



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.10.2000
COM(2000) 622 definitief

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

**De ontwikkeling van de sociale bescherming op de lange termijn:
veilige en houdbare pensioenen**

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

De ontwikkeling van de sociale bescherming op de lange termijn: veilige en houdbare pensioenen

1. INLEIDING

De pensioenstelsels omvatten zowel overheids- als particuliere regelingen en berusten gewoonlijk op drie pijlers: openbare basispensioenen, bedrijfspensioenfondsen en particuliere pensioenregelingen. Elk van deze drie pijlers heeft specifieke voor- en nadelen. In alle lidstaten vormen de basispensioenen echter de voornaamste bron van inkomsten voor ouderen. De combinatie van de drie pijlers biedt de ouderen in Europa een ongekennde mate van welvaart en economische onafhankelijkheid. Het vooruitzicht van de vergrijzing van de bevolking en de pensionering van de generatie van de "geboortegolf" betekent een ernstige uitdaging voor deze historische prestatie. De vergrijzing van de bevolking zal een dergelijke omvang aannemen dat wanneer er geen adequate hervormingen worden doorgevoerd het Europese sociale model, de economische groei en de stabiliteit in de Europese Unie ondermijnd dreigen te worden. Daarom wordt de lidstaten verzocht om duidelijke strategieën te ontwikkelen om toereikende pensioenstelsels te kunnen garanderen zonder de overheidsfinanciën te destabiliseren en de economie te overbelasten.

Iedere lidstaat blijft weliswaar verantwoordelijk voor zijn eigen pensioenstelsel, maar het is duidelijk dat de lidstaten veel van elkaar kunnen leren. Bovendien is het vermogen van de Europese Unie om de meeste in artikel 2 van het EG-Verdrag vastgelegde doelstellingen te bereiken –waaronder een hoog niveau van sociale bescherming, een duurzame en niet-inflatoire groei en sociale samenhang– in belangrijke mate afhankelijk van het veilig stellen van de pensioenen op de lange termijn. Om deze reden heeft de Raad opgeroepen tot samenwerking in verband met het garanderen van de pensioenstelsels op de lange termijn. Deze mededeling bevat een voorstel voor een kader voor de uitvoering van deze werkzaamheden.

Tijdens zijn vergadering in Lissabon op 23-24 maart 2000 besloot de Europese Raad "*de Groep op hoog niveau inzake sociale bescherming opdracht te geven om, rekening houdend met de werkzaamheden van het Comité voor de economische politiek(...), als eerste prioriteit, op basis van een mededeling van de Commissie een studie te verrichten naar de toekomstige ontwikkeling van de sociale bescherming, gezien op langere termijn, met bijzondere aandacht voor de houdbaarheid van de pensioenstelsels binnen verschillende tijdsbestekken tot 2020 en, zo nodig, tot later.*"¹ Onder verwijzing naar de noodzaak tot een modernisering van de sociale bescherming werd in de conclusies van Lissabon gesteld dat "*deze uitdaging beter kan worden aangegaan als onderdeel van een gezamenlijke inspanning*".

De Europese Raad besprak de pensioenstelsels opnieuw tijdens zijn vergadering in Santa Maria da Feira op 19-20 juni en benadrukte dat "*bijzondere aandacht dient te worden besteed aan de houdbaarheid van pensioenstelsels door de bepaling van twee actielijnen die gericht*

¹ Krachtens Besluit van de Raad van 29 juni 2000 (2000/436/EG) is een Comité voor sociale bescherming opgericht. Dit comité komt in de plaats van de Groep op hoog niveau inzake sociale bescherming.

zijn op betere voorspelling van toekomstige tendensen en op het verkrijgen van een grondig inzicht in recentelijk, of momenteel uitgevoerde dan wel verwachte nationale strategieën voor pensioenhervorming".

Deze mededeling komt tegemoet aan deze verzoeken door zich te richten op de kwestie van duurzame pensioenen. De houdbaarheid van de pensioenen hangt samen met het vermogen van deze stelsels om bij voortduring te kunnen voldoen aan sociale doelstellingen, zonder dat afbreuk gedaan wordt aan andere belangrijke beleidsdoelstellingen, zoals gezonde openbare financiën en een rechtvaardige verdeling tussen de generaties. Een dergelijke blijvende haalbaarheid van de pensioenen kan niet door een of meer geïsoleerde maatregelen bereikt worden. Hoge economische groeicijfers en meer werkgelegenheid zijn in dit opzicht van essentieel belang en zullen hieraan in aanzienlijke mate bijdragen. Voorts zal een hervorming van de pensioenstelsels als zodanig ertoe leiden dat deze ook in de toekomst betaalbaar blijven, temeer daar de langdurige aard van deze problematiek onzekerheden in zich bergt. Dergelijke hervormingen kunnen betrekking hebben op zowel de parameters van de openbare pensioenregelingen als op de structuur van het pensioenstelsel in het algemeen, d.w.z. de wisselwerking tussen de drie pijlers.

De mededeling heeft tot doel het onderzoek van de Groep op hoog niveau inzake sociale bescherming naar de ontwikkeling op de lange termijn van de pensioenen te onderbouwen en nogmaals de voornaamste problemen in kaart te brengen waarmee pensioenstelsels te maken zullen krijgen; ook bevat zij een voorstel voor een kader ten behoeve van een analyse van de uitdagingen en beleidsinitiatieven.

In vele lidstaten staan kwesties in verband met de pensioenhervorming al hoog op de agenda (zie het aanhangsel voor een overzicht van de pensioenstelsels en de hervormingen). Verscheidene lidstaten zijn al met hervormingen begonnen, die in sommige gevallen op alle drie pijlers van de pensioenstelsels betrekking hebben. Wat betreft de basispensioenen, ligt de nadruk op de beheersing van de groei van de uitgaven, terwijl bij de bedrijfspensioenfondsen en de particuliere regelingen dikwijls verbeteringen noodzakelijk zijn, zodat zij een grotere rol kunnen gaan spelen bij de inkomensvoorziening van ouderen. Aangezien de stelsels verschillen van lidstaat tot lidstaat is een uniforme aanpak voor de gehele EU niet wenselijk of geschikt. Duurzame stelsels en veilige pensioenen kunnen slechts worden gewaarborgd als iedere lidstaat de benodigde beleidswijzigingen heeft afgebakend en de noodzakelijke consensus heeft bereikt om deze uit te voeren.

Ondanks de aanzienlijke verschillen qua aanpak, doen zich in de lidstaten dezelfde cruciale problemen voor. Als gevolg van de vergrijzing van de bevolking zouden de overheidsuitgaven drastisch kunnen gaan stijgen. Als er geen hervormingen worden doorgevoerd, zouden de uitgaven voor de staatspensioenregelingen in sommige lidstaten in 2030 15-20% van het BBP kunnen vertegenwoordigen. Ongedekte pensioenverplichtingen zouden in sommige gevallen tot 200% van het BBP² kunnen uitmaken. Door een grote toename van het aantal gepensioneerden wordt het onvermijdelijk dat de actieve bevolking meer middelen ter beschikking moet stellen. De werkgelegenheidscijfers en het productieniveau van de actieve generaties zullen daarom in belangrijke mate de levensomstandigheden van de pensioentrekkers bepalen. Alle lidstaten dienen de pensioenstelsels en de gang van zaken op de arbeidsmarkt zodanig te moderniseren en aan te

² Mededeling van de Commissie "Naar een interne markt voor aanvullende pensioenen", COM(99) 134 def. Recentere gegevens van het effect van de vergrijzing op de overheidsuitgaven zullen binnenkort door het Comité voor de economische politiek bekendgemaakt worden.

passen dat deze elkaar wederzijds aanvullen en in sterkere mate aan de bevordering van de economische groei en de sociale samenhang bijdragen.

Zoals de werkgelegenheidsstrategie heeft aangetoond, kan gezamenlijk overleg op EU-niveau ertoe bijdragen dat de lidstaten voor deze problematiek een belangrijke plaats op hun beleidsagenda inruimen. Een openhartige uitwisseling van ervaringen en inzichten, die de verscheidenheid van de benaderingen binnen de EU weerspiegelt, zal het scala van beleidsopties verbreden. Tenslotte zal een dergelijke samenwerking van alle actoren ertoe bijdragen het vertrouwen van de samenleving in de pensioenstelsels te vergroten door aan te tonen hoe een toereikende pensioenvoorziening voor de lange termijn gewaarborgd kan worden.

De modernisering en hervorming van de pensioenstelsels is een gecompliceerd proces waarbij een groot aantal belangen en actoren betrokken zijn. De middelen van bestaan van een groot en potentieel kwetsbaar deel van de bevolking hangen hiervan af. Legitieme verwachtingen dienen te worden nagekomen en er moet een rechtvaardig en duurzaam evenwicht tussen rechten en plichten gehandhaafd blijven. De hervormingen moeten zodanig van aard zijn dat aan toekomstige uitdagingen het hoofd kan worden geboden; zij moeten geloofwaardig en transparant zijn, de gevolgen ervan moeten duidelijk zijn en de bevolking moet voldoende tijd krijgen om eraan te wennen. Om het hervormingsproces te laten slagen moeten alle actoren erbij betrokken zijn en tot veranderingen bereid zijn. Derhalve is het dringend noodzakelijk tijdig hervormingsstrategieën te ontwerpen alvorens er zich acute financieringsproblemen voordoen.

