
Vergaderjaar 2000–2001

21 501-18

Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid

Nr. 148

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2001

Tijdens het Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 23 november 2000 deed ik de toezegging om de Kamer voor de zomer 2001 een notitie te doen toekomen over de voortgang van de werkzaamheden van het Comité voor de sociale bescherming en de Nederlandse inzet daarbij. Bijgaand zend ik u mede namens Staatssecretaris Hoogervorst deze notitie.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. A. F. G. Vermeend

1. Inleiding

Op 6 juni 2000 bereikte de Raad Werkgelegenheid en Sociaal beleid een politiek akkoord over de oprichting van een Comité voor de sociale bescherming.¹ Rechtsbasis voor dit besluit vormde artikel 202 EG Verdrag. In december volgde dit Comité de begin 2000 tijdelijk in het leven geroepen groep op hoog niveau «sociale bescherming» op. Het Verdrag van Nice bevat een zelfstandige rechtsbasis voor de oprichting van een Comité voor de sociale bescherming (artikel 144 nieuw).

De volgende ontwikkelingen vormen de context waarbinnen de oprichting van het Comité voor de sociale bescherming dient te worden geplaatst:

- Met het Verdrag van Amsterdam (juni 1997) zette de Unie een cruciale nieuwe stap richting Europese integratie op sociaal economisch terrein. Naast de belangrijke nieuwe titel over werkgelegenheid bevatte het ook een nieuwe rechtsgrondslag voor de bestrijding van sociale uitsluiting.²
- Met haar daaropvolgende mededeling «Een gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming» (juli 1999) bepleitte de Europese Commissie de noodzaak om dit beleidsterrein met voortvarendheid tot een gezamenlijke Europese verantwoordelijkheid te maken.³ Als gevolg van de voortschrijdende integratie op economisch en monetair terrein, zijn gezonde overheidsfinanciën en arbeidsmarkt hervormingen gedeelde prioriteiten geworden. Deze ontwikkelingen maken ook de bevordering van sociale cohesie en de modernisering van de stelsels van sociale bescherming tot een zaak van gemeenschappelijk belang voor de lidstaten. Geconstateerd kan worden dat, hoewel de welvaart de laatste decennia aanzienlijk is gegroeid, niet iedereen daarvan heeft kunnen profiteren. Nog te veel mensen staan aan de kant, hebben geen werk, lage inkomens of leven in armoede. De Commissie benoemde de volgende vier hoofddoelstellingen voor de gemeenschappelijke strategie:
 1. werk lonend maken en een vast inkomen bieden
 2. pensioenen veilig stellen en de stelsels betaalbaar maken
 3. sociale integratie bevorderen
 4. betaalbare en kwalitatief hoogwaardige gezondheidszorg garanderen.
- De door de Europese Raad van Lissabon (maart 2000) afgekondigde strategie om het komende decennium «de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang» weerspiegelde de noodzaak tot een integrale aanpak van economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid.
 - Ieder voorjaar zal de Europese Raad de voortgang bij de verwezenlijking van deze integrale strategie bespreken aan de hand van een synthese verslag van de Commissie dat zij baseert op een set structurele indicatoren, waaronder 7 op sociaal terrein.
 - De Europese Raad riep de Commissie daarnaast op tot het ontwikkelen van een toekomstvisie op sociaal beleid, die moest uitmonden in een tijdens de Europese top in Nice vast te stellen sociale beleidsagenda.
 - De Europese Raad van Lissabon bepaalde voorts, op basis van

¹ Vide de aan de Kamer toegestuurde geannoteerde agenda voor deze Raad (21 501-18, nr. 125) van 24 mei 2000 en het fiche over het voorstel van de Commissie tot oprichting van een Comité voor de sociale bescherming (22 112 nr. 157).

² Dit artikel 137 vormt bijvoorbeeld de rechtsbasis voor het voorstel voor een actieprogramma ter bestrijding van sociale uitsluiting dat momenteel, mede naar aanleiding van een oproep van de Europese Raad van Lissabon in maart 2000, bij Raad en Europees Parlement in behandeling is.

³ Mededeling van de Commissie d.d. 14 juli 1999; COM(1999) 347 def.

eerder genoemde Commissie mededeling¹, de eerste prioriteitstelling van de groep op hoog niveau «sociale bescherming» te weten:

- het veiligstellen van pensioenen en het betaalbaar maken van de pensioenstelsels
 - bestrijding van armoede en sociale uitsluiting
- De Europese Raad van Nice (december 2000) hechtte zijn goedkeuring aan de Europese sociale agenda², droeg de Commissie op om ten behoeve van iedere Voorjaarsstop een scorebord van de vooruitgang op te stellen en belastte de Raad Werkgelegenheid en Sociaal beleid met de uitvoering van deze agenda.
- De sociale agenda benadrukt de tweeledige rol van het sociaal beleid: als factor om het concurrentievermogen van de Unie te versterken maar ook als eigenstandige factor. Een doeltreffender sociaal beleid is nodig om de bescherming van individuen te waarborgen, om sociale ongelijkheden te verminderen en om de sociale samenhang te bevorderen en te versterken. Een samenleving met kansen voor iedereen, meer sociale samenhang en minder sociale uitsluiting legt de basis voor een krachtiger economie. Met betrekking tot de vier hoofddoelstellingen voor de gemeenschappelijke strategie voor sociale bescherming bepaalde de sociale agenda de volgende aanpak:
- 1. werk lonend maken en een vast inkomen bieden** – analyse van gerealiseerde en nog te maken vorderingen (2002)
 - 2. pensioenen veilig stellen en de stelsels betaalbaar maken** – voorleggen, mede op basis van nationale rapportages, van een studie door de Raad (Werkgelegenheid en Sociaal beleid) aan de Europese Raad van Göteborg (juni 2001) die de volgende fasen voor de strategie op pensioen terrein zal vaststellen
 - 3. bestrijding armoede en sociale uitsluiting** – opstellen van tweejarige nationale actieplannen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting vóór juni 2001 waarin de lidstaten hun streefdoelen alsmede de voor de beoordeling van de resultaten gehanteerde indicatoren presenteren; op basis hiervan dient vanaf 2001 te worden gewerkt aan het onderling afstemmen en vaststellen van gemeenschappelijke indicatoren.
 - 4. betaalbare en kwalitatief hoogwaardige gezondheidszorg garanderen** – afronden vóór 2003 van het beraad hoe deze doelstelling, met inachtneming van de solidariteitseisen en rekening houdend met het effect van de vergrijzing (langdurige zorg), dient te worden gerealiseerd.
- Met het Verdrag van Nice werd het beleidsterrein «modernisering van de stelsels voor sociale bescherming» toegevoegd aan artikel 137 (punt k). Voor dit terrein bestaat na ratificatie, in navolging van «bestrijding van sociale uitsluiting», een rechtsbasis voor het nemen van maatregelen gericht op samenwerking (uitwisseling van ervaringen en goede praktijken) door de lidstaten (met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen).

Deze notitie is verder toegespitst op de huidige twee prioriteiten van het Comité voor de sociale bescherming te weten «bestrijding armoede en sociale uitsluiting» en «pensioenen veilig stellen en het betaalbaar maken van de stelsels».

¹ Vide noot 3.

² Vastgesteld tijdens de zitting van de Raad Werkgelegenheid en Sociaal beleid op 27 en 28 november 2000; vide het kabinetsstandpunt over de sociale agenda (21 501-18, nr. 134) van 17 november 2000 en het verslag van deze Raad (21 501-18, nr. 138) van 18 december 2000.

2. Bestrijding armoede en sociale uitsluiting.

2.1. Context

De Europese Raad van Lissabon (maart 2000) plaatste de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting hoog op de agenda met zijn constatering dat het aantal mensen dat in de EU onder de armoedegrens leeft en sociaal is uitgesloten onaanvaardbaar hoog is. Er moeten stappen worden gezet om de armoede definitief uit te roeien. Voor het eind van 2000 diende de Raad daartoe als eerste actie gemeenschappelijke doelstellingen vast te stellen. Lissabon riep op tot toepassing van de open coördinatie methode en droeg de lidstaten op om voor juni 2001 nationale actieplannen op te stellen.

2.2. Voortgang werkzaamheden

Op 17 oktober stelde de Raad Werkgelegenheid en Sociaal beleid de volgende door de groep op hoog niveau «Sociale bescherming» voorbereide gemeenschappelijke doelstellingen vast¹:

1. Deelneming aan het arbeidsproces bevorderen, evenals toegang voor eenieder tot hulpmiddelen, rechten goederen en diensten
2. Uitsluitingsrisico's voorkomen
3. Optreden ten behoeve van de meest kwetsbaren
4. Alle actoren mobiliseren

De Europese Raad van Nice hechtte zijn goedkeuring aan deze doelstellingen die als uitgangspunt gelden voor de nationale actieplannen. Lidstaten dienen in hun actieplannen hun strategie voor de komende twee jaar uiteen te zetten en indicatoren te benoemen waarmee de voortgang kan worden gemeten.

De Europese Raad van Stockholm benadrukte het belang om voortgang te boeken bij het realiseren van de door de Europese Raad van Nice overeengekomen gemeenschappelijke doelstellingen en bevestigde dat deze via in onderling overleg vastgestelde indicatoren geëvalueerd dienen worden.

In de eerste doelstelling (deelneming aan het arbeidsproces bevorderen, evenals toegang voor eenieder tot hulpmiddelen, rechten goederen en diensten) wordt conform Nederlandse wens de samenhang met het Europese Werkgelegenheidsbeleid gewaarborgd. De beste bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting is een baan. Activerend arbeidsmarktbeleid en activerend sociaal beleid dienen nauw op elkaar aan te sluiten en elkaar wederzijds te versterken. De opgave van de lidstaten is om een werkende balans te realiseren in hun stelsels van sociale bescherming: enerzijds bescherming voor hen die dat behoeven en anderzijds adequate prikkels om de stap naar betaald werk te maken.

Ongeveer tegelijkertijd met deze notitie ontvangt de Kamer het Nederlandse actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Ter voorbereiding van het actieplan heeft op 8 maart jl. een bilaterale ontmoeting met de Europese Commissie plaatsgevonden waaraan naast overheden van de verschillende niveaus door sociale partners en maatschappelijke organisaties is deelgenomen. Deze organisaties zijn in een later stadium uitgenodigd voor een bijeenkomst ter bespreking van het concept-actieplan. Grote waardering gaat uit naar hun getoonde betrokkenheid en constructieve bijdragen.

¹ Vide de geannoteerde agenda ten behoeve van deze Raad (geen Tweede Kamer nummer) van 5 oktober 2000 en het verslag (Soza-00971) van 7 november 2000; Vide het Publicatieblad van de EG voor de doelstellingen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, Pb C82 d.d. 13 maart 2001.

De Europese Raad van Lissabon heeft met zijn oproep aan de lidstaten om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden via de open coördinatie methode een belangrijke dynamiek op gang gebracht waarvan de eerste resultaten binnenkort zichtbaar zullen zijn. Deze methode houdt in dat lidstaten aan de hand van gemeenschappelijke doelstellingen, indicatoren en aanbevelingen hun beleid vergelijken en elkaar aanspreken op de resultaten («bench marking» en «peer pressure»). In het najaar verschijnt het gezamenlijk rapport van Raad en Commissie met aanbevelingen. Nederland onderschrijft het belang van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting via de open coördinatie methode. Ondanks de toegenomen welvaart in de afgelopen decennia staan in Europa nog steeds te veel mensen aan de kant. Dit vereist een krachtig activerend sociaal beleid gecombineerd met een afdoende sociaal beschermingsniveau voor hen die niet meer of nog niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Voor hen die kunnen werken mogen de stelsels voor sociale bescherming geen belemmeringen opwerpen om de stap naar betaald werk te maken. Nederland meent dat het ingezette proces niet mag vervallen in een technocratische exercitie waarbij de resultaten van ondergeschikt belang raken en waarvan de Europese burgers nauwelijks weet hebben laat staan dat zij er iets van merken. Om dit te voorkomen dient de komende tijd prioriteit gegeven te worden aan het concretiseren en het zichtbaar maken van de resultaten van het ingezette beleid, zowel op nationaal niveau via het nationale traject «van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» als op Europees niveau. Heldere indicatoren waarmee de prestaties van de lidstaten tegen een kritisch gezamenlijk afgesproken licht gehouden kunnen worden zijn daarbij van cruciaal belang. Nederland hecht, met inachtneming van de huidige beperkingen, groot belang aan het sociale cohesie luik in de set structurele indicatoren op basis waarvan de Commissie haar jaarlijkse synthese rapport over de voortgang in de Lissabon strategie opstelt¹. Nederland staat dan ook positief tegenover het voornemen van het Comité voor de sociale bescherming om voor het eind van 2001 met voorstellen voor verbetering van dit luik te komen. De Lissabon ambitie om de sociale samenhang in Europa te versterken kunnen alleen worden waargemaakt als de komende tijd belangrijke progressie wordt geboekt.

