

ONZICHTBARE PENSIOENEN IN BELGIË
EEN ONDERZOEK NAAR DE AARD, DE OMVANG EN DE VERDELING
VAN DE TWEEDE EN DERDE PENSIOENPIJLER

(Samenvatting 10 pagina's, SO/01/006 'Onzichtbare pensioenen in België')

Hans Peeters
Veerle Van Gestel
Gerhard Gieselink
Jos Berghman
Bea Van Buggenhout †

INLEIDING

In 1986 sprak Berghman over de onzichtbare sociale zekerheid om te duiden op het feit dat het sociale zekerheidsonderzoek belangrijke facetten van de sociale zekerheid onderbelichtte ten gevolge van een beperkte visie op sociale zekerheid. Deze beperkte visie was er onder meer één waarbij de publiek-collectieve sociale zekerheid voldoende aandacht kreeg terwijl de arbeidsgebonden en particuliere sociale zekerheid in de schaduw bleven.

De onzichtbare sociale zekerheid is het laatste decennium steeds meer in de aandacht gekomen, voornamelijk in de pensioensector. Volgens aanbevelingen van de OESO en de Wereldbank dienen besparingen op het vlak van de wettelijke pensioenen immers te worden opgevangen door de aanmoediging van de tweede en derde pensioenpijler, waarbij de tweede pijler betrekking heeft op de arbeidsgebonden sector en de derde op de individueel-particuliere sector. Opvallend hierbij is dat het pensioenvraagstuk bijna exclusief wordt benaderd als een zoektocht naar een economisch effectieve oplossing voor het probleem van de veroudering in een zich wijzigende maatschappelijk-demografische context.

Over de sociale consequenties van de sterke opkomst van de aanvullende pensioenpijlers is veel minder geweten. Nochtans wijzen verscheidene auteurs op de mogelijke gevaren van een duale samenleving van insiders en outsiders, waarbij sommigen toegang hebben tot een uitgebreid netwerk van aanvullende pensioenvoorzieningen, terwijl anderen van deelname worden uitgesloten en enkel kunnen terugvallen op een bescheiden wettelijk pensioen.

Dit onderzoek situeert zich in de bovenstaande discussie en tracht de 'onzichtbare' pensioenen in België zichtbaarder te maken. Daartoe wordt vooreerst een definitie geformuleerd van de verschillende pensioenpijlers en wordt juridisch duidelijk aangegeven welke regelingen onder de verschillende pijlers moeten worden ondergebracht. Vervolgens wordt gepeild naar de evolutie en de omvang van de aanvullende pensioensector in België. Daartoe worden de beschikbare macrodata geanalyseerd. Het derde deel tracht de onzichtbare pensioenen in België zichtbaarder te maken door ze te situeren in hun internationale context. In het laatste deel komt de vraag naar de verdeling van de aanvullende pensioenvoordelen aan bod en wordt de vinger gelegd op de bestaande knelpunten van de aanvullende pensioenvoorzieningen.

1. PIJLERS VAN HET BELGISCHE PENSIOENSTELSEL

De geringe aandacht voor de toegang tot aanvullende voorzieningen in het algemeen, en tweede- en derdepijlerpensioenen in het bijzonder, heeft deels te maken met een misvatting over de situering van deze voordelen binnen de sociale zekerheid. Aanvullende voordelen verschillen niet wezenlijk van eerste pijlervoorzieningen, noch in doelstelling noch in effect op het beschikbare inkomen van een individu. Dat de aanvullende voorzieningen desalniettemin zelden als een onderdeel van de sociale zekerheid worden bekeken, heeft wellicht te maken met de inbedding van deze voorzieningen in het private verzekeringswezen. Het discours dat wordt gevoerd over tweede- en derdepijlerpensioenen is in hoofdzaak een verzekeringsdiscours. Vandaar is het essentieel dat eerst wordt aangegeven hoe de aanvullende voorzieningen moeten

worden geduid binnen de sociale zekerheid in zijn geheel en dat vervolgens een kader wordt aangereikt waarbinnen het onderzoek naar aanvullende voordelen op een systematische manier kan worden gevoerd. We beginnen dit hoofdstuk met een algemene definitie van sociale zekerheid en van de verschillende pijlers die binnen de sociale zekerheid worden onderscheiden.

