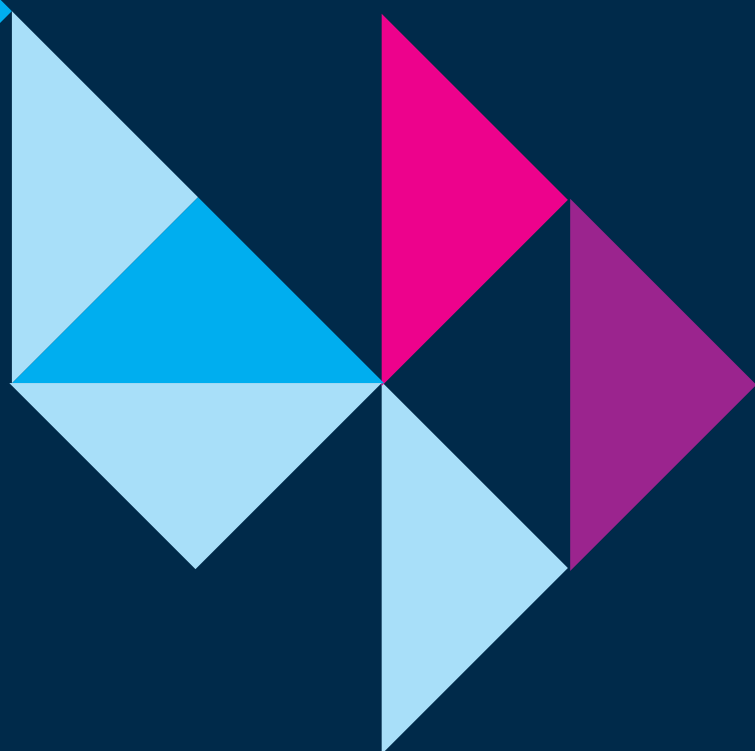


EEN STERK EN BETROUWBAAR SOCIAAL CONTRACT

Commissie Pensioenhervorming 2020-2040



Voorstellen van de **Commissie Pensioenhervorming 2020-2040** voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels



EEN STERK EN BETROUWBAAR SOCIAAL CONTRACT

Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels

De leden van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040:

- Jos Berghman
- Jacques Boulet
- Bea Cantillon
- Pierre Devolder
- Jean Hindriks
- Ria Janvier
- Alain Josten
- Françoise Masai
- Gabriel Perl
- Erik Schokkaert
- Yves Stevens
- Frank Vandenbroucke

Inhoudstafel

DEEL I : UITGANGSPUNTEN	6
1. Opdracht van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040.....	6
2. Waarden, beoordelingscriteria en indicatoren	11
3. Het pensioensysteem als sociaal contract: een sociale verzekering.....	14
4. Het actuele Belgische pensioensysteem: beoordeling en recente wijzigingen	17
In Kader 3 leggen we het verschil uit tussen een vervangingsratio en een uitkeringsratio.....	17
5. Waarom hervormen? Motivering, gemeenschappelijke krachtlijnen over de stelsels en voorwaarden om te slagen.....	45
DEEL II: PRINCIPES VOOR EEN NIEUW WETTELIJK PENSIOENSYSTEEM OP BASIS VAN REPARTITIE	
47	
6. Een nieuwe zekerheid	47
7. Opvolging en bewaking van doelstellingen en betrokkenheid van de sociale partners.....	55
8. Repartitie op basis van een puntensysteem	62
9. Eerlijke flexibiliteit, deeltijds pensioen en zware beroepen	85
10. Fatsoenlijke en eenvoudige minimumregelingen	94
11. Correcte maxima die de algemene inkomensevolutie volgen	97
12. Een moderne gezinsdimensie	103
13. Gelijkgestelde periodes bij werknemers en zelfstandigen.....	108
14. Herwaardering van vroegere lonen in de pensioenberekening en welvaartsvastheid	110
15. Convergentie binnen de wettelijke pensioenregelingen en hervormingen van de ambtenarenpensioenen en de zelfstandigenpensioenen.....	115
16. Sensitiviteitsanalyse van parametrische hervormingen en verhoogde werkzaamheid	129
DEEL III: ROL VAN KAPITALISATIE IN WETTELIJKE EN AANVULLENDE PENSIOENEN.....	172
17. Kapitalisatie en repartitie	172
18. Een wettelijk kapitalisatiestelsel voor nieuwe contractanten in de publieke sector.....	175
19. Hervormingen in en uitbreiding van de aanvullende pensioenen.....	176
DEEL IV: VOORWAARDEN INZAKE FINANCIERING, WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSMARKTBELEID	
182	
20. De uitdaging in een notendop.....	182
21. Twee cruciale voorwaarden: gepaste financiering en meer werkzaamheid	184
DEEL V: TRANSITIE NAAR EEN NIEUW PENSIOENSYSTEEM.....	186
DEEL VI: NAAR EEN STERK EN BETROUWBAAR SOCIAAL CONTRACT	187

Lijst van kaders

Kader 1: Enkele voorbeelden van pensioencommissies in het buitenland.....	6
Kader 2: Inspanning en bijdrage.....	16
Kader 3: Vervangingsratio's en uitkeringsratio's in de pensioensector.....	17
Kader 4: Budgettaire middellange termijndoelstelling (MTO) in de context van de vergrijzing	33
Kader 5: De hervormde pensioenbonus	41
Kader 6: Loopbaangevoelige actuariële correcties	87
Kader 7: Maxima in de wettelijke pensioenstelsels	98
Kader 8: Illustratie van het belang van herwaarderingsprincipes.....	110
Kader 9: De rol van welvaartsvastheid.....	114
Kader 10: Aanvullende pensioenen na het akkoord arbeiders-bedienden	177

Lijst van tabellen

Tabel 4A: Overzicht typegevallen werknemersregeling.....	18
Tabel 4B: Resultaten voor typegevallen werknemersregeling (inclusief hervormingen van de regering Di Rupo I)	19
Tabel 4C: Impliciete evenwichtsbijdragevoet voor de drie pensioenregimes, uitkeringsratio, en socio-economische afhankelijkheidscoëfficiënt	24
Tabel 4D: Indicatoren inzake inkomensarmoede en inkomenspositie van ouderen.....	27
Tabel 4E: Publieke uitgaven pensioenen.....	30
Tabel 4F: Verandering in de budgettaire kost van de vergrijzing in het referentiescenario: decompositie in de verandering verklaard door de toename in de levensverwachting en de verandering verklaard door andere demografische factoren.....	31
Tabel 8A: Modelfiche om de potentieel gerechtigde voorafgaand aan het pensioen te informeren over de stand van zijn pensioenrekening.....	72
Tabel 12-A: Mogelijke combinaties in geval van overlijdensdekking.....	106
Tabel 15A: Massa rust- en overlevingspensioenen per deelsector van de overheid en loonmassa per deelsector voor 2013.....	125
Tabel 15B: Massa rust- en overlevingspensioenen ten laste van de Staatskas per deelsector van de overheid en loonmassa per deelsector voor 2013.....	126
Tabel 16A: Waarneming en vooruitzichten inzake levensverwachting	132
Tabel 16B: Voorwaarden voor toegang tot pensioen, indien voorwaarden 2016 geïndexeerd worden aan de levensverwachting bij de geboorte (gemiddelde levensverwachting bij de geboorte (M+V/2) na jaartal)	134
Tabel 16C: Voorwaarden voor vervroegd pensioen in het gesimuleerde scenario.....	136

Tabel 16D: Procentuele vermindering van het aantal pensioengerechtigden in het werknemersstelsel Vergelijking tussen het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens twee hypothesen en het referentiescenario.....	141
Tabel 16E: Gemiddelde leeftijd en loopbaanduur bij opname rustpensioen als werknemer in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens twee hypothesen en het referentiescenario (referentiescenario: loopbaan van < 35 jaar = 34 jaar, hypothesen: loopbaan van < 37 jaar = 36 jaar)	143
Tabel 16F: Impact op werkgelegenheid en het BBP en de werkloosheidsgraad in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens twee hypothesen	145
Tabel 16G: Werkzaamheidsgraad in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens twee hypothesen en in het referentiescenario.....	147
Tabel 16H: Werkzaamheidsgraad in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens twee hypothesen en in het referentiescenario.....	149
Tabel 16I: Procentuele verandering in het gemiddeld pensioen van gepensioneerden die instromen in het rustpensioenstelsel der werknemers in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens twee hypothesen ten opzichte van een theoretisch gemiddeld pensioen uit het referentiescenario	151
Tabel 16J: Procentuele verandering in het gemiddeld pensioen van alle gepensioneerden in het rustpensioenstelsel der werknemers in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens twee hypothesen ten opzichte van een theoretisch gemiddeld pensioen uit het referentiescenario	151
Tabel 16K: Gerechtigden op een rustpensioen als werknemers en het gemiddeld pensioen als % van het gemiddeld loon in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens twee hypothesen en in het referentiescenario.....	153
Tabel 16L: Frequentie van intrede in het rustpensioenstelsel der werknemers in 2060 naar geslacht, leeftijd en loopbaanduur in het referentiescenario.....	155
Tabel 16M: Frequentie van intrede in het rustpensioenstelsel der werknemers in 2060 naar geslacht, leeftijd en loopbaanduur in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens de hypothese van maximaal uitstel van pensionering en maximale impact op werkgelegenheid	156
Tabel 16N: Frequentie van intrede in het rustpensioenstelsel der werknemers in 2060 naar geslacht, leeftijd en loopbaanduur in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens de hypothese van minimaal uitstel van pensionering en minimale impact op werkgelegenheid.....	157
Tabel 16O: Frequentie van intrede in het rustpensioenstelsel der werknemers in 2060 naar geslacht, leeftijd en loopbaanduur in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens de hypothese van minimaal uitstel van pensionering en minimale impact op werkgelegenheid.....	159
Tabel 16P: Verandering in budgettaire kost van de vergrijzing in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens twee hypothesen en in vergelijking met het referentiescenario	161
Tabel 16Q: Verandering in de budgettaire kost van de vergrijzing in het referentiescenario ontbonden in de verandering verklaard door de toename in de levensverwachting en andere demografische factoren	163

Tabel 16R: Verandering in budgettaire kost van de vergrijzing in het scenario "van een verhoogde werkzaamheid" in vergelijking met het referentiescenario.....	166
--	-----

Lijst van figuren

Figuur 4Aa: Geaggregeerde vervangingsratio: netto	22
Figuur 4Ab: Geaggregeerde vervangingsratio: bruto.....	22
Figuur 4B: Financiering van de budgettaire kosten van de vergrijzing op basis van een budgettaire middellange termijndoelstelling: budgettaire vergrijzingskost en primair saldo	34
Figuur 4C: Financiering van de budgettaire kosten van de vergrijzing op basis van een budgettaire middellange termijndoelstelling: schuldgraad, primair saldo, intrestlasten en begrotingssaldo.....	35
Figuur 16A: Gesimuleerde en opgelegde voorwaarden inzake wettelijke leeftijd, leeftijd voor vervroegd pensioen en loopbaanvoorwaarde gekoppeld aan de levensverwachting	137

Lijst van bijlagen:

2. Bijlagen betreffende de diverse pensioenstelsels:

- 2.1. Het pensioenstelsel van de werknemers
- 2.2. De pensioenvoorzieningen voor zelfstandigen
- 2.3. Toekomst van de pensioenen in de overheidssector
- 2.4. Aanvullende pensioenen voor werknemers

3. Thematische bijlagen:

- 3.1. Minimumregelingen voor ouderen
- 3.2. Leeftijdsvoorwaarden in de sociale zekerheid
- 3.3. Tijdsregistraties in het rustpensioenstelsel van werknemers
- 3.4 De modernisering van de gezinsdimensie van de wettelijke pensioenen

4. Formele analyses:

- 4.1. Bijdragen, solidariteit en automatische aanpassingen in een flexibele eerste pijler: een formeel denkkader

DEEL I : UITGANGSPUNTEN

1. Opdracht van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040

1.1. Vicepremier en minister van Pensioenen Alexander De Croo stelde op 15 april 2013 samen met Sabine Laruelle, Minister van Middenstand, KMO's, Zelfstandigen en Landbouw, de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 in. Deze onafhankelijke commissie kreeg als opdracht om, op basis van het werk geleverd door de Nationale Pensioenconferentie en de inhoudelijke expertise van de commissieleden, verdere hervormingen voor te bereiden om zo de sociale en financiële duurzaamheid van onze pensioenstelsels te versterken. Bij de oprichting van de Commissie werd uitdrukkelijk gesteld dat dit rapport vervolgens het voorwerp dient uit te maken van een breed maatschappelijk debat, niet in het minst met de sociale partners en andere stakeholders.

Op deze manier zouden doordachte, onderbouwde en in alle onafhankelijkheid opgestelde hervormingsvoorstellen voorliggen bij de regeringsonderhandelingen na de verkiezingen van 25 mei 2014. Zoals zal blijken uit dit rapport, is de Commissie er inderdaad van overtuigd dat een grondige hervorming van de pensioenstelsels nodig is.

1.2. De leden van de Commissie hebben deze opdracht begrepen vanuit een dubbel perspectief:

- a) Een zo logisch mogelijk pensioensysteem uitwerken voor de langere termijn dat, met overgangsmaatregelen, geleidelijk in voege kan treden en robuust genoeg is om tot rijpheid te komen tegen 2040.
- b) Krachtlijnen van maatregelen voorstellen die tegelijk toelaten om op de kortere en middellange termijn het hoofd te bieden aan de stijgende uitgaven voor pensioenen, onder meer omwille van de opaboom (d.w.z. het op pensioen gaan van de babyboom generatie).

1.3. De voorstellen in dit rapport zijn nog niet volledig in detail uitgewerkt. *A fortiori* konden de concrete effecten ervan op de sociale kwaliteit van de pensioenen en de precieze budgettaire impact nog niet onderzocht worden. Dit rapport moet daarom beschouwd worden als een voorstel van een normatief kader waarin voorstellen verkend worden, veeleer dan als een volledig afgewerkt hervormingsvoorstel. Het tijdsbestek liet niet toe om een volledig afgewerkt voorstel op tafel te leggen en kwantitatief en kwalitatief te onderzoeken. Dergelijke opdracht zou ongeveer twee jaar werk vragen (zie Kader 1).

Kader 1: Enkele voorbeelden van pensioencommissies in het buitenland

In het recente verleden waren in diverse EU-lidstaten onafhankelijke studiecmissies actief die een officieel mandaat hadden om de hervorming van het pensioensysteem voor te bereiden. Over het algemeen ging het over gestructureerde processen die meerdere jaren in beslag namen.

- In het Verenigd Koninkrijk werd in 2002 de 'Pensions Commission' opgericht, bestaande uit drie onafhankelijke experts. Deze commissie publiceerde in 2003 haar werkplan, in 2004 een eerste verslag, in 2005 een tweede verslag, en in 2006 een finaal verslag. In 2010 werd de 'Independent Public Services Pensions Commission' (2010-2011) opgericht, met als

opdracht een fundamentele en structurele analyse uit te voeren van de ouderdomspensioenen voor de publieke sector.

- In Malta waren sinds het begin van deze eeuw meerdere werkgroepen en commissies actief. De '2010 Pensions Working Group' kreeg de opdracht om tegen 2012 een strategische evaluatie ('strategic review') uit te voeren betreffende de doelmatigheid, de houdbaarheid en de solidariteitsmechanismen van het Maltese pensioensysteem.
- In Nederland werden er in de periode 2009-2010 meerdere expertencommissies opgericht met als opdracht de bevoegde minister te adviseren op het gebied van de evolutie van de Nederlandse tweede pensioenpijler: de Commissie Parameters (2009), de Commissie Beleggingsbeleid en Risicobeheer Pensioenfondsen (2009-2010), en de Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen (2009-2010).
- In Zweden werd in 2011 een Commissie opgericht, The 'Government Commission for Longer Working Life and Retirement Age', met als opdracht de evolutie van de loopbanen te analyseren en voorstellen te formuleren om de loopbanen verder te verlengen, in het bijzonder het herbekijken van de leeftijdsdrempels van het pensioensysteem. Deze Commissie is nog steeds actief.

De Commissie is de pensioeninstellingen, het Federaal Planbureau, het Centrum voor Sociologisch Onderzoek van de KULeuven en de FOD Sociale Zekerheid zeer erkentelijk voor de hulp en ondersteuning die ze gekregen heeft.¹ Tegelijk heeft ze ervaren dat het nodig is om fors meer te investeren in beleidsvoorbereidend onderzoek binnen de overheid. Niet alleen moet meer geïnvesteerd worden; de beschikbare expertise moet ook beter gebundeld worden. De Commissie stelt daarom voor om niet alleen meer te investeren in alle betrokken diensten, maar tevens een Kenniscentrum voor de Pensioenen op te richten, naar het voorbeeld van het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg.

1.4. De Commissie onderlijnt dat een maatschappelijk debat over het pensioensysteem zich beweegt in een spanningsveld tussen 'wat is wenselijk?' en 'wat is haalbaar?'. Zowel het bestaande pensioensysteem als hervormingsvoorstellen moet men beoordelen vanuit deze dubbele vraag. Dat spanningsveld laat zich vertalen in vier beoordelingscriteria: in welke mate dragen hervormingen bij tot...

- De sociale performantie van het systeem?
- De financiële houdbaarheid van het systeem?
- De coherentie en transparantie van het systeem?

¹ We danken met name Guy Van Camp (FOD Sociale Zekerheid), Hans Peeters en Nina Donvil (CESO) voor hun enorme inzet bij de analyse van data en simulaties van alternatieve voorstellen; Johan Janssens (PDOS) voor de genereuze ondersteuning van al het werk op het domein van de ambtenarenpensioenen, Johan Aertssen (RVP) voor zijn medewerking aan de teksten over het werknemersstelsel, en Anne Vanderstappen en Veerle De Maesschalck (RSVZ) voor hun medewerking aan de teksten over het zelfstandigenstelsel. Ook Dirk Moens (FOD Sociale Zekerheid), Marjan Maes (KULeuven), Diego Collado en Julie Vinck (CSB) leverden nuttige analyses. De ondersteuning en het vertaalwerk van de Commissie werden voorbereid en gecoördineerd door Koen Vlemingckx, Coördinator Onderzoek en Publicaties bij de FOD Sociale Zekerheid.

- De publieke legitimiteit van het systeem?

Nog anders gezegd, met deze criteria leggen we de doelstellingen vast waaraan hervormingen moeten beantwoorden. Deze vier beoordelingscriteria zijn niet neutraal: ze zijn gebaseerd op normatieve uitgangspunten. De Commissie stelt drie fundamentele waarden voorop die aan de basis moeten liggen van de organisatie en de hervorming van de pensioenstelsels:

- Solidariteit;
- Individuele verantwoordelijkheid;
- Intergenerationeel evenwicht.

Deze beoordelingscriteria en waarden worden verder uitgewerkt in sectie 2.

1.5. De voorstellen van de Commissie hebben betrekking op de wettelijke pensioenen (wat men vaak als de eerste pijler omschrijft) en de aanvullende pensioenen (wat men vaak als de tweede pijler omschrijft). De Commissie beschouwt beleid m.b.t. de derde pijler niet als een intrinsiek deel van het pensioenbeleid maar mogelijkerwijze als een zinvolle vorm van spaarbeleid. Een gunstige fiscale behandeling van de derde pijler kan alleen verantwoord worden op basis van argumenten over het spaarbeleid, niet op basis van argumenten over het pensioenbeleid.

1.6. De Commissie wijst erop dat het welzijn van ouderen niet alleen afhangt van de kwaliteit van het pensioensysteem, maar van heel wat andere factoren, niet in het minst van de toegankelijkheid en kwaliteit van gezondheidszorg en zorg, het beleid inzake huisvesting, de mogelijkheden die het verenigingsleven biedt, de mate waarin de samenleving de inbreng en participatie van ouderen waardeert... Het welzijn van ouderen omvat dus een bredere agenda dan wat aan bod komt in dit rapport. De verantwoordelijkheid voor deze bredere agenda is verdeeld over verschillende overheden: de federale overheid, de gewesten en gemeenschappen, de lokale besturen. Hoewel de Commissie zich toespitst op het pensioenbeleid, zou het fout zijn daaruit te besluiten dat alleen de federale overheid en het federale pensioensysteem verantwoordelijk zijn voor het welzijn van ouderen.

Het pensioenbeleid dient coherent te zijn met het algemene sociaalezekerheidsbeleid met inbegrip van het beleid inzake gezondheidszorg. Dit rapport bespreekt deze beleidsdomeinen echter niet, tenzij bepaalde facetten ervan direct verband houden met de toegang tot het pensioen of de berekening van het pensioen.

1.7. De Commissie is er zich goed van bewust dat het onmogelijk is het pensioenbeleid los te zien van evoluties op de arbeidsmarkt, en met name van de vraag of voldoende jobs en werkbare jobs beschikbaar zullen zijn voor oudere werknemers. De focus van dit rapport op het pensioensysteem houdt geenszins een ontkenning in van deze realiteit en van de uitdagingen op de arbeidsmarkt. In wat volgt, wordt het belang van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt niet uit het oog verloren, maar dit wordt slechts in heel grote lijnen uitgewerkt aangezien deze kwestie de opdracht van de Commissie overstijgt.

Evoluties op de arbeidsmarkt zijn op hun beurt afhankelijk van economische ontwikkelingen. De vraag of er een duurzame en evenwichtige economische groei tot stand komt, is cruciaal voor ons sociale bestel, maar valt buiten het bestek van de studieopdracht van de Commissie.

1.8. Dit is een rapport van experts. Experts kunnen zich niet in de plaats stellen van de actoren bij de politieke besluitvorming en in het sociaal overleg. Sociaal overleg geldt in ons land niet alleen als goede regel bij de voorbereiding van politieke besluitvorming; de interprofessionele sociale partners zijn via het paritaire beheer van de pensioeninstellingen ook nauw betrokken bij de dagelijkse uitvoering van het beleid. De Commissie onderlijnt de waarde en het belang van het sociaal overleg, zeker ook bij wijzigingen aan de architectuur en de financiering van het pensioensysteem.

Belangrijke kwesties die in dit rapport aan bod komen, behoren volgens de Commissie uitdrukkelijk tot de bevoegdheid van de sociale partners, zowel op principiële niveau als inzake de uitvoering. Zo stelt de Commissie voor dat de sociale partners een lijst maken van zware beroepen (binnen een nader bepaald kader, cf. sectie 8). De Commissie realiseert zich dat hiervoor een geëigende overlegformule binnen de publieke sector tot stand moet worden gebracht (zie sectie 7).

Ook het precies definiëren van periodes die in de privésector gelijkgesteld worden met gewerkte periodes, kan best gebeuren in het raam van het sociaal overleg.

1.9. In het debat over pensioenen maakt men vaak een onderscheid tussen parametrische hervormingen en structurele hervormingen. Parametrische hervormingen wijzigen specifieke parameters binnen een bestaande architectuur (zoals criteria m.b.t. leeftijden en lengte van loopbanen; variabelen die gebruikt worden bij de pensioenberekening...); structurele hervormingen wijzigen de architectuur van een systeem. De Commissie wijst erop dat parametrische hervormingen in vergelijking met structurele hervormingen niet noodzakelijk minder drastisch zijn, wat betreft hun concrete gevolgen voor toekomstige gepensioneerden en actieven, of minder impact hebben. Structurele hervormingen ontstaan uit de noodzaak om een nieuwe coherentie tot stand te brengen.

1.10. Voor een goed begrip van de verdere structuur van dit rapport is het terminologische onderscheid tussen 'wettelijke' pensioenen en 'aanvullende' pensioenen, tussen 'kapitalisatie' en 'repartitie', en tussen 'de eerste pijler' en 'de tweede pijler' belangrijk. We preciseren dit daarom hier.

Het onderscheid tussen wettelijke pensioenen (die op een algemeen verplichte aansluiting gebaseerd zijn) en aanvullende pensioenen (die niet op een algemeen verplichte aansluiting gebaseerd zijn, behoudens op het niveau van een onderneming of een sector) is fundamenteel voor de Commissie. De eerste pijler bestaat voor de Commissie uit de wettelijke pensioenen; de tweede pijler bestaat uit aanvullende pensioenen. Met betrekking tot de financiering van de pensioenen bestaat daarnaast een onderscheid tussen repartitie en kapitalisatie. Vandaag valt dit onderscheid in België samen met het voorgaande onderscheid: in de eerste pijler zijn de wettelijke pensioenen gebaseerd op repartitie; in de tweede pijler zijn de aanvullende pensioenen gebaseerd op kapitalisatie. De Commissie gaat er niet *a priori* van uit dat dit zo moet zijn: kapitalisatie zou, qua financieringstechniek, even goed een rol kunnen spelen in het wettelijk pensioensysteem. Binnen een eerste pijler van wettelijke pensioenen kunnen doelstellingen die ondersteund worden door kapitalisatie en doelstellingen die ondersteund worden door repartitie wel ten dele verschillend zijn. Om deze reden bespreken we in het tweede deel van dit rapport eerst een reeks van doelstellingen m.b.t. de wettelijke pensioenen die ondersteund moeten worden door repartitie. Vervolgens komt in het derde deel van dit rapport kapitalisatie aan bod. Daar behandelen we de mogelijke rol van kapitalisatie in de wettelijke pensioenen, en de doelstellingen die door kapitalisatie ondersteund

worden; deels gaat het om dezelfde doelstellingen als degene die aan bod komen in het tweede deel, deels gaat het om andere doelstellingen. In dit derde deel hebben we het ook over de huidige tweede pijler van aanvullende pensioenen, die op kapitalisatie gebaseerd is.

1.11. Dit rapport bestaat uit zes grote delen. In het *eerste deel* definiëren we onze uitgangspunten. Onze normatieve uitgangspunten – de waarden die ons inspireren en de criteria om uiteenlopende scenario's te beoordelen – omschrijven we in sectie 2. In sectie 3 stellen we dat het wettelijk pensioensysteem een volwaardige sociale verzekering en een sociaal contract moet inhouden. Daarna beschrijven we kort het bestaande Belgische pensioensysteem en de parametrische wijzigingen die het op dit ogenblik ondergaat (sectie 4). In sectie 5 vatten we samen waarom een grondige hervorming nodig is, en geven we de krachtlijnen aan.

Het *tweede deel* van het rapport omvat verschillende secties die betrekking hebben op doelstellingen en principes die in de eerste pijler ondersteund zouden moeten worden door repartitie. In sectie 6 omschrijven we de nieuwe zekerheid die een hervormd pensioensysteem moet bieden. In sectie 7 beschrijven we hoe doelstellingen en evenwichten opgevolgd en bewaakt moeten worden en hoe de sociale partners daarbij betrokken worden. In sectie 8 stellen we een structurele hervorming van het repartitiestelsel voor, door de pensioenen voortaan te berekenen op basis van punten. In sectie 9 hebben we het over de nood aan flexibiliteit, zware beroepen en de idee van 'deeltijds pensioen'. In sectie 10 bespreken we de minima en in sectie 11 de maxima. Sectie 12 behandelt de verhouding tussen gezin en individu in het pensioenbeleid. Sectie 13 gaat over principes m.b.t. de gelijkgestelde periodes. Sectie 14 behandelt de herwaardering van de lonen bij de pensioenberekening en de welvaartsvastheid van de pensioenen in uitbetaling. In al deze secties vertrekt onze uitleg vaak van de parameters die vandaag in de bestaande stelsels gehanteerd worden. De hervormingen die voorgesteld worden, kunnen echter zeer goed ingepast worden in een puntensysteem zoals omschreven in sectie 8, vaak beter dan in de bestaande berekeningsmethode. In sectie 15 snijden we een vraagstuk aan dat bij uitstek structureel is: de verhouding tussen de verschillende wettelijke repartitiestelsels, en de mate waarin daarin convergentie mogelijk is. In sectie 16 presenteren we een sensitiviteitsanalyse van parametrische hervormingen en van een scenario van verhoogde werkzaamheidsgraad, gebaseerd op simulaties van het Federale Planbureau.

In het *derde deel* van dit rapport gaan we in op de rol van kapitalisatie. Sectie 17 vat kort de argumenten voor kapitalisatie samen. Sectie 18 schetst een scenario waarbij de pensioenen van de nieuwe contractanten in de publieke sector zouden aangevuld worden met een systeem van wettelijke kapitalisatie. Sectie 19 somt hervormingen op die nodig zijn in de bestaande aanvullende pensioenen, en onderzoekt welke stappen gezet kunnen worden naar een veralgemening van de aanvullende pensioenen.

Het *vierde deel* van dit rapport (sectie 20 en 21) is gewijd aan twee fundamentele voorwaarden voor een geslaagde pensioenhervorming, enerzijds een voorwaarde inzake financiering, anderzijds een voorwaarde betreffende werkgelegenheid en arbeidsmarktbeleid. Het financieringsvraagstuk is een kritisch gegeven, dat doorslaggevend is voor de haalbaarheid van belangrijke opties die dit rapport schetst.

De arbeidsmarkt is ook een cruciale sleutel in een pensioenstrategie. Nochtans houden we deze laatste bespreking zeer kort, omdat arbeidsmarktbeleid niet tot de opdracht van de Commissie

behoorde.² Het vierde deel vormt dus het onmisbare sluitstuk van dit rapport, en determineert de keuzes die uiteindelijk gemaakt moeten worden.

In het *vijfde deel* van dit rapport stippen we aandachtspunten aan bij de voorbereiding van de transitie naar een nieuw systeem.

In het *zesde deel* keren we terug naar de waarden die ons inspireren en we besluiten, ten slotte, met een synthese van de politieke boodschap van dit rapport.

2. Waarden, beoordelingscriteria en indicatoren

De basisdoelstelling van het pensioensysteem bestaat erin om mensen na het einde van hun loopbaan een adequate levensstandaard te garanderen. Deze doelstelling kan echter op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd. Bij een hervorming van een pensioensysteem gaat het dan ook niet om louter technische keuzes. Elk voorstel weerspiegelt een ethische visie op de wenselijke maatschappelijke ordening. We onderscheiden daarom uitdrukkelijk drie stappen. Eerst beschrijven we de fundamentele waarden waarop een pensioensysteem volgens ons moet geënt worden. In een tweede stap zetten we die fundamentele waarden om in criteria waaraan de actuele situatie en hervormingsvoorstellen getoetst worden. Dit komt erop neer dat we doelstellingen vastleggen. Doelstellingen moeten rekening houden met de beperkingen die de sociale en economische context oplegt. In een laatste stap moeten de criteria vertaald worden in specifieke indicatoren.

2.1. Waarden

De Commissie gaat ervan uit dat drie fundamentele waarden de grondslag moeten vormen van elk goed pensioensysteem: solidariteit, individuele verantwoordelijkheid, en intergenerationeel evenwicht.

De Commissie geeft aan deze waarden de volgende betekenis:

- *Individuele verantwoordelijkheid.* Gedurende hun actieve leven maken mensen keuzes met betrekking tot de intensiteit van hun arbeidsinzet. Individuele verantwoordelijkheid houdt in dat er een relatie bestaat tussen deze verschillen in arbeidsinspanning en de hoogte van het pensioen na de actieve loopbaan. In het raam van de basisdoelstelling van het pensioensysteem – aan mensen een passende levensstandaard garanderen, rekening houdend met de levensstandaard die ze bereikt hadden vóór het pensioen – is het ook logisch een sterke relatie te introduceren tussen de hoogte van het pensioen en het arbeidsinkomen tijdens de actieve loopbaan. Dit is de ‘verzekeringsfunctie’ van het pensioensysteem. Arbeidsinspanning en hoogte van het arbeidsinkomen vallen niet perfect samen: verder in dit rapport zal duidelijk worden op welke wijze ze beide in rekening gebracht kunnen worden.

Een helder principe van individuele verantwoordelijkheid is ook nodig om ruimte te creëren voor flexibiliteit en individuele keuzevrijheid. Een goed pensioensysteem geeft aan mensen

² De ongelijke lengte van de vijf delen van dit rapport heeft in het algemeen niet te maken met een verschil in belang van de onderwerpen die behandeld worden.

de mogelijkheid om tot op zekere hoogte zelf de hoogte van hun arbeidsinzet te bepalen, met name op het moment van uittrede uit de arbeidsmarkt. Individuele verantwoordelijkheid voor keuzes impliceert dan dat ze ook gevolgen hebben voor de hoogte van het pensioen.

- *Solidariteit.* Een *sociaal* zekerheidssysteem moet rekening houden met het gegeven dat niet alle mensen over dezelfde capaciteiten beschikken om bij te dragen. Solidariteit betekent dat mensen gecompenseerd worden voor persoonlijke kenmerken of gebeurtenissen waarop ze zelf geen controle kunnen uitoefenen en waarvoor ze dan ook niet individueel verantwoordelijk kunnen worden gehouden. Een goed pensioensysteem bevat financiële mechanismen die (on)rechtstreeks zorgen voor transfers van middelen van bepaalde deelgroepen in de samenleving naar andere. Hierdoor kan men corrigeren voor ongelijkheden die niet te rechtvaardigen zijn op basis van verschillen in arbeidsinzet, en kan men ook aan de zwakkeren in de samenleving een behoorlijk pensioen garanderen.

Solidariteit en individuele verantwoordelijkheid kunnen met elkaar in conflict komen. Respect voor individuele verantwoordelijkheid is noodzakelijk om aan mensen het gevoel te geven dat hun pensioen in verhouding staat tot hun *eigen* inspanningen. Solidariteit is een collectieve waarde. In een solidair systeem dragen de sterkste schouders een deel van de last van de *anderen*. Elk pensioensysteem binnen de sociale zekerheid moet een aanvaardbaar evenwicht tussen deze beide waarden zoeken.

De voorgaande paragrafen hebben betrekking op de verhoudingen tussen de leden van één en dezelfde generatie. Bij het pensioensysteem zijn echter verschillende generaties betrokken. Daarom is een derde waarde belangrijk:

- *Intergenerationeel evenwicht.* De organisatie van het pensioensysteem moet rekening houden met het evenwicht tussen verschillende generaties. Dit betekent dat het systeem financieel duurzaam moet zijn, zodat de lasten van de huidige pensioenen niet op een onaanvaardbare wijze doorgeschoven worden naar de toekomstige generaties. Dit betekent ook dat het systeem sociaal duurzaam moet zijn, zodat aan diezelfde toekomstige generaties eveneens een behoorlijk pensioen kan gegarandeerd worden.

2.2. Beoordelingscriteria en beleidsdoelstellingen

Bij de vertaling van waarden in beleidsdoelstellingen moet men er rekening mee houden dat het pensioensysteem niet geïsoleerd functioneert, maar op een coherente manier dient te worden geïntegreerd in een bredere economische en sociale context. Het gaat er onder andere om na te gaan dat het systeem geen perverse effecten heeft op de arbeidsmarkt en vandaar op de internationale competitiviteit van de economie, dat het niet incoherent is met andere luiken van de sociale zekerheid, dat het rekening houdt met de toegenomen participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt, met de diversiteit en toegenomen instabiliteit in samenlevingsvormen, met de behoefte aan professionele mobiliteit... Coherentie vereist dat er rekening gehouden wordt met te verwachten toekomstige maatschappelijke veranderingen.

Dit betekent ook dat beleidsdoelstellingen steeds gesitueerd zijn in een spanningsveld tussen wenselijkheid en haalbaarheid.

De Commissie stelt voor te werken met vier beoordelingscriteria:

- i. *Sociale performantie:* Het pensioensysteem dient aan alle gepensioneerden een adequaat pensioen te garanderen. Elkeen dient te beschikken over voldoende middelen na zijn pensioen om een levensstandaard te bereiken die niet te sterk afwijkt van de levensstandaard die hij kende vóór het pensioen en dit zonder verplicht te zijn om professioneel actief te blijven. Omwille van de waarde die we hechten aan individuele verantwoordelijkheid en solidariteit, hangt een beoordeling van de sociale performantie zowel af van de gemiddelde generositeit van het systeem als van de verdeling ervan. De mate waarin armoede bij ouderen voorkomen wordt, is hier vanzelfsprekend een belangrijk aandachtspunt.

- ii. *Financiële houdbaarheid:* Een goed pensioensysteem moet financiële randvoorwaarden respecteren. Hierbij moet rekening gehouden worden met twee elementen.

In de eerste plaats is het noodzakelijk te streven naar financiële houdbaarheid op lange termijn. Zonder deze financiële houdbaarheid komen alle sociale doelstellingen in het gedrang. Dit is des te belangrijker wanneer het gaat om een repartitiesysteem dat impliciet een sociaal contract tussen de generaties inhoudt. Financiële houdbaarheid op lange termijn is een noodzakelijke voorwaarde voor een aanvaardbaar intergenerationeel evenwicht, onze derde fundamentele waarde. Om in dat verband voldoende zekerheid in te bouwen, is het aangewezen de evolutie van het pensioensysteem voortdurend op te volgen en, in de mate van het mogelijke, in automatische aanpassingsmechanismen te voorzien.

In de tweede plaats mag financiële houdbaarheid op lange termijn niet gerealiseerd worden door een onredelijke verhoging van de belastingdruk op de huidige actieve bevolking. Dit zou immers perverse effecten kunnen hebben voor de internationale competitiviteit van de economie.

- iii. *Coherentie en transparantie:* Het pensioensysteem moet een coherent geheel vormen en een transparante structuur hebben. Dit slaat zowel op de wijze van financiering als op de toekenningsvoorwaarden en de hoogte van de uitbetaalde pensioenen. Coherentie en transparantie hebben voor de Commissie een dubbele betekenis. Enerzijds zijn ze essentieel om het systeem administratief beheersbaar te houden en om de solidariteit en het intergenerationele evenwicht op het collectieve niveau zichtbaar te maken. Anderzijds kan aan de individuele burgers slechts verantwoordelijkheid worden opgelegd wanneer de regels van het pensioensysteem helder en duidelijk leesbaar zijn. Alle burgers moeten in staat zijn te begrijpen op welke wijze hun eigen pensioenrechten worden opgebouwd om in het licht daarvan hun eigen beslissingen te nemen. Dat mensen hun individuele verantwoordelijkheid voor de hoogte van hun pensioen goed begrijpen, draagt overigens ook bij tot de arbeidsinzet die nodig is om een goed pensioensysteem in stand te houden.

- iv. *Publieke legitimiteit:* Het systeem moet door iedereen aanvaard zijn en begrepen worden. De waarden van solidariteit, individuele verantwoordelijkheid en intergenerationeel evenwicht moeten op een gepaste wijze worden uitgelegd en concreet ingevuld, aansluitend bij de verwachtingen en de rechtvaardigheidsopvattingen van de burgers. Verschillende behandeling van mensen in gelijkaardige situaties is slechts aanvaardbaar wanneer daarvoor goede algemeen aanvaarde redenen bestaan. Mensen moeten het gevoel hebben dat ze

door het systeem rechtvaardig worden behandeld en dat hun inspanningen worden beloond. Opdat het pensioensysteem echt zijn rol kan spelen, moet het ook voldoende zekerheid bieden voor de toekomst, zelfs al zijn absolute zekerheden niet mogelijk, zoals we verder uitleggen.

Deze vier beoordelingsassen hangen vanzelfsprekend samen. Het vierde criterium kan daarom ook gelezen worden als een synthese van de andere criteria. 'Publieke legitimiteit' betekent dat het pensioensysteem een breed draagvlak moet hebben in de hele samenleving. Dit hangt samen met de vraag of het systeem garanties biedt dat het sociaal en financieel houdbaar is en beantwoordt aan maatstaven van evenwicht tussen generaties. Maar publieke legitimiteit vereist ook dat het pensioensysteem voor alle burgers begrijpelijk is of, nog anders uitgedrukt, dat het leesbaar is.

2.3. Indicatoren

De Commissie stelt voor om de kwaliteit van het pensioensysteem in de toekomst systematisch op te volgen en te bewaken aan de hand van deze vier beoordelingscriteria. Het is essentieel dat een wetgevend kader tot stand komt waarin drie facetten van het beleid verankerd worden en één geheel vormen:

- i. Resultaten meten en – in de mate van het mogelijke – vooruitzichten opstellen, aan de hand van indicatoren;
- ii. Actie ondernemen om ontoelaatbare afwijkingen van de doelstellingen (zoals het opduiken van structurele financiële onevenwichten en/of het niet realiseren van andere doelstellingen) te corrigeren, op basis van vooraf vastgelegde spelregels;
- iii. Automatische aanpassingsmechanismen inbouwen met het oog op financieel evenwicht en/of andere doelstellingen.

Kwantitatieve indicatoren zijn hierbij telkens cruciaal. De vier criteria die geschetst zijn in sectie 2.2 moeten dus worden omgezet in indicatoren. De Commissie heeft geen lijst van indicatoren kunnen uitwerken in het tijdsbestek van haar opdracht; maar in sectie 7 wordt ter illustratie wel een eerste aanzet gegeven.

3. Het pensioensysteem als sociaal contract: een sociale verzekering

3.1. Zoals in de vorige sectie werd toegelicht, bestaat de basisdoelstelling van het pensioensysteem er in om mensen na het einde van hun actieve loopbaan een adequate levensstandaard te garanderen. Dit omvat zowel een adequate vervangingsratio als een minimuminkomenswaarborg. In sectie 4 preciseren we hoe vervangingsratio's gedefinieerd worden (zie Kader 3). In sectie 6 leggen we uit onder welke voorwaarden en in welke precieze betekenis een vervangingsratio een doelstelling is van het beleid. In essentie gaat om een sociaal contract dat aan iedereen in de samenleving (jongeren en ouderen, werkenden en gepensioneerden) voldoende zekerheid en perspectief moet bieden. Daarom is een systeem van sociale verzekering nodig.

3.2. De Commissie beschouwt het pensioensysteem in eerste instantie als een sociale verzekering, maar erkent dat naast sociale verzekering ook bijstand nodig is. We gebruiken de uitdrukking 'sociale verzekering' om twee redenen. Ten eerste, doordat iedereen verplicht is aan te sluiten bij de wettelijke pensioenen in de eerste pijler, ontstaat een verplichte en globale pooling van risico's die

verschillend is van de pooling door private verzekeringen. Ten tweede, in het pensioensysteem zijn ook andere dimensies van solidariteit ingebouwd, bv. tussen degenen die weinig verdienen en degenen die veel verdienen (door minima en maxima), tussen degenen die ziek of onvrijwillig werkloos werden, en degenen die door deze tegenslagen niet getroffen werden (door gelijkgestelde periodes)... Het verzekeringsaspect veronderstelt dat tegenover bijdragen ook rechten op uitkeringen staan; het sociale aspect verwijst naar collectief gedragen vormen van solidariteit, die de strikte wederkerigheid tussen bijdragen en uitkeringen nuanceren.

3.3. In het voorgaande punt legden we de klemtoon op verzekering en solidariteit binnen generaties. Het karakter van sociale verzekering van de pensioenen maakt het ook mogelijk om daarin verzekering en solidariteit in te bouwen voor risico's tussen generaties. Stelsels van sociale zekerheid laten immers toe om de risico's die samenhangen met economische en demografische evoluties, te *verdelen* over generaties. Een risico verdelen komt er uiteindelijk op neer dat het risico vermindert wordt: dat is de essentie van 'verzekeren'. In een pensioensysteem dat zuiver gebaseerd is op 'gedefinieerde bijdragen' (*defined contribution*), dragen de gepensioneerden de volledige last van een negatieve economische of demografische schok of fluctuatie. In een pensioensysteem dat zuiver gebaseerd is op 'gedefinieerde prestaties' (*defined benefit*), dragen de actieven de volledige last van een negatieve economische of demografische evolutie. Het uitgangspunt van de Commissie is dat de last van aanpassingen best verdeeld wordt over generaties.³ Deze dubbele dimensie van de sociale verzekering die het pensioensysteem moet waarborgen – intragenerationeel en intergenerationeel – is essentieel voor de Commissie.

3.4. De samenleving verandert, onder meer op demografisch vlak. Voor een deel kennen we de impact van deze verandering reeds; voor een deel kennen we die impact nog niet. In de mate dat het gaat om ontwikkelingen waarvan we de aard, maar nog niet de impact kennen, kunnen we best flexibele aanpassingen inbouwen op basis van automatische aanpassingsmechanismen.

De Commissie benadrukt in dit verband het onderscheid tussen, enerzijds, het ontwerp van een architectuur op lange termijn (waarin automatische aanpassingsmechanismen volgens de Commissie belangrijk zijn) en, anderzijds, het uitstippelen van de transitie naar een nieuwe architectuur. Beide facetten van de uitdaging komen in dit rapport aan bod.

3.5. De algemeen verplichte aansluiting voor iedereen laat toe om van de wettelijke pensioenen in de eerste pijler een volwaardig sociaal verzekeringsstelsel te maken. De ontwikkeling van een tweede pijler van aanvullende pensioenen kan beantwoorden aan bijkomende behoeften inzake koopkracht tijdens de periode van pensionering. De volgende randvoorwaarden zijn daarbij essentieel: geen discriminatie in de toegang tot aanvullende pensioenplannen, transparantie voor de aangeslotenen, een zorgvuldig beheer, een gezonde kostenstructuur en redelijke garanties inzake het rendement. Onder die voorwaarden is fiscale en parafiscale ondersteuning van aanvullende pensioenen legitiem, maar deze ondersteuning moet wel gebeuren op een billijke wijze.

³ Een inspiratie daarbij vormt de zgn. regel van Musgrave, die er op neer komt dat de verhouding tussen de koopkracht van gepensioneerden en de koopkracht van actieven gestabiliseerd moet worden bij een economische of demografische schok (John Myles, 'A New Contract for the Elderly', in G. Esping-Andersen et al., *Why we need a new welfare state*, Oxford University Press, 2002).

Het derde deel van dit rapport bespreekt de tweede pijler van aanvullende pensioenen en de rol van kapitalisatie in de eerste pijler van wettelijke pensioenen.

Kader 2: Inspanning en bijdrage

Wanneer we het woord 'bijdragen' gebruiken in dit rapport, gaat het niet om 'sociale bijdragen' in de juridische of administratieve betekenis (waarbij men verwijst naar de werkgevers- en werknemersbijdragen aan de sociale zekerheid), tenzij uitdrukkelijk anders aangeduid. Het gaat ook niet over de belastingen die mensen betalen. 'Bijdrage' staat hier voor de bijdrage die mensen leveren aan de economische ontwikkeling, en voor activiteiten die daar eventueel mee gelijkgesteld worden. In de pensioencontext is het arbeidsinkomen van mensen de meest voor de hand liggende maatstaf voor hun economische bijdrage (waarbij, bijvoorbeeld, voor werknemers het brutoloon als operationele maatstaf kan gelden).

Voor ons is de 'economische bijdrage' en de 'inspanning' niet noodzakelijk hetzelfde: het kan zijn dat mensen een relatief grote inspanning leveren, terwijl hun economische bijdrage eerder beperkt wordt ingeschat door de markt. Men denke aan mensen die laaggeschoold zijn en weinig verdienen: uitgedrukt in arbeidsduur en lengte van loopbaan kan hun inspanning groot zijn, terwijl ze over deze loopbaan toch niet zoveel 'economisch bijdragen', althans op basis van het arbeidsinkomen dat ze verdienen.

Om recht te doen aan de inspanning die mensen leveren qua participatie op de arbeidsmarkt, verwijzen we in dit rapport in eerste instantie naar tijdsmetingen, met name arbeidstijd. Zo vormen de lengte van de loopbaan (uitgedrukt in jaren) en de arbeidsintensiteit van een loopbaanjaar (uitgedrukt in voltijds equivalente dagen, VTE dagen) in dit rapport belangrijke maatstaven voor de inspanning die mensen leveren qua participatie op de arbeidsmarkt. We gebruiken arbeidstijd ook als een element in de berekening van minima en maxima, zoals blijkt uit secties 10 en 11.

Om recht te doen aan de bijdrage die mensen leveren, verwijzen we in dit rapport in eerste instantie naar het arbeidsinkomen dat mensen verdienen op de arbeidsmarkt: het arbeidsinkomen is de resultante van 'arbeidstijd' en 'inkomen per eenheid arbeidstijd' (bijvoorbeeld, het bruto-jaarloon is de vermenigvuldiging van de arbeidsduur op jaarbasis en het brutoloon per arbeidsuur). We beseffen dat dit onderscheid tussen 'inspanning' en 'bijdrage' een complexe werkelijkheid reduceert: wanneer mensen per uur of per maand relatief veel verdienen, dan kan dat ook het gevolg zijn van een relatief grote inspanning die niet tot uiting komt in hun arbeidstijd op het moment dat ze aan het werk zijn, met name de inspanning om onderwijs te volgen, de inspanning om vaardigheden en kennis te verwerven. De registratie van arbeidstijd stelt ook een reeks van praktische en conceptuele problemen (voor de praktische problemen, zie sectie 8.8; conceptuele problemen stellen zich met name in het stelsel van de zelfstandigen, zie sectie 8.9). We sluiten ook niet *a priori* uit dat bepaalde niet-betaalde activiteiten – bijvoorbeeld in de sfeer van de zorg – gelijkgesteld zouden worden met economisch lucratieve activiteiten, omdat ze voor de samenleving belangrijk zijn.

Ondanks deze belangrijke nuances, nemen we als uitgangspunt in dit rapport dat een onderscheid moet gemaakt worden tussen de inspanning die mensen doen om te participeren (die we meten aan de hand van hun arbeidstijd in de formele arbeidsmarkt) en de bijdrage die ze daarbij leveren (die we meten aan de hand van hun arbeidsinkomen).

4. Het actuele Belgische pensioensysteem: beoordeling en recente wijzigingen

De Commissie beoordeelt het bestaande pensioensysteem op basis van de vier criteria die geschetst zijn in sectie 2: de sociale performantie, de financiële houdbaarheid, de coherentie en transparantie, en de publieke legitimiteit. In de bijlagen vindt men achtergrondinformatie die toelaat om het Belgische pensioensysteem aan deze criteria te toetsen. Deze sectie belicht de hoofdpunten en is als volgt opgebouwd: eerst bespreken we indicatoren die toelaten de sociale performantie van de Belgische pensioenen te beoordelen (sectie 4.1). We doen dit zowel op basis van cijfers die voor puur nationaal gebruik geproduceerd werden, als met indicatoren die in eerste instantie berekend worden om de Belgische situatie internationaal te vergelijken. Vervolgens bekijken we ook de financiële houdbaarheid (sectie 4.2), de coherentie (sectie 4.3) en de publieke legitimiteit (sectie 4.4). In sectie 4.5 documenteren we kort recente wijzigingen.

4.1. Sociale performantie

4.1.1. Vervangingsratio's en uitkeringsratio's

In Kader 3 leggen we het verschil uit tussen een vervangingsratio en een uitkeringsratio.

Kader 3: Vervangingsratio's en uitkeringsratio's in de pensioensector

Een vervangingsratio, in geval van pensioenen, geeft de verhouding weer van het pensioenrecht *bij intrede* in het pensioenstelsel ten opzichte van een inkomen dat kan beschouwd worden als een referentie-inkomen voor de periode voorafgaand aan de intrede in het pensioenstelsel.

Dit referentie-inkomen kan het inkomen zijn juist voor men op pensioen gaat (bijvoorbeeld, het laatste loon). Het kan gaan om het gemiddelde van de inkomens die men tijdens zijn loopbaan verdiend heeft, waarbij vroegere inkomens op een of andere manier geherwaardeerd worden om rekening te houden met het feit dat alle arbeidsinkomens intussen gestegen zijn. (De vervangingsratio waar we naar verwijzen in sectie 6.3.2. is van dit laatste type.)

Een uitkeringsratio (*benefit ratio*) geeft de verhouding weer tussen het gemiddelde pensioen van alle gepensioneerden en het gemiddelde arbeidsinkomen van alle werkenden.

Net zoals vervangingsratio's meestal per stelsel berekend worden, presenteren we in dit rapport uitkeringsratio's per stelsel. De uitkeringsratio van de ambtenarenpensioenen is dus gelijk aan het gemiddelde pensioen van alle gepensioneerde ambtenaren gedeeld door de gemiddelde wedde van alle actieve ambtenaren.

4.1.1.1. Vervangingsratio's voor België

Voor het opvolgen van de sociale performantie zijn vervangingsratio's belangrijk. Kader3 geeft aan dat verschillende definities bestaan, met name wat betreft het referentie-inkomen waarmee het pensioen vergeleken wordt. Vervolgens zijn uiteenlopende opties mogelijk bij het empirisch invullen van deze definities. Sommige ratio's worden berekend voor hypothetische typegevallen, andere op basis van feitelijke gegevens. Sommige ratio's worden berekend met bruto inkomens, andere met inkomens na aftrek van de verschuldigde personenbelasting. Deze ratio's worden soms gebruikt om de situatie op één moment in de tijd te beschrijven. In andere gevallen worden ze gebruikt om veranderingen doorheen de tijd te meten. Soms worden deze ratio's opgesteld voor puur nationale doeleinden, maar evenzeer worden ze gebruikt om de werking van systemen internationaal te vergelijken.

Gegeven de vele opties die kunnen gekozen worden, is er ook niet één uniforme bron waaruit resultaten met betrekking tot deze ratio's gehaald kunnen worden. De Commissie heeft uit meerdere bronnen geput om zich een oordeel te vormen over de hoogte van deze ratio's. Wel kan opgemerkt worden dat de publiek beschikbare informatie met betrekking tot deze ratio's voor België veeleer beperkt is.⁴

Voor werknemers werden voor een aantal typegevallen zogenaamde theoretische vervangingsratio's berekend. Er werden twee leeftijdsvarianten gesimuleerd: pensionering op de leeftijd van 65 jaar en pensionering op de leeftijd van 62 jaar. Er werd verder uitgegaan van de hypothese dat de loopbaan (ten vroegste) aanvangt op de leeftijd van 20. Carrières zijn dus maximaal 45 en respectievelijk 42 jaar lang. Er werden echter ook simulaties uitgevoerd met gevallen die een kortere loopbaan hebben. In dat geval is de leeftijd van intrede groter dan 20. De typegevallen worden samengevat in Tabel 4-A.

Tabel 4A: Overzicht typegevallen werknemersregeling

Type	Leeftijd bij pensioen	Gewerkte jaren	Aanvang loopbaan	Aantal gelijk-gestelde jaren	Plaats in de loopbaan
Type A	65	45	1969	-	-
Type B	65	40	1974	-	-
Type E	65	28	1973	13	1 jaar gelijkstelling in 1976 en in 1981, 4 jaar gelijkstelling 1994-1997, brugpensioen van 2007 tot en met 2013.
Type G	62	40	1974	-	-

Bron: FOD Sociale Zekerheid

⁴ Peeters, H., Debels, A. & Berghman, J. (2012). Vervangingsratio's voor het Belgische Pensioenbeleid. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* 54(1), pp. 133-158.

Er werden twee varianten van loon gesimuleerd: een loon dat gelijk is aan het macro-economisch gemiddelde loon over de hele periode, en een loon dat gelijk is aan 50,89% van dit macro-economische gemiddelde loon.⁵ In het geval van dit zeer lage loon werden drie types van tewerkstelling gesimuleerd: voltijds (312 dagen per jaar); 2/3^{de} (210 dagen per jaar); minder dan 1/2^{de} (150 dagen per jaar). Hierbij wordt ervan uitgegaan dat dit de enige dagen zijn die aanleiding geven tot de opbouw van pensioenrechten.

Onder deze veronderstellingen worden zowel de bruto jaaropbrengst aan pensioenen (BP) als het bruto pensioenvermogen (BPV) uitgedrukt in verhouding tot een maatstaf voor het brutoloon in het jaar voorafgaand aan de pensionering (BL).⁶ De resultaten tonen de gevoeligheid van het pensioensysteem voor individuele verschillen inzake loopbaanjaren, inactiviteit, loonevolutie,... . Dit gebeurt door te kijken naar de wijzigingen in vervangingsratio's tussen de verschillende scenario's veeleer dan naar de absolute niveaus. Een aantal simulatieresultaten zijn opgenomen in Tabel 4-B.

Tabel 4B: Resultaten voor typegevallen werknemersregeling (inclusief hervormingen van de regering Di Rupo I)

Type	Leeftijd bij pensioen	Gewerkte jaren	Gelijk-gestelde jaren	Gemiddeld loon	Gemiddeld loon	Zeër laag loon; 312 dagen/jaar	Zeër laag loon; 210 dagen/jaar	Zeër laag loon; 150 dagen/jaar
				BP/BL	BPV/BL	BP/BL	BP/BL	BP/BL
					(vermogen)			
A	65	45	-	(inclusief bonus) 49,40%	7,41	74,70%	108,70%	78,20%
				(bonus 2,5%)		(bonus 4,9%)	(bonus 4,9%)	(bonus 4,9%)
B	65	40	-	43,70%	6,55	62,40%	92,70%	65,90%
E	65	28	13	42,40%	6,35	63,90%	94,90%	67,30%
G	62	40	-	43,70%	7,72	62,40%	92,70%	65,90%
Loopbaan: impact van een loopbaan die 5 jaar korter is (40 jaar i.p.v. 45 jaar)								
B-A	0	-5	-	-5,70%	-0,86	-12,30%	-16,00%	-12,30%
Leeftijd: impact van 3 jaar eerder op pensioen gaan (62 jaar i.p.v. 65 jaar, loopbaan van 40 jaar)								
G-B	-3	0	-	0	1,17	0,00%	0,00%	0,00%
Gelijkstellingen: impact van 13 jaar gelijkstellingen (waarvan 7 brugpensioenen)								
E-B	0	-12	13	-1,30%	-0,2	1,50%	2,20%	1,40%

Bron: FOD Sociale Zekerheid

De resultaten in Tabel 4-B leiden tot volgende conclusies:

- i. Bij gelijke leeftijd heeft een kortere loopbaan een negatieve impact op de vervangingsratio (zie B-A), maar deze impact is niet zeer belangrijk. In procentpunten is deze impact

⁵ Voor 2012 stemt dit bedrag overeen met het Gewaarborgd Minimum Maandinkomen voor een 22-jarige met 1 jaar anciënniteit.

⁶ De BP/BL wordt gedefinieerd als de bruto jaaropbrengst aan pensioenen bij pensionering/het brutoloon in het jaar voorafgaand aan de pensionering. Het BPV/BL wordt gedefinieerd als de actuele waarde van de bruto pensioenbetalingen voor een verondersteld aantal jaren in leven na pensionering/een bruto gemiddeld jaarloon in het jaar voorafgaand aan de pensionering.

belangrijker bij het zeer lage loon dan bij het gemiddelde loon. In het concrete geval dat hier bekeken wordt (Type B versus A), speelt de pensioenbonus daarin een rol.

- ii. Het Type A geniet van de pensioenbonus, zodra hij de leeftijd van 63 jaar combineert met een loopbaan van (minstens) 40 jaar. Op het ogenblik van pensionering is deze pensioenbonus voor het Type A met een gemiddeld loon gelijk aan 2,5% van het laatste loon, m.a.w. de vervangingsratio stijgt daardoor van 46,9% naar 49,4%.
- iii. De vergelijking van Type G en B illustreert een situatie waarbij, bij gelijke loopbaan, een lagere pensioenleeftijd geen enkele impact heeft op de vervangingsratio, maar een positieve impact op het pensioenvermogen (zie G-B); dit is een positieve incentive om vroeger op pensioen te gaan.
- iv. De vergelijking tussen Type E en Type B suggereert dat een periode van niet-activiteit aan het einde van de loopbaan, die opgevangen wordt met gelijkstellingen, weinig impact heeft op de vervangingsratio, zeker niet in het geval van een zeer laag loon (zie E-B).

Meer algemeen laten de resultaten in Tabel 4-B zien dat de pensioenbonus in bepaalde gevallen een niet onbelangrijke aanvulling van het pensioen vormt, en dat door de afwezigheid van actuariële correcties het pensioenvermogen kan toenemen bij vervroegde pensionering.

Ook voor pensioenen van ambtenaren⁷ werden enkele typegevallen gesimuleerd. Deze simulaties focusten vooral op de impact van mogelijke hervormingsvoorstellen. In relatie tot het bestaande systeem laten de resultaten onder andere zien dat de voordelen van diplomabonificaties en van de (preferentiële) tantièmes ongelijk verdeeld zijn over verschillende groepen binnen de publieke sector.⁸ De berekeningswijze zelf van het ambtenarenpensioen leidt – bij een gelijk arbeidsinkomen en een gelijke loopbaanduur – tot een hogere vervangingsratio dan met toepassing van de berekeningswijze van een werknemerspensioen; met name voor de alleenstaanden is dit verschil in bruto termen (als alle andere factoren gelijk zijn) groot. Als gevolg van de progressieve belasting van inkomens is dit effect in netto termen wel minder uitgesproken.⁹

Wanneer we deze simulaties van theoretische vervangingsratio's aanvullen met andere observaties, onder meer inzake de tweede pijler, komen we tot het volgende beeld.

In een internationaal perspectief zijn de bruto-vervangingsratio's in de eerste pijler veeleer laag voor Belgische werknemers en contractanten uit de overheidssector, dit wordt wel gecorrigeerd door de relatief lage belasting op pensioeninkomens, waardoor netto-vervangingsratio's relatief gunstiger uitkomen (in sectie 4.1.1.2, hieronder, worden vergelijkingen met andere landen gemaakt). Onze vervangingsratio's zijn relatief beter voor werknemers die lage inkomens hadden en relatief ongunstiger voor werknemers met hoge inkomens. Voor deze laatsten corrigeren aanvullende pensioenen dit beeld in zekere mate. Niettemin blijft de toegang tot en de hoogte van het aanvullend pensioen zeer ongelijk verdeeld; deze ongelijke verdeling wordt geaccentueerd door de

⁷ De term 'ambtenaren' gebruiken we in de betekenis van statutaire personeelsleden die in vast dienstverband zijn benoemd.

⁸ Een grondige bespreking van deze simulaties van typegevallen voor de publieke sector vindt men terug in sectie 5 van bijlage 2.3 dat één van de bijlagen vormt bij het voorliggende rapport.

⁹ Berghman, J., & Peeters, H. (2012). De drie pijlers van het Belgische pensioenlandschap. Overzicht en uitdagingen. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* 54(1), pp. 5-54.

fiscale behandeling van de aanvullende pensioenen: een louter lineaire belasting op aanvullende pensioenen, ongeacht de hoogte van de uitgekeerde kapitalen, kan bezwaarlijk als billijk beschouwd worden.

In verhouding tot de fiscaal aangegeven inkomens zijn de individuele vervangingsratio's voor zelfstandigen hoog, wat niet wegneemt dat het absolute niveau van zelfstandigenpensioenen laag is.

De vervangingsratio's en absolute pensioenbedragen in het wettelijk pensioenstelsel voor de ambtenaren zijn op hun beurt significant hoger dan deze in het stelsel van de werknemers en contractanten uit de overheidssector. Daarbij moet echter worden aangestipt dat voor de ambtenaren geen aanvullende pensioenen worden opgebouwd en dat voor de overheidscontractanten de mogelijkheid hiertoe slechts recent werd gecreëerd, in het bijzonder bij de lokale besturen.¹⁰

4.1.1.2. Vervangingsratio's in vergelijking met andere landen

De Europese Unie en de OESO publiceren indicatoren om de kwaliteit van de pensioenen te vergelijken tussen landen. De Europese Unie hanteert onder meer een 'bruto geaggregeerde vervangingsratio' (de officiële term is *aggregate replacement ratio*). Het gaat om de feitelijk geobserveerde verhouding tussen de pensioeninkomens van individuen van 65 tot 74 jaar oud enerzijds en de individuele arbeidsinkomens van mensen van 50 tot 59 jaar anderzijds.¹¹

Omdat de arbeidsinkomens die in deze indicator gebruikt worden, betrekking hebben op de laatste fase van de loopbaan, zou deze indicator voor België lager kunnen liggen dan voor andere landen, zelfs al zijn de pensioenrechten gelijk. De arbeidsinkomens vormen de noemer in de breuk; men kan vermoeden dat arbeidsinkomens in België aan het einde van de loopbaan relatief hoger liggen ten gevolge van anciënniteitsprincipes. Een verkennende oefening op basis van EU-SILC bevestigt deze hypothese. Voor een aantal landen werden de inkomens van voltijds werkende werknemers van 55 tot 64 jaar gedeeld door de inkomens van voltijds werkende werknemers van 25 tot 54 jaar (voor het jaar 2010). De ratio die aldus verkregen wordt voor België, verschilt weinig van de ratio voor Nederland en Frankrijk, maar aanzienlijk (meer dan 20 procentpunten) van de ratio van een aantal Noordelijke landen, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.¹²

De Commissie Pensioenhervorming beschouwt de geaggregeerde vervangingsratio desondanks wel als een interessante indicator, zeker als hij gecorrigeerd wordt voor de differentiële impact van

¹⁰ Ongeveer 575 lokale besturen (gemeenten, OCMW's, autonome gemeentebedrijven en intercommunales) hebben zich sinds 2009 aangesloten bij het initiatief van de VVSG en de RSZPPO om op Vlaams niveau werk te maken van de ontwikkeling van een tweede pensioenpijler voor hun contractuele personeelsleden. Deze evolutie vond voornamelijk in Vlaanderen plaats, maar vindt schoorvoetend ook zijn weg in Wallonië en in Brussel. Dit neemt echter niet weg dat er nog heel wat overheidscontractanten zijn zonder toegang tot een aanvullend pensioen.

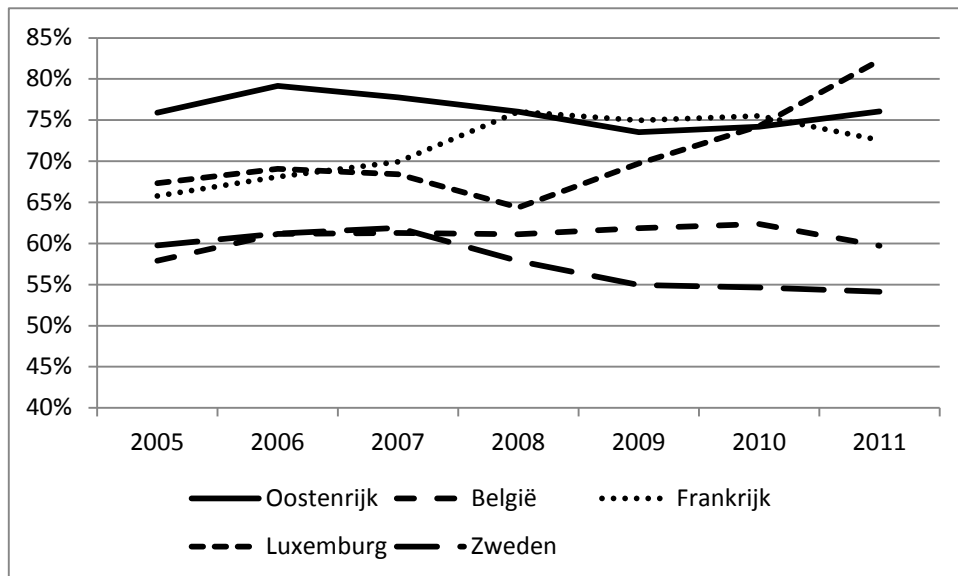
¹¹ In de teller en de noemer van dit concept worden individuele inkomens gebruikt. De teller omvat wettelijke rust- en overlevingspensioenen en middelengeïnde tussenkomsten voor ouderen. De noemer omvat inkomens uit arbeid, zowel van werknemers als zelfstandigen. Werkloosheidsuitkeringen, gezinsbijslagen en uitkeringen in geval van ziekte en invaliditeit zijn dus niet opgenomen in dit concept.

¹² Bijkomend materiaal betreffende dit punt is beschikbaar op aanvraag.

belastingen op pensioeninkomens en arbeidsinkomens. We pleiten er in het algemeen voor om bij het opstellen van indicatoren aandacht te besteden aan vergelijkingen in netto termen.¹³

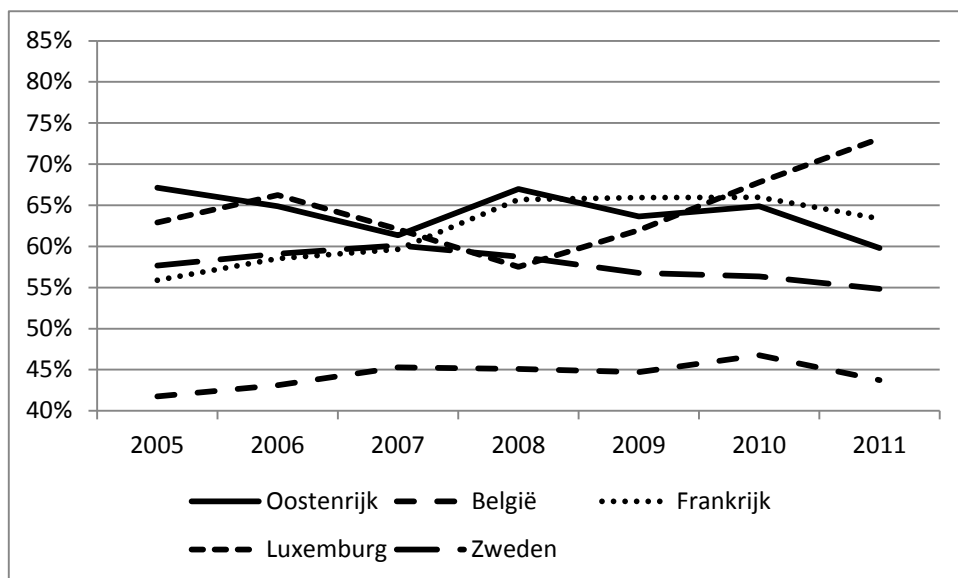
Figuur 4-A vergelijkt daarom de geaggregeerde vervangingsratio's op netto-basis en op bruto-basis.

Figuur 4Aa: Geaggregeerde vervangingsratio: netto



Bron: EU-SILC (eigen berekening CSB)

Figuur 4Ab: Geaggregeerde vervangingsratio: bruto



Bron: EU-SILC (eigen berekening CSB)

België scoort laag op de bruto-vervangingsratio's. Dit beeld wordt deels gecorrigeerd wanneer men werkt met netto-vervangingsratio's. Over het algemeen liggen de netto-vervangingsratio's hoger dan de bruto-vervangingsratio's, behalve in Zweden. In de groep landen die hier in beeld gebracht wordt,

¹³ Zie in dit verband de bespreking van de beleidsdoelstellingen in sectie 6.

is België het land met het grootste verschil tussen netto- en bruto-vervangingsratio's. In vergelijking met andere landen is de belasting op pensioenen gunstig t.o.v. de belasting op arbeidsinkomens.

4.1.1.3. Uitkeringsratio's doorheen de tijd en over stelsels

We hebben geen informatie over vervangingsratio's die toelaat de sociale performantie van de Belgische pensioenstelsels over de tijd op te volgen. De projecties van het Federaal Planbureau (FPB) geven wel informatie over de uitkeringsratio's, d.w.z. de verhouding tussen de gemiddelde pensioenen en de gemiddelde arbeidsinkomens. Ze laten ook toe de verhouding te berekenen tussen de gemiddelde pensioenen van nieuwe generaties gepensioneerden (de nieuwe instroom in een bepaald jaar) en de gemiddelde arbeidsinkomens van dat jaar; deze berekening levert geen vervangingsratio's op, maar geeft wel duiding bij de dynamiek van de uitkeringsratio's; we noemen dit 'uitkeringsratio's voor de nieuwe instroom'.

Op basis van de huidige regelgeving (bij ongewijzigd beleid) en hypothesen over de economische ontwikkeling, blijkt uit de vooruitzichten van het Federaal Planbureau dat de uitkeringsratio op dit moment aan het verbeteren is in het stelsel van de werknemers, maar vanaf 2030 terug begint te dalen, om in 2060 uit te komen op het niveau van 2007. In het stelsel van de zelfstandigen neemt de uitkeringsratio volgens deze projecties sterk toe naar 2020, en blijft hij verder stijgen tot in 2030 om dan geleidelijk wat te dalen. In de overheidssector blijft de uitkeringsratio over de hele periode van de projectie, d.w.z. tot in 2060, stijgen. Tabel 4-C brengt dit in beeld. Deze tabel is het resultaat van een analyse die de Commissie gevraagd heeft aan het Federaal Planbureau m.b.t. de zgn. *impliciete bijdragevoeten* in elk van de drie pensioenstelsels.¹⁴ We concentreren ons hier op de uitkeringsratio's. De informatie in Tabel 4-C over de impliciete bijdragevoeten en afhankelijkheidscoëfficiënten is echter ook nuttig in het kader van volgende secties.

¹⁴ De impliciete bijdragevoet van een regime is de verhouding tussen de prestaties en de inkomsten die als basis dienen voor de bijdragen aan het betreffende regime. De impliciete bijdragevoet kan verder ontbonden worden in enerzijds een uitkeringsratio (gemiddeld pensioen/gemiddeld loon) en een socio-economische afhankelijkheidsratio (aantal gepensioneerden/aantal werkenden). In sectie 15 gebruiken we hiervoor ook de uitdrukking 'theoretische bijdragevoet', in het kader van de bespreking van de ambtenarenpensioenen.

