

ADVIES

**De financiële en sociale houdbaarheid van de
pensioenen, de tweede pijler en de gezinsdimensie van
de pensioenen**



Inbehandelingneming

Het regeerakkoord luidt als volgt: "De regering bekijkt welke hervormingen doorgevoerd kunnen worden om de financiële en sociale houdbaarheid te garanderen."

Bij brief van 2 juni 2022 werden de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) en de Nationale Arbeidsraad (NAR) om advies gevraagd door de ministers Karine Lalieux en David Clarinval aangaande de pensioenhervorming.

In die adviesaanvraag vraagt de federale regering dat de sociale gesprekspartners tegen 6 juli 2022 een tussentijds rapport zouden publiceren. Volgens de brief zouden in dat rapport reeds voorstellen voor concrete maatregelen opgenomen moeten worden waarover zij het eens zijn of waarvoor zij zich ertoe verbinden er in de toekomst aan te werken.

Die voorstellen zouden betrekking moeten hebben op de volgende drie thema's:

- de financiële en sociale houdbaarheid van ons pensioensysteem;
- de veralgemening en versterking van de aanvullende pensioenen;
- de modernisering van de gezinsdimensie.

De gemengde subcommissie ad hoc Pensioenen werd met de bespreking van die adviesaanvraag belast.

Op verslag van die subcommissie hebben de CRB en de NAR op 5 juli 2022 een tussentijds rapport (CRB 2022-1718 – NAR P/D.22-07) uitgebracht met daarin een werkmethode en een tijdschema van de sociale gesprekspartners van de gemengde subcommissie ad hoc "Pensioenen" teneinde die drie genoemde thema's grondig te bespreken en tegen eind 2022 concrete voorstellen te formuleren.

Ter uitvoering van het tussentijds rapport van 5 juli 2022 hebben de CRB en de NAR tot begin januari 2023 een aantal hoorzittingen over die thematiek georganiseerd.

Op basis van die hoorzittingen en de werkzaamheden van de gemengde subcommissie hebben ze een rapport opgesteld met daarin, per thematiek, alle tijdens die meervoudige oefening verzamelde feitelijke gegevens.

Op basis van dat rapport heeft de gemengde subcommissie ad hoc Pensioenen haar werkzaamheden voortgezet die tot de opstelling van dit advies hebben geleid.

Advies

De sociale gesprekspartners herinneren eraan dat ze belanghebbende partij zijn bij het gehele socialezekerheidsstelsel in het algemeen, en bij het pensioenstelsel in het bijzonder. Daarom moeten ze worden betrokken bij elke fase van de reflectie, met inbegrip van de voorbereidende fasen, en bij elke beslissing.

1. De financiële en sociale houdbaarheid van ons pensioenstelsel

De vraagstukken in verband met de financiële en sociale houdbaarheid van ons pensioenstelsel kunnen niet los van elkaar worden gezien en moeten parallel worden aangepakt.

De versterking van de financiering van het pensioenstelsel moet gepaard gaan met de opbouw van een rechtvaardiger en billijker pensioenstelsel.

De vraagstukken in verband met de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel en, meer in het algemeen, van de sociale zekerheid, kunnen niet worden losgekoppeld van die van de overheidsfinanciën in hun geheel, noch van die van het gevoerde sociaal-economische beleid.

Wat de vraagstukken over de sociale houdbaarheid van ons pensioenstelsel betreft, is het essentieel eraan te herinneren dat ons pensioenstelsel een stelsel van sociale zekerheid is dat tot doel heeft de levensstandaard na de pensionering te handhaven door een adequaat vervangingsinkomen toe te kennen (verzekeringsbeginsel) en bescherming te bieden tegen armoede, met name via de pensioenminima of de gelijkgestelde periodes (solidariteitsbeginsel).

Wanneer dat noodzakelijk is, omvat in een ruime definitie van de "sociale zekerheid" de bescherming tegen armoede ook andere residuaire regelingen, zoals de IGO (bijstandsregeling).

