

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Groenboek „Naar adequate, houdbare en zekere Europese pensioenstelsels”

(COM(2010) 365 definitief)

(2011/C 84/08)

Rapporteur: **Petru Sorin DANDEA**

Corapporteur: **Krzysztof PATER**

De Commissie heeft op 9 juli 2010 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

Groenboek naar adequate, houdbare en zekere Europese pensioenstelsels

COM(2010) 365 final.

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 december 2010 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 19 en 20 januari 2011 gehouden 468^e zitting (vergadering van 20 januari) onderstaand advies uitgebracht, dat met 185 stemmen vóór en 9 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Voornaamste aanbevelingen

1.1 In onderhavig **Groenboek naar adequate, houdbare en zekere Europese pensioenstelsels** wordt vastgesteld dat de lidstaten naar eigen goeddunken de grondbeginselen van hun sociale-zekerheidsstelsels bepalen en daarvoor dan ook alle verantwoordelijkheid dragen. De lidstaten zijn dus ook verantwoordelijk voor de opzet en resultaten van die stelsels. Desalniettemin is het EESC ervan overtuigd dat coördinatie in EU-verband kan bijdragen aan de samenhang en ervoor kan zorgen dat de nationale pensioenstelsels stroken met de sociale en werkgelegenheidspijlers van de Europa 2020-strategie, waarbij niet uit het oog mag worden verloren dat het van de werkgelegenheids-situatie afhangt of een pensioenstelsel al dan niet duurzaam is. De stellingname van het EESC vormt één geheel: het gaat niet aan daarvan onderdelen apart te nemen, voor elk wat wils.

1.2 De lidstaten beslissen over de hervorming van hun pensioenstelsels en houden daarbij rekening met hun specifieke nationale omstandigheden en geschiedenis, met als uiteindelijke doel de burgers een toereikend en duurzaam pensioen te garanderen. Geen enkele specifieke soort hervorming mag – direct of indirect – door EU-verordeningen worden bevoorrecht of achtergesteld. Dit terrein moet volgens de adviezen die het EESC in 2000 en 2004 ⁽¹⁾ heeft uitgebracht, aan de sociale partners worden overgelaten. De pensioenstelsels van de lidstaten lopen ver uiteen. Desondanks zijn er volgens het EESC voldoende gemeenschappelijke kenmerken om EU-optreden te rechtvaardigen, gaande van beleidscoördinatie tot regelgeving, zonder dat de bevoegdheden van de EU op het gebied van kapitaalgedekte pensioenregelingen worden overschreden.

1.3 De voorstellen in dit Groenboek moeten opnieuw worden bekeken in het licht van de sociale markteconomie. De crisis is schadelijk voor de groei, de werkgelegenheid én de pensioenen. De EU zou haar ondersteunende opdracht kunnen vervullen door gelijktijdig een gestructureerd beleid voor het herstel van de economie te gaan voeren. Door dat beleid moet op kwaliteit gerichte groei worden gepromoot via doortastende maatregelen voor de arbeidsmarkt, beroepsopleiding, investeringen en innovatie. Zo wordt de groei van behoorlijke banen bevorderd ter stabilisering van de omslagstelsels van de lidstaten. Omslagstelsels hebben een zeer krachtige bufferwerking bij crises. Alvorens van solidaire pensioenregelingen eventueel op gemengde systemen (omslag én kapitaalgedekt) over te stappen, bijvoorbeeld op grond van het argument dat solidaire omslagregelingen de financieringstekorten van de lidstaten zwaar onder druk zetten, mogen de lidstaten niet uit het oog verliezen dat pensioenen die door kapitaaldekking worden opgebouwd, de burgers niet helpen om de crisis te boven te komen. Integendeel, kapitaalgedekte systemen kunnen telkens weer de dupe zijn als er een financiële of beurscrisis uitbreekt.

1.4 Europa vergrijst, omdat de geboortecijfers laag zijn en de gemiddelde levensduur toeneemt. Het EESC stemt ermee in dat de demografische prognoses regelmatig moeten worden geanalyseerd en nagetrokken, zodat de pensioenstelsels adequaat en tijdig aan de veranderende omstandigheden kunnen worden aangepast. Dat neemt niet weg dat behoedzaam moet worden omgegaan met dergelijke extrapolaties, ook als het gaat om de toekomstige overheidsuitgaven voor pensioenen, omdat daarbij mogelijkerwijs wordt uitgegaan van veel parameters die op de lange termijn moeilijk te voorspellen zijn ⁽²⁾. De voorspelling van Eurostat dat de gemiddelde levensduur in de EU de komende veertig jaar met nog eens zeven jaar zal toenemen, komt

⁽¹⁾ PB C 14 van 16 januari 2001, blz. 50 en PB C 157 van 28 juni 2005, blz. 120

⁽²⁾ De voorspellingen die de OESO, Eurostat en zelfs de VN voor 2010 hebben gedaan, zijn niet uitgekomen.

weliswaar van prominente deskundigen, maar is niet zeker. De veronderstelling dat de burgers van de EU een nog langer leven kunnen verwachten, kan immers worden beïnvloed door veranderende leef- en werkomstandigheden. Volgens het EESC gaan de voorstellen in het Groenboek, waarvoor voornamelijk is uitgegaan van demografische ontwikkelingen en prognoses over een periode van vijftig jaar, voorbij aan het feit dat de crisis vooral gevolgen heeft voor de pensioenstelsels vanwege het gebrek aan banen en investeringen, en niet zozeer vanwege de demografische ontwikkeling.