Het Comité voor de sociale bescherming dient daarnaast, conform de in Nice overeengekomen sociale agenda alsmede de opdracht van de Europese Raad van Stockholm, gericht te werken aan een set beleidsindicatoren ter meting van de in Nice vastgestelde gemeenschappelijke doelstellingen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Deze doelstellingen zijn vooralsnog kwalitatief van aard hetgeen begrijpelijk is aangezien de thans beschikbare Europese statistieken in vergelijking met de nationale statistieken de nodige beperkingen kennen. Dit belemmert het vaststellen van kwantitatieve streefdoelen. Onder Belgisch voorzitterschap dient het werk van het Comité voor de sociale bescherming tot de eerste concrete resultaten te leiden. De door de lidstaten in hun nationale actieplannen aangedragen indicatoren vormen daarbij belangrijk uitgangspunt. Op deelterreinen waar concrete resultaten nog niet haalbaar zijn dienen de regeringsleiders tijdens de Europese Raad van Laken overeenstemming te bereiken over de vraag of en zo ja welke indicatoren ontwikkeld moeten worden: welke doelen dienen meetbaar te worden gemaakt en welke gegevens van de lidstaten zijn daarvoor nodig. Nederland verwelkomt de Belgische ambities op dit terrein en zal constructief bijdragen aan de realisering ervan.

¹ Vide kabinetsstandpunt bij de Commissie mededeling over structurele indicatoren.

Het gebruik van één Europese methode om armoede te meten illustreert de eenheid binnen de Europese Unie en past in de traditie van de Europese verzorgingsstaten. De verschillen in verschijningsvormen van armoede en sociale uitsluiting in Europa alsmede in de mate waarin deze zich voordoen zijn echter groot. Na de aanstaande uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten zullen deze verschillen naar verwachting verder toenemen. De lidstaten erkennen dat een doeltreffende aanpak van armoede zich vooral ook kenmerkt door maatwerk: beleid dient op zo kort mogelijke afstand van de mensen voor wie het bedoeld is gemaakt en uitgevoerd te worden. Naast nationale overheden spelen derhalve lokale overheden een zeer belangrijke rol. Op Europees niveau vast te stellen indicatoren dienen dus steeds voldoende ruimte te laten om per gemeente, regio en lidstaat eigen accenten te leggen en prioriteiten te stellen. Om die reden vindt Nederland het van belang om nu geen eenzijdige discussie over het belang van één Europese armoedenorm te voeren maar gericht te werken aan indicatoren waarbij bovengenoemde belangen met elkaar in evenwicht zijn, te weten:

- het belang om de prestaties van de lidstaten met elkaar vergelijkbaar te maken
- het belang om te kunnen differentiëren al naargelang de aard en de mate waarin de problematiek zich in een lidstaat of regio voordoet.

Er zijn diverse methoden om de inkomensposities op Europees niveau onderling te vergelijken. Een veel gebruikte methode is het meten van armoede onder gebruikmaking van een relatieve armoedelij, uitgedrukt als een percentage van het mediaan inkomen.¹ Deze indicator maakt de inkomensverdeling in landen zichtbaar maar biedt geen inzicht in de effectiviteit van armoedebelief. Nederland vindt deze indicator dan ook geen afdoende richtpunt voor het vergelijken van de effectiviteit van armoedebelief. Teneinde een genuanceerd beeld te scheppen waarbij rekening wordt gehouden met bovengenoemde verschillen in en tussen lidstaten alsmede tussen de verschillende regio's dienen in Europa meerdere indicatoren ter meting van de financiële aspecten van armoede ontwikkeld te worden die naast elkaar gebruikt zullen worden. Voorts vraagt Nederland aandacht voor het *duuraspect*. Dat iemand op een bepaald moment is aangewezen op het minimum inkomen geeft een indicatie van iemands sociaal economische positie. Het betekent niet per definitie dat iemand daarmee arm is en daar de negatieve gevolgen van ondervindt zoals bijvoorbeeld het niet kunnen leven onder menswaardige omstandigheden en het verkeren in sociaal isolement. Naarmate deze inkomenssituatie zich langer voordoet wordt echter de kans dat hier negatieve gevolgen uit voortvloeien steeds groter. Daarnaast heeft het onverminderd prioriteit om de activerende werking van sociale zekerheid, armoedeval risico's, in kaart te brengen.

Voorts is het van belang om goed in het oog te houden dat sociale kwetsbaarheid niet uitsluitend door de hoogte van het inkomen bepaald wordt. Armoede en sociale uitsluiting zijn meerdimensionale problematieken. Een samenloop van sociale, culturele, demografische en economische factoren bepaalt de mate waarin mensen het risico lopen om (inkomensgedefinieerde) armoede te lijden en sociaal uitgesloten te raken. Dit noodzaakt tot het ontwikkelen van indicatoren die al deze factoren afzonderlijk inzichtelijk maken maar ook de onderlinge verbanden hiertussen.

Nederland is van mening dat het streven moet zijn om voor het verschijnen van de tweede reeks actieplannen in 2003 een completere set indicatoren gereed te hebben. Een dergelijke aanpak maakt het mogelijk om in de toekomst naast kwalitatieve, ook gemeenschappelijke kwantitatieve targets vast te stellen.

¹ Deze indicator gebruikt de Europese Commissie in haar jaarlijkse synthesesrapport ten behoeve van de Voorjaarstop over sociaal en economisch beleid.

3. Veilige en houdbare pensioenen

3.1. Context

De Europese Raad van Stockholm heeft het vraagstuk van de houdbaarheid en kwaliteit van de pensioenstelsels in het licht van de vergrijzing, hoog op de Europese agenda gezet en opgeroepen om de samenwerking tussen de lidstaten nader vorm te geven via de open coördinatie methode. Oplopende publieke uitgaven aan pensioenen kunnen in de komende decennia de overheidsfinanciën van de lidstaten onder druk zetten met mogelijke effecten voor de andere lidstaten. Onder meer op aandringen van Nederland zullen de effecten van de vergrijzing op de overheidsfinanciën i.h.b. op pensioenstelsels, gezondheidszorg en langdurige zorg voor ouderen getoetst en geëvalueerd worden in de context van de globaal economische richtsnoeren en het Stabiliteits- en Groeipact. Als gevolg van de vergrijzing kan daarnaast de sociale houdbaarheid van de pensioenstelsels van de lidstaten in het gedrang kan komen. De Europese Raad bepleit daarom de ontwikkeling van een «duidelijke strategie» ten behoeve van een dubbele doelstelling: «toereikende pensioenstelsels en stelsels voor gezondheids- en ouderenzorg garanderen en tegelijk de overheidsfinanciën gezond te houden en de solidariteit tussen de generaties te handhaven».

3.2. Voortgang werkzaamheden

Ten behoeve van de Europese Raad van Göteborg op 15 en 16 juni aanstaande heeft het Comité voor Sociale Bescherming (SPC) op verzoek van de Europese Raden van Lissabon, Santa Maria da Feira en Nice het rapport «Toereikende en houdbare pensioenen» opgesteld.¹

Het eerdere voortgangsrapport aan de Europese Raad van Feira (juni 2000) bepleitte de noodzaak om een heldere visie te ontwikkelen hoe pensioen systemen zodanig kunnen worden aangepast dat hun doelstellingen ook in de komende decennia gerealiseerd kunnen worden. De fundamentele doelstelling van pensioensystemen blijft zoals altijd: het verlenen van een solide gefinancierd, toereikend inkomen na pensionering.

Het voortgangsrapport ten behoeve van de Europese Raad van Nice (december 2000) benadrukte het belang van een brede aanpak waarbij houdbaarheid en kwaliteit van de pensioenstelsels van de lidstaten in hun onderlinge samenhang dienen te worden onderzocht. Het bevat tevens langetermijnvoorspellingen over de ontwikkeling van de uitgaven voor pensioenen op basis van economische en demografische scenario's. Deze analyse, uitgevoerd door het Comité voor economisch beleid, heeft betrekking op de oploop in uitgaven van met publieke middelen gefinancierde pensioenstelsels, voor diverse lidstaten de enige vorm van pensioen financiering. In een vervolg analyse richting de Europese raad van Barcelona zal nader worden ingaan op welke manier de te verwachten oploop in pensioen uitgaven gefinancierd zou kunnen worden. De analyse van het Comité voor het economisch beleid zal worden uitgebreid met informatie over het sparen als onderdeel van de tweede pijler, voor Nederland een belangrijke pijler van het geheel pensioensysteem.

Verhoging van de arbeidsparticipatie, in het bijzonder van vrouwen en ouderen, is het belangrijkste instrument om de pensioenstelsels van de lidstaten ook in de toekomst financieel en sociaal houdbaar te laten zijn. Andere belangrijke methoden zijn verlaging van de staatsschuld, waardoor vrijvallende rentelasten kunnen worden gebruikt om de oplopende kosten van de vergrijzing te financieren en hervorming van de pensioen-

¹ Deze rapportage zal de Kamer toegaan ter voorbereiding van de Informele Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid op 6, 7 en 8 juli a.s. die onder meer zal gaan over het vervolg van de Europese samenwerking op pensioen terrein.

stelsels zelf: bijvoorbeeld door spreiding van pensioenvoorzieningen over verschillende pijlers en door het inbouwen van prikkels in de stelsels die leiden tot een hogere participatiegraad van ouderen. Naast de demografische uitdaging waar Europa voor staat dient een aantal sociale uitdagingen te worden aangegaan zoals het wegnemen van witte vlekken in de stelsels en bestrijding van armoede onder ouderen.

Ter voorbereiding van het rapport ten behoeve van de Europese Raad van Göteborg zijn door de lidstaten nationale rapportages opgesteld over hun huidige en toekomstige beleid inzake hervormingsstrategieën op het terrein van pensioenen in het licht van de vergrijzing.¹

Op basis van de nationale rapportages heeft het Comité voor de sociale bescherming een voorontwerp van het rapport voor de Europese Raad van Göteborg van juni 2001 opgesteld. In de Raad² bleek groot draagvlak te bestaan voor een brede benadering van het vraagstuk van de houdbaarheid van pensioenstelsels. Op pensioen terrein is een geïntegreerde aanpak nodig waarbij de sociale en de financieel-economische dimensie op een evenwichtige wijze met elkaar verbonden worden. Dat impliceert nauwe samenwerking tussen de betrokken raadsformaties te weten Werkgelegenheid en Sociaal Beleid en Ecofin.

Vanwege de verschillen tussen de pensioenvoorzieningen van de lidstaten en het op dit terrein geldende subsidiariteitsbeginsel vindt de Raad de methode van open coördinatie het aangewezen instrument voor de verdere uitwerking van de Europese samenwerking op dit terrein.

Pensioenhervormingen zullen nodig zijn op het terrein van de pensioenen met inachtneming van het principe van financiële stabiliteit. Vergroting van de arbeidsparticipatie, met name van vrouwen en ouderen, is een belangrijk middel om het draagvlak voor de stelsels te vergroten. Het Zweedse voorzitterschap riep het Comité voor de sociale bescherming op om door te gaan met de ontwikkeling van gemeenschappelijke doelstellingen.

In de conclusies van de Europese Raad van Stockholm worden deze elementen bevestigd.

Het rapport van het Comité voor de sociale bescherming ten behoeve van de Europese Raad van Göteborg³, stelt dat alleen door middel van een breed pakket aan maatregelen, gericht op de houdbaarheid van pensioenstelsels op de lange termijn, het vertrouwen in de pensioenstelsels van de lidstaten kan worden behouden en verder versterkt. In de visie van het Comité voor de sociale bescherming is het belangrijkste doel van haar rapport dan ook dat de elementen van een dergelijk breed pakket aan maatregelen naar voren worden gebracht, waarbij de mogelijkheden worden aangegeven om werkgelegenheidsbeleid, economisch beleid en hervormingen in het kader van sociale bescherming op een positieve wijze te integreren.

3.3. Van Stockholm naar Laken en Barcelona: Nederlandse prioriteiten

Het is aan de lidstaten zelf om te bepalen hoe zij hun pensioenstelsels willen inrichten. De uitdaging hoe zij hun stelsels bestand kunnen maken tegen de vergrijzing zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van deze stelsels delen zij echter met elkaar. In de komende decennia zullen steeds meer mensen afhankelijk worden van pensioenvoorzieningen. Door de toegenomen levensverwachting zal ook de gemiddelde duur van deze afhankelijkheid toenemen. Momenteel werkt slechts 36% van de Europese 55–65 jarigen.⁴ De lage arbeidsdeelname van deze groep doet zich voor in combinatie met een toenemende behoefte aan vrije tijd: mensen willen tijdig stoppen met werken om zich te kunnen wijden aan zaken waaraan

¹ Vide in bijlage bij deze notitie de Nederlandse rapportage.

