

EEN STERK EN BETROUWBAAR SOCIAAL CONTRACT



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

SYNTHESE VAN HET RAPPORT



EEN STERK EN BETROUWBAAR SOCIAAL CONTRACT

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

SYNTHESE VAN HET RAPPORT

Een 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.

Hoe beoordelen we het huidige pensioensysteem?

Ons oordeel over de sociale performantie van het huidige pensioensysteem is genuanceerd. In een internationaal perspectief biedt het Belgische wettelijke pensioensysteem relatief lage bruto-vervangingsratio's voor werknemers en contractanten uit de overheidssector, maar pensioeninkomens worden in ons land ook relatief minder belast. De vervangingsratio's zijn relatief beter voor werknemers die lage inkomens hadden en relatief ongunstiger voor werknemers met hoge inkomens. Voor deze laatste corrigeren aanvullende pensioenen het beeld in zekere mate. Niettemin blijft de toegang tot en de hoogte van de aanvullende pensioenen zeer ongelijk verdeeld, een ongelijkheid die geaccentueerd wordt door de lineaire fiscale behandeling van de uitgekeerde kapitalen. 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. De inkomensarmoede bij ouderen ligt in België ook relatief hoog, maar ook dit beeld wordt genuanceerd door een aantal bijkomende vaststellingen.

Inzake sociale performantie vormen de vooruitzichten op lange termijn van het Federaal Planbureau, bij ongewijzigd beleid, in sommige opzichten een reden tot bezorgdheid. In het stelsel van de werknemers stijgt de uitkeringsratio (de verhouding tussen het gemiddelde werknemerspensioen en het gemiddelde loon) tot 2020, maar daarna begint de uitkeringsratio stelselmatig weer te dalen. In het stelsel van de ambtenaren blijft de uitkeringsratio (de verhouding tussen het gemiddelde ambtenarenpensioen en de gemiddelde wedde van ambtenaren) na 2020 verbeteren. Bijgevolg wordt de kloof tussen ambtenarenpensioenen en werknemerspensioenen in deze vooruitzichten steeds groter. Een complex geheel van factoren verklaart de uiteenlopende evoluties van de uitkeringsratio's. Een lange periode van matige groei van de arbeidsinkomens wordt in deze vooruitzichten gevolgd door een periode met een sterkere groei van de arbeidsinkomens: door de huidige berekeningswijze van de pensioenen van werknemers en zelfstandigen heeft dit eerst een positieve invloed op de uitkeringsratio en dan een negatieve invloed. De pensioenen van vrouwen verbeteren omdat ze langere loopbanen hebben (positieve invloed), maar tegelijkertijd zijn er minder

gezinspensioenen bij werknemers en zelfstandigen (negatieve invloed). In de werknemersregeling nemen de berekeningsplafonds tot 2025 sterker toe dan de lonen (positieve invloed), en vervolgens weer minder sterk (negatieve invloed). De sterkere koppeling van de pensioenen aan de welvaart sinds het Generatiepact zorgt tot in het midden van de jaren 2020 voor een progressieve verhoging van de uitkeringsratio bij de werknemers en zelfstandigen; maar de veroudering van de gepensioneerde bevolking die zich volledig doorzet na de opaboom drukt de uitkeringsratio naar beneden omdat de welvaarts koppeling op lange termijn toch eerder zwak is.

Met betrekking tot de financiële houdbaarheid verschilt de benadering van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 van de benadering die tot nu toe ontwikkeld werd. De uitdagingen in de gezondheidszorg zijn van een andere aard dan de uitdagingen in de pensioensector; daarom is een specifiek 'kompas' nodig m.b.t. de houdbaarheid van het pensioensysteem. Financiële houdbaarheid mag niet afhankelijk zijn van het realiseren van begrotingsoverschotten. Financiële houdbaarheid moet ook hand in hand gaan met sociale houdbaarheid. Sociale 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 dit mogelijk is zonder stelselmatige verhoging van de bijdragen op de arbeidsinkomens van de actieven, of, nog anders gezegd, dat prioriteit wordt gegeven aan een andere strategie dan het verhogen van bijdragen op arbeidsinkomens. Er is geen reden tot alarmisme, maar zonder grondige hervormingen kan een gezond intergenerationeel evenwicht niet duurzaam in stand gehouden worden en is het systeem dus niet financieel houdbaar. Twee factoren verklaren dit: enerzijds de opaboom, die op korte termijn zijn volle effect laat voelen en daarna weer verdwijnt (zodat na 2040 een omgekeerd effect ontstaat, met een matigende impact op de pensioenuitgaven); anderzijds de verlenging van de levensduur, die zich volgens de huidige vooruitzichten ook na 2040 gestadig doorzet.

We stellen eveneens vast dat het pensioensysteem niet langer coherent is met ontwikkelingen in de samenleving, zoals de veralgemening van het tweeverdienersmodel en de toegenomen instabiliteit en diversiteit van gezinsverbanden.

Deze vaststellingen zijn niet goed voor de legitimiteit van het pensioensysteem. De legitimiteit wordt verder aangetast door verschillen tussen en binnen de stelsels die niet objectief verantwoord kunnen worden (bijvoorbeeld inzake de toegang tot het vervroegd pensioen), door de complexiteit ervan, en door het feit dat mensen moeilijk kunnen inschatten wat de invloed is van loopbaankeuzes op hun toekomstige pensioen.

Waarom hervormen?

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, terwijl mensen toch weten dat bepaalde berekeningsparameters zullen evolueren in de tijd. Dat maakt latere *ad hoc* 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, met het oog op diversificatie van risico's. 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.