1.5 Het EESC betwijfelt of verhoging van de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd op zich volstaat om de problemen als gevolg van de demografische ontwikkelingen op te lossen. De kans is groter dat die maatregel miljoenen ouderen, en dan vooral vrouwen, tot armoede veroordeelt. Er moet worden gestreefd naar het optrekken van de effectieve pensioenleeftijd tot de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd door maatregelen om te stimuleren dat werknemers langer blijven werken, gekoppeld aan doeltreffende maatregelen voor groei en werkgelegenheid. De participatiegraad van ouderen die om gezondheidsredenen, door een te hoge werklast of na ontslag zijn gestopt met werken en die geen kans zien om nog een opleiding te volgen en weer een baan te vinden, kan alleen blijvend worden verbeterd als er een echt beleid voor „actief ouder worden” wordt gevoerd, dat erop is gericht om ouderen meer deel te laten hebben aan opleiding en levenslang leren. Daar komt nog bij dat andere sociale voorzieningen, zoals arbeidsongeschiktheidsuitkeringen of het minimumloon, meer onder druk kunnen komen te staan ⁽³⁾ als de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd wordt verhoogd – zoals in sommige lidstaten is gebeurd –, waardoor de beoogde verbetering van de overheidsfinanciën uiteindelijk toch weer een illusie blijkt te zijn. Daarom moet verhoging van de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd op vrijwillige basis worden overwogen.

1.6 Een systeem waardoor de pensioengerechtigde leeftijd automatisch aan de verlenging van de verwachte levensduur of de demografische ontwikkeling wordt aangepast, zou gevaarlijk zijn voor de hele samenleving en krijgt dan ook niet de instemming van het EESC. De meeste van deze systemen leiden automatisch tot verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd naarmate de levensverwachting stijgt en andere economische of arbeidsmarktparameters evolueren. Dergelijke ingrijpende besluiten over de leefomstandigheden van burgers moeten, na een breed publiek debat, door volksvertegenwoordigers worden genomen, niet door computers, terwijl ook de sociale partners en andere belangrijke belanghebbenden hierbij moeten worden betrokken. Lidstaten die zo'n systeem invoeren, mogen ook niet uit het oog verliezen dat het burgerlijk verzet tegen hervormingen daardoor weliswaar minder groot wordt, maar dat de financiële steun die werknemers moet worden gegeven, eenvoudigweg kan opschuiven naar andere sociale voorzieningen zolang oudere werknemers geen reële mogelijkheden worden geboden om langer te blijven werken. Dan schiet zo'n systeem, dat domweg wordt ingevoerd om pensioenen toereikend en houdbaar te maken, zijn doel voorbij.

⁽³⁾ Dit verschijnsel heeft zich de afgelopen tien jaar in sommige lidstaten voorgedaan (Eurostat: bevolking en sociale omstandigheden – Statistics in Focus 40/2009).

1.7 De huidige economische crisis heeft gevolgen, voor zowel het omslagstelsel als het kapitaaldekkingssysteem, maar op een verschillende manier. In de jaren negentig zijn enkele lidstaten verplichte pensioenfondsen met kapitaaldekking gaan invoeren. Die maatregel werd toen gezien als een middel om de risico's van de vergrijzing voor de toereikend- en houdbaarheid van de pensioenen te ondervangen. Door de (gevolgen van de) financiële crisis is duidelijk geworden dat verplichte kapitaalgedekte pensioenregelingen blootgesteld zijn aan specifieke financiële risico's. Dat neemt niet weg dat omslagregelingen ook worden aangetast door economische crises en de vergrijzing, omdat de totale loonafdrachten daardoor teruglopen. Inmiddels is wel gebleken dat alle pensioenstelsels, ongeacht de gebruikte financieringsmethode, te lijden kunnen hebben onder economische crises en de vergrijzing, zij het niet op dezelfde wijze. Daarom is een goed beheer van die stelsels geboden om de risico's voor hun houdbaarheid aanzienlijk terug te dringen. Alhoewel de vigerende pensioenstelsels van lidstaat tot lidstaat grote verschillen vertonen, moeten pogingen om de toereikend- en houdbaarheid van deze stelsels te garanderen, gebaseerd zijn op een totaalaanpak. Het EESC is van mening dat verplichte omslagregelingen van doorslaggevend belang moeten blijven voor de waarborging van pensioenen en dus speciale aandacht verdienen. Op die manier kan de in veel EU-lidstaten vastgestelde tendens van afnemende vervangingsratio's worden gekeerd.

1.8 Wil de EU bewerkstelligen dat de overheidsfinanciën in weerwil van een vergrijzende bevolking overeind blijven, dan moet vooral op de volgende gebieden actie worden ondernomen: kwalitatieve en kwantitatieve steun voor werkgelegenheid, verhoging van de productiviteit, vergroting van de economische prestaties, verbetering van de flexizekerheid op de arbeidsmarkt, levenslang leren, immigratie en inburgering van migranten. De Commissie zou moeten voorstellen om toe te werken naar een werkgelegenheidsmodel dat voor iedereen bedoeld is en dat kwaliteitsbanen biedt voor alle leeftijdsgroepen. Daarbij moet in het bijzonder worden gedacht aan maatregelen om jongeren de arbeidsmarkt op te helpen, om „actief ouder worden” te bevorderen en om voorwaarden te scheppen voor scholing en levenslang leren. Wat burgers nu willen, zijn banen en betere arbeidsomstandigheden voor iedereen. Het komt er dus op aan de voorwaarden voor nieuwe banengroei te scheppen.

