

# De hervormingen van de pensioenstelsels in de landen van de EU15

P. Bisciari  
D. Dury  
B. Eugène  
L. Van Meensel

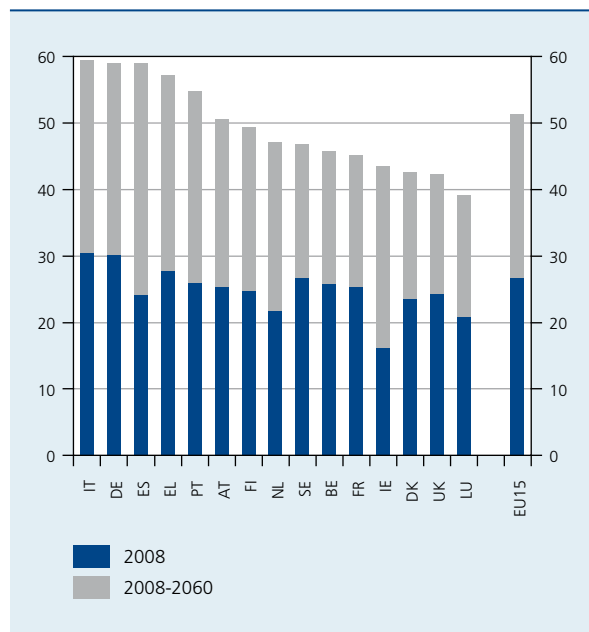
## Inleiding

Alle Europese landen zullen, op zeer korte termijn, het hoofd moeten bieden aan de uitdaging die wordt gecreëerd doordat de generatie die geboren is tussen het einde van de Tweede Wereldoorlog en het midden van de jaren zestig de pensioenleeftijd bereikt. De afhankelijkheidsgraad van de ouderen – dat is het aandeel van de 65-plussers in verhouding tot de bevolking op arbeidseleeftijd – zou tussen 2008 en 2060 vrijwel verdubbelen. De mate waarin de druk op de bevolking op arbeidseleeftijd toeneemt, zou echter van land tot land verschillen.

Inzake de pensioenproblematiek moeten de beleidsmakers rekening houden met twee belangrijke en onlosmakelijk met elkaar verbonden aspecten van de vergrijzing van de bevolking. Het eerste heeft betrekking op de stijging van de budgettaire lasten voor de overheidsfinanciën, met andere woorden de «budgettaire houdbaarheid». Het tweede is de «sociale houdbaarheid», in de zin dat de pensioenen fungeren als vangnet. Enerzijds dienen ze het specifieke armoederisico voor oudere mensen te beperken. Anderzijds, en meer in het algemeen, betekent sociale houdbaarheid dat, na de pensionering, de levensstandaard kan worden behouden.

De weerslag van de vergrijzing op de pensioenuitgaven lijkt vrij sterk uiteen te lopen van het ene land tot het andere. Dat heeft, althans voor een deel, te maken met het feit dat de nationale pensioenstelsels onderling van elkaar verschillen, hetzij reeds van bij de conceptie ervan, hetzij naar aanleiding van de hervormingen ervan.

**GRAFIEK 1** AFHANKELIJKHEIDSGRAAD VAN DE OUDEREN  
(aantal 65-plussers in procenten van het aantal 15-64-jarigen)



Bron: Eurostat.

In het eerste hoofdstuk van dit artikel worden de bestaande stelsels in grote lijnen voorgesteld en wordt de diversiteit ervan beklemtoond. In het tweede hoofdstuk worden de reeds doorgevoerde of goedgekeurde hervormingen per categorie besproken. Hoofdstuk drie belicht

de wijze waarop de hervormingen in een aantal landen ten uitvoer zijn gelegd. In hoofdstuk vier wordt ingegaan op enkele effecten van de hervormingen. Het artikel wordt afgesloten met enkele conclusies.

## 1. Typologie van de pensioenstelsels

Tussen de pensioenstelsels van de Europese landen bestaan grote verschillen qua organisatie. Op basis van de analyses van de OESO, die werden gepubliceerd in de opeenvolgende edities van « Pensions at a glance » (2007, 2009), waarin de pensioenstelsels van de werknemers van de particuliere sector in beschouwing worden genomen, kunnen de stelsels schematisch worden voorgesteld.

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen een verplicht en een vrijwillig gedeelte. Het verplichte pensioen bestaat meestal uit een gedeelte universele dekking en een gedeelte verzekering.

Het gedeelte universele dekking, dat bedoeld is als vangnet en dat na de pensionering een minimale levensstandaard moet garanderen, wordt doorgaans georganiseerd volgens een van de drie volgende regelingen: basisstelsels, pensioenplannen op basis van bestaansmiddelen en minimumpensioenen. In de basisstelsels wordt onvoorwaardelijk een bedrag toegekend, hetzij forfaitair (identiek voor alle gepensioneerden), hetzij uitsluitend op basis van het aantal activiteits- of verblijfsjaren, zonder rekening te houden met het bedrag van de bezoldigingen. De pensioenstelsels op basis van bestaansmiddelen beogen met name de bescherming van personen met een laag inkomen, waarbij de uitkeringen afhankelijk zijn van eventuele andere inkomsten en, in sommige gevallen, van het vermogen. De minimumpensioenen zijn op dezelfde doelgroep gericht, maar voor het becijferen ervan wordt enkel rekening gehouden met het peil van de pensioeninkomsten en niet met andere inkomstenbronnen of met het vermogen.

Het gedeelte verzekering van de verplichte pensioenen heeft tot doel gepensioneerden een voldoende hoge levensstandaard te waarborgen ten opzichte van hun situatie tijdens hun beroepsactieve leven. Het beheer van dit gedeelte kan worden toevertrouwd aan de overheid, wat meestal het geval is, of aan de particuliere sector, zoals in Denemarken en Nederland. In die gevallen gaat het eigenlijk om vrijwel verplichte beroepspensioenregelingen, waarvan de dekkingsgraad meer dan 90 pct. belooft van de werknemers uit de particuliere sector. In dit artikel worden deze regelingen als verplichte stelsels beschouwd. In Zweden wordt het stelsel door beide sectoren beheerd.

In negen landen van de EU15 functioneert het door de overheid beheerde gedeelte verzekering op basis van vaste prestaties (*defined benefit*), meteen de meest courante vorm van pensioenverzekeringsregeling. In Nederland wordt een dergelijk stelsel ook door de particuliere sector beheerd. In deze stelsels hangt de ontvangen uitkering in hoofdzaak af van het aantal jaren waarin bijdragen werden betaald en van de individuele arbeidsbezoldigingen.

Naast of in plaats van vastestatieregelingen, bestaan in een aantal landen ook stelsels met vaste bijdragen (*defined contribution*). In een stelsel met vaste bijdragen worden de bijdragen gekapitaliseerd op een individuele rekening en omgezet in inkomensstromen op het ogenblik van de pensionering. Deze kapitalisering kan reëel of fictief zijn. In dit laatste geval is er sprake van punten-systemen of een stelsel van notionele rekeningen.

Twee landen – Frankrijk, als aanvulling op de algemene vastestatieregeling, en Duitsland – werken met een puntensysteem op basis van repartitie. De punten worden verkregen aan de hand van de individuele bezoldigingen voor elk bijdragejaar. Elk punt is evenveel waard en geeft bij pensionering recht op een bepaald uitkeringsbedrag.

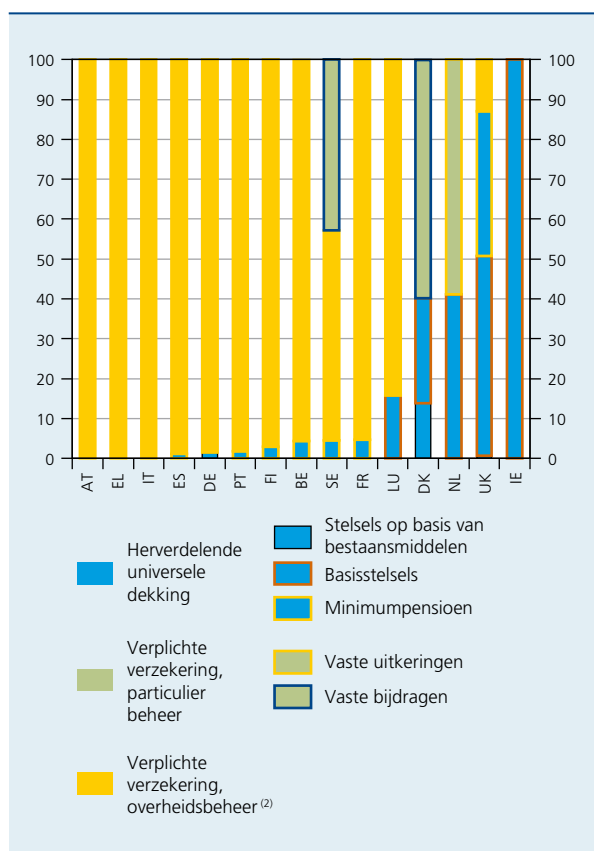
In twee landen, Zweden en Italië, bestaat een stelsel van notionele rekeningen. Het systeem werkt zoals een klassieke verzekering, waarbij de individuele bijdragen op een individuele rekening worden « gekapitaliseerd », zij het op notionele (fictieve) wijze aangezien er geen reële kapitalisatie plaatsvindt en het nog steeds een repartitiestelsel betreft, waarin de bijdragen van de werknemers worden gebruikt om de huidige pensioenen te betalen. Bij de pensionering worden het fictieve kapitaal en de fictieve beleggingsinkomsten omgezet in inkomensstromen die betaald worden in de vorm van een pensioen, rekening houdend met de levensverwachting.

Denemarken en Zweden werken met een zuivere vaste-bijdragenregeling (dat wil zeggen op basis van kapitalisatie), beheerd door de particuliere sector. In het geval van Zweden vormt deze regeling een aanvulling op het stelsel van notionele rekeningen.

Ondanks deze talrijke verschillen qua organisatie, vertonen de pensioenstelsels enkele belangrijke gemeenschappelijke kenmerken. Zo worden de pensioenrechten meestal volgens dezelfde parameters berekend: duur van de loopbaan, bezoldigingen, herwaardering van de bezoldigingen, gehanteerde inkomensplafonds, indexeringen van de huidige pensioenen, enz. De referentiewaarden van deze verschillende parameters lopen daarentegen sterk uiteen van het ene land tot het andere.

**GRAFIEK 2** STRUCTUUR VAN DE VERPLICHTE PENSIOENEN

(bijdrage van de verschillende componenten van het pensioenstelsel<sup>(1)</sup>, in procenten)



Bron: OESO.

(1) Procenten van het gewogen gemiddelde van het pensioenvermogen voor een werknemer uit de particuliere sector die in 2006 toetreden is tot de arbeidsmarkt en die een volledige carrière doorloopt.

(2) Meestal met vaste prestaties, maar ook notionele rekeningen in Zweden en Italië en een puntensysteem in Frankrijk en Duitsland.

Op basis van de in 2006 bestaande pensioenstelsels en uitgaande van de situatie van een werknemer die in datzelfde jaar toetrad tot de arbeidsmarkt en een volledige carrière zal doorlopen, heeft de OESO een model ontwikkeld van de inkomstenbronnen waar deze werknemer tijdens zijn pensioen gemiddeld over zal beschikken, wat het verplichte pensioengedeelte betreft.

Algemeen beschouwd, zullen in tien landen van de EU15 de pensioenen voor meer dan 95 pct. uit het verzekeringsgedeelte worden betaald. Dat gedeelte is kleiner in Luxemburg, Denemarken en Nederland, zeer gering in het Verenigd Koninkrijk en onbestaande in Ierland, waar het pensioen forfaitair is. In deze laatste vijf landen is het gedeelte universele dekking belangrijker. Ondanks de vele bestaande systemen, is de verzekeringsfunctie dus overheersend in de pensioenuitgaven, hoewel

het beschermingsgedeelte voor de minstbedeelden een essentiële sociale functie heeft.

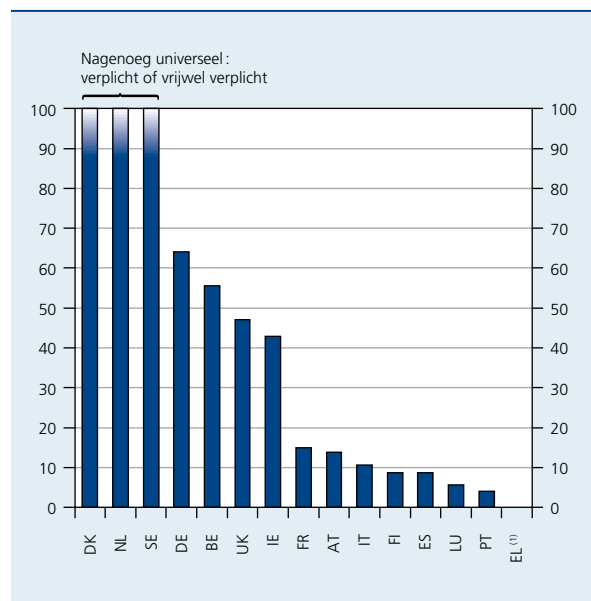
Binnen de verplichte verzekering zelf worden de pensioenen voor het overgrote deel uitgekeerd door stelsels die door de overheid worden beheerd, hetzij op basis van vaste prestaties, hetzij via puntensystemen of notionele rekeningen. De particuliere sector heeft een significant aandeel in Zweden, Denemarken en Nederland.

Naast de verplichte pensioenstelsels, hebben vrijwel alle landen van de EU15 mogelijkheden gecreëerd om een tweede inkomstenbron op te bouwen, van particuliere oorsprong. Het betreft de particuliere, in het kader van de arbeidsovereenkomst verkregen pensioenrechten, die doorgaans niet wettelijk verplicht zijn, maar soms worden opgelegd door het arbeidscontract tussen werknemer en werkgever. Deze regelingen worden derhalve beschouwd als berustend op vrijwillige grondslag en zij worden vaak aangeduid als de tweede pijler.

Behalve in de drie reeds vermelde landen waar deze pijler sterk werd aangemoedigd, of zelfs werd verplicht, namelijk Denemarken, Nederland en Zweden, genoot medio jaren 2000 meer dan 40 pct. van de werknemers in Duitsland, in België, in Ierland en in het Verenigd

**GRAFIEK 3** DEKKINGSGRAAD VAN DE BEROEPSPENSIOENREGELINGEN

(begunstigde werknemers uit de particuliere sector in procenten van de totale werkgelegenheid, medio jaren 2000)



Bron: OESO.

(1) De dekkingsgraad bedraagt in Griekenland minder dan 1 pct.

Koninkrijk een particuliere beroepspensioenregeling. In de andere landen van de EU15 bleef deze dekking daarentegen beperkt tot minder dan 15 pct. van de werknemers. Wanneer meer dan 90 pct. van de werknemers een dergelijke regeling geniet, wordt deze gelijkgesteld met het verplichte gedeelte en wordt ze dus in de rest van dit artikel geanalyseerd.

Tot slot kan worden ingetekend op een stelsel van individuele particuliere pensioenen, vaak de derde pijler genoemd. De internationale gegevens hierover zijn bijzonder fragmentarisch. Deze derde pijler wordt verder in het artikel buiten beschouwing gelaten.

## 2. Transversale analyse van de hervormingen

Tal van landen hebben hun pensioenregelingen hervormd vanwege de demografische druk en de gevolgen daarvan voor de overheidsfinanciën en voor het armoederisico bij ouderen. Die hervormingen, van uiteenlopende omvang, worden meestal gespreid in de tijd. De beslissingen moeten trouwens nog voor een deel geleidelijk ten uitvoer worden gelegd. De hier besproken hervormingen zijn die welke sedert de jaren negentig worden ingevoerd. De analyse blijft grotendeels beperkt tot het verzekeringsgedeelte van de verplichte pensioenregelingen.

De hervormingen worden ingedeeld in drie grote categorieën. De structurele hervormingen, waarbij de organisatie van het pensioenstelsel fundamenteel wordt gewijzigd, vormen een eerste groep. De tweede categorie zijn de parametrische hervormingen, die vooral betrekking hebben op de waarden van de parameters die binnen een bepaald stelsel worden gebruikt voor de berekening van de pensioenrechten. Het derde pakket hervormingen, ten slotte, heeft betrekking op de pensioenen van de overheidssector. Vanwege hun specifieke karakter worden deze pensioenen afzonderlijk behandeld. De analyse van de structurele en parametrische hervormingen betreft dus enkel de pensioenstelsels van de werknemers uit de particuliere sector. Ze is bovendien gefocust op de hervormingen die de grote meerderheid van de bevolking aanbelangen, frequente uitzonderingen niet te na gesproken.

### 2.1 Structurele hervormingen

De structurele hervormingen van de pensioenstelsels in sommige EU-landen worden gekenmerkt door twee belangrijke tendensen: een verandering van stelsel naar

een kapitalisatiestelsel en een verandering van pensioentype, namelijk van het type met vaste prestaties naar het type met vaste bijdragen.