² Vide het verslag aan de Kamer van de Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid op 6 maart 2001 (21 501-18, nr. 145).

³ Vide de aan de Kamer gestuurde geannoteerde agenda ten behoeve van de Raad op 11 juni 2001.

⁴ Vide in bijlage bij deze notitie het rapport «The social situation in the European Union 2001» van de Europese Commissie en Eurostat.

zij tijdens hun werkzame leven niet of slechts in beperkte mate toekwamen.

Nederland vindt het van belang om vanuit een breder perspectief dan uitsluitend de demografische ontwikkelingen een Europese visie te ontwikkelen op de toekomst van de pensioenvoorzieningen. Pensioenvoorzieningen kunnen een positieve invloed hebben op de arbeidsparticipatiegraad naarmate zij meer en flexibel inspelen op maatschappelijke veranderingen zoals de behoefte aan moderne arbeid- en zorgcombinaties en de keuze voor- en het ontstaan van andere samenlevingsvormen dan die van het traditionele gezin. Voorts dienen zij de carrière- en geografische mobiliteit op de Europese arbeidsmarkten te bevorderen c.q. niet in de weg te staan. Als het doel is om mensen langer te laten werken dan moeten daar in de stelsels de mogelijkheden voor gecreëerd worden. Dat betekent naast life long learning bijvoorbeeld ook het scheppen van flexibele pensioenvoorzieningen die het voor ouderen aantrekkelijk maken om langer door te werken. Pensioenvoorzieningen dienen zo te zijn vormgegeven dat zij reïntegratie bevorderend werken indien oudere werknemers onverhoopt werkloos raken. Het bewerkstelligen van een positieve invloed op de arbeidsparticipatiegraad betekent ook dat, als mensen in de laatste fase van hun arbeidzame leven hun oorspronkelijke baan vervangen door een baan die beter past bij hun fysieke en mentale mogelijkheden, deze keuze beloond moet worden en niet gepaard mag gaan met negatieve repercussies voor hun pensioenopbouw. Hierbij dienen de grenzen van de mogelijkheden goed in de gaten te worden gehouden. Het perspectief van een chirurg of hoogleraar die het einde van hun arbeidzame leven naderen is wezenlijk anders dan dat van iemand die vijfendertig jaar aan een lopende band heeft gestaan.

De pensioenhervormingen die nodig zijn om op adequate wijze in te spelen op al deze ontwikkelingen kunnen alleen gerealiseerd worden indien hiervoor voldoende draagvlak bestaat bij de Europese burgers. Afspraken op Europees niveau over de kwaliteitscriteria waaraan pensioenen nu en in de toekomst dienen te voldoen kunnen hieraan een belangrijke bijdrage leveren.

Op basis van de door de Europese Commissie geformuleerde uitgangspunten¹ en het rapport ten behoeve van de Europese Raad van Göteborg dient het Comité voor de sociale bescherming ten behoeve van de Europese Raad van Laken een «kwaliteitsmeetlat» te ontwikkelen aan de hand waarvan gestart kan worden met benchmarking van de hervormingsstrategieën van de lidstaten. Nederland verwelkomt derhalve van harte een opdracht van de Europese Raad van Göteborg aan het Comité voor de sociale bescherming tot het uitwerken van een dergelijke meetlat. Een beknopt aantal doelstellingen zal de basis leggen voor een verantwoord modernisering van de pensioenstelsels in het licht van de vergrijzing. Het streven zal erop gericht moeten zijn om aan de hand van indicatoren, op een aantal facetten, die ontleend dienen te worden aan bovengenoemde meetlat, de prestaties van de lidstaten met elkaar te vergelijken en goede praktijken voor het voetlicht te brengen. De komende tijd zal derhalve gestart worden met de uitwerking van indicatoren.

De kwaliteitsmeetlat dient in de Nederlandse optiek in het bijzonder in te gaan op het resultaat van de pensioenvoorzieningen in de eerste en in de tweede pijler. Beide pijlers zijn immers in onderlinge samenhang essentieel in de inkomenswaarborg voor de ouderdag. Zoals reeds is aangegeven in de brief van Staatssecretaris Hoogervorst aan de Tweede Kamer van 7 maart jl.² zijn bij het bepalen van dat resultaat voor Nederland de volgende criteria van essentieel belang.

¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité inzake de ontwikkeling van de sociale bescherming op lange termijn: veilige en houdbare pensioenen, d.d. 11 oktober 2000; COM (2000) 622 def.

² Kamerstukken II, 2000–2001, 25 694, nr. 9.

a. de houdbaarheid van de pensioenstelsels

Een pensioenstelsel is pas een sociaal stelsel als de belofte tot het voorkomen van armoede en sociale uitsluiting daadwerkelijk kan worden gefinancierd. In een kwalitatief hoogwaardig stelsel zijn financiële en sociale houdbaarheid met elkaar in evenwicht en oefenen een wederzijds versterkende invloed op elkaar uit. Een verhoging van het werkgelegenheidsniveau leidt tot een toename van het aantal premiebetalers en tot meer financiële middelen voor de pensioenstelsels; terwijl een aanpassing van het pensioenstelsel met het oog op verbetering van arbeidsmarktgerichte prikkels wederom bijdraagt aan verhoging van het werkgelegenheidsniveau. De houdbaarheid van elk stelsel wordt derhalve belangrijk bepaald door de mate waarin de regelingen eraan bijdragen dat de arbeidsmarktparticipatie in het algemeen en die van ouderen (55–65 jarigen) in het bijzonder wordt gestimuleerd.

Een financieel houdbaar stelsel is een voorwaarde om een sociaal pensioenstelsel te kunnen hebben. Voor het waarborgen van financiële houdbaarheid is een aantal elementen van belang. Zo is een evenwichtige verdeling tussen het aantal betalende deelnemers en het aantal ontvangende deelnemers gewenst. Een pensioenstelsel bestaande uit een effectieve mix van de drie pensioen pijlers (publiek, sociale partners, privaat) kan eveneens in belangrijke mate bijdragen aan de houdbaarheid. Bij de financiële houdbaarheid zijn ook de consequenties voor de overheidsfinanciën van belang. Lidstaten zijn zelf verantwoordelijk voor hun eigen financieringsproblemen en het opvangen daarvan binnen de budgettaire regels die in het kader van de Europese Monetaire Unie zijn afgesproken. Het Stabiliteits- en groeipact sluit uit dat de pensioenkosten worden gefinancierd door het oplopen van begrotingstekorten.

b. armoede en sociale uitsluitingsrisico's voorkomen

Een sociaal rechtvaardig stelsel voorkomt dat mensen na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd terecht komen in armoede dan wel te maken krijgen met sociale uitsluitingsrisico's. De pensioenvoorzieningen in de eerste en de tweede pijler desgewenst aangevuld met individueel getroffen arrangementen in de derde pijler moeten mensen in staat stellen op hun ouderdag financieel zelfstandig te blijven en waarborgen, binnen redelijke grenzen, dat zij over de tijdens hun beroepsleven verworven levensstandaard kunnen blijven beschikken. In dit kader verdient de positie van oudere vrouwen bijzondere aandacht.

c. gelijke behandeling

Op de Top van Lissabon is afgesproken dat bij de noodzakelijke aanpassing van de stelsels voor sociale bescherming ook rekening wordt gehouden met het waarborgen van «gendergelijkwaardigheid». Gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij alle soorten van beloning voor en na pensioen en bij alle soorten van pensioen beantwoordt allereerst aan overwegingen van rechtvaardigheid. Daarnaast stimuleert dit de toetreding van vrouwen tot- en de verbetering van hun positie op de arbeidsmarkt met alle indirecte gevolgen voor het draagvlak van het pensioenstelsel van dien.

d. betrouwbaarheid

Kenmerk van een goed stelsel is dat er een breed draagvlak voor bestaat. Burgers moeten er vertrouwen in kunnen hebben en zekerheid over hun toekomst aan kunnen ontleen. Dat vertrouwen wordt in belangrijke mate bepaald door de mate waarin een stelsel aantoonbaar structureel financierbaar is. Werknemers moeten er voorts van op aan kunnen dat

hun pensioen afdrachten op adequate wijze worden beschermd. Goed *toezicht* op de wettelijke waarborgen ter bescherming van hun pensioen-toezeggingen levert hieraan een belangrijke bijdrage.

e. mobiliteit

Pensioenstelsels dienen de mobiliteit op de arbeidsmarkt te bevorderen c.q. niet in de weg te staan. Dit betekent ook dat nieuwe voorzieningen die in pensioenstelsels worden aangebracht en die leiden tot verbetering in de positie van bepaalde groepen deelnemers niet zo worden vormgegeven dat ze vervolgens weer belemmerend werken ten aanzien van de arbeidsmobiliteit binnen de Europese Unie.

De geloofwaardigheid van gemeenschappelijke doelstellingen op pensioenterrein staat of valt met de mate waarin toereikendheid en betaalbaarheid daarbij met elkaar in balans zijn. Indien de nadruk eenzijdig komt te liggen op het beheersen van de publieke uitgaven schaadt dit het vertrouwen van de burgers dat zij tijdens hun oudedag over een toereikend inkomen kunnen beschikken. Hetzelfde doet zich voor indien gemeenschappelijke doelstellingen zich eenzijdig richten op instandhouding van de sociale verworvenheden van de Europese pensioenstelsels zonder daarbij te anticiperen op het gegeven dat de komende decennia belangrijke verschuivingen zullen optreden in de verhouding werkenden–inactieven.

Uitwerking van de open coördinatie methode op pensioenterrein dient derhalve op integrale wijze, langs drie lijnen, te geschieden:

- Waarborgen van de financiële houdbaarheid van de stelsels via het groei en stabiliteitspact conform de door de regeringsleiders in Stockholm gemaakte afspraken.
- Vergroting draagvlak en waarborgen houdbaarheid van pensioenstelsels door verdere toename van de arbeidsparticipatie – in het bijzonder van vrouwen en ouderen – via de Europese Werkgelegenheidsstrategie
- Het waarborgen van de kwaliteit van pensioenstelsels aan de hand van de hierboven aangegeven doelstellingen ter meting van de kwaliteit van de pensioenstelsels («kwaliteitsmeetlat»).

Een aspect waar Nederland uitdrukkelijk aandacht voor vraagt is de afstemming tussen de Raad Werkgelegenheid en Sociaal beleid en de Raad Ecofin op pensioen terrein. Voor het realiseren van een integrale aanpak langs de drie bovengenoemde lijnen is een nauw gezamenlijk optrekken van deze Raden en hun ambtelijke voorportalen (naast het Comité voor de sociale bescherming het Werkgelegenheidscomité en het Comité voor economisch beleid) van belang. Een sturende taak is daarbij weggelegd voor de Europese Raad die middels heldere, op de taken van de respectieve Raden toegesneden opdrachten, dient zorg te dragen voor evenwicht en wederzijdse verrijking. Nederland verwelkomt een heldere aanwijzing van de Europese Raad van Göteborg m.b.t. de wijze waarop het Comité voor de sociale bescherming en het Comité voor economisch beleid hun opdracht van de Europese Raad van Stockholm dienen uit te voeren om een pensioen rapportage op te stellen ten behoeve van de volgende voorjaarsstop in 2002 te Barcelona.

De discussie in Europa is momenteel sterk gericht op de pensioenen in de eerste pijler. Aangezien voor de meeste lidstaten de financiering van de pensioenvoorziening (vooralsnog) via een omslagstelsel plaatsvindt is dit ook begrijpelijk: de effecten van de vergrijzing zullen zich hier in de sterkste mate voordoen. Voor landen met een sterk ontwikkelde tweede pijler, zoals Nederland, waar 91 procent van de werknemers deelneemt

aan een pensioenregeling, is het evenwel van belang dat in de nadere analyse van de houdbaarheid van de stelsels die voor de Europese Raad van Barcelona moet zijn afgerond de volledige pensioenvoorziening in ogenschouw wordt genomen.

Bijlagen:

- De Nederlandse rapportage «pensioenen» die in februari jl. aan het secretariaat van het Comité voor de sociale bescherming is toege-
stuurd
- Het rapport «The social situation in the European Union 2001» van de Europese Commissie en Eurostat.¹

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Februari 2001

Vraag 1

Op de Europese Raad in Nice is goedkeuring gehecht aan het plan van de Raad om een globale evaluatie te maken van het vraagstuk van de overlevingskansen en de kwaliteit van de pensioenstelsels. Het pensioenbeleid van de lidstaten heeft in het algemeen tot doel om, met inachtneming van **het gewenste evenwicht in de overheidsfinanciën en aanvaardbare lasten voor de komende generaties**, vanuit het rechtvaardigheids- en solidariteitsbeginsel gepensioneerden een vast en redelijk inkomen te verschaffen. Welke concrete invulling wordt in uw land aan deze doelstelling gegeven?