Opvolging en bewaking van doelstellingen en betrokkenheid van de sociale partners

De geloofwaardigheid van het pensioensysteem vereist een voortdurende opvolging op basis van de vier criteria die hoger toegelicht werden: de sociale performantie, de financiële houdbaarheid, de coherentie en transparantie, en de publieke legitimiteit. Het gaat 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.

Dit veronderstelt dat op basis van politiek en sociaal overleg een maatschappelijke consensus ontstaat over de relevante criteria. Vervolgens moeten deze criteria omgezet worden in indicatoren. Dit is op zichzelf reeds een omvangrijk werkprogramma: het vereist een bijkomende investering in het beleidsvoorbereidend vermogen van de administraties en een breed draagvlak bij alle betrokken actoren. Dergelijke investering moet gepaard gaan met de creatie van een Nationaal Pensioencomité, waarin ook de sociale partners vertegenwoordigd zijn, en van een Kenniscentrum voor de Pensioenen. Het Nationaal Pensioencomité krijgt een belangrijke rol inzake opvolging, advies, initiatief, en – in sectoren waar het mogelijk is – paritair beheer en verantwoordelijkheid. Het Kenniscentrum voor de Pensioenen ondersteunt het Nationaal Pensioencomité.

Een nieuwe zekerheid en een rechtvaardige verdeling van lasten en lusten

Opdat het pensioensysteem zekerheid zou bieden, moet het financieel houdbaar zijn. Dat veronderstelt aanpassingen in functie van structurele demografische en economische ontwikkelingen. Deze aanpassingen hebben onder meer betrekking op de lengte van wat we beschouwen als een 'volledige loopbaan'. De meest robuuste zekerheid ontstaat wanneer wettelijk vastgelegd wordt dat deze aanpassingen automatisch gebeuren: dan weet elke burger van op voorhand dat de verwachtingen m.b.t. de loopbaan evolueren, en volgens welke parameters deze evolueren. Dan is het ook mogelijk om ingrepen geleidelijk te laten gebeuren. 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.

Met 'zekerheid' verwijzen we niet naar het absolute niveau van de toekomstige pensioenen. Het maatschappelijke contract gaat over verhoudingen in de samenleving, met name de verhouding

tussen het inkomen van gepensioneerden en het inkomen van actieven, verminderd met wat zij bijdragen voor de pensioenen. Met betrekking tot die verhoudingen biedt een goed pensioensysteem houvast. Dat houvast is geen zekerheid 'wat er ook gebeurt'. Het gaat om een 'conditionele zekerheid' waar de samenleving zich voor engageert.

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.

Deze doelstellingen kunnen samen met het structurele budgettaire evenwicht dat nodig is, gerealiseerd worden, indien volgende aanpassingsmechanismen voorzien worden:

- 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 de 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.

Dergelijke aanpassingen moeten zorgen voor budgettair evenwicht, voor het handhaven (binnen een zekere bandbreedte) van de verhouding tussen pensioeninkomens en arbeidsinkomens, voor het handhaven (binnen een zekere bandbreedte) van de bijdragen op arbeidsinkomens, en voor het bewaken van de theoretische referentie-vervangingsratio. Ze moeten een sociaal contract vertalen: essentieel is dat de lasten en lusten van economische en demografische ontwikkelingen rechtvaardig gespreid worden over de actieven en de gepensioneerden. Net omwille van dit intergenerationele evenwicht is het belangrijk dat een geheel van instrumenten beschikbaar is om onevenwichten te corrigeren: de waarde van het punt voor de nieuwe gepensioneerden, waarbij de 'referentieloopbaan' een belangrijke rol speelt; de mate waarin pensioenen in uitkeringen aangepast worden aan de welvaart (waarbij deze aanpassing tijdelijk sterker of zwakker kan gemaakt worden); de hoogte van de bijdragen die actieven betalen; alternatieve vormen van financiering die niet wegen op de arbeidsinkomens, zoals een financiering op basis van vermogen. Doelstellingen en spelregels moeten daarbij op voorhand vastgelegd worden, en in de mate van het mogelijke op termijn ook automatisch ingebouwd in het pensioensysteem. Dit maatschappelijke contract zal des te interessanter zijn voor beide partijen – actieven en gepensioneerden – in de mate dat de algemene werkzaamheidsgraad zich structureel op een hoog bevindt.

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.

Indicatoren op basis waarvan opvolging en aanpassing georganiseerd worden

Alhoewel de Commissie Pensioenhervorming niet vooruit wil lopen op het maatschappelijke en technische debat dat nodig is om waarden, beoordelingscriteria en indicatoren vast te leggen, denkt ze dat onder meer volgende indicatoren belangrijk zijn:

- i. voor de sociale performantie en het intergenerationele evenwicht:
 - een 'geaggregeerde netto-vervangingsratio': de verhouding tussen de individuele pensioeninkomens van de 65-74-jarigen enerzijds en de arbeidsinkomens van de 55-64-jarigen anderzijds;
 - een 'uitkeringsratio' voor elk van de drie pensioenstelsels: de verhouding tussen het gemiddelde pensioen en het gemiddelde arbeidsinkomen van werknemers, zelfstandigen en ambtenaren;
 - 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;
 - specifieke indicatoren m.b.t. de adequaatheid van het pensioensysteem voor vrouwen en mannen;
 - de impliciete bijdragevoeten: de mate waarin de financiering van de drie pensioenstelsels weegt op de arbeidsinkomens van de actieven, rekening houdende met de externe financiering die niet afhankelijk is van arbeidsinkomens;
- ii. voor de financiële houdbaarheid:
 - indicatoren voor het financiële evenwicht van elk van de drie stelsels, zowel m.b.t. de liquiditeit als m.b.t. de solvabiliteit;
 - indicatoren m.b.t. de werkzaamheid van ouderen;
- iii. voor de transparantie:
 - indicatoren m.b.t. de kwaliteit van de informatie aan de burgers;
- iv. voor de publieke legitimiteit:
 - indicatoren m.b.t. het vertrouwen in het pensioensysteem bij de bevolking.