Bij de eerste tendens wordt dus overgeschakeld van een repartitiestelsel (*pay-as-you-go*) – waarin de uitgaven voor de huidige pensioenen worden betaald door de momenteel werkende generatie – op een kapitalisatiestelsel – waarbij iedere generatie haar eigen toekomstige pensioenen financiert. Dergelijke kapitalisatiestelsels komen op z'n minst gedeeltelijk voor in Denemarken, Finland, Nederland en Zweden. Ook in tal van andere landen werden reserves aangelegd. Heel wat nieuwe EU-lidstaten hebben overigens in het recente verleden hun pensioenstelsel eveneens in die zin aangepast<sup>(1)</sup>.

Vooraf wanneer een dergelijk systeem wordt toegepast van bij de invoering van het pensioenstelsel, biedt het evidente voordelen qua budgettaire houdbaarheid tijdens periodes van demografische achteruitgang. Elke generatie (of ieder persoon) betaalt immers bijdragen voor haar/zijn eigen toekomstige rechten, zodat geen enkele generatie zal moeten betalen voor een generatie die omvangrijker is dan zijzelf. Een overstap van een repartitie- naar een kapitalisatiestelsel is daarentegen zeer moeilijk haalbaar, aangezien dit zou impliceren dat de scharniergeneratie zowel bijdraagt tot de pensioenen van de voorgaande generatie als tot de vorming van haar eigen kapitaal. Een dergelijke last is vrijwel niet te dragen, behalve indien hij wordt gespreid over een zeer lange periode en over meerdere generaties. Ten slotte is een kapitalisatiestelsel gevoelig voor de op de financiële markten gelopen risico's. Derhalve is het nodig, wanneer de financiële activa in waarde dalen, deze waardevermindering te compenseren met een verhoging van de bijdragen of een vermindering van de uitkeringen.

Een tweede tendens in de structurele hervormingen is die van de overgang van een stelsel met vaste prestaties op een stelsel met vaste bijdragen. Initieel werden de meeste pensioenstelsels opgevat als stelsels met vaste prestaties.

Zoals eerder vermeld, hebben Denemarken en Zweden verplichte vastebijdragensystemen met kapitalisatie ingevoerd. Zweden heeft, net als Italië, ook een stelsel met notionele rekeningen geïmplementeerd. Puntensystemen werden in het leven geroepen in Frankrijk voor de verplichte aanvullende regeling en in Duitsland. De overgang van vasteprestatieregelingen naar vastebijdragenregelingen gaat niet noodzakelijk gepaard met een wijziging

(1) Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen en Slowakije.

inzake beheer (kapitalisatie of repartitie) of behorende sector. Wél wordt de bijdrageratio een bepalende factor, aangezien ze ten grondslag ligt aan de kapitalisatie tijdens de loopbaan van de werknemers. Dat is een fundamenteel verschil met de vasteprestatiestelsels, waarin deze bijdrageratio geen invloed heeft op de pensioenrechten. Bij de pensionering worden het reële of het fictieve kapitaal in een stelsel van notionele rekeningen, of de verworven rechten in een puntenstelsel, omgezet in een inkomensstroom, wat doorgaans betekent dat rekening wordt gehouden met de levensverwachting die in de vasteprestatiestelsels zelden in beschouwing wordt genomen.

Eén van de voordelen van deze stelsels ten opzichte van die met vaste prestaties is dat ze transparanter zijn, waarbij het rechtstreekse en duidelijke verband tussen bijdragen en verworven rechten een stimulans kan vormen om langer actief te blijven op de arbeidsmarkt.

Nog vanuit het oogpunt van de budgettaire houdbaarheid, biedt de invoering van dergelijke stelsels, als ze niet gepaard gaat met een effectieve kapitalisatie, evenwel slechts een indirecte – via de neveneffecten van de invoering, bijvoorbeeld de stimulans om langer actief te blijven – en gedeeltelijke oplossing voor de evenwichtsverstoringen als gevolg van demografische schokken, aangezien een

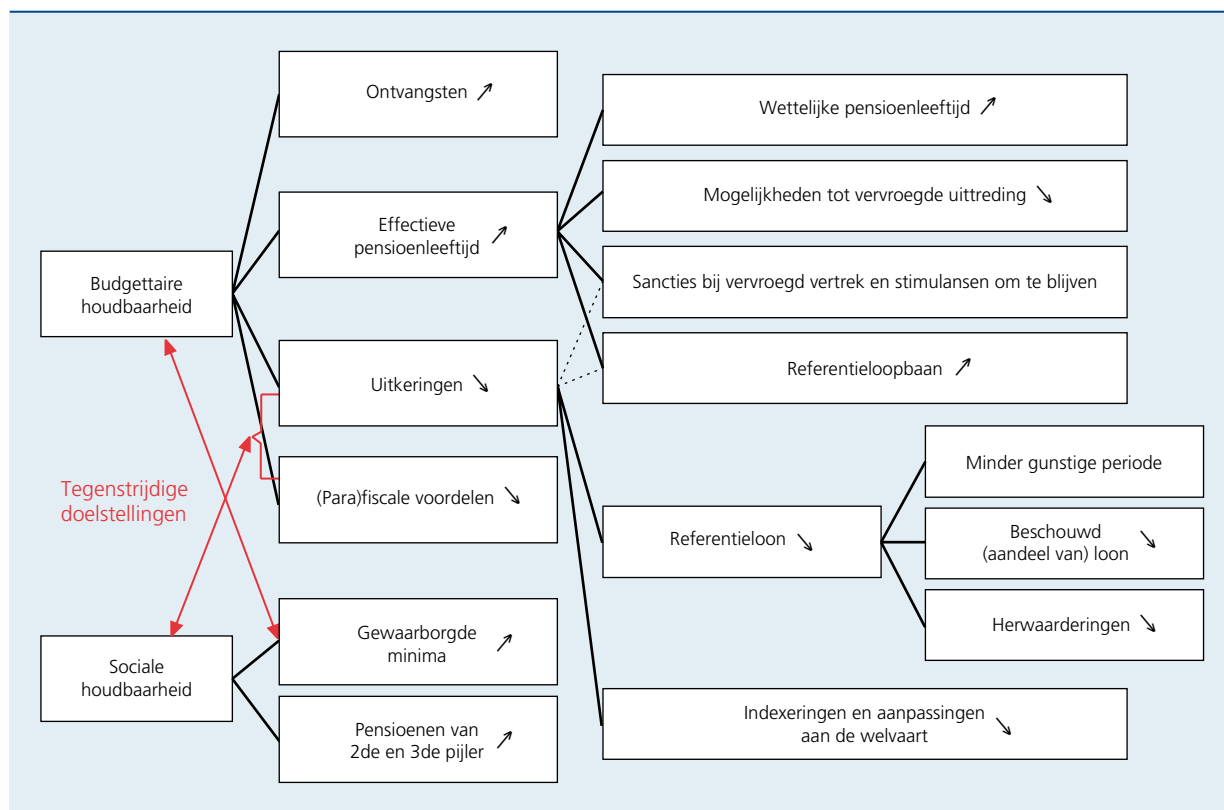
repartitiestelsel zal blijven wegen op minder omvangrijke generaties. Het in aanmerking nemen van de levensverwachting is evenwel een belangrijk pluspunt inzake budgettaire houdbaarheid vermits het aan de toename van de gemiddelde levensduur verbonden risico gedekt is.

Op het vlak van gelijkheid bieden deze stelsels een positief element voor de lange loopbanen, die vaker voorkomen bij de werknemers met de laagste inkomens. Deze loopbanen worden immers beloofd aangezien de kapitalisatie vroeger begint – wat tot hogere beleggingsinkomsten leidt –, en langer duurt. De gemengde effecten van het in aanmerking nemen van de levensverwachting worden later besproken, meer bepaald in het deel met betrekking tot deze hervorming.

## 2.2 Parametrische hervormingen

Naast structurele hervormingen zijn ook ingrijpende hervormingen mogelijk met behoud van hetzelfde basisstelsel, bijvoorbeeld een vasteprestatieregeling. Het gaat in dat verband om parametrische hervormingen, omdat ze voornamelijk effect sorteren op de waarden van de parameters die worden gehanteerd voor de berekening van de pensioenrechten.

SCHEMA 1 EEN TYPOLOGIE VAN DE PARAMETRISCHE EN NIET-STRUCTURELE HERVORMINGEN VAN DE PENSIOENSTELSLS



De twee belangrijkste doelstellingen bij het hervormen van de pensioenstelsels – namelijk de verbetering van de budgettaire houdbaarheid en van de sociale houdbaarheid –, werden als basis gebruikt voor het opstellen van een schema van de belangrijkste mogelijke parametrische hervormingen en andere niet-structurele pensioengerelateerde hervormingen.

Om de budgettaire houdbaarheid te verbeteren, kunnen de ontvangsten worden verhoogd of kunnen de (para)fiscale voordelen die van toepassing zijn op de inkomsten van de gepensioneerden, worden beknot. In dit artikel worden dergelijke hervormingen evenwel niet verder onderzocht aangezien het zich beperkt tot de uitgaven inzake pensioenen.

Door het optrekken van de effectieve pensioenleeftijd kunnen de uitgaven worden gereduceerd – de periode waarover de pensioenen lopen, is dan immers korter – en kunnen de ontvangsten worden verhoogd – de beroepsactieve periode is dan immers langer. De effectieve pensioenleeftijd kan worden opgetrokken krachtens een dwingende maatregel – door de wettelijke pensioenleeftijd of de leeftijd van het vervroegd pensioen op te trekken – of via stimulansen. Deze laatste kunnen de vorm aannemen van een bonus-malus gekoppeld aan de verlenging van de loopbaan of aan de vervroegde uittredingen, of kunnen worden opgenomen in de berekening van de pensioenrechten via een aanpassing van de beschouwde referentieloopbaan.

De uitgaven kunnen tevens worden beperkt door rechtstreeks het bedrag van de uitkeringen te verminderen of de groei ervan af te remmen. Zo kan het loon dat in aanmerking wordt genomen om de pensioenrechten te berekenen, op verschillende manieren worden beperkt. Om te beginnen, kan rekening worden gehouden met de lonen uit een minder gunstige periode. Soms is de referentieperiode immers beperkt tot de beste of de laatste jaren van de loopbaan van de werknemers, eerder dan betrekking te hebben op hun hele loopbaan. Een tweede mogelijkheid bestaat erin het aandeel of het absolute niveau van het beschouwde loon te plafonneren. En tot slot kunnen de rechten op uitkeringen worden verminderd door een beperkte herwaardering van de vroegere lonen die voor de berekening van die rechten in aanmerking worden genomen. Wat de groei van de reeds lopende pensioenen betreft, kan worden geopteerd voor een meer beperkte indexering of voor een rem op de aanpassingen aan de welvaart. Ten slotte zijn de malus en de vermeerdering van het aantal referentie jaren die worden gebruikt voor de berekening van de pensioenrechten niet alleen stimulansen om de loopbaan te continueren, maar ook middelen om de uitkeringen of de groei ervan te beperken.

Andere hervormingen kunnen veeleer gericht zijn op een verbetering van de sociale houdbaarheid van de pensioenstelsels. Het gaat bijvoorbeeld over het optrekken van de gewaarborgde minima voor mensen met een hoog armoederisico. Om de vervangingsratio te verhogen, biedt deelname aan de tweede en de derde pijler overigens ook mogelijkheden. Het kan daarbij gaan om (para)fiscale stimuli, een verbetering van het juridisch kader om de bescherming en, derhalve, het vertrouwen van de effectieve en potentiële deelnemers te verhogen, of om een verplichte aansluiting voor alle of voor een gedeelte van de werknemers.

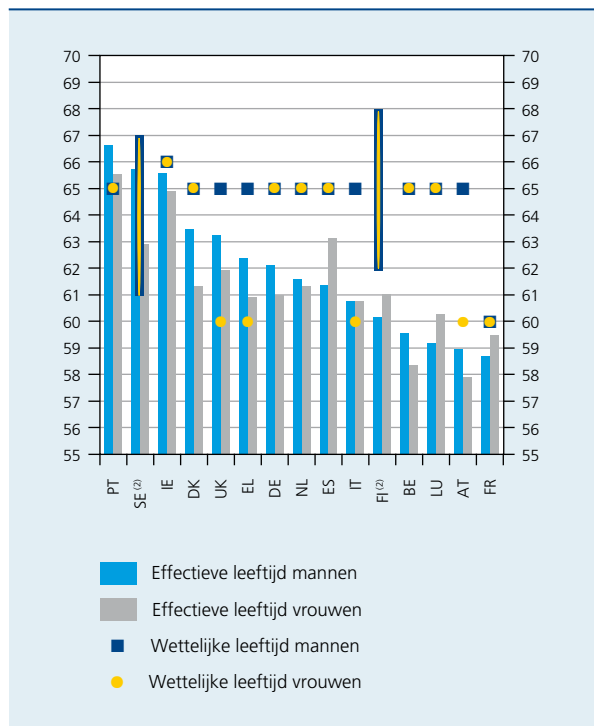
Sommige hervormingen komen tegemoet aan één van de twee hoofddoelstellingen – budgettaire houdbaarheid en sociale houdbaarheid –, terwijl ze nadelig zijn voor de andere doelstelling. Zo zijn de beperking van de (para)fiscale voordelen die gepensioneerden genieten alsook de maatregelen die bedoeld zijn om het bedrag van de pensioenen te beknotten, flagrant in tegenstrijd met de doelstelling om de sociale houdbaarheid te verbeteren. Omgekeerd oefenen bepaalde socialebeschermingsmaatregelen, bijvoorbeeld de toekenning van gewaarborgde minima, een zware druk uit op de overheidsfinanciën. Er zij evenwel beklemtoond dat deze doelstellingen in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld bij een verhoging van de effectieve pensioenleeftijd of bij de uitbreiding van de tweede en de derde pijler, tegelijkertijd worden nagestreefd, op voorwaarde dat geen buitensporige belastingvoordelen worden aangeboden. En dient ten slotte te worden opgemerkt dat, op lange termijn, budgettaire houdbaarheid cruciaal is om sociale houdbaarheid te garanderen.

#### WETTELIJKE EN EFFECTIEVE PENSIOENLEEFTIJD

Momenteel bedraagt de wettelijke pensioenleeftijd in de meeste EU15-landen 65 jaar voor zowel vrouwen als mannen. Voor de beide geslachten is dat evenwel 66 jaar in Ierland en 60 jaar in Frankrijk. Enkel voor de vrouwen is die leeftijd nog 60 jaar in het Verenigd Koninkrijk, Griekenland, Italië en Oostenrijk. In Zweden en Finland, ten slotte, is de wettelijke pensioenleeftijd flexibel; zij varieert er respectievelijk van 61 tot 67 jaar en van 62 tot 68 jaar. Daarnaast bieden verschillende landen mogelijkheden tot vervroegde uittreding, waaraan doorgaans voorwaarden zijn verbonden qua duur van de loopbaan.

In tegenstelling tot de wettelijke pensioenleeftijd, is de effectieve pensioenleeftijd sterk verschillend van land tot land. Berekend over het gemiddelde van de uittredingen tussen 2002 en 2007 en rekening houdend met de verschillende vormen van vervroegde uittreding, is de marge van de effectieve uittredingsleeftijden begrepen tussen 57 jaar

**GRAFIEK 4 WETTELIJKE EN EFFECTIEVE PENSIOENLEEFTIJD<sup>(1)</sup>**  
(situatie op 1 januari 2009 voor de wettelijke leeftijd;  
gemiddelde over 2002-2007 voor de effectieve leeftijd)



Bronnen: EC, OESO.

- (1) De effectieve pensioenleeftijd omvat alle definitieve uittredingen uit de arbeidsmarkt, met inbegrip van de verschillende vormen van brugpensioen.  
(2) In Zweden en Finland is de wettelijke pensioenleeftijd flexibel.

en 11 maanden voor de vrouwen in Oostenrijk en 66 jaar en 7 maanden voor de mannen in Portugal. De gemiddelde effectieve pensioenleeftijd is enkel in Oostenrijk, Frankrijk en België lager dan 60 jaar; voor de mannen is dat ook in Luxemburg het geval. Doordat er tal van stelsels van vervroegd pensioen of brugpensioen bestaan, ligt de effectieve leeftijd voor uittreding uit de arbeidsmarkt in vrijwel alle landen van de EU15 onder de wettelijke leeftijd.

Het optrekken van de effectieve pensioenleeftijd is bevorderlijk voor de budgettaire houdbaarheid. De verlenging van de beroepsactieve periode waarborgt immers aanvullende budgettaire ontvangsten en lagere uitgaven. Ook al nemen de rechten van de toekomstige gepensioneerden toe, het netto-effect blijft gunstig. Wat de sociale houdbaarheid betreft, wordt in principe een verbetering van de vervangingsratio opgetekend.