In het bijzonder:

- Is er over dit onderwerp cijfermateriaal voorhanden waarvan gewoonlijk gebruik wordt gemaakt (bijvoorbeeld cijfers over de inkomensvervanging, het absolute pensioenniveau en het relatieve inkomensniveau van gepensioneerden ten opzichte van de inkomens van werkenden, cijfers over ouderen die onder de armoedegrens leven, cijfers over de dekking van de verschillende pijlers, de hoogte van de verplichte premies en/of de ontwikkelingen daarin)?
- Wat voor expliciete of impliciete garanties worden aan gepensioneerden gegeven en door wie (door de overheid, werkgevers, enz.): gegarandeerd minimuminkomen voor gepensioneerden, vervangingspercentage pensioenen en inkomen uit werk, indexatieregelingen voor pensioenen, enz.?
- Op welke wijze dragen de verschillende pijlers van het pensioenstelsel (1ste, 2de en 3de pijler) bij aan de verwezenlijking van de genoemde doelstelling, gelden deze pijlers voor alle verschillende bevolkingsgroepen en wat zijn de belangrijkste economische en sociale kenmerken van de pijlers (het relatieve gewicht van de verschillende pijlers in het inkomen van de gepensioneerden, dekkingsniveau, effecten op de overheidsfinanciën, uitvoeringskosten, garantie- en controlemechanismen)? Met welke instrumenten wordt het relatieve gewicht van de verschillende pijlers vastgesteld (dekkingsplafond voor de 1ste pijler, belastingprijkels, rechtstreekse steun, wettelijke verplichting of cao-verplichting om deel nemen aan de tweede pijler)? Zijn er nog bijkomende doelstellingen waarop de 2de en 3de pijler inhaken (bijvoorbeeld, de ontwikkeling van financiële markten, ondernemingsbeleid **dat erop gericht is om bepaalde categorieën personeel aan te trekken of te behouden**)? Hoe worden de economische, sociale en financiële effecten van de verschillende pijlers door uw regering ingeschat?
- Zijn er in verband met de te verwezenlijken doelstellingen tekortkomingen in het pensioenstelsel van uw land vastgesteld? Over welke belangrijke punten is momenteel een discussie gaande als het om de beoogde doelstellingen van het pensioenstelsel gaat? Hoe passen de hervormingen op het gebied van de pensioenen in het economische en sociale beleid?

Inleiding

Het Nederlandse pensioenstelsel is een driepijlersysteem. De eerste pijler omvat een basis-oudedagsvoorziening voor de gehele bevolking in Nederland, gegarandeerd door de overheid. De tweede pijler zijn de (aanvullende) arbeidsgerelateerde pensioenvoorzieningen in de relatie tussen werkgevers en werknemers. De derde pijler heeft betrekking op de oudedagsvoorzieningen, die op individuele basis kunnen worden getroffen.

Het Nederlandse pensioenstelsel wordt gekenmerkt door een gemengd financieringssysteem van omslag (eerste pijler) en kapitaaldekking (tweede en derde pijler). Doordat in Nederland de pensioenpijlers verschillende financieringssystemen kennen, kan het pensioenstelsel relatief solide waarborgen bieden tegen het risico van inflatie enerzijds (door omslagfinanciering in de eerste pijler) en vergrijzing (door kapitaaldekking in de tweede pijler) anderzijds.

De eerste pijler (wettelijk basispensioen)

Systeem

De eerste pijler in Nederland is de Algemene Ouderdomswet (AOW). Deze wet regelt een algemene, de gehele bevolking omvattende, verplichte verzekering van het ouderdomspensioen. Iedereen die in Nederland woonachtig is, is in beginsel verzekerd voor de AOW. Tot aan het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd (65 jaar) is men tevens premieplichtig, indien sprake is van een premieplichtig inkomen. Als verzekerden worden aangemerkt alle ingezetenen van 15 tot 65 jaar. Daarbij speelt de nationaliteit geen rol. Ingezetene is degene die in Nederland woont. Niet-ingezetenen die in Nederland loonbelasting betalen, zijn ook verzekerd.

De AOW heeft een individueel karakter. Mannen en vrouwen van 65 jaar en ouder hebben een zelfstandig recht op een AOW-pensioen. In het geval dat een AOW-gerechtigde een partner heeft die jonger dan 65 jaar is, bestaat aanspraak op een toeslag indien deze partner zelf niet of onvoldoende inkomen uit arbeid genereert. De AOW-uitkering geeft recht op een vast bedrag per maand. De hoogte van dat bedrag is gekoppeld aan het wettelijke nettominimumloon. Dit minimumloon is een wettelijk vastgesteld minimum arbeidsinkomen dat voor iedereen geldt die in Nederland werkzaam is. In 2001 bedraagt het wettelijk minimumloon 14 961 Euro bruto per jaar. Uitgaande van een volledige AOW-opbouw ontvangt een gehuwde of samenwonende persoon 50 procent van het netto minimumloon. Een alleenstaande persoon ontvangt 70 procent van het netto minimumloon en een alleenstaande persoon met kinderen onder de 18 jaar ontvangt 90 procent van het netto minimumloon. Een echtpaar met beide een AOW-uitkering ter hoogte van 50 procent van het netto minimumloon, zonder een aanvullend pensioen, heeft vanaf 1 januari 2001 maandelijks een AOW-uitkering van 1144,50 Euro netto per maand.

Het volledige AOW-pensioen wordt opgebouwd in de periode tussen 15 en 65 jaar. Voor elk verzekerd jaar wordt 2 procent aan AOW-rechten opgebouwd. Op het moment van introductie van de AOW op 1 januari 1957 kregen alle 65-plussers aanspraak op een volledig AOW-pensioen. Om die reden werd tevens een overgangsregeling in het leven geroepen omdat alle personen boven de 15 jaar als gevolg van te weinig verzekeringsjaren geen of geen volledig AOW-pensioen zouden krijgen. Deze overgangsregeling is nog van kracht tot 1 januari 2007, zodat iedere

AOW-gerechtigde verzekerd is van een wettelijk gegarandeerd pensioen op het niveau van het Nederlandse sociaal minimum. Na 2007 kan iedereen 50 verzekeringsjaren hebben opgebouwd, en is de overgangsregeling dus niet langer noodzakelijk. Bij een tekort aan verzekeringsjaren wordt de AOW alsnog aangevuld met bijstand tot het niveau van het sociaal minimum (op grond van de Algemene Bijstandswet – ABW).

Vergrijzing

De AOW wordt gefinancierd op basis van een omslagstelsel. De in enig jaar ontvangen premies worden in dezelfde periode aangewend om aan de lopende uitkeringsverplichtingen te kunnen voldoen. Met het oog op het voorkomen van de voorziene oploep van de AOW-premie als gevolg van de vergrijzing is de AOW-premie met ingang van 1998 gemaximeerd. De AOW-premie mag maximaal 18,25 procent bedragen (momenteel bedraagt de AOW-premie 17,90 procent) en wordt alleen betaald door niet-65-plussers. Indien de premie-inkomsten ontoereikend zijn om de AOW-uitgaven volledig te financieren, zal het deel dat nodig is boven het gemaximeerde percentage worden gefinancierd uit de algemene middelen. Op deze wijze wordt het draagvlak voor de financiering van de AOW verbreed, omdat dan ook ouderen op indirecte wijze gaan bijdragen aan de instandhouding van de AOW. Ouderen betalen weliswaar geen AOW-premie, maar wel belastingen die ten goede komen aan de algemene middelen.

Gelijktijdig met de invoering van de premimaximering AOW is er een tweede instrument om de verwachte toekomstige oploep van de AOW-uitgaven te financieren; het AOW-spaarfonds. Door de wettelijke verplichte jaarlijkse storting en de rentebetalingen loopt het vermogen in dit fonds naar verwachting op tot circa 135 miljard Euro in 2020¹. Deze storting en rentebetalingen worden eveneens uit de algemene middelen gefinancierd. Vanaf 2020 kunnen de in het fonds aanwezige middelen worden aangewend voor de medefinanciering van de AOW. Bij hantering van een behoedzaam scenario ten aanzien van de economische groei, zal op het moment dat de vergrijzing een piek bereikt, rond 2030, circa 12% van de AOW-uitgaven kunnen worden gefinancierd uit het Spaarfonds AOW. Met de premimaximering AOW en de middelen die via het AOW-spaarfonds worden geleid, zijn nu al waarborgen ingebouwd om de voorziene oploep van de AOW-uitgaven in Nederland te financieren.

Tweede pijler (arbeidsgerelateerde aanvullende pensioenen)

Inleiding

Tot de tweede pijler behoren de arbeidsgerelateerde, aanvullende pensioenen. Het terrein van de aanvullende pensioenen is in Nederland de primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners. Aanvullende pensioenregelingen komen als onderdeel van de arbeidsvoorwaarden tot stand door onderhandelingen tussen werkgevers (vertegenwoordigers) en werknemers (vertegenwoordigers). Er bestaat geen wettelijke verplichting voor werkgevers om een aanvullende pensioenregeling voor werknemers te treffen, maar indien eenmaal een pensioentoezegging is gedaan, bestaan een aantal wettelijke vereisten waaraan iedere aanvullende pensioenregeling in Nederland moet voldoen. Op deze vereisten wordt hieronder nader ingegaan.

¹ De omvang van het vermogen in het Spaarfonds AOW is afhankelijk van de gemiddelde toekomstige rentevoet. Voor de berekeningen is hier uitgegaan van een gemiddelde rentevoet van 6%.

Pensioen- en Spaarfondsenwet

Om de pensioenaanspraken van de werknemer te beschermen, zijn daartoe in de Pensioen- en Spaarfondsenwet (PSW) een aantal wettelijke

randvoorwaarden geformuleerd. De belangrijkste van deze voorwaarden is dat de werkgever de pensioentoezegging buiten de risicosfeer van de onderneming dient te brengen, in combinatie met de eis dat voor de financiering van de pensioenverplichtingen in de tweede pijler het kapitaaldekkingstelsel gevolgd moet worden. Het buiten de risicosfeer onderbrengen van het pensioen kan door middel van toetreding tot een bedrijfstakpensioenfonds dat een pensioenregeling uitvoert voor een gehele bedrijfstak, het oprichten van een ondernemingspensioenfonds dat voor de daaraan verbonden onderneming of groep van ondernemingen de pensioenregeling uitvoert of het treffen van voorzieningen bij een particuliere verzekeraar. Andere onderwerpen die in de Pensioen- en Spaarfondsenwet zijn geregeld, zijn bijvoorbeeld een wettelijk recht op waardeoverdracht bij verandering van werkgever, de wettelijke verplichting tot indexatie van slapersrechten indien ook ingegane pensioenen worden geïndexeerd en de verplichting in alle gevallen, dus ook bij beschikbare premiereregelingen, mannen en vrouwen een gelijke pensioenuitkering te geven. Bovendien worden in de PSW eisen gesteld aan de samenstelling van het bestuur van een pensioenfonds, wordt de medezeggenschap van gepensioneerden geregeld, worden informatievoorschriften voor pensioenfonds en verzekeraars gegeven en wordt het materiële toezicht op pensioenuitvoerders door de Pensioen- en Verzekeringskamer geregeld. In dat kader is aan de Pensioen- en Verzekeringskamer een scala aan wettelijke instrumenten van verschillende zwaarte gegeven.

Naast het materiële toezicht is in de PSW tevens het financiële toezicht op pensioenfonds geregeld. Op grond van de PSW moet de belegging van de beschikbare gelden van een pensioenfonds op een solide wijze geschieden. Voor de beleggingen van pensioenfonds geldt het prudent person principe. Er worden aan pensioenfonds geen wettelijke solvabiliteitseisen gesteld, maar door de Pensioen- en Verzekeringskamer worden wel eisen gesteld aan de actuariële en bedrijfstechnische opzet van pensioenfonds. Deze eisen zijn in 1997 neergelegd in de «Actuariële Principes Pensioenfonds». Op basis daarvan worden de beleggingen van een pensioenfonds gezien tegen de achtergrond van de financiële, de actuariële en de bedrijfstechnische opzet van het betreffende fonds, de aard van de door het fonds aangegane verplichtingen en de financiële toestand van het fonds.

