

ZWARE BEROEPEN, DEELTIJDS PENSIOEN EN EERLIJKE FLEXIBILITEIT IN HET **PENSIOEN**SYSTEEM

Aanvullend advies van de Commissie Pensioen-
hervorming 2020-2040



April 2015



.be

De leden van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 die dit advies hebben ondertekend zijn¹:

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

¹ Alain Josten kon niet aan de besprekingen deelnemen en heeft dit advies dan ook niet ondertekend.

Inhoudstafel

| | |
|--|----|
| AANLEIDING TOT HET ADVIES..... | 5 |
| MOTIVERING EN SAMENVATTING VAN HET ADVIES..... | 5 |
| ADVIES..... | 9 |
| 1. Algemene uitgangspunten van de Commissie Pensioenhervorming | 9 |
| 1.1. Sociaal overleg | 9 |
| 1.2. Europese vergelijking | 9 |
| 1.3. Coherente benadering | 9 |
| 1.4. Belang van een preventief arbeidsmarktbeleid..... | 10 |
| 2. Zware beroepen | 10 |
| 2.1. Aanknopingspunten in het rapport van de Commissie Pensioenhervorming..... | 10 |
| 2.2. Data over de sociale stratificatie van levensverwachting..... | 14 |
| 2.3. Overwegingen over de notie ‘zwaar beroep’..... | 17 |
| 2.3.1. Zware beroepen: een multidimensioneel concept..... | 17 |
| 2.3.2. Zware beroepen: limieten aan de objectiveerbaarheid in het raam van het pensioendebat | 18 |
| 2.3.3. Zware beroepen: een evoluerend gegeven | 22 |
| 2.4. Uitzonderingen voor zware beroepen: werken via differentiatie van leeftijds- en loopbaaneisen voor vervroegd pensioen?..... | 23 |
| 2.5. Financiering..... | 25 |
| 2.6. Praktische implementatie | 26 |
| 3. Deeltijds pensioen in de driehoek flexibiliteit / correcties / punten voor zware beroepen | 26 |
| 3.1. Driehoek flexibiliteit / correcties / punten voor zware beroepen..... | 26 |
| 3.2. Deeltijds pensioen: denkkader, vragen en verduidelijkingen..... | 27 |
| 3.2.1. Enkele principiële vragen | 29 |
| 3.2.2. Andere vragen..... | 38 |
| 3.2.3. Budgettaire impact | 39 |
| 3.2.4. Administratieve kwesties (implementatie)..... | 39 |
| 4. Transitie vanuit de huidige pensioenregelingen voor de werknemers en de zelfstandigen | 41 |
| 5. Transitie vanuit de huidige regelingen voor ambtenarenpensioenen..... | 41 |
| 6. Beleid in andere Europese landen (bijlage 2) | 43 |

Bijlagen:

Bijlage 1: Onderzoek over de relatie tussen levensverwachting, opleiding en beroepen

Bijlage 2: Beleid inzake zware beroepen en deeltijds pensioen: Europese vergelijking

Bijlage 3: Nota over actuariële neutraliteit

AANLEIDING TOT HET ADVIES

In zijn brief van 28 november 2014 vroeg de Minister van Pensioenen, Daniel Bacquelaine, aan de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 om:

- de reflectie van de Commissie over ‘zware beroepen’ verder te zetten, zodat het op te richten Nationale Pensioencomité zijn werkzaamheden over de objectivering van dit concept zou kunnen aanvatten;
- de problematiek van de overgang van het actieve leven naar het pensioen te verdiepen, met het oog op een verlenging van de loopbanen; met name werd gevraagd om de voorwaarden voor de uitvoering van een ‘gedeeltelijk pensioen’ te preciseren.

MOTIVERING EN SAMENVATTING VAN HET ADVIES

De Minister van Pensioenen vroeg een bijkomend advies over zware beroepen en deeltijds pensioen. Dit zijn twee verschillende onderwerpen; beide onderwerpen dienen echter gekaderd in een coherente opvatting over de flexibiliteit van het pensioensysteem. Het is niet toevallig dat sectie 9 van het rapport van de Commissie van juni 2014 als titel had: ‘Eerlijke flexibiliteit, deeltijds pensioen en zware beroepen’, en deze thema’s samen besprak.

In haar rapport beklemtoonde de Commissie dat het pensioensysteem flexibel moet zijn: het pensioenstelsel moet vrijheid bieden om individuele keuzes te maken. Flexibiliteit betekent dat mensen die dat wensen, onder voorwaarden, moeten kunnen kiezen voor een pensioen voor de wettelijke pensioenleeftijd. Ondanks het feit dat loopbaan- en leeftijdseisen in de toekomst over het algemeen strenger zullen worden, moet er voldoende flexibiliteit blijven. Deze flexibiliteit moet ook een soepele overgang mogelijk maken van de actieve loopbaan – die langer zou moeten duren – naar het pensioen. De Commissie meent daarom dat onderzocht moet worden of bijkomende vormen van flexibiliteit mogelijk zijn, die de reële keuzemogelijkheden vergroten terwijl loopbanen effectief langer worden. Vanuit deze gedachte stelde het rapport voor om de mogelijkheid van een ‘deeltijds pensioen’ te onderzoeken, d.w.z. de mogelijkheid om het pensioen gedeeltelijk op te nemen (de uitdrukking ‘deeltijds’ slaat niet op een meting van de ‘tijd’ besteed aan pensioen, resp. aan werken).²

De Commissie wees in haar rapport op de noodzakelijke samenhang tussen drie principes, die elkaar wederzijds conditioneren:

- er moet flexibiliteit zijn in de keuze van de pensioenleeftijd, binnen een venster;
- flexibiliteit veronderstelt echter billijke correctiemechanismen: bij vervroegde pensionering moet het pensioen verminderd worden, onder meer om rekening te houden met het feit dat wie op vervroegd pensioen gaat, normaal gesproken langer geniet van dit pensioen; de

² De uitdrukking ‘deeltijds’ kan verwarrend zijn, omdat het hier niet gaat om een notie die gebaseerd is op een bepaald tijdsgebruik, maar de Commissie heeft deze terminologie toch behouden in dit advies. De idee is dat dit gedeeltelijk opgenomen pensioen gecombineerd zou worden met een beperkte voortzetting van de beroepsactiviteiten, maar wat ‘beperkt’ is, wordt ook niet gedefinieerd op basis van de tijd die er aan besteed wordt.

pensioenbonus die tot voor kort bestond, werd om die reden door de Commissie positief beoordeeld, maar zou aangevuld moeten worden met correcties op actuariële basis;

- bij vervroegde pensionering gaat het om een vrijwillige keuze; andere uitkeringen moeten ervoor zorgen dat mensen verzekerd zijn tegen onvrijwillige werkloosheid (met beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt) en tegen arbeidsongeschiktheid; voor periodes van inactiviteit die door deze uitkeringen gedekt worden, moeten er gelijkstellingen zijn in de pensioenberekening.³

Het is deze samenhang die de Commissie vat onder de uitdrukking ‘eerlijke flexibiliteit’ (sectie 9.6 van het rapport van juni 2014). De Commissie beseft dat correcties bij vervroegde pensionering (zgn. ‘actuariële correcties’) een delicaat thema vormen. De Commissie heeft echter een actuariel correctiemechanisme voorgesteld dat rekening houdt met de lengte van de loopbaan. Dit betekent dat de door de Commissie voorgestelde formule rekening houdt met het feit dat de levensverwachting een sociale gradiënt kent: hoogopgeleide mensen (die omwille van hun opleiding later aan hun loopbaan beginnen) leven langer dan laagopgeleide mensen. Dit draagt bij tot wat de Commissie omschrijft als een ‘billijke’ correctie.

In het rapport van juni 2014 ging de Commissie er niet van uit dat dergelijke correctie noodzakelijkerwijze *volledig* moest zijn, d.w.z. gelijk moest zijn aan 100% van wat vereist is voor een volledige neutralisering van het financiële voordeel dat optreedt bij vervroegde opname van het pensioen. In dit bijkomende advies heeft de Commissie deze kwestie verder onderzocht. Ze besluit dat een formule van ‘deeltijds pensioen’ best samengaat met een 100% actuariële correctie; het alternatief voor een actuariële correctie van 100% is een administratieve beperking van wat men kan bijverdienen bij het deeltijdse pensioen. In dit bijkomende advies wordt geïllustreerd dat dergelijke beperking onvermijdelijk complex is. Ze leidt ook tot een onrechtvaardigheid, omdat alleen arbeidsinkomens door dergelijke begrenzing gevat worden daar waar inkomens die ondergebracht worden in een vennootschap, onbeperkt kunnen gecumuleerd worden met een pensioen.

Indien de actuariële correctie 100% is, is het geen probleem om een onbeperkte cumulatie met andere inkomens op basis van economische activiteit toe te laten bij (deeltijds of volledig) vervroegd pensioen, wat ook de vorm is die deze inkomens aannemen.⁴ De vraag is in welke mate deze inkomens (als het arbeidsinkomens zijn) nog bijkomende pensioenopbouw impliceren. De Commissie stelt in dit advies een eenvoudige formule voor m.b.t. de verdere pensioenopbouw wanneer mensen kiezen voor deeltijds pensioen en het voortzetten van activiteiten met een arbeidsinkomen. Deze formule houdt t.a.v. de verdere pensioenopbouw een specifieke beperking in die proportioneel is met de mate waarin het pensioen opgenomen wordt. Hoe groter het aandeel van het pensioen dat opgenomen wordt, hoe groter de beperking op bijkomende pensioenopbouw. Deze formule vermijdt een onrechtvaardigheid tussen wie veel verdient en wie weinig verdient, en maakt *engineering* van het pensioensysteem onmogelijk. Ze impliceert ook dat wie zijn pensioen

³ De pensioenbonus, die intussen door de regering afgeschaft is, maakte op dit principe van gelijkstellingen weliswaar een uitzondering op het einde van de loopbaan, die door de Commissie ondersteund wordt.

⁴ Zelfs bij een 100% actuariële correctie zijn er redenen om geen cumulatie van pensioen met andere vervangingsinkomens toe te laten, of toch niet voor een lange periode; een en ander leidt tot moeilijke afwegingen. Deze kwestie komt in dit advies ook kort ter sprake.

volledig opneemt, geen bijkomende rechten meer kan opbouwen in het pensioenstelsel waarin het pensioen volledig opgenomen is.

De oplossing die de Commissie voorstelt m.b.t. 'zware beroepen', hangt intrinsiek samen met haar stelling dat de pensioenleeftijd flexibel moet zijn: wie een zwaar beroep heeft, moet *dankzij de algemene flexibiliteit in het systeem* de mogelijkheid hebben om eerder op pensioen te gaan dan mensen die geen zwaar beroep uitoefenden, met een pensioenbedrag dat toch vergelijkbaar is. Daarom stelt de Commissie voor om bij de uitoefening van zware beroepen extra fracties van punten toe te kennen tijdens de actieve loopbaan. De Commissie pleit er dus uitdrukkelijk voor om *geen specifieke differentiatie in te voeren van leeftijds- en loopbaaneisen* voor vervroegd pensioen die gebaseerd zou zijn op de notie 'zwaar beroep'. Zij vindt het beter om de differentiatie tot stand te brengen via de *berekening* van de *hoogte* van het pensioenbedrag. In het puntensysteem gebeurt een aanpassing van de berekening eenvoudig en transparant via de toekenning van extra fracties van punten voor zware beroepen; we beschrijven onze algemene redenering in de volgende paragrafen daarom aan de hand van een puntensysteem.