Repartitie via een puntensysteem

Gedurende hun loopbaan verzamelen mensen punten voor hun pensioen. Deze punten komen op een individuele rekening en worden omgezet in euro's wanneer men zijn pensioen opneemt.

Het uitgangspunt is het volgende: als een werknemer (resp. een ambtenaar, een zelfstandige) gedurende een bepaald jaar evenveel verdiend heeft als wat werknemers (resp. ambtenaren, zelfstandigen) gemiddeld verdiend hebben gedurende dat jaar, dan zal hij één punt op zijn rekening krijgen voor dat jaar. 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 en de gemiddelde verdienste gedurende dat jaar. We rekenen op basis van brutolonen voor werknemers en ambtenaren en op basis van de aangegeven inkomens waarop bijdragen betaald worden voor zelfstandigen. 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 aangegeven arbeidsinkomen. In tegenstelling tot wat nu het geval is, geldt daarbij voor ambtenaren dezelfde brede invulling van het loonbegrip als voor werknemers.

Zoals uiteengezet in het rapport van de Commissie, komt deze definitie van punten er op neer dat we vroegere lonen bij de pensioenberekening herwaarden op basis van de stijging van de reële lonen. Dit gebeurde vroeger zo in het werknemersstelsel, maar is daar afgeschaft. Bij ambtenarenpensioenen wordt zo'n principe wel toegepast, zij het op een specifieke manier. Ons voorstel komt er op neer dat de pensioenberekening in alle stelsels zou gebeuren met een principe van herwaardering, maar zonder dat de globale pensioenuitgaven daardoor stijgen.

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 het inkomen dat in aanmerking wordt genomen voor de gelijkstelling.

Van deze eenvoudige uitgangspunten wordt 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.

Enkele van deze afwijkingen worden verder in deze synthese toegelicht.

Het verband tussen de hoeveelheid punten die iemand verzameld heeft en de hoogte van zijn pensioen wordt bepaald door drie factoren:

- i. de waarde van een punt op het ogenblik van zijn pensionering;
- ii. correcties in functie van de leeftijd waarop hij het pensioen aanvraagt (verder definiëren we daarom een ‘normale leeftijd’ die afhankelijk is van de loopbaan die men achter de rug heeft);
- 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.

De factor (iii) bespreken we reeds hoger, wanneer we het hadden over welvaartsvastheid. We geven hier meer uitleg over (i) en (ii).

De waarde van het punt op het ogenblik van pensionering

De waarde van het punt wordt jaar na jaar vastgelegd voor elk van de drie stelsels, maar eenmaal ze vastgelegd is voor een bepaald jaar, blijft ze ongewijzigd voor de pensioenen die ingegaan zijn in dat jaar. Er zal dus, bijvoorbeeld, één puntenwaarde zijn voor de berekening van alle werknemerspensioenen die starten in het jaar 2020, één puntenwaarde voor alle werknemerspensioenen die starten in het jaar 2021, één puntenwaarde voor het jaar 2022, enz. De waarde van het punt garandeert een vervangingsratio voor een theoretische referentiepersoon; zoals hoger gezegd moet dat één van de doelstellingen zijn van het pensioenbeleid. Nu kan men die doelstelling ook vertalen naar een jaarlijkse doelstelling m.b.t. een theoretisch referentiepensioen: in het stelsel van de werknemers komt het overeen met een fractie van het gemiddelde loon van alle werknemers op het ogenblik van pensionering. Dit referentiepensioen verandert dus mee met het gemiddelde loon. Om plotse schokken te vermijden gebeurt die aanpassing op basis van een voortschrijdend gemiddelde van de gemiddelde lonen.

Er zal dus in elk van de drie stelsels een theoretisch referentiepensioen zijn voor 2020, 2021, 2022.... Het gaat om een beleidsdoelstelling, met alle nuances die we hoger omschreven. Met dit theoretische referentiepensioen scheppen we geen absolute zekerheden voor toekomstige gepensioneerden, maar conditionele zekerheden over inkomensverhoudingen in de samenleving. Het zijn deze inkomensverhoudingen die we belangrijk vinden; ze maken, samen met andere afspraken en doelstellingen, deel uit van het sociaal contract.

Het referentiepensioen voor werknemers is een bedrag dat een theoretische 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;
- ii. een loopbaan had die – uitgedrukt in jaren – gelijk is aan een referentieloopbaan die geldt in het jaar waarop hij zijn pensioen opneemt;

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

Als de referentieloopbaan 45 jaar telt, dan zal de theoretische referentiewerknemer dus 45 punten verzameld hebben. Het referentiepensioen voor nieuwe gepensioneerden in een bepaald ingangsjaar is gelijk aan 45 keer de waarde van één punt voor dat ingangsjaar.