1.9 Het EESC benadrukt dat een pensioenstelsel vertrouwen moet wekken en toereikend moet zijn. Een en ander impliceert dat wordt gezocht naar nieuwe financiële bronnen die kunnen worden aangeboord om een evenwicht tussen de generaties te garanderen. Alleen als aan die voorwaarden is voldaan, zullen de komende generaties hieraan bijdragen, wat op zijn beurt voorwaarde is voor de houdbaarheid ervan. Pensioenstelsels moeten overzichtelijk zijn en de informatie en statistische gegevens over hun werking en over de rechten van de bij die pensioenstelsels aangesloten burgers, dienen beschikbaar en begrijpelijk te zijn. Onderricht in financiële basiskennis dient als schoolvak te worden ingevoerd.

1.10 Het EESC dringt er bij de lidstaten en de Commissie op aan om voor gendergelijkheid te zorgen. Als de pensioengerechtigde leeftijd voor vrouwen anders is dan die voor mannen, moet die situatie opnieuw worden bekeken. Vrouwen lopen een groter armoederisico op oudere leeftijd door de wisselwerking

tussen de hoogte van de uitkering en demografische factoren, gecombineerd met het feit dat vrouwen eerder met pensioen gaan. Dit komt bovenop het grotere risico op lage pensioenbedragen dat vrouwen toch al lopen, omdat ze over het algemeen minder verdienen dan mannen, langer ouderschapsverlof opnemen en langer werkloos dreigen te blijven. Ook zijn de loopbanen van vrouwen minder stabiel. In dat opzicht is het van belang om lange perioden van uittreding uit de arbeidsmarkt te voorkomen. Zo wordt het voor veel vrouwen gemakkelijker om te gaan werken en aan het werk te blijven als er betere opvangmogelijkheden voor kinderen en ouderen worden gecreëerd. Het EESC vraagt de lidstaten met klem om op al die gebieden daadwerkelijk beleid te voeren.

1.11 Het EESC stelt eens te meer dat pensioenen niet moeten worden beschouwd als „beloning” - de term die in het Groenboek wordt gebezigd - maar als „uitgesteld loon” of „spaargeld”, waarbij het er verder niet toe doet welk systeem is toegepast. Gepensioneerden vormen een erg belangrijke sociaal-economische categorie: zij zijn geen last voor de samenleving, maar vooraanstaande economische spelers, die gemiddeld een kwart van de bevolking uitmaken en bijdragen aan de totale vraag naar goederen en diensten.

1.12 Zelfs in de lidstaten waar de omslagregeling wordt toegepast, mag het niet zo zijn dat aanvullende kapitaalgedekte pensioenregelingen alleen worden afgesloten door werknemers die geld over hebben om te sparen. Als wordt gekozen voor de invoering van verplichte kapitaalgedekte pensioenregelingen, dus als die systemen de gebruikelijke praktijk worden en de omslagregelingen voor een deel opschuiven naar kapitaalgedekte pensioenen, dan zal moeten worden vermeden dat dit tot ongelijkheden leidt en dat het inkomen van toekomstige gepensioneerden in gevaar wordt gebracht.

1.13 De toereikendheid en houdbaarheid van pensioenen moeten worden gezien als een prioriteit, niet alleen vanuit macro-economisch, maar ook vanuit maatschappelijk oogpunt. Dit is een kwestie die voor de economie van levensbelang is. Daarom moeten de bevoegde autoriteiten overwegen om te gaan zoeken naar andere financieringsbronnen voor hun pensioenstelsels of naar andere manieren om deze aan te vullen dan loongerelateerde afdrachten.

1.14 De Commissie zou de lidstaten moeten aanmoedigen om hun pensioenstelsels te hervormen met als doel om de toereikendheid, duurzaamheid en zekerheid van pensioenen te garanderen, en om de sociale partners daarbij te betrekken en veel te laten participeren.

2. Antwoorden op vragen van de Commissie

2.1 *Wat kan de EU doen om de lidstaten hun pensioenstelsels toereikender te helpen maken? Moet in EU-verband worden gezocht naar een betere omschrijving van een toereikend pensioen?*

2.1.1 De Commissie zou vóór alles beginselen moeten vastleggen die als richtsnoer dienen voor wat in de EU onder „toereikendheid” (van pensioenen) moet worden verstaan. Pensioenen moeten materiële zekerheid bieden en een waardig bestaan

mogelijk maken. De EU beschikt al over een groot aantal instrumenten om de lidstaten te helpen, zoals de open coördinatie-methode, het groei- en stabiliteitspact en de strategie van Stockholm ⁽⁴⁾. Krachtens het VWEU kan de EU bovendien op het gebied van de sociale zekerheid en pensioenstelsels verordeningen goedkeuren. Het EESC ziet in dat regulering in EU-verband geen sinecure is, maar de Commissie zou de vigerende regelgeving kunnen toetsen aan de volgende criteria en deze - vooral als sprake is van kapitaaldekking - zonodig kunnen herzien:

- prudentieel toezicht op investeringen voor kapitaalgedekte pensioenregelingen;
- genderaspecten van kapitaalgedekte pensioenregelingen;
- solvabiliteit van kapitaalgedekte pensioenregelingen;
- administratieve kosten van kapitaalgedekte pensioenregelingen;
- waarborgingssystemen voor door particulieren beheerde pensioenregelingen.

