



**Wettelijke en aanvullende  
pensioenen, complementair  
of concurrent?**

† *Herman Deleeck*

December 2002

B E R I C H T E N

---

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID  
UFSIA - UNIVERSITEIT ANTWERPEN

D/2002/6104/01

## Inhoudstafel

1.	Het systeem van sociale zekerheid.....	1
2.	Determinerende factoren en argumenten .....	4
2.1.	De veroudering van de bevolking .....	5
2.2.	Economische en financiële argumenten .....	7
2.3.	Politieke en ideologische argumenten .....	9
2.4.	Stellingen binnen de EU .....	9
3.	Evaluatie der pensioenvoorzieningen.....	11
4.	Samenvatting en besluit .....	15

Deze uiteenzetting<sup>1</sup> beschouwt de pensioenproblematiek vanuit een macro-sociaal gezichtspunt, dat dus het geheel van het maatschappelijk leven en van het overheidsbeleid omspant, en niet vanuit een micro-sociaal gezichtspunt, het individueel initiatief of belang. Achtereenvolgens worden behandeld: de plaats van de wettelijke en van de aanvullende pensioenen in het gehele stelsel van de sociale bescherming; de determinerende factoren van de bloei der aanvullende pensioenen, alsmede de argumenten voor en tegen deze laatste; en tenslotte een evaluatie van beide componenten op stuk van hun doeltreffendheid voor de sociale bescherming der ouderen.

## 1. Het systeem van sociale zekerheid

In de Europese landen is de sociale zekerheid, doorheen verschillen van verhoudingen en van institutionele vormgeving, steeds een geheel omvattend verscheidene horizontaal opeenliggende lagen (met enkele cijfervoorbeelden voor België, 2001).

Derde pijler:	individueel (pensioensparen; levensverzekering; met fiscale subsidie)					
Tweede pijler:	bovenwettelijk of aanvullend					
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vrijwillig-bijkomend (B)</li> <li>• algemeen (VK)</li> <li>• (quasi) verplicht (NL)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• per onderneming               <ul style="list-style-type: none"> <li>- pensioenfonds</li> <li>- groepsverzekering</li> </ul> </li> <li>• per bedrijfstak</li> </ul>				
Eerste pijler:	wettelijk					
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proportioneel (1 persoon: 60%) met min. en max. (B)               <table style="margin-left: 40px; border: none;"> <tr> <td>MIN 1: 31.100 BEF/mnd.</td> <td>MAX 1: 54.900 BEF/mnd.</td> </tr> <tr> <td>1: 771 EUR/mnd.</td> <td>1: 1.360 EUR/mnd.</td> </tr> </table> </li> <li>• Uniform minimaal (NL, VK)</li> </ul>		MIN 1: 31.100 BEF/mnd.	MAX 1: 54.900 BEF/mnd.	1: 771 EUR/mnd.	1: 1.360 EUR/mnd.
MIN 1: 31.100 BEF/mnd.	MAX 1: 54.900 BEF/mnd.					
1: 771 EUR/mnd.	1: 1.360 EUR/mnd.					
Vangnet:	bijstand					
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algemeen: inkomenswaarborg voor ouderen               <table style="margin-left: 40px; border: none;"> <tr> <td>1 persoon: 23.200 BEF/mnd.</td> <td>575 EUR/mnd.</td> </tr> <tr> <td>2 personen: 31.000 BEF/mnd.</td> <td>768 EUR/mnd.</td> </tr> </table> </li> <li>• Individueel: OCMW</li> </ul>		1 persoon: 23.200 BEF/mnd.	575 EUR/mnd.	2 personen: 31.000 BEF/mnd.	768 EUR/mnd.
1 persoon: 23.200 BEF/mnd.	575 EUR/mnd.					
2 personen: 31.000 BEF/mnd.	768 EUR/mnd.					

Uit deze samenhang kunnen drie besluiten worden afgeleid.

Ten eerste, de onderlinge verhoudingen tussen wettelijk en bovenwettelijk bepalen de graad van solidariteit van het stelsel: hoe groter het aandeel van het wettelijk pensioen, hoe hoger de inkomensherverdeling, hoe groter het bovenwettelijk aandeel, hoe meer de verdeling aansluit bij de loonhiërarchie. En uit een onderzoek van empirisch onderzoeksmateriaal in een aantal westerse landen komen Smeeding, e.a. (1993) tot de merkwaardige vaststelling dat het percentage van het nationaal product besteed aan publieke (wettelijke) pensioenen en privé-

---

<sup>1</sup> Deze tekst werd uitgesproken ter gelegenheid van het 6<sup>de</sup> Internationaal Colloquium Europees verzekeringsrecht met als titel: "De aanvullende sociale voorzieningen in de Europese Unie, Pensioenen en gezondheidszorg" in het Egmontpaleis te Brussel op 19 december 2001. De volledige tekst van deze bijdrage wordt gepubliceerd in het verslagboek van genoemd colloquium dat zal uitgegeven worden bij Maklu, Academia-Bruynlant.

pensioenen samen in alle landen ongeveer even hoog is; maar hoe kleiner de rol van de wettelijke pensioenen is, hoe groter de inkomensongelijkheid.

Ten tweede, er bestaat een hinderlijke begripsverwarring over de "tweede pijler". In sommige landen heerst volledige vrijheid en wordt de tweede pijler overgelaten aan individueel ondernemingsinitiatief, in andere landen is de tweede pijler wettelijk verplicht (Frankrijk, Denemarken) of quasi-verplicht door een veralgemeend stelsel van dwingende collectieve arbeidsovereenkomsten, (sectorale aanvullende pensioenen, quasi-universele ondernemingspensioenen, bedrijfspensioenfondsen, deze laatste dekken in Nederland 91% van de werknemers<sup>2</sup>). Derhalve is een vergelijking tussen landen vertekend en ongeldig al naargelang men wettelijke pensioenen vergelijkt met wettelijke pensioenen waarbij een quasi-universele tweede pijler betrokken is. Men zou de terminologie moeten aanpassen: tweede pijler A en tweede pijler B. Eigenlijk bestaan er vier pijlers.

Ten derde, macro-economisch bekeken vormen wettelijk en aanvullend pensioen één complementair geheel. De kosten van beide stelsels moeten samengesteld worden; het biedt geen oplossing in de wettelijke sector te besparen en de aanvullende vrij te laten. Het overheidsbeleid inzake sociale bescherming moet de drie pijlers tezamen beschouwen, o.a. met inbegrip van de fiscale steun aan de tweede en de derde pijler<sup>3</sup>.