Tabel 4C: Impliciete evenwichtsbijdragevoet voor de drie pensioenregimes, uitkeringsratio, en socio-economische afhankelijkheidscoëfficiënt

	2007	2011	2020	2030	2040	2050	2060
Stelsel der werknemers							
Impliciete evenwichtsbijdragevoet	0,187	0,203	0,246	0,297	0,325	0,327	0,319
Uitkeringsratio	0,404	0,437	0,473	0,471	0,450	0,427	0,407
Socio economische afhankelijkheidscoëfficiënt	0,462	0,466	0,520	0,631	0,722	0,765	0,784
Stelsel der zelfstandigen							
Impliciete evenwichtsbijdragevoet	0,162	0,182	0,222	0,267	0,285	0,283	0,276
Uitkeringsratio	0,403	0,465	0,521	0,536	0,525	0,505	0,479
Socio economische afhankelijkheidscoëfficiënt	0,402	0,391	0,425	0,498	0,543	0,559	0,576
Ambtenarenstelsel							
Impliciete evenwichtsbijdragevoet	0,493	0,560	0,678	0,807	0,877	0,900	0,914
Uitkeringsratio	0,553	0,583	0,624	0,652	0,676	0,698	0,709
Socio economische afhankelijkheidscoëfficiënt	0,891	0,961	1,086	1,238	1,297	1,290	1,289

Bron: Federaal Planbureau (nota "Une estimation à long terme du taux de cotisation d'équilibre implicite des différents régimes de pension")

Tabel 4-C illustreert dat de verhouding tussen overheidspensioenen, zelfstandigenpensioenen en werknemerspensioenen vanaf 2030 aanzienlijk wijzigt: de uitkeringsratio's kennen een verschillend verloop.

Zoals verder nog toegelicht zal worden (sectie 14, Kader 9) hebben principes van welvaartsvastheid een complex effect op uitkeringsratio's. De mate waarin pensioenen aan actieve inkomens gekoppeld zijn, d.w.z. de mate van welvaartsvastheid, heeft een invloed op de hoogte van de uitkeringsratio. In een demografische en economische evenwichtstoestand (*steady state*), impliceert een koppeling aan de welvaart een stabiele uitkeringsratio. Een *verbetering* van de welvaartsbinding induceert een verbetering van de uitkeringsratio (in een demografische en economische *steady state*): de positieve impact op de uitkeringsratio's wordt geleidelijk sterker, om dan op een plateau te komen (dit plateau wordt bereikt wanneer de oudste generatie van gepensioneerden genoten heeft van een maximum aantal jaren met de hogere welvaartskoppeling). Naar aanleiding van het Generatiepact is een principe van welvaartsvastheid ingevoerd; het effect daarvan wordt vandaag nog steeds sterker, d.w.z. we zijn nog niet op het plateau. Tegelijk is er een structurele interactie tussen de veroudering van de gepensioneerde bevolking en de mate waarin pensioenen aan de welvaart gekoppeld zijn: als de gepensioneerde bevolking verouderd, daalt normaal de uitkeringsratio; maar een sterke welvaartsaanpassing van de pensioenen zwakt het effect van de veroudering op de uitkeringsratio's af.

Een analyse van het Federaal Planbureau leert dat verschillende factoren de stijgende beweging van de uitkeringsratio die we nu zien, verklaren.¹⁵ Het gaat om:

- i. maatregelen die tijdens de voorbije 10 jaar genomen zijn ter verbetering van de pensioenen, met name de invoering van een principe van welvaartsvastheid door het Generatiepact en de invoering van de pensioenbonus (voor de zelfstandigenpensioenen komt daar ook de afschaffing van de malus bij);
- ii. de opaboom, waardoor de gepensioneerden gemiddeld jonger worden en dus gemiddeld betere pensioenen hebben;
- iii. de langere loopbanen van vrouwen die op pensioen gaan;
- iv. de loonmatiging tijdens de crisisjaren voor de werknemers; de zwakke groei van de gemiddelde inkomens van zelfstandigen sinds het midden van de jaren 2000
- v. specifiek voor werknemerspensioenen: het feit dat het loonplafond op middellange termijn (tot 2025) sterker groeit dan de gemiddelde lonen.
- vi. specifiek voor de zelfstandigenpensioenen: de groei van het gewaarborgd minimum

Op de lange termijn werkt een reeks van factoren echter negatief in op de uitkeringsratio:

- i. het progressief hernemen van de groei van de lonen (naar 1,5% per jaar vanaf 2030, wat hoger is dan het gemiddelde tussen 2000 en 2030) en van de inkomens van de zelfstandigen: dat heeft een negatieve invloed op de verhouding tussen de nieuwe pensioenen die ingaan en het gemiddelde macro-economische loon; en bovendien blijft de welvaartskoppeling dan ook achter t.a.v. de groei van lonen en inkomens.
- ii. de veroudering van de gepensioneerden na de opaboom (waarvan de impact structureel sterker is naarmate de welvaartsaanpassing op een lager niveau ligt);
- iii. het dalende aandeel van de gezinspensioenen bij werknemers en zelfstandigen;
- iv. het korter worden van de gemiddelde loopbanen van mannelijke werknemers, omdat ze langer studeren;
- v. vanaf 2026 groeit het loonplafond minder sterk dan de lonen bij de berekening van de werknemerspensioenen;
- vi. vanaf 2020 groeit het gewaarborgd minimum in het stelsel van de zelfstandigen minder snel dan de inkomens van de zelfstandigen.

Enkele factoren verklaren waarom de uitkeringsratio bij de ambtenaren toch blijft stijgen:

- i. de loopbanen van mannelijke en vrouwelijke ambtenaren worden langer, omwille van drie redenen: de toenemende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, de diplomabonificaties (die het effect van langer studeren neutraliseren), en de pensioenhervorming van de regering Di Rupo I; de twee laatste factoren verklaren een (beperkte) verhoging van de loopbanen van mannelijke ambtenaren over de beschouwde periode.
- ii. de vermindering van het aandeel overlevingspensioenen;
- iii. het specifieke leeftijdsprofiel van de pensioenen in de onderwijssector: in het begin van de periode dalen de pensioenen in de onderwijssector sterk volgens de leeftijd van de betrokkenen; op lange termijn is dit effect veel minder sterk.

¹⁵ Zie Federaal Planbureau, *mimeo*, De evolutie van de benefit ratios en het armoederisico in het referentiescenario van de Studiecommissie voor de vergrijzing.

- iv. Ten slotte dient opgemerkt dat de gemiddelde pensioenen van ambtenaren niet beïnvloed worden door een dalend aandeel gezinspensioenen, vermits er geen gezinstarief is.

Hoewel de uitkeringsratio die het Federaal Planbureau voor de werknemerspensioenen voorspelt tegen 2060 gelijkaardig is als deze die berekend wordt voor 2007, is de voorspelde dalende trend na 2030 verontrustend. De verhouding tussen het gemiddelde werknemerspensioen en het gemiddelde loon stijgt immers tot 2020, maar daalt stelselmatig na 2025. De verhouding tussen het gemiddelde overheidspensioen en de gemiddelde wedde van ambtenaren blijft na 2020 stelselmatig verbeteren. Dit impliceert dat de kloof tussen overheidspensioenen en werknemerspensioenen in deze vooruitzichten steeds groter wordt.

4.1.1.4. Conclusie

Het oordeel van de Commissie over het huidige niveau van de besproken ratio's is genuanceerd. De grote verschillen inzake vervangingsratio's tussen enerzijds het ambtenarenstelsel en anderzijds het werknemersstelsel kunnen moeilijk gerechtvaardigd worden. De trend inzake uitkeringsratio's die op lange termijn geprojecteerd wordt in het werknemersstelsel, heeft enerzijds te maken met (wijzigingen in) het beleid dat in het verleden gevoerd werd inzake welvaartsvastheid en de mate van welvaartsvastheid die voor de toekomst verondersteld wordt, en anderzijds met de evolutie van de vervangingsratio's voor de nieuwe generaties van gepensioneerden. Verschillende factoren spelen een rol in de evolutie van de vervangingsratio's: sommige van deze factoren zijn geen uiting van dalende performantie, andere factoren zijn een reden tot bezorgdheid. De uitdaging is dus ervoor te zorgen dat de vervangingsratio's maximaal op peil kunnen gehouden worden, en dat de werknemers en de contractanten van de overheidssector, door de som van wettelijke pensioenen en aanvullende pensioenen op langere termijn netto-vervangingsratio's kunnen bereiken die vergelijkbaar zijn met deze van de ambtenaren. Vervangingsratio's zijn echter geen eenduidig begrip: doelstellingen moeten geformuleerd worden op basis van een heldere opvatting over wat de relevante vervangingsratio's zijn. De wijze waarop geredeneerd moet worden over vervangingsratio's en de rol die (i) het verlengen van de loopbaan, (ii) wijzigingen in bijdragen en prestaties, en (iii) de ontwikkeling van kapitalisatie naast repartitie kunnen spelen om relevante vervangingsratio's op peil te brengen en/of te houden, vormen het centrale vraagstuk in dit rapport. Naast aandacht voor vervangingsratio's is er, gezien de veroudering van de gepensioneerden, aandacht nodig voor de welvaartsvastheid.

4.1.2. Andere indicatoren van sociale performantie

Naast de vervangingsratio's en de uitkeringsratio's worden nog andere indicatoren gepubliceerd die een licht werpen op de sociale situatie van ouderen in het algemeen. In Tabel 4-D nemen we een aantal indicatoren over uit het rapport van het Sociaal Beschermingscomité *Pension Adequacy in the European Union*.

Tabel 4D: Indicatoren inzake inkomensarmoede en inkomenspositie van ouderen

	Inkomensarmoede bij 65+	Ratio mediane inkomens 65+/65	Relatieve mediane armoederisicokloof 65+	Percentage 65+ met ernstige materiële tekorten	Inkomensarmoede bij gepensioneerden
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
Nederland	5,9	87	12,5	0,3	5,5
Frankrijk	12	100	13,5	3,4	8,7
België	19,4	75	12,4	2,8	15,1
Denemarken	17,7	71	10	0,9	13,9
Zweden	15,5	79	10,6	0,7	18,3
Duitsland	14,1	89	18,8	2,1	15,1

Bron: Pension Adequacy Report 2012 en Eurostat

De gebruikte indicatoren worden als volgt gedefinieerd:

- i. Armoederisicograad 65+ (kolom A): percentage van de 65-plussers met een equivalent beschikbaar inkomen lager dan 60% van de mediaan van het equivalent beschikbaar inkomen van de hele bevolking. Het equivalent beschikbaar inkomen van een individu is het bruto inkomen verminderd met inhoudingen en verschuldigde personenbelasting, opgeteld over alle gezinsleden en gedeeld door de aangepaste OESO-equivalentieschaal.¹⁶
- ii. Ratio mediane inkomens 65+/65- (kolom B): mediaan van het equivalent beschikbaar inkomen van 65-plussers gedeeld door de mediaan van het equivalent beschikbaar inkomen van individuen jonger dan 65.
- iii. Relatieve mediane armoederisicokloof 65+ (kolom C): verschil tussen de armoedenorm en de mediaan van de equivalente beschikbare inkomens van 65-plussers met een inkomen onder de armoedenorm uitgedrukt als een percentage van de armoedenorm. De armoedenorm is 60% van de mediaan van de nationale verdeling van het equivalent beschikbaar inkomen.
- iv. Percentage 65+ met ernstige materiële tekorten (kolom D): 65-plussers die wonen in een huishouden dat niet beschikt over bepaalde goederen of bepaalde uitgaven niet kan doen omwille van financiële redenen, als percentage van alle 65-plussers.
- v. Armoederisicograad bij gepensioneerden (kolom E): percentage van de bevolking met een rustpensioen en een equivalent beschikbaar inkomen lager dan 60% van de mediaan van equivalent beschikbaar inkomen van de hele bevolking.

De inkomensarmoede onder 65-plussers ligt in België relatief hoog in vergelijking met andere landen (zie kolom A in Tabel 4-D). Dit beeld wordt genuanceerd door bijkomende vaststellingen, op basis van Tabel 4-D en aanvullende gegevens:

- i. De armoedekloof bij 65 plussers is in België relatief klein omdat vele gepensioneerden een inkomen hebben dat net onder de 60%-armoedegrens ligt (zie kolom C);

¹⁶ In de aangepaste OESO schaal wordt voor de eerste volwassene een gewicht van 1 toegekend, aan de andere volwassenen een gewicht van 0,5 en aan de kinderen een gewicht van 0,3. Kinderen zijn gezinsleden die jonger zijn dan 14 jaar.

- ii. Bij de berekening van de cijfers in kolom A werd geen rekening gehouden met de eigendom van een huis:
 - a. Berekeningen op basis van de EU-SILC 2010 (inkomen 2009) illustreren dat wanneer dit wel zou gebeuren het armoederisico van ouderen nog 13% zou bedragen (in plaats van 19% zonder toegerekende huur) tegenover 14,5% voor de populatie.
 - b. Er dient echter wel opgemerkt te worden dat andere indicatoren erop wijzen dat ouderen, meer dan personen op actieve leeftijd, geconfronteerd worden met problematische woonkosten.
 - c. Voor het berekenen van de inkomsten als gevolg van het bezit van een eigen huis bestaat geen internationaal overeengekomen methode. Dit beperkt de internationale vergelijkbaarheid. Een verkennende oefening leert alvast dat het armoederisico van 65-plussers in alle landen die geciteerd worden in Tabel 4-D zou dalen, zij het dat enkel in België en Frankrijk de daling statistisch significant is.
- iii. Inzake materiële deprivatie is het beeld ook genuanceerd. België scoort in vergelijking met de andere landen waarmee in deze studie vergeleken wordt, weliswaar relatief hoog op dit criterium (zie kolom D), maar alle geselecteerde landen hebben in vergelijking met de andere EU27 landen relatief lage scores voor materiële deprivatie. Wat het recente verleden betreft, zijn er ook aanwijzingen dat materiële deprivatie over de hele EU toeneemt bij actieven en afneemt bij gepensioneerden. Bij de interpretatie van deze indicator van 'ernstige materiële deprivatie' dient men er ook rekening mee te houden dat de deprivatie-items waarop de indicator gebaseerd is, gericht zijn op de totale populatie. Zij zijn daarom niet noodzakelijk de meest geschikte selectie voor de analyse van de leefsituatie van specifieke leeftijdsgroepen.¹⁷
- iv. Het beeld verandert ook als men kijkt naar het armoederisico bij gepensioneerden i.p.v. naar het armoederisico bij alle 65-plussers (zie kolom E). De hogere armoederisicograad van de totale bevolking 65+, in vergelijking met gepensioneerden, wordt onder andere verklaard door het feit dat de groep van 65-plussers verschillende deelgroepen omvat. Zo wordt bij de groep 65+, in vergelijking met de andere landen en op basis van EU-SILC, een aanzienlijk aantal mensen geklasseerd als 'andere inactieven' (doorgaans individuen met een hoger armoederisico) en zijn er in België op basis van EU-SILC nauwelijks mensen actief na 65 jaar (doorgaans individuen met een lager armoederisico).

Met betrekking tot dit laatste punt werd een decompositie uitgevoerd van de armoederisicograad bij 50+, 60+ en 65+.¹⁸ Verschillen in arbeidsmarktparticipatie van 50-, 60- of 65-plussers dragen slechts in beperkte mate bij tot de verklaring van de verschillen in het globaal armoederisico van deze leeftijdsgroepen.

Specifiek in vergelijking met Nederland kan opgemerkt worden dat het armoedepercentage bij ouderen in Nederland veel lager ligt dan in België, wat samenhangt met het feit dat het relatieve

¹⁷ Eurostat (2012), Measuring Material Deprivation in the EU. Indicators for the whole population and child specific indicators. Eurostat Methodologies and Working Papers.

¹⁸ Bijkomend materiaal is beschikbaar op aanvraag.

mediane inkomen van 65-plussers in Nederland veel gunstiger is dan het relatieve mediane inkomen van 65-plussers in België. Met andere woorden, de globale positie van de ouderen in de inkomensverdeling is in Nederland beter dan in België (zie kolom B).

Een globaal beeld dat zowel uit de gepresenteerde armoederisicograden als uit de verhouding van de mediane inkomens naar voor komt, is dat Belgische ouderen een relatief laag inkomen hebben ten opzichte van actieven, in vergelijking met andere landen die hier onderzocht zijn. Of ouderen zich al dan niet in een kwetsbare positie bevinden, wordt echter bepaald door meer factoren dan de hoogte van het pensioen alleen. In de private sfeer hebben woningbezit en roerend vermogen invloed; in de publieke sfeer spelen tegemoetkomingen in de publieke dienstverlening en terugbetalingen in de gezondheidszorg een rol. Een deel van de ouderen heeft niet alleen een eigen woning kunnen verwerven maar ook de kans gehad roerende vermogens op te bouwen. Wanneer we oordelen over de gemiddelde sociale positie van ouderen versus de gemiddelde positie van jongeren, moeten we daar oog voor hebben. Dit vormt ook een argument om rekening te houden met de factor vermogen wanneer bijkomende financiering nodig is. Dat ouderen gemiddeld over een zeker vermogen beschikken is dus belangrijk wanneer we op een macro-niveau nadenken over intergenerationele evenwichten. Maar gemiddelden kunnen ook misleidend zijn; ze mogen ons niet blind maken voor het feit dat sommige ouderen over zeer weinig vermogen beschikken: een oordeel over de sociale performantie van het pensioensysteem en over de kwaliteit van de minimumbescherming, moet met name ook oog hebben voor deze zwakke groep. Gegeven de cijfers die in deze sectie aan bod kwamen, moeten we dus onderzoeken hoe aanpassingen in de pensioenstelsels kunnen bijdragen tot een vermindering van het armoederisico en hoe ze de gemiddelde inkomensverhoudingen op termijn kunnen stabiliseren op een wenselijk geacht niveau.

De beschikbare indicatoren laten voor België wel een verbetering zien van de inkomensarmoede over de voorbije jaren. Het Federaal Planbureau voorspelt een verdere verbetering op termijn.¹⁹ Op het eerste gezicht lijkt deze gunstige lange-termijn-voorspelling strijdig met de verwachte daling van de uitkeringsratio voor werknemers (zie hoger). Het feit dat er meer koppels zijn met twee pensioenen, verklaart echter zowel een deel van de verwachte armoededaling als een deel van de verwachte daling van de uitkeringsratio in de vooruitzichten van het Federaal Planbureau.

4.2. Financiële houdbaarheid

4.2.1. In verhouding tot het BBP liggen de Belgische pensioenuitgaven op dit moment relatief hoog in vergelijking met een aantal andere landen. Maar ze zijn niet het hoogst van alle landen (zie Tabel 4-E).

¹⁹ Zie Hoge Raad voor Financiën (juli 2013), Studiecommissie voor de Vergrijzing: Jaarlijks Verslag, p. 62.

Tabel 4E: Publieke uitgaven pensioenen

	2010	2050-2010
	Publieke uitgaven pensioenen % BBP	Toename publieke uitgaven pensioenen % BBP
Nederland	6,8	3,6
Frankrijk	14,6	0,5
België	11	5,7
Denemarken	10,1	-0,5
Zweden	9,6	0,3
Duitsland	10,8	2,2

Bron: Pension Adequacy Report 2012

Voor alle landen die opgenomen zijn in de vergelijking, voorspelt men tegen 2050 ook een stijging van de uitgaven in verhouding tot het BBP, behalve voor Denemarken. De toename die voor België voorspeld wordt, is het grootst. Zo zouden de pensioenuitgaven als percentage van het BBP in België het hoogste worden van alle landen in de vergelijking.

Hierbij dient wel opgemerkt dat deze cijfers geproduceerd zijn in het raam van een internationale vergelijking. Daarom worden veronderstellingen gehanteerd die vooral vergelijkbaarheid van de resultaten over landen nastreven, maar daarom nog niet het best de inschattingen van nationale vertegenwoordigers weerspiegelen. De Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) raamt in haar rapport van 2013 de budgettaire kost van de pensioenen als percentage van het BBP in 2012 op 10,2% en in 2050 op 14,9%; deze stijging is minder uitgesproken dan wat de Europese Commissie publiceert. In haar rapport van 2012 gaat de SCvV ook uitgebreid in op de redenen waarom internationale rapporten m.b.t. deze voorspellingen afwijken van rapporten die voor louter nationale doeleinden zijn opgesteld.

4.2.2. In het debat over de kost van de vergrijzing dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de pensioenuitgaven en de gezondheidsuitgaven. De Commissie is van oordeel dat de uitdagingen in de gezondheidszorg van een andere aard zijn dan de uitdagingen in de pensioensector, die vooral bepaald worden door de vergrijzing. Zij pleit er uitdrukkelijk voor om het beleidsdebat over de gezondheidszorg los te koppelen van het beleidsdebat over de vergrijzing en de pensioenen. Er zijn redenen waarom het aandeel van gezondheidsuitgaven in het inkomen geleidelijk stijgt wanneer een samenleving rijker wordt en de technische mogelijkheden van de geneeskunde stelselmatig toenemen. Het debat over de mate waarin groei van de gezondheidsuitgaven aanvaardbaar is en over de efficiëntie daarvan is van een andere orde dan het pensioendebat. De Commissie pleit er dus voor om de discussie over de financiële leefbaarheid van het pensioensysteem te voeren op basis van de (bruto) evolutie van de pensioenuitgaven.

Tabel 4-F geeft een overzicht van de macro-budgettaire projecties van het Federaal Planbureau volgens het zgn. referentiescenario dat rekening houdt met de hervormingen die de regering Di Rupo I doorvoerde. Dit scenario is gebaseerd op de veronderstelling dat het ritme van de economische groei op lange termijn naar 1,5% per jaar evolueert.

Tabel 4F: Verandering in de budgettaire kost van de vergrijzing in het referentiescenario: decompositie in de verandering verklaard door de toename in de levensverwachting en de verandering verklaard door andere demografische factoren

	Referentiescenario	Kost van de vergrijzing (toename als % van het BBP)			Verklaard door de toename in de levensverwachting			Verklaard door andere demografische factoren		
		A	B	C	D	E	F	G	H	I
		2018-2040	2040-2060	2018-2060	2018-2040	2040-2060	2018-2060	2018-2040	2040-2060	2018-2060
1	Pensioenen	3,7	0	3,7	1	1,1	2,1	2,7	-1,1	1,6
1a	(private sector)	(2,6)	(-0,2)	(2,4)	(0,6)	(0,8)	(1,5)	(2,0)	(-0,9)	(1,1)
1b	(publieke sector)	(1,1)	(0,2)	(1,3)	(0,4)	(0,3)	(0,7)	(0,7)	(-0,2)	(0,5)
2	Gezondheidszorg	1,5	0,9	2,4	0,5	0,8	1,3	1	0,1	1,1
3	Overige sociale uitgaven	-1,1	-0,4	-1,5	0	0	0	-1,1	-0,4	-1,5
4 = 1a + 3	Totaal privé	1,5	-0,6	0,9	0,6	0,8	1,5	0,9	-1,3	-0,4
5 = 4 + 1b	Totaal zonder gezondheidszorg	2,6	-0,4	2,2	1	1,1	2,1	1,6	-1,5	0,1
6 = 5 + 2	Totaal	4,1	0,5	4,6	1,5	1,9	3,4	2,6	-1,4	1,2

Bron: Federaal Planbureau, RAPPORT_CP_DEMO_10647, Een verdeling van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen de kosten verbonden aan de verlenging van de levensverwachting en de kosten verbonden aan andere demografische factoren (bewerking door de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040)

De berekeningen van het Federaal Planbureau, zoals samengevat in Tabel 4-F, maken een onderscheid tussen enerzijds het effect van de stijgende levensverwachting en anderzijds ‘andere factoren’; we gaan ervan uit dat deze ‘andere factoren’ gedomineerd worden door de opaboom, d.w.z. het feit dat de extra-grote bevolkingscohort uit de babyboom nu op pensioen gaat.²⁰ De voorspelling van het Federaal Planbureau toont dat de opaboom de stijging van de pensioenkost domineert tussen 2018 en 2040 (+ 2,7 procentpunt in verhouding tot het BBP; zie kolom G, rij 1 in Tabel 4-F), maar dat een omgekeerd effect ontstaat tussen 2040 en 2060 (het verdwijnen van de opaboom doet de budgettaire kost dalen met 1,1 procentpunt; zie kolom H, rij 1)). De stijging van de levensduur is een trend die leidt tot toenemende uitgaven tussen 2018 en 2040 (+ 1 procentpunt, kolom D, rij 1) en tussen 2040 en 2060 (+ 1,1 procentpunt; kolom E, rij 1). Nu wordt de stijging van de bruto pensioenkost in de voorspellingen van het Federaal Planbureau echter voor een deel gecompenseerd door de daling van andere vervangingsuitkeringen en kinderbijslag, in verhouding tot het BBP: dat deze andere uitgaven dalen heeft niet te maken met de verlenging van de levensduur, en wordt daarom in Tabel 4-F gerelateerd aan de ‘andere demografische factoren’ (zie kolommen G, H, I, rij 3). De totale kost van de vergrijzing ligt daarom minder hoog: in rij 5 van Tabel 4-F wordt deze totale kost weergegeven (zonder de verwachte stijging van de uitgaven voor gezondheidszorg).

De vraag is hoe de financiële houdbaarheid van deze verwachte ontwikkelingen moet beoordeeld worden. De Hoge Raad van Financiën (HRF) heeft een maatstaf ontwikkeld om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te ramen, en stelt op die basis een strategie voor waarbij een aanzienlijke prefinanciering van de budgettaire kosten van de vergrijzing mogelijk zou zijn. Deze prefinanciering volstaat echter niet om de budgettaire kost van de vergrijzing volledig te dekken. De meest recente versie van deze benadering wordt weergegeven in Kader 4 (overgenomen uit het Verslag van de HRF, zoals gepubliceerd op 25 maart 2014).

²⁰ Om redenen van interne consistentie wordt in dit rapport de lijn private sector bepaald als het verschil tussen het totaal van de pensioenen (lijn met nummer 1) en deze in de publieke sector (lijn met nummer 1b).

Kader 4: Budgettaire middellange termijn doelstelling (MTO) in de context van de vergrijzing

Bron: Hoge Raad van Financiën, Afdeling « Financieringsbehoeften van de overheid », *Advies 'Begrotingstraject ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2014-2017' (maart 2014)*, Kader 1, p. 60-61.

Naast de doelstelling van de uittreding uit de Europese procedure inzake buitensporig tekort (EDP)²¹, bestaat een belangrijker bezorgdheid van het begrotingsbeleid op langere termijn uit het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in een context van veroudering van de bevolking en van de omvangrijke stijging van de budgettaire kosten van de vergrijzing (BKV). De ondersteuning van de potentiële groei is door de versterking van de financieringsbasis bij de marktsector van de sociale uitkeringen een eerste belangrijke as van een strategie gericht op het waarborgen van de budgettaire houdbaarheid op lange termijn. De realisatie van de hervormingen die gericht zijn op het verlagen van de kosten van de vergrijzing is een andere as. De prefinanciering van een aanzienlijk deel van de BKV is een laatste fundamentele as. Die strategie inzake houdbaarheid bestaat voor België uit de vastlegging van een « budgettaire middellange termijn doelstelling » (MTO), die rekening houdt met het niveau van de overheidsschuld en van de geraamde omvang van de BKV. Het betreft een becijferde en een voor elke lidstaat specifieke doelstelling, vastgelegd op basis van door de EC gedefinieerde methodologische criteria. Voor België komt die MTO overeen met een structureel begrotingsoverschot van 0,75% BBP van de Gezamenlijke Overheid. Voor de jaren na 2017 en bij ongewijzigd beleid tot 2050, werden de BKV door de Studiecommissie voor de Vergrijzing in haar basisscenario geraamd op 4,7% BBP²².

De doelstelling van de strategie van gedeeltelijke prefinanciering bestaat erin tamelijk snel een evenwicht en zelfs een structureel begrotingsoverschot terug te behalen. Dit zal het mogelijk maken dat opnieuw een proces van omgekeerd « sneeuwbaaleffect » in gang wordt gezet door de gestage verlaging van de schuldgraad die een verlaging van het gewicht van de rentelasten mogelijk maakt en aldus budgettaire ruimte kan vrijmaken voor de financiering van een deel van de BKV. Daarnaast zou de budgettaire beperking na het behoud gedurende enkele jaren van een structureel overschot, zeer geleidelijk kunnen versoepeld worden. Daarbij zou evenwel in het kader van de Europese budgettaire 'governance' moeten vermeden worden dat het tekort op het einde van de periode meer dan 1% BBP zou bedragen.

De twee grafieken die volgen geven een mogelijk traject van een aanzienlijke prefinanciering weer van de BKV vanaf een toestand waarbij de MTO in 2017²³ bereikt wordt en die op dit niveau zou aangehouden worden gedurende 5 tot 6 jaar²⁴. Enkele belangrijke resultaten blijken uit deze oefening.

²¹ Dit bestaat uit het op een duurzame wijze terugbrengen van het overheidstekort onder de grens van 3% BBP.

²² Jaarverslag 2013 van de SCvV, september 2013.

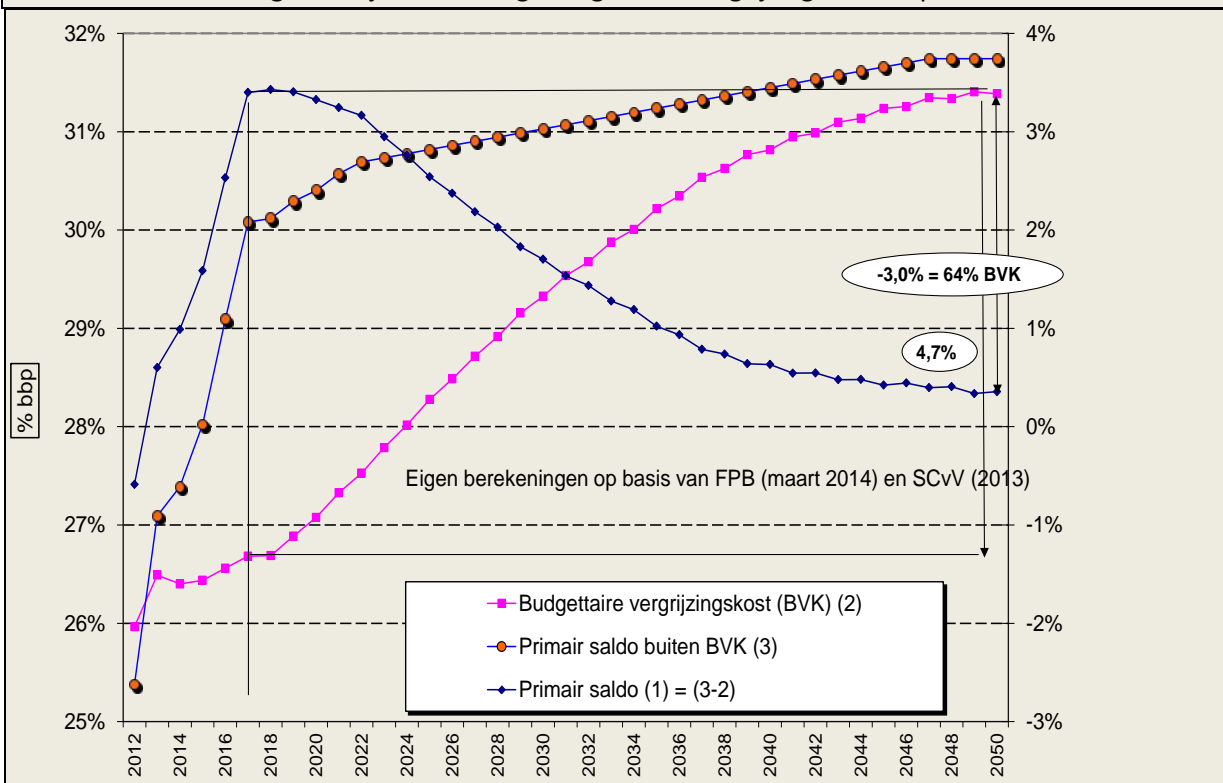
²³ In de hier in aanmerking genomen hypothesen die gebaseerd zijn op de economische vooruitzichten 2014-2019 van het Federaal Planbureau van maart 2014, zou het structureel overschot overeenkomen met een effectief overschot van 0,6% BBP en dit rekening gehouden met het bestaan in 2017 van een output-gap die nog altijd licht negatief (-0,1%) zou zijn.

²⁴ Voor de jaren 2013 tot 2019 zijn de basishypothesen van de projectie die van het Federaal Planbureau (maart 2014), voor de jaren na 2019 zijn het de hypothesen van de SCvV (september 2013) die worden in aanmerking genomen. Inzake impliciete rentevoet op de overheidsschuld veronderstelt men een verdere

In dit scenario begint de schuldgraad vanaf 2015 opnieuw te dalen en het tempo van de jaarlijkse schuldverlaging bedraagt en overschrijdt 2% BBP vanaf 2016. De schuldgraad zakt onder de symbolische grens van 60% BBP in 2030 en blijft dan stabiel onder het niveau van 45% BBP op het einde van de periode.

- Over de periode 2017-2050 maakt de geleidelijke versoepeling van de budgettaire beperking in termen van de NFB (ten belope van 1,6% BBP²⁵), samen met de afgeleide verlaging van de rentelasten (1,4% BBP) een geleidelijke vermindering van het primair overschot mogelijk dat in totaal 3% BBP zou bedragen²⁶.
- Ten opzichte van de BKV die voor dezelfde periode op 4,7% BBP geraamd worden, maakt de aldus vrijgekomen primaire marge het mogelijk dat ongeveer 64% van die kosten worden gedekt of gefinancierd. Er blijft dan nog 1,7% BBP te financieren hetzij door een verbetering van het primair saldo buiten vergrijzing over een periode van 33 jaar²⁷, die zou gestimuleerd worden door de versterking van het economische groeipotentieel, hetzij door een geleidelijke verlaging van de totale BKV door bepaalde structurele hervormingen, hetzij door een combinatie van die twee opties.

Figuur 4B: Financiering van de budgettaire kosten van de vergrijzing op basis van een budgettaire middellange termijndoelstelling: budgettaire vergrijzingskost en primair saldo



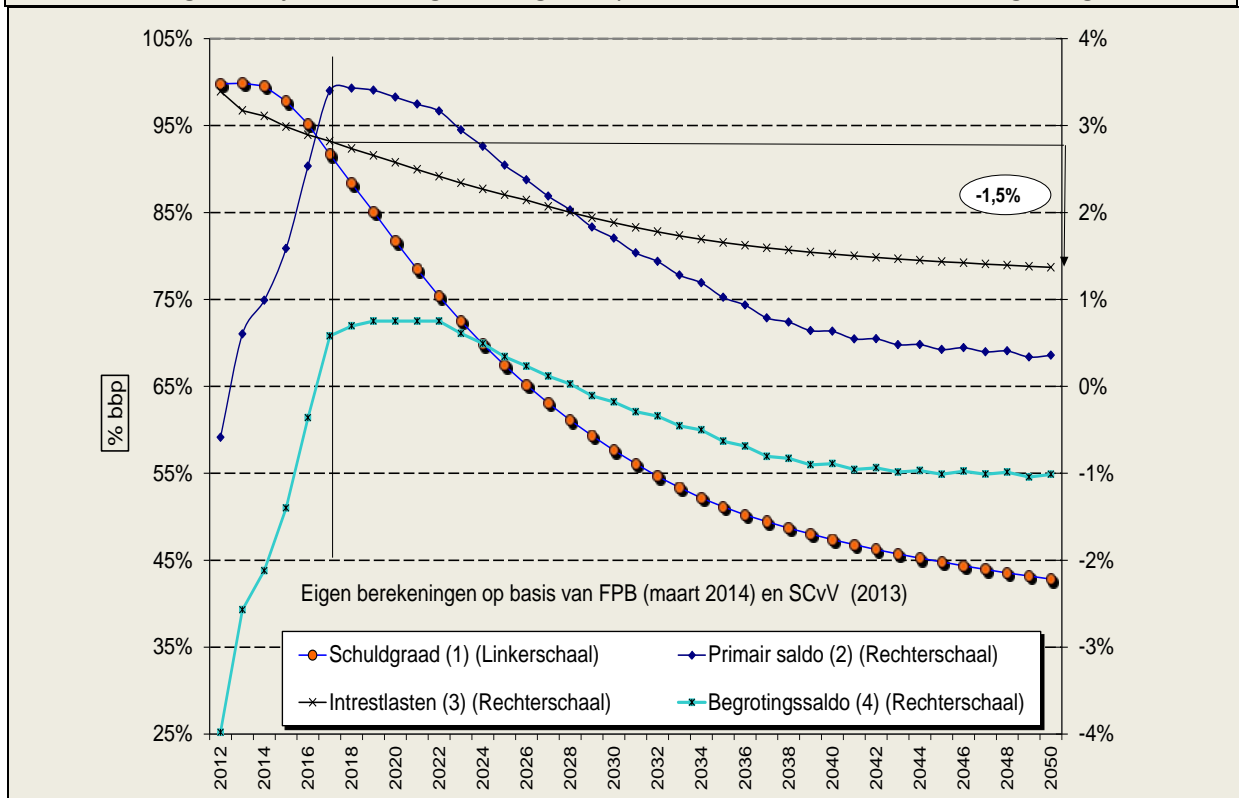
stijging ervan totdat die in 2023 evenveel bedraagt als de trendmatige nominale economische groeivoet (een verschil gelijk aan nul).

²⁵ Het effectieve overschot van 0,6% BBP in 2017 evolueert immers naar een tekort van 1% BBP in 2050.

²⁶ Dit primair overschot zou aldus van een maximum van 3,4% BBP in 2017 afnemen tot een bodem van 0,4% BBP op het einde van de periode.

²⁷ Hetzij een beperkte, maar cumulatieve jaarlijkse inspanning van 0,05% BBP.

Figuur 4C: Financiering van de budgettaire kosten van de vergrijzing op basis van een budgettaire middellange termijn doelstelling: schuldgraad, primair saldo, intrestlasten en begrotingssaldo



De berekeningen van de HRF tonen aan dat ons sociaal bestel *niet* houdbaar is bij ongewijzigd beleid. Ongewijzigd beleid betekent in het denkkader van de HRF dat er geen structureel begrotingsoverschot tot stand komt en geen versterking van het groeipotentieel en/of structurele hervormingen (zie Kader 4): dan wordt de verhouding tussen overheidsschuld en BBP onhoudbaar. Vergelijking van de opeenvolgende publicaties van de SCvV bevestigt ook dat de geraamde pensioenlast, in verhouding tot het BBP, door een complex samenspel van factoren niet afneemt, ondanks de maatregelen die recent genomen zijn. Daarmee is echter de vraag niet beantwoord welke evolutie inzake pensioenuitgaven – het domein waarop de Commissie zich wil concentreren – *wel* financieel houdbaar is. De methodiek van de Hoge Raad voor Financiën gaat ervan uit dat een houdbare situatie kan ontstaan door de som van twee effecten:

- i. De daling van de rentelasten op de schuld zou toelaten om de globale netto-uitgaven voor pensioenen, andere sociale uitkeringen en gezondheidszorg in verhouding tot het BBP structureel te laten stijgen. De daling van de rentelasten zou dus een stijging van de sociale uitgaven mogelijk maken zonder dat daar bijkomende inkomsten tegenover moeten staan; nog anders gezegd, vergrijzingskosten vervangen intrestlasten. In het scenario dat in Kader 4 beschreven wordt, gaat het om een ruimte van 1,4% van het BBP.
- ii. Er zou bovendien, na een periode van begrotingsoverschotten, geleidelijk een begrotingstekort van 1% mogen ontstaan. Cruciaal in deze redenering is de aanzienlijke daling van de overheidsschuld in verhouding tot het BBP ten gevolge van het aanhouden van begrotingsoverschotten gedurende vijf tot zes jaar. Daarna creëert een begrotingstekort van 1% geen rentesneeuwbal meer. Omdat het begrotingstekort op lange termijn permanent 1% van het BBP mag bedragen, ontstaat nog een bijkomende ruime voor sociale uitgaven, bovenop de ruimte die in punt (i) omschreven werd. In het scenario dat in Kader 2 omschreven is, gaat het om een extra-ruimte van 1,6% van het BBP, nl. het verschil tussen een effectief overschot van 0,6% van het BBP in 2017 en een tekort van 1% van het BBP in 2050.

De som van (i) en (ii) impliceert dat een schijf van 3 procentpunten van de stijgende vergrijzingskost (die geraamd wordt op 4,7% van het BBP) opgevangen kan worden door ‘voorfinanciering’. Omdat deze strategie veronderstelt dat gedurende vijf tot zes jaar een begrotingsoverschot wordt aangehouden (structureel 0,75% van het BBP, effectief 0,6% van het BBP in 2017), is de term ‘voorfinanciering’ gepast.

De benadering van de Commissie verschilt van de benadering die gehanteerd wordt door de HRF, op de volgende punten. Ten eerste, de Commissie concentreert zich op het pensioenvraagstuk: dit betekent dat een ‘kompas’ nodig is m.b.t. de houdbaarheid van het pensioensysteem, los van de evolutie van de kosten voor gezondheidszorg. Dit betekent echter niet dat de Commissie uitsluitend kijkt naar de uitgaven voor pensioenen. Stijgende uitgaven voor pensioenen (in verhouding tot het BBP) zouden in principe structureel kunnen gecompenseerd worden door dalende uitgaven voor andere vervangingsinkomens, zoals werkloosheidsuitkeringen en aanverwante uitkeringen; dit kan bijdragen tot de financiële houdbaarheid van het pensioensysteem.

Ten tweede, financiële houdbaarheid betekent voor de Commissie dat op duurzame wijze een maatschappelijk wenselijke verhouding tussen de inkomens van de gepensioneerden en de inkomens

van de actieven in stand kan gehouden worden, in verschillende (en deels onvoorspelbare) scenario's van economische groei en demografische ontwikkeling. 'Op duurzame wijze in stand houden' veronderstelt dat de verhouding tussen de gemiddelde inkomens van de gepensioneerden en de gemiddelde inkomens van de actieven zich niet alleen op een wenselijk peil bevindt, maar ook op dat peil kan gestabiliseerd worden (Tabel 4-C illustreert dat dit bij ongewijzigd beleid niet het geval is.)

'Op duurzame wijze in stand houden' veronderstelt dat dit mogelijk is zonder stelselmatige verhoging van de bijdragen op de arbeidsinkomens van de actieven, of, nog anders gezegd, dat prioriteit moet gegeven worden aan een andere strategie dan het stelselmatig verhogen van bijdragen op arbeidsinkomens (Tabel 4-C, hierboven, illustreerde dat dit bij ongewijzigd beleid onvermijdelijk wordt).

Een en ander betekent dat het voor de Commissie niet mogelijk is om 'sociale houdbaarheid' en 'financiële houdbaarheid' van het pensioensysteem van elkaar los te koppelen. In Sectie 6 wordt deze benadering verder ontwikkeld en gepreciseerd. In Sectie 16 worden alternatieve scenario's die door het Federaal Planbureau gesimuleerd zijn, beoordeeld vanuit deze benadering; we presenteren daar een sensitiviteitsanalyse van partiële parametrische hervormingen vanuit het dubbele oogpunt 'sociale houdbaarheid' en 'financiële houdbaarheid'.

Vooruitzichten, zoals het Federaal Planbureau die opmaakt voor zijn basisscenario's, vormen vanzelfsprekend geen voorspellingen. Ze hangen af van hypothesen. Deze hypothesen zijn onzeker: we weten niet welke economische groei er zal zijn, en we weten niet in welke mate de verlenging van de levensduur zich zal doorzetten. De uitdaging is een pensioensysteem te ontwerpen dat op lange termijn sociaal performant en financieel houdbaar is onder diverse hypothesen m.b.t. economische groei en demografie, zonder dat dit systeem telkens opnieuw hervormd moet worden. Deze onzekerheid geldt minder voor de periode die onmiddellijk voor ons ligt: de uitdaging op middellange termijn, die samenhangt met de babyboom, steunt op gegevens die bekend zijn en dwingen tot snelle en grondige actie. Een en ander impliceert dat grondige hervormingen inzake pensioenen en arbeidsmarkt onafwendbaar zijn en voldoende snel beslist moeten worden, rekening houdende met de overgangperiodes die nodig zijn voor een goede voorbereiding en uitvoering. Dit blijkt ook uit de sensitiviteitsanalyses die toegelicht worden in sectie 16.

Onze benadering van de financiële houdbaarheid heeft dus een meer beperkte focus dan deze van de HRF: we focussen op de financiële houdbaarheid van het pensioensysteem. Tegelijk zijn we in zekere zin meer veeleisend dan de HRF:

- i. we gaan ervan uit dat het pensioensysteem op zichzelf in een houdbaar evenwicht moet gebracht worden; we laten de houdbaarheid van het pensioensysteem dus niet afhangen van het realiseren van een begrotingsoverschot dat daarna omkeert in een langdurig begrotingstekort;²⁸
- ii. we gaan ervan uit dat een houdbaar evenwicht zowel een financieel evenwicht als een sociaal evenwicht impliceert;

²⁸ De Commissie Pensioenhervorming spreekt zich dus niet uit over het te volgen begrotingstraject, en dus ook niet over de vraag of een begrotingsoverschot moet gerealiseerd worden of niet, en hoe groot dit moet zijn.

- iii. we gaan ervan uit dat dit evenwicht overeind moet blijven in uiteenlopende hypothesen, d.w.z. dat er een rechtvaardige verdeling van lasten en lusten moet zijn onder goede en onder slechte omstandigheden.

De samenleving moet daarbij echter twee valstrikken vermijden, omdat ze beide tot passiviteit leiden: enerzijds het alarmisme van degenen die zeggen dat een pensioensysteem gebaseerd op repartitie gedoemd is tot een failliet, en dat alleen aanvullende, private pensioenvoorzieningen gebaseerd op kapitalisatie een oplossing bieden; anderzijds het immobilisme dat ontstaat wanneer men vasthoudt aan het *status quo*, wat verdere noodzakelijke hervormingen onmogelijk maakt.

4.3. Coherentie en transparantie

Inzake coherentie is de belangrijkste kritische vaststelling dat het systeem niet meer aangepast is aan belangrijke ontwikkelingen in de samenleving, met name de veralgemening van het tweeverdienersmodel, de toegenomen instabiliteit en diversiteit van gezinsverbanden en de groeiende professionele mobiliteit. De uitdaging om hieraan te remediëren, verschilt over de drie stelsels, omdat ze historisch op andere uitgangspunten gesteund zijn. Voorbeelden hiervan zijn de afwezigheid van een gezinstarief en het ontbreken van een echtscheidingspensioen bij leven in het raam van de ambtenarenpensioenregeling.

Het onderscheid tussen het tarief voor alleenstaanden en het hogere gezinstarief in de stelsels van werknemers en zelfstandigen staat haaks op de veralgemening van het tweeverdienersmodel en moedigt de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen niet aan. Het feit dat deze verhoging alleen geldt bij een huwelijk en niet bij andere vormen van samenwonen, ondermijnt ook de publieke legitimiteit ervan. Bovendien impliceert de groeiende instabiliteit van gezinsverbanden dat individuen voldoende goed beschermd moeten zijn in geval van echtscheiding; dit moet echter gebeuren op basis van een heldere opvatting over wat daarin de verantwoordelijkheid is van de samenleving en wat daarin de verantwoordelijkheid is van de beide leden van het koppel dat scheidt. Tegelijk is er de vaststelling dat het huidige stelsel van overlevingspensioenen anomalieën bevat. Zo is de cumulatie van een overlevingspensioen en een eigen rustpensioen des te voordeliger naarmate het rustpensioen van de overleden echtgenoot hoger was dan het rustpensioen van de langstlevende echtgenoot. Wanneer de echtgenoot met het hoogste rustpensioen overlijdt, wordt een ongelijke verdeling van opgebouwde pensioenrechten – zoals gangbaar in het klassieke mannelijke kostwinnersmodel – in relatieve termen ‘beloond’ in verhouding tot wat gebeurt bij koppels met een eerder gelijke verdeling van opgebouwde pensioenrechten.

De wisselwerking tussen de huidige pensioenstelsels en de loopbaankeuzes die mensen maken, is ook niet altijd optimaal. Een nadeel van de ambtenarenpensioenen, dat intrinsiek samenhangt met de eindloonregeling, is dat het pensioen uitsluitend wordt berekend op de wedde zoals die voortvloeit uit de weddeschaal. Dat is vrij logisch omdat anders het loon voor de pensioenberekening van toevallige factoren op het einde van de loopbaan zou afhangen. De overstap naar een middelloonregeling, waarvoor verder gepleit wordt, laat toe rekening te houden met het loon in de brede betekenis, inclusief de toelagen. Doordat alle toelagen over de hele loopbaan worden meegeteld, speelt dat toeval niet langer.

In de private sector leidt het feit dat de lonen bij de pensioenberekening niet geherwaardeerd worden tot een overgewicht van de laatst verdiende lonen; daardoor worden werknemers die op het einde van hun loopbaan kiezen voor een job of functie met een lager loon dan voorheen, relatief benadeeld. Het pensioensysteem zou moeten aanmoedigen om langer door te werken *op zich*, veeleer dan om langer door te werken aan een zo hoog mogelijk loon.

Transparantie is zowel nodig voor de bestuurders (de pensioendiensten) als de bestuurden (de huidige en toekomstige gepensioneerden). Op beide vlakken is de uitdaging zeer groot. De regelgeving is bijzonder complex in alle stelsels. Het naast elkaar bestaan van verschillende en ingewikkelde minimumregelingen is daarvan het voorbeeld bij uitstek. De regelgeving inzake ambtenarenpensioenen is zelfs zo complex geworden dat ze administratief niet meer beheersbaar is. Voor een individu is het zeer moeilijk om in te schatten hoe hoog zijn toekomstige pensioen ongeveer zal zijn, wat de invloed is van de lengte van de loopbaan op dit toekomstige pensioen, en wat de opbrengst zal zijn indien de betrokkene zou beslissen om langer door te werken.

4.4. Publieke legitimiteit

Hierboven beklemtoonden we dat publieke legitimiteit draait rond maatschappelijk draagvlak, sociale performantie en financiële houdbaarheid, intergenerationale rechtvaardigheid en leesbaarheid. Naast de kritische elementen die in de voorgaande sectie reeds aangestipt zijn m.b.t. de sociale performantie en de financiële houdbaarheid en de ongelijkheden binnen de stelsels (zoals de huidige ongelijkheid binnen de aanvullende pensioenen voor werknemers) en het gebrek aan transparantie, tasten nog andere factoren de publieke legitimiteit van de huidige stelsels aan.

Tussen en binnen de stelsels bestaan er verschillen die moeilijk objectief te verantwoorden zijn, zoals de verschillende toepassing van de loopbaanvoorwaarden die gelden voor de toegang tot het vervroegd pensioen. Voor de toekomstige gepensioneerden geldt vanaf 2016 een loopbaanvoorwaarde van 42, 41 of 40 jaar, afhankelijk van de leeftijd waarop men vervroegd op pensioen wenst te gaan. Binnen het ambtenarenpensioenstelsel wordt de notie loopbaan jaren echter gunstiger ingevuld, enerzijds omwille van het meetellen van de diplomabonificatie, anderzijds omdat er een verhogingscoëfficiënt wordt toegepast tot voordeel van wie een zogenaamd preferentieel tantième geniet.

In het pensioenstelsel van de ambtenaren bestaat bovendien de ambtshalve pensionering na 365 dagen afwezigheid wegens ziekte te rekenen van de zestigste verjaardag. Dit systeem brengt met zich dat een ambtenaar, los van de geldende vereisten qua loopbaan en leeftijd, al op de leeftijd van 61 jaar vervroegd zou kunnen uittreden.

Publieke legitimiteit hangt ook samen met een gevoel van respect voor verantwoordelijkheid, d.w.z. een minimale opbrengst in verhouding tot wat men bijgedragen heeft, met vooral een heldere band tussen bijdragen en prestaties. Mensen zullen gemakkelijker een systeem ondersteunen waarin ze begrijpen dat hun pensioenrecht gekoppeld is aan hun arbeidsinspanning tijdens hun leven. Het probleem van het huidige systeem is dat de band tussen inspanning en opbrengst het resultaat is van een aaneenschakeling van historisch gegroeide regels en uitzonderingen erop. Begrijpen hoe dit systeem werkt, de logica vatten en de legitimiteit ervan beoordelen, zijn zeer moeilijk geworden.

Met betrekking tot de publieke legitimiteit van het systeem dient ten slotte zorgvuldig te worden nagedacht over de problematiek van actuariële correcties. In tegenstelling tot vele andere landen, bestaat in België geen malus (meer) bij opname van het pensioen voor de wettelijke pensioenleeftijd. Een langere loopbaan leidt normaal gesproken wel tot een iets beter pensioen omwille van de loopbaanbreuk. (Dit effect is in de praktijk sterker in het werknemersstelsel dan in de pensioenregeling voor de overheidssector, omdat ambtenaren reeds voor het einde van hun loopbaan het maximum van hun pensioen kunnen bereiken.) Daarnaast houdt de hervormde pensioenbonus wel een bonus in voor wie werkt na de leeftijd waarop vervroegd pensioen mogelijk is (zie Kader 5 in de volgende sectie). Maar de positieve correctie door de pensioenbonus is veel zwakker dan een strikt actuariële positieve correctie zou zijn. Het pensioen vervroegen vergroot daardoor in de regel het pensioenvermogen, d.w.z. de actuele waarde van de te verwachten toekomstige pensioenen (zie hoger, Tabel 4-B).

Het introduceren van een actuariële correctie in de pensioenberekening vergt een zorgvuldig debat. De afwezigheid van een actuariële correctie kan niet zonder meer als onrechtvaardig of discriminerend beoordeeld worden: mensen hebben in principe de keuze om al dan niet een vervroegd pensioen op te nemen; de mogelijke keuzes staan, althans in principe, voor iedereen open. Daar staat tegenover dat de afwezigheid van actuariële correcties een vervroegd op pensioen gaan aanmoedigt; dat ondermijnt de financiële houdbaarheid en zet zo de publieke legitimiteit van de stelsels onder druk. Er zijn dus goede redenen om een sterkere correctie van het pensioenbedrag in te bouwen naargelang van het moment waarop het pensioen opgenomen wordt. De hoogte van deze correctie moet bepaald worden in functie van de financiële houdbaarheid en de mate waarin de correctie daadwerkelijk aanzet tot voldoende lang werken. Beslissingen van het ene individu hebben daardoor onmiddellijk implicaties voor de keuzemogelijkheden van andere individuen, tenminste wanneer we er rekening mee houden dat in een langetermijnperspectief het pensioensysteem geen budgettaire onevenwicht mag vertonen. Zo bekeken, zijn er dus ook vanuit rechtvaardigheidsoogpunt goede redenen voor een actuariële correctie.

Een oordeel over de rechtvaardigheid van dergelijke correctie moet rekening houden met het feit dat de levensverwachting een sociale stratificatie kent. Laaggeschoolde mensen leven minder lang dan hooggeschoolde mensen; wanneer het verschil geteld wordt in jaren in goede gezondheid, dan is het nog meer uitgesproken. Deze vaststelling pleit ervoor om een correctiemechanisme dat louter op basis van leeftijd werkt, niet te sterk te maken, en om ook rekening te houden met de lengte van de loopbaan (laaggeschoolde mensen beginnen hun loopbaan vroeger dan hooggeschoolde mensen); de voorstellen die we verder uitwerken, houden daar rekening mee. Maar het correctiemechanisme moet wel voldoende sterk zijn om de houdbaarheid van het systeem en dus de publieke legitimiteit ervan te ondersteunen.

4.5. Recente wijzigingen in de pensioenstelsels

De pensioenhervormingen Di Rupo I hebben de kenmerken van de pensioenstelsels op een aantal punten gewijzigd. We stippen, zonder volledigheid te betrachten, enkele wijzigingen aan:

4.5.1. Strengere voorwaarden voor de toegang tot het pensioen

De minimumleeftijd voor het vervroegd pensioen, die gedurende vele jaren 60 jaar was, bedraagt sedert 2014 61 jaar. Deze leeftijd wordt jaarlijks met zes maanden verhoogd, zodat tegen 2016 de minimale leeftijd op 62 jaar staat. De minimale loopbaanvoorwaarde is sinds 2014 39 jaar, en zal eveneens jaarlijks worden opgetrokken, om tegen 2016 op 40 jaar uit te komen. Bij lange loopbanen zal men toch nog op een jongere leeftijd dan 62 jaar op vervroegd pensioen kunnen gaan (61 jaar voor wie een loopbaan heeft van 41 jaar; 60 jaar voor wie een loopbaan heeft van 42 jaar). (De leeftijds- en loopbaanvoorwaarden om vervroegd op pensioen te gaan werden gelijkgeschakeld tussen het ambtenarenstelsel en het werknemersstelsel, maar in de praktijk kunnen de meeste ambtenaren sneller aan die eisen voldoen; we bespreken dit in sectie 15.)

Deze aanpassingen hebben een onmiskenbare, zij het relatief beperkte, invloed op de verwachte vergrijzingskost. Daarin speelt mee dat de verwachte budgettaire winst door de beperking van de instroom voor een deel gecompenseerd wordt door de verwachte verhoging van de gemiddelde pensioenen ingevolge de langere loopbanen (waarin ook gelijkgestelde periodes zitten).

4.5.2. Hervorming van de pensioenbonus²⁹

De hervormde pensioenbonus vormt een interessant instrument om mensen aan te zetten hun loopbaan te verlengen op basis van effectieve arbeidsprestaties, zoals uiteengezet in Kader 5.

Kader 5: De hervormde pensioenbonus

De pensioenbonus voert een correctie in op het pensioenbedrag door een samenspel tussen twee criteria: de lengte van de loopbaan en de leeftijd. Men kan de pensioenbonus krijgen vanaf de leeftijd van 65 jaar indien men een loopbaan van 40 jaar heeft, of één jaar nadat men het recht heeft om vervroegd op pensioen te gaan; het recht op vervroegd pensioen hangt samen met de lengte van de loopbaan en de leeftijd. Met andere woorden, het is mogelijk dat twee gepensioneerden even oud zijn, en dat de ene de bonus reeds opbouwt terwijl de andere de bonus nog niet opbouwt (omdat de loopbaan van de eerste vroeger gestart is). Het is ook mogelijk dat twee gepensioneerden een loopbaan hebben die reeds even lang is, en dat de eerste gepensioneerde de bonus reeds opbouwt terwijl de tweede de bonus nog niet opbouwt (omdat de eerste ouder is dan de tweede).

De hoogte van de pensioenbonus is onafhankelijk van de hoogte van het arbeidsinkomen. De pensioenbonus werkt daardoor herverdelend (de toevoeging van de pensioenbonus heeft als gevolg dat de spanning tussen de hoogste pensioenen en de minima, voor eenzelfde lange loopbaan, kleiner wordt). Maar doordat de bonus wordt toegevoegd aan het pensioenbedrag, doorbreekt hij ook de maxima die gelden (waarbij voor de overheidspensioenen echter een hoger maximum geldt, pensioenbonus inbegrepen).³⁰

²⁹ We beschrijven hier de pensioenbonus zoals die geldt vanaf 1 januari 2014, voor nieuwe rechten die opgebouwd worden.

³⁰ Een bonus kan niet tot gevolg hebben dat het absolute plafond van de Wet Wyninckx overschreden wordt. Verder stellen we voor om de wetgeving in die zin te wijzigen dat de bonus toelaat om het plafond te overschreiden.

De pensioenbonus houdt evenmin rekening met het principe van 'eenheid van loopbaan' in het werknemers- en het zelfstandigenstelsel. Een en ander betekent dat de pensioenbonus langer werken aanmoedigt, onafhankelijk van wat men tijdens deze bijkomende periode van effectieve tewerkstelling verdient.

In de stelsels van werknemers en zelfstandigen wordt de hervormde pensioenbonus niet toegekend voor gelijkgestelde periodes (wel voor niet-gewerkte periodes die gedekt zijn door het gewaarborgd loon in de werknemersregeling). Voor de ambtenaren wordt de pensioenbonus toegekend per dag effectief gepresteerde diensten en voor de periodes met behoud van bezoldiging. Met andere woorden, zolang de ambtenaar aan 100% van zijn wedde wordt doorbetaald, ongeacht of de ambtenaar effectief prestaties levert of niet, geven die dagen recht op een pensioenbonus. Dat is dus ook zo wanneer de ambtenaar zijn ziekteverlofdagen gebruikt.

Aangezien de invoering van de pensioenbonus een verhoging inhield van de pensioenen, kon men bij de invoering *a priori* twee effecten op het uittredegedrag verwachten, voor degenen die nog aan het werk zijn op het einde van hun loopbaan: enerzijds een prikkel om aan het werk te blijven en de uittrede uit te stellen (het zgn. 'substitutie-effect': de opportunitetskost van vervroegde uittrede, in termen van 'verloren pensioen' wordt groter), anderzijds een prikkel om de uittrede te vervroegen, met opname van een gedeelte van de pensioenbonus (het zgn. 'inkomenseffect': het pensioen dat men opbouwt, wordt groter). Wanneer men dergelijke pensioenbonus zou invoeren binnen een *bestaand* budget voor pensioenen (zonder verhoging van het gemiddelde pensioenbedrag, d.w.z. men zou het basisbedrag van de pensioenen enigszins verlagen), dan zou het effect als prikkel om langer te blijven werken, eenduidiger zijn; dan zou het effect vergelijkbaar zijn met de invoering van een soort 'bonus/malus'. Wanneer de loopbaan/leeftijdsvoorwaarden voor de pensioenbonus in de toekomst samen met de leeftijd waarop mensen vervroegd op pensioen kunnen gaan, naar een later tijdstip zou verschuiven, dan vergroot het globale budget voor de bonus in principe niet; het 'substitutie-effect' zou dan volledig spelen, zoals bij een bonus/malus.

De positieve correctie door de pensioenbonus is echter beduidend minder sterk dan een strikt actuariële positieve correctie zou zijn: voor een werknemer met een gemiddeld loon die op pensioen gaat op de leeftijd van 65 jaar na een loopbaan van 45 jaar, in plaats van vier jaar eerder (op 61 jaar na een loopbaan van 41 jaar), verhoogt de pensioenbonus het pensioen met ca. 2,5%; voor een gelijkaardige werknemer die voltijds werkte met een zeer laag loon, verhoogt de pensioenbonus het pensioen met ca. 5% (zie Tabel 4-B, hoger). Deze correctie weegt niet op tegen de actuariële winst die deze werknemer zou kunnen boeken door vier jaar eerder op pensioen te gaan.

Voor degenen die niet aan het werk zijn, houdt de pensioenbonus in principe een extra prikkel in om werk te zoeken op het einde van de loopbaan; daarbij vormt de beschikbaarheid van werk voor oudere niet-werkenden vanzelfsprekend een belangrijk knelpunt.

4.5.3. Eenheid van loopbaan en de periode voor pensionering in het werknemersstelsel

Het principe van de eenheid van loopbaan blijft gelden in het werknemersstelsel, maar met een telling op basis van dagen en niet langer met een telling op basis van jaren; de loopbaan kan maximaal 14040 dagen tellen. Het praktische gevolg daarvan is dat een aantal mensen waarvan de pensioenberekening in het huidige systeem beperkt werd door de eenheid van loopbaan (omdat ze

45 loopbaanjaren tellen) minder snel een beperking zullen ervaren³¹: dit leidt in dat geval tot een grotere prikkel om de loopbaan te verlengen, maar ook tot een budgettaire meeruitgave.

De beslissing om de periode net voor de pensionering ook te laten meetellen in het werknemersstelsel, is belangrijk als prikkel om aan het werk te blijven, maar heeft vanzelfsprekend ook een budgettaire impact.

4.5.4. Differentiatie van de fictieve lonen bij gelijkstelling in het werknemersstelsel

De fictieve lonen die men hanteert bij gelijkstelling, worden voor het eerst gedifferentieerd volgens de aard van de gelijkstelling. Zo zullen tijdvakken van werkloosheid van de derde periode en tijdvakken van werkloosheid met bedrijfstoeslag (het vroegere brugpensioen) vóór 60 jaar voortaan in de pensioenberekening slechts gevaloriseerd worden op basis van het minimumrecht per loopbaanjaar.³² De facto zal deze differentiatie inzake het in aanmerking genomen fictieve loon in de tijd toenemen: de differentiatie gaat pas in voor kalenderjaren na 31 december 2011 en een aantal overgangsmaatregelen sluiten bepaalde groepen van de differentiatie uit. Hierdoor zal het aantal personen en het aantal tijdsperiodes dat door de differentiatie geraakt wordt, geleidelijk stijgen. Men dient in dit verband ook op te merken dat het minimumrecht niet op een structurele wijze gekoppeld is aan de gemiddelde reële loonstijging; ook dat zou mettertijd voor een toenemende differentiatie kunnen zorgen, maar dit hangt vanzelfsprekend af van toekomstige beleidskeuzes.

De periodes van vrijwillige werkonderbreking, buiten de gemotiveerde tijdskredieten en de thematische verloven, zullen bij de pensioenberekening nog voor maximum één jaar gevaloriseerd worden.

Naast deze verschillende vormen van differentiatie binnen de gelijkgestelde periodes, zal de hervormde pensioenbonus ook een impact hebben op de pensioenberekening; de pensioenbonus houdt immers helemaal geen rekening met gelijkgestelde periodes (cf. Kader 5).

4.5.5. Afschaffing van de malus in het zelfstandigenpensioen

De regering Di Rupo I heeft de malus in het zelfstandigenpensioen afgeschaft.

4.5.6. Aanpassing op het vlak van de berekening van de ambtenarenpensioenen

Voor degenen die geen 50 jaar waren op 1 januari 2012, zal de refertewedde berekend worden op basis van een tienjaarlijks gemiddelde in plaats van het huidige vijfjaarlijkse gemiddelde.

Voorts zijn alle meest voordelige tantièmes voor de toekomst op 1/48 gezet, tenzij de betrokkenen al ouder waren dan 55 jaar op 1 januari 2012.

³¹ Vele mensen beginnen hun loopbaan met minder dan een volledig jaar en eindigen met minder dan een volledig jaar: in de gangbare telling zijn dat 'volle jaren' die meespelen in het bereiken van 45/45^{ste}; in de nieuwe telling (op basis van dagen) is dat niet langer het geval.

³² Met uitzondering van de brugpensioenen op basis van een collectieve arbeidsovereenkomst of in geval van een bedrijf in moeilijkheden of herstructurering en een aantal andere beperkte brugpensioenregelingen.

4.5.7. Hervorming van het overlevingspensioen

Vanaf 2015 zullen weduwen en weduwnaars die jonger zijn dan 45 jaar recht hebben op een overgangsuitkering gedurende één of twee jaar in plaats van op een overlevingspensioen. De leeftijd van 45 jaar wordt tegen 2025 geleidelijk opgetrokken tot vijftig jaar à rato van zes maanden per jaar.

4.5.8. Ingrepen m.b.t. tijdskrediet en werkloosheid met bedrijfstoelage

De regering nam ook specifieke maatregelen inzake tijdskrediet en brugpensioen (wat nu 'werkloosheid met bedrijfstoelage' heet). Zo zijn de voorwaarden voor de landingsbanen, het specifieke stelsel van tijdskrediet voor oudere werknemers, aangescherpt. Voorheen konden werknemers van minstens 50 jaar oud in het raam van een landingsbaan hun arbeidsprestaties met de helft of met een vijfde verminderen, als ze de voorbije 3 jaar in dienst waren van hun werkgever en als ze een totale beroepsloopbaan als werknemer van minstens 20 jaar hadden opgebouwd. Nu moeten werknemers minstens 55 jaar oud zijn en moeten ze een beroepsloopbaan van minstens 25 jaar kunnen bewijzen als ze een landingsbaan willen opnemen. Een landingsbaan vanaf 50 jaar is enkel nog mogelijk wanneer het gaat om een zwaar beroep of wanneer er een reorganisatie plaatsvindt in het raam van een onderneming in moeilijkheden of een onderneming in herstructurering.

Werkloosheid met bedrijfstoelage blijft mogelijk vanaf de leeftijd van 60 jaar, maar de vereiste loopbaan wordt stelselmatig verhoogd naar 40 jaar (voor mannen in 2015, voor vrouwen in 2024). De toegang tot het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage vanaf 58 jaar, mits men een lange loopbaan heeft, verdwijnt vanaf 2015. Tevens wordt de minimumleeftijd in het raam van een onderneming in moeilijkheden jaarlijks verhoogd met 6 maanden, van 52 jaar in 2012 tot 55 jaar vanaf 2018. Tot slot zijn de werkgeversbijdragen verhoogd.

4.5.9. Harmonisering van de aanvullende pensioenen voor arbeiders en bedienden

In februari 2014 raakten de sociale partners het eens over de gelijke toegang van arbeiders en bedienden tot het tweede pijlerpensioen. Werkgevers en werknemers zijn het er over eens om voor nieuwe pensioenplannen geen onderscheid meer te maken tussen arbeiders en bedienden. Vanaf 2025 mag er geen enkel verschil meer bestaan. De harmonisering geldt enkel voor toekomstig op te bouwen rechten. Deze harmonisering heeft belangrijke consequenties die we verder bespreken in Deel III (sectie 17) van dit rapport.

5. Waarom hervormen? Motivering, gemeenschappelijke krachtlijnen over de stelsels en voorwaarden om te slagen

De centrale vaststelling van de Commissie kan kernachtig als volgt samengevat worden: ondanks de stappen die recent gezet zijn m.b.t. de hervorming van de pensioenen, bestaat er te veel twijfel en onzekerheid over wat het Belgische pensioensysteem in de toekomst zal betekenen, zowel voor degenen die op pensioen zullen gaan als voor degenen die zullen moeten bijdragen. Die twijfel en onzekerheid hebben te maken met de vaststelling dat het systeem bij ongewijzigd beleid financieel niet houdbaar is; die twijfel kan alleen weggenomen worden door verdere hervormingen, die uitdrukkelijk inzetten op het realiseren van een nieuwe zekerheid. Twijfel en onzekerheid hebben echter ook te maken met de ondoorzichtigheid van de pensioenregelingen. De fundamentele vraag is dus hoe die nieuwe zekerheid er zal uitzien, waarop ze zal steunen, en hoe ze voor alle betrokkenen transparant wordt gemaakt.

De Commissie is tot de vaststelling gekomen dat hervormingen die louter de parameters van het bestaande systeem wijzigen, niet zullen volstaan. Om een nieuwe zekerheid tot stand te brengen, die de mensen begrijpen en waarin ze kunnen geloven, moet grondig aan de architectuur van het systeem gesleuteld worden. De Commissie pleit niet voor integratie van de stelsels van werknemers, zelfstandigen en ambtenaren. De Commissie stelt echter tien gemeenschappelijke principes voor die in elk van deze stelsels moeten gelden:

- i. De opbouw van de wettelijke pensioenen moet transparant zijn: iedere burger moet jaar na jaar zijn pensioenopbouw kunnen volgen, ook de jongeren.
- ii. De sociale performantie en de financiële houdbaarheid van de drie stelsels moet voortdurend opgevolgd worden: indien uit indicatoren blijkt dat doelstellingen niet gehaald worden, dan moeten aanpassingen gebeuren op basis van vooraf vastgelegde principes; waar het mogelijk is, worden automatische aanpassingsmechanismen ingebouwd in het pensioensysteem.
- iii. Vooraf vastgelegde spelregels die evenwichten verzekeren en een sterke betrokkenheid van de sociale partners, moeten daarbij hand in hand gaan.
- iv. De hoogte van de pensioenen moet gehandhaafd worden door de loopbanen te verlengen, en door effectieve arbeidsprestaties, wanneer men voldoet aan de voorwaarden van het vervroegd pensioen, sterker te belonen.
- v. De voorwaarden die gesteld worden m.b.t. de lengte van de loopbaan opdat men toegang zou hebben tot het pensioen moeten een eenvormige invulling krijgen over de verschillende stelsels; verschillen inzake de vereiste loopbaan of inzake de leeftijd die toegang geeft tot pensioen, moeten op een objectieve basis kunnen gerechtvaardigd worden. Ook moet worden vermeden dat via andere systemen een vervroegde uitstap wordt gerealiseerd zonder dat is voldaan aan loopbaan- en leeftijdsvoorwaarden die in het pensioenstelsel gelden.
- vi. De berekening van het pensioen moet gebaseerd zijn op het arbeidsinkomen van de hele loopbaan, niet enkel op het einde van de loopbaan; in de berekening wordt een principe van herwaardering toegepast voor vroegere arbeidsinkomens (zonder dat de pensioenen daardoor verhogen in de stelsels van werknemers en zelfstandigen, waar dergelijke herwaardering vandaag niet bestaat).