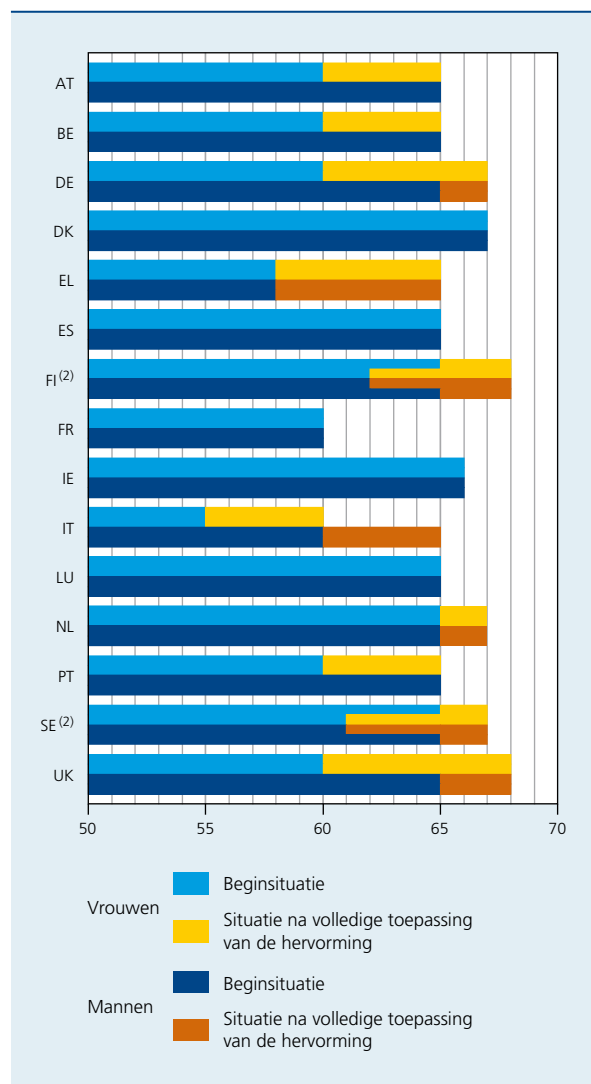
#### HERZIENING VAN DE WETTELIJKE PENSIOENLEEFTIJD

Uit het verschil tussen de effectieve en de wettelijke pensioenleeftijd blijkt dat het optrekken van deze laatste niet voldoende is om de effectieve leeftijd op hetzelfde niveau

te brengen. De maatregel kan evenwel bijdragen tot een uitstel van de pensionering; om die reden hebben enkele landen de wettelijke pensioenleeftijd verhoogd. Meestal werden die aanpassingen gespreid in de tijd; sommige moeten nog (gedeeltelijk) ten uitvoer worden gelegd. De hervormingen in de EU15 zijn gekenmerkt door flexibilisering, leeftijdsverhoging voor alle werknemers en het afstemmen van de wettelijke pensioenleeftijd voor de vrouwen op die voor de mannen.

Finland en Zweden hebben de wettelijke pensioenleeftijd geflexibiliseerd. Pensionering is er voortaan op zijn vroegst mogelijk op respectievelijk 62 en 61 jaar, en uiterlijk op 68

**GRAFIEK 5 HERVORMINGEN VAN DE WETTELIJKE PENSIOENLEEFTIJD<sup>(1)</sup>**  
(werknemers uit de particuliere sector, verplicht gedeelte)



Bronnen: EC, OESO.

- (1) Hervormingen goedgekeurd sinds het begin van de jaren negentig.  
(2) Flexibele wettelijke leeftijd.

en 67 jaar, tegen 65 jaar voordien. Zoals verderop wordt toegelicht, gaat deze flexibiliteit evenwel gepaard met financiële stimulansen opdat ze niet zou uitmonden in een verlaging van de effectieve leeftijd.

De wettelijke pensioenleeftijd voor de vrouwen werd afgestemd op die voor de mannen door deze met 5 jaar op te trekken in vier landen van de EU15, namelijk in België, Duitsland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk. In Oostenrijk zal deze verhoging trapsgewijs plaatsvinden tegen 2033. Italië is het enige land dat op termijn en bij ongewijzigd beleid nog een wettelijke pensioenleeftijd zal hanteren die voor de vrouwen lager is dan voor de mannen.

Een algemene leeftijdsverhoging was erop gericht de pensioenleeftijd op ten minste 65 jaar te brengen in de landen waar dat nog niet het geval was, met uitzondering van Frankrijk en Italië. In Frankrijk is de wettelijke pensioenleeftijd nog steeds 60 jaar, terwijl hij in Italië met 5 jaar is verhoogd voor mannen en vrouwen, maar voor deze laatste nog steeds 60 jaar bedraagt. De algemene herziening was het meest ingrijpend in Griekenland, waar de wettelijke pensioenleeftijd werd opgetrokken van 58 tot 65 jaar, met voor de vrouwen een spreiding in de tijd. In Nederland en Duitsland zal de wettelijke pensioenleeftijd tegen respectievelijk 2025 en 2029 op 67 jaar worden gebracht. In het Verenigd Koninkrijk wordt hij tussen 2024 en 2046 geleidelijk opgetrokken van 65 tot 68 jaar. In Denemarken werd de wettelijke pensioenleeftijd in 2004 met twee jaar verlaagd, maar tussen 2024 en 2027 zal hij weer geleidelijk worden verhoogd tot 67 jaar. Nadien zal hij er de stijging van de levensverwachting volgen.

#### HERZIENING VAN DE LEEFTIJD VOOR VERVROEGDE UITTREDING

Naast de regelgeving inzake de wettelijke pensioenleeftijd voorzien de meeste EU15-landen ook in de mogelijkheid om vervroegd uit te treden<sup>(1)</sup>. Aan dit recht zijn doorgaans voorwaarden verbonden in verband met de duur van de loopbaan. In enkele landen is ook de leeftijd opgetrokken vanaf welke vervroegd kan worden uitgetreden. Dat is meer bepaald het geval in Denemarken, waar die leeftijd met 2 jaar is verhoogd, in Italië waar dat proces momenteel aan de gang is en de leeftijd tegen 2013 met in totaal 5 jaar zal zijn opgetrokken, en in Oostenrijk. In dit laatste land zal de minimumleeftijd tegen 2017 met 1,5 jaar zijn verhoogd voor de mannen en met 3 jaar voor de vrouwen. In het Verenigd Koninkrijk is de mogelijkheid om vervroegd uit te treden, afgeschaft. Dat is ook het geval in Spanje, behalve voor diegenen die vóór 1967

tot het systeem zijn toegetreden en voor de werklozen. In Nederland werden de toekenningsvoorwaarden ervan verscherpt. Wanneer de wettelijke pensioenleeftijd er zal worden opgetrokken van 65 tot 67 jaar, zal het er onder bepaalde voorwaarden nog mogelijk zijn om vanaf 65 jaar de arbeidsmarkt te verlaten.

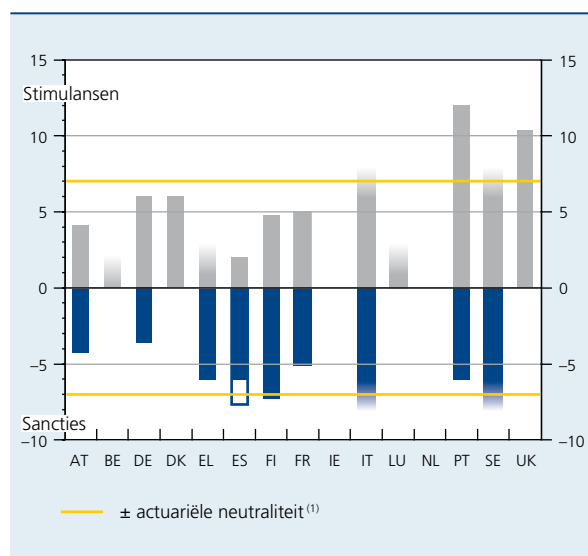
#### BONUS-MALUSREGELINGEN

De effectieve pensioenleeftijd kan ook worden uitgesteld door sancties bij vervroegde uittreding of door stimulansen om actief te blijven, de zogeheten «bonus-malus». Een dergelijke regeling is minder dwingend dan het optrekken van de wettelijke pensioenleeftijd, maar kan desalniettemin vergelijkbare resultaten opleveren. Volgens Queisser en Whitehouse (2006) zou het actuair neutrale sanctie- of stimulanspercentage – dat wil zeggen het percentage waarbij het feit of de loopbaan al dan niet wordt verlengd, budgettair neutraal is – voor mannen en vrouwen, gemiddeld beschouwd, respectievelijk 6,2 en 5,6 pct. bedragen op 60 jaar en respectievelijk 7,4 en 7 pct. op 65 jaar.

Zeven landen van de EU15 hebben bonus-malussystemen ingevoerd, waar meestal voorwaarden aan zijn verbonden in verband met de duur van de loopbaan, terwijl

**GRAFIEK 6** SANCTIES BIJ VERVROEGDE UITTREDING EN STIMULANSEN OM ACTIEF TE BLIJVEN

(procenten van de aftrek of premie per jaar van vervroegde of uitgestelde uittreding ten opzichte van de wettelijke leeftijd, tenzij anders vermeld, voor de werknemers uit de particuliere sector, verplicht gedeelte)



Bronnen: EC, OESO.

(1) De op budgettair vlak actuair neutrale percentages zouden gemiddeld 6,2 en 5,6 pct. bedragen voor respectievelijk mannen en vrouwen op 60 jaar, en 7,4 en 7 pct. op 65 jaar, volgens Queisser en Whitehouse (2006).

(1) De analyse is beperkt tot de uittredingen via vervroegde pensionering in de enge zin. Er is derhalve geen rekening gehouden met andere vormen van vervroegde uittreding zoals brugpensioen, invaliditeit of werkloosheid.



drie andere landen enkel het stimulerende gedeelte hebben ingevoerd. Bovendien omvatten de Italiaanse en Zweedse systemen van notionele rekeningen intrinsiek het equivalent van deze bonus-malus, waarvan het percentage gelijk zou zijn aan het percentage van de actuariële neutraliteit. Gewoonlijk wordt deze bonus-malus op maandelijkse basis berekend ten opzichte van de wettelijke pensioenleeftijd, maar hij is hier uitgedrukt in jaarpercentages. Deze sancties en stimulansen worden meestal geactiveerd voor maximumperiodes die onder meer overeenstemmen met de limieten van de vervroegde uittredingsmogelijkheden.

Behalve een specifieke sanctie voor werklozen die een pensioen wensen te genieten in Spanje, ligt het sanctiepercentage het hoogst in Finland, namelijk 7,2 pct. per jaar voor de leeftijden tussen 62 en 65 jaar. De sanctiepercentages zijn gelijk aan of liggen in de buurt van de actuariële neutraliteit in Griekenland, Portugal en Frankrijk. In Oostenrijk en Duitsland zijn de sancties milder.

De stimulans om de loopbaan voort te zetten, is het hoogst in Portugal, namelijk 12 pct. per jaar boven 40 jaar loopbaan en gedurende maximaal 5 jaar. De stimulans is ook hoger dan het actuariële neutrale percentage in het Verenigd Koninkrijk en ligt in de buurt van dat percentage in Duitsland en Denemarken, waar de stimulans afhankelijk is van de verhouding tussen het aantal jaren uitstel en de gemiddelde levensverwachting op het ogenblik van de pensionering. In Frankrijk is de stimulans geringer, te weten 5 pct. In Finland bedraagt de stimulans 4,8 pct., maar hij wordt pas ingeschakeld vanaf 68 jaar. In Spanje zijn de bonussen beperkter. In België, ten slotte, bestaat de jaarlijkse bonus uit een forfaitair bedrag van 2 euro per gewerkte dag na 62 jaar of na 44 jaar bijdragen.

Bovendien verleent Finland, middels een systeem dat vergelijkbaar is met een bonus, een verwervingspercentage – dat wil zeggen het tempo waarin een werknemer voor elk dekkingsjaar pensioenrechten verwerft – dat tussen 63 en 67 jaar veel hoger is. Luxemburg en Griekenland doen hetzelfde, maar in beperkte mate. Italië biedt zijn oudere werknemers eveneens een «superbonus» in de vorm van een vrijstelling van persoonlijke sociale bijdragen.

Voor zover de bonussen onder het actuariële neutrale percentage blijven en ze geen al te groot meevallereffect teweegbrengen, zou de invoering van een bonus-malussysteem een impact moeten hebben die, algemeen beschouwd, gunstig is voor de budgettaire houdbaarheid van de pensioenstelsels. De sancties voor vroegtijdige uittreding hebben immers tot gevolg dat ze ofwel de rechten verlagen, ofwel de pensionering uitstellen – met een

gunstig effect op zowel ontvangsten als uitgaven –, en de stimulansen worden slechts toegekend bij uitstel van uittreding, waardoor de uitgaven sterker teruglopen dan dat ze toenemen als gevolg van de extra verworven rechten. Deze bonussen zijn evenwel een meevaller voor een aantal personen die zelfs zonder stimulans langer zouden zijn blijven werken dan de leeftijd waarop dit stelsel in werking treedt. Vanuit sociaal oogpunt heeft een bonus-malussysteem een potentieel gunstige invloed omdat het bevorderlijk is voor de billijke behandeling van personen die op een verschillende leeftijd met pensioen gaan of die een verschillende loopbaan achter de rug hebben. De vervangingsratio's kunnen tevens worden verbeterd door de verlenging van de loopbaan. Er bestaat evenwel een risico indien een sanctie personen zou treffen die de arbeidsmarkt voortijdig hebben moeten verlaten.

#### LOOPBAAN DIE IN AANMERKING WORDT GENOMEN BIJ DE BEREKENING VAN DE RECHTEN

De basis voor de berekening van de pensioenrechten in het verplichte verzekeringsgedeelte omvat het gemiddelde loonniveau van elk individu gedurende een bepaald gedeelte van zijn/haar loopbaan. Terwijl vijf landen van de EU15 – waaronder België – reeds geruime tijd de hele loopbaan in aanmerking nemen, brengen andere landen slechts een gedeelte ervan in rekening. De pensioenrechten werden nu eens berekend op basis van de inkomsten van de laatste loopbaanjaren, dan weer op basis van die van de beste jaren, wat in de praktijk weinig verschil uitmaakt aangezien de inkomsten van de laatste jaren van een loopbaan doorgaans ook de hoogste zijn.

Zes landen hebben de loopbaan die bij de berekening van de rechten in aanmerking wordt genomen, aanzienlijk verlengd of zijn van plan dat geleidelijk aan te doen. Voortaan worden in Nederland de inkomsten van de volledige loopbaan in aanmerking genomen; tot dusver waren dat de inkomsten van het laatste jaar. In Finland, Zweden, Portugal en ook Oostenrijk wordt rekening gehouden met de volledige loopbaan, tegen voorheen de 10 à 15 laatste of beste jaren. In Frankrijk is de verlenging beperkter, aangezien de beschouwde loopbaan toeneemt van de 10 tot de 25 beste jaren. Er zijn derhalve op dit ogenblik elf EU15-landen waar de volledige loopbaan in aanmerking wordt genomen, met als enige uitzonderingen Frankrijk, Spanje en Griekenland. In Ierland speelt deze parameter geen rol, aangezien het basispensioen er volledig forfaitair is.

Deze parametrische wijziging heeft een gunstig effect op de budgettaire houdbaarheid, aangezien het in aanmerking nemen van een minder goed bezoldigd gedeelte van de loopbaan het gemiddelde referentieloon dat wordt

gehanteerd voor de berekening van de rechten, neerwaarts beïnvloedt. Daarentegen zijn de sociale effecten van deze aanpassing in het beste geval gemengd, aangezien de meeste uitkeringen na deze aanpassing minder hoog zijn. In principe is er geen significant ongunstig effect op het armoederisico, aangezien de personen met de laagste lonen ook de personen zijn van wie het loon tijdens de loopbaan het minst sterk is gestegen. De vervangingsratio van de best betaalden, die doorgaans reeds onder het gemiddelde van de bevolking ligt, wordt daarentegen sterker aangetast door het in aanmerking nemen van een minder interessant gedeelte van hun bezoldigingen.

In diezelfde gedachtegang hebben sommige landen besloten de duur van de referentieloopbaan die in rekening wordt gebracht voor het verwerven van een volledig pensioen, te verlengen. Doorgaans vereist een volledig pensioen immers een minimum aantal arbeidsjaren aangezien de rechten, in geval van een onvolledige loopbaan, berekend worden naar rato van het aantal gewerkte jaren. Vier landen hebben de duur van de volledige loopbaan recentelijk gewijzigd. In Italië is hij verhoogd van 37 tot 40 jaar voor het anciënniteitspensioen, en in Frankrijk van 37,5 tot 41 jaar. In België is hij opgetrokken van 40 tot 45 jaar voor de vrouwen teneinde hem af te stemmen op die voor de mannen. In het Verenigd Koninkrijk, daarentegen, is – wat het *basic state pension* betreft – de duur teruggebracht van 44 jaar voor mannen en 39 jaar voor vrouwen tot 30 jaar voor iedereen. Een verlenging van de referentieloopbaan heeft automatisch een neerwaarts effect op de rechten van al diegenen die geen volledige loopbaan hebben, wat een aanvullende stimulans betekent om te blijven werken, en een gunstige invloed heeft op de budgettaire houdbaarheid. Op het vlak van de sociale houdbaarheid, zijn de effecten eveneens gemengd.