De regelingen zijn in de onderscheiden landen zeer verschillend; schakeringen achterwege latend kan men twee groepen onderscheiden. De meeste landen hebben hoofdzakelijk een wettelijk pensioen, met vrijwillig aanvullend pensioen: België, Duitsland, Spanje, Italië, Luxemburg, Portugal, Ierland. Andere landen hebben een wettelijk pensioen met daarnaast in min of meerdere mate een verplicht aanvullend pensioen: Denemarken (verplicht), Griekenland, Frankrijk (verplicht, en met repartitie; sommigen noemen deze dan ook "de tweede verdieping van de eerste pijler"), Zweden en vooral (meest gekend en meest omvangrijk) Nederland (bedrijfspensioenfondsen, quasi-verplicht), alsmede het Verenigd Koninkrijk (met verschillende graden en soorten van verplichting)<sup>4</sup>.

Het wettelijk pensioen blijft het belangrijkste, maar het aanvullend pensioen is gestaag in opmars. Het wettelijk pensioen vormt in hoofdzaak het inkomen der gepensioneerden en tevens het overgrote deel der totale pensioenuitgaven (behalve in het VK en in Nederland). Uit Tabel 1 blijkt ook dat de dekkingsgraad van het aanvullend pensioen iets anders is dan het aandeel van dit pensioen in de totale pensioenuitgaven en in het pensioeninkomen. In landen met een belangrijke plaats voor het verplichte aanvullend pensioen gaat dit samen met een laag aandeel voor het wettelijk pensioen; dit geldt niet voor Nederland met een relatief hoog bedrag van het wettelijk basispensioen. In landen waar het aanvullend pensioen niet

---

<sup>2</sup> Van der Werf, C. (1997), *Witte vlekken op pensioengebied*. Vuga.

<sup>3</sup> Mooie algemene uiteenzetting over de beginselen van de tweede pijler: Roels, R. (2000), 'De verhouding tussen sectoriële en pensioenregelingen en andere publieke en private pensioenvormen', in: Stevens, Y., Van Buggenhout, B. (eds.), *Sectorpensioenen*, p. 119-156.

<sup>4</sup> Overzicht in Pacolet en Bouten (2000: 107-110).

verplichtend is, komt dit meest ten goede aan de midden en hogere inkomenslagen van de bevolking<sup>5</sup>.

In België zouden 33% van de actieve werknemers gedekt zijn door een aanvullende pensioenregeling (drie vierden groepsverzekering en één vierde pensioenfonds); maar slechts 9% van de arbeiders tegenover 75% van de bedienden en stafpersoneelsleden. Van de gepensioneerden zouden 10% een aanvullend pensioen ontvangen, overigens zeer ongelijk gespreid (Pacolet en Bouten, 1999: 45-99).

Onderstaande tabel omschrijft de kwantitatieve plaats ingenomen door de tweede pijler. Bij de lezing zal men bemerken dat het belang van de wettelijke en van de aanvullende pijler in Frankrijk, Zweden, Denemarken, Nederland en het VK afhangt van de gebruikte definities.

**Tabel 1. Omvang van de tweede pijler (begin jaren negentig)**

	<i>Gedekt % van de actieve bevolking</i>	<i>Aanvullend pensioen in % van totale pensioenuitgaven (1993)</i>	<i>Vermogen pensioenfonds in % BPP</i>
Frankrijk	10 (90)	24	4
Nederland	91	34	88
Zweden	90		28
Denemarken	80	22	17
Noorwegen	66		
VK	50 (75)	51	75
VS	46		
Duitsland	46	11	5
Ierland	40	20	42
België	33	10	4
Spanje	15	3	2
Portugal	15	-	7
Griekenland		14	3
Italië	5	2	3

Noot: tussen haakjes: Frankrijk met inbegrip van de quasi-verplichte aanvullende pensioenen; VK: met inbegrip van 25% individuele aanvullende pensioenen.

Bron: Ontleend aan G. Thomas in: M. Buti, 1999: 199; Pacolet, 2000: 106-110 en 125.

Het beginsel dat een driepijlersysteem een antwoord kan bieden op de bevolkingsveroudering is ruim aanvaard. De toepassing ervan in de pensioenhervormingen van de onderscheiden landen (bv. Oostenrijk, Duitsland, Zweden) is evenwel zeer verschillend overeenkomstig sociaal-economische, culturele en institutionele verschillen, en afnemende of (tenminste) stationaire bevolking. Onze uiteenzetting is algemeen, maar toch (gewild of ongewild) met de Belgische situatie als decor.

<sup>5</sup> Over de structuur van het inkomen der gepensioneerden in de onderscheiden landen, zie Pacolet en Bouten (2000: 125).

## 2. Determinerende factoren en argumenten

Gegrepen in de tang van toenemende uitgaven (veroudering en werkloosheid) en afnemende middelen en begrotingstekorten, staat de pensioenhervorming sedert de jaren tachtig constant op de politieke agenda van de EU-landen. De oplossingen waren evenwel nergens eenzinnig, steeds gedeeltelijk. Radicale oplossingen kwamen niet voor<sup>6</sup>. Gemeenschappelijke ingrediënten waren: de aanvaarding van de noodzaak een groter deel van het nationaal product te moeten besteden aan de pensioenen, wettelijke en aanvullende samen; de handhaving der wettelijke pensioenen (met repartitie), mits noodzakelijke gedeeltelijke hervormingen<sup>7</sup>, ten gevolge waarvan de toekomstige vervangingsratio lager zou liggen; dienovereenkomstig de noodzaak om een tweede pijler uit te bouwen, met onzekerheid over voor- en nadelen en met het euvel van dubbele bijdragebetaling.

Illustratief lijkt de Belgische geschiedenis. In de jaren zestig en zeventig waren de aanvullende pensioenen weinig ontwikkeld. Door de afschaffing, in het raam van het crisisbeleid (1982), van de loongrens voor de berekening van de bijdragen, met de handhaving (en later zelfs niet; aanpassing van de welvaartsevolutie) van deze loongrens voor de berekening van de pensioenbedragen, verminderde systematisch de welvaartsgelijkheid van het maximumpensioenbedrag en de vervangingsratio van de pensioenen, terwijl de hogere inkomenscategorieën meer bleven bijdragen (Deleeck, 2001: 172, 176-177). Dit leidde tot een opbloei van de ondernemingsgewijze aanvullende pensioenen, eerst en meest voor de hogere looncategorieën en in grote ondernemingen, en bijna uitsluitend voor bedienden. Een verdere reactie, ditmaal tegen de ongelijkheden, was het wetsontwerp van 2001 beogende de verplichte oprichting van sectorale pensioenfondsen (dus voor iedereen) middels collectieve arbeidsovereenkomsten.