- vii. Met betrekking tot het moment waarop men zijn pensioen opneemt, moet keuzevrijheid bestaan, met een correctiemechanisme bij vervroegde pensionering dat objectief, billijk en sociaal verantwoord is. We stellen een combinatie van mechanismen voor die niet alleen rekening houden met de leeftijd, maar ook met de loopbaan die men achter de rug heeft. Gedeeltelijke opname van het pensioen moet mogelijk worden.
- viii. De minimumbescherming waar gepensioneerden van genieten, moet verbeteren en op een veel eenvoudiger manier in verhouding staan tot de lengte en arbeidsintensiteit van hun loopbaan.
- ix. De gezinsdimensie van de pensioenstelsels wordt gemoderniseerd en eenvormig gemaakt; bij werknemers en zelfstandigen wordt het gezinstarief afgeschaft, na een voldoende lange overgangperiode; vanaf dat moment gelden afgeleide rechten ook voor mensen die wettelijk samenwonen; bij echtscheiding of beëindiging van het wettelijk samenwonen worden de pensioenrechten die opgebouwd werden tijdens het gemeenschappelijke leven opgeteld en gesplitst; de overlijdensdekking wordt billijker gemaakt.
- x. Een sterkere band is nodig tussen effectieve arbeidsprestaties en de hoogte van het pensioen. Maar deze band is niet strijdig met een principe van gelijkstellingen: indien de samenleving van oordeel is dat mensen recht hebben op een uitkering omwille van onvrijwillige werkloosheid, ziekte of invaliditeit, een arbeidsongeval of een beroepsziekte (omdat ze daarvoor niet individueel verantwoordelijk kunnen worden gesteld), of tijdens de moederschapsrust, dan is een gelijkstelling in de berekening van het pensioen legitiem en vanzelfsprekend.

Daarnaast is een doordachte strategie nodig m.b.t. de rol van kapitalisatie enerzijds, en de organisatie van aanvullende pensioenen in de tweede pijler anderzijds.

In de volgende delen van dit rapport werken we deze ideeën verder uit. We hebben het achtereenvolgens over de 'conditionele zekerheid' die het pensioensysteem kan en moet bieden; de opvolging en bewaking van de doelstellingen en budgettaire evenwichten, en de rol van de sociale partners; de wijze waarop deze principes op een transparante wijze vorm kan krijgen in een puntensysteem; de nood aan flexibiliteit; de minima en de maxima; gelijkgestelde periodes; de gezinsdimensie; de herwaardering van de lonen bij de pensioenberekening en de welvaartsvastheid van pensioenen in uitkering. In sectie 15 schetsen we de convergentie die we voorstellen tussen de stelsels van werknemers, ambtenaren en zelfstandigen: deze convergentie is niet totaal, maar betreft een aantal specifieke dimensies (zoals de gelijke invulling van de notie loopbaanjaren, wat onder meer belangrijk is voor vervroegde pensionering; het evenwicht tussen eigen financiering en financiering uit algemene middelen bij de zelfstandigen). In Sectie 16 presenteren we een sensitiviteitsanalyse van concrete parametrische hervormingen en van een scenario van 'verhoogde werkzaamheid'. Daarna bespreken we in het derde deel van dit rapport de rol van kapitalisatie en de toekomst van de tweede pijler.

De Commissie onderlijnt dat er twee fundamentele voorwaarden zijn opdat de strategie die zij voorstelt, zou slagen; deze komen aan bod in Deel IV. Een eerste fundamentele voorwaarde heeft betrekking op het financieringsvraagstuk, met name tijdens de opaboom. Een tweede fundamentele voorwaarde betreft de stijging van de werkzaamheidsgraad, met name bij oudere werknemers.

DEEL II: PRINCIPES VOOR EEN NIEUW WETTELIJK PENSIOENSTEEEM OP BASIS VAN REPARTITIE

6. Een nieuwe zekerheid

6.1. Zekerheid, aanpassingsmechanismen en doelstellingen: een drie-eenheid

Het pensioensysteem moet voldoende zekerheid bieden aan de bevolking, zowel aan de huidige en toekomstige werkenden als aan de huidige en toekomstige gepensioneerden. Opdat het pensioensysteem zekerheid zou kunnen bieden, moet het financieel houdbaar zijn. Dat veronderstelt aanpassingen in functie van economische en demografische ontwikkelingen. Deze aanpassingen hebben onder meer betrekking op de lengte van wat we beschouwen als een ‘volledige loopbaan’. De meest robuuste zekerheid wordt gecreëerd wanneer wettelijk vastgelegd wordt dat deze aanpassingen automatisch gebeuren: dan weet elke burger op voorhand dat de verwachtingen m.b.t. de loopbaan zullen evolueren, en volgens welke parameters deze zullen evolueren. In de mate dat aanpassingsmechanismen niet volledig automatisch kunnen zijn, moeten spelregels vastgelegd worden die dwingen tot tijdige beslissingen en de inhoud van deze beslissingen oriënteren. Cruciaal is dat deze aanpassingsmechanismen ingebouwd worden in het pensioensysteem. Wanneer we het in dit rapport hebben over *ingebouwde* of *endogene* aanpassingsmechanismen, gaat het dus over op voorhand vastgelegde spelregels die dwingen tot tijdige beslissingen en de inhoud ervan oriënteren. Wanneer we de uitdrukking ‘aanpassingsmechanismen’ gebruiken in dit document, dan bedoelen we ingebouwde of endogene aanpassingsmechanismen (tenzij uitdrukkelijk anders aangeduid). Dit begrip omvat ook aanpassingsmechanismen die werkelijk automatisch zijn, d.w.z. geïmplementeerd worden zonder dat een nieuwe beslissing nodig is; welke mechanismen op termijn echt automatisch kunnen worden, preciseren we hier niet. Dit moet het voorwerp uitmaken van verder onderzoek en overleg.

Ingebouwde aanpassingsmechanismen hebben als groot voordeel dat aanpassingen tijdig op gang gebracht worden en daardoor geleidelijk kunnen tot stand komen.

In deze sectie leggen we uit wat we bedoelen met zekerheid. Precies omdat we dit begrip zo belangrijk vinden, willen we er geen misverstand over laten bestaan. Het gaat niet om zekerheid over het absolute niveau van de toekomstige pensioenen: net zoals niemand met zekerheid kan weten hoe hoog het Bruto Binnenlands Product zal zijn op langere termijn, of hoe hoog de lonen zullen zijn op langere termijn, kan niemand met zekerheid voorspellen wat het absolute niveau van de pensioenen in de verre toekomst zal zijn. Het maatschappelijke contract waarvoor we pleiten, gaat dus niet over garanties m.b.t. het absolute niveau van de pensioenen op zich. Het contract dat we voor ogen hebben, gaat over verhoudingen in de samenleving, met name de verhouding tussen enerzijds het inkomen van gepensioneerden en anderzijds het inkomen van actieven, verminderd met wat zij bijdragen voor de pensioenen. Met betrekking tot die verhoudingen kan een goed pensioensysteem houvast bieden. Dat houvast is geen absolute zekerheid; het is geen zekerheid ‘wat er ook gebeurt’. Het gaat om een ‘conditionele zekerheid’ waar de samenleving zich voor engageert. In de volgende paragrafen leggen we uit wat ‘conditioneel’ in dit verband betekent.

We vertalen deze ideeën in sectie 6.2 in doelstellingen. Deze doelstellingen moeten in een volgende etappe in indicatoren vertaald worden en tenslotte in becijferde doelstellingen. Het is echter niet altijd aangewezen om een beleidsdoelstelling uit te drukken in één heel precies cijfer. Dat zou de overheid dwingen om voortdurend beleidsaanpassingen door te voeren, bij de minste afwijking van dit cijfer, wat tot een onstabiel beleid leidt. Daarom is het beter sommige doelstellingen uit te drukken in de vorm van een bandbreedte met een minimale en een maximale waarde, en niet in de vorm van één precies cijfer. Om die reden gebruiken we verder ook de uitdrukking ‘conditionele waarborgen’ voor het geheel van de doelstellingen die we formuleren. Het gaat onder meer over een conditionele waarborg dat de verhouding tussen het inkomen van gepensioneerden en het inkomen van actieven (verminderd met de bijdragen die ze betalen voor pensioenen) zich binnen een bepaalde bandbreedte zal blijven bevinden.

6.2. Doelstellingen

Ingebouwde aanpassingsmechanismen sluiten niet uit dat men de bevolking ook waarborgen biedt m.b.t. de sociale kwaliteit van de pensioenen enerzijds en de hoogte van de bijdragen die de actieven moeten betalen anderzijds. We kunnen ‘conditionele waarborgen’ uitdrukken op basis van een geheel van doelstellingen. Eén doelstelling situeert zich op een macroniveau: ze heeft te maken met inkomensverhoudingen tussen verschillende groepen in de samenleving (sectie 6.2.1.). Twee doelstellingen situeren zich op een microniveau: ze hebben te maken met wat afzonderlijke individuen en gezinnen kunnen verwachten van het pensioensysteem (secties 6.2.2 en 6.2.3). Om deze doelstellingen betekenis te geven, moet er ook duidelijkheid zijn over de welvaartsvastheid van de pensioenen in uitkering (sectie 6.2.4). Ten slotte formuleren we een doelstelling m.b.t. de hoogte van de bijdragen op arbeidsinkomens (sectie 6.2.5). Het realiseren van al deze doelstellingen gaat hand in hand met het bewaken van de financiële houdbaarheid van de pensioenen: secties 7 en 8 preciseren hoe deze bewaking georganiseerd wordt.

We beklemtonen dat het hierbij gaat om beleidsdoelstellingen, d.w.z. om een ‘kompas’ voor het pensioenbeleid. De vertaling van deze beleidsdoelstellingen naar wat een individuele burger kan verwachten inzake zijn pensioen of inzake de sociale bijdragen of belastingen die hij zal betalen, moet dus omzichtig gebeuren. Zoals we dadelijk aangeven, vereisen de geformuleerde doelstellingen ook een correcte interpretatie van de indicatoren waarover we beschikken.

Ten slotte onderlijnen we nogmaals dat het gaat over doelstellingen van het repartitiestelsel.

6.2.1. Een doelstelling op het macroniveau van de samenleving

Het pensioenbeleid moet zich oriënteren op een algemene doelstelling m.b.t. de gemiddelde verhouding tussen het inkomen van individuele gepensioneerden en het inkomen van individuele werkenden (verminderd met de bijdragen die ze betalen aan de pensioenen). Het moet een uitdrukkelijke beleidsdoelstelling zijn dat deze verhouding zich tijdens de komende decennia duurzaam binnen een bepaalde bandbreedte situeert. Daarbij moeten evoluties van deze gemiddelde verhouding wel juist geïnterpreteerd worden: zoals uiteengezet werd in sectie 4.1, wijst niet elke daling van een gemiddelde uitkeringsratio op een sociaal onaanvaardbare ontwikkeling (we verwijzen bv. naar de daling die optreedt door de daling van het aantal gezinspensioenen).

6.2.2. Een doelstelling op het microniveau van een theoretische referentiepersoon

Het pensioenbeleid moet zich daarnaast oriënteren op een doelstelling m.b.t. de verhouding tussen wat mensen gemiddeld verdiend hebben tijdens hun loopbaan enerzijds en wat ze kunnen verwachten als pensioen anderzijds. Voor een juist begrip van deze beleidsdoelstelling, moeten twee misverstanden vermeden worden. Het eerste misverstand betreft de notie 'vervangingsratio': we zullen het in deze sectie niet hebben over de vervangingsratio zoals die vaak gedefinieerd wordt, nl. de verhouding tussen het pensioen en het arbeidsinkomen op het *einde* van de loopbaan. Wanneer we het in deze sectie hebben over een vervangingsratio, dan gaat het over de verhouding tussen (i) het pensioen en (ii) het gemiddelde van alle geherwaardeerde arbeidsinkomens die de gepensioneerde gedurende een welomschreven periode (bijvoorbeeld: 45 jaar) verdiend heeft. 'Geherwaardeerd' betekent dat de arbeidsinkomens uit het verleden aangepast worden volgens de gemiddelde reële stijging van de arbeidsinkomens tussen het moment waarop ze verdiend werden en het moment van de pensionering. Het tweede misverstand is dat het beleid een belofte zou doen inzake een vervangingsratio voor een reeks van concrete individuen. Onze redenering vertrekt van een theoretisch referentiepensioen voor een theoretische referentiewerknemer; deze theoretische referentiewerknemer vormt een *benchmark* voor het beleid; maar zoals men dadelijk zal zien, is dit een theoretisch typegeval.

In Sectie 8 wordt toegelicht hoe men in een puntensysteem een beleidsdoelstelling kan operationaliseren in termen van een *theoretisch referentiepensioen*. Het theoretische referentiepensioen is het pensioen van iemand die net zo lang werkte als een *referentieloopbaan* voorschrijft en die gedurende zijn hele actieve loopbaan een arbeidsinkomen had dat perfect overeenkwam met het gemiddelde arbeidsinkomen van zijn tijdgenoten (die aangesloten waren bij hetzelfde pensioenstelsel, in het geval van een werknemer gaat het dus om alle werknemers) in een gegeven jaar. Een doelstelling van het puntensysteem is dat het theoretische referentiepensioen dat ingaat in een gegeven jaar T in een welbepaalde verhouding staat tot het gemiddelde arbeidsinkomen tijdens het jaar T van de hele groep actieven die bij het pensioenstelsel aangesloten zijn (in het pensioenstelsel van de werknemers gaat het dus om een welbepaalde verhouding tussen het theoretische referentiepensioen voor werknemers die op pensioen gaan in het jaar T en het gemiddelde brutoloon van alle actieve werknemers in hetzelfde jaar T). In sectie 8 wordt ook het volgende toegelicht: deze verhouding komt voor deze *theoretische referentiepersoon* per definitie overeen met de vervangingsratio waarvan hij geniet, d.w.z. de verhouding tussen zijn pensioen en het gemiddelde van zijn geherwaardeerde arbeidsinkomens over zijn hele loopbaan. Een anker van het puntensysteem is dus een theoretisch referentiepensioen, dat ook uitgedrukt kan worden in termen van een *theoretische referentie-vervangingsratio*.

Kortom, men kan een beleidsdoelstelling operationaliseren en illustreren aan de hand van een theoretisch referentiepensioen en een theoretische referentie-vervangingsratio, die verschillen van stelsel tot stelsel; in het stelsel van de werknemers is er een theoretisch referentiepensioen voor een theoretische referentiewerknemer; in het stelsel van de zelfstandigen is er een theoretisch referentiepensioen voor een theoretische referentiezelfstandige; in het stelsel van de ambtenaren is er een theoretisch referentiepensioen voor een theoretische referentie-ambtenaar. De theoretische referentiewerknemer is iemand die (i) gedurende heel zijn actieve leven een loon had dat gelijk was aan het gemiddelde loon van alle werknemers en die (ii) een loopbaan achter de rug heeft waarvan

de lengte (uitgedrukt in jaren) beantwoordt aan een referentieloopbaan. De theoretische referentiepersoon heeft dus een loopbaan die qua lengte beantwoordt aan een referentieloopbaan maar ook een bijzonder profiel heeft qua loon.

De referentie-vervangingsratio projecteert aldus, voor een theoretische referentiepersoon, een gewenste verhouding tussen een pensioen dat ingaat en het gemiddelde arbeidsinkomen op het moment dat dit pensioen ingaat. Tegelijk is deze verhouding, voor de theoretische referentiepersoon, de verhouding tussen zijn gemiddelde geherwaardeerde arbeidsinkomen tijdens zijn loopbaan en zijn pensioen op het moment van de pensionering. Dat dit zo uitkomt (en dat we dus van een 'vervangingsratio' kunnen spreken) hangt samen met het specifieke profiel en de lengte van de loopbaan van de theoretische referentiepersoon. We onderlijnen wel dat de referentiepersoon geen representatieve persoon is.

In wat volgt verwijst de uitdrukking 'referentieloopbaan' naar een aantal loopbaanjaren; vandaag zouden we 45 jaar nemen als referentieloopbaan. In principe is de referentieloopbaan hetzelfde in de drie stelsels.³³ Cruciaal in het puntensysteem dat in sectie 8 geschetst wordt, is het volgende uitgangspunt: de referentieloopbaan evolueert in functie van de demografie (en eventueel ook van wijzigingen in de structurele economische context). De lengte van deze referentieloopbaan is echter niet hetzelfde als de *minimale* loopbaan die geldt als voorwaarde om op pensioen te kunnen gaan. Het gaat om een norm die gebruikt wordt in de pensioenberekening. Maar tegelijk is het belangrijk dat de referentieloopbaan voor voldoende mensen haalbaar is als feitelijke norm voor een 'volledige' loopbaan. Als een toekomstige norm, ondanks hervormingen in de arbeidsmarkt, onhaalbaar zou zijn voor de meerderheid van de toekomstige gepensioneerden, dan kan hij in de praktijk alleen maar leiden tot een algemene vermindering van de pensioenen. We leggen in de volgende secties uit op welke wijze de referentieloopbaan wordt vastgelegd en hoe die zich verhoudt tot de andere instrumenten om het budgetevenwicht van het pensioensysteem te bewaken.

In feite moet men dergelijke referentie-vervangingsratio uitdrukken in netto-termen, d.w.z. met aftrek van alle belastingen en bijdragen die wegen op arbeidsinkomens en pensioenen; bij wijzigingen in de demografische en/of structurele economische context is het mogelijk de theoretische *netto*-vervangingsratio voor de theoretische netto-referentiepersoon te stabiliseren, door de inzet van een geheel van instrumenten (zie bijlage 4.1). In de praktijk is een netto-doelstelling niet gemakkelijk hanteerbaar als kompas voor het beleid. Indien het pensioenbeleid echt gefixeerd wordt op een netto-doelstelling, zou elke wijziging in het overheidsbeleid die een verschillende impact heeft op ouderen versus jongeren meteen een repercussie moeten krijgen in de pensioenberekening. Bij het omschrijven van een doelstelling m.b.t. een theoretische vervangingsratio voor een referentiegeval, pleiten we daarom voor een vereenvoudigde benadering, waarbij bruto-pensioeninkomens worden vergeleken met het actieve arbeidsinkomen, verminderd met een te definiëren impliciete bijdragevoet voor het pensioenstelsel.

6.2.3. Bijkomende doelstellingen op het microniveau van alle individuen en gezinnen

³³ Wat het pensioenstelsel van de ambtenaren betreft, wordt dit verder toegelicht in sectie 8.10.

Het pensioenbeleid moet doelstellingen omvatten m.b.t. minimumbescherming en overlijdensdekking, zoals verder uitgebreid aan bod komt.

6.2.4. Welvaartsvastheid

In sectie 6.2.2. hadden we het over een conditionele doelstelling m.b.t. een theoretische vervangingsratio voor een referentiepersoon. Om de betekenis daarvan juist in te schatten voor het *pensioenvermogen* van mensen, moet men ook rekening houden met de wijze waarop pensioenen in uitkering aangepast worden aan de evolutie van toekomstige arbeidsinkomens. Het pensioenvermogen waarover iemand beschikt wanneer hij op pensioen gaat, is de actuele waarde van alle pensioenuitkeringen die hij nog zal ontvangen. Het pensioenvermogen van de nieuwe gepensioneerde hangt af van de vervangingsratio, de welvaarts koppeling, zijn verwachte levensduur en de verwachte intrestvoeten.

Een hoge vervangingsratio bij de start van het pensioen zonder enige verdere koppeling aan de welvaart, kan minder goed zijn dan een wat lagere vervangingsratio bij de start van het pensioen met een koppeling aan de welvaart. *A priori* hoeven de pensioenen in uitkering de evolutie van toekomstige arbeidsinkomens niet voor 100% te volgen (d.w.z. *a priori* moet het groeiritme van individuele pensioenen in uitkering niet volkomen gelijk zijn aan het groeiritme van de gemiddelde arbeidsinkomens). Het komt er op neer een goed evenwicht te vinden tussen enerzijds een voldoende hoge vervangingsratio wanneer mensen op pensioen gaan (opdat het onmiddellijke inkomensverlies niet te groot zou zijn) en anderzijds een voldoende koppeling aan de welvaart (opdat gepensioneerden niet uitgesloten zouden worden van de stijging van de welvaart). Wanneer de gepensioneerden gemiddeld ouder worden, wordt de rol van de koppeling aan de welvaart des te belangrijker. Daarnaast moeten we beseffen dat welvaartsvastheid de gepensioneerde bevolking beschermt tegen risico's die, bijvoorbeeld, samenhangen met demografische evoluties (zie sectie 4.1 en sectie 14). Vanuit het standpunt van de gepensioneerde bevolking biedt een welvaarts koppeling van 100% een volledige verzekering tegen bepaalde 'demografische risico's', zoals het feit dat men langer begint te leven en dus langer op pensioen is. Maar vanuit het standpunt van de actieven is de redenering andersom: een welvaarts koppeling van minder dan 100% verlicht de budgettaire last van dit specifieke 'demografische risico' voor de actieven.

Voorspelbaarheid is in dit opzicht wenselijk: de koppeling van pensioenen aan de algemene welvaart gebeurt best volgens een vooraf vastgelegd richtsnoer.

De Commissie onderlijnt echter dat op dit terrein een spanning bestaat tussen wat *wenselijk* is en wat *haalbaar* is. De mate waarin pensioenen in uitkering gekoppeld worden aan de welvaartsstijging, is één van de parameters waarmee voor een budgettaire en maatschappelijk evenwicht gezorgd kan worden, zoals in sectie 6.3 (hieronder) aangegeven wordt. Het is daarom niet mogelijk om op voorhand, vanuit een louter 'wenselijkheids'-standpunt een strak principe m.b.t. welvaartsvastheid vast te leggen. Wat mogelijk is, is een richtsnoer dat een zekere flexibiliteit toelaat.

6.2.5. Een beleidsdoelstelling m.b.t. de sociale bijdragen en/of belastingen die wegen op de arbeidsinkomens van de actieven

Het pensioenbeleid moet ten slotte als doelstelling hebben dat de bijdragen en/of belastingen die gekoppeld zijn aan en dus rechtstreeks wegen op het arbeidsinkomen van de actieven binnen een bepaalde bandbreedte blijven.³⁴

6.3. Aanpassingsmechanismen en het maatschappelijke contract: een rechtvaardige verdeling van lasten en lusten

In een samenleving die veroudert, kunnen de macro- en micro-doelstellingen die geschetst zijn in sectie 6.2 gerealiseerd worden mits aanpassingsmechanismen op het vlak van:

- een referentieloopbaan die onder meer evolueert in functie van de demografische context (en waarvan de vereiste lengte mee bepaald wordt door het structurele niveau van werkzaamheid);
- en, in de mate dat loopbanen in de praktijk niet in voldoende mate langer kunnen worden om de opaboom en de stijgende levensverwachting te compenseren, wijzigingen inzake financiering enerzijds en het niveau van de pensioenen anderzijds. Financiering moet hier ruim opgevat worden: bijkomende financiering kan ook andere vormen aannemen dan bijdragen op het arbeidsinkomen.

We schrijven dat de referentieloopbaan mee bepaald wordt door 'het structurele niveau van werkzaamheid', omdat de vervangingsratio die kan gegarandeerd worden aan een referentiewerknemer gunstiger kan zijn in een samenleving met een hogere werkzaamheidsgraad dan in een samenleving met een lagere werkzaamheidsgraad. Het woord 'structureel' is hier doelbewust gekozen: we moeten vermijden dat het pensioensysteem zich op een pro-cyclische wijze moet aanpassen aan korte-termijn schommelingen op de arbeidsmarkt.³⁵

In de mate dat de verlenging van de loopbaan niet in staat is om de beoogde doelstellingen waar te maken wanneer de demografie wijzigt, kan een combinatie nodig zijn van een matiging in de evolutie van de pensioenen enerzijds en eventuele verhogingen en/of verruiming van de financiering anderzijds. Dergelijke aanpassingen moeten dienen om de referentie-vervangingsratio te handhaven (op netto-basis), de macro-economische verhouding tussen pensioeninkomen en actief arbeidsinkomen binnen een zekere bandbreedte te houden, en het budgettaire evenwicht te bewaken. Een dergelijke aanpassing kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van een tijdelijke versterking of tijdelijke afzwakking van het principe van de welvaartsvastheid van pensioenen, rond een structureel vastgelegd richtsnoer voor regelmatige welvaartsaanpassingen en/of van een verruiming van de financiering buiten de klassieke bijdragen op arbeidsinkomens.

Dat we voor een demografische uitdaging staan, hoeft geen betoog. Ingebouwde aanpassingsmechanismen moeten echter ook op economische ontwikkelingen kunnen reageren die

³⁴ Deze doelstelling sluit niet uit dat er op relatief korte termijn aanpassingen nodig zijn in de financiering van het stelsel van de zelfstandigen, om de financiering op basis van bijdragen in evenwicht te brengen met de externe financiering die het stelsel van de zelfstandigen ondersteunt, zoals we toelichten in sectie 15.

³⁵ Bij wijze van voorbeeld: wanneer de referentieloopbaan meteen zou toenemen wanneer de werkgelegenheid daalt, ontstaat er een onwenselijk pro-cyclisch effect: terwijl er minder jobs zijn worden mensen verondersteld langer te werken. De Commissie vertrekt niet vanuit een naïeve *supply-side* visie op de arbeidsmarkt, waarbij men zou veronderstellen dat langer werken als vanzelf tot meer werkgelegenheid leidt.

niet (of niet volledig) voorspelbaar zijn. Essentieel is dat de lasten en lusten van economische en demografische ontwikkelingen rechtvaardig gespreid worden over de actieven en de gepensioneerden: daarover gaat het maatschappelijke contract. Net omwille van dit intergenerationele evenwicht is het belangrijk dat een *geheel* van instrumenten beschikbaar is om onevenwichten te corrigeren, en dat zorgvuldig nagedacht wordt over de *impact* van deze instrumenten, de *voorspelbaarheid* van deze instrumenten, en de *betrokkenheid van alle relevante sociale actoren* bij de implementatie. We werken dit hier kort uit.

Stel dat een budgettaire onevenwicht moet gecorrigeerd worden, met respect voor de doelstellingen die we geschetst hebben. Drie groepen kunnen onderscheiden worden: mensen die reeds op pensioen zijn, mensen die op pensioen gaan (de nieuwe instroom) en actieven. Verschillende maatregelen kunnen genomen worden om de pensioenuitgaven af te remmen en om de budgettaire inkomsten te verhogen:

- een aanpassing van de welvaarts koppeling raakt alle huidige gepensioneerden;
- een aanpassing in de pensioenberekening raakt de nieuwe instroom van gepensioneerden en, indien ze blijvend is, toekomstige gepensioneerden;
- een verhoging van sociale bijdragen die actieven betalen, raakt de actieven;
- een verhoging van belastingen of een algemene sociale bijdrage kan iedereen raken, actieven zowel als gepensioneerden;
- alternatieve financiering, zoals een financiering op basis van de factor vermogen, kan iedereen raken die over vermogen beschikt.

Intergenerationeel evenwicht en een rechtvaardige spreiding van de lasten zijn daarbij essentieel. In sectie 8 leggen we uit hoe deze aanpassingen tot stand komen in een puntensysteem. Mensen verzamelen punten tijdens hun actieve loopbaan en deze punten worden bij de pensionering omgezet in een pensioen; een aanpassing in de pensioenberekening is dus een aanpassing in de berekening van de *waarde* van een punt. Deze aanpassing kan tot stand komen door een toename van de referentie-loopbaan; de referentie-loopbaan is één van de parameters die de waarde van het punt bepaalt, zoals we verder uitleggen. De referentie-loopbaan is op zijn beurt een functie van wijzigingen in de demografische en economische context. Een wijziging in de referentie-loopbaan treft de nieuwe instroom van gepensioneerden, maar ook de toekomstige gepensioneerden, d.w.z. de huidige actieven. Voorspelbaarheid is dus belangrijk: wanneer de norm voor een volledige loopbaan wijzigt, dan moet dit op voorhand bekend zijn zodat mensen er zich kunnen op instellen; we preciseren wat 'op voorhand' betekent in sectie 8.7.

Er moet ook een draagvlak bestaan en blijven bestaan voor deze mechanismen: de betrokkenheid van maatschappelijke actoren is dus belangrijk. Daarom stellen we in sectie 7.7 nieuwe instituties voor die maatschappelijke betrokkenheid garanderen bij de opvolging en bewaking van het pensioenbeleid.

De Commissie onderlijnt dat de prioriteit moet liggen bij andere strategieën dan het stelselmatig verhogen van bijdragen op arbeidsinkomens, cf. sectie 6.2.5. Ze benadrukt ook het belang van werkgelegenheid: het maatschappelijke contract dat we voorstellen is interessanter voor beide partijen – actieven en gepensioneerden – naarmate de werkzaamheidsgraad hoog is. Dit illustreren we in sectie 16.

We concentreren ons hier op het functioneren van het repartitiestelsel. In Deel III verruimen we het instrumentarium dat kan ingezet worden tot kapitalisatie.

6.4. Eerlijke zekerheden zijn conditionele zekerheden

Wat hierboven omschreven werd, is vanzelfsprekend nog abstract. De indruk zou kunnen ontstaan dat deze strategie meer onzekerheid creëert dan zekerheid. In vergelijking met de huidige situatie is dit nochtans niet het geval: vandaag bestaat geen mechanisme dat de verhoudingen tussen het inkomen van gepensioneerden en dat van actieven duurzaam binnen een bepaalde bandbreedte houdt en tegelijk de financierbaarheid van de pensioenen garandeert. Daarover bestaat vandaag géén reële zekerheid; daarom spreken we over een nieuwe zekerheid. Omdat we geen pseudo-zekerheden willen aanbieden, moet duidelijk zijn dat deze nieuwe zekerheid conditioneel is.

6.4.1. We bieden zekerheden, maar responsabiliseren ook elk individu voor de ontwikkeling van zijn loopbaan: een individu kan kiezen voor een loopbaan die korter is dan de norm, maar als dat een eigen keuze is, dan zal het pensioen van dat individu ook een minder gunstige netto-vervangingsratio hebben. Dat is een eerste reden waarom we spreken over 'conditionele zekerheden'. We zijn echter niet blind voor het feit dat omstandigheden in de weg kunnen staan van keuzes: wie getroffen is door een ziekte, een ongeval of een economische tegenslag, 'kiest' niet voor een kortere loopbaan. Daarom zijn principes van gelijkstelling bij ziekte en werkloosheid belangrijk, zoals toegelicht in sectie 13.

6.4.2. Deze zekerheden zijn bovendien conditionele zekerheden in een tweede betekenis: ze veronderstellen automatische aanpassingsmechanismen, onder meer m.b.t. de norm voor een volledige loopbaan. Met betrekking tot de 'norm' voor een 'volledige loopbaan' kunnen we een 'spelregel' voorstellen, maar we kunnen geen absolute zekerheid bieden omdat we de demografische evolutie niet kunnen voorspellen. Zo'n spelregel moet een duidelijke maatschappelijke afspraak vormen over hoe we omgaan met onzekerheid over de toekomst. We ontkennen reële onzekerheden niet, maar koppelen er spelregels aan die maximaal zekerheid bieden over de evolutie van cruciale (inkomens)verhoudingen in de samenleving.

6.4.3. Zekerheden kunnen vanzelfsprekend slechts geformuleerd worden op basis van de wetgeving (met de daarin voorziene aanpassingsmechanismen) die van toepassing is op het ogenblik dat de uitspraak gebeurt. Precies daarom is het belangrijk dat de wetgeving maximaal anticipeert op toekomstige evoluties; dit vermijdt dat de wetgeving voortdurend moet aangepast worden.

6.4.4. Als we echt zekerheid willen bieden, is stabiliteit van de wetgeving en het bestaande institutionele kader belangrijk. De Commissie is daarom van oordeel dat geen twijfel mag bestaan over de bestaande institutionele verankering van het pensioensysteem; anders creëert men een onzekerheid die strijdig is met het uitgangspunt.

6.4.5. De Commissie gaat ervan uit dat een transitie nodig is van de huidige situatie naar een nieuw systeem met ingebouwde en deels automatische aanpassingen. In de loop van deze transitie worden aanpassingen ingebouwd die op voorhand wel volledig vastgelegd worden. We komen hier op terug op het einde van sectie 16.

7. Opvolging en bewaking van doelstellingen en betrokkenheid van de sociale partners

7.1. De Commissie stelt voor om een permanente opvolging te organiseren van het pensioensysteem op basis van de vier criteria die eerder reeds toegelicht werden: de sociale performantie, de financiële houdbaarheid, de coherentie en transparantie, en de publieke legitimiteit. Het gaat daarbij niet alleen om opvolging: wettelijk moet vastgelegd worden dat drie facetten van het beleid één geheel vormen en verankerd worden in jaarlijkse procedures. Deze drie facetten zijn:

- i. Resultaten meten en – in de mate van het mogelijke – vooruitzichten opstellen, aan de hand van indicatoren;
- ii. Actie ondernemen om ontoelaatbare afwijkingen van de doelstellingen (zoals het opduiken van structurele financiële onevenwichten en/of het niet realiseren van andere doelstellingen) te corrigeren, op basis van vooraf vastgelegde spelregels;
- iii. Automatische aanpassingsmechanismen inbouwen met het oog op financieel evenwicht en/of andere doelstellingen.

7.2. Dit veronderstelt vooreerst dat politiek en sociaal overleg leidt tot een brede maatschappelijke consensus over de relevante criteria. Vervolgens moeten deze criteria omgezet worden in precieze statistische indicatoren. Verder bouwend op de sterke expertise van het Federaal Planbureau dient daarbij onderzocht voor welke indicatoren men zowel empirische observaties als betrouwbare vooruitzichten voor de toekomst kan opstellen. Dit is op zichzelf reeds een omvangrijk werkprogramma: het vereist niet alleen een bijkomende investering in het beleidsvoorbereidend vermogen van de betrokken administraties, maar ook een breed draagvlak bij alle betrokken actoren. De Commissie is van oordeel dat dergelijke investering gepaard moet gaan met de creatie van een Kenniscentrum voor de Pensioenen en een Nationaal Pensioencomité, zoals verder uiteengezet wordt.

7.3. De Commissie denkt onder meer aan de volgende indicatoren:

- i. voor de sociale performantie en het intergenerationale evenwicht:
 - a. een geaggregeerde netto-vervangingsratio die men empirisch kan observeren op basis van de verhouding tussen de individuele pensioeninkomens van de 65-74-jarigen enerzijds en de arbeidsinkomens van de 55-64-jarigen anderzijds;
 - b. een uitkeringsratio voor elk van de drie pensioenstelsels (werknemers, zelfstandigen, ambtenaren), d.w.z. de verhouding tussen het gemiddelde pensioen en het gemiddelde arbeidsinkomen in elk van de drie groepen;
 - c. indicatoren m.b.t. ongelijkheid tussen de groep van ouderen en de groep van jongeren en binnen de groep van ouderen; indicatoren m.b.t. armoede en materiële tekorten bij ouderen en bij gepensioneerden;³⁶

³⁶ De indicatoren in de items (a) en (b) hebben betrekking op individuele pensioeninkomens; de indicatoren in item (c) hebben betrekking op de huishoudens waar individuen toe behoren; 'ouderen' omvat ook mensen zonder pensioen.

- d. specifieke indicatoren m.b.t. de adequaatheid van het pensioenstelsel voor vrouwen en mannen;
 - e. de impliciete bijdragevoeten: de mate waarin de financiering van de drie pensioenstelsels weegt op de arbeidsinkomens van de actieven, rekening houdend met de externe financiering die niet afhankelijk is van arbeidsinkomens;
- ii. voor de financiële houdbaarheid:
- a. indicatoren m.b.t. het financiële evenwicht van elk van de drie stelsels, zowel vanuit het oogpunt van de liquiditeit als van de solvabiliteit;
 - b. indicatoren m.b.t. de werkzaamheid van ouderen;
- iii. voor de coherentie en de transparantie:
- a. indicatoren m.b.t. de kwaliteit (met name tijdigheid en volledigheid) van de informatie aan de burgers en m.b.t. de reacties daarop (bv. klachten bij de Ombudsdiensten);
- iv. voor de publieke legitimiteit:
- a. indicatoren m.b.t. het vertrouwen in het pensioensysteem bij de bevolking.

Elk van deze indicatoren is natuurlijk slechts een beperkte en eenzijdige indicator voor de onderliggende beleidscriteria en -doelstellingen. Alle indicatoren moeten geïnterpreteerd worden (we verwijzen naar het voorbeeld van de gemiddelde uitkeringsratio's, cf. sectie 6.2.1 en 4.1). Kwantitatieve indicatoren moeten niet alleen prospectief ontwikkeld worden op basis van publiek controleerbare voorspellings- en simulatiemodellen. Kwantitatieve resultaten moeten ook in een breder debat worden opgenomen, met inbreng van de sociale partners en andere relevante stakeholders. Dit wordt grondig uitgewerkt in sectie 7.7.

7.4. Wanneer indicatoren vastgelegd zijn, moeten de normatieve bandbreedtes bepaald worden waarin deze indicatoren zich moeten situeren. Wanneer een indicator zich buiten deze bandbreedte bevindt of zal bevinden – volgens betrouwbare vooruitzichten –, is er sprake van een ontoelaatbare afwijking van de doelstelling. In dat geval dient geverifieerd te worden of automatische aanpassingsmechanismen die in het pensioensysteem ingebouwd zijn, voor een voldoende correctie zorgen; in de mate dat automatische aanpassingen niet volstaan, moet aanvullende actie ondernomen worden.

Wanneer het gaat om inkomensverhoudingen (netto-vervangingsratio's, uitkeringsratio's, theoretische referentie-vervangingsratio's), is het aangewezen om te werken met ondergrenzen en bovengrenzen, zoals reeds aangestipt in sectie 6.

Wanneer het gaat om financiële evenwichtsvoorwaarden, is de normatieve doelstelling dat een structureel evenwicht tussen (te definiëren) inkomsten en pensioenuitgaven wordt bereikt. Tijdelijke afwijkingen van evenwichtsvoorwaarden kunnen bijvoorbeeld aanvaard worden omwille van de

conjunctuurcyclus. In sectie 7.5 preciseren we hoe we deze aanpak zien wanneer het gaat om financiële onevenwichten.

7.5. Opvolging, actie en aanpassingsmechanismen in geval van financieel onevenwicht

In deze sectie preciseren we hoe we de combinatie zien van opvolging (sectie 7.5.1), actie op basis van endogene aanpassingsmechanismen (sectie 7.5.2) en automatische aanpassingsmechanismen (sectie 7.5.3) met het oog op een structureel financieel evenwicht.

7.5.1. Vooreerst dient te worden onderlijnd dat de doelstelling is om in elk van de drie stelsels (werknemers, zelfstandigen, ambtenaren) een eigen evenwicht te bereiken. Voor elk van de drie stelsels dient dus vastgesteld te worden wat de inkomsten en uitgaven zijn, en op basis van welke parameters deze in de toekomst zullen evolueren. Deze aparte benadering per stelsel sluit echter niet uit dat, bij onevenwicht, aanpassingen tot stand komen op basis van een globale visie over de drie stelsels. De doelstellingen inzake sociale performantie van de drie stelsels kunnen immers niet los van elkaar ontwikkeld worden: wat een aanvaardbare vervangingsratio is voor een theoretische referentiepersoon in het stelsel van de werknemers, wat een aanvaardbare vervangingsratio is voor een referentiepersoon in het stelsel van de zelfstandigen, wat een aanvaardbare vervangingsratio is voor een referentiepersoon in het stelsel van de ambtenaren... zijn vragen die samen en in onderlinge coherentie moeten beantwoord worden. Indien er een maatschappelijke consensus is over de doelstellingen qua sociale performantie van de stelsels, dan is bijgevolg een zekere, impliciete solidariteit tussen de stelsels bij het oplossen van budgettaire onevenwichten (met name via de verdeling van externe financiering over de stelsels) legitiem.

Het financiële evenwicht van de drie stelsels dient jaarlijks opgevolgd te worden via verschillende indicatoren, die complementair zijn:

- i. indicatoren inzake de liquiditeit van de stelsels (*cash in* en *cash out*);
- ii. indicatoren inzake de solvabiliteit van de stelsels (actuele waarde van de *activa* versus actuele waarde van de *passiva*);
- iii. impliciete bijdragevoeten, d.w.z. de mate waarin de financiering van de drie pensioenstelsels weegt op de arbeidsinkomens van de actieven in de stelsels, eventueel rekening houdend met de externe financiering die niet afhankelijk is van arbeidsinkomens.

Ieder jaar dient een bilan te worden opgemaakt van ieder van de drie stelsels op basis van de indicatoren (i) en (ii), dit met het oog op de vaststelling van eventuele onevenwichten. Het bilan op basis van de indicatoren (i) geeft een onmiddellijk inzicht in het evenwicht op korte termijn en kan van jaar tot jaar sterk veranderen. De impliciete bijdragevoet per stelsel (indicator iii) is nauw verbonden met dit soort oefening en levert nuttige en pertinente bijkomende informatie op.

Daarbij moet weliswaar rekening gehouden worden met het feit dat de impliciete bijdragevoet in de overheidssector sterk beïnvloed wordt door de nog sterkere vergrijzing van het ambtenarenkorps; daarom moet de interpretatie van een impliciete bijdragevoet rekening houden met externe financiering die niet of niet uitsluitend weegt op het arbeidsinkomen van de betrokkenen in het stelsel (of moeten diverse varianten van een 'impliciete bijdragevoet' opgesteld worden, die in meerdere of mindere mate rekening houden met externe financiering die niet of niet uitsluitend

weegt op het arbeidsinkomen van de betrokkenen in het stelsel). De Commissie is er zich van bewust dat het absoluut niet eenvoudig is om de benadering die in deze sectie geschetst wordt toe te passen op de ambtenarenpensioenen, omdat het gaat om een divers geheel van werkgevers, aparte financieringsstromen en specifieke regelingen. De fundamentele inspiratie van wat hier voorgesteld wordt, nl. dat het financiële evenwicht van de pensioenstelsels opgevolgd en bewaakt moet worden, is echter, met respect voor de eigenheden van en de grote diversiteit binnen de publieke sector, ook toepasbaar op de ambtenarenpensioenen.

Het bilan op basis van de indicatoren (ii) is meer prospectief van aard en gericht op de lange termijn. Deze indicatoren laten toe om een beeld te schetsen van het structureel evenwicht van een regime op de lange termijn. Uiteraard kunnen deze resultaten enkel gegenereerd worden onder voorbehoud van bepaalde hypothesen en moeten daarom verschillende scenario's bestudeerd worden om de sensitiviteit van deze hypothesen te toetsen. Het valt in deze op te merken dat verschillende methoden gebruikt kunnen worden om de actuele waarde van deze concepten te berekenen.

7.5.2. Aanpassingsmechanismen bij een onevenwicht dat als niet toelaatbaar wordt beoordeeld, moeten op voorhand vastgelegd zijn: daardoor krijgen ze een endogeen karakter. Het is evident dat er niet onmiddellijk op iedere afwijking moet gereageerd worden en dat er geen pro-cyclische effecten mogen gecreëerd worden. Welke omstandigheden een aanpassing nodig maken en hoe dat moet gebeuren, moet vastgelegd worden in regels.

Zoals reeds uiteen gezet in sectie 6.3, vergt een billijke verdeling van risico's dat men in principe drie groepen betreft bij aanpassingen in het geval van een financieel onevenwicht: diegene die reeds gepensioneerd zijn, diegene die op het punt staan hun pensioen op te nemen, en de actieven. Technisch gezien kan de aanpassing zowel de vorm aannemen van een vermindering van de prestaties (vermindering van het passief) of van een verhoging van de inkomsten (verhoging van het actief). Zelfs als het financiële bilan gerealiseerd moet worden per stelsel en zelfs indien de rekenregels specifiek zijn voor elk stelsel (zoals hoger aangegeven in de sectie 7.5.1), kan men zich in een context van solidariteit, en met het oog op convergentie tussen de stelsels, voorstellen dat de aanpassingsparameters berekend worden vanuit een globale visie op de drie stelsels.

7.5.3. Om de spelregels zeer duidelijk op voorhand te kunnen communiceren en om elke twijfel over de toepassing ervan weg te nemen, kan het interessant zijn om zoveel als mogelijk de hoger beschreven aanpassingsmechanismen te objectiveren en zelfs te automatiseren. Systematische toepassing en automatisering laten ook toe om aanpassingen doorheen de tijd uit te smeren en grote discontinuïteiten te vermijden.

In een puntensysteem zou men bijvoorbeeld kunnen overwegen om de duur van de referentieloopbaan, die voorkomt in de noemer van de formule voor de puntenwaarde, automatisch aan te passen in functie van de evoluerende levensverwachting. In een dergelijk systeem zou de evolutie van de referentieloopbaan ook kunnen voorgesteld worden als een samenvatting van verschillende demografische en economische factoren die vereisen dat de waarde van een punt wordt aangepast; dat is de benadering die gevolgd wordt in sectie 8. Daarbij wordt de klemtoon gelegd op de lengte van de loopbaan die de theoretische referentiepersoon moet behalen opdat hij zou kunnen genieten van de theoretische vervangingsratio.

Hoewel de Commissie gewonnen is voor automatische aanpassingsmechanismen, is ze zich ervan bewust dat het allesbehalve eenvoudig is om deze te introduceren. Dat is zeker zo wanneer men start van een belangrijk onevenwicht, zoals vandaag het geval is. Zoals verder aangeduid (zie sectie 16), lijkt het aangewezen om automatische aanpassingsmechanismen gefaseerd in de tijd en stapsgewijs in te voeren. Essentieel is dat aanpassingsmechanismen endogeen zijn.

7.6. Het kwantificeren van een realistische bandbreedte waarbinnen inkomensverhoudingen en vervangingsratio's op het macro- en het microniveau op lange termijn gewaarborgd kunnen worden, vereist grondig empirisch onderzoek. Dat geldt ook voor het op punt stellen van een methodologie om het financieel evenwicht van de pensioenstelsels te onderzoeken aan de hand van kwantitatieve indicatoren. De Commissie kon deze opdracht niet afronden in het tijdsbestek dat haar toegemeten was. De volgende regering moet een breed debat over de nodige pensioenhervormingen koppelen aan dergelijk grondig onderzoek. Dat moet toelaten om het maatschappelijke contract te concretiseren.

De voorzichtigheid die de Commissie in dit stadium van haar werkzaamheden aan de dag wenst te leggen m.b.t. het onderzoek dat noodzakelijk is vooraleer de geschetste doelstellingen kunnen omgezet worden in concrete beslissingen, geldt ook voor alles wat verder volgt. In de volgende secties komen diverse voorstellen aan bod over flexibiliteit van pensionering, minima en maxima, nieuwe opvattingen over de gezinsdimensie... Al deze voorstellen dienen grondig onderzocht te worden op hun budgettaire haalbaarheid vooraleer een concreet en gebalanceerd pakket aan hervormingen kan beslist worden. De Commissie meent dat de onderscheiden voorstellen kunnen samengebracht worden in een evenwichtig en haalbaar geheel. Dat neemt echter niet weg dat alles wat verder volgt, in dit stadium van de werkzaamheden van de Commissie, geformuleerd wordt onder voorbehoud van nader onderzoek naar budgettaire haalbaarheid en verdelingsaspecten.

7.7. Institutionele verankering van het financiële beheer van de wettelijke pensioenen

Er moet een draagvlak bestaan en blijven bestaan voor de mechanismen die beschreven zijn in de voorgaande secties. De betrokkenheid van maatschappelijke actoren, en met name van de interprofessionele partners, is daarom cruciaal. In deze sectie stellen we een nieuwe instelling voor die maatschappelijke betrokkenheid garandeert bij de opvolging en de bewaking van het pensioenbeleid.

7.7.1. Wanneer besloten wordt om afzonderlijke stelsels te behouden voor werknemers, voor zelfstandigen en voor de ambtenaren, is het ook logisch dat deze drie stelsels in eerste instantie intern zorgen voor hun financieel evenwicht en het puntensysteem binnen elk van deze stelsels afzonderlijk wordt toegepast.

Van een onderlinge verevening of automatische solidariteit tussen deze stelsels is als zodanig dan ook geen sprake. Het is eerst via overleg met en besluitvorming door de regering dat men zich dergelijke verevening kan voorstellen; dat laatste is zeker mogelijk vermits een aanzienlijk deel van de financiering komt uit alternatieve financiering (en dotaties zoals voor de lokale en federale politie en de openbare ziekenhuizen).

De procedure die hieronder wordt voorgesteld, inspireert zich ten dele op en respecteert het beheer van het pensioenstelsel en het Globaal Beheer van de werknemers. Naar analogie laat de voorgestelde procedure zich ook toepassen op het stelsel en het Globaal Beheer van de zelfstandigen. Dergelijke beheersstructuur bestaat niet voor de stelsels voor de openbare sector. Voor deze stelsels verdient het evenwel aanbeveling om onderlinge convergentie te bevorderen. Het 'Technisch Comité voor de pensioenen van de overheidssector' dat bij de PDOS is ingesteld³⁷ zou hierbij een rol kunnen spelen.

7.7.2. Een voorstel van procedure

7.7.2.1. Een Nationaal Pensioencomité wordt opgericht dat zich buigt over alle verplichte pensioenstelsels. Dit Nationaal Pensioencomité heeft een tripartite samenstelling: het omvat naast vertegenwoordigers van de sociale partners uit de privésector (werknemers en zelfstandigen) en uit de publieke sector tevens regeringsvertegenwoordigers.

Dit Nationaal Pensioencomité heeft twee bevoegdheidspakketten:

- i. Een bevoegdheid tot beslissing, met name met betrekking tot de parameters die gehanteerd worden in het pensioensysteem en met betrekking tot de pensioenbudgetten;
- ii. Een bevoegdheid tot het verstrekken van advies, op vraag of op eigen initiatief, en het geven van aanbevelingen.

Deze bevoegdheden worden uitgeoefend binnen het kader van de wetgeving en dus met respect voor alle aanpassingsmechanismen die daarin voorzien zijn.

7.7.2.2. Het Nationaal Pensioencomité beschikt over een kleine administratieve staf en wordt inhoudelijk ondersteund door een Kenniscentrum voor de Pensioenen. Dit laatste bestaat uit een beperkte maar hoogwaardige onderzoeksstaf die in staat is om de gegevens te verzamelen en de evolutie ervan in te schatten die voor de pensioenstelsels en met name voor hun pensioenbudget van belang zijn. Dit Kenniscentrum voor de Pensioenen treedt niet in de plaats van het Federaal Planbureau, noch van de Studiecommissie voor de Vergrijzing, maar heeft als ondersteuning van het Nationaal Pensioencomité een eigen rol te spelen in de uitwerking van het regeringsbeleid met betrekking tot de pensioenstelsels, die laatste met inbegrip van de in te voeren '1^e pijler bis' voor de nieuwe contractanten in de publieke sector (zie Deel III van dit rapport).

7.7.2.3 De beslissingsbevoegdheid van het Nationaal Pensioencomité betreft (a) de jaarlijkse goedkeuring van de parameters die voor de toepassing van het puntensysteem en de opmaak van de begrotingen nodig zijn en (b) de goedkeuring van de pensioenbegrotingen. Daarbij geldt het volgende:

- i. Aan de bespreking van de pensioenbudgetten in het Nationaal Pensioencomité gaat een behandeling in subcomités vooraf die voor de onderscheiden pensioenstelsels in de schoot van het Nationaal Pensioencomité worden ingesteld en die, naargelang de wetgeving voor hun stelsel, een decisieve dan wel consultatieve bevoegdheid hebben.

³⁷ Dit Technisch Comité is ingesteld bij KB van 29 oktober 2008.

- ii. Voor de stelsels van de openbare sector zou het ‘Technisch Comité voor de pensioenen van de overheidssector’ afgeslankt en geactiveerd kunnen worden om als subcomité van het Nationaal Pensioencomité overleg te voeren over de financiering van deze stelsels, met inbegrip van de benodigde alternatieve financiering, en dit in samenwerking met de RSZPPO dat bevoegd is voor de inning van de inkomsten in het stelsel van de lokale besturen.
- iii. Eens besproken in de subcomités, worden de budgetten vastgesteld in het Nationaal Pensioencomité.
- iv. De vastgestelde budgetten worden vervolgens overgemaakt aan de twee Globale Beheerscomités voor werknemers en zelfstandigen en aan de uitvoeringsorganen voor de stelsels van de publieke sector.
- v. Het pensioenbudget is geldig voor het betrokken jaar, maar het kan naar aanleiding van budgetcontroles tussentijds bijgesteld worden. In de loop van het jaar kunnen de beheerscomités de nodige kasbewegingen uitvoeren.
- vi. Het Nationaal Pensioencomité kan uiteraard ook voortschrijdende budgettaire meerjarenramingen opstellen, zoals reeds een traditie is in het Globaal Beheer.
- vii. Jaarlijks brengt het Nationaal Pensioencomité verslag uit aan de Eerste Minister en aan de ministers die het beleid inzake pensioenen en sociale zaken in hun bevoegdheid hebben.

7.7.2.4. De advies- en aanbevelingsbevoegdheid moet als volgt begrepen worden:

- i. Op vraag van de regering, van de bevoegde ministers en van de bevoegde beheerscomités kan het Nationaal Pensioencomité, daarbij ondersteund door het Kenniscentrum voor de Pensioenen, advies uitbrengen over onderwerpen die haar worden voorgelegd.
- ii. Aan het subcomité voor de pensioenstelsels van de openbare sector wordt de uitdrukkelijke opdracht gegeven om voorstellen te doen ter bevordering van de convergentie tussen deze stelsels;
- iii. Ook op eigen initiatief kan het Nationaal Pensioencomité aanbevelingen formuleren over onderwerpen die het van belang acht voor het pensioenbeleid.
- iv. Het Nationaal Pensioencomité kan tevens onderzoek laten uitvoeren over aspecten die het van belang acht voor de sociale performantie, de financiële houdbaarheid, de coherentie en transparantie en de publieke legitimiteit van de pensioenstelsels.
- v. Het kan tevens initiatieven nemen tot informatieverstrekking aan een breder publiek en tot wetenschappelijk en maatschappelijk debat. Het doet dit bij voorkeur in overleg met de pensioeninstellingen;
- vi. In het raam van zijn advies- en aanbevelingsbevoegdheid kan het Nationaal Pensioencomité een subcomité voor de tweede pijler instellen waarin vertegenwoordigers van de koepelorganisaties van de tweede pijler zitting hebben. Deze vertegenwoordigers kunnen vervolgens met raadgevende stem deelnemen aan de besprekingen van het Nationaal Pensioencomité over dit thema. Voor de regering functioneert het subcomité voor de tweede pijler tevens als raadgevend orgaan met betrekking tot haar beleidsstrategie voor de tweede pijler. Daarbij treedt dit subcomité echter niet in de plaats van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA) of van de Commissie voor de aanvullende pensioenen, die hun eigen rol te spelen hebben.

- vii. Ook de voorzitter of vertegenwoordiger van de 'Federale adviesraad voor ouderen' kan met raadgevende stem betrokken worden bij de besprekingen in de schoot van het Nationaal Pensioencomité.
- viii. Over deze advies-, aanbevelings-, informatie- en debatinitiatieven zal het Nationaal Pensioencomité minstens jaarlijks rapporteren aan de hoger genoemde bevoegde ministers en aan het Federale Parlement.

De verhouding tussen de besluitvorming in het Nationaal Pensioencomité en het bipartite overleg in de Nationale Arbeidsraad (NAR) moet daarbij goed omschreven worden; hetzelfde geldt voor de verhouding met het comité A.

Verder in dit rapport wordt voorgesteld een wettelijk kapitalisatiestelsel uit te bouwen voor nieuwe contractanten in de publieke sector (zie sectie 18). Het beheer van deze '1^{ste} pijler bis' behoort ook tot de bevoegdheid van het Nationaal Pensioencomité, volgens nader uit te werken modaliteiten

7.7.3. Voor de stelsels van werknemers en zelfstandigen laat dit voorstel het thesauriebeheer bij hun respectievelijk Globaal Beheer; voor de stelsels van de openbare sector blijven de huidige uitvoeringsorganen voorlopig bestaan, maar de bevoegdheid over de budgetten en de parameters die daarbij cruciaal zijn, wordt toegewezen aan het tripartiet Nationaal Pensioencomité en zijn subcomités waar, met instemming van de regeringsvertegenwoordigers, deze parameters en pensioenbudgetten jaarlijks worden vastgesteld; op dit vlak geldt dus het vetorecht van de overheidsvertegenwoordigers zoals het vandaag geldt in het Globaal Beheer. Dit Nationaal Pensioencomité heeft daarnaast een bredere taak van advisering en aanbeveling, van informatieverstrekking en het opzetten van een breed debat. Het wordt in dit alles ondersteund door het Kenniscentrum voor de Pensioenen.

8. Repartitie op basis van een puntensysteem

8.1. De Commissie stelt voor om de repartitiestelsels in de eerste pijler vorm te geven op basis van een puntensysteem. We schetsen hier hoe dit puntensysteem werkt.

Tijdens hun actieve leven kunnen mensen punten verzamelen voor hun pensioen.³⁸ Het verzamelen van punten gebeurt op jaarbasis: op het einde van elk jaar wordt vastgesteld hoeveel punten men tijdens dat jaar verworven heeft. Deze punten komen op een individuele rekening en worden omgezet in euro's wanneer men zijn pensioen opneemt. Men kan zijn punten geheel of gedeeltelijk omzetten in een pensioen wanneer men beantwoordt aan de voorwaarden om op pensioen te gaan.³⁹ Deze voorwaarden hangen af van de leeftijd die men bereikt heeft en, bij vervroegd pensioen, van de loopbaan die men achter de rug heeft. (Om vervroegd pensioen op te nemen moet men minstens X jaar oud zijn *en* minstens een loopbaan van Y jaar achter de rug hebben; wanneer

³⁸ We specificeren hier niet vanaf welke leeftijd punten kunnen opgenomen worden en op welke wijze een onderscheid gemaakt wordt tussen studentenarbeid en arbeidsprestaties waarop normale bijdragen betaald worden en die pensioenrechten creëren. Gezien het grote belang dat aan 'loopbaan' gehecht wordt in onze benadering, moet vermeden worden dat mensen op een kunstmatige of al te gemakkelijke manier de start van hun loopbaan kunnen vervroegen in combinatie met studies. De Commissie heeft niet onderzocht of het aangewezen is de huidige regeling te wijzigen.

³⁹ De vraag of een pensioen in uitkering terug omgezet kan worden in punten, komt aan bod in sectie 9.

men de wettelijke pensioenleeftijd bereikt heeft, gelden geen loopbaanvoorwaarden. We formuleren deze voorwaarden in 'jaren'; in sectie 8.8 gaan we hier dieper op in).

We leggen eerst uit hoe men punten verzamelt. Vervolgens leggen we uit hoe deze omgezet worden in euro's. We doen dit eerst voor de werknemersregeling; daarna leggen we uit hoe dit principe toegepast wordt bij ambtenaren en zelfstandigen. Onder werknemers verstaan we ook contractanten in de openbare sector (in sectie 15 wordt nader toegelicht hoe specifieke kwesties, die eigen zijn aan het openbaar ambt, zoals de aanneming van tijdelijke diensten voor de berekening van het overheidspensioen, geregeld worden).

De redenering die we in deze sectie presenteren, is gebaseerd op een formeel model in de bijlage 4.1. In dit model bestaat er voor de hele bevolking slechts één pensioenstelsel; de hele bevolking draagt bij voor dit ene pensioenstelsel, via bijdragen op de arbeidsinkomens (en, eventueel, via alternatieve financiering). Het model illustreert hoe aanpassingen in het pensioensysteem tot stand kunnen komen met respect voor budgettaire evenwichten, intergenerationele evenwichten en doelstellingen inzake de verhouding tussen de gemiddelde pensioenen en de arbeidsinkomens. We passen de redeneringen van dit theoretische model in deze sectie toe op drie *aparte* pensioenstelsels, waarbij deelgroepen van de bevolking aangesloten zijn. In de mate dat deze drie pensioenstelsels gefinancierd worden op basis van gemeenschappelijke financieringsbronnen, ontstaan er interacties tussen de stelsels. Dit betekent dat de ontwikkeling van elk van de drie stelsels niet louter op zich kan bekeken worden. Bij een verdere uitwerking moeten de parameters die we definiëren in de secties die volgen (zoals de parameter δ en de parameter α die verder aan bod komen) mede in het licht van dergelijke interacties bekeken worden. Wat volgt, is dus een illustratie van een redenering, eerder dan een afgewerkt model.

8.2. Hoe verzamelt men punten (werknemersregeling)?

Punten kan men verzamelen door te werken. Het uitgangspunt is het volgende: als een werknemer gedurende een bepaald jaar j evenveel verdiend heeft als wat alle werknemers gemiddeld verdiend hebben gedurende dat jaar, dan zal hij één punt op zijn rekening krijgen voor dat jaar j . Heeft hij meer verdiend dan het gemiddelde, dan krijgt hij meer. Heeft hij minder verdiend, dan krijgt hij minder: de hoeveelheid punten die hij verworven heeft, is gelijk aan de verhouding tussen zijn verdienste in het jaar j en de gemiddelde verdienste van alle werknemers. Verder leggen we uit hoe en wanneer afgeweken wordt van dit eenvoudige uitgangspunt, bv. om maxima en minima te bepalen. We rekenen in brutolonen; punten worden dus niet verzameld op basis van de sociale bijdragen of de belastingen die men betaald heeft, maar wel op basis van de hoogte van het brutoloon. Het gaat om het brutoloon dat over een heel jaar verdiend werd: veronderstel dat twee personen hetzelfde uurloon hebben maar de ene werkt voltijds en de andere werkt halftijds (of is slechts de helft van het jaar actief); het uitgangspunt is dan dat de eerste twee keer zoveel punten verwerft als de tweede. De evolutie van het gemiddelde loon van alle werknemers dat in de noemer van de breuk komt, wordt dus ook beïnvloed door de evolutie van de gemiddelde arbeidsduur.

Men kan ook punten krijgen tijdens een periode van niet-activiteit die gelijkgesteld wordt met een gewerkte periode. De hoeveelheid punten die men krijgt bij een gelijkstelling, hangt in principe af van de lengte van deze gelijkstelling (uitgedrukt in voltijds equivalente dagen) en van de hoogte van

het inkomen dat in aanmerking wordt genomen voor de gelijkstelling (gelijkstellingen komen aan bod in sectie 13).

Van deze eenvoudige uitgangspunten kan worden afgeweken in de volgende omstandigheden:

- i. men heeft minder punten verzameld dan een minimum waarop men recht heeft;
- ii. men heeft meer punten verzameld dan een maximum waarop men recht heeft (in de praktijk is dit alleen relevant in het puntensysteem voor de ambtenaren, waar een 'puntenmaximum' voor de hele loopbaan moet bepaald worden);
- iii. men heeft punten verzameld gedurende een periode die langer is dan de 'eenheid van loopbaan';
- iv. extra (fracties van) punten worden toegevoegd omdat men effectief doorwerkt na de leeftijd waarop men vervroegd pensioen kon aanvragen;
- v. in de mate dat preferentiële tantièmes op termijn blijven bestaan in het pensioenstelsel van de ambtenaren, nemen deze de vorm aan van een verhoging van de hoeveelheid punten die de ambtenaar verwerft;
- vi. eventueel wordt de hoeveelheid verworven punten verhoogd omwille van de erkenning dat het uitgeoefende beroep zwaar is.

We schetsen verder hoe deze afwijkingen er in de praktijk kunnen uitzien. Een en ander hangt af van de opvattingen die men in het stelsel wil inbouwen m.b.t. minima, maxima, eenheid van loopbaan, zware beroepen.

8.3. Hoe worden punten omgezet in een pensioenbedrag (werknemersregeling)?

Om het verband tussen de hoeveelheid punten die iemand verzameld heeft, en de hoogte van zijn pensioen te begrijpen, moeten we een onderscheid maken tussen:

- i. de *waarde* van een punt op het ogenblik van de pensionering: deze waarde wordt elk jaar vastgelegd (in een nominaal bedrag aan euro's), en is voor alle mensen die in dat jaar op pensioen gaan hetzelfde; ze blijft daarna onveranderd;
- ii. correcties omwille van de leeftijd waarop men het pensioen aanvraagt; deze correcties verschillen daardoor van gepensioneerde tot gepensioneerde; deze correcties blijven tijdens de verdere levensloop ongewijzigd;
- iii. latere aanpassingen van het pensioenbedrag, in het kader van de koppeling van de pensioenen in uitkering aan de prijsindex en aan de stijging van de welvaart. Deze aanpassingen zijn voor alle gepensioneerden dezelfde.⁴⁰ Gedurende de rest van het leven van een gepensioneerde kan hij de hoogte van zijn pensioen dus steeds begrijpen als de vermenigvuldiging van het aantal punten dat hij verworven had op het moment van zijn

⁴⁰ Noteer dat we met deze formulering uitsluiten dat welvaartsaanpassingen selectief gebeuren in functie van de leeftijd van de gepensioneerden of de hoogte van het pensioen; de formulering in deze zin sluit niet *a priori* uit dat welvaartsaanpassingen forfaitair gebeuren; zie echter de volgende voetnoot.

pensionering enerzijds en een bedrag per punt, dat overeenkomt met een ‘aangepaste en gecorrigeerde’ waarde per punt anderzijds.⁴¹

- iv. een eventuele differentiatie tussen een gezinspensioen en een pensioen voor een alleenstaande: het onderscheid dat vandaag in de stelsels van zelfstandigen en werknemers wordt gemaakt tussen een gezinstarief en een tarief voor alleenstaanden, zou in een puntensysteem vertaald worden als een verhoging van het pensioen, zoals het voortvloeit uit (i), (ii) en (iii) met een factor 1,25. We bespreken de toekomst van het gezinspensioen in sectie 12, en laten dit hier voorlopig buiten beschouwing.

De omzettingen (i) en (ii) zijn dus definitief op het moment van pensionering. De aanpassing (iii) gebeurt jaar na jaar op basis van een mechanisme van welvaartsvastheid. In de volgende sectie bespreken we eerst (i): de waarde van het punt.

8.4. Hoe wordt de waarde van het punt bepaald (werknemersregeling)?

De waarde van het punt wordt jaar na jaar vastgelegd, maar eenmaal ze vastgelegd is, blijft die waarde ongewijzigd (er zal dus, bijvoorbeeld, één puntenwaarde zijn voor de berekening van de pensioenen die starten in het jaar 2020, één puntenwaarde voor het jaar 2021, één puntenwaarde voor het jaar 2022, enz.) De waarde van het punt garandeert een vervangingsratio voor een theoretische referentiepersoon; zoals uitgelegd in sectie 6.2.1, moet dat één van de doelstellingen zijn van het pensioenbeleid. Nu kan men die doelstelling, jaar na jaar, ook vertalen naar een doelstelling m.b.t. een theoretisch referentiepensioen: in het stelsel van de werknemers komt dat overeen met een fractie van het gemiddelde loon van alle werknemers op het ogenblik van de pensionering. Het referentiepensioen is dus een andere manier om de doelstelling van het pensioenbeleid die we omschreven hebben in sectie 6.2.1, uit te drukken; bij het woord ‘doelstelling’ horen vanzelfsprekend alle nuances die we hoger omschreven hebben in sectie 6.2.

Het referentiepensioen voor een jaar T is een theoretisch bedrag dat een referentiewerknemer zou krijgen indien hij:

- i. gedurende elk jaar van zijn actieve loopbaan een brutoloon had dat gelijk was aan het gemiddelde brutoloon van alle actieven;⁴²
- ii. een loopbaan had die – uitgedrukt in jaren – gelijk is aan een referentieloopbaan die geldt in het jaar waarop hij zijn pensioen opneemt;⁴³

⁴¹ Noteer dat de optie ‘vermenigvuldiging’ wel uitsluit dat welvaartsaanpassingen op een forfaitaire basis gebeuren. De Commissie heeft niet besproken welke concrete vorm deze welvaartsaanpassingen in de toekomst moeten aannemen.

⁴² Deze referentie-werknemer heeft dus nooit een promotie gekend of een baremieke verhoging, wat het theoretische karakter van de referentie onderlijnt; in de praktijk evolueren lonen in de tijd (in functie van de economische ontwikkeling), maar ook volgens de anciënniteit van mensen. Om die reden moet men ook een duidelijk onderscheid maken tussen een vervangingsratio waarbij het referentie-inkomen het laatste loon is, en een vervangingsratio waarbij het referentie-inkomen het gemiddelde geherwaardeerde loon is over de hele loopbaan. In dit theoretische geval vallen deze concepten samen, maar dat is in de praktijk natuurlijk niet het geval.

⁴³ Noteer dat deze formulering voor gevolg heeft dat de geldende referentieloopbaan anders kan zijn wanneer men zijn pensioen vervoegd opneemt dan wanneer men zijn pensioen uitstelt. Stel dat iemand twijfelt tussen een pensioen opnemen in jaar T of in jaar $T+N$; het is mogelijk dat de referentieloopbaan in jaar $T+N$ anders zal

- iii. zijn pensioen opneemt op een leeftijd die niet tot een correctie leidt (noch negatief, noch positief).

Als 45 jaar de 'norm' is voor een referentieloopbaan, dan zal de referentiewerknemer dus 45 punten verzameld hebben.

We zullen nu in detail uitleggen op welke wijze de vastlegging van een referentieloopbaan samenhangt met de flexibele aanpassingsmechanismen die ingevoerd worden om het budgetevenwicht van het pensioensysteem te waarborgen. Verder in deze sectie concentreren wij ons uitsluitend op de situatie van een werknemer die zijn pensioen opneemt op de wettelijke pensioenleeftijd; we gaan ervan uit dat dit impliceert dat er geen actuariële correctie gebeurt op het pensioenbedrag. In sectie 9 lichten we toe op welke wijze we individuele flexibiliteit op het einde van de loopbaan invoeren. Belangrijk is om nu reeds te noteren dat er bij vervroegde pensionering correcties worden toegepast. In sectie 9 stellen we een leeftijds criterium voor, gebaseerd op een 'normale leeftijd', dat rekening houdt met de duur van de loopbaan.

De doelstelling is dat het referentiepensioen van jaar T een vaste fractie δ vormt van het gemiddelde loon van alle werknemers in jaar T :

$$(1) \text{ referentiepensioen}_T = \delta \times (\text{gemiddelde wedde})_T$$

Deze formule kan niet letterlijk geïmplementeerd worden. Op administratief vlak moet men voor mensen die in het jaar T hun pensioen opnemen een berekening kunnen maken, d.w.z. er moet al een waarde van het punt berekend kunnen worden voor het gemiddelde brutoloon van het jaar T bekend is. Om plotse schokken te vermijden, moet daarbij ook een voortschrijdend gemiddelde genomen worden. Men zou zich bijvoorbeeld kunnen baseren op het gemiddelde brutoloon van de jaren $T-1$, $T-2$, $T-3$. Dit betekent dat de term $(\text{gemiddeld loon})_T$ in al onze vergelijkingen gelijk is aan een voortschrijdend gemiddelde over een nader te bepalen aantal voorbije jaren. We laten deze praktische kwestie hier voor de eenvoud buiten beschouwing.

We tonen nu hoe een definitie van de waarde van het punt leidt tot het resultaat gedefinieerd in vergelijking (1).

De correcties omwille van de leeftijd gebeuren in functie van een 'normale leeftijd', die we definiëren in sectie 9. Wanneer men zijn pensioen opneemt op de normale pensioenleeftijd, gebeurt er geen correctie. De normale pensioenleeftijd overstijgt in alle geval de wettelijke pensioenleeftijd niet. Met andere woorden, wanneer men op pensioen gaat op de wettelijke pensioenleeftijd, is het pensioen gelijk aan:

$$(2) \text{ pensioen} = (\text{verzamelde punten}) \times (\text{waarde van het punt})$$

zijn dan in jaar T ; dit kan de beslissing beïnvloeden. Dergelijke situaties komen vandaag vanzelfsprekend ook voor wanneer parameters van het pensioenstelsel gewijzigd worden; om perverse gedragseffecten te vermijden, lijkt het aangewezen dat verschuivingen in voldoende mate gradueel zijn, d.w.z. dat geen te grote discontinuïteiten optreden. (Dezelfde kwestie stelt zich ook bij de berekening van een 'deeltijds pensioen' – dat vervroegd opgenomen wordt – en de berekening van de rest van het pensioen - dat later opgenomen wordt.)