De referentieloopbaan is niet hetzelfde als de loopbaan die vereist is om toegang te krijgen tot het vervroegd pensioen: het gaat om een aanpassingsvariabele in de berekening, die evolueert in functie van demografische en economische context. Wel legt dit aanpassingsmechanisme een sterke klemtoon op de duur van de loopbaan: wie zijn loopbaan kan verlengen, kan de kwaliteit van zijn pensioen handhaven ondanks een verhoging van de referentieloopbaan. Wanneer dergelijk mechanisme effectief in werking treedt, raakt het uitsluitend toekomstige gepensioneerden (diegenen die nog actief zijn op het moment dat de aanpassing gebeurt): bij een verlenging van de referentieloopbaan zullen zij langer moeten werken, of minder pensioen krijgen. Een billijk sociaal contract vereist daarom dat ook andere aanpassingsmechanismen mogelijk zijn, zodat ook mensen die reeds op pensioen zijn een deel van de last dragen. Een tijdelijke afzwakking van de welvaartsvastheid heeft een impact op alle gepensioneerden; maar ook alternatieve financiering van de pensioenen, die niet weegt op arbeidsinkomens, kan een rechtvaardige manier zijn om lasten te verdelen over de actuele en de toekomstige generaties van gepensioneerden.

Alhoewel de referentieloopbaan niet overeenkomt met de minimale loopbaan die is vereist voor een vervroegd pensioen, is het logisch dat de loopbaanvoorwaarden voor vervroegd pensioen en de referentieloopbaan samen evolueren in functie van structurele demografische en economische factoren. In de visie van de Commissie is de lengte van de loopbaan essentieel, maar ook de leeftijdscriteria voor vervroegd pensioen en wettelijk pensioen zullen in de toekomst moeten evolueren. De Commissie heeft op dit vlak verschillende scenario's onderzocht (zie verder), maar ze formuleert geen definitieve, precieze voorstellen; met betrekking tot deze kwesties legt ze een wijze van redeneren en een strategie voor die in een volgende fase moeten geconcretiseerd worden.

Correcties in functie van de leeftijd waarop men het pensioen aanvraagt: een loopbaangevoelige benadering

Mensen moeten, binnen zekere grenzen, keuzes kunnen maken over het moment waarop ze op pensioen gaan. Tegenover die vrijheid van keuze staat de noodzaak van een actuariële correctie: wanneer we abstractie maken van verschillen in levensverwachting, dan zal degene die eerder zijn pensioen aanvraagt uiteindelijk méér pensioen krijgen – over het hele leven bekeken – dan wie later zijn pensioen aanvraagt. Dat actuariële voordeel moet gecorrigeerd worden, maar niet noodzakelijk helemaal: we pleiten voor een correctie die gelijk is aan een fractie van het actuariële verschil dat ontstaat door vervroeging of uitstel van de pensionering. Belangrijk is dat de berekening gebeurt op een objectieve basis.

Ten aanzien van dergelijke correcties bestaan drie bezwaren. Het eerste bezwaar is dat lager opgeleide mensen statistisch minder lang leven dan hoger opgeleide mensen. Iemand die lager opgeleid is en vroeger op pensioen gaat dan iemand die hoger opgeleid is, heeft in vergelijking met deze hoger opgeleide persoon misschien een even lange loopbaan (want hij is vroeger begonnen met

werken) terwijl zijn verwachte 'pensioentijd' niet langer is (want zijn levensverwachting is lager). Daar geen rekening mee houden, is sociaal niet rechtvaardig. Het tweede bezwaar is dat mensen hun pensionering kunnen uitstellen (ook al hebben ze recht op vervroegd pensioen) door in een statuut van werkloosheid te blijven. Zelfs al minimaliseren we de kans op oneigenlijk gebruik van werkloosheid door een versterking van het activeringsbeleid, dan nog lijkt het aangewezen om een onderscheid te maken tussen mensen die hun loopbaan verlengen door effectieve arbeidsprestaties, en mensen die hun loopbaan verlengen via gelijkgestelde periodes. Een derde bezwaar is dat actuariële correcties zwaar kunnen wegen voor mensen die een klein pensioen hebben en daarvan afhankelijk zijn. Om aan deze drie bezwaren tegemoet te komen, stellen we naast een verbetering van de minimumpensioenen een combinatie van twee correctiemechanismen:

- 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 Commissie is er zich 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 puntensystemen (voor werknemers, zelfstandigen, ambtenaren) op de dynamiek van deze puntensystemen.

Flexibiliteit, zware beroepen en deeltijds pensioen

Een flexibel pensioensysteem maakt het mogelijk dat mensen, onder voorwaarden, kunnen kiezen voor een vervroegd pensioen. Vervroegd pensioen opnemen heeft gevolgen voor de *hoogte* van het pensioen; daarover hadden we het hoger reeds (loopbaangevoelige actuariële correcties).

Op de wettelijke pensioenleeftijd kan iedereen zijn pensioen opnemen, wat ook de loopbaan is die men achter de rug heeft. De *toegang* tot vervroegd pensioen is echter aan voorwaarden gekoppeld. De lengte van de loopbaan vormt het meest billijke criterium voor toegang tot het vervroegd pensioen, hoewel ook een minimale leeftijd moet bepaald worden. Nu ligt al vast dat de volgende voorwaarden gelden vanaf 2016: met een loopbaan van 40 jaar kan men op de leeftijd van 62 jaar op vervroegd pensioen; met een loopbaan van 41 jaar kan men op 61 jaar op vervroegd pensioen; wie een loopbaan van 42 jaar heeft, kan zijn pensioen op 60 jaar opnemen. Bij volgende aanpassingen moet de klemtoon eerst liggen op de loopbaan: de loopbaanvoorwaarde moet in de loop van de

volgende jaren op 42 jaar gebracht worden, wat ook de leeftijd is. Om een antwoord te bieden op de opaboom en de verlenging van de levensverwachting zal dit echter niet volstaan; we bespreken dit verder.