De financiering van het pensioenstelsel van de drie regelingen moet voldoende solide, stabiel, sociaal aangepast en solidair zijn en moet de sociale bijdragen als belangrijkste bron behouden. "Waar een uitzonderingsregime haar finaliteit mist of niet langer legitiem is, dient men bijgevolg bij te sturen of te schrappen. Dit geldt zowel voor gunstregimes inzake beroepsgroepen, arbeidsvormen, als alternatieve vormen van verloning"¹.

Een hervorming van het pensioenstelsel moet rekening houden met de huidige sociaal-economische context en met de ontwikkelingen in de samenleving en de arbeidswereld, waarvan enkele kenmerken de volgende zijn:

- een vergrijzende bevolking en de gevolgen daarvan voor het werkgelegenheidsbeleid, de sociale zekerheid en het pensioenstelsel;
- een niveau van pensioenuitgaven dat vergelijkbaar is met dat van andere landen met een vergelijkbaar welvaartsniveau;
- een eerder lage gemiddelde vervangingsratio in vergelijking met andere landen met een vergelijkbaar welvaartsniveau;
- een verband tussen de pensioenen en de welvaart;
- aanzienlijke vooruitgang die moet worden geboekt om de productiviteitsgroei te stimuleren;
- aanzienlijke vooruitgang die moet worden geboekt voor de werkzaamheidsgraad van ouderen, laaggeschoolden en personen met een migratieachtergrond, en om de haalbaarheid en werkbaarheid van werk gedurende de ganse loopbaan te vergroten;
- een toegenomen participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt, maar aanhoudende vormen van ongelijkheid, zoals hun oververtegenwoordiging in deeltijdwerk;
- verschillen in levensverwachting in goede gezondheid, die met name verband houden met de fysieke en psychologische impact van de arbeidsomstandigheden;

¹ Verklaring naar aanleiding van 75 jaar sociale zekerheid voor werknemers

- het bestaan van gelijkgestelde periodes in de opbouw van de pensioenrechten waarvan de aard en de oorsprong zeer uiteenlopend zijn, en die qua aard of gebruik evolueren;
- aanzienlijke verschillen tussen de drie pensioenstelsels;
- pensioneringen als gevolg van persoonlijke voorkeuren en/of van beperkingen die met name verband houden met de impact van de arbeidsomstandigheden.

Al deze dimensies moeten in de toekomstige reflecties absoluut mee in overweging worden genomen om tot een robuust, rechtvaardig en billijk pensioenstelsel te komen, teneinde de voorspelbaarheid en het vertrouwen te herstellen. Bij elke hervorming moet in overgangsperiodes worden voorzien, die rekening zullen houden met rechten die in het vorige stelsel werden opgebouwd.

De overheid moet zorgen voor een monitoring om een permanent evaluatieproces door de sociale partners mogelijk te maken binnen de bevoegde organen en instellingen, om te garanderen dat parallel vooruitgang wordt geboekt in het hervormingsproces, met de noodzakelijke financiële garanties en de onontbeerlijke sociale stabiliteit.

2. De veralgemening en versterking van de aanvullende pensioenen

2.1 Voorafgaande beschouwingen

De Raden nemen akte van de intenties van de regering inzake de veralgemening van de tweede pensioenpijler. In het regeerakkoord is hieromtrent het volgende opgenomen:

"Wat de tweede pensioenpijler betreft, blijft het een doelstelling om deze verder te veralgemenen. In een eerste stap moet de harmonisering tussen arbeiders en bedienden op het vlak van aanvullend pensioen tot een goed einde worden gebracht. Tegelijkertijd worden de sociale partners uitgenodigd om te bekijken hoe elke werknemer zo snel als mogelijk gedekt kan worden door een aanvullend pensioenplan dat een bijdrage van minstens 3% van het brutoloon omvat."