Ten slotte leggen verschillende landen een minimale loopbaanduur op om vervroegd de arbeidsmarkt te kunnen verlaten of om de pensioenuitkering als dusdanig te kunnen ontvangen. Sommige landen hebben ter zake tevens hervormingen doorgevoerd, volgens dezelfde logica als voor de hervormingen met betrekking tot de duur van de referentieloopbaan.

#### **INDEXERING VAN DE LOPENDE PENSIOENEN EN HERWAARDERING VAN DE LONEN**

De pensioenrechten worden aangepast teneinde rekening te houden met het verloop van de kosten van het levensonderhoud en/of het welzijn van de beroepsbevolking. Hiertoe worden de voor de berekening van de rechten gehanteerde lonen uit het verleden geherwaardeerd, enerzijds, en worden de momenteel uitbetaalde pensioenen geïndexeerd, anderzijds.

Oorspronkelijk werden de lopende pensioenen geïndexeerd op basis van de loonontwikkeling in zeven EU15-landen en op basis van de prijzen in vijf van die landen. Finland paste een formule toe die gebaseerd was op een weging van die beide componenten, en Ierland voerde herwaarderungen uit in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure. Ook Griekenland nam discretionaire maatregelen die de prijsverhogingen doorgaans overschreden, althans voor de laagste pensioenen.

Verscheidene landen hebben wijzigingen goedgekeurd op het gebied van indexering van de lopende pensioenen, soms echter in tegengestelde richting. Zo zijn vier landen minder genereus geworden: Frankrijk en Italië, die zijn overgeschakeld op een indexering op basis van de prijzen in plaats van op basis van de lonen, Finland, dat het gewicht van de lonen heeft verminderd ten voordele van dat van de prijzen, en Portugal. In dit laatste land volgt het pensioen voortaan de inflatie plus 0,2 maal de reële groei van het bbp, voor diegene wiens pensioen laag is en wanneer de economische groei krachtig is. Behalve Portugal past ook Italië minder gunstige indexeringsregels toe op de hogere pensioenen. Drie landen zijn daarentegen guller geworden: Zweden en het Verenigd Koninkrijk die een herwaardering toepassen op basis van de lonen veeleer dan op basis van de prijzen, en België dat discretionaire maatregelen neemt – zij het via een wettelijk verplicht systeem – voor de koppeling aan de welvaart bovenop de indexering op basis van de prijzen. Acht landen hebben hun indexeringsmethode voor de uitbetaalde pensioenen niet gewijzigd. Vier van die landen koppelen de indexering aan de stijging van de lonen (Duitsland, Denemarken, Luxemburg en Nederland), twee aan het prijsverloop (Oostenrijk en Spanje) en twee indexeren via discretionaire maatregelen (Griekenland en Ierland).

De lonen die worden gehanteerd voor de berekening van de rechten bij toetreding tot het systeem moeten worden geherwaardeerd vanwege de uitholling van de geldwaarde die de oude inkomens mettertijd hebben ondergaan. Vijf landen pasten voorheen een beperkte herwaardering aan de prijsstijging toe, terwijl vijf andere rekening hielden met de loonontwikkeling. Finland hield rekening met beide factoren, door ze in gelijke mate af te wegen. In Griekenland werd de beslissing discretionair genomen, en in Italië werd de omvang van de herwaarderungen bepaald door de stijging van het bbp. In Denemarken, ten slotte, werd op de gedeelten met vaste bijdragen een rente toegepast, en werden deze eventueel vermeerderd met een deel van de door de fondsen geboekte winst. In Ierland moeten de lonen uit het verleden niet worden opgevalueerd, aangezien de basispensioenen er forfaitair zijn.

Acht landen hebben ter zake hervormingen doorgevoerd. Vier onder hen zijn voortaan guller: Oostenrijk, Zweden en het Verenigd Koninkrijk herwaarderen op basis van de loonontwikkeling in plaats van op basis van het prijsverloop, en België past, bovenop de prijsindexering, de referentielonen geregeld aan de welvaart aan. Vier landen zijn daarentegen minder gul geworden. Frankrijk beperkt zich tot een herwaardering op basis van de prijzen eerder dan op basis van de lonen, terwijl Finland meer belang hecht aan de prijzen – die een gewicht hebben van 80 pct. – ten nadele van de lonen, en Portugal het prijsverloop ten belope van drie vierde van de weging opgenomen heeft in de herwaarderingsformule. Duitsland, van zijn kant, koppelt de stijging van de waarde van de punten aan het verloop van het nettoloon in plaats van aan dat van het brutoloon – zodat de waarde van dat punt niet stijgt als de bijdrageratio van de personen toeneemt – en in geval van schommelingen van de houdbaarheidsfactor, die de veranderingen weergeeft in de afhankelijkheidsgraad van de ouderen, beperkt het de toename van die punten. Vijf landen hebben hun vroegere herwaarderingsmethode gehandhaafd: op basis van de loonontwikkeling (Nederland en Luxemburg), het prijsverloop (Spanje), het nominale bbp (Italië), of nog, op discretionaire basis (Griekenland). Twee landen, ten slotte, dienen geen dergelijke herwaarderingsmetode uit te voeren: Denemarken, waar het systeem met gekapitaliseerde vaste bijdragen impliceert dat op de inkomens uit het verleden een rente en eventuele kapitaalwinsten worden toegepast, en Ierland, waar het forfaitaire pensioen niet afhankelijk is van het niveau van de inkomsten uit het verleden.

#### INACHTNEMING VAN DE TOEGENOMEN LEVENSVRWACHTING

De stijging van de levensverwachting zal wellicht in alle Europese landen aanhouden. Om die reden hebben zeven landen een correctie ingevoerd om de negatieve begrotingseffecten van deze toekomstige stijging automatisch te beperken. Deze correctie gebeurt op verschillende wijzen. Finland en Portugal hebben, in het kader van een vasteprestatieregeling, een houdbaarheidsfactor geïntroduceerd waarbij de pensioenen worden gekoppeld aan de levensverwachting. Het bedrag van de rechten op uitkeringen wordt aldus vermenigvuldigd met de verhouding tussen de levensverwachting op een bepaald ogenblik in het verleden – respectievelijk die welke gemiddeld werd opgetekend over de periode 2004-2008 en in 2006 – en de levensverwachting op het ogenblik van de effectieve pensionering. In Zweden, Italië en Denemarken houden de stelsels met vaste bijdragen en notionele rekeningen, die reëel of fictief recht geven op een kapitaal dat vervolgens wordt gespreid over de verwachte resterende levensduur, intrinsiek rekening met de levensverwachting.

In Zweden, bijvoorbeeld, zouden de personen van de in 1990 geboren groep twee volle jaren langer moeten werken dan die van de in 1940 geboren groep om het effect van de toegenomen levensverwachting op te vangen en dezelfde levensstandaard te handhaven als die van de vorige generaties. Duitsland houdt rekening met de verlenging van de levensverwachting door middel van een houdbaarheidsfactor die werd geïntroduceerd met het oog op de herwaardering van de lonen uit het verleden en de indexering van de lopende pensioenen. Frankrijk koppelt de stijging van de levensverwachting aan het aantal jaren dat vereist is voor een volledige loopbaan. In Denemarken zal vanaf 2025 de wettelijke leeftijd van het vervroegd pensioen en deze van het openbaar ouderdomspensioen om de 5 jaar worden herzien en worden aangepast aan de verlenging van de levensverwachting.

Dit in acht nemen van de levensverwachting bij de berekening van de pensioenen heeft onder meer tot gevolg dat in de toekomst, bij iedere stijging van de levensverwachting, geen nieuwe hervormingen nodig zullen blijken. De demografische impact op de budgettaire houdbaarheid zal hierdoor dus beperkt zijn. Daarentegen bestaat het risico dat bij ongewijzigd gedrag de vervangingsratio van de toekomstige generaties gepensioneerd door het in acht nemen van de levensverwachting aanzienlijk zal dalen, aangezien deze maatregelen een impact hebben op het bedrag van de uitkeringen. Bovendien impliceert het feit dat voor alle sociaal-economische categorieën en voor de beide geslachten rekening wordt gehouden met dezelfde levensverwachting, een belangrijk risico inzake billijkheid. De levensverwachting is immers niet voor alle sociale categorieën identiek<sup>(1)</sup>. Indien voor alle sociale categorieën één enkele waarde inzake levensverwachting zou worden gehanteerd, dan zou het individueel opgebouwde kapitaal niet volledig worden uitgekeerd aan diegene die een laag opleidingsniveau genoten hebben, terwijl het gemiddeld genomen ontoereikend zou zijn om het einde van het pensioen van hogeschoolden uit te betalen. Ook de problematiek van de verschillen in levensverwachting tussen mannen en vrouwen zou wellicht tegen een dergelijke achtergrond kunnen worden beschouwd.

### 2.3 Hervormingen van de overheidspensioenen

In de meeste EU15-landen geldt voor het overheids-personeel een specifiek pensioenstelsel, ofwel de zogeheten speciale stelsels zoals die welke onder meer van kracht zijn in Duitsland, België en Frankrijk ofwel een stelsel bijkomend aan het nationale stelsel. In tal

(1) In Nederland, bijvoorbeeld, bedroeg de levensverwachting op 65 jaar in 2008 17,5 jaar voor mannen met een hoog scholingsniveau en 13,9 jaar voor mannen met een laag scholingsniveau.

van overige Europese landen of wereldwijd bestaat er geen of niet langer een speciale regeling voor de overheidssector<sup>(1)</sup>.

Oorspronkelijk was het specifiek stelsel voor de overheidssector doorgaans genereuzer dan dat voor de particuliere sector. Dit bleek uit minder strenge toegangsvoorwaarden – vroegere uittreding in de overheidssector – en uit gullere uitkeringen aangezien de speciale stelsels vaak gebaseerd zijn op de laatste lonen. De vervangingsratio's lagen bijgevolg hoger. De herwaarderings- en indexeringsregels waren voor het overheidspersoneel meestal gunstiger. De persoonlijke bijdragen konden bovendien geringer zijn en/of voor een deel of integraal door de Staat worden gedragen.

De speciale stelsels voor de overheidssector zijn meestal enkel van toepassing op het statutair personeel. In heel wat landen wordt het overheidspersoneel goeddeels op contractuele basis in dienst genomen, wat impliceert dat het socialezekerheidsstelsel en derhalve ook het pensioenstelsel van de particuliere sector van toepassing is op een deel van het overheidspersoneel.

Wat de fundamentele hervormingen van de pensioenstelsels betreft, zijn sommige EU-landen, waaronder Denemarken, naar analogie van de particuliere sector, geleidelijk overgegaan van een stelsel met vaste uitkeringen op een stelsel met vaste bijdragen. Andere landen, met name Oostenrijk, Finland, Italië en Portugal, hebben het stelsel van de overheidssector ingrijpend

gewijzigd in de zin van een convergentie naar het stelsel van de particuliere sector. In sommige gevallen werden in de overheidssector nieuwe personeelsleden in dienst genomen volgens een regeling waardoor op hen het socialezekerheidsstelsel van de particuliere sector van toepassing werd. Dat was met name het geval in Italië en Luxemburg. In Portugal hadden de hervormingen niet enkel betrekking op de nieuwe werknemers, maar ook op hen die reeds in dienst waren. Ook de privatiseringen, de uitbesteding en de contractualisering<sup>(2)</sup> droegen bij tot de verlichting van het relatieve gewicht van de overheidspensioenen. Voorts ontsnapten sommige gedeelten van de overheidssector, bijvoorbeeld landsverdediging, politie en justitie, vaak volledig of gedeeltelijk aan de hervormingen. Gunstregelingen werden, of worden soms nog steeds, verleend aan werknemers van de overheidsbedrijven, in branches zoals vervoer of energie.

In de meeste EU15-landen werden parametrische hervormingen in de overheidssector doorgevoerd. Net als in de particuliere sector werden, door middel van die hervormingen, in de overheidssector – al dan niet in hetzelfde tempo – sleutelparameters gewijzigd, bijvoorbeeld de wettelijke of minimale pensioenleeftijd, de

(1) Volgens Palacios en Whitehouse (2006) waren aan het begin van de jaren 2000 de pensioenstelsels van de overheidssector in 74 landen, waaronder de Oost-Europese landen, geïntegreerd in de stelsels van de particuliere sector, terwijl er in 84 landen een specifiek pensioenstelsel voor de overheidssector bestond.

(2) In Denemarken, bijvoorbeeld, zijn de benoemingen van personeelsleden sinds 1 januari 2005 beperkt tot een reeks beroeps categorieën. De personeelsleden die niet op die lijst voorkomen, worden in dienst genomen als contractuele werknemers met een statuut dat vergelijkbaar is met dat in de particuliere sector.

**TABEL 1** VOORNAAMSTE PARAMETRISCHE HERVORMINGEN VAN DE OVERHEIDSPENSIENEN<sup>(1)</sup>

	AT	BE	DE	DK	EL	ES	FI	FR	IE	IT	LU	NL	PT	SE	UK
Optrekken van de pensioenleeftijd of de minimale pensioenleeftijd ..	X			— <sup>(2)</sup>			X <sup>(3)</sup>		X	X	X	X	X	X <sup>(3)</sup>	X
Afremmen van vervroegde uittreding of stimuleren van latere pensionering .....	X	X	X	X	X	X	X	X	X <sup>(4)</sup>	X	X	X	X	X	X
Verlenging van de duur van de bijdragen .....	X		X				X	X		X	X	X	X		
Vermindering van de pensioenuitkeringen .....	X		X				X	X		X	X	X	X	X <sup>(5)</sup>	— <sup>(6)</sup>

Bronnen: Kings et al. (2007), OESO (2007), Palacios en Whitehouse (2006).

(1) Een aangekruiste cel betekent dat er voor het bewuste land een overtuigende aanwijzing is van de toepassing van het hervormingselement in kwestie, ongeacht de omvang van de wijziging.

(2) In Denemarken werd de normale pensioenleeftijd in 2004 verlaagd van 67 tot 65 jaar, maar in 2024 en 2027 zal hij met 2 jaar worden opgetrokken.

(3) Flexibilisering van de wettelijke pensioenleeftijd.

(4) In Ierland werd enkel de verplichte pensioenleeftijd afgeschaft.

(5) Door de overgang op de notionele rekeningen.

(6) De pensioenuitkeringen werden opwaarts herzien, meer bepaald door ze te indexeren op basis van de lonen in plaats van op basis van de prijzen.

duur van de bijdrage, de berekening van de uitkeringen, enz. Door die hervormingen kon ook de effectieve pensioenleeftijd worden beïnvloed via het afremmen van de vervroegde uittreding of het toekennen van een bonus voor een uitgestelde pensionering.

In de meeste landen van de EU15 is de leeftijd voor de verevening van de pensioenrechten op 65 jaar gebracht, met name in Oostenrijk, Italië en Portugal, en is de pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen geharmoniseerd. De wettelijke pensioenleeftijd wordt ook steeds meer vervangen door een minimumleeftijd, waardoor de keuze van het moment van pensionering flexibeler wordt.

Naast de wettelijke pensioenleeftijd, hebben alle EU15-landen getracht de effectieve pensioenleeftijd op te trekken door de toegang tot vervroegde uittreding af te remmen, meer bepaald door toepassing van sancties of door het stimuleren of vergemakkelijken van uitstel van pensionering.

In verschillende landen, waaronder Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk, is de duur van de bijdragen om een volledig pensioen te verwerven, verlengd tot ten minste 40 jaar. Die verlenging is meestal gepaard gegaan met verminderingen van de pensioenuitkeringen. Zo wordt het laatste loon bij de berekening van de rechten steeds vaker vervangen door het gemiddelde van de lonen over een langere periode, zelfs door het gemiddelde van het over het hele beroepsleven ontvangen inkomen. In verschillende landen, bijvoorbeeld Duitsland, Oostenrijk en Italië, waren de hervormingen expliciet gericht op een vermindering van de vervangingsratio's. In het Verenigd Koninkrijk, daarentegen, werd met de hervormingen een grotere generositeit van de pensioenstelsels nagestreefd.

Totaal beschouwd, hebben de hervormingen in sommige landen meer parameters beïnvloed dan in andere. Zo hadden ze in Oostenrijk, Finland, Italië, Luxemburg, Nederland en Portugal effect op tal van parameters, terwijl sommige landen, waaronder België, hun overheidspensioenen slechts in beperkte mate hebben hervormd.

### 3. Hervormingen in een selectie van landen

In dit deel wordt dieper ingegaan op de hervormingen in zes bijzonder interessante landen. De bewuste landen zijn immers baanbrekers of grote hervormers. Het gaat om België's drie grote buurlanden – Duitsland, Nederland en

Frankrijk – alsook om Zweden, Italië en Oostenrijk. Een analyse per land maakt onder meer duidelijk waarom die hervormingen noodzakelijk waren.