Sedert de pensioenhervorming Di Rupo I gelden voor ambtenaren in theorie dezelfde leeftijds- en loopbaanvoorwaarden om vervroegd met pensioen te gaan als voor werknemers. 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 moeten worden ingevuld zoals voor de werknemers. Dit sluit echter niet uit dat preferentiële tantièmes in sommige beroepen voor de *berekening* van de pensioenopbouw blijven gelden, bijvoorbeeld omdat bepaalde taken vanaf een zekere leeftijd (of na een aantal dienstjaren) objectief belastend zijn. Tegelijk is een kritische doorlichting nodig van bijzondere (lagere) pensioenleeftijdsgrenzen voor specifieke categorieën van ambtenaren. Het wegwerken van verschillen die vroeger gerechtvaardigd waren, maar dat vandaag objectief niet meer zijn, is maatschappelijk gevoelig; dit vereist grondig overleg en overgangperiodes.

Beroepen verschillen qua werkomstandigheden, zelfsturing en vrijheid in de organisatie van het werk, monotonie van het werk, zwaarte van het werk, stress die daarmee gepaard gaat... Deze problemen moeten maximaal aan de bron aangepakt worden, door hervormingen in de arbeidsorganisatie, competentie management en persoonlijke ontwikkelingsplannen voor alle werknemers, 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. Daarnaast moet, via de opbouw van het pensioen, een extra ondersteuning voorzien worden voor mensen in beroepen die objectief minder gemakkelijk vol te houden zijn. De interprofessionele sociale partners krijgen daarom de mogelijkheid om, binnen een gesloten enveloppe, een verhogingscoëfficiënt toe te passen op de punten die verworven zijn in bepaalde beroepen. Mensen die deze beroepen beoefenen, kunnen dan gemakkelijker kiezen voor vervroegd pensioen (omdat deze verhogingscoëfficiënten de correctie van het pensioenbedrag bij vervroegde pensionering verzachten), of een extra waardering voor hun inspanning krijgen via een relatief beter pensioen wanneer ze het niet vervroegd opnemen. Naast het feit dat preferentiële tantièmes voor de berekening van overheidspensioenen kunnen blijven bestaan voor specifieke beroepen uitgeoefend onder specifieke voorwaarden (het rapport van de Commissie en de bijlage over de overheidspensioenen gaan daar dieper op in), kan een gelijkaardig mechanisme van 'verhoogde punten', binnen een gesloten enveloppe, ook voorzien worden bij de overheidspensioenen.

Mensen moeten deeltijds op pensioen kunnen gaan vanaf de leeftijd dat ze vervroegd op pensioen kunnen. Dit betekent dat men een deel van zijn pensioen opneemt maar tegelijk blijft werken en verder pensioenrechten opbouwt. Als een pensioen gedeeltelijk wordt opgenomen voor de normale pensioenleeftijd worden (blijvende) actuariële correcties toegepast op dat gedeelte, net zoals bij een volledig vervroegd pensioen. Deeltijds pensioen zou niet alleen de flexibiliteit in het pensioensysteem kunnen verruimen, maar kan ook een hefboom kunnen zijn om de werkzaamheid te verhogen. Deeltijds pensioen zou een alternatief kunnen zijn voor uitstapsystemen die vandaag bestaan, zowel in de overheidssector als in de private sector, maar het moet effectief bijdragen tot

werkzaamheid en mag niet misbruikt worden om bedrijven te herstructureren op kosten van de overheid. Met het oog op praktische implementatie moeten een aantal vragen beantwoord worden en is nader onderzoek nodig.

In principe is het wenselijk dat mensen na de wettelijke pensioenleeftijd onbeperkt kunnen bijverdienen bij hun pensioen. Om mensen niet aan te zetten om hun pensioen vervroegd op te nemen, is een beperking op de mogelijkheid om bij te verdienen bij vervroegd pensioen (ook bij deeltijds vervroegd pensioen) noodzakelijk.

Modernisering van de gezinsdimensie van het pensioensysteem

Een pensioenhervorming moet ook bekeken worden vanuit een gezinsperspectief. Nu steunt de gezinsdimensie op afgeleide rechten die bescherming bieden aan huwelijkspartners die weinig of niets verdienen. Ze dateren uit een periode waarin de mannelijke kostwinner en duurzame huwelijken de norm waren. Vandaag leiden deze afgeleide rechten echter tot ongerijmdheden en onrechtvaardigheden. Ze ontmoedigen de arbeidsparticipatie van vrouwen en houden een relatief nadeel in voor tweeverdieners in verhouding tot koppels met één kostwinner. Ze beschermen niet bij wettelijke samenwoners. 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. Er is geen objectieve grond voor de verschillen tussen stelsels van de ambtenaren, werknemers en zelfstandigen op dit punt. De gezinsdimensie moet echter niet verdwijnen. Ze moet gemoderniseerd worden, met een evenwicht tussen individuele responsabilisering, solidariteit binnen gezinnen (intra-familiale solidariteit) en maatschappelijke solidariteit via het pensioensysteem (inter-familiale solidariteit). De wijze waarop deze verschillende vormen van solidariteit ingebouwd worden in het pensioensysteem moet rekening houden met het feit dat onbetaalde zorgarbeid in gezinnen en in de samenleving nog altijd scheef verdeeld is. Wettelijk samenwonen moet daarbij behandeld worden zoals het huwelijk, op basis van de notie 'duurzame affectieve relatie met kostendelend karakter'. De gezinsdimensie moet maximaal eenvormig worden over de pensioenstelsels.

Voor werknemers en zelfstandigen wordt het gezinstarief na een voldoende lange overgangperiode afgeschaft. Daarna start een tweede overgangperiode: gedurende deze tweede overgangperiode blijft het gezinstarief nog behouden in het gewaarborgd minimumpensioen.

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, zie verder) 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.

