



Advies nr. 170 van 7 juli 2023 van het Bureau van de Raad voor Gelijke Kansen van Mannen en Vrouwen, met betrekking tot de gezinsdimensie in pensioenen.

De federale regeringsverklaring kondigde een structurele hervorming van de pensioenregelingen aan die de minister van Pensioenen in het najaar van 2021 zou voorstellen. In haar beleidsverklaring van 20 november 2020, heeft de Minister de bakens van de hervorming vastgelegd rond de principes van de sociale verzekering, het behoud van de verworven rechten, een link met het werkgelegenheidsbeleid, het verkleinen van de verschillen tussen de pensioenregimes en het "in aanmerking nemen van ongelijkheden tussen mannen en vrouwen om deze zoveel mogelijk te verkleinen" (p.8)(1). Vrouwen hebben inderdaad kortere en meer gefragmenteerde loopbanen, werken in totaal minder uren - meestal onvrijwillig - en hebben een lager beroepsinkomen dan mannen. De gemiddelde brutopensioenen voor vrouwen bedragen 1.469 euro/maand en die voor mannen 1.920 euro/maand, alle pensioenen samen gerekend (laatste cijfers 2017 van het Federaal Planbureau). De pensioenkloof tussen vrouwen en mannen, 24%, blijft dus aanzienlijk, het Europese gemiddelde bedraagt 27%. De Federale Pensioendienst en het RIZIV hadden andere gegevens met een lagere kloof verstrekt, namelijk 20% in januari 2022, op basis van een steekproef van 113.121 mensen (inclusief 57% mannen) voor 2,5 miljoen gepensioneerden.² De Raad voor Gelijke Kansen van Mannen en Vrouwen (hierna: de Raad) wijst erop dat deze gegevens betrekking hebben op alle vrouwen en mannen die een rustpensioen, overlevingspensioen, IGO enz. genieten, zonder rekening te houden met de beroepsactiviteit van elkeen en hun vermogen om hun eigen rechten op te bouwen door middel van persoonlijke bijdragen aan de sociale zekerheid. Deze globalisering gaat helaas voorbij aan de ongelijkheid tussen personen die beroepsactief zijn geweest en degenen die buiten de arbeidsmarkt zijn gebleven, weinig of geen sociale zekerheidsbijdragen hebben betaald en genieten van afgeleide rechten. Deze laatste vaststelling doet de pensioenkloof verkleinen³, omdat de afgeleide rechten meer aan vrouwen ten goede komen. Voor de Raad is dit onderscheid echter fundamenteel, aangezien het er in dit advies om gaat de rechten te individualiseren om de gelijkheid van mannen en vrouwen te herstellen en vrouwen aan te moedigen deel te nemen aan de arbeidsmarkt.

Overheidsbesluiten

Van de reeds door de regering genomen besluiten waardeert de Raad de opeenvolgende verhogingen van het minimumpensioen voor werknemers en zelfstandigen, verhogingen die een groter aantal vrouwen ten goede komen aangezien zij een lager ouderdompensioen hebben dan mannen. Verhogingen van de minimale bijstandsuitkeringen, inclusief IGO,

hebben om dezelfde reden een gelijkaardig effect. Door een besluit tijdens de begroting is de geplande verhoging per 1 januari 2024 helaas vervallen.

De Raad neemt nota van de verlenging van de duur van de overbruggingsuitkering voor eventuele latere uitkeringsgerechtigden, waarvan de meerderheid vrouw is. De toelage wordt nu gedurende 18 maanden uitgekeerd aan langstlevende echtgenoten zonder kinderen en gedurende 36 maanden als een kind van 13 jaar of ouder ten laste is, 48 maanden als een kind jonger is dan 13 jaar of gehandicapt is, of als een kind binnen 300 dagen na overlijden is geboren.