#### 3.1 Duitsland

Duitsland heeft sinds het begin van de jaren negentig zijn pensioenstelsel fundamenteel hervormd. Deze hervormingen hebben, voor de nieuw gepensioneerden, een forse inkrimping van de voorheen vrij gulle openbare pensioenuitkeringen tot gevolg.

Sinds 1992 worden de pensioenen gekoppeld aan de netto- in plaats van aan de brutolonen. Daardoor zijn de pensioenuitkeringen indirect gereduceerd, aangezien de belastingen en de socialezekerheidsbijdragen na die datum toenamen, waardoor de nettolonen terugliepen ten opzichte van de brutolonen. Tegelijkertijd wordt het pensioen voortaan bij vroegtijdige pensionering verminderd en is de wettelijke pensioenleeftijd voor vrouwen en andere pensioentypes, zoals werklozen, opgetrokken tot 65 jaar.

De pensioenhervorming van 1992 bleek echter te kleinschalig om de houdbaarheid van het Duitse pensioensysteem te verzekeren. Om die reden volgde in 2001 een tweede pensioenhervorming. Teneinde de arbeidskosten onder controle te houden en de toenemende pensioenlasten evenwichtiger over de generaties te spreiden, werd de stabilisatie van de bijdragevoeten bij wet vastgelegd. Om op lange termijn de houdbaarheid van het openbare pensioensysteem te waarborgen, is bovendien besloten tegen 2030 de feitelijke nettovervangingsratio geleidelijk te verlagen van 70 pct. tot ongeveer 63 pct. door middel van een minder sterke herwaardering van de pensioenrechten dan de groei van de nettolonen. Deze ingrijpende vermindering van de wettelijke pensioenen zou worden gecompenseerd door een toename van de aanvullende pensioenen. Daartoe worden de plannen inzake aanvullende pensioenen, gericht op de opbouw van pensioenfondsen, gestimuleerd, hetzij door belastingverminderingen, hetzij door directe subsidies aan individuele pensioenplannen of beroepspensioenregelingen.

Om een forse stijging van de bijdragevoeten te vermijden, werd in 2004 een houdbaarheidsfactor toegevoegd aan de formule voor de berekening van de pensioenuitkeringen. De pensioenuitkering werd meer bepaald gekoppeld aan een afhankelijkheidsratio, namelijk de verhouding van de pensioenontvangers tot de pensioenbijdragers. Stijgt de afhankelijkheidsratio, dan worden de pensioenen niet volledig geïndexeerd aan de inkomensgroei. Voor de brutovervangingsratio is evenwel een minimum van 43 pct. vastgelegd. Om dat minimum te respecteren,

worden wijzigingen in de afhankelijkheidsratio niet integraal doorberekend in de pensioenuitkeringen, maar worden zij ook gedeeltelijk opgevangen door een verhoging van de bijdragevoet. Werkenden en gepensioneerden worden in gelijke mate door de houdbaarheidsfactor getroffen, aangezien de reeds verworven pensioenrechten en de referentie-inkomens proportioneel worden aangepast.

Tot slot werd in 2007 besloten de wettelijke pensioenleeftijd tussen 2012 en 2029 geleidelijk op te trekken van 65 naar 67 jaar.

### 3.2 Nederland

Het Nederlandse pensioenstelsel berust op twee belangrijke pijlers. De eerste pijler – de openbare pijler – bestaat uit een basispensioen – het AOW-pensioen uit de « Algemene Ouderdomswet » – waarvan het bedrag toeneemt naarmate iemand langer in Nederland woont. De tweede pijler – de particuliere pijler – wordt gevormd door de aanvullende pensioenen die praktisch alle werkgevers aan hun werknemers aanbieden. Deze tweede pijler, die wordt beheerd via een groot aantal pensioenfondsen, heeft een dekkingsgraad van 90 pct. en is goed voor iets meer dan de helft van de totale pensioenuitkeringen. Dit stelsel geldt eveneens voor de ambtenaren. Het « Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds », dat de pensioentegoeden van alle Nederlandse ambtenaren belegt, is overigens het grootste pensioenfonds van Europa.

Omdat Nederland over een belangrijke kapitaalgedekte tweede pensioenpijler beschikt en derhalve minder dan de meeste andere Europese landen afhankelijk is van het omslagstelsel, lijkt de vergrijzing van de bevolking er minder gevaar op te leveren voor de financiering van de pensioenen. Toch heeft deze problematiek zware gevolgen voor de openbare pensioenuitgaven, onder meer omdat de openbare pensioenuitkeringen er aan de minimumlonen worden gekoppeld. Tot dusver is nauwelijks aan de generositeit van die uitkeringen geraakt. Wel werd in 2005 besloten tot afschaffing van de fiscale voordelen van vervroegde-uitstapstelsels.

Wat de tweede pensioenpijler betreft, werd onder druk van de overheid de voorbije jaren een verschuiving vastgesteld naar aanvullende pensioenregelingen op basis van het middenloos in plaats van het eindloos. De overheid vreesde immers dat de pensioenverplichtingen te zwaar zouden wegen op de kosten van arbeid en op haar belastingontvangsten, aangezien stijgende bijdragen leiden tot hogere belastingaftrekken en de overheid

zelf meer zou moeten bijdragen aan het pensioenfonds voor haar ambtenaren. Ook werden aan de indexerings van de pensioenopbouw en -uitkering vaker bepaalde voorwaarden verbonden. Zo kan het niet-indexeren van de pensioenrechten sedertdien vlotter worden ingezet als sturingsinstrument om de financiële gezondheid van de pensioenfondsen te verzekeren. Hierdoor zijn de risico's op een verlaging van de levensstandaard voor de huidige en toekomstige uitkeringsgerechtigden vergroot.

Om de pensioenfondsen transparanter te maken, werd in 2007 de pensioenwet goedgekeurd ter vervanging van de pensioen- en spaarfondsenwet. De bedoeling van de nieuwe wet is onder meer de soliditeit van de pensioenfondsen beter te kunnen meten. Tevens werd de klemtoon gelegd op transparantie naar de deelnemer toe. Zo moeten de pensioenfondsen de beoogde wijze van indexerings, alsook de voorwaarden waaronder die indexerings wordt teruggeschroefd, voortaan duidelijker formuleren.

Recentelijk is besloten de wettelijke pensioenleeftijd op te trekken van 65 tot 66 jaar in 2020 en verder tot 67 jaar in 2025. Tot 2047 wordt evenwel in een overgangsfase voorzien, tijdens welke sommige werkenden nog steeds op 65-jarige leeftijd met pensioen kunnen gaan, op voorwaarde dat zij in de aanloopfase naar hun pensioen een voldoende aantal jaren hebben gewerkt. Personen die van deze mogelijkheid gebruik zullen maken, ontvangen wel een lagere AOW-uitkering.

### 3.3 Frankrijk

Vóór de hervormingen bestonden er in Frankrijk tal van relatief genereuze pensioenfondsen per beroep, die tot het begin van de jaren tachtig zelfs nog genereuzer werden. Op dat ogenblik werd de wettelijke pensioenleeftijd, in de meeste gevallen, verlaagd tot 60 jaar, mits op die leeftijd het vereiste aantal bijdragejaren was bereikt. Bovendien werd een minimumpensioen ingevoerd: iedereen die ten minste 37,5 jaar had bijgedragen, had recht op 85 pct. van het toenmalige brutominimumloos.

In het algemene stelsel dat van toepassing was op de loontrekkenden uit de particuliere sector, was het pensioenbedrag het product van drie termen: het pensioenpercentage (50 pct. aan het volledige percentage), het gemiddelde jaarloos op grond van de tien beste jaren – waarbij die lonen worden begrensd en verhoogd –, en de verhouding tussen de bijdrageduur en de vereiste volledige verzekeringsduur (150 kwartalen voor een maximaal pensioen).

Een eerste parametrische hervorming die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën moest verbeteren, vond plaats in 1987. Toen werd besloten de voor de berekening van de rechten gehanteerde lonen te herwaarderen en de lopende pensioenen en de minimumrechten niet langer te indexeren aan de lonen maar aan de prijzen. In 1993 werd deze maatregel voor onbepaalde tijd bevestigd.

De hervorming van 1993 had enkel betrekking op de particuliere sector en in het bijzonder op het algemene stelsel en drie daarmee overeenstemmende stelsels, namelijk het stelsel van de loontrekkenden uit de landbouw (die sindsdien financieel geïntegreerd zijn in het algemene stelsel), dat van de ambachtslieden en dat van de industriële en handelaars. Naast de bevestiging van de indexeringswijze leidde die hervorming tot verschillende wijzigingen in de parameters en maatstaven. Zo werd de bijdrageduur geleidelijk opgetrokken van 37,5 tot 40 jaar, naar rata van één kwartaal per jaar. De referentieperiode voor de berekening van het als referentie geldende gemiddelde jaarloon werd geleidelijk van de 10 beste jaren op de 25 beste jaren gebracht. Het gemiddelde referentieloon wordt aldus gedrukt door 15 minder goede jaren in aanmerking te nemen. In het – waarschijnlijke – geval dat die jaren bovendien verder in het verleden liggen, wordt die verlaging versterkt doordat de 25 beste jaren geherwaardeerd worden op basis van de prijzen en niet van de gemiddelde lonen.

Teneinde oudere werknemers langer aan het werk te houden, werd bij de hervorming van 1993 tevens een pensioenmalus ingevoerd van 10 pct. per ontbrekend jaar ten opzichte van de volledige bijdrageduur. Die malus kwam bovenop de vermindering van het pensioenbedrag die een gevolg is van het feit dat de verhouding tussen de bijdrageduur, uitgedrukt in kwartalen, en 160 lager is dan 1.

Het meest opvallend tussen 1993 en 2003 was de reëding, in verschillende golven, van de aanvullende stelsels die berusten op een puntensysteem. Die tweedepijlerstelsels werden weer vlot getrokken door het rendement te verlagen en de bijdragen te verhogen.

De tweede belangrijke pensioenhervorming deed zich voor in 2003 en gold voor zowel de particuliere sector als de overheid. Om het gullere overheidsstelsel nauwer te laten aansluiten bij het particuliere stelsel, werd de bijdrageduur in de overheidssector geleidelijk afgestemd op die in de particuliere sector, door hem op te trekken van 37,5 naar 40 jaar ten belope van één semester per jaar; daarnaast worden de pensioenbedragen voortaan geïndexeerd aan de prijzen in plaats van aan de gemiddelde lonen. In de overheidssector wordt het bedrag van de pensioenuitkering echter nog steeds bepaald door de

lonen van de afgelopen zes maanden, doorgaans ook de beste lonen.

Door de hervorming van 2003 werd de pensioenmalus per ontbrekend jaar in de particuliere sector tevens teruggebracht tot 6 pct. Tegelijkertijd werd voor de overheidssector een malus van 2 pct. ingevoerd, die opliep tot 3 pct. in 2008. Zowel voor de particuliere sector als voor de overheid werd ook een pensioenbonus geïntroduceerd om oudere werknemers langer aan het werk te houden: voor ieder gewerkt jaar bovenop de normale loopbaanduur nemen de pensioenrechten met 3 pct. toe.

De hervorming van 2003 voorzag in een originele regeling om de bijdrageduur waarvoor een loopbaan als volledig wordt beschouwd te verhogen naarmate de levensverwachting toeneemt, en dit zowel voor de particuliere sector als voor de overheid. Zo werd besloten de bijdrageduur tussen 2009 en 2012 geleidelijk op te trekken van 40 tot 41 jaar, naar rata van één kwartaal per jaar. Die verhoging kon worden uitgesteld indien de context zou veranderen naar aanleiding van het verloop van de activiteitsgraad van de 50-plussers, de financiële toestand van de pensioenstelsels en de werkgelegenheidssituatie. Deze aangelegenheid werd, zoals gepland, in 2008 besproken en de verhoging bleef gehandhaafd.

Ten slotte was aan de hervorming van 2003 ook een sociaal aspect verbonden, namelijk het streven om de laagste pensioenen op te trekken. Zo werd inzake het minimumpensioen opnieuw een doelstelling vastgelegd. In 2008 moest voor wie een volledige loopbaan had gewerkt een minimale nettovervangingsratio van 85 pct. van het minimumloon worden bereikt. Bovendien werd ook de bijstandsuitkering, die onafhankelijk van de bijdragen wordt toegekend als de andere bestaansmiddelen ontoereikend zijn, opgevoerd.

In 2007 werden de bijzondere pensioenstelsels hervormd. Die stelsels zijn van toepassing op ongeveer 500.000 loontrekkenden van overheidsbedrijven die bij de vorige hervormingen grotendeels gespaard waren gebleven en onder nog genereuzere stelsels dan diegene voor de publieke sector vielen. Die bedrijven zijn onder meer actief in het vervoer, de energie, de mijnbouw en de marine. De hervorming had betrekking op dezelfde parameters als die voor de overheidssector in 2003. Zo moest de bijdrageduur tegen 2012 worden opgetrokken van 37,5 tot 40 jaar en tegen 2016 tot 41 jaar. Binnen bepaalde grenzen werd ook een pensioenbonus en -malus ingevoerd. Voortaan wordt de pensioenuitkering eveneens aan de prijzen en niet langer meer aan de lonen gekoppeld. De impact van deze hervorming werd op korte en middellange termijn evenwel gecompenseerd

door het bestaande personeel verschillende voordelen te bieden, bijvoorbeeld het opnemen van premies in de berekening van de uitkering.

In 2008 volgden verschillende aanpassingen om de feitelijke pensioenleeftijd op te trekken. Zo werd de pensioenbonus onder bepaalde voorwaarden verhoogd tot 5 pct. per jaar. De regering versoepelde tevens enkele beperkingen die de combinatie werk-pensioen afremden voor 60-plussers, en zij verhoogde de verplichte pensioenleeftijd van 65 tot 70 jaar voor de meeste loontrekkenden uit de particuliere sector. De malus werd daarentegen teruggebracht tot 5 pct. en de wettelijke pensioenleeftijd, die slechts 60 jaar bedraagt, blijft een taboeonderwerp.

### 3.4 Zweden

Zweden nam geen genoegen met één of enkele parametrische hervormingen. Het land wijzigde de aard zelf van zijn pensioenstelsels, zowel voor de wettelijke (eerste pijler) als voor de aanvullende regeling (nagenoeg verplichte tweede pijler).

Vóór de hervorming bestond de eerste pijler uit een universele basisuitkering, die ooit in het leven was geroepen ter bestrijding van de armoede van ouderen, en uit een

aanvullende uitkering voor wie regelmatig inkomens uit arbeid ontving. Deze uitkering paste in de logica van een repartitiestelsel met vaste uitkeringen.

Om recht te hebben op een volledige aanvullende uitkering, moest een werknemer 30 jaar lang bijdragen betalen. Het bijdragepercentage was relatief hoog, waardoor overschotten konden worden gegenereerd. Die overschotten werden geaccumuleerd via een fonds om, in geval van noodzaak, als « buffer » te fungeren. Die reserve beliep tot 40 pct. van het bbp. De bijdragen dienden niet alleen voor de financiering van de rustpensioenen, maar ook voor die van de overlevingspensioenen en de invaliditeitsuitkeringen. De pensioenuitkering werd berekend op basis van de 15 beste jaarlonen en er werd een vervangingsratio nagestreefd van 60 pct. tot een plafond dat oorspronkelijk gelijk was aan 1,5 maal het gemiddelde loon. De normale pensioenleeftijd werd vastgesteld op 65 jaar, maar de werknemers konden, tot op zekere hoogte, vroeger stoppen met werken, namelijk vanaf 60 jaar, of langer werken, tot 70 jaar. Die mogelijkheid was gekoppeld aan pensioenbonussen en -malussen die reeds actuariële neutraliteit beoogden.

Personen met weinig of geen inkomsten hadden recht op een toelage op het pensioen alsook op een huisvestingstoelage die tot 95 pct. van de woonkosten kon dekken.

**TABEL 2** VOORNAAMSTE KENMERKEN VAN DE EERSTEPIJLERPENSIOENEN IN ZWEDEN

	Vóór de hervorming	Na de hervorming
Basisstelsels (andere dan diegene die op de lonen berusten)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• universele basisuitkering</li> <li>• bij onvoldoende inkomens uit arbeid, recht op een toelage op het pensioen en een huisvestingstoelage<sup>(1)</sup></li> </ul>	gewaarborgd minimumpensioen (residueel) en huisvestingstoelage gefinancierd via algemene begrotingsmiddelen
Op de lonen berustend stelsel	extra toelage met vaste uitkeringen die de lonen dekt tot een plafond <sup>(1)</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• vijftien beste loonjaren</li> <li>• indexering aan de prijzen</li> <li>• dertig bijdragejaren</li> <li>• bijdragepercentage van 18,5 pct.</li> <li>• normale pensioenleeftijd: 65 jaar maar uittreding mogelijk vanaf 60 jaar</li> </ul>	toelage met vaste bijdragen die de lonen dekt tot een plafond: <ul style="list-style-type: none"> <li>• uitkeringen bepaald door de gestorte bijdragen</li> <li>• rendement en indexering gekoppeld aan de lonen (ook voor het plafond)</li> <li>• bijdragepercentage van 18,5 pct.:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– 16 pct. notionele rekeningen</li> <li>– 2,5 pct. kapitalisatie</li> </ul> </li> <li>• flexibele pensioenleeftijd vanaf 61 jaar</li> </ul>
Overlevingspensioenen	gefinancierd via bijdragen aan de sociale zekerheid	afzonderlijk stelsel gefinancierd via algemene begrotingsmiddelen

Bron: Sundén.