Laten we de factoren van deze evolutie van naderbij bekijken.

---

<sup>6</sup> Nogal uitzonderlijk en sterk bevooroordeeld lijkt de lof van de mede door de Wereldbank geïnspireerde omvorming van het pensioenstelsel van repartitie naar algemene fondsvorming in Chili, model dat tevens voorgehouden wordt voor Oost-Europa. Aldus Holzmann, R. (1999), 'On economic benefits and fiscal requirements of moving from unfunded to funded pensions', in: Buti, M., e.a. (eds.), *The Welfare State in Europe. Challenges and Reforms*. Chapter 6.

<sup>7</sup> Beschrijving van maatregelen in de EU-landen. Thomas, G. (1999), 'Retirement income financing reform', in: Buti, M., e.a. (eds.), *The Welfare State in Europe*, p. 197-225. "Overall, the above estimates demonstrate that the sustainability of the public pay-as-you-go schemes can be ensured through a package of piece-meal reforms. The actual package of the reforms would have to differ from country to country and would depend on the structure of the pension system and the reforms already introduced in the recent past" (Thomas, 1999: 209). Esping-Andersen, G. (2001), *A New Welfare State Architecture for Europe*. Report EU, september.

## 2.1. De veroudering van de bevolking

Maakt de veroudering van de bevolking, in alle landen van de EU, de invoering van de aanvullende pensioenen (met fondsvorming) noodzakelijk, als vervanging van het wettelijk stelsel dan wel als bijkomend hulpmiddel, om de toekomstige lastenverzwaring te ondervangen?

Vooraf dient opgemerkt dat de lastenverzwaring evenzeer veroorzaakt wordt door sociaal-demografische factoren als door louter demografische. Niet zozeer het aantal ouderen dan wel de aard van de pensioenen veroorzaakt de grootste kostenstijgingen. Het pensioenstelsel groeit naar volwassenheid (maturiteit) toe, dit wil zeggen dat voor elke nieuwe jaargang gepensioneerden de pensioenen minder berekend worden op basis van (vrij lage) fictieve forfaitaire bezoldigingen, maar meer op basis van (hogere) werkelijke bezoldigingen. Bovendien worden de pensioenbedragen aangepast, niet alleen aan de prijzen maar ook aan de algemene welvaartsstijging. Door de verhoogde vrouwelijke tewerkstelling, wat ook meer voltooide beroepsloopbanen insluit, neemt het aantal pensioenen aan het bedrag van alleenstaanden de laatste jaren sterk toe. Tenslotte wordt het aantal pensioengerechtigden vergroot door de feitelijke (onder meer brugpensioen) of wettelijke verlaging van de pensioenleeftijd. Een deel van de verhoging van de pensioenlasten werd niet ingegeven door het sociaal beleid gericht op betere inkomensbescherming, maar door het werkgelegenheidsbeleid gericht op de afvoer van ouderen uit het arbeidsproces.

Wat betekent dit nu voor de verhouding tussen wettelijke en aanvullende pensioenen?

De lastenverzwaring door veroudering zal hoe dan ook een groter beslag leggen op het (weliswaar groeiend) nationaal product. De vergrijzing (en de verzilvering, het toenemend aantal tachtigers) zal in elk geval moeten betaald worden. Wettelijk of aanvullend pensioen, financiering uit repartitie of kapitalisatie, dit zijn modaliteiten die geen invloed hebben op de totale omvang van de lasten, wel op de verdeling van lasten en voordelen. Inderdaad, fondsvorming en aanvullende pensioenen bevatten minder elementen van solidariteit, sluiten meer aan bij de loonhiërarchie en het marktgebeuren.

Zijn de wettelijke pensioenen niet meer betaalbaar? Sedert de tachtiger jaren werd herhaaldelijk van het failliet van deze stelsels gesproken. Sedertdien is men tot grotere zakelijkheid teruggekeerd. De berekeningen van het Belgisch Federaal Planbureau en van verscheidene auteurs<sup>8</sup> (overzicht in Deleeck, 2001: 171-175; Festjens, 1999) komen tot het besluit dat het Belgisch wettelijk pensioenregime houdbaar is mits vier voorwaarden. Ten eerste moet de economische groei voldoende hoog zijn (Planbureau: 2,25%); dit is de enige doorslaggevende factor in plus of in min. Enkele jaren hogere groei en bloeiende beurs hebben trouwens het discours over de begrotingstekorten van de overheid en van de sociale

---

<sup>8</sup> Berekeningen van Ph. Liégeois en V. Ginsburgh in: Pestieau, P., e.a. (eds.), *De toekomst van onze pensioenen*. Leuven: Garant, 2000, 179 p.

zekerheid totaal veranderd. Ten tweede, de publieke schuld moet versneld worden afgebouwd ofwel moet een demografische reserve worden opgebouwd in België (het Zilverfonds). Ten derde, de wettelijke en vooral de feitelijke leeftijdsgrens moet verhoogd worden en de vroegtijdige uittreding afgeremd. Daardoor zou de groei ook toenemen. Deze voorwaarde lijkt moeilijk te verwezenlijken, niet alleen door de reactie van de vakbonden, maar door een haast absolute weerstand bij het grootste deel der in loondienst werkende bevolking. Uit de enquête van Schokkaert (in: Pestieau, e.a., 2000: 55-71) kwam 57 jaar als de ideale leeftijd naar voor<sup>9</sup>. Ten vierde, de welvaartsgroei van de pensioenen moet enigszins afgeremd worden. Dit is vanzelfsprekend een reden om aanvullende pensioenen aan te moedigen.

Van hun kant wijzen demografen erop dat tegenover de dreiging uitgaande van de toekomstige wijzigingen van de bevolkingsstructuur voor de financiering van de sociale zekerheid er toekomstige ontwikkelingen staan (toenemende activiteitsgraad vrouwen; mogelijke tewerkstelling (voor een groot aantal werklozen; verdere afname van het aandeel arbeid in de productie) die de gevolgen van de ongunstige demografische evolutie kunnen ondervangen. "De werkelijkheid is complex"<sup>10</sup>.