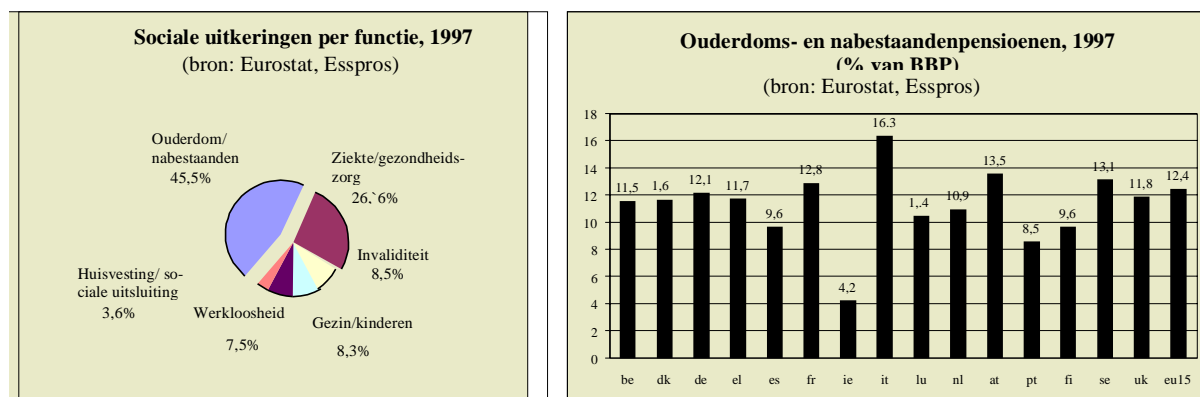
Daarom is het de bedoeling de aanzet te geven tot een gezamenlijk streven om praktische methoden in kaart te brengen om een toereikende oudedagsvoorziening voor de toekomst veilig te stellen met behoud van gezonde overheidsfinanciën en een eerlijke lastenverdeling tussen de generaties. Om de in Lissabon geformuleerde strategische doelstelling te kunnen verwezenlijken is het van bijzonder belang dat de Commissie en de lidstaten in dit opzicht succes boeken. Door alle factoren die van invloed zijn op de pensioenstelsels, zoals werkgelegenheid en economische resultaten, onder de loep te nemen en zich niet te beperken tot de parameters van deze stelsels bevestigt deze mededeling opnieuw dat Europa door middel van de strategie van Lissabon inzake de wederzijdse versterking van het sociaal en economisch beleid de beste kans heeft om in de toekomst veilige pensioenen en duurzame pensioenstelsels te garanderen.

2. UITDAGINGEN VOOR DE PENSIOENSTELSELS

De pensioenstelsels leveren de meeste financiële middelen, waarover ouderen kunnen beschikken. Pensioenen maken het belangrijkste deel uit van de voor ouderen na hun pensionering beschikbare middelen en de openbare pensioenstelsels vormen de hoofdbron van het pensioeninkomen. Ouderdoms- en nabestaandenuitkeringen maken ongeveer 45% van de totale uitgaven voor sociale zekerheid in de EU uit, ofwel omstreeks 12% van het BBP (zie diagrammen hieronder).³ Het merendeel van de uitgaven voor ouderen en nabestaanden is afkomstig uit wettelijke pensioenregelingen en wordt gefinancierd door middel van de sociale verzekeringspremies en de algemene belastingen. Aangezien ouderen voorts het meest een beroep doen op de gezondheids- en langdurige zorg, zijn zij de bevolkingsgroep die het meest

³ Deze cijfers laten belastingen en heffingen over sociale uitkeringen buiten beschouwing. Dergelijke nettocijfers voor sociale uitgaven zijn moeilijk te berekenen en nog niet op grote schaal beschikbaar.

afhankelijk is van de stelsels van de sociale zekerheid. De een na grootste uitgavenpost op het terrein van de sociale zekerheid betreft de gezondheidszorg die meer dan 7% van het BBP vertegenwoordigt.



De afgelopen decennia hebben de Europese pensioenstelsels met veel succes aan hun sociale doelstellingen voldaan. De openbare pensioenen hebben tot een ingrijpende verandering van de inkomenszekerheid en de relatieve inkomenssituatie van de personen met een ouderdomspensioen geleid. Ouderen zijn hierdoor onafhankelijker geworden en kunnen wanneer zij niet langer aan het arbeidsproces deelnemen langer van hun oude dag genieten.

Het vroeger veel voorkomende risico van armoede tijdens de oude dag is aanzienlijk verminderd, evenals het aantal ouderen dat afhankelijk is van hun kinderen of inkomensafhankelijke sociale uitkeringen. Dit resultaat kan worden toegeschreven aan de pensioenstelsels, ondanks het feit dat de afgelopen decennia de levensverwachting en het aantal gepensioneerden opmerkelijk is toegenomen.

Het grootste en ongetwijfeld langdurigste probleem waarmee de huidige pensioenstelsels worden geconfronteerd, is de vergrijzing van de bevolking. Toch is het veranderende demografische evenwicht niet de enige reden voor een hervorming van de pensioenstelsels. Er bestaat een niet te veronachtzamen cruciale wisselwerking tussen de blijvende betaalbaarheid van de pensioenen en de economische groei en de werkgelegenheid. Enerzijds zouden een grotere economische groei en werkgelegenheid nieuwe perspectieven kunnen openen. Een toename van het aantal personen dat aan het arbeidsproces deelneemt is een onontbeerlijke voorwaarde om het aandeel van economisch afhankelijke personen constant te houden of zelfs terug te dringen. Anderzijds dienen pensioenstelsels betere resultaten te behalen, zowel bij de vervulling van hun sociale doelstellingen als bij de ondersteuning van de Europese doelstellingen op het terrein van werkgelegenheid en groei.

2.1. De gevolgen van de demografische veranderingen

De komende decennia zal het aantal ouderen drastisch stijgen in verhouding tot de bevolking in beroepsgeschikte leeftijd. Geen enkele redelijke beleidsmaatregel kan deze ontwikkeling van de demografische structuur van de Europese Unie een halt toeroepen. Voor de veiligstelling van de pensioenen is echter niet de afhankelijkheidsratio van ouderen doorslaggevend, maar de verhouding inactieven/actieven.

De gestage trend in de richting van de vergrijzing van de bevolking wordt in belangrijke mate bepaald door enerzijds een hogere levensverwachting als gevolg van betere sociale voorzieningen en medische zorg en anderzijds lagere vruchtbaarheidscijfers. Deze trend is

niet nieuw en zal blijven aanhouden. Niets lijkt erop te wijzen dat de vooruitgang op medisch gebied zal verminderen en eerdere demografische prognoses hebben in de regel de stijging van de levensverwachting onderschat. De vruchtbaarheidscijfers liggen op het ogenblik ver beneden het peil dat benodigd is om de huidige bevolking geheel te vervangen. Er zou zich een stijging van het aantal geboorten kunnen voordoen wanneer een aantal belemmeringen voor gezinsvorming en zwangerschap (met name in verband met de arbeidsmarkt, huisvesting en de zorg voor kinderen) uit de weg worden geruimd. De vruchtbaarheidscijfers liggen in de regel hoger in de lidstaten, waar een effectief beleid bestaat om het gezins- en beroepsleven op elkaar af te stemmen. Maar ook daar is het aantal geboorten te laag om de vergrijzing van de bevolking te voorkomen.

De belangrijkste nieuwe ontwikkeling van de komende decennia zal zijn dat de na het einde van de Tweede Wereldoorlog geboren cohort van de geboortegolfgeneratie de pensioengerechtigde leeftijd zal bereiken. Dit demografische verschijnsel zal in eerste instantie tot uitdrukking komen in een groeiend aandeel van oudere werknemers binnen de beroepsbevolking, vervolgens –vanaf 2010– in een abrupte toename van het aantal gepensioneerden en later in een steeds grotere vraag naar gezondheids- en langdurige zorg.

De afhankelijkheidsratio van ouderen zal de komende 30-40 jaar aanzienlijk stijgen. Volgens de demografische prognoses voor de lange termijn van Eurostat zal het aantal personen in de beroepsgeschikte leeftijd per gepensioneerde tegen het jaar 2050 in de hele EU met de helft zijn afgenomen, dat wil zeggen van 3,5 tot 1,8 (zie tabel 1). De demografische consequenties van de naoorlogse geboortegolf zullen omstreeks 2030 beginnen af te nemen en naar verwachting pas omstreeks het midden van de eeuw helemaal verdwijnen⁴.

Het aantal ouderen zal zo toenemen dat de stijging van de demografisch bepaalde afhankelijkheidsratio van ouderen door een plotselinge toename van het aantal geboorten noch door een realistische instroom van migranten tot staan kan worden gebracht. Veranderingen van het vruchtbaarheidscijfer beginnen pas twintig jaar later op de arbeidsmarkt door te werken. Immigratie zou weliswaar tot een stijging van het werkgelegenheidsniveau kunnen bijdragen, maar toch zou een eventueel positief effect hiervan afhangen van de vraag in hoeverre het lukt de migranten voldoende in te passen op de arbeidsmarkt.

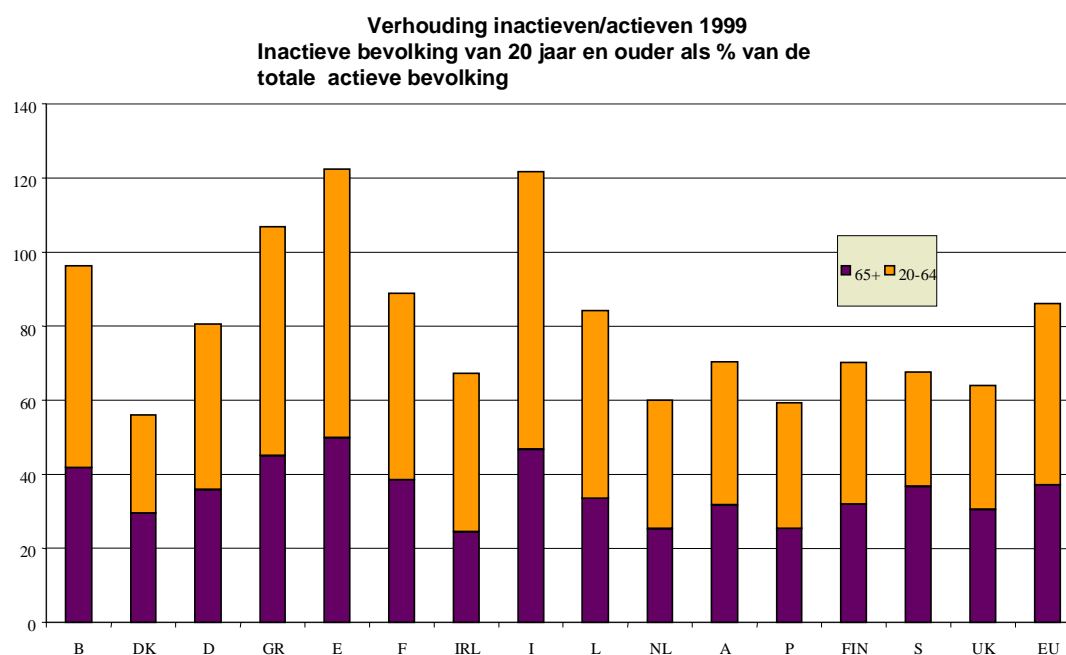
Tabel 1: Prognoses van de afhankelijkheidsratio's van ouderen in de EU-lidstaten (personen van ouder dan 65 jaar in verhouding tot de leeftijdsgroep 20-64 jaar)