In dit bijkomende advies worden drie argumenten aangegeven waarom het beter is om een differentiatie tot stand te brengen via de berekening van de hoogte van het pensioen:

1) Werken met differentiatie van leeftijds- en loopbaaneisen maakt het moeilijker om het pensioensysteem aan te passen aan het evoluerende karakter van beroepen. Nieuwe technologieën, nieuwe vormen van arbeidsorganisatie, nieuwe functies... komen en gaan, en daarmee evolueert ook de realiteit van wat 'zware beroepen' zijn. De pensioenwetgeving moet dit evoluerende gegeven soepel kunnen inbouwen. Een differentiatie van leeftijds- en loopbaaneisen creëert geen soepel aanpasbaar instrument naargelang van nieuwe sociale realiteiten, integendeel.

2) Werken met differentiatie van leeftijds- en loopbaaneisen heeft in de praktijk veelal een 'alles-of-niets' karakter. Werken via extra punten die men krijgt in verhouding tot de zwaarte van beroepen en de lengte van de periode waarin men een zwaar beroep uitoefent, maakt het daarentegen gemakkelijk een *gradueel* stelsel te creëren, waarbij extra rechten strikt proportioneel zijn aan de lengte van de periodes in zware beroepen.

3) Werken met verhogingen van punten laat toe om de budgettaire last van zware beroepen in het pensioensysteem te beheersen, doordat het mogelijk wordt om het totale aantal bijkomende punten dat toegekend wordt omwille van zware beroepen vast te leggen. . Men kan de sociale partners daardoor de vrijheid geven om te onderhandelen over wat zware beroepen zijn, en ze tegelijk responsabiliseren voor de keuzes die zij maken inzake zware beroepen, zonder risico voor financiële onhoudbaarheid.

De Commissie gaat ervan uit dat het sociaal overleg een cruciale rol te spelen heeft bij het vastleggen van wat zware beroepen zijn. In dit advies beklemtoont de Commissie dat de zwaarte van een beroep een multidimensioneel concept is, dat tot op zekere hoogte kan geobjectiveerd worden; daarover bestaan ook veel Europese en Belgische studies, die gevaloriseerd moeten worden in het Belgische debat. De problematiek van de zware beroepen moet echter niet alleen in het pensioenstelsel aangepakt worden: deze problematiek moet integendeel maximaal 'aan de bron' aangepakt worden, door wijzigingen in de arbeidsorganisatie en in de kwaliteit van de jobs die aangeboden worden; op dit vlak zijn ook sterke engagementen nodig. Onder meer omwille van dit

preventieve facet is overleg over zware beroepen bij uitstek ook een verantwoordelijkheid voor de sociale partners.

De Commissie onderkent de technische en administratieve problemen die gepaard gaan met de invoering van een deeltijds pensioen in de bestaande pensioenwetgeving. *De Commissie raadt, ook om administratieve redenen, af om het deeltijds pensioen te implementeren in de huidige pensioenregelingen.* Opdat het deeltijds pensioen een coherente en praktisch werkbare hervorming zou zijn, kan ze best ingebouwd worden in een puntensysteem. Indien men toch zou overwegen om het deeltijds pensioen in te voeren vooraleer een puntensysteem in voege is, dan dient men aan te geven hoe dit deeltijds pensioen beantwoordt aan de noodzakelijke coherentie die in dit advies onderlijnd wordt: de geschetste coherentie is immers noodzakelijk met of zonder puntensysteem. Men dient dan ook aan te geven hoe vermeden wordt dat er contradicties ontstaan wanneer in een latere fase een puntensysteem geïmplementeerd wordt.

Omwille van de impact op de arbeidsmarkt en de interactie met aanverwante uitkeringsstelsels zijn hoe dan ook zeer grondig en breed onderzoek en sociaal overleg nodig vooraleer beslissingen worden genomen m.b.t. het deeltijds pensioen.

Een inhoudelijke consensus ontwikkelen over zware beroepen is niet eenvoudig, maar indien dergelijke consensus bereikt wordt, is het, technisch gesproken, eenvoudig om die te integreren in een puntenstelsel. Ook inzake zware beroepen is er dus een logische band met het puntenstelsel dat de Commissie voorstelt.

De Commissie wenst daarbij te benadrukken dat de invoering van een puntensysteem geen fundamentele breuk meebrengt t.a.v. een aantal berekeningsprincipes die vandaag gelden: het gaat om een hervorming, geen revolutie.

De Commissie pleit er daarom voor dat de regering vooreerst een goed gestructureerd hervormingsproces voorstelt, dat moet garanderen dat de samenhang tussen verschillende onderdelen van de hervorming en de chronologie van de hervormingen bewaakt worden.

ADVIES

Zware beroepen, deeltijds pensioen en eerlijke flexibiliteit in het pensioensysteem

1. Algemene uitgangspunten van de Commissie Pensioenhervorming

De Commissie benadrukt vier algemene uitgangspunten: de rol van het sociaal overleg, het belang van Europese vergelijking, de noodzaak om een coherente hervorming tot stand te brengen, en het belang van een preventief arbeidsmarktbeleid.

1.1. Sociaal overleg

Belangrijke kwesties die in het rapport van de Commissie Pensioenhervorming aan bod komen, behoren volgens de Commissie tot de uitdrukkelijke bevoegdheid van de sociale partners, zowel op principiële niveau als inzake uitvoering. Dat geldt met name voor de problematiek van zware beroepen. Zo stelt het rapport van de Commissie voor dat de sociale partners een lijst maken van zware beroepen, binnen een nader te bepalen kader (sectie 8 van het Commissierapport). Het Commissierapport stipt ook aan dat hiervoor een geëigende overlegformule binnen de publieke sector tot stand moet gebracht worden. Verder in deze nota geven we bijkomende argumenten waarom sociaal overleg noodzakelijk is bij de afbakening van zware beroepen.

1.2. Europese vergelijking

Vragen m.b.t. de kwaliteit van werk en de werkbaarheid van jobs voor oudere dienen zich in alle Europese landen aan, en hierover bestaat veel vergelijkend materiaal. De Commissie benadrukt daarom dat overleg en hervormingen tot stand moeten komen op basis van vergelijkend materiaal over beleidservaringen in andere Europese landen, zowel m.b.t. de kwaliteit van werk als m.b.t. de wijze waarop pensioenstelsels omgaan met zware beroepen en de uittrede uit de arbeidsmarkt.

1.3. Coherente benadering

De Commissie pleit voor een structurele hervorming die een coherent pensioenstelsel oplevert, d.w.z. een pensioenstelsel dat een logisch en begrijpelijk geheel vormt en ook coherent is met het beleid dat gevoerd wordt m.b.t. arbeidsmarkt en werkgelegenheid. Omwille van de noodzakelijke coherentie waarschuwt de Commissie voor *ad hoc* maatregelen, ook wanneer het gaat over zware beroepen. De Commissie beseft dat de regering op korte termijn maatregelen neemt m.b.t. de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voor vervroegd pensioen, en reeds maatregelen aankondigt m.b.t. de wettelijke pensioenleeftijd op lange termijn, waardoor meteen concrete vragen rijzen naar precieze uitzonderingen t.a.v. deze leeftijds- en loopbaancriteria voor zware beroepen. Het risico is dat zo een hervormingsproces op gang wordt gebracht dat niet beantwoordt aan de coherentie die de Commissie bepleit. De Commissie pleit er daarom voor om te vertrekken van een visie op langere termijn over het toekomstige pensioenstelsel; voorstellen m.b.t. de behandeling van zware beroepen in het pensioenstelsel moeten daarmee coherent zijn.

De Commissie raadt af om het deeltijds pensioen te implementeren in de huidige pensioenregelingen. Opdat deeltijds pensioen een werkbare hervorming zou zijn, moet dit

ingebouwd worden in een puntensysteem, om redenen die verder in deze nota uitgelegd worden. Omwille van de impact op de arbeidsmarkt en de interactie met aanverwante uitkeringsstelsels zijn hoe dan ook zeer grondig en breed onderzoek en sociaal overleg nodig vooraleer beslissingen worden genomen m.b.t. het deeltijds pensioen.

Een inhoudelijke consensus ontwikkelen over zware beroepen is niet eenvoudig, maar indien dergelijke consensus bereikt wordt, is het, technisch gesproken, eenvoudig om hem te integreren in een puntenstelsel. Ook inzake zware beroepen is er dus een logische band met het puntenstelsel dat de Commissie voorstelt.

De Commissie pleit er daarom voor dat de regering vooreerst een goed gestructureerd hervormingsproces voorstelt, waarin de samenhang tussen verschillende onderdelen van de hervorming en de chronologie van de hervormingen bewaakt worden.

1.4. Belang van een preventief arbeidsmarktbeleid

Met betrekking tot de problematiek van de zware beroepen zit de sleutel in het arbeidsmarktbeleid: daar kan immers preventief opgetreden worden, om ervoor te zorgen dat jobs maximaal werkbaar zijn en blijven, ook voor werknemers die ouder worden. Wanneer het gaat om zware beroepen, is de rol van het pensioenbeleid vooral curatief: het pensioenbeleid komt 'na de feiten' in actie (*ex post*). Een preventief arbeidsmarktbeleid komt 'aan de bron' tussen (*ex ante*). Om zo effectief mogelijk te zijn, vereist preventie een integraal beleid. Allerlei facetten komen hier immers bij kijken: arbeidsinhoud, arbeidsorganisatie, arbeidstijdregelingen, opleidingsmogelijkheden, mogelijkheden om van job en/of functie te veranderen... Deze cruciale problematiek kan niet uitgewerkt worden door de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040, omdat de expertise die daarbij nodig is, niet aanwezig is in de Commissie, en de opdracht van de Commissie zich hoe dan ook beperkt tot het pensioenbeleid.

2. Zware beroepen

2.1. Aanknopingspunten in het rapport van de Commissie Pensioenhervorming

In de visie die de Commissie ontwikkeld heeft ter ondersteuning van haar concrete hervormingsvoorstellen, zijn er twee belangrijke inhoudelijke aanknopingspunten voor een debat over 'zware beroepen'.

Het *eerste aanknopingspunt* is de idee van een 'referentieloopbaan'. In het voorstel van de Commissie vormt de referentieloopbaan een belangrijke parameter bij de berekening van de pensioenen (via de berekening van de zgn. 'puntenwaarde'; zie sectie 6.3 en sectie 8.4 van het rapport). Dit is een parameter die evolueert in de tijd, met name volgens de demografische omstandigheden die een aanpassing nodig kunnen maken. De referentieloopbaan beantwoordt, qua lengte, aan een norm voor een 'volledige loopbaan'. Nog anders gezegd, het gaat over de lengte, uitgedrukt in jaren, van een 'normale volledige loopbaan'. Het rapport schrijft daarover (p. 50): *"Cruciaal in het puntensysteem dat in sectie 8 geschetst wordt, is het volgende uitgangspunt: de referentieloopbaan evolueert in functie van de demografie (en eventueel ook van wijzigingen in de structurele economische context). De lengte van deze referentieloopbaan is echter niet hetzelfde als de minimale loopbaan die geldt als voorwaarde om op pensioen te kunnen gaan. Het gaat om een norm die gebruikt wordt in de pensioenberekening. Maar tegelijk is het belangrijk dat de*

referentieloopbaan voor voldoende mensen haalbaar is als feitelijke norm voor een ‘volledige’ loopbaan. Als een toekomstige norm, ondanks hervormingen in de arbeidsmarkt, onhaalbaar zou zijn voor de meerderheid van de toekomstige gepensioneerden, dan kan hij in de praktijk alleen maar leiden tot een algemene vermindering van de pensioenen”. In het raam van het pensioenstelsel dat de Commissie voorstelt, zou men een ‘zwaar beroep’ dus kunnen omschrijven als *een beroep waarin het om objectieve redenen minder gemakkelijk is om, qua lengte van de loopbaan, aan de referentieloopbaan te beantwoorden*.