(1) De universele basisuitkering werd gefinancierd via sociale bijdragen, maar de financiering werd aangevuld met algemene begrotingsmiddelen. Deze middelen werden ook gebruikt om de toelagen op het pensioen en de huisvestingstoelagen toe te kennen.



De basisuitkering en de toelage op het pensioen moesten ongeveer 30 pct. van het gemiddelde loon bedragen.

De tweede pijler van het Zweedse pensioenstelsel omvatte hoofdzakelijk vier grote beroepsregelingen: een regeling voor de arbeiders uit de particuliere sector, één voor de bedienden, één voor de werknemers van de centrale overheid en één voor die van de lokale overheid. In die regelingen werden vaste uitkeringen verleend.

De hervorming van het stelsel werd in de jaren negentig uitgewerkt, maar ze trad pas vanaf 1999 in werking. Net als in de meeste landen werden lange overgangperiodes ingebouwd.

In het nieuwe pensioenstelsel is de basisuitkering afgeschaft en vervangen door een residueel gewaarborgd minimumpensioen, dat enkel wordt verleend aan personen met weinig of geen andere inkomens uit arbeid. Het gewaarborgd pensioen is vastgesteld op 1,5 maal de vroegere basisuitkering teneinde de levensstandaard van hen die zowel de basisuitkering als de toelage op het pensioen ontvangen, te vrijwaren. De huisvestingstoelage blijft gehandhaafd.

Het op de lonen gebaseerde stelsel dekt de loontrekken nog steeds tot een bepaald inkomensplafond. Dit laatste wordt nu echter geïndexeerd op basis van de lonen en niet langer op basis van de prijzen, zodat de wettelijke regeling, anders dan in het verleden het geval was, niet meer zou worden uitgehold.

Het stelsel wordt gefinancierd via een bijdrage van 18,5 pct., waarvan 16 pct. wordt gestort aan het stelsel van notionele rekeningen dat volgens het repartitieprincipe werkt. Dit gedeelte van de pensioenuitkering wordt bepaald op basis van de gestorte bijdragen verhoogd met een fictief rendement, waarna het totaal wordt gedeeld door de gemiddelde levensverwachting voor een gegeven groep op de leeftijd van 65 jaar. Het rendement is gelijk aan het groeitempo van het reële loon per hoofd. De levensverwachting wordt op uniforme wijze berekend, zonder rekening te houden met het geslacht of de sociaal-economische categorie. De resterende 2,5 pct. wordt gestort aan het stelsel met vaste bijdragen via kapitalisatie. In dit stelsel worden de gestorte bijdragen op individuele rekeningen geblokkeerd en kan iedere werknemer kiezen welk pensioenfonds zijn inleg beheert. Het rendement is gelijk aan dat van de beleggingen en het financiële risico wordt overgeheveld naar het individu.

De uitkering wordt geïndexeerd volgens een systeem dat, op lange termijn, neerkomt op een indexering aan de lonen. Die indexering kan echter automatisch worden

teruggeschroefd indien de financiële stabiliteit van het stelsel in het gedrang komt, dat wil zeggen wanneer het bedrag van de verplichtingen uitstijgt boven dat van de activa. In dat geval wordt de indexering verminderd door ze te vermenigvuldigen met de verhouding tussen activa en verplichtingen. Dat scenario lijkt op grond van de uitgebrachte prognoses weinig waarschijnlijk, maar het kan onder meer voortvloeien uit een anders dan verwachte ontwikkeling van de levensverwachting of uit een ongunstig verloop van het aantal werknemers.

De pensioenleeftijd is in de wetgeving op de pensioenen volledig flexibel geworden. Er is immers geen wettelijke pensioenleeftijd meer. De minimale pensioengerechtigde leeftijd is opgetrokken van 60 tot 61 jaar en de maximumleeftijd is afgeschaft. De leeftijd van 65 jaar dient enkel nog als referentie voor de berekening van de levensverwachting.

Ook de tweede pijler, die zo goed als verplicht is en meer dan 90 pct. van de werknemers betreft, is grondig gewijzigd. De vier grote stelsels zijn immers beurtelings overgeschakeld van een systeem met vaste prestaties naar een regeling met vaste bijdragen.

Het succes van de hervorming berust op een aantal elementen. Om te beginnen, kon het gewicht van de tweede pijler de schok van een hervorming van de eerste pijler verzachten. Vervolgens dienden de aanzienlijke, mettertijd opgebouwde gekapitaliseerde reserves om, enerzijds, het nieuwe systeem reserves te verschaffen en, anderzijds, de middelen naar de Staat over te hevelen zodat hij de dekking kon overnemen van stelsels die voorheen onder de sociale zekerheid vielen. Hierdoor konden de sociale bijdragen op een redelijk peil worden gehandhaafd. Ten derde werd de hervorming goedgekeurd door een zeer grote meerderheid in het parlement. Terwijl sommigen baat hadden bij de nauwere band tussen uitkering en bijdrage, hadden anderen meer belang bij het vrijwaren van de eerste pijler, die hoofdzakelijk berust op het repartitiebeginsel. Die eerste pijler werd bedreigd doordat steeds meer werknemers geconfronteerd werden met het loonplafond. Aangezien dit laatste immers uitsluitend gekoppeld werd aan de prijzen, had de stijging van het reële loon over een lange periode tot gevolg dat een steeds groter deel van de bevolking erdoor beïnvloed werd. Bovendien werd door de hervorming een einde gemaakt aan een herverdeling ten nadele van de arbeiders en ten gunste van de bedienden. De bijdragen werden immers geheven op alle lonen vanaf de leeftijd van 16 jaar tot de pensioenleeftijd, terwijl de uitkeringen slechts op de 15 beste jaarlonen waren gebaseerd. Zo leidde het verschil tussen beide formules tot een inkomensherverdeling ten nadele van de werknemers met een lange en vlakke

loopbaan en ten gunste van die met een kortere loopbaan en een sterker groeiend inkomen.

De hervorming kan evenwel niet om bepaalde klippen heen. Hoewel het stelsel, door het in aanmerking nemen van de levensverwachting, het hoofd kan bieden aan de begrotingslast ten gevolge van de langere levensduur, blijft het erg gevoelig voor demografische ontwikkelingen, aangezien de eerste pijler nog voornamelijk op het repartitiebeginsel berust. De lasten van de pensioenen van grote groepen die wegen op minder grote cohorten blijven aldus problematisch.

Bovendien deden zich bepaalde onverwachte of ongewenste effecten voor. Zo bleef de feitelijke pensioenleeftijd tijdens de eerste jaren waarin de hervorming ten uitvoer werd gelegd, rond 62 jaar schommelen, een relatief laag cijfer gelet op de maatregelen die hadden moeten bijdragen tot de verhoging ervan. Die verhoging kwam er niet onmiddellijk, en wel in hoofdzaak om drie redenen. Ten eerste ging de vraag van oudere werknemers naar invaliditeitsuitkeringen fors omhoog en moest op een hervorming van dat soort uitkeringen in 2004 worden gewacht om de stroom te laten opdrogen. Ten tweede weerhoudt de op de arbeidsmarkt geldende wetgeving tal van loontrekkenden ervan om na 67 jaar te blijven werken en ontraadt ze de werkgevers om zeer oude werknemers in dienst te houden. Ten derde bevatten verschillende beroepsregelingen van de tweede pijler stimuli om vroeger met pensioen te gaan.

In 2008 overschreden de verplichtingen van het stelsel voor het eerst de activa, zodat het automatische evenwichtsherstellende mechanisme in werking werd gesteld. De pensioenen zijn dus trager gestegen dan de lonen.

### 3.5 Italië

Net als in andere landen werd het pensioenstelsel in Italië tot het begin van de jaren negentig steeds generieuzer en duurder. Op dat ogenblik maakten de pensioenuitgaven een groter deel van het bbp uit dan in de meeste andere landen van de EU15 en ging de controle over die uitgaven in toenemende mate verloren. Een ander belangrijk kenmerk van het Italiaanse stelsel was de complexiteit ervan. Naast tal van regelingen voor bepaalde beroepen beschikte Italië immers over twee pensioenstelsels, één op basis van de anciënniteit en een ander op grond van de ouderdom. Het anciënniteitspensioen werd ongeacht de leeftijd toegekend na 35 bijdragejaren in de particuliere sector, na 25 bijdragejaren bij de lokale overheid en na 20 jaar (15 jaar voor de vrouwen) bij de centrale overheid, terwijl voor het ouderdompensioen moest worden

voldaan aan een dubbele voorwaarde inzake leeftijd (60 jaar voor de mannen, 55 voor de vrouwen) en bijdrageduur (15 jaar).

Aangezien het uitgangspunt minder gunstig was dan in andere landen, waren de hervormingen ingrijpender. De meest opvallende hervormingen werden ook aangenomen vanaf de jaren negentig, tegen de achtergrond van een monetaire en een begrotingscrisis.

De hervorming van 1992 was bovenal parametrisch. Het originele ervan was echter dat ze betrekking had op meerdere significante parameters tegelijkertijd. De vereiste leeftijd voor de toekenning van het ouderdompensioen werd geleidelijk opgetrokken tot 65 jaar voor de mannen en 60 jaar voor de vrouwen, terwijl voorheen leeftijden van 55 tot 65 jaar golden volgens het geslacht en de sociaal-professionele categorie. De vereiste bijdrageduur voor de toekenning van het ouderdompensioen werd bovendien met 5 jaar verlengd, tot 20 jaar. Voor de nieuwkomers berust het referentieloon voortaan op de gehele loopbaan in plaats van op de laatste 10 jaar voor de zelfstandigen, de laatste 5 jaar in de particuliere sector en de laatste maand in de overheidssector. De vereiste bijdrageduur voor het anciënniteitspensioen in de overheidssector werd dan weer gelijkgeschakeld met die in de particuliere sector, namelijk 35 jaar. Ten slotte worden de pensioenen geïndexeerd en de referentielonen geherwaardeerd op basis van de prijzen en niet meer van de lonen, waarbij verhogingen niettemin mogelijk zijn. Bovendien werden fiscale stimuli ingevoerd om de ontwikkeling van de tweede en de derde pijler te bevorderen.

De hervorming van 1995 was structureel: het pensioenstelsel veranderde van een systeem van vaste prestaties in een stelsel met vaste bijdragen voor de nieuwe werknemers, met een lange overgangsfase voor de personen die gedurende minder dan 18 jaar onder die regeling vielen, terwijl voor de anderen het oude stelsel behouden bleef. De pensioenregeling is voortaan gebaseerd op notionele rekeningen, aangezien de kapitalisatie hier slechts fictief is. De bijdragen worden geherwaardeerd op grond van de nominale bbp-groei. De coëfficiënt voor de omzetting van het pensioenkapitaal in rente is een stijgende functie van de leeftijd en een dalende functie van de levensverwachting, wat ertoe aanzet de pensionering uit te stellen tot een latere leeftijd. De coëfficiënt, die om de 10 jaar moest worden herzien, werd in 2007 neerwaarts bijgesteld en zal voortaan om de 3 jaar rechtstreeks door de administratie worden aangepast.

Behalve de invoering van de notionele rekeningen behelsde de hervorming van 1995 nog andere wijzigingen. Zo worden de pensioenen enkel nog geïndexeerd

aan de prijzen. De voorwaarden die recht geven op een ouderdomspensioen werden neerwaarts herzien: 5 bijdragejaren zijn voldoende. Daartegenover zijn thans 40 bijdragejaren nodig om recht te hebben op een anciënniteitspensioen. Toch kan 35 jaar voldoende zijn, maar de betrokkenen moeten de leeftijd van 57 jaar hebben bereikt. Voor het anciënniteitspensioen werd met andere woorden een minimumleeftijd ingevoerd. Voor de particuliere sector en de overheid werden sommige regels geharmoniseerd.

In 2004 ving in Italië een nieuwe fase in het pensioenhervormingsproces aan. Bij deze hervorming werd de minimumleeftijd voor de toekenning van een anciënniteitspensioen geleidelijk opgetrokken van 57 tot 62 jaar tussen 2007 en 2014. Ook de middelen van het stelsel werden verhoogd, onder meer door de invoering van een solidariteitsbijdrage voor de hogere inkomens ten gunste van de lagere. Een deel van die besparingen of ontvangsten werd aangewend voor de financiering van een tijdelijke «superbonus», zijnde een volledige vrijstelling van persoonlijke sociale bijdragen voor de werknemers die ertoe besluiten na de wettelijke pensioenleeftijd te blijven werken. Deze hervorming stimuleerde trouwens vooral de tweede pijler.

In 2007 schroefde de Italiaanse regering bepaalde verworvenheden van de hervorming van 2004 terug door de minimumleeftijd voor pensionering trager te verhogen en nam ze verschillende sociale maatregelen. Zo leidden pensioenmaatregelen voor het eerst sinds het begin van de jaren negentig tot een stijging van de uitgaven. De maatregelen omvatten, onder meer, gunstiger voorwaarden voor de opbouw van bijdragen voor de atypische werknemers (terugkoop van studieperiodes, volledige dekking in geval van loopbaanonderbrekingen) en een uitbreiding van de lijst van beroepsgroepen waarvan de arbeidsomstandigheden als zwaar worden beschouwd. Die groepen komen voortaan in aanmerking voor een vervroegde uitkering (3 jaar vóór de normale leeftijd), maar zij kunnen niet vóór de leeftijd van 57 jaar met pensioen gaan.

Naar aanleiding van een formele kennisgeving van de EC omdat Italië het principe van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen niet naleefde, werd de overheid er in 2009 toe genoopt de wettelijke pensioenleeftijd van de vrouwen (60 jaar) geleidelijk af te stemmen op die van de mannen (65 jaar) in de overheidssector.

### 3.6 Oostenrijk

Vóór de hervormingen kon het openbare pensioensysteem in Oostenrijk als genereus en duur worden bestempeld. Bovendien was de participatiegraad van 55-plussers

er erg laag. Zonder hervormingen zou de budgettaire houdbaarheid van de overheidsfinanciën dan ook zwaar onder druk zijn gekomen door de hoge en stijgende pensioenuitgaven in het licht van de vergrijzing.

Deze structurele tekortkomingen werden verholpen door een reeks grondige pensioenhervormingen. De hervormingen van 1997 en 2000 waren vooral gefocust op een verhoging van de effectieve pensioenleeftijd. Die van 2003 en 2004 van hun kant hadden betrekking op tal van parameters die de pensioenuitkeringen beïnvloedden. Zowel de beoogde verhoging van de effectieve pensioenleeftijd als de aanpassingen van de pensioenuitkeringen waren erop gericht de druk op de pensioenuitgaven aanzienlijk te verlichten en zodoende de budgettaire houdbaarheid te verbeteren.

Om langer werken aan te moedigen, werd in 1997 besloten de vervangingsratio met 2 procentpunt te verlagen per jaar dat vroeger met pensioen wordt gegaan dan de wettelijke pensioenleeftijd, waarbij de vervangingsratio met maximaal 15 pct. wordt verminderd. Nog in 1997 werden de opgebouwde pensioenrechten per gewerkt jaar tot 2 procentpunt verhoogd. Zo zou de maximale vervangingsratio van 80 pct. worden bereikt na een loopbaan van 40 jaar. Door deze laatste maatregel werden de pensioenuitkeringen dus genereuzer.

Met de hervorming van 2000 werd de malus per jaar van vervroegde pensionering verder opgetrokken naar 3 procentpunt, waarbij de maximale vermindering van de vervangingsratio behouden bleef. Een uitzondering werd echter gemaakt voor personen die bijna de pensioengerechtigde leeftijd bereikten, op wie de oude wetgeving van toepassing bleef. Terzelfder tijd werd de bonus voor ieder jaar dat langer wordt gewerkt dan de wettelijke pensioenleeftijd, vermeerderd van 2 tot 4 procentpunt, met een maximale verhoging van de vervangingsratio tot 90 pct. Daarnaast werd de minimale leeftijd voor vervroegd pensioen opgetrokken van 60 naar 61,5 jaar voor de mannen, en van 55 naar 56,5 jaar voor de vrouwen. Ten slotte werd de mogelijkheid tot vervroegde pensionering als gevolg van een gereduceerde werkcapaciteit afgeschaft.