%	2000	2010	2020	2030	2040	2050
B	29,5	31,1	38,0	48,8	53,5	52,0
DK	25,5	29,6	35,7	42,0	47,0	43,7
D	28,0	34,1	38,6	50,3	57,0	56,1
EL	30,2	33,6	38,0	44,4	54,7	61,6
E	28,7	30,7	35,2	44,7	59,8	68,7
F	28,5	29,5	38,1	46,4	52,1	53,2
IRL	20,3	20,5	26,2	32,1	38,4	46,6
I	30,7	35,5	42,1	52,9	67,8	69,7
L	24,8	27,6	33,0	42,5	47,2	43,5

⁴ De werkgroep van het Comité voor de economische politiek die de consequenties van de vergrijzing voor de overheidsuitgaven bestudeert, ontwikkelt thans prognoses van de uitgaven van de lidstaten voor overheidspensioenen in verhouding tot het BBP tot 2050. Deze zullen vervolgens dienen als globale indicatoren van de omvang van de door de demografische ontwikkelingen ontstane uitdagingen voor de openbare pensioenstelsels.

NL	23,1	26,2	34,7	44,2	50,1	46,9
A	26,3	30,1	34,5	47,0	57,0	57,7
P	26,7	28,5	32,2	37,2	46,3	50,9
SF	25,9	29,7	41,4	49,5	49,7	50,6
S	30,9	33,8	39,8	45,4	48,9	48,5
UK	27,8	28,5	33,9	43,1	49,1	48,5
EU-15	28,3	31,4	37,3	46,8	55,0	55,9

De betaalbaarheid van de pensioenen op de lange termijn hangt echter niet af van de demografische afhankelijkheidsratio, maar van de vraag welk effect deze heeft op de verhouding inactieven/actieven (die aanzienlijk hoger ligt) en de overdrachtsuitgaven. Daarom is het voor een beoordeling van de toekomstige veiligstelling van de pensioenstelsels van veel meer belang om te kijken naar het daadwerkelijk aantal actieve personen in verhouding tot het aantal mensen dat niet werkt. Momenteel bedraagt de verhouding inactieven/actieven (niet-actieven in de leeftijdsgroep van 20 jaar en ouder als percentage van alle actieven) 0,86 in de Europese Unie; dit wil zeggen dat binnen de beroepsgeschikte bevolking het aantal niet-actieven bijna even groot is als het aantal actieven. Zes van de tien niet-actieve volwassenen zijn nog geen 65 jaar oud, van wie een groot aantal diverse soorten uitkeringen ontvangt. Verwacht kan worden dat de verhouding inactieven/actieven negatief beïnvloed wordt door de stijgende afhankelijkheidsratio van ouderen, maar door het aantal inactieven binnen de beroepsgeschikte bevolking omlaag te brengen zal de door de



vergrijzing veroorzaakte financiële belasting van de actieven verlicht kunnen worden. Daarom is de volgende vraag van cruciaal belang: in welke mate zal het mogelijk zijn om het effect van de vergrijzing op de verhouding inactieven/actieven tegen te gaan door de totale werkgelegenheidscijfers te verhogen?

2.2. Politieke en economische aspecten van de pensioenhervorming

De hervormingen die tot doel hebben om de pensioenstelsels voor de toekomst veilig te stellen zouden in politiek opzicht wel eens moeilijk kunnen blijken te zijn. Hiertoe is een zo breed mogelijke consensus vereist. Zij moeten veelomvattend zijn en niet uitsluitend beperkt blijven tot pensioenen. Een geslaagde strategie ten behoeve van economische groei zal hierbij een belangrijke factor zijn. Gelet op de snelle vergrijzing zal om de pensioenen te kunnen veilig te

stellen voor de toekomst een evenwicht gevonden moeten worden tussen bijdragen en rechten op bijdragen en tussen actieven en gepensioneerden. Dit vormt een belangrijke politieke uitdaging.

Een alomvattende strategie om in het licht van de demografische veranderingen toereikende pensioenen te waarborgen kan alleen maar worden ontwikkeld en uitgevoerd op basis van overeenstemming tussen en binnen de generaties. Het is belangrijk dat alle belanghebbenden hierbij betrokken worden en zich hiervoor inzetten. Op dergelijke wijze tot stand gekomen overeenkomsten dienen tot een grotere stabiliteit en voorspelbaarheid van de pensioenstelsels te leiden.

Om de oudedagsvoorziening te kunnen handhaven is het van doorslaggevend belang dat er vertrouwen in de pensioenstelsels bestaat en dat deze in brede kring geaccepteerd worden. De openbare, door middel van het omslagstelsel gefinancierde pensioenstelsels vormen thans een bron van wijdverbreide zorg, omdat het effect van de vergrijzing op deze regelingen zeer direct en duidelijk is, terwijl dit effect in het geval van de kapitaalgedekte regelingen veel moeilijker te voorspellen valt. De regeringen kunnen deze verontrusting verminderen door middel van duidelijke en heldere strategieën voor de veiligstelling van de pensioenstelsels.

Een verstandig macro-economisch beleid en op groei gerichte structurele hervormingen, waardoor een gunstig economisch en bedrijfsklimaat ontstaat, zijn van doorslaggevend belang om de pensioenstelsels voor de toekomst veilig te stellen. De tijdens de Top van Lissabon geformuleerde geïntegreerde strategie biedt de lidstaten een uitstekend kader voor de aanpak van deze uitdaging.

Economische groei is een beslissende factor voor de openbare financiën. Vele openbare pensioenstelsels beschikken weliswaar over bronnen van inkomsten in de vorm van sociale verzekeringspremies, maar toch maken bijdragen uit de overheidsmiddelen aan alle sociale verzekeringsstelsels⁵ in de regel bijna 10% van het BBP voor de EU als geheel uit. Deze samenhang tussen algemene overheidsbegrotingen en de specifieke financieringsstelsels van de pensioenregelingen heeft tot gevolg dat een niet in toom gehouden stijging van de pensioenuitgaven de overheidsfinanciën zou kunnen destabiliseren. Omgekeerd hangt het vermogen van regeringen om de pensioenstelsels te ondersteunen van andere factoren af die bepalen of de overheidsfinanciën al dan niet gezond zijn.

Aan de inkomstenzijde is de belangrijkste voorwaarde dat de regeringen ook in de toekomst de mogelijkheid bezitten om belastingen en bijdragen te innen. Deze mogelijkheid kan worden beïnvloed door belastingontduiking, belastingverschillen tussen landen of een grotere mobiliteit van belastinggrondslagen, waardoor ondernemingen eventueel naar landen zouden kunnen verhuizen waar de beste verhouding bestaat tussen belastingen/bijdragen en overheidsvoorzieningen. Ook valt de mogelijkheid te overwegen door een daling van de algemene belastingdruk, met name de belasting op arbeid, groei en werkgelegenheid te stimuleren. Aan de uitgavenkant is het van belang hoe andere aanspraken op de overheidsbegrotingen zich ontwikkelen. In de context van een gezond macro-economisch beleid en begrotingsdiscipline staat men voor de taak er zorg voor te dragen dat de stijgende pensioenkosten niet andere legitieme aanspraken op de overheidsbegrotingen in de weg staan. Op het ogenblik vormt rente over de overheidsschuld een zeer belangrijke uitgavenpost, die ter voorbereiding van de met vergrijzing samenhangende kosten omlaag gebracht moet

⁵ Over de overheidsbijdragen aan de pensioenstelsels zijn geen specifieke gegevens voorhanden.

worden. Daarom moeten er adequate voorbereidingen op de groei van de met vergrijzing samenhangende kosten getroffen worden.

Een beroep op het kapitaaldeckingsstelsel in de vorm van bedrijfs- of particuliere pensioenfondsen kan er op doelmatige wijze toe bijdragen dat de druk op de overheidsfinanciën vermindert. Als gevolg hiervan worden de prestaties van de financiële activa een steeds belangrijker factor voor de levensstandaard van de ouderen. De dynamiek van de financiële markten zal de invloed van de demografische veranderingen, die gepaard gaan met een toenemende vraag naar financiële activa, ondervinden in een periode gedurende welke een grote cohort spaart voor haar pensionering.

In talrijke lidstaten is het hervormingsproces al in volle gang. Zij streven naar een evenwicht tussen een toereikend en veilig inkomen voor de ouderen en de blijvende betaalbaarheid van de stelsels. Tussen de genomen maatregelen doen zich weliswaar op bepaalde onderdelen verschillen voor, maar bij alle ligt toch de nadruk op de beperking van de in de toekomst benodigde overdrachten, vooral van regeringszijde, of op verhoging van de beschikbare financiële middelen. De volgende maatregelen zijn al genomen: verhoging van de officiële pensioengerechtigde leeftijd of van het aantal premiejaren dat benodigd is om voor een volledig pensioen in aanmerking te komen, verlaging van het pensioenniveau in verhouding tot de vroegere verdiensten, nauwere koppeling van het pensioen aan de betaalde bijdragen, instelling van speciale fondsen om toekomstige overdrachten te financieren of stimulering van de oprichting van particuliere pensioenstelsels met kapitaaldekking.⁶ Het zou dikwijls zinvol zijn om deze hervormingen in een alomvattende strategie te bundelen, die naast de hervorming van de sociale zekerheid ook de stimulering van de werkgelegenheid en het macro-economisch beleid zou omvatten. Het huidige gezonde economische klimaat zou als een gunstige gelegenheid voor de invoering van uitgebreide hervormingen benut moeten worden.