2.1.2 Bij die evaluatie moet vooral worden gekeken naar de ontwikkeling van verplichte kapitaalgedekte pensioenregelingen die onder beheer staan van particulieren en een individuele keuze garanderen. Die variant is aan het eind van de jaren negentig door sommige lidstaten ingevoerd. Voor de vigerende EU-verordening is uitgegaan van de ervaringen in lidstaten waar dergelijke opties niet in de pensioenstelsels zijn opgenomen. Daarom moet de Commissie met name kijken naar de volgende aspecten van verplichte kapitaalgedekte pensioenregelingen:

- de vraag hoe wordt omgegaan met de activa van deze pensioenfondsen vanuit het oogpunt van de overheidsfinanciën;
- de benadering van wisselkoersrisico's;
- de vraag hoe behoorlijk toezicht kan worden uitgeoefend om te waarborgen dat dergelijke systemen, waarvoor tot op zekere hoogte van staatswege garanties worden geboden, veilig genoeg zijn.

Bij hervorming moet volgens het EESC behoedzaam te werk worden gegaan: de overdracht van een deel van de premies voor omslagregelingen naar kapitaalgedekte pensioenregelingen, mag niet leiden tot verdere afzwakking van de omslagregelingen, zodat wordt gewaarborgd dat toekomstige gepensioneerden hier werkelijk voordeel van hebben. Doordat doeltreffende regelgeving ontbreekt, wordt het financiële risico groter, vooral in tijden van economische crisis. Als geld van pensioenfondsen wordt belegd, moet rekening worden gehouden met de behoefte aan de toewijzing van activa naar gelang van de levenscyclus.

⁽⁴⁾ Conclusies van de Raad, maart 2001.

2.1.3 Het Comité voor sociale bescherming en zijn subgroep Indicatoren zouden, met steun van het Comité voor economische politiek en van de door dat comité ingestelde werkgroep „Vergrijzing” en onder toepassing van de open coördinatie-methode, verder kunnen werken aan betere instrumenten om de mogelijke gevolgen van de vergrijzing voor de duurzaamheid van de overheidsfinanciën en de toereikendheid van de pensioenen te beoordelen. Als het armoederisico voor de huishoudens van gepensioneerden volgens de algemene methode van Eurostat wordt berekend, wordt onvoldoende recht gedaan aan de mate waarin gepensioneerden aan armoede zijn blootgesteld, omdat hun inkomen en uitgaven nu eenmaal v \acute{e} r uiteenlopen. Er zou een betere methode moeten worden uitgewerkt om in te schatten in hoeverre gepensioneerden aan armoede zijn blootgesteld. Daarmee zou ook de toereikendheid van pensioenen kunnen worden getoetst. Er zouden meer statistische ramingen moeten worden gemaakt om de toereikendheid van pensioenen te toetsen aan het vermogen daarvan om armoede op oudere leeftijd te voorkomen en gepensioneerden een fatsoenlijke levensstandaard te bieden: gepensioneerden moeten kunnen deelnemen aan het publieke, sociale en culturele leven⁽⁵⁾. Dat neemt niet weg dat iedere lidstaat voor zich zelf moet uitmaken wat een toereikend pensioen is.

2.2 *Volstaat de vigerende EU-regelgeving voor pensioenen om te garanderen dat nationale overheden ook op de lange termijn uitkomen met hun geld?*

2.2.1 Het voornaamste doel van de EU-regelgeving op het gebied van pensioenen is om de uitgaven die in de toekomst voor pensioenen worden gedaan, op grond van algemeen aanvaarde regels in de hand te houden. Die werkwijze werkt als prikkel voor beleidsmakers om zich te richten op de uiterste grens tot waar hun prognoses kunnen gaan. Het EESC is van oordeel dat beslist moet worden uitgegaan van het algemene niveau van de verplichtingen van pensioenstelsels. Daarom zou de huidige regelgeving voor pensioenen kunnen worden aangevuld met een toezicht op en verslaggeving over impliciete pensioenverplichtingen, met gebruikmaking van een erkende methode.

2.2.2 Overwogen kan worden om de regels van het groei- en stabiliteitspact te herzien om er zeker van te kunnen zijn dat de resultaten van hervormingen (waaronder de overstap van 100 %-omslagregelingen naar gedeeltelijke kapitaalgedekte systemen) die verandering brengen in de wijze waarop pensioenstelsels worden gefinancierd - met dien verstande dat *expliciete* geldelijke verplichtingen toemenen en *impliciete* geldelijke verplichtingen afnemen - naar behoren worden weergegeven. Wordt dit gedaan, dan zouden dergelijke hervormingen, die worden doorgevoerd om op de lange termijn financiële problemen voor de overheid te voorkomen, niet op de korte termijn worden „afgestraft” door een stijging van de expliciete staatsschuld.