De Raden herinneren eraan dat de Wet op de aanvullende pensioenen (WAP) beoogt de aanvullende pensioenen te democratiseren. De Raden willen deze democratisering van de tweede pensioenpijler dan ook verder ondersteunen.

De Raden wensen het traject voor de tweede pensioenpijler evenwel zelf te bepalen, aangezien deze materie bij uitstek deel uitmaakt van het sociaal overleg. Het sociaal overleg ligt immers aan de basis van het stelsel van de tweede pensioenpijler. De sociale partners zijn dan ook het best geplaatst om gepaste doelstellingen met betrekking tot de tweede pensioenpijler vast te leggen.

2.2 Prioriteiten vooropgesteld door de sociale partners

1. De Raden wensen in eerste instantie dat de harmonisering van de aanvullende pensioenen voor arbeiders en bedienden tot een goed einde wordt gebracht.

Zolang de harmonisering van de aanvullende pensioenen voor arbeiders en bedienden niet gerealiseerd is, zijn de Raden van oordeel dat een verplichte veralgemening van de tweede pensioenpijler met een bijdrage voor iedereen van minstens 3% van het brutoloon voorbarig is.

De Raden wijzen erop dat het voltooien van de harmonisering van de aanvullende pensioenen voor arbeiders en bedienden een belangrijke bijdrage, maar een niet volledig afdoende bijdrage zal leveren tot de democratisering van de tweede pensioenpijler.

Artikel 14/4 van de WAP voorziet in een verplicht harmonisatietraject voor de aanvullende pensioenen voor arbeiders en bedienden.

De sectoren moeten onderhandelingen aanvatten om protocolakkoorden te sluiten die ertoe moeten leiden dat er uiterlijk tegen 1 januari 2027 één of meerdere sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten worden gesloten waarvan het doel is om tegen ten laatste 1 januari 2030 een einde te stellen aan het verschil in behandeling dat berust op het onderscheid tussen arbeiders en bedienden inzake aanvullende pensioenen.

De ondernemingen hebben tot 1 januari 2030 de tijd om de harmonisering op hun niveau tot stand te brengen. De ondernemingen kunnen het resultaat van de onderhandelingen op sectorniveau afwachten alvorens de harmonisering op ondernemingsniveau aan te vatten. De harmonisering van de aanvullende pensioenen wordt door de Nationale Arbeidsraad nauw opgevolgd in het kader van de rapporteringsverplichting zoals voorzien in artikel 14/4, §2 van de WAP.

De Nationale Arbeidsraad heeft recent (op 24 januari 2023) de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 163 gesloten en het begeleidend advies nr. 2.346 uitgebracht. Deze instrumenten hebben tot doel verduidelijking te verschaffen bij de toepassing van het verplicht harmonisatietraject voor de aanvullende pensioenen voor arbeiders en bedienden, zodat op het terrein vooruitgang wordt geboekt.

De sociale partners benadrukken dan ook het belang om de nodige ruimte te laten aan het sociaal overleg.

2. Verder wensen de Raden na te denken over de mogelijkheid om de sectorale aanpak uit te breiden.

Om de toegang tot de tweede pensioenpijler te verbeteren voor kleine ondernemingen, wordt met name nagedacht over de piste om kleine ondernemingen gebruik te laten maken van bestaande sectorale structuren, zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid voor deze ondernemingen om ondernemingsplannen op te zetten. Er kan eventueel ook worden nagedacht over oplossingen om de bestaande sectorale structuren te versterken. De ervaringen die worden opgedaan in het kader van het harmonisatietraject voor de aanvullende pensioenen voor arbeiders en bedienden zullen hierbij als leidraad kunnen dienen.

3. De Raden zijn van oordeel dat het vertrouwen in de tweede pensioenpijler versterkt dient te worden, aangezien er op het terrein belemmeringen zijn om tot het stelsel van de tweede pensioenpijler toe te treden en om het stelsel van de tweede pensioenpijler uit te breiden.