2.3. De samenhang tussen de betaalbaarheid van pensioenen op de lange termijn, de strategie van Lissabon en de bevordering van de werkgelegenheid

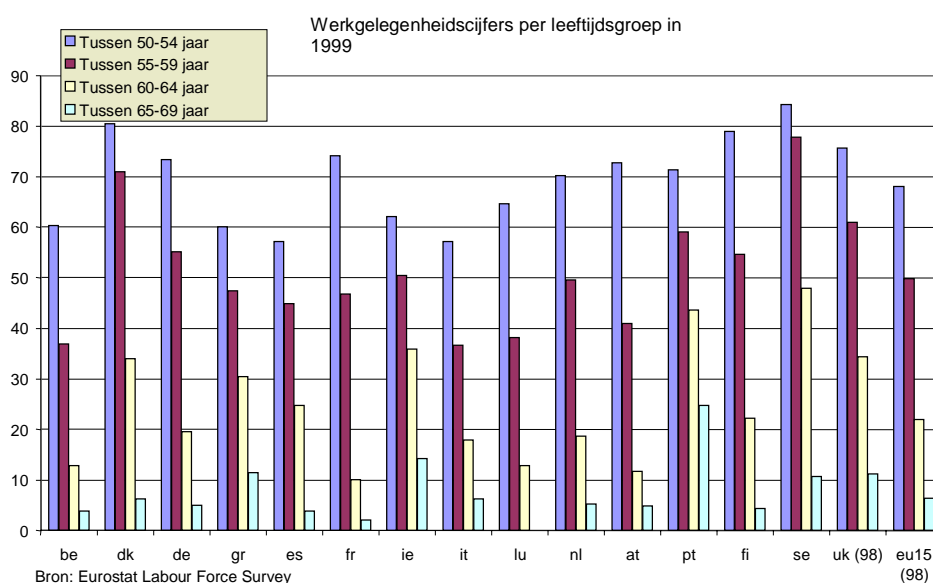
Over het algemeen stimuleren de huidige pensioenstelsels een vervroegde uittreding van de arbeidsmarkt en worden zij veelvuldig aangewend om de personeelsbezetting zonder ontslagen te verminderen. Dikwijls wordt daarbij geen rekening gehouden met de verschillende persoonlijke behoeften. Sommige pensioenregelingen bieden de meest mobiele en flexibele werknemers onvoldoende dekking. Meer in het algemeen moeten de prikkels die pensioenstelsels bieden worden doorgelicht, zodat deze stelsels een positieve invloed op de werkgelegenheid gaan uitoefenen.

De Europese Raad formuleerde in Lissabon een algemene strategie voor een duurzame economische groei met meer en betere banen en een grotere sociale samenhang. Op grond van de demografische veranderingen moet een groot aantal arbeidskrachten gemobiliseerd worden in een situatie waarin de beroepsgeschikte bevolking vergrijst en inkrimpt. Dit brengt nog meer problemen met zich mee voor alle in Lissabon ter tafel gebrachte economische, arbeidsmarkt- en sociale beleidsterreinen. De pensioenstelsels moeten verenigbaar zijn met de verwezenlijking van alle onderdelen van deze strategie en er een positieve bijdrage aan kunnen leveren. Het belangrijkste knelpunt in dit verband is de wisselwerking tussen deze

⁶ De Commissie publiceert regelmatig verslagen over het beleid van de lidstaten op het terrein van de sociale bescherming. De meest recente publicatie is: *Verslag betreffende de sociale bescherming in Europa 1999* (COM(2000) 163 def.).

stelsels en de arbeidsmarkten. De betaalbaarheid van de pensioenen op de lange termijn, maar ook het vooruitzicht van krappere arbeidsmarkten en een tekort aan vaardigheden in de toekomst maken het dringend geboden een strategie te ontwikkelen om het volledige werkgelegenheidspotentieel van de samenleving te mobiliseren.

In de conclusies van de Europese Raad van Lissabon werd vastgelegd dat op basis van een duurzame economische groei met 3 % van het BBP de lidstaten in 2010 een totaal gemiddeld werkgelegenheidscijfer van 70% en voor vrouwen van meer dan 60 % dienen te bereiken. Een groei van de werkgelegenheid die nodig is om te voldoen aan deze doelstellingen is van doorslaggevende betekenis voor de handhaving van de pensioenstelsels op de lange termijn. Vanzelfsprekend zouden eventueel ook andere parameters (bijvoorbeeld de pensioengerechtigde leeftijd, hoogte van de premies of het relatieve pensioenniveau) aangepast moeten worden. Hiertoe is een toename van de huidige arbeidsparticipatie van vrouwen en oudere werknemers van cruciaal belang. Door betere werkgelegenheidsprikkels te



bieden moet de hervorming van de pensioenstelsels in dit verband een sleutelrol spelen.

De arbeidsdeelname van vrouwen is vanzelfsprekend een bijzonder belangrijke factor. Vrouwen krijgen nog steeds met specifieke hindernissen te maken bij het verkrijgen van toegang op gelijke voet tot de arbeidsmarkt, bij hun loopbaanontwikkeling, in verband met lonen en salarissen en het combineren van beroeps- en gezinsleven. Weliswaar gingen de in het afgelopen decennium nieuw gecreëerde banen bijna allemaal naar vrouwen, maar deze banengroei heeft geen gelijke tred gehouden met het toenemende aantal vrouwen dat wil werken en de werkgelegenheidscijfers van vrouwen blijven lager dan die van mannen. Een reden hiervoor zijn loopbaanonderbrekingen in verband met zorgtaken. Dergelijke perioden zouden binnen de pensioenstelsels meer erkenning verdienen. Voorts zijn ook aanpassingen en krachtiger prikkels noodzakelijk, zodat vrouwen (opnieuw) aan het arbeidsproces gaan deelnemen en eraan blijven deelnemen. Tenslotte dient het vraagstuk van de individualisering van de pensioenrechten ook in deze samenhang beschouwd te worden.

Het vroegtijdige verlaten van de arbeidsmarkt door oudere werknemers vormt ook een groot probleem. Tegenwoordig ligt de feitelijke leeftijd waarop men gepensioneerd wordt ver beneden de in de wettelijke pensioenstelsels vastgelegde normale pensioengerechtigde leeftijd. Dit ligt vooral aan het feit dat pensioenstelsels nog steeds aanzienlijke stimulansen bieden om vervroegd uit te treden. In de meeste stelsels moet de werknemer als hij/zij blijft

werken na de eerste mogelijkheid om met pensioen te gaan sociale premies blijven betalen zonder extra pensioenrechten te verwerven. Bovendien wordt in sommige gevallen inkomen uit werk hoger belast dan pensioenen Belasting-/uitkeringsstructuren die een vervroegd verlaten van de arbeidsmarkt bevorderen en gelijktijdig werknemers benadelen die langer blijven werken, ondermijnen het uitgangspunt dat arbeid loont. Dergelijke structuren leiden niet alleen tot een verspilling van arbeidspotentieel en een ondermijning van de werkgelegenheidsdoelstellingen van de Europese Unie, maar ook tot een aanzienlijke kostenstijging van de pensioenstelsels.

Tabel 2: Werkgelegenheidscijfers per leeftijdsgroep in 1999

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	SF	S	UK	EU15
50-54	60,3	80,4	73,4	60,1	57,2	74,1	62,1	57,2	64,6	70,2	72,7	7,4	78,9	84,2	75,9	69,2
55-59	36,9	70,9	55,1	47,4	44,8	46,8	50,5	36,6	38,2	49,6	41	59,1	54,6	77,8	62,1	50,7
60-64	12,9	34	19,6	30,4	24,7	10,1	35,9	17,9	12,9	18,6	11,7	43,6	22,2	47,9	35,6	22,3
65-69	3,8	6,2	5	11,5	3,9	2,1	14,3	6,2	n.a.	5,2	4,9	24,8	4,4	10,7	11,6	6,5

Bron: Eurostat Labour Force Survey

Het probleem van de vervroegde uittreding uit het arbeidsproces wordt niet alleen verergerd door objectieve problemen (zoals achterhaalde kwalificaties) waarmee oudere werknemers worden geconfronteerd bij het vinden van een nieuwe baan na afvloeiing, maar ook door discriminerend beleid op het werk en de arbeidsmarkt. Onder deze omstandigheden vormen regelingen voor vervroegde uittreding voor werkgevers, vakbonden en werknemers een mogelijkheid tot inkrimping van het personeel. Dit op leeftijd gebaseerde vooroordeel komt vaak tot uitdrukking in het werkgelegenheidsbeleid: oudere werknemers ondervinden soms dat zij uitgesloten zijn van de voor jongere werknemers beschikbare mogelijkheden tot bemiddeling, activering en scholing.

Met de voortschrijdende vergrijzing zullen de pensioenstelsels niet meer de kosten kunnen dragen van het afstoten van oudere werknemers, wier vaardigheden verouderd zijn of die als gevolg van ongezonde werkmethode gedwongen worden vervroegd met pensioen te gaan. Bovendien beschikken werknemers steeds vaker over een zodanige conditie dat zij tot de officiële pensioengerechtigde leeftijd kunnen doorwerken en zelfs nog langer als zij dat willen.

Om de ontwikkeling in de richting van een vervroegd verlaten van de arbeidsmarkt terug te draaien zullen oudere werknemers betere arbeidskansen geboden moeten worden, zullen de belemmeringen om langer te blijven werken, in de vorm van vervroegde uittreding en belasting-/uitkeringsstructuren, uit de weg moeten worden geruimd en zullen er tegelijkertijd grotere inspanningen moeten worden geleverd om de inzetbaarheid van oudere werknemers te handhaven. De pensioenstelsels moeten in verscheidene opzichten zodanig worden aangepast dat een langere deelname aan het arbeidsproces wordt gestimuleerd.

Gezien de toenemende levensverwachting en de verbeterde gezondheidstoestand van de meeste ouderen lijkt de huidige vaste wettelijke pensioengerechtigde leeftijd meer en meer misplaatst. Reeds in 1982 beval de Raad stelsels van flexibele of geleidelijke uittreding aan⁷. Zij zouden kunnen worden benut om deelname aan de arbeidsmarkt en op die wijze een hoger werkgelegenheidsniveau te bevorderen, waardoor zij kunnen bijdragen aan het waarborgen van de pensioenstelsels op de lange termijn.