2.2.3 Hervormingen die nu worden gepland op grond van prognoses voor 2060, kunnen evenwel hun doel - zorgen voor toereikende en houdbare pensioenen - voorbijschieten. Het EESC adviseert om verplichte omslagregelingen van geval tot geval met bufferfondsen aan te vullen. Zo kan het risico dat op korte termijn aanpassingen worden doorgevoerd waarvan de meest kwetsbaren de dupe zijn, worden voorkomen.

2.2.4 Hoe dan ook beschouwt het EESC deze vraag van de Commissie als misleidend voor het grote publiek. Het gaat erom te garanderen dat de overheid ook op de lange termijn uit komt met zijn geld. Dit is iets wat de lidstaten zelf moeten regelen en daar is meer voor nodig dan alleen maar naar de pensioenregelingen te kijken.

2.3 *Hoe kan worden bewerkstelligd dat werknemers in de praktijk later met pensioen gaan en welk voordeel kan worden verwacht van de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd? Moeten er in de pensioenstelsels systemen worden ingevoerd waardoor demografische veranderingen automatisch tot aanpassingen leiden, zodat de tijd waarin wordt gewerkt in evenwicht is met de duur van de pensionering? Welke rol kan de EU daarin spelen?*

2.3.1 In 2020 zal de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd in de meeste lidstaten 65 jaar zijn. Volgens Eurostat was de gemiddelde leeftijd waarop EU-werknemers in de praktijk met pensioen gingen, in 2008 61,4 jaar⁽⁶⁾. De participatiegraad van werknemers van 55 tot 64 jaar is echter nog steeds laag (ongeveer 40 %). Er moeten maatregelen worden genomen om banen voor oudere werknemers te creëren, om de attitude van werkgevers tegenover deze leeftijdsgroep te veranderen, maar ook om de attitude van oudere werknemers zelf te veranderen, en om „actief ouder worden” te bevorderen, omdat de invoering van systemen om de pensioengerechtigde leeftijd automatisch aan te passen (wat betekent dat de wettelijk pensioengerechtigde leeftijd omhoog gaat), tot gevolg zou hebben dat miljoenen werknemers moeten terugvallen op andere sociale voorzieningen (werkloosheidsuitkering, arbeidsongeschiktheidsuitkering of een gegarandeerd minimuminkomen), waardoor hun armoederisico pijlsnel omhoog schiet. Volgens het EESC moet werkgelegenheidsbeleid voorrang krijgen in de EU. Hét antwoord op de vergrijzing is bevordering van groei en werkgelegenheid.

2.3.2 Het is van doorslaggevend belang dat er in het kader van de Europa 2020-strategie op EU-niveau maatregelen worden genomen om werknemers kansen op banen te geven. De lidstaten zouden de inzetbaarheid van werknemers moeten verhogen en de voorwaarden moeten scheppen waaronder bedrijven banen kunnen creëren en werknemers desgewenst aan het werk kunnen blijven. Bevorderen dat werknemers langer blijven werken, vergt inspanningen van de overheid en de werkgevers, maar ook van de werknemers zelf. Werkgevers moeten veel steun krijgen om banen te creëren voor oudere werknemers die om gezondheidsredenen, door een te hoge werklast of na ontslag zijn gestopt met werken en die geen kans zien om nog een opleiding te volgen en weer een baan te vinden. Ook zouden ouderen moeten worden aangemoedigd en gestimuleerd om hun inzetbaarheid te vergroten en actief te blijven op de arbeidsmarkt. Het recht op pensionering is een grondrecht: daarom mag automatische verhoging van de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd geen optie zijn. Het EESC stelt vast dat de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd los staat van de duur van de periode waarin pensioenpremies of bijdragen zijn betaald.

(5) Particuliere pensioenstelsels, Europese Commissie, 2009, blz. 5.

(6) Eurostat, MISSOC, Ageing Report, 2010 Tussenverslag over pensioenen van het comité voor economische politiek en het comité voor Sociale bescherming.

2.3.3 De vraag is ook nog of verhoging van de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd ertoe kan leiden dat werknemers écht later met pensioen gaan. Dat is omstreden, zeker als er geen actief arbeidsmarktbeleid wordt gevoerd, er geen maatregelen worden genomen om te zorgen voor behoorlijk functionerend overleg tussen werkgevers en werknemers, en er geen strategieën komen voor actief ouder worden, noch maatregelen om solidariteit een grotere rol te laten spelen in pensioenstelsels. Alleen welbewust beleid om „actief ouder worden” te bevorderen, met inbegrip van maatregelen voor verdere scholing en levenslang leren, kan ertoe leiden dat ouderen (blijven) werken.

2.3.4 Het EESC is ervan overtuigd dat automatische aanpassingsmechanismen niet in de plaats mogen komen van een gewoon politiek besluit. Essentiële beslissingen over de leefomstandigheden van burgers moeten, na een breed publiek debat, door volksvertegenwoordigers worden genomen. Als dergelijke regelingen zouden worden ingevoerd, dan dreigen deze perioden dat langer wordt gewerkt en perioden dat langer pensioen wordt getrokken, ten onrechte met elkaar te combineren. In het verleden betekenden veranderingen in de gemiddelde levensduur dat de periode waarin mensen onderwijs volgden en de periode waarin zij gepensioneerd waren, langer werden, ten koste van de tijd waarin actief een beroep werd uitgeoefend. Verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd moet dan ook gepaard gaan met andere maatregelen waardoor mensen die bijna de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, betere kansen op werk krijgen.