De sociale zekerheid is een geheel van herverdelende regelingen met als doel het bereiken van een toestand van optimale bescherming tegen collectief erkende menselijke schade. Tot de eerste pijler behoren die regelingen waarbij de herverdelende financiële stromen worden gecontroleerd door publieke instituties¹. Tot de tweede en derde pijler behoren die sociale zekerheidsregelingen waarbij de herverdelende financiële stromen worden gecontroleerd door private instituties. De tweede pijler onderscheidt zich van de derde pijler door haar arbeidsgebonden karakter. Dit komt tot uiting doordat dergelijke regelingen worden uitgebouwd binnen een onderneming of een bedrijfstak, of binnen een professionele categorie of beroepsgroep. Aan de derde pijler daarentegen kan ieder individu, ongeacht zijn professioneel statuut, vrij deelnemen.

De inbedding van de definitie binnen de theorie van de schadeleer laat onder meer toe om binnen het studieobject van de sociale zekerheid een onderscheid te maken naargelang er sprake is van een verschillende schadeoorzaak. In dit onderzoek wordt in principe enkel gekeken naar rustpensioenen, of, in de terminologie van de schadeleer, naar de functie 'ouderdom'. Er wordt niet ingegaan op de afgeleide rechten. Ook behandelen we niet die schade die het gevolg is van het inkomensverlies dat gepaard gaat met de kost van wonen.

Toegepast op onze algemene definitie omvat de tweede pensioenpijler in België verschillende vormen van pensioenvoorzieningen. Binnen de ondernemingspensioenen wordt een onderscheid gemaakt tussen collectieve ondernemingspensioenen en individuele ondernemingspensioenen. Gemeenschappelijk aan de beide vormen van aanvullende pensioenen is dat ze in de regel tot stand komen op basis van een eenzijdige toezegging van de werkgever. *Collectieve ondernemingspensioenen* richten zich tot een collectiviteit van werknemers, het gehele personeel of een bijzonder personeelscategorie. De werkgever is in principe vrij bij de afbakening van de personeelscategorieën die worden aangesloten, maar hij mag daarbij geen ongeoorloofde onderscheidingen maken. Deze pensioenen worden gefinancierd via een groepsverzekering of een pensioenfonds. *Individuele ondernemingspensioenen* richten zich niet tot een collectiviteit, maar tot één specifieke werknemer. Zij zijn slechts toegelaten op occasionele en niet-stelselmatige basis. Naast de ondernemingspensioenen bestaan er in België ook een aantal *sectorpensioenen*. Sectorpensioenen komen tot stand op basis van collectieve arbeidsovereenkomst binnen een paritair comité of subcomité. De werkgevers uit de sector zijn daardoor verplicht alle werknemers die onder het toepassingsgebied van de collectieve arbeidsovereenkomst vallen, bij het sectorpensioen aan te sluiten.

¹ Publieke instituties duidt op wat de OECD noemt 'general government'. Dit omvat de centrale overheid, de lokale overheden en de sociale zekerheidsinstellingen.

De zelfstandigen beschikken binnen de tweede pijler over de mogelijkheid om een pensioenovereenkomst af te sluiten in het kader van het *Vrij Aanvullend Pensioen*. De bijdragen voor deze pensioenen zijn binnen omschreven grenzen fiscaal als beroepskost aftrekbaar. De deelname aan het stelsel is vrij. De leden van *bepaalde vrije beroepen* beschikken daarnaast over de mogelijkheid om op individuele basis een pensioen op te bouwen bij een pensioenkas, die voor die specifieke beroepsgroep werd opgericht. Tot slot hebben sommige zelfstandigen recht op het aanvullend pensioen voor *zelfstandige bedrijfsleiders*.

Binnen de derde pijler bestaan in België twee belangrijke vormen van aanvullende pensioenvoorzieningen. De eerste vorm is de *individuele levensverzekering*. De tweede vorm van pensioenvoorziening binnen de derde pijler betreft het *pensioensparen*. Qua concept leunt het pensioensparen zeer dicht aan bij de levensverzekering. Het verschil heeft in hoofdzaak betrekking op de fiscaliteit.

De omvang van de tweede en derde pijlerpensioenen alsook de mate waarin deze zijn geëvolueerd sinds begin jaren '80 wordt verduidelijkt in een volgend deel.