⁷ Aanbeveling van de Raad van 10 december 1982 betreffende de beginselen van een communautair beleid inzake de pensioenleeftijd (82/857/EEG), PB L357, 18/12/1982, blz. 27-28.

Verder dient er aandacht te worden besteed aan de bevordering van de participatie van kansarme groepen aan het arbeidsproces. Een op integratie gerichte strategie vermindert immers niet alleen een verspilling van arbeidspotentieel, maar draagt ook bij aan de beperking van de met sociale uitsluiting verband houdende economische en sociale kosten, het vrijmaken van financiële middelen en het bevorderen van een duurzaam effect in het algemeen.

De pensioenstelsels moeten ook zodanig worden aangepast dat zij beter tegemoetkomen aan de behoeften van een mobielere en meer gevarieerde beroepsbevolking. Met name dienen de nadelige gevolgen van een afwijkende loopbaan of geografische of beroepsmobiliteit te worden uitgebannen. Vooral veel bedrijfspensioenfondsen stellen vaak werknemers die van baan veranderen of hun loopbaan onderbreken in aanzienlijke mate achter.

Op de langere termijn hoeft het Europese arbeidspotentieel niet beperkt te blijven tot de huidige bevolking. Mogelijkerwijze kunnen er migranten worden aangetrokken, onder wie hooggekwalificeerde personen, uit derde landen. De werkgelegenheid zou kunnen toenemen als het geboortecijfer weer zou stijgen. Weliswaar hangen de vruchtbaarheidscijfers van talrijke factoren af, maar gezinsvriendelijker werkplekken en overheidsbeleid dat erop gericht is beroep en gezinstaken op elkaar af te stemmen, zouden beslist een positieve uitwerking hebben.

De mobilisering van het volledige economische en sociale potentieel van de samenleving is de belangrijkste eis die in verband met de vergrijzing van de bevolking aan het beleid gesteld wordt. Een geïntegreerd beleid dat een groei van de productiviteit door middel van de technologie, meer en betere banen en een grotere sociale samenhang beoogt, waartoe in Lissabon werd opgeroepen, biedt het noodzakelijke kader voor een dergelijke mobilisering.

2.4. Waarborgen van toereikende en rechtvaardige pensioenen

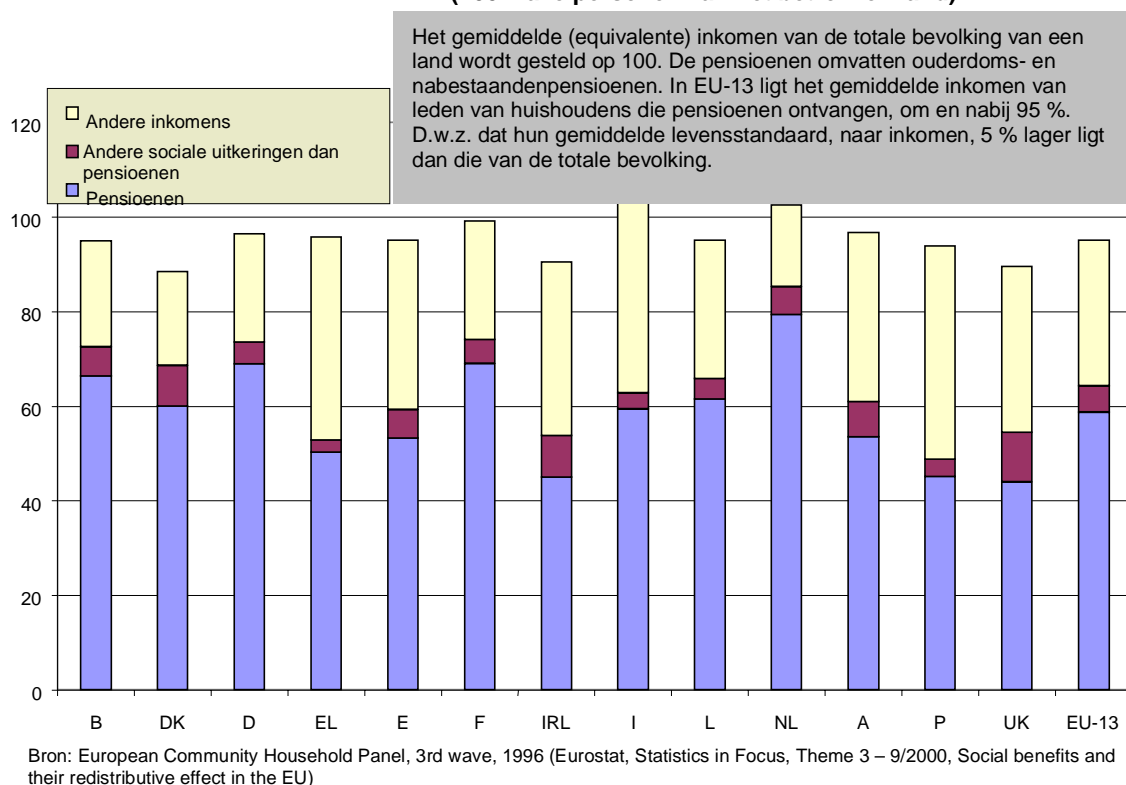
Pensioenen hebben ouderen een redelijke levensstandaard bezorgd. Op inkomensterrein is er voor ouderen echter nog sprake van een aantal tekortkomingen. Het percentage ouderen dat onder de armoedegrens leeft, vooral onder oudere vrouwen, ligt hoger dan gemiddeld. De toekenning van pensioenrechten voor het grootbrengen van kinderen of het verrichten van zorgetaken verleent aan de pensioenstelsels een belangrijk element van solidariteit; hetzelfde geldt voor de verlaging van de premiepercentages voor laagbetaalde werknemers. Door de huidige tekortkomingen wat betreft de toereikende omvang en de rechtvaardigheid van de pensioenen kan een vraagteken geplaatst worden bij de doelstelling van Lissabon betreffende een grotere samenhang. Dergelijke tekortkomingen zullen moeten worden aangepakt, aangezien anders het gevaar bestaat dat zij zich met de toenemende vergrijzing zouden kunnen toespitsen.

Het gemiddelde omgerekende⁸ netto-inkomen van personen in huishoudens, waarin minstens één persoon een pensioen (ouderdoms- of nabestaandenpensioen) ontvangt, ligt zeer dicht bij het gemiddelde inkomen van de bevolking als geheel. De pensioenen maken ongeveer 60 % van het totale netto-inkomen van dergelijke personen uit. Andere inkomsten omvatten andere sociale uitkeringen dan pensioenen, inkomsten uit onroerend goed en inkomsten uit werk (in

⁸ Het netto-inkomen wordt omgerekend in "volwassenenequivalenten", zodat rekening wordt gehouden met de verschillen in omvang en samenstelling van de huishoudens: het inkomen van een huishouden wordt door de aan de hand van de gewijzigde equivalentieschaal van de OESO berekende "equivalentiegrootte" gedeeld. Voor ieder lid van een huishouden – kind of volwassene – wordt hetzelfde equivalente inkomen genomen.

het bijzonder wanneer gepensioneerden in hetzelfde huishouden leven als personen die nog aan het arbeidsproces deelnemen).

**Relatief equivalent inkomen van leden van huishoudens die pensioenen ontvangen
(100 = alle personen van het betrokken land)**



Ondanks dit succes komt het ook tegenwoordig nog wel voor dat pensioenstelsels niet in staat zijn om ouderen van toereikende minimumvoorzieningen te voorzien. Oudere vrouwen, die 2/3 van de pensioentrekkers boven de 75 jaar uitmaken, staan in vele lidstaten in het bijzonder bloot aan het risico van armoede. In sommige landen ligt het percentage ouderen dat onder de armoedegrens leeft nog steeds hoger dan dat van de totale bevolking, hoewel het verschil kleiner is geworden. Wanneer een minimumpensioen ontbreekt, leiden korte perioden van arbeid in loondienst en loopbaanonderbrekingen dikwijls tot een ontoereikende oudedagsvoorziening, vooral bij vrouwen die niet over voldoende afgeleide rechten beschikken.

De groeiende arbeidsdeelname van vrouwen dient te resulteren in een betere bescherming op oudere leeftijd. Toch maken vrouwen nog altijd vaker hun loopbaan ondergeschikt aan gezinstaken en bouwen zij daarom minder pensioenrechten op dan hun partner. Zolang de gezinnen intact blijven, kunnen de pensioenstelsels via afgeleide rechten voldoende bescherming bieden. Naarmate gezinnen steeds minder stabiel worden, wint de kwestie van het gezamenlijke recht van echtgenoten op pensioen steeds meer aan belang.

Dergelijke leemten mogen bij de pensioenhervorming niet buiten beschouwing blijven. Met name leveren bezuinigingen wellicht niet de verwachte financiële voordelen op, wanneer deze tot gevolg hebben dat in nog grotere mate een beroep op inkomensafhankelijke uitkeringen moet worden gedaan. Hierdoor worden de uitgaven van de pensioenstelsels op andere stelsels van de sociale zekerheid afgewenteld. Een grotere afhankelijkheid van inkomensafhankelijke uitkeringen kan weliswaar bijdragen tot besnoeiingen op de uitgaven, maar dergelijke uitkeringen en afhankelijkheid van ondersteuning van verwanten kunnen ook een negatief

effect hebben op de prikkels om te werken (deeltijdwerk na pensionering hoofdactiviteit of inkomsten uit arbeid om te voorzien in de behoeften van oudere verwanten) en voorzorgen te treffen voor de eigen pensionering (werknemers met een gering inkomen rekenen wellicht niet op een pensioen dat boven het niveau van de bijstandsuitkering ligt).

In het kader van pensioenhervormingen die erop gericht zijn om de rol van bedrijfspensioenfondsen en particuliere pensioenregelingen te versterken, zullen ook bepaalde zwakke punten in deze stelsels aangepakt moeten worden. Als gevolg van de lange opbouwperiodes van de bedrijfspensioenfondsen is het voor personen die niet tot het kernpersoneel van een bedrijf behoren, moeilijk om voldoende pensioenrechten op te bouwen. De hoge administratieve kosten van particuliere pensioenregelingen maken deze voor laagbetaalde werknemers zeer onaantrekkelijk en de praktijk om over de eerste premies heffingen te laten betalen (front loading) leidt ertoe dat er aan het verlaten van de regeling hoge kosten zijn verbonden. Op EU-niveau dient er in het belang van de grensoverschrijdende mobiliteit naar gestreefd worden om deze stelsels beter te coördineren, vooral waar het de belastingheffing betreft.