Om dit vertrouwen op korte, middellange en lange termijn te versterken, benadrukken de Raden dat het van belang is dat rechtszekerheid en voorspelbaarheid worden gewaarborgd.

Ook dienen ongerijmdheden in de bestaande wetgeving die leiden tot onrechtvaardige situaties met verlies van vertrouwen in het aanvullend pensioen te worden weggewerkt, zoals bijvoorbeeld het gebruik van verouderde omzettingsscoëfficiënten (cfr. het advies nr. 2.282 van 29 maart 2022 en het advies nr. 2.334 van 7 december 2022 van de Nationale Arbeidsraad).

De Raden stellen vast dat de problematiek van het gebrek aan vertrouwen in de tweede pensioenpijler een impact heeft op de harmonisering van de aanvullende pensioenen voor arbeiders en bedienden en de verdere democratisering van de tweede pensioenpijler.

4. De Raden constateren dat er verschillen zijn tussen de verworven reserves. Verschillende factoren liggen hieraan ten grondslag. Een deel van deze factoren kunnen historisch worden verklaard door de ontwikkeling van de aanvullende pensioenen in België. Zo werd het vrij aanvullend pensioen voor zelfstandigen (artikel 52bis van het KB nr. 72) in 1981 ingevoerd, terwijl een wettelijke regeling voor werknemers in 1995 (Wet Colla) tot stand kwam.² De Raden engageren zich ertoe om deze verschillen, evenals de factoren die ertoe hebben geleid, in hun toekomstige besprekingen te analyseren.

2.3 Tweede fase

Een aantal elementen waarmee de sociale partners worden geconfronteerd, zullen in een tweede fase in het kader van een globale hervorming verder worden onderzocht.

De Raden stellen vast dat in het rapport een aantal belemmeringen voor de verdere democratisering van de tweede pensioenpijler worden opgeworpen door de experten. De sociale partners engageren zich om die verder te onderzoeken.

De sociale partners zullen de evolutie van de aanvullende pensioenen verder monitoren met inbegrip van de genderdimensie in de verschillende sectoren.

3. De modernisering van de gezinsdimensie

Op verzoek van de regering hebben de Raden zich eveneens gebogen over de modernisering van de gezinsdimensie in het pensioensysteem. In het licht van de verschillende hoorzittingen van experten hierover, hebben de Raden de volgende opmerkingen willen formuleren:

1. De Raden constateren dat de pensioentak samengesteld is uit verschillende afgeleide rechten, naast het gezinspensioen: het pensioen als uit de echt gescheiden huwelijkspartner, het pensioen als feitelijk gescheiden huwelijkspartner, het overlevingspensioen en de overgangsuitkering.

² Zie ook het rapport: 3.1. De omvang van de tweede pensioenpijler.

Die verschillende afgeleide rechten zijn onsamenvattend en houden onvoldoende rekening met nieuwe vormen van gezinsorganisatie, waarbij het huwelijk op enkele uitzonderingen na, de enige samenlevingsvorm is die afgeleide rechten opent. De vraag rijst dan ook of die wel behouden moeten worden (met name het pensioen als gescheiden huwelijkspartner), dan wel of ze aangepast moeten worden aan de ontwikkelingen op maatschappelijk en gezinsvlak. De eventueel vrijgemaakte begrotingsmiddelen moeten aan de eerste pensioenpijler worden besteed.

2. Uit de hoorzittingen blijkt eveneens dat er veel te weinig informatie over de weerslag van de samenlevingsvormen op de pensioenrechten wordt verspreid naar de burger. De impact van dat gebrek aan informatie wordt nog versterkt door het feit dat de pensioenrechten niet identiek zijn naargelang de samenlevingsvorm die van toepassing is. Hoewel hierin de laatste jaren al vooruitgang werd geboekt, moet het verspreiden van correcte en kwaliteitsvolle informatie aan de burger betreffende zijn pensioenrechten naargelang zijn samenlevingsvorm, nog verbeterd worden.