De vraag *hoe* zwaar een specifiek beroep **Z** is in vergelijking met doorsnee (‘niet-zware’) beroepen, zou men dus in principe kunnen beantwoorden met een ‘equivalentie’: stel dat onze standaard voor een doorsnee beroep, qua haalbaarheid, een loopbaan is van 45 jaar; stel dat we van oordeel zijn dat de standaard, qua haalbaarheid, voor een normale volledige loopbaan in het beroep **Z** slechts 40 jaar is, dan telt één jaar in beroep **Z** voor $45/40^{\text{ste}}$: 40 jaar in beroep **Z** is equivalent aan 45 jaar in een doorsnee beroep.

Het *tweede aanknopingspunt* voor het debat over ‘zware beroepen’ is de idee van een ‘normale pensioenleeftijd’. Het rapport introduceert de notie ‘normale pensioenleeftijd’ bij de bespreking van de correcties die volgens de Commissie toegepast moeten worden naargelang van het moment waarop het pensioen opgenomen wordt. Het rapport stelt het volgende voor (p. 86): “[B]ij 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)”. Bijvoorbeeld, voor iemand die begint aan zijn loopbaan op de leeftijd van 18 jaar, zou de ‘normale pensioenleeftijd’ 63 jaar zijn, indien de lengte van de referentieloopbaan gelijk is aan 45 jaar; voor iemand die begint op de leeftijd van 20 jaar, zou de ‘normale pensioenleeftijd’ dan 65 jaar zijn. De door de Commissie voorgestelde correctie wordt op een formele wijze toegelicht in kader 6 van haar rapport ; in de bijlage 3 bij dit advies wordt uitgelegd dat de in kader 6 voorgestelde formule effectief beantwoordt aan een volledige actuariële correctie indien de parameter τ in kader 6 gelijk is aan 1.

De visie van de Commissie wordt geconcretiseerd door het voorstel om extra fracties van punten toe te kennen voor zware beroepen. We hernemen het theoretische voorbeeld van het beroep **Z** dat hierboven gegeven werd; indien men via de toekenning van punten een *volledige* ‘equivalentie’ wil bereiken tussen iemand die 40 jaar lang beroep **Z** uitoefent, en iemand die 45 jaar lang een doorsnee beroep uitoefent, dan moet degene die beroep **Z** uitoefent, een extra hoeveelheid punten krijgen van 12,5% in vergelijking met iemand zonder zwaar beroep die dezelfde verdiensten heeft als hij.⁵ We benadrukken dat dit een theoretisch voorbeeld is om onze redenering te illustreren, en geen voorstel van de Commissie.

⁵ Dit eenvoudige voorbeeld maakt abstractie van minimumregelingen, gelijkstellingen, e.d. De wijze waarop de berekening van de punten gepresenteerd wordt in Tabel 8A van het rapport impliceert dat de minimale puntengarantie wordt toegekend *nadat* de eventuele verhoging voor een zwaar beroep verrekend is. Dit betekent dat het voordeel dat persoon A krijgt in vergelijking met persoon B geneutraliseerd zou worden

De coherentie van het Commissierapport schuilt hierin dat zware beroepen recht geven op extra punten en *niet* op afwijkingen op het vlak van de pensioenleeftijd. Dit betekent dat iemand die een zwaar beroep heeft uitgeoefend, op pensioen kan gaan na een kortere loopbaan dan iemand anders die geen zwaar beroep heeft uitgeoefend, met een pensioen dat qua bedrag vergelijkbaar is (ondanks de kortere loopbaan). Het verschil tussen beide personen wordt niet gemaakt door een afwijking op de wettelijke pensioenleeftijd of de minimale leeftijd waarop ze toegang krijgen tot het pensioen, maar wel bij het verzamelen van de punten. Concreet: stel dat persoon A en persoon B beide op dezelfde leeftijd in de arbeidsmarkt getreden zijn; hun 'normale pensioenleeftijd' is dus dezelfde; de wettelijke pensioenleeftijd en de minimale pensioenleeftijd zijn voor beide personen ook identiek. Veronderstel dat A en B tijdens hun loopbaan hetzelfde inkomen hadden; indien A extra fracties van punten verworven heeft omwille van de zwaarte van zijn beroep en B heeft dergelijke extra's niet verworven, dan is het in principe mogelijk dat A vroeger op pensioen gaat dan B met een vergelijkbaar pensioenbedrag, ondanks het feit dat het pensioen berekend wordt op basis van de loopbaan en dat correcties worden toegepast op basis van de 'normale pensioenleeftijd' die voor beide individuen in dit geval dezelfde leeftijd is (diegene die vroeger op pensioen gaat dan de 'normale pensioenleeftijd' krijgt een negatieve correctie). Let wel, noch persoon A, noch persoon B kunnen voor de minimale pensioenleeftijd op pensioen gaan.

De mate waarin het mogelijk is voor persoon A om zijn pensionering te vervroegen in vergelijking met persoon B en toch hetzelfde pensioenbedrag te ontvangen, hangt in dit voorbeeld af van (i) de omvang van de verhogingen die hij krijgt voor zware beroepen, en (ii) de omvang van de correctie die wordt doorgevoerd omwille van het feit dat hij vroeger dan zijn 'normale pensioenleeftijd' op pensioen gaat.⁶ We illustreren dit hier met een eenvoudige rekensom. Veronderstel dat persoon A één jaar later geboren is dan persoon B,⁷ en één jaar later tot de arbeidsmarkt toetreedt; veronderstel dat beide personen 1 punt per loopbaanjaar verwerven; veronderstel dat de correctie per jaar dat men vroeger vertrekt dan zijn normale pensioenleeftijd, 2,5% bedraagt. Indien A op pensioen gaat na een loopbaan van 44 jaar en B gaat op pensioen na een loopbaan van 45 jaar, dan gaan ze op hetzelfde moment op pensioen; hun punten zullen dus dezelfde puntenwaarde krijgen. Persoon A heeft maar 44 punten, daar waar B 45 punten heeft; bovendien zal het pensioen van A 2,5% kleiner zijn dan het pensioen van B omwille van de correctie. Daardoor zal het pensioen van A gelijk zijn aan $0,975 \cdot 44/45$ van het pensioen van B (dit wil zeggen dat het ca. 4,66% lager zal zijn). Nog anders gezegd, als de hoeveelheid punten op de rekening van persoon A vermenigvuldigd zou

wanneer beiden effectief beroep doen op de minimale puntengarantie. De pensioenbonus wordt in Tabel 8A toegekend *zonder* rekening te houden met de zwaarte van het beroep (zoals vandaag het geval is, vermits de notie zwaar beroep niet bestaat in de pensioenregeling van de private sector). Men zou ook kunnen stellen dat de verhoging voor zwaar beroep pas toegekend wordt *na* toepassing van de minimale puntengarantie, en/of dat bonuspunten ook verhoogd moeten worden omwille van de zwaarte van het beroep dat uitgeoefend wordt. Dit is zeer verdedigbaar. De Commissie heeft hierover bij het schrijven van het rapport geen standpunt ingenomen. Een andere vraag is of een verhoging voor een zwaar beroep moet doorgetrokken worden tijdens periodes van inactiviteit die volgen op de uitoefening van het beroep.

⁶ We vereenvoudigen de redenering hier aanzienlijk, door te veronderstellen dat beide personen behoren tot hetzelfde pensioenstelsel (bv. dat van de werknemers) en dat ze niet verschillen m.b.t. de waarde van het punt die toegekend wordt bij hun pensionering, m.a.w. zij gaan op hetzelfde moment op pensioen. Nog anders gezegd, hun geboortedatum is verschillend.

⁷ Zie vorige voetnoot: deze hypothese vereenvoudigt het voorbeeld en de redenering, omdat er geen verschil zal zijn tussen beide personen m.b.t. de waarde van het punt.

worden met een factor $45/(0,975*44)$, dan zou hij hetzelfde pensioen krijgen als persoon B (dit komt neer op een vermenigvuldiging met een factor, afgerond, van 1,049 of een procentuele verhoging van 4,9%). Als persoon A omwille van 'zwaar beroep' 2,1538 punten extra krijgt over zijn hele loopbaan (dit komt overeen met $45/0,975$, of, nog anders uitgedrukt, ca. 4,9% van 44)⁸, dan kan hij één jaar sneller op pensioen dan persoon B (d.w.z. in hetzelfde jaar, want hij is – per hypothese – één jaar jonger) met hetzelfde pensioenbedrag als persoon B.

Het is belangrijk hierbij nog het volgende op te merken. Het concept 'normale pensioenleeftijd' houdt rekening met het feit dat de levensverwachting een 'sociale stratificatie' (of 'sociale gradiënt') kent: hoger opgeleide mensen leven langer; ze leven met name langer in goede gezondheid. Omdat hoger opgeleide mensen per definitie later op de arbeidsmarkt komen,⁹ corrigeert het concept 'normale pensioenleeftijd' voor de lagere levensverwachting van lager opgeleiden (indien de normale loopbaan gelijkgesteld wordt aan 45 jaar, dan is de normale pensioenleeftijd voor iemand die de arbeidsmarkt betrad op de leeftijd van 18 jaar 63 jaar; de normale pensioenleeftijd voor iemand die de arbeidsmarkt betrad op 22 jaar is dan 65 jaar). De bijzondere correctiemethode die in het rapport van de Commissie voorgesteld wordt, biedt aan lager geschoolden (statistisch, d.w.z. 'gemiddeld gesproken'), ondanks hun kortere levensverwachting, 'extra pensioentijd' waarvoor ze niet gepenaliseerd worden met een correctie.

Nog anders gezegd, het concept 'normale pensioenleeftijd' houdt rekening met de sociale stratificatie van levensverwachting; het concept 'extra punten voor zware beroepen' maakt het mogelijk rekening te houden met een verschil in zwaarte van beroep, *los van* de sociale stratificatie van levensverwachting. De nexus 'opleiding/zwaarte-van-beroep/levensverwachting' vormt natuurlijk één samenhangende problematiek. We kunnen veronderstellen dat er in de praktijk correlaties zijn tussen (i) niveau van opleiding en zwaarte van beroep, en (ii) zwaarte van beroep en levensverwachting (dat geldt zeker voor levensverwachting in goede gezondheid). De Commissie kiest er zeer bewust voor om de twee dimensies van deze problematiek (de dimensie opleiding-levensverwachting enerzijds, de dimensie zwaarte-van-beroep en haalbaarheid van een volledige loopbaan anderzijds) *los van elkaar* in het pensioenstelsel in te bouwen. Omdat het om twee verschillende dimensies van de pensioenproblematiek gaat, houdt de benadering van de Commissie dus niet in dat er 'twee keer' zou gecorrigeerd worden voor hetzelfde probleem.

Als oplossing voor het probleem van zware beroepen, hangt deze benadering van de Commissie intrinsiek samen met haar stelling dat de pensioenleeftijd *flexibel* moet zijn: wie een zwaar beroep heeft, moet de mogelijkheid hebben om voor de wettelijke pensioenleeftijd op pensioen te gaan. De scenario's die de Commissie in haar rapport bestudeerd heeft, gaan ervan uit dat er op lange termijn een duurzame vork ontstaat van 5 jaar tussen de minimale pensioenleeftijd en de wettelijke pensioenleeftijd, en dat daartussen vrije keuze moet zijn voor wie voldoet aan een (streng) loopbaaneis (in de bestudeerde scenario's gaat het om een loopbaaneis van 44 jaar). In dit advies

⁸ De cijfers zijn afgerond.