Een versterking van de actuariële koppeling van premies en uitkeringen (een maatregel die de prikkels om te werken van de pensioenstelsels zou verbeteren) hoeft niet noodzakelijkerwijs tot een verzwakking van de solidariteit te leiden. Veel pensioenstelsels bewerkstelligen een herverdeling ten gunste van de minderbedeelden, bijvoorbeeld als zij een minimumpensioen garanderen, ongeacht arbeidsverleden en betaalde premies of als er premies worden geheven over ieder inkomen, maar er aan de uitkeringen een bovengrens gesteld wordt. Anderzijds kunnen pensioenstelsels (uit een actuariële oogpunt) handarbeiders benadelen, wanneer pensioenen berekend worden op basis van het laatstverdiende inkomen of een reeks jaren waarin een hoog inkomen werd ontvangen en er geen rekening wordt gehouden met alle premiejaren en een geringere levensverwachting.

2.5. Beheer van financiën en uitgaven

Bij een strategie voor de veiligstelling van pensioenen op de lange termijn dient de nadruk te liggen op de mobilisering van het volledige potentieel van de samenleving⁹. Door het werkgelegenheidscijfer van de bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd te verhogen kan het effect van de demografische vergrijzing op de verhouding inactieven/actieven grotendeels worden opgevangen. Hierdoor zou de financiële druk op de overheidsstelsels als gevolg van de vergrijzing afnemen en zou er een minder grote noodzaak bestaan om ingrijpend te bezuinigen op uitkeringen en premies en belastingen te verhogen. Een hervorming van de pensioenstelsels is echter noodzakelijk, zodat deze het scheppen van banen stimuleren en, met name, ouderen aanmoedigen om te blijven deelnemen aan het arbeidsproces. De uitvoering van de strategie van Lissabon zal de pensioenstelsels veel beter in staat stellen de uitdagingen in verband met een toereikende pensioenvoorziening het hoofd te bieden.

In zijn voortgangsverslag aan de Europese Raad van Feira stelde de Groep op hoog niveau inzake sociale bescherming voor om bij een analyse van de strategieën voor pensioenhervormingen ook het beheer van financiën en uitgaven te betrekken.

Zoals reeds eerder werd opgemerkt bestaat er een wisselwerking tussen deze problematiek en de werkgelegenheid. Enerzijds is een uitbreiding van het aantal premiebetalers door een

⁹ De mogelijke invulling van een dergelijke strategie in verband met vergrijzing in het algemeen werd aan de orde gesteld in het document COM(99)221 def. "Een Europa voor alle leeftijden – Meer welvaart en solidariteit tussen de generaties", waarin de nadruk ligt op beleid inzake actieve vergrijzing.

verhoging van het werkgelegenheidsniveau een doeltreffende wijze om meer financiële middelen voor de pensioenstelsels te verkrijgen. Anderzijds zal een hervorming van de pensioenstelsels met het oog op een verbetering van arbeidsmarktgerichte prikkels bijdragen tot een verhoging van het werkgelegenheidsniveau. Een verhoging van de feitelijke pensioengerechtigde leeftijd kan tot zeer uitgebreide besparingen leiden, op voorwaarde dat vermeden kan worden dat de uitgaven op andere terreinen stijgen.

Bij het onderzoek naar de houdbaarheid van de pensioenen zal voorts moeten worden nagegaan hoe de inkomstenbasis van de pensioenstelsels breder en duurzamer gemaakt kan worden: door het aanboren van alternatieve financieringsbronnen, door de opbouw van activa en door middel van een verlaging van de overheidsschuld. Ook dient te worden onderzocht hoe de stijging van de pensioenkosten beteugeld kan worden door verbetering van de doelmatigheid en door de aanpassing van de uitkeringen zonder de sociale doelstellingen uit het oog te verliezen.

De problematiek van de vergrijzing kan slechts met een veelomvattend beleid aangepakt worden. Er bestaat niet alleen de noodzaak tot een gezond macro-economisch beleid, omvangrijke, op groei gerichte structurele hervormingen, een grotere werkgelegenheid en evenwichtige overheidsfinanciën, maar ook dient de structuur van de overheidsuitgaven te worden heroverwogen om de toekomstige groei en de evenwichtige verdeling van de overheidsuitgaven tussen de generaties te garanderen. In deze context zijn hervormingen van de huidige pensioenregelingen benodigd die een toereikende hoogte van de pensioenen en een financieel evenwicht garanderen en tegelijkertijd ertoe leiden dat deze stelsels "werkgelegenheidsvriendelijker" worden. Deze hervormingen dienen te leiden tot duurzame oplossingen voor de lange termijn en niet slechts tot noodoplossingen voor dringende problemen.

2.6. Uitgangspunten en doelstellingen voor pensioenhervormingen

Het is aan de lidstaten om te beslissen welk pensioenstelsel zij wensen en welke beleidsmix nodig is om toereikende inkomens voor ouderen te kunnen handhaven zonder de stabiliteit van de overheidsfinanciën in gevaar te brengen waardoor prikkels om te gaan werken worden verzwakt en andere essentiële overheidsuitgaven onder druk komen te staan. Ondanks de aanzienlijke verscheidenheid binnen de Europese Unie staan de lidstaten voor gemeenschappelijke uitdagingen, die hierboven de revue zijn gepasseerd. Voorts streven zij gemeenschappelijke doelstellingen na wat betreft de pensioenstelsels en hebben zij zich vastgelegd op een aantal uitgangspunten. Hiertoe behoren rechtvaardigheid en sociale samenhang, die kenmerkend zijn voor het Europese sociale model. De Commissie verzoekt de lidstaten derhalve hun krachten te bundelen en ideeën en informatie uit te wisselen over hun huidige aanpak en lopende of gepande hervormingen. Nationale beslissingen en prioriteiten betreffende strategieën en de bijzonderheden van het hervormingsproces blijven evenwel ook in de toekomst tot de verantwoordelijkheid van de lidstaten behoren.

Een dergelijke samenwerking tussen de lidstaten kan vereenvoudigd worden als de gemeenschappelijke doelstellingen en uitgangspunten expliciet geformuleerd worden. Vanzelfsprekend kunnen een aantal van deze doelstellingen en uitgangspunten op gespannen voet met elkaar staan en de lidstaten zullen hier naar het juiste evenwicht moeten streven. In het kader van het door de Top van Lissabon in gang gezette proces stelt de Commissie de volgende uitgangspunten en doelstellingen ter discussie:

1. *handhaving van toereikende pensioenen*: De drie pijlers van de pensioenstelsels, die in combinaties waarover de lidstaten kunnen beslissen kunnen functioneren, moeten

mensen in staat stellen om op hun oude dag financieel zelfstandig te blijven en, binnen redelijke grenzen, over de tijdens hun beroepsleven verworven levensstandaard te kunnen blijven beschikken.

2. *een rechtvaardige verdeling tussen de generaties waarborgen*: de inspanningen die benodigd zijn om het hoofd te kunnen bieden aan de demografische vergrijzing dienen in gelijke mate door de actieve (werknemers en werkgevers) en gepensioneerde generaties geleverd te worden.
3. *versterking van de solidariteit binnen de pensioenstelsels*: niemand mag op grond van een laag inkomen of een ongunstig risicoprofiel uitgesloten worden van pensioenstelsels. Deze stelsels dienen over een mechanisme tot herverdeling te beschikken ten gunste van personen met geringe arbeidskansen of met zorgtaken voor kinderen, gehandicapten of hulbehoevende ouderen.
4. *handhaven van het evenwicht tussen rechten en plichten*: de uitkeringen dienen in de juiste verhouding tot de betaalde premies te staan. In het bijzonder zou een latere pensionering hogere uitkeringen tot gevolg moeten hebben.
5. *erop toezien dat pensioenstelsels de gelijkheid van mannen en vrouwen bevorderen*: met name bestaat er behoefte aan prikkels om vrouwen (opnieuw) aan het arbeidsproces te laten deelnemen en hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren.
6. *transparantie en voorspelbaarheid garanderen*: aangeslotenen bij pensioenfondsen dienen te weten op welke uitkeringen zij in diverse omstandigheden kunnen rekenen.
7. *grotere flexibiliteit van de pensioenstelsels met het oog op maatschappelijke veranderingen*: pensioenstelsels moeten zich kunnen aanpassen aan de te verwachten veranderingen in hun economische en demografische context.
8. *verbetering van het aanpassingsvermogen aan de arbeidsmarkt*: de pensioenstelsels dienen beroeps- en geografische mobiliteit te bevorderen en enige individuele speelruimte te bieden, bijvoorbeeld wat betreft de pensioengerechtigde leeftijd en de organisatie van perioden voor scholing, werken en vrije tijd.
9. *de samenhang van de pensioenregelingen binnen het totale pensioenstelsel waarborgen*: pensioenregelingen dienen elkaar onderling aan te vullen en goed gecoördineerd te zijn.
10. *gezonde en in de toekomst te handhaven overheidsfinanciën garanderen*: de hervormingen dienen ertoe te leiden dat de door de staatspensioenen veroorzaakte belastingdruk op een aanvaardbaar niveau blijven en dat andere essentiële overheidsuitgaven niet in het gedrang komen.

3. DE VOLGENDE STAPPEN

3.1. Initiatieven van de Commissie

In deze mededeling zet de Commissie het kader voor de samenwerking op het terrein van houdbare pensioenen uiteen; daarnaast zal zij de volgende initiatieven ontplooien ter ondersteuning van deze samenwerking:

- in 2001 zal een enquête van Eurobarometer naar pensioenen en pensioenhervormingen worden uitgevoerd om na te gaan in hoeverre de bevolking op de hoogte is van de modernisering van de stelsels van de sociale zekerheid en welke verwachtingen er dienaangaande leven.
- de in de gehele Gemeenschap uitgevoerde statistische enquêtes zullen onder de loep worden genomen om vast te kunnen stellen of voldoende aandacht is uitgegaan naar kwesties in verband met de sociale zekerheid in het algemeen en de pensioenproblematiek in het bijzonder.
- er zal een voorstel gedaan worden voor een uitwisseling van informatie over de in deze mededeling aan de orde gestelde thema's met de kandidaat-lidstaten en –in het kader van de bilaterale samenwerking– met de Verenigde Staten en Japan.

