, en het *State Second Pension*, waardoor de overheidsuitgaven aan pensioenen ruwweg op het huidige niveau zal blijven.

Gezien het belang van particuliere voorzieningen staat het VK als gevolg van de huidige diversiteit en complexiteit van de particuliere pensioenregelingen voor een bijzondere uitdaging. Mensen worden voor heel wat keuzes gesteld als zij hun loopbaan starten of van dienstbetrekking veranderen. Het grote aantal regelingen werpt vragen op met betrekking tot de haalbaarheid van nauw toezicht. Veel pensioenfondsen hebben hun vermogen belegd in aandelen die in het verleden weliswaar zeer hoge rendementen hebben opgeleverd, maar wel een element van onzekerheid hebben ingebracht. Het lijkt erop dat een groot aantal pensioenfondsen en levensverzekeraars flinke klappen opgelopen heeft als gevolg van de recente koersval op de internationale aandelenmarkten. Voor werkgevers die een vaste bedragenregeling aanbieden betekent dit dat de potentiële toekomstige kosten van dergelijke

regelingen stijgen, hetgeen mogelijk bijgedragen kan hebben tot de overgang op beschikbarepremieregelingen, waar het investeringsrisico meer ligt bij de begunstigen.

Hoewel het VK voldoet aan de werkgelegenheidsdoelstellingen van Lissabon en Stockholm is er nog voldoende ruimte voor verbetering. De gemiddelde effectieve pensioenleeftijd is 62 jaar voor mannen en 59 jaar voor vrouwen. 55% van de mannen en eenderde van de vrouwen gaat eerder dan op de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd met pensioen; 10% ging met vervroegd pensioen op grond van voorwaarden in een bedrijfspensioenregeling, 30% stopte eerder met werken vanwege een slechte gezondheid en 14% ging met vervroegd pensioen op aanraden van de werkgever. Hoewel de openbare pensioenregeling niet voorziet in vervroegde uittreding, kunnen zowel mannen als vrouwen vanaf hun 60^e een beroep doen op de minimuminkomensgarantie. Voor mannen in de leeftijd van 60 tot en met 64 jaar die aanspraak maken op de minimuminkomensgarantie geldt geen sollicitatieplicht. Bedrijfspensioenfondsen bieden vaak VUT-regelingen aan.

Inspelen op de uitdagingen

De laatste jaren zijn er een aantal maatregelen getroffen die moeten zorgen voor toereikende pensioenen. Vanaf 2003 geldt een nieuwe regeling (*Pension Credit*) die de minimuminkomensgarantie vervangt. Met deze regeling dient in plaats van de armste 25% van de huishoudens ongeveer de helft van alle 60+huishoudens bereikt te worden. De regeling geeft 60+ers recht op een inkomen van ten minste £100 per week (£154 per week voor paren) en geeft 65+ers recht op aanvullende bedragen uit andere pensioenen. Bovendien geldt voor 65+ers dat het bezit van spaartegoeden (tot een bepaald maximum) niet ten koste gaat van rechten op pensioenkredieten. Voorts is de inkomenstoets voor de *Pension Credit*-regeling minder streng dan bij de traditionele inkomensgebonden uitkeringen. Vanaf hun 60^e hoeven mensen spaargeld van minder dan £6.000 niet langer op te geven en vanaf hun 65^e hoeven de meesten gedurende vaste perioden van vijf jaar geen inkomenswijzigingen op te geven. De regering van het VK heeft zich voorgenomen om gedurende haar resterende termijn het garantie-element van de *Pension Credit*-regeling te indexeren aan de lonen.

Door de invoering van het *State Second Pension* in april 2002 kunnen mensen met een lager inkomen meer pensioenrechten opbouwen. Daarnaast krijgen individuele personen tweede pensioenrechten toegekend gedurende perioden waarin zij niet werkzaam zijn vanwege zorgtaken of arbeidsongeschiktheid. Mensen met een inkomen tussen de lage-inkomenslimiet (£3.900 per jaar) en £10.800 bouwen pensioenrechten op alsof zij op een inkomen zitten van £10.800. Vanaf 2002 ontvangen personen met een laag en matig inkomen die kozen voor een bedrijfspensioenregeling in plaats van SERPS, een toeslag om ook hen te laten profiteren van de verbeteringen die de *State Second Pension* bewerkstelligd heeft.