We definiëren de waarde van een punt in het jaar T als volgt:

$$(3) \text{ (waarde van een punt)}_T = \delta \times \frac{(\text{gemiddelde wedde})_T}{(\text{verzamelde punten referentiepersoon})_T}$$

Omdat de referentiepersoon 1 punt verworven heeft per gewerkt jaar, komt dat op hetzelfde neer als zeggen:

$$(3bis) \text{ (waarde van het punt)}_T = \delta \times \frac{(\text{gemiddelde wedde})_T}{(\text{duur van de referentieloopbaan})_T}$$

Als men deze definitie van de waarde van het punt (zoals gegeven in vergelijking 3 of 3bis) toepast op vergelijking (1), dan blijkt dat het referentiepensioen inderdaad een vaste fractie vormt van het gemiddelde loon. De waarde van het punt op deze manier bepalen, leidt dus tot de doelstelling die we vooropstellen. Men kan deze doelstelling ook op een andere manier uitdrukken: omwille van het specifieke ‘vlakke’ loonprofiel van de referentiewerknemer, is δ ook gelijk aan de verhouding tussen het pensioen van de referentiewerknemer en zijn laatste loon. (Het loon van de referentiewerknemer was altijd gelijk aan het gemiddelde loon van alle werknemers; zijn *laatste* loon is dus ook gelijk aan het gemiddelde loon van alle werknemers op het moment dat hij op pensioen gaat). Nog anders gezegd, in dit theoretische en zeer bijzondere geval, geeft δ ook de bruto vervangingsratio aan. Een doelstelling m.b.t. een ‘referentiepensioen’ voor de referentiewerknemer kan dus ook uitgedrukt worden als een doelstelling in termen van een ‘vervangingsratio’. In de sectie 6 (‘nieuwe zekerheden’) hebben we de klemtoon gelegd op een formulering van een doelstelling in termen van een ‘vervangingsratio’.

Om misverstanden te vermijden, stippen we hier enkele belangrijke opmerkingen aan.

Het gaat hier niet om een zuiver *defined benefit*-systeem, precies omdat er duidelijke voorwaarden geformuleerd worden onder dewelke aan de referentiewerknemer een vervangingsratio δ kan gegarandeerd worden. Indien de lengte van de referentieloopbaan doorheen de tijd verschuift, zal het profiel van de referentiewerknemer doorheen de tijd verschuiven.

Omdat ‘loopbanen’ ook periodes van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, moederschapsrust... omvatten, zal het niveau waarop de ratio ‘ δ /referentieloopbaan’ kan liggen, mee bepaald worden door de werkzaamheidsgraad in de samenleving: een samenleving waarin de werkzaamheidsgraad structureel hoog is, kan zich een hogere ratio ‘ δ /referentieloopbaan’ veroorloven dan een samenleving waarin de werkzaamheidsgraad structureel laag is.

We gaan ervan uit dat δ gefixeerd wordt en dat de ‘referentieloopbaan’ de aanpassingsvariabele is bij de bepaling van de waarde van het punt. Deze variabele moet vastgelegd worden zodat het pensioenstelsel geen ernstig budgettaire onevenwicht zou vertonen. Dit impliceert onmiddellijk dat de referentieloopbaan niet enkel in functie van de levensverwachting evolueert: deze aanpassingsvariabele moet evolueren in functie van een geheel van demografische factoren (niet alleen de levensverwachting, maar ook andere demografische evoluties, zoals een opaboom) en structurele economische factoren. In een stelsel met endogene aanpassingen moet de referentieloopbaan dus een functie zijn van meerdere factoren; maar hoe deze functie er precies moet uitzien, vereist een zeer grondige studie aan de hand van complexe simulatiemodellen waar we op dit ogenblik niet over beschikken. We onderlijnen nogmaals dat de referentieloopbaan niet de

enige parameter is die aangepast kan worden om voor evenwicht te zorgen bij demografische en economische evoluties; de rechtvaardige spreiding van de 'lasten en lusten' van een opaboom kan een andere mix van maatregelen vereisen dan de rechtvaardige spreiding van de 'lusten en lasten' van een toenemende levensverwachting.

De referentieloopbaan is niet hetzelfde als de loopbaan die vereist is om toegang te krijgen tot het pensioen: het gaat om een aanpassingsvariabele in de berekening. Wel legt dit aanpassingsmechanisme in de waarde van het punt een sterke klemtoon op de lengte van de loopbaan: wie zijn loopbaan kan verlengen, kan de kwaliteit van zijn pensioen handhaven ondanks een verhoging van de referentieloopbaan. Tegelijk is dit een mechanisme dat de toekomstige gepensioneerden raakt: bij een verlenging van de referentieloopbaan zullen zij langer moeten werken, of minder pensioen krijgen. Daarom is het essentieel dat ook andere aanpassingsmechanismen mogelijk zijn, die ook op de huidige gepensioneerden impact hebben. We hadden het daarover reeds in sectie 6.3. Daar legden we er de nadruk op dat een geheel van instrumenten moet toelaten om de lusten en lasten van demografische en economische evoluties billijk te verdelen over actieven en gepensioneerden.

8.5. Collectieve aanpassingsmechanismen bij stijgende levensverwachting: berekening van het pensioen en toegang tot het pensioen

In deze sectie zoomen we in op collectieve aanpassingen *in het pensioenstelsel* wanneer de levensverwachting toeneemt. Het puntensysteem maakt – qua *pensioenberekening* – verschillende collectieve aanpassingsmechanismen mogelijk bij stijging van de gemiddelde levensduur. We focussen eerst op de berekening van het pensioen wanneer het opgenomen wordt (het startpensioen).

Vooreerst kan de referentieloopbaan (d.w.z. de norm voor een volledige loopbaan) in de pensioenberekening in zekere mate gekoppeld worden aan de levensverwachting. Wanneer dat gebeurt, komt bij een stijgende levensverwachting een collectieve aanpassing tot stand; ze is collectief omdat ze geldt voor alle mensen die nog niet op pensioen zijn. Opdat de referentiepersoon eenzelfde vervangingsratio zou blijven genieten, zal hij een langere loopbaan moeten hebben. Wanneer de gemiddelde loopbanen in dezelfde mate toenemen als de referentieloopbaan, dan zal het gemiddelde pensioen (qua vervangingsratio) niet toenemen, maar de houdbaarheid zal verbeteren. Wanneer de gemiddelde loopbanen achter blijven bij de toename van de referentieloopbaan, dan zullen de pensioenen (qua vervangingsratio) dalen, wat ook bijdraagt tot de financiële houdbaarheid. Zoals hoger gezegd, kan de referentieloopbaan ook evolueren in functie van andere demografische factoren dan louter de levensverwachting, maar in deze sub-sectie focussen we op evoluties inzake levensverwachting.

Daarnaast kan de wettelijke pensioenleeftijd in zekere mate gekoppeld worden aan de stijgende levensverwachting. De Commissie gaat er van uit dat niet alleen de loopbaanvoorwaarden maar ook de leeftijdsriteria voor vervroegd pensioen en wettelijk pensioen in de toekomst zullen moeten evolueren. Een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd zal een impact hebben op de pensioenberekening indien de wettelijke pensioenleeftijd een rol speelt in de actuariële correcties bij vervroegd pensioen. In de actuariële correcties die de Commissie voorstelt, speelt de wettelijke pensioenleeftijd inderdaad een rol, zij het onrechtstreeks: dit wordt toegelicht in sectie 9 (zie met

name Kader 6). Men kan veronderstellen dat actuariële correcties een invloed hebben op de beslissing die mensen nemen m.b.t. het moment waarop ze hun pensioen opnemen: uitstel van pensionering draagt bij, *ceteris paribus*, tot de budgettaire houdbaarheid van het systeem. In de mate dat actuariële correcties geen aanmoediging vormen om later op pensioen te gaan, zullen de gemiddelde pensioenen, *ceteris paribus*, dalen ingevolge de invoering van dergelijke correcties; dat draagt ook tot de budgettaire houdbaarheid; dit kan echter beoordeeld worden als een uitkomst die niet wenselijk is.

Een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd impliceert vanzelfsprekend ook een verstrenging van de *toegangsvoorwaarden* tot het pensioen; de wettelijke pensioenleeftijd is immers de leeftijd waarop men het pensioen kan opvragen, ongeacht de lengte van de loopbaan. Tegelijk kunnen ook de voorwaarden om vervroegd op pensioen te gaan qua leeftijd en loopbaan strenger worden wanneer de levensverwachting stijgt. Dat dwingt mensen om hun loopbaan te verlengen.

Op basis van zeer vereenvoudigende veronderstellingen (o.m. over de structuur van de bevolking en de wijze waarop de levensverwachting stijgt), komt men bv. tot de volgende stelregel: als de levensverwachting stijgt, kan een budgettair evenwicht tussen pensioenbijdragen en pensioenuitgaven verzekerd worden wanneer

- i. de verhouding tussen de gemiddelde lengte van de loopbaan en de gemiddelde pensioentijd (de tijd tussen de pensionering en het overlijden) ongewijzigd blijft;
- ii. de referentieloopbaan toeneemt zodat het gemiddelde pensioen van degenen die niet met vervroegd pensioen gaan, niet toeneemt ondanks de verlenging van de gemiddelde loopbaan.

Zoals gezegd, geldt deze precieze stelregel alleen wanneer een aantal zeer vereenvoudigende hypothesen vervuld zijn, in de context van een stijgende levensverwachting. Maar hij illustreert dat het mogelijk is om de vervangingsratio van een 'referentiewerknemer' te stabiliseren, ondanks een stijgende levensverwachting, op voorwaarde dat de loopbaan in voldoende mate langer wordt en er in de pensioenberekening een automatisch aanpassingsmechanisme ingebouwd wordt. Opgemerkt moet worden dat deze stelregel niet impliceert dat de pensioenleeftijd in procent even sterk stijgt als de levensverwachting (zie bijlage 4.1). De precieze omvang van de automatische aanpassingsmechanismen die nodig zijn, kan alleen maar geraamd worden op basis van een complex model dat de sociaaleconomische en demografische realiteiten zo goed mogelijk weergeeft.

Deze aanpassingsmechanismen leggen de klemtoon op de lengte van de loopbaan en de pensioenleeftijd. Opdat ze werkzaam zouden zijn zonder daling van de gemiddelde pensioenen, moeten de loopbanen effectief langer worden. Om succes te boeken zonder sociale achteruitgang, veronderstellen deze aanpassingsmechanismen dus dat het mogelijk is de werkzaamheidsgraad voldoende te verhogen, inzonderheid voor laaggeschoolden. Zoals eerder beklemtoond, zijn er daarnaast in de pensioenberekening andere aanpassingsmechanismen mogelijk, die ook een impact hebben op de bestaande groep gepensioneerden, met name via een aanpassing van de welvaarts koppeling. Er zijn ook aanpassingsmechanismen die een impact hebben op de hele bevolking, actieven zowel als gepensioneerden. Wanneer deze andere aanpassingsmechanismen worden ingezet, kunnen de noodzakelijke wijzigingen in de referentieloopbaan worden afgezwakt.

Essentieel zijn het intergenerationele evenwicht en een billijke spreiding van lasten; we verwijzen daarvoor naar sectie 6.3.

Zoals geïllustreerd in sectie 4.2, is de demografische evolutie die we doormaken, niet alleen het gevolg van een hogere levensverwachting. De opaboom heeft een zeer belangrijke impact, eerst opwaarts en dan neerwaarts (de opaboom bereikt een piek rond 2039, en dan ontstaat een omgekeerd effect). De geschetste aanpassingsmechanismen kunnen ook ingezet worden om een antwoord te bieden op de uitdagingen ingevolge de opaboom. Daarbij moet echter rekening gehouden worden met het feit dat aanpassingen m.b.t. loopbaanvoorwaarden en wettelijke pensioenleeftijd niet gemakkelijk omkeerbaar zijn. In sectie 16 wordt *ter illustratie* een concreet scenario getoond dat als volgt kan *geïnterpreteerd* worden: een *partiële* koppeling van de pensioenleeftijd en de loopbaanvoorwaarden aan de levensverwachting wordt *versneld* doorgevoerd omwille van de opaboom: d.w.z. de wettelijke pensioenleeftijd en de loopbaanvoorwaarden stijgen in dit scenario tegen 2060 *niet met hetzelfde percentage* als de levensverwachting (want dat is op lange termijn ook niet nodig), maar er gebeurt een anticipatie in de tijd. (Concreet: de wettelijke pensioenleeftijd zou tegen 2030 naar 67 jaar gaan; de leeftijd om vervroegd op pensioen te gaan naar 62 jaar en de loopbaanvoorwaarde naar 44; indien deze parameters op dit niveau zouden blijven tot 2060 – zoals verondersteld in het scenario – dan zou het gaan om een partiële koppeling aan de levensverwachting die echter versneld doorgevoerd wordt. Tussen 2020 en 2030 gaat het dan wel om een 100% koppeling aan de levensverwachting. Daarmee is nog niet gezegd dat dit scenario een goed scenario is.) We beklemtonen wel dat het in sectie 16 niet gaat om een simulatie van een puntensysteem, maar om een sensitiviteitsanalyse van partiële parametrische hervormingen in het bestaande stelsel voor werknemers.

8.6. Transparantie en voorspelbaarheid: hoe kunnen we mensen ‘op voorhand’ informeren?

Hoger schreven we dat mensen op voorhand moeten weten hoe het pensioenstelsel zal evolueren, zodat ze zich daarop kunnen instellen. Een puntensysteem is daarvoor een uitstekend kader.

Een puntensysteem laat toe dat werknemers elk jaar een heldere stand van zaken krijgen m.b.t. de opbouw van hun pensioen. Hoe deze stand van zaken gecommuniceerd wordt, hangt af van de wijze waarop minimum- en maximumregelingen e.d. georganiseerd zijn. We werken ter illustratie een voorbeeld uit voor de werknemersregeling. Dit voorbeeld veronderstelt dat er de toepassing van een maximum meteen gebeurt bij de berekening van de verworven punten, via een plafonnering van de in aanmerking genomen brutolonen (zie verder, sectie 11)⁴⁴. Er is ook een regeling van het type pensioenbonus: wie doorwerkt na de leeftijd waarop hij vervroegd pensioen kan opnemen, krijgt daarvoor extra punten. De minimumregeling is een eenvoudige *pro rata* regeling, waarbij men een ‘minimum aantal punten’ opbouwt *pro rata* het aantal gepresteerde dagen. Daarbij geldt geen enkele toegangsvoorwaarde: zodra men één dag gepresteerd heeft, krijgt men voor die dag een

⁴⁴ Met betrekking tot de toepassing van de maximumregeling zou een fiche voor ambtenaren er dus anders uitzien, omdat het maximum pas op het einde van de loopbaan vastgesteld kan worden, cf. sectie 11. Ook m.b.t. de gelijkstellingen zou een fiche voor ambtenaren er anders uitzien, omdat de beperking tot 20% pas op het einde van de loopbaan kan geïmplementeerd worden. De ambtenaar krijgt punten voor gelijkstellingen dus op een ‘voorwaardelijke’ basis.

bepaalde fractie van een punt als 'minimale puntengarantie'. Wanneer het pensioen opgenomen wordt, worden de punten die men verworven heeft (behoudens de punten verworven dankzij de pensioenbonus) vergeleken met de minimale puntengarantie; als de minimale puntengarantie hoger ligt dan de punten die men verworven heeft, dan wordt het pensioen berekend op basis van de minimale puntengarantie. De pensioenbonus wordt dus buiten beschouwing gelaten bij de toepassing van de minimumgarantie.

Van bij het begin van zijn loopbaan zou elke werknemer in juni van jaar **T+1** de volgende fiche krijgen:

Tabel 8A: Modelfiche om de potentieel gerechtigde voorafgaand aan het pensioen te informeren over de stand van zijn pensioenrekening.

		Over heel uw loopbaan	Waarvan verworven of verhoogd tijdens het jaar <i>T</i>
1	Hoeveel jaren kunnen reeds in aanmerking genomen worden voor toegang tot het pensioen?		
2	Hoeveel punten heeft u verworven door arbeidsprestaties?		
3	Hoeveel punten heeft u verworven door gelijkgestelde periodes?		
4	Verhoging omwille van het feit dat uw beroep erkend werd als zwaar beroep		
5 = 2+3+4	Voorlopig totaal aantal punten dat u verworven heeft (behoudens toepassing van 'eenheid van loopbaan')		
6	Minimale puntengarantie die u toegekend wordt, op basis van het aantal VTE dagen die u gepresteerd heeft Wanneer u uw pensioen opneemt, wordt het aantal punten dat u verworven heeft, verhoogd met: 6 - 5 indien dit een positief getal oplevert.		
7	Punten die u bijkomend verworven heeft door effectieve arbeidsprestaties na de leeftijd waarop u vervroegd op pensioen kon gaan (pensioenbonus)		
Belangrijke informatie	Waarde van het punt in euro die toegepast werd bij de berekening van de pensioenen die ingingen in het jaar <i>T</i>		
	Wettelijke pensioenleeftijd (leeftijd waarop u hoe dan ook op pensioen kan gaan) Vandaag: Verwachte wijzigingen in de toekomst:	Leeftijd vandaag: Leeftijd vanaf	
	Voorwaarden die vandaag gelden om uw pensioen geheel of gedeeltelijk te kunnen opnemen voor de wettelijke pensioenleeftijd	Loopbaan: Leeftijd:	
	Verwachte <i>wijzigingen</i> in de voorwaarden die in de toekomst zullen gelden om uw pensioen geheel of gedeeltelijk op te nemen voor de wettelijke pensioenleeftijd	Loopbaan (vanaf het jaar...): Leeftijd (vanaf het jaar...):	
	Indien u effectief werkt na de leeftijd waarop u vervroegd pensioen opneemt, dan krijgt u per dag (in VTE) extra punten	(fractie van) extra punten per effectieve werkdag (= pensioenbonus)	
	Indien u vandaag uw pensioen opneemt voor de 'normale' pensioenleeftijd, dan wordt het uitgekeerde bedrag als volgt verminderd Indien u vandaag uw pensioen opneemt na de 'normale' pensioenleeftijd, dan wordt het uitgekeerde bedrag als volgt verhoogd	(Fractie van actuariële correctie bij vervroeging) (Fractie van actuariële correctie bij uitstel)	

Bron: Commissie Pensioenhervorming 2020-2040

Zodra de waarde van het punt voor het jaar *T* is vastgelegd, wordt dit vanzelfsprekend publiek bekend gemaakt; dit moet gebeurd zijn voor het jaar *T* gestart is, want mensen die in *T* hun pensioen

aanvragen, moeten weten wat de waarde van hun punten is (zelfs al kan men nog altijd daaraan verzaken nadat de berekening gemaakt is).

Een en ander laat toe te preciseren wat we bedoelen met mensen 'op voorhand' informeren:

- i. zodra men begint te werken, zal men kunnen volgen hoeveel punten men verzamelt.
- ii. men zal kunnen begrijpen wat een punt betekent als basis voor de pensioenberekening (doordat de waarde van dit punt in verhouding staat tot de gemiddelde bruto(jaar)lonen van alle werknemers van het moment);
- iii. men zal ook begrijpen hoe punten opgebouwd worden, wat de betekenis is van een 'pensioenbonus', van de minimumgarantie die men krijgt;
- iv. men zal ook duidelijk geïnformeerd zijn over de impact van (de toe te passen partiële) actuariële correcties;
- v. men zal geïnformeerd worden over eventueel te verwachten wijzigingen in de toegang tot het pensioen: eventuele wijzigingen in de wettelijke pensioenleeftijd, eventuele wijzigingen in de voorwaarden voor vervroegd pensioen.

Wijzigingen in toegangsvoorwaarden tot het pensioen moeten ook ruim op voorhand bekend zijn. Wettelijk moet bepaald worden dat een wijziging inzake toegangsvoorwaarden minstens x jaar moet vastgelegd zijn vooraleer ze ingaat. Op termijn lijkt een redelijke 'aankondigingsperiode' bv. 5 jaar; in de huidige context, waarin vrij snel verdere aanpassingen moeten beslist worden met het oog op de opaboom, is een aankondigingsperiode van 5 jaar misschien iets te stringent (dit zou betekenen dat een wijziging van loopbaanvoorwaarden om vervroegd op pensioen te gaan in 2020 reeds in 2015 moet beslist worden, wat niet realistisch lijkt).

8.7. Vergelijking met de huidige berekeningsmethode voor werknemerspensioenen en transitie

8.7.1. Om de vergelijking te maken met de huidige berekeningsmethode, kunnen we best vertrekken van een alleenstaande werknemer zonder gelijkgestelde periodes, die niet gevat wordt door een van de minimumregelingen noch door plafonds, en die zijn pensioen opneemt op de wettelijke pensioenleeftijd.⁴⁵ Het huidige pensioen op het ogenblik van pensionering is dan gelijk aan het pensioen dat zou resulteren uit de toepassing van het puntensysteem, indien

- i. δ gelijk is aan 0,60;
- ii. de referentieloopbaan gelijk is aan 45 jaar;
- iii. de lonen in de private sector gedurende de loopbaan van de betrokkene niet gestegen zouden zijn boven de index (d.w.z. indien er geen reële loonstijging zou geweest zijn).

Het verschil tussen de berekening die vandaag gebruikt wordt, en de berekening die gebruikt wordt in het puntensysteem komt hier op neer: in het puntensysteem worden de vroegere lonen van de betrokkene vergeleken met het gemiddelde loon van zijn vroegere tijdgenoten; in de terminologie van de huidige berekeningsmethode impliceert dit dat de vroegere lonen 'geherwaardeerd' zouden worden met de reële loonstijging. Echter, omwille van besparingsmaatregelen uit het verleden

⁴⁵ Omwille van het principe van 'eenheid van loopbaan', moet men er daarbij ook vanuit gaan dat de 45 beste jaren van deze werknemer zich bevinden in een aaneengesloten periode voor zijn pensionering; de vergelijking wordt formeel uitgewerkt in het bijlage 4.1.

gebeurt er vandaag geen ‘herwaardering’ meer op basis van de reële loonstijging; er gebeurt alleen een herwaardering op basis van een prijsindex. Nog anders gezegd, in een context van reële loonstijging, moet δ dus kleiner zijn dan 0,60, opdat de formule van het puntensysteem een gelijke vervangingsratio (t.a.v. het laatste loon) zou opleveren als de huidige berekeningsmethode.

Bij wijze van illustratie nemen we het geval van iemand die altijd evenveel verdiende als het gemiddelde loon van zijn tijdgenoten, en die 45 jaar gewerkt heeft. Indien er gedurende deze 45 jaar geen reële loonstijgingen waren in de private sector, levert het puntensysteem een zelfde vervangingsratio op als de huidige berekening indien δ gelijk is aan 0,60; indien de reële loonstijging in de private sector 1% per jaar was, volstaat een δ die gelijk is aan 0,486 om hetzelfde resultaat op te leveren.⁴⁶ Niet-herwaardering leidt dus tot een onzekerheid die afwezig is in een stelsel dat herwaardering toepast (zoals het puntensysteem dat we hier voorstellen): bij sterke groei van de economie, zijn de vervangingsratio t.a.v. het laatste loon en de verhouding tussen het pensioen en het inkomen van diegenen die actief zijn op het moment van de pensionering, *minder gunstig* dan bij zwakke economische groei. ‘Niet-herwaardering’ beschermt de toekomstige gepensioneerden in geval van een zwakke economische groei, maar legt dan tegelijk een relatief zwaardere last op de actieven – vergeleken met een situatie van sterkere economische groei. De herwaardering die vervat zit in een puntensysteem, schakelt dit risico uit. In sectie 14 geven we nog andere argumenten waarom het herwaarderingsprincipe dat vervat zit in dit puntensysteem, te verkiezen is boven de huidige berekeningsmethode die geen herwaardering bevat.

Rekenkundig kunnen het huidige stelsel van werknemers en dit puntensysteem aan elkaar gelijkgesteld worden, maar de dynamiek van dit puntensysteem is anders. De vergelijking met de bestaande berekeningsmethode leert dat de transitie van het huidige systeem naar een puntensysteem een keuze impliceert die in een context van onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen niet neutraal is. Terugkerend naar het theoretische voorbeeld dat in de vorige paragraaf gegeven werd: indien de waarde van δ vastgeprikt wordt op 0,486, dan zullen de toekomstige pensioenen (en de toekomstige bijdragen) met de overgang naar deze formule hoger zijn dan in het huidige systeem ; wanneer de groei hoger is dan 1%; wanneer de groei lager zou uitvallen dan 1%, is het resultaat omgekeerd. Of een bepaalde waarde van δ ‘gunstig’ of ‘ongunstig’ is voor deze of gene groep, is vanzelfsprekend niet meer dan een partiële analyse: het resultaat van het puntensysteem wordt ook bepaald door de manier waarop de stijging van de levensverwachting in het model ingebouwd wordt en door de mate waarin pensioenen in uitkering gekoppeld worden aan de welvaart.

8.7.2. Bij de transitie naar het nieuwe systeem is budgettaire neutraliteit een vanzelfsprekend uitgangspunt. Budgettaire neutraliteit impliceert het volgende: op het ogenblik dat de overgang gemaakt wordt van de huidige berekeningswijze naar een puntensysteem, moet men (voor een gegeven referentieloopbaan) de waarde van δ dus zo bepalen dat de globale uitgaven voor

⁴⁶ Het theoretische karakter van deze illustratie blijkt onder meer uit de afwezigheid van loonsverhoging door promoties of baremieke verhogingen. Een voorbeeld waarin het loon van het betrokken individu stijgt tijdens zijn loopbaan door promoties of baremieke verhogingen levert een andere coëfficiënt op.

werknemerspensionen noch stijgen, noch dalen.⁴⁷ Stel dat de overgang gebeurt in het jaar O . Om de overgang te maken, moet men eerst voor alle werknemers die nog niet gepensioneerd zijn, berekenen hoeveel punten zij op hun rekening hebben. Om dat te doen, moet men over een historische reeks van 'gemiddelde lonen' beschikken, bijvoorbeeld voor de 50 jaar die voor het jaar O gesitueerd zijn (er van uitgaande dat de mensen die op pensioen gaan in O , 50 jaar tevoren zeker nog niet aan het werk waren). Op basis van de individuele rekeningen waarover men beschikt, kan men dan berekenen hoeveel punten iedere nog niet gepensioneerde werknemer op zijn rekening heeft. Men kan dan ook inschatten hoeveel punten op de rekening staan van werknemers waarvan men kan verwachten dat ze hun pensioen aanvragen tijdens het jaar O : dat levert de globale som aan punten op die – vermoedelijk – zal ingebracht worden door mensen die hun pensioen aanvragen. De waarde van het punt voor pensioenen die ingaan in O , moet dan zo bepaald worden dat de pensioenuitgaven voor de verwachte nieuwe instroom van gepensioneerden gedurende het jaar O , gelijk zijn aan de pensioenuitgaven voor dezelfde instroom van gepensioneerden op basis van het bestaande stelsel. Zeer eenvoudig en benaderend gesteld, komt dat er op neer dat het pensioenbudget dat voorzien is voor nieuwe werknemerspensionen die ingaan in O , gedeeld wordt door de hoeveelheid punten die vermoedelijk zullen ingebracht worden in het jaar O : met een eenvoudige regel van drie legt men dan de waarde van één punt vast. De realiteit is wel ingewikkelder, omdat bij de transitie ook nieuwe spelregels kunnen ingevoerd worden waarbij vervroeging of uitstel van pensioen tot correcties leidt op de uitbetaalde pensioenen; een eenvoudige regel van drie zal dus niet volstaan: het gaat om een zorgvuldige 'recalibratie' van het systeem. Het is daarom misschien aangewezen dat de overgang eerst uitgetest wordt gedurende enkele jaren, door het parallel naast elkaar laten bestaan van het bestaande systeem en een 'proef'-berekening op basis van punten, waarbij men pas na enkele jaren daadwerkelijk en definitief overschakelt op de berekening in punten.

8.8. Welke tijdsregistratie (in het stelsel van de werknemers)?

8.8.1. We gaan ervan uit dat mensen hun leven op wat langere termijn plannen in termen van jaren, niet in termen van dagen. Dat pleit ervoor om punten bij te houden op jaarbasis, en toegangsvoorwaarden tot het pensioen uit te drukken met gebruik van 'jaren' in de tellers.

Tegelijk rijst dan de vraag wanneer een jaar in aanmerking genomen wordt voor de toegang tot het pensioen. Volstaat het één dag gewerkt te hebben? Het is billijk om op dit punt strenger te zijn, en een jaar pas in aanmerking te nemen als loopbaanjaar indien een minimum aantal dagen, op voltijdse basis, gepresteerd zijn (vandaag is dit 104 VTE; dit lijkt billijk). Dergelijke formule laat toe om

⁴⁷ Budgettaire neutraliteit wordt hier gedefinieerd op *cash*-basis: in het jaar van de transitie moeten de uitgaven gelijk blijven. Daardoor is er ook geen vrijheidsgraad m.b.t. de waarde van δ : deze wordt volledig gedetermineerd door de eis van budgettaire neutraliteit. Dit betekent niet dat de waarde van δ daarna strikt onveranderd moet blijven: in functie van vooropgezette doelstellingen kunnen veranderingen geprogrammeerd worden in de waarde van de referentieloopbaan die de waarde van het punt bepaalt, maar eventueel ook in de waarde van δ , in samenhang met doelstellingen inzake welvaartsvastheid. Men kan tenslotte opmerken dat het bepalen van budgettaire neutraliteit op een *asset/liability* basis een vrijheidsgraad zou creëren m.b.t. δ , omdat er dan een mogelijke *trade-off* zou ontstaan tussen de mate van welvaartsvastheid en de waarde van δ . De waarde van δ is echter een structuurkenmerk van het systeem. De endogene veranderingsvariabele in het systeem is de lengte van de referentieloopbaan.

mensen die een lange loopbaan opbouwen op basis van deeltijds werk, toch een faire toegang te geven tot vervroegd pensioen.

Er zijn nog andere dimensies van het pensioenstelsel waar het logisch is om met 'voltijdse dagen' te werken. Om minima en maxima uit te drukken, lijkt het aangewezen rekening te houden met de feitelijke omvang van de prestaties; deze feitelijke omvang kan ook binnen een jaar aanzienlijk verschillen tussen mensen. Principieel zijn zowel een minimumgarantie als een plafond best uit te drukken in verhouding tot het aantal voltijdse dagen die gepresteerd zijn. Ook een mechanisme als de pensioenbonus, waarbij effectieve arbeidsprestaties gevaloriseerd worden in functie van de omvang van de inspanning die men doet (en niet op basis van wat daarbij verdiend wordt) vergt een rekening in voltijdse dagen. Dit levert een aantal praktische problemen op, zoals toegelicht in de volgende sectie

8.8.2. De arbeidstijd, of de tijd die daarmee gelijkgesteld wordt, vormt samen met de bezoldigingen en de gezinstoestand ook vandaag reeds een essentieel onderdeel van de regels die het pensioenrecht van werknemers bepalen.⁴⁸ Tijdsgegevens komen onder andere terug bij de controle van de toegangsvoorwaarden tot het pensioen, het toetsen van de voorwaarden voor minimumrechten, de behandeling van gelijkgestelde periodes en bij de bepaling van de pensioenbonus.

Bijlage 3.3 onderzoekt of er bij de verwerking van tijdsgegevens in het bestaande systeem regels worden toegepast die een aanpassing vergen omdat ze betwistbaar zijn. Eén regel springt in dat opzicht in het oog: de verhoging van 285 dagen tot 312 dagen (gratis dagen). Deze regel werd ingevoerd in een periode dat de tijdsregistraties veel onzekerder waren dan vandaag. Op het moment dat de regel werd ingevoerd, moest hij de mogelijke onbillijkheid van de onzekerheid in de tijdsregistraties opvangen door iedereen in een bepaalde tijdszone op gelijke voet te plaatsen.

Daarnaast worden heel wat regels toegepast die op het eerste gezicht niet betwistbaar zijn, maar die minstens bijkomend onderzoek vergen.

Zo speelt bij de omzetting van deeltijdse prestaties naar voltijdse equivalenten de maatpersoon een zeer centrale rol. Voor zover we weten, bestaat er geen overzicht van de maatpersoon-concepten die over alle sectoren gebruikt worden en in het bijzonder de motieven waarom de concepten verschillen. Bij afwezigheid van een dergelijk overzicht kan niet beoordeeld worden of deze sectorverschillen billijk of onbillijk zijn. Wel staat vast dat het systeem, door de niet gelijke behandelingen van de uren over de sectoren heen, ondoorzichtiger wordt, maar deze vaststelling volstaat op zich niet om te spreken van een onbillijkheid.

Op jaarbasis wordt het totaal van de voltijdse equivalente prestaties ook beperkt tot 312. Het loslaten van deze regel zonder verdere aanpassing, zal vermoedelijk tot een daling van het gemiddeld dagloon leiden en dus een lagere waardering van bepaalde gelijkgestelde periodes, maar duidelijk is dit zeker niet.

⁴⁸ De tijdsgegevens in het stelsel van de ambtenaren en zelfstandigen worden op een andere wijze geregistreerd dan in het werknemersstelsel. Op deze verschillen gaan we hier niet in.

Verder kan aangestipt worden dat er momenteel gewerkt wordt met jaarperiodes die worden afgebakend op basis van een administratief jaar. Dit heeft onder andere gevolgen voor de toekenning van bepaalde rechten. Voor iemand die over een periode van twee jaar, één jaar werkt van januari tot december en het andere jaar niet werkt en ook geen gelijkgestelde periodes heeft, is er één jaar van meer dan 208 VTE dagen. Dit jaar kan meegeteld worden met het oog op de toekenning van het gewaarborgd minimumpensioen op basis van het streng criterium (zie bijlage 3.1 voor een uiteenzetting over het streng criterium). Indien hetzelfde individu dezelfde prestaties zou leveren van juni in jaar t-1 tot en met mei in jaar t, wordt geen van beide jaren geteld om te toetsen of voldaan is aan de voorwaarden voor het gewaarborgd minimumpensioen volgens het streng criterium (zie bijlage 3.1 voor een definitie). Dit is één van de redenen waarom het verkieslijk is om de toegangsvoorwaarden tot het Gewaarborgd Minimumpensioen uit te drukken in dagen (zie verder, sectie 10).

8.8.3. De aangestipte praktische moeilijkheden nemen niet weg dat een tijdsregistratie nodig is op basis van twee types eenheden:

- jaren;
- voltijds equivalente dagen.

Daarbij is het belangrijk dat de notie ‘jaar’, wanneer deze notie gebruikt wordt, maximaal consistent en uniform is. Dit is vandaag niet het geval in het stelsel van de werknemers: de invulling van de notie ‘loopbaanjaar’ is bijvoorbeeld anders wanneer het gaat over de toegang tot het Gewaarborgd Minimumpensioen dan wanneer het gaat over de toegang tot het vervroegd pensioen. Verder stellen we voor om voor het minimumpensioen niet meer te redeneren in ‘loopbaanjaren’. Met betrekking tot de toegang tot vervroegd pensioen en de toepassing van actuariële correcties lijkt het op het eerste gezicht aangewezen om de huidige invulling van de notie ‘loopbaanjaar’ (een jaar telt als loopbaanjaar zodra er 104 VTE dagen gepresteerd zijn) aan te houden. Bijgevolg blijft er slechts één manier over waarop de notie ‘loopbaanjaar’ in het regime van de werknemers ingevuld wordt.

De Commissie stelt ook voor om het stelsel van de ‘gratis dagen’ af te schaffen; dit mechanisme kan vandaag niet meer gerechtvaardigd worden, en de afschaffing levert een beperkte besparing op waarvan de opbrengst nuttig kan gebruikt worden voor andere doeleinden in het pensioenstelsel.

8.8.4. De transitie naar een nieuw pensioenstelsel moet ook gebruikt worden om de overgang te maken van het rekenen in een historisch voorbijgestreefde 6-daagse werkweek naar het rekenen in een 5-daagse werkweek.

8.9. Een puntensysteem in het stelsel van de zelfstandigen

Een puntensysteem voor zelfstandigen kan, qua berekeningsmethode, op basis van dezelfde architectuur opgebouwd worden als een puntensysteem voor werknemers. In plaats van brutolonen verwijzen we dan naar de aangegeven inkomens waarop de bijdragen van de zelfstandigen gebaseerd zijn. De waarde van het punt is eigen aan het zelfstandigenstelsel en verschilt dus van de puntenwaarde in het werknemersstelsel. De koppeling tussen de waarde van het punt en het gemiddelde van de aangegeven inkomens waarop de bijdragen berekend worden, vormt daarbij een nuttig instrument van collectieve responsabilisering in het stelsel.

De minimumregelingen en het plafond kunnen op een gelijkaardige wijze omgezet worden in een minimale puntengarantie per VTE (over de loopbaan) en een plafond bij de berekening van het aantal punten (op jaarbasis), zoals omschreven voor werknemers. Maar de hoogte van deze minimale puntengarantie en van het plafond bij de berekening van het aantal punten zijn ook eigen aan het zelfstandigenstelsel (in sectie 10, over de minima, komen we hier op terug).

Het verschil met het stelsel van de werknemers schuilt vooral in het feit dat de telling van het aantal voltijds gepresteerde dagen (die nodig is voor de vaststelling van de minimale puntengarantie en de toegang tot het pensioen) bij zelfstandigen gebaseerd is op het betalen van bijdragen voor een gegeven kwartaal. Een zuivere 'tijdsregistratie' is in het stelsel van de zelfstandigen per definitie niet mogelijk. We stellen voor de huidige praktijk ongewijzigd te laten, maar erkennen dat hierin ten gronde wel een conceptuele moeilijkheid schuilt m.b.t. de notie 'tijd' als 'inspanning' (cf. Kader 2 in sectie 3).

8.10. Een puntensysteem voor de ambtenarenpensioenen

We schetsen eerst het principe van het nieuwe systeem, als het op kruissnelheid is. Vervolgens beschrijven we, in zeer grote lijnen, op basis van welk principe de transitie kan gebeuren en hoe men verder zou kunnen werken na de transitie.

8.10.1. Het nieuwe systeem op kruissnelheid

Het algemene uitgangspunt is hetzelfde als bij de werknemers en de zelfstandigen: het pensioen van de ambtenaar i die op pensioen gaat op de wettelijke pensioenleeftijd in het jaar T , is gelijk aan:

$$(4) \text{ pensioen}_i = (\text{verzamelde punten})_i \times (\text{waarde van het punt})_T$$

Hier, en in alles wat volgt, maken we abstractie van maxima en minima.

De vraag is hoe we in deze formule het onderscheid zouden maken tussen ambtenaren met een gewone tantième (60) en ambtenaren met een andere tantième (bv. 55), in de veronderstelling dat preferentiële tantièmes nog een rol zouden spelen (zie sectie 15 daarover). We stellen voor dat het verschil wordt gemaakt via de hoeveelheid punten die men verwerft: wie een tantième van 55 heeft, krijgt een verhogingscoëfficiënt op zijn verworven punten, gelijk aan 60/55. Dit betekent dus dat de groep van ambtenaren met een tantième van 60 als referentiegroep wordt genomen. Deze methode maakt het mogelijk om te werken met één unieke puntenwaarde in het ambtenarenstelsel.

Net als bij het puntensysteem voor de werknemers, geldt in het stelsel van de ambtenaren het volgende: als een ambtenaar gedurende een bepaald jaar j evenveel verdiend heeft als wat alle ambtenaren gemiddeld verdiend hebben gedurende dat jaar, dan krijgt hij voor dat jaar één punt op zijn rekening. In tegenstelling tot de huidige praktijk, stellen we voor om berekening te baseren op de totale bezoldiging van de ambtenaar, zoals uiteengezet in sectie 15. De aldus bekomen punten van een ambtenaar met een tantième 55 worden vervolgens verhoogd met een coëfficiënt 60/55. Met andere woorden, als een ambtenaar met een tantième 55 gedurende een bepaald jaar exact evenveel verdient als een ambtenaar met een tantième 60, dan is de verhouding tussen de punten die de eerste krijgt voor dat jaar en de punten die de tweede krijgt, gelijk aan 1,0909.

8.10.2. Hoe bepalen we de waarde van een punt bij de overgang?

Stel dat we een budgettair neutrale transitie willen maken van de huidige pensioenberekening naar een berekening op basis van punten in het jaar O .

Stel dat in het jaar O 1000 ambtenaren op pensioen gaan. We kunnen hun pensioen berekenen op basis van het bestaande systeem (d.w.z. de huidige formule, dus nog steeds een eindloonregeling).

We moeten eerst vaststellen hoeveel punten deze 1000 ambtenaren hebben. We moeten dat retroactief doen, zonder dat we voor het hele verleden over reële loopbaangegevens beschikken. We reconstrueren voor elk loopbaanjaar van ieder van deze 1000 ambtenaren een baremieke wedde. Voor elk jaar van de loopbaan delen we deze baremieke wedde vervolgens door een 'gemiddelde baremieke wedde over alle ambtenaren' ('alle ambtenaren' is ALLE ambtenaren, niet alleen deze 1000!). Het resultaat van deze deling bepaalt hoeveel punten er tijdens een jaar verzameld werden door elk van deze 1000 ambtenaren, vooraleer preferentiële tantièmes toegepast worden. Vervolgens verhogen we de hoeveelheid punten van de ambtenaren die een preferentiële tantième hebben.⁴⁹ Voor de eenvoud gaan we er hier van uit dat de punten van de ambtenaren niet begrensd worden door een 'puntenmaximum'. De eventuele begrenzing door een 'puntenmaximum' komt aan bod in sectie 11.3.

Stel dat deze reconstructie en toepassing van preferentiële tantièmes ertoe leidt dat deze 1000 ambtenaren samen 40.000 'ambtenarenpunten' op hun rekening hebben staan. Stel dat de pensioenen van deze ambtenaren, wanneer berekend op basis van de oude regeling gelijk zijn aan 40 mln. euro voor het hele jaar O .⁵⁰ De budgettair neutrale waarde van een punt is dan gelijk aan 1000 euro (40 mln. euro verdeeld over 40.000 punten).

We berekenen een coëfficiënt α door een eenvoudige regel van drie:

$$(5) \text{ budgettair neutrale waarde van een punt} = 1000 = \alpha \times \frac{(\text{gemiddelde ambtenarenwedde})_O}{60}$$

Stel dat de gemiddelde ambtenarenwedde van alle actieve ambtenaren in het jaar O gelijk is aan 45.000 euro. Dan moet de coëfficiënt α gelijk zijn aan 1,33. (Dit komt toevallig uit op 1,33 omwille van de cijfers die we gekozen hebben; maar de cijfers zijn volledig fictief en het resultaat is louter toeval.)

De waarde van het punt in een later jaar T ($T > O$) wordt dan als volgt gedefinieerd:

$$(6) (\text{waarde van het punt})_T = \alpha \times \frac{(\text{gemiddelde ambtenarenwedde})_T}{60}$$

Een andere en betere manier om dit te schrijven, is:

⁴⁹ Deze zeer eenvoudige presentatie van de transitiemethode veronachtzaamt het feit dat de baremieke wedde op voltijdse basis vastgesteld wordt. Daarvoor moet dus een passende oplossing gezocht worden, maar we maken daar nu abstractie van.

⁵⁰ Het voorbeeld maakt abstractie van de aanneming van tijdelijke diensten; op basis van deze vereenvoudigende hypothese kan het volledige pensioenbedrag worden gedeeld door het aantal punten verworven als ambtenaar.

$$(7) (\text{waarde van het punt})_T = 0,75 \times \alpha \times \frac{(\text{gemiddelde ambtenarenwedde})_T}{45}$$

In sectie 15 en in bijlage 4.1 wordt voorgesteld om de pensioenberekening te baseren op de totale *bezoldiging*, in tegenstelling tot de huidige praktijk; een eng wedde-concept zou dus vervangen worden door een breed bezoldigingsconcept. Veronderstel dat men deze hervorming gelijktijdig zou doorvoeren met de transitie naar het puntensysteem. Veronderstel dat ook deze ingreep in de berekening op het macro-budgettaire vlak niet mag leiden tot een verhoging van de pensioenuitgaven. Dan zou men in het jaar *T* een inschatting moeten maken van de verhouding tussen de gemiddelde totale bezoldiging en de gemiddelde wedde zoals die bij de reconstructie van het verleden in aanmerking genomen werd; dit leidt tot een aanpassing van de coëfficiënt α , die we daarom schrijven als $\tilde{\alpha}$; de formule wordt dan:

$$(8) (\text{waarde van het punt})_T = 0,75 \times \tilde{\alpha} \times \frac{(\text{gemiddelde BEZOLDIGING ambtenaren})_T}{45}$$

Op basis van deze formule zou dan na de transitie verder gewerkt worden. De berekeningsarchitectuur die tot stand komt is dus analoog aan deze voor de werknemers; het cijfer 45 staat voor de lengte van de referentieloopbaan bij de opstart van het nieuwe berekeningsstelsel. Zoals bij de werknemers is de referentieloopbaan een aanpassingsvariabele, die evolueert in functie van demografische en structurele economische ontwikkelingen.

De coëfficiënt $\tilde{\alpha}$ weerspiegelt onder meer het feit dat gelijktijdig een overgang gemaakt wordt van een eindloonregeling naar een middelloonregeling en van een eng wedde-begrip naar een breed bezoldigingsbegrip, zonder dat het gemiddelde pensioen van de ambtenaren bij de transitie daardoor verminderd of verhoogd wordt. Om deze reden kunnen we $\tilde{\alpha}$ een 'revalorisatiecoëfficiënt' noemen (de overgang van eindloon naar middelloon en van eng wedde-begrip naar breed bezoldigingsconcept zou immers, zonder dergelijke aanpassing, tot minder-uitgaven en lagere gemiddelde pensioenen leiden).⁵¹ Merk op dat de waarde van het punt niet afhangt van het tantième. Eventuele preferentiële tantièmes zijn verrekend bij de toekenning van de punten.

Wanneer van een eng weddeconcept overgestapt wordt naar een brede bezoldigingsbasis, stijgen bij ongewijzigde bijdragepercentages de inkomsten in het ambtenarenstelsel. We gaan er van uit dat het uitgangspunt op het macrovlak ook neutraliteit is inzake inkomsten; dit impliceert dat de bijdragepercentages voor de ambtenaren en hun werkgevers dalen.⁵²

⁵¹ Deze uiteenzetting gaat voorbij aan het gegeven dat de verhouding tussen het brede bezoldigingsconcept en het enge weddeconcept verschillend is voor verschillende groepen van ambtenaren. Bij strikte budgettaire neutraliteit zullen bepaalde groepen dus winnen en andere verliezen. Dit zorgt voor een complexe onderhandelingsagenda, en maakt strikte macro-budgettaire neutraliteit dus eventueel onmogelijk. Men moet daarbij rekening houden met het feit dat dit ook geldt voor de bijdragebasis: strikte neutraliteit inzake bijdragen op het macro-vlak leidt tot een vermindering van de bijdragen voor sommige groepen ambtenaren en een verhoging van de bijdragen voor andere groepen ambtenaren.

⁵² Een uniforme aanpassing van de bijdragepercentages zal daarbij leiden tot verschuivingen tussen de bijdragen betaald door en voor diverse groepen: groepen waar de bezoldiging in verhouding tot de wedde relatief omvangrijk is, zullen méér bijdragen betalen, en *vice versa*; cf. de vorige voetnoot. Deze complexe kwestie werken we hier niet verder uit.

Het zou kunnen dat de *gelijktijdige* overgang van de huidige berekeningsarchitectuur naar een puntensysteem en de overgang van een eng wedde-begrip naar een breed bezoldigingsconcept tot al te grote complexiteit qua administratieve techniek en onderhandelingen leidt. Een alternatief scenario is daarom dat deze twee transities in de tijd gespreid worden. De Commissie spreekt zich daarover in dit stadium niet uit. Een en ander vergt een grondige studie.

Het puntensysteem dat we hier schetsen, implementeert een transitie van een eindloonregeling (een berekening van het pensioen op basis van het inkomen op het einde van de loopbaan) naar een middelloonregeling (een berekening van het pensioen op basis van alle wedden over de hele loopbaan, waarbij deze wedden geherwaardeerd worden). Deze schets houdt ook in dat de transitie gebeurt zonder overgangperiode. De budgettaire neutraliteit betekent dat het gemiddelde pensioen van de ambtenaren die op pensioen gaan op het moment van de transitie niet wijzigt. Maar er kunnen wel individuele winnaars of verliezers zijn. De vraag welke individuele verschillen optreden tussen een pensioenberekening op basis van het eindloon en een pensioenberekening op basis van een middelloonregeling hangt af van de manier waarop het maximumpensioen vorm krijgt. Vandaag is het maximumpensioen van een ambtenaar gelijk aan 75% van de refertewedde (de refertewedde slaat op de laatste 5 jaar of de laatste 10 jaar van de loopbaan). Indien we deze maximumregeling onverkort zouden aanhouden zoals ze vandaag bestaat, dan wordt de omvang van individuele winsten resp. verliezen bij de transitie beperkt. Dan treden er echter andere problemen op, met name een financiële ontmoediging om loopbanen volledig te maken. Om deze problemen te vermijden, kan het wenselijk zijn om de maximumregel te versoepelen, d.w.z. dat het maximumpensioen meer zou kunnen zijn dan 75% van de refertewedde. Het patroon van winst en verlies dat dan ontstaat, is complex en hangt samen met de lengte van de loopbaan van de betrokkene, het al dan niet kunnen genieten van preferentiële tantièmes, en het profiel van de wedden over de loopbaan. De winnaars zullen, bijvoorbeeld, ambtenaren zijn met een loopbaan die, in vergelijking met het gemiddelde van de ambtenarengroep, een eerder vlak weddeprofiel hebben. We komen hier op terug in sectie 11.3.

Het feit dat er winnaars en verliezers kunnen zijn in deze transitie, heeft niets te maken met het puntensysteem op zich, maar wel met het feit dat we een budgettair neutrale transitie maken van een eindloonregeling naar een middelloonregeling, vertrekkende van een situatie waarin sommige ambtenaren een preferentieel tantième hebben en andere niet, de lengte van de loopbaan verschillend is, en sommige ambtenaren in vergelijking met het gemiddelde van hun collega's een relatief vlakke loopbaan hebben. We onderlijnen dat we hier kiezen voor een transitie op één moment, d.w.z. we creëren een scharniermoment waarbij budgettaire neutraliteit en het behoud van verworven pensioenrechten (op een gemiddeld niveau) op het ogenblik van de transitie gegarandeerd zijn. Ook als dergelijke transitie zou gebeuren zonder toepassing van het puntensysteem, zouden deze effecten optreden.

Een budgettair neutrale overgang van een eng weddebegrip naar een breed bezoldigingsbegrip kan er ook toe leiden dat er winnaars of verliezers zijn, afhankelijk van het loopbaanprofiel en de groep waar men toe behoort.

De hoogte van de theoretische referentie-vervangingsratio waarvan een theoretische referentie-ambtenaar zou kunnen genieten, hangt af van de maximumregeling die we bespreken in sectie 11.3.

Zoals aangestipt in de laatste alinea van sectie 8.1., moet de rol die de parameter α zou spelen in de verdere ontwikkeling van een puntensysteem voor ambtenaren met omzichtigheid geïnterpreteerd worden. We definiëren deze parameter hier op basis van een budgettaire evenwichtswaarde m.b.t. de uitgaven voor pensioenen voor ambtenaren (een evenwichtswaarde op het moment van de transitie). Beslissingen over de wenselijke evolutie van deze parameter in de toekomst moeten eventueel rekening houden met het feit dat het ambtenarenstelsel niet op zichzelf staat, maar deels gefinancierd wordt door algemene middelen; met andere woorden, evoluties in de verhouding tussen de ambtenarenpensioenen en de pensioenen in de andere stelsels zouden daarbij eventueel ook een rol kunnen spelen. Hetzelfde voorbehoud geldt overigens voor de parameter δ die we presenteerden in sectie 8.4, en voor een gelijkaardige parameter die men zou definiëren voor het stelsel van de zelfstandigen.

8.10.3. Praktische aspecten van de transitie

In vergelijking met het stelsel van de werknemers is de vertaling naar een puntensysteem conceptueel eenvoudiger voor het stelsel van de ambtenarenpensioenen; het stelsel van de ambtenaren is immers gebaseerd op een (bijzondere) vorm van herwaardering van vroegere lonen voor de pensioenberekening, die inherent is aan het principe van het 'uitgestelde loon' waarop het ambtenarenstelsel steunt. Dat is niet het geval bij de werknemerspensioenen. De transitie van de werknemerspensioenen naar een puntensysteem impliceert daardoor een keuze, die in een context van onzekerheid over toekomstige loonontwikkelingen niet neutraal is (cf. sectie 8.7). Bij de transitie van het ambtenarenpensioen naar een puntensysteem is deze kwestie niet aan de orde: een bestaand principe wordt verder doorgetrokken.

Los van de omvorming naar een puntensysteem, leidt de hervorming die we voorstellen voor de ambtenarenpensioen, echter tot een specifieke uitdaging omdat er winnaars en verliezers zijn wanneer een eindloonregeling wordt vervangen door een (budgettaire neutrale) middelloonregeling. Zoals hoger aangegeven (en verder nog aangestipt in sectie 11.3) vergt dit nader onderzoek en overleg. Daarnaast impliceert de omvorming naar een puntensysteem enkele complexe technische kwesties m.b.t. de ambtenarenpensioenen, die zich niet stellen m.b.t. de werknemerspensioenen.

Om de transitie te realiseren op een wijze die de verworven rechten van het ambtenarenkorps maximaal respecteert, moet voor alle individuele ambtenaren een reconstructie gebeuren van de baremieke wedde die geldt voor elk jaar van hun loopbaan; deze baremieke wedde moet vervolgens, voor elk jaar van de loopbaan, vergeleken worden met een relevante 'gemiddelde baremieke wedde'; de verhouding tussen beide bepaalt hoeveel punten er tijdens een jaar verzameld werden. Deze moeilijkheid wordt vergroot door het feit dat wedden pas beschikbaar zijn vanaf het jaar 2006, en door het feit dat rekening moet gehouden worden met het verschil tussen voltijdse en deeltijdse prestaties (cf. voetnoot 65).

Als gelijktijdig de overgang gebeurt naar een breed bezoldigings-begrip, dan moet meteen afgestapt worden van het gebruik van baremieke wedden; nieuw te verwerven punten worden dan meteen bepaald aan de hand van een eenvoudige vergelijking tussen de feitelijke bezoldiging van de ambtenaar en de gemiddelde bezoldiging. In dit scenario moet bij de transitie dus gelijktijdig de overgang gemaakt worden van een eng weddebegrip naar een breed bezoldigingsconcept. Zoals hoger aangegeven, zou men deze twee transities ook in de tijd kunnen spreiden.

Als deze keuzes gemaakt zijn en alle praktische moeilijkheden overwonnen worden, is het echter mogelijk de transitie naar een nieuwe en meer eenvoudige berekening *in één of twee bewegingen* te maken, d.w.z. zonder lange ‘incrementele’ overgangsperiodes met een gedeeltelijke toepassing van een ‘oud’ systeem en een gedeeltelijke toepassing van een ‘nieuw’ systeem. In bijlage 4.1 wordt een mogelijke benadering voorgesteld m.b.t. de reconstructie van de weddebarema’s uit het verleden.

Deze moeilijkheden doen zich voor tijdens de transitiefase. Daarna biedt het puntensysteem ook hier de mogelijkheid om principes van pensioenbeleid op een transparante en flexibele wijze te implementeren. Een puntensysteem zou de enorme complexiteit van de berekeningen van de huidige ambtenarenpensioenen, die door vertegenwoordigers van de PDOS als administratief *onhoudbaar* omschreven worden, definitief naar het verleden verwijzen.

Een en ander betekent dat punten die verzameld worden in het werknemersstelsel (inbegrepen de overheidscontractanten), punten die verzameld worden in het stelsel van de ambtenaren en punten die verzameld worden als zelfstandige, bij de pensionering omgezet worden in verschillende waarden in euro. Om die reden worden ze op verschillende, parallelle rekeningen bijgehouden. De betrokkene wordt jaarlijks geïnformeerd over de punten die hij verworven heeft in ieder stelsel.

8.11. Waarom een puntensysteem?

Er mag geen misverstand zijn over de argumenten die pleiten voor een puntensysteem. Vooreerst kunnen vele verschillende concrete opties m.b.t. de pensioenberekening zonder probleem via een puntensysteem uitgewerkt worden. Zo kan het huidige Belgische pensioen voor werknemers uitgedrukt worden op basis van punten, tenminste indien de brutolonen bij de pensioenberekening volledig geherwaardeerd worden in functie van de voorbije, gemiddelde loonontwikkeling. Ook het ambtenarenpensioen kan uitgedrukt worden in een puntenlogica. En ook het bestaande stelsel voor de zelfstandigen kan uitgedrukt worden in punten. Dit betekent meteen dat een puntensysteem kan toelaten dat enigszins verschillende berekeningsmethoden voor pensioenrechten in harmonie naast elkaar blijven bestaan. De invoering van een flexibel pensioensysteem met automatische aanpassingsmechanismen noopt niet per definitie tot een puntensysteem.

Het belangrijkste voordeel van een puntensysteem is conceptueel en communicatief. Een puntensysteem biedt een transparant kader, dat toelaat voor burgers belangrijke kwesties – zoals de vraag: hoe goed is mijn loopbaan al ontwikkeld met het oog op mijn latere pensioen? – helder te communiceren. Een puntensysteem maakt de draagwijdte van het bijdragenprincipe duidelijk. Solidariteit kan op een transparante wijze ingevoerd worden, zowel via gelijkgestelde perioden als via de invoering van minima.

De waarde van één punt, die jaar na jaar vastgelegd wordt, vormt een duidelijk anker: de waarde van het punt in het jaar T is gelijk aan het pensioenrecht dat iemand verwerft die gedurende het jaar T een arbeidsinkomen had dat gelijk was aan het gemiddelde arbeidsinkomen van dat jaar T .⁵³ Zo ontstaat een heldere band tussen de pensioenberekening en de gemiddelde arbeidsinkomens van de

⁵³ We maken hier voor de eenvoud abstractie van het feit dat in de praktijk best gewerkt wordt met een voortschrijdend gemiddelde voor enkele voorbije jaren.

actieven. Alle kenmerken van het systeem kunnen begrepen worden met verwijzing naar dat anker. Het vergemakkelijkt de interpretatie van afwijkingen en uitzonderingsregels.

Een belangrijk voordeel van de manier waarop we het puntensysteem vorm geven, is dat er een duidelijke scheiding wordt ingevoerd tussen enerzijds de modellering van interindividuele verschillen in pensioenen en anderzijds de automatische aanpassingsmechanismen die werken via de waarde van een punt op een ogenblik T , en die dus van toepassing zijn op iedereen die op dat ogenblik zijn punten omzet in euro's. Op het moment van pensionering T ligt de verdeling van individuele rechten vast, omdat de verdeling van de punten vastligt. De omzetting van punten in euro's kan worden aangepast aan de vrije uittredingsbeslissing van individuen, en tegelijk kunnen collectieve automatische aanpassingsmechanismen (m.b.t. de waarde van het punt voor iedereen die op pensioen gaat op het moment T) soepel worden ingebouwd.

Indien er jaarlijks een heldere communicatie wordt opgezet, creëert een puntensysteem voor de burgers een groter gevoel van betrokkenheid en *eigenaarschap* dan het geval is bij het huidige stelsel, terwijl zij toch begrijpen dat sommige berekeningsparameters evolueren in de tijd. Dat maakt ook latere manipulaties van het systeem (en vrees voor manipulaties van het systeem) moeilijker.

Daarnaast heeft een puntensysteem praktische voordelen. Splitsing van pensioenrechten in het geval van echtscheiding wordt eenvoudig implementeerbaar (zie sectie 12). Een principe van deeltijds pensioen kan ingevoerd worden: wie deeltijds op pensioen gaat, neemt een aantal punten uit zijn rugzak, en laat die omzetten in euro's; de resterende punten blijven in de rugzak zitten, en kunnen verder aangevuld worden.

Een voordeel van een puntensysteem is tenslotte dat de transitie van de bestaande berekening naar het nieuwe systeem in één beweging kan gebeuren: hoewel een reeks technische kwesties moeten opgelost worden waarbij ook principiële keuzes gemaakt moeten worden, is het mogelijk om alle relevante elementen van loopbanen die mensen reeds achter de rug hebben, om te zetten in punten.

8.12. Opdracht voor de nieuwe regering

Deze sectie, en het formele model in bijlage 4.1 bevatten slechts een schets van een puntensysteem. De Commissie is ervan overtuigd dat de overgang naar een puntensysteem een bijzonder grote verbetering zou inhouden in het geheel van de pensioenstelsels. De Commissie is er zich tegelijk van bewust dat nog zeer veel kwesties, zowel praktische als meer principiële, moeten onderzocht worden. Zo is bijkomende studie nodig over de consequenties van het organiseren van drie aparte puntenstelsels (voor werknemers, zelfstandigen, ambtenaren) op de dynamiek van deze puntenstelsels. De Commissie stelt voor dat de regering een grondige studie laat uitvoeren over het concrete uitzicht van een puntensysteem, en over de transitie van de bestaande berekeningsmethodes naar een puntensysteem. Het op te richten Nationaal Pensioencomité en het Kenniscentrum voor de Pensioenen kunnen een nuttige rol spelen om dit verder uit te werken.

9. Eerlijke flexibiliteit, deeltijds pensioen en zware beroepen

9.1. Mensen hebben verschillende levensgeschiedenissen en verschillende voorkeuren. Een pensioensysteem moet daar rekening mee houden, en mensen dus keuzemogelijkheden bieden, met name met betrekking tot het moment waarop ze op pensioen gaan en het eventueel combineren van een pensioen en betaald werk. Het pensioensysteem moet keuzevrijheid ondersteunen door flexibiliteit.

9.2. Op de wettelijke pensioenleeftijd kan iedereen die dat wenst, zijn pensioen opnemen, ongeacht de lengte van de loopbaan die daaraan vooraf is gegaan. Flexibiliteit betekent dat mensen die dat wensen, onder voorwaarden, moeten kunnen kiezen voor een pensioen voor de wettelijke pensioenleeftijd.

9.2.1. Deze voorwaarden hebben betrekking op de *toegang* tot het pensioen. Het is logisch dat de toegang tot een vervroegd pensioen slechts mogelijk is wanneer men een bepaalde leeftijd bereikt heeft en een bepaalde loopbaan achter de rug heeft. Het gaat met andere woorden om een venster waarbinnen flexibiliteit mogelijk is. De contouren van dit venster worden bepaald door twee parameters: enerzijds het moment waarop men op vervroegd pensioen kan gaan, anderzijds de wettelijke pensioenleeftijd. Op de wettelijke pensioenleeftijd kan iedereen zijn pensioen opvragen; tegelijk is het na de wettelijke pensioenleeftijd niet langer mogelijk om een vervangingsuitkering voor arbeidsongeschiktheid of werkloosheid te genieten (zie hieronder, sectie 9.4.1. voor dit laatste). Deze wettelijke pensioenleeftijd is voor iedereen gelijk.

De Commissie is van oordeel dat de lengte van de loopbaan op zich het meest billijke criterium vormt voor toegang tot het vervroegd pensioen, hoewel een minimale leeftijd een logisch uitgangspunt is.⁵⁴ We illustreren deze visie met concrete cijfers. Op dit ogenblik ligt reeds vast dat de volgende voorwaarden zullen gelden vanaf 2016: wie een loopbaan van 40 jaar heeft, kan op de leeftijd van 62 jaar op pensioen; wie een loopbaan van 41 jaar heeft, kan op 61 jaar op pensioen; wie een loopbaan van 42 jaar heeft, kan op 60 jaar op pensioen. Bij volgende aanpassingen wil de Commissie de klemtoon leggen op de loopbaanvoorwaarden: dat betekent dat de eerste stap bij een volgende aanpassing erin moet bestaan dat het niet meer mogelijk is om op vervroegd pensioen te gaan na een loopbaan van 40 jaar (wat ook de leeftijd is); dat het bij een tweede stap niet meer mogelijk is op vervroegd pensioen te gaan na een loopbaan van 41; dat de voorwaarde van 42 jaar geleidelijk voor iedereen op een uniforme wijze verhoogd wordt, wat ook de leeftijd is van de betrokkene die op pensioen wil gaan. In sectie 16 wordt een concreet scenario onderzocht, waarbij tot 2019 niets meer wijzigt en de voorwaarde voor vervroegd pensioen in 2020 op 42 jaar gebracht wordt. Dit wil niet zeggen dat dit het concrete voorstel is van de Commissie; het gaat om een sensitiviteitsanalyse.

De Commissie is van oordeel dat deze loopbaanvisie impliceert dat de notie loopbaanjaren bij ambtenaren verder moet aangepast worden, zodat ze in principe een gelijklopende invulling krijgt als de notie loopbaanjaren bij werknemers. Zoals uiteengezet in sectie 14, sluit dit niet uit dat

⁵⁴ Omdat de lengte van de loopbaan zo belangrijk is, moet zorgvuldig nagedacht worden over het moment waarop de teller begint te lopen, d.w.z. of de huidige regeling adequaat is; cf. een eerdere voetnoot hierover in sectie 8.

preferentiële tantièmes in sommige sectoren en beroepen voor de berekening van de pensioenopbouw blijven gelden.

9.2.2. Daarnaast moet vervroegde pensionering gevolgen hebben voor de *hoogte* van het pensioen. Wanneer we abstractie maken van verschillen in levensverwachting, zal degene die eerder zijn pensioen aanvraagt, gedurende méér jaren pensioen krijgen dan wie later zijn pensioen aanvraagt. Als de jaarlijkse pensioenuitkering dezelfde is, leidt vervroeging van het pensioen dus tot een groter pensioenvermogen. We noemen dit voordeel het actuariële voordeel. Zoals we uiteengezet hebben in sectie 4.4 rijst een probleem van publieke legitimiteit en rechtvaardigheid wanneer dit voordeel op geen enkele wijze gecorrigeerd wordt. Het is logisch dat de hoogte van het pensioen zowel afhankelijk is van de loopbaan die men achter de rug heeft (een langere loopbaan impliceert in principe dat men economisch meer heeft bijgedragen) als van de leeftijd waarop men het pensioen aanvraagt. Nu spelen beide elementen ook al een rol in het huidige Belgische pensioensysteem: de duur van de loopbaan heeft een impact op de pensioenberekening; de leeftijd waarop men op pensioen gaat, heeft een impact via de pensioenbonus (in de mate dat een latere pensionering gekoppeld is aan langere effectieve tewerkstelling; zoals uiteengezet in sectie 4.5.2 is de pensioenbonus overigens niet gebaseerd op een louter leeftijds criterium, maar ook afhankelijk van de duur van de loopbaan). Deze rol is echter beperkt: het actuariële voordeel van het vervroegd pensioen blijft voor heel wat mensen aanzienlijk groter dan het financiële nadeel dat ze hebben bij een vervroegd pensioen (zie Tabel 4-B in sectie 4.1). De Commissie is van oordeel dat in de pensioenberekening een billijk, doorzichtig en voldoende sterk correctiemechanisme moet ingevoerd worden bij vervroegde pensionering. Dit correctiemechanisme moet ook op een min of meer voorspelbare wijze evolueren over de tijd, in het raam van de automatische aanpassingsmechanismen waarvoor de Commissie pleit.

De Commissie pleit voor een combinatie van twee mechanismen. Uitgedrukt in de terminologie van het puntensysteem, dat voorgesteld werd in sectie 8, nemen ze de volgende vorm aan:

- i. een correctiemechanisme in de berekening van het aantal punten waar men recht op heeft: punten die verworven zijn na *het tijdstip waarop men vervroegd pensioen kon aanvragen* worden op een forfaitaire manier aangevuld op basis van het aantal voltijds equivalente dagen dat men dan effectief gewerkt heeft; cruciaal is dat het tijdstip waarop men vervroegd pensioen kan aanvragen mede bepaald wordt door de lengte van de loopbaan, wat gunstig is voor mensen die minder lang studeerden (dit mechanisme komt overeen met de manier waarop de pensioenbonus vandaag werkt bij werknemers);
- ii. een correctiemechanisme bij de omzetting van de verworven punten in een pensioen: bij de omzetting van de verworven punten in een pensioen gebeurt een correctie als een individu afwijkt van wat in zijn geval beschouwd wordt als de *'normale leeftijd'* waarop hij op pensioen zou gaan: deze *'normale leeftijd'* hangt af van de loopbaan die hij achter de rug heeft (dit gaat dus over een correctie op het pensioenbedrag die verschilt van individu tot individu; het gaat niet over de algemene waarde van het punt die voor alle mensen die in een bepaald jaar op pensioen gaan hetzelfde is).

De filosofie van het eerste mechanisme is vergelijkbaar met de hervormde pensioenbonus. Dit betekent dat men bovenop de punten die men op een normale wijze (gerelateerd aan het inkomen)

opbouwt, bonuspunten kan verwerven die onafhankelijk zijn van de hoogte van het inkomen. Dit mechanisme genereert verschillende effecten. Het impliceert vooreerst een bijkomende differentiatie tussen de pensioenopbrengst bij tewerkstelling en de pensioenopbrengst van gelijkgestelde periodes (bijkomend bovenop de differentiatie die recent ingevoerd werd, en de komende jaren nog wat sterker zal worden, cf. sectie 4.5.4). Dit beloont effectieve arbeidsprestaties op het einde van de loopbaan.

Het tweede mechanisme neemt concreet de volgende vorm aan: de correctie is een fractie van een actuariële correctie op basis van het verschil tussen de leeftijd waarop men het pensioen (geheel of gedeeltelijk) opneemt en een 'normale pensioenleeftijd'. Een volledige actuariële correctie zou ervoor zorgen dat het pensioenvermogen gelijk is aan het pensioenvermogen bij pensionering op de normale pensioenleeftijd, in de hypothese dat in beide gevallen hetzelfde jaarlijkse pensioenbedrag uitbetaald zou worden. Als het pensioen opgenomen wordt op de 'normale pensioenleeftijd', is de correctie dus per definitie nul. De 'normale pensioenleeftijd' verschilt van individu tot individu: het is de leeftijd waarop een individu een loopbaan achter de rug heeft waarvan de lengte gelijk is aan de referentieloopbaan; als deze leeftijd hoger ligt dan de wettelijke pensioenleeftijd, wordt de normale pensioenleeftijd echter gelijk gesteld aan de wettelijke pensioenleeftijd. In Kader 6 wordt toegelicht hoe dit mechanisme zou werken. Om de betekenis van deze formule goed in te schatten, moet men in rekening nemen dat het model dat we voorstellen ook een zekere koppeling inhoudt tussen de referentieloopbaan en de wettelijke pensioenleeftijd enerzijds en de algemene levensverwachting anderzijds.

Kader 6: Loopbaangevoelige actuariële correcties

Het 'tweede mechanisme' waarvan sprake in sectie 9.2.2. kan omschreven worden als een *loopbaangevoelige actuariële correctie*. Formeel kan dergelijk mechanisme de volgende vorm aannemen:

- We definiëren een minimale pensioenleeftijd x_0 : de leeftijd waarop het individu de minimale lengte van loopbaan bereikt heeft die toegang geeft tot vervroegd pensioen; deze leeftijd verschilt dus van individu tot individu.
- We definiëren een wettelijke pensioenleeftijd x_w die voor iedereen gelijk is: vanaf die leeftijd kan iedereen zijn pensioen opnemen, ook al was de loopbaan slechts kort.
- We definiëren een 'normale pensioenleeftijd' x_r : de leeftijd waarop het individu een loopbaan bereikt zou kunnen hebben die qua lengte gelijk is aan de referentieloopbaan; deze leeftijd verschilt dus ook van individu tot individu.
- De leeftijd waarop het individu feitelijk op pensioen gaat is gelijk aan x ($x \geq x_0$).
- We passen een correctie toe op het pensioenbedrag die gelijk is aan $\tau \times \frac{e_{xr}}{e_x}$ waarbij e_{xr} = levensverwachting op de normale pensioenleeftijd van het individu; e_x = levensverwachting op de leeftijd x (feitelijke leeftijd van pensionering); τ = een getal dat kleiner kan zijn dan 1 (indien men de actuariële correctie niet voor 100% doorvoert).

- Daardoor wordt het pensioenbedrag verminderd wanneer men voor de normale pensioenleeftijd op pensioen gaat, en verhoogd wanneer men na de normale pensioenleeftijd op pensioen gaat (indien τ gelijk zou zijn aan 1, dan is de actuariële correctie op basis van de huidige sterftetabellen een orde van grootte van ca. 5% per jaar).

Om toe te laten dat mensen op de wettelijke pensioenleeftijd (x_w) op pensioen kunnen gaan zonder negatieve actuariële correctie, ook wanneer ze op dat moment slechts een korte loopbaan hebben, zijn er twee opties:

i. Ofwel wordt bepaald dat 'normale pensioenleeftijd' nooit hoger kan zijn dan de wettelijke pensioenleeftijd (steeds geldt: $x_r \leq x_w$);

ii. Ofwel wordt bepaald dat er geen negatieve actuariële correctie is wanneer de normale pensioenleeftijd hoger is dan de wettelijke pensioenleeftijd.

In optie (i) zal een individu waarvan de normale pensioenleeftijd hoger is dan de wettelijke pensioenleeftijd een positieve actuariële correctie krijgen zodra hij zijn pensioen uitstelt boven de wettelijke pensioenleeftijd (zelfs al ligt zijn feitelijke pensioenleeftijd lager dan zijn normale pensioenleeftijd). In optie (ii) is dat niet het geval: een individu waarvan de normale pensioenleeftijd hoger is dan de wettelijke pensioenleeftijd zal pas een positieve actuariële correctie krijgen wanneer hij zijn pensioen uitstelt tot na zijn normale pensioenleeftijd; in het interval tussen de wettelijke pensioenleeftijd en zijn normale pensioenleeftijd krijgt hij noch een negatieve noch een positieve correctie. Optie (ii) kan beschouwd worden als iets strenger maar consistent.