In 2003 werd de korting op de pensioenuitkering wegens vroegtijdige pensionering nogmaals verhoogd, tot 4,2 procentpunt. In datzelfde jaar werd bovendien de mogelijkheid tot vervroegde pensionering ten gevolge van werkloosheid afgeschaft. Voorts werd de opbouw van pensioenrechten per gewerkt jaar geleidelijk verlaagd tot 1,78 pct., en werd de referentieperiode voor de berekening van de pensioenen verlengd van de 15 tot de 40 beste loonjaren. Zodoende werden met de hervorming van 2003 de naar

aanleiding van de hervorming van 1997 gullere pensioenuitkeringen teruggedraaid. De pensioenhervormingen voor statutaire ambtenaren weerspiegelen de hervormingen voor werknemers uit de particuliere sector. Ten opzichte van de uitkeringen die vóór de hervormingen zouden zijn ontvangen, bedraagt de uit deze maatregelen voortvloeiende maximale pensioenvermindering echter hooguit 10 pct. tot 2032. Voor bepaalde groepen, bijvoorbeeld deze van werknemers die zwaar werk verrichten, gelden er bovendien uitzonderingen op de nieuwe regelgeving.

Met de hervorming van 2004 werd het bestaande pensioensysteem in verschillende opzichten aangepast. Zo dient de «80/65/45»-formule als leidraad voor het vernieuwde pensioensysteem. Deze formule betekent dat het op 65-jarige leeftijd ontvangen pensioen gelijk is aan 80 pct. van de berekeningsbasis na 45 verzekerde jaren. Krachtens deze nieuwe formule is de referentieperiode verlengd tot de volledige carrière. Daarnaast werd opnieuw de mogelijkheid van vervroegde pensionering ingevoerd via de oprichting van een «pensioencorridor» tussen 62 en 68 jaar, weliswaar met aangepaste pensioenverminderingen of -bonussen. Ten slotte worden de bijdragen gehervardeerd op basis van de stijging van de lonen in plaats van op die van de prijzen. De bestaande pensioenen worden geïndexeerd aan de prijzen, zoals dat voorheen de facto het geval was. Met de creatie van individuele pensioenrekeningen worden de opgebouwde pensioenrechten op transparante wijze gecommuniceerd. De nieuwe regelgeving wordt enkel volledig toegepast op werkenden die vóór 2005 nog geen pensioenrechten hadden opgebouwd. Voor de anderen geldt een mix van de oude en nieuwe regelgeving op een *pro rata temporis*-basis. Het plafond voor de uit de hervorming voortvloeiende maximale vermindering van de pensioenuitkering wordt tevens verlaagd van 10 tot 5 pct. tot 2024, maar zou nadien definitief op 10 pct. worden gebracht.

Als gevolg van een beslissing van het Grondwettelijk Hof, ten slotte, zal de wettelijke pensioenleeftijd voor de vrouwen geleidelijk worden afgestemd op die voor de mannen; die leeftijd zal aldus oplopen van 60 tot 65 jaar tegen 2033.

## 4. Effecten van de hervormingen

In dit deel wordt belicht in welke mate de hervormingen van de pensioenstelsels in de meeste landen van de EU15 bepaalde effecten hebben gesorteerd. Het is in de eerste plaats van belang na te gaan of die hervormingen geleid hebben tot een verhoging van de

effectieve pensioenleeftijd. Vervolgens wordt nagezien wat de impact is van de hervormingen vanuit het oogpunt van de budgettaire houdbaarheid en de sociale houdbaarheid.

### 4.1 Effectieve pensioenleeftijd

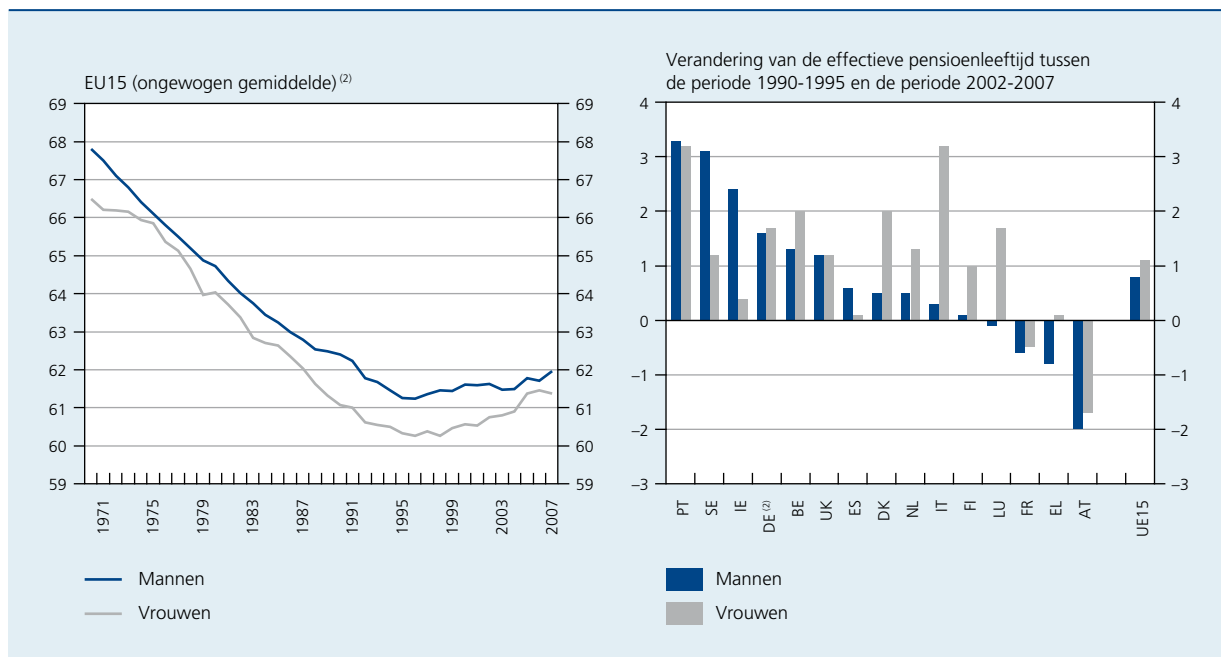
Er zijn tal van stimulerende en dwingende maatregelen genomen om de effectieve leeftijd waarop de werknemers de arbeidsmarkt verlaten, op te trekken. Door een dergelijke verhoging kan immers tegelijkertijd het hoofd worden geboden aan het budgettaire en sociale probleem van de vergrijzing, meer bepaald door het aantal bijdragejaren te vermeerderen en het aantal jaren van uitkeringen te verminderen, zonder evenwel het niveau van de door de gepensioneerden ontvangen uitkeringen te beïnvloeden.

Het verloop van de gemiddelde effectieve pensioenleeftijd geeft aan in welke mate onder meer de hervormingen op die leeftijd een zichtbare impact hebben gehad. Daartoe worden de per voortschrijdend gemiddelde over 5 jaar opgestelde OESO-gegevens gehanteerd, waardoor conjunctuurgebonden elementen in hoge mate kunnen worden uitgeschakeld. Die gegevens omvatten alle vormen van uittreding uit de arbeidsmarkt, inclusief de verschillende vormen die ressorteren onder andere takken van de sociale zekerheid, bijvoorbeeld werkloosheid of invaliditeit. De eventuele hervormingen die betrekking hebben op die andere takken kunnen derhalve eveneens een impact hebben op de hier vermelde effectieve pensioenleeftijd.

In de EU15 als geheel is de gemiddelde leeftijd van uittreding van het begin van de jaren zeventig tot het midden van de jaren negentig – toen de uittredingen het vroegst plaatsvonden – sterk verminderd van ruim 67 jaar tot 61 jaar en 3 maanden bij de mannen en van 66 jaar en 6 maanden tot 60 jaar en 3 maanden bij de vrouwen. Sindsdien is de gemiddelde leeftijd enigszins gestegen tot respectievelijk bijna 62 jaar en 61 jaar en 5 maanden in 2007. Deze ontwikkelingen deden zich in vrijwel alle EU15-landen voor, zij het niet overal met dezelfde omvang en niet overal tegelijkertijd.

Tussen 1990-1995 en 2002-2007 – dat is vóór en na de belangrijkste in Europa ten uitvoer gelegde hervormingen – werd in de meeste landen het begin van een verhoging van de effectieve pensioenleeftijd opgetekend. Die verhoging beliep gemiddeld 9 maanden voor de mannen en 13 maanden voor de vrouwen, deels als gevolg van de voor vrouwen strengere maatregelen inzake het optrekken van de wettelijke pensioenleeftijd.

**GRAFIEK 7** GEMIDDELDE EFFECTIEVE PENSIOENLEEFTIJD <sup>(1)</sup>  
(per periode van 5 jaar)



Bron : OESO.

(1) De effectieve gemiddelde leeftijd van uittreding van de beroepsbevolking is gebaseerd op een vergelijking, over een periode van 5 jaar, van de activiteitsgraad van de opeenvolgende groepen (per groep van 5 jaar) van de werkenden van 40 jaar en ouder.

(2) De gegevens voor Duitsland zijn pas beschikbaar vanaf de periode 1991-1996.

De effectieve pensioenleeftijd werd met meer dan 3 jaar verhoogd in Portugal, in Italië (voor de vrouwen) en in Zweden (voor de mannen), en met ongeveer 2 jaar voor de mannen in Ierland en voor de vrouwen in België, Denemarken en Luxemburg. In Frankrijk vond de pensionering daarentegen steeds vroeger plaats; zo ook voor de mannen in Griekenland en in mindere mate in Luxemburg. In Oostenrijk leek de neerwaartse beweging in 2007 nog niet tot stilstand te zijn gekomen.

De in sommige landen aanzienlijke verhoging van de pensioenleeftijd, bijvoorbeeld in Portugal en Zweden, kunnen voor een deel worden verklaard door ingrijpende hervormingen. Omgekeerd hebben sommige landen, waar de erosie van de pensioenleeftijd doorzette, bepaalde parameters aangepast die zouden moeten leiden tot uitstel van de pensioenleeftijd. Zulks bevestigt dat de lange overgangperiodes slechts weinig veranderingen teweegbrengen in het kortetermijngedrag. De verhoging van de effectieve pensioenleeftijd zou derhalve moeten voortduren, aangezien heel wat hervormingen gespreid zijn in de tijd en, althans gedeeltelijk, hun effect nog moeten sorteren.

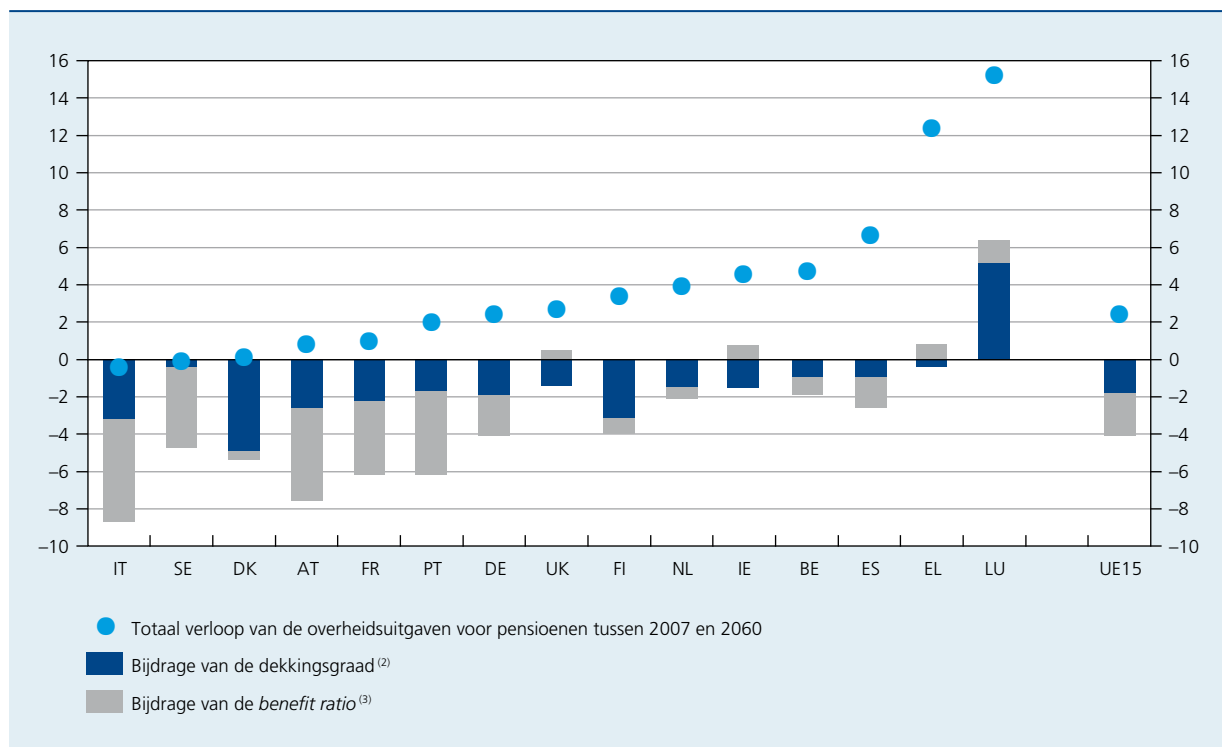
## 4.2 Houdbaarheid van de begrotingsposities

Het effect van de hervormingen kan ook worden gemeten in termen van houdbaarheid van de begrotingsposities. De Working Group on Ageing Populations – een werkgroep in de EC belast met het opstellen van geharmoniseerde projecties in verband met de kosten van de vergrijzing – heeft een projectie gemaakt van de ontwikkeling van de pensioenuitgaven in procenten van het bbp tegen 2060. Deze werkgroep schetst in zijn laatste projecties een beeld van de algemene ontwikkelingen die in de EU-landen worden verwacht doordat hij onder meer rekening houdt met de effecten die nog moeten worden gesorteerd door de hervormingen waartoe is besloten. Aangezien die projecties dateren van medio 2008, houden ze evenwel geen rekening met de effecten van de huidige crisis en evenmin met de meest recente pensioenhervormingen.

De toename van de pensioenuitgaven in procenten van het bbp kan worden opgesplitst in vijf factoren: de afhankelijkheidsgraad van ouderen, de dekkingsgraad van ouderen, de werkgelegenheidsgraad, de *benefit ratio* en een residuele factor. Twee van die factoren kunnen rechtstreeks worden beïnvloed door hervormingen van de pensioenstelsels. Enerzijds kan de dekkingsgraad – dat is

**GRAFIEK 8** PENSIOENUITGAVEN EN VERKLARENDE FACTOREN DIE KUNNEN WORDEN BEÏNVLOED DOOR HERVORMINGEN VAN DE PENSIOENSTELSELS<sup>(1)</sup>

(in procentpunt bbp)



Bron: EC.

(1) Overheidsuitgaven voor de pensioenen van de werknemers uit de particuliere sector en uit de overheidssector.

(2) Verhouding tussen het aantal gepensioneerden in de openbare stelsels en het aantal 65-plussers.

(3) Verhouding tussen het gemiddelde pensioen en het gemiddelde loon.

de verhouding tussen het aantal gepensioneerden en de bevolking van 65 jaar en ouder – het effect ondervinden van de verhoging van de effectieve pensioenleeftijd. Anderzijds wordt de *benefit ratio* – dat is de verhouding tussen het gemiddelde pensioen en het gemiddelde loon – beïnvloed als het bedrag van de uitkeringen het effect van die hervormingen ondergaat. De andere factoren hangen niet, of althans niet rechtstreeks, af van het pensioenbeleid. Zo wordt de afhankelijkheidsgraad, die de omvang van de bevolking van 65 en ouder weergeeft in procenten van de beroepsbevolking, alleen door demografische factoren bepaald. De werkgelegenheidsgraad hangt dan weer af van factoren die het kader van de pensioenstelsels in ruime mate te buiten gaan, ook al kan dat kader die werkgelegenheidsgraad beïnvloeden.

De daling van de dekkingsgraad geeft aan dat de gemiddelde effectieve pensioenleeftijd wordt opgetrokken, hetzij door het verhogen van de wettelijke pensioenleeftijd, door het beperken van de mogelijkheden tot vervroegde uittreding, door een bonus-malussysteem of door een verlenging van de referentielooppaas.

Bovendien kan de dekkingsgraad worden beïnvloed door factoren van generatiecohortes of door mentaliteitswijzigingen die niet direct een instrument van economisch beleid zijn.

De dekkingsgraad zou significant moeten verminderen in Italië, Denemarken, Oostenrijk, Frankrijk en Portugal, alsook in Finland en Duitsland. In Italië en Duitsland is de wettelijke pensioenleeftijd reeds opgetrokken of zal dat – soms geleidelijk – nog gebeuren. Voor vrouwen is dit ook het geval in Oostenrijk en Portugal. De leeftijd voor vervroegde uittreding zal eveneens worden opgetrokken in Oostenrijk. Belangrijke bonus-malussystemen voor vervroegde of uitgestelde pensionering tot na een sleutelleeftijd werden ingevoerd in al deze landen. Tot slot werd de verlenging van de bij de berekening van sommige rechten gehanteerde volledige loopbaan in Italië en Frankrijk tot stand gebracht.