2. OMVANG EN EVOLUTIE VAN DE AANVULLENDE PENSIOENVOORZIENINGEN

We bekijken eerst de situatie van de tweede pensioenpijler, vervolgens die van de derde pijler. Telkens wordt eerst gekeken naar het premie-incasso en de reserves, in tweede instantie naar de bijdragebetalers en de uitkeringstrekkers.

Voor wat betreft het premie-incasso voor tweedepijlerpensioenen bij werknemers en zelfstandigen zijn betrouwbare gegevens beschikbaar vanaf 1988. Uitgedrukt als een percentage van het BBP werd in 1988 voor een bedrag gelijk aan 1.0 % van het BBP bijgedragen. In 2000 is dit opgelopen tot 1.4% van het BBP. Hiervan bestaat 85% uit bijdragen voor een groepsverzekering, 13% bijdrage aan een pensioenfonds en 2% bijdragen voor het aanvullend pensioen van de zelfstandigen. Een vergelijkbaar beeld wordt verkregen als we de evolutie van de reserves weergeven als percentage van het BBP. De globale reserve als een percentage van het BBP is tussen 1988 (8.9%) en 1999 (15.5%) verdubbeld.

Het toegenomen absolute belang van de aanvullende pensioenvoorzieningen zegt echter nog niets over het belang van de aanvullende pensioenen in het geheel van de pensioenvorming. Het relatieve belang voor werknemers kan worden nagegaan door het premie-incasso van de collectieve ondernemingspensioenen uit te drukken als een percentage van de uitgaven van het wettelijke werknemerspensioen.² Waar dit percentage in 1988 ongeveer 20% bedroeg, was dit in 1998 opgelopen tot een 30%.

² Wat de wettelijke pensioenen betreft, wordt met de uitgaven gewerkt omdat de inkomsten van de pensioensector sinds de invoering van het Globaal Beheer niet meer vaststaan. Aangezien het wettelijke pensioenstelsel van de werknemers echter functioneert op basis van repartitie kan worden verondersteld dat de uitgaven van een bepaald jaar het spiegelbeeld vormen van de inkomsten in dat jaar.

We bekijken vervolgens het aantal deelnemers³ en uitkeringsgenieters binnen de tweede pensioenpijler. Wat betreft het aantal deelnemers is het niet mogelijk een duidelijke evolutie te geven gezien de onbetrouwbaarheid van de beschikbare gegevens. Enkel voor 1999 kan een enigszins betrouwbaar cijfer worden bekomen. In dat jaar nam maximaal 30% van de werknemers deel aan een collectief ondernemingspensioen of een sectorpensioen dat wordt gefinancierd via een groepsverzekering of pensioenfonds. Wat betreft het aantal uitkeringstrekkers zijn betere data beschikbaar. Hieruit blijkt een duidelijke stijging tussen 1981 en 2000. Waar in 1981 6.9% van de gepensioneerden een tweedepijlerpensioen ontving, is dit in 2000 opgelopen tot 21.0%.

Net als bij de tweedepijlerpensioenen stellen we ook bij de derde pensioenpijler een stijging van het premie-incasso vast. Deze stijging is veel meer uitgesproken dan bij deelname aan de tweede pijler. Het premie-incasso als percentage van het BBP is verviervoudigd tussen 1993 (1.1%) en 2000 (4.2%). Dit is voornamelijk te wijten aan een stijging van het belang van de individuele levensverzekering tak 23.⁴ Niet alleen is de stijging van het premie-incasso veel meer uitgesproken dan bij de tweede pijlerpensioenen, ook het absolute belang van deze voorzieningen overstijgt dat van de tweede pijler. Het premie-incasso als percentage van het BBP ligt in 2000 vier keer hoger in de derde pijler dan in de tweede pijler. Een vergelijkbaar beeld wordt verkregen door de reserves weer te geven als een percentage van het BBP. De globale reserve als percentage van het BBP is tussen 1990 en 1999 verdrievoudigd, van 6.6% tot 18.0%.