2.4 *Hoe kan de Europa 2020-strategie worden ingezet om werknemers langer te laten werken en ondernemingen daarvan het voordeel te laten genieten en om leeftijdsdiscriminatie op de arbeidsmarkt tegen te gaan?*

2.4.1 Het streven om werknemers langer te laten werken, is relevant voor alle doelstellingen van de Europa 2020-strategie. De sociale partners moeten worden betrokken bij initiatieven om de participatiegraad op te trekken tot 75 % van de beroepsbevolking. Om dat doel voor werknemers van 55 tot 64 jaar te bereiken, is een speciale benadering nodig. Het EESC adviseert de lidstaten om in hun nationale hervormingsprogramma's voor deze doelgroep een streefcijfer vast te stellen na daarover te hebben onderhandeld met de sociale partners.

2.4.2 Het EESC heeft in het verleden de EU en de lidstaten al uitvoerig advies gegeven over beleidsmaatregelen om tot langer werken aan te zetten⁽⁷⁾. Naast permanente beroepsopleiding, een actief arbeidsmarktbeleid, financiële prikkels om langer te blijven werken, ook voor zelfstandige werknemers, en verandering in de attitude tegenover oudere werknemers, moet ook een lans worden gebroken voor de volgende maatregelen om oudere werknemers nieuwe kansen te bieden:

- wijziging van de wetgeving van sommige lidstaten waardoor gepensioneerden of arbeidsongeschikten die willen gaan werken, loon en pensioen/uitkering niet met elkaar mogen combineren;

- invoering van toelagen om werknemers te stimuleren om door te werken na de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd: die dienen aantrekkelijker te zijn dan stoppen met werken vóór de pensioengerechtigde leeftijd;
- invoering van een regeling voor zwaar werk in overleg tussen de nationale overheden en de sociale partners;
- alomvattende advisering van en steun voor werkzoekenden en invoering van regelingen voor de reïntegratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt;
- invoering van maatschappelijk aanvaardbare stimulansen om later met pensioen te gaan en - zonodig - invoering van aantrekkelijke modellen voor een soepele overgang van werk naar pensionering;
- invoering van maatregelen om banen mentaal en lichamelijk minder zwaar te maken, zodat werknemers langer kunnen doorwerken;
- invoering van stimulansen om oudere werknemers tot verbetering van hun vaardigheden aan te sporen;
- invoering van campagnes om oudere werknemers en - vooral kleine en middelgrote - bedrijven beter bekend te maken met innoverend personeelsbeleid en methoden om het werk zodanig te organiseren dat dit gunstig is voor oudere werknemers⁽⁸⁾.

2.4.3 Als beleid wordt gevoerd om werknemers langer aan het werk te houden, mag niet worden voorbijgegaan aan het vraagstuk van jongeren die later dan vroeger het geval was, de arbeidsmarkt betreden. Ervoor zorgen dat de periode waarin wordt gewerkt, langer wordt, betekent ook dat aandacht moet worden geschonken aan de problematiek van de werkloosheid (en met name van langdurig werklozen) en van loopbaanonderbrekingen (vanwege de zorg voor een kind of een afhankelijk familielid of vanwege een tijdelijke handicap).

2.5 *Hoe moet de Richtlijn betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IBPV-richtlijn) worden gewijzigd om grensoverschrijdende bedrijvigheid te vergemakkelijken?*

2.5.1 De Commissie stelt in haar verslag⁽⁹⁾ over enkele kernaspecten van de IBPV-richtlijn dat er voornamelijk geen redenen zijn om die richtlijn aan te passen. Als na een evaluatie van de werking ervan echter blijkt dat de richtlijn moet worden herzien, dan meent het EESC dat de onduidelijkheid over de betekenis van het begrip „risicokapitaalmarkten” moet worden weggenomen, omdat dit in het nadeel kan werken van (werknemers

⁽⁷⁾ PB C 157 van 28 juni 2005, blz. 120.

⁽⁸⁾ EESC-adviezen in PB C 256 van 27 oktober 2007, blz. 93 en in PB C 228 van 22 september 2009, blz. 24.

⁽⁹⁾ COM(2009) 203 final.

die zijn aangesloten bij) pensioenfondsen. De regels voor het toezicht moeten op een aantal punten worden verduidelijkt en het recht voor pensioenfondsen om hun activa in financiële instrumenten met een risico te beleggen, moet drastisch aan banden worden gelegd.

2.5.2 Het EESC neemt kennis van de mogelijkheid van individuele **vrijwillige** particuliere pensioenregelingen die naast de al bestaande pensioenstelsels fungeren. Er zou onderzoek moeten worden gedaan naar de mogelijkheid om voor dergelijke pensioenregelingen Europese garanties ten behoeve van grensoverschrijdende werknemers te bieden. Ook kan onderzoek worden gedaan naar de mogelijkheid om voor **mobiele werknemers** heel Europa bestrijdende individuele pensioenrekeningen in het leven te roepen (naar het voorbeeld van de Amerikaanse *Individual Retirement Accounts* of van IKE, een soortgelijk systeem in Polen), alsmede naar de behoefte daaraan, waarbij ook wordt gekeken naar het toezicht en de controles op een dergelijk systeem en de beginselen voor de werking ervan. De Commissie zou bovendien kunnen overwegen om hiervoor gebruik te maken van de 28e regeling, zoals wordt voorgesteld in het Monti-rapport en wordt bepleit door het EESC ⁽¹⁰⁾.