Opgemerkt dient te worden dat dit correctiemechanisme op zichzelf quasi niet wijzigt wanneer de levensverwachting stijgt (een stijging van de levensverwachting heeft quasi geen invloed op de breuk $\frac{e_{xt}}{e_x}$). Dit actuariële correctiemechanisme wordt echter sterker (en dus strenger) wanneer de referentieloopbaan toeneemt en/of wanneer de wettelijke pensioenleeftijd toeneemt. Wanneer de referentieloopbaan toeneemt, neemt ook de 'normale pensioenleeftijd' x_r toe voor alle individuen. Wanneer de wettelijke pensioenleeftijd toeneemt, verhoogt de leeftijd waarop het correctiemechanisme geplafonneerd wordt.

Het voordeel van dergelijk mechanisme is dat het objectief is (want gekoppeld aan objectieve gegevens m.b.t. de levensverwachting), maar ook billijk en sociaal verantwoord.

Zoals uiteengezet in sectie 9.2.2., stellen we voor om naast dit mechanisme ook een forfaitaire verhoging toe te kennen van de punten verworven na de minimale pensioenleeftijd (verhoogd met een jaar, d.w.z. $x_0 + 1$), *pro rata* van het aantal effectief gewerkte dagen na $x_0 + 1$, zoals vandaag het geval is bij de pensioenbonus).

Beide mechanismen vermijden een regressief effect dat eigen is aan louter op leeftijd gebaseerde correcties. Dit regressief effect ontstaat doordat lager geschoolde mensen gemiddeld zowel minder lang leven als minder verdienen dan hoger geschoolde mensen; omdat zij minder lang studeren, beginnen ze echter ook vroeger aan hun loopbaan. Wie zijn loopbaan eerder gestart heeft, bereikt sneller de 'normale pensioenleeftijd' (behalve wanneer men zijn loopbaan daarna onderbroken heeft): het tweede mechanisme houdt daardoor een bescherming voor mensen die minder

geschoold zijn. Maar ook het eerste mechanisme bevoordeelt de vroegere start van de loopbaan die typisch is voor lager geschoolden. (Bij wijze van concrete illustratie, veronderstellen we dat de loopbaanvoorwaarde 42 jaar zou zijn, en de leeftijdsvoorwaarde 60 jaar blijft. Dan kan iemand die begon te werken op de leeftijd van 18 jaar een pensioenbonus beginnen opbouwen vanaf 61 jaar; wie pas begon te werken op de leeftijd van 22 jaar, zou dan geen pensioenbonus kunnen opbouwen voor de leeftijd van 65 jaar). Het feit dat de aanvulling bij de punten forfaitair is, maakt de bonus ook relatief gesproken interessanter voor wie werkt aan een laag loon. Dat is enerzijds relatief voordelig voor laaggeschoolden die doorwerken, anderzijds is het interessant voor iedereen die kiest om de loopbaan te verlengen in een job of taak die gepaard gaat met een geringere verdienste per voltijds equivalente dag.

Deze benadering vermijdt dus het regressieve effect dat intrinsiek samenhangt met correcties die louter op leeftijd gebaseerd zijn. We gaan er wel van uit dat de onderliggende loopbaan- en leeftijdeisen op termijn strenger zullen worden. Daardoor kan er wel een sociaal regressief effect ontstaan. De vraag of dat sociaal regressieve effect inderdaad optreedt, hangt ook af van de minimumregelingen. De Commissie heeft een en ander binnen het haar toegemeten tijdsbestek niet kunnen operationaliseren, maar is ervan overtuigd dat een goed evenwicht gevonden kan worden in de combinatie van deze beide mechanismen en de verbetering van de minimumregelingen. (Zie daarnaast ook wat voorgesteld wordt m.b.t. de preferentiële tantièmes, in sectie 15).

9.3. Indien vervroegde opname van het pensioen leidt tot een neerwaartse correctie, moeten we een goed onderscheid kunnen maken tussen mensen die uit de arbeidsmarkt treden omdat ze daarvoor kiezen (in het raam van het vervroegd pensioen), mensen die uit de arbeidsmarkt treden omwille van arbeidsongeschiktheid, en mensen die getroffen worden door onvrijwillige werkloosheid. Mensen die getroffen worden door onvrijwillige werkloosheid mogen niet gedwongen worden met vervroegd pensioen te gaan met de daaraan verbonden verminderingcoëfficiënt voor de rest van hun leven als gepensioneerde. Er moet dus ook voor oudere werknemers een adequate verzekering tegen werkloosheid blijven bestaan, en onvrijwillige werkloosheid moet gelden als een gelijkgestelde periode. Onvrijwillige werkloosheid betekent tegelijk dat deze mensen volledig beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt.

De Commissie is van oordeel dat het debat over de legitimiteit van de werkloosheidsverzekering en de kwaliteit van het activeringsbeleid niet mag verplaatst worden naar het pensioendomein. Indien de samenleving van oordeel is dat iemand onvrijwillig werkloos is, hoort daarbij een werkloosheidsverzekering en een principe van gelijkstelling inzake pensioen – zij het dat dit genuanceerd kan worden wat de hoogte van het fictieve loon betreft (d.w.z. de hoeveelheid punten die men krijgt bij gelijkstelling) en door de toepassing van het eerste correctiemechanisme dat in de vorige sectie omschreven werd (een ‘pensioenbonus’, die alleen geldt voor effectief gewerkte periodes, en niet voor gelijkgestelde periodes). Indien de samenleving van oordeel is dat werkloosheidsuitkeringen onrechtmatig genoten worden, moet daartegen opgetreden worden via het beleid inzake werkloosheid en activering, niet via het pensioenbeleid.

Deze redenering impliceert wel dat er in de toekomst minder ruimte zal zijn voor uitredestelsels die gefinancierd worden met werkloosheidsuitkeringen, maar *de facto* een definitieve uittrede uit de

arbeidsmarkt inhouden: wie niet meer beschikbaar is voor de arbeidsmarkt en niet arbeidsongeschikt, hoort thuis in stelsels van vervroegd pensioen.

9.4. De voorstellen uit sectie 9.2 en 9.3 houden flexibiliteit in. We moeten echter erkennen dat deze voorstellen voor sommige mensen in vergelijking met vandaag minder flexibiliteit zullen inhouden eerder dan meer flexibiliteit: loopbaan- en leeftijdsvoorwaarden zullen strenger worden; vervroegd pensioen zal aanleiding geven tot actuariële correcties. De Commissie meent daarom dat onderzocht moet worden of bijkomende vormen van flexibiliteit mogelijk zijn, die de reële keuzemogelijkheden van mensen vergroten.

Een voordeel van een puntensysteem is dat 'deeltijds pensioen' mogelijk wordt: men zou kunnen toelaten dat mensen een deel van hun verworven punten omzetten in pensioen en een ander deel op hun individuele rekening laten staan. Als dat gebeurt voor de normale pensioenleeftijd, worden op het opgenomen gedeelte actuariële correcties toegepast omwille van de vervroeging (cf. sectie 9.2.2.).⁵⁵ Tegelijk zou men, binnen zekere limieten, verder kunnen blijven werken en pensioenrechten opbouwen. Als uitstapsysteem is deeltijds pensioen in principe logischer en meer coherent dan bestaande uitstapsystemen, zoals werkloosheid met bedrijfstoelage of zgn. landingsbanen. Enerzijds kan deeltijds pensioen opengesteld worden voor iedereen, zonder onderscheid naargelang van het bedrijf of de sector waar men werkt. Anderzijds is er geen probleem om het deeltijds pensioen mogelijk te maken zonder beperking in de tijd, omdat dit systeem gebaseerd is op pensioenrechten die mensen zelf opgebouwd hebben, en omdat er een (gedeeltelijke) actuariële correctie gebeurt volgens het opnamemoment. Deeltijds pensioen zou niet alleen de flexibiliteit in het pensioensysteem kunnen vergroten, maar ook een hefboom kunnen zijn om de werkzaamheid te verhogen. Opdat deeltijds pensioen effectief tot meer keuzevrijheid zou leiden in een context van strenger wordende loopbaan- en leeftijdsvoorwaarden voor vervroegd pensioen, zou men eventueel de volgende formule kunnen overwegen: mensen krijgen de mogelijkheid om maximaal 50% van hun verworven punten op te nemen één jaar (of twee jaar) voor de leeftijd waarop ze vervroegd op pensioen kunnen gaan (vanzelfsprekend mits bijkomende actuariële correcties).

Dit alles moet verder bestudeerd worden. In principe creëert de formule van deeltijds pensioen interessante perspectieven. Werknemers die ouder dan 60 zijn deeltijds aan het werk houden zou een krachtig antwoord kunnen zijn op de uitdaging van de opaboom. Maar deeltijds aan het werk blijven moet mogelijk gemaakt worden. Dat zou bijvoorbeeld de doelstelling kunnen zijn van deeltijds pensioen: zo ontstaat het perspectief op een laatste deel van de loopbaan waarbij men minder betaald wordt (demotie) en de inhoud van het werk en de arbeidsvoorwaarden samen met de werkgever opnieuw gedefinieerd worden. Tegelijk mag de maatregel geen doodgewicht veroorzaken: deeltijds pensioen moet een alternatief vormen voor mensen die anders de arbeidsmarkt volledig zouden verlaten, en geen aanmoediging om halftijds te onderbreken voor wie

⁵⁵ De mogelijkheid tot halftijds pensioen staat reeds sinds 1996/1997 ingeschreven in de Belgische pensioenregelgeving voor werknemers en zelfstandigen. Deze bepalingen werden tot op heden niet uitgevoerd. De redenen hiervoor zijn op de eerste plaats van technische aard (onder andere de vraag of en hoe periodes van arbeid tijdens het halftijds pensioen bijdragen aan verdere pensioenopbouw). Het puntensysteem dat verder voorgesteld wordt, maakt de implementatie alvast eenvoudiger.

anders voltijds aan de slag zou blijven. Tegelijk moet erover gewaakt worden dat dit stelsel niet misbruikt wordt om bedrijven volledig te herstructureren op kosten van de overheid. Met andere woorden, een onvrijwillig ontslag moet leiden tot onvrijwillige werkloosheid; het vrijwillig karakter van het deeltijds pensioen is essentieel.

Hoewel een reeks belangrijke en moeilijke vragen nog opgelost moeten om van deeltijds pensioen een realistische optie te maken, ziet de Commissie hierin een opportuniteit voor de sociale partners om van werkgelegenheid van ouderen een gedeelde doelstelling te maken. Men moet ook onderzoeken onder welke voorwaarden deeltijds pensioen een instrument zou kunnen worden om de groei van het aantal (volledige) pensioneringen in de publieke sector tegen te gaan. Daarbij moet wel onderlijnd worden dat deeltijds pensioen alleen maar succes kan hebben in de publieke sector indien andere uitstapsystemen afgebouwd worden. Met andere woorden, het komt er op aan een aantrekkelijk alternatief uit te werken voor bestaande uitstapsystemen. Dit alternatief moet individuele keuzevrijheid ondersteunen maar ook financieel houdbaar zijn op termijn.

Ook administratieve kwesties moeten onderzocht worden. De huidige pensioenreglementering gaat ervan uit dat mensen slechts één pensioendossier hebben. De vraag is of deeltijds pensioen ertoe leidt dat mensen twee (of zelfs meer) pensioendossiers openen, die naast elkaar blijven bestaan.

9.5. Om de contouren van een flexibel pensioensysteem helder te definiëren, dienen nog andere opties vastgelegd te worden en ook een reeks van praktische kwesties opgelost.

9.5.1. Om te bepalen wat het venster is waarbinnen flexibele keuzes mogelijk zijn, moet vooreerst bepaald worden vanaf welk moment mensen niet langer een recht kunnen doen gelden op een vervangingsinkomen voor arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Vandaag ligt deze leeftijdsgrens op 65 jaar. Indien de wettelijke pensioenleeftijd verhoogt, is het logisch deze leeftijd te verhogen tot het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd.

Daarnaast rijzen echter nog vier andere vragen, die betrekking hebben op de aard van de flexibiliteit die mogelijk moet zijn binnen dit venster.

9.5.2. De tweede vraag is of vervroegd pensioen (volledig vervroegd, of deels vervroegd) gecombineerd moet kunnen worden met onbeperkt bijverdienen? Vanuit een 'wenselijkheidsstandpunt' zou men op deze vraag *ja* kunnen antwoorden, op één belangrijke voorwaarde: de vervroeging moet dan leiden tot een *volledige* actuariële correctie; zo niet, zullen zeer veel mensen vervroegd pensioen combineren met onbeperkt bijverdienen.⁵⁶ Aangezien we geen volledige actuariële correctie voorstellen, is het vanuit 'haalbaarheidsstandpunt' aangewezen om een beperking te handhaven op wat men kan bijverdienen bij vervroegd pensioen.

Onbeperkt bijverdienen is nu toegelaten wanneer men de wettelijke pensioenleeftijd bereikt heeft en een loopbaan heeft van 42 jaar. Met betrekking tot bijverdienen na de wettelijke pensioenleeftijd is het logisch de huidige regels te handhaven, op twee voorwaarden. Een eerste voorwaarde is dat deze criteria automatisch verschuiven met eventuele latere evoluties inzake de wettelijke

⁵⁶ Als het pensioen belegd kan worden aan een rendement dat groter is dan de actuariële correctie, dan is het vanzelfsprekend interessant het pensioen vervroegd op te vragen en volledig door te werken.

pensioenleeftijd en loopbaanvoorwaarden voor vervroegd pensioen. Een tweede voorwaarde is dat ook een positieve actuariële correctie wordt ingevoerd voor het uitstellen van de pensionering na de normale pensioenleeftijd. Op zichzelf heeft de vrijmaking van toegelaten arbeid geen eenduidig positief effect op de arbeidsinzet; het meest evidente effect is dat niemand na de wettelijke pensioenleeftijd nog een incentive heeft om het pensioen *niet* op te vragen.⁵⁷ Indien er positieve actuariële correcties bestaan bij pensioenuitstel, zijn er ook prikkels om het pensioen eventueel nog niet op te nemen wanneer men doorwerkt na de pensioenleeftijd (aangezien de som van positieve actuariële correcties en verdere pensioenopbouw het dan interessant kan maken om te wachten met opname).

9.5.3. De derde vraag luidt of men door betaald werk en pensioen te combineren, verder bijkomende pensioenrechten kan opbouwen? Voor de Commissie is er geen principiële reden waarom men dat niet zou kunnen doen; in feite gaat het om een variant van ‘deeltijds pensioen’. De vraag of een principe van ‘eenheid van loopbaan’ wordt ingebouwd, is hierbij belangrijk; we stellen voor dit principe te handhaven als een plafond voor de berekening van het geheel van de pensioenrechten die men kan verwerven. Net zoals het geval is voor een ‘gedeeltelijk pensioen’, geldt dat het in de huidige architectuur van het pensioensysteem niet eenvoudig is om deze optie te realiseren. Het puntensysteem dat voorgesteld werd in sectie 8, maakt het wel eenvoudiger om deze optie te implementeren.

9.5.4. De vierde vraag is of een pensioen of een vervroegd (deels of volledig vervroegd) pensioen gecombineerd kan worden met een vervangingsinkomen? Indien we de combinatie van pensioen en werken willen aanmoedigen, dan rijst de vraag wat er gebeurt met degenen die een pensioen combineren met werk, maar arbeidsongeschikt of werkloos worden. De Commissie vindt het niet wenselijk om een combinatie van pensioen met arbeidsongeschiktheidsuitkeringen of werkloosheidsuitkeringen toe te laten, met uitzondering van een kortstondige periode van ziekte-uitkering en een korte periode van economische werkloosheid (en rentes voor arbeidsongeval of beroepsziekte, *cf.* huidige regeling). Indien men dit wel zou toelaten, dreigen de problemen van oneigenlijk gebruik (*moral hazard*) te groot te worden. Er zijn dan twee mogelijkheden. Een eerste mogelijkheid bestaat erin om mensen die vervroegd pensioen combineren met arbeid en plots gedwongen worden om een arbeidsinkomen in te ruilen voor een (langdurig) vervangingsinkomen, te verplichten om het pensioen dat ze op dat moment verworven hebben, volledig op te nemen. Een andere mogelijkheid, die verder onderzocht moet worden, is om mensen in dergelijke situatie de kans te geven aan hun vervroegd pensioen te verzaken en het vervangingsinkomen op te nemen (vanzelfsprekend slechts zolang als men kan leven met een ander vervangingsinkomen dan een pensioen, d.w.z. niet langer dan de wettelijke pensioenleeftijd). De ‘restitutie’ van pensioenpunten gebeurt in deze hypothese best op een actuariel neutrale wijze. Onderzocht moet worden of ook dit niet leidt tot te grote risico’s van oneigenlijk gebruik.

⁵⁷ Er speelt immers zowel een substitutie-effect als een inkomenseffect wanneer toegelaten arbeid volledig geliberaliseerd wordt: mensen die boven de wettelijke pensioenleeftijd aan het werk zijn (en meer verdienen dan wat tevoren toegelaten was), kunnen dan beslissen om hun pensioen op te vragen en iets minder te werken.

9.5.5. De vijfde vraag luidt of er types van vervangingsinkomens zijn van waaruit de overgang naar vervroegd pensioen onmogelijk moet zijn (zoals vandaag werkloosheid-met-bedrijfstoeslag, of brugpensioen)? Indien er een correctie gebeurt op de vervroegde pensioenen, lijken er in principe geen redenen om dergelijke transitie nog langer uit te sluiten; de Commissie is overigens van oordeel dat uitkeringsstelsels, naast het pensioensysteem, die een definitieve uittrede uit de arbeidsmarkt ondersteunen, op lange termijn best verdwijnen. Een en ander moet echter verder onderzocht worden op zijn praktische consequenties.

9.6. De Commissie wijst op een noodzakelijke samenhang tussen drie principes, die elkaar wederzijds conditioneren:

- flexibiliteit in keuze van pensioenleeftijd, binnen een venster;
- billijke correctiemechanismen (minder pensioen bij vervroegde pensionering, onder meer om rekening te houden met het feit dat men dit pensioen normaal gesproken langer geniet; *a fortiori* indien vervroegd pensioen kan worden gecombineerd met bijverdienen);
- verzekering tegen onvrijwillige werkloosheid (met beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt) en arbeidsongeschiktheid, met gelijkstelling in de pensioenberekening.

Het is deze samenhang die de Commissie vat onder de uitdrukking 'eerlijke flexibiliteit'.

9.7. De Commissie beseft zeer goed dat het verlengen van de loopbaan niet voor iedereen hetzelfde betekent, omdat beroepen verschillen qua werkomstandigheden, zelfsturing en vrijheidsgraden in de organisatie van het werk, monotonie van het werk, zwaarte van het werk, stress die daarmee gepaard gaat... 'Eerlijke flexibiliteit' moet ook daar rekening mee houden. De Commissie is van oordeel dat deze problemen maximaal aan de bron moeten aangepakt worden, d.w.z. door wijzigingen in de arbeidsorganisatie, breed opgevat competentie management en persoonlijke ontwikkelingsplannen voor alle werkkenden, en het aanbieden van alternatieve loopbaanpaden. Door het feit dat de lengte van de loopbaan naast de leeftijd een belangrijk criterium wordt bij verdere aanpassingen van het pensioensysteem, houden we echter rekening met het feit dat sommige mensen minder lang studeren en eerder toetreden tot de arbeidsmarkt dan anderen. Het zijn vooral deze minder geschoolde mensen die loopbanen hebben van zware beroepen, beroepen met weinig zelfsturing en vrijheid in de organisatie van het werk, of weinig afwisseling. Omwille van die samenhang met minder scholing, zullen deze mensen in de praktijk vaak eerder op pensioen kunnen gaan dan mensen met minder zware, meer zelfgestuurde of afwisselende beroepen. Nochtans meent de Commissie dat ook een specifiek mechanisme noodzakelijk is om mensen, met beroepen die objectief minder gemakkelijk vol te houden zijn, een extra ondersteuning te geven bij hun pensioenopbouw. De Commissie stelt daarom voor aan de interprofessionele sociale partners de mogelijkheid te geven om, binnen een gesloten enveloppe, een verhogingscoëfficiënt toe te passen op de punten die verworven zijn in bepaalde beroepen. Dit leidt ertoe dat degenen die deze als zwaar erkende beroepen beoefenen, gemakkelijker kunnen kiezen voor vervroegd pensioen (omdat deze verhogingscoëfficiënten dan een verzachting inhouden van de correctie van het pensioenbedrag bij vervroegde pensionering), of een extra financiële waardering voor hun inspanning krijgen via een relatief beter pensioen wanneer ze niet vervroegd op pensioen gaan. In het puntensysteem dat in sectie 8 voorgesteld werd, is dit principe gemakkelijk te implementeren, door de punten, die verworven worden in bepaalde activiteiten, te verhogen met een coëfficiënt. Om

te vermijden dat dit mechanisme leidt tot een proliferatie van erkenningen van zware beroepen, stelt de Commissie voor dat de sociale partners in overleg bepalen hoe een gesloten enveloppe van punten toegewezen wordt aan prestaties die geleverd worden in specifieke beroepen. Dergelijk mechanisme kan voor de pensioenberekening een aanvulling betekenen op het voorstel van de Commissie met betrekking tot de preferentiële tantièmes in de overheidssector (zie sectie 15).

10. Fatsoenlijke en eenvoudige minimumregelingen

10.1. Ofschoon men rekening moet houden met een relatief hoog woning- en vermogensbezit in België, moet men erkennen dat de inkomensarmoede bij ouderen relatief hoog is vergeleken met onze buurlanden. Naast het feit dat armoede bij ouderen hoe dan ook onaanvaardbaar is, zijn er twee redenen om de minimumregelingen te versterken: wanneer strengere eisen gesteld worden inzake loopbanen en afgeleide rechten verdwijnen of minder genereus worden (zie verder, sectie 12), winnen de minimumregelingen aan belang. Met name laaggeschoolde mensen kunnen meer dan anderen nadelen ondervinden van de versterking van de band tussen de individuele pensioenopbouw enerzijds en betaalde arbeid anderzijds. Daarom moeten de toegang en het niveau van de minimumregelingen verbeterd worden.

Door het gelijktijdig bestaan van het Gewaarborgd Minimumpensioen voor zelfstandigen, het Gewaarborgd Minimumpensioen voor werknemers (met een soepele en een strenge variant), het zgn. 'klein minimum' (met een soepele en een strenge variant), en het minimum jaarrecht in het stelsel van de werknemers, en de sterk verschillende minimumregelingen voor overheidspensioenen, zijn de minimumregelingen in de wettelijke pensioenstelsels complex en ondoorzichtig geworden. De minimumregelingen moeten dus zowel eenvoudiger worden als beter. Ze moeten ook de toepassing mogelijk maken van een modernere opvatting over de gezinsdimensie, zoals de splitsing bij echtscheiding (zie verder, sectie 12).

10.2. De Commissie maakt een onderscheid tussen een Gewaarborgd Minimum in de wettelijke pensioenregelingen enerzijds en een bijstandsregeling zoals de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) anderzijds. Een gewaarborgd minimumpensioen moet zorgen voor *fairness* in het raam van een op bijdragen gebaseerd systeem, zoals een minimumloon moet zorgen voor *fairness* in de loonvorming van de actieven. De middenengetoetste IGO is het laatste vangnet dat ervoor moet zorgen dat ouderen uit armoede blijven, los van het bijdrageprincipe. In België is het aandeel van de bijstand in het geheel van de regelingen die de waarborg van een adequate minimumbescherming beogen, relatief beperkt. Het residuaire karakter van de IGO moet gehandhaafd blijven, maar de IGO moet doeltreffender worden.

10.3. We focussen hier eerst op werknemers en zelfstandigen, waarvoor vandaag zes verschillende en complexe minimumregelingen bestaan. Het gewaarborgd minimumpensioen voor werknemers en zelfstandigen moet zowel beter als eenvoudiger. De bestaande regelingen worden vervangen door een garantie op een minimaal aantal punten in de pensioenopbouw. Dat minimale aantal punten staat in een eenvoudige verhouding tot het aantal dagen dat men gepresteerd heeft tijdens zijn loopbaan. Het gaat daarbij om voltijds equivalente dagen waarbij zowel gewerkte dagen als gelijkgestelde dagen meetellen. Daarbij gelden geen toegangsvoorwaarden: per gepresteerde dag bouwt men voor zichzelf een minimumgarantie op. Dat is niet alleen beter voor mensen die deeltijds

gewerkt hebben of hun loopbaan onderbroken hebben; het maakt het ook gemakkelijker om splitsing bij echtscheiding te implementeren en om in fatsoenlijke minima te voorzien voor mensen met gemengde loopbanen. Een aparte regeling voor gemengde loopbanen is niet meer nodig als er geen toegangsvoorwaarden zijn. Wel moet er voor mensen met gemengde loopbanen gezorgd worden voor een globalisering van de minimale puntengarantie over de stelsels. Dit alles leidt tot een aanzienlijke vereenvoudiging.⁵⁸

Doordat het gewaarborgd minimum uitgedrukt wordt in punten, ontstaat een heldere band tussen enerzijds het wettelijk minimumpensioen en anderzijds de gemiddelde lonen (van werknemers) en aangegeven inkomens (van zelfstandigen). Het minimumpensioen garandeert dus een inkomen dat in een welbepaalde verhouding staat tot het gemiddelde arbeidsinkomen van actieven. Tegelijk moet de minimale puntengarantie hoog genoeg zijn opdat het gewaarborgd minimumpensioen voor iemand die voltijds gewerkt heeft gedurende een periode die overeenkomt met de 'referentie-loopbaan', minstens 10% hoger ligt dan de Europese armoedenorm voor alleenstaanden.

Ons uitgangspunt is dat werknemers en zelfstandigen per VTE gepresteerde dag in euro's dezelfde minimale garantie krijgen.⁵⁹ Aangezien de waarde van het punt verschilt tussen het stelsel van werknemers en zelfstandigen, impliceert dit dat de respectieve puntengaranties voor werknemers en zelfstandigen, qua punten, op een ander niveau liggen. Omdat de waarde van het punt onafhankelijk zal evolueren binnen het stelsel van de werknemers en het stelsel van de zelfstandigen (in functie van de gemiddelde lonen van de eerste groep en de aangegeven inkomens van de tweede groep, en met aanpassingen op basis van demografische en economische evoluties om het evenwicht te bewaken), kan er in de toekomst een divergentie ontstaan in de waarde in euro's van de minimale garantie voor werknemers en zelfstandigen. De mogelijkheid van zo'n divergentie is op zichzelf de logische consequentie van een responsabiliserend puntensysteem. Het Nationaal Pensioencomité (zie sectie 7.7) volgt dit op, en stelt indien nodig remediërende maatregelen voor, onder meer vanuit de doelstelling dat het wettelijke minimum voor werknemers en zelfstandigen met een volledige loopbaan van voltijds werk minstens 10% hoger moet liggen dan de IGO (die gelijk moet zijn aan de Europese armoedenorm, zie verder), maar rekening houdend met het noodzakelijke budgettaire evenwicht in elk stelsel.

Bij de omzetting van deze punten in een pensioenbedrag gelden vanzelfsprekend de hoger reeds uitgelegde actuariële correcties indien het pensioen vervroegd wordt opgenomen.

Het minimumpensioen voor ambtenaren wordt in een analoge zin hervormd zodat het zijn plaats krijgt in het puntensysteem voor ambtenaren.

⁵⁸ De Commissie heeft onderzocht of het mogelijk is een basispensioen in te voeren in België. Ze kwam tot het besluit dat het niet mogelijk is om dit te doen, vertrekkende van de Belgische inkomensverdeling en de huidige architectuur van pensioenvoorzieningen. Dat zou immers betekenen dat ofwel (i) *alle* Belgische pensioenen zouden verhoogd moeten worden, d.w.z. verhogen *in verhouding tot het inkomen van de Belgische actieven* (wat een aanzienlijke meeruitgave zou inhouden), ofwel (ii) dat een meer egalitaire verdeling van de Belgische pensioenen in de eerste pijler tot stand gebracht zou moeten worden (middels lagere maxima). De Commissie beveelt daarom aan om het Gewaarborgd Minimumpensioen en de IGO gevoelig te verbeteren.

⁵⁹ Dit veronderstelt een hervorming van de financiering van het stelsel van de zelfstandigen. Op dit ogenblik ligt in dit stelsel de minimumdrempel waarop bijdragen worden betaald, immers significant onder de bedragen van het Gewaarborgd Minimumpensioen (zie sectie 15).

Deze hervorming wordt geleidelijk ingevoerd; rekening houdend met de invloed van arbeidsmarkthervormingen en pensioenhervormingen. Bij de beoordeling van de vooropgestelde doelstelling (bij een volledige voltijdse baan minstens 10% hoger dan de IGO, d.w.z. de Europese armoedenorm) moet men er rekening mee houden dat een jaar hier gelijk is aan 312 VTE dagen⁶⁰ en dat de norm voor een volledige loopbaan geleidelijk zal verhogen, in functie van demografische en economische ontwikkelingen.

Een uniforme regeling kan de huidige regelingen stapsgewijze vervangen. Het huidige minimumjaarrecht kan wegvallen wanneer het daarbij toegepast plafond wordt 'ingehaald' door de verhoging van het *pro rata* minimum.

Zoals wordt toegelicht in de sectie 12 over de modernisering van de gezinsdimensie, stellen we voor om gedurende een lange overgangperiode (nadat het gezinstarief afgeschaft is) een gezinstarief te blijven hanteren in het wettelijk gewaarborgd minimumpensioen.

10.4. Het residuaire karakter van de IGO moet behouden blijven, maar de IGO moet wel doeltreffender worden. Terwijl in het wettelijk minimum het gezinstarief op lange termijn uiteindelijk afgeschaft zou worden, blijft er in de IGO een specifieke bescherming voor alleenstaanden enerzijds en koppels anderzijds. Wat de IGO oplevert voor een koppel moet 33% hoger liggen dan wat de IGO oplevert voor een alleenstaande (wanneer ze alleen daarvan leven), zoals vandaag het geval is. Dit percentage komt immers overeen met wat onderzoek over standaardbudgetten leert. We stellen voor om het bedrag voor de IGO voor alleenstaanden af te stemmen op de Europese armoedenorm. De vrijstelling van het eigen pensioeninkomen bij de berekening van de IGO wordt verhoogd van 10% naar 20%: dit vermindert het aantal gepensioneerden onder de armoedegrens en versterkt de stimulans om een eigen pensioen op te bouwen. Men heeft recht op de IGO vanaf de wettelijke pensioenleeftijd: hier gelden geen actuariële correcties.

Omdat de aanpassing van deze regel een toename van het aantal middelentoetsen impliceert, is het des te belangrijker dat wordt ingezet op een hervorming van de bestaande middelentoets. Vandaag is er enerzijds het belangrijke probleem van *non-take up* (mensen die een IGO-supplement zouden kunnen krijgen, vragen het niet) terwijl er anderzijds ook aanwijzingen zijn van onterechte *take up*.

De middelentoets dient zo te worden uitgewerkt dat zowel *non-take up* als onterechte *take up* maximaal worden vermeden. Dit veronderstelt vooreerst dat een aantal vragen uit de vragenlijst, die aan de basis ligt van het middelenonderzoek, worden geherformuleerd zodat de vragenlijst toegankelijk wordt voor een breder publiek. Het vermijden van *non-take up* en onterechte *take up* veronderstelt ook dat er voor de middelentoets maximaal wordt gebruik gemaakt van informatie die elektronisch beschikbaar is (op het vragenformulier komen nu items voor waarvan het antwoord elektronisch beschikbaar is). Daarbij aansluitend moet worden onderzocht of de middelen die in aanmerking genomen worden voor de middelentoets niet verder in overeenstemming kunnen worden gebracht met de bestaande elektronische informatie, dan wel of het mogelijk is om bepaalde gegevens via elektronische weg te verzamelen. Om de IGO correct toe te passen, is de aanleg van

⁶⁰ Deze 312 dagen worden gerekend in de 6-dagen week, zoals nu nog steeds het geval is in het pensioenstelsel van werknemers. We stellen voor om van het rekenen in 6 dagen over te stappen naar het rekenen in 5 dagen.

een vermogenskadaster nodig. Ten slotte is het wenselijk om het automatisch onderzoek uit te breiden naar alle gepensioneerden die voor een IGO-aanvulling in aanmerking kunnen komen. Op dit moment wordt het automatisch onderzoek slechts opgestart indien de geobserveerde pensioeninkomsten lager liggen dan de IGO-drempel terwijl ook individuen die pensioeninkomsten hebben boven deze drempel, in aanmerking kunnen komen voor een IGO-aanvulling.

We stellen ten slotte ook voor om spaartegoeden mee te laten tellen op basis van een fictieve rente. Vandaag is de eerste schijf vrijgesteld tot 6.200 euro; op de schijf tussen 6.200 en 18.600 euro is de fictieve rente gelijk aan 4% en boven de grens van 18.600 euro is de rente die in aanmerking wordt genomen gelijk aan 10%: deze fictieve rentes zijn irrealistisch hoog, ze zouden kunnen gelijkgesteld worden aan het rendement van de 10-jarige OLO.

10.5. Op de langere termijn moet de hier voorgestelde minimumregeling worden geëvalueerd, tegen de achtergrond van sociaal-demografische en arbeidsmarktevoluties die we nu niet kunnen voorspellen. Indien de doelstelling van volledige loopbanen voor lager geschoolden onvoldoende gerealiseerd wordt, zullen de pensioenen voor deze groep relatief afnemen. Het armoederisico op latere leeftijd van mensen met lage inkomens zou daardoor kunnen toenemen. De opvolging en mogelijke bijsturing van de minimumregeling op lange termijn vereist een uitgebreide gegevensverzameling en grondig wetenschappelijk onderzoek.

11. Correcte maxima die de algemene inkomensevolutie volgen

11.1. In de drie stelsels bestaat vandaag *de facto* een getrapte maximumregeling, zij het met één mogelijke aanvulling: de pensioenbonus. Deze regelingen zijn echter zeer verschillend (zie Kader 7).

Een van de verschillen is dat de berekeningsplafonds in de regelingen voor werknemers en zelfstandigen vandaag niet automatisch gekoppeld zijn aan de algemene evolutie van de inkomens, terwijl dat voor de ambtenaren *de facto* wel min of meer het geval is (wat betreft het maximum dat gelijk is aan 75% van de eigen refertewedde van de ambtenaar). Zoals uiteengezet in sectie 4.1, heeft dit bijvoorbeeld voor gevolg dat de plafonds in de werknemersregeling sterker toegenomen zijn dan de brutolonen tijdens de crisisjaren, maar – volgens de hypothesen van het Federaal Planbureau – minder toenemen dan de brutolonen op lange termijn. Dit draagt bij tot een verbetering van de pensioenen in verhouding tot de inkomens van de actieven in slechte economische tijden, en tot een erosie van de maxima in goede tijden. Dit effect is niet wenselijk; een puntensysteem vermijdt het.

Kader 7: Maxima in de wettelijke pensioenstelsels

	1 ^{ste} trap	2 ^{de} trap	Mogelijke aanvulling
Werknemers	Plafonnering per jaar, <i>pro rata</i> het aantal gepresteerde en gelijkgestelde dagen in het jaar	Feitelijke plafonnering over de hele loopbaan op een maximum van 45 x het jaarplafond, omwille van de 'eenheid van loopbaan': op dit ogenblik 2681 euro voor een bediende ⁶¹ aan gezinstarief; 2145 euro voor een bediende aan het tarief alleenstaande	Pensioenbonus: progressief stijgend bedrag per dag effectieve tewerkstelling, zonder gelijkgestelde dagen, zodra men één jaar voorbij de datum is waarop men zijn pensioen kan opnemen.
Ambtenaren	75% van de refertewedde (dit maximum is niet <i>pro rata</i> de loopbaan, maar indien een langere loopbaan de facto gepaard gaat met een hogere refertewedde, dan heeft dit een indirect effect op het maximum)	6283,85 euro	Pensioenbonus: gelijkaardig, maar een verhoogd plafond van 9/10 ^e van de refertewedde
Zelfstandigen	Plafonnering per jaar, in functie van aangegeven inkomens en in functie van de aangegeven kwartalen.	Feitelijke plafonnering over de hele loopbaan, indien volledige loopbaan Vandaag: 1.528,58 (gezinshoofd); 1222,86 (alleenstaande). Perspectief 2029: 2034,20 (gezinshoofd); 1627,35 (alleenstaande).	Idem als werknemers.

⁶¹ Dit is een theoretisch voorbeeld van een persoon die 45 jaar zonder enige onderbreking heeft gewerkt en steeds een loon heeft verdiend dat niet lager lag dan het loonplafond voor elk van de kalenderjaren. Dit bedrag verhoogt met de jaren, omdat het plafond voor recente jaren hoger ligt dan het plafond voor vroegere jaren. Voor arbeiders kan een dergelijke maximum pensioenberekening nu niet worden gemaakt omdat er voor deze beroeps categorie pas vanaf 1981 loonplafonds werden ingevoerd.

In het werknemersstelsel gelden in de eerste plaats begrenzings per jaar, die toegepast worden *pro rata* het aantal gepresteerde dagen: het gaat dus om een maximum per dag, maar dit wordt binnen elk jaar afzonderlijk bekeken. Daarnaast bestaat (voor bedienden, en voor arbeiders die hun loopbaan gestart zijn na 1980 een feitelijk plafond over de hele loopbaan. Men kan veronderstellen dat de meeste gepensioneerden dit feitelijke plafond over de hele loopbaan niet bereiken, omdat dit veronderstelt dat men een loopbaan had van minstens 45 jaar en gedurende heel zijn loopbaan meer verdiende dan het plafond (d.w.z. het maximum per dag). De tweede trap van wat we hier beschrijven als een 'getrapt systeem', is in de praktijk dus veelal theoretisch. Wat men kan bereiken in de tweede trap, is ongevoelig voor de lengte van de loopbaan: omwille van het principe van 'eenheid van loopbaan', wordt een werknemer die vandaag op pensioen gaat en 45 jaar loopbaan heeft, en een werknemer die vandaag op pensioen gaat en 46 jaar loopbaan heeft, met hetzelfde maximum geconfronteerd. (Het is wel mogelijk dat de laatste een hoger pensioen heeft dan de eerste, indien hij/zij gedurende een of meer jaren van de loopbaan onder het jaarlijkse maximum zat; 'eenheid van loopbaan' betekent dat de 45 beste jaren worden genomen). Echter, door de pensioenbonus kan dit maximum toch verder aangevuld worden, in functie van leeftijds- en loopbaanvoorwaarden. Daardoor ontstaat er wel een band tussen het feitelijke maximum en de lengte van de loopbaan.

Het ambtenarenstelsel is, qua plafonnering, zeer verschillend, omdat het maximum afhankelijk is van de hoogte van de (referte)wedge van de ambtenaar, d.w.z. het verschil van ambtenaar tot ambtenaar. Indien de ambtenaar zijn refertewedge nog kan verhogen door zijn loopbaan te verlengen, dan is het maximum gevoelig voor de lengte van de loopbaan; voor vele ambtenaren is dit echter niet het geval, omdat het maximum in hun weddeschaal na ongeveer 25 jaar wordt bereikt. Daar staat tegenover dat de pensioenbonus het ambtenarenpensioen wel kan verhogen boven het maximum, met een nieuwe relatieve grens.

In het zelfstandigenstelsel geldt een maximum per jaar, in functie van de bijdragen, en een globaal maximum. In de pensioenregeling voor zelfstandigen hebben niet alleen de minima, maar ook de maxima een opwaartse evolutie gekend. Uitgaande van maximuminkomens van iemand met een volledige loopbaan met 29 jaren werkelijke inkomens (de jaren vóór 1984 worden altijd berekend op basis van een forfaitair inkomen) bedraagt het evenredig pensioen thans maximaal 1528,58 euro/maand (gezinsbedrag) en 1222,86 euro/maand (alleenstaandenbedrag). De kloof met de maxima in de werknemersregeling werd het voorbije decennium kleiner omdat de maxima voor zelfstandigen sneller stegen. Niettemin blijven de maximale pensioenbedragen voor zelfstandigen nog ver onder het niveau van die voor de werknemers. De overeenstemmende bedragen in de werknemersregeling zijn immers resp. 2681,19 euro en 2144,94 euro. Een vooruitberekening leert dat de kloof blijft bestaan, ook wanneer de proportionalisering voltooid zal zijn. Volgens de vooruitberekening zullen de maximumpensioenen voor zelfstandigen in 2029 2034,20 euro (gezinsbedrag, uitgedrukt in prijzen van 2013) en 1627,35 euro (alleenstaande in prijzen van 2013) bedragen.

11.2. De Commissie is van oordeel dat het best is om in de pensioenberekening voor werknemers en zelfstandigen te blijven werken met een maximum op jaarbasis. Dit plafond moet, zoals vandaag, proportioneel zijn met het aantal gepresteerde dagen in VTE. Met andere woorden, op jaarbasis wordt een plafond bepaald voor wie tijdens het jaar 312 VTE dagen gepresteerd heeft (of

gelijkgesteld); dit plafond wordt toegepast *pro rata* van het aantal VTE. In het zelfstandigenstelsel worden kwartalen omgerekend naar VTE dagen. In het puntensysteem moet deze plafonnering geïmplementeerd worden op het moment dat de punten op de individuele rekening geschreven worden; we blijven dus werken met een loon- of inkomensplafond bij de berekening van de verworven punten (er worden dus geen punten ‘afgetrokken’ omdat men over een ‘puntenmaximum’ gegaan is). In de logica van het puntensysteem is het echter belangrijk dat deze plafonds de evolutie volgen van de gemiddelde arbeidsinkomens op basis waarvan de waarde van het punt berekend wordt: erosie van de plafonds moet ten allen prijze vermeden worden. Er moet intengendeel over gewaakt worden dat de maxima in de twee regelingen voldoende hoog zijn. In het zelfstandigenstelsel heeft het pensioen al in (te) hoge mate een forfaitair karakter; in het werknemersstelsel moet een afglijding naar een forfaitair pensioen voorkomen worden.

Het principe dat de pensioenbonus toelaat dat maximum te verhogen in de stelsels van werknemers en zelfstandigen, blijft best behouden. De ‘informatiefiche’ van sectie 8.6 is in deze zin opgesteld.

11.3. In het pensioenstelsel van de ambtenaren wordt vandaag een relatief maximum toegepast, dat gelijk is aan 75% van de refertewedde; de refertewedde is gebaseerd op de laatste 5 of de laatste 10 jaar van de loopbaan van de ambtenaar⁶²; deze refertewedde is berekend op voltijdse basis.⁶³ In het huidige stelsel dient dit relatieve maximum twee doelstellingen:

- i. een ambtenaar met een tantième van 60 kan geen loopbaan laten gelden die langer is dan 45 jaar;
- ii. een ambtenaar met een preferentieel tantième zal ondanks dat preferentiële tantième geen pensioen hebben hoger dan 75% van zijn refertewedde.

In de praktijk is vooral (ii) belangrijk: het relatieve maximum van 75% houdt vooral een begrenzing in van de pensioenen van ambtenaren met een preferentieel tantième. In de praktijk komt deze begrenzing er op neer dat ambtenaren met een preferentieel tantième hun maximale pensioen vaak bereiken vooraleer ze een loopbaan van 45 jaar hebben. Dit houdt een zekere prikkel in om te kiezen voor vervroegd pensioen, voor de ambtenaar die aan de voorwaarden voldoet. Men zou kunnen zeggen dat het relatieve maximum van 75% een soort van principe van ‘eenheid van loopbaan’ installeert voor ambtenaren met een tantième van 60 (een loopbaan van meer dan 45 jaar brengt niets bij, tenzij de wedde van de ambtenaar daarna verhoogt), en ‘minder dan een eenheid’ voor ambtenaren met een preferentieel tantième (wanneer de ambtenaar met een tantième van 55 een loopbaan bereikt heeft van 41 jaar en drie maanden, levert een verlenging van de loopbaan niets op voor het pensioen, tenzij zijn wedde daarna verhoogt).

⁶² Sedert de pensioenhervorming Di Rupo I moet de refertewedde berekend worden op de laatste 10 jaar voor al diegenen die op 1/1/2012 geen 50 jaar oud waren; we gaan hier uit van deze 10 jaar. De refertewedde is gebaseerd op de baremieke wedde met inbegrip van de weddebijslagen die door de wet zijn voorzien. De formule in vergelijking (9) is niet gebaseerd op de baremieke wedde, maar op de feitelijke wedde die de ambtenaar kreeg; dit wedde-concept moet overeenkomen met het wedde-concept dat gebruikt wordt om de punten te berekenen (cf. de voetnoot bij de formule hieronder).

⁶³ Deze maximumregeling is daardoor, in relatieve termen, genereuzer voor een ambtenaar die deeltijds aangesteld was dan voor een ambtenaar die voltijds aangesteld was.

Wanneer de transitie wordt gemaakt naar een middelloonregeling rijst de vraag welke vorm het relatief maximum moet aannemen. We illustreren dit aan de hand van de formule die van toepassing zou zijn in een puntensysteem (maar, zoals we reeds onderlijnden in sectie 8.10.2, is de problematiek niet eigen aan een puntensysteem op zich).

In een puntensysteem moet men het maximum uitdrukken in punten.⁶⁴ In het eenvoudige geval van een ambtenaar i die voltijds aangesteld was en zijn pensioen wil opnemen op 1 januari van het jaar T , kan de maximumregeling in het puntensysteem benaderd worden met de volgende formule:⁶⁵

$$(9) (\text{puntenmaximum over loopbaan})_{iT} = \frac{45}{\gamma} \times \frac{1}{10} \times \sum_{t=T-10}^{T-1} \left[\frac{\text{wedde}_{it}}{(\text{gemiddelde ambtenarenwedde})_t} \right]$$

In de linkerkant van de vergelijking staat het puntenmaximum dat geldt voor deze ambtenaar i wanneer hij zijn pensioen opneemt in het begin van het jaar T . Indien het totaal van de verworven punten van de ambtenaar over zijn loopbaan (als ambtenaar) hoger is dan dit maximum, wordt het verminderd tot dit maximum. Het getal '45' staat voor de referentieloopbaan, en moet mee evolueren met de referentieloopbaan.

De waarde van de parameter γ moet bepaald worden op basis van verder onderzoek en overleg. Deze parameter kan in principe een waarde aannemen tussen 1 en de waarde van de parameter α die we bepaald hebben in sectie 8.10.2 (we laten hier voor de eenvoud de overgang naar een berekening op basis van een breed bezoldigingsbegrip buiten beschouwing, d.w.z. we passen vergelijkingen (4) en (7) uit sectie 8.10.2 toe). Als de parameter γ gelijk is aan de parameter α , dan implementeren we via het puntenmaximum een regeling die gelijkaardig is aan de huidige 75% op de refertewedde. Dit vermindert de omvang van individuele verliezen en winsten bij een budgettair neutrale transitie, maar er treedt wel een groot nadeel op: het effect van langer werken op de hoogte van het pensioen wordt uitgehold (meer nog dan vandaag het geval is). Als de waarde van de parameter γ gelijk zou gesteld worden aan 1 , dan schakelen we de maximumregeling eigenlijk uit (tenzij voor mensen met een dalend loonprofiel). In dat geval is de omvang van individuele winsten en verliezen bij een budgettair neutrale transitie groter, maar het effect van langer werken op de hoogte van het pensioen wordt belangrijker. In termen van 'beloning om langer te werken' is het dus best dat de parameter γ kleiner is dan α . In termen van het huidige systeem komt $\gamma < \alpha$ er op neer dat het relatieve maximum groter wordt dan 75% van de refertewedde die op basis van het einde van de loopbaan berekend wordt, d.w.z. het relatieve maximum wordt versoepeld. Het effect daarvan op individuele pensioenrechten hangt af van de lengte van de loopbaan van de betrokkene,

⁶⁴ Bij de omzetting van de punten in pensioen zijn immers actuariële correcties mogelijk in functie van het moment van de opname van het pensioen; dit geldt ook voor wie een maximumpensioen bereikt heeft.

⁶⁵ Voor de eenvoud blijven we hier bij het enge wedde-begrip; vergelijking (9) vloeit dus voort uit vergelijking (7) in sectie 8.10. Vandaag wordt het relatieve maximum voor ambtenaren berekend op basis van de baremieke wedde gedurende de 60 maanden die voorafgaan aan het pensioen; vermits de ambtenaar in dit voorbeeld zijn pensioen opneemt op 1 januari gaat het hier om de voorbije 5 jaar. De omzetting deeltijds/voltijds speelt niet in dit voorbeeld, vermits het gaat om iemand die voltijds aangesteld was. De problematiek deeltijds/voltijds moet verder onderzocht worden: zolang het relatieve maximum uitgedrukt blijft in functie van het *einde* van de loopbaan, is men verplicht om het relatieve maximum te berekenen in functie van een voltijds equivalent; zo niet benadeelt men diegene die na een voltijdse loopbaan op het einde van de loopbaan een deeltijdse aanstelling zou krijgen.

de vraag of hij geniet van een preferentieel tantième, de vraag hoe vlak of steil de weddeontwikkeling tijdens zijn loopbaan was... Het gaat om complexe interacties; een eenvoudig simulatietool waarmee de invloed van alternatieve maximumregelingen geïllustreerd wordt, is beschikbaar op aanvraag.

We staan dus voor een afruil tussen verschillende overwegingen. Welke keuze best gemaakt wordt, hangt ook af van de toegangsvoorwaarden tot het vervroegd pensioen. Als de toegangsvoorwaarden tot vervroegd pensioen strenger worden, worden ambtenaren hoe dan ook verplicht om langer te werken, zelfs al is dit financieel niet of weinig interessant. Met andere woorden, een grondig onderzoek en overleg is nodig, waarin volgende vragen op samenhangende wijze beantwoord moeten worden:

- i. in welke mate mogen er bij de transitie individuele winnaars en verliezers zijn?
- ii. in welke mate rekenen we op financiële prikkels om langer te werken, en hoe moeten die in het pensioenstelsel ingebouwd worden?
- iii. in welke mate rekenen we op strengere toegangsvoorwaarden tot vervroegd pensioen om de loopbaan te verlengen?
- iv. in welke mate blijven preferentiële tantièmes op termijn een rol spelen in de berekening van de pensioenen?

De formule illustreert dat het in het ambtenarenstelsel pas mogelijk is het maximum vast te stellen op het ogenblik dat het pensioen aangevraagd wordt. Eventueel zou een informatiefiche voor ambtenaren enkele jaren voor de opname van het pensioen een voorwaardelijke schatting kunnen geven van het te verwachten puntenmaximum.

Wanneer de hoogte van het relatieve maximum bepaald is, kan ook de theoretische referentievervangingsratio voor een theoretische referentie-ambtenaar berekend worden. Deze referentiepersoon heeft een loopbaan als ambtenaar waarvan de lengte overeenkomt met de referentieloopbaan (45 jaar); zijn wedde was elk jaar gelijk aan de gemiddelde wedde van de actieve ambtenaren, en hij had geen preferentiële tantième; hij heeft dus gedurende 45 jaar elk jaar 1 punt verworven in het stelsel van de ambtenaren; hij gaat op pensioen op een leeftijd waarbij geen actuariële correctie wordt toegepast. Door zijn vlakke loonprofiel is de theoretische referentie-ambtenaar dus zeker geen representatieve ambtenaar, integendeel. Uit de combinatie van vergelijkingen (4), (7) en (9) vloeit voort dat de vervangingsratio van deze denkbeeldige ambtenaar gelijk is aan $\alpha/\gamma \times 75\%$. Als men voor γ een waarde kiest die kleiner is dan α , dan behoort deze denkbeeldige ambtenaar tot de 'winnaars' van de budgettaire neutrale transitie van een eindloonaar naar een middelloonregeling; hij is een 'winnaar' omwille van zijn zeer vlakke loonprofiel. We wijzen hier opnieuw op alle *caveats* m.b.t. het juiste begrip van dit concept van 'referentiepersoon', dat uitsluitend dient om het 'kompas' van het pensioenbeleid af te stellen (zie sectie 6). We wijzen er ook op dat we verder wijzigingen voorstellen m.b.t. de invulling van de notie 'loopbaanjaren' in het stelsel van de ambtenaren.

Het absolute maximum van 6283,5 euro voor het wettelijke (en eventueel aanvullend) pensioen per maand in de publieke sector moet gehandhaafd worden. Deze begrenzing wordt vandaag dispaaraat toegepast, wat onbillijk is; de toepassing dient overal op dezelfde wijze te gebeuren. Zoals alle maxima, moet het absolute maximum gekoppeld worden aan de groei van de arbeidsinkomens (in

dit geval de groei van de wedden in de publieke sector), en moeten zowel de pensioenbonus en actuariële correcties daarop toegepast worden. Vanzelfsprekend moet men niet alleen in de publieke sector excessen vermijden die door overheidsgeld gefinancierd of door de belastingen gefaciliteerd worden. Daarom stellen wij voor de 80%-regel te hervormen en de fiscaliteit op uitgekeerde kapitalen in de tweede pijler progressief te maken (cf. verder, sectie 19).

12. Een moderne gezinsdimensie

12.1. Voor de pensioenhervorming is de gezinsdimensie in vier opzichten belangrijk. Ten eerste, moeten doelstellingen van minimumbescherming en waarborg van de verworven levensstandaard niet alleen gedefinieerd worden op het individuele niveau, maar ook – tot op zekere hoogte althans – op het niveau van samenlevingsverbanden. Men moet immers rekening houden met gezinslasten, met de schaalvoordelen van een gemeenschappelijke huishouding en met de inkomens die door andere gezinsleden worden ingebracht. Ten tweede, worden keuzen met betrekking tot arbeid en zorg vaak binnen gezinsverband gemaakt. Daardoor ontstaan economische afhankelijkheden en risico's die bovendien een sterke sociale gelaagdheid en genderdimensie hebben. Doorgaans zijn het nog steeds de vrouwen die betaalde arbeid (deels) inruilen voor zorgtaken in het gezin en lager geschoolde vrouwen doen dit significant meer dan hoger geschoolde vrouwen. In de tweeverdienerssamenleving zijn deze afhankelijkheden en de daaruit voortvloeiende risico's weliswaar kleiner dan voorheen, maar daarom niet verdwenen. Ten derde, moet er rekening mee gehouden worden dat de maatschappelijke realiteit zich gedurende de laatste jaren sterk heeft gewijzigd, waarbij deze 'gezinsverbanden' minder stabiel zijn geworden. Tegelijk wordt van langsom meer gekozen voor wettelijk samenwonen. Ten vierde, is het belangrijk om in een vergrijzende samenleving waarin niet alleen de kost van de pensioenen, maar ook de zorg voor ouderen toeneemt, een evenwicht na te streven tussen prikkels om langer en meer (betaald) te werken enerzijds en een billijke waardering van onbetaalde, maar maatschappelijke belangrijke zorgactiviteiten anderzijds.

12.2. De bestaande afgeleide rechten vertrekken van deels achterhaalde gezinsconcepten en normatieve uitgangspunten. Zij dateren van een periode waarin het model van de mannelijke kostwinner en duurzame huwelijksverbanden de maatschappelijke norm waren en zorgden voor een bescherming van huwelijkspartners zonder of met een beperkt verdienvermogen.⁶⁶ Afgeleide rechten zijn volledig ten laste van de betrokken stelsels en zorgen dus voor een solidarisering op het niveau van de pensioenstelsels van de risico's gebonden aan een asymmetrische verdeling van arbeid en zorg binnen huwelijken. De verantwoording hiervoor was het gegeven dat het de feitelijke en normatieve samenlevingsordening was die de gezinnen stuurde in hun beslissingen: de toewijzing van zorgtaken aan de thuiswerkende moeder en van betaalde arbeid aan de mannelijke kostwinner was de maatschappelijke norm én het na te streven ideaal.

In de nieuwe gezinscontext leiden de bestaande afgeleide rechten tot verschillende ongerijmdheden en onrechtvaardigheden:

⁶⁶ Omdat er in het stelsel van de ambtenaren minder afgeleide rechten bestaan (er is met name geen verschil tussen een tarief voor alleenstaanden en een gezinstarief), gelden niet alle overwegingen in deze passage voor het pensioenstelsel van de ambtenaren. Het verschil in benadering tussen het ambtenarenstelsel en de andere stelsels is ook een uiting van een gebrek aan coherentie in het actuele pensioensysteem.

- i. ze ontmoedigen de arbeidsparticipatie van vrouwen, en houden een relatief nadeel in voor tweeverdieners in vergelijking met koppels waarvan slechts één partner werkt;
- ii. ze bieden geen bescherming in geval van wettelijke samenwoning;
- iii. de waarborg van de verworven levensstandaard bij het overlijden van de partner is voor sommige koppels onbillijk hoog in vergelijking met de waarborg voor andere koppels;
- iv. er is geen objectieve grond voor de verschillen tussen de pensioenstelsels van de ambtenaren, de werknemers en de zelfstandigen op dit punt.

De gezinsdimensie moet echter niet verdwijnen. Ze moet gemoderniseerd worden.

12.3 Met individualisering worden arbeidsduur en -intensiteit volledig tot de eigen verdienste van individuen gerekend waarvoor men zelf verantwoordelijk wordt geacht. De rationale hiervoor is het feit dat individuele keuzen inzake arbeid en zorg, van langsom minder samenhangen met de vroegere samenlevingsordening: de maatschappelijke norm is het tweeverdienersgezin en om deze norm haalbaar te maken, zorgt de samenleving voor kinderopvang en zorgverloven.

Individuele levensprojecten krijgen echter vaak vorm binnen gezinsverbanden waarin zorg en betaalde arbeid *gemeenschappelijk* worden georganiseerd. Het risico verbonden aan een geringe(re) participatie op de arbeidsmarkt, mag daarom niet volledig worden afgewenteld op het individu: deze risico's moeten ook beschouwd worden als (i) gedeelde risico's van het gezinsverband waar deze individuen deel van uitma(a)k(t)en en (ii) collectieve risico's die verband houden met de bredere samenlevingsordening, zoals de gebrekkige beschikbaarheid van kinderopvang, de organisatie en de kost van de zorg voor ouderen of voor mensen met een handicap en de effectiviteit van sociale beschermingsstelsels om de combinatie van arbeid en zorg ook effectief voor iedereen mogelijk te maken.

Het blijft dus nodig om een solidariteitsconcept te ontwikkelen dat ook in het pensioensysteem een evenwicht nastreeft tussen intra-familiale solidariteit en maatschappelijke solidariteit. De modernisering van de gezinsdimensie van de pensioenen moet drie onderscheiden logica's op een verstandige wijze met elkaar vermengen: individuen moeten geresponsabiliseerd worden (individualisering), maar gezinsgerelateerde risico's moeten deels ook gesolidariseerd worden op het niveau van de gezinsverbanden (intra-familiale solidariteit) én op het niveau van de pensioenstelsels (inter-familiale solidariteit). Omdat het hervormen van de afgeleide rechten een groter risico meebrengt voor groepen met een zwakkere maatschappelijke positie, met name lager geschoolde vrouwen, is tegelijk een verbetering van de minimumregelingen nodig (zie sectie 10).

12.4. Wettelijk samenwonen moet voor het hele pensioenrecht gelijkgesteld worden met het huwelijk, maar men moet oog hebben voor de budgettaire gevolgen daarvan. Het onderscheid tussen het huwelijk en het wettelijk samenwonen is niet alleen maatschappelijk steeds minder verdedigbaar, ook het juridische onderscheid is steeds minder verdedigbaar. In zo goed als alle takken van de sociale zekerheid kennen gehuwden en wettelijk samenwonenden dezelfde rechten. Gelet op de samenhang binnen de sociale zekerheid wordt het juridisch steeds moeilijker om een redelijke en objectieve verantwoording voor het onderscheid te geven. De Commissie stelt voor om een nieuwe notie in te voeren in het pensioenrecht. Het gaat daarbij om de 'duurzaam affectieve kostendelende relatie met uitsluiting van de verwanten tot de vierde graad'. Concreet dient deze affectieve aard van de relatie voor de Burgerlijke Stand te worden verklaard waardoor men ook rechten opent. Dit recht blijft behouden zolang men op hetzelfde adres is gedomicilieerd en geen van

de partners de verklaring bij de Burgerlijke Stand heeft ingetrokken. Bij een apart domicilie wordt vermoed dat de relatie beëindigd is. Bij scheiding zal de relatie derhalve automatisch vermoed worden beëindigd te zijn. Wel kunnen de partners nog het bewijs van het tegendeel leveren, bijvoorbeeld bij verblijf in een rusthuis. Dit bewijs van het tegendeel impliceert dat de relatie nog steeds een duurzaam affectief en kostendelend aspect vertoont.

De Commissie beklemtoont dat een uitbreiding van de afgeleide rechten tot mensen die wettelijk samenwonen een zware budgettaire meeruitgave zou kunnen betekenen wanneer het beleid voor het overige ongewijzigd zou blijven. De budgettaire doelstelling van een modernisering van de gezinsdimensie moet erin bestaan dat het gewicht van de afgeleide rechten in het pensioenstelsel op termijn kleiner wordt, zelfs na de uitbreiding ervan tot wettelijk samenwonenden.

12.5. Vertrekkende van deze uitgangspunten, heeft de Commissie diverse concrete voorstellen en de onderliggende redeneerwijzen onderzocht. Deze voorstellen zijn in deze fase van onze werkzaamheden toegespitst op het stelsel van de werknemers en de zelfstandigen, maar ze gelden ook voor het stelsel van de ambtenaren. Alle voorstellen zijn implementeerbaar in de ambtenarenregeling op voorwaarde dat een middelloonregeling wordt ingevoerd (zie verder, sectie 15).

12.5.1. Op middellange termijn moet het gezinstarief voor werknemers en zelfstandigen worden afgeschaft. De keuze van het moment waarop de overgang naar een geïndividualiseerd stelsel wordt gemaakt, moet rekening houden met de evolutie van de sociaal-demografische context. Na deze overgang is bovendien nog een bijkomende en voldoende lange overgangperiode nodig op het vlak van de minimumregeling, waar het gezinstarief langer moet blijven bestaan (zie sectie 10). De gezinspensioenen zijn immers tot op vandaag voor vele gezinnen een belangrijke ondersteuning van het inkomen. Gezinnen met een scheve verdeling van inkomens tussen de partners hebben gemiddeld een zwakker sociaal profiel dan gezinnen met een meer gelijke inkomensverdeling tussen de partners (zie bijlage 3.4). Bijgevolg zou het op korte termijn volledig afschaffen van het gezinstarief asociale gevolgen hebben.

12.5.2. Bij echtscheiding of formele beëindiging van het wettelijk samenwonen wordt een zuivere splitsing toegepast. Concreet betekent dit dat de individuele punten en de minimale puntengarantie die de partners verworven hebben gedurende het huwelijk of het samenwonen, binnen elk van de drie stelsels vervangen worden door het gemiddelde van hun punten en het gemiddelde van hun minimale puntengarantie. Voor het overige gelden alle regels inzake toegang tot het pensioen en omzetting van punten in euro's zoals hoger beschreven. Indien echtscheiding gebeurt na de pensionering, wordt het pensioen op deze basis opnieuw berekend.

De bestaande regeling in het werknemers- en het zelfstandigenstelsel bij feitelijke scheiding blijft bestaan (de feitelijk gescheiden echtgenoot zonder een eigen rustpensioen of met een rustpensioen dat lager is dan de helft van de samengeelde rustpensioenen van beide echtgenoten kan rechtstreeks een deel van het pensioen van de andere echtgenoot opvragen). Deze regeling wordt uitgebreid naar het ambtenarenpensioenstelsel.

12.5.3. Bij overlijden moet gezorgd worden voor een billijke overlijdensdekking. Deze dekking moet consistent zijn voor zes mogelijke situaties, die we in beeld brengen in Tabel 12-A. We maken daarbij een onderscheid tussen twee mogelijke situaties m.b.t. de overleden partner (hij was nog aan het

werk of hij was reeds op pensioen) en drie mogelijke situaties waarin de langstlevende partner zich kan bevinden: deze kan nog relatief jong zijn; deze kan reeds dicht bij de pensioenleeftijd zijn; deze kan reeds een eigen rustpensioen hebben. Het verschil tussen ‘nog relatief jong’ en ‘reeds dicht bij de pensioenleeftijd’ komt overeen met het verschil dat vandaag wordt gemaakt tussen langstlevende partners die recht hebben op een overgangsuitkering (omdat ze nog relatief jong zijn) en langstlevende partners die recht hebben op een overlevingspensioen (omdat ze reeds dicht bij het pensioen staan, en men veronderstelt dat ze het moeilijker zullen hebben om werk te vinden indien ze nog niet aan het werk zijn). De grens tussen beide situaties wordt vandaag getrokken met een leeftijdscriterium van 45 jaar: pas vanaf die leeftijd kan men een overlevingspensioen krijgen, voor die leeftijd is er de tijdelijke overgangsuitkering. We gaan ervan uit dat men, althans in een overgangsfase, dit onderscheid tussen ‘nog relatief jong’ en ‘reeds dicht bij de pensioenleeftijd’ moet behouden, ook al kan het leeftijdscriterium op korte termijn opgetrokken worden. Op lange termijn kan dit onderscheid eventueel verdwijnen, zodat er dan, wat betreft de langstlevende partner, slechts twee types overblijven: de langstlevende partner die nog niet op pensioen is, en de langstlevende partner die reeds op pensioen is.

Tabel 12-A: Mogelijke combinaties in geval van overlijdensdekking

	Langstlevende partner is nog relatief jong	Langstlevende partner is dicht bij pensioenleeftijd	Langstlevende partner had reeds een eigen rustpensioen
Overleden partner was nog niet op pensioen	AA	AA'	PA
Overleden partner was reeds op pensioen	AP	AP'	PP

Bron: Commissie Pensioenhervorming 2020-2040

We concentreren ons in de tekst die volgt eerst op de situatie waarbij zowel de overleden partner als de langstlevende reeds een rustpensioen hadden (dus op de situatie **PP** in tabel 12-A); daarna komen de andere situaties aan bod.

Zoals hoger aangestipt, stellen we vandaag ongerijmdheden vast in de berekening van de overlevingspensioenen. De vraag hoe deze best weggewerkt worden, kan men benaderen vanuit twee verschillende redeneerwijzen die we dadelijk toelichten. De keuze voor de ene of de andere vergt een grondig maatschappelijk debat omdat normatieve keuzes moeten gemaakt worden: het gaat over de afweging van individuele verantwoordelijkheid, gedeelde verantwoordelijkheid binnen affectieve samenlevingsverbanden en collectieve solidariteit. Bovendien zal de feitelijke evolutie van de verdeling van zorgarbeid binnen gezinnen (en de sociale stratificatie daarvan) bepalen welke impact deze keuzes hebben op sociaal vlak, bijvoorbeeld op armoederisico's. Deze feitelijke evolutie kunnen we nu niet met zekerheid voorspellen, zeker niet wanneer arbeidsmarkthervormingen en pensioenhervormingen nog een invloed zullen uitoefenen. Een en ander impliceert dat zowel het normatieve debat als het empirische onderzoek over deze kwesties zorgvuldig moet gebeuren.

Een eerste mogelijke redeneerwijze is deze die we in dit rapport volgen bij echtscheiding, namelijk de zuivere splitsing van de punten die gedurende de periode van wettelijk samenwonen of huwelijk

werden opgebouwd. Hier wordt een zuivere logica gevolgd van gedeelde verantwoordelijkheid binnen gezinnen: men gaat ervan uit dat de pensioenrechten die binnen affectieve samenlevingsverbanden worden opgebouwd in gelijke mate toebehoren aan beide partners. De Commissie beveelt deze benadering niet aan bij overlijden, omdat het splitsen een zeer grote impact heeft op koppels waarvan één van beide partners een laag of geen eigen pensioen heeft. Er kunnen ook overwegingen ingebracht worden die verband houden met de publieke legitimiteit: bij volledige splitsing zal de meestverdienende partner bij verweduwing een deel van het eigen pensioen verliezen in functie van de mate van asymmetrie in de verdeling van inkomens binnen het koppel.

De Commissie sluit deze redeneerwijze echter niet definitief uit met het oog op de langere termijn. Hoewel de Commissie het niet voorstelt, zou men op termijn kunnen nadenken over een veralgemeend systeem van samenvoeging en splitsing van de punten gedurende periodes van samenwonen of huwelijk. In dit geval zou samenvoeging en splitsing dus niet enkel toegepast worden in geval van scheiding maar voor alle koppels. Naarmate ze punten verwerven, zou elk van de partners de helft van de som daarvan op zijn/haar rekening krijgen.

De tweede redeneerwijze vertrekt van de gedachte dat de overlevende partner kan kiezen tussen het eigen rustpensioen zonder bijkomende overlijdensdekking, ofwel een overlijdensdekking die gelijk is aan een bedrag dat de levensstandaard van de overlevende tot op zekere hoogte beschermt. Praktisch betekent dit het volgende: indien de overlijdensdekking kleiner is dan het eigen rustpensioen, blijft de overlevende gerechtigd op het eigen rustpensioen.

De levensstandaard moet men daarbij bekijken vanuit de behoefte van het huishouden: wanneer het huishouden kleiner wordt, neemt ook de inkomensbehoefte enigszins af. In deze redeneerwijze zijn verschillende opties mogelijk.

We bekijken eerst de situatie **PP** in Tabel 12-A. Een overlijdensdekking die de levensstandaard tot op zekere hoogte beschermt, zou in een eerste optie gelijk kunnen zijn aan de som van 80% van het eigen rustpensioen van de langstlevende en 100% van het rustpensioen van de overledene met echter een absolute begrenzing op deze som; dit bedrag wordt vervolgens verhoogd met 20% van het eigen rustpensioen (dit betekent dus dat 20% van het eigen rustpensioen vrijgesteld wordt voor de begrenzing door het plafond).⁶⁷ Als de overlijdensdekking kleiner is dan het eigen rustpensioen, blijft de langstlevende gerechtigd op het eigen rustpensioen.⁶⁸ Wanneer het plafond laag ligt, neemt dit model de vorm aan van een minimale bescherming van de levensstandaard.

Wanneer de langstlevende nog geen rustpensioen heeft (de situaties **AP** en **AP'** in tabel 12-A), kan dezelfde formule eveneens toegepast worden: 80% van het eigen rustpensioen is dan vanzelfsprekend gelijk aan nul, en de langstlevende krijgt 100% van het rustpensioen van de overledene, met een plafond. Deze berekening kan zowel dienen voor de overgangsuitkering als voor

⁶⁷ We spreken ons hier niet uit over de hoogte van het plafond; het gaat om een vast bedrag in euro's. Het is legitiem om de hoogte van dit plafond te differentiëren tussen de stelsels. In het stelsel van de ambtenarenpensioenen is een hoger plafond aangewezen, onder meer omdat ambtenaren geen toegang hebben tot een tweede pijler (waarin een overlijdensdekking kan voorzien worden).

⁶⁸ Aandacht is nodig voor de administratieve afwikkeling van dergelijke regelingen na het overlijden. In de gevallen waar een IGO-supplement noodzakelijk is om de continuïteit in de betalingen te verzekeren, zou – tot op het ogenblik dat de inkomensstoets geëffectueerd is – het minimumpensioen aan het alleenstaandentariaf gewaarborgd moeten worden en dit ten laste van de betrokken stelsels.

een overlevingspensioen voor degenen die reeds dicht bij hun pensioen staan. Wanneer deze langstlevende later op pensioen gaat, wordt de berekening aangepast naargelang van zijn eigen rustpensioen.

Wanneer de overledene nog aan het werk was (de situaties **AA**, **AA'** en **PA** in tabel 12-A), moet in dit scenario een fictief rustpensioen berekend worden van de overledene: dit kan op basis van de punten die op zijn rekening staan. Daarbij moet dan een extrapolatie gebeuren om de berekening te doen in functie van een normale loopbaan, d.w.z. er moet een specifieke loopbaanbreuk toegepast worden (vergelijkbaar met de huidige berekeningswijze in dit geval).

Een *tweede optie* zou geen plafond voorzien, maar gebaseerd kunnen zijn op 65% van het gezamenlijke pensioeninkomen van het koppel voor overlijden. Met andere woorden, in de situatie **PP** wordt de levensstandaard van de gepensioneerden dan op een lineaire wijze beschermd. Indien een partner overlijdt voor zijn pensioenleeftijd (situaties **PA**, **AA** of **AA'**), dan moet een fictief rustpensioen berekend worden; indien de langstlevende partner nog niet op pensioen is (situaties **AA**, **AA'** of **PA**), dan moet ook voor deze partner een fictief rustpensioen berekend worden. (Bij deze gevallen moet opgemerkt worden dat de fictieve pensioenberekening zelf een maximum voorziet; met andere woorden, er wordt impliciet ook een plafonnering voorzien op de bescherming van de levensstandaard die het actieve arbeidsinkomen mogelijk maakte).