Wet toezicht Verzekeringsbedrijf (WTV 1993)

Het financiële toezicht op verzekeraars is geregeld in de WTV 1993. Deze wet is in belangrijke mate gebaseerd op de EU verzekeringsrichtlijnen. De hoofdlijn in de WTV 1993 is dat de technische voorzieningen toereikend moeten zijn om aan de bestaande en toekomstige verplichtingen jegens de polishouders te kunnen voldoen. Op grond van de WTV 1993 wordt een opsomming gegeven van de actuariële principes die verzekeraars bij het berekenen van hun technische voorzieningen in acht moeten nemen. De technische voorzieningen moeten door voldoende vorderingen en beleggingen zijn gedekt. Daarnaast worden beleggingsvoorschriften gegeven die tot doel hebben een voorzichtig en prudent beleggingsbeleid te garanderen. Daartoe is op grond van de WTV 1993 een lijst van toegestane beleggingscategorieën opgesteld die ter dekking van de technische voorzieningen mogen worden aangehouden. Ook ten aanzien van de te hanteren solvabiliteitsmarge zijn voor verzekeraars nadere regels opgesteld.

Hoewel de regelgeving op het terrein van het financiële toezicht voor verzekeraars omvangrijker is dan voor pensioenfonds, bestaan in de praktijk veel minder verschillen dan op grond van deze regelgeving zou

kunnen worden geconcludeerd. De grotere beleidsvrijheid die de Pensioen- en verzekeringskamer bij de uitoefening van het financiële toezicht op pensioenfondsen heeft, is zodanig ingevuld door de Actuariële Principes Pensioenfondsen dat dit toezicht feitelijk weinig afwijkt van het financiële toezicht op verzekeraars.

Fiscale wetgeving

Op grond van de fiscale wetgeving in Nederland is de premie voor een aanvullende pensioenregeling in principe aftrekbaar en wordt de latere pensioenuitkering belast. Om voor de toepassing van deze «omkeerregel» in aanmerking te komen, moet een pensioenregeling, uitsluitend of nage-noeg uitsluitend ten doel hebben:

- een levenslang ouderdomspensioen;
- (niet levenslang) nabestaandenpensioen;
- wezenpensioen (kinderen en pleegkinderen);
- overbruggingspensioen;
- nabestaanden overbruggingspensioen;
- (een redelijk) arbeidsongeschiktheidspensioen.

Daarnaast moeten aanvullende pensioenregelingen passen binnen de fiscale begrenzingen die daarvoor zijn gesteld. Voor eindloonregelingen geldt een maximaal opbouwpercentage van 2 procent per jaar, gericht op een eindresultaat van 70 procent bij 35 opbouwjaren. De minimale leeftijd waarop dit percentage mag worden gehanteerd is 60 jaar; de maximale pensioenleeftijd is 70 jaar. Bij eerdere pensionering moet het pensioen op actuariële basis worden gekort. Voor middelloonregelingen mag een maximaal opbouwpercentage van 2,25 procent worden gehanteerd. Op de ingangsdatum van het ouderdomspensioen, maar uiterlijk 65 jaar, vindt een beoordeling plaats of het pensioen niet meer bedraagt dan 100 procent van het laatstverdiende loon. Is dat het geval, dan wordt het meerdere tegen het progressieve tarief van de inkomstenbelasting belast. Bij de opbouw van het ouderdomspensioen dient rekening te worden gehouden met een bedrag dat gelijk is aan een evenredig deel van de uitkeringen ingevolge de Algemene Ouderdomswet. De exacte vormgeving van de manier waarop met de AOW rekening moet worden gehouden is niet wettelijk voorgeschreven. Hiervoor bestaan in de praktijk diverse mogelijkheden. Het minimale bedrag waarmee in aanvullende pensioenregelingen rekening mag worden gehouden om nog voor fiscale faciëring in aanmerking te komen is de gehuwden-AOW, die 50 procent van het wettelijk minimumloon bedraagt bij volledige opbouw.

Pensioensystemen

Naast het feit dat het treffen van een aanvullende pensioenregeling niet wettelijk is voorgeschreven, is ook de vorm waarin dit gebeurt niet wettelijk voorgeschreven. Er bestaan dan ook verschillende pensioensystemen in Nederland. De twee hoofdvormen die daarbij kunnen worden onderscheiden, zijn enerzijds salaris/diensttijdregelingen en anderzijds beschikbare premieregelingen. Kijkend naar het totale aantal werknemers met een aanvullende pensioenregeling is de rol van beschikbare premieregelingen in de tweede pijler van het Nederlandse pensioenstelsel zeer bescheiden. Binnen de groep van de salaris/diensttijdregelingen nemen eindloonregelingen, waarbij de hoogte van het pensioen is gebaseerd op het laatstverdiende inkomen, met een aandeel van meer dan 60 procent van alle deelnemers aan een pensioenregeling, in Nederland een belangrijke plaats in.

Tabel 1 Percentage deelnemers per type pensioenregeling in 1999

Type pensioenregeling	actieve deelnemers	percentage
<i>Salaris/diensttijdregelingen</i>		
– eindloon	3 171 067	63
– middelloon	1 281 142	25
<i>Beschikbare premieregelingen</i>	41 290	1
<i>Combinatieregelingen*</i>	513 436	10
<i>Overig</i>	49 438	1
Totaal	5 056 373	100

* Pensioenregelingen die uit twee of meer pensioensystemen zijn samengesteld, bijvoorbeeld eindloon en middelloon of eindloon en beschikbare premie.

bron: Sociaal-Economische Raad, Pensioenkaart Nederland, Leiden 2000.

Voor eindloonregelingen is het gangbare ambitieniveau 70 procent van het laatstverdiende inkomen bij een volledig aantal opbouwjaren (over het algemeen 40 opbouwjaren met een opbouwpercentage van 1,75% per jaar), waarbij rekening gehouden wordt met het AOW-pensioen dat reeds voor een basispensioen op het niveau van het sociaal minimum zorgt. In de praktijk bereikt echter niet iedereen het maximale aantal opbouwjaren, waardoor het feitelijke pensioenresultaat lager uit kan komen.

Deelnamegraad

De deelnamegraad in de tweede pijler van het Nederlandse pensioenstelsel bedraagt momenteel 91 procent. Een instrument dat hieraan in belangrijke mate heeft bijgedragen, is de verplichtstelling, die in meerdere bedrijfstakken van kracht is. Op verzoek van een representatieve vertegenwoordiging van werkgevers en werknemers in een bedrijfstak kan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de deelname in een bedrijfstakpensioenfonds verplicht stellen. De werkgevers in de betreffende bedrijfstak zijn dan verplicht aan het bedrijfstakpensioenfonds deel te nemen. Bovendien betalen zij allemaal dezelfde pensioenpremie per werknemer, ongeacht zijn leeftijd. Hiermee wordt een bedrijfstakbrede solidariteit tot stand gebracht tussen alle werkgevers in een verplichtsgestelde bedrijfstak. Deze solidariteit zorgt ervoor dat werkgevers met een relatief oud, dus duur, personeelsbestand niet gedwongen zijn om uit concurrentie-overwegingen een kwalitatief mindere aanvullende pensioenregeling te treffen dan werkgevers die lagere pensioenkosten hebben.

Vergrijzing

Voor het veilig stellen van de pensioenaanspraken in de tweede pijler wordt in het Nederlandse pensioenstelsel het kapitaaldekkingstelsel wettelijk voorgeschreven. Voor iedere werknemer moeten er in principe voldoende reserves aanwezig zijn om, samen met de contante waarde van de nog te verwachten premies en de te verwachten interest, op de pensioendatum het dan noodzakelijke vermogen bereikt te hebben. De tweede pijler, die een relatief belangrijk onderdeel vormt van het Nederlandse pensioenstelsel, is om die reden minder gevoelig voor demografische ontwikkelingen dan de op omslag gebaseerde stelsels. Pensioenfondsen beschikken momenteel vaak over enige buffers, die onder andere kunnen worden ingezet om premieverhogingen als gevolg van de vergrijzing in hun deelnemersbestanden in meer of mindere mate te stabiliseren.

Het Nederlandse kabinet heeft in 1997 met de sociale partners afspraken gemaakt om te komen tot verdere modernisering en kostenbeheersing bij de aanvullende pensioenen. Aan de hand van een aantal indicatoren

(franchise, opbouwpercentage, type regeling, wel of geen collectief nabestaandenpensioen en de uitruilmogelijkheid van nabestaandenpensioen voor een hoger of eerder ingaand ouderdomspensioen) zal worden getoetst in hoeverre de genoemde doelstellingen in voldoende mate zijn gehaald. Deze evaluatie zal in de loop van 2001 zijn afgerond. Bij de modernisering van aanvullende pensioenregelingen speelt de verlaging van de franchise in aanvullende pensioenregelingen een belangrijke rol.

De derde pijler (individuele oudedagsvoorzieningen)

Systeem

In de derde pijler van het Nederlandse pensioenstelsel zijn de individuele pensioenregelingen ondergebracht. Het gaat dan om toekomstvoorzieningen in de privé-sfeer, buiten de arbeidsrelatie om. De belangrijkste verzekeringsvormen in de derde pijler zijn lijfrenteverzekeringen, die aanspraak geven op een vaste, gelijkmatige en periodieke uitkering, unit-linked producten waarbij de periodieke uitkering kan fluctueren met de waarde van de onderliggende beleggingselementen en kapitaalverzekeringen gekoppeld aan de financiering van een huis, waarbij voor het risico van overlijden of lang leven een bedrag in één keer wordt uitgekeerd. De pensioenvoorzieningen die tot de derde pijler behoren, kunnen alleen worden ondergebracht bij verzekeraars. Ook voor de derde pijler geldt het kapitaaldeckingsstelsel.

Fiscale behandeling

De premie voor lijfrenteverzekeringen is aftrekbaar voor de inkomstenbelasting. Er geldt een vaste basisaftrek van 1036 Euro. Voorts worden lijfrentepremies fiscaal gefaciliteerd, voorzover bedoeld voor de aanvulling van een hiaat in de pensioenopbouw (tweede pijler), waarin reeds afgesloten lijfrenteverzekeringen (derde pijler) niet voorzien.

Regelingen voor vervroegde uittreding

Naast afspraken over de arbeidsgerelateerde oudedagspensioenregelingen zijn in de meeste bedrijfstakken of individuele ondernemingen in het verleden tevens afspraken gemaakt over regelingen voor vervroegde pensionering. In de jaren tachtig zijn in dat kader de zogenaamde VUT-regelingen tot stand gekomen. Deze regelingen hadden tot doel om oudere werknemers vervroegd te laten uittreden, zodat zij plaats konden maken voor jongeren, die op dat moment dreigden buiten de arbeidsmarkt te blijven staan. Naarmate deze regelingen echter langer bleven bestaan, hebben zij in de beleving van werknemers, en soms ook werkgevers, het karakter van een tijdelijke regeling verloren. VUT-regelingen werden, en worden soms nog steeds, beschouwd als een verworven recht.

In het licht van de komende vergrijzing zijn de omslaggefinancierde VUT-regelingen voor het Nederlandse kabinet echter geen structurele optie. Dit is inmiddels ook door de sociale partners onderkend – veel VUT-regelingen worden momenteel omgezet in kapitaalgedekte prepensioen- of flexibele pensioenregelingen –, maar naar de mening van de Nederlandse regering, nog niet in voldoende mate. Met name de overgangstermijnen die bij de omzetting worden gehanteerd, zijn nog te lang, veelal tot ongeveer 2035 à 2040. Juist op het moment dat de vergrijzing in Nederland haar hoogtepunt begint te bereiken, rond 2020, moeten alle regelingen voor vervroegde uittreding structureel kapitaalgedekt zijn. Daartoe heeft het Nederlandse kabinet beleid ingezet om de fiscale facilitie-

ring (aftrekbaarheid van de premies) van de omslaggefinancierde VUT-regelingen rond dit tijdstip volledig te laten vervallen.

De ontwikkeling van het inkomensniveau van gepensioneerden

In 1995 bedroeg het bruto pensioenresultaat voor mannen naar schatting gemiddeld 45 procent van het laatstverdiende loon. Voor vrouwen ligt het bruto pensioenresultaat relatief veel hoger, namelijk op 79 procent van het laatstverdiende inkomen¹. Dit komt doordat het huidige eindloon van vrouwen veel lager is dan van mannen, terwijl de AOW, die een onderdeel vormt van het totale pensioenresultaat, voor mannen en vrouwen gelijk is. Vanwege de gunstige verhouding in Nederland tussen het bruto en netto inkomen voor AOW-gerechtigden (65-plussers) ten opzichte van de groep beneden de 65 jaar zijn de pensioenresultaten in netto termen aanzienlijk gunstiger dan in bruto termen. Het netto-pensioenresultaat, gerelateerd aan het laatstverdiende inkomen vóór pensionering, is in Nederland in de afgelopen 15 jaar substantieel verbeterd met gemiddeld 1 procentpunt per jaar.