Anderzijds stelde de Raad het niet op prijs dat een aanvullende voorwaarde van 20 jaar daadwerkelijk werk (d.w.z. 5000 dagen voor voltijdwerkers en 3120 dagen voor deeltijdwerkers) wordt toegevoegd aan de 30 jaar loopbaan die nodig is voor de opening van rechten, zelfs als bepaalde verlofstelsels gelijkgesteld worden met effectief werk, "zoals zwangerschapsverlof, borstvoedingsverlof, verlof voor palliatieve zorg en inactiviteit in verband met een gehandicapte". Dit is duidelijk een regressieve maatregel in vergelijking met de huidige omstandigheden van gelijkgestelde periodes van inactiviteit.(4) Deze nieuwe voorwaarde is fel bestreden door zowel werknemersvertegenwoordigers als feministische organisaties, aangezien het erop lijkt dat zo'n 20% van de deeltijdwerkers, van wie 80% vrouwen, hierdoor geen toegang meer hebben tot het minimumpensioen. De Raad wijst er ook op dat postnataal verlof verplicht is, wat automatisch gelijkstelling impliceert.

Voor specifieke categorieën werknemers zijn verbeteringen op het gebied van pensioentoeegang en -niveaus wettelijk vastgelegd. De Raad is verheugd dat de voorwaarden voor toegang tot het minimumpensioen voor meewerkende echtgenoten zijn verbeterd voor de betrokken personen geboren tussen januari 1956 en mei 1968 en die tussen 2003 minstens een kwartaal onder het "maxi-statuu" hebben gestaan (optie van onderwerping aan het maxistatuu) en 2005 (onderwerping is verplicht geworden). 87% van de vrouwelijke meewerkende echtgenoten met een zeer korte loopbaan die hen niet toelaat om aan de voorwaarde van 30 jaar loopbaan te voldoen, zal er toegang toe krijgen dankzij een berekening op basis van een bepaalde duur van de referentieloopbaan.(6)

In dezelfde geest is de toegang tot het minimumpensioen flexibeler gemaakt voor kinderenverzorgers(sters) met een sui generis-statuu (geen werknemer of zelfstandige) (7). Om recht te hebben op het minimumpensioen krijgen ze vanaf nu een verhoging van het aantal jaren als ze tussen januari 2003 en januari 2032 minstens 156 voltijdse dagen per jaar hebben gewerkt en het pensioen hebben opgenomen tussen januari 2023 en december 2032 (8).

Gezinsdimensie

In juni 2022 werd een reeks maatregelen voor de structurele hervorming van de pensioenen, waaronder de behandeling van de "gezinsdimensie", aan de sociale partners voorgelegd. Pas in maart 2023 hebben zij hun advies uitgebracht over "de financiële en sociale houdbaarheid van pensioenen, de tweede pijler en de gezinsdimensie van pensioenen". (9)

Met het pakket "gezinsdimensie" was de regering van plan om de kwestie van de verdeling van de pensioenen tussen de twee leden van een gezin aan te pakken, zij het voorzichtig: "vanuit het uitgangspunt dat de splitsing kan leiden tot een terug in evenwicht brengen van de keuzes van gezinnen, zal een globale studie worden aangevat om de begunstigden van de bestaande regelingen te onderzoeken (pensioen voor gescheiden echtgenoot) en de

samenstelling van de gezinnen, het inkomensniveau, de gevolgen voor ieders pensioen onderzoeken, zowel in de eerste als in de tweede pijler” .

De sociale partners hebben zich negatief uitgesproken over de splitsing omdat dit mechanisme "geen adequaat antwoord is", het houdt een armoede risico in voor de 2 leden van het gezin", hierbij enkel verwijzend naar hun advies nr. 2173 van 14 juli 2020. Dat advies had evenwel enkel betrekking op aanvullende pensioenen in het kader van het wetsontwerp van Anja Vanrobaeys "verdeling pensioenrechten in de tweede pijler tussen partners na echtscheiding of ontbinding wettelijk samenwonen" (10). Dat wetsontwerp stelde voor het aanvullend pensioen automatisch in gelijke delen te verdelen tussen gehuwde partners of wettelijk samenwonenden ongeacht het huwelijksstelsel of het gekozen samenlevingsstelsel. Het rapport van NAR-CRB 2023 (11) vermeldt niettemin dat de Federale Pensioendienst de kost van pensioensplitsing niet kon inschatten maar dat Sigedis (Steve Janssens) een kader had voorgesteld voor de invoering van pensioensplitsing. Het rapport geeft alleen de basisconcepten van de deskundige, namelijk "dat een goede splitsing in het beste geval een op zichzelf staand recht moet zijn, autonoom (qua informatie en inkomen) kwalitatief gelijk voor elke partner". Volgens Sigedis zou het mogelijk zijn om projecties te maken voor de eerste pijler, waarvan de arbeidsduur- en loongegevens bekend zijn. Het is echter noodzakelijk "ervoor te zorgen dat de minimumbescherming blijven werken en te voorkomen dat de partners door het delen van de twee loopbanen nog steeds aan de minimumpensioenvereiste voldoen”.