Benaderende simulaties suggereren dat het mogelijk is dergelijke hervormingen te doen, binnen de huidige groep van gehuwde gepensioneerden op een budgetneutrale wijze of zelfs met budgettaire winst (zie bijlage 3.4).

De Commissie beveelt aan deze tweede redeneerwijze te volgen, en de twee opties die we hierbij schetsten verder te bestuderen.

De regering Di Rupo I stelde een overgangsuitkering in voor jongere weduwen of weduwnaars. Er is reeds beslist om de leeftijdsgrens voor de overgangsuitkering te verhogen van 45 jaar nu tot 50 jaar in 2025 (deze leeftijdsgrens markeert het onderscheid tussen de linkse kolom en de middelste kolom in Tabel 12-A). We stellen voor deze leeftijdsgrens verder te verhogen, tot 55 jaar in 2025, met nadien minstens een verdere evolutie in functie van de algehele evolutie van de leeftijdscriteria in het pensioensysteem. Vanuit de idee dat mensen langer zouden moeten werken, kan overwogen worden om de minimale leeftijd waarop de langstlevende partner een overlevingspensioen kan aanvragen te laten samenvallen met de leeftijd waarop hij zelf zijn pensioen kan aanvragen (als vervroegd pensioen, of omdat hij de wettelijke pensioenleeftijd bereikt heeft).

Wanneer de afgeleide rechten uitgebreid worden naar wettelijk samenwonenden, dan moet de overgangsuitkering ook toegekend worden na wettelijk samenwonen.

13. Gelijkgestelde periodes bij werknemers en zelfstandigen

13.1. Gelijkgestelde periodes laten toe dat periodes waarin niet gewerkt kon worden, toch ook meegenomen worden in de pensioenberekening. Een puntensysteem laat toe om dit principe op een doorzichtige manier te implementeren: gelijkstelling komt erop neer dat punten toegevoegd worden; de hoeveelheid punten die men krijgt bij een gelijkstelling hangt in principe af van de lengte van deze gelijkstelling (uitgedrukt in voltijds equivalente dagen) en van de hoogte van het inkomen dat in aanmerking wordt genomen voor de gelijkstelling. Dit inkomen kan gebaseerd zijn op het

arbeidsinkomen in de periode voorafgaand aan de periode die gelijkgesteld wordt (wat vandaag de algemene regel is), of op aangepaste basis berekend worden (zoals vandaag in een aantal gevallen ook al gebeurt).

Zoals hoger aangegeven (sectie 9.5), vertrekt de Commissie van een intrinsieke samenhang tussen drie principes: ten eerste, flexibiliteit inzake de pensioneringsbeslissing; ten tweede, correcties bij vervroegde pensionering; ten derde, het bestaan van een verzekering tegen onvrijwillige werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, en de gelijkstelling daarvan met gewerkte periodes in het pensioenstelsel. De Commissie is van oordeel dat niet kan geraakt worden aan het principe dat werkloosheid en arbeidsongeschiktheid⁶⁹ leiden tot gelijkstelling. Indien de samenleving van oordeel is dat oneigenlijk gebruik gemaakt wordt van sociale uitkeringen en dit doorwerkt in de pensioenregeling via gelijkstellingen, dan moet dit probleem aan de bron aangepakt worden, veeleer dan door het schrappen van gelijkstellingen.

Wel stelt de Commissie vast dat gelijkgestelde periodes van inactiviteit op het einde van de loopbaan op relatief grote schaal voor gevolg hebben dat loopbanen verlengd worden (met een positieve impact op de pensioenberekening) zonder dat effectieve arbeidsprestaties geleverd worden. Indien de wettelijke pensioenleeftijd in de toekomst verhoogt, en in samenhang daarmee de leeftijdsgrens voor het kunnen gebruik maken van uitkeringen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, wordt ook het risico van *moral hazard* (oneigenlijk gebruik) van deze uitkeringen groter. Enerzijds veronderstelt dit een leeftijdsbewust arbeidsmarktbeleid en een consistente activering, ook voor oudere werknemers, en een geleidelijke afbouw van bestaande uitstapstelsels, zoals werkloosheid met bedrijfstoeslag. Anderzijds vormt dit een argument om het principe van de pensioenbonus te versterken, omdat deze een differentiatie impliceert tussen gelijkgestelde periodes en gewerkte periodes op het einde van de loopbaan (zie ons voorstel in sectie 9.2.2).

13.2. Fijnmazige correcties m.b.t. principes van gelijkstellingen zijn mogelijk, zonder de fundamentele principes aan te passen; de impact daarvan zal vermoedelijk niet groot zijn, indien men niet wil raken aan het principe dat werkloosheid en arbeidsongeschiktheid leiden tot gelijkstelling. De Commissie heeft uitgebreid statistisch materiaal verzameld m.b.t. de aard van de gelijkstellingen die vandaag meespelen in de pensioenberekening (zie de data die als *online* bijlage bij het rapport beschikbaar worden gesteld). Zij doet terzake geen voorstellen omdat ze van oordeel is dat dit bij uitstek een onderhandelingsmaterie vormt voor de sociale partners. De Commissie stelt voor dat voor andere gelijkstellingen dan die voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid met een vooraf vastgestelde enveloppe van punten moet worden gewerkt.⁷⁰ Het gaat daarbij om thematische verloven, gemotiveerd tijdskrediet, loopbaanonderbreking, ouderschapsverlof... Ook periodes waartegenover geen sociale uitkeringen staan, kunnen als gelijkstellingen gelden. Gelijkstelling voor vrijwillig gekozen inactiviteit – bijvoorbeeld in het kader van loopbaanonderbreking – kan verantwoord worden, maar moet budgettair beheersbaar blijven. Gelijkstelling voor periodes van niet-betaalde

⁶⁹ Wanneer we in dit rapport principes aangeven voor onvrijwillige werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, dan gelden deze steeds ook voor de moederschapsrust. Om de tekst niet te zwaar te maken, herhalen we dat niet.

⁷⁰ We stellen dus voor dat de sociale partners in de privésector geresponsabiliseerd worden voor de verdeling van twee gesloten puntenenveloppes: een enveloppe voor zware beroepen, en een enveloppe voor gelijkstellingen in andere situaties dan werkloosheid en arbeidsongeschiktheid (en moederschapsrust).

zorgarbeid kan maatschappelijk zinvol zijn, zeker in het perspectief dat afgeleide rechten gerationaliseerd worden en het gezinstarief zelfs volledig verdwijnt. Hierrond moet op basis van maatschappelijk debat verder beleid kunnen ontwikkeld worden, maar in een budgettair responsabiliserend kader.

13.3. De Commissie heeft informatie ingewonnen met betrekking tot de niet-gewerkte periodes bij deeltijds werkenden. Soms worden deze niet-gewerkte periodes gelijkgesteld (zoals bij deeltijdse arbeid ten gevolge van loopbaanonderbreking/tijdskrediet, bij deeltijdse arbeid met behoud van rechten met inkomensgarantie-uitkering, en (tijdelijk) bij deeltijdse arbeid met behoud van rechten zonder inkomensgarantie-uitkering), soms worden deze periodes niet gelijkgesteld (onder andere bij vrijwillig deeltijdse arbeid). Voor zover kon achterhaald worden, bestaat op dit moment geen precieze informatie over het belang van gelijkstelling bij deeltijdse arbeid. Ook is niet duidelijk of het huidige onderscheid tussen gelijkgestelde en niet gelijkgestelde niet-gewerkte periodes bij deeltijdse arbeid kan gerechtvaardigd worden. Deze problematiek dient prioritair te worden onderzocht.

13.4. Zoals gemotiveerd in sectie 15.2.3 hieronder, stelt de Commissie geen wijzigingen voor m.b.t. de gelijkgestelde periodes in het stelsel van de overheidspensioenen.

13.5. De mogelijkheid om periodes van inactiviteit, zoals studieperiodes, te regulariseren, wordt volledig afgeschaft. Deze maatregel hangt samen met de geleidelijke afbouw van de diplomabonificaties die we bepleiten in sectie 15.

14. Herwaardering van vroegere lonen in de pensioenberekening en welvaartsvastheid

In deze sectie bespreken we twee principes. Het eerste principe (herwaardering) heeft betrekking op de berekening van het pensioen bij de opname ervan. Het tweede principe (welvaartsvastheid) heeft betrekking op de evolutie van het pensioen nadat het opgenomen is (het 'pensioen in uitkering'). We brengen deze twee principes samen in één sectie omdat ze beide invloed hebben op de manier waarop risico's verdeeld worden over bevolkingsgroepen wanneer omstandigheden wijzigen. Bij het eerste principe, herwaardering, gaat het over risico's inzake economische groei (of gebrek aan groei). Bij het tweede principe gaat het ook over risico's inzake economische groei, maar bovendien over risico's die samenhangen met veroudering. Het is belangrijk om de discussie over herwaardering van de lonen goed te onderscheiden van de discussie over welvaartsvastheid van de pensioenen in uitkering.

14.1. In sectie 8 legden we uit dat het voorgestelde puntensysteem inhoudt dat de arbeidsinkomens in de pensioenberekening geherwaardeerd worden met de reële stijging van de gemiddelde arbeidsinkomens. De arbeidsinkomens al dan niet herwaardeerd in de berekening van de pensioenen is geen loutere technische kwestie, maar een keuze met principiële gevolgen. We illustreren dit met een voorbeeld in Kader 8.

Kader 8: Illustratie van het belang van herwaarderingsprincipes

Veronderstel dat een werknemer een loopbaan heeft van 45 jaar en de evolutie van zijn brutoloon volgde de algemene, gemiddelde loonevolutie (zijn loonprofiel is voor het overige vlak, d.w.z. er speelt geen anciënniteitsprincipe in, hij kreeg geen individuele promotie, enz.); we maken ook abstractie van minimumregelingen en plafonds in de berekening; en er zijn geen gelijkgestelde

periodes in zijn loopbaan. We onderscheiden twee scenario's: een 'groeiszenario' waarbij de lonen gedurende 45 jaar reëel met 1% per jaar groeiden, *versus* een 'stagnatieszenario' waarbij de lonen reëel niet toenamen. Een herwaardering van de vroegere lonen betekent dus dat we deze bij de pensioenberekening in het groeiszenario zouden aanpassen op basis van een jaarlijks groeiritme van 1%. Het huidige Belgische pensioensysteem voert die herwaardering *niet* door in de stelsels van werknemers en zelfstandigen. In dat stelsel zal de bruto-vervangingsratio voor onze hypothetische persoon (zowel t.a.v. het laatste loon als t.a.v. het gemiddelde van de geherwaardeerde lonen) 60% bedragen in het stagnatieszenario en 48,6% in het groeiszenario. Dat betekent ook dat de verhouding tussen het pensioen van de betrokkene en het gemiddelde loon van de actieven op het moment van zijn pensionering in het tweede geval ongunstiger is dan in het eerste geval. De niet-herwaardering impliceert dus een 'groei-risico' voor de toekomstige gepensioneerden: hoe meer de gemiddelde lonen groeien, hoe kleiner de bruto-vervangingsratio, zowel in verhouding tot wat de betrokkene reëel verdiend heeft (onmiddellijk voor zijn pensionering, maar ook beschouwd over zijn hele loopbaan) als in verhouding tot het inkomen van de actieven op het moment van zijn pensionering. Omgekeerd impliceert het stagnatieszenario (in vergelijking met het groeiszenario) een relatief grotere bijdragelast voor de actieven om de pensioenen betaalbaar te houden. De invoering van een herwaarderingsprincipe schakelt deze risico's uit: de vervangingsratio's bij pensionering en de bijdrage die de actieven moeten betalen worden dan niet beïnvloed door de evolutie van de lonen. Deze eigenschap zit ingebakken in het puntensysteem dat voorgesteld wordt in sectie 8.

Stel dat we in het raam van de huidige Belgische pensioenformule een overgang zouden maken van een berekening zonder herwaardering naar een berekening met herwaardering: vanzelfsprekend moet de pensioenbreuk er dan anders uitzien (of de pensioenen zouden aanzienlijk hoger uitvallen). Als we de lonen in de berekening zouden herwaarderen, en we willen bij een jaarlijkse reële loongroei van 1% een *zelfde* pensioen garanderen als met de huidige berekeningsformule (zonder herwaardering), dan moet de '60%' -regel in de huidige berekeningsformule vervangen worden door een '48,6%' regel.

Hierbij dient wel onderlijnd dat het voorbeeld (en dus ook de afleiding van de coëfficiënt van 48,6) zeer theoretisch is omdat er geen rekening wordt gehouden met het feit dat mensen normaal gesproken een stijgend inkomensprofiel hebben over hun loopbaan.

Vandaag worden de lonen van werknemers bij de pensioenberekening alleen aangepast aan in het indexcijfer van de consumptieprijzen. Verschillende argumenten pleiten voor een herwaardering van de lonen bij de pensioenberekening op basis van de gemiddelde reële loonevolutie en de prijsindex. Hetzelfde geldt voor de inkomens van de zelfstandigen.

Ten eerste, schakelt het herwaarderen van de vroegere arbeidsinkomens de risico's uit die samenhangen met het ritme van de economische groei, zoals toegelicht in Kader 8: de inkomensverhouding tussen nieuwe gepensioneerden en hun actieve tijdgenoten wordt niet beïnvloed door de mate waarin arbeidsinkomens in het verleden gegroeid zijn.

Ten tweede, leidt het huidige systeem tot een (lichte) onderwaardering van het inkomen dat men verdiend heeft bij het begin van de carrière, in vergelijking met het inkomen dat men verdient op het einde van de carrière: dat ontmoedigt het verlengen van de loopbaan in functies die eventueel

minder stress of taaklast meebrengen, maar ook minder inkomen genereren. De combinatie van een reële herwaardering van de lonen in de pensioenberekening samen met de forfaitaire pensioenbonus is precies daarom interessant, met name om nieuwe loopbaankeuzes op het einde van de loopbaan aan te moedigen.

Ten derde, laat een puntensysteem dat gebaseerd is op een reël herwaarderingsprincipe, toe om een meer doorzichtig pensioensysteem tot stand te brengen, dat burgers toelaat om goed in te schatten hoe het staat met de ontwikkeling van hun loopbaan (zie sectie 8).

Ten vierde, is een herwaardering op basis van de reële loonevolutie een beter uitgangspunt indien men een systeem van splitsing wil toepassen om de echtscheidingsproblematiek te regelen in het pensioensysteem. Er wordt dan geen verschillend gewicht toegepast naargelang de huwelijksjaren in het begin of op het einde van de loopbaan vielen.

We beklemtonen wel dat de berekeningsformule moet worden aangepast wanneer de arbeidsinkomens uit het verleden reël geherwaardeerd worden. Anders zouden de pensioenen sterk stijgen, wat niet de bedoeling is van deze operatie. In Kader 8 wordt dit geïllustreerd (in plaats van 0,6 moet er 0,486 komen in de berekeningsformule van het werknemerspensioen, gegeven de hypothesen waarop dit voorbeeld gebaseerd is). De transitie naar een principe van herwaardering veronderstelt met andere woorden een 'recalibratie', zoals reeds toegelicht in sectie 8.7.

14.2. In sectie 6 introduceerden we de problematiek van welvaartsvastheid als volgt: "A priori moeten pensioenen in uitkering de evolutie van toekomstige arbeidsinkomens niet voor 100% volgen (d.w.z. a priori moet het groeiritme van individuele pensioenen in uitkering niet gelijk zijn aan het groeiritme van de gemiddelde arbeidsinkomens). Het komt erop aan een goed evenwicht te vinden tussen enerzijds een voldoende hoge vervangingsratio wanneer mensen op pensioen gaan (opdat het onmiddellijke inkomensverlies niet te groot zou zijn) en anderzijds een voldoende koppeling aan de welvaart (opdat gepensioneerden niet uitgesloten zouden worden van de stijging van de welvaart)." Deze beschouwing vertrok vooral vanuit het perspectief van de individuele levenscyclus van mensen. Daarnaast moeten we beseffen dat een welvaartsvastheid van 100% de gepensioneerde bevolking beschermt tegen risico's die samenhangen met het ritme van de economische groei: het ritme van de economische groei heeft bij 100% welvaartskoppeling, *ceteris paribus*, geen invloed op de uitkeringsratio, d.w.z. de verhouding tussen het gemiddelde pensioen in uitkering en het gemiddelde loon. In Kader 9 (hieronder) leggen we uit dat 100% welvaartsvastheid ook voor gevolg heeft dat de verhouding tussen het gemiddelde pensioen en het gemiddelde arbeidsinkomen, *ceteris paribus*, niet beïnvloed wordt door een demografische veroudering (of verjonging) van de gepensioneerde bevolking. Indien de welvaartskoppeling minder dan 100% is, impliceert een verjonging van de gepensioneerde bevolking, *ceteris paribus*, een verbetering van de uitkeringsratio, terwijl een veroudering van de gepensioneerde bevolking, *ceteris paribus*, leidt tot een daling van de uitkeringsratio. De invloed van demografische ontwikkelingen is dus complex: een verjonging van de gepensioneerde bevolking kan het gevolg zijn van een opaboom; een veroudering van de gepensioneerde bevolking kan het gevolg zijn van een toenemende levensverwachting en/of het omgekeerde van een opaboom (een periode van minder geboortes in het verleden, zodat er minder instroom is van nieuwe gepensioneerden). In de praktijk betekent dit dat een niet-volledige welvaartskoppeling een (misschien ongewilde) 'automatische stabilisator' vormt wanneer de

gepensioneerde bevolking veroudert, bijvoorbeeld door de combinatie van een stijgende levensverwachting en het stilvallen van een opaboom. Dergelijke 'automatische stabilisator' heeft vanzelfsprekend verdelingseffecten, en het komt erop aan deze goed te bekijken.

Een helder, eenvoudig en in grote mate automatisch systeem van welvaartsvastheid van de pensioenen in uitkering is wenselijk. Deze koppeling gebeurt best volgens een richtsnoer dat ook structureel vastgelegd is, en individuele gepensioneerden voor de rest van hun leven zekerheid biedt over hun pensioenvermogen. Wat wenselijk is, is echter niet altijd haalbaar: zoals verder wordt uitgelegd, kan het in de periode die voor ons ligt, nodig zijn om deze koppeling tijdelijk relatief zwak te houden, *in functie van* de financiële houdbaarheid van het systeem; welvaartsvastheid wordt dan een aanpassingsvariabele. Tegelijk dienen we er ons rekenschap van te geven dat welvaartsvastheid belangrijker is naarmate de populatie van gepensioneerden ouder is. Dit wordt geïllustreerd in Kader 9.

Kader 9: De rol van welvaartsvastheid

De rol van welvaartsvastheid wordt geïllustreerd door de volgende eenvoudige rekenoefening. Veronderstel dat de bevolking alleen bestaat uit werknemers met een zelfde vlak loonprofiel. De lonen stijgen reëel met 1,5% per jaar, alle mensen hebben (werkende) loopbanen van 45 jaar. In zo'n *steady state* stijgt het bedrag van nieuwe pensioenen die ingaan, reëel ook met 1,5% per jaar.

Veronderstel nu twee demografische *steady states*. In de eerste ('jonge gepensioneerden') leven de gepensioneerden allemaal 20 jaar met hun pensioen. In de tweede *steady state* ('oude gepensioneerden') leven de gepensioneerden allemaal 25 jaar met hun pensioen.

We onderscheiden drie varianten van welvaarts koppeling van de pensioenen in uitkering: 1,5% per jaar (d.w.z. een volledige koppeling van pensioenen in uitkering aan de welvaart), 1% per jaar, en 0,5% per jaar. Stel dat we de gemiddelde waarde van de pensioenen gelijkstellen aan 100 in het eerste scenario. In verhouding tot deze benchmark van 100, ziet de gemiddelde waarde van de pensioenen er dan als volgt uit in deze *steady states*.

Mogelijke evolutie pensioenbedragen bij ongelijke welvaarts koppeling			
	Welvaarts koppeling 1,5%	Welvaarts koppeling 1%	Welvaarts koppeling 0,5%
Steady state met 'jonge gepensioneerden'	100	95	91
Steady state met 'oude gepensioneerden'	100	94	89

Met andere woorden, na verloop van tijd leidt een welvaarts koppeling die slechts 0,5% is per jaar, tot een gemiddeld pensioenniveau dat ca. 9% lager ligt dan bij een volledige welvaarts koppeling, in het scenario van de 'jonge gepensioneerden'. In een demografische context waarbij de gepensioneerden ouder zijn, is het verschil nog groter, nl. ca. 11%. Bij een welvaarts koppeling van 1% gaat het om een verlies van resp. 5% en 6%.

Nog anders gezegd:

- bij een constante welvaarts koppeling treden er geen wijzigingen op in het gemiddelde pensioenniveau, wanneer de demografische structuur van de gepensioneerden ongewijzigd blijft (met andere woorden, de hoogte van de welvaarts koppeling verklaart op zichzelf geen veranderingen in de uitkeringsratio bij ongewijzigde demografische structuur; wijzigingen in de welvaarts koppeling kunnen veranderingen verklaren in de uitkeringsratio, cf. sectie 4.1);
- bij een constante welvaarts koppeling die minder is dan 100% leidt een veroudering van de gepensioneerde bevolking tot een daling van het gemiddelde pensioenniveau (in dit voorbeeld leidt een veroudering van de bevolking tot een daling van de uitkeringsratio met ca. 2 procentpunten (het verschil tussen 89 en 91) wanneer de welvaarts koppeling slechts 0,5% is; bij een volledige welvaarts koppeling treedt er ondanks de veroudering geen verschil op). Met andere woorden, een zwakke welvaarts koppeling vormt op zichzelf een – eventueel ongewilde – 'automatische stabilisator' bij veroudering van de gepensioneerde bevolking (cf. sectie 4.1);

- bij een lagere welvaarts koppeling liggen de gemiddelde pensioenen op termijn structureel lager dan bij een hogere welvaarts koppeling; het cumulatieve effect kan sterk zijn.

15. Convergentie binnen de wettelijke pensioenregelingen en hervormingen van de ambtenarenpensioenen en de zelfstandigenpensioenen

15.1. Convergentie tussen de ambtenarenpensioenen en de pensioenen van de werknemers en de overheidscontractanten

De Commissie opteert – om diverse redenen – niet voor het uniformiseren van de wettelijke pensioenregelingen, maar voor een convergentie tussen de repartitiestelsels van de werknemers en de ambtenaren op de hieronder aangegeven punten.

- a) Een gelijklopende invulling van de notie *loopbaanvoorwaarden voor de toegang tot het pensioenrecht*. Sedert de pensioenhervorming Di Rupo I gelden in theorie dezelfde leeftijds- en loopbaanvoorwaarden om vervroegd met pensioen te gaan. In de praktijk kunnen de meeste ambtenaren echter sneller aan die loopbaaneisen voldoen omwille van de toepassing van de diplomabonificaties en van een verhogingscoëfficiënt voor wie een preferentieel tantième geniet. Op termijn zullen de loopbaanvoorwaarden in het overheidspensioenstelsel op dezelfde wijze worden ingevuld zoals voor de werknemers;
- b) In het verlengde van het voorgaande punt a), een identieke behandeling van *studieperiodes* in alle wettelijke pensioenstelsels, niet alleen voor de loopbaanvoorwaarden, maar ook voor de pensioenberekening. Studieperiodes zullen in geen enkel wettelijk pensioenstelsel nog meetellen. Dit impliceert de (geleidelijke) afschaffing van de diplomabonificatie in het ambtenarenpensioenstelsel en de simultane afschaffing van de mogelijkheid tot regularisatie van de studiejaren in de wettelijke pensioenstelsels voor de werknemers en de zelfstandigen;
- c) Een *kritische doorlichting van de bijzondere lagere pensioenleeftijdsgrenzen voor bepaalde categorieën van ambtenaren*. Deze lagere pensioenleeftijdsgrenzen hangen samen met vereisten op het vlak van fysieke en/of psychische paraatheid. Via een aangepast loopbaanbeleid moet het mogelijk worden gemaakt deze ambtenaren langer in het arbeidsproces te behouden, echter zonder de legitieme verwachtingen van de betrokkenen te beschamen;
- d) Het *herbekijken en eventueel herijken van de preferentiële tantièmes voor de berekening van het ambtenarenpensioen*. Centrale vraag daarbij is of dit verschil met het werknemersstelsel al dan niet objectief te verantwoorden is. Deze thematiek dient vooral te worden benaderd vanuit het perspectief van de zware of belastende functies (zie hoger, sectie 9). Het is vanzelfsprekend dat aanpassingen van de preferentiële tantièmes een lange overgangperiode vereisen;
- e) Het *loon dat als basis dient voor de pensioenberekening*. De eindloonregeling in het overheidspensioenstelsel wordt vervangen door een middelloonregeling naar het model van de werknemerspensioenen. Tegelijk wordt in het pensioenstelsel voor de ambtenaren dezelfde brede invulling gegeven aan het loonbegrip waarop de pensioenen worden

berekend. Het is niet de bedoeling dat de overgang naar een middelloonregeling leidt tot een vermindering van de gemiddelde ambtenarenpensioenen; de berekeningsformule moet daartoe worden aangevuld met een revalorisatiecoëfficiënt (zie hoger, parameter α , sectie 8.10);

- f) De *herwaardering van de 'oude' lonen* in de pensioenberekening. Voor de werknemers wordt uitgegaan van wat momenteel het principe is bij de overheidspensioenen. Het doel is een herwaardering van de historische lonen op het moment van de berekening van het pensioen, zij het dat de techniek in de overheidssector niet zomaar transposeerbaar is. Zoals eerder uiteengezet (zie hoger), moet het invoeren van dit loonherwaarderingsprincipe in het werknemersstelsel op zo'n manier vorm krijgen dat de gemiddelde uitgaven voor de werknemerspensioenen daardoor niet stijgen. Dit vereist dat in de pensioenformule voor de werknemers de daartoe vereiste 'recalibratie' structureel wordt ingebouwd (zie hoger);
- g) Een versterking van de band met *effectieve arbeidsprestaties* in elk van de wettelijke pensioenstelsels, onder andere ook wat de pensioenbonus betreft;
- h) De *afschaffing van de aparte regeling betreffende de ziektepensioenen* in het overheidspensioenstelsel, met een vergaande toenadering tot de regeling voor de overheidscontractanten en de werknemers in de particuliere sector, en dit vanuit twee belangrijke oogmerken: enerzijds het bieden van een betere sociale bescherming aan ambtenaren die op jonge leeftijd of na een korte loopbaan in de publieke sector definitief ongeschikt worden verklaard voor hun ambt, en anderzijds het vermijden dat het circuit van de ziektepensioenen onterecht wordt gebruikt om eerder uit het arbeidsproces te stappen;
- i) Het voorgaande neemt niet weg dat de *formule van het ambtenarenpensioen* specifiek blijft. Het ambtenarenpensioen is een afgeleide van de loopbaanbreuk met als teller het aantal dienstjaren en als noemer het tantième. Die breuk wordt vermenigvuldigd met het gemiddelde van de geherwaardeerde en (met de revalorisatiecoëfficiënt α aangepaste) bezoldigingen over de hele loopbaan (we werken de formule verder uit in sectie 15.2.3). Het relatief maximum blijft in principe een proportie van de referentiewedde die geldt bij de eindloonregeling. Hoe groot deze proportie moet zijn (vandaag gaat het om 75%) is een complexe kwestie, die besproken werd in sectie 11.3. Het feit dat het resultaat van deze berekening gunstiger uitvalt dan in het stelsel van de werknemers (en de zelfstandigen), is gerechtvaardigd in het licht van het bestaan van aanvullende pensioenen voor de werknemers en de zelfstandigen, gebaseerd op kapitalisatie. Aangezien er voor de meeste overheidscontractanten echter geen sprake is van aanvullende pensioenopbouw, stelt de Commissie voor tegelijk te starten met een wettelijk kapitalisatiestelsel voor alle nieuw aan te werven contractuele personeelsleden in overheidsdienst (zie verder, Deel III);
- j) Een vernieuwde en vereenvoudigde regeling van de *minimumpensioenen* waarbij wordt gestreefd naar een grote doorzichtigheid en een betere afstemming van de onderscheiden pensioenstelsels op elkaar;
- k) Een analoge benadering van de *gezinsdimensie* in de drie wettelijke pensioenstelsels. Dat impliceert onder andere dat binnen het ambtenarenpensioenstelsel het huidige systeem van

het overlevingspensioen voor de uit de echt gescheiden echtgenoot van een ambtenaar wordt verlaten. Het echtscheidingsrisico zal in alle stelsels op dezelfde manier worden ondervangen via een splitsing van de pensioenrechten van de ex-echtgenoten;

- l) De toepassing van dezelfde grote principes op het vlak van de *overlevingspensioenen* over de grenzen van de drie wettelijke pensioenstelsels heen;
- m) De *koppeling van de pensioenen in uitkering aan de loonevolutie van de actieven*, wat de achterliggende idee is van de perequatie in de ambtenarenregeling. Er zouden twee eenvoudige en maximaal automatische mechanismen van welvaartsaanpassing wettelijk worden verankerd: één voor de overheidspensioenen volgens de gemiddelde wedde-
evolucie in de publieke sector – al dan niet met behoud van de bestaande perequatiekorven – en één voor de pensioenen van de werknemers en de zelfstandigen volgens de gemiddelde inkomensevolucie van de actieven in de private sector. Zoals eerder aangegeven (zie hoger), is het mogelijk dat in de periode die voor ons ligt, tijdelijk moet gekozen worden voor een welvaartsaanpassing die niet 100% is.

De Commissie is zich ervan bewust dat de actuele verschillen tussen en binnen de stelsels vaak teruggaan op bepaalde historische grondslagen die niet zomaar mogen worden veronachtzaamd. Zo beseft de Commissie ook dat in het verleden legitieme verwachtingen zijn gecreëerd waaraan de Commissie geen afbreuk wil doen. Ten gronde is de Commissie echter van mening dat divergenties tussen de wettelijke pensioenstelsels zowel op het vlak van de toegang tot het pensioen als wat de pensioenberekening betreft, op objectieve gronden moeten kunnen worden gebillijkt.

15.2. Hervormingen van de ambtenarenpensioenen

Bijlage 2.3 is het resultaat van een grondig onderzoek naar de uitdagingen en mogelijke hervormingen betreffende de pensioenen in de overheidssector. We vatten de concrete beleidsaanbevelingen hieronder samen. Voor meer details verwijzen wij naar de studie in de bijlage 2.3.

15.2.1. Schrappen van bepaalde particulariteiten

Een eerste voorstel betreft het *schrappen* van de actuele *loopbaanvoorwaarde van vijf jaar* om in aanmerking te komen voor een onmiddellijk of uitgesteld pensioen in de overheidspensioenregeling. Het opheffen van deze particulariteit die ten dele samenhangt met de huidige invulling van de referentiewedde, komt ten goede aan de mobiliteit en de toenemende vraag naar overdraagbaarheid van de pensioenrechten. Een dergelijke wijziging leidt bovendien tot administratieve vereenvoudiging en maakt dat de financiële transfers van het ambtenarenstelsel naar het werknemersstelsel zonder voorwerp worden.

Dat laatste punt is tegelijk een overweging ter ondersteuning van het *loskoppelen van de zwaarste tuchtstraf aan het verlies van pensioenrechten in het ambtenarenstelsel* en de overheveling ervan naar het werknemersstelsel. Inhoudelijk zijn er meerdere argumenten die pleiten om die aan het ambtenarenpensioenstelsel eigen regel, niet langer aan te houden. Het belangrijkste argument is het gevaar voor een ongelijke toepassing van het proportionaliteitsprincipe. Ambtenaren die zich aan vergelijkbare tuchtfeiten schuldig hebben gemaakt, worden niet steeds op dezelfde wijze behandeld.

Er zijn immers overheden die er expliciet voor hebben geopteerd om nimmer de zwaarste tuchtstraf uit te spreken. Daarenboven zou een ambtenaar deze zwaarste tuchtsanctie kunnen vermijden door zelf vrijwillig zijn ontslag aan te bieden. Dit moet dan wel door de overheid worden aanvaard. Ten slotte is de tuchtrechtelijk gesanctioneerde ambtenaar veelal ook al strafrechtelijk veroordeeld en *dito* gestraft.

15.2.2. Toegang tot het recht op een rustpensioen

Hieronder beperken wij ons tot een toelichting bij de hervormingsvoorstellen die specifiek betrekking hebben op een convergentie tussen het werknemersstelsel en het ambtenarenstelsel, uitgaande van de voorwaarden die – bij ongewijzigd beleid – *anno* 2016 (zullen) gelden voor de toegang tot het (vervroegd) rustpensioen.

Met de pensioenhervorming Di Rupo I lijkt het alsof in de drie wettelijke pensioenstelsels identieke loopbaaneisen van kracht zijn voor de toegang tot het (vervroegd) rustpensioen. Dit is correct in theorie, maar in de praktijk tekenen er zich divergenties af tussen de werknemers- en de ambtenarenregeling omwille van de verschillende invulling van de *vereiste loopbaanvoorwaarden*. In de overheidspensioenregeling worden immers ook de tijdsbonificaties wegens diploma meegenomen voor het beoordelen van de loopbaaneis, wat niet het geval is voor de eventueel geregulariseerde studiejaren in het werknemerspensioenstelsel. Bovendien wordt voor de ambtenaren die een preferentieel tantième genieten, een verhogingscoëfficiënt toegepast. Dit komt erop neer dat het aantal pensioenjaren met een bepaalde factor wordt vermenigvuldigd waardoor sneller aan de loopbaanvoorwaarde is voldaan. Die verhogingscoëfficiënt vermindert weliswaar in de loop der tijden, maar zonder verdere ingrepen zal deze na afloop van de overgangperiode in 2022 nog steeds 1,05 bedragen voor al wie kan bogen op een gunstiger tantième.

De Commissie stelt voor om zowel de diplomabonificaties als de verhogingscoëfficiënt in de toekomst volgens een nog nader uit te werken afbouwscenario te weren bij de vaststelling van het vereiste aantal loopbaanjaren voor de toegang tot het pensioenrecht. Er zijn immers geen objectieve redenen aan te voeren waarom ambtenaren en werknemers op dit punt op een uiteenlopende wijze zouden worden bejegend.

Voorts komt het erop aan te vermijden dat via de ambtshalve inruststelling wegens medische redenen voortijdig een recht op een rustpensioen zou ontstaan zonder dat aan de opgelegde loopbaanvoorwaarde is voldaan. Een eerste stap kan bestaan in het verhogen van de leeftijdsgrens van zestig jaar voor de toepassing van de ambtshalve inruststelling. Daarmee is er nog geen goede oplossing ten gronde. Het verdient de voorkeur het systeem van de ziektepensioenen in de overheidssector als geheel te herdenken, om te evolueren in de richting van een gelijke behandeling van ambtenaren, werknemers en overheidscontractanten (zie verder, sectie 15.2.4).

Een andere kwestie die onder de noemer van de toegang tot het pensioenrecht schuilgaat, betreft de *bijzondere leeftijdsgrenzen*. Aan de afwijkende hogere leeftijdsgrenzen wordt evident niet geraakt aangezien deze volledig sporen met de noodzaak om langer te werken. Anders is het wat betreft de lagere leeftijdsgrenzen die van toepassing zijn op het leger, de politie en het rijdend personeel van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen. Het is moeilijk verdedigbaar om deze bijzondere leeftijdsgrenzen zo maar onverkort te behouden. Tegelijk moet men zich ervan bewust zijn dat bepaalde functies onmogelijk tot het bereiken van de ‘normale’ pensioenleeftijd kunnen worden

uitgeoefend, gegeven de fysieke en/of psychische paraatheid die van deze categorieën ambtenaren mag worden verwacht. Bijgevolg volstaat het niet om enkel in te grijpen in de pensioenwetgeving, maar moet werk worden gemaakt van een aangepast loopbaanbeleid. Het zeer geleidelijk optrekken van de vigerende lagere pensioenleeftijdsgrenzen veronderstelt de ontwikkeling van een pragmatische en uitvoerbare visie op het loopbaaneinde via mobiliteit, waardoor deze categorieën van ambtenaren in een andere functie langer in het arbeidsproces kunnen worden behouden. Indien de discussie over de bijzondere lagere leeftijdsgrenzen wordt gevoerd, zou deze moeten worden opengetrokken tot alle veiligheidskorpsen, met inbegrip van de brandweer, omdat de voorgaande overwegingen evenzeer opgaan voor deze beroepsgroep. Tot slot nopen de legitieme verwachtingen die bij deze speciale korpsen leven, dat voor het verhogen van de afwijkende leeftijdsgrenzen een zeer lange overgangperiode wordt ingebouwd.

Een bijzonder aandachtspunt is tot slot de positie van de *verloven voorafgaand aan de pensionering*. Het gaat om in de verschillende personeelsstatuten ingeschreven uitstapregelingen. Die laten toe dat een ambtenaar tot vijf jaar voor de vroegst mogelijke datum van oppensioenstelling, geheel of gedeeltelijk uittreedt, gevolgd door een verplichte vervroegde oppensioenstelling. Deze statutaire verlofregelingen maken dat de feitelijke uittredeleeftijd nog een heel stuk lager ligt dan de vroegst mogelijke leeftijd van pensionering. Op zich is de federale pensioenwetgever niet bevoegd om in te grijpen in de onderscheiden statuten. Wel is een indirecte sturing mogelijk door deze verloven niet langer (volledig) in aanmerking te nemen voor de opening van het recht op een rustpensioen en voor de berekening van het pensioen (zie verder, sectie 15.2.3).

15.2.3. Berekening van het rustpensioen

Voorafgaand aan het formuleren van mogelijke hervormingen op het vlak van de pensioenberekening, is er de kwestie van de *tijdelijke diensten*. Binnen het overheidspensioenstelsel worden, op basis van een jurisprudentie, de diensten die een niet-vastbenoemd overheidspersoneelslid heeft gepresteerd, na diens vaste benoeming overgeheveld van het werknemerspensioenstelsel naar het ambtenarenpensioenstelsel. De Commissie is van oordeel dat de tijdelijke diensten in de toekomst binnen het werknemersstelsel moeten worden behouden. Tal van argumenten schragen deze visie.

Door het weren van de tijdelijke diensten in het overheidspensioenstelsel worden misbruiken in de vorm van laattijdige benoemingen uit de wereld geholpen. Een laattijdige benoeming zet immers druk op solidair georganiseerde pensioenpools omdat de kostprijs van dat ambtenarenpensioen grotendeels wordt afgewenteld op de andere overheidswerkgevers binnen die pool. In de gesolidariseerde RSZPPO-pool wordt deze handelwijze bestraft, wat tot hiertoe niet het geval is in de Pool der Parastatalen.

Het behoud van de tijdelijke diensten in het werknemerspensioenstelsel is de logica zelf in het geval van een veralgemening van een aanvullende pensioenregeling voor de overheidscontractanten. Tegelijk is een en ander ook aan elkaar gekoppeld.

De huidige jurisprudentie betreffende het in aanmerking nemen van tijdelijke diensten leidt tot een ongelijke behandeling van personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden doordat de tijdelijke diensten slechts onder welbepaalde condities worden overgeheveld.

Tot slot biedt het handhaven van de tijdelijke diensten binnen het werknemersstelsel het voordeel dat er geen financiële transfers meer hoeven te gebeuren van het ene stelsel naar het andere. Daardoor zijn de huidige problemen en discussies die dergelijke overdrachten met zich brengen, ook meteen van de baan.

Een uitzondering op het weren van de tijdelijke diensten naar de toekomst toe geldt voor de tijdelijke en daarmee gelijkgestelde personeelsleden in de sector onderwijs. Deze exceptie is objectief te staven omwille van de eigen aanstellingsregels in het onderwijs waardoor een vaste benoeming afhankelijk is van een aantal exogene factoren en vaak veel langer op zich laat wachten dan in de klassieke overheidsadministraties. Bovendien gaat het in het onderwijs om tijdelijke statutaire en daarmee gelijkgestelde personeelsleden, en niet om overheidscontractanten. De categorie van de tijdelijke statutairen in het onderwijs is meer vergelijkbaar met de op proef benoemden in de klassieke administraties die tijdens de proefperiode voorafgaand aan de vaste benoeming, ook al onder de toepassing vallen van het ambtenarenpensioenstelsel. Verder doorgeredeneerd in deze logica, valt te overwegen om ook de tijdelijke statutaire personeelsleden in de sector onderwijs van bij de aanvang van hun tewerkstelling onder het toepassingsgebied van de overheidspensioenregeling te brengen, waardoor de discussie over de tijdelijke diensten in het onderwijs vanzelf verdwijnt en geen enkele transfer meer nodig is van de financiële middelen van het ene naar het andere pensioenstelsel. Wel dienen deze tijdelijke statutairen in het onderwijs nog steeds beschermd te blijven in de sectoren ZIV-uitkeringen en werkloosheid voor het geval dat de betrokkenen het onderwijs zouden verlaten voor ze in vast dienstverband worden benoemd. Door de voorgestelde afschaffing van de minimumloopbaanvoorwaarde van vijf jaar (zie hoger, sectie 15.2.1), is er ook vanuit dat oogpunt geen enkel bezwaar tegen een onmiddellijke toepassing van het ambtenarenpensioenstelsel op het tijdelijk statutair personeel in de onderwijssector.

Een eerste parameter bij de berekening van het rustpensioen zijn de pensioenjaren. Naast effectief gepresteerde diensten tellen ook in de overheidssector een aantal verloven en afwezigheden mee als pensioenaanspraakverlenende diensten. Op het punt van de *gelijkgestelde periodes* in het raam van het overheidspensioenstelsel stelt de Commissie geen wijzigingen voor. De huidige regeling lijkt ons voldoende evenwichtig. Aan de ene kant is er de beperking van de gelijkstelling van bepaalde, veelal onbezoldigde, afwezigheden tot maximaal 20% van de werkelijke diensten. Aan de andere kant moeten de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten voortaan vooraf de goedkeuring krijgen van de federale pensioenminister opdat niet volledig bezoldigde verloven – via de opname ervan in een limitatieve lijst – in aanmerking zouden komen voor de berekening van het pensioen. Met die grens van 20% zou eventueel in de toekomst wel nog kunnen worden geschoven. Voorts is het aan te bevelen om de gelijkstelling van de statutaire verloven voorafgaand aan de pensionering, kritisch te bekijken vanuit het streven om de feitelijke uittredeleeftijd drastisch te verhogen (zie hoger, sectie 15.2.2).

Een alignering met de gelijkgestelde periodes in het werknemersstelsel is in dezen niet aan de orde omdat de soorten van niet-gewerkte tijdvakken in beide stelsels totaal niet vergelijkbaar zijn. Ook het opmaken van een expliciete opsomming van alle mogelijke gelijkgestelde verloven is in de publieke sector geen optie omdat deze verloven zijn vastgelegd in de onderscheiden statuten die verschillen van overheid tot overheid en waardoor de benamingen en modaliteiten van die verloven sterk van elkaar durven verschillen.

Op dit ogenblik genieten de ambtenaren van *gratis tijdsbonificaties voor diploma* voor zover dat diploma nodig was voor hun vaste benoeming of latere bevordering (zie ook hoger, sectie 15.2.2). Deze diplomabonificaties stemmen overeen met het theoretisch aantal jaren dat noodzakelijk was voor het verwerven van het vereiste diploma. De Commissie opteert voor een eenvormige regeling, over alle wettelijke pensioenstelsels heen, door studiejaren niet langer mee te tellen voor de pensioenberekening, noch gratis, noch mits regularisatie. Niettegenstaande het belangrijk is om de scholingsgraad te verhogen, moet men zich er tegelijk bewust van zijn dat dezelfde scholingsgraad ook op een significante wijze interfereert met de levensverwachting en die proportioneel verlengt. Vandaar is het verantwoord om studiejaren zowel voor de toegang tot het pensioen als voor de berekening ervan als het ware te neutraliseren.

Specifiek voor de overheidspensioenregeling geldt dat een onvolledige afschaffing van de diplomabonificatie, met andere woorden enkel voor de toegang tot het recht (zie hoger, sectie 14.2.2), op termijn veeleer een averechts effect heeft, doordat het pensioenuitstel uiteindelijk zal resulteren in hogere pensioenbedragen. Enkel bij een volledige afschaffing van de diplomabonificatie – zowel voor de toegang tot het recht als voor de berekening van het pensioen – is er een continu effect: in die hypothese zal de loopbaanverlenging de duur van de verloren diplomabonificatie in de pensioenberekening niet volledig compenseren, wat leidt tot een lager gemiddeld pensioenbedrag.

Wat de *preferentiële tantièmes* betreft bij de berekening van het pensioen, is het van belang om de *ratio legis* van de actuele voordelige loopbaanbreuken te achterhalen. Deze oefening moet toelaten om op een gefundeerde wijze een afweging te maken. Dit gaat *a fortiori* op wanneer de voorkeurtantième van oudsher gegrondvest is op de zwaarte van de functie. Dan is immers opnieuw de afbakening van de grenzen van de belastende functies aan de orde (zie hoger, sectie 15.2.2). Dit vergt een discussie ten gronde. Bij het hervormen van de voorkeurtantièmes is het overigens geen alles-of niets regeling. De Commissie beveelt aan om diverse opties op een gemotiveerde wijze tegenover elkaar af te wegen: het behoud van het preferentieel tantième voor bepaalde categorieën van ambtenaren, het behoud van het voorkeurtantième maar uitsluitend toegepast voor de effectief gewerkte dagen, de toepassing van het voorkeurtantième na een bepaald aantal dienstjaren in die belastende functie of vanaf een bepaalde leeftijd, of een combinatie van deze verschillende alternatieven.

Een laatste variabele voor de berekening van het pensioen is de refertewedde. Door de hervormingen onder de regering Di Rupo I stemt de refertewedde nu overeen met de gemiddelde wedde van de laatste tien jaar (of van de laatste vijf jaar voor wie op 1 januari 2012 ouder was dan vijftig jaar). Het gaat daarbij om de wedde die is gebaseerd op de weddeschaal van de betrokken ambtenaar, in voorkomend geval aangevuld met welbepaalde weddecomplementen, maar zonder de toelagen.

De Commissie dringt erop aan dat de hierboven beschreven eindloonregeling zou worden omgezet in een middelloonregeling naar analogie met het werknemerspensioenregeling, en het pensioen bijgevolg te baseren op de (te herwaarderen) lonen verdiend over de ganse loopbaan. Tegelijk stelt de Commissie voor om het loonbegrip voor de pensioenberekening te verruimen door – net zoals in de privésector – uit te gaan van het loon *sensu lato*, met inbegrip van de toelagen. Enkel in een middelloonregeling is een dergelijke verruiming van het loonbegrip mogelijk, want in een

eindloonregeling zou de berekeningsbasis te veel worden beïnvloed door toevalligheden op het einde van de loopbaan.

De *formule van het ambtenarenpensioen* blijft dus specifiek. Als we abstractie maken van minima en maxima, dan komt de huidige berekeningswijze van het ambtenarenpensioen op het volgende neer:

$$(10) \text{ pensioen} = \frac{\text{aantal dienstjaren}}{\text{tantième}} \times RW^{\text{einde}}$$

waarbij RW^{einde} staat voor de refertewedde op basis van de huidige eindloonregeling. De individuele loopbaanduur van de ambtenaar wordt berekend op basis van zijn aantal dienstjaren.

Een berekening op basis van een middelloonregeling komt op het volgende neer:

$$(11) \text{ pensioen} = \frac{\text{aantal dienstjaren}}{\text{tantième}} \times \check{\alpha} \times B^{\text{gemiddeld}}$$

waarbij $B^{\text{gemiddeld}}$ staat voor het gemiddelde, over de hele loopbaan van de ambtenaar, van de geherwaardeerde bezoldigingen die in aanmerking genomen worden voor de berekening van het pensioen:

$$(12) B^{\text{gemiddeld}} = \frac{\text{som van alle geherwaardeerde bezoldigingen}}{\text{aantal dienstjaren}}$$

Een revalorisatiecoëfficiënt $\check{\alpha}$ verschijnt in vergelijking (11), omdat we de overgang van een eindloonregeling naar een middelloonregeling budgettair neutraal willen maken (wat impliceert dat het gemiddelde pensioen van diegenen die dan op pensioen gaan niet wijzigt). De revalorisatiecoëfficiënt $\check{\alpha}$ vangt dus het gemiddelde verschil op tussen RW^{einde} en $B^{\text{gemiddeld}}$.

Wanneer een tantième 60 van toepassing is, dan kan vergelijking (11) vereenvoudigd worden (vermits 1/60 gelijk is aan 0,75/45) tot:

$$(13) \text{ pensioen} = 0,75 \times \check{\alpha} \times \frac{(\text{som van alle geherwaardeerde bezoldigingen})}{45}$$

De filosofie van deze formule kan vervolgens vertaald worden in een puntensysteem, waarbij de verhouding met de gemiddelde bezoldiging van alle actieve ambtenaren een anker vormt. Als we de vergelijkingen (4) tot (8) uit sectie 8.10 combineren, dan ziet het pensioen, berekend op basis van het puntensysteem er als volgt uit:

$$(14) \text{ pensioen} = (\text{verzamelde punten}) \times 0,75 \times \check{\alpha} \times \frac{\text{gemiddelde bezoldiging ambtenaren}}{45}$$

De ‘gemiddelde bezoldiging ambtenaren’ in de noemer van vergelijking (14) is gelijk aan het gemiddelde van de bezoldiging van alle ambtenaren die actief zijn op het ogenblik dat het pensioen, dat hier berekend wordt, ingaat. Een vergelijking tussen formule (13) en formule (14) illustreert de overeenkomst tussen de berekening in punten en een middelloonregeling. Om de overeenkomst goed te vatten, moet men er rekening mee houden dat de gemiddelde bezoldigingen van de actieve ambtenaren *uit het verleden* in de noemers zitten van de berekening waarop de punten gebaseerd zijn. Ook hier moet een revalorisatiecoëfficiënt voorzien worden opdat de transitie naar het puntenstelsel budgettair neutraal zou zijn, en het gemiddelde pensioen dat ingaat op het moment van de transitie ongewijzigd zou blijven.

De overgang van een eindloonregeling naar een middelloonregeling sluit aan bij de logica van een puntensysteem en maakt splitsing in geval van scheiding mogelijk (zie sectie 12). Een dergelijke

wijziging leidt bovendien tot een grotere neutraliteit in geval van mobiliteit tussen de publieke en de privésector, daar waar nu de ambtenaren met een uitgesteld pensioen minder goed af zijn dan wanneer men tot het einde van zijn carrière in overheidsdienst blijft werken. Nog een merite van een middelloonregeling is dat die beter spoort met alternatieve beloningssystemen, zoals een prestatiegebonden verloning en/of een systeem van functieweging *annex* – waardering. Bij toepassing van een middelloonregeling zijn er minder praktische bezwaren om de laatste jaren van zijn loopbaan een stap terug te zetten, daar waar dit met toepassing van een eindloonregeling alles behalve een evidentie is.

De introductie van een middelloonregeling in het ambtenarenpensioenstelsel roept wel een aantal technische vragen op, omwille van het ontbreken van de historische weddegegevens van voor 2006, maar daarvoor bestaan er de nodige technische oplossingen. Bovendien impliceert een middelloonregeling de herwaardering van de oude ambtenarenlonen op het moment van de pensioenberekening.

Tot slot beklemtoont de Commissie dat het haar expliciete bedoeling is dat de invoering van een middelloonregeling in het overheidspensioenstelsel budgetneutraal zou zijn en niet leidt tot een vermindering van het gemiddelde ambtenarenpensioen. Om die reden zal een revalorisatiecoëfficiënt worden toegepast (zie hoger, 8.10).

In het algemeen is de Commissie van oordeel dat een versterking van de band tussen arbeidsprestaties en de opbouw van pensioenrechten een verdedigbaar uitgangspunt is. Zulk een versterking is bijvoorbeeld ook een optie wanneer (voor bepaalde categorieën) het preferentieel tantième wordt gehandhaafd, maar dan enkel toe te passen voor de effectief gepresteerde dagen. In analoge zin is het van belang om bij de toekenning van de pensioenbonus sterk de nadruk te leggen op werkelijk gepresteerde dagen bij de opbouw van de boni.

15.2.4. Hervorming van het ziektepensioen

De aan het ambtenarenpensioenstelsel eigen regeling betreffende het ziektepensioen stoelt op een lang historisch verleden, en dateert uit een tijd dat er nog geen sprake was van een verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering in het raam van de sociale zekerheid. De actuele regeling betreffende het vroegtijdig pensioen wegens gezondheidsredenen valt nog moeilijk te rijmen met de verhoogde aandacht voor re-integratie van anders geschikte personen. Bij de toepassing van het vroegtijdig pensioen wordt te veel in silo's gedacht waardoor zelden of nooit tot een aangepaste wedertewerkstelling wordt overgaan, eventueel bij een andere overheidswerkgever. Bij de beoordeling van de definitieve ongeschiktheid zijn bovendien tal van medische instanties betrokken die *de facto* naast elkaar werken.

Het systeem van vroegtijdige pensionering omwille van definitieve (lichamelijke) ongeschiktheid in het ambtenarenpensioenstelsel is totaal onvergelijkbaar met de sociale bescherming van een werknemer of een overheidscontractant in het geval dat die definitief ongeschikt zou zijn voor zijn contractueel bedongen arbeid. Helemaal gecompliceerd wordt het wanneer een definitief arbeidsongeschikt personeelslid gelijktijdig meerdere functies combineert, deels als vastbenoemd statutair personeelslid, deels als contractant in de publieke of de particuliere sector, of als zelfstandige.

Eenzijds sorteert de regeling aangaande de ziektepensioenen zeer nadelige effecten voor ambtenaren die op jonge leeftijd of na een korte carrière in overheidsdienst definitief ongeschikt worden verklaard. Anderzijds schuilt er in dit systeem een gevaar voor misbruik door ambtenaren die aan het einde van hun loopbaan hun ziektedagen beginnen uit te putten. Zij worden vervolgens automatisch gepensioneerd na 365 dagen afwezigheid wegens ziekte vanaf de leeftijd van zestig jaar, zelfs zonder dat ze definitief ongeschikt worden verklaard.

De Commissie is dan ook van oordeel dat de regeling betreffende de ziektepensioenen in de overheidssector toe is aan een grondige hervorming. Na het verkennen van meerdere mogelijke denkpistes komt de Commissie tot het besluit dat de meest coherente oplossing erin bestaat om alle vastbenoemde personeelsleden eveneens onder de toepassing te brengen van het uitkeringsstelsel van de regeling betreffende de ziekte- en invaliditeitsverzekering en van het werkloosheidsstelsel.

15.2.5. Gezinsdimensie en afgeleide rechten

Het is aan te bevelen om in alle wettelijke pensioenstelsels de gezinsdimensie op een zo uniform mogelijke wijze te benaderen. Doordat voor de berekening van het ambtenarenpensioen geen onderscheid wordt gemaakt tussen het gezinstarief en het tarief als alleenstaande, speelt deze discussie niet binnen het overheidspensioenstelsel.

Op het vlak van de overlevingspensioenen is het de bedoeling dat de door de Commissie geformuleerde voorstellen doorwerken in de drie wettelijke pensioenstelsels (zie sectie 12.5.3). Belangrijker is dat in het ambtenarenpensioenstelsel de uit de echt gescheiden echtgenoot niet langer als een potentiële gerechtigde zal worden aangemerkt. Het grootste nadeel aan de huidige regeling is immers dat de uit de echt gescheiden echtgenoot van een ambtenaar zich enkel beschermd weet in geval van overlijden van de ex-echtgenoot en op geen enkele bescherming kan bogen in het geval van overleven. In de drie wettelijke pensioenstelsels zullen de pensioengevolgen na echtscheiding (en na het beëindigen van een relatie van wettelijke samenwoning) op dezelfde manier worden geregeld door het toepassen van een splitsing van de door de voormalige partners opgebouwde pensioenrechten; de regeling bij feitelijke scheiding zal ook ingevoerd worden in het stelsel van de ambtenaren.

15.2.6. Minima

De Commissie doet concrete voorstellen om de pensioenminima grondig te hervormen en transparanter te maken. Het streefdoel is om zo veel als mogelijk dezelfde uitgangspunten aan te houden binnen de drie wettelijke pensioenstelsels. Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat – onder voorbehoud van de voorgestelde hervorming van het ziektepensioen (zie hoger, sectie 15.2.4) – er in de tussenperiode sowieso aparte aandacht moet zijn voor deze aan het overheidspensioenstelsel eigen minimumregeling.

15.2.7. Perequatie

Het systeem van de perequatie van de overheidspensioenen in uitkering is een nuttig instrument om de ontwaarding van de pensioenen tegen te gaan en de koopkracht van de gepensioneerden veilig te stellen. Het afschaffen ervan zou geen substantiële besparing opleveren. Bovendien werpt de perequatie indirect een dam op tegen een al te grote weddedrift in de publieke sector.

De Commissie is van mening dat in alle wettelijke pensioenstelsels vorm moet worden gegeven aan een principe van welvaartsvastheid van de lopende pensioenen via een structureel, maar voldoende flexibel richtsnoer. In de tussentijd blijft het bestaande perequatiesysteem in het ambtenarenpensioenstelsel behouden.

15.2.8. Financieringssysteem

Maatregelen die de stijging van de uitgaven voor ambtenarenpensioenen matigen zijn nodig, maar zullen niet volstaan.

Tabel 15A: Massa rust- en overlevingspensioenen per deelsector van de overheid en loonmassa per deelsector voor 2013

2013	Pensioenmassa in euro	Loonmassa in euro	Verhouding
Staatskas	10.371.226.000	15.795.347.000	65,66%
NMBS ⁷¹	1.008.630.000	1.279.640.000	78,82%
(Pool der) Parastatalen	402.266.000	1.008.055.000	39,91%
RSZPPO	2.103.187.000	4.442.190.000	47,35%
TOTAAL	13.885.309.000	22.525.232.000	61,64%

Bron: PDOS (bewerking door de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040)

Tabel 15-A toont de theoretische bijdragevoeten die men kan berekenen op basis van de beschikbare gegevens over loonmassa en pensioenmassa: de theoretische bijdragevoet is gelijk aan de verhouding tussen de pensioenmassa en de loonmassa van de ambtenaren, voor verschillende deelsectoren van de overheid. In Tabel 15-B wordt een aanzienlijk deel, van wat ten laste is van de Staatskas, verder uitgesplitst volgens hetzelfde principe. Zowel Tabel 15-A als Tabel 15-B tonen de aanzienlijke verschillen in de theoretische bijdragevoeten voor de deelsectoren van de overheid en over de verschillende bevoegdheidsniveaus. In lijn met de terminologie die we in sectie 4 introduceerden, spreken we in deze sectie verder over 'impliciete bijdragevoeten'; het gaat ten gronde over hetzelfde concept, zij het dat de Tabellen 15-A en 15-B berekend zijn op actuele administratieve gegevens.

⁷¹ De pensioenen van de NMBS zijn ten laste van de Staatskas maar worden hier apart vermeld omdat zij het voorwerp uitmaken van een aparte dotatie hetgeen niet het geval is voor de andere overheidsbedrijven.

Tabel 15B: Massa rust- en overlevingspensioenen ten laste van de Staatskas per deelsector van de overheid en loonmassa per deelsector voor 2013

2013	Pensioenmassa in euro	Loonmassa in euro	Verhouding
Federale overheid ⁷²	3.990.716.332	5.707.223.619	69,92%
<i>Federale overheid</i> ⁷³	1.315.925.273	2.625.276.022	50,13%
Vlaamse Gemeenschap	3.625.794.917	5.908.319.808	61,37%
- <i>Vlaamse Gemeenschap (onderwijs)</i>	3.420.482.384	5.399.752.889	63,35%
- <i>Vlaamse Gemeenschap (overige)</i>	205.312.533	508.566.919	40,37%
Franse Gemeenschap	2.618.952.774	3.846.634.219	68,08%
- <i>Franse Gemeenschap (onderwijs)</i>	2.564.229.439	3.745.641.535	68,46%
- <i>Franse Gemeenschap (overige)</i>	54.723.335	100.992.684	54,19%
Duitstalige Gemeenschap	29.287.007	50.406.741	58,10%
- <i>Duitstalige gemeenschap (onderwijs)</i>	28.243.614	43.953.477	64,26%
- <i>Duitstalige gemeenschap (overige)</i>	1.043.393	6.453.264	16,17%
Waals Gewest	101.936.225	212.652.009	47,94%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	19.152.824	53.126.999	36,05%
TOTAAL	10.385.840.079	15.778.363.395	65,82%

Bron: PDOS (bewerking door de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040)

Uit Tabel 15-A en Tabel 15-B blijkt dat de verschillende overheden op zeer uiteenlopende wijze bijdragen aan de pensioenuitgaven: de feitelijke last van de impliciete bijdragevoeten is zeer verschillend verdeeld. De lokale besturen staan volledig in voor hun pensioenuitgaven; de responsabilisering van de gewesten en gemeenschappen voor hun gewezen ambtenaren en onderwijspersoneel blijft zeer beperkt (niettegenstaande de impliciete bijdragevoet voor de pensioenen van hun gewezen vastbenoemde ambtenaren hoger is dan deze in de sector van de lokale besturen). Wat de lokale besturen betreft, is het duidelijk dat zij nood zullen hebben aan externe financiering om aan de stijgende bijdragelast het hoofd te bieden.

Wat uit Tabel 15-A en Tabel 15-B niet blijkt is de evolutie van deze impliciete bijdragevoeten doorheen de tijd. Voor een aantal van de in Tabel 15-B gerapporteerde cijfers, beschikken we ook over vergelijkbaar materiaal voor de periode 2006 tot 2012. Zo bedroeg de impliciete bijdragevoet voor de Vlaamse en de Franse Gemeenschap in 2006 nog 50,3% respectievelijk 54,1%, daar waar deze bijdragevoeten tegen 2013 al zijn opgelopen tot 61,4% respectievelijk 68,1%. Deze sterke stijging op korte termijn moet ook gelezen worden in samenhang met wat reeds bleek uit Tabel 4C in sectie 4.1: de lange termijn vooruitzichten tonen een verdere sterke stijging van de impliciete bijdragevoeten. Er kan hier dan ook geconcludeerd worden dat ingrepen relatief dringend zijn, en dat maatregelen die de stijging van de uitgaven voor ambtenarenpensioenen matigen, niet zullen volstaan.

⁷² Staatskasuitgaven voor de Federale overheden beperkt tot de FOD's, POD's en bijzondere korpsen. Deze cijfers worden gebruikt voor de vergelijking met de gemeenschappen en gewesten.

⁷³ Staatskasuitgaven voor de Federale overheid inclusief leger, Federale politie, erediens, overheidsbedrijven (zonder NMBS). Deze cijfers betreffen overheidsdiensten waarvan geen equivalent bestaat bij de gemeenschappen en gewesten.

De Commissie dringt er dan ook op aan dat er verder grondig studiewerk zou worden verricht betreffende de financieringssystemen van deze pensioenstelsels.

15.2.9. Een wettelijk kapitalisatiestelsel voor de overheidscontractanten

In deel III wordt voorgesteld om voor de nieuwe contractanten in de overheidssector een wettelijk kapitalisatiestelsel in te voeren. Dit moet enerzijds de kloof tussen de pensioenen van contractanten en ambtenaren verminderen; anderzijds kan een dergelijke '1^{ste} pijler bis' op termijn leiden tot een verlichting van de financiële last die weegt op de lokale besturen.

15.3. Hervormingen in het stelsel van de zelfstandigen

15.3.1. Mits aanpassingen in de financiering van het stelsel van de zelfstandigen is het mogelijk én wenselijk om de pensioenvoorzieningen voor zelfstandigen verder af te stemmen op die van de werknemers. De uitkeringssystemen zijn in het recentere verleden reeds sterk naar elkaar toegegroeid. De overblijvende verschilpunten in de uitkeringsarchitectuur (m.n. de afwezigheid van minimumjaarrechten en een lager maximumpensioen) zijn niet van aard om verdere convergentie in de weg te staan. Het grote en verder stijgend aandeel gemengde loopbanen (vooral vermengd met werknemersloopbanen) wijst bovendien op een feitelijk grote flexibiliteit tussen beide stelsels. Een verdere toenadering van de stelsels moet bescherming bieden aan degenen die gedurende hun loopbaan wisselende tewerkstellingsstatuten hebben gekend en moet bijdragen tot een evenwichtiger verdeling van de lasten over de stelsels heen. Een *volledige* integratie met het stelsel van de werknemers is echter, gelet op de eigenheid van het zelfstandigenstatuut, zelfs op lange termijn moeilijk denkbaar. Zelfstandigen hebben een ander risicoprofiel dan werknemers; de groep wordt gekenmerkt door een grote interne inkomensspanning, de betekenis van een 'inkomen' is anders voor een zelfstandige dan voor een loontrekkende, er is in de zelfstandigenregeling geen 'tweede betaler', terwijl een relatief groot aandeel zelfstandigen bijdragen betaalt op relatief lage beroepsinkomsten. Ondanks de noodzaak om verder te convergeren, verantwoordt deze verschillen het voortbestaan van een eigen stelsel van pensioenvoorzieningen voor zelfstandigen dat ook mee door de zelfstandigenorganisaties beheerd wordt.

15.3.2. Verdere convergentie is in de eerste plaats nodig op het vlak van de minimuminkomensbescherming: zelfstandigen en werknemers moeten toegang krijgen tot een gelijkaardig vereenvoudigd stelsel van gewaarborgd minimumpensioen, waarbij een wettelijk minimumpensioen wordt uitgekeerd *pro rata* van de arbeidsinspanning tijdens de loopbaan. Daarmee wordt ook voor zelfstandigen met kortere loopbanen een gelijkwaardige minimumbescherming gewaarborgd die gekoppeld is aan de geleverde arbeidsinspanningen (zie sectie 10).

15.3.3. Sedert 1983 zijn in het pensioenregime van de zelfstandigen de ingrediënten aanwezig voor de opbouw van een proportioneel pensioen naar analogie met de proportionele pensioenen in de werknemersregeling. Het systeem komt tot volle maturiteit in 2029. De impact van de proportionalisering blijft beperkt; dit wordt deels verklaard door het nog relatief recente karakter van de evenredigheid, maar deels ook doordat een groot aantal zelfstandigen bijdragen betaalt op inkomsten die lager zijn dan de grensbedragen om toegang te verkrijgen tot een proportioneel

pensioen. Nochtans moet overwogen worden om op langere termijn verdere stappen te zetten in de richting van proportionalisering, zodat ook op dit punt verdere convergentie optreedt.

15.3.4. Aan de financieringszijde blijven er belangrijke verschillen bestaan met de werknemersregeling: de bijdrageregeling voor zelfstandigen verschilt van die voor de werknemers m.b.t. de bijdragestructuur en de toepassing van een inkomensplafond. Het zelfstandigenstelsel kent een degressieve bijdrageberekening en een beperking van de inkomsten die in aanmerking worden genomen voor de bijdrageberekening. Voor werknemers geldt een quasi volledige proportionele bijdrageberekening zonder loonbegrenzing. Daarnaast is het minimuminkomen voor de bijdrageberekening lager bij de zelfstandigen dan bij de werknemers (12.830 euro *versus* 18.712 euro). Noch bij de invoering van het proportioneel pensioen, noch bij de opeenvolgende verhogingen van de minima in het recentere verleden werd een bijkomende financiering voorzien vanuit het zelfstandigenstatuut. De meeruitgaven werden in belangrijke en toenemende mate opgevangen door een verhoogde overheidsfinanciering.

Hoewel de impact van de vergrijzing beduidend minder groot is in het zelfstandigenregime dan in de andere stelsels, en hoewel gedurende het voorbije decennium de groei van de pensioenuitgaven gelijke tred hield met de groei van de bijdragen, vergt de vooropgestelde convergentie op het vlak van de uitkeringen en van de overheidsbijdrage dus een bijkomende financiering vanuit het zelfstandigenstelsel zélf. Met meer dan 40% ligt het aandeel van de overheidstegemoetkoming in het stelsel immers 10 procentpunten hoger dan in het stelsel van de werknemers.

Om de ontvangstenstructuur van het sociaal statuut van de zelfstandigen te laten evolueren naar het werknemersstelsel zijn vier ingrepen nodig:

- i. Het minimuminkomen, dat gebruikt wordt om de bijdragen te berekenen van zelfstandigen die niet meer als starter beschouwd worden, i.e. zelfstandigen die reeds meer dan 5 jaar actief zijn als zelfstandige in hoofdberoep, moet opgetrokken worden tot 18.000 euro per jaar. Dit komt overeen met een minimumloon van 1500 euro per maand bij loontrekkenden en kan beschouwd worden als een minimum dat vereist is voor een fatsoenlijk leven.
- ii. Het minimuminkomen dat gebruikt wordt om de bijdragen te berekenen van de startende zelfstandige, i.e. gedurende de eerste vijf jaar van een activiteit in hoofdberoep, wordt beperkt tot $\frac{2}{3}$ van het inkomen van de niet-starters, zijnde 12.000 euro op jaarbasis (dit bedrag is gelijk aan $\frac{2}{3}$ de van het minimumloon van een loontrekkende op maandbasis vermenigvuldigd met 12).
- iii. Naar het voorbeeld van de regeling bij de loontrekkenden zal er niet langer een plafond op het inkomen worden toegepast om de hoogte van de bijdragen te bepalen.
- iv. Er wordt een unieke bijdragevoet van 22% vastgelegd.

Lineaire en benaderende berekeningen wijzen uit dat het geheel van deze maatregelen *maximaal* (d.w.z. zonder rekening te houden met de onderliggende inkomensstructuur en met mogelijke effecten van delocalisatie) ca. 475 miljoen euro zouden opleveren. Om alleen het overheidsaandeel in het stelsel van de zelfstandigen op hetzelfde niveau te brengen als in het werknemersstelsel, is een bijkomende inspanning vanuit het zelfstandigenstelsel nodig van ongeveer 645 miljoen euro (cijfers 2012).

Daarnaast moeten de voordelen op het vlak van sociale bijdragebetaling die samenhangen met het werken met een vennootschap worden weggewerkt. Dat veronderstelt een fiscale hervorming die de bijdragebasis (het belastbare netto beroepsinkomen) verruimt door ofwel bepaalde types van inkomens die uit de vennootschap worden verkregen, mee in de bijdragebasis te betrekken (zoals nu partieel gebeurt met de fiscale herkwalficatie van onroerende huurinkomsten als bezoldiging⁷⁴), ofwel eventueel door te werken met een fictief loon.

Inzake de aanvullende pensioenen stellen we een specifieke maatregel voor ter ondersteuning van de aanvullende pensioenvorming door zelfstandigen (zie sectie 19.9).

16. Sensitiviteitsanalyse van parametrische hervormingen en verhoogde werkzaamheid

16.1. In deze sectie bespreken we vier scenario's die gesimuleerd werden door het Federaal Planbureau (FPB). Het betreft:

- i. een scenario 'uitstel/aanpassing van de pensioenen' (secties 16.2-16.6);
- ii. een scenario 'verhoogde werkzaamheidsgraad' (sectie 16.7);
- iii. een scenario 'volledige welvaartsaanpassing' (sectie 16.8)
- iv. een scenario 'vermindering welvaartsaanpassing' (sectie 16.8).

We beklemtonen dat de scenario's (i), (iii) en (iv) verwijzen naar partiële parametrische hervormingen van het bestaande pensioensysteem. Het gaat dus niet om een simulatie van structurele hervormingen die voorgesteld werden in de eerdere secties van dit rapport, zoals de overgang naar een puntensysteem). In de logica van het puntensysteem worden de arbeidsinkomens van werknemers en zelfstandigen in de pensioenberekening geherwaardeerd, volgens de gemiddelde stijging van de arbeidsinkomens; ook de daarop toegepaste plafonds worden systematisch geherwaardeerd volgens de gemiddelde stijging van de arbeidsinkomens; dat is een fundamenteel verschil met de huidige berekening. Om de transitie naar een puntensysteem (met deze herwaardering) budgettair neutraal te houden, is een 'recalibratie' nodig van de parameters van de pensioenberekening, zoals uitgelegd in secties 8 en 14. De dynamiek van de uitkeringsratio's zou echter anders zijn dan de dynamiek die nu in het referentiescenario van het Federaal Planbureau vervat zit, en die we kort samengevat hebben in sectie 4. Om het verschil in dynamiek goed in beeld te brengen zouden simulaties van een 'gerecalibreerd' systeem met geherwaardeerde arbeidsinkomens moeten vergeleken worden met simulaties zonder herwaardering, op basis van verschillende hypothesen m.b.t. de groei van de arbeidsinkomens (d.w.z. op basis van verschillende hypothesen m.b.t. de economische groei). Ook andere aspecten van het hervormingsvoorstel van de Commissie zouden dan moeten gepreciseerd en gesimuleerd worden (bv. de afschaffing van het gezinstarief, de hervorming van de minima, loopbaangevoelige actuariële correcties...); opnieuw moeten dan hypothesen geformuleerd worden over de mogelijke impact daarvan op de arbeidsmarkt. Binnen het tijdsbestek van de opdracht van de Commissie was het niet mogelijk om een hervormd pensioensysteem te laten simuleren. Dit zou moeten gebeuren in opvolging van het rapport van de Commissie.