⁹ Noteer dat de Commissie ervan uitgaat dat periodes van werkloosheid aan het begin van de loopbaan op een of andere manier gelijkgesteld worden in de pensioenberekening; wie na zijn studies werkloos is, wordt *daarvoor* dus niet gepenaliseerd in de benadering van de Commissie. Anders zou het niet correct zijn om te stellen dat hoger opgeleiden per definitie later aan hun (voor het pensioen relevante) loopbaan beginnen. Ook op dit punt is er een coherentie in het rapport van de Pensioencommissie, die bewaakt dient te worden.

gaat de Commissie ervan uit dat dergelijke vork van 5 jaar een logische doelstelling is, indien men een flexibel pensioenstelsel nastreeft, maar dit is vanzelfsprekend een punt voor verder onderzoek en sociaal overleg.¹⁰ *Nu kan het zijn dat de minimale loopbaaneis (de lengte van de loopbaan vooraleer mensen met vervroegd pensioen kunnen gaan, 44 jaar in het door de Commissie bestudeerde scenario) zo streng wordt, dat ze niet haalbaar is voor mensen met een zwaar beroep.* Als de minimale loopbaaneis niet haalbaar is voor mensen met een zwaar beroep, dan wordt dat probleem niet opgelost door het toekennen van ‘extra punten voor zwaar beroep’; deze extra-punten creëren niet de flexibiliteit die nodig is in dit geval. De visie die de Commissie vooropstelt m.b.t. zware beroepen krijgt dus slechts betekenis indien er een voldoende ruime en reële flexibiliteit is inzake het ogenblik waarop men zijn pensioen kan opnemen. Indien ‘deeltijds pensioen’ onder bepaalde voorwaarden mogelijk zou kunnen zijn voor men aan de minimale pensioenleeftijd is gekomen, biedt dit misschien een bijkomend element van flexibiliteit, en een antwoord op de problematiek van zware beroepen. We bespreken dit verder.

Het feit dat de Pensioencommissie correcties voorstelt m.b.t. het pensioenbedrag naargelang van het moment waarop het pensioen opgenomen wordt, hangt op zijn beurt intrinsiek samen met de keuze voor flexibiliteit. Deze coherentie in het rapport van de Pensioencommissie is belangrijk. Zoals door de Pensioencommissie eerder al opgemerkt, heeft het regeerakkoord de idee van correcties niet overgenomen, en houdt het regeerakkoord ook de afschaffing in van de zgn. ‘pensioenbonus’. Dit leidt volgens de Commissie tot een verlies aan coherentie in de benadering van de hervorming.

2.2. Data over de sociale stratificatie van levensverwachting

Over de sociale stratificatie (of ‘sociale gradiënt’) van levensverwachting, en van levensverwachting in goede gezondheid, bestaat veel onderzoek. Het laatste Belgische onderzoek op basis van administratieve data met een unieke identificatie van alle nodige gegevens is gebaseerd op de volkstelling van 2001. Aangezien dit de laatste volkstelling was, is dergelijk zeer betrouwbaar onderzoek vandaag helaas niet meer mogelijk. Het onderzoek op basis van de volkstelling toont duidelijk een sociale gradiënt aan: het opleidingsniveau bepaalt zowel de levensverwachting als het aantal jaren dat men kan leven ‘zonder beperking’.¹¹ Recenter onderzoek moet zich baseren op enquêtes, zodat met mogelijke steekproefproblemen en met statistische betrouwbaarheidsintervallen rekening moet worden gehouden. Cherafeddine *et al.* gebruiken de Health Interview Survey (HIS) 2001 en de Statistics on Income and Living Conditions Survey (SILC) 2004.¹² Opmerkelijk is dat de sociale gradiënt van levensverwachting en levensverwachting in jaren

¹⁰ De maatregelen van de regering reduceren deze vork nu tot 3 jaar (65-62) en stellen op lange termijn een vork voor van 4 jaar (63-67), indien we het regeerakkoord goed begrijpen; wat de korte termijn betreft, is het begrijpelijk dat eerst de minimale leeftijd voor het vervroegd pensioen verhoogd wordt. De Commissie is, in dit bijkomende advies, van oordeel dat op lange termijn een vork van 5 jaar een logisch uitgangspunt is; dit vergt vanzelfsprekend onderzoek en overleg.

¹¹ Van Oyen *et al.*, *Sociale ongelijkheden in gezondheid in België*, Academia Press, 2011.

¹² Charafeddine *et al.*, *Social inequalities in Healthy Life Expectancy. Alternative Methods of Estimation in the Absence of the National Census*, Belspo-research, 2011. Op basis van de HIS en SILC enquêtes worden Healthy Life Years (HLY) berekend; het onderliggende concept is de ‘Global activity limitation indicator’ (GALI); de respondenten geven aan of ze omwille van gezondheidsproblemen (ernstig) beperkt werden in de uitvoering van ‘normale’ activiteiten gedurende de laatste 6 maanden. Op die manieren kan het verwachte aantal jaren ‘zonder beperking’ geschat worden. Voor HIS is er een follow-up van de respondenten tot 2007; voor SILC tot 2009.

zonder beperking op de leeftijd van 65 jaar op basis van deze steekproeven minder duidelijk aanwezig is dan op de leeftijd van 25 jaar.¹³ Statistisch significante verschillen in levensverwachting ‘zonder beperking’ tussen mensen met het laagste en hoogste opleidingsniveau worden vastgesteld in beide enquêtes op de leeftijd van 25 jaar; op de leeftijd van 65 jaar zijn de verschillen alleen significant op basis van de HIS.¹⁴ Het patroon is bovendien niet ‘regelmatig’ in die zin dat de levensverwachting niet systematisch toeneemt met het niveau van de opleiding. De resultaten verschillen ook volgens de onderliggende enquêtes (HIS of SILC), en er tekenen zich verschillen af tussen mannen en vrouwen. Dit enigszins onregelmatige patroon wordt geïllustreerd in Figuur 1.1 en Figuur 1.2 uit Cherafeddine *et al.* (het gaat om Figuren 3.4 en 4.4. uit dit rapport; HLY staat voor ‘Healthy Life Years’, wat overeenkomt met de levensverwachting ‘zonder beperking’; meer gegevens zijn terug te vinden in de bijlage 1 bij deze nota).

¹³ In een discussie over de wijze waarop ‘levensverwachting’ als parameter ingebouwd moet worden in correcties voor vervroegde pensionering, is het logisch te vertrekken van de levensverwachting op 65 jaar. Indien de vraag is of een concept van ‘zwaarte van beroep’ kan afgeleid worden uit data over de levensverwachting (zonder beperkingen), dan is het niet vanzelfsprekend om de levensverwachting op de leeftijd van 65 jaar als uitgangspunt te nemen; verschillen in levensverwachting zonder beperking *voor de leeftijd van 65 jaar* zijn dan ook relevant; zie daarover verder ook voetnoot 24, *infra*.

¹⁴ Cherafeddine *et al.*, p. 38. In HIS is er een oververtegenwoordiging van ouderen in de steekproef, waardoor deze meer geschikt is dan SILC voor de schatting van HLY op de leeftijd van 65 (p. 50).

Figure 1.1.: HLY and years in disability for males aged 65 years

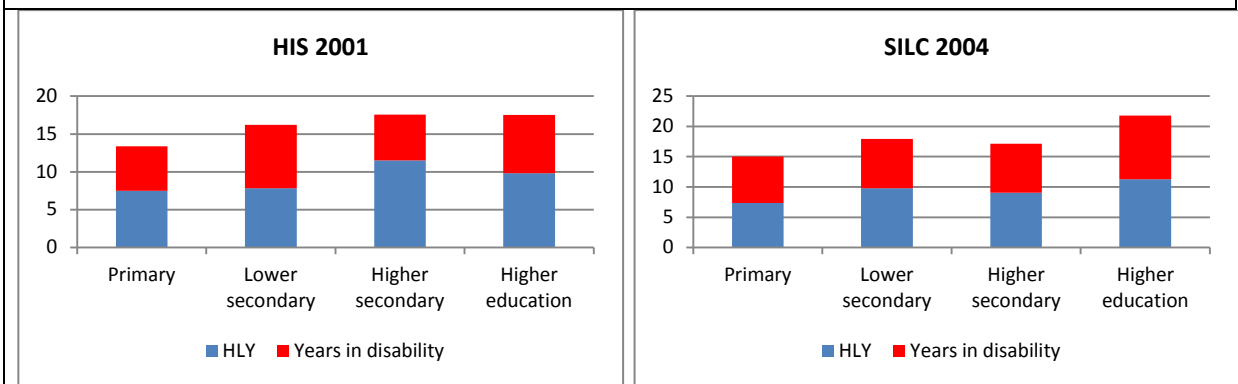
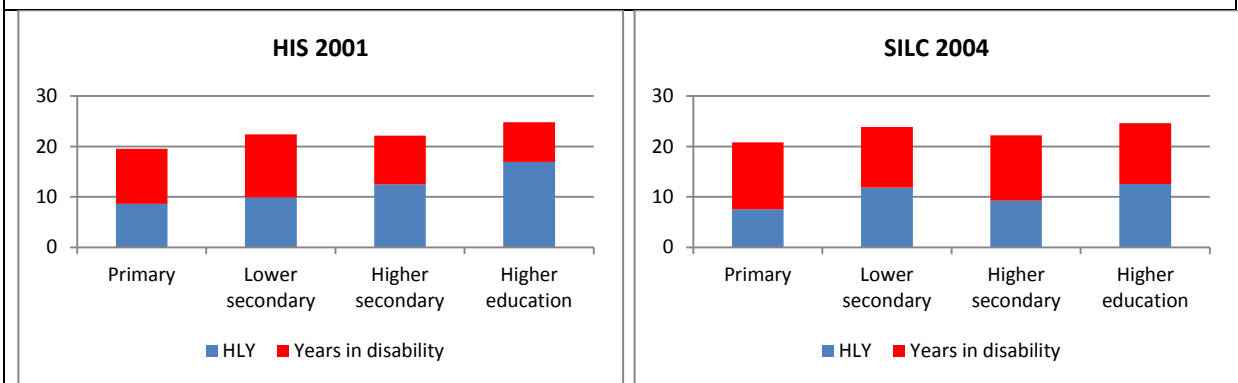


Figure 1.2.: HLY and years in disability for females aged 65 years



Twee conclusies vloeien hier uit voort.

Ten eerste, hoewel een aantal tendensen duidelijk zijn, toch kan men op basis van het bestaande wetenschappelijk onderzoek geen precieze conclusies trekken over de exacte omvang van de sociale gradiënt van levensverwachting (of levensverwachting zonder beperking). Met andere woorden, het bestaande onderzoek levert geen volledige duidelijkheid over de *precieze aanpassing* van de ‘correctie wegens vervroegde pensionering’ die nodig is indien deze aanpassing een exacte vertaling moet zijn van de sociale gradiënt van levensverwachting (of levensverwachting zonder beperking). Het rapport van de Commissie stelt een correctie van het pensioenbedrag voor bij vervroegde pensionering op basis van het concept ‘normale pensioenleeftijd’; dit concept houdt rekening met het begin van de loopbaan, d.w.z. met de duur van de opleiding. Het voorstel van de Commissie kan daardoor beschouwd worden als een ruwe benadering van de sociale gradiënt van levensverwachting op basis van opleiding; maar het is geen exacte vertaling van statistisch vastgestelde verschillen in levensverwachting. De statistische vastgestelde verschillen in levensverwachting komen immers niet overeen met verschillen in de duur van de opleiding.

Ten tweede, is dringend bijkomend onderzoek nodig hierover; op zijn minst moet een actualisatie gebeuren op basis van meer recente steekproeven.