In de afgelopen 15 jaar blijkt het feitelijke inkomensniveau van ouderen dan ook meer te zijn gestegen dan het inkomen op het niveau van het sociaal minimum. In 1985 lag het gemiddelde inkomen van ouderen uit de AOW en aanvullend pensioen gemiddeld 37 procent boven het sociaal minimum, in 2000 is dit opgelopen tot circa 64 procent. Naar verwachting zal het inkomen van ouderen in Nederland in 2015 verder gestegen zijn tot 85 procent boven het Nederlandse sociaal minimum. Ook is het gemiddeld inkomen van ouderen meer gestegen dan het inkomen van een gemiddelde werknemer (modaal) onder de 65 jaar. Als gevolg van deze stijging is het aandeel van de AOW in het totale pensioeninkomen van ouderen in Nederland in de afgelopen jaren afgenomen. Wanneer de ouderen in Nederland zouden worden gerangschikt naar de hoogte van hun pensioeninkomen uit de eerste en tweede pijler (AOW en arbeidsgerelateerd aanvullend pensioen), en deze groep vervolgens zou worden opgesplitst in drie gelijke groepen, maakt de AOW voor het derde deel van de ouderen met het hoogste aanvullend pensioen nog steeds 48 procent van het totale inkomen uit. Naar verwachting zal het aandeel van de AOW in de totale pensioenvoorziening in de komende 15 jaar afnemen. Voor dezelfde groep ouderen zal het aandeel van de AOW in het totale pensioeninkomen naar verwachting dalen tot ongeveer gemiddeld 40 procent.

Vraag 2

In hoeverre wordt in het pensioenstelsel van uw land aan het beginsel van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen voldaan?

Antwoord op vraag 2

Eerste pijler

In de eerste pijler wordt geen onderscheid gemaakt tussen mannen en vrouwen.

Tweede pijler

In de tweede pijler is de gelijke behandeling van mannen en vrouwen geregeld conform de eisen van de vierde EG richtlijn en de jurisprudentie van het Europese Hof.

Met de onlangs aangenomen wet waarin het recht van keuze voor ouderdomspensioen in plaats van nabestaandenpensioen en gelijke behande-

¹ Sociale Nota 2001, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

ling van mannen en vrouwen is geregeld (Wet van 21 december 2000, Stb. 2000, 65), heeft Nederland een verdere stap gezet op het terrein van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de aanvullende pensioenen. Deze wet regelt dat de pensioenuitkeringen voor mannen en vrouwen in alle gevallen gelijk moeten zijn. Verschillen in levensverwachting mogen in de toekomst niet meer leiden tot verschillen in uitkering tussen mannen en vrouwen, zowel bij keuzemogelijkheden binnen de regeling als bij de uitkering van een pensioenregeling, ongeacht of dit regelingen op basis van defined benefit of defined contribution zijn. Voor defined contribution-regelingen zal de nieuwe wet gaan gelden vanaf 2005.

Derde pijler

Op de pensioenen in de derde pijler is de Algemene wet gelijke behandeling van toepassing. Op grond hiervan is onderscheid tussen mannen en vrouwen verboden, tenzij het geslacht bepalend is. Hiervan is sprake bij een verzekering van een risico dat afhankelijk is van het leven van een persoon tegen een van het geslacht van die persoon afhankelijke premie, voorzover het verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen het verschil in premie redelijkerwijs meebrengt.

Vraag 3

Voor de meting van de relatieve levensstandaard van gepensioneerd en werkenden is een onderzoek naar de pensioenstelsels alléén niet voldoende. Welk specifiek beleid wordt in uw land voor de verbetering van de levensomstandigheden van gepensioneerd gevoerd (gratis gezondheidszorg en verzorging in het geval van hulpbehoefendheid, huisvestingsbeleid, enz.)? Zijn er specifieke regelingen voor gepensioneerd in de belastingsfeer of op het gebied van de sociale zekerheid (zoals voordelen op belastinggebied of in de sociale zekerheid of specifieke premieheffingen)? Is er momenteel een discussie over dergelijke kwesties gaande?

Antwoord op vraag 3

Inleiding

Op een aantal terreinen zijn speciale voorzieningen voor ouderen getroffen. Deze terreinen zijn de fiscale behandeling, huursubsidie en de zorg. Daarnaast worden veelal op gemeentelijk niveau specifieke voorzieningen voor ouderen getroffen. Gemeenten in Nederland zijn wat dat betreft autonoom in hun beleid.

Fiscale voorzieningen

Ouderen vanaf 65 jaar, met een bruto inkomen tot 27 704 Euro, hebben recht op een korting op de te betalen belasting. De korting bedraagt in 2001 236 Euro. Voor alleenstaande ouderen wordt deze verhoogd met 248 Euro.

In Nederland is de premieheffing voor de AOW (wettelijk ouderdomspensioen) geïntegreerd in de belastingheffing (onderdeel van het tarief in de eerste en tweede schijf). Ouderen vanaf 65 jaar behoeven geen AOW-premie te betalen. Daarom is voor hen het tarief eerste en tweede schijf 17,9% (in 2001) lager dan voor jongeren.

Voor ouderen met een laag inkomen geldt een extra grote vrijstelling in de belastingheffing op vermogensinkomsten.

Huursubsidie

Mensen met een huurhuis kunnen in Nederland aanspraak maken op subsidie. Deze huursubsidie is afhankelijk van het inkomen en van de hoogte van de huur. Voor ouderen is de subsidieregeling gunstiger dan voor beneden 65-jarigen.

Bij hogere huurniveaus wordt nog 50% van de huur gesubsidieerd, terwijl voor beneden 65-jarigen de subsidie niet meer toeneemt. Bovendien wordt voor ouderen een groter bedrag aan vermogen vrijgelaten bij het bepalen van het recht op subsidie.

Zorgvoorzieningen

Ziektekostenverzekering.

Ouderen worden bij een lager inkomen toegelaten tot de ziekenfonds-verzekering dan werknemers jonger dan 65 jaar. De kosten van de over-vertegenwoordiging van ouderen in het ziekenfonds worden afgewenteld op de particulier verzekerde personen jonger dan 65. Zij betalen de wettelijke zogenaamde MOOZ-bijdrage. Ouderen zijn een lagere bijdrage verschuldigd.

Ouderen die boven de inkomensgrens voor toelating tot het ziekenfonds blijven, worden verzekerd door een particuliere verzekeringsmaatschappij tegen een door de overheid vastgestelde maximumpremie. Deze standaardpakketpolis dekt het ziekenfondspakket. De gestelde premie is voor ongeveer 50 % kostendekkend. De overige kosten worden wettelijk via een poolingssysteem op particulier verzekerden afgewenteld (de zgn. WTZ-omslagbijdrage).

Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

Op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten is een ieder verzekerd tegen risico's waarvan de kosten zo hoog zijn dat zij door vrijwel niemand zonder hulp van de overheid of derden kunnen worden gedragen. De uitvoering van de wet wordt gefinancierd uit door een ieder te betalen, wettelijk vastgestelde en inkomensafhankelijke premies. Personen die langdurige zorg of verpleging behoeven kunnen gebruik maken van thuiszorg of worden opgenomen in een verpleeghuis of een verzorgingshuis, ongeacht hun inkomen. De daarbij verschuldigde eigen bijdrage is gerelateerd aan het inkomen, echter niet verschillend voor ouderen en anderen. Om die reden kan niet worden gezegd dat het een speciale voorziening voor ouderen betreft. Wel doen ouderen uiteraard relatief gezien een groot beroep op deze regeling omdat zij veel gebruik maken van thuiszorg, verzorgingshuiszorg en verpleeghuiszorg.

Gemeentelijke voorzieningen.

Vele gemeenten stimuleren de deelname van ouderen aan maatschappelijke en culturele voorzieningen door het aanbieden van een zogenaamde «65+pas» aan ouderen. Bezitters van een dergelijke pas kunnen korting krijgen, bij voorbeeld in het openbaar vervoer. Gemeenten zijn op dit terrein trouwens autonoom, waardoor er grote lokale verschillen bestaan. Bij het in aanmerking komen voor gebruik van gemeentelijke voorzieningen speelt overigens in de meeste gevallen het inkomen een rol, in mindere mate de leeftijd.

Vraag 4

Welke belangrijke ontwikkelingen zullen in de nabije toekomst doorwerken in het pensioenstelsel van uw land?

- demografische ontwikkelingen (levensverwachting, leeftijdsopbouw van de bevolking, migratie, vruchtbaarheid);
- percentages werkende mannen en vrouwen, vormen van werk (met name deeltijdwerk, uitzendwerk, arbeidscontracten voor bepaalde tijd, enz.), loopbaanonderbrekingen, periodes van activiteit in de loop van het leven, arbeidsmobiliteit en geografische en met name grensoverschrijdende mobiliteit;
- ontwikkelingen in de gezinsstructuur.

Antwoord op vraag 4

Inleiding

Belangrijke ontwikkelingen die de pensioenvoorziening nu en in de toekomst raken, zijn in onderlinge samenhang beschreven in de studie *Ageing in the Netherlands* van het Centraal Planbureau (CPB). Deze studie vormde belangrijke input voor het rapport *Een verkenning van de schuldpolitiek op lange termijn* van een ambtelijke werkgroep samengesteld uit de leden van de Studiegroep Begrotingsruimte¹. Beide rapporten bepaalden vervolgens de Nederlandse inbreng in het *EPC Report on the impact of ageing populations on public pension systems* dat in oktober 2000 is gepubliceerd.

Toekomstige ontwikkelingen

Hoewel ook de focus van de CPB-studie is gericht op de budgettaire gevolgen van de vergrijzing, is de studie breed opgezet met in begrip van ontwikkelingen die van invloed zijn op de pensioenvoorziening van de eerste en tweede pijler. De studie bevat tevens een min of meer expliciete verantwoording van de gehanteerde veronderstellingen voor de projectieperiode tot 2080. Deze veronderstellingen betreffen onder meer:

Demografie

Vergrijzing hangt niet alleen samen met het ouder worden van de baby-boom generatie maar ook met afnemende vruchtbaarheid en toenemende levensverwachting. In die zin vormt de vergrijzing niet alleen een tijdelijk maar ook een structureel probleem.

Op basis van de bevolkingsprognose van het Centraal bureau voor de statistiek (CBS) is aangenomen dat de levensverwachting bij geboorte ook in de toekomst verder blijft toenemen en bij mannen stijgt van 75 jaar in 2000 tot 80 jaar in 2050. Bij vrouwen stijgt de levensverwachting in deze periode van 81 tot 83 jaar. De vruchtbaarheid is in de toekomst vrijwel constant gehouden op het huidige historisch gezien lage kindertal van 1,7 per gezin. Een en ander draagt bij aan een stijging van de elderly dependency ratio van 22% in 2000 tot een piek van 43% rond 2040. Na een kleine daling volgt een stabilisatie van de elderly dependency ratio op een niveau van circa 40%.

Met betrekking tot de immigratie is aangenomen dat deze in netto termen geleidelijk daalt van 38 000 personen in 2000 tot 24 000 in 2040.

Arbeidsparticipatie

Verondersteld is dat de trendmatige stijging van de arbeidsparticipatie ook de komende twintig jaar doorzet en zorgt voor een additionele stijging van 5 à 6 procentpunt, waarbij voor de leeftijdsgroep van 20 tot 65 jaar een niveau wordt bereikt van 77 à 78%. Gemiddeld genomen neemt de arbeidsparticipatie van mannen in de projectie overigens niet verder toe. De stijging van 5 à 6 procentpunt is dus volledig het gevolg van een voort-

¹ Samenvatting en conclusies van dit rapport zijn ook in het Engels beschikbaar.

gaande stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Door de eveneens veronderstelde voortgaande stijging van deeltijd blijft de stijging van de arbeidsparticipatie in voltijdequivalenten beperkt tot circa 2 procentpunt. Voorts is verondersteld dat de standaard werkweek de komende twintig jaar afneemt met circa 6%.

Ten aanzien van de werkloosheid is verondersteld dat deze structureel uitkomt op 4% van de beroepsbevolking. Het gebruik van de vervroegde uittredingsregelingen neemt in deze periode toe van 2½ tot 3½%.

Overheidsfinanciën

Met behulp van leeftijdsprofielen van publieke uitgaven en ontvangsten wordt inzicht geboden in de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Daarbij wordt niet alleen aandacht besteed aan de publieke pensioenuitkeringen die in de ramingen gelijk opgaan met de gemiddeld verdiende lonen, maar bijvoorbeeld ook aan de zorguitgaven. De private pensioenvoorziening vormt eveneens onderwerp van analyse waarbij mede in beeld wordt gebracht in hoeverre de hier verwachte stijging (onder andere door rijping) zorgt voor een stijging van de belasting ontvangsten. Niet alleen omdat over het aanvullend pensioen belasting moet worden betaald, maar ook omdat de toenemende consumptieve bestedingen van de gepensioneerden zorgen voor stijgende ontvangsten bij de indirecte belastingen

Tabel 2 Bruto-pensioenuitkeringen en belastinginkomsten op inkomen uit pensioen (% BBP)

	2001	2020	2040
Bruto-pensioenuitkeringen			
eerste pijler	4.7	6.8	9.0
tweede en derde pijler	4.1	7.3	12.9
totale pensioenvoorziening	8.8	14.1	1.9
belastinginkomsten uit pensioen			
directe belastingen op inkomen uit pensioen	1.8	2.9	4.9
indirecte belastingen op inkomen uit pensioen	1.5	2.3	3.5
totale belastingen op inkomen uit pensioen	3.3	5.2	8.4

bron: Ageing in the Netherlands, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague, 2000, pag. 53.