Om het relatieve belang van de derde pensioenpijler ten aanzien van de wettelijke pensioenen in kaart te brengen wordt het premie-incasso van de derde pijlerpensioenen vergeleken met de totale uitgaven van het wettelijke pensioen bij werknemers, zelfstandigen en ambtenaren. Ook hier blijkt de sterke toename van het belang van de derde pijlerpensioenen tijdens het laatste decennium. De totale bestedingen aan derdepijlerpensioenen uitgedrukt als een percentage van de globale uitgaven voor de wettelijke pensioenen steeg tussen 1989 en 2000 van nauwelijks 10% tot bijna 50%.

Om een beeld te verkrijgen van het aantal deelnemers aan een derdepijlerpensioen werden steekproeven van fiscale aangiften tussen 1992 en 1999 geanalyseerd. Aangezien de belastingaangiften van gehuwden niet afzonderlijk worden opgevraagd, dienen we hierbij een onderscheid te maken tussen ongehuwden en gehuwden. In de steekproef draagt in 1998 rond de 14% van de niet-gehuwden bij tot pensioensparen, 17% tot een levensverzekering en 26% tot minstens één van de beide regelingen. Voor gehuwden bedraagt dit respectievelijk 34%, 43% en 58%. Uit een longitudinale analyse blijkt bovendien dat dit een stijging betekent ten opzichte van 1992. Over het aantal uitkeringstrekkers binnen de derde pensioenpijler is geen informatie beschikbaar.

³ Deelname duidt aan dat de werknemer zelf en/of de werkgever een bijdrage betaalt.

⁴ Bij een tak 23-verzekering worden de premies omgezet in eenheden van een beleggingsfonds en evolueert de waarde van de reserve met de waarde van het beleggingsfonds. Bij een tak 21-verzekering daarentegen garandeert de verzekeraar een vooraf bepaald rendement.

Het belang van de aanvullende pensioenen is de afgelopen twee decennia dus gevoelig toegenomen en dit zowel in absolute cijfers, als in verhouding tot de wettelijke pensioenen. Deze evolutie komt niet uit het niets. Verschillende factoren hebben hiertoe bijgedragen.

In de eerste plaats dient te worden verwezen naar de evolutie op het vlak van de wettelijke pensioenen. De afgelopen twintig jaar heeft het wettelijke pensioenstelsel van de werknemers een merkwaardige gedaanteverwisseling ondergaan. Het wettelijke pensioen was oorspronkelijk geconcipieerd als een sociale verzekering en streefde naar de bescherming van het arbeidsinkomen na de stopzetting van de beroepswerkzaamheden. Gaandeweg heeft het wettelijke pensioen zich echter meer en meer teruggeplooid op het bieden van een basisbescherming. Door de veralgemening van de loongrenzen verkreeg het wettelijke pensioen voor vele werknemers veeleer het karakter van een basispensioen. Deze evolutie werd nog versterkt doordat de loongrens tussen 1982 en 1997 niet werd aangepast aan de stijging van de lonen, maar enkel aan de stijging van het prijspeil. Door de ingeperkte aanspraken van het wettelijke stelsel is de nood aan aanvullende vormen van pensioenopbouw dan ook toegenomen.

De inperking van de prestaties binnen het wettelijke stelsel was het resultaat van een aantal structurele financiële onevenwichten. Deze waren het resultaat van een samenspel van verschillende factoren, zoals de gestegen arbeidsparticipatie van vrouwen, het beleid van vervroegde uittrekking en de vergrijzing van de bevolking. Vanuit het perspectief van de overheid vormde de uitbouw van aanvullende pensioenen op die manier een middel om de ontsparing van de uitgaven binnen het wettelijke stelsel tegen te gaan. Een dergelijk beleid werd ook sterk gepromoot door internationale organisaties zoals de OESO en de Wereldbank.

De nood aan bijkomende pensioenopbouw heeft daarnaast ook te maken met ander maatschappelijke evoluties. Zo dient te worden verwezen naar de toegenomen levensverwachting bij pensionering en naar de langere scholing, waardoor nog slechts weinig personen een volledig wettelijk pensioen kunnen opbouwen. Ook is er het verminderde belang van de familiale solidariteit, waardoor ouderen op financieel gebied meer en meer op het eigen inkomen zijn aangewezen.