Met betrekking tot de werkgelegenheid van oudere werknemers worden in het nationale strategische verslag enige initiatieven genoemd die een positief effect zouden moeten sorteren. Door de integratie van uitkerings- en werkgelegenheidsinstanties wordt het mogelijk mensen te bereiken met een uitkering vanwege ziekte of arbeidsongeschiktheid. Aan arbeidsongeschikten kan specialistische steun worden verleend zodat zij zich op de arbeidsmarkt kunnen handhaven (*New Deal for Disabled People*). Werkzoekende 50+ers kunnen tot een maximum van 52 weken een inkomensvoorschot (*Employment Credit*) verwerven als zij een dienstbetrekking aanvaarden of een eigen bedrijf beginnen. Voorts komen 50+ers in aanmerking voor een tegemoetkoming in opleidingskosten onder de *New Deal 50 plus*. Daarnaast wordt beleid gevoerd waarin mensen worden aangespoord om na hun pensioengerechtigde leeftijd aan het werk te blijven. Mensen kunnen hun pensionering uitstellen of zelfs hun pensionering “terugdraaien” als zij die hadden aangevraagd en

inmiddels pensioen trekken. Pensionering kan op dit moment maximaal 5 jaar worden uitgesteld. Vanaf april 2010 komt die limiet te vervallen en zal het aanwaspercentage stijgen tot circa 10,4% voor elk volledig jaar van uitstel. Op basis van een bredere actieve vergrijzingstrategie wordt getracht in de aanloop naar de ouderdomswetgeving in 2006 positieve arbeidspraktijken voor werkende senioren te bevorderen.

De uitdagingen op het vlak van de particuliere pensioenvoorzieningen hebben een plaats ingenomen op de politieke agenda. Er zijn onlangs twee rapporten gepubliceerd die in opdracht van de regering zijn opgesteld (*Pickering and Sandler Reviews*) waarin voorgesteld wordt pensioenproducten en de pensioenwetgeving te vereenvoudigen, beter advies te geven aan de consument, de toegang tot spaarplannen te verbeteren voor consumenten met een lager inkomen en de administratieve last te verlichten, zowel bij regelingen als voor werkgevers. In het Pickering-rapport wordt tevens een andere functie voorgesteld van het regelend orgaan. Deze informatierapporten worden gebruikt bij het opstellen van het komende Groenboek over pensioenen waarin een breed scala aan pensioenkwesties behandeld zal worden, waaronder het bevorderen van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers en het creëren van mogelijkheden om te sparen voor de oude dag. Voorts wordt de rol van de bevoegde autoriteit voor bedrijfspensioenen (OPRA) onderzocht en ook de resultaten hiervan zullen gebruikt worden bij het opstellen van het Groenboek.

De uitgaven voor openbare pensioenen liggen op een laag niveau en ook in de toekomst zal dit niveau veel lager zijn dan in de andere EU-lidstaten. Op het vlak van de financiële houdbaarheid zijn dan ook geen problemen te verwachten. De strategie om de financiële houdbaarheid van het gehele pensioenstelsel te waarborgen, is gebaseerd op een stijgend aandeel van de pensioenuitgaven dat bekostigd moet worden via tegoeden die de mensen gedurende hun werkzame leven hebben opgespaard. Het VK tracht de stabiliteit van door pensioeninvestering gefinancierde regelingen te verzekeren door het voeren van een passend macro-economisch beleid en overweegt verbeteringen aan te brengen in het wetgevings- en toezichtskader.

Conclusie

Het VK heeft flinke vooruitgang geboekt in zijn pogingen toereikende pensioenen te verwezenlijken. Nog te bezien staat in hoeverre dit zal leiden tot een lager armoederisico op hoge leeftijd en een verhoging van de relatieve levensstandaard van gepensioneerden. Bepaalde maatregelen zullen op korte termijn veel effect sorteren, maar de invloed van andere maatregelen zal pas na enkele decennia volledig doorwerken. Voor mensen die de pensioengerechtigde leeftijd beginnen te naderen, blijft doorwerken de beste remedie om de levensstandaard te verhogen; de recente hervormingen hebben de prikkels om door te werken aanzienlijk versterkt.