2.6 *Welke draagwijdte moeten systemen hebben waarmee op EU-niveau mobiliteitsbelemmeringen worden opgeheven?*

Moet de EU zich nogmaals buigen over het vraagstuk van de overdraagbaarheid van pensioenrechten of bieden minimumnormen voor de verwerving en het behoud van pensioenrechten, gekoppeld aan een instantie die alle soorten pensioenrechten traceert, een betere oplossing?

2.6.1 Verordeningen van de EU over de coördinatie van sociale-zekerheidsstelsels zijn uiterst nuttig gebleken voor de bescherming van mobiele werknemers. In die verordeningen wordt uitgegaan van het beginsel van de aangroei van tijdens verzekeringsperioden in andere lidstaten verworven pensioenrechten. Er kan onderzoek worden gedaan naar de toepassing van dit beginsel, aangepast aan alle aanvullende – bedrijfs- en individuele – pensioenregelingen met kapitaaldekking. Volgens het EESC moet worden nagedacht over de optie van grensoverschrijdende aangroei van pensioenrechten in kapitaalgedekte pensioenregelingen.

2.6.2 Het EESC verzoekt de Commissie na te gaan of het mogelijk is om voor de aangroei en het behoud van alle pensioenrechten van mobiele werknemers een basisrechtskader van de EU in het leven te roepen, ook al ziet het in dat die optie maar moeilijk te rijmen valt met de keuzevrijheid van de lidstaten. Een in EU-verband gecoördineerde instantie om die pensioenrechten te traceren, zou nuttig zijn. Europese mobiliteit op de arbeidsmarkt van één land vooronderstelt overigens ook dat pensioenrechten „mobiel” zijn van werkgever naar werkgever. De regelgeving van de EU moet de toenemende verscheidenheid aan pensioenregelingen weerspiegelen. Grensoverschrijdende mobiliteit van werknemers moet worden aangemoedigd doordat – met name fiscale en administratieve - belemmeringen voor de mobiliteit van vrijwillig in kapitaalgedekte pensioenstelsels verworven pensioenrechten worden opgeheven.

2.7 *Is herziening van de vigerende EU-wetgeving nodig om er zeker van te kunnen zijn dat de regelgeving voor en het toezicht op kapitaalgedekte (d.w.z. steunend op een fonds met activa) pensioenregelingen en -producten consistent is?*

Hoe kunnen de lidstaten met behulp van EU-regelgeving of een gedragscode worden geholpen om, als het gaat om risico's, veiligheid en betaalbaarheid, meer evenwicht te brengen in de verhouding tussen werknemers die een pensioen opbouwen en instellingen die pensioenen uitkeren?

2.7.1 De Commissie geeft toe dat de EU-regelgeving voor kapitaalgedekte pensioenregelingen onsamenhangend en ontoereikend is. De Commissie zou volgens het EESC dan ook moeten nagaan of de fasen waarin pensioenrechten worden opgebouwd en waarin pensioenrechten worden uitbetaald, in EU-verband kunnen worden gereguleerd en zo ja, om die mogelijkheid zonodig in overweging te nemen. Daarbij een analyse zou moeten worden gemaakt van het volgende:

- prudentiële aspecten van beleggingen;
- genderaspecten;
- solvabiliteit;
- kosten;
- non-discriminatie bij de toegang tot het systeem (dekking);
- garanties voor onvervreembare pensioenrechten;
- minimale vereisten m.b.t. de informatie die aan de bij het systeem aangesloten werknemers moet worden verstrekt;
- garantiestelsels of systemen voor een minimale opbrengst;
- toezicht.

2.7.2 In veel gevallen liggen de risico's van kapitaalgedekte pensioenregelingen waarvoor een vaste premie moet worden betaald, grotendeels bij de deelnemers eraan. Ook zijn de administratieve kosten van dergelijke regelingen hoog. Volgens het EESC zouden die kapitaalgedekte pensioenregelingen op sommige punten moeten worden geëvalueerd, met de mogelijkheid om deze zonodig in EU-verband te reguleren. Volgens het *Ageing Report 2010* van het comité voor economische politiek zal dit soort pensioenregelingen in sommige lidstaten een belangrijke rol spelen bij het waarborgen van een behoorlijk inkomen voor toekomstige gepensioneerden. Anders gezegd kunnen gemeenschappelijke EU-beginselen de lidstaten helpen om ervoor te zorgen dat dergelijke regelingen, die onder beheer staan van financiële instellingen, goed werken en gepensioneerden zo goed mogelijk dienen. De winsten van de managers van pensioenfondsen moeten in verhouding staan tot de geleverde prestaties en moeten worden gekoppeld aan de winst voor de bij die fondsen aangesloten werknemers. Een gedragscode is nuttig, maar volstaat niet. Ook de systemen voor de uitbetaling van pensioenbedragen uit verplichte pensioenfondsen, vormen een moeilijk vraagstuk dat verder moet worden besproken en geanalyseerd in het kader van de open-coördinatiemethode.

⁽¹⁰⁾ PB C 21 van 21 januari 2011, blz. 26.