Hiernaast zal de Commissie blijven streven een bijdrage te leveren aan een beter functioneren van de aanvullende pensioenregelingen:

- het voorstel voor een richtlijn tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende instellingen voor bedrijfspensioenfondsen zal particuliere kapitaalgedekte pensioenregelingen in staat stellen om investeringsmogelijkheden optimaal te benutten, hoge eisen stellen aan de bescherming van de uitkeringsgerechtigden en de weg vrijmaken voor grensoverschrijdend beheer van bedrijfspensioenregelingen. Door de veiligheid en slagvaardigheid van deze instellingen te verbeteren en hun de mogelijkheid te bieden onbepaald het potentieel van de interne markt te benutten zal een bijdrage geleverd kunnen worden aan de veiligheid en houdbaarheid van de pensioenstelsels.¹⁰
- In aansluiting op haar mededeling *Naar een interne markt voor aanvullende pensioenen* van 11 mei 1999 (COM(99) 134 def.) zal de Commissie begin volgend jaar een voorstel indienen betreffende de belastingheffing over grensoverschrijdende aanvullende pensioenen van migrerende werknemers.
- Het Pensioenforum, dat op voorstel van de Werkgroep op hoog niveau inzake het vrij verkeer is ingesteld, zal nagaan hoe de met aanvullende pensioenen samenhangende belemmeringen voor de grensoverschrijdende mobiliteit van werknemers kunnen worden aangepakt.

Voorts zal de Commissie wat betreft de kwestie van de toekomstige ontwikkeling van de sociale bescherming verdere initiatieven ontplooiën om de samenwerking op het terrein van de doelstellingen betreffende modernisering en versterking van de sociale bescherming te ondersteunen, zoals goedgekeurd door de Raad op 17 december 1999 (PB 2000/C 8/7).

3.2. Vaststelling van het onderzoekskader: de opdracht van Lissabon

Zoals reeds werd meegedeeld in de inleiding, gaf de Europese Raad van Lissabon de Groep op hoog niveau inzake sociale bescherming opdracht "op basis van een mededeling van de Commissie een studie te verrichten naar de toekomstige ontwikkeling van de sociale bescherming, gezien op langere termijn, met bijzondere aandacht voor de houdbaarheid van de pensioenstelsels". De Groep op hoog niveau inzake sociale bescherming zal een

¹⁰ Referentienummer COM-document nog op te nemen (geplande datum van goedkeuring: dezelfde datum als voor deze mededeling).

voortgangsverslag over haar werkzaamheden voorleggen aan de Top van Nice van december 2000.

De Commissie stelt voor dat de Groep op hoog niveau inzake sociale bescherming de in deze mededeling gegeven uiteenzetting van de uitdagingen en beleidsinitiatieven hanteert als kader voor haar werkzaamheden in verband met de analyse en gedachtewisseling met betrekking tot de problematiek van de pensioenhervormingen.

De binnen dit kader uit te voeren analyse dient voor zover mogelijk op geharmoniseerde gegevenbronnen en hypothesen te berusten. In dit verband zijn de werkzaamheden van het Comité voor de economische politiek van groot belang.¹¹

Bij deze benadering dienen voor zover mogelijk longitudinale gegevens gehanteerd te worden, waarbij alle relevante (demografische, economische, werkgelegenheids- en sociale) aspecten worden betrokken en de wisselwerkingen ertussen. Bij de analyse van toekomstige trends dient ook met alle op EU-niveau vastgestelde beleidsdoelstellingen rekening te worden gehouden, met inbegrip van de in Lissabon uitgestippelde werkgelegenheidsdoelstellingen en de in Nice overeen te komen conclusies.

De ervaring die is opgedaan tijdens het huidige proces van de talrijke hervormingen in de lidstaten kan ook een bijdrage leveren aan de analyse. De Commissie geeft in overweging de studie te laten dienen als basis voor een geregelde herziening van de informatie betreffende de pensioenhervormingen in de lidstaten.

Tenslotte dienen de kandidaat-lidstaten geleidelijk steeds meer bij de analyse te worden betrokken. De slagvaardigheid en houdbaarheid van de stelsels in de nieuwe lidstaten die tot de Unie toetreden, zijn in economisch en sociaal opzicht een vraagstuk dat van gemeenschappelijk belang is. De hervormingen die in de kandidaat-lidstaten doorgevoerd worden verdienen de aandacht. Deze kwesties moeten in het licht van de naderende uitbreiding nader in beschouwing worden genomen, waarbij beklemtoond dient te worden dat de pensioenstelsels de verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten blijven.

¹¹ Het Comité voor de economische politiek buigt zich momenteel over de implicaties van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën. Beoogd wordt een kwantitatieve evaluatie van de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsmiddelen en de economie te verrichten. Bestaande nationale prognoses betreffende de overheidsuitgaven zijn opnieuw tegen het licht gehouden met gebruikmaking van gemeenschappelijke indicatoren en voorts worden er in samenwerking met de OESO macro-economische en demografische hypothesen ontwikkeld. De bevindingen zullen in november worden voorgelegd aan de ECOFIN-Raad en ter beschikking worden gesteld van de Groep op hoog niveau inzake sociale bescherming.

Aanhangsel: Overzicht van de nationale pensioenstelsels en recente hervormingsmaatregelen*

Land	Voornaamste kenmerken van de pensioenstelsels (pijler 1,2 en 3)	Recente hervormingsmaatregelen
België	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inkomensgerelateerde regeling 2. Regelingen op basis van vrijwilligheid, voornamelijk van bedrijven, die ongeveer 31% van de beroepsbevolking omvatten 3. Particuliere pensioenen, onder gunstige belastingvoorwaarden verkrijgbaar via levensverzekeringsmaatschappijen of banken 	<p>Voortbouwend op de belangrijke hervormingen die in 1997 voor de werknemers van de particuliere sector zijn ingevoerd, bezint de nieuwe regering zich tezamen met de sociale partners op verdere hervormingen om de nodige voorzieningen te treffen voor de werknemers van de overheidssector en de zelfstandigen. Er wordt ook aan gedacht om particulier gefinancierde pensioenen te bevorderen.</p>
Denemarken	<ol style="list-style-type: none"> 1. Staatsbasispensioenregelingen op basis van woonplaats/werk en door middel van premies gefinancierd aanvullend systeem, waarvan de uitkeringen gebonden zijn aan het aantal gewerkte jaren (ATP) 2. Voornamelijk bedrijfstaksgewijs georganiseerde fondsen, die berusten op collectieve arbeidsovereenkomsten en ongeveer 80% van de beroepsbevolking omvatten 3. Particuliere pensioenen, onder dezelfde belastingvoorwaarden die van toepassing zijn op regelingen in het kader van de tweede pijler verkrijgbaar via levensverzekeringsmaatschappijen of pensioenfondsen 	<p>De overgang van een stelsel met nauwelijks kapitaaldekking naar een stelsel met een veel hogere mate van kapitaaldekking is reeds enkele jaren gaande. In 1999 werd een tijdelijke bijdrage voor het ATP (aanvullend overheidspensioen op basis van werkgevers- en werknemersbijdragen) ten bedrage van 1% van het gemiddelde loon permanent gemaakt en werden de regels voor vervroegde pensionering strenger gemaakt.</p>

* Bronnen: DG MARKT, *Study on pension schemes of the Member States of the European Union, May 2000*, voor de kolom 'voornaamste kenmerken van de pensioenstelsels', *Verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid 1999* (COM(2000) 143 def.) voor de kolom 'recente hervormingsmaatregelen'. Nadere informatie kan worden gevonden in *Verslag betreffende de sociale bescherming in Europa 1999* (COM(2000) 163 def.) and *MISSOC – Social protection in the Member States of the European Union*, DG EMPL, een jaarlijkse publicatie.

Land	Voornaamste kenmerken van de pensioenstelsels (pijler 1,2 en 3)	Recente hervormingsmaatregelen
Duitsland	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inkomensgerelateerde pensioenregeling 2. Regelingen op basis van vrijwilligheid, voornamelijk van bedrijven 3. Particuliere pensioenen, verkrijgbaar via levensverzekeringsmaatschappijen 	<p>De hervorming van het pensioenstelsel stond zeer hoog op de politieke agenda. Er is overeenstemming bereikt over een pakket belastinghervormingsmaatregelen waardoor hogere opbrengsten uit energiebelastingen een verlaging van de werkgevers- en de werknemersbijdrage voor de pensioenen deels konden compenseren. Tevens is overeenstemming bereikt over wijzigingen voor 2000/2001 waarbij verhogingen van de overheidspensioenen worden gekoppeld aan de inflatie in plaats van aan de ontwikkeling van de nettolonen. Belangrijke hervormingen waartoe in 1998 werd besloten en die in 1999 in werking moesten treden, zijn door de nieuwe regering echter voor twee jaar opgeschort in afwachting van belangrijke hervormingen die in 2000 zullen worden aangekondigd.</p>
Griekenland	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inkomensgerelateerde regelingen 2. Regelingen op basis van vrijwilligheid, voornamelijk in grote bedrijven, waaronder ongeveer 5% van de beroepsbevolking valt 3. Particuliere pensioenen, verkrijgbaar via levensverzekeringsmaatschappijen 	<p>Een hervormingsstrategie in twee fasen werd in 1998 aangekondigd. De eerste fase was grotendeels van organisatorische aard, met bijvoorbeeld de invoering van één enkel socialezekerheidsnummer. De tweede fase vereist een ingrijpende herziening van de overheidspensioenen, en zou de gelijkschakeling van de pensioengerechtigde leeftijd in verschillende pensioenstelsels kunnen inhouden, alsmede de aanpassing van de bijdragen en de pensioengerechtigdheid tot duurzame niveaus, en de invoering van een verplichte beroepspensioenregeling. Men wacht nog op aankondigingen over de tweede fase.</p>
Spanje	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inkomensgerelateerde regeling 2. Regelingen op basis van vrijwilligheid, voornamelijk van bedrijven, waartoe 15% van de beroepsbevolking behoort 3. Particuliere pensioenen, verkrijgbaar via levensverzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen 	<p>In 1997 zijn belangrijke hervormingen ingevoerd (gebaseerd op het Pacto de Toledo van 1995) waardoor de overheidspensioenen op een beter op te brengen niveau zijn gebracht. Verdere hervormingen zijn gepland voor 2000. Het zal moeten gaan om maatregelen om de effectieve uittredingsleeftijd te verhogen en vervroegde uittreding te ontmoedigen, en om bijzondere pensioenregelingen (bijvoorbeeld voor zelfstandigen, werknemers in de landbouw). In 2000 zullen de minimumpensioenen met ten minste 5,4 en ten hoogste 16% stijgen afhankelijk van het soort pensioen, maar gemiddeld met slechts iets meer dan 5,4%. In 2000 is in het kader van de sociale zekerheid een fondsreserve gevormd met het oog op het probleem van de veroudering van de bevolking. Het oorspronkelijke fonds belooft 0,1% van het BBP en in het aangepaste Spaanse stabiliteitsprogramma wordt een verdere verhoging van deze fondsreserve toegezegd.</p>