De financiële houdbaarheid lijkt goed onder controle te zijn, al is die vergeleken met andere landen voor een groot deel afhankelijk van de prestaties die particuliere pensioenleveranciers leveren. Uit het nationale strategische verslag vallen geen conclusies te trekken over de financiële houdbaarheid van deze particuliere regelingen. Als de particuliere voorzieningen niet de middelen opleveren die nodig zijn om de pensioenen op het voorziene niveau te brengen, zouden toekomstige regeringen geconfronteerd kunnen worden met meer aanvragen voor inkomens- en vermogensgebonden pensioenuitkeringen.

Achtergrondstatistiek

	UK						EU15					
Recente inkomenssituatie (ECHP-gegevens van 1999)												
	Tonaal		Mannen		Vrouwen		Totaal		Mannen		Vrouwen	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Armoederisicopercentage ¹ (op 50% van de mediaan)	12	11	11	7	12	13	11	12	10	9	12	13
Armoederisicopercentage ¹ (op 60% van de mediaan)	19	21	18	17	20	25	17	20	17	17	18	22
Ongelijkheid van de inkomensverdeling ¹	5,4	4,1					5,1	4,5				
Inkomen van 65+ers in verhouding tot het inkomen van personen tussen 0-64 ¹	0,78		0,81		0,75		0,88		0,92		0,86	
Langtermijnvooruitzichten voor uitgaven aan overheidspensioenen (EPC 2001)												
	Niveau			% toename	Niveau			% toename				
	2000	2020	2050	2000-50	2000	2020	2050	2000-50				
Afhankelijkheidsratio van ouderen ²	23,8	29,2	42,0	76,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Uitgaven aan overheidspensioenen, % van BBP ³	5,5	4,9	4,4	-20,0	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factoren van invloed op de ontwikkeling van de overheidspensioenen (2000- 2050) ³	Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP				Bijdrage aan verandering in procentpunten van het BBP							
<i>Demografische afhankelijkheid</i>					2,4	6,4						
+ <i>Arbeidsparticipatie</i>					0,0	-1,1						
+ <i>Rechthebbenden</i>					-0,1	0,6						
+ <i>Uitkeringsniveau</i>					-3,4	-2,8						
= <i>Totaal (inclusief overige)</i>					-1,0	3,1						
Uitgaven aan pensioenen volgens ESSPROS ⁴ (1999)					11,5	12,7						
Beleidsruimte voor het verzekeren van houdbare pensioenen												
<i>Arbeidsparticipatie (2001)</i>	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen						
Participatiegraad (15-64) ⁵	71,7	78,3	65,1	63,9	73,0	54,9						
Participatiegraad (55-64) ⁵	52,3	61,7	43,1	38,5	48,6	28,8						
Effectieve leeftijd van uittreding uit de arbeidsmarkt ⁶	63,2	64,2	62,0	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.						
<i>Overheidsfinanciën (2001)⁷</i>												
Staatsschuld, % van BBP				39,1	62,8							
Begrotingsevenwicht, % van BBP				0,7	-0,8							
Noten:												
1. Bron: ECHP-UDB, Eurostat, versie van december 2002. Gegevens voor het VK zijn voorlopig. De parameters voor de Spaanse gegevens worden gecorrigeerd. De gegevens voor Zweden hebben uitsluitend betrekking op personen jonger dan 85 jaar; zie noot over methodologie.												
2. Bron: EUROSTAT, demografische verwachtingen. Aantal 65+ers als percentage van het aantal personen tussen 15-64.												
3. Bron: Comité voor Economische Politiek, verslag over ' <i>Budgetary challenges posed by ageing populations</i> ', 24 oktober 2001. Zie noot over methodologie.												
4. Bron: ESSPROS, EUROSTAT; zie noot over methodologie.												
5. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001.												
6. Bron: Onderzoek Europese beroepsbevolking, 2001. De rekenmethode is nog niet definitief.												
7. Bron: Europese Commissie, DG ECFIN.												