De bevestiging van de principiële houdbaarheid der wettelijke pensioenen steekt scherp af tegen de alarmistische aankondiging van het komend failliet der wettelijke pensioenstelsels op grond van repartitie. De veroudering is niet het schrikbeeld die sommigen ervan maken. Het probleem als een catastrofescenario voorstellen is onethisch en politiek onjuist. De eenzijdige oplossing voorgesteld door de Wereldbank *Averting the Old Age Crisis* (1994) is onhoudbaar en institutioneel onuitvoerbaar gebleken (Esping-Andersen, 2001: 200). De stelling van "The European Round Table of Industrialists" (*European Pensions. An Appeal for Reform. Pension Schemes that Europe Can Really Afford*, 2000) lijkt alarmistisch. Bovendien schuilt er een verborgen agenda achter zulke ontledingen waarbij de terugkeer naar privé-sparen, het bevorderen van de privé-markt voor pensioenen en de betekenis van fondsvorming voor de financiële markten, dit alles binnen een liberaal georiënteerde Europese eenheidsmarkt, geen recht doet aan het eminent sociaal doel van het pensioenwezen in de Europese landen, namelijk verzekerde welvaart voor *alle* gepensioneerden.

De demografische evolutie biedt dus geen uitsluitend argument voor de veralgemening der aanvullende pensioenen ter vervanging of vermindering van het wettelijk stelsel, wel een argument om uit voorzichtigheid een alternatieve financieringswijze in te schakelen en om de wettelijke pensioeninkomens aan te vullen en door grotere differentiatie (terug) dichterbij de markt-economische inkomensverdeling te brengen.

---

<sup>9</sup> Het recent Nederlands onderzoek *Bevordering arbeidsparticipatie ouderen*, Elsevier, 2001 komt tot het besluit dat omzetten van vervroegde uittredingsregelingen in flexibele vormen van pensionering er toe kan leiden dat ouderen langer doorwerken.

<sup>10</sup> Lambrechts, M. (2000), 'Een analyse van het VN rapport over vervangingsimmigratie. Met een evaluatie voor België', *Bevolking en gezin*, 3, p. 99-105.



## 2.2. Economische en financiële argumenten

Is kapitalisatie (fondsvorming) economisch beter dan repartitie (omslagstelsel); is vrijheid beter dan verplichting<sup>11</sup>?

In het kapitalisatiestelsel betaalt ieder voor zijn eigen pensioen. Men ontvangt later de uitgestelde opbrengst van de eigen inspanning, maar deze wordt uitgehold door de inflatie en houdt niet altijd gelijke tred met de algemene welvaartstoename (aangeduid door de stijging van het BBP of door de aangroei van de verdiensten van de actieven). In het repartitiestelsel (waarop het Belgisch pensioenstelsel voor werknemers steunt sedert 1955-1957) betalen de actieven bijdragen waarmee onmiddellijk de pensioenen van de niet-actieven gefinancierd worden. Zo'n stelsel laat toe de pensioenen voortdurend te verhogen in gelijke mate met de algemene welvaartsstijging; althans onder voorwaarde dat de verhouding tussen het aantal bijdragebetalende actieven en het aantal gepensioneerden (of juister: het totaal volume van de te betalen pensioenen) nagenoeg stabiel blijft. Precies deze verhouding is de laatste jaren voortdurend verslechterd ten nadele van de bijdragebetalenden, zowel door de relatieve toename van het aantal gepensioneerden als door de verhoging van het peil van de pensioenen.

Deze financieringstechnieken hebben beiden hun eigen voordelen en nadelen; de eerste sluit aan bij de privé-verzekeringen en het zakenleven, de tweede bij de sociale verzekering. Inderdaad, in de sociale politiek van de naoorlogse welvaartsstaat wordt resoluut het omslagstelsel (repartitie) gebruikt voor de financiering niet alleen van de pensioenen maar evenzeer, wat men vaak vergeet, van gezondheidszorg en werkloosheid. Het sterk punt is dat men de niet-actieven onmiddellijk kan laten delen in de (door productiviteitsstijging toenemende) vruchten van de arbeid. Het zwak punt is dat bij de thans verscherpte veroudering van de bevolking minder schouders zwaardere lasten te dragen krijgen. Door de intergenerationele solidariteit die ingebakken zit in het repartitiestelsel wordt tevens aan een volgende generatie een last opgelegd, nl. om op haar beurt hetzelfde te doen; men noemt dit het generatiecontract. In zekere zin (niet volledig) lijkt een pensioenwetgeving op de staatsschuld: zij legt verbintenissen op aan de volgende generatie. Maar de afbetaling van deze schuld (juister: verbintenis) geschiedt, zoals in het verleden, vanuit de (toekomstige) opbrengst van de arbeid.

De keuze tussen kapitalisatie en repartitie is een controversiële en vaak emotioneel geladen kwestie. Theoretisch worden de voor- en nadelen van beide financieringswijzen geformuleerd in de zogenaamde voorwaarde van Aaron die stelt dat, bij gelijke premies, het omslagstelsel de hoogste pensioenuitkeringen mogelijk maakt mits de som van de procentuele inkomensgroei ( $y$ ) en de procentuele bevolkingsgroei ( $a$ ) groter is dan het percentage van de reële rente ( $r$ ). In het kapitalisatiestelsel behaalt de premiebetaler een rendement op zijn

---

<sup>11</sup> Zie Wetenschappelijke Raad Regeringsbeleid (1999), *Generatie-bewust beleid*. Den Haag, p. 94-112; Pacolet, J., Baeten, R. (2000), *Pensioenen en pensioenfondsen: complementair of concurrentieel?* Leuven, HIVA, p. 133-155; Thomas, G., vermeld, p. 209-214.

belegde premies dat gelijk is aan de reële rente ( $r$ ). Bij het omslagstelsel behaalt hij een fictieve of impliciete rente (toekomstig pensioen) die kan toenemen bij reële stijging van het nationaal inkomen ( $y$ ) en bij een groei van het aantal premiebetalenden ( $a$ ). Of het omslag- of het kapitalisatiestelsel de voorkeur verdient, hangt dus af van de vraag of  $(y + a)$  groter of kleiner is dan de reële rente ( $r$ ). In het verleden is de reële rente ( $r$ ) lager geweest dan de som van reële inkomens- en bevolkingsgroei, zodat de voorkeur terecht is uitgegaan naar het omslagstelsel. Voor de toekomst hangt, gegeven de lage of zelfs negatieve bevolkingstoename, alles af van de verhouding tussen de reële inkomensgroei en de reële rente. De vergelijking is enkel geldig onder beschouwing van een volledige periode (40 of 45 jaren).