In de eerste plaats betreurt de Raad dat er opnieuw geen enkele instelling, organisatie of raad die vrouwen vertegenwoordigt, is geraadpleegd over een kwestie die duidelijke gevolgen zal hebben voor de pensioenen van vrouwen, ongeacht of zij een beroepsactiviteit uitoefenen of niet. Hij vraagt voortaan in ieder geval om betrokken te worden bij onderzoek en discussies over het onderwerp.

Over deze splitsingskwestie wordt in België al tientallen jaren gedebatteerd, met name door de Commissie voor de hervorming van de pensioenen 2020-2040 (12) die verschillende Europese reglementen met elkaar vergeleek, en door onze Raad tijdens een studiedag in november 2017. In zijn recente studie over de genderdimensie in het Belgische pensioensysteem (13), in opdracht van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, komt het HIVA tot een aanbeveling om "een coherente toepassing van splitsing in te stellen waarbij de pensioenen van de man en de vrouw tijdens de huwelijksjaren worden opgeteld en gedeeld door twee", dit ter vervanging van het pensioen van de gescheiden echtgenoot.

Pensioenrechten worden evenwel niet automatisch of volledig geïndividualiseerd door ze eenvoudigweg te delen. Maar de door de twee echtgenoten verworven pensioenen gelijk onder elkaar verdelen is eerlijker en geruststellender voor degene met het minste beroepsinkomen wanneer de afgeleide rechten (inclusief het pensioen van de gescheiden echtgenoot) eigen rechten worden. Deze verdeling herstelt de gezinssolidariteit door de onderhoudsplicht tussen echtgenoten uit te breiden en vormt een vorm van compensatie voor verschillen in loon, de ongelijke verdeling van het werk (deeltijdarbeid en loopbaanonderbrekingen komen veel vaker voor bij vrouwen), onbetaalde investeringen in de lasten en verantwoordelijkheden van het gezin die vandaag de dag nog steeds zwaarder wegen op de schouders van de vrouwen.

We weten al lang dat een dergelijke hervorming, d.w.z. het vervangen van een afgeleide recht door een individueel recht met een solidariteit binnen het gezin, gepaard gaat met onzekerheden en ongerustheden. In plaats van te vervallen in uitstelgedrag, dringt de Raad

echter aan op een serieus gedocumenteerde analyse van de pensioenverdeling tussen de leden van een paar, gehuwd of wettelijk samenwonend, en op het maken van realistische projecties, rekening houdend met de volgende principes:

- de pensioensplitsing betreft alle ouderdomspensioenen verworven tijdens huwelijk of samenwoning, d.w.z. pensioenen van de eerste en tweede pijler; laatstgenoemden zijn namelijk verantwoordelijk voor het grootste deel van de pensioenkloof tussen mannen en vrouwen voor de hoogste categorieën pensioeninkomens;
- de pensioendeling gebeurt onafhankelijk van de huwelijksituatie, d.w.z. of de leden van het paar al dan niet gescheiden zijn op het moment van pensionering. Een vraag die nog moet worden beantwoord: moeten beide partners de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, of slechts één van hen?
- splitsen zou idealiter verplicht moeten zijn voor alle koppels om te voorkomen dat men gaat "shoppen" tijdens de levensloop. In landen waar splitsing mogelijk is (met name Duitsland, Canada, Zwitserland, Nederland, Australië) zijn er weinig vrijwillige afspraken. In een eerste fase zouden we het optioneel kunnen laten en de uitvoering ervan op middellange termijn evalueren;
- bij de oprichting moet volledige en transparante informatie worden verstrekt om het bewustzijn te vergroten van de impact van de beslissingen die koppels nemen op het gebied van beroepsactiviteit en gezinszorg. Benadrukt moet worden dat pensioenrechten gebaseerd zijn op bijdragen tijdens de beroepsloopbaan, en dus het voordeel zijn van werken om eigen rechten op te bouwen;
- voor koppels waarvan het totale pensioeninkomen een nader te bepalen minimumdrempel niet overschrijdt, wordt aan elke partner een pensioentoeslag toegekend;
- bij het overlijden van een van de leden van het koppel, om de gevolgen van de splitsing te verzachten en een toereikende levensstandaard te verzekeren, moeten de achtereenvolgende langstlevende partner(s) aanspraak kunnen maken op een fractie van het pensioen van de overledene, in verhouding tot het jaar samenwonen. [Zie advies nr. 143, 3.3.2.]