2.3. Overwegingen over de notie ‘zwaar beroep’

In deze sectie ontwikkelen we drie overwegingen m.b.t. de notie ‘zwaar beroep’, die volgens de Commissie belangrijk zijn in het raam van de hervorming van het pensioenstelsel: het gaat om een multidimensioneel concept, dat objectiveerbaar is; er zijn echter ook limieten aan deze objectiveerbaarheid; en het gaat om vaststellingen die evolueren in de tijd.¹⁵

2.3.1. Zware beroepen: een multidimensioneel concept

Een recente publicatie van *Eurofound*, het Europese agentschap dat zich toespitst op de verbetering van levens- en arbeidsomstandigheden en waarin ook de sociale partners vertegenwoordigd zijn, is gewijd aan *Sustainable work. Towards better and longer working lives*. Deze publicatie legt een verband tussen ‘sustainable work’ en ‘quality of work’: “*Job quality is crucial because the combination of the different aspects of working conditions has an impact on health, skills, and ultimately a person’s ability to work until retirement age*”.¹⁶ De kwaliteitsindicatoren, die *Eurofound* tijdens de voorbije jaren ontwikkeld heeft op basis van grondig onderzoek op Europese schaal, omvatten vier dimensies waarin jobs van elkaar kunnen verschillen :

- i. “*earnings*;
- ii. *prospects, referring to job trajectories and job security*;
- iii. *intrinsic job quality, referring to the physical and social environment (including support from co-workers and superiors), skills and autonomy, and work intensity*;
- iv. *working time quality*”.

Vanzelfsprekend spelen niet al deze dimensies een rol wanneer we het hebben over de zwaarte van beroepen; zo is de dimensie ‘inkomen’ (earnings) belangrijk voor de kwaliteit van een job, maar bepaalt het verdiende inkomen niet of deze job zwaar is of niet zwaar. De meeste mensen zullen de ‘zwaarte van een beroep’ associëren met dimensie (iii) van wat *Eurofound* beschouwt als de ‘kwaliteit van werk’ (‘intrinsic job quality’), maar dit kan een punt van discussie zijn. Ook deze derde dimensie bevat echter verschillende sub-dimensies, waaronder de fysieke omgeving, de sociale omgeving, de mate waarin mensen autonoom zijn in hun werk, en de intensiteit van het werk. Ook andere publicaties over kwaliteit van werk en ‘zware beroepen’ wijzen stevast op het multidimensioneel karakter van de notie ‘zwaar beroep’: een beroep is ‘zwaar’ indien er een cumulatie is van welbepaalde negatieve kenmerken of risicofactoren. Deze kenmerken hebben zowel te maken met de arbeidsinhoud (bv. te veel werk, ...), met de arbeidsomstandigheden (bv. lawaai, ...), met de arbeidsvoorwaarden (bv. werktijdregeling, ...) en met de arbeidsverhoudingen (bv. weinig inspraak, ...).

Een team van Belgische onderzoekers heeft in opdracht van *Eurofound* en met steun van de FOD WASO een omvangrijk en grondig rapport gepubliceerd over ‘Kwaliteit van werk en werkgelegenheid in België’, waarin een multidimensionele benadering uitgewerkt is. De banen van Belgische

¹⁵ We vertrekken hierbij van een generieke benadering, die in principe moet gelden voor werknemers, ambtenaren en zelfstandigen. Het is echter niet vanzelfsprekend dat eenzelfde concept van ‘zwaar beroep’ zowel toepasbaar is in de context van zelfstandige arbeid en het pensioenstelsel van zelfstandigen als in de pensioenstelsels van werknemers en ambtenaren. Dit verdient verdere opheldering.

¹⁶ *Eurofound, Foundation Focus, Issue 16, December 2014, p. 4*

werknemers worden op deze basis in zeven types ingedeeld¹⁷, en het verband met gezondheid, absenteïsme en jobonzekerheid wordt onderzocht. Naast zeer veel gegevens, vindt men in dit rapport ook een overzicht van diverse classificatiesystemen m.b.t. 'kwaliteit van werk'. Dit rapport, dat we hier verder niet bespreken, vormt een van de belangrijke nuttige documenten in een debat over zware beroepen.

2.3.2. Zware beroepen: limieten aan de objectiveerbaarheid in het raam van het pensioendebat

Ook al is de notie 'zwaar beroep' multidimensioneel, *in principe* moet dergelijke notie in zekere mate kunnen geobjectiveerd worden. Indien objectivering betekent dat zware beroepen afgebakend worden aan de hand van empirisch observeerbare feiten, dan zijn er in principe twee methodes om dit te doen:

- i. het scoren van beroepen op basis van kwantificeerbare kwaliteitsmaatstaven;
- ii. het scoren van beroepen op basis van een relatie met gezondheids- en welzijnsresultaten.

i. Scoren van beroepen op basis van kwantificeerbare kwaliteitsmaatstaven

Een eerste mogelijkheid bestaat erin dat getracht wordt kwantitatieve maatstaven te ontwikkelen voor de verschillende dimensies van 'job quality' of voor de derde dimensie ('intrinsic job quality') die *Eurofound* onderscheidt. Voor sommige dimensies lijkt dit moeilijk (bv. autonomie), maar het is niet a priori uitgesloten. *Eurofound* publiceert kwantitatieve indicatoren voor de vier dimensies van 'quality of jobs' die we hierboven reeds aanstipten (earnings, prospects, intrinsic job quality, working time quality). *Eurofound* herleidt deze vier indicatoren niet tot één samengestelde indicator; zij geeft daarvoor als argument dat de correlatie tussen de indicatoren zwak is en zij niet in dezelfde richting bewegen over de tijd.¹⁸ Zij gebruikt deze indicatoren wel om jobs te klasseren, en heeft ook correlaties vastgesteld met maatstaven van gezondheid en welzijn. We citeren uit de samenvatting van een studie gepubliceerd in 2012:¹⁹

"Four indices were constructed for the study; earnings, prospects, intrinsic job quality and working time quality. The four indices cannot be reduced into a single index of job quality because associations between them are weak, and neither increase over time nor move in similar directions. They are, however, theoretically and conceptually coherent. (...) Using the four indices specifically constructed for this study, it was concluded that 14% of jobs in Europe are high paid good jobs; 37% well balanced good jobs; 29% are poorly balanced jobs and 20% are poor quality jobs. Workers in poor quality jobs had, on average, the lowest levels of health and well-being, showing more health problems, lower subjective well-being, and found less meaning in their work".

¹⁷ De zeven types zijn: 'full time evenwichtig werk', 'emotioneel belastend werk', 'werk op flexibele en atypische uren', 'verzadigde banen', 'werk met beperkte carrièremogelijkheden', 'zwaar repetitief werk' en 'laagwaardig werk'. Zie Tom Vandenbranden et al., *Kwaliteit van werk en werkgelegenheid in België*, KULeuven en Hiva, 2013 (<http://www.werk.belgie.be/moduleDefault.aspx?id=36688>).

¹⁸ Op zichzelf is dit volgens onze Commissie geen overtuigend argument tegen het opstellen van één samengestelde indicator; de relevante vraag is wat de doelstelling is van het gebruik van partiële respectievelijk samengestelde indicatoren.

¹⁹ Eurofound, *Trends in Job Quality in Europe*, 2012.

Eurofound onderzoekt ook het verband tussen ‘job quality’ en ‘occupation’, maar ‘occupation’ is daarbij gedefinieerd op basis van negen brede categorieën die een beroepsstatus omschrijven, gebaseerd op de ISCO-classificatie. De categorie ‘occupation’ maakt als zodanig deel uit van de 3^{de} sub-dimensie (intrinsic job quality); daarnaast laten de *Eurofound*-data toe de gemiddelde scores op de andere dimensies te berekenen volgens ‘occupation’. De negen ISCO-categorieën geven echter geen fijnmazige opdeling van beroepen.²⁰

In principe is het echter denkbaar dat beroepen (volgens een fijnmazige opdeling) gescoord zouden worden op kenmerken die overeenkomen met degene die *Eurofound* hanteert als maatstaven voor ‘intrinsic job quality’. Beroepen die significant slechter scoren dan een te bepalen ondergrens van ‘intrinsic job quality’, kunnen als ‘zwaar’ worden bestempeld. Deze benadering vermijdt dat er *a priori* gewerkt wordt met een lijst van beroepen; de lijst van beroepen komt *a posteriori* tot stand op basis van een multidimensionele risico-analyse. Men kan zelfs nog een stap verder gaan, en niet werken op basis van een aldus gefixeerde lijst van beroepen, maar deze multidimensionele risico-analyse rechtstreeks toepassen op de jobs die individuen uitgeoefend hebben; dit veronderstelt dat de kwaliteit van het werk van elk individu op de een of andere wijze kan geattesteerd worden op basis van generieke criteria. Een voordeel is dat deze generieke benadering op dezelfde wijze kan toegepast worden op jobs in de publieke sector en jobs in de private sector.

Dergelijke generieke benadering is conceptueel aantrekkelijk, maar ze kan leiden tot complexiteit en te veel grijze zones waardoor betwistingen ontstaan. Om deze benadering praktisch implementeerbaar te maken, dient dan op het eerste gezicht aan twee voorwaarden voldaan te worden:

- 1) Het aantal generieke criteria waaraan jobs getoetst worden, moet relatief beperkt blijven, met de nadruk op relatief gemakkelijk verifieerbare criteria. Gemakkelijk verifieerbare generieke criteria zijn, *bij wijze van voorbeeld*:²¹ zware arbeidsregimes (nachtarbeid, ploegenarbeid, onderbroken uurroosters); jobs die in weer en wind uitgeoefend worden (bouw, land- en tuinbouw...); rugbelastend werk; werken in extreme warmte (serres, hoogovens...) of extreme koude (cf. vriesruimtes voeding)...²². Generieke criteria zouden ook kunnen toegepast worden op *werknemers* en niet op jobs, of op een combinatie van werknemers-kenmerken en job-kenmerken: bijvoorbeeld, voor werknemers met sterk

²⁰ Deze negen ISCO-categorieën zijn: managers (*Franse vertaling* : managers); intellectuele, wetenschappelijke en artistieke beroepen (professions intellectuelles, scientifiques et artistiques); technici en verwante beroepen (professions intermédiaires); administratief personeel (employés de type administratif); dienstverlenend personeel en verkopers (personnel des services directs aux particuliers, commerçants et vendeurs); geschoolde landbouwers, bosbouwers en vissers (agriculteurs et ouvriers qualifiés de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche); ambachtslieden (métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat); bedieners van machines en installaties, assembleurs (conducteurs d'installations et de machines, et ouvriers de l'assemblage); elementaire beroepen (professions élémentaires).

²¹ We benadrukken dat de lijst die volgt louter exemplarisch is en zeker niet exhaustief. De Commissie Pensioenhervorming wil in deze kwestie niet in de plaats treden van de sociale partners.

²² Indien men ook een criterium ‘veiligheidsrisico’ in aanmerking wil nemen, is het ook niet moeilijk om jobs met zware veiligheidsrisico’s te identificeren (van politie tot gewapend geldtransport). Los van het veiligheidsrisico voor de betrokken werknemer of ambtenaar, kan er ook een veiligheidsargument zijn waarom bepaalde mensen op een bepaalde leeftijd op pensioen *moeten* gaan (zoals het geval is in het leger). We bespreken de veiligheidsproblematiek niet in dit rapport.

verminderde arbeidsgeschiktheid²³ zou men kunnen aannemen dat een hele reeks van jobs een 'zwaar beroep' vormen...

- 2) In de mate van het mogelijke moet gezocht worden naar juridisch houvast in bestaande wetgeving en reglementering.

Een voorbeeld van een criterium dat aan beide eisen (relatief gemakkelijk verifieerbaar criterium; juridisch aanknopingspunt in bestaande reglementering) voldoet is "werken in extreem hoge temperaturen of rugbelastend werk". Hierbij kan immers verwezen worden naar de Codex Welzijn (ex-ARAB In dit verband stipt de Commissie aan dat het ook nuttig zou zijn om raakvlakken te zoeken met de wetgeving en het beleid inzake beroepsziekten. De wijze waarop bepaalde beroepsziekten erkend worden, kan eventueel inspiratie leveren voor een objectivering van kenmerken van zware beroepen.²⁴

ii. Scoren van beroepen op basis van een relatie met gezondheids- en welzijnsresultaten

Eurofound toont aan dat er relaties zijn tussen kwantitatieve maatstaven van 'job quality' enerzijds en maatstaven van gezondheid en welzijn anderzijds.