Recent werd het overlevingspensioen vervangen door een tijdelijke overgangsuitkering wanneer de overlevende jonger is dan 45 jaar; deze leeftijdsgrens wordt geleidelijk verhoogd tot 50 jaar in 2025. We stellen voor deze leeftijdsgrens sterker te verhogen: tot 55 jaar in 2025, met nadien een verdere evolutie in functie van de algehele evolutie van leeftijdscriteria. De overgangsuitkering moet ook toegekend worden na wettelijk samenwonen. Boven deze leeftijd kan de overlevende partner een nieuw type van overlevingspensioen krijgen. Dit overlevingspensioen beschermt tot op zekere

hoogte de verworven levensstandaard van het huishouden, rekening houdende met de kleinere schaal van het huishouden, maar binnen grenzen die de budgettaire kost ervan matigen. Het openstellen van het overlevingspensioen voor wettelijk samenwonenden mag immers niet tot een meeruitgave leiden; het gewicht van overlevingspensioenen in het Belgische pensioensysteem zou veeleer verminderd moeten worden. Als deze partner reeds gepensioneerd is, kan hij kiezen tussen het eigen rustpensioen of dit nieuw type van overlevingspensioen.

Het uitbreiden van afgeleide rechten tot mensen die wettelijk samenwonen heeft budgettaire gevolgen; dit kan pas gebeuren nadat het gezinstarief is afgeschaft, en de tweede overgangperiode waarvan hoger sprake (met nog een behoud van het gezinstarief voor het minimumpensioen) ingaat. De budgettaire doelstelling van een modernisering van de gezinsdimensie moet erin bestaan dat het gewicht van de afgeleide rechten in het pensioensysteem op termijn kleiner wordt, zelfs na de uitbreiding ervan tot wettelijk samenwonenden.

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.

Grondige hervorming van de minima

Hervormingen zijn onafwendbaar omwille van demografische en sociologische veranderingen: het is nodig om langer te werken, om de afgeleide rechten te rationaliseren... Maar hoe nodig ook, die aanpassingen zijn moeilijk voor mensen die zwak staan op de arbeidsmarkt en in de samenleving, bijvoorbeeld omdat ze lager geschoold zijn. Daarom is een hervorming nodig van de minimumregelingen in de pensioenstelsels. De huidige minimumregelingen zijn onvoldoende sterk voor deze nieuwe situatie; ze zijn ook te complex.

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 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 voorzien worden in een globalisering van de minimale puntengarantie over de stelsels. Dit alles leidt tot een aanzienlijke vereenvoudiging.

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. Tegelijkertijd moet de minimale puntengarantie hoog genoeg zijn opdat het gewaarborgd minimumpensioen voor iemand die voltijds gewerkt heeft gedurende een periode die overeenkomt met de referentieloopbaan minstens 10% hoger ligt dan de IGO, d.w.z. minstens 10% hoger dan de Europese armoedenorm voor alleenstaanden (cf. infra, bepaling van het bedrag van de Inkomensgarantie voor Ouderen).

Ons uitgangspunt is dat werknemers en zelfstandigen per VTE gepresteerde dag in euro's dezelfde minimale garantie krijgen. Vermits de waarde van het punt verschilt tussen de stelsels 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. De Raad voor het Pensioenbeleid volgt dit op, en stelt indien nodig remediërende maatregelen voor, onder meer vanuit de doelstelling dat het wettelijke minimum voor mensen met een volledige loopbaan van voltijds werk minstens 10% hoger moet liggen dan de Europese armoedenorm, zowel bij werknemers en zelfstandigen; daarbij moet er wel voor gezorgd worden dat het noodzakelijke budgettaire evenwicht in elk stelsel bewaard blijft.

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

Het overheidspensioen voor ambtenaren wordt in dezelfde zin hervormd, zodat het zijn plaats krijgt in het puntensysteem voor ambtenaren. Specifiek in het stelsel van werknemers en zelfstandigen blijft gedurende een lange overgangperiode het daarin geldende gezinstarief behouden, ook nadat dit als algemene regel is afgeschaft.

De voorgestelde verhoging van de bedragen wordt geleidelijk ingevoerd; bij de beoordeling van de vooropgestelde doelstelling (minstens 10% hoger dan de IGO, die gelijkgesteld wordt aan de Europese armoedenorm, bij een volledige en voltijdse loopbaan) moet men er wel rekening mee houden dat een jaar hier gelijk is aan 312 VTE dagen¹ en dat de norm voor een volledige loopbaan geleidelijk zal verhogen, in functie van demografische en economische ontwikkelingen.

Het residuaire karakter van de Inkomensgarantie voor Ouderen (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 over de behoeften van oudere koppels in vergelijking met de behoeften

¹ 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 rekenen in 5 dagen.

van alleenstaande ouderen. 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.

Een hervorming van de administratieve procedures maakt het mogelijk om de doeltreffendheid van de IGO aanzienlijk te verhogen, door het vergroten van de feitelijke opname en het verminderen van onterechte opname.

Gelijkgestelde periodes

Gelijkstelling betekent dat punten verzameld worden voor periodes waarin men niet kan werken. Gelijkstelling is een wezenlijk kenmerk van een solidair pensioensysteem. Er bestaat immers een intrinsieke samenhang tussen drie principes: ten eerste, flexibiliteit inzake de pensioneringsbeslissing; ten tweede, correcties bij vervroegde pensionering; ten derde, een adequate verzekering tegen onvrijwillige werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en moederschapsrust, en de gelijkstelling daarvan met gewerkte periodes in het pensioensysteem. Indien de samenleving van oordeel is dat oneigenlijk gebruik gemaakt wordt van sociale uitkeringen, en daardoor oneigenlijk gebruik gemaakt wordt van gelijkstellingen in de pensioenregeling, dan moet dit probleem aan de bron aangepakt worden en niet door het schrappen van gelijkstellingen.