Op deze wijze zouden de afgeleide rechten in ieder geval reeds gedeeltelijk kunnen worden afgeschaft. Het gezinstarief zou ook geen bestaansredenen meer hebben. Het pensioen van de gescheiden echtgenoot wordt vervangen door splitsing voor alle gehuwde of samenwonende partners. Het overlevingspensioen zal alleen residuair zijn. De Raad benadrukt ook dat vrouwen door de pensioensplitsing minder afhankelijk worden van de beroepssituatie van het 'gezinshoofd'.

Individualisering van rechten

In het advies van 8 maart 2023 erkennen de NAR en de CRB dat "de aan pensioen ontleende rechten inconsistenties vertonen en onvoldoende rekening houden met de nieuwe vormen van gezinsorganisatie", met name de samenwonenden. Ze noemen de individualisering van rechten, progressief, dat wil zeggen slechts mogelijk op lange termijn, "zonder de begunstigen te verarmen en alle belemmeringen op te heffen om de toegang van vrouwen tot de arbeidsmarkt aan te moedigen". De Raden zijn van plan om in het vervolg van hun werk een "bezinning met het oog op de individualisering van de pensioenrechten voor degenen die de arbeidsmarkt betreden" uit te voeren, alsof het onderzoek, de conferenties, de debatten en de discussies die 40 jaar lang zijn uitgevoerd, niet hebben plaats gevonden. De Raad merkt echter op dat de NAR en de CRB, althans gedeeltelijk, de analyses en argumenten overnemen, maar geen specifieke maatregel voorstellen.

In zijn aanbeveling van 31 maart 1995 over de hervorming van de pensioenen voor werknemers (vóór de aanpassing van de pensioenleeftijd en de duur van de loopbaan van vrouwen aan die van mannen, waartoe in 1996 werd besloten), stelde de Raad al unaniem dat de afgeleide rechten (gezinstarief, overlevingspensioen en pensioen voor gescheiden personen):

- niet gesteund zijn op bijdragen, dus gratis en zeer duur zijn voor de pensioentak, die reeds door de vergrijzing met stijgende uitgaven te maken heeft;
- oneerlijk zijn tussen koppels met twee beroepsinkomsten en koppels met slechts één beroepsinkomen;
- ongelijk zijn tussen mannen en vrouwen: het zijn meestal mannelijke werknemers die afgeleide rechten voor hun vrouwen openstellen. Richtlijn 79/7 van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid verbiedt echter elke verwijzing naar de burgerlijke staat en de gezinssituatie bij de berekening van pensioenen, direct of indirect. (Artikel 4). Het gezinstarief wordt betaald aan mannen die titularis is van een eigen recht; het overlevingspensioen wordt betaald aan weduwen (dus na het overlijden van de titularis);
- bieden geen gegarandeerd inkomen aan begunstigden die als afhankelijk worden beschouwd wanneer de huwelijksband wordt verbroken. De afhankelijkheid van de titularis van persoonlijke rechten blijft bestaan;
- oneerlijk zijn omdat het eigen pensioen van bijvoorbeeld een vrouw die een paar jaar of in deeltijd heeft gewerkt, lager zou kunnen zijn dan het gezinspensioen waarop haar man recht zal hebben;
- ontmoedig daarom professioneel werk door vrouwen; als het pensioen volgens het gezinstarief voordeliger is dan de som van de twee pensioenen tegen het "single"-tarief, zal dat van de vrouw worden "verzaakt" en zullen de gedurende de hele loopbaan betaalde sociale zekerheidsbijdragen verloren gaan;
- voeren een asociale herverdeling uit aangezien de afgeleide rechten des te hoger zijn naarmate het ouderdompensioen hoog is.