⁷⁴ Cf. artikel 32, lid 1, 3° WIB 92.

Het scenario (ii) veronderstelt dat de werkzaamheid als het ware exogeen toeneemt, d.w.z. zonder hervormingen op het vlak van pensioenen of andere maatregelen die gespecificeerd zijn.

We stippen ook aan dat de simulaties louter betrekking hebben op de sociale uitgaven, niet op de inkomsten van de overheden of de sociale zekerheid. Dit hangt samen met het feit dat de methodologie van deze simulaties kadert in de opdracht van de Studiecommissie voor de Vergrijzing, die zich concentreert op de studie van de uitgaven die samenhangen met de vergrijzing. Simulaties die in dat kader gebeuren, veronderstellen impliciet dat de fiscale en parafiscale druk op lange termijn niet wijzigt; de houdbaarheid van de overheidsfinanciën wordt dus bepaald door de evolutie van de sociale uitgaven in verhouding tot het BBP.⁷⁵

Het gaat in deze sectie dus om *sensitiviteitsanalyses* van *partiële parametrische* hervormingen enerzijds en van *wijzigingen in de context* (met name verhoogde werkzaamheid) anderzijds. Het gaat niet om voorstellen van de Commissie, om twee redenen: *primo*, de Commissie bepleit structurele hervormingen; *secundo*, definitieve uitspraken over noodzakelijke wijzigingen in de voorwaarden voor vervroegd pensioen, de wettelijke pensioenleeftijd, de mate van welvaartsaanpassing... zijn pas mogelijk na verdere grondige studie en sociaal en politiek overleg. Zoals verder zal blijken, zijn deze sensitiviteitsanalyses echter nuttig om de mogelijkheden, de risico's en de succesvoorwaarden van hervormingen te illustreren. In sectie 16.9 vatten we samen wat we leren uit deze sensitiviteitsanalyses.

De Commissie is het Federaal Planbureau zeer erkentelijk voor al dit werk *on short notice*, waaruit ook blijkt over welke bijzondere expertise het Federaal Planbureau beschikt.

16.2. Scenario 'uitstel/aanpassing van de pensioenen'

In de sub-secties 16.2 tot 16.6 presenteren we de resultaten van het scenario 'uitstel/aanpassing van de pensioenen'.

Het Federaal Planbureau simuleerde op vraag van de Commissie een concreet scenario waarbij de principes die we schetsten in secties 6 tot 9, op een eenvoudige wijze worden nagebootst ('*mimicking reform*'). In dit scenario leidt een verstrenging van de loopbaan- en leeftijdsvoorwaarden ertoe dat mensen hun pensioen uitstellen en hun loopbaan verlengen. Maar langere loopbanen resulteren niet in een verhoging van de gemiddelde pensioenen voor diegenen die – qua lengte van de loopbaan – beantwoorden aan een norm, die evolueert in functie van de demografie. Daarom noemen we dit scenario 'uitstel/aanpassing van de pensioenen'. Het Federaal Planbureau heeft verschillende varianten van het scenario gesimuleerd, op basis van gedetailleerde hypothesen over de reacties op de arbeidsmarkt. Zoals verder uiteengezet, kon het Federaal Planbureau de

⁷⁵ De 'sustainability gap' wordt normaal gezien berekend onder de veronderstelling dat de ontvangsten van de overheid en de primaire publieke uitgaven, andere dan deze die vervat zitten in de budgettaire kost van de vergrijzing, evenredig met het BBP evolueren. Overigens moet opgemerkt dat de scenario's die in deze sectie bestudeerd worden, veronderstellen dat het BBP en de werkgelegenheid met dezelfde proportie toenemen in vergelijking met het referentiescenario; dat betekent dat de impact van verhoogde werkgelegenheid op de ontvangsten van de overheid *in % van het BBP*, hoe dan ook, relatief beperkt kunnen zijn, zelfs als men rekening houdt met elasticiteiten die groter zijn dan 1.)

aanpassing in de pensioenberekening slechts op een ruwe wijze modelleren, omwille van het korte tijdsbestek waarin het Federaal Planbureau dit moest doen.

Het scenario waarvan we de resultaten hier tonen, betreft uitsluitend het stelsel van de werknemers. We lichten eerst toe op welke wijze dit scenario de principes die geschetst zijn in secties 6 tot 9, kan illustreren.

Tabel 16-A bevat de laatste prognoses met betrekking tot de levensverwachting, zoals gepubliceerd door de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI) en het Federaal Planbureau op 18 maart 2014.⁷⁶

⁷⁶ Dit zijn meer recente vooruitzichten dan de vooruitzichten die gebruikt worden in het referentie-scenario van het Federaal Planbureau.

Tabel 16A: Waarneming en vooruitzichten inzake levensverwachting

	2010	2016	2017	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	Index 2060/ 2016
Levensverwachting bij de geboorte - Mannen	77,36	78,66	78,88	79,51	80,51	81,45	82,33	83,19	83,97	84,72	85,44	86,11	109,5
Levensverwachting bij de geboorte - Vrouwen	82,64	83,52	83,67	84,08	84,71	85,33	85,92	86,49	87,02	87,53	88,02	88,47	105,9
Levensverwachting op 65 jaar - Mannen	17,77	18,53	18,68	19,14	19,87	20,57	21,24	21,87	22,47	23,04	23,57	24,09	130,0
Levensverwachting op 65 jaar - Vrouwen	21,32	21,79	21,90	22,23	22,77	23,28	23,77	24,24	24,70	25,12	25,54	25,95	119,1
<i>Gemiddelde levensverwachting bij de geboorte</i>	<i>80,00</i>	<i>81,09</i>	<i>81,27</i>	<i>81,79</i>	<i>82,61</i>	<i>83,39</i>	<i>84,13</i>	<i>84,84</i>	<i>85,49</i>	<i>86,13</i>	<i>86,73</i>	<i>87,29</i>	<i>107,6</i>

Bron: 2010: waarneming, ADSEI; 2016-2060: vooruitzichten, FPB en ADSEI (bewerking door de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040)

Tabel 16-B toont wat er zou gebeuren indien de toegangsvoorwaarden tot het pensioen, zoals die in 2016 zullen vastliggen, vanaf 2017 gekoppeld worden aan de evolutie van de levensverwachting; we nemen daarbij een eenvoudig gemiddelde van de levensverwachting bij de geboorte van mannen en vrouwen.⁷⁷ Concreet betekent dit dat de verschillende parameters die bepalen wanneer mensen op pensioen gaan, geïndexeerd worden aan de evolutie van de levensverwachting. De wettelijke pensioenleeftijd van 65 zou dan evolueren naar: 65,6 jaar in 2020; 66,2 jaar in 2025; 66,8 jaar in 2030; tot 70,0 jaar in 2060 (dit zijn allemaal afgeronde cijfers). De toegang tot het vervroegd pensioen voor wie 60 jaar oud is *en* een loopbaan van 42 jaar achter de rug heeft, zou dan evolueren naar 60,5 jaar bij een loopbaan van 42,4 jaar in 2020; 61,1 jaar bij een loopbaan van 42,8 jaar in 2025; 61,7 jaar bij een loopbaan van 43,2 jaar in 2030; tot 64,6 jaar bij een loopbaan van 45,2 jaar in 2060.

⁷⁷ Voor de eenvoud is verondersteld dat mannen en vrouwen 50% van de populatie uitmaken.

Tabel 16B: Voorwaarden voor toegang tot pensioen, indien voorwaarden 2016 geïndexeerd worden aan de levensverwachting bij de geboorte (gemiddelde levensverwachting bij de geboorte (M+V/2) na jaartal)

2016	81,1	2020	81,8	2025	82,6	2030	83,4	2040	84,8	2060	87,3	Index 2060/2016	
Leeftijd	Loopbaan	Leeftijd	Loopbaan	Leeftijd	Loopbaan	Leeftijd	Loopbaan	Leeftijd	Loopbaan	Leeftijd	Loopbaan	Leeftijd	Loopbaan
65,0	0,0	65,6	0,0	66,2	0,0	66,8	0,0	68,0	0,0	70,0	0,0	107,6	-
62,0	40,0	62,5	40,3	63,2	40,7	63,8	41,1	64,9	41,8	66,7	43,1	107,6	107,6
61,0	41,0	61,5	41,4	62,1	41,8	62,7	42,2	63,8	42,9	65,7	44,1	107,6	107,6
60,0	42,0	60,5	42,4	61,1	42,8	61,7	43,2	62,8	43,9	64,6	45,2	107,6	107,6

Bron: Levensverwachting 2016-2060: eigen bewerking op basis van vooruitzichten FPB en ADSEI, rest bewerking door de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040

Tabel 16-C presenteert een parametrisch hervormingsscenario dat vertrekt van de volgende ideeën:

- i. er moet steeds een venster zijn van 5 jaar tussen de mogelijkheid om vervroegd op pensioen te gaan en de wettelijke pensioenleeftijd;
- ii. het strenger maken van de toegangsvoorwaarden tot het pensioen gebeurt in de eerste plaats via het strenger maken van de loopbaanvoorwaarde, die van 40 naar 42 jaar gaat in 2020;
- iii. vanaf 2017 tot 2030 worden leeftijdscriteria en loopbaanvoorwaarden impliciet gekoppeld aan de stijging van de levensverwachting, met een eerste voelbare toepassing in 2025 en een tweede voelbare toepassing in 2030. Concreet:
 - a. vanaf 2020 wordt de loopbaanvoorwaarde voor vervroegd pensioen op 42 jaar gebracht; in 2025 wordt deze loopbaanvoorwaarde verhoogd naar 43 jaar en in 2030 naar 44 jaar, om dan zo te blijven;
 - b. de wettelijke pensioenleeftijd wordt in 2025 verhoogd naar 66 jaar en in 2030 naar 67 jaar, en blijft dan op dat niveau;
 - c. de leeftijd waarop men op vervroegd pensioen kan gaan, wordt van 60 jaar opgetrokken naar 61 jaar in 2025 en naar 62 jaar in 2030, om dan constant te blijven.

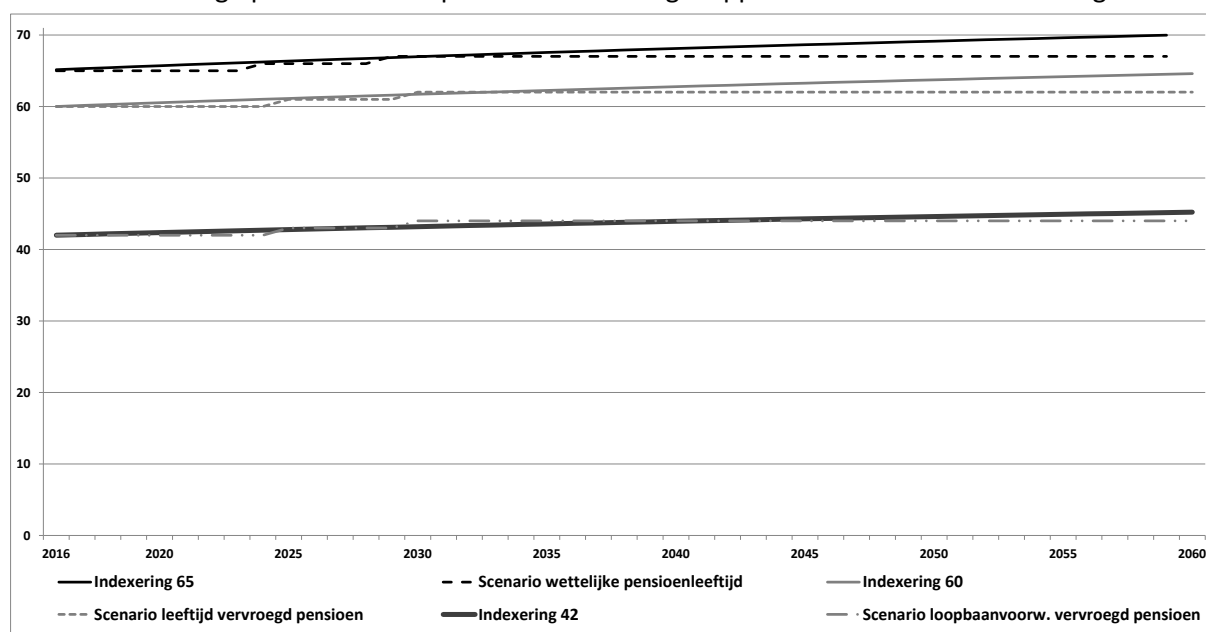
Tabel 16C: Voorwaarden voor vervroegd pensioen in het gesimuleerde scenario

2016		2020		2025		2030		2040		2060		Index 2060/2016	
Leeftijd	Loopbaan	Leeftijd	Loopbaan	Leeftijd	Loopbaan	Leeftijd	Loopbaan	Leeftijd	Loopbaan	Leeftijd	Loopbaan	Leeftijd	Loopbaan
65	0	65	0	66	0	67	0	67	0	67	0	103,1	-
60	42	60	42	61	43	62	44	62	44	62	44	103,3	104,8
62	40	<i>vallen weg vanaf 2020</i>											
61	41												

Bron: Commissie Pensioenhervorming 2020-2040

Figuur 16-A vergelijkt de startwaarden van 42 (loopbaanvoorwaarde voor wie op 60 wil vertrekken), 60 (leeftijdsvoorwaarde voor wie een loopbaan van 42 jaar achter de rug heeft) en 65 (wettelijke pensioenleeftijd), wanneer die aan de levensverwachting gekoppeld worden vanaf 2017 met de drempels die gepresenteerd worden in Tabel 16-C. De volle lijnen in Figuur 16-A tonen een volledige koppeling van deze parameters aan de levensverwachting. De stippellijnen in Figuur 16-A komen overeen met de voorwaarden die we feitelijk opleggen in het gesimuleerde scenario, d.w.z. de nieuwe drempels uit Tabel 16-C.

Figuur 16A: Gesimuleerde en opgelegde voorwaarden inzake wettelijke leeftijd, leeftijd voor vervroegd pensioen en loopbaanvoorwaarde gekoppeld aan de levensverwachting



Bron: Levensverwachting 2016-2060: bewerking op basis van vooruitzichten Federaal Planbureau en ADSEI, rest bewerking door de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040

Men kan dit scenario als volgt interpreteren. De toegangsvoorwaarden tot het pensioen worden gedeeltelijk (minder dan 100%) gekoppeld aan de levensverwachting (vergelijk de indexen in de rechterkolommen van Tabel 16-B en Tabel 16-C); maar deze gedeeltelijke koppeling wordt versneld doorgevoerd. Nog anders gezegd, men kan dit scenario begrijpen als een 'anticipatie op een gedeeltelijke koppeling op lange termijn'; deze anticipatie gebeurt omwille van de opaboom.⁷⁸

Deze interpretatie kan gemotiveerd worden vanuit de gedachte dat de aanpassingsmechanismen (die doorgevoerd worden via de 'normen' voor leeftijd en loopbaan) niet alleen te maken hebben met de levensverwachting, maar ook met de opaboom.

⁷⁸ Men zou dit scenario dus ook als volgt kunnen interpreteren: de toegangsvoorwaarden tot het pensioen worden volledig gekoppeld aan de levensverwachting (met zelfs een méér dan 100% koppeling voor de loopbaanvoorwaarde in 2030), maar deze koppeling valt volledig stil na 2030 (omwille van het uitdoven van de opaboom).

16.3. Met betrekking tot de impact van deze strengere toegangsvoorwaarden tot het pensioen worden twee varianten gesimuleerd. Deze zijn gebaseerd op twee reeksen van hypothesen:

- een hypothese van minimaal uitstel van pensionering en minimale impact op werkgelegenheid, omdat de arbeidsmarkt gesegmenteerd is ; kort samengevat, de ‘minimale variant’;
- een hypothese van maximaal uitstel van pensionering en maximale impact op de werkgelegenheid, omdat de werkloosheidsgraad ongewijzigd blijft; kort samengevat, de ‘maximale variant’.

De uitdrukkingen ‘minimaal’ en ‘maximaal’ houden geen waardeoordeel in. Het gaat om hypothesen die een kader aangeven voor de mogelijke impact van pensioenmaatregelen op gedragingen op de arbeidsmarkt, gegeven de grote onzekerheid over wat deze impact kan zijn.

16.4. Het scenario voegt twee elementen toe aan de strengere toegangsvoorwaarden tot het pensioen:

1) Een bonus-malus systeem door een vermindering van 2,5% per jaar vervoegd pensioen (vermindering van 2,5% wanneer het pensioen één jaar voorafgaand aan de wettelijke leeftijd wordt opgenomen, 5% bij een opname 2 jaar voorafgaand aan de wettelijke leeftijd, ... met een maximum van 12,5%) en een verhoging met 2,5% van het rustpensioen op jaarbasis per jaar dat volgt op de wettelijke pensioenleeftijd (een verhoging van 2,5% voor een vertrek één jaar na de wettelijke leeftijd, ...). Dit systeem wordt toegepast op de pensioenberekening vanaf 2020.

2) In de ‘maximale variant’ wordt verondersteld dat het gemiddelde pensioen (zonder toepassing van de bonus-malus van 2,5%) identiek blijft aan het gemiddelde pensioen in het referentiescenario van het Federaal Planbureau, ondanks het feit dat een groep mensen daardoor verplicht worden om langer te werken. In de ‘minimale variant’ wordt het gemiddelde pensioen (zonder toepassing van de bonus-malus) naar beneden aangepast volgens een eenvoudige regel van drie, op basis van het feit dat de gemiddelde loopbanen minder lang zijn dan in de ‘maximale variant’.⁷⁹

Deze veronderstelling weerspiegelt op een eenvoudige manier de gedachte dat langere loopbanen niet resulteren in een verhoging van de gemiddelde pensioenen voor degenen die – qua lengte van de loopbaan – beantwoorden aan een evoluerende norm (de ‘referentieloopbaan’). De idee van een ‘referentieloopbaan’ is in deze simulatie niet concreet ingevuld, d.w.z. de pensioenen worden niet herberekend o.b.v. een strengere loopbaanbreuk; de pensioenen worden als het ware ‘bevroren’ in verhouding tot het referentiescenario van het Federaal Planbureau. Gemiddeld worden de loopbanen bij pensionering in de maximale variant ca. 2 jaar langer dan in het referentiescenario; impliciet betekent de veronderstelling van ongewijzigde gemiddelde pensioenen in de maximale variant dat de loopbaanbreuk tegen 2030 geleidelijk zou moeten toenemen van 45 naar ca. 47.⁸⁰ Een

⁷⁹ Men past een aparte ‘regel van drie’ toe voor mannen en vrouwen.

⁸⁰ De nieuwe loopbaanbreuk moet in principe gelijk zijn aan $45 \times \frac{\text{gemiddelde loopbaan in hervormingsscenario}}{\text{gemiddelde loopbaan in referentiescenario}}$, op basis van de cijfers in Tabel 16-E, *infra*, betekent dit dat de nieuwe loopbaanbreuk tegen 2060 voor vrouwen en mannen gelijk zou moeten zijn aan 47,3 (afronding op basis van de cijfers in Tabel 16-E)).

toename van 45 naar 47 is méér dan een koppeling aan de levensverwachting (wanneer we het getal 45 indexeren aan de stijging van de levensverwachting vanaf 2017, dan komen we slechts uit op 46,28 in 2030). Dit is logisch in dit scenario: aangezien de gemiddelde lengte van de loopbanen in dit scenario tegen 2030 *de facto* sterker aangepast wordt dan een loutere koppeling aan de levensverwachting zou veronderstellen, moet de loopbaanbreuk tegen 2030 ook méér toenemen dan de levensverwachting opdat het gemiddelde pensioen in de 'maximale variant' niet zou stijgen.

Een rationale om een dergelijk scenario te implementeren, zou kunnen zijn dat daarmee in de periode tot 2040 niet alleen de stijgende levensverwachting, maar ook een gedeelte van de opaboom wordt opgevangen. Dit sluit aan bij de opmerking gemaakt op het einde van sectie 16.2 en illustreert een inzicht uit secties 6 tot 9, nl. dat de 'referentieloopbaan' (of de loopbaanbreuk) in een puntensysteem een instrument is waarmee verschillende oorzaken van onevenwicht kunnen opgevangen worden, zowel een stijgende levensverwachting als een opaboom.

Zoals gezegd, is deze simulatie in eerste instantie een sensitiviteitsanalyse. Nagedacht moet worden over wat men uit de toepassing van deze *hypothese* kan leren m.b.t. het formuleren van mogelijke *doelstellingen*.⁸¹ Aanpassingen via wijzigingen aan de toegangsvoorwaarden tot het pensioen en de 'referentieloopbaan' leggen de last volledig bij de nieuwe generatie van gepensioneerden, d.w.z. de huidige actieven; verder gaan we in op de vraag welke andere aanpassingsmogelijkheden er binnen of naast het pensioenstelsel *sensu stricto* bestaan, die de last anders zouden verdelen.

De oefening met de bonus-malus van 2,5% moet ook in eerste instantie begrepen worden als een sensitiviteitsanalyse.

De impact van de pensioenbonus wordt in deze simulaties buiten beschouwing gelaten (de pensioenbonus wordt a.h.w. bevroren, d.w.z. hij speelt geen rol in de vergelijking tussen het gesimuleerde scenario en het referentiescenario van het Federaal Planbureau).

⁸¹ In deze simulaties worden alle parameters van het pensioenstelsel gedurende een welbepaalde periode gekoppeld aan de levensverwachting (en dan stopt de koppeling). Een strikte koppeling van alle pensioenparameters aan de levensverwachting is echter niet noodzakelijk het uitgangspunt van de Commissie voor de lange termijn. Zo kan men opmerken dat het model dat uiteengezet wordt in sectie 8 en Bijlage 4.1 *niet a priori* veronderstelt dat de pensioenleeftijd in procent even sterk moeten stijgen als de levensverwachting om budgettair evenwicht te behouden; in dit eenvoudige model is het de verhouding tussen de 'pensioentijd' en de actieve 'arbeidstijd' die ongewijzigd moet blijven (zij moeten toenemen met hetzelfde percentage). Als het aantal niet-actieve jaren gedurende het leven niet toeneemt, moeten zowel de arbeidstijd als de pensioentijd procentueel sterker toenemen dan de levensverwachting; de pensioenleeftijd neemt dan procentueel minder sterk toe dan de levensverwachting. De simulaties van het Planbureau kunnen niet rechtstreeks vertaald worden in dit eenvoudige model van Bijlage 4.1, omdat het loopbaanconcept van het Federaal Planbureau zowel jaren van tewerkstelling als gelijkgestelde periodes omvat, daar waar dit eenvoudige resultaat uit het model gebaseerd is op een onderscheid tussen 'niet-actieve' en 'actieve jaren', zonder principe van gelijkstellingen.

In de simulaties die het Federaal Planbureau gemaakt heeft op onze vraag, is de stijging van de leeftijdsriteria voor vervroegd pensioen en wettelijk pensioen een *instrument* om langere loopbanen te forceren, naast de verlenging van de loopbaanvoorwaarde voor vervroegd pensioen; het uiteindelijke doel is dat daardoor ook de effectieve werkzaamheid toeneemt. We weten uit andere simulaties dat een loutere verlenging van de loopbaanvoorwaarde voor vervroegd pensioen op zich een relatief zwak effect heeft, tenzij ze meteen zeer drastisch is: vele mensen hebben vandaag immers al lange loopbanen (met echter gelijkgestelde periodes aan het einde van de loopbaan).

16.5. In deze sectie geven we een overzicht van de belangrijkste resultaten van dit gesimuleerde scenario inzake aantal gepensioneerden, werkzaamheid, en hoogte van pensioenen.

Tabel 16-D toont een sterke vermindering in het aantal gepensioneerden, in vergelijking met het referentiescenario: in 2030 daalt het aantal gepensioneerden in het werknemersstelsel met 7,6% in de minimale variant en met 11,2% in de maximale variant. Tegen 2060 nemen deze effecten, uitgedrukt in percentage van het referentiescenario, iets af.

Tabel 16D: Procentuele vermindering van het aantal pensioengerechtigden in het werknemersstelsel
 Vergelijking tussen het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens twee hypothesen en het referentiescenario

Volgens de hypothese van minimaal uitstel van pensionering en minimale impact op werkgelegenheid									
	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Vrouwen	-0,4	-4,1	-8,0	-7,5	-6,8	-6,8	-6,6	-6,7	-6,3
Mannen	-0,5	-3,3	-7,2	-6,8	-6,1	-5,9	-5,7	-5,7	-5,4
Totaal	-0,5	-3,7	-7,6	-7,1	-6,5	-6,4	-6,1	-6,2	-5,8
Volgens de hypothese van maximaal uitstel van pensionering en maximale impact op werkgelegenheid									
Vrouwen	-0,4	-5,8	-10,3	-9,4	-8,5	-8,6	-8,2	-8,3	-7,9
Mannen	-0,5	-6,7	-12,2	-10,9	-9,9	-9,6	-9,2	-9,3	-8,9
Totaal	-0,5	-6,2	-11,2	-10,1	-9,2	-9,1	-8,7	-8,8	-8,4

Bron: Federaal Planbureau, te verschijnen, Het scenario koppeling aan de levensverwachting van de belangrijkste parameters van het pensioenstelsel der werknemers.

Tabel 16-E toont dat de gemiddelde pensioenleeftijd en de gemiddelde lengte van de loopbaan bij pensionering tegen 2060 in de maximale variant 2,2 jaar hoger liggen dan in het referentiescenario, zowel voor mannen als voor vrouwen. In de minimale variant bedraagt de stijging 1,4 jaar voor mannen en 1,8 jaar voor vrouwen.

Tabel 16E: Gemiddelde leeftijd en loopbaanduur bij opname rustpensioen als werknemer in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens twee hypothesen en het referentiescenario (referentiescenario: loopbaan van < 35 jaar = 34 jaar, hypothesen: loopbaan van < 37 jaar = 36 jaar)

	2040		2060		2040		2060	
	Gemiddelde leeftijd bij opname pensioen				Gemiddelde loopbaanduur			
	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen
I. Referentiescenario	63,8	64,0	63,9	64,0	42,1	40,6	42,1	40,6
II. Volgens de hypothese van maximaal uitstel van pensionering en maximale impact op werkgelegenheid	66,0	66,2	66,0	66,2	44,2	42,7	44,2	42,8
III. Volgens de hypothese van minimaal uitstel van pensionering en minimale impact op werkgelegenheid	65,3	65,8	65,3	65,8	43,4	42,3	43,4	42,3
II.-I.	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,2	2,1
III.-I.	1,4	1,8	1,4	1,8	1,4	1,7	1,4	1,7

Bron: Federaal Planbureau, te verschijnen, Het scenario koppeling aan de levensverwachting van de belangrijkste parameters van het pensioenstelsel der werknemers.

In de maximale variant van dit scenario neemt de gemiddelde loopbaan tegen 2040, in vergelijking met de referentieloopbaan, *sterker* toe dan wat een koppeling aan de levensverwachting tussen 2016 en 2040 zou eisen.

Tabel 16-F geeft de impact van het scenario op de werkgelegenheid en het BBP: aangezien de veronderstelling is dat de groei van de productiviteit ongewijzigd blijft, is de impact op het BBP gelijk aan de impact op de werkgelegenheid. In de maximale variant blijft de werkloosheid per hypothese ongewijzigd; in de minimale variant veronderstelt men een lichte stijging van de werkloosheid omdat de arbeidsmarkt 'gesegmenteerd' is (d.w.z. dat het werkloosheidspercentage per leeftijdsgroep niet wijzigt).

Tabel 16F: Impact op werkgelegenheid en het BBP en de werkloosheidsgraad in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens twee hypothesen

	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Volgens de hypothese van maximaal uitstel van pensionering en maximale impact op werkgelegenheid									
Werkgelegenheid en BBP	0,1	1,4	2,7	2,7	2,6	2,8	2,7	2,8	2,7
Werkloosheidsgraad	11,0	9,5	8,5	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
Volgens de hypothese van minimaal uitstel van pensionering en minimale impact op werkgelegenheid									
Werkgelegenheid en BBP	0,1	0,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7
Werkloosheidsgraad	11,0	9,6	8,7	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2

Bron: Federaal Planbureau, te verschijnen, Het scenario koppeling aan de levensverwachting van de belangrijkste parameters van het pensioenstelsel der werknemers.

De impact van deze scenario's op de werkzaamheidsgraad is *globaal* genomen niet spectaculair, maar hij is vanzelfsprekend volledig geconcentreerd in de hogere leeftijdsgroep, zoals blijkt uit Tabel 16-G en Tabel 16-H. Tabel 16-G toont dat de impact van deze scenario's op de globale werkzaamheidsgraad niet spectaculair is: uitgedrukt t.a.v. de bevolking tussen 15 en 74 jaar gaat het om een impact van ca. 1 procentpunt in de minimale variant en ca. 1,6 procentpunten in de maximale variant tegen 2060.⁸² België blijft daarmee een veeleer lage globale werkzaamheidsgraad hebben; de toename die verondersteld wordt tussen 2018 en 2040, is in een historisch opzicht absoluut niet groot.

⁸² Eigen berekening

Tabel 16G: Werkzaamheidsgraad in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens twee hypothesen en in het referentiescenario

		2000	2010	2012	2014	2018	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Referentiescenario															
1	Werkzaamheid 15-74 in referentiescenario	54,3%	56,3%	56,3%	55,9%	56,4%	56,6%	56,6%	56,6%	56,9%	57,4%	57,7%	57,8%	57,6%	57,6%
Volgens de hypothese van maximaal uitstel van pensionering en maximale impact op werkgelegenheid															
2	Werkzaamheid 15-74					56,4%	56,6%	57,4%	58,1%	58,4%	58,8%	59,3%	59,4%	59,2%	59,1%
3	Verschil met referentiescenario (lijn 2- lijn 1)					0,0%	0,1%	0,8%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%
4	Verschil met 2018 (lijn 2, 2018)					0,0%	0,2%	1,0%	1,7%	2,0%	2,5%	3,0%	3,0%	2,8%	2,7%
Volgens de hypothese van minimaal uitstel van pensionering en minimale impact op werkgelegenheid															
5	Werkzaamheid 15-74					56,4%	56,6%	57,0%	57,5%	57,8%	58,3%	58,7%	58,8%	58,7%	58,6%
6	Verschil met referentiescenario (lijn 5- lijn 1)					0,0%	0,1%	0,4%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
7	Verschil met 2018 (lijn 5, 2018)					0,0%	0,2%	0,7%	1,2%	1,4%	1,9%	2,3%	2,4%	2,3%	2,2%

Bron: Federaal Planbureau, te verschijnen, Het scenario koppeling aan de levensverwachting van de belangrijkste parameters van het pensioenstelsel der werknemers (bewerking door de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040)

In de leeftijdsgroep 60-64 jaar zou de werkzaamheidsgraad tegen 2040 7,5 procentpunten hoger moeten liggen bij de mannen en 4,7 procentpunten hoger bij de vrouwen (in vergelijking met het referentiescenario, in de maximale variant). In de leeftijdsgroep 65-75 gaat het in de maximale variant om bijna een verdubbeling van de werkzaamheidsgraad (van 4,9 procent naar 9,5 procent bij de vrouwen; van 8,5 procent naar 15,0 procent bij de mannen). Een kritische bedenking, waar we verder op terug komen, is dat een dergelijk scenario (zoals het hier mechanisch gesimuleerd is), een grote inactiviteit laat bestaan in de leeftijdsgroep 60-64.

Tabel 16H: Werkzaamheidsgraad in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens twee hypothesen en in het referentiescenario

	2018	2030	2040	2060
Referentiescenario				
Vrouwen				
55-59	57.3	64.5	65.6	65.3
60-64	30.1	37.0	39.0	39.2
65-74	3.7	4.6	4.9	5.0
Mannen				
55-59	70.9	71.9	72.5	72.3
60-64	41.0	43.8	44.9	44.7
65-74	8.0	8.2	8.5	8.9
Globale werkzaamheidsgraad (15-64)	65.2	67.3	67.9	68.1
Volgens de hypothese van maximaal uitstel van pensionering en maximale impact op werkgelegenheid				
Vrouwen				
55-59	57.3	64.5	65.6	65.3
60-64	30.1	41.2	43.7	44.4
65-74	3.7	9.0	9.5	9.9
Mannen				
55-59	70.9	71.9	72.5	72.3
60-64	41.0	51.0	52.4	52.1
65-74	8.0	14.5	15.0	15.5
Globale werkzaamheidsgraad (15-64)	65.2	69.1	69.7	69.9
Volgens de hypothese van minimaal uitstel van pensionering en minimale impact op werkgelegenheid				
Vrouwen				
55-59	57.3	64.5	65.6	65.3
60-64	30.1	40.7	43.2	43.8
65-74	3.7	8.0	8.5	8.8
Mannen				
55-59	70.9	71.9	72.5	72.3
60-64	41.0	49.8	51.3	51.0
65-74	8.0	11.4	11.9	12.1
Globale werkzaamheidsgraad (15-64)	65.2	68.4	69.1	69.2

Bron: Federaal Planbureau, te verschijnen, Het scenario koppeling aan de levensverwachting van de belangrijkste parameters van het pensioenstelsel der werknemers.

Dit scenario heeft een duidelijke impact op het gemiddelde pensioenbedrag. Tabel 16-I toont dat het gemiddelde pensioenbedrag van *nieuwe* gepensioneerden in de maximale variant over heel de periode ca. 2,5% lager ligt dan in het referentiescenario; de bonus-malus genereert dit effect omdat er een kloof is en blijft tussen de leeftijd waarop men op pensioen gaat, en de (verhogende) wettelijke pensioenleeftijd. In de minimale variant situeert de gemiddelde daling van de nieuwe pensioenen zich tussen 4,5% (voor vrouwen) en 6,4% (voor mannen). De sterkere daling bij de minimale variant is het gecombineerde gevolg van de daling van de gemiddelde pensioenen omwille van het feit dat de loopbanen iets korter zijn dan in de maximale variant, en – daarbovenop – het sterkere effect van de bonus-malus (verder gaan we in op het genderverschil). Tabel 16-J toont hoe dit geleidelijk het gemiddelde pensioenniveau over alle gepensioneerden beïnvloedt.

Tabel 16I: Procentuele verandering in het gemiddeld pensioen van gepensioneerden die instromen in het rustpensioenstelsel der werknemers in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens twee hypothesen ten opzichte van een theoretisch gemiddeld pensioen uit het referentiescenario

	2029	2034	2039	2044	2049	2054	2059
Volgens de hypothese van maximaal uitstel van pensionering en maximale impact op werkgelegenheid							
Vrouwen	-2,3	-2,2	-2,2	-2,2	-2,3	-2,3	-2,4
Mannen	-2,6	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5
Volgens de hypothese van minimaal uitstel van pensionering en minimale impact op werkgelegenheid							
Vrouwen	-4,5	-4,4	-4,4	-4,5	-4,5	-4,5	-4,5
Mannen	-5,3	-6,4	-6,4	-6,4	-6,4	-6,4	-6,4

Bron: Federaal Planbureau, te verschijnen, Het scenario koppeling aan de levensverwachting van de belangrijkste parameters van het pensioenstelsel der werknemers.

Tabel 16J: Procentuele verandering in het gemiddeld pensioen van alle gepensioneerden in het rustpensioenstelsel der werknemers in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens twee hypothesen ten opzichte van een theoretisch gemiddeld pensioen uit het referentiescenario

	2024	2029	2034	2039	2044	2049	2054	2059
Volgens de hypothese van maximaal uitstel van pensionering en maximale impact op werkgelegenheid								
	-0,8	-1,3	-1,7	-2,0	-2,2	-2,3	-2,4	-2,4
Volgens de hypothese van minimaal uitstel van pensionering en minimale impact op werkgelegenheid								
	-0,8	-1,9	-3,0	-3,9	-4,6	-5,0	-5,3	-5,4

Bron: Federaal Planbureau, te verschijnen, Het scenario koppeling aan de levensverwachting van de belangrijkste parameters van het pensioenstelsel der werknemers.

In Tabel 16-K zijn de gemiddelde pensioenen uitgedrukt in verhouding tot het gemiddelde loon: de daling van de uitkeringsratio, die reeds aangestipt werd in sectie 4, wordt in dit scenario geaccentueerd.

Tabel 16K: Gerechtigden op een rustpensioen als werknemers en het gemiddeld pensioen als % van het gemiddeld loon in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens twee hypothesen en in het referentiescenario

	2018	2030	2040	2060
Referentiescenario				
Gerechtigden (in duizendtallen)	1769,9	2276,4	2621,6	2891,0
Gemiddeld pensioen als % van het gemiddeld loon	38,3	38,3	36,6	33,0
Volgens de hypothese van maximaal uitstel van pensionering en maximale impact op werkgelegenheid				
Gerechtigden (in duizendtallen)	1769,9	2022,0	2381,6	2649,1
Gemiddeld pensioen als % van het gemiddeld loon	38,3	37,8	35,8	32,2
Volgens de hypothese van minimaal uitstel van pensionering en minimale impact op werkgelegenheid				
Gerechtigden (in duizendtallen)	1769,9	2103,0	2452,3	2722,6
Gemiddeld pensioen als % van het gemiddeld loon	38,3	37,6	35,1	31,3

Bron: Federaal Planbureau, te verschijnen, Het scenario koppeling aan de levensverwachting van de belangrijkste parameters van het pensioenstelsel der werknemers.

In de Tabellen 16-L, 16-M en 16-N wordt een overzicht gegeven van de verdeling van nieuwe gepensioneerden volgens de leeftijd waarop het pensioen opgenomen wordt en de loopbaan die daarbij achter de rug is; in deze kruistabellen wordt voor elke combinatie van opnameleeftijd en loopbaan een frequentie gegeven. In de verticale kolommen $f(\text{AGE})$ vindt men een frequentieverdeling van de nieuwe gepensioneerden in 2060 naargelang hun leeftijd (ongeacht de lengte van de loopbaan); in de horizontale kolommen $f(\text{DDC})$ vindt men een frequentieverdeling in functie van hun loopbaan (ongeacht hun leeftijd).

Tabel 16-L heeft betrekking op het referentiescenario; Tabel 16-M heeft betrekking op de 'maximale variant' van het gesimuleerde scenario; Tabel 16-N betreft de 'minimale variant' van het gesimuleerde scenario

Tabel 16L: Frequentie van intrede in het rustpensioenstelsel der werknemers in 2060 naar geslacht, leeftijd en loopbaanduur in het referentiescenario

Mannen	f(age,ddc)	Loopbaanduur												f(AGE)
		<35	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	
A	60	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	2,8	1,9	0,8	8,6
G	61	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	4,1	1,2	1,1	0,5	10,3
E	62	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2	3,0	0,7	1,0	0,9	0,4	8,2
	63	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	0,4	0,6	0,9	0,9	0,4	5,0
	64	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	0,1	0,2	0,3	0,3	0,1	2,3
	65	3,6	0,5	0,6	0,9	1,2	1,6	3,1	4,4	8,8	14,2	14,8	7,2	60,9
	66	0,9	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	1,7	3,4
	67	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	0,7
	68	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3
	69	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2
	70	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
	...													
	f(DDC)	4,9	0,5	0,7	0,9	1,3	1,7	8,5	11,4	17,5	20,5	20,2	11,9	100,0
Vrouwen	f(age,ddc)	Loopbaanduur												f(AGE)
		<35	35,0	36,0	37,0	38,0	39,0	40,0	41,0	42,0	43,0	44,0	45,0	
A	60	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	2,3	1,4	0,5	7,1
G	61	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,5	4,0	1,0	0,8	0,3	9,6
E	62	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2	3,0	0,5	0,6	0,5	0,2	7,0
	63	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	0,3	0,4	0,5	0,5	0,2	3,5
	64	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,2	0,4	0,5	0,4	0,2	2,9
	65	8,1	3,8	2,8	2,9	3,3	4,0	5,8	7,0	9,9	11,0	7,3	3,0	68,9
	66	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,6
	67	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	68	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	69	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	70	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	...													
	f(DDC)	8,6	3,8	2,8	2,9	3,3	4,0	10,8	14,0	18,1	15,9	10,9	4,5	99,6

Bron: Federaal Planbureau, te verschijnen, Het scenario koppeling aan de levensverwachting van de belangrijkste parameters van het pensioenstelsel der werknemers (bewerking door de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040)

Tabel 16M: Frequentie van intrede in het rustpensioenstelsel der werknemers in 2060 naar geslacht, leeftijd en loopbaanduur in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens de hypothese van maximaal uitstel van pensionering en maximale impact op werkgelegenheid

Mannen		Loopbaanduur												f(AGE)
		<37	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	
A	62	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	2,7	1,9	0,7	8,4
G	63	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	1,2	1,1	0,5	6,8
E	64	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	1,0	0,9	0,4	6,3
	65	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,6	0,9	0,9	0,4	5,8
	66	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	0,3	0,3	0,1	3,4
	67	3,6	0,5	0,6	0,9	1,2	1,6	3,1	5,7	10,8	14,3	14,9	7,2	64,4
	68	1,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	1,7	3,5
	69	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	0,7
	70	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3
	71	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2
	72	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
	...													
	f(DDC)	5,0	0,5	0,7	0,9	1,3	1,7	3,2	5,8	28,2	20,5	20,3	11,8	99,9
Vrouwen		Loopbaanduur												
		<37	37,0	38,0	39,0	40,0	41,0	42,0	43,0	44,0	45,0	46,0	47,0	f(AGE)
A	62	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	2,2	1,4	0,5	6,9
G	63	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,9	1,0	0,7	0,3	5,9
E	64	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,9	0,6	0,5	0,2	5,2
	65	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	0,5	0,4	0,2	4,4
	66	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	0,4	0,4	0,1	3,6
	67	8,2	3,8	2,8	3,0	3,4	4,1	5,8	8,4	11,9	11,1	7,4	3,0	72,9
	68	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,6
	69	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	70	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	71	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	72	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	...													
	f(DDC)	8,7	3,8	2,8	3,0	3,4	4,1	5,8	8,4	28,5	15,8	10,8	4,4	99,5

Bron: Federaal Planbureau, te verschijnen, Het scenario koppeling aan de levensverwachting van de belangrijkste parameters van het pensioenstelsel der werknemers (bewerking door de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040)

Tabel 16N: Frequentie van intrede in het rustpensioenstelsel der werknemers in 2060 naar geslacht, leeftijd en loopbaanduur in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens de hypothese van minimaal uitstel van pensionering en minimale impact op werkgelegenheid

Mannen		Loopbaanduur												f(AGE)
		<37	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	
A	62	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,3	4,3	2,4	0,8	12,8
G	63	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9	0,4	0,0	0,0	6,3
E	64	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,2	0,1	0,0	0,0	5,3
	65	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	18,4	7,1	0,0	0,0	25,5
	66	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	17,1	1,6	0,0	0,0	18,7
	67	4,9	0,6	0,6	1,0	1,3	1,7	3,2	5,8	11,0	0,4	0,0	0,0	30,5
	68	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,3
	69	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2
	70	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
	...													
	f(DDC)	5,1	0,6	0,6	1,0	1,3	1,7	3,2	5,8	62,9	14,3	2,4	0,8	99,7
Vrouwen		Loopbaanduur												f(AGE)
		<37	37,0	38,0	39,0	40,0	41,0	42,0	43,0	44,0	45,0	46,0	47,0	
A	62	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,3	3,2	1,7	0,5	9,7
G	63	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	0,2	0,0	0,0	5,2
E	64	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,8	0,1	0,0	0,0	4,9
	65	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,9	2,9	0,0	0,0	13,8
	66	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13,6	0,1	0,0	0,0	13,7
	67	8,8	3,9	2,9	3,0	3,4	4,1	5,9	8,5	12,0	0,0	0,0	0,0	52,5
	68	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	69	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	70	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	...													
	f(DDC)	8,8	3,9	2,9	3,0	3,4	4,1	5,9	8,5	50,6	6,5	1,7	0,5	99,8

Bron: Federaal Planbureau, te verschijnen, Het scenario koppeling aan de levensverwachting van de belangrijkste parameters van het pensioenstelsel der werknemers (bewerking door de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040)

Tabel 16-O brengt de reeksen $f(\text{AGE})$ en $f(\text{DDC})$ uit Tabellen 16-L en 16-N samen. Dit overzicht verklaart het op het eerste gezicht paradoxale feit dat de gemiddelde pensioenen van vrouwen in de minimale variant minder dalen dan de gemiddelde pensioenen van mannen (in vergelijking met het referentiescenario). Door hun kortere loopbanen worden vrouwen (iets) meer dan mannen gedwongen om hun pensioenleeftijd te verhogen: daardoor is de malus bij vrouwen kleiner, want die is louter gebaseerd op de leeftijd. Ondanks het feit dat hun gemiddelde loopbanen korter blijven dan de gemiddelde loopbanen van mannen, is het opwaartse effect op de gemiddelde loopbanen in de minimale variant sterker bij vrouwen dan bij mannen: de loopbaanbreuk benadeelt de pensioenen van vrouwen, maar deze kloof verkleint. Hieruit mag evenwel niet besloten worden dat de vrouwen 'beter af' zijn dan de mannen in dit scenario: een gedwongen uitstel van pensioen impliceert, ondanks de malus-bonus van 2,5% per jaar, geen 'welvaartswinst'.

Tabel 160: Frequentie van intrede in het rustpensioenstelsel der werknemers in 2060 naar geslacht, leeftijd en loopbaanduur in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens de hypothese van minimaal uitstel van pensionering en minimale impact op werkgelegenheid

Frequentieverdeling leeftijden bij pensionering in 2060				
Referentiescenario			Volgens de hypothese van minimaal uitstel van pensionering en minimale impact op werkgelegenheid	
Leeftijd	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen
60	8,6	7,1		
61	10,3	9,6		
62	8,2	7	12,8	9,7
63	5	3,5	6,3	5,2
64	2,3	2,9	5,3	4,9
65	60,9	68,9	25,5	13,8
66	3,4	0,6	18,7	13,7
67	0,7	0	30,5	52,5
68	0,3	0	0,3	0
69	0,2	0	0,2	0
70	0,1	0	0,1	0
Frequentieverdeling loopbanen bij pensionering in 2060				
Referentiescenario			Volgens de hypothese van minimaal uitstel van pensionering en minimale impact op werkgelegenheid	
Loopbaanduur	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen
<35	4,9	8,6		
35	0,5	3,8		
36	0,7	2,8	5,1 (*)	8,8 (*) ⁸³
37	0,9	2,9	0,6	3,9
38	1,3	3,3	0,6	2,9
39	1,7	4	1	3
40	8,5	10,8	1,3	3,4
41	11,4	14	1,7	4,1
42	17,5	18,1	3,2	5,9
43	20,5	15,9	5,8	8,5
44	20,2	10,9	62,9	50,6
45	11,9	4,5	14,3	6,5
46			2,4	1,7
47			0,8	0,5

Bron: Federaal Planbureau, te verschijnen, Het scenario koppeling aan de levensverwachting van de belangrijkste parameters van het pensioenstelsel der werknemers (bewerking door de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040)

⁸³ (*) minder dan 37.

16.6. Budgettaire impact van het scenario 'uitstel/aanpassing van de pensioenen'

Tabel 16-P toont de impact van dit scenario op de budgettaire kost van de vergrijzing, zoals berekend door het Federaal Planbureau.

Tabel 16P: Verandering in budgettaire kost van de vergrijzing in het scenario "uitstel/aanpassing van de pensioenen" volgens twee hypothesen en in vergelijking met het referentiescenario

		2018-2040	2040-2060	2018-2060
Volgens de hypothese van maximaal uitstel van pensionering en maximale impact op werkgelegenheid				
Kost van de vergrijzing (verandering als % van het BBP)				
1	Pensioenen	2,4	0,0	2,4
1a	(private sector)	1,4	-0,1	1,3
1b	(publieke sector)	1,0	0,2	1,2
2	Gezondheidszorg	1,4	0,9	2,3
3	Overige sociale uitgaven	-0,8	-0,4	-1,2
4 = 1a + 3	Totaal privé	0,6	-0,6	0,1
5 = 4 + 1b	Totaal zonder gezondheidszorg	1,6	-0,4	1,2
6 = 5 + 2	Totaal	3,0	0,5	3,6
Kost van de vergrijzing: verschil ten aanzien van het referentiescenario in % van het BBP				
1	Pensioenen	-1,3	0,0	-1,2
1a	(private sector)	-1,2	0,1	-1,1
1b	(publieke sector)	-0,1	0,0	-0,1
2	Gezondheidszorg	-0,1	0,0	-0,1
3	Overige sociale uitgaven	0,3	0,0	0,3
4 = 1a + 3	Totaal privé	-0,9	0,0	-0,8
5 = 4 + 1b	Totaal zonder gezondheidszorg	-1,0	0,0	-1,0
6 = 5 + 2	Totaal	-1,0	0,0	-1,0
Volgens de hypothese van minimaal uitstel van pensionering en minimale impact op werkgelegenheid				
Kost van de vergrijzing (verandering als % van het BBP)				
1	Pensioenen	2,6	-0,1	2,5
1a	(private sector)	1,5	-0,2	1,3
1b	(publieke sector)	1,0	0,2	1,2
2	Gezondheidszorg	1,4	0,9	2,4
3	Overige sociale uitgaven	-0,8	-0,4	-1,2
4 = 1a + 3	Totaal privé	0,7	-0,6	0,1
5 = 4 + 1b	Totaal zonder gezondheidszorg	1,8	-0,5	1,3
6 = 5 + 2	Totaal	3,2	0,5	3,7
Kost van de vergrijzing: verschil ten aanzien van het referentiescenario in % van het BBP				
1	Pensioenen	-1,1	0,0	-1,1
1a	(private sector)	-1,0	0,0	-1,1
1b	(publieke sector)	-0,1	0,0	-0,1
2	Gezondheidszorg	0,0	0,0	0,0
3	Overige sociale uitgaven	0,3	0,0	0,2
4 = 1a + 3	Totaal privé	-0,8	-0,1	-0,8
5 = 4 + 1b	Totaal zonder gezondheidszorg	-0,8	-0,1	-0,9
6 = 5 + 2	Totaal	-0,9	-0,1	-1,0

Bron: Federaal Planbureau, te verschijnen, Het scenario koppeling aan de levensverwachting van de belangrijkste parameters van het pensioenstelsel der werknemers.

Uit Tabel 16-P blijkt dat de budgettaire impact van de ‘gunstige’ variant slechts marginaal groter is dan de budgettaire impact van de ‘minimale’ variant. Daarbij moet men voor ogen houden dat de impact bij de ‘maximale variant’ bijna uitsluitend het gevolg is van een ‘volume-effect’ (minder instroom van gepensioneerden; de budgettaire impact van de vermindering van de gemiddelde pensioenen is niet zeer belangrijk), daar waar de impact van de ‘minimale variant’, met name naar het einde van de periode toe, in grotere mate toe te schrijven is aan de daling van de gemiddelde pensioenen; dit laatste heeft overwegend te maken met het sterkere effect van de bonus-malus, eerder dan met het effect van de loopbaanbreuk.⁸⁴ De bonus-malus treedt hier dus in zekere zin op (*ex post*) als een automatisch aanpassingsmechanisme (‘in zekere zin’, omdat de regel niet aangepast wordt; het effect werkt echter stabiliserend). Nochtans dient opgemerkt dat ook in de minimale variant het volume-effect sterker is dan het effect van de dalende pensioenen.⁸⁵

Het effect op de uitgaven in de publieke sector, is een onrechtstreeks effect ingevolge het feit dat het BBP in deze scenario’s iets hoger komt te liggen; het lijkt aangewezen om met dit BBP-effect (dat ook speelt voor de uitgaven in de private sector) geen rekening te houden, omdat een toename van de tewerkstelling van ouderen een negatief effect kan hebben op de economische productiviteit en de groei van het BBP.

Men moet dit budgettaire effect afzetten t.a.v. de verwachte kost van de vergrijzing in het referentiescenario. Tabel 16-Q herneemt de gegevens uit Tabel 4-F in sectie 4.2.

⁸⁴ Dit dient verder geverifieerd en onderzocht.

⁸⁵ Om dit duidelijk te maken zouden de resultaten opgesplitst moeten worden, wat tot op heden nog niet gebeurd is. Dat het volume-effect domineert, blijkt echter uit een vergelijking tussen dit scenario en een scenario met een bonus-malus van 5% per jaar. Ondanks de verdubbeling van de bonus-malus neemt de positieve budgettaire impact slechts licht toe (met een bonus-malus van 5% genereert de hervorming een impact van -1,34 procentpunt voor de private pensioensector tegen 2060, te vergelijken met -1,1 procentpunt wanneer de bonus-malus 2,5% bedraagt).

Tabel 16Q: Verandering in de budgettaire kost van de vergrijzing in het referentiescenario ontbonden in de verandering verklaard door de toename in de levensverwachting en andere demografische factoren

	Referentiescenario	Kost van de vergrijzing (toename als % van het BBP)			Verklaard door de toename in de levensverwachting			Verklaard door andere demografische factoren		
		A	B	C	D	E	F	G	H	I
		2018-2040	2040-2060	2018-2060	2018-2040	2040-2060	2018-2060	2018-2040	2040-2060	2018-2060
1	Pensioenen	3,7	0	3,7	1	1,1	2,1	2,7	-1,1	1,6
1a	(private sector)	(2,6)	(-0,2)	(2,4)	(0,6)	(0,8)	(1,5)	(2,0)	(-0,9)	(1,1)
1b	(publieke sector)	(1,1)	(0,2)	(1,3)	(0,4)	(0,3)	(0,7)	(0,7)	(-0,2)	(0,5)
2	Gezondheidszorg	1,5	0,9	2,4	0,5	0,8	1,3	1	0,1	1,1
3	Overige sociale uitgaven	-1,1	-0,4	-1,5	0	0	0	-1,1	-0,4	-1,5
4 = 1a + 3	Totaal privé	1,5	-0,6	0,9	0,6	0,8	1,5	0,9	-1,3	-0,4
5 = 4 + 1b	Totaal zonder gezondheidszorg	2,6	-0,4	2,2	1	1,1	2,1	1,6	-1,5	0,1
6 = 5 + 2	Totaal	4,1	0,5	4,6	1,5	1,9	3,4	2,6	-1,4	1,2

Bron: Federaal Planbureau, RAPPORT_CP_DEMO_10647, Een verdeling van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen de kosten verbonden aan de verlenging van de levensverwachting en de kosten verbonden aan andere demografische factoren (bewerking door de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040)

Bij de vergelijking van Tabel 16-P en Tabel 16-Q moet men zich concentreren op lijn 4, d.w.z. het totale effect op de private sector (rekening houdend met het feit dat het hier uitsluitend om een hervorming gaat in het werknemersregime). Men kan hieruit besluiten dat het effect van de ‘opaboom’ in de private sector (pensioenen en andere uitkeringen) tussen 2018 en 2040 *grosso modo* wordt gecompenseerd door dit scenario; op het einde van de periode (2060) is de stijging van de vergrijzingskost in de private sector (zonder gezondheidszorg, d.w.z. lijn 4) ook *grosso modo* gecompenseerd.⁸⁶ Aangezien de volledige last van de aanpassing gedragen wordt door het werknemersstelsel, en een deel van de vergrijzingskost zich ook in het zelfstandigenstelsel situeert, zou men zelfs kunnen stellen dat dit scenario ‘meer dan voldoende’ is.

Om verschillende redenen dient dit op het eerste gezicht positieve resultaat echter genuanceerd.

Vooreerst toonden we hoger dat de gemiddelde pensioenen licht dalen, zelfs in de maximale variant m.b.t. uitstel van pensioen en werkzaamheid, en relatief sterk dalen in de minimale variant. Dit zou *a fortiori* problematisch zijn indien de tewerkstellingsgroei in het laaggeschoolde segment van de arbeidsmarkt onvoldoende zou zijn, omdat dit met name op de laagste pensioenen impact zou hebben.

Ten tweede dient men zich te realiseren dat dit een scenario is met een zwakke welvaarts koppeling in de private sector: terwijl de lonen op lange termijn reëel zouden stijgen met 1,5% per jaar, worden de pensioenen in uitkering slechts verhoogd met 0,5% per jaar (de forfaitaire uitkeringen zouden wel met 1% per jaar stijgen). Zoals uitgelegd in sectie 4.1 en sectie 14, verklaart deze zwakke welvaartsbinding, gegeven de veroudering van de gepensioneerde bevolking, een deel van de daling van de uitkeringsratio die in het referentiescenario van het Federaal Planbureau vervat zit na 2020, gegeven het feit dat de gepensioneerde bevolking veroudert wanneer de opaboom over zijn hoogtepunt is (na een stijging van deze uitkeringsratio tussen 2007 en 2020).

16.7. Het scenario van een verhoogde werkzaamheid

Het Federaal Planbureau publiceerde een scenario ‘verhoogde werkzaamheidsgraad’, waarbij de werkzaamheidsgraad vanaf 2019 gunstiger zou evolueren dan in het referentiescenario. In 2030 zou de werkzaamheidsgraad van de groep 15 tot 64 jarigen reeds 1,9 procentpunten hoger liggen dan in het referentiescenario, en vanaf 2040 zou het verschil 2,2 procentpunten bedragen. In het referentiescenario is de werkzaamheidsgraad op lange termijn iets hoger dan 68%. De structurele werkloosheidsgraad is in dat geval 8%. In het scenario ‘verhoogde werkzaamheid’ stijgt de werkzaamheidsgraad tot iets boven de 70%, wat het gevolg is van een daling van de structurele werkloosheidsgraad tot ongeveer 5% in een omgeving waarin de omvang van de actieve bevolking niet wijzigt. De budgettaire kost van de vergrijzing daalt in dat scenario met 0,9 procentpunt tegen 2030 en met 1 procentpunt tegen 2060. Qua orde van grootte is dit budgettaire resultaat vergelijkbaar met de resultaten van het scenario ‘uitstel/aanpassing van de pensioenen’ dat we

⁸⁶ Een bijkomende reflectie is nodig op de relatie tussen dit resultaat (geen toename van het gewicht van pensioenen en uitkeringen in de private sector in % van het BBP) en de zgn. Musgrave-rule; een stabilisatie van de uitgaven in % van het BBP is, in vereenvoudigende veronderstellingen, een voldoende maar geen noodzakelijke voorwaarde om de Musgrave-rule te implementeren; een summier formele analyse is beschikbaar op aanvraag.

besproken in de secties 16.2-16.6 van dit rapport. De wijze waarop het tot stand komt, is echter verschillend. We bespreken deze verschillen.

Het scenario 'verhoogde werkzaamheidsgraad' veronderstelt vanzelfsprekend dat maatregelen genomen worden om de werkzaamheidsgraad te verhogen, maar deze worden niet gespecificeerd. Deze toename van de werkzaamheidsgraad is iets groter dan wat verondersteld wordt in het scenario 'uitstel/aanpassing van de pensioenen' (de toename met 2,2 procentpunten moet vergeleken worden met de toename met 1,8 procentpunten in de 'maximale variant' en met 1,1 procentpunten in de 'minimale variant'; zie Tabel 16-H). In het scenario 'uitstel/aanpassing van de pensioenen' concentreert de toegenomen werkzaamheidsgraad zich volledig in de leeftijdsgroep tussen 60 en 74 jaar (met een toename van ca. 3 tot 7 procentpunten, naargelang de specifieke leeftijdsgroep, het geslacht en de minimale versus maximale variant); er is geen enkele toename van de werkzaamheid tussen 55 en 59 jaar. In het scenario 'verhoogde werkzaamheidsgraad' is er geen toename van de werkzaamheid in de leeftijdsgroep boven 64 jaar en is ze voor het overige gespreid over alle leeftijdscategorieën. In het scenario 'verhoogde werkzaamheidsgraad' wordt dus verondersteld dat de structurele werkloosheid sterk zou kunnen dalen, wat niet verondersteld wordt in het scenario met 'uitstel/aanpassing van de pensioenen' dat in de vorige secties aan bod kwam.

Deze scenario's verschillen bijgevolg ook m.b.t. de wijze waarop de maximale budgettaire impact tot stand komt. In het scenario 'verhoogde werkzaamheidsgraad' is er geen vermindering van het aantal gepensioneerden, en geen impact op de hoogte van de pensioenen. De uitgaven voor werknemerspensioenen liggen, in verhouding tot het BBP, 0,3 procentpunten lager dan in het referentiescenario, maar dit is louter het gevolg van de groei van het BBP (de noemer van de breuk stijgt). In het scenario 'uitstel/aanpassing van de pensioenen' ligt het aantal gepensioneerden in het stelsel van de werknemers in 2060 5,8% tot 8,4% lager dan in het referentiescenario, en daalt ook het gemiddelde pensioenbedrag, met name in de 'minimale variant'. Het is bijgevolg logisch dat het scenario 'uitstel/aanpassing van de pensioenen' leidt tot een sterkere besparing inzake pensioenuitgaven, maar tegelijk een lichte stijging van de uitgaven voor werkloosheid (met name werkloosheid met bedrijfstoelag) en arbeidsongeschiktheid (0,2 tot 0,3 procentpunten tegen 2060). In het scenario 'verhoogde werkzaamheidsgraad' wordt een minder sterke besparing inzake pensioenuitgaven aangevuld met een besparing in de andere sociale uitkeringen.

Tabel 16R: Verandering in budgettaire kost van de vergrijzing in het scenario "van een verhoogde werkzaamheid" in vergelijking met het referentiescenario

		2020	2040	2060
	Kost van de vergrijzing (verandering als % van het BBP)			
1	Pensioenen	-0,1	-0,5	-0,5
1a	(private sector)	-0,1	-0,3	-0,3
1b	(publieke sector)	0,0	-0,2	-0,2
2	Gezondheidszorg	0,0	-0,1	-0,1
3	Overige sociale uitgaven	-0,1	-0,5	-0,5
4 = 1a + 3	Totaal privé	-0,2	-0,8	-0,8
5 = 4 + 1b	Totaal zonder gezondheidszorg	-0,2	-1,0	-1,0
6 = 5 + 2	Totaal	-0,2	-1,1	-1,1

Bron: Federaal Planbureau, Working Paper 15-13, La soutenabilité de la protection sociale (bewerking door de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040)

Maatregelen om de werkzaamheid te verhogen, kunnen een budgettaire kostprijs hebben. De simulatie van het scenario 'verhoogde werkzaamheidsgraad' specificeert geen maatregelen en verwijst dus ook niet naar een mogelijke budgettaire kostprijs van tewerkstellingsmaatregelen. Daar staat tegenover dat ook de extra-inkomsten ten gevolge van een hogere werkzaamheidsgraad niet meegerekend zijn. (Zoals hoger aangegeven, hangt dit samen met de opdracht van de Studiecommissie voor de Vergrijzing, waarin de methodologie van deze simulaties kadert.)

16.8. De scenario's 'volledige welvaartsaanpassing' en 'vermindering van de welvaartsaanpassing'

Op vraag van de Commissie simuleerde het Federaal Planbureau ook twee scenario's inzake een verhoogde welvaartsbinding van de pensioenen in uitbetaling. In haar referentiescenario past het Federaal Planbureau voor de periode 2013-2014 op de uitkeringen in uitbetaling die parameters toe die vastgelegd werden in het kader van het sociaal overleg. Vanaf 2015 wordt gewerkt met 4 verschillende parameters die verschillen in functie van het type uitkering. Voor alle pensioenen van werknemers en andere pensioenen dan de minima bij de zelfstandigen, wordt een toename van 0,5% per jaar verondersteld. Bij de ambtenaren wordt er voor de perequatie, die toegepast wordt om de 2 jaar, een ont koppeling van 0,5% verondersteld tussen de macro-economische evolutie van de lonen en de productiviteit enerzijds en de aanpassing van de pensioenen anderzijds. Op de lange termijn wordt voor alle sectoren een macro-economische groei van lonen en productiviteit van 1,5% verondersteld. In die fase worden de pensioenen van ambtenaren dus aangepast met 1% om de twee jaar. Deze lange-termijn parameters worden bereikt rond 2030. Voorafgaand aan die fase ligt de groei van de lonen lager. In 2019, het moment waarop er wordt overgestapt van de voorspellingen op middellange naar de lange termijn, ligt de groei van de lonen ongeveer rond de 1% op jaarbasis. Tussen 2019 en 2030, het moment waarop er stabilisatie is van de lange-termijn voorspellingen en onder andere de lange-termijn werkloosheidsgraad bereikt wordt, worden de pensioenen van ambtenaren dus met minder dan 1% aangepast.

Gegeven de veronderstelde groei van lonen en productiviteit met 1,5% per jaar op de lange termijn, kan de veronderstelde welvaartsbinding van de pensioenen in uitbetaling als relatief zwak beoordeeld worden. In de uitgevoerde simulaties werden daarom een aantal gevolgen gesimuleerd van een volledige welvaartsbinding, i.e. een aanpassing van de pensioenen in uitbetaling aan de groei van de lonen, vanaf 2020 (simulatie 1) en vanaf 2040 (simulatie 2) telkens tot 2060.

Deze verhoogde welvaartsbinding leidt tot een pensioenbudget dat in 2060 tussen de 1,5 (simulatie 1) en 1,8 (simulatie 2) procentpunten boven dat van het referentiescenario ligt. Deze scenario's beïnvloeden de werkzaamheidsgraad en het aantal effectief gepensioneerden in de verschillende stelsels niet. Ze hebben uiteraard een aanzienlijke impact op de pensioenen in uitbetaling en de uitkeringsratio's die gebaseerd zijn op deze pensioenen in uitbetaling. Zo zou in simulatie 1 de uitkeringsratio in het stelsel der werknemers tegen 2060, 5,4 procentpunt hoger liggen dan in het referentiescenario. Voor het stelsel der zelfstandigen en ambtenaren zou dit respectievelijk 5,8 en 3,9 procentpunt zijn. In simulatie 2 zijn deze toenames in de uitkeringsratio's uiteraard minder uitgesproken, maar zouden ze tegen 2060 toch nog steeds oplopen tot respectievelijk volgende procentpunten: 4,6 (stelsel der werknemers), 3,3 (stelsel der zelfstandigen) en 3,3 (stelsel der ambtenaren).

Anderzijds heeft het Federaal Planbureau ook een simulatie uitgevoerd waarbij de parameters inzake welvaartsvastheid worden teruggeschoefd.⁸⁷ In het betreffende simulatiescenario worden de parameters die in het referentiescenario worden toegepast op respectievelijk de forfaitaire uitkeringen (1%) en de niet forfaitaire uitkeringen (0,5%) verminderd met 0,5 procentpunt op jaarbasis. In dit scenario worden de meeste pensioenen in uitbetaling dus in reële termen niet meer aangepast tot in 2060. Het totale pensioenbudget zou door deze ingreep in 2060 1,2 procentpunt lager liggen dan in het referentiescenario. Net zoals bij de verhoogde welvaartsbinding, zou ook dit scenario geen invloed hebben op de werkzaamheidsgraad en het aantal effectief gepensioneerden in de verschillende stelsels, maar wel op de uitkeringsratio's. In het stelsel der werknemers zou deze ratio met 2,8 procentpunt zakken. Bij de zelfstandigen en ambtenaren zou deze daling zelfs oplopen tot respectievelijk 6,2 en 4,4 procentpunten.

16.9. Enkele conclusies

De sensitiviteitsanalyses die we bespraken in secties 16.2 tot 16.8, doen geen uitspraak over de structurele hervormingen die de Commissie voorstelt. Het gaat ook niet om voorstellen die de Commissie doet (zo dient opgemerkt te worden dat de bonus/malus die gesimuleerd wordt louter op basis van de leeftijd toegepast wordt, en dus niet loopbaangevoelig is). Deze sensitiviteitsanalyses leiden niettemin tot enkele nuttige inzichten m.b.t. de mogelijkheden, risico's en voorwaarden tot succes van ingrepen in het pensioensysteem (sectie 16.9.1). Met name de complementariteit en de interdependentie van pensioenbeleid en arbeidsmarktbeleid komen sterk naar voor in deze simulaties. Ze onderlijnen ook het belang van endogene aanpassingsmechanismen in het pensioensysteem (sectie 16.9.2).

16.9.1. Het scenario 'uitstel/aanpassing van de pensioenen' (impliciete veronderstelling dat de 'referentieloopbaan' voor de pensioenberekening evolueert naar 47 jaar; minimale leeftijd voor vervroegd pensioen 62 jaar en loopbaaneis 44 jaar; bonus-malus in functie van een wettelijke pensioenleeftijd van 67 jaar; zwakke welvaartskoppeling) kan beschouwd worden als (meer dan) voldoende met het oog op het bewaren van een evenwicht in het stelsel van de werknemers. Maar het leidt, zelfs bij maximale hypothesen inzake uitstel van pensioenleeftijd en arbeidsmarkt, tot een daling van de pensioenen van de nieuwe gepensioneerden, en in de minimale variant zelfs tot een zeer sterke daling. Vanuit dit perspectief is een dergelijk scenario dan ook problematisch.

Dergelijke mechanismen zijn, qua methode en oriëntatie, in principe verdedigbaar op voorwaarde dat:

- i. ook maatregelen genomen worden m.b.t het stelsel van de zelfstandigen en het stelsel van de overheidspensioenen;
- ii. de resterende stijging van wat men traditioneel 'de vergrijzingskost' noemt, met name de stijgende kosten voor gezondheidszorg, opgevangen worden door het effect van de sanering van de overheidsfinanciën, langs de uitgaven- en/of inkomstzijde (waardoor grotere

⁸⁷ Zie Federaal Planbureau, Working Paper 15-13, La soutenabilité de la protection sociale.

uitgavenruimte mogelijk wordt en zelfs een omgekeerde rentesnieuwbal tot stand kan komen);

- iii. de 'minimale variant' uit de hoger beschreven simulatie vermeden wordt, door sterke maatregelen ter ondersteuning van de werkgelegenheid bij ouderen, gekoppeld aan de mogelijkheid om deeltijds op pensioen te gaan; parallel daarmee dient het stelsel van 'werkloosheid met toeslag' geleidelijk afgebouwd te worden, en een consistent activerend beleid te worden gevoerd inzake werkloosheid en arbeidsongeschiktheid;
- iv. de neerwaartse correctie bij vervroegd pensioen niet te sterk is omdat anders de maatschappelijke houdbaarheid ondermijnd wordt;⁸⁸
- v. een sterke minimumbescherming biedt tegenover de neerwaartse druk op pensioenen wanneer de loopbanen onvoldoende verlengd kunnen worden;
- vi. additionele ruimte gecreëerd wordt om de algemene kwaliteit van de pensioenen op lange termijn te ondersteunen (d.w.z. te verbeteren in vergelijking met het resultaat van deze simulaties).

Wat punt (i) betreft, is het vanzelfsprekend dat naast hervormingen in het stelsel van de werknemers ook hervormingen nodig zijn in de stelsels van zelfstandigen en ambtenaren. We verwijzen daarvoor naar simulaties m.b.t. hervormingen inzake de diplomabonificaties en de toepassing van preferentiële tantièmes in bijlage 2.3. Deze hervormingen hebben op zich een sterk budgettair effect (zelfs bij ongewijzigde algemene uittredevoorwaarden, d.w.z. louter ingevolge de afstemming van de loopbaanvoorwaarden in de betrokken overheidssectoren op deze die vandaag vastgelegd zijn voor de werknemers). Dat sterke effect is vooral het gevolg van de daling van de gemiddelde pensioenen van die groepen ambtenaren die nu die diplomabonificatie en/of een gunstiger tantième genieten. Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat het Federaal Planbureau in zijn simulaties ervan uitgegaan is dat de ambtenaren nog steeds op het vroegst mogelijke moment voor pensionering zullen kiezen. De vraag is dus of mechanismen kunnen ingebouwd worden waardoor de betrokkenen op een positieve manier aangezet kunnen worden om langer te werken en het negatieve effect van deze hervormingen op de hoogte van het pensioen maximaal teniet gedaan wordt. Wat de zelfstandigen betreft, gaan we ervan uit dat leeftijds- en loopbaanvoorwaarden en een in te voeren bonus-malus-stelsel identiek moeten zijn aan wat vooropgesteld wordt voor de werknemers. Voor specifieke maatregelen m.b.t. het zelfstandigenstelsel verwijzen we naar sectie 15.