Gelijkgestelde periodes van inactiviteit op het einde van de loopbaan hebben vandaag wel voor gevolg dat loopbanen vaak verlengd worden zonder effectieve arbeidsprestaties maar met positief gevolg op de pensioenberekening. Indien de wettelijke pensioenleeftijd in de toekomst verhoogt, en in samenhang daarmee de leeftijdsgrens voor het kunnen gebruik maken van werkloosheidsuitkeringen en invaliditeitsuitkeringen, wordt het risico van oneigenlijk gebruik van werkloosheid en invaliditeit groter. Enerzijds veronderstelt dit 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 mechanisme van de pensioenbonus te versterken, omdat deze een differentiatie impliceert tussen gelijkgestelde periodes en gewerkte periodes op het einde van de loopbaan; daarom stelden we dit hoger voor bij de beschrijving van het puntensysteem.

Fijnmazige correcties m.b.t. de huidige gelijkstellingen zijn mogelijk zonder de fundamentele principes aan te tasten. De impact daarvan zal vermoedelijk niet groot zijn, indien men niet wil raken aan het principe dat onvrijwillige inactiviteit gelijkgesteld wordt. Gelijkstelling voor vrijwillig gekozen inactiviteit – bijvoorbeeld in het kader van loopbaanonderbreking – kan verantwoord worden, maar moet budgettair beheersbaar blijven. Met name gelijkstelling voor periodes van zorgarbeid vinden we maatschappelijk zeer zinvol; hierrond moet verder beleid kunnen ontwikkeld worden. Met betrekking tot het stelsel van de werknemers zijn de sociale partners best geplaatst om op basis van maatschappelijke prioriteiten – bv. het belang van zorgarbeid – te beslissen over de toekenning van extra punten voor types van gelijkstellingen die niet behoren tot de categorie werkloosheid, ziekte en invaliditeit, beroepsziekten en arbeidsongevallen en moederschapsrust. Deze toekenning van extra-

punten voor gelijkstellingen moet gebeuren binnen een gesloten enveloppe (d.w.z. een tweede gesloten enveloppe, naast deze voor zware beroepen).

Specifieke hervormingen in de onderscheiden stelsels

De principes die we schetsen leiden tot specifieke hervormingen binnen elk van de stelsels. Ze leiden niet tot een uniformisering of een integratie, maar wel tot een zekere convergentie. We kiezen niet voor convergentie 'omwille van de convergentie'; het gaat om de toepassing van principes die we billijk vinden en die we daarom in alle stelsels willen toepassen. Het gaat ook om een correcte weerspiegeling van de hele loopbaan van een individu in de pensioenberekening. Loopbaankeuzes mogen immers niet het gevolg zijn van ongerijmdheden in het pensioensysteem.

Deze convergentie komt met name tot uiting in de volgende facetten van het pensioenbeleid dat we voorstellen: een gelijklopende invulling van de notie loopbaanvoorwaarden voor de toegang tot het pensioenrecht; een identieke behandeling van studieperiodes; een gelijklopende benadering van het loon dat als basis dient voor de pensioenberekening; een herwaardering van de 'oude lonen' in de pensioenberekening; een eenvormige benadering van de gezinsdimensie; een structureel maar flexibel richtsnoer m.b.t. de koppeling van de pensioenen in uitkering aan de inkomens van de actieven. In het rapport van de Commissie wordt apart gedocumenteerd wat dit impliceert voor het stelsel van de overheidspensioenen.

In het stelsel van de zelfstandigen gaat het over de versterking van de eigen financieringsbasis, door een verhoging van de bijdragen, die billijk is en rekening houdt met de moeilijkheid om te starten als zelfstandige. Deze verhoging van de bijdragen maakt het ook mogelijk om voor een betere minimumregeling te zorgen en een sterker wordende proportionalisering te financieren.

De logica van een puntensysteem impliceert ook dat de berekeningsplafonds voor het pensioen (de maxima) zowel in het stelsel van de werknemers als in het stelsel van de zelfstandigen gekoppeld zijn aan de groei van de gemiddelde arbeidsinkomens van werknemers, resp. zelfstandigen.

Kapitalisatie in het wettelijke pensioensysteem

Er is geen reden waarom het wettelijke pensioensysteem uitsluitend op repartitie zou steunen, zoals vandaag in ons land het geval is. Integendeel, ook in het wettelijke pensioensysteem kan kapitalisatie als financieringstechniek een belangrijke rol spelen: een combinatie van repartitie en kapitalisatie creëert een zeer nuttige diversificatie van risico's in de financiering van de pensioenen. We stellen daarom voor om op korte termijn voor nieuw aangeworven contractanten in de publieke sector een wettelijk kapitalisatiestelsel op te starten. Dergelijke 'eerste pijler bis' laat toe de kloof tussen hun pensioen en het pensioen van hun vast benoemde collega's kleiner te maken. De verdere uitbouw van aanvullende pensioenplannen voor contractuelen – waarmee een aanvang genomen is, zij het op 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 personeelsleden moet beantwoorden aan de eisen van een pensioensysteem, met name een verplichte uitbetaling in rente en een dekking van sociale risico's via gelijkgestelde periodes. De aansluiting gebeurt bij een publiek fonds; een aanbesteding moet er 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; investeringen in de reële economie met voldoende hoge rendementen op lange termijn zijn daarbij essentieel.

Indien bijkomende middelen gemobiliseerd worden die niet wegen op de lonen van de actieven maar op een collectieve inspanning via alternatieve financiering, dan verlicht dit nieuwe kapitalisatiestelsel op termijn enigszins de pensioenlast van 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 contractuelen te financieren.