Fondsvorming laat via de markt een betere allocatie toe van de gecumuleerde kapitalen. Zij wordt aanbevolen omdat ze uitdrukkelijker een band laat zien tussen (de hoogte van) de bijdragen en de uitgekeerde pensioenen. Het institutioneel sparen via pensioenfondsen verhoogt evenwel het totaal spaarvolume niet; zo heeft België met weinig pensioenfondsen hoge macro-economische spaarquoten. Een bijzonder actueel argument ten gunste van de financiering van een tweede pijler door kapitalisatie is dat zij een meer gedifferentieerde lastenverdeling tussen bedrijven toelaat, in tegenstelling tot de wettelijke sociale bijdrage, die een uniforme loonkostverhoging is. Anderzijds laat het bestaan van een wettelijk stelsel toe risico's te nemen in de aanvullende pensioenen, wat omgekeerd niet het geval is. Ook zijn de opbrengsten van kapitalisatie wankel (wat door de recente beursgeschiedenis nogmaals aangetoond werd) zodat zij (ook) geen vaste pensioenwaarborg biedt. Terecht voorziet het voorontwerp van de Europese richtlijn bepalingen omtrent beheer, zekerheid en financierbaarheid der pensioenfondsen. De schade van de inflatie en de beleggingsrisico's kunnen naargelang de structuur van het fonds (*defined benefit* of *defined contribution*) ten laste vallen van de werkgevers of van de werknemers.

De kernvraag blijft: is de reële opbrengst van gekapitaliseerde bijdragen groter dan de impliciete opbrengst van een repartitiestelsel? Theoretisch kan men de superioriteit van de fondsvorming aantonen, maar empirisch kan men deze stelling niet bewijzen (Hemming, *ISSR*, 1999, nr. 2).

Wetenschappelijke observatie toont aan dat in de zeer lange periode de reële rente hoger zou liggen dan de economische groei (gemeten aan de hand van de evolutie van de waarde van aandelen en reële loonstijging 1967-1990, 1918-1984<sup>12</sup> en 1956-1996)<sup>13</sup>, maar dat in kortere periodes de inflatie het rendement van de aandelen overtroffen heeft<sup>14</sup>.

Als besluit kan gelden dat repartitie en kapitalisatie elk op hun eigen verdiensten en nadelen moeten beoordeeld worden, daarbij rekening houdend met de omstandigheden alsmede met het verschil tussen de duur van de beschouwde periode. In het verleden (na WO-II) kon met

---

<sup>12</sup> G. Thomas, p. 212.

<sup>13</sup> *Generatiebewust beleid*, p. 107.

<sup>14</sup> Pensioenfondsen met kapitalisatie blijven kwetsbaar. Pensioenfondsen (die samen ongeveer € 10 mrd. beheren) boekten tussen 1990 en 1999 een gemiddelde jaarlijkse opbrengst van 10,3%, in 2000 nul, en in 2001 min 6 à 7%.

repartitie ongehinderd sociale vooruitgang bewerkt worden in een klimaat van voortdurende economische groei en toename van de actieve bevolking (zie de voorwaarden van Aaron). Van in de zeventiger jaren vermindert de economische groei, verouderd de bevolking en levert de beurs aanzienlijke meerwaarden op. Kapitalisatie wordt dan aanbevelenswaardig. Althans voor boven-wettelijke pensioenregelingen, ook omdat deze met een grotere evenredigheid tussen bijdrage en uitkering directer aansluiten bij het marktgebeuren. Maar er zijn geen voldoende redenen (noch theoretisch noch empirisch) om kapitalisatie als de uitsluitend orthodoxe en waarborgbiedende financieringswijze voor te stellen.

### **2.3. Politieke en ideologische argumenten**

Sluit de voorkeur voor de eerste en de tweede pijler een politieke keuze in? De belangstelling voor de tweede pijler is sterk gegroeid met het overwicht van de neo-liberale gedachten en met de praktijken van de Europese arbeidsmarkt in de jaren tachtig en negentig. Meer vrijheid voor het bedrijfsleven, meer ruimte voor de werking van de kapitaalmarkt, minder sympathie voor herverdeling, beheersing van de overheidsbegroting en bewustzijn van het gevaar van politiek opbod en ontsporing. De last van de veroudering blijft evenwel globaal bestaan uit publieke plus bovenwettelijke pensioenen en blijft dus macro-economisch gelijk, los van de financieringswijze. Derhalve rijst de vraag of deze politieke keuze, zoals de bezorgdheid voor de vergrijzing, niet een verborgen agenda insluit, en veeleer ingegeven is door de bevordering van de financiële markten dan door de toekomst der pensioenen<sup>15</sup>.

### **2.4. Stellingen binnen de EU**

Men kan binnen de administratie van de Commissie van de EU twee strekkingen onderscheiden<sup>16</sup>. De vrij harde economische en financiële benadering, vooral verwoord in het tussentijds verslag van het Comité voor economische Politiek aan de Economische en Financiële Raad (Ecofin) beschouwt de pensioenen als een probleem van kosten en van dreigend risico voor overheidsfinanciën. Deze strekking houdt een krachtig pleidooi voor de ontwikkeling van de tweede en de derde pijler. Zij put haar kracht uit een pessimistisch economisch en demografisch toekomstscenario. Deze prognose biedt evenwel een zwakke basis, precies omdat kleine koersveranderingen grote toekomstige verschillen veroorzaken. Andere publicaties, zoals de reeds vernoemde van de Europese Ronde Tafel der Industriëlen, of van de Stichting de Benedetti, gaan in dezelfde richting en doen nogal dogmatisch aan.

---

<sup>15</sup> Door sommigen wordt de uitdrukking "verborgen agenda" in perfect tegenovergestelde zin gebruikt. De verdere uitbouw van de aanvullende verzekering kan de regeringen toelaten, zonder sociale gewetensdruk, het wettelijk pensioen af te bouwen en hen aldus verlossen van de last der veroudering. Bij veralgemening zou de tweede pijler nagenoeg samensmelten met de eerste pijler.

