

Brussel, 11 juni 2024
(OR. en)

10251/1/24
REV 1

SOC 392
EMPL 223
ECOFIN 603

NOTA

van:	het Comité voor sociale bescherming
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Hoofdconclusies van het verslag over de toereikendheid van de pensioenen 2024 van het Comité voor sociale bescherming en de Europese Commissie
	- <i>Presentatie van de voorzitter van het Comité voor sociale bescherming</i>

De delegaties vinden hierbij de hoofdconclusies van het verslag over de toereikendheid van de pensioenen 2024 van het Comité voor sociale bescherming van 16 mei 2024. De hoofdconclusies zullen op 20 juni 2024 door de voorzitter van het Comité voor sociale bescherming aan de Raad Epsco worden voorgelegd en zullen naar verwachting door de Raad worden goedgekeurd in de conclusies over de toereikendheid van de pensioenen (doc. 10550/24).

Het volledige verslag staat in document 10251/24 ADD 1.

De landsprofielen staan in document 10251/24 ADD 2.

VERSLAG OVER DE TOEREIKENDHEID VAN DE PENSIOENEN 2024**HOOFDCONCLUSIES**

Het verslag over de toereikendheid van de pensioenen 2024, dat gezamenlijk is opgesteld door het Comité voor sociale bescherming (SPC) en de Europese Commissie, ondersteunt de nationale inspanningen om te zorgen voor een toereikend inkomen voor ouderen, in overeenstemming met beginsel 15 van de Europese pijler van sociale rechten. In het verslag wordt geanalyseerd in hoeverre de pensioenstelsels zorgen voor een toereikend inkomen bij pensionering – dat wil zeggen **armoede onder ouderen voorkomen en het inkomen van mannen en vrouwen handhaven** voor de **duur van hun pensionering**, zowel nu als in de toekomst. De drie jaar voorafgaand aan de huidige editie werden gekenmerkt door buitengewone uitdagingen voor de Europese samenlevingen en economieën: de COVID-19-pandemie, gevolgd door een periode met hoge inflatie en een stijging van de energiekosten als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. Ondertussen blijven megatrends als de demografische veranderingen en de veranderende arbeidswereld ernstige structurele uitdagingen vormen. In dit verband worden in het verslag de volgende hoofdconclusies belicht.

– Het huidige beeld van de toereikendheid van de pensioenen blijft gemengd –

1. **Het risico op armoede en sociale uitsluiting voor ouderen is sinds 2019 blijven toenemen als gevolg van de toenemende relatieve inkomensarmoede, ondanks de afnemende materiële en sociale deprivatie.** In 2022 liep meer dan een op de vijf mensen van 65 jaar en ouder in de EU risico op armoede of sociale uitsluiting. Dit komt neer op 18,5 miljoen mensen, een aantal dat toeneemt als gevolg van zowel de toenemende armoede als de vergrijzing van de bevolking. Hoewel er tussen de landen nog steeds aanzienlijke verschillen bestaan, lopen in alle landen oudere vrouwen een hoger armoederisico dan mannen. **Ouderen, met name vrouwen, lopen over het algemeen een hoger armoederisico.** In 2022 liep in de EU bijna één op de vier vrouwen van 75 jaar en ouder risico op armoede of sociale uitsluiting.

2. **Het inkomen van ouderen in de EU blijft gemiddeld onder 90 % van het inkomen in de werkende leeftijd**, met aanzienlijke verschillen tussen vrouwen en mannen en tussen landen. De pensioenuitkeringen bedragen gemiddeld ongeveer drie vijfde van het inkomen aan het einde van de loopbaan. De inkomensongelijkheid onder ouderen is sinds 2019 afgenomen, mogelijk als gevolg van de wijdverbreide maatregelen tijdens de recente crises om gepensioneerden met een lager inkomen te beschermen.
3. **De stijging van de levensverwachting is de afgelopen tien jaar in de EU vertraagd.** Deze trend op langere termijn werd verder verergerd door oversterfte tijdens de COVID-19-pandemie, waarbij het aantal ouderen tussen 2020 en 2022 daalde en de levensverwachting op 65-jarige leeftijd afnam. Het aandeel gezonde levensjaren in de resterende levensverwachting van ouderen is sinds het begin van de eeuw over het geheel genomen in de hele EU wel stabiel gebleven.
4. **Gemiddeld kan een Europeaan verwachten 21 jaar van zijn leven gepensioneerd door te brengen en een pensioen te ontvangen.** Dit is iets minder dan in 2019 als gevolg van de COVID-19-pandemie. De gemiddelde periode waarin een pensioen wordt ontvangen varieert van 15 tot 25 jaar, wat een afspiegeling is van de nationale verschillen in pensioenleeftijd en levensverwachting. De verhouding tussen de duur van het beroepsleven (gemiddeld 41 jaar) en de pensionering is in de EU-27 en Noorwegen zeer divers.
5. **De behoefte aan gezondheidszorg en langdurige zorg neemt doorgaans toe met de leeftijd en wordt in verband gebracht met een hoger armoederisico. Het blijft een cruciale maatschappelijke uitdaging te voorzien in de zorgbehoeften van ouderen.** De totale kosten van langdurige zorg zonder openbare sociale bescherming kunnen zeer hoog zijn in vergelijking met het pensioeninkomen van ouderen, met name voor mensen met zwaardere behoeften. Vrouwen leven langer in slechte gezondheid dan mannen en hebben vaker zorg nodig, terwijl ze een lager inkomen hebben. Socialebeschermingsstelsels ondersteunen de levensstandaard van ouderen in Europa door middel van verschillende beleidscombinaties van met name pensioenen en voorzieningen voor langdurige zorg. Stelsels met een lage toereikendheid van de pensioenen en een lage dekking van de behoeften aan langdurige zorg staan voor bijzondere uitdagingen met betrekking tot het handhaven van een fatsoenlijke levensstandaard voor zorgbehoevende ouderen.

– De lidstaten nemen verdere stappen om de adequaatheid te waarborgen,
maar de toereikendheid in de toekomst blijft onder druk staan. –

6. **In de periode 2020-2023 veranderde de crisiscontext tijdelijk de dynamiek van de pensioenhervormingen, aangezien alle lidstaten uitzonderlijke en tijdelijke maatregelen hebben genomen. Tegelijkertijd is de algemene tendens naar een blijvende verbetering van de toereikendheidsmechanismen voortgezet.** In deze periode omvatten de belangrijkste hervormingstendensen: betere toegang tot en opbouw van rechten; bevordering van een langer arbeidsleven en latere pensionering door middel van positieve stimulansen en meer flexibiliteit in de pensioentrajecten; en versterking van de vangnetten voor armoede door middel van hervormingen van basis- en minimumuitkeringen. Sommige lidstaten hebben ook hervormingen doorgevoerd om de rol van pensioenregelingen met kapitaaldekking te versterken en individuele rechten te bevorderen.
7. **Verwacht wordt dat de pensioenvervangingspercentages voor een bepaalde loopbaan de komende vier decennia zullen dalen, hetgeen de resultaten van de vorige analyse bevestigt.** Zelfs als rekening wordt gehouden met de verwachte toename van de loopbaanduur en de wettelijke verhogingen van de pensioengerechtigde leeftijd, zullen de vervangingspercentages in de meeste landen zowel voor vrouwen als voor mannen dalen, al varieert de verwachte omvang van de daling wel sterk. Dit strookt met simulaties die erop wijzen dat het pensioeninkomen per hoofd van de bevolking naar verwachting zal dalen. De pensioengerechtigde leeftijd blijft een belangrijke verklarende factor voor de huidige en toekomstige pensioenuitkeringen. Hoewel de pensionering twee jaar vóór de pensioengerechtigde leeftijd meestal leidt tot tijdelijke of lichte pensioenverlagingen, leidt het werken na de pensioengerechtigde leeftijd over het algemeen tot aanzienlijke verhogingen van het vervangingspercentage.

8. **Pensioenstelsels en belastingen zijn van invloed op het niveau en de (her)verdeling van pensioeninkomens en op de toekomstige ontwikkeling van de toereikendheid.** Het pensioeninkomen blijft gelijkmatiger verdeeld dan de inkomsten uit arbeid. Laagverdieners hebben in alle landen hogere vervangingspercentages voor pensioenen, terwijl een korte loopbaan het vervangingspercentage minder dan evenredig verlaagt, hoewel dit niet altijd volstaat om mensen uit de armoede te halen. De inkomensongelijkheid op oudere leeftijd zal de komende decennia naar verwachting stabiel blijven.
9. **Loopbaanonderbrekingen worden niet allemaal in gelijke mate door pensioenstelsels beschermd.** In de meeste landen worden onderbrekingen om voor kinderen te zorgen relatief goed beschermd, terwijl de pensioenverlaging voor werkloosheid iets hoger ligt. De mate waarin invaliditeitsperioden meetellen, verschilt van land tot land. De meeste landen zouden de zorg voor gezinsleden ten laste compenseren en een slechts iets lager pensioen toekennen dan het pensioen voor een ononderbroken loopbaan.

10. **De meeste ouderen zijn vrouwen, wat van genderkloven op oudere leeftijd een bijzondere sociale uitdaging maakt.** Als alleenstaande op oudere leeftijd lopen vrouwen een hoger armoederisico in vergelijking met mannen. Hoewel het verschil tussen de gemiddelde pensioenen van mannen en vrouwen blijft afnemen, blijkt uit de resterende genderkloof op het gebied van armoede onder ouderen, van het pensioenbedrag en van de pensioendekking dat er blijvende ongelijkheden zijn. De pensioenkloof tussen mannen en vrouwen (26 % op EU-niveau in 2022) vindt haar oorsprong in de opgebouwde verschillen in de beroepsloopbaan: lagere lonen voor vrouwen, kortere en/of onderbroken loopbanen, onder meer wegens zorgverplichtingen; en meer deeltijdwerk. Een lagere financiële geletterdheid kan de pensioenplanning van vrouwen belemmeren, en dus zijn maatregelen nodig voor financiële educatie en transparantie van de pensioenen.

11. **Het aanpakken van ongelijkheid in levensverwachting is een uitdaging voor het pensioenbeleid.** Hoogopgeleiden kunnen verwachten een langere periode als gepensioneerde door te brengen, deels als gevolg van levensstijlfactoren, en deze kloof is bijzonder uitgesproken onder mannen. Mensen met een hoog opleidingsniveau betreden en verlaten de arbeidsmarkt aanzienlijk later dan mensen met een lager opleidingsniveau. Deze verschillen in levensverwachting en in de leeftijd bij het betreden en verlaten van de arbeidsmarkt kunnen nadelige herverdelingsgevolgen hebben. Aangezien veel landen de pensioengerechtigde leeftijd optrekken als reactie op de toenemende levensduur, moeten de pensioenstelsels mogelijk de pensioentrajecten aanpassen voor verschillende loopbaanprofielen om te voorkomen dat ongelijkheid ontstaat.
12. **De wijze waarop ongelijkheid in arbeidsloon zich vertaalt in pensioenongelijkheid hangt in grote mate af van de progressiviteit van het pensioenstelsel.** In de EU-27 en Noorwegen compenseerden de pensioenstelsels gemiddeld een kwart van de tijdens het beroepsleven opgebouwde loonongelijkheid. De progressiviteit van het pensioenstelsel hangt af van kenmerken als forfaitaire uitkeringen met middelentoets, plafonds voor op bijdrage- of premiebetaling berustende pensioenen en lagere rechten bij hoge lonen.
13. **De pensioenen voor zelfstandigen zullen naar verwachting gemiddeld een derde lager liggen dan die van voltijdwerknemers met een vergelijkbare loopbaan, wat komt door verschillen qua regelgeving en gemiddelde verdiensten.** Forfaitaire of lagere bijdragetarieven, een lage bijdragegrondslag of vereenvoudigde pensioen- of belastingregelingen leiden vaak tot lage verwachte pensioenen voor zelfstandigen. Werknemers in atypische vormen van werk hebben in sommige landen soms moeite om toegang te krijgen tot een pensioen als gevolg van minimumvereisten inzake inkomen of arbeidstijd of beperkte mogelijkheden om rechten op te bouwen.

14. **De Europese pensioenstelsels en crisisbestrijdingsmaatregelen hebben de gevolgen van de COVID-19-crisis voor de huidige en toekomstige pensioenen verzacht.** Er was geen nominale verlaging van de uitbetaalde pensioenen. De impact van de crisis op de toekomstige pensioenen bleef beperkt dankzij: het toegenomen gebruik van regelingen voor baanbehoud, waarbij doorgaans pensioenrechten worden opgebouwd; gesubsidieerde pensioenbijdragen; de uitbreiding van de bescherming tegen werkloosheid en ziekteverlof; en specifieke maatregelen ten behoeve van zelfstandigen. De pensioenregelingen met kapitaaldekking kregen in deze periode echter een sterke volatiliteit te verduren.
15. **Hoewel de inflatiegolf van 2022-23 de reële waarde van de pensioenen in de meeste lidstaten verminderde, bleef de koopkracht van gepensioneerden goed beschermd in vergelijking met die van de bevolking in de werkende leeftijd.** De maatregelen ter ondersteuning van gepensioneerden omvatten een regelmatige indexering en buitengewone verhogingen van de uitkeringen, pensioenaanvullingen en andere uitkeringen. Aangezien gepensioneerden met een laag inkomen kwetsbaarder zijn voor hoge inflatie, hebben veel landen bij hun bescherming voorrang gegeven aan minimumuitkeringen of gerichte steunmaatregelen.
16. **Pensioenindexering is een belangrijk beleidsinstrument om gepensioneerden te beschermen tegen inkomenserosie.** Op lange termijn houdt de pensioenindexering in de meeste landen echter niet volledig gelijke tred met de stijgende inkomsten uit arbeid. Hoewel loonindexering doorgaans voordeliger is voor gepensioneerden dan prijsindexering, was deze situatie tijdens de recente periode van hoge inflatie omgekeerd. De frequentie van de indexering is ook van cruciaal belang om de toereikendheid in tijden van robuuste prijsgroei te waarborgen.

In het licht van deze opmerkingen zijn het SPC en de Commissie van mening dat de inspanningen om de Europese pijler van sociale rechten uit te voeren, moeten worden voortgezet. Inclusieve en robuuste arbeidsmarkten zijn van cruciaal belang om de pensioenen in een vergrijzende samenleving toereikend te houden. De EU moet nationale beleidsmaatregelen blijven ondersteunen om te zorgen voor toereikende pensioenen door middel van een brede beleidsmix, onder meer door genderongelijkheid in het beroepsleven aan te pakken, de impact van zorgtaken te verzachten en sociale bescherming met betrekking tot zorgbehoeften te waarborgen. Aanhoudende inspanningen om de [aanbeveling van de Raad met betrekking tot toegang tot sociale bescherming](#) en de [aanbeveling van de Raad over toegang tot betaalbare en hoogwaardige langdurige zorg](#) uit te voeren, met inbegrip van ondersteuning en monitoring van maatregelen in het kader van het SPC, leveren een belangrijke bijdrage aan het behoud van een hoge levensstandaard voor oudere Europeanen. Zoals gevraagd in de [Demografie-toolbox](#) moet het beleid van de EU en de lidstaten ertoe bijdragen dat mensen in Europa hun ambities kunnen waarmaken, onder meer door oudere generaties mondiger te maken en hun welzijn in stand te houden.

De toereikendheid en houdbaarheid van de sociale bescherming voor ouderen vereisen voortdurende monitoring en analyse, met inbegrip van nauwe coördinatie tussen de analyse van de houdbaarheid van aan de vergrijzing gerelateerde uitgaven en de toereikendheid van pensioenen en langdurige zorg. In dit verband zal gezamenlijk worden nagedacht over de verslagen over de toereikendheid van de pensioenen en over de vergrijzing van 2024. Het SPC en de Commissie zullen in 2027 opnieuw verslag uitbrengen over de toereikendheid van de pensioenen en over de langdurige zorg. Daarbij zullen zij ernaar streven een coherente analyse van de toereikendheid van de pensioenen en de langdurige zorg te ontwikkelen, indien mogelijk aan de hand van een gezamenlijk verslag, en om de synergieën met het verslag over de vergrijzing verder te versterken.