In principe is het denkbaar om een maatstaf van 'zware beroepen' te ontwerpen via een *short cut*, waarbij beroepen (volgens een fijnmazige classificatie) *direct* in relatie gebracht worden met de mate waarin degenen die deze beroepen uitoefenden, meer of minder gezondheidsproblemen hebben (dit is een 'short cut' omdat deze beroepen hierbij niet gescoord worden op kwantitatieve maatstaven m.b.t. hun kwaliteit). 'Gezondheidsproblemen' kunnen gemeten worden aan de hand van (a) medische uitgaven, (b) levensverwachting en levensverwachting in goede gezondheid.²⁵

Deze benadering levert twee problemen op:

- qua data: zijn gegevens beschikbaar die dergelijke studie mogelijk maken?
- qua econometrische identificatie zijn er verschillende problemen (gegeven dat slechte gezondheid ook een reden kan zijn waarom sommige mensen bepaalde zware beroepen niet doen, is er een *selection bias* die econometrisch moet geïdentificeerd worden; ook moet onderzocht worden wat de impact is van de factor 'lage opleiding', los van 'zwaarte van beroep').

We verwijzen naar de bijlage 1 voor een overzicht van bestaande databanken en studies. De conclusie is dat op dit ogenblik geen resultaten en geen onmiddellijk bruikbare data voorhanden zijn, en dat hierover spoedig een grondig onderzoek dient opgestart. De Commissie beveelt dit dan ook aan.

²³ We gebruiken hier de uitdrukking 'arbeidsongeschiktheid' in algemene zin; men dient er zich bewust van te zijn dat er verschillende noties van arbeidsongeschiktheid bestaan in de ZIV-reglementering en de Arbeidsovereenkomstenwet.

²⁴ Hiermee is zeker niet gezegd dat alle beroepen waaraan typische beroepsziekten verbonden zijn, *daarom* beschouwd moeten worden als 'zware beroepen'.

²⁵ We laten hier in het midden op welke leeftijd de levensverwachting bepaald zou moeten worden om in het kader van dergelijke analyse uitspraken te doen over de zwaarte van beroepen; men zou bijvoorbeeld de levensverwachting kunnen onderzoeken vanaf de leeftijd van 50 jaar; cf. voetnoot 12, supra.

Limieten aan de objectivering in het raam van het pensioenstelsel

In principe is het mogelijk om kwantitatieve indicatoren te ontwikkelen m.b.t. de zwaarte van beroepen, ook al vraagt dit nog heel wat onderzoek. Dergelijke indicatoren zijn 'objectief', omdat ze gebaseerd zijn op vaststelbare feiten. In het raam van de pensioenreglementering ontsnapt men echter niet aan een debat waarin onvermijdelijk een subjectief element vervat zit: de vraag in welke mate gebrek aan kwaliteit moet geremedieerd worden 'aan de bron' (bijvoorbeeld door wijzigingen in de arbeidsorganisatie en arbeidsverhoudingen), veeleer dan door het toekennen van extra punten in de pensioenberekening en de mogelijkheid om het pensioen (geheel of gedeeltelijk) op te nemen voor de normale pensioenleeftijd. . Bijvoorbeeld: indien we (objectief) vaststellen dat intensieve jobs met weinig autonomie moeilijker vol te houden zijn na een bepaalde leeftijd en/of sterker correleren met gezondheidsproblemen, in vergelijking met intensieve jobs met veel autonomie, moet 'gebrek aan autonomie' dan een reden zijn waarom mensen vroeger op pensioen kunnen gaan? Of, moet het gebrek aan autonomie aangepakt worden door hervormingen in de arbeidsorganisatie? Arbeidsorganisatie die autonomie beperkt, is geen fataliteit. worden

Zoals *Eurofound* ook aanstipt, zijn er landen waar 'age management policy' een realiteit is op de werkvloer, zoals Finland.²⁶ Uit internationaal vergelijkend onderzoek weten we ook dat de arbeidsmarkt van landen zoals , Denemarken, Zweden en Finland gekenmerkt wordt door relatief meer jobs met meer autonomie.²⁷ Dezelfde bedenking kan geformuleerd worden m.b.t. maatstaven voor 'zware beroepen' die gebaseerd zijn op correlaties met gezondheidsresultaten (*supra*, ii). Veronderstel dat bepaalde beroepen sterk correleren met een kortere levensverwachting in goede gezondheid, ook na controle voor het niveau van opleiding. In welke mate moet dit geremedieerd worden door actie 'aan de bron' (in de werkorganisatie); in welke mate moet er een aanpassing gebeuren in het pensioenstelsel?

Indien het volledige gewicht van de aanpassing zou liggen bij het pensioenstelsel, treedt er onmiskenbaar een vorm van 'moral hazard' op: werkgevers worden dan in staat gesteld om slechte praktijken m.b.t. kwaliteit van jobs in stand te houden, op kosten van het pensioenstelsel. Het pensioenstelsel ondersteunt dan slecht beleid op de arbeidsmarkt. Niet alle problemen zijn echter eenvoudig oplosbaar 'aan de bron'; sommige taken zijn intrinsiek zwaar, wat men ook verandert aan de organisatie van het werk. Inzetten op mogelijkheden om na een zekere periode van werk te veranderen (en dus inzetten op bijkomende opleiding, indien die nodig is voor een nieuwe functie), kan dan een rol spelen in preventief beleid. Loopbaanbegeleiding, als een recht van werknemers, is daarom belangrijk, net zoals het investeren in de ontwikkeling van brede competenties. Maar ook hier zijn grenzen aan: niet iedereen is in staat om nieuwe taken of een nieuw beroep te leren. Met andere woorden, indien het volledige gewicht van de aanpassing zou liggen 'bij de bron' (in de arbeidsorganisatie, in de mogelijkheden om van werk te veranderen), dan zou dus het omgekeerde risico ontstaan, nl. dat sommige werknemers benadeeld worden op basis van arbeidsomstandigheden die door hun werkgevers niet kunnen verbeterd worden.

²⁶ Eurofound, *Foundation Focus*, p. 5.

²⁷ Zie het eerder aangehaalde rapport "Kwaliteit van werk en werkgelegenheid in België", Tabel I-24, p. 68. (<http://www.werk.belgie.be/moduleDefault.aspx?id=36688>).

Preventief beleid is dus essentieel, maar tegelijk moet men zich ervan bewust zijn dat slechte arbeidsomstandigheden uit het verleden niet meer kunnen rechtgezet worden, en dat nieuw beleid m.b.t. arbeidsomstandigheden misschien slechts geleidelijk effect heeft. Met andere woorden, ook al zijn een aantal problemen vandaag 'aan de bron' oplosbaar, deze oplossingen hebben slechts een impact in de toekomst. Zelfs wanneer vandaag 'aan de bron' oplossingen voorhanden zijn, kan het nodig zijn om bepaalde beroepen in de pensioenwetgeving te erkennen als 'zwaar' tijdens een (eventueel lange) overgangperiode, zolang deze 'aan de bron' oplossingen nog niet gerealiseerd zijn. Dit onderlijnt dat de concrete invulling van wat een zwaar beroep is, een evoluerend gegeven kan zijn; verder komen we daar nog op terug.

In het rapport van de Pensioencommissie wordt gesteld dat deze problemen 'maximaal aan de bron' (d.w.z. *ex ante*) moeten aangepakt worden (p. 93): *"9.7. De Commissie beseft zeer goed dat het verlengen van de loopbaan niet voor iedereen hetzelfde betekent, omdat beroepen verschillen qua werkomstandigheden, zelfsturing en vrijheidsgraden in de organisatie van het werk, monotonie van het werk, zwaarte van het werk, stress die daarmee gepaard gaat... 'Eerlijke flexibiliteit' moet ook daar rekening mee houden. De Commissie is van oordeel dat deze problemen maximaal aan de bron moeten aangepakt worden, d.w.z. door wijzigingen in de arbeidsorganisatie, breed opgevat competentie management en persoonlijke ontwikkelingsplannen voor alle werkenden, en het aanbieden van alternatieve loopbaanpaden"*.

'Maximaal aan de bron' laat ruimte voor subjectieve beoordeling: *wat dit betekent kan alleen maar in sociaal overleg, d.w.z. op een onderhandelde basis, vastgesteld worden*. De Commissie pleit er daarom voor dat een redenering ontwikkeld wordt in twee stappen:

- in een eerste stap wordt, op basis van onderzoek, in kaart gebracht welke factoren objectief bijdragen tot het feit dat een beroep 'zwaar' is, d.w.z. een beroep waarin het om objectieve redenen minder gemakkelijk is om, qua lengte van de loopbaan, aan de referentieloopbaan te beantwoorden;
- in een tweede stap wordt, op basis van onderzoek en sociaal overleg, bepaald welke factoren beschouwd worden als 'te remediëren aan de bron' (door een actief beleid m.b.t. arbeidsvoorwaarden en -organisatie) en welke factoren aanleiding geven tot een specifieke behandeling in het raam van de pensioenreglementering (zoals het toekennen van extra punten).

De Commissie merkt hierbij op dat de vaststelling dat bepaalde risicofactoren m.b.t. de zwaarte van een beroep vatbaar zijn voor remediëring aan de bron niet vrijblijvend kan gemaakt worden: aan deze vaststelling moeten acties en engagementen gekoppeld worden om de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsorganisatie te verbeteren.

2.3.3. Zware beroepen: een evoluerend gegeven

Of een bepaald beroep geldt als 'zwaar', is een evoluerend gegeven, met name wanneer deze beoordeling een rol speelt in het pensioenstelsel, om twee redenen.

Ten eerste, kunnen wijzigingen in technologie en arbeidsomstandigheden ertoe leiden dat beroepen die in een bepaalde periode kenmerken hebben die hen objectief 'zware beroepen' maken (bv. omdat ze fysiek zeer belastend zijn), in een latere periode deze kenmerken niet meer hebben. Dit

kan ook het gevolg zijn van een bewust preventief beleid inzake arbeidsorganisatie, zoals dat bepleit wordt in de vorige sectie.

Ten tweede, is de beoordeling die gemaakt moet worden in het raam van het pensioenstelsel in zekere mate relatief: een beroep is zwaar indien het in de uitoefening van dit beroep minder gemakkelijk is om, qua lengte van loopbaan, aan de referentieloopbaan te beantwoorden. Het gaat dus om een beroep dat, qua haalbaarheid van een referentieloopbaan, *afwijkt van de meerderheid* van de beroepen: dit is een relatieve maatstaf die kan evolueren in de tijd, omdat de lengte van de referentieloopbaan evolueert en/of omdat de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden voor de meerderheid van de beroepen geleidelijk wijzigt.

De Commissie pleit ervoor dat de architectuur van het pensioenstelsel het mogelijk maakt om rekening te houden met het feit dat de concrete invulling van 'zware beroepen' een evoluerend gegeven vormt.

2.4. Uitzonderingen voor zware beroepen: werken via differentiatie van leeftijds- en loopbaaneisen voor vervroegd pensioen?