Een laatste verklarende factor dient te worden gezocht in de toegenomen loonflexibilisering binnen ondernemingen. Daarbij maakt het basisloon geleidelijk plaats voor een zeer gediversifieerd voordelenpakket - *employee benefits* - van maaltijdcheques, een bedrijfswagen, aandelenopties, winstparticipaties en dergelijke. Een belangrijk element in dat beloningspakket vormen de aanvullende sociale verzekeringen zoals het aanvullend pensioen. Op die manier werd de nood aan aanvullende pensioenvorming binnen ondernemingen gerecupereerd binnen de loonsfeer. Op dat punt ontstaat echter het risico voor een ongelijke toegang tot de aanvullend pensioenen. Als beloningselement bestaat immers het risico dat aanvullende pensioenen worden voorbehouden als bonus voor de beter betaalde werknemers.

3. AANVULLENDE PENSIOENEN IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

Het toenemende belang van aanvullende pensioenen is geen louter Belgisch fenomeen. De economische en demografische noden die een belangrijke motor vormden voor de

pensioenhervorming manifesteerden zich niet alleen in België, maar wogen in alle geïndustrialiseerde landen sterk op het pensioendebat en de daaruit voortvloeiende hervormingen. Een constante in die hervormingen betrof de versterking van de private elementen in het pensioenstelsel bovenop, naast of in de plaats van het wettelijke stelsel.

In nagenoeg alle geïndustrialiseerde landen is er op dit moment sprake van een gemengd pensioenstelsel, gebaseerd op een mix van publieke en private pensioenvoorzieningen. De discussie die lange tijd heeft plaatsgevonden tussen voor- en tegenstanders van een private inbreng op dit domein van de sociale bescherming is dan ook door de feiten achterhaald. De werkelijke problematiek handelt tegenwoordig over de vraag naar de beste samenstelling van deze publiek-private mix. Het onderlinge belang van publieke en private elementen verschilt immers grondig van land tot land.

Sommige landen, zoals Nederland, Frankrijk, Denemarken en Zweden beschikken over een zeer uitgebreid netwerk van aanvullende pensioenvoorzieningen, die een groot deel van de bevolking dekken. In die landen komen aanvullende pensioenen vaak tot stand op basis van collectief overleg op interprofessioneel of sectoraal niveau en is de deelname aan die stelsels verplicht voor werkgevers en werknemers. In andere landen wordt hoofdzakelijk een beroep gedaan op de wettelijke pensioenen en kennen de aanvullende pensioenen een relatief verdoken bestaan. In die landen ligt het zwaartepunt van de aanvullende pensioenvorming op het niveau van de onderneming.

Vanuit internationaal perspectief bekeken, behoort België op dit moment bij deze tweede groep van landen. Ook hier ligt het accent binnen de tweede pijler op de ondernemingspensioenen, met een relatief beperkte dekkingsgraad als gevolg. De nieuwe Wet op de Aanvullende Pensioenen tracht in die situatie verandering te brengen. Deze wet creëert een juridisch kader waarbinnen de totstandkoming van sectorale aanvullende pensioenstelsels wordt aangemoedigd. Op die manier tracht men de tweede pensioenpijler voor een grotere groep werknemers toegankelijk te maken. De sleutel voor een veralgemening van de tweede pijler ligt daardoor op dit moment in handen van de sociale partners.

4. ONZICHTBARE PENSIOENEN: DEELNEMERS VERSUS NIET-DEELNEMERS

Het toegenomen belang van de aanvullende pensioenen doet meer dan ooit de vraag stellen naar de verdeling van deze voordelen. Daartoe wordt in dit deel gepeild naar de determinanten van deelname aan aanvullende pensioenen. Aan de hand van gegevens van de Panel Study of Belgian Households wordt in eerste instantie de toegang tot de tweede pensioenpijler geanalyseerd.