3. De Raden vinden het verder essentieel om alle belemmeringen om toe te treden tot de arbeidsmarkt, uit de weg te ruimen. De verbetering van de arbeidsparticipatie van vrouwen gaat gepaard met de geleidelijke individualisering van de rechten (zonder verarming van de gerechtigden, mits overeen te komen overgangperiodes gebaseerd op het behoud van rechten). Beide zijn centrale elementen om deze doelstelling te bereiken.

4. De Raden hebben zich eveneens afgevraagd of er geen systeem voor de verdeling van de pensioenrechten of "pensioensplit" kan en moet worden ingevoerd. Dit systeem zou moeten tegemoetkomen aan de situaties van elke persoon die zijn gezin vóór zijn carrière heeft geplaatst en dan ook minder eigen rechten heeft opgebouwd. Dit systeem zou met name gericht zijn op de specifieke situatie van vrouwen die net in het pensioenstelsel zijn opgenomen en die geen voldoende lange loopbaan hebben om aanzienlijke eigen rechten te activeren wegens de keuzes die zij destijds tijdens hun loopbaan hebben gemaakt of moesten maken (werken in deeltijdregelingen, werken in minder goed betaalde sectoren, enz.).

Hoewel ze toegeven dat hier iets aan gedaan moet worden, vinden de Raden echter dat een pensioensplit hiervoor geen adequaat antwoord biedt, en dit om verschillende redenen die de Nationale Arbeidsraad reeds heeft opgesomd in zijn advies nr. 2.173 van 14 juli 2020 betreffende de verdeling van de aanvullende pensioenrechten na echtscheiding of na ontbinding wettelijke samenwoning ([zie dossier op de website van de NAR](#)), en meer bepaald:

- Vanwege de algemene draagwijdte van één enkele oplossing voor fundamenteel verschillende situaties die verschillende antwoorden vereisen;
- Vanwege de sociale impact ervan: de invoering van een verdeling van de pensioenrechten, met inbegrip van al geringe pensioenbedragen, risico op ongewenste effecten, en zelfs verarming van de gepensioneerden;
- Omdat de verdeling van pensioenrechten, zeker als de operatie zowel de eerste als de tweede pensioenpijler betreft, ingewikkeld is op wetgevings- en technisch vlak; bovendien zou deze maatregel degenen die beter geïnformeerd zijn, kunnen bevoordelen.

5. Uitgaande van de vaststelling dat de huidige pensioensituatie het resultaat is van maatschappelijke keuzes die decennia geleden zijn gemaakt, achten de Raden het daarom noodzakelijk een onderscheid te maken tussen de oudere cohorten die thans de arbeidsmarkt verlaten en waarvoor op zeer korte termijn een specifieke oplossing moet worden gevonden, en de andere cohorten op de arbeidsmarkt.

Voor de cohorten die momenteel de arbeidsmarkt verlaten om tot het pensioenstelsel toe te treden, rijst de vraag welk antwoord prioritair moet worden gevonden binnen het kader van het pensioenstelsel of, indien dat niet mogelijk is, welk alternatief buiten dit kader kan worden onderzocht, zo nodig via een nieuw soort uitkering, die deze situaties zou kunnen opvangen, rekening houdend met het feit dat deze situaties mettertijd evolueren en geleidelijk zouden moeten verdwijnen. De Raden zijn voornemen is deze piste tijdens zijn verdere werkzaamheden te bestuderen.

Wat de cohorten op de arbeidsmarkt betreft, stellen de Raden voor om in de loop van hun werkzaamheden een reflectie op gang te brengen over de individualisering van de pensioenrechten, rekening houdend met het feit dat als er veranderingen moeten worden aangebracht in het kader van de gezinsdimensie, deze keuzes op zeer lange termijn moeten worden gemaakt, voor degenen die de arbeidsmarkt betreden en met name rekening houdend met de genderdimensie en de loopbaanontwikkeling, evenals de noodzaak om eventueel in een overlijdensdekking te voorzien.