In advies nr. 130 van de Raad van 10 september 2010 (14), uitgebracht als antwoord op "het groenboek over de toekomst van pensioenen", werd het doel van de individualisering van rechten in herinnering gebracht met name om alle voordelen van het huwelijk weg te nemen en niet om ze uit te breiden, weliswaar met behoud van rechten verworven op basis van de op dat ogenblik vigerende wetgeving. De bedragen aan afgeleide rechten die in de pensioenen van werknemers zijn gespaard, moeten beschikbaar worden gesteld voor rechtstreekse rechten verworven door beroepsarbeid en gelijkgestelde perioden. In het bijzonder heeft de Raad een voorstel gedaan om het gezinstarief te vervangen door een uniform individueel pensioen tegen het tarief van 75% voor de beste 25 jaar, zich aansluitend bij de Adviesraad voor de Pensioensector (advies van 9 juni 2009). Ook de vorige regering (2014-2019) had de afschaffing van het gezinstarief op haar programma gezet, zonder tot een beslissing te komen. De gezamenlijke nota van de drie adviesraden voor gelijke kansen van mannen en vrouwen (april-mei 2019) en advies nr. 158 van de Raad van 26 november 2020 handhaafden deze standpunten.

De Raad plaatst overigens vraagtekens bij de aanbeveling van de HIVA om het deel van het pensioen tegen het gezinstarief dat hoger is dan het alleenstaandenpensioen uit te keren aan de partner die het laagste pensioen heeft of geen pensioen heeft verworven. Deze overdracht

van een afgeleid recht beantwoordt aan de zorg voor een nieuw evenwicht tussen de partners volgens hun keuze van beroeps- en gezinsleven en heeft geen budgettaire impact. Dit mechanisme handhaaft echter de afhankelijkheid van de titularis van het basispensioen, het hoogste, en moedigt vrouwen niet aan om meer te werken.

Ook al spreekt men sinds lange tijd over het verdwijnen van afgeleide rechten en is het onderwerp wel bekend, met name dankzij de convergentie van de arbeidsparticipatie van vrouwen en mannen, toch wijzen de aantallen begunstigden en zelfstandigen van de 3 soorten afgeleide rechten in 2022 nog steeds op een flagrante onevenwicht tussen mannen en vrouwen.(17)

Zuiver overlevingspensioen: 153.662 mensen, waarvan 99% vrouw. Dit aantal daalt bij vrouwen en stagneert bij mannen.

Pensioen volgens gezinstarief: 257.086 mensen, waarvan 99,07% man. Dit aantal daalt voor mannen en stijgt voor vrouwen.

Gescheiden pensioen: betreft 168.477 personen, waarvan 80% vrouw en 20% man. Dit aantal stijgt zowel bij mannen als bij vrouwen.

Deze vaststelling en alle bovengenoemde redenen moedigen aan om opnieuw de vervanging van afgeleide rechten door persoonlijke rechten te vragen. Deze vervanging zou geleidelijk gebeuren, per leeftijdscohort, maar zonder het voor onbepaalde tijd uit te stellen. De Raad is zich terdege bewust van de noodzaak om de aanvankelijke doelstellingen van de sociale zekerheid (bescherming door middel van sociale verzekeringen en de garantie van een behoorlijke levensstandaard) te behouden, doelstellingen waaraan hij die van sociale rechtvaardigheid en gelijke behandeling van werkende vrouwen en mannen toevoegt.

Gezien het gewicht van afgeleide rechten in de pensioentak, beveelt de Raad aan om deze in een eerste fase ofwel forfaitair vast te stellen ofwel te plafonneren (18). Deze maatregelen die gelden voor bijvoorbeeld mensen vanaf 45 jaar tegelijkertijd de jongsten die de arbeidsmarkt betreden een signaal geven dat er een einde zou kunnen komen aan de afgeleide rechten. Ze moeten vergezeld gaan van algemene informatie voor alle werknemers over de voorwaarden voor toekenning van pensioeninkomsten zouden, om hen aan te moedigen zo vroeg en zo lang mogelijk te werken.

Andere voorstellen worden aan de regering voorgelegd.

Bij gebrek aan wetteksten die de Raad zou kunnen analyseren en een advies uitbrengen, staat de Raad a priori positief tegenover de versoepeling van de toegang tot het minimumpensioen voor deeltijdwerkers.