In de stelsels van werknemers en zelfstandigen worden vandaag geen uitzonderingen gemaakt m.b.t. de leeftijds- en loopbaaneisen voor vervroegd pensioen, behoudens voor drie categorieën:²⁸

- mijnwerkers
- zeevarenden
- vliegend personeel van de burgerluchtvaart

Aangezien een notie 'zware beroepen' impliciet wel speelt in de toegang tot bepaalde gelijkgestelde periodes (met name SWT, het Stelsel voor Werklozen met bedrijfsToeslag, en de landingsbanen), heeft de notie 'zware beroepen' vandaag impliciet en onrechtstreeks wel een invloed op het verwerven van pensioenrechten. Het begrip 'zware beroepen' dat hierbij gehanteerd wordt, verwijst niet naar een nominatieve beroepenlijst, maar wel naar een omschrijving van wat zware arbeidstijdregelingen zijn.²⁹

In het ambtenarenpensioenstelsel is de situatie anders: er bestaan verschillen op het vlak van de pensioenleeftijd en loopbaaneisen die – althans historisch – in een aantal gevallen kunnen geïnterpreteerd worden als een weerspiegeling van verschillen in de zwaarte van beroepen.³⁰ In de ambtenarenpensioenen spelen ook verschillende preferentiële tantièmes een rol: zij leiden zowel tot een verschil in de berekening van de hoogte van het pensioen als tot een verschillende invulling van de concrete loopbaaneisen die gelden om toegang te krijgen tot vervroegd pensioen (omdat loopbaan jaren door de preferentiële tantièmes iets zwaarder worden gewogen, zodat ze sneller aan

²⁸ Voor beroepsjournalisten geldt ook een afwijkende regeling inzake wettelijk pensioen (als werknemer), in deze zin dat de verdiensten met 1/3^{de} verhoogd worden voor de berekening van het pensioen. Er geldt echter geen verschil qua leeftijds- of loopbaancriteria voor vervroegd pensioen.

²⁹ Zie CAO 103, art. 8 §4, [http://www.cnt-nar.be/CAO-ORIG/cao-103-\(27-06-2012\).pdf](http://www.cnt-nar.be/CAO-ORIG/cao-103-(27-06-2012).pdf).

³⁰ In het ambtenarenpensioenstelsel moet men overigens ook een verschil maken tussen enerzijds leeftijdsgrenzen en anderzijds leeftijdsdrempels. Een leeftijdsgrens impliceert dat de betrokkene op die leeftijd met pensioen moet gaan, een leeftijdsdrempel maakt dat de betrokkene van die leeftijd met pensioen mag gaan. Een leeftijdsgrens bestaat in het leger.

de vereiste loopbaanvoorwaarde kunnen voldoen). We komen daarop terug in afdeling 5 van deze nota.

De Commissie pleit er uitdrukkelijk *niet* voor om in de pensioenen van de private sector³¹ een differentiatie in te voeren van *leeftijds- en loopbaaneisen* voor vervroegd pensioen, gebaseerd op de notie 'zwaar beroep'. Zij vindt het beter de noodzakelijke differentiatie tot stand te brengen via extra punten die toegekend worden tijdens de loopbaan. Zij ziet daarvoor drie redenen:

1) Werken met differentiatie van leeftijds- en loopbaaneisen maakt het moeilijker om het stelsel aan te passen aan het evoluerende karakter van beroepen.

We stipten het reeds aan in de vorige sectie: nieuwe technologieën, nieuwe vormen van arbeidsorganisatie, nieuwe functies... komen en gaan, en daarmee evolueert ook de realiteit van wat 'zware beroepen' zijn. De pensioenwetgeving moet dit evoluerende gegeven soepel kunnen inbouwen. Als een 'zwaar beroep' een aanleiding vormt voor een uitzondering m.b.t. de pensioenleeftijd en loopbaanvoorwaarden, dan maakt dit een dynamische evolutie van het beleid moeilijk. *Wijzigingen* in de mogelijkheid om vervroegd op pensioen te gaan, liggen immers zeer gevoelig, omdat altijd de vraag is wanneer men dergelijke wijzigingen kan laten ingaan: er is altijd een 'legitieme verwachting' gecreëerd bij een doelgroep. Als 'zwaar beroep' daarentegen aanleiding geeft tot 'extra punten', dan is het veel eenvoudiger om de toepassing van de notie te laten evolueren. Immers, wie een puntenverhoging gekregen heeft omwille van een zwaar beroep, *behoudt* die puntenverhoging, ook als dit beroep daarna misschien niet meer als zwaar erkend wordt. Let wel, opdat een stelsel van 'puntenverhogingen voor zware beroepen' zou kunnen werken, moet er voldoende algemene flexibiliteit zijn m.b.t. het vervroegd op pensioen gaan. Wie 'puntenverhogingen' verworven heeft, kan zich dan gemakkelijker veroorloven om vervroegd op pensioen te gaan, ondanks het feit dat zijn loopbaan korter is en er eventueel ook negatieve correcties toegepast worden.

Nog anders gezegd, wijzigingen in leeftijds- en loopbaaneisen hebben steeds een enigszins dramatisch karakter, en vergen ook steeds overgangperiodes. Wijzigingen in het stelsel m.b.t. het toekennen van extra punten hebben dit dramatisch karakter niet; dergelijke wijzigingen kunnen te allen tijde ingevoerd worden, en vergen ook geen overgangperiodes.

2) Werken met differentiatie van leeftijds- en loopbaaneisen heeft in de praktijk veelal een 'alles-of-niets' karakter: wie aan bepaalde voorwaarden voldoet, krijgt een uitzondering (een leeftijds criterium en/of een loopbaancriterium dat verschilt van het algemeen geldende criterium); wie niet aan deze voorwaarden voldoet, krijgt deze uitzondering niet. Men moet bijgevolg drempels bepalen, vanaf dewelke een uitzondering geldt (bv. gedurende X jaar een 'zwaar beroep' uitoefenen, geldt als drempel om de uitzondering te krijgen). Zelfs indien een gradatie van uitzonderingen wordt gehanteerd (een uitzondering die één jaar extra vervroeging toelaat, een uitzondering die twee jaar

³¹ In het raam van het ambtenarenpensioenstelsel bestaan reeds differentiaties op het vlak van leeftijds- en loopbaaneisen.. De Commissie pleit er dus tegen om dergelijke aanpak als uitgangspunt te nemen voor het debat over zware beroepen, *a fortiori* tegen het invoeren ervan in het pensioenstelsel van de werknemers. Verschillen in leeftijds- en loopbaaneisen kunnen ook gelegitimeerd worden omwille van *veiligheidsaspecten* die samenhangen met bepaalde beroepen. Het argument 'veiligheid' is verschillend van het argument 'zwaar beroep', en komt in dit advies niet ter sprake.

extra vervroeging toelaat, een uitzondering die drie jaar extra vervroeging toelaat...), dan nog gaat het om een binair systeem: men krijgt een bepaalde uitzondering, of men krijgt ze niet. Dit kan leiden tot onbegrip, en/of 'engineering' van loopbanen. Werken via extra punten die men krijgt in verhouding tot de zwaarte van beroepen en de *lengte van de periode* waarin men een zwaar beroep uitoefent, maakt het daarentegen gemakkelijk om een *gradueel* stelsel te creëren, waarbij extra-rechten strikt proportioneel zijn aan de lengte van de periodes in zware beroepen.³² De Commissie vindt een graduele benadering verkieslijk.

3) Werken met verhogingen van punten laat toe om strikt af te bakenen hoe 'zwaar' de last van zware beroepen in het globale pensioenstelsel mag wegen in budgettaire termen. Men kan de sociale partners daardoor de vrijheid geven om te onderhandelen over zware beroepen en ze tegelijk responsabiliseren voor de keuzes die zij maken. Concreet kan dit door te werken met een 'enveloppe' van extra punten voor zware beroepen, die in een vaste (procentuele) verhouding staat tot de totale jaarlijkse enveloppe van punten. Bijvoorbeeld, men zou kunnen bepalen dat omwille van verhogingen voor zware beroepen een extra hoeveelheid punten toegevoegd mag worden die nooit hoger mag zijn dan een fractie p van het totale aantal punten dat verworven wordt (deze fractie p zou gelijk kunnen zijn aan 4%, 5%, 10%...; de Commissie legt ter zake geen specifiek voorstel voor). Om deze *contrainte p* te respecteren, wordt de som van de extra punten die toegekend worden in het raam van de regeling zware beroepen jaar na jaar vergeleken met een maximaal aantal dat overeenstemt met de fractie p van de punten verworven voor toepassing van de notie 'zwaar beroep'. Indien de som hoger is dan het maximaal toegelaten aantal, wordt een herschaling toegepast zodat de som gelijk is aan de maximale fractie p . Deze 'herschaling' zou in het begin van jaar $T+1$ kunnen gebeuren, vooraleer de burgers geïnformeerd worden over de stand van hun individuele rekening in jaar T . Een nadeel van deze procedure is dat de extra punten die toegekend worden voor dezelfde beroepen, kunnen schommelen in de tijd (omwille van de herschaling); de sociale partners kunnen dit vermijden door een veiligheidsmarge in te bouwen waarbij de toegekende extra punten beneden de grens bepaald door de fractie p blijven.³³

2.5. Financiering

De Commissie gaat ervan uit dat de extra punten bij zware beroepen gefinancierd worden binnen elk van de drie pensioenstelsels (werknemers, ambtenaren, zelfstandigen), d.w.z. dat er een mutualisering is van de kost binnen elk stelsel. Een alternatieve optie zou er in kunnen bestaan dat werkgevers hiervoor (eventueel per sector) geresponsabiliseerd worden, als een prikkel om preventief beleid te ontwikkelen. Deze alternatieve optie stuit eventueel op praktische bezwaren

³² In principe is het vanzelfsprekend denkbaar om ook een differentiatie in leeftijds- en loopbaanvoorwaarden gradueel te maken in functie van de lengte van de periode waarin een zwaar beroep werd uitgeoefend. In de praktijk lijkt dit minder transparant. De hier bedoelde gradualiteit wordt bijvoorbeeld toegepast in Cyprus en Kroatië. Daarnaast zijn er ook EU-landen waar de opbouw van compensaties voor een zwaar beroep gradueel verloopt zonder dat dit noodzakelijk resulteert in een graduele afbouw van leeftijds- of loopbaanvoorwaarden. Dit is bijvoorbeeld het geval in Frankrijk en Slovenië. Voor Slovenië dient bovendien vermeld te worden dat de compensatie voor een zwaar beroep gebeurt via een verplicht door de werkgever op te bouwen aanvullend pensioen.

³³ We stellen geen beperking voor m.b.t. de extra punten die op individueel niveau kunnen toegevoegd worden omwille van zware beroepen (in tegenstelling tot wat bv. bestaat in het Franse systeem); de beperking die we voorstellen, geldt enkel op het collectieve niveau.

omwille van de administratieve complexiteit die ontstaat bij de bijdrageheffing. Overigens dient opgemerkt te worden dat de overheid vandaag financiële steun geeft (in het raam van haar competitiviteitsbeleid) aan sectoren die werknemers tewerkstellen in ploegenarbeid.

2.6. Praktische implementatie

Om een regeling m.b.t. zware beroepen in te voeren in de pensioenstelsels, is het nodig een systeem van attestering uit te werken, waardoor 'extra punten' meteen ingebracht worden in de individuele pensioenrekening van de betrokkenen. De informatieve waarde van een puntenstelsel is precies dat mensen tijdens hun loopbaan kunnen volgen hoe hun latere pensioenrechten zich ontwikkelen. Overigens moet er ook een systeem van attestering uitgewerkt worden indien een regeling voor zware beroepen zou ingevoerd worden in de huidige pensioenstelsels.