2.8 *Hoe moet een regeling voor gelijkwaardige solvabiliteit eruit zien in het geval van pensioenfondsen?*

2.8.1 De Solvency II-richtlijn gaat over algemene en levensverzekeringen en kan dus niet worden toegepast op pensioenproducten. Toch gelooft het EESC dat deze richtlijn een voorbeeldfunctie kan hebben voor een soortgelijk systeem voor pensioenfondsen, waarbij wordt uitgegaan van het specifieke karakter van pensioenproducten en van het onderscheid tussen die producten en verzekeringsproducten.

2.8.2 De solvabiliteit van alle pensioenregelingen, ongeacht hun structuur, kan nog het beste worden verzekerd door algemene nationale systemen voor de solvabiliteit van kapitaalgedekte pensioenregelingen die in EU-verband worden gecoördineerd. Om vergelijkbaar te zijn, moeten dergelijke solvabiliteitsregelingen ten minste het volgende bevatten:

- toezicht op impliciete verplichtingen;
- toezicht op de solvabiliteit en de hoogte van de reserves van verplichte kapitaalgedekte pensioenfondsen;
- toezicht op de mate van financiering en de potentiële risico's van bedrijfspensioenfondsen;
- instelling van een nationale instantie die instaat voor de solvabiliteit van bedrijfspensioenfondsen ⁽¹¹⁾.

2.9 *De EU-wetgeving beschermt tegen het risico dat werkgevers die moeten afdragen aan bedrijfspensioenfondsen, insolvent zijn. Moet die bescherming worden vergroot en zo ja, hoe?*

2.9.1 Bedrijfspensioenfondsen en verplichte kapitaalgedekte pensioenregelingen spelen, daar waar die bestaan, een belangrijke rol bij het waarborgen van behoorlijke pensioenen of zullen dat nog gaan doen. De EU zou de lidstaten ertoe moeten verplichten om regels uit te vaardigen voor de opzet van een systeem van garanties (in de vorm van speciale fondsen) om de pensioenen in de toekomst veilig te stellen.

2.10 *Is het nodig om de vereisten voor minimale informatie-verschaffing over pensioenproducten te moderniseren (bv. qua vergelijkbaarheid, normalisering en duidelijkheid)?*

Moet de EU een gemeenschappelijke aanpak afspreken voor standaardopties waarop wordt teruggevallen als er keuzen over participatie of beleggingen moeten worden gemaakt?

2.10.1 Kapitaalgedekte pensioenproducten zijn complex en de keuze en verantwoordelijkheid worden steeds meer bij de

burgers gelegd. Tegen die achtergrond moet de EU er volgens het EESC op toezien dat de nationale regelgeving zodanig wordt verbeterd dat alle pensioenregelingen daardoor worden bestreken. Het is beslist noodzakelijk dat in EU-verband een op richtsnoeren gebaseerde gemeenschappelijk aanpak t.a.v. beleggingskeuzen en minimale informatie-verplichtingen voor pensioenverstrekkers (met name als het gaat om de risico's voor deelnemers aan pensioenfondsen) wordt overeengekomen.

2.10.2 De Commissie erkent dat het voor het streven naar toereikende pensioenen van belang is dat werknemers hun beslissing dienaangaande met volledige kennis van zaken nemen. Het EESC dringt er dan ook op aan dat de Commissie een EU-initiatief lanceert om Europa's burgers meer financiële kennis over pensioenproducten bij te brengen. Pensioenproducten zijn erg complex: daarom mag de zware verantwoordelijkheid voor de strategische keuzen die moeten worden gemaakt, niet alleen bij de burger zelf worden gelegd. Ook al is dit in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de overheid, toch moeten ook de sociale partners er zoveel mogelijk bij betrokken worden.

2.11 *Moeten de mogelijkheden die de EU heeft om beleid te coördineren, kracht worden bijgezet? Zo ja, welke onderdelen van dit beleidskader moeten dan worden geconsolideerd om de opzet en tenuitvoerlegging van pensioenbeleid te verbeteren door middel van een geïntegreerde benadering? Is de oprichting van een platform voor geïntegreerd toezicht op alle aspecten van pensioenbeleid een stap in de goede richting?*

2.11.1 Het EU-rechtskader voor beleidscoördinatie is momenteel nogal onsamenhangend. Het EESC stemt in met het idee van de Commissie om een gemeenschappelijk platform voor alle aspecten van pensioenregelingen op te richten waarin overheid, sociale partners, maatschappelijke organisaties en pensioenfondsen worden bijeengebracht. Door dit platform moet het mogelijk worden om de situatie in de lidstaten en de levensstandaard van gepensioneerden aan de hand van een keur aan indicatoren te vergelijken.

2.11.2 Voor een gemeenschappelijk platform voor het toezicht op alle aspecten van het pensioenbeleid - met inbegrip van toereikendheid, dekking, armoederisico, financiële stabiliteit, beleggingen, risico en solvabiliteit - is actuele en betrouwbare informatie geboden. Er moet, samen met de sociale partners en andere belanghebbenden, een EU-methode voor het opstellen van statistieken over pensioenen worden uitgewerkt. Dergelijke instrumenten zijn ook nodig voor het toezicht op de impliciete verplichtingen van op nationaal niveau actieve pensioenfondsen.

Brussel, 20 januari 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ Naar het voorbeeld van de Noord-Amerikaanse PBGC (*Pension Benefit Guaranty Corporation*).