Vraag 5

Welke belangrijke problemen brengen deze ontwikkelingen met zich mee? Hoe zullen het pensioenstelsel van uw land en de onderdelen daarvan zich tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen en de kenmerken van het stelsel tendentieel op de middellange en lange termijn ontwikkelen, als daarbij gekeken wordt naar de doelstellingen waaraan het stelsel moet beantwoorden? In welk opzicht kunnen deze ontwikkelingen de tekortkomingen van het pensioenstelsel in uw land te niet doen of juist tot tekortkomingen leiden en/of die nog verergeren? Zijn er cijfermatige scenario's over deze ontwikkelingen voorhanden die een beeld geven van de kosten en van de effecten voor de overheidsfinanciën, de levensstandaard van de gepensioneerden en het niveau van de premies?

Inleiding

Door de combinatie van een omslagstelsel in de eerste pijler en kapitaaldekking in de tweede pijler is het Nederlandse pensioenstelsel in een relatief hoge mate bestand tegen de gevolgen van de vergrijzing in de komende decennia. Bovendien kunnen de financiële gevolgen van de vergrijzing in belangrijke mate worden opgevangen door de toekomstige belastingclaim die op de huidige pensioenaanspraken ligt. Een punt van zorg is wel de relatief lage arbeidsdeelname van, met name, ouderen. Momenteel werkt slechts 1 op de 3 van de 55- tot 65-jarigen. Om het economische draagvlak, en daarmee onder meer de houdbaarheid van het pensioenstelsel, op de lange termijn verder te versterken, is daarom beleid in gang gezet om de arbeidsdeelname van oudere werknemers structureel op een hoger niveau te brengen. Aan de realisatie van deze doelstelling zullen de sociale partners in Nederland een belangrijke bijdrage moeten leveren. Een aantal belangrijke maatregelen, zoals leeftijdsbewust personeelsbeleid, scholing, arbeidsomstandighedenbeleid en mogelijkheden tot deeltijdarbeid, zullen met name in ondernemingen zelf gestalte moeten krijgen. Bij de beantwoording van vraag 6 zal nader op de inhoud van het Nederlandse kabinetsbeleid ter verhoging van de arbeidsdeelname van oudere werknemers worden ingegaan.

De toekomstige belastingclaim op aanvullende pensioenen

Het feit dat de toekomstige belastingclaim een belangrijke rol speelt bij de problematiek die hier aan de orde wordt gesteld, kan als volgt worden geïllustreerd. De pensioenuitkeringen stijgen in de projectie van het CPB van 8,8% BBP thans tot 21,9% in 2040 (zie tabel 2). De gevolgen voor de overheidsfinanciën worden in belangrijke mate gemitigeerd door de stijging van de belastingontvangsten die de stijging van de pensioenuitkeringen met zich meebrengt. Tegenover de stijging van de publieke pensioenuitkeringen ad 5,3% BBP staat een stijging van de belastingen opgebracht door gepensioneerden van in totaal 5,1% BBP. Bij de aanvullende pensioenen kan de premiestijging beperkt blijven van 6,8% van de lonen nu tot 7,2% in 2040. Verwacht wordt dat het belegd vermogen van de pensioenfondsen dat in 2001 circa 120% BBP bedraagt, nog zal doorgroeien tot 195% BBP in 2040. De toenemende beleggingsinkomsten vormen dan een toenemende financieringsbron voor de aanvullende pensioenuitkeringen. Cruciaal in deze ramingen is dan onder andere het verwachte rendement van 5,75% bij een loonstijging van 1,75% per jaar. Ook is van belang dat de beleggingsinkomsten in belangrijke mate afkomstig zijn van beleggingen in het buitenland. Het netto belegd vermogen in het buitenland neemt in de projectie toe van 2% BBP in 2000 tot 178% BBP in 2040. De beleggingsinkomsten uit het buitenland bedragen dan 10% BBP tegen 1% nu.

Vraag 6

Welk effect kan de stijging van het werkgelegenheidscijfer (met name de stijging die is vastgelegd in de conclusies van de Top te Lissabon) hebben op het functioneren van het pensioenstelsel? Welk stijgingspercentage kan als realistisch worden beschouwd en hoe kan deze stijging worden bereikt (vermindering van de werkloosheid, stijging van het percentage werkende vrouwen en oudere werknemers, enz.)? Welke aanpassingen in het pensioenstelsel zouden een bijdrage kunnen leveren aan een hoog werkgelegenheidspeil en hoe kan met name het aantal werkende ouderen worden verhoogd (pensioenleeftijd en/of aantal jaren waarin premie moet worden betaald om een volledig pensioen te verkrijgen, flexibele pensio-

nering, combinatie inkomen en pensioen, enz.)? Welke aanpassingen zullen tegelijkertijd in het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid moeten worden aangebracht (maatregelen voor vervroegde uittreding, een beleid voor levenslang leren; aanpassingen op de arbeidsplaats; combinatie van betaald werk en gezinstaken, enz.)?

Antwoord op vraag 6

Inleiding

Mede op basis van de CPB-studie zijn in genoemd rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte twee beleidsuitdagingen geformuleerd:

- Hoe kan in het kader van de schuldpolitiek op lange termijn de budgettaire houdbaarheid van de collectieve voorzieningen worden gewaarborgd?
- Hoe kan de inrichting van de collectieve sector bijdragen aan een bredere economische houdbaarheid, dat wil zeggen een gezonde groei van welvaart, participatie en productiviteit? Daarbij gaat het ook om vergroting van innovatievermogen en versterking van concurrentiekracht.

Beleidsrichtingen

Het rapport ontleent daaraan een viertal robuuste beleidsrichtingen voor de komende tien jaar:

1. Vrijspelen van rentebetalingen door reductie van overheidsschuld.
2. Lastenverlichting gericht op structuurversterking en bevordering van arbeidsparticipatie.
3. Vergroting van arbeidsparticipatie is ook nodig voor de verbreding van het draagvlak van de collectieve sector en het terugdringen van de collectief gefinancierde inactiviteitsregelingen.
4. Structuurversterkende hervormingen.

In het licht van de participatiedoelstelling van Lissabon kan het potentieel voor een verdergaande stijging van de participatiegraad in Nederland verhoudingsgewijs groot worden genoemd. Nederland kent immers nog steeds een relatief lage netto participatiegraad gemeten in voltijd-equivalenten. Uit de CPB-studie blijkt dat een stijging van de participatiegraad met per saldo 100 à 150 000 personen toereikend kan zijn om de budgettaire houdbaarheid van de bestaande collectieve voorzieningen te waarborgen. Het nog onbenut arbeidspotentieel kan worden aangeboord door een arbeidskorting die werken met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt financieel aantrekkelijker maakt en/of door een reductie van de collectief betaalde inactiviteit. Dit laatste bijvoorbeeld door intensivering op het gebied van de «sluitende aanpak», waarbij mensen die werkloos worden en niet op eigen kracht een andere baan kunnen vinden binnen een jaar een passend aanbod wordt gedaan om weer aan het werk te komen; een effectievere uitvoering van de sociale zekerheid, waaronder een verbetering van het keuringsproces in de arbeidsongeschiktheidsregeling; het sanctiebeleid en de bestrijding van de armoedeval.

Bevordering van de arbeidsdeelname van oudere werknemers

Het Nederlandse werkgelegenheidsbeleid heeft de afgelopen jaren belangrijke successen geboekt. Ook de arbeidsdeelname van oudere werknemers is in de laatste jaren toegenomen, maar ligt nog steeds op een te laag niveau. Er stromen nog te veel mensen voor hun vijftigste, de leeftijd vanaf wanneer in principe in Nederland recht op AOW bestaat, uit het arbeidsproces. In de jaren tachtig paste een derge-

lijke situatie in een beleid dat erop gericht was om ruimte voor jonge mensen op de, toen ruime, arbeidsmarkt te creëren. Met het oog op de vergrijzing van de potentiële beroepsbevolking en de momenteel al krappe arbeidsmarkt, is de huidige lage participatiegraad van oudere werknemers echter ongewenst.

De rol van de overheid en de sociale partners

Om deze reden heeft de Nederlandse regering in mei 1999 aan de Sociaal-Economische Raad (SER) gevraagd hoe de arbeidsdeelname van ouderen verder kan worden bevorderd. In december 1999 is door de SER advies over dit onderwerp uitgebracht. De SER heeft daarbij aangegeven dat zij de visie van het kabinet deelt dat sprake is van een structureel probleem dat om een structurele aanpak vraagt. De Nederlandse regering heeft daarbij zowel het belang voor de sociale partners bij een vergroting van de arbeidsdeelname van oudere werknemers benadrukt, als de eigen verantwoordelijkheid die de sociale partners voor het succes van het beleid op dit terrein hebben. Het voeren van een leeftijdsbewust personeelsbeleid, de omzetting van de regelingen voor vrijwillige vervroegde uittreding (VUT) in prepensioen- of flexibele pensioenregelingen, het bieden van mogelijkheden tot deeltijdpensionering, scholing ter verbetering van de employability en een goed arbeidsomstandighedenbeleid zijn voorbeelden van instrumenten die de sociale partners zelf kunnen inzetten ter bevordering van de arbeidsdeelname van oudere werknemers. In het voor- en najaarsoverleg tussen het kabinet en de sociale partners wordt de voortgang ten aanzien van bovengenoemde onderwerpen besproken, zodat hierover eventueel nadere afspraken kunnen worden gemaakt.

Naast de instrumenten die primair door de sociale partners gehanteerd zullen moeten worden, heeft het Nederlandse kabinet zelf een samenhangend pakket van maatregelen aangekondigd om de uitstroom van oudere werknemers te beperken en de instroom te bevorderen. Op een aantal onderdelen is de ondersteunende taak van de overheid al in wetgeving omgezet. In dat kader kunnen bijvoorbeeld worden genoemd de fiscale faciliteiten in het kader van scholing, de «sluitende aanpak, wetgeving ter voorkoming van leeftijdsdiscriminatie bij arbeid en het vervallen van de vrijstelling voor 57,5- tot 65-jarigen van de verplichting tot inschrijving bij het arbeidsbureau en van de verplichting om passende arbeid te aanvaarden.

Op een aantal terreinen is een verdere intensivering van de beleidsinspanningen gewenst. De Nederlandse regering heeft daarbij aangegeven te streven naar een evenwichtig pakket van maatregelen dat onderling versterkend werkt en zowel bij de aanbod- als de vraagzijde van de arbeidsmarkt aangrijpingspunten heeft.

De omzetting van VUT-regelingen in prepensioen- en flexibele pensioenregelingen

Een belangrijke maatregel ter bevordering van de arbeidsdeelname van oudere werknemers is het stimuleren van de omzetting van de op omslagbasis gefinancierde regelingen voor vervroegde uittreding (VUT) naar de op kapitaaldekkingsbasis gefinancierde prepensioen- of flexibele pensioenregelingen. De Nederlandse overheid geeft daarmee uiting aan het feit dat zij de omslaggefinancierde VUT-regelingen in een vergrijzende samenleving structureel geen optie acht. Hiervoor zijn twee redenen. Enerzijds zullen de VUT-regelingen als gevolg van hun financieringssysteem steeds duurder worden naarmate de vergrijzing toeneemt; anderzijds geven deze regelingen geen enkele financiële prikkel om langer te

blijven werken, omdat later uittreden over het algemeen geen hogere VUT-uitkering oplevert. Indien langer doorwerken wel een hogere VUT-uitkering oplevert, is deze verhoging meestal niet zo hoog dat de prikkel tot uittreden in voldoende mate wordt weggenomen. In prepensioen- of flexibele pensioenregelingen vindt daarentegen een actuariële verrekening van de uitkering plaats, indien vroeger of later dan de pensioenrichtleeftijd wordt uitgetreden.

Het beleid van het Nederlandse kabinet is erop gericht om de fiscale facilitering van VUT-regelingen op het moment dat de gevolgen van de vergrijzing hun hoogtepunt beginnen te bereiken, volledig te hebben afgeschaft. Voor nieuwe VUT-regelingen, die nog na 1 juli 2002 tot stand komen, zal geen fiscale facilitering meer worden gegeven. Bestaande VUT-regelingen zullen alleen nog na 2009 fiscaal worden gefacilieerd, indien uiterlijk op dat moment met de omzetting naar prepensioen- of flexibele pensioenregelingen is begonnen. Vanaf 1 juli 2022, het moment dat de vergrijzing in Nederland op een hoogtepunt begint te komen, zal geen enkele omslaggefinancierde regeling voor vervroegde uittreding nog fiscaal worden gefacilieerd.