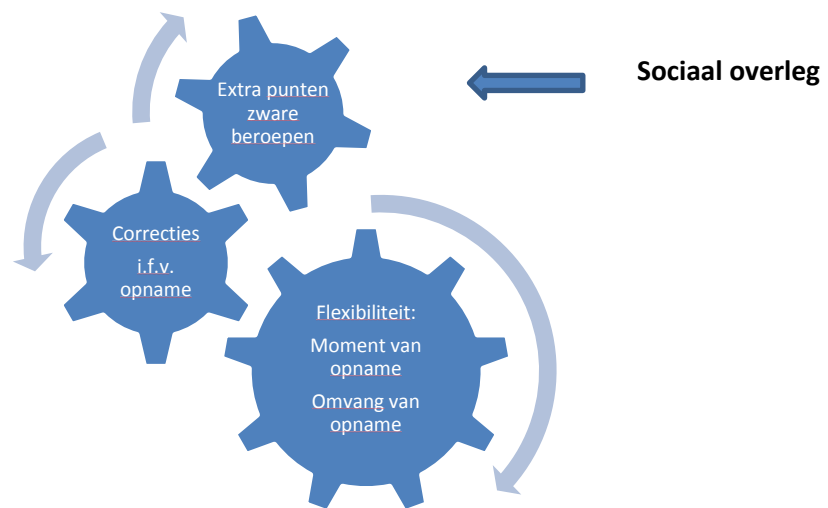
In een reactie op het rapport van de Commissie heeft de RVP opgemerkt dat informatie over 'zware beroepen' vandaag niet aanwezig is in de databanken waarmee de RVP werkt. Indien het pensioendossier rekening moet houden met de beroepen die uitgeoefend werden tijdens de loopbaan, dan zou dit op automatische wijze moeten gebeuren, d.w.z. zonder dat voor ieder dossier een aparte bevraging van de burger nodig is. Rekening houden met de zwaarte van beroepen vergt m.a.w. een belangrijke investering op het vlak van gegevensopbouw en gegevensuitwisseling.

Ook moet de vraag gesteld worden in welke mate informatie uit het *verleden* kan gebruikt worden. Indien geen gegevens uit het verleden kunnen verwerkt worden (of indien de administratieve complexiteit daarbij te groot is), dan kan met de zwaarte van beroepen alleen rekening gehouden worden in de mate dat deze beroepen uitgeoefend worden *na* het invoeren van de nieuwe regeling. Dit kan een knelpunt vormen en moet verder onderzocht worden.

3. Deeltijds pensioen in de driehoek flexibiliteit / correcties / punten voor zware beroepen

3.1. Driehoek flexibiliteit / correcties / punten voor zware beroepen

Het voorstel van de Commissie vormt één samenhangend geheel, waarvan de drie pijlers zijn: (a) de *extra punten voor zware beroepen* (geen uitzonderingen op het vlak van leeftijd en loopbaaneisen), (b) de *flexibiliteit* (keuzevrijheid) in het pensioenstelsel en (c) de aanwezigheid van billijke *correcties* (op basis van het concept 'normale pensioenleeftijd', een concept dat rekening houdt met de lengte van de loopbaan en op die manier het criterium 'leeftijd bij opname van het pensioen' corrigeert voor de lengte van de opleiding. We vatten deze logica nog eens samen in de volgende figuur.



Hierbij dient het volgende opgemerkt: flexibiliteit betekent voor de Commissie keuzevrijheid *in het pensioenstelsel*, met name m.b.t. het moment van opname van het pensioen aan het einde van de loopbaan. In de optiek van de Commissie heeft flexibiliteit dus geen betrekking op tussentijdse keuzes zoals keuzes inzake opleiding. De Commissie volgt dus niet het Franse systeem, waarbij punten verworven voor zware beroepen, kunnen omgezet worden in rechten op opleiding. Principeel is het een zeer goed idee om mensen in zware beroepen extra kansen te bieden op opleiding, zodat zij zich tijdig kunnen heroriënteren. Omwille van de transparantie en de eenvoud geeft de Commissie er echter de voorkeur aan dat punten in het pensioenstelsel uitsluitend pensioendoelstellingen dienen. Een bijkomend argument hiervoor is dat het pensioenstelsel mensen best niet toelaat om pensioenpunten voor iets anders te gebruiken dan pensioenuitbetaling, om kortzichtige beslissingen waarbij het pensioen uiteindelijk te klein wordt, te vermijden.

In deze sectie gaan we verder in op het concept ‘deeltijds pensioen’.

3.2. Deeltijds pensioen: denkkader, vragen en verduidelijkingen

Een voordeel van een puntensysteem is dat deeltijds pensioen gemakkelijk implementeerbaar wordt en transparant is: in een puntenstelsel kunnen mensen een deel van hun verworven punten omzetten in pensioen en een ander deel op hun individuele rekening laten staan. Als dat gebeurt voor de normale pensioenleeftijd, worden op het opgenomen gedeelte correcties toegepast omwille van de vervroeging (zoals uiteengezet in sectie 9.2.2. van het rapport, d.w.z. op basis van het concept ‘normale pensioenleeftijd’, zie meer bepaald kader 6).³⁴ Tegelijk zou men, eventueel binnen

³⁴ De mogelijkheid tot halftijds pensioen staat reeds sinds 1997 ingeschreven in de Belgische pensioenregelgeving voor werknemers en zelfstandigen. In de werknemersregeling is dit art 9 van het K.B. van 23/12/96 (kracht van wet) dat bepaalt dat de Koning, in een Ministerraad overlegd besluit, overeenkomstig de door hem bepaalde berekenings- en toekenningsmodaliteiten, voor de gerechtigden die de leeftijd van 60 jaar bereikt hebben, een halftijds pensioen kan instellen. Deze bepalingen werden tot op heden niet uitgevoerd. De redenen hiervoor zijn, volgens inlichtingen ingewonnen bij de RVP, op de eerste plaats van technische aard (onder andere de vraag of en hoe periodes van arbeid tijdens het halftijds pensioen bijdragen aan verdere pensioenopbouw). In voetnoot 48 gaan we verder in op enkele technische problemen bij een implementatie van deeltijds pensioen in het huidige kader. Het puntensysteem maakt de implementatie alvast eenvoudiger.

zekere limieten, verder kunnen blijven werken en pensioenrechten opbouwen. Als uitstapsysteem is deeltijds pensioen in principe logischer en meer coherent dan bestaande uitstapsystemen, zoals werkloosheid met bedrijfstoeslag of zgn. landingsbanen. Enerzijds kan deeltijds pensioen opengesteld worden voor iedereen, zonder onderscheid naargelang van het bedrijf of de sector waarin men werkt. Anderzijds kan deeltijds pensioen toegekend worden zonder beperking in de tijd (d.w.z. zonder beperkingen zoals die bijvoorbeeld gelden bij tijdskrediet), omdat deeltijds pensioen systeem gebaseerd is op pensioenrechten die mensen zelf opgebouwd hebben, en omdat er een correctie gebeurt volgens het opnamemoment.

Deeltijds pensioen kan, samen met een grotere aandacht voor de zwaarte van bepaalde beroepen, ook een instrument zijn om het stijgende beroep op invaliditeitsuitkeringen in de oudere leeftijdsgroep tegen te gaan. Het groeiende beroep op invaliditeitsuitkeringen in de oudere leeftijdsgroep ondermijnt het activerende effect van strengere criteria inzake vervroegd pensioen en brugpensioen; een antwoord bieden daarop vergt een innovatieve aanpak, ook in het pensioenstelsel.

De uitdrukking 'deeltijds pensioen' is misschien verwarrend, omdat de notie 'tijd' geen rol speelt in deze formule. De uitdrukking 'deeltijds pensioen' betekent dat er een gedeelte van het pensioenbedrag wordt opgenomen, en dat we veronderstellen dat de pensioengerechtigde nog een zekere activiteit ontwikkelt. Hoeveel 'tijd' deze activiteit in beslag neemt, heeft echter geen belang.

De vraag hoe groot de correctie van het pensioenbedrag moet zijn indien een deeltijds pensioen wordt opgenomen voor de 'normale pensioenleeftijd' is zeer belangrijk. Zoals we verder uiteenzetten, situeert zich hier een belangrijke keuze: gaat het om een correctie die het actuariële voordeel dat ontstaat bij vervroegde opname van het pensioen³⁵ volledig (d.w.z. voor 100%) neutraliseert door de vermindering van het pensioenbedrag, of gaat het om een correctie die het actuariële voordeel bij vervroegde opname slechts *gedeeltelijk* neutraliseert? De vraag of de actuariële correctie bij vervroegde pensionering volledig (100%) moet zijn, is in het rapport van de Commissie opengelaten (zie kader 6, de waarde van de parameter τ is niet gepreciseerd). Het rapport van de Commissie pleitte niet voor een volledige actuariële correctie. De Commissie ging ervan uit dat het essentieel is dat een voldoende sterke prikkel wordt gegeven m.b.t. de keuze van de pensioenleeftijd, ook al is de correctie minder groot dan een actuariële correctie (in de meeste landen waar correcties bestaan, is deze minder groot dan een volledige actuariële correctie). Zoals we verder uiteenzetten, versterkt de mogelijkheid van 'deeltijds pensioen' wel de argumentatie voor een correctie van 100%, en dient een afweging gemaakt.

Opdat deeltijds pensioen effectief tot meer keuzevrijheid zou leiden in een context van strenger wordende loopbaan- en leeftijdsvoorwaarden voor vervroegd pensioen, suggereert het rapport van de Commissie de volgende formule (sectie 9.4): mensen krijgen de mogelijkheid om maximaal 50% van hun verworven punten op te nemen één jaar (of twee jaar) voor de leeftijd waarop ze vervroegd

³⁵ Met 'actuariële voordeel dat ontstaat bij vervroegde opname van het pensioen' bedoelen we, eenvoudig gesteld, dat het te verwachten pensioen, uitgedrukt als een *kapitaal*, toeneemt omdat het vervroegd wordt opgevraagd. Een volledige actuariële correctie (à 100%) zou ervoor zorgen dat er géén verhoging van het (verwachte) pensioenkapitaal optreedt door de vervroeging van de opname. Zie bijlage 3 voor een nauwkeurige uiteenzetting over actuariële correcties.

op pensioen kunnen gaan (vanzelfsprekend mits bijkomende correcties). We werken deze suggestie in deze nota verder uit.

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

3.2.1. Enkele principiële vragen

In sectie 9.5 van het rapport van de Commissie worden vragen geformuleerd en opties besproken met de bedoeling duidelijker te maken wat men moet verstaan onder ‘flexibiliteit in het pensioenstelsel’. Het rapport had het daarbij over een ‘eerlijke flexibiliteit’ (zie sectie 9.6 van het rapport van de Commissie, en de weergave daarvan in het stuk ‘Motivatie en samenvatting van het advies’, supra). Deze vragen komen hier opnieuw aan bod, maar we hebben ze aangevuld met bijkomende vragen en meer systematisch uitgewerkt. Deze vragen zijn niet alleen van toepassing op de formule deeltijds pensioen; ze houden verband met de flexibiliteit van het pensioenstelsel in het algemeen. Het antwoord op deze vragen laat echter toe om duidelijker te omschrijven wat de specifieke kenmerken zijn van een ‘deeltijds pensioen’, als specifieke toepassing van een bredere notie van flexibiliteit in het pensioenstelsel.

Een coherente opvatting over ‘eerlijke flexibiliteit’, veronderstelt dat de volgende vragen onderzocht worden in hun onderlinge samenhang :

- wat kan men bijverdienen bij een pensioen?
- kan men verder pensioen opbouwen door te werken terwijl men reeds een pensioen geniet?
- welke correcties worden toegepast bij vervroegde opname van het pensioen?
- is een principe van ‘eenheid van loopbaan’ van toepassing bij de pensioenberekening?
- welke plafonds zijn van toepassing bij de pensioenberekening?
- zijn er wijzigingen nodig in de reglementering van andere vervangingsuitkeringen, zoals werkloosheid, ziekte- en invaliditeitsuitkeringen (we bespreken deze vraag hier met een focus op het stelsel van de werknemers)?

De antwoorden op deze vragen hangen met elkaar samen. Ter zake moeten afwegingen gemaakt worden die niet eenvoudig zijn.

Vooraleer dieper in te gaan op enkele van deze vragen, leggen we eerst deze samenhang in hoofdlijnen uit. Veronderstel dat men de (volledige of gedeeltelijke) vervroegde opname van het pensioen onbeperkt kan combineren met arbeidsinkomens, en dat men verder pensioenrechten kan

opbouwen op basis van deze arbeidsinkomens. De afweging die de pensioengerechtigde zal maken, wanneer hij oordeelt of (volledig of gedeