

Hoge Raad voor de Werkgelegenheid

Advies over de pensioenbonus



Inhoudstafel

1. Inleiding	231
2. Beschrijving van het stelsel van de pensioenbonus	231
2.1. <i>Principe van de pensioenbonus.....</i>	231
2.2. <i>Voorwaarden en bedrag.....</i>	231
2.3. <i>Referentieperiode voor de berekening van de bonus.....</i>	232
2.4. <i>Toepassingsperiode van de maatregel.....</i>	232
3. Evaluatie van de pensioenbonus: overzicht van de literatuur.....	232
3.1. <i>Algemene beschouwingen over de evaluatie van het overheidsbeleid.....</i>	232
3.2. <i>Overzicht van de literatuur.....</i>	233
4. Pensioenbonus in perspectief met behulp van geharmoniseerde enquêtes	239
4.1. <i>Financieel belang van de pensioenbonus.....</i>	239
4.2. <i>Kans op uittrading: vergelijking tussen 2005 en 2010</i>	243
5. Conclusies	245
Bibliografie	247



1. INLEIDING

De pensioenbonus is een maatregel die werd goedgekeurd in het kader van het generatiepact van december 2005. Het koninklijk besluit van 1 februari 2007 tot instelling van een pensioenbonus voorzag in een evaluatie door de federale overheid aan de hand van de adviezen van de Studiecommissie voor de Vergrijzing en van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid. Deze adviezen worden uiterlijk op 1 december 2012 verwacht.

De evaluatie moet duidelijk maken of het stelsel zijn doelstelling - namelijk een verlenging van de beroepsloopbaan - heeft bereikt en moet de regering in staat stellen de maatregel zo nodig te verlengen.

Conform het koninklijk besluit van 1 februari 2007, stelt deze publicatie het advies voor van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid over het effect van de pensioenbonus op de verlenging van de beroepsactiviteit. In het tweede hoofdstuk worden de grote lijnen van het stelsel uiteengezet. Het derde hoofdstuk belicht de principes van de evaluatie van het overheidsbeleid en bevat een synthese van de bestaande literatuur met betrekking tot deze specifieke maatregel. In het vierde hoofdstuk wordt het financiële belang van de pensioenbonus toegelicht aan de hand van geharmoniseerde gegevens. In het laatste hoofdstuk, tot slot, worden conclusies getrokken uit de verzamelde elementen en aanbevelingen geformuleerd.

2. BESCHRIJVING VAN HET STELSEL VAN DE PENSIOENBONUS

2.1. Principe van de pensioenbonus

De bedoeling van de pensioenbonus is werknemers en zelfstandigen financieel te stimuleren om langer actief te blijven, dankzij een forfaitaire 'premie' bovenop de gewone rechten van het wettelijk pensioen, indien ze na hun 62ste effectief een activiteit blijven uitoefenen.

Op jaarbasis bedraagt de forfaitaire toeslag zowat € 700 bruto extra per jaar voltijdarbeid.

2.2. Voorwaarden en bedrag

Het pensioenbedrag wordt verhoogd met een bonus op voorwaarde dat de werknemer die de leeftijd van 62 jaar bereikt of een loopbaan van minstens 44 jaar bewijst en zijn beroepsactiviteit voortzet.

De bonus bedraagt € 2¹ per voltijdse dag van effectieve tewerkstelling. Dit bedrag is steeds hetzelfde, onafhankelijk van het pensioenbedrag. De bonus komt bovenop het maandelijks pensioen en ontwikkelt zich op dezelfde wijze als het pensioen (onder meer met betrekking tot de indexering van de bedragen) en is onderhevig aan dezelfde fiscale en parafiscale inhoudingen.

¹ Op 1 februari 2012: € 2,2524 bruto (met basisindexcijfer 1996 van 133,42).

2.3. Referentieperiode voor de berekening van de bonus

Voor het toekennen van de bonus wordt rekening gehouden met de prestaties:

- vanaf 1 januari van het jaar waarin de gerechtigde 62 jaar wordt of het 44ste kalenderjaar in zijn loopbaan begint;
- tot de laatste dag van de maand die voorafgaat aan de maand waarin het pensioen daadwerkelijk ingaat, en uiterlijk de laatste dag van de maand waarin de betrokkene de leeftijd van 65 jaar bereikt. Deze leeftijd mag overschreden worden indien de loopbaan op dat ogenblik onvolledig is, dit wil zeggen indien ze geen 45 jaar heeft geduurd. In dit geval eindigt de referentieperiode uiterlijk op 31 december van het jaar waarin het 45ste loopbaanjaar bewezen wordt.

Voor elk kalenderjaar tijdens de referentieperiode betreft het naar voltijdse dagequivalenten omgezette tijdvakken van effectieve tewerkstelling als werknemer. Deze tijdvakken kunnen aangevuld worden met gelijkgestelde dagen (bijvoorbeeld wegens ziekte) met een maximum van 30 voltijdse dagequivalenten per kalenderjaar.

Volgens het Federaal Planbureau (FPB, 2012) bedraagt de pensioenbonus, gelet op de referentieperiode die in aanmerking wordt genomen voor de berekening ervan, voor een werknemer die drie jaar langer voltijds actief is geweest, op het ogenblik van de pensionering tussen € 2 067 en € 2 699 bruto per jaar, afhankelijk van de datum van zijn verjaardag.

2.4. Toepassingsperiode van de maatregel

De bonus is van toepassing op de pensioenen die ingaan op 1 januari 2007 en uiterlijk op 1 december 2013, en uitsluitend voor de gewerkte periodes vanaf 1 januari 2006.

Na de evaluatie door de federale regering zou deze maatregel kunnen worden verlengd. Wie de pensioenbonus geniet behoudt hem in elk geval voor het leven.

3. EVALUATIE VAN DE PENSIOENBONUS: OVERZICHT VAN DE LITERATUUR

3.1. Algemene beschouwingen over de evaluatie van het overheidsbeleid

De evaluatie van het werkgelegenheidsbeleid kan steunen op een vrij uitgebreid gamma van instrumenten. Een methode die de afgelopen jaren een aanzienlijke ontwikkeling heeft doorgemaakt is de ex-post evaluatie aan de hand van micro-economische gegevens. Ze bestaat uit een vergelijking tussen het traject van de testgroep van de gerechtigden van de maatregel en dat van de controlegroep van niet-gerechtigden.

Ondanks haar onmiskenbare waarde, gaat deze benadering met een aantal moeilijkheden gepaard. Ze is vooral geschikt voor bijna experimentele situaties waarin de toewijzing van de individuen tussen de testgroep en de controlegroep perfect exogeen of controleerbaar is, zoals dat bijvoorbeeld het geval is in klinische tests bij de ontwikkeling van nieuwe geneesmiddelen. Gerandomiseerde studies om het effect van overheidsmaatregelen te beoordelen bestaan in sommige landen maar blijven moeilijk te realiseren in de praktijk. Bovendien geven de verkregen resultaten voor een gecontroleerde groep individuen slechts een indicatie over wat de effecten van dit beleid zouden zijn als het op grote schaal wordt toegepast en bijkomende macro-economische effecten met zich zou meebrengen.

Een alternatief (of een aanvulling) vormen de instrumenten inzake microsimulatie. Deze instrumenten werken via directe aggregatie van simulaties die worden uitgevoerd op het niveau van de economische basisactoren (hier de individuen aan het einde van hun loopbaan). In plaats van de reële impact van het onderzochte beleid te bepalen aan de hand van de gegevens, steunt deze benadering op een model van de werking van de economie om de waarschijnlijke weerslag ervan te voorzien of te reconstrueren. Het voordeel is dat deze benadering berust op een kader waarin expliciet beschreven wordt via welke kanalen het beleid zijn effecten bereikt. De pertinentie van het resultaat is dus rechtstreeks afhankelijk van de pertinentie van het gebruikte model. Deze twee belangrijke benaderingen komen aan bod in het overzicht van de literatuur.

3.2. Overzicht van de literatuur

Voor de inleiding van dit gedeelte wordt teruggesproken naar een aantal elementen uit het HRW-verslag van 2004 over het einde van de loopbaan.

In een theoretische wereld, zonder onzekerheid en zonder liquiditeitsbeperking, zou de leeftijd om met pensioen te kunnen gaan geen weerslag hebben op het werkelijke gedrag van de arbeidskrachten. Aangezien die laatsten immers met zekerheid hun loonprofiel in de tijd kennen, alsook de voor- en nadelen (over heel hun levenscyclus) van de stopzetting van hun activiteit op een gegeven ogenblik, zouden ze vrij over hun pensioenleeftijd kunnen beslissen, waarbij ze uit hun privé-spaarvermogen gaan putten of eventueel hun toevlucht nemen tot het aangaan van leningen voor het financieren van hun consumptie tot aan de wettelijke pensioenleeftijd, vanaf welke ze de vruchten van hun opgebouwde pensioenvermogen zouden plukken.

Om de modellering realistischer te maken, onder meer door de invoering van de factor onzekerheid, stelden Stock en Wise (1990) een optiewaarderingsmodel voor dat de beslissing om met pensioen te gaan voorstelt als een functie van het verschil tussen het nut van de beslissing om het beroepsleven te beëindigen en het nut van het actief blijven tot op latere leeftijd. Zij stellen hypothetisch dat het individu op elke leeftijd een vergelijking maakt, qua nut, tussen de verwachte geactualiseerde waarde van een onmiddellijke uittreding uit de arbeidsmarkt, en de waarde die behaald wordt wanneer de pensioenbeslissing wordt uitgesteld voor elke leeftijd in de toekomst, rekening houdend met zijn levensverwachting. Die berekening wordt vergemakkelijkt door het feit dat ze ervan uitgaan dat de overstap naar het pensioen ex ante definitief en onomkeerbaar is.

Het verwachte nut bestaat uit twee termen: enerzijds het verwachte nut van het inkomen uit arbeid tijdens de tewerkstellingsperiode, en anderzijds het verwachte nut vanaf de pensionering, tijdens welke de begunstigde in elke periode een pensioen ontvangt, tot hij overlijdt.

In elke periode kan de werknemer deze waarde berekenen, hetzij in de toekomst op het moment van pensionering, hetzij onmiddellijk. Stock en Wise hebben aangetoond dat een functie van het verschil tussen deze twee waarden gezien kan worden als een optie. Zolang die optie een positieve waarde heeft, blijft de betrokkene op de arbeidsmarkt, aangezien er ten minste een toekomstige pensioendatum bestaat waarvoor de geactualiseerde waarde van de pensionering op dat ogenblik groter is dan die welke hij zou behalen indien hij onmiddellijk met pensioen ging.

Zo wordt vastgesteld dat bij de pensioenbeslissing behalve de levensverwachting en de individuele voorkeuren qua tijd en risico, ook de verwachte inkomsten uit de voortzetting van de beroepsactiviteit en de vervangingsinkomsten, enerzijds, alsook het aan de vrije tijd toegekende nut, anderzijds, een doorslaggevende invloed uitoefenen.

In de empirische literatuur wordt gebruik gemaakt van financiële of welzijnsmetingen, die een rechtstreekse vertaling zijn van het model van Stock en Wise. Van deze metingen wordt het pensioenvermogen SSW (staat voor *Social Security Wealth*) omschreven als de actuariële waarde

van de verwachte uitkeringen na de definitieve stopzetting van de beroepsbedrijvigheid op de leeftijd van pensionering. De ontwikkeling van dit pensioenvermogen kan worden gemeten door de groei AC (staat voor *accrual*), die gedefinieerd wordt als de verwachte toename van het SSW over een periode.

Wanneer een systeem van sociale bescherming geen enkele prikkel tot vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt bevat, spreekt men van actuariële neutraliteit. Bijvoorbeeld in een theoretisch systeem dat op een strakke individuele kapitalisatie van de pensioenbijdragen zou steunen, zouden de verworven rechten precies overeenstemmen met de door de werknemer gestorte bijdragen. Met andere woorden, in een actuariel neutraal systeem is er geen verandering in de actuele waarde van het gemiddelde vermogen, in die zin dat de bijkomende sociale bijdragen die tijdens de extra periode van tewerkstelling zouden zijn betaald, volkomen gecompenseerd worden door een toeneming van de verwachte rechten. In een dergelijk systeem zouden de AC-waarden nul zijn.

Indien het systeem een prikkel bevat tot uittreding uit de arbeidsmarkt vóór de wettelijke pensioenleeftijd, is de eventuele verhoging van de verwachte rechten onvoldoende om de bijdragen te compenseren die tijdens de extra arbeidsjaren verder worden gestort. In dat geval zijn de AC-waarden doorgaans negatief.

Naast de leeftijd verschilt het belang van de prikkels ook volgens andere kenmerken van de werknemer, meer bepaald zijn inkomen en zijn gezinstoestand. Om een globaal beeld te krijgen van de stimuli voor de uittreding uit de arbeidsmarkt, moet daarenboven niet alleen het stelsel van het wettelijke pensioen worden geanalyseerd, maar ook alle andere institutionele regelingen inzake vervroegde uittreding, die derhalve mee moeten worden opgenomen in de berekening van de financiële prikkels.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de werkzaamheden van onderzoekers die specifiek de pensioenbonus hebben bestudeerd.

Maes (2008, 2010) heeft een representatief staal samengesteld van de Belgische bevolking tussen 50 en 65 jaar voor de periode van 1991 tot 1996. Daarbij werd zowel gebruik gemaakt van informatie uit de Fiscale Statistiek van de Inkomens (zoals de leeftijd waarop de werknemers hun wettelijk pensioen hebben opgenomen) als van andere gegevens uit de Individuele Pensioenrekeningen (CIMiRe), zoals de door elke werknemer verworven rechten inzake wettelijk pensioen. Alleen de individuen die tijdens het eerste jaar van de waarneming nog bezoldigd waren, zijn behouden voor de analyse, of 9 985 personen in totaal.

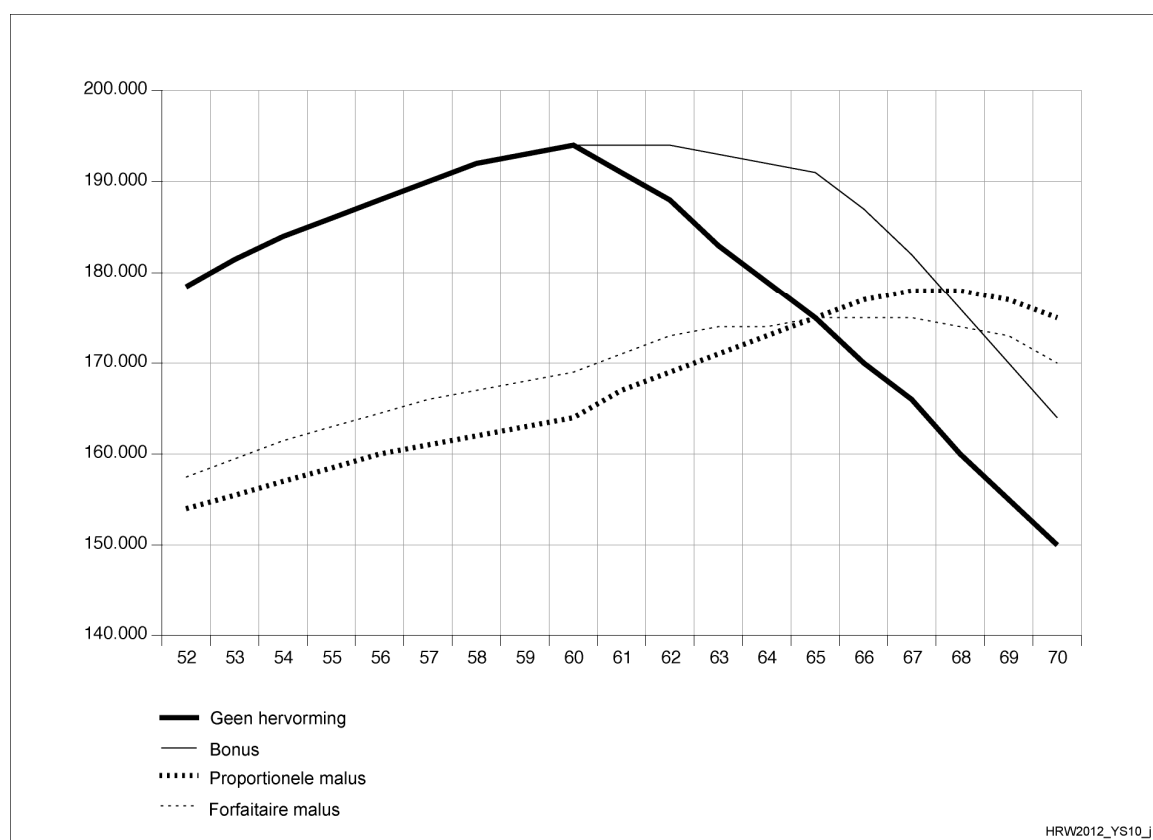
In een eerste fase maakte Maes aan de hand van haar databank een precieze berekening van de variabelen SSW en AC voor elke werknemer en voor elke mogelijke pensioenleeftijd.

In tweede instantie schatte ze een beperkt model van de beslissing om de arbeidsmarkt te verlaten. Ze schat de kans op pensionering aan de hand van verschillende verklarende variabelen, onder meer de twee maatstaven van de financiële prikkels (SSW en AC) die ze vooraf heeft berekend. Het geraamde effect van het pensioenvermogen SSW is positief: de kans op pensionering neemt toe wanneer de werknemer hogere rechten heeft verworven ('vermogeneffect'). Het effect van de verandering van de verworven rechten als gevolg van een extra jaar arbeid AC is negatief, wat betekent dat de kans om met pensioen te gaan vermindert indien AC toeneemt.

Aangezien de gegevens betrekking hebben op een periode vóór de invoering van de pensioenbonus, werd hiermee bij de berekening van de variabelen SSW en AC geen rekening gehouden. Maes heeft vervolgens de berekeningswijze aangepast volgens drie scenario's. Het 'bonus'-scenario is niet helemaal identiek aan de pensioenbonus die werd ingevoerd door het kb

van 2007, maar de maatstaf is vergelijkbaar, namelijk een stijging van het pensioen met € 300 per extra activiteitsjaar na de leeftijd van 60 jaar². Een tweede scenario, 'proportionele malus' genoemd, bestaat erin dat het wettelijk pensioen wordt verminderd (respectievelijk verhoogd) met 5 % per jaar vervroegde pensionering vóór de leeftijd van 65 jaar (respectievelijk uitgesteld na 65 jaar) in het leeftijdsinterval van 60 tot 70 jaar. De bestraffingen of beloningen zijn dus proportioneel met het bedrag van het wettelijk pensioen. Met andere woorden, het pensioen opgenomen op de leeftijd van 60 (respectievelijk 70) jaar is 25% lager (respectievelijk hoger) dan indien men het had opgenomen op de leeftijd van 65 jaar. Het derde scenario of 'forfaitaire malus', houdt in dat het wettelijk pensioen met een forfaitair bedrag wordt aangepast voor elk jaar van verschil tussen de leeftijd van pensionering en 65 jaar. De bestraffingen of beloningen zijn onafhankelijk van het inkomen. Ze treffen dus de lagere inkomens meer dan de hogere. Om dit scenario vergelijkbaar te maken met het voorgaande, werden de forfaitaire bedragen zo gekozen dat ze dezelfde budgettaire weerslag hebben voor de overheid.

Grafiek 1 - Pensioenvermogen (SSW) volgens leeftijd van pensionering
(gemiddelde, in €)



Bron: Maes (2010).

² Het betreft een schema dat besproken was tijdens de onderhandelingen over het generatiepact, maar dat in zijn definitieve vorm uiteindelijk werd gewijzigd in overeenstemming met de voorwaarden zoals ze worden uiteengezet in hoofdstuk 2.

Vastgesteld wordt dat de verworven rechten vanaf het begin van de loopbaan als loontrekkende toenemen tot de pensioengerechtigde leeftijd van 60 jaar en vervolgens verminderen. Het uitstellen van de pensionering na de leeftijd van 60 jaar vermindert immers het aantal jaren waarin men uitkeringen ontvangt. De hervormingen van het type 'malus' verschuiven het maximumpeil van het SSW van 60 naar 65 jaar of later. Dergelijke maatregelen verplichten de werknemer te kiezen tussen meer vrije tijd vandaag of een hoger pensioen morgen, aangezien wie ervoor kiest met pensioen te gaan vóór de leeftijd van 65 jaar tevreden zal moeten zijn met een minder genereus wettelijke pensioen. Dit staat in contrast met de pensioenbonus die de pensioenrechten boven de leeftijd van 60 jaar licht verhoogt, maar niet voldoende om het maximum te verplaatsen. Het maximumbedrag van de geaccumuleerde pensioenrechten blijft hierbij behouden op 60 jaar.

De simulaties bestaan eenvoudigweg in het gebruik van het gereduceerd pensioneringsmodel, geraamd aan de hand van de initiële administratieve gegevens, voor de berekening van de nieuwe kansen met de alternatieve SSW en AC op basis van de drie scenario's.

De hervormingen van het type 'malus' beperken de verworven rechten vóór de wettelijke leeftijd van 65 jaar (SSW) en verhogen de toename van de rechten per extra arbeidsjaar (AC). Deze twee effecten dragen bij tot een stijging van de pensioneringsleeftijd voor alle categorieën. Volgens de simulaties zou de invoering van een (proportionele of forfaitaire) malus de pensioenleeftijd met ongeveer een jaar doen stijgen. De 'pensioenbonus' zou de pensioenleeftijd slechts in zeer geringe mate verhogen, omdat hij twee tegengestelde effecten teweegbrengt. Enerzijds verhoogt hij de variabele AC die de toename van de rechten per extra arbeidsjaar meet. Anderzijds verhoogt hij de variabele SSW die het peil van de verworven rechten meet. Door de waarde van een extra arbeidsjaar te verhogen, zet de verandering van AC de individuen ertoe aan meer te werken. Maar de toename van het vermogen (SSW) stimuleert de individuen om meer vrije tijd te consumeren. Door de combinatie van deze twee tegenstrijdige effecten zou de 'pensioenbonus' de pensioenleeftijd met amper 0,3 jaar doen toenemen.

Volgens de berekeningen van Maes zou de pensioenbonus bovendien leiden tot een stijging van de budgettaire kosten van de vergrijzing, aangezien het rendement in termen van bijdragen tijdens de extra activiteitsperiode als gevolg van de maatregel lager zou zijn dan de kosten ervan op het vlak van extra uitkeringen aan de gepensioneerden. Maes concludeert dat de pensioenbonus een inefficiënte hervorming is, terwijl de bestraffing van de vervroegde uittreding via een malussysteem een groter effect zou opleveren op het vlak van verlenging van de activiteit en tegelijkertijd de budgettaire houdbaarheid van het stelsel zou verbeteren.

Dekkers (2009) simuleert het effect van de pensioenbonus aan de hand van een micro-economisch pensioenmodel dat ontwikkeld werd in het Federaal Planbureau. Een eerste conclusie is dat de maatregel effectief zal leiden tot een daling van de impliciete belasting op de verlenging van het beroepsleven en, naar alle waarschijnlijkheid, de werknemers ertoe zal aanzetten hun pensionering uit te stellen en dus langer actief te blijven. Bovendien is het stelsel, door het forfaitaire karakter ervan, zo ontworpen dat de premie vooral ten goede zou komen aan de ontvangers van de laagste pensioenen: vrouwen en oudere werknemers onderaan de hiërarchische ladder. Tot slot toont Dekkers aan dat het marginaal effect van een vaste toeslag zoals de pensioenbonus afneemt. Een verhoging van de premie met de leeftijd zou dit effect kunnen compenseren en zelfs de verdere arbeidsmarktparticipatie van oudere werknemers kunnen stimuleren.

In tegenstelling tot het onderzoek van Maes dat berust op een gereduceerde vorm van het beslissingsmodel inzake pensionering, opteren **Lefebvre en Orsini (2011)** voor een structureel model dat ontleend is aan het theoretisch model van Stock en Wise, door de intertemporele budgetbeperking expliciet in aanmerking te nemen.

Het onderzoek steunt op een staal van werknemers uit de private sector tussen 50 en 64 jaar die in het eerste kwartaal van 2001 actief waren. Het betreft administratieve gegevens uit het bevolkingsregister, gekoppeld aan informatie van de Datawarehouse arbeidsmarkt en sociale bescherming en het register van wettelijke pensioenen uit de private sector (CIMIRe), dat de volledige professionele voorgeschiedenis van alle werknemers bevat. De koppeling werd uitgevoerd door de Kruispuntbank Sociale Zekerheid.

Voor de gebruikte schattingsmethode moeten alle bezoldigingstrajecten voor elk individu bekend zijn tot de wettelijke pensioenleeftijd. Om deze bezoldigingstrajecten te simuleren hebben de auteurs in eerste instantie een loonvergelijking geraamd aan de hand van de beschikbare gegevens. In een tweede fase werden de toekomstige lonen gesimuleerd aan de hand van deze regressie.

Tot slot hebben de auteurs een beroep gedaan op het MIMOSIS-model (Microsimulation MOdel for Belgian Social Insurance Systems, beheerd door de FOD Sociale Zekerheid) om op elke leeftijd en in elk mogelijk stelsel de uitkeringen te berekenen waarop de individuen recht hebben. Aan de hand van de gesimuleerde lonen en uitkeringen werden de pensioenrechten op 65 jaar berekend.

Het model houdt rekening met de heterogeniteit van de werknemers, onder meer met de verschillen qua geslacht, leeftijd, huwelijksstoestand, omvang van het huishouden en gewest van de woonplaats.

Het structureel model werd door de auteurs gevalideerd door het voorspelde gedrag te vergelijken met het opgetekende gedrag inzake pensionering. De voorspellingen van het model benaderen de waarnemingen. Wel ondervindt het model moeilijkheden om de pieken inzake uittreding uit de arbeidsmarkt te reproduceren die worden opgetekend voor de 58- en de 60-jarigen in België.

De auteurs gebruiken hun structureel model om de effecten van de pensioenbonus ex ante te simuleren. Hun resultaten wijzen op een gering effect voor de bonus. De bonus leidt tot een verhoging van het pensioenvermogen voor elke werknemer die aan de slag blijft boven de leeftijd van 62 jaar. Dit stimuleert het actief blijven tot minstens de leeftijd van 62 jaar, maar zou ook het arbeidsaanbod boven de 62 jaar kunnen beperken als gevolg van een inkomenseffect (of 'vermogenseffect'). Volgens de numerieke resultaten zou de groep van werknemers die gebruik maken van het wettelijk pensioen na de invoering van de bonus toenemen, terwijl verhoudingsgewijs minder werknemers zouden opteren voor een alternatieve uittreding uit de arbeidsmarkt (via brugpensioen of het statuut van oudere werkloze). De invoering van de bonus zou met andere woorden vooral een 'communicerende vaten'-effect hebben op de verschillende stelsels, met een zeer geringe algemene weerslag inzake verlenging van de beroepsactiviteit: de gemiddelde effectieve leeftijd van uittreding uit de arbeidsmarkt zou met amper 0,1 jaar toenemen.

Lefebvre en Orsini (2011) hebben eveneens andere mogelijke hervormingen gesimuleerd voor het einde van de loopbaan, onder meer een 'malus'-systeem, dat tot uiting komt in een vermindering van het pensioen met 5 % per jaar van vervroegde pensionering vóór de leeftijd van 65 jaar. De beschreven hervorming is verwant aan de simulatie van Marjan (2010). Met het structurele model van Lefebvre en Orsini zou de invoering van een dergelijke malus eveneens slechts een marginaal effect hebben inzake verlenging van de loopbaan. De auteurs wijzen erop dat de verschillende categorieën van de populatie een andere gevoeligheid zouden kunnen hebben voor de financiële prikkels in hun beslissing inzake pensionering, wat lijkt te worden bevestigd door hun simulaties voor oudere mannelijke werknemers.

In tegenstelling tot de drie voorgaande teams die een ex-ante benadering hanteerden, hebben de onderzoekers van het **Federaal Planbureau in het kader van het Advies over de pensioenbonus (2012)** van de Studiecommissie voor de Vergrijzing geopteerd voor een ex-post evaluatie aan de hand van micro-economische gegevens. De gehanteerde evaluatiemethode is de zogenoemde 'verschil van verschillen'-benadering.

Het basisprincipe van de 'verschil van verschillen'-methode (Van der Linden, 2011) is:

- 1) De methode veronderstelt dat men gegevens verzamelt over de groep van deelnemers en de groep van niet-deelnemers vóór en na de actie.
- 2) Aangezien het een resultaatindicator betreft, wordt daarvan het gemiddelde berekend vóór en na de participatie, waarbij de twee groepen worden onderscheiden.
- 3) Om het effect te meten, wordt het verschil 'voor en na' van de in de groep van de niet-deelnemers opgetekende gemiddelden afgetrokken van datzelfde verschil dat wordt opgetekend in de groep van deelnemers.

Het team van het Federaal Planbureau heeft gebruik gemaakt van de individuele gegevens inzake gesalarieerde werkgelegenheid van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid voor de periode van 2004 tot 2010. Ze selecteerden de personen tussen 57 en 63 jaar. Voor elk eerste kwartaal van de waarnemingsperiode kunnen ze nagaan of de persoon nog altijd een bezoldigde job uitoefent of niet. De auteurs kennen geen ander statuut dan werk of brugpensioen, dus ze gaan ervan uit dat iemand die niet meer in de RSZ-bestanden voorkomt met pensioen is gegaan.

De te evalueren actie is de pensioenbonus. De moeilijkheid bij deze evaluatie is dat er geen groep van niet-deelnemers is, aangezien de bonus openstaat voor alle werknemers van de private sector die na hun 62ste actief blijven. Voor de evaluatie moest dus een benadering worden gekozen voor de controlegroep, namelijk de werknemers van 60 en 61 jaar, aangezien die met (vervroegd) pensioen kunnen gaan, maar wegens de leeftijdsvoorwaarde (nog) geen recht hebben op de pensioenbonus. De groep van deelnemers omvat de werknemers van 62 en 63 jaar, die met vervroegd pensioen kunnen gaan en voldoen aan de leeftijdsvoorwaarde voor de pensioenbonus.

De resultaatindicator is hier de kans op verlenging van de beroepsactiviteit, die wordt gemodelleerd door een logit. De resultaten tonen dat het verschil van de verschillen voor het geheel van de mannen niet significant verschillend van nul is. De auteurs hebben andere mogelijkheden uitgetest voor de controlegroep, maar de geraamde impact van de pensioenbonus op de verlenging van de beroepsactiviteit bleef met deze alternatieven niet-significant.

De auteurs wijzen erop dat het met de 'verschil van verschillen'-methode die met deze gegevens werd gebruikt niet mogelijk is het effect van de pensioenbonus af te zonderen van dat van andere maatregelen die het uitstellen van de pensionering beogen, onder meer de verlenging van de loopbaanvoorwaarde voor het vervroegd pensioen tot 34 jaar in 2004 en 35 jaar in 2005. Aan de hand van de micro-econometrische evaluatie trekken de auteurs de conclusie dat de pensioenbonus een minder groot effect heeft gehad op de kans om actief te blijven op de arbeidsmarkt dan het optrekken van de loopbaanvoorwaarde voor het vervroegd pensioen.

4. PENSIOENBONUS IN PERSPECTIEF MET BEHULP VAN GEHARMONISEERDE ENQUÊTES

Dit deel illustreert om te beginnen het relatieve belang van de pensioenbonus in het inkomen van ouderen. Dat gebeurt op basis van de geharmoniseerde enquêtes naar het inkomen en de levensomstandigheden (Survey on Income and Living Conditions, SILC) en de enquête naar de structuur van de lonen (SES). Dan volgt een beschrijvende vergelijking van de uittredingskansen voor het jaar 2005 (vóór de invoering van de pensioenbonus) en voor 2010 (na de invoering van de pensioenbonus), aan de hand van de gegevens van de geharmoniseerde enquête naar de arbeidskrachten (EAK).

4.1. Financieel belang van de pensioenbonus

4.1.1. De SILC-gegevens

De SILC-enquête (Survey on Income and Living Conditions) heeft betrekking op het meten van het inkomen en op het waarderen van de levensomstandigheden van de personen die in een gewoon gezin wonen (personen die in gemeenschap wonen, worden derhalve buiten beschouwing gelaten). Het betreft een jaarlijkse enquête, die gericht is op zowel natuurlijke personen als huishoudens. Alle volwassenen (van 16 jaar of ouder) die zijn opgenomen in de steekproef dienen een vragenlijst te beantwoorden over hun inkomen en hun beroepssituatie.

De SILC-vragenlijst, die werd uitgewerkt in samenwerking met de 27 nationale instituten voor de statistiek, beperkte in vergelijking met de vorige enquête (het Europese huishoudenspanel, ECHP) de werklust voor de bevroegde huishoudens evenals de verwerkingskosten, en mondt uit in een snellere terbeschikkingstelling van de verzamelde gegevens.

In tegenstelling tot het ECHP, dat een 'zuiver' panel was waarbij dezelfde respondenten elk jaar opnieuw werden bevroegd, zodat een representatief geheel werd gevormd waardoor hun traject als individu kon worden gevolgd, is voor de SILC-enquête een roterende strategie aangenomen, waarbij een vierde van de steekproef jaarlijks wordt vernieuwd, zodat de personen er worden gevolgd gedurende een periode van maximum vier jaar.

Deze roterende strategie is een compromis, dat het mogelijk maakt om op een efficiënte manier jaarlijks doorsnedegegevens te produceren en een longitudinale steekproef te verzamelen. Aan de hand van de doorsnede- en de longitudinale gegevens kunnen in principe de beschrijvende statistieken worden berekend voor de populatie, dankzij een systeem van weging. Als gevolg van de roterende strategie zijn deze wegingen evenwel zeer complex.

In België worden sinds 2004 jaarlijks ongeveer 6 000 huishoudens bevroegd via de SILC-enquête. De omvang van de steekproef is derhalve vrij beperkt. Wij beschikken uitsluitend over longitudinale gegevens voor de periode van 2005 tot 2008. Die werden ter beschikking gesteld door Eurostat.

De longitudinale steekproef bestaat uit drie afzonderlijke populaties:

- 1) de longitudinale populatie van individuen uit de doelpopulatie voor de vier jaren (2005, 2006, 2007 en 2008), dat wil zeggen een panel van vier jaren;
- 2) de longitudinale populatie van individuen uit de doelpopulatie voor de laatste drie jaren (2006, 2007 en 2008), dat wil zeggen een panel van drie jaren;
- 3) de longitudinale populatie van individuen uit de doelpopulatie voor de laatste twee jaren (2007 en 2008), dat wil zeggen een panel van twee jaren.

De steekproef die in dit deel wordt gebruikt, bevat alle 45-plussers uit het Belgische deel van de longitudinale SILC-enquête, wat in aantal niet-gewogen waarnemingen een totaal is van 6 853 personen die gedurende twee, drie of vier jaar worden gevolgd. Mogelijk als gevolg van de selectieregel van ons substaal volgen bepaalde registraties het schema van de panels van vier, drie of twee jaar niet helemaal (zie onderstaande tabel).

Tabel 1 - Structuur van de longitudinale steekproef
(in België, personen van 45 jaar en ouder)

Frequentie	%	gecumuleerd %	Structuur ¹ over de vier jaar
1775	25,9	25,9	..11
1417	20,68	46,58	.111
1289	18,81	65,39	1111
469	6,84	72,23	..1.
399	5,82	78,05	1...
397	5,79	83,85	.1..
262	3,82	87,67	.11.
225	3,28	90,95	11..
220	3,21	94,16	...1
400	5,84	100,00	overige
Totaal			
6853	100,00		

Bron: EC (SILC).

¹ De aanwezigheid van een individu voor een gegeven jaar wordt gesymboliseerd door 1. De eerste positie staat voor het jaar 2005, de tweede voor 2006, enz.

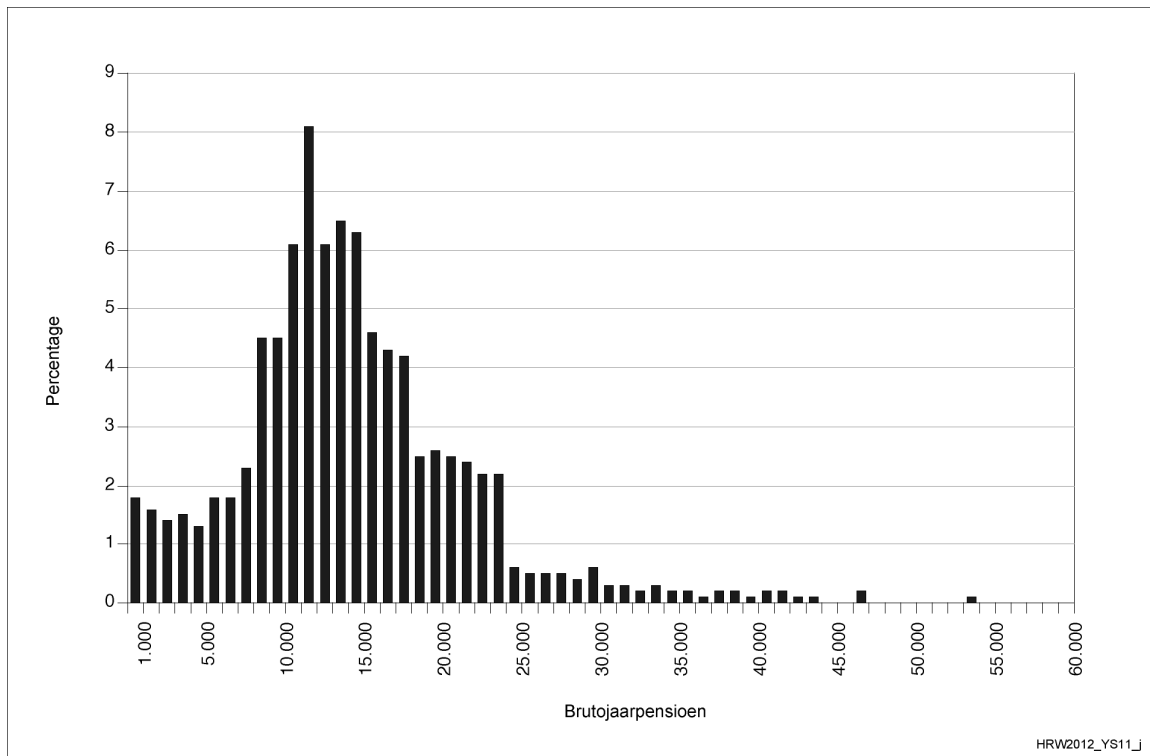
4.1.2. Verdeling van de rustpensioenen en lonen

Bij de door de SILC-enquête verzamelde gegevens staat de variabele PY100G voor de bruto-ouderdomsinkomens voor alle gepensioneerden, wat in hoofdzaak neerkomt op het wettelijk pensioen en het 'tweedepijlerpensioen' voor de loontrekkenden die daar toegang tot hadden. Voor de pensioenuitkering die afkomstig is van een individueel pensioenplan (de 'derde pijler' in België) bestaat een afzonderlijke variabele (PY080G), die niet is opgenomen in de onderstaande beschrijvende statistieken.

De pensioenen zijn niet volkomen symmetrisch verdeeld en vertonen geen klokvormige curve (of gauss-curve), het bekendste beeld van een verdeling. De verdeling van inkomens laat doorgaans een verschuiving naar links van het gemiddelde zien, en aan haar rechteruiteinde is de curve bijgevolg afgeplat. Dat geldt zeker voor de lonen, maar op basis van de niet-gewogen SILC-gegevens³ valt bij de pensioenen een vergelijkbaar profiel waar te nemen. Het gemiddelde voor het jaarlijkse pensioen zou € 15 465 bedragen, dat is ongeveer € 1 289 per maand. Aangezien de verdeling een afgeplat rechteruiteinde vertoont, komt de mediaan niet overeen met het gemiddelde. De mediaan geeft een beter beeld van het pensioen van de type-gepensioneerde. In onze steekproef bedraagt de mediaan € 12 942 per jaar, dat is ongeveer € 1 079 per maand.

³ De aldus berekende statistieken kunnen verschillen van de statistieken voor de populatie.

Grafiek 2 - Verdeling van de rustpensioenen in België
(brutojaarpensioenen, niet-gewogen gegevens, in euro)



Bron: EC (SILC).

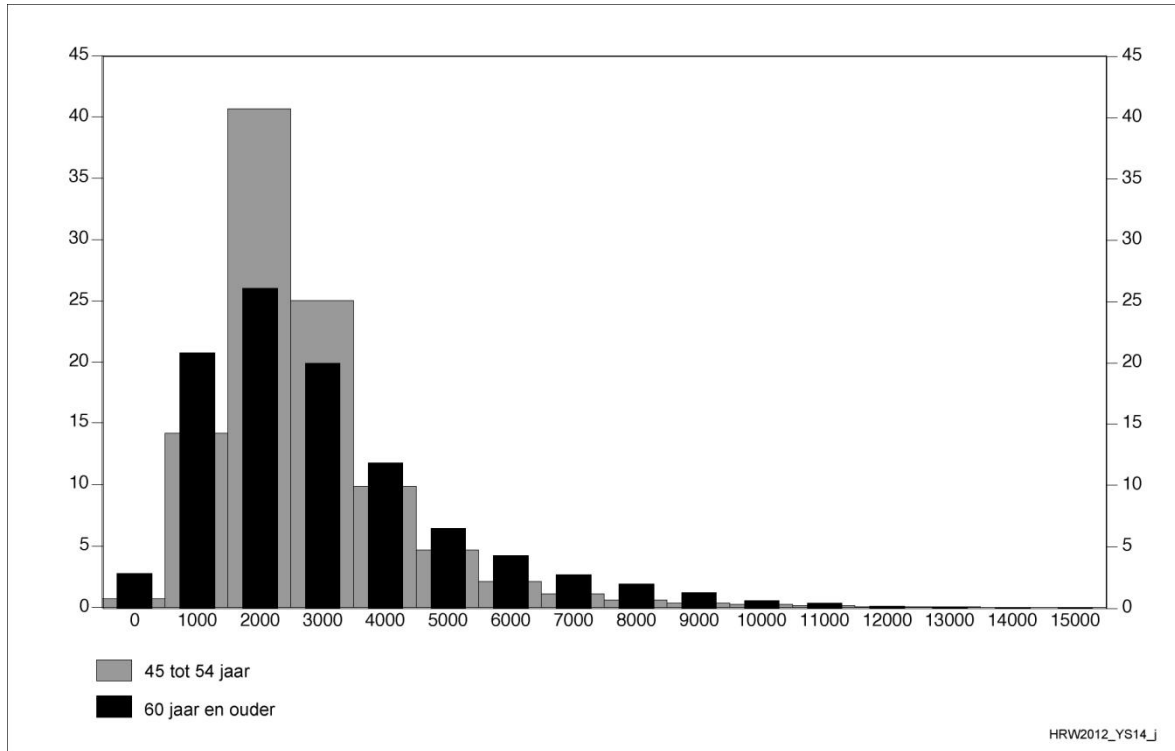
De ouderdomsinkomens van gepensioneerden zoals die door de SILC-enquête zijn gemeten, lopen dus vrij sterk uiteen. Worden de pensioenen in stijgende volgorde gerangschikt, dan kunnen de kwartielen van de verdeling worden berekend. Het eerste kwartiel (Q1) is de kleinste waarde van het pensioen waarbij op zijn minst 25 % van de waarnemingen onder die waarde ligt of er hooguit gelijk aan is. In onze steekproef bedraagt dat € 10 312, dat is nauwelijks € 859 per maand. De groep met een pensioen ten belope van het eerste kwartiel of minder bestaat voor het merendeel uit vrouwen en telt veel laaggeschoolden.

Voor een groot deel van de huidige populatie van gepensioneerden is het belang van de pensioenbonus dus niet te verwaarlozen, want die bedraagt jaarlijks ongeveer € 700 bruto per jaar activiteit na 62 jaar.

De pensioenbonus levert een groter financieel voordeel op dan het eigenlijk bedrag dat ermee gemoeid is, want doordat de werknemer ertoe wordt aangezet langer te blijven werken, neemt zijn/haar loopbaanduur toe, die een rol speelt bij de vaststelling van het wettelijk pensioenbedrag; een volledig pensioen is verworven na een loopbaan van 45 jaar.

Er zij evenwel opgemerkt dat indien men de verloning beschouwt van de loontrekkenden uit de private sector van 45 tot 54 jaar en van 60jaar en ouder, blijkt dat de mediaan van de lonen bij de 45-54-jarigen duidelijk minder bedraagt dan bij de 60-plussers. De personen met een laag loon verlaten met andere woorden de beroepsbevolking vaak vroeger.

Grafiek 3 - Verdeling van de brutolonen in euro bij de 45-54-jarigen en bij de 60-plussers
(percentage, niet-gewogen gegevens, 2006 tot 2008)

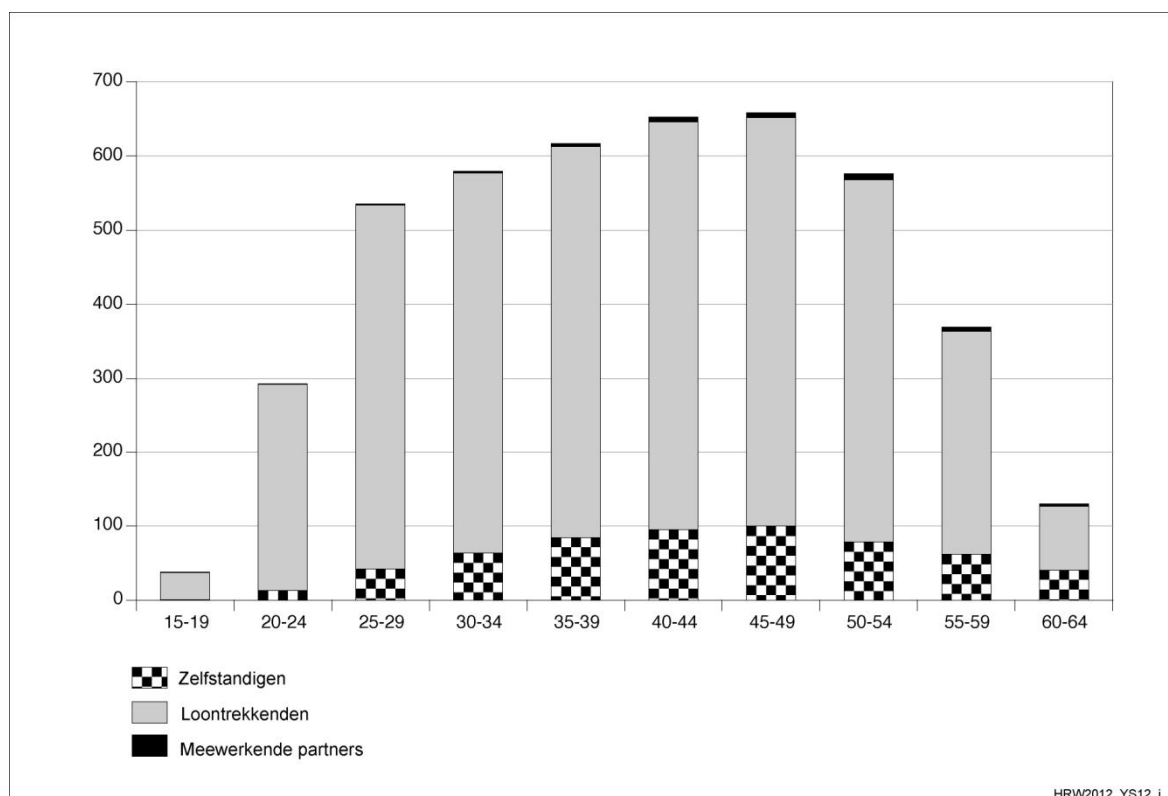


Bron: ADSEI (SES).

Het gewicht van de zelfstandigen in de werkende populatie neemt overigens toe met de leeftijd. Aan het einde van de loopbaan wordt dat vooral verklaard door de veel talrijker uittredingen uit de arbeidsmarkt bij loontrekkenden dan bij zelfstandigen; die verschuiving wordt zichtbaar vanaf de 50-54-jarigen maar tekent zich veel scherper af bij de volgende leeftijdsgroepen. Zo vertegenwoordigen zelfstandigen meer dan 30 % van de werkenden in de leeftijdscategorie van 60 tot 64 jaar, terwijl hun aandeel bij de 40-44-jarigen slechts 15 % bedraagt (en minder dan 10 % bij de min-30-jarigen).

Deze vaststelling verklaart het grote budgettaire gewicht van de pensioenbonussen van zelfstandigen ten opzichte van de loontrekkenden. Volgens de jongste jaarlijkse statistieken van de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP, 2011) bedroegen de maandelijkse uitgaven voor de pensioenbonussen van loontrekkenden op 1 januari 2011 € 4,4 miljoen, voor 44 990 begunstigden, terwijl dat voor zelfstandigen € 3 miljoen was, voor 24 650 begunstigden.

Grafiek 4 - Gewicht van de zelfstandigen in de werkende populatie, per leeftijdscategorie
(in duizenden personen, 2010)



Bron: EC (EAK microgegevens).

4.2. Kans op uittreding: vergelijking tussen 2005 en 2010

Wij willen een vergelijking maken tussen de kans op uittreding volgens leeftijd in 2005 (toen de regeling van de pensioenbonus niet bestond) en in 2010 (toen de regeling van de pensioenbonus 3 jaar bestond).

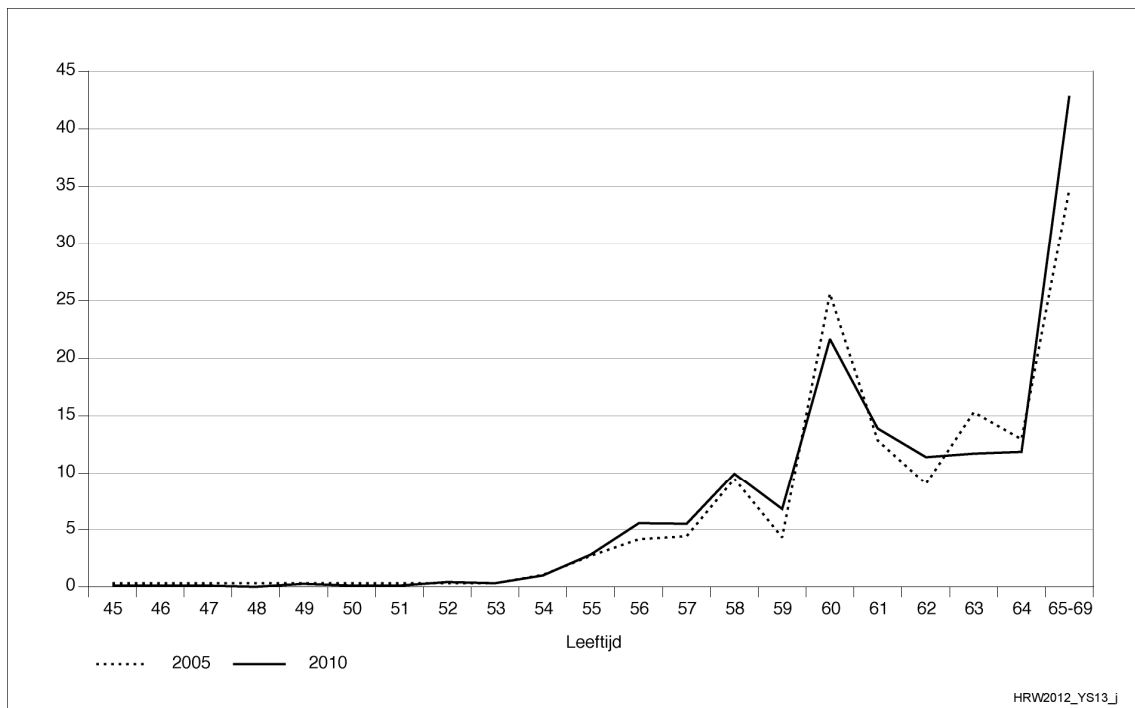
Hiertoe wordt gebruik gemaakt van de enquête naar de arbeidskrachten van die twee jaren. De hier bestudeerde transitie is die van werkgelegenheid naar niet-werkgelegenheid en er wordt een extra criterium toegevoegd dat gebaseerd is op de subjectieve status van de betrokkene: deze uittredende persoon verklaart met brugpensioen, met vervroegd pensioen of gepensioneerd te zijn.

Naast het geslacht, het scholingsniveau en het gewest waar iemand woont, werd een dichotomische variabele ingevoerd voor elk leeftijdsjaar⁴ tussen 45 en 69 jaar, teneinde het profiel te verkrijgen van de kans op uittreding uit de arbeidsmarkt volgens de leeftijd.

⁴ Voor de ramingen van 2005 werden de leeftijden van 45 tot 53 jaar samengevoegd. Zowel voor 2005 als voor 2010 werden de leeftijden van 65 tot 69 jaar samengevoegd.

Zoals in het thematisch deel, betreffende actief ouder worden, van dit verslag wordt aangetoond, is de kans op uittreding uit de arbeidsmarkt geen monotone functie van de leeftijd. In België vindt de uitstroom uit de werkgelegenheid plaats op sleutelleeftijden, wat het belang aantoont van verschillende reglementaire bepalingen inzake pensionering en vervroegde uittreding. De kans neemt aanzienlijk toe vanaf 55 jaar en bereikt drie verschillende pieken, namelijk op 58 jaar, op 60 jaar en op de wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar.

Grafiek 5 - Kans op uittreding uit de arbeidsmarkt¹ in België
(procenten)



Bron: ADSEI (EAK microgegevens).

¹ De kansen worden berekend voor de referentiecategorie: mannelijke werknemer, gemiddeld scholingsniveau, woonachtig in Vlaanderen.

De jaren 2005 en 2010 werden gekozen omdat zij vergelijkbaar zijn in termen van groei van de economische activiteit met zowat 2%. Het conjuncturele dieptepunt van 2002-03 was evenwel veel minder scherp dan de effecten van de economische en financiële crisis van 2008-09.

De schattingen voor 2005 en 2010 werden los van elkaar gemaakt. Wanneer de profielen naast elkaar worden gelegd, blijkt dat in 2010 meer personen tussen 56 en 59 jaar de arbeidsmarkt verlieten, maar op 60 jaar en voor de leeftijden waarvoor de pensioenbonus geldt (boven de 62 jaar en tot 65 jaar) lag de kans op vervroegde uittreding in 2010 lager dan in 2005.

De gegevens van 2005 en 2010 werden overigens ook samengevoegd in een gemeenschappelijke model om te toetsen of de verschillen tussen de twee jaren statistisch significant zijn. Op een significantieniveau van 10% is dat het geval voor de leeftijden van 60 jaar en 63 jaar.

Door de keuze van deze twee periodes met een gelijkaardige (maar niet identieke) conjunctuur werd een eenvoudige vergelijking voor/na de maatregel gemaakt. Deze vergelijking geeft aan dat het gedrag inzake vervroegde uittreding na de leeftijd van 62 jaar tussen de beide jaren kon worden afgeremd, maar dit verschil wordt verklaard door alle maatregelen tot uitstelling van de

uittreding, in het bijzonder - maar niet alleen - de pensioenbonus. De optrekking van de loopbaanvoorwaarden om vervroegd met pensioen te mogen en de geleidelijke verstrakking van de vervroegde uittredingsregelingen tussen 2005 en 2010 hebben eveneens tot deze wijziging bijgedragen.

De kansen op uittreding uit de arbeidsmarkt konden dalen, voor een deel of uitsluitend omdat de oudere werknemers gemiddeld beschouwd in betere gezondheid verkeren, hoger opgeleid zijn enz. dan de oudere werknemers uit de vorige generaties. Deze 'generatiegebonden' effecten kunnen mede de verschillen in gedrag verklaren, zelfs met een tussenperiode van vijf jaar.

Het blijft opmerkelijk dat de kansen op uittreding precies geringer zijn voor de 63-64-jarigen, namelijk de leeftijd waarop de bonus speelt, dan voor de 61-62-jarigen voor wie hij nog niet speelt. De link met de maatregel lijkt dus waarschijnlijk, ook al blijft hij hypothetisch.

5. CONCLUSIES

Uit de gegevens van de enquête naar de arbeidskrachten, waarin een vergelijking wordt gemaakt tussen het jaar 2005, toen het bonusstelsel nog niet bestond, en het jaar 2010, namelijk drie jaar na de invoering ervan, blijkt dat de kans op uittreding uit de arbeidsmarkt in 2010 minder groot was voor de 63-64-jarigen, dat zijn de leeftijden waarop de bonus volop speelt. De maatregel sorteert dus wellicht een gematigd effect, hoewel niet met zekerheid kan worden gesteld dat de gedragswijziging er integraal aan toe te schrijven is.

Aangezien het een recente maatregel betreft, beschikt men niet over voldoende afstand om de algemene impact ervan te kunnen analyseren. Hoewel het lovenswaardig is dat de regering de balans opmaakt van de genomen maatregelen, is bovendien niet voorzien in de middelen, meer bepaald in de vorm van de noodzakelijke gegevens, om een betere beoordeling mogelijk te maken.

In een context waarin de verlenging van de beroepsactiviteit een noodzaak is, heeft de overheid de hervormingen opgevoerd om de effectieve uittredingsleeftijd op te trekken. Onder meer onder impuls van het HRW-verslag 2004 betreffende het loopbaaneinde, heeft het van 2005 daterend generatiepact de noodzaak van een fundamentele wijziging ten opzichte van wat in het verleden gebruikelijk was, bovenaan de agenda van de sociale partners geplaatst. De regering heeft tevens de voorwaarden van bepaalde regelingen voor vervroegde uittreding verstrengd en/of de toegang tot die regelingen uitgesteld, met name de werkloosheid met bedrijfstoelage en het voltijds tijdskrediet, regelingen die de werknemers tot dusver als sociale voordelen beschouwen en waar de ondernemingen op grote schaal gebruik van maken om, in geval van herstructurering van hun activiteiten, het sociale aspect te 'vergemakkelijken'.

Onder de stimulerende maatregelen was de invoering van een pensioenbonus voor zij die na de leeftijd van 62 jaar blijven werken een symbolische maatregel. Ingevolge het regeerakkoord van december 2011, is besloten de minimale pensioenleeftijd geleidelijk op te trekken tot 62 jaar en het minimale aantal loopbaan jaren tot 40 jaar; in de toekomst zou de bonus op meer belangstelling kunnen rekenen van werknemers die het bedrag van hun toekomstig pensioen willen verhogen. Hoewel de maatregel tot nu toe weinig effect sorteert, kan hij een positieve bijdrage leveren tot de verhoging van de arbeidsdeelname na 62 jaar voor zover hij wordt ingepast in een meer algemeen beleid.

Het al dan niet recht hebben op de pensioenbonus zou echter niet langer afhankelijk mogen zijn van enkel het criterium inzake minimumleeftijd; er zou ook rekening moeten worden gehouden met de duur van de loopbaan. Op die manier zou een financiële prikkel worden gegeven voor een langere loopbaan dan de minimumleeftijd om vervroegd met pensioen te gaan en het buitenkansseffect van de bonus zou beperkt zijn vermits de personen die op 62-jarige leeftijd geen

40 loopbaanjaren hebben er niet zullen kunnen van genieten. De Raad merkt voorts op dat de impact van de bonus verhoudingsgewijs gunstiger is voor werknemers met een laag inkomen en dus met een klein pensioen, en dat hij zodoende tot meer billijkheid bijdraagt. Bovendien moet worden gewaakt over de kosten die dit systeem zou kunnen meebrengen.

Het informeren van de potentieel rechthebbenden is uiteraard van essentieel belang om de maatregel zoveel mogelijk kans op succes te bieden.

BIBLIOGRAFIE

Dekkers G. (2009), "Les effets du bonus de pension en Belgique : simulations microéconomiques", *Retraite et Société*, nr. 58, november.

Hoge Raad van Financiën (2012), Advies van de Studiecommissie voor de Vergrijzing : Evaluatie van de pensioenbonus , Brussel, juni.

Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2004), *Verslag 2004*, Brussel.

Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2009), *Verslag 2009*, Brussel.

Lefebvre M. en K. Orsini (2011), "A structural model for early exit of older men in Belgium", *Empirical Economics*, nr. 42, p. 1-20.

Maes M. (2008), *Financial and redistributive impact of reforming the Belgian pension system*, IRES Discussion paper, 2009-40.

Maes M. (2010), "Le bonus pension : un cadeau empoisonné", *Regards économiques*, nr. 79.

Nationale pensioenconferentie (2010), *Groen Boek: Een toekomst voor onze Pensioenen*, april.

OESO (2011), *Panorama des pensions 2011: Les systèmes de retraites dans les pays de l'OCDE et du G20*, Paris.

Rijksdienst voor Pensioenen (2012), *De pensioenbonus*, site: <http://www.onprvp.fgov.be/>.

Rijksdienst voor Pensioenen (2012), *Jaarlijkse statistiek 2011*, site: <http://www.onprvp.fgov.be/>.

Stock J.H. en Wise D.A. (1990), *The pension inducement to retire: an option value analysis, Issues in the Economic of Ageing*, in D.A. Wise (Ed.), Chicago, University of Chicago Press, pp. 205-229.

Van der Linden, Bruno (2011), "Principes généraux d'évaluation des effets d'un dispositif", *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2011-1 (Tome L).