Dit pensioenplan voor 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 bredere uitbouw van dergelijke '1^{ste} pijler bis', waarmee kapitalisatie in het wettelijke systeem wordt toegevoegd aan het bestaande repartitiestelsel, zowel voor werknemers als voor zelfstandigen.

Aanvullende pensioenen

De doelstelling van de Wet op de Aanvullende Pensioenen (WAP) was dat zoveel mogelijk werknemers zouden beschikken over een betekenisvolle aanvulling bij hun wettelijk pensioen. Dit doel is gedeeltelijk bereikt maar in onvoldoende mate. Een verbreding en verdieping van de aanvullende pensioenen moet dus ingeschreven worden in de agenda van het sociale overleg, eventueel gekoppeld aan initiatieven om tot schaalvergroting en meer efficiëntie te komen. Tegelijk zijn aanpassingen nodig in de regelgeving. In plaats van uitkeringen in kapitaal lineair te belasten in functie van de leeftijd moet een progressiviteit worden ingevoerd in functie van het kapitaal. Uitkeringen in rente moeten aangemoedigd worden in samenspraak met de sector en de sociale partners. Een meetinstrument m.b.t. de kosten moet uitgewerkt worden.

Zelfstandigen die hun activiteit uitoefenen als natuurlijk persoon en in het VAPZ hun mogelijkheden volledig hebben benut, moeten een 'pensioenovereenkomst' kunnen afsluiten die het voor hen mogelijk maakt om een aanvullend pensioen van 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.

De opaboom en de overgang naar een pensioensysteem met endogene aanpassingsmechanismen

De opaboom laat op relatief korte termijn zijn volle effect voelen; hervormingen kunnen dus niet op de lange baan geschoven worden. Tegelijk zijn grondige, doordachte en goed voorbereide hervormingen nodig.

Het Commissierapport bespreekt voor de werknemerspensioenen een scenario 'uitstel/aanpassing van de pensioenen' 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 leeftijd

waarop men op vervroegd pensioen kan gaan, wordt van 60 jaar verhoogd naar 61 jaar in 2025 en naar 62 jaar in 2030. De wettelijke pensioenleeftijd wordt in 2025 verhoogd naar 66 jaar en in 2030 naar 67 jaar. 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.

Bovenstaand scenario betreft, in ons rapport, geen uitgewerkt hervormingsvoorstel, maar is een eenvoudige sensitiviteitsanalyse van enkele parametrische hervormingen in het bestaande systeem. (Een simulatie van de invoering van een puntensysteem zou in de stelsels van werknemers en zelfstandigen onder meer tot een andere dynamiek leiden op het vlak van de uitkeringsratio's dan in het referentiescenario van het Federaal Planbureau dat in deze sensitiviteitsanalyse als vergelijkingsbasis wordt gebruikt; een structurele hervorming simuleren vergt dus een veel grondigere studie.²) Het gaat op het vlak van loopbaan- en leeftijdseisen ook niet om een formeel voorstel van de Commissie. De actuariële correctie is in dit scenario weliswaar beperkt, maar ze is niet loopbaangevoelig, zoals de Commissie voorstelt. Deze rekenoefening is nochtans nuttig: ze illustreert dat de onderzochte aanpassingsmechanismen inzake loopbaan- en leeftijdsvoorwaarden, 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 die het basisscenario van het Federaal Planbureau voorziet) is immers problematisch; op lange termijn zou de aanpassing aan de welvaart veeleer sterker moeten zijn dan wat nu voorzien is in het basisscenario 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.

² 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 het rapport van de Commissie. 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 hoger kort samengevat hebben. 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 pensioenstelsel te laten simuleren. Dit zou moeten gebeuren in opvolging van het rapport van de Commissie.

Daarom bespreken we in het Commissierapport 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. Dit onderlijnt het belang van het werkgelegenheidsbeleid, maar ook van *endogene* aanpassingsmechanismen. 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.

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.

Twee cruciale voorwaarden: gepaste financiering en meer werkzaamheid

Naast hervormingen zoals we ze (in oriënterende zin) beschreven hebben in de vorige paragraaf, 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, wat voor de lokale besturen leidt tot een specifiek financieringsprobleem omdat zij zelf geresponsabiliseerd zijn 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 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.

We zijn van oordeel dat financiering op andere factoren dan arbeidsinkomens en 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 voor de pensioenuitgaven van hun gewezen ambtenaren en onderwijspersoneel nu zeer beperkt blijft.

Naast een rechtvaardige combinatie van ingrepen die de pensioenuitgaven afremmen en bijkomende financiering, 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. De pensioenhervormingen moeten bijdragen tot een hogere werkzaamheid (door werk op het einde van de loopbaan sterker te belonen, maar ook door de formule van deeltijds pensioen), samen met een verdere hervorming van de huidige uitstapstelsels zoals werkloosheid met bedrijfstoeslag. 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 zoals 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.

De transitie naar een nieuw pensioensysteem: drie voorwaarden voor succes

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 voorzien voor de korte termijn en een hervorming op 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. 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.

De korte en de lange termijn en de nood aan maatschappelijk debat

Dit rapport legt sterk de klemtoon op loopbanen en verlenging van loopbanen. De lengte van de loopbaan is een spel 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 en 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 strategie en 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, mensen die verantwoordelijk zijn voor onbetaalde zorgtaken – meer dan anderen sociaal kwetsbaar zijn bij dergelijke hervormingen. Daarom legt het rapport een sterke klemtoon op fatsoenlijke minima en wordt aandacht besteedt 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 overgangperiodes 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/2014/10.770/10