Het scenario 'verhoogde werkzaamheid' onderlijnt het grote belang van het arbeidsmarktbeleid. *Het geheel van de scenario's leert dat pensioenhervormingen en arbeidsmarktbeleid niet alleen complementair zijn, maar ook interdependent.* Pensioenbeleid en arbeidsmarktbeleid zijn complementair: de mate waarin het mogelijk is de werkzaamheid in het algemeen te verhogen, is mede bepalend voor de mate waarin aanpassingen zoals geschetst in het scenario 'uitstel/aanpassing

⁸⁸ 'Niet te sterk' slaat hier zowel op de hoogte van de correctie als op de architectuur van de correctie. De correctie die hier gesimuleerd wordt, is beperkt qua omvang (2,5% per jaar), maar is louter op leeftijd gebaseerd. Volgende simulaties zouden diverse gradaties van loopbaangevoelige actuariële correcties, zoals de Commissie voorstelt, kunnen onderzoeken.

van de pensioenen' nodig zullen zijn. Een structureel hogere werkzaamheidsgraad creëert additionele ruimte om de kwaliteit van de pensioenen op lange termijn te ondersteunen (een noodzaak die aangestipt werd in item (v) hierboven). Maar er is meer dan dat: opdat een scenario 'uitstel/aanpassingen van de pensioenen' effect zou sorteren, moet ook de arbeidsmarkt veranderen. Als de werkzaamheidsgraad in de leeftijdsgroep voor 65 jaar niet verhoogt, dan leidt een geforceerd uitstel van de pensioenleeftijd onvermijdelijk tot een belangrijke meeruitgave voor andere sociale uitkeringen (item iii hierboven). Zo bekeken, is verandering op de arbeidsmarkt dus een voorwaarde voor pensioenhervorming: het succes van pensioenhervorming is afhankelijk van arbeidsmarktbeleid. Deze voorwaarde weegt des te zwaarder naarmate de pensioenhervorming betrekking heeft op oudere leeftijdsgroepen. Omgekeerd is er een band tussen pensioenhervorming en arbeidsmarktbeleid: het perspectief van een zich hervormend pensioensysteem en concrete maatregelen zoals deeltijds pensioen, kunnen bijdragen tot andere gedragingen op de arbeidsmarkt. Vele maatregelen die in dit rapport worden voorgesteld, hebben precies tot doel deze noodzakelijke voorwaarden te realiseren. Het gaat dus om een wederzijdse afhankelijkheid: arbeidsmarktbeleid en pensioenbeleid zijn niet alleen complementair, maar ook *interdependent*.

16.9.2. Vooraf vastgelegde aanpassingen of endogene aanpassingen?

In sectie 16.2. hebben we het scenario 'uitstel/aanpassing van de pensioenen' gepresenteerd alsof het de toepassing zou zijn van automatische aanpassingsmechanismen aan demografische evoluties die optreden na 2016, waarbij de eerste praktische implementaties weliswaar pas in 2020 en vooral vanaf 2025 aan het licht komen. Het is verkieslijk om maatregelen waarvan we nu met zekerheid weten dat ze nodig zijn in het licht van de demografische evolutie, ook al definitief vast te leggen. Dat geldt alleszins voor een horizon die zich uitstrekt tot 2025, maar het lijkt een veilige optie om deze horizon te verruimen tot 2030, door van het jaar 2030 een scharnierjaar te maken, zoals verder wordt uiteengezet.

De vraag rijst dus wanneer werkelijk *endogene aanpassingsmechanismen* het 'overnemen' van vooraf vastgelegde aanpassingen. De toekomst na 2040 is alleszins veel onzekerder dan de onmiddellijke toekomst, en het lijkt zelfs weinig zinvol om nu al vast te leggen welke maatregelen nodig zijn na 2030. We kunnen nu bijvoorbeeld niet voorspellen hoe succesvol het arbeidsmarktbeleid zal geweest zijn in het verhogen van de werkzaamheidsgraad, en wat de economische context dan zal zijn. Daarom verdient het aanbeveling om een pensioensysteem dat – alleszins voor een deel – gestuurd wordt door endogene aanpassingsmechanismen ruim voor 2030 op punt te stellen. Het jaar 2030 zou daarin een scharniermoment kunnen zijn. Men zou als volgt tewerk kunnen gaan voor aanpassingen die eventueel doorgevoerd worden in 2030: op voorhand, maar op voorwaardelijke wijze vastleggen wat de loopbaan- en leeftijdseisen zijn vanaf 2030; deze eisen vergelijken met het resultaat van de vastgelegde endogene aanpassingsmechanismen, in functie van de demografie en de werkzaamheidsgraad en op die basis een beslissing nemen.

Een zichzelf stabiliserend pensioensysteem zou na 2030 endogeen moeten kunnen reageren op enerzijds de omkering van de opaboom en anderzijds de verdere verlenging van de levensverwachting: de combinatie van deze factoren kan echter een reden zijn om geen verdere aanpassingen in te lassen qua loopbaanvoorwaarden of pensioenleeftijd (wanneer de stijging van de levensduur na 2030 binnen een bepaalde limiet blijft). Het is dus belangrijk dat een zichzelf

stabiliserend pensioensysteem volledig en onomkeerbaar klaar staat tegen 2030; de endogene aanpassing moet echter rekening houden zowel met een (eventuele) omgekeerde opaboom als met een (eventuele) verdere stijging van de levensverwachting, boven een zekere limiet. Dit veronderstelt echter een zeer grondige studie.

DEEL III: ROL VAN KAPITALISATIE IN WETTELIJKE EN AANVULLENDE PENSIOENEN

17. Kapitalisatie en repartitie

17.1. Zoals reeds onderstreept in sectie 1.10, is het belangrijk het terminologische onderscheid tussen ‘wettelijke’ pensioenen en ‘aanvullende’ pensioenen, tussen ‘kapitalisatie’ en ‘repartitie’, en tussen ‘de eerste pijler’ en ‘de tweede pijler’ goed te maken. Het onderscheid tussen wettelijke pensioenen (die op een algemeen verplichte aansluiting gebaseerd zijn) en aanvullende pensioenen (die niet op een algemeen verplichte aansluiting gebaseerd zijn, behoudens op het niveau van een onderneming of een sector) is fundamenteel voor de Commissie. De eerste pijler bestaat voor de Commissie uit de wettelijke pensioenen; de tweede pijler bestaat uit aanvullende pensioenen. Met betrekking tot de financiering van de pensioenen bestaat daarnaast een onderscheid tussen repartitie en kapitalisatie. Vandaag valt dit onderscheid in België samen met het voorgaande onderscheid: in de eerste pijler zijn de wettelijke pensioenen gebaseerd op repartitie; in de tweede pijler zijn de aanvullende pensioenen gebaseerd op kapitalisatie. De Commissie gaat er niet *a priori* van uit dat dit zo moet zijn, integendeel: kapitalisatie kan, qua financieringstechniek, ook een rol spelen in het wettelijke pensioensysteem. Anderzijds kunnen, binnen een eerste pijler van wettelijke pensioenen, doelstellingen die ondersteund worden door kapitalisatie en doelstellingen die ondersteund worden door repartitie, ten dele verschillend zijn. Om deze reden bespreken we in het tweede deel van dit rapport eerst een reeks van doelstellingen m.b.t. de wettelijke pensioenen die ondersteund moeten worden door repartitie. Nu pas komt kapitalisatie aan bod.

17.2. Op het niveau van de samenleving bestaat de beste financieringsstrategie voor een pensioensysteem uit een combinatie van repartitie en kapitalisatie. Dergelijke combinatie betekent dat een diversificatie tot stand komt van risico's die verschillend zijn: ongunstige demografische ontwikkelingen, zoals een opaboom, en ongunstige economische ontwikkelingen van de nationale economie vormen belangrijke risico's in een repartitiesysteem; ongunstige financiële rendementen, en onvoorziene inflatie vormen mogelijke risico's bij kapitalisatie. Een verlenging van de gemiddelde levensverwachting vormt een risico in beide systemen. Zo bekeken, is er een natuurlijke complementariteit tussen repartitie en kapitalisatie. Daarnaast is de intergenerationale dynamiek van repartitie en kapitalisatie verschillend. Al deze argumenten pleiten voor het gelijktijdig en complementair inzetten van repartitie en kapitalisatie als financieringstechniek.

17.3. De complementariteit tussen repartitie en kapitalisatie werd in het verleden impliciet gerealiseerd door de pensioenpijlers op elkaar te plaatsen. Om diverse redenen is deze taakverdeling in België echter niet optimaal:

- i. Niet alle werknemers hebben toegang tot de tweede pijler, ondanks het feit dat het aantal werknemers dat onder een aanvullend plan valt, sterk is toegenomen sinds de Wet op de Aanvullende Pensioenen (WAP, 2003).
- ii. Solidariteitsmechanismen kunnen perfect geïntegreerd worden in een systeem van kapitalisatie, maar dit wordt sterk bemoeilijkt door het feit dat kapitalisatie uitsluitend wordt toegepast in aanvullende pensioenen; bepaalde groepen, zoals werklozen, zijn bij voorbaat uitgesloten in een systeem van aanvullende pensioenen.

- iii. Ook al stijgt het aansluitingspercentage bij de werknemers en komt het momenteel boven de 2/3, toch blijven de toegezegde prestaties zeer ongelijk, in het bijzonder wat de hoogte betreft; het gaat om ongelijkheden tussen categorieën van werknemers en ongelijkheden tussen sectoren en tussen bedrijven;
- iv. Door de zeer lage premies in vele sectoren levert de kapitalisatie daar niet de voordelen op die er normaal mee samenhangen;
- v. Een werkelijke complementariteit tussen repartitie en kapitalisatie op het vlak van pensioeninkomen moet gebaseerd zijn op het toekennen van gelijkaardige uitkeringen, namelijk geïndexeerde lijfrentes. Helaas stellen we vast dat de Belgische markt voor aanvullende pensioenen haast geen lijfrentes ontwikkelt, laat staan geïndexeerde lijfrentes.

17.4. Als we van oordeel zijn dat het voor het beheren van risico's een goede zaak is om repartitie en kapitalisatie te combineren (op grond van de argumenten die samengevat zijn in sectie 17.2), dan zouden deze argumenten van toepassing moeten zijn op alle mensen en niet alleen op de meest bevoorrechte, en dan zou kapitalisatie voor iedereen meer dan een marginale betekenis moeten hebben met het oog op een bevredigende vervangingsratio.

Daarbij sluit nog een ander argument aan. Er wordt in België veel gespaard, maar dit sparen is onvoldoende gericht op de lange termijn en op de reële economie. Aangezien het bij pensioenverplichtingen om de lange termijn gaat, heeft men er alle belang bij om een gedeelte van dat spaargeld te kanaliseren naar de lange termijn. Het vormen van een kapitalisatiepijler binnen de sociale zekerheid lijkt dan een interessante mogelijkheid.

17.5. De Commissie heeft daarom een grondige discussie gewijd aan het concept van een '1^{ste} pijler bis', d.w.z. een wettelijk kapitalisatiestelsel. Een '1^{ste} pijler bis', gebaseerd op een zuiver principe van *defined contribution*, zou de volgende kenmerken kunnen hebben:

- i. In plaats van pensioenplannen op te bouwen via werkgevers zou men van het individu kunnen vertrekken, in deze zin dat het individu zelfstandig bepaalde keuzes kan maken en zijn opgebouwde pensioenvermogen behoudt als hij van werk verandert (waardoor relatief ingewikkelde regels bij verandering van werk of professioneel statuut niet meer nodig zijn).
- ii. Een geplafondeerde bijdrage van 3% op de lonen zou, bij wijze van voorbeeld, voor iedereen kunnen worden gekoppeld aan een persoonlijke pensioenrekening met individuele kapitaalvorming. Voor de maximumbedragen moeten dezelfde regels gelden als bij repartitie.
- iii. Individuen (of hun werkgevers) moeten niet zelf bijdragen betalen; er wordt in een collectieve financiering voorzien, en de individuele bijdragen krijgen dus in zekere zin een notioneel karakter. De budgettaire ruimte daartoe zou in principe gevonden kunnen worden in een beperking van de fiscale aftrekbaarheid van de derde pijler, heffingen die niet wegen op arbeidsinkomen, maar op andere inkomsten die op dit moment buiten de solidariteit vallen van de sociale bescherming (solidariteitsbelasting op andere inkomsten dan uit arbeid, belasting van meerwaarde op aandelen, herziening van de vennootschapsbelasting...).
- iv. Omdat een en ander ingepast moet worden in het socialezekerheidsstelsel, dienen solidariteitsmechanismen te worden ingebouwd, onder meer wat betreft de erkende gelijkgestelde periodes (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, moederschap...). Concreet

betekent dit dat gedurende deze periodes dezelfde bijdrage wordt betaald van 3% voor het betrokken individu. De budgettaire kost van de gelijkstelling wordt dus erkend op het ogenblik van de gelijkstelling, en niet achteraf op het moment dat het betrokken individu met pensioen gaat. Voor het gelijkstellen van periodes van inactiviteit zouden dezelfde regels moeten gelden als bij repartitie.

- v. Een voldoende hoog lange-termijn rendement moet tot stand komen door het feit dat lange-termijn investeringen gebeuren in de reële economie en door concurrentie tussen de investeerders. Deze concurrentie kan in principe op twee manieren georganiseerd worden. Een eerste mogelijkheid is de volgende: de financiële middelen worden geïnvesteerd in een publiek fonds dat dienst zou doen als *default*-fonds, waarbij iedereen individueel ook kan kiezen voor een privéfonds dat voldoende waarborgen biedt en aan een aantal strenge verplichtingen voldoet (verzekeraars, banken en pensioenfondsen...). Een tweede mogelijkheid is dat alleen in een publiek fonds voorzien wordt waarbij iedereen aangesloten moet zijn; een aanbesteding moet er dan voor zorgen dat een of meerdere investeerders geselecteerd worden die, met respect voor de verplichtingen waaraan ze moeten voldoen, zorgen voor een optimaal financieel beheer.
- vi. Zowel het default-pensioenfonds als de privé-fondsen zouden op die bedragen een minimaal gegarandeerd netto rendement moeten bieden, zonder kosten. Dit mechanisme voor gegarandeerd rendement is dus anders dan het systeem dat momenteel van toepassing is in de tweede pijler. Daarbij drukken de uiteindelijke kosten van de garantie op de organisator van het pensioenplan (in het algemeen de werkgever) en niet op de financiële beheerder (bijvoorbeeld de verzekeraar).
- vii. De uitkeringen worden uitsluitend uitbetaald in rente en op het ogenblik dat men effectief met pensioen gaat. Het kapitaal dat beschikbaar is op het ogenblik van de pensionering wordt omgezet in een rente volgens de klassieke actuariële technieken. Per definitie gebeurt dit op een actuariële neutrale manier.
- viii. Gezien het geringe aantal geïndexeerde rentes die op de markt beschikbaar zijn, zou het *default* fonds op het moment van pensionering de kapitalen van de andere fondsen moeten krijgen om de uitbetaling van geïndexeerde lijfrentes te verzekeren via kapitalisatie (cf. het Fonds voor Arbeidsongevallen). Hierdoor zou men binnen het lang-leven-risico solidair kunnen verzekeren, zorgen voor schaalvoordelen en voor een langere investeringshorizon.
- ix. Het gaat om een geïndividualiseerd systeem, maar een overlidensdekking kan ingebouwd worden.
- x. Deze '1^{ste} pijler bis' zou een complement vormen bij het repartitiestelsel. Beide componenten zouden parallel werken, en de verrekening zou gebeuren op het moment van de effectieve pensionering.
- xi. Indien er sprake zou zijn van een deeltijds pensioen, zouden de beide systemen opnieuw op gelijke wijze kunnen werken (verrekening van een deel van de rechten, rekening houdend met actuariële correcties in de beide systemen).
- xii. De 1^{ste} pijler bis zou daarentegen geen rol spelen bij de toepassing van minimumregels of maximumregels in het repartitiestelsel. Het is niet aangewezen de wettelijke minima in het repartitiestelsel afhankelijk te maken van de rendementen die in de verschillende fondsen worden gerealiseerd.

- xiii. De fiscale behandeling van de rentes uit het kapitalisatiestelsel en de pensioenen uit het repartitiestelsel zou identiek zijn.

Dergelijke '1^{ste} pijler bis' zou niet de tweede pijler vervangen. De tweede pijler blijft in dit concept de pijler van de aanvullende pensioenen waarover in bedrijven en in sectoren kan worden onderhandeld.

17.6. De Commissie vindt dat dergelijk concept van '1^{ste} pijler bis' op het vlak van de principes een beter model vormt van kapitalisatie voor iedereen, dan wat we vandaag kennen. Het beantwoordt aan de uitdaging om repartitie en kapitalisatie op een efficiënte en rechtvaardige wijze te combineren. Dit concept stuit niettemin op een groot probleem van beschikbare middelen op de korte en de middellange termijn. De Commissie stelt daarom voor om een scenario te bestuderen en op de agenda van het politiek en sociaal overleg te plaatsen dat twee strategieën combineert:

- i. de opbouw van een '1^{ste} pijler bis' voor nieuwe contractanten in de publieke sector (sectie 18);
- ii. de verbetering en uitbreiding van de bestaande tweede pijler (sectie 19).

18. Een wettelijk kapitalisatiestelsel voor nieuwe contractanten in de publieke sector

We stellen voor om op korte termijn voor nieuw aangeworven contractanten in de publieke sector een wettelijk kapitalisatiestelsel op te starten. Dergelijke '1^{ste} pijler bis' laat toe de kloof tussen hun pensioen en het pensioen van hun vastbenoemde collega's kleiner te maken. De verdere ontwikkeling van aanvullende pensioenplannen voor contractanten – waarmee tot hiertoe een bescheiden aanvang genomen is, en dan nog op een disparate en ongelijke wijze – kan dan toegespitst worden op de contractanten die nu reeds aangeworven zijn in de publieke sector. Dit wettelijke kapitalisatiestelsel voor de nieuw aangeworven overheidscontractanten moet beantwoorden aan de eisen van een pensioenstelsel, met name een verplichte uitbetaling in rente en een dekking van sociale risico's via gelijkgestelde periodes.

Er wordt één publiek fonds opgericht (men zou ook kunnen spreken van een 'soeverein fonds' waar de nieuwe contractanten verplicht bij aansluiten. Dit fonds staat voor de omzetting in rente. Via een aanbesteding worden een of meerdere investeerders geselecteerd die, met respect voor de verplichtingen waaraan ze moeten voldoen, zorgen voor een optimaal financieel beheer. Beleggingen in de reële economie moeten zorgen voor een interessant rendement op lange termijn.

Dit voorstel heeft betrekking op de hele publieke sector. Indien bijkomende middelen gemobiliseerd worden die niet wegen op de lonen van de actieven, maar op een collectieve inspanning via alternatieve financiering, verlicht dit nieuwe kapitalisatiestelsel op termijn de pensioenlast van de lokale besturen. Dergelijke collectieve inspanning moet vanzelfsprekend rekening houden met de specifieke verantwoordelijkheid van de verschillende bestuursniveaus in ons land, enerzijds het federale niveau, anderzijds het niveau van gewesten en gemeenschappen. Het moet mogelijk zijn voldoende middelen te mobiliseren om op korte termijn een notionele bijdrage van 3% op de wedden van nieuw aangeworven overheidscontractanten te financieren.

Dit pensioenplan voor de nieuwe contractanten van de overheidssector zou niet alleen een prikkel vormen om bestaande aanvullende pensioenplannen te versterken en te verbeteren; het zou in de

verdere toekomst ook de aanzet vormen voor een verbreding van een dergelijke '1^{ste} pijler bis', waarmee kapitalisatie in het wettelijke stelsel wordt toegevoegd aan het bestaande repartitiestelsel.

De Commissie beseft dat dit voorstel nog veel studie en overleg vergt. Onderzocht moet worden of de opbouw van een wettelijk kapitalisatiestelsel voor nieuwe contractanten in de overheidssector zou toelaten dat bestaande aanvullende pensioenplannen afgesloten worden (d.w.z. voorbehouden voor contractanten die er reeds bij aangesloten zijn), wanneer besturen dat wensen. De Commissie vindt het belangrijk dat deze studie spoedig opgestart wordt.

19. Hervormingen in en uitbreiding van de aanvullende pensioenen

19.1. De eerste hoofddoelstelling van de WAP was dat zo veel mogelijk werknemers via een aanvullend pensioen zouden beschikken over een significante aanvulling op hun wettelijk pensioen. Dit oogmerk is slechts gedeeltelijk bereikt. In vergelijking met 15 jaar geleden is het aantal werknemers dat onder een aanvullend pensioen valt, met een factor 2,5 toegenomen. In veel pensioenplannen zijn de opgebouwde reserves echter nog niet voldoende opdat het wettelijk pensioen door een beduidend aanvullend pensioen zou worden aangevuld. Hiervoor zijn een aantal redenen.

Er is ten eerste een stagnatie van de premies zowel in de breedte als in de hoogte. De stagnatie van de premies wordt zowel op sectoraal als op ondernemingsvlak gemeten. Er zijn relatief weinig nieuwe plannen bijgekomen in de laatste jaren. De stagnatie van de hoogte van de premies is voornamelijk merkbaar bij sectorplannen waar de gemiddelde bijdragevoet veeleer beperkt blijft. Recente initiatieven van de sociale partners wijzen op een bereidheid tot uitbreiding naar andere sectoren, maar toch zijn sommige sectoren er tot op heden niet in geslaagd een akkoord af te sluiten over het benutten van een deel van de beschikbare marges voor de opbouw van een aanvullend pensioenplan.

Er is ten tweede nog steeds een ongelijke toegang tot het aanvullend pensioen voor een aantal beroeps categorieën. Mogelijk en hopelijk kan het nieuwe wetgevend kader rond arbeiders en bedienden hieraan deels tegemoet komen. De huidige vaststelling is evenwel dat er een ongelijkheid is bij de 60-plussers in het al dan niet krijgen van een aanvullend pensioen en de hoogte ervan.

Ten derde kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij het lineaire karakter van de fiscaliteit op de uitgekeerde kapitalen (10%, 16,5%, 18% en 20% in de personenbelasting afhankelijk van de leeftijd). Doordat geen rekening wordt gehouden met de omvang van de kapitalen, is er een onvoldoende herverdelend effect. Een progressieve invulling naargelang de leeftijd én de omvang van de kapitalen is dus aan te bevelen.

De tweede hoofddoelstelling van de WAP was dat door de combinatie van repartitie en kapitalisatie de pensioenrisico's breder zouden worden gespreid. Deze finaliteit lijkt niet behaald te zijn. We stellen immers vast dat een belangrijk deel van de beleggingen voor de aanvullende pensioenen bestaat uit Belgische overheidsobligaties. Hierdoor zijn de pensioenrisico's meer geconcentreerd in plaats van meer gediversifieerd.

Daarnaast is er nog steeds een gebrek aan transparantie m.b.t. de kosten die wegen op de eindresultaten. Ook blijft de vaststelling dat uitkeringen in kapitaal minder efficiënt zijn dan een veralgemeende uitkering in rente (met het oog op de dekking van het lang-leven-risico).

Ten slotte spelen de aanvullende pensioenen in de praktijk een perverse rol in de beslissing om vervroegd uit te treden. Op dit vlak dringt zich alleszins een hervorming op.

19.2. Ondanks het feit dat het huidige landschap van de aanvullende pensioenen niet beantwoordt aan de eisen van een coherent en omvattend stelsel van kapitalisatie, bieden recente evoluties een aanknopingspunt voor een sterkere ontwikkeling van de aanvullende pensioenen.

Vooreerst moet het recente akkoord over het statuut van arbeiders en bedienden gezien worden als een stimulans om sterker in de aanvullende pensioenen te investeren (zie Kader 10).

Kader 10: Aanvullende pensioenen na het akkoord arbeiders-bedienden

In een overgangperiode die begint in 2015 geldt het volgende:

- Het verschil in behandeling tussen Arbeiders/Bedienden vormt geen discriminatie voor de tewerkstellingsperiodes die zich tussen 01/01/2015 en 01/01/2025 situeren, als het gaat om een verschil in behandeling dat in een pensioenregeling werd ingevoerd vóór 01/01/2015.
- MAAR verbod om vanaf 01/01/2015 een pensioenregeling in te voeren die een verschil in behandeling tussen A/B bevat behalve als het nodig is om de verschillen in behandeling tussen A/B die in de pensioenregeling op 01/01/2015 bestaan te beëindigen.
- MAAR verbod om vanaf 01/01/2015 een nieuw verschil in behandeling tussen W/B in te voeren in een op 01/01/2015 bestaande pensioenregeling behalve als het nodig is om de verschillen in behandeling tussen A/B die op 01/01/2015 in de pensioenregeling bestaan te beëindigen.

Vanaf 1 januari 2025 vormt elk verschil in behandeling tussen werklieden en bedienden die zich in een vergelijkbare situatie bevinden, een discriminatie voor de tewerkstellingsperiodes vanaf 1 januari 2025, behalve als het verschil in behandeling tussen A/B blijft bestaan op grond van het zgn. weigeringsrecht.

Daarnaast zijn recent wetgevende initiatieven genomen die een oplossing kunnen bieden voor beheers- en informatieproblemen die de huidige tweede pijler kenmerken. Een van deze problemen betreft de administratieve kost die samenhangt met de zogenaamde 'slapers'. Nieuwe wetgeving maakt dat belangrijke informatie zoals de jaarlijkse pensioenfiche niet langer verstuurd moet worden door de pensioeninstelling, maar kan worden verzonden door DB2P van SIGeDIS. Dit betekent een verlaging van de administratieve beheerskost voor de pensioeninstelling. Voornamelijk voor een aantal grote sectoren waarin veel mobiele werknemers werken, kan dit een substantieel voordeel opleveren.

Ook het probleem van het verlies aan overzicht voor wie meerdere werkgevers had, wordt opgelost.⁸⁹

19.3. Om de aanvullende pensioenen te versterken en in de mate van het mogelijke te veralgemenen, legt de Commissie de volgende idee voor. In de private sector zou gedurende de volgende 15 jaar stelselmatig een bepaald percentage van reële loonstijgingen moeten aangewend worden voor bijdragestortingen in sectorale aanvullende pensioenplannen, totdat in elke sector een bijdrageniveau van 3% bereikt is; deze verplichting kan opgevat worden in een meerjarenperspectief, maar moet wel bindend gemaakt worden. De regering zou de interprofessionele onderhandelaars kunnen vragen om deze afspraak stevig vast te leggen in het interprofessionele overleg.

In het raam van dit overleg zouden ook initiatieven moeten genomen worden om tot schaalvergroting en meer efficiëntie te komen.

19.4. Aanpassingen zijn nodig om vervroegde uittrede met aanvullende pensioenen te ontmoedigen

Om het aanvullende karakter van de 2^{de} pensioenpijler te bevestigen en te versterken ten opzichte van de 1^{ste} pijler, worden volgende wettelijke aanpassingen voorgesteld:

- i. de aanvullende pensioenprestaties mogen pas bij de effectieve ingang van het wettelijk pensioen worden uitbetaald.
- ii. de bepalingen van de pensioenreglementen die tot vroegtijdige pensionering aanzetten, worden vanaf een bepaalde datum verboden.
- iii. als een gepensioneerde het werk hervat, moet hij niet meer aangesloten zijn bij het pensioenplan van de onderneming waar hij werkt.
- iv. voor nieuwe pensioentoezeggingen (die vanaf een bepaalde datum worden ingesteld) mag de pensioenleeftijd voorzien in het pensioenreglement of de pensioenovereenkomst, niet lager zijn dan de wettelijke pensioenleeftijd. Een dergelijke pensioenleeftijd is niet meer gerechtvaardigd in de huidige context waarbij de burgers worden aangemoedigd om langer in dienst te blijven. In geval van wijziging van de pensioenleeftijd voorzien in het pensioenreglement of de pensioenovereenkomst van een bestaande pensioentoezegging op de datum van inwerkingtreding van de bepalingen, mag de pensioenleeftijd niet lager zijn dan de wettelijke pensioenleeftijd.⁹⁰

⁸⁹ MyPension.be zal alle informatie over de 1^e én 2^e pijler bevatten. In het luik 2^e pijler zal op het eerste scherm aangegeven worden hoeveel iemand al aan reserves opgebouwd heeft (over verschillende werkgevers heen) en wat dit betekent in rente. Die info wordt ook gemaild naar de e-box die elke burger zal krijgen (de uitrol is reeds opgestart). Burgers die hun info niet via elektronische weg consulteren, zullen de info schriftelijk opgestuurd krijgen op de leeftijd van 45 jaar en nadien om de 5 jaar.

⁹⁰ Dit veronderstelt dat het begrip 'pensioen' in de wetgeving verduidelijkt wordt. Om voornoemde maatregelen te kunnen uitvoeren moet de wetgeving inzake aanvullende pensioenen voor werknemers en voor zelfstandigen (WAPZ) worden aangepast om mogelijke verwarring in verband met het gebruik van het woord « pensioen » in deze wetgeving te vermijden. Het is immers niet altijd duidelijk wat verstaan wordt onder dit woord: effectieve ingang van het wettelijk pensioen, leeftijd vanaf dewelke de prestaties mogen

19.5. Inzake transparantie van de kostenstructuur stelt de Commissie vast dat het niet eenvoudig is om een zicht te krijgen op de aangerekende kosten die wegen op het rendement van de aanvullende pensioenen voor de aangeslotenen en slapers. De Commissie betreurt dit en stelt voor dat een vergelijkbaar meetinstrument voor de kosten wordt uitgewerkt zoals dit bijvoorbeeld reeds in Nederland is gebeurd voor de pensioenfondsen.

19.6. De Commissie stelt vast dat er in België een sterke concentratie van het beheer van aanvullende pensioenen is bij een beperkt aantal verzekeraars. Volgens de Commissie houdt dit een mogelijk systemisch risico in dat verder gaat dan de loutere Belgische verzekeringsmarkt. De Commissie pleit er dan ook voor dat België (mee) het voortouw neemt in de creatie van een Europees waarborgfonds of Europees waarborgmechanisme dat een potentiële crisis bij één of meerder belangrijke spelers op de Belgische markt mee kan bufferen.

19.7. Inzake fiscaliteit stelt de commissie vast dat aanvullende pensioenen een gunstig fiscaal regime kennen in vergelijking met alle andere loonvoordelen. De individuele nettorendementen voor particulieren overschrijden vaak de 100% ten opzichte van het klassieke loon. Aanvullende pensioenen worden grotendeels geschraagd door deze fiscale mechanismes. Dit fiscaal regime kan gelden als belangrijkste stimulus, zo niet – in bepaalde gevallen – zelfs als de bestaansreden voor het aanvullend pensioen. Het is echter moeilijk te meten wat de juiste macro-economische invloed is. De bijdragen van het aanvullend pensioenen worden immers gunstig behandeld, de rendementen slechts beperkt belast en de uitkeringen kennen ook milde regimes. De 80%-regel zorgt wel voor een beperking van de jaarlijks te storten premie, maar die raakt in hoofdzaak alleen de grootverdieners. Bovendien is de regel door zijn complexiteit quasi oncontroleerbaar. In de praktijk bestaan er verschillende berekeningsmodules die tot verschillende uitkomsten kunnen leiden in beschikbaar premiegedeelte. Voor de rechtszekerheid is dit nefast. Het is hoe dan ook onmiskenbaar dat de aanvullende pensioenen in België fiscaal gesubsidieerd worden zonder dat er een echt zicht is op (1) de omvang van de subsidie, (2) de lange termijn impact van de subsidie en dus (3) de efficiëntie van de subsidie. Doordat er zoveel onzekerheden zijn, moet er dan ook omzichtig worden omgesprongen met mogelijke wijzigingen. Concreet stelt de Commissie evenwel al voor dat:

- i. mogelijke excessen en toepassingsproblemen op de 80% grens geëvalueerd en opgelost worden door een nieuw wettelijk kader dat uniform en eenvoudig(er) toepasbaar is op alle mogelijke aanvullende pensioenvormen, op basis van de volgende principes:
 - a. een vergelijkbare notie van verloning over de verschillende professionele groepen;
 - b. met variabele verloning wordt geen rekening gehouden bij het bepalen van de 80% grens;
 - c. dezelfde absolute maxima bij de beoordeling van de voordelen, maxima die gerelateerd zijn aan een in fine bekomen totaal van wettelijke en aanvullende pensioenen;
 - d. een hervorming ten gronde van het systeem van de back service bij de pensioentoezeggingen en pensioenovereenkomsten;

worden uitbetaald krachtens het pensioenreglement of de pensioenovereenkomst, leeftijd vanaf de welke een persoon op wettelijk pensioen mag?

- e. striktere regels bij de controle van belangrijke voordelen en sancties in geval van overschrijding om te vermijden dat excessen op het vlak van het aanvullend pensioen fiscaal gesubsidieerd zouden worden.
- ii. uitkeringen in kapitaal niet langer louter lineair mogen worden belast in de personenbelasting volgens de leeftijd, maar dat er ook een sterke progressiviteit moet worden ingevoerd in functie van de omvang van het kapitaal;
- iii. uitkeringen in rentes gestimuleerd moeten worden in samenspraak met de sector en de sociale partners. Doordat er momenteel geen rentemarkt is in België, moet de vorm van de rente eerst worden vastgelegd. Vanuit de overheid kan in functie van het soort rente dat aangeboden wordt, een fiscaal gunstregime worden uitgewerkt. Zo meent de Commissie dat er een terecht verschil in fiscale behandeling kan en mag zijn tussen bijvoorbeeld herzienbare financiële rentes en geïndexeerde lijfrentes. Op termijn kan dit uitmonden in een stabiele omgeving waarbij er als algemene regel effectief financieel houdbare lijfrentes worden geïnstalleerd.

19.8. De WAP voerde in 2003 een minimumrendementsgarantie in om de werknemers te overtuigen dat een aanvullend pensioenplan voldoende zekerheid biedt en een volwaardige rol kan spelen in het pensioensysteem: de rendementsgarantie was en is cruciaal voor het vertrouwen van de werknemers. De Commissie blijft dit bijgevolg een belangrijk uitgangspunt vinden. Wel moet een grondig onderzoek gebeuren m.b.t. de hoogte van de rendementsgarantie. Een rendementsgarantie die te hoog is in vergelijking met de reële rendementen die op lange termijn kunnen behaald worden, zou immers het vertrouwen van de werkgevers in de ontwikkeling van aanvullende pensioenen ondermijnen.

19.9. Zelfstandigen die hun activiteit uitoefenen als natuurlijk persoon en die het Vrij Aanvullend Pensioen voor Zelfstandigen (VAPZ) volledig hebben benut, moeten gebruik kunnen maken van een « pensioenovereenkomst » die het voor hen mogelijk maakt om een aanvullend pensioen in de tweede pijler te verwerven waarvan de voordelen en de grenzen gelijk zullen zijn aan deze die van toepassing zijn voor zelfstandigen die hun activiteit uitoefenen als rechtspersoon.

DEEL IV: VOORWAARDEN INZAKE FINANCIERING, WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSMARKTBELEID

20. De uitdaging in een notendop

De opaboom laat op relatief korte termijn zijn volledige effect voelen; hervormingen kunnen dus niet op de lange baan geschoven worden. Tegelijk zijn grondige, doordachte en goed voorbereide hervormingen nodig.

In sectie 16 hebben we voor de werknemerspensioenen een scenario 'uitstel/aanpassing van de pensioenen' geschetst dat uitgaat van de volgende idee: de toegangsvoorwaarden om op pensioen te gaan, worden gedeeltelijk (minder dan 100%) gekoppeld aan de levensverwachting; maar om het hoofd te bieden aan de opaboom, wordt deze koppeling versneld doorgevoerd. Concreet betekent dit dat de loopbaanvoorwaarde voor vervroegd pensioen ten laatste in 2020 op 42 jaar wordt gebracht, in 2025 wordt deze loopbaanvoorwaarde verhoogd naar 43 jaar en in 2030 naar 44 jaar. De wettelijke pensioenleeftijd wordt in 2025 verhoogd naar 66 jaar en in 2030 naar 67 jaar. De leeftijd waarop men op vervroegd pensioen kan gaan, wordt van 60 jaar verhoogd naar 61 jaar in 2025 en naar 62 jaar in 2030. Langer werken leidt gemiddeld niet tot een hoger pensioen in dit scenario, omdat de pensioenberekening ook wordt aangepast, in functie van een langere referentieloopbaan. Ook wordt een beperkte actuariële correctie ingevoerd bij vervroegd pensioen, louter op basis van leeftijd (een benadering die verschilt van wat de Commissie aanbeveelt, maar die omwille van de eenvoud in deze fase weerhouden is).

Deze simulatie in ons rapport betreft geen uitgewerkt hervormingsvoorstel, maar is een eenvoudige sensitiviteitsanalyse van enkele parametrische hervormingen in het bestaande systeem. Het gaat niet om een formeel voorstel van de Commissie. De Commissie is er wel van overtuigd dat de lengte van de loopbaan een essentiële aanpassingsvariabele is, en dat leeftijdsriteria voor vervroegd pensioen en wettelijk pensioen in de toekomst mee zullen moeten evolueren; een precies en afgewerkt voorstel formuleren vergt echter meer studie. Deze rekenoefening illustreert alvast wel dat dergelijke aanpassingsmechanismen, qua oriëntatie en methode, zinvol zijn, maar ze signaleert ook risico's. Zo is duidelijk dat dergelijke aanpassingen sterke maatregelen veronderstellen ter ondersteuning van de werkgelegenheid voor ouderen en dat een krachtig activerend beleid moet gevoerd worden inzake werkloosheid en invaliditeit bij ouderen. Ook moet additionele ruimte gecreëerd worden om de kwaliteit van de werknemerspensioenen op lange termijn te ondersteunen. Een verdere afzwakking van de welvaartsvastheid (in vergelijking met de reeds zwakke welvaartsvastheid waarvan het referentiescenario van het Federaal Planbureau vertrekt) is immers problematisch; op lange termijn zou de aanpassing aan de welvaart veeleer sterker moeten zijn dan wat nu het uitgangspunt is in het referentiescenario van het Federaal Planbureau. Daarnaast kunnen de opbouw van een wettelijk kapitalisatiestelsel voor nieuwe overheidscontractanten en de versterking van de aanvullende pensioenen in de private sector ook een rol spelen om de kwaliteit van de startpensioenen in de toekomst te verbeteren. Additionele ruimte om de pensioenen te verbeteren, moet echter ook tot stand komen door een algemene verhoging van de werkzaamheidsgraad.

Daarom bespreken we in sectie 16 eveneens een scenario ‘verhoogde werkzaamheid’. Dat scenario illustreert hoe cruciaal het inderdaad is om de werkzaamheid te verhogen. De mate waarin het mogelijk is de werkzaamheid te verhogen, bepaalt mee de mate waarin aanpassingen zoals geschetst in het scenario ‘uitstel/aanpassing van de pensioenen’, op termijn effectief nodig zullen blijken. *Het geheel van de scenario’s leert dat pensioenhervormingen en arbeidsmarktbeleid niet alleen complementair zijn, maar ook interdependent.* Als de werkzaamheidsgraad in de leeftijdsgroep voor 65 jaar niet verhoogt, leidt een geforceerd uitstel van de pensioenleeftijd onvermijdelijk tot een belangrijke meeruitgave voor andere sociale uitkeringen. Zo bekeken, is verandering op de arbeidsmarkt dus een voorwaarde voor pensioenhervorming. Deze voorwaarde weegt des te zwaarder naarmate de pensioenhervorming betrekking heeft op oudere leeftijdsgroepen. Omgekeerd is er een band tussen pensioenhervorming en arbeidsmarktbeleid: het perspectief van een zich hervormend pensioensysteem kan bijdragen tot andere gedragingen op de arbeidsmarkt. De maatregelen die in dit rapport worden voorgesteld, hebben precies tot doel deze noodzakelijke voorwaarden te realiseren; de concretisering van sommige ideeën vergt nog studie (zoals de idee van een deeltijds pensioen), maar dit studiewerk is daarom des te urgenter. Het gaat dus om een wederzijdse afhankelijkheid: arbeidsmarktbeleid en pensioenbeleid zijn niet alleen complementair, maar ook *interdependent*.

Deze interdependentie onderlijnt het belang van het werkgelegenheidsbeleid, maar ook van *endogene* aanpassingsmechanismen binnen het pensioensysteem. Endogene aanpassingsmechanismen moeten het pensioensysteem in evenwicht houden in functie van demografische en economische evoluties die vandaag niet perfect voorspelbaar zijn. Endogene aanpassingen moeten op langere termijn in de mate van het mogelijke ook automatisch zijn.

In sectie 7 van dit rapport hebben we de idee van endogene aanpassingsmechanismen gepreciseerd in een drieluik van ‘meten’, ‘actie ondernemen op basis van vooraf vastgelegde spelregels’ en ‘automatische aanpassingen’. We hebben ook een methode voorgesteld om daarvoor een breed draagvlak te creëren met de sociale partners, via een Nationaal Pensioencomité en een Kenniscentrum voor de Pensioenen.

Om een houvast te bieden aan de bevolking is het aangewezen om aanpassingen die hoe dan ook nodig zullen zijn tegen 2025 nu al vast te leggen. Aanpassingen die eventueel nodig zijn in 2030, maar waar we niet zeker over zijn (onder meer omdat we niet weten hoe ver we geraken via een verhoging van de werkzaamheid) zou men voorwaardelijk kunnen omschrijven. Intussen moeten endogene aanpassingsmechanismen op punt gesteld worden in functie van demografische en economische evoluties, die van kracht moeten worden na 2030. Het jaar 2030 kan daarin een scharniermoment zijn. Men zou als volgt tewerk kunnen gaan:

- i. geruime tijd op voorhand wordt op voorwaardelijke wijze omschreven wat de loopbaan- en leeftijdseisen zijn vanaf 2030, zodat mensen weten waar ze zich eventueel aan mogen verwachten;
- ii. deze loopbaan- en leeftijdseisen worden tussen 2025 en 2030 vergeleken met een toepassing van de voorziene endogene aanpassingsmechanismen, op basis van de beschikbare demografische en economische gegevens;
- iii. op die basis wordt tussen 2025 en 2030 een definitieve beslissing genomen;

- iv. daarna nemen endogene en in de mate van het mogelijk automatische aanpassingsmechanismen over.

Het zou goed zijn dat dergelijke strategie in zijn globaliteit ook een wettelijke basis krijgt, die tijdens de legislatuur die nu start formeel wordt goedgekeurd en vastgelegd.

Het gaat uitdrukkelijk niet alleen om parametrische hervormingen: deze zullen niet volstaan. De transitie naar een puntensysteem biedt een unieke opportuniteit om tegelijk de transparantie, de beheersbaarheid en dus de publieke legitimiteit van het pensioensysteem aanzienlijk te versterken.

21. Twee cruciale voorwaarden: gepaste financiering en meer werkzaamheid

Naast hervormingen zoals we ze (in oriënterende zin) samengevat hebben in de vorige sectie, moeten ook de specifieke hervormingen van overheids- en zelfstandigenpensioenen de stijging van de uitgaven afremmen (en, wat het stelsel van zelfstandigen betreft, voor nieuwe inkomsten zorgen). Toch volstaat zelfs het geheel van dergelijke ingrepen op zeer korte termijn niet om de opaboom op te vangen. In de overheidssector zal zich op korte termijn hoe dan ook nog een sterke stijging van de uitgaven manifesteren. Voor de lokale besturen leidt dit tot een specifiek financieringsprobleem omdat zij zelf instaan voor de pensioenuitgaven; een bijkomende externe financiering voor de lokale besturen is onafwendbaar. Ten slotte zal een structurele verhoging van de werkzaamheidsgraad ook een verschuiving eisen van de op loon gebaseerde financiering van de sociale zekerheid naar alternatieve financiering met een bredere basis. Kortom, welke concrete opties ook genomen worden, het zoeken naar bijkomende financiering is onafwendbaar, zowel op korte termijn als op langere termijn. Dit moet gebeuren op een maximaal billijke en economisch efficiënte wijze. De Commissie is van oordeel dat financiering op basis van vermogen daarin een rol moet spelen.

De nood aan een intergenerationeel evenwicht vormt hierbij een cruciale randvoorwaarde. Net zoals het op lange termijn niet aanvaardbaar is de last van de aanpassing eenzijdig te leggen bij één groep (bijvoorbeeld de actieven), mag dit ook niet het geval zijn op de korte termijn. Daarnaast moeten de verschillende bestuursniveaus hun verantwoordelijkheid nemen om tot een correcte lastenverdeling tussen de entiteiten te komen. We stippen in dit verband aan dat de responsabilisering van de gemeenschappen en de gewesten voor de pensioenuitgaven van hun gewezen ambtenaren en onderwijspersoneel nu zeer beperkt blijft.

Naast een evenwichtige en rechtvaardige combinatie van ingrepen die de pensioenuitgaven afremmen en voor bijkomende financiering moeten zorgen, vormt een hogere werkzaamheid de sleutel tot succes. Het beleid moet doordrongen zijn van de interdependentie tussen pensioenbeleid en arbeidsmarktbeleid en de publieke opinie daarvan overtuigen. De pensioenhervormingen moeten bijdragen tot een hogere werkzaamheid, samen met een verdere hervorming van de huidige uitstapstelsels, zowel in de privésector als in de publieke sector. Maar daarnaast is een krachtig arbeidsmarktbeleid nodig, zowel in de private sector als in de overheidssector. Ten eerste moet een omwenteling op gang gebracht worden in de betekenis en de organisatie van het werk: slopende jobs – jobs met hoge taakeisen en weinig autonomie – moeten de plaats ruimen voor actieve jobs, d.w.z. jobs waaraan hoge taakeisen worden gesteld in samenhang met een grote autonomie. Dit is geen naïeve oproep: ervaringen in een land als Finland tonen aan dat overheden en sociale partners daar bewust kunnen op inzetten, en met resultaat. Ten tweede moet meer en beter geïnvesteerd

worden in menselijk kapitaal: hiervoor dragen de werkgevers in de private en de overheidssector een belangrijke verantwoordelijkheid. Ten derde moet sterker geïnvesteerd worden in de sociale infrastructuur die het mogelijk maakt dat mannen en vrouwen volwaardig participeren in de arbeidsmarkt, met name kinderopvang maar ook flexibele en gediversifieerde voorzieningen voor de opvang van ouderen. Ten vierde moet blijvend ingezet worden op activering van mensen, van alle leeftijden.

DEEL V: TRANSITIE NAAR EEN NIEUW PENSIOENSYSTEEM

Hoger gaven we aan hoe de transitie van ‘vastgelegde beslissingen’ (tussen nu en 2025) naar ‘endogene aanpassingsmechanismen’ (vanaf 2030) zou kunnen verlopen. De uitdaging is om gelijktijdig de nodige maatregelen te treffen voor de korte termijn en een hervorming op de lange termijn in de steigers te zetten. We onderlijnen drie voorwaarden om deze uitdaging tot een goed einde te brengen.

Ten eerste moet de vaste wil bestaan om deze operatie volledig te beslissen en rond te maken in één legislatuur.

Ten tweede mag men niet wachten tot de besluitvorming m.b.t. de hervorming volledig rond is vooraleer men een Kenniscentrum voor de Pensioenen en een Nationaal Pensioencomité opricht: dit zou snel moeten gebeuren, zowel omwille van de opbouw van wetenschappelijke en technische expertise, als omwille van de betrokkenheid van de sociale partners.

Ten derde moeten de betrokken administraties zo spoedig mogelijk starten met de uitwerking van de informatiesystemen en toepassingen die nodig zijn om een doorzichtig puntensysteem praktisch te implementeren. Dit vereist voldoende investeringen in technologie en in mensen. De praktische kant van een pensioenhervorming vraagt evenveel aandacht als de principiële kant, en praktische en principiële kwesties moeten parallel en in hun onderlinge wisselwerking onderzocht worden.

Een transitie biedt ook de gelegenheid om kwesties die al te lang aanslepen, aan te pakken. Een voorbeeld is het rekenen in de zesdagenweek: het zou zeer goed zijn om in het raam van de transitie ook de overgang te maken naar het rekenen in de vijfdagenweek in alle sectoren van de sociale zekerheid. Een ander voorbeeld betreft de oude wetgevingen die de RVP al vele jaren meesleept. Een herziening van een pensioen moet vandaag altijd gebeuren in de wetgeving geldig op het ogenblik van de ingangsdatum van het pensioen. Dit vergt grote inspanningen op vlak van IT en eist een grote kennis van de dossierbeheerders, en dit voor relatief weinig dossiers. Men zou het volgende principe kunnen invoeren: alle beslissingen die ten vroegste 10 jaar geleden daadwerkelijk en voor de eerste maal zijn ingegaan en waartegen geen beroep werd aangetekend, worden geacht genomen te zijn conform de op dat ogenblik geldende wetgeving.⁹¹

⁹¹ De geldende verjaringstermijn is 10 jaar en de administratie gaat nooit verder terug wat de betaling betreft.

DEEL VI: NAAR EEN STERK EN BETROUWBAAR SOCIAAL CONTRACT

De basisdoelstelling van een pensioensysteem bestaat er in om mensen na hun actieve loopbaan een passende levensstandaard te garanderen. Voor de gepensioneerde is het pensioen een noodzakelijk inkomen. Voor wie werkt, houdt het pensioensysteem op de eerste plaats de plicht in om solidair bijdragen te betalen. Een pensioensysteem is daarom bij uitstek een sociaal contract. Het belangt iedereen aan: het moet aan iedereen – jongeren en ouderen, werkenden en gepensioneerden – duidelijke perspectieven bieden op basis van heldere spelregels. Een goed pensioensysteem wekt vertrouwen in de toekomst, ondanks omstandigheden die kunnen veranderen en voor een deel zelfs onvoorspelbaar zijn.

De leden van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 vinden het een eer dat ze door de bevoegde ministers De Croo en Laruelle uitgenodigd werden om na te denken over de toekomst van dit sociaal contract. Ze hebben dit gedaan met de overtuiging dat dit een belangrijke opdracht was, maar ook met bescheidenheid: een commissie van experts kan zich niet in de plaats stellen van de politieke besluitvorming en het sociaal overleg. Sociaal overleg geldt in ons land niet alleen als goede regel bij de voorbereiding van politieke besluitvorming; de sociale partners zijn via het paritaire beheer van de pensioeninstellingen ook nauw betrokken bij de dagelijkse uitvoering van het beleid. Sociaal overleg is belangrijk, zeker bij wijzigingen aan het pensioensysteem.

De commissieleden hebben uiteenlopende achtergronden en denken anders over allerlei maatschappelijke kwesties. Maar ze beschouwden het ook als hun taak om tot een consensus te komen over het pensioenvraagstuk. De samenleving heeft een consensus over pensioenen hard nodig. Wie consensus zegt, zegt compromis. Tegelijk hebben we geprobeerd om een zo logisch mogelijk systeem voor te stellen, dat de uitdagingen van de toekomst aankan.

Het sociaal contract dat we voor ogen hebben moet op drie waarden gebaseerd worden: solidariteit, individuele verantwoordelijkheid en intergenerationeel evenwicht. Gedurende hun leven maken mensen keuzes met betrekking tot de intensiteit van hun arbeidsinzet. *Individuele verantwoordelijkheid* houdt in dat er een relatie bestaat tussen deze verschillen in arbeidsinspanning en de hoogte van het pensioen na de actieve loopbaan. Een sociaal zekerheidssysteem houdt echter ook rekening met het feit dat niet alle mensen over dezelfde capaciteiten beschikken om bij te dragen, dat mensen tegenslag kunnen hebben en dat economische omstandigheden bepaalde keuzes kunnen verhinderen. *Solidariteit* betekent dat mensen gecompenseerd worden voor persoonlijke kenmerken of gebeurtenissen waarop ze zelf geen controle kunnen uitoefenen en waarvoor ze dan ook niet individueel verantwoordelijk kunnen worden gehouden. Ten slotte moet het pensioensysteem *evenwicht tussen generaties* realiseren. Het systeem moet financieel duurzaam zijn, zodat de lasten van de huidige pensioenen niet op een onaanvaardbare wijze doorgeschoven worden naar de toekomstige generaties. Dit betekent ook dat het systeem sociaal duurzaam moet zijn, zodat aan diezelfde toekomstige generaties eveneens een behoorlijk pensioen kan gegarandeerd worden.

Wanneer we die waarden van solidariteit, verantwoordelijkheid en intergenerationeel evenwicht concretiseren, bevinden we ons in een spanningsveld tussen wat wenselijk en wat haalbaar is. Dat

spanningsveld laat zich vertalen in vier criteria, die we hanteren bij de beoordeling van het huidige pensioensysteem en bij de beoordeling van mogelijke hervormingen:

- de sociale performantie van het systeem;
- de financiële houdbaarheid van het systeem;
- de coherentie en transparantie van het systeem;
- de publieke legitimiteit van het systeem.

Waarom pleiten we voor hervormingen? Ons oordeel over de sociale performantie van het huidige pensioensysteem is genuanceerd. Tijdens de vorige regeerperiode werden ook betekenisvolle hervormingen in de steiger gezet. Maar ondanks deze hervormingen bestaat er te veel ongerustheid over wat het Belgische pensioensysteem in de toekomst zal betekenen, zowel voor degenen die op pensioen zullen gaan als voor degenen die zullen moeten bijdragen. Bij ongewijzigd beleid is het pensioensysteem op termijn financieel niet houdbaar, strookt het niet meer met evoluties in de samenleving, en rijzen er problemen inzake sociale kwaliteit. De ongerustheid kan alleen weggenomen worden door verdere en grondige hervormingen, die uitdrukkelijk inzetten op het realiseren van een nieuwe zekerheid.

Louter de parameters van het bestaande systeem wijzigen, zal niet volstaan. Structurele hervormingen zijn nodig. We pleiten niet voor integratie van de wettelijke stelsels van werknemers, zelfstandigen en ambtenaren. We stellen echter tien gemeenschappelijke principes voor op basis waarvan deze drie wettelijke stelsels hervormd moeten worden:

- i. De opbouw van de wettelijke pensioenen moet transparant zijn: iedere burger moet jaar na jaar zijn pensioenopbouw kunnen volgen, ook de jongeren.
- ii. De sociale performantie en de financiële houdbaarheid van de drie stelsels moet voortdurend opgevolgd worden: indien uit indicatoren blijkt dat doelstellingen niet gehaald worden, dan moeten aanpassingen gebeuren op basis van vooraf vastgelegde principes; waar het mogelijk is, worden automatische aanpassingsmechanismen ingebouwd in het pensioensysteem.
- iii. Vooraf vastgelegde spelregels die evenwichten verzekeren en een sterke betrokkenheid van de sociale partners, moeten daarbij hand in hand gaan.
- iv. De hoogte van de pensioenen moet gehandhaafd worden door de loopbanen te verlengen, en door effectieve arbeidsprestaties, wanneer men voldoet aan de voorwaarden van het vervroegd pensioen, sterker te belonen.
- v. De voorwaarden die gesteld worden m.b.t. de lengte van de loopbaan opdat men toegang zou hebben tot het pensioen moeten een eenvormige invulling krijgen over de verschillende stelsels; verschillen inzake de vereiste loopbaan of inzake de leeftijd die toegang geeft tot pensioen, moeten op een objectieve basis kunnen gerechtvaardigd worden. Ook moet worden vermeden dat via andere systemen een vervroegde uitstap wordt gerealiseerd zonder dat is voldaan aan loopbaan- en leeftijdsvoorwaarden die in het pensioenstelsel gelden.
- vi. De berekening van het pensioen moet gebaseerd zijn op het arbeidsinkomen van de hele loopbaan, niet enkel op het einde van de loopbaan; in de berekening wordt een principe van herwaardering toegepast voor vroegere arbeidsinkomens (zonder dat de pensioenen

daardoor verhogen in de stelsels van werknemers en zelfstandigen, waar dergelijke herwaardering vandaag niet bestaat).

- vii. Met betrekking tot het moment waarop men zijn pensioen opneemt, moet keuzevrijheid bestaan, met een correctiemechanisme bij vervroegde pensionering dat objectief, billijk en sociaal verantwoord is. We stellen een combinatie van mechanismen voor die niet alleen rekening houden met de leeftijd, maar ook met de loopbaan die men achter de rug heeft. Gedeeltelijke opname van het pensioen moet mogelijk worden.
- viii. De minimumbescherming waar gepensioneerden van genieten, moet verbeteren en op een veel eenvoudiger manier in verhouding staan tot de lengte en arbeidsintensiteit van hun loopbaan.
- ix. De gezinsdimensie van de pensioenstelsels wordt gemoderniseerd en eenvormig gemaakt; bij werknemers en zelfstandigen wordt het gezinstarief afgeschaft, na een voldoende lange overgangperiode; vanaf dat moment gelden afgeleide rechten ook voor mensen die wettelijk samenwonen; bij echtscheiding of beëindiging van het wettelijk samenwonen worden de pensioenrechten die opgebouwd werden tijdens het gemeenschappelijke leven opgeteld en gesplitst; de overlijdensdekking wordt billijker gemaakt.
- x. Een sterkere band is nodig tussen effectieve arbeidsprestaties en de hoogte van het pensioen. Maar deze band is niet strijdig met een principe van gelijkstellingen: indien de samenleving van oordeel is dat mensen recht hebben op een uitkering omwille van onvrijwillige werkloosheid, ziekte of invaliditeit, een arbeidsongeval of een beroepsziekte (omdat ze daarvoor niet individueel verantwoordelijk kunnen worden gesteld), of tijdens de moederschapsrust, dan is een gelijkstelling in de berekening van het pensioen legitiem en vanzelfsprekend.

Deze tien principes kunnen het beste gerealiseerd worden door een repartitiesysteem op basis van punten. Tijdens hun actieve leven verzamelen mensen punten; op het ogenblik van hun pensionering worden de punten omgezet in euro's. Hoeveel punten men verwerft, hangt af van de hoogte van het arbeidsinkomen en de duur van de loopbaan. Iedereen kan jaar na jaar de opbouw van zijn pensioen volgen via zijn individuele puntenrekening. Een puntensysteem is daardoor niet alleen doorzichtiger dan de huidige berekeningsmethodes, het creëert ook een groter gevoel van eigenaarschap dan het huidige systeem. Dat maakt latere manipulaties van het pensioensysteem moeilijker. Voor het vertrouwen in de toekomst is dat essentieel.

We stellen een puntensysteem voor met gelijklopende algemene kenmerken over de drie wettelijke stelsels, maar de berekening van de waarde van een punt (de omzetting in euro's) verschilt van stelsel tot stelsel. Via de waardebepaling van het punt ontstaat in elk stelsel een heldere koppeling tussen de pensioenberekening wanneer men op pensioen gaat en de gemiddelde arbeidsinkomens van alle mensen die op dat ogenblik actief zijn (en met hun beroepsactiviteit onder hetzelfde stelsel vallen). Het puntensysteem laat de beheerders van de pensioenstelsels toe om voortdurend te waken over verschillende objectieven, zoals: de doelstelling dat de gemiddelde verhouding tussen de inkomens van de gepensioneerden en de inkomens van de actieven zich binnen een wenselijke bandbreedte situeert; de doelstelling dat de bijdragen op de arbeidsinkomens binnen een bandbreedte blijven; de doelstelling dat het financieel evenwicht moet verzekerd zijn.

De overgang naar een puntensysteem is niet de enige structurele hervorming die we bepleiten. Voor de nieuw aangeworven contractanten van de overheidssector moet een wettelijk kapitalisatiestelsel uitgebouwd worden (een '1^{ste} pijler bis'), zodat de kloof tussen hun pensioen en het pensioen van de vastbenoemde ambtenaren kleiner wordt. Ten slotte moeten hervormingen in de aanvullende pensioenen ervoor zorgen dat deze beter hun rol kunnen spelen, zowel voor werknemers als voor zelfstandigen. Repartitie is en blijft de basis van ons pensioensysteem, maar een mix van repartitie en kapitalisatie is vanuit het standpunt van de financiering van het pensioensysteem immers een goede zaak. De Commissie is van oordeel dat kapitalisatie als financieringstechniek niet alleen een grotere rol kan spelen in ons pensioensysteem, maar ook een beter gestructureerde rol.

De tien gemeenschappelijke principes die we hoger schetsten impliceren hervormingen binnen de drie stelsels. In het stelsel van de zelfstandigen hebben deze met name te maken met de financiering door de eigen bijdragen, die evenwichtiger moet worden. In het stelsel van de ambtenaren gaat het over een reeks van hervormingen die in het rapport in detail beschreven zijn, onder meer met betrekking tot de invulling van de notie loopbaanvoorwaarden voor de toegang tot het pensioenrecht en de behandeling en verrekening van studieperiodes; deze hervormingen betreffen ook het stelsel van de ziektepensioenen. Bij de overgang naar het puntensysteem blijft de onderliggende berekeningsformule van het ambtenarenpensioen evenwel gunstiger dan deze voor werknemers en zelfstandigen, wat gerechtvaardigd is door het feit dat ambtenaren geen toegang hebben tot een aanvullend pensioen.

De geloofwaardigheid van het pensioensysteem vereist dat het voortdurend bewaakt wordt, op basis van de vier criteria die hoger toegelicht werden: de sociale performantie, de financiële houdbaarheid, de coherentie en transparantie, en de publieke legitimiteit van het systeem. Het gaat daarbij niet alleen om meten en opvolgen. Wanneer ontoelaatbare afwijkingen van de doelstellingen optreden (zoals het opduiken van structurele financiële onevenwichten en/of het niet realiseren van andere doelstellingen), dan moet actie ondernomen worden op basis van vooraf vastgelegde spelregels, met een rechtvaardige spreiding van de inspanningen die daarvoor nodig zijn. Dat betekent dat endogene aanpassingsmechanismen ingebouwd worden in het systeem. Waar het mogelijk is, zouden sommige van deze aanpassingsmechanismen op termijn zelfs een automatisch karakter moeten krijgen.

Ingebouwde (endogene) aanpassingsmechanismen en betrokkenheid van de sociale partners gaan hand in hand. De sociale kwaliteit en de financiële houdbaarheid van de pensioenen worden bewaakt door een nieuw Nationaal Pensioencomité, waarin de sociale partners vertegenwoordigd zijn. Dat Nationaal Pensioencomité krijgt een belangrijke rol inzake opvolging, advies, initiatief, en – in sectoren waar het mogelijk is – paritair beheer en verantwoordelijkheid. Een Kenniscentrum voor de Pensioenen ondersteunt het Nationaal Pensioencomité.

Ingebouwde aanpassingsmechanismen sluiten niet uit dat het beleid de bevolking waarborgen biedt over de sociale performantie van de pensioenen en de hoogte van de bijdragen die de actieven betalen. Deze waarborgen hangen samen met een geheel van doelstellingen die een kompas vormen bij het pensioenbeleid:

- i. Een eerste doelstelling situeert zich op het macroniveau van de samenleving: de globale verhouding tussen het gemiddelde inkomen van individuele gepensioneerden en het

gemiddelde inkomen van individuele werkenden (verminderd met de bijdragen die ze betalen aan de pensioenen), moet zich tijdens de komende decennia duurzaam binnen een bepaalde bandbreedte situeren. Deze globale verhouding moet de resultante zijn van inkomensverhoudingen die men *binnen* elk van de drie stelsels en *tussen* de stelsels als billijk beoordeelt.

- ii. Een tweede doelstelling situeert zich op het microniveau van een theoretische referentiepersoon, d.w.z. een denkbeeldige persoon die een loopbaan achter de rug heeft met een specifiek profiel qua inkomens en een lengte die beantwoordt aan een referentieloopbaan. Aan deze denkbeeldige referentiepersoon kan een theoretisch referentiepensioen gegarandeerd worden: dit is een pensioen dat in een bepaalde, wenselijke *verhouding* staat tot de gemiddelde inkomens van de actieven op het moment van de pensionering. In het bijzondere geval van deze referentiepersoon kan deze verhouding ook uitgedrukt worden als een vervangingsratio (geen vervangingsratio op basis van het inkomen op het einde van de loopbaan, maar een vervangingsratio op basis van het gemiddelde geherwaardeerde inkomen gedurende de hele loopbaan van de theoretische referentiepersoon). De referentieloopbaan vormt een norm die gebruikt wordt in de pensioenberekening: deze norm evolueert in functie van de demografische en de structurele economische context.
- iii. Op het microniveau van alle individuen en gezinnen situeren zich nog doelstellingen: een stevige minimumbescherming en een billijke overlijdensdekking zijn nodig.
- iv. De doelstellingen onder (ii) en (iii) verwijzen naar de hoogte van nieuwe pensioenen (of overlevingspensioenen) die ingaan. Om deze doelstellingen hun volle betekenis te geven, is ook een richtsnoer nodig inzake de koppeling van de pensioenen in uitkering aan de algemene stijging van de welvaart. De welvaartskoppeling moet voldoende sterk zijn en ook voorspelbaar; maar tegelijkertijd is een zekere flexibiliteit nodig om aanpassingen mogelijk te maken wanneer zich onevenwichten voordoen.
- v. Ten slotte moet het beleid een doelstelling formuleren voor de bijdragen op de arbeidsinkomens van de actieven waarmee de pensioenen gefinancierd worden: deze moeten zich in een te bepalen bandbreedte blijven situeren.

De waarborgen die hier uit voortvloeien zijn geen absolute zekerheden; het gaat om conditionele zekerheden. Dit pensioensysteem biedt zekerheden, maar responsabiliseert ook elk individu bij de ontwikkeling van zijn loopbaan: een individu kan kiezen voor een loopbaan die korter is dan de norm, maar als dat een eigen keuze is, dan zal de vervangingsratio van zijn pensioen minder gunstig zijn. Dat is een eerste reden waarom we spreken over conditionele zekerheden. Deze zekerheden zijn bovendien conditionele zekerheden in een tweede betekenis: ze veronderstellen collectieve aanpassingsmechanismen. Een wijziging in de referentieloopbaan die in de pensioenberekening gebruikt wordt (bijvoorbeeld omdat de levensverwachting toeneemt) is een voorbeeld van een collectief aanpassingsmechanisme. Met betrekking tot deze referentieloopbaan kunnen we een spelregel voorstellen, maar we kunnen geen absolute zekerheid bieden omdat we de demografische evolutie niet kunnen voorspellen. Zo'n spelregel vormt een maatschappelijke afspraak over hoe we omgaan met onzekerheid over de toekomst.

Met andere woorden, we ontkennen reële onzekerheden niet, maar we koppelen er spelregels aan die maximaal zekerheid bieden over de evolutie van cruciale (inkomens)verhoudingen in de

samenleving. De nood aan een intergenerationeel evenwicht vormt hierbij een cruciale randvoorwaarde: lusten en lasten van demografische en structurele economische evoluties moeten eerlijk verdeeld worden. Net zoals het op lange termijn niet aanvaardbaar is de last van de aanpassing eenzijdig te leggen bij één groep (bijvoorbeeld de actieven), mag dit ook niet het geval zijn op de korte termijn.

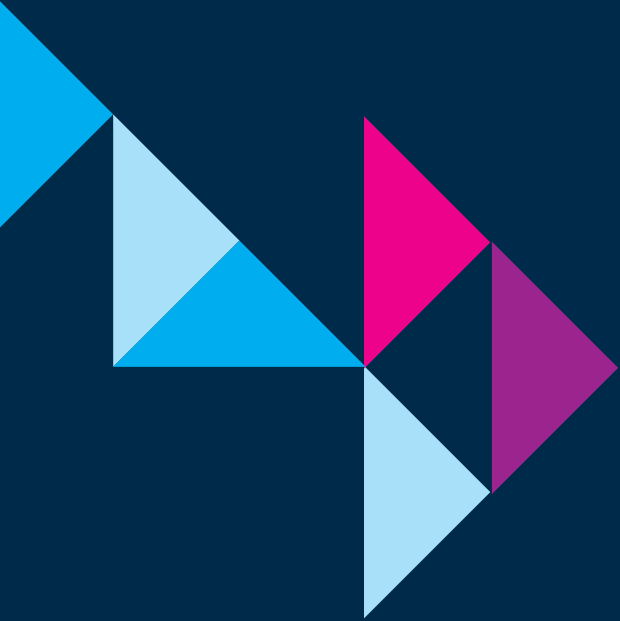
Naast een evenwichtige en rechtvaardige combinatie van ingrepen die de pensioenuitgaven afremmen en bijkomende financiering die andere bronnen moet aanspreken dan arbeidsinkomens, vormt een hogere werkzaamheid de sleutel tot succes. Pensioenbeleid en arbeidsmarktbeleid zijn niet alleen complementair, ze zijn ook interdependent: het succes van het ene bepaalt het succes van het andere. Een krachtig en vernieuwend arbeidsmarktbeleid is nodig, zowel in de private sector als in de overheidssector. Ten eerste moet een omwenteling op gang gebracht worden in de betekenis en de organisatie van het werk: slopende jobs – jobs met hoge taakeisen en weinig autonomie – moeten de plaats ruimen voor actieve jobs, d.w.z. jobs waaraan hoge taakeisen worden gesteld in samenhang met een grote autonomie. Dit is geen naïeve oproep: ervaringen in een land als Finland tonen aan dat overheden en sociale partners daar bewust kunnen op inzetten, en met resultaat. Ten tweede moet meer en beter geïnvesteerd worden in menselijk kapitaal: hier ligt opnieuw een cruciale verantwoordelijkheid voor werkgevers in de private en de overheidssector. Ten derde moet sterker geïnvesteerd worden in de sociale infrastructuur die het mogelijk maakt dat mannen en vrouwen volwaardig participeren in de arbeidsmarkt, met name kinderopvang maar ook flexibele en gediversifieerde voorzieningen voor de opvang van ouderen. Ten vierde moet blijvend ingezet worden op activering van mensen, van alle leeftijden.

Dit rapport legt sterk de klemtoon op loopbanen en verlenging van loopbanen. De lengte van de loopbaan is een spil in het systeem dat we voorstellen, zowel voor de toegang tot een vervroegd pensioen als bij de berekening van correcties op het pensioenbedrag bij vervroeging of uitstel van pensioen. De referentieloopbaan, die de waarde van het punt mee bepaalt, is aanpasbaar in functie van structurele wijzigingen in de demografische of de economische context. Niet alleen loopbaancriteria, maar ook leeftijdscriteria voor vervroegd pensioen en wettelijk pensioen zullen in de toekomst moeten evolueren. De Commissie heeft op dit vlak verschillende scenario's onderzocht. Ze wijst op mogelijkheden, risico's en voorwaarden voor succes, en onderlijnt het belang van ingebouwde aanpassingsmechanismen. Ze formuleert op dit vlak geen definitieve, precieze voorstellen; met betrekking tot deze kwesties legt ze een wijze van redeneren voor die in een volgende fase moet geconcretiseerd worden.

De Commissie beseft zeer goed dat dit geen gemakkelijke boodschappen zijn. We onderlijnen in dit rapport ook dat bepaalde groepen in de samenleving – zoals mensen die laaggeschoold zijn, mensen die belastende functies uitoefenen, vrouwen die verantwoordelijk zijn voor de zorgtaken in het huishouden – meer dan anderen sociaal kwetsbaar zijn bij dergelijke hervormingen. Daarom legt het rapport een sterke klemtoon op fatsoenlijke minima en wordt aandacht besteed aan de problematiek van zware beroepen en aan sociale risico's bij een hervorming van de afgeleide rechten. Met name inzake de gezinsdimensie en de waardering van niet-betaalde zorgarbeid is een grondig maatschappelijk debat nodig; er moeten immers normatieve keuzes gemaakt worden. Het laatste woord is daarover nog niet gesproken, en daarom sluit de Commissie ook niet uit dat pistes

die ze nu niet aanbeveelt (zoals een veralgemeende splitsing van de punten bij huwelijk of wettelijk samenwonen) op langere termijn wel op de agenda komen.

De voorgaande beschouwingen illustreren dat de publicatie van dit rapport een etappe vormt in een proces. Een breed maatschappelijk debat is nodig, niet in het minst met de sociale partners. Tegelijk moet de wil bestaan om de pensioenhervorming te beslissen in deze legislatuur: bepaalde hervormingen moeten snel op gang komen, maar tegelijkertijd zijn voldoende lange overgangsperiodes nodig. In dit rapport gaven we ook aan hoe de transitie van 'vastgelegde beslissingen' (tussen nu en 2025) naar 'endogene aanpassingsmechanismen' (vanaf 2030) zou kunnen verlopen. De uitdaging is om gelijktijdig de nodige maatregelen te voorzien voor de korte termijn en een hervorming op lange termijn in de steigers te zetten. We onderlijnden voorwaarden om deze uitdaging tot een goed einde te brengen. Een van de voorwaarden is de vaste wil om tijdens deze regeerperiode samenhangende beslissingen te nemen met het oog op structurele hervormingen. De belangrijkste voorwaarde is echter dat we overtuigd zijn dat zo'n sterk, betrouwbaar en toekomstgericht sociaal contract in ons land mogelijk is. Bij een solidair en betrouwbaar pensioensysteem wint uiteindelijk iedereen aan zekerheid, jonge mensen zowel als oudere mensen: die overtuiging moet ons leiden.



Federale Overheidsdienst
Sociale Zekerheid

© 2014

FOD Sociale Zekerheid

Administratief Centrum Kruidtuin
Finance Tower
Kruidtuinlaan 50
1000 Brussel

**De leden van de Commissie
Pensioenhervorming 2020-2040**

Jos Berghman, Jacques Boulet, Bea Cantillon,
Pierre Devolder, Jean Hindriks, Ria Janvier, Alain
Jousten, Françoise Masai, Gabriel Perl, Erik
Schokkaert, Yves Stevens, Frank Vandenbroucke

Verantwoordelijke uitgever

Frank Vandenbroucke

D/2014/10.770/12