Land	Voornaamste kenmerken van de pensioenstelsels (pijler 1,2 en 3)	Recente hervormingsmaatregelen
Frankrijk	<p>1. Inkomensgerelateerde regeling</p> <p>2. Verplichte regeling, gefinancierd in het kader van het omslagstelsel, gebaseerd op een bedrijfstakoverkoepelende collectieve arbeidsovereenkomst; daarnaast een aantal aanvullende regelingen, voornamelijk van bedrijven, op basis van vrijwilligheid</p> <p>3. Particuliere pensioenen, onder gunstige belastingvoorwaarden verkrijgbaar via levensverzekeringsmaatschappijen</p>	<p>Na een uitstel van de in 1997 goedgekeurde hervormingen is in 1999 een verslag ingediend als uitgangspunt voor een dialoog tussen de autoriteiten en de sociale partners die thans plaatsvindt. Voor 2000 zijn hervormingen gepland, waaronder wellicht maatregelen om de effectieve uittredingsleeftijd te verhogen, een beslissing over de vraag of bijzondere pensioenregelingen moeten worden aangepast aan de "algemene regeling", en de eventuele verhoging van een in de begroting 1998 ingesteld reservefonds van de sociale zekerheid.</p>
Ierland	<p>1. Basispensioenregeling, gebaseerd op premies</p> <p>2. Regelingen op basis van vrijwilligheid, voornamelijk van bedrijven, waartoe 50% van de beroepsbevolking behoort</p> <p>3. Particuliere pensioenen, onder soortgelijke belastingvoorwaarden die van toepassing zijn op regelingen in het kader van de tweede pijler verkrijgbaar via levensverzekeringsmaatschappijen</p>	<p>In mei 1998 zette de regering haar plannen voor de oprichting van een volledig ontwikkeld pensioenstelsel uiteen. Als onderdeel van de begroting 1999 zal een jaarlijkse voorziening van 1% van het BBP worden gevormd als kapitaaldekking voor de toekomstige kosten van de overheidspensioenen. Dit fonds is aangevuld met een deel van de opbrengsten van de privatisering van het staatstelecombedrijf. Een deel van de opbrengsten is ook gebruikt om de toekomstige pensioenverplichtingen van de staat aan personeel van vóór de privatisering af te kopen.</p>
Italië	<p>1. Inkomensgerelateerde regeling</p> <p>2. Regelingen op basis van collectieve arbeidsovereenkomsten voor een bedrijf, een groep ondernemingen of een bedrijfstak</p> <p>3. Particuliere pensioenen, onder gunstige belastingvoorwaarden verkrijgbaar via pensioenfonds en levensverzekeringsmaatschappijen</p>	<p>Een aantal hervormingen in de jaren negentig, de laatste in 1997, hebben bijgedragen tot de stabilisering van de verhouding van de pensioenuitgaven tot het BBP op middellange termijn, maar deze blijft hoog. De voornaamste zwakke punten van eerdere hervormingen zijn uitermate lange overgangsperiodes, al te grote "vrijgevigheid", en onzekerheid over toekomstige hervormingen. In 1999 vonden geen hervormingen plaats.</p>

Land	Voornaamste kenmerken van de pensioenstelsels (pijler 1,2 en 3)	Recente hervormingsmaatregelen
Luxemburg	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inkomensgerelateerde regeling 2. Regelingen op basis van vrijwilligheid, voornamelijk van bedrijven, waartoe ongeveer 17% van de beroepsbevolking behoort 3. Particuliere pensioenen, verkrijgbaar via levensverzekeringsmaatschappijen 	<p>In 1998 zijn hervormingen ingevoerd om de pensioenregeling voor nieuwe ambtenaren in overeenstemming te brengen met die voor de privésector.</p>
Nederland	<ol style="list-style-type: none"> 1. Basispensioenregeling, gebaseerd op woonplaats/werk 2. Voornamelijk bedrijfstaksgewijs georganiseerde fondsen, berustend op collectieve arbeidsovereenkomsten, waaronder ongeveer 90% van de beroepsbevolking valt 3. Particuliere pensioenen, onder gunstige voorwaarden verkrijgbaar via levensverzekeringsmaatschappijen 	<p>Nu voor een groot deel van de pensioenen reeds kapitaaldekking bestaat, wordt het effect van de veroudering van de bevolking opgevangen door middel van de vermindering van de overheidsschuld en maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid.</p>
Oostenrijk	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inkomensgerelateerde regeling 2. Regelingen op basis van vrijwilligheid, voornamelijk van bedrijven, waartoe ongeveer 11% van de beroepsbevolking behoort 3. Particuliere pensioenen, verkrijgbaar via levensverzekeringsmaatschappijen 	<p>Uitgebreide pakketten hervormingsmaatregelen zijn in 1993 en meer onlangs in 1998 vastgesteld. Bij de laatste hervorming werd vervroegde uittreding minder aantrekkelijk gemaakt, werden de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een arbeidsongeschiktheidspensioen strenger gemaakt, en werd de pensioenregeling voor ambtenaren in overeenstemming gebracht met de algemene regeling. Tevens is een jaarlijkse aanpassingsformule ingevoerd om het financiële effect van de verhoogde levensverwachting in aanmerking te nemen. De toepassing van deze formule werd echter in 1998 en 1999 opgeschort en deze kwestie moet in 2000 worden geregeld.</p>

Land	Voornaamste kenmerken van de pensioenstelsels (pijler 1,2 en 3)	Recente hervormingsmaatregelen
Portugal	<p>1. Inkomensgerelateerde regeling</p> <p>2. Regelingen op basis van vrijwilligheid, voornamelijk van bedrijven, waartoe ongeveer 7% van de beroepsbevolking behoort, die krachtens het algemene socialezekerheidsstelsel verzekerd is</p> <p>3. Particuliere pensioenen, verkrijgbaar via levensverzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen</p>	<p>Een nieuwe raamwet is eind 1999 door de nieuwe regering ingediend in aansluiting op een in 1999 ingediend witboek. De hervormingen zullen derhalve naar verwachting in 2000 worden goedgekeurd. Onder andere zal de invoering van een verplicht tweede-pijlerstelsel op basis van bijdragen moeten worden geregeld en zal de vervroegde uittreding moeten worden aangepakt.</p>
Finland	<p>1. Basispensioenregeling, gebaseerd op woonplaats</p> <p>2. Verplichte bedrijfspensioenfondsen (omslag- en kapitaaldekkingssstelsel) en aanvullende vrijwillige regelingen</p> <p>3. Particuliere pensioenen, verkrijgbaar via levensverzekeringsmaatschappijen</p>	<p>In 1999 is tussen de werkgevers- en werknemersorganisaties overeenstemming bereikt over maatregelen om vervroegde uittreding uit te stellen en de deelname aan het arbeidsproces te verlengen. In combinatie met een hoog primair saldo zal dit het gemakkelijker maken de komende jaren het hoofd te bieden aan de hogere uitgaven in verband met de veroudering van de bevolking. Het blijft echter de vraag of de bestaande overheidspensioenregelingen op lange termijn houdbaar zijn, en er zullen waarschijnlijk verdere hervormingen nodig zijn om de onevenwichtigheden aan de bron aan te pakken.</p>
Zweden	<p>1. Inkomensgerelateerde regeling</p> <p>2. Voornamelijk bedrijfstakgewijs georganiseerde fondsen, berustend op collectieve arbeidsovereenkomsten, waartoe ongeveer 90% van de beroepsbevolking behoort</p> <p>3. Particuliere pensioenen, verkrijgbaar via levensverzekeringsmaatschappijen, banken of rechtstreekse beleggingen op de kapitaalmarkt</p>	<p>De in 1998 goedgekeurde hervormingen worden thans geleidelijk ingevoerd. Deze houden een verhoging van de kapitaaldekking van de pensioenen in. Zij voorzien ook in een nauwer verband tussen de betaalde bijdragen en de ontvangen uitkeringen, en voorts zijn de indexeringclausules aangepast.</p>

Land	Voornaamste kenmerken van de pensioenstelsels (pijler 1,2 en 3)	Recente hervormingsmaatregelen
Verenigd Koninkrijk	<p>1. Basispensioenregeling, gebaseerd op premies en een inkomensgerelateerde staatspensioenregeling (SERPS)</p> <p>2. Regelingen op vrijwillige basis, voornamelijk bedrijfspensioenfondsen. Deze kunnen SERPS vervangen: ongeveer 46% van de beroepsbevolking is hierbij aangesloten.</p> <p>3. Particuliere pensioenen, verkrijgbaar via levensverzekeringsmaatschappijen. Deze kunnen SERPS vervangen.</p>	<p>In 1999 bekendgemaakte prognoses wijzen op een min of meer duurzame langetermijnpositie voor de Britse openbare financiën. Uitgebreide hervormingen zijn eind 1998 voorgesteld en in 1999 goedgekeurd. Zij voorzien in een "minimuminkomensgarantie" en een vervanging van SERPS (aan het inkomen gerelateerde overheidspensioenregeling) door een tweede forfaitair pensioen.</p>