<sup>16</sup> Math, A., Pochet, Ph. (2001), 'De pensioenen in debatten, hoofdrolspelers en methoden', *Belgisch Tijdschrift voor sociale Zekerheid / Revue Belge de sécurité sociale*, 2: 351-370.

De andere, meer verbale strekking beschouwt de pensioenen als een primair sociale opgave. Zij stelt dat door de sedert 1990 doorgevoerde hervormingen, met gunstige weerslag op de begroting, er voldoende ruimte is ontstaan om de gevolgen van de veroudering te ondervangen.

Op dit ogenblik (blijkbaar kan veel op korte tijd veranderen ... en omgekeerd) is men zich algemeen bewust van het probleem der veroudering, maar wordt tevens niet in termen van rampenscenario's gedacht.

De Europese Raad van 3-4 december 2001 bereikte een akkoord over de pensioenen, "een sociale problematiek met financiële constraintes en niet omgekeerd" over een gemeenschappelijke aanpak van de pensioenproblematiek. In zeer algemene bewoordingen werden kwaliteit, betaalbaarheid en modernisering als gemeenschappelijk doel gesteld, met recht op inkomen voor alle ouderen, met toegang voor allen tot publieke of private pensioenregelingen, en met doelmatigheidsvereisten voor zowel publieke als private stelsels. Tevens werden afspraken gemaakt over een gemeenschappelijke methode, nl. de "open coördinatie", d.w.z. een periodische rapportering om uit te maken wat de lidstaten deden om de doelstellingen te bereiken. Hierdoor wordt de strenge economische benadering niet aangehouden, en de prioriteit van de sociale doelstellingen bevestigd.

De Europese Commissie werkt aan een richtlijn betreffende de aanvullende pensioenen, omvattend: de bescherming van de rechten van de werknemer; belegging der activa; overdraagbaarheid wanneer de werknemers naar een ander land verhuizen; inschrijving der pensioenfondsen in het vrije-marktverkeer der diensten.

Tenslotte mag men niet uit het oog verliezen dat vooralsnog de nationale instellingen, elk met hun eigen cultuur en actoren, het beleid inzake sociale bescherming bepalen.

Naast enkele omvangrijke sectorale pensioenfondsen (met repartitie) die waren opgericht bij CAO, m.n. in de metaal en bouwnijverheid<sup>17</sup>, werd in België einde 2001 een wetsontwerp neergelegd betreffende de aanvullende pensioenen. Voorgesteld wordt de sectorale pensioenen te veralgemenen, op te richten bij collectieve arbeidsovereenkomst; gefinancierd met een bijdrage die buiten de norm der loonsverhoging valt; met elementen van solidariteit (afwezigheid van loonbetaling wegens ziekte, e.d.); met bescherming van de rechten der betrokkenen; met gelijke regels voor alle aanvullende pensioenen (o.a. niet meer in de bestaande Fondsen voor Bestaanszekerheid, geen repartitie); met uitkering bij voorkeur in rente; met mogelijkheden van opting out en van opting up, bijvoorbeeld boven het minimum van 1% van het loon; met gewaarborgd rendement (3,75%). Hiermede wordt de weg van de quasi-verplichte aanvullende pensioenen ingeslagen.

---

<sup>17</sup> Over de stand der ontwikkeling, zie Stevens, Y., Van Buggenhout, B. (2000), *Sectorpensioenen*. Onderzoeksgroep KULeuven, Die Keure, 278 p.

### 3. Evaluatie der pensioenvoorzieningen

Wat leert de doelmatigheidsanalyse van de pensioenen? De globale doelmatigheid van het wettelijk pensioenstelsel, en de evolutie hiervan, kan gemeten worden aan de hand van de mate waarin dit pensioen het vroegere looninkomen vervangt (vervangingsratio); de neerwaartse of verticale doelmatigheid kan gemeten aan de hand van de minimumpensioenbedragen. Voor deze laatste kan men berekenen in welke mate ze de evolutie volgen, enerzijds van de prijzen (koopkrachtvastheid), anderzijds van de gemiddelde welvaart (bv. aan de hand van de evolutie der gemiddelde lonen) (welvaartsvastheid); tenslotte kan men berekenen in welke mate zij hoger of lager liggen dan een minimum inkomen – of armoedenorm. Deze doelmatigheidsberekeningen geschieden aan de hand van de officiële barema's. Daarnaast kan men aan de hand van gezinsbudgetenquêtes op een representatief staal uitmaken hoeveel gepensioneerden in feite moeten rondkomen met een inkomen beneden een armoedegrens. Voor België wordt dit periodisch gedaan door het Centrum voor Sociaal Beleid van de Universiteit Antwerpen.

1. Aan de hoge of gemiddelde zijde van de pensioenen stelt men een voortdurende daling van de vervangingsratio vast. Het gemiddeld pensioen bedroeg in 1980 40% van het gemiddeld loon, in 2000 32,5% (Planbureau). Dit vormt vanzelfsprekend een pleidooi voor aanvullende pensioenen.
2. Wat de minimumpensioenen van werknemers betreft: sedert 1970 (index = 100) is de koopkracht voortdurend toegenomen, tot 177 in 2001. Ze zijn evenwel achtergebleven op de algemene welvaartsevolutie<sup>18</sup>.