De *benefit ratio* wordt dan weer veeleer beïnvloed door een beperking van de uitkeringen of van de groei ervan, die vooral wordt verkregen door de vermindering van de

referentielonen – door het in aanmerking nemen van een minder gunstige periode, door het plafonneren van de bij de berekening van de rechten gehanteerde lonen of door het beperken van de herwaardering ervan –, of door een minder gunstige indexering van de lopende pensioenen.

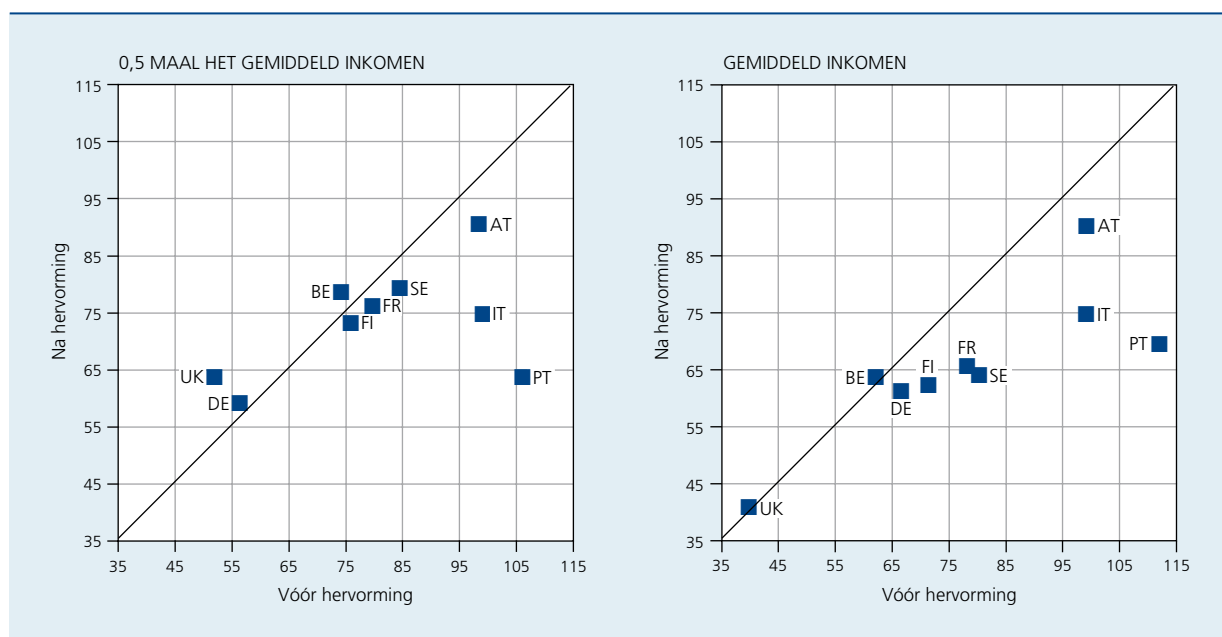
De *benefit ratio* zou tegen 2060 aanzienlijk moeten dalen in Italië, Zweden, Oostenrijk, Frankrijk en Portugal. Dit is ook het geval in Duitsland en Spanje, zij het in mindere mate. Voor de meeste van die landen (Zweden, Oostenrijk, Frankrijk en Portugal) zal een minder gunstige periode in aanmerking worden genomen, wat de *benefit ratio* zal drukken. De herwaarderingen van de lonen uit het verleden bij de berekening van de rechten werden in Frankrijk en Portugal beperkt, aangezien werd overgeschakeld van een herwaardering op basis van de lonen naar een herwaardering die, althans gedeeltelijk, beperkt blijft tot de inflatie. In Zweden en Oostenrijk daarentegen zijn de herwaarderingen voortaan generieuzer, wat het voordeel verkregen door het in aanmerking nemen van een minder gunstige periode enigszins beperkt. Ten slotte worden de pensioenen minder sterk dan in het verleden geïndexeerd in Italië, Frankrijk en Portugal, waardoor de *benefit ratio* tegen 2060 eveneens daalt. In Zweden, daarentegen, tempert de gunstigere indexering de andere elementen.

Ondanks de algemene vergrijzing, blijkt uit die projecties dat enkele landen de stijging van de pensioenuitgaven blijkbaar onder controle hebben: Italië en Zweden, waar zelfs een lichte daling van die uitgaven zou worden opgetekend, en Denemarken, Oostenrijk en Frankrijk, waar de stijging tegen 2060 minder dan 1 procentpunt bbp zou bedragen. Al die landen hebben een actief hervormingsbeleid gevoerd dat, op z'n minst op termijn, een impact zal hebben op de dekkingsgraad en/of op de *benefit ratio*, wat hun kosten voor de vergrijzing des te meer reduceert. Andere landen, daarentegen, zoals Griekenland of Luxemburg, zullen, bij ongewijzigd beleid, die kosten drastisch zien oplopen. Een middengroep, ten slotte, lijkt de gevolgen van de vergrijzing op de pensioenkosten al deels te hebben beperkt, maar zal af te rekenen krijgen met een nog forse stijging van de uitgaven indien ze geen nieuwe hervormingen ten uitvoer legt. België maakt deel uit van die groep en de verwachte stijging van de pensioenuitgaven ligt er nog een flink eind boven het gemiddelde van de EU15.

### 4.3 Vervangingsratio

Soms is de verbetering van de begrotingsvooruitzichten echter gepaard gegaan met een vermindering van de

**GRAFIEK 9** IMPACT VAN DE HERVORMINGEN VAN DE PENSIOENSTELSELS OP DE INDIVIDUELE RECHTEN IN SOMMIGE LANDE  
(nettovervangingsratio vóór en na de hervorming, mannen in dienst in de particuliere sector)



Bron: OESO.

(1) De OESO heeft een selectie gemaakt van de landen die tussen medio jaren 1990 en medio jaren 2000 de pensioenen ingrijpend hadden hervormd. In de EU15 gaat het om negen landen, waaronder zij die de belangrijkste hervormingen hebben doorgevoerd.

pensioenuitkeringen, wat ten koste gaat van de sociale houdbaarheid. Aan de hand van een simulatie van de OESO kunnen de volgende vaststellingen worden gedaan.

In de landen waar de nettovervangingsratio's – of het bedrag van het gemiddelde pensioen uitgedrukt in procenten van het laatste loon – het hoogst waren, leidden de ten uitvoer gelegde hervormingen tot een vermindering ervan. Dat is met name het geval voor Portugal, waar die ratio vóór de hervorming meer dan 100 pct. bedroeg, en in Italië en Oostenrijk waar ze dicht in de buurt van dat niveau lag. De vervangingsratio is tevens gedaald in Zweden, Frankrijk en Finland, zij het in mindere mate. In Duitsland werd de vervangingsratio van de werknemers met een bescheiden inkomen ietwat verbeterd, terwijl de vervangingsratio voor de modale inkomens neerwaarts werd herzien. Die tendens tot een minder ingrijpende vermindering voor de laagste inkomens is trouwens algemeen<sup>(1)</sup>.

De landen waar de vervangingsratio's het laagst waren, zullen daarentegen op z'n minst even hoge vervangingsratio's behouden als vóór de hervormingen. In het geval van de laagste inkomens in het Verenigd Koninkrijk zullen ze zelfs aanzienlijk beter zijn.

De vervangingsratio's in de EU15-landen vertonen dan ook de neiging naar elkaar toe te groeien, zowel voor de gemiddelde inkomens als voor de bescheiden inkomens.

## Conclusies

Alle Europese landen worden geconfronteerd met de uitdaging gevormd door de vergrijzing van hun bevolking. Met name de toename van de afhankelijkheidsgraad van de ouderen is reeds aan de gang, en die graad zou in de EU15 tegen 2060 zo goed als verdubbelen. Dergelijke ontwikkelingen brengen pensioenstelsels in discussie die grotendeels gebaseerd zijn op een vroeger zeer verschillende demografische situatie. Daarom hebben vrijwel alle – maar niet alle – Europese landen soms ingrijpende hervormingen doorgevoerd of overwogen zij zulks op min of meer korte termijn te doen.

Onder de hervormingen die in de EU15 en daarbuiten ten uitvoer werden gelegd, hebben enkele landen structurele veranderingen aangebracht, die erin bestaan hetzij een gedeelte van de voor de betaling van de toekomstige pensioenen noodzakelijke sommen te kapitaliseren, hetzij over te gaan op een stelsel met vaste bijdragen veeleer

dan met vaste prestaties. Over het algemeen zijn trouwens expliciete of door een wijziging van stelsel vereiste wijzigingen aangebracht in de voor de berekening van de pensioenrechten gehanteerde parameters. Die aanpassingen van de parameters lieten zich in de meeste landen optekenen, aangezien er slechts weinig waren waar geen hervorming plaats had. Het is daarentegen normaal dat de effecten van die hervormingen zich nog moeten doen gevoelen, althans gedeeltelijk, omdat de wijzigingen soms over zeer lange periodes gespreid zijn.

Uit die analyse blijkt dat de meeste landen getracht hebben de effectieve pensioenleeftijd op te trekken. Zulks is gebeurd, enerzijds, op dwingende wijze, door de wettelijke pensioenleeftijd te verhogen en de mogelijkheden tot vervroegde uittreding te verminderen. Anderzijds werd gekozen voor de weg van stimuli, met name door het invoeren van bonussen en sancties voor vertraagde of vervroegde uittreding, door het verlengen van de loopbaan die nodig is om aanspraak te kunnen maken op een volledige carrière of door rekening te houden met de langere levensverwachting bij de berekening van de rente ter verdeling van het gecumuleerde kapitaal. Die hervormingen hadden tot gevolg dat de neerwaartse tendens van de effectieve pensioenleeftijd medio jaren negentig tot stilstand kwam en dat die leeftijd sindsdien in de meeste landen van de EU-15 opnieuw gestegen is. In de toekomst zou die stijging trouwens nog moeten doorgaan vermits een gedeelte van de effecten van sommige hervormingen in sommige gevallen nog tot uiting moeten komen.

Een andere pijler die inzake hervormingen vaak werd gevolgd, bestaat erin de rechten van de (toekomstige) gepensioneerden te verminderen. Daartoe werden verschillende hervormingen van de voor de berekeningen van die rechten gehanteerde parameters doorgevoerd: vermindering van het referentieloon door het aanwenden van een minder gunstige periode, plafonnering van het beschouwde loon, minder genereuze herwaarderingen, of beperking van de indexering van de lopende pensioenen. Dergelijke hervormingen werden echter voornamelijk opgezet in landen waar de vervangingsratio bijzonder generoos was en de regeringen hebben er over het algemeen op toegezien de minderbedeelden niet te verzwakken.

In alle landen van de EU15 wordt een specifiek en gewoonlijk genereuzer pensioenstelsel toegepast voor het (statutair) personeel van de overheidssector. Naast de maatregelen die soms worden genomen om die groep van personen te beperken – bijvoorbeeld vermindering van de werkgelegenheid bij de overheid, uitbesteding of indienstneming van contractueel personeel –, hebben sommige landen de pensioenstelsels van die

(1) Voor de inkomens gelijk aan 1,5 maal het modale inkomen, is het effect van de hervormingen over het geheel genomen te vergelijken met het effect op de modale inkomens.



groep hervormd. Deze hervormingen namen vaak de vorm aan van een toenadering tot de pensioenstelsels van de werknemers uit de particuliere sector, door het specifieke karakter te beperken, door dat specifieke stelsel meer te harmoniseren of zelfs op te heffen. Parametrische hervormingen werden eveneens uitgevoerd in de overheidssector van alle EU-landen.

Na die hervormingen, blijken verschillende landen erin geslaagd te zijn de groei van hun pensioenuitgaven onder controle te houden. Zo zouden bijvoorbeeld Italië, Zweden en Denemarken de pensioenkosten tegen 2060 al met al vergelijkbaar moeten houden met die in 2007. Andere landen daarentegen, zoals Luxemburg en Griekenland, moeten zich wel degelijk zorgen maken over de explosieve toename van die kosten. Een middengroep, ten slotte, waar België toe behoort, blijkt reeds

hervormingen te hebben doorgevoerd om de stijging van de toekomstige kosten van de pensioenen te beperken, maar die hervormingen zijn niet toereikend om een forse toename van deze kosten te vermijden.

De vervangingsratio's, ten slotte, convergeren na de hervormingen in de verschillende EU15-landen ofwel zullen ze dat doen. Zo vertonen de landen waar die ratio's het laagst waren, zoals het Verenigd Koninkrijk of België, of zelfs Duitsland voor de bescheiden inkomens, na de hervormingen vervangingsratio's die hoger liggen dan voordien. De landen met hoge vervangingsratio's, daarentegen, hebben soms ingrijpende hervormingen doorgevoerd, die deze vervangingsratio's in de meeste gevallen hebben gedrukt, veelal zonder daarbij de sociale houdbaarheid van het nieuwe stelsel uit het oog te verliezen.

## Bibliografie

- BNP Paribas (2005), *Italy: latest pension reform is too modest*, Eco-Week, 2–4, 24 January.
- Bonin H. (2009), *15 years of pension reform in Germany: old successes and new threats*, IZA, policy paper 11.
- Börsch-Supan A. en C. Wilke C. (2003), *The German public pension system: how it was, how it will be*, MEA, discussion paper 34.
- Conseil d'Orientation des Retraites (2001), *Retraites: renouveler le contrat social entre les générations*, Rapport, 6 décembre.
- EC (2008), *The 2009 Ageing Report: underlying assumptions and projection methodologies for the EU27 Member States (2007-2060)*, Joint Report prepared by the EC (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG), European Economy 7/2008.
- EC (2009a), *The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, Joint Report prepared by the EC (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG), European Economy 2/2009.
- EC (2009b), *Pension schemes and pension projections in the EU-27 Member States – 2008-2060*, EC, Occasional Papers 56.
- Kings J., E. Turkisch en N. Manning (2007), *Les régimes de retraite du secteur public et le défi du vieillissement de la fonction publique*, OCDE, Documents de travail sur la gouvernance publique, 2007/2.
- Knell M., W. Köhler-Töglhofer en D. Prammer (2006), *The Austrian pension system: How recent reforms have changed fiscal sustainability and pension benefits*, OeNB, Monetary policy and the economy, 2/2006.
- Könberg B., E. Palmer en A. Sundén (2006), « The NDC reform in Sweden: the 1994 legislation to the present », in Holzmann R. en E. Palmer (eds), *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*, The World Bank, Washington, 449–466.
- Kremers J. (2002), Pension reform: Issues in the Netherlands, in Kremers (ed.), NBER Chapters, *Social security pension reform in Europe*, 291–316.
- Magnani R. (2008), *Retraites en Italie: travaux en cours*, la lettre du Cepii, n° 283, novembre, Paris.
- Natali D. (2008), *Pensions in Europe, european pensions, The Evolution of Pension Policy at National and Supernational Level*, Bruxelles, Belgique, P.I.E. Peter Lang.
- Nederlandsche Bank, *Pensioenwet*, ([www.dnb.nl](http://www.dnb.nl)).
- OCDE (1996), *Italie, Études économiques de l'OCDE*.
- OCDE (1997), *Italie, Études économiques de l'OCDE*.
- OCDE (2007a), *Vieillesse et service public, le défi des ressources humaines*.
- OECD (2007b), *Pensions at a glance 2007: Public Policies across OECD countries*.
- OCDE (2009a), *France, Études économiques de l'OCDE*.
- OECD (2009b), *Pensions at a glance 2009: Retirement income systems in OECD countries*.

- Onnée-Abbruciati M.-L. (2003)., *Le fonctionnaire est-il un salarié comme les autres? Pensions de retraite dans les fonctions publiques en Europe*, Bruxelles, Belgique, Bruylant.
- Palacios R. en E. Whitehouse (2006), *Civil-service Pension Schemes Around the World*, World Bank Social Protection Discussion Paper 0602.
- Queisser M. en E. Whitehouse (2006), *Neutral or Fair? Actuarial concepts and pension-system design*, OECD social, employment and migration working papers 40.
- Raab R. (2008), *Pension reform and retirement incentives: evidence from Austria*, Giorgia State University, ([www.ostina.org](http://www.ostina.org)).
- Sundén A. (2006), *The Swedish experience with pension reform*, Oxford Review of Economic Policy, 22 (1), 133-148.
- Van den Noord P. en R. Herd (1993), *Pension liabilities in the seven major economies*, OECD, Economic Department Working Paper 142.
- van der Lucht F., J.W. Bruggink, M. Kardaal en B.J.H. Lodder (2009), *Zijn er verschillen naar sociaaleconomische status?* ([www.rivm.nl/vtv/object\\_document/o4190n18838.html](http://www.rivm.nl/vtv/object_document/o4190n18838.html)).
- van Riel B., A. Hemerijck en J. Visser (2002), *Is there a Dutch way to pension reform?*, Oxford Institute of Ageing Working Papers 202.
- Veroni P. (2002), *Réforme du système des retraites en Italie: bilan et perspectives*, note pour la réunion plénière du Conseil d'Orientations des Retraites, 5 décembre, Paris.
- Wellink N. (2005), *Pensioen in beweging: Nederland in internationaal perspectief*, Toespraak voor het ABP-PGGM-congres, 25 april.