Herziening van de arbeidsverplichtingen voor oudere werknemers

Het Nederlandse kabinet is gezien de geleidelijke verbetering van de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers voornemens om vanaf 1 juli 2002 geen vrijstelling van de sollicitatieplicht meer te verlenen voor werklozen van 57,5-jarigen en ouder op het moment dat zij werkloos worden. Voordat definitief tot eventuele invoering wordt besloten, zullen eerst de kansen van oudere werknemers op de arbeidsmarkt nader worden onderzocht.

Financiële stimulansen voor werkgevers

Daarnaast zal de reikwijdte van het overheidsinstrumentarium ter bevordering van de reïntegratie van ouderen in het arbeidsproces worden uitgebreid. Als gevolg van deze uitbreiding komen werkgevers die een werkzoekende met een leeftijd van 50 jaar of ouder in dienst nemen tegen een loon van maximaal 150 procent van het Nederlandse wettelijk minimum loon in aanmerking voor een vermindering van hun werknemerslasten van 2215 Euro voor een periode van maximaal 4 jaar.

Het wettelijk recht op een knipbepaling

Ten slotte zal wettelijk worden geregeld dat demotie op latere leeftijd geen gevolgen mag hebben voor de pensioenaanspraken die voor die tijd zijn opgebouwd: een wettelijk recht op een knipbepaling. Zonder een dergelijk recht zou bij de in Nederland veel voorkomende eindloonregelingen, waarbij het pensioen wordt gebaseerd op het laatstverdiende salaris, een stap terug in de loopbaan tot gevolg kunnen hebben dat reeds opgebouwde pensioenrechten worden aangetast. Dit zou het financieel zeer onaantrekkelijk kunnen maken om op latere leeftijd een minder betalende functie te gaan vervullen bij dezelfde werkgever. Zonder deze mogelijkheden neemt het risico toe dat oudere werknemers op een bepaald moment volledig buiten het arbeidsproces komen te staan.

Vraag 7

Welke andere aanpassingen zijn in het pensioenstelsel van uw land nog nodig om ervoor te zorgen dat de beoogde doelstellingen verwezenlijkt worden en er een oplossing wordt gevonden voor de belangrijkste problemen die in het kader van vraag 5 in kaart zijn gebracht: wijziging

van de berekeningswijze van de pensioenen (indexatieregelingen voor pensioenen, prorataberekening van pensioenen, enz.), wijziging van de financieringswijze (uitbreiding van het aantal financieringsbronnen, oprichting van een reservefonds, enz.), een gewijzigd gewicht van de verschillende pijlers (in dit geval eventuele begeleidende maatregelen ten aanzien van de dekking, de administratiekosten, de portabiliteit, de geboden garanties, verbeteringen in de regelgeving en controlevoorschriften)?

Antwoord op vraag 7

Inleiding

Het gemengde Nederlandse pensioenstelsel van omslag en kapitaaldekking biedt een solide financieringsbasis. Dat geeft enerzijds aanleiding om de toekomst met vertrouwen tegemoet te zien, maar is anderzijds geen reden om aanpassingen achterwege te laten, indien deze een bijdrage kunnen leveren aan een nog betere houdbaarheid van het Nederlandse pensioenstelsel. Om die reden heeft het Nederlandse kabinet de volgende stappen gezet.

Eerste pijler

Met ingang van 1998 is de premie voor de AOW gemaximeerd. Indien de premie boven het wettelijke maximum uitkomt, wordt het deel boven dat maximum uit de algemene middelen gefinancierd. Dit betekent een verbreding van het financiële draagvlak, omdat de AOW-premie in Nederland alleen wordt opgebracht door niet-65-plussers. Daarnaast is tegelijkertijd het AOW-spaarfonds opgericht, waarmee de basis voor de financiering van het basispensioen in de eerste pijler verder is versterkt (zie vraag 1).

Tweede pijler

In 1997 heeft het Nederlandse kabinet aangegeven het wenselijk te vinden om op het terrein van de aanvullende pensioenen te streven naar kostenbeheersing, modernisering en een verdere verhoging van de deelnamegraad in de tweede pijler. In dat kader heeft de Sociaal-Economische Raad geadviseerd dat er een convenant tussen de sociale partners en de Nederlandse regering zou worden gesloten. Dit convenant is in december 1997 gesloten tussen de Nederlandse regering en de sociale partners in de Stichting van de Arbeid. De afspraken die in het kader van het convenant zijn gemaakt, hebben onder meer betrekking op de beheersing van de lasten van aanvullende pensioenregelingen, het wegnemen van knelpunten wat betreft de arbeidspensioenen in relatie tot de participatie van ouderen en het verder verbeteren van de toegang tot aanvullende pensioenregelingen. In het kader van het onderwerp kostenbeheersing is afgesproken dat het ambitieniveau van collectieve pensioenregelingen in de tweede pijler gedurende de convenantsperiode niet gestegen mag zijn. De mate waarin de gemaakte afspraken zijn gerealiseerd zullen in de loop van 2001 worden geëvalueerd.

Onder meer ter versterking van het toezicht op aanvullende pensioenregelingen door de Pensioen- en Verzekeringskamer, is de Pensioen- en Spaarfondsenwet, per 1 januari 2000 gewijzigd. Het bestaande instrumentarium voor het toezicht op pensioenfondsen en verzekeraars is daartoe aanzienlijk uitgebreid. Bovendien is een systeem van bestuurlijke boeten en dwangsommen ingevoerd als extra middel om de naleving van wetgeving op het terrein van de aanvullende pensioenen te bewerkstelligen. Bij deze wetwijziging is tevens het systeem van kapitaaldekking, zoals dat

voor de aanvullende pensioenen in Nederland wettelijk is voorgeschreven, met nadere waarborgen omkleed. Elementen van uitstel in de financieringssystematiek van aanvullende pensioenregelingen zijn toen bij wet verboden.

Ter vergroting van het draagvlak voor de financiering van het sociale zekerheidsstelsel, en het pensioenstelsel in het bijzonder, is het beleid van de Nederlandse overheid gericht op de verdere bevordering van de arbeidsparticipatie. Met name bij de groep uitkeringsgerechtigden (voornamelijk (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten), minderheden, vrouwen en ouderen is in dat opzicht in Nederland nog ruimte om meer mensen op de arbeidsmarkt te laten participeren. Daartoe is door het Nederlandse kabinet een plan van aanpak gepresenteerd ter bestrijding van de huidige knelpunten op de arbeidsmarkt. De sociale partners hebben een belangrijke verantwoordelijkheid bij deze aanpak. De arbeidsdeelname van oudere werknemers kan worden bevorderd door middel van leeftijdsbewust personeelsbeleid, scholing van werkenden en de preventie van arbeidsuitval. Daarnaast zullen sociale partners het beschikbare arbeidspotentieel moeten mobiliseren. De Nederlandse overheid biedt daarbij ondersteunende maatregelen in de vorm van bijvoorbeeld investeringen in scholing, arbeidsomstandighedenbeleid en beleid op het terrein van reïntegratie.

Met het oog op de vergrijzing zijn specifieke maatregelen aangekondigd om de arbeidsdeelname van oudere werknemers te bevorderen. Momenteel werkt van de 55- tot 65-jarigen slechts één op de drie personen. Hier kan dus nog belangrijke vooruitgang worden geboekt. Voor de beleidsmaatregelen die in het kader van het beleid ter bevordering van de arbeidsdeelname van oudere werknemers zijn aangekondigd wordt verwezen naar het antwoord bij vraag 6.

Vraag 8

Welke hervormingen op het gebied van het pensioenstelsel zijn reeds doorgevoerd, lopen momenteel nog en welke hervormingen zijn op de middellange termijn gepland (rol van de verschillende pijlers, uitkeringsniveau, nieuwe financieringsbronnen, pensioenleeftijd, enz.)? Zijn de effecten van deze maatregelen ten opzichte van de algemene doelstelling van de pensioenstelsel in cijfers vertaald (effecten voor de overheidsfinanciën, voor het relatieve en absolute pensioenpeil, voor de inkomensverschillen)?

Antwoord op vraag 8

Op de maatregelen die reeds zijn doorgevoerd of nog lopen, dan wel voor de middellange termijn zijn gepland, is bij de beantwoording van vraag 7 reeds gewezen. Voor de eerste pijler zijn dat de invoering van het AOW-Spaarfonds en de premimaximering AOW. Voor de tweede pijler zijn dat de afspraken die met sociale partners zijn gemaakt in het kader van het Pensioenconvenant en de aanpassingen die zijn doorgevoerd bij de herziening van de Pensioen- en Spaarfondsenwet. Daarnaast is de fiscale wetgeving ten aanzien van de tweede en derde pijler op een aantal belangrijke onderdelen recentelijk gemoderniseerd. Hiervoor wordt verwezen naar de beantwoording bij vraag 1.

In het kader van maatregelen die zijn gericht op de houdbaarheid van het pensioenstelsel speelt ook het beleid ter bevordering van de arbeidsparticipatie, in het bijzonder van ouderen, een belangrijke rol. Door middel van dit beleid kan het draagvlak voor de toekomstige economische ontwikkeling en voor het stelsel van sociale zekerheid beter worden

gewaarborgd op het moment dat de vergrijzing zich in volle omvang begint af te tekenen. Voor de inhoud van het beleid ter bevordering van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers wordt verwezen naar het antwoord bij vraag 6.

Vraag 9

Welke weg zal bewandeld worden om tot een zodanige consensus te komen dat de hervormingen kunnen worden doorgevoerd en er vertrouwen wordt gewekt? Hoe worden de verschillende actoren (met inbegrip van de sociale partners en niet-regeringsinstanties) met het oog op een solide basis voor de politieke beslissingen en het hervormingsproces bij de strategie betrokken? Hoe wordt er voor helderheid in de discussie gezorgd?

Antwoord op vraag 9

Het Nederlandse «poldermodel»

Aan belangrijke beslissingen op maatschappelijk terrein, zoals aanpassingen aan het pensioenstelsel, gaat in Nederland overleg tussen de overheid en de sociale partners vooraf. Hiertoe bestaat in Nederland een netwerk van instituties als de Stichting van de Arbeid (een landelijk overlegorgaan van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties) en de Sociaal-Economische Raad (een adviesorgaan op sociaal-economisch terrein, samengesteld uit vertegenwoordigers van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties en als derde partij onafhankelijke, door de Nederlandse regering benoemde, deskundigen). Bij belangrijke beleidskwesties kan voorafgaande aan eventuele beleidsaanpassingen eerst schriftelijk advies aan de Sociaal-economische Raad worden gevraagd. Dit advies speelt een belangrijke rol bij het overheidsbeleid dat wordt gevoerd, maar de uiteindelijke verantwoordelijkheid daarvoor ligt altijd bij de Nederlandse regering. Daarnaast spelen op het terrein van de pensioenen in Nederland belangenorganisaties van pensioenuitvoerders en ouderen/gepensioneerden een belangrijke rol. Deze organisaties kunnen hun advies uitbrengen aan regering en parlement over zaken die in hun optiek belangrijk zijn, en ze worden soms ook betrokken bij de evaluatie van ingezet beleid op het terrein van de pensioenen.

De eerste pijler die betrekking heeft op het van overheidswege gegarandeerde basispensioen behoort tot de verantwoordelijkheid van de overheid. Op dit terrein is over het algemeen wetgeving het instrument om beleidswijzigingen door te voeren. De tweede pijler, die betrekking heeft op de arbeidsgerelateerde aanvullende pensioenen, behoort tot de primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners. Sociale partners kunnen door middel van aanbevelingen op centraal niveau onderwerpen nadrukkelijk onder de aandacht van onderhandelende partijen op het decentrale niveau brengen. De overheid heeft op het terrein van de tweede pijler inhoudelijke bemoeienis met pensioenregelingen indien zij daarvoor een noodzaak aanwezig acht. In dat kader kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de wettelijke verplichting om de pensioentoezegging buiten de risicosfeer van de onderneming te brengen. Daar waar de overheid haar verantwoordelijk voor de tweede pijler inhoud wil geven, is wetgeving, met de daarvoor noodzakelijke parlementaire procedure, een instrument. In Nederland wordt ook gebruik gemaakt van een ander instrument, het convenant.

De rol van convenanten

Daar waar wetgeving in eerste instantie als een te zwaar middel wordt

ervaren, wordt in het Nederlandse overlegmodel ook gekozen voor het sluiten van convenanten tussen het kabinet en de sociale partners. Zo is er in 1997 een convenant gesloten tussen de Nederlandse regering en de Stichting van de Arbeid over de modernisering en kostenbeheersing ten aanzien van aanvullende pensioenen.