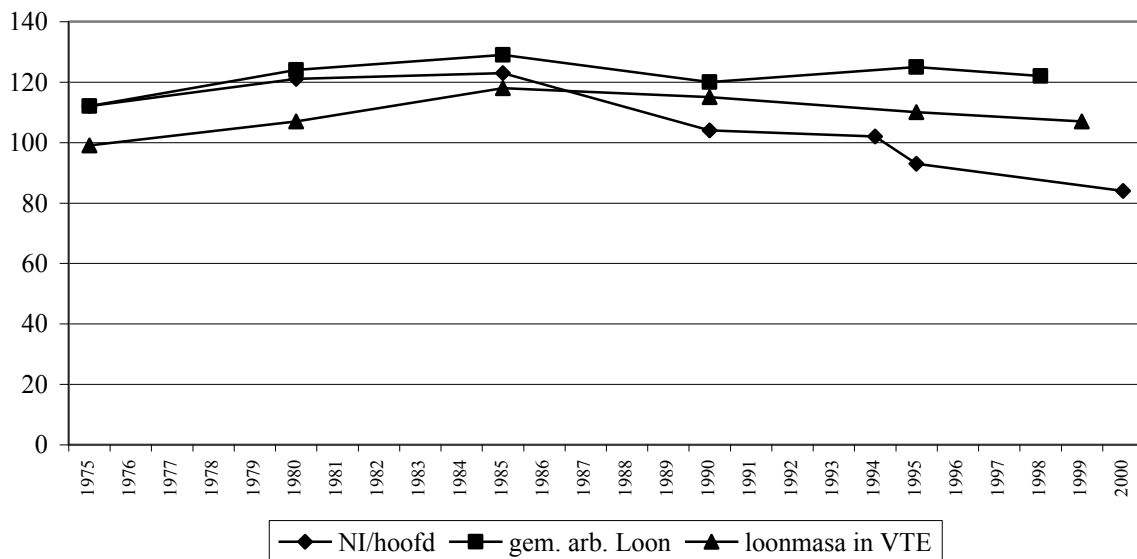
**Tabel 2. Evolutie van de minimumuitkeringen (gezinshoofd) in de werknemersregeling t.a.v. enkele welvaartsindicatoren, België, 1975-2000 (1970=100).**

	1975	1980	1985	1990	1994	1995	1998	1999	2000
NI/hoofd	112	121	123	104	102	93			84
Netto beschikbaar inkomen per hoofd	113	118	119	101	98	118			111
Gemiddeld loon industrie	112	124	129	120		125	122		
Loonmassa	99	107	118	115		110		107	

Bron: Centrum voor Sociaal Beleid.

<sup>18</sup> Cantillon, B., De Maesschalck, V., Van Dam, R. (2001), *Welvaartsvastheid en adequaatheid van de sociale minima 1970-2001*, Berichten / UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, november, 76 p.

**Grafiek 1. Evolutie van de minimumpensioenen (gezin) in de werknemersregeling t.a.v. enkele welvaartsindicatoren, België, 1975-2000 (1970=100).**



Noot: Definitie van NI/hoofd is tussen 1994 en 1995 gewijzigd.

Bron: Centrum voor Sociaal Beleid.

De bedragen van de minimumpensioenen stegen meer dan de gemiddelde welvaart van 1970 tot 1985, minder daarna.

Zowel de afnemende gemiddelde vervangingsratio van de wettelijke pensioenen als het achterblijven van de minima t.a.v. het gemiddeld welvaartspeil, met name sedert 1980, wijzen op een verzwakking van de positie der wettelijke pensioenen. Deze evolutie was het gevolg van de niet-aanpassing van de loongrens gehanteerd voor de berekening van de bijdrage en van het pensioenbedrag, alsmede van het uitblijven van een welvaartsaanpassing. Deze beide niet-aanpassingen hoorden thuis in het beleid gericht op de afremming van de (toekomstige) pensioenlasten; dezelfde situatie deed zich voor in verscheidene landen van de EU.

In de jaren tachtig en negentig werd aldus niet het bestaan dan wel het peil van het wettelijk pensioen in België in feite bedreigd, met als uiterste consequentie een mogelijke evolutie tot een voor iedereen gelijk minimumpensioen. In dezelfde periode nam de aandacht besteed aan de aanvullende pensioenen toe.

**Tabel 3. Arme huishoudens (EU-norm) volgens de activiteit, de leeftijd van het gezinshoofd en het gezinstype.**

	<i>% arme huishoudens in categorie</i>	<i>% van totale bevolking in categorie</i>	<i>% van alle arme huishoudens in categorie</i>
Alle huishoudens	7,7	100	100
Huishouden met pensioen	10,8	35	50
Huishouden met uitsluitend pensioen	13,3	23	39
Gezinshoofd 65-74 jaar	12,7	15	25
Gezinshoofd 75 jaar of ouder	12,9	12	20
Alleenstaande bejaarde	11,4	16	23
Koppel bejaarden	13,7	12	21

Noot: EU-norm = 50% van het gemiddelde equivalent beschikbaar inkomen per huishouden (1997: 35.400 BEF of 877,54 EUR/maand gezin; 23.600 BEF of 585,03 EUR/maand alleenstaanden).

Bron: Cantillon, e.a. (1999), 'Sociale Indicatoren 1976-1997', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*.

3. Bovendien blijkt het wettelijk pensioen ontoereikend voor een minderheid van de ouderen. Volgens de enquêtes van het Centrum voor Sociaal Beleid (Universiteit Antwerpen) is er meer armoede bij de ouderen dan bij de actieve bevolking; in 1997 is 12,9% van de ouderen arm, tegenover 7,7% van de totale bevolking en 1% van de tewerkgestelde actieve bevolking; de arme bejaarden maken 43% uit van de armen van België<sup>19</sup>. Die armoede treft vooral hoogbejaarden, en koppels meer dan alleenstaanden. En die armoede duurt langer: levenslang...

Deze situatieschets op grond van de CSB-enquête wordt bevestigd door de officiële armoedestatistiek: er zijn ongeveer 91.700 ontvangers van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden in België (2000) van wie de helft 75 plussers en drie vierde vrouwen met een uitkering (na onderzoek van de bestaansmiddelen) van 28.911 BEF of 716,68 EUR (koppel) of 21.684 BEF of 537,53 EUR (alleenstaande) per maand, in de plaats van of ter aanvulling van een onvolledig pensioen. Daarnaast moet evenwel gezegd worden dat België dankzij de voortreffelijkheid van zijn sociale zekerheid, het laagste aantal armen heeft van alle landen van de Europese Unie; dit geldt in het algemeen en (na Nederland en Denemarken) ook voor de ouderen. Wat de vermogenstoestand betreft, drie vierde van de ouderen bezit een eigen woning, en dat stemt overeen met het cijfer van de actieve bevolking. Niet-eigenaars verkeren soms in een tragische positie, vanwege de hoge huurprijzen. Hun armoederisico ligt tweemaal zo hoog<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Het CSB gebruikt de zogenaamde EU-armoedelijjn: arm is het huishouden waarvan het inkomen lager ligt dan 50% van het gemiddelde beschikbaar inkomen van een bepaald land. Voor België betekent dat: arm is een koppel dat in 1997 over minder dan 35.400 BEF of 877,54 EUR, of een alleenstaande die over minder dan 23.600 BEF of 585,03 EUR per maand beschikt. Bovendien is het aantal dat er nauwelijks boven deze armoedegrens uitstijgt groot. De meerderheid van de bejaarden zit nog steeds in de laagste inkomenscategorieën.