Uit een multivariate logistische regressie blijkt vooreerst dat kaderleden meer deelnemen dan bedienden, die op hun beurt meer deelnemen dan arbeiders. Ook nemen werknemers met een contract van onbepaalde duur meer deel dan werknemers met een contract van bepaalde duur en neemt de kans op deelname toe naarmate het inkomen stijgt. Deze verschillen liggen in de lijn van de verwachtingen. Uit de wet Colla en een daarbij horende omzendbrief blijkt dat een onderscheid naar arbeidsstatuut, type contract en inkomensniveau is toegelaten. Dat deze onderscheidingen in de praktijk ook worden waargenomen heeft verschillende oorzaken. Dat

kaderleden meer deelnemen dan bedienden hangt ongetwijfeld samen met hun begerde positie op de arbeidsmarkt. De grotere deelname van bedienden in vergelijking met arbeiders kan worden verklaard door hun sterkere traditie om een tweede pijlerpensioen in te richten. De lage deelname van werknemers met een contract van bepaalde duur kan worden verklaard door de relatief gezien hogere administratieve kostprijs van de invoering van een pensioenplan voor tijdelijke werknemers. Het verband tussen deelname en hoogte van het inkomen ten slotte betreft waarschijnlijk een schijnverband. Wellicht weerspiegelt de hoogte van het inkomen een verdere onderscheiding naar arbeidsstatuut dan het onderscheid kader/bediende/arbeider dat in de gebruikte survey wordt gehanteerd.

Bovenstaande verbanden betreffen een verschillende deelname tussen verschillende categorieën werknemers *binnen één* bedrijf. Uit een bijkomende analyse blijkt echter dat verschillen *tussen* ondernemingen meer bepalend zijn voor de ongelijke verdeling van de toegang tot de tweede pensioenpijler. Zo blijken de sector van tewerkstelling en grootte van het bedrijf de belangrijkste verklarende variabelen. Dat niet alle sectoren even sterk deelnemen kan verklaard worden door een verschillende financiële ruimte en/of expertise van bedrijven binnen verschillende sectoren. De lagere kans op deelname van kleine bedrijven kan verklaard worden door de relatief gezien hogere administratieve kostprijs van de invoering van een pensioenplan.

Totnogtoe is enkel gekeken naar de verschillen tussen 'insiders' en 'outsiders'. Hiermee is echter nog niets gezegd over de verschillende mate waarin de 'insiders' deelnemen. Dat deze problematiek reëel is kan worden geïllustreerd aan de hand van fiscale data. Hieruit blijkt dat in een steekproef van uitkeringstrekkers in 1999 80% van het totale uitgekeerde volume in handen is van 20% van de uitkeringstrekkers. De oorzaken en exacte modaliteiten van deze insider-insiderproblematiek kunnen aan de hand van bestaande data niet worden onderzocht.

We bekijken vervolgens de determinanten van deelname aan de derde pensioenpijler. Uit een multivariate logistische regressieanalyse uitgevoerd op een steekproef van belastingaangiften blijkt vooreerst dat de kans op deelname toeneemt naarmate het inkomen stijgt. Ook bestaat een positief verband tussen deelname en leeftijd. Verder nemen zelfstandigen meer deel dan niet-zelfstandigen en tot slot participeren eigenaars (met en zonder woonkrediet) meer dan niet-eigenaars. Deze effecten kunnen deels worden verklaard door een hogere behoefte aan aanvullende pensioenvorming van bepaalde bevolkingsgroepen. Zo hebben zelfstandigen een lager wettelijk pensioen dan loontrekkenden en kennen de hogere inkomens een sterkere pensioenval bij pensionering dan de lagere inkomens. Verder voelen ouderen omwille van hun nakende oppensioenstelling de problematiek van een inkomensverlies bij pensionering sterker aan dan jongeren. Allicht spelen echter ook andere oorzaken. Zo blijkt uit een bijkomende analyse dat werknemers die deelnemen aan de tweede pijler niet minder deelnemen aan de derde pijler. Nochtans kan men verwachten dat deze werknemers minder behoefte heeft aan bijkomende pensioenopbouw binnen de derde pijler dan de niet-deelnemers. Zo ook hebben huurders objectief gezien meer behoefte aan de derde pijler dan eigenaars aangezien zij tijdens hun pensionering van hun uitkering ook huur dienen te betalen. Waarschijnlijk zien velen de derde pijler als een manier om fiscaal voordelig te sparen, los van een reële behoefte aan aanvullende pensioenopbouw. Zo hangt de grotere deelname van de hogere inkomens

waarschijnlijk ook samen met het feit dat zij meer geld opzij kunnen zetten en dat dit geld beleggen via de derde pijler voor hen bovendien zeer voordelig is, gezien de progressiviteit van het Belgische belastingstelsel. Dat waarschijnlijk ook andere factoren zoals opvattingen en/of sociale achtergrond een rol spelen, kan worden afgeleid uit het feit dat eigenaars met een woonkrediet meer deelnemen dan niet-eigenaars. Verder onderzoek moet hierover uitsluitsel geven.

Uit een longitudinale analyse van deelname over de periode 1992-1999 blijkt dat het pensioensparen meer toegankelijk is geworden. Meer dan in 1992 worden in 1999 de lagere inkomens en lagere leeftijdsgroepen bereikt. Wat betreft deelname aan een levensverzekering wordt deze democratisering niet waargenomen.

In tegenstelling tot bij tweedepijlerpensioenen, waar naast de deelname ook de mate waarin wordt deelgenomen van belang is, behelst de problematiek van het pensioensparen vrijwel uitsluitend de al dan niet deelname. De hoogte van de deelname valt in de praktijk bijna uitsluitend samen met de maximaal fiscaal in te brengen bijdrage. Bij deelname aan een levensverzekering ligt dit anders. Hier zien we dat de determinanten die bepalen of men deelneemt in grote mate ook bepalen hoeveel men deelneemt.

5. AANBEVELINGEN

Op basis van het voorafgaande worden een aantal beleidsaanbevelingen geformuleerd.

Allereerst is een betere beschikbaarheid van administratieve informatie voor wetenschappelijk onderzoek noodzakelijk en dit zowel op het niveau van de bijdragebetaling, de reservevorming en de uitkering. Wat betreft het niveau van *bijdragebetaling* dient zich een wijziging aan van de manier waarop de parafiscale inhoudingen op de werkgeverstoelagen voor een collectief ondernemingspensioen en de uitkeringen voor een individueel ondernemingspensioen gebeuren. Op die manier zou een accuraat beeld kunnen worden gevormd van de deelname aan de tweede pijler en van de mate waarin wordt deelgenomen. Bovendien moet het aldus mogelijk zijn deze informatie te koppelen aan relevante achtergrondinformatie van de deelnemers. Deze informatie dient te worden aangevuld met administratieve informatie op het niveau van de *reservevorming*. De creatie van een databank met gegevens over verworven reserves is noodzakelijk en niet onhaalbaar. De nieuwe wetten met betrekking tot de tweede pensioenpijler voor werknemers en zelfstandigen leggen aan de pensioeninstellingen immers de verplichting op om jaarlijks voor elke aangeslotene een pensioenfiche op te stellen met vermelding van de verworven reserves. Op basis van de fiches kunnen deze gegevens gekoppeld worden aan een aantal achtergrondvariabelen alsook aan eigenschappen van de onderneming. Een centrale registratie heeft bovendien het voordeel dat de verworven reserves van de individuen die bij verschillende pensioeninstellingen pensioenrechten hebben kunnen worden geglobaliseerd, zodat ook rekening kan worden gehouden met de premievrije contracten. Tot slot zijn *uitkeringen* uit de tweede pijler onderworpen aan een parafiscale bijdrage. Hierdoor bestaat op dit moment al een databank, het 'pensioenkadaster', met informatie over zowel wettelijke als aanvullende pensioenen, met de mogelijkheid tot

longitudinaal onderzoek. Voor de analyse van deze gegevensbron dienen dringend de nodige middelen te worden voorzien.

Daarnaast blijft ook een rol weggelegd voor bestaande surveys. Hiertoe dienen deze echter te worden aangepast. Vooreerst moeten uitkeringen in kapitaal duidelijk worden bevraagd. In het verleden is dit niet gebeurd. Het feit dat het merendeel van de Belgische aanvullende pensioenuitkeringen in de vorm van een kapitaal worden uitgekeerd, maakt dat totnogtoe aan de hand van surveys de Belgische situatie met betrekking tot aanvullende pensioenen niet voldoende kon worden onderzocht. Ten tweede dient meer aandacht te worden besteed aan het verduidelijken van de verschillende tweede- en derdepijlerpensioenvoorzieningen. Uit een analyse van het gebruikte surveymateriaal blijkt immers dat de inhoud van de verschillende producten niet voor alle respondenten duidelijk is. Ook moeten de aanvullende voorzieningen voor zelfstandigen bevraagd worden.

Ten slotte is een permanente monitoring en evaluatie van de gevolgen van de nieuwe wet op de aanvullende pensioenen noodzakelijk. Door de aanmoediging van sectorale pensioenstelsels tracht men te komen tot een veralgemeende tweede pijler. De effectieve invulling van de nieuwe wet is echter een taak voor de sociale partners op sectorniveau. Indien een belangrijk deel van de sectoren binnen een redelijke termijn geen sectorpensioen hebben of indien de sectorpensioenen hun toepassingsgebied te selectief omschrijven, dringt zich een bijsturing op.

BESLUIT

Deze studie maakt vooreerst duidelijk hoe naast de eerste pijlerpensioenen ook tweede- en derdepijlerpensioenvoorzieningen aan bod dienen te komen binnen het sociale zekerheidsonderzoek. Deze vaststelling wordt alsmaar belangrijker. We toonden aan dat de aanvullende pensioenvoorzieningen gedurende het laatste decennium steeds meer aan belang hebben gewonnen. Typisch voor deze voorzieningen is dat hierbij door de overheid een sociaal voordeel wordt verstrekt in de vorm van een fiscale vrijstelling. Hierdoor zijn het voornamelijk de hogere inkomens die van deze voordelen genieten. De vraag rijst daarom of en in welke mate het toenemende belang van deze voorzieningen als sociaal billijk moet worden aanzien.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moeten de aanvullende voorzieningen in verhouding tot de wettelijke pensioenen worden bekeken. De afgelopen decennia stellen we binnen de eerste pensioenpijler een geleidelijke evolutie vast van een Bismarkiaans loongelateerd pensioen in de richting van een soort basispensioen. De sterke opkomst van de aanvullende pensioenpijlers kan dan ook worden gezien als een reactie vanuit private hoek om, gestimuleerd door fiscale vrijstellingen, de pensioenvoorzieningen terug sterker inkomensgerelateerd te maken. Gegeven de oorspronkelijke doelstelling van onze sociale zekerheid om een loongekoppelde inkomenswaarborg te garanderen, hoeft een toename van de aanvullende pijlers dus geen sociaal probleem te betekenen.

Wanneer er echter geen volledige en substantiële toegankelijkheid tot deze aanvullende voorzieningen bestaat, komt de hoger geschetste evolutie in een ander daglicht te staan. Uit onze

analyse van de toegang tot de tweede pijler bleek dat er geenszins sprake is van een volledige toegankelijkheid en dat de kans op deelname niet gelijk is verdeeld. Voornamelijk de onderneming waarin de werknemer is tewerkgesteld, is van belang. Het is daarom belangrijk dat er werk wordt gemaakt van het openstellen van tweedepijlervoorzieningen voor de werknemers van alle bedrijven, zonder onderscheid naar grootte en/of sector waartoe het bedrijf behoort. Het blijft afwachten in hoeverre de nieuwe wet op de aanvullende pensioenen hieraan kan tegemoetkomen. Veel zal afhangen van de sociale partners.

Het toegenomen belang van de aanvullende pensioenvoorzieningen blijkt echter meer nog dan aan de opkomst van de tweede pijler te wijten aan de stijging van de derde pensioenpijler. Het feit dat deze voorzieningen in principe toegankelijk zijn voor iedereen betekent niet dat ze geen voorwerp van sociale ongelijkheid kunnen zijn. Formele toegang is nog geen reële toegang. In realiteit blijken voornamelijk hogere inkomens, ouderen, zelfstandigen en eigenaars deel te nemen. Deze hogere deelname kan niet uitsluitend worden verklaard vanuit een objectieve behoefte aan aanvullende pensioenvorming. Bovendien worden voorzieningen van de derde pijler op geen enkele manier gecoördineerd met de andere twee pijlers. Hierdoor is er geen enkele controle op de mate waarin de fiscaal voordelige aanvullende pensioenopbouw binnen de derde pijler nog in verhouding staat met de werkelijke inkomensval bij pensionering. Tot slot is de sociale doelstelling van inkomensbehoud na pensionering moeilijk te rijmen met het feit dat het merendeel van de derdepijlervoorzieningen wordt uitgekeerd in de vorm van een kapitaal. Deze elementen maken dat vanuit een sociaal beleidsgerichte invalshoek ernstige vraagtekens kunnen geplaatst worden bij de fiscale bevoordeling van derdepijlerpensioenen.