<sup>20</sup> Zie Van Dam, R., Geurts, V. (2000), *De bewoners van gesubsidieerde en niet gesubsidieerde woningen in Vlaanderen: profiel, woningkwaliteit en betaalbaarheid*, Berichten/UFSIA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, juni.

Uit internationale vergelijking blijkt dat landen (zoals Nederland, Zweden, Denemarken) met een basispensioen voor iedereen (volksverzekering genoemd in Nederland) de meest gunstige resultaten halen m.b.t. armoedepreventie bij ouderen. Landen met een zwak wettelijk pensioen en een belangrijke plaats voor de aanvullende pensioenen (met name het VK) kennen een groot aantal arme ouderen.

Uit deze doelmatigheidsanalyse volgt een tweevoudig besluit.

Ten eerste, het wettelijk pensioen, dus de eerste pijler, blijft de sterkste waarborg voor het grootste aantal gepensioneerden. Het verdient derhalve prioritaire aandacht omdat het inkomensvervangend peil ervan nog vaak ontoereikend is; met name mag dit peil niet laag gehouden of neerwaarts gedrukt worden ten gunste van een verdere ontwikkeling van de tweede pijler.

Ten tweede lijkt een structuur met in de eerste pijler een basispensioen voor iedereen op hoog peil de beste waarborg voor armoedepreventie bij ouderen<sup>21</sup>.

**Tabel 4. Aantal arme ouderen in enkele Europese landen.**

	<i>Armoede-%</i>			<i>Armoede-%</i>	
	<i>Alle personen</i>	<i>65+</i>		<i>Alle personen</i>	<i>65+</i>
België '85	5,8	11,3	Nederland '83	9,3	6,4
België '88	6,2	10,6	Nederland '87	8,3	2,7
België '92	5,5	10,6	Nederland '91	7,7	7,2
Denemarken '87	8,9	5,9	Noorwegen '79	4,8	6,7
Denemarken '92	5,5	6,3	Noorwegen '86	6,4	16,4
			Noorwegen '91	5,3	9,5
Frankrijk '79	13,2	16,0	Zweden '75	5,2	8,6
Frankrijk '84	11,9	7,3	Zweden '81	4,6	0,9
Frankrijk '84/'85	12,4	24,8(1)	Zweden '87	6,3	4,3
Frankrijk '89	14,7	24,3(1)	Zweden '92	6,0	4,9
			G.-Brittannië '73	9,7	29,6
Duitsland '78	8,2	20,9	G.-Brittannië '78	6,8	10,6
Duitsland '83	8,0	18,8	G.-Brittannië '82	7,8	8,7
			G.-Brittannië '85	10,7	12,7
Duitsland '88	10,6	19,4(1)	G.-Brittannië '88	18,3	31,2
			G.-Brittannië '91	24,0	37,0

Noot: Armoedegrens: 50% gemiddeld beschikbaar inkomen; equivalentieschalen 1.0, 0.5 en 0.3 voor kinderen.

Bron: Van den Bosch (1995) op basis van LIS; De Vos en Zaidi (1993); Goodman en Webb (1994).

<sup>21</sup> Deleecq, H. (1996), 'Sociale zekerheid en armoede', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 3: 469-477; Delhousse, B., Perelman, S., Pestieau, P. (1993), 'The distributive effects of shifting from public to private provision of retirement income', in : Berghman, J., Cantillon, B. (eds.), *The European Face of Social Security*.



#### **4. Samenvatting en besluit**

1. Internationale vergelijkingen zijn vaak misleidend, omdat onder de benaming "tweede pijler" verschillende aanvullende regelingen worden ondergebracht, nl. zowel die welke verplicht of quasi verplicht en daardoor algemeen zijn (VK, Nederland, Denemarken, Frankrijk), als ook vrijwillige en aldus selectief gespreide en in minder ontwikkelde voorzieningen (België, Duitsland, Spanje, Italië).
2. Het wettelijk pensioen is de beste waarborg voor het grootste aantal gepensioneerden. Prioritair zouden een groot aantal te lage pensioenbedragen moeten verhoogd worden om de armoede bij ouderen weg te werken.
3. De veroudering van de bevolking mag niet als een schrikbeeld voorgesteld worden; onder bepaalde voorwaarden blijft de financiering van de wettelijke pensioenen houdbaar.
4. De expansie van de aanvullende pensioenen mag geen neerwaartse druk op de wettelijke pensioenen uitoefenen.
5. Besparingsmaatregelen hebben de jongste jaren de afstand tussen het verdiende loon en het wettelijk pensioenbedrag (vervangingsratio) stelselmatig vergroot. Aanvullende pensioenen kunnen dit verschil ondervangen mits deze niet voorbehouden blijven aan een beperkt aantal hoger gesitueerden maar veralgemeend worden tot alle werknemers.
6. Ideaal ware een universeel wettelijk basispensioen voor iedereen, op behoorlijk hoog peil, met repartitie, en algemeen aanvullende pensioenen, per bedrijfstak of per onderneming, met kapitalisatie, verplichtend uitgevoerd bij collectieve arbeidsovereenkomsten. Dit laat toe alle werknemers hierbij te betrekken en tevens de mogelijkheden en grenzen van bedrijfstakken of ondernemingen te erkennen.
7. Kapitalisatie en repartitie hebben elk hun eigen verdiensten. Kapitalisatie is evenwel niet de uitsluitende waarborgbiedende financieringstechniek; ook aanvullende pensioenfondsen moeten op hun financierbaarheid letten.
8. Gewaarschuwd moet worden voor het eenzijdig benaderen van pensioenproblematiek uit een economisch en financieel standpunt, in het raam van de (eengemaakte) vrije markt en met voorkeur voor privatisatie en kapitalisatie. Men kan gewagen van een "verborgen agenda" wanneer de bevolkingsveroudering aangegrepen wordt om voorstellen te formuleren die in feite veeleer de werking van de financiële markt en het rendement van de kapitalen dan de veiligstelling van de pensioenen beogen.
9. Macro-sociaal bekeken zijn wettelijke en aanvullende pensioenen duidelijk complementair mits beiden in te ramen in het algemeen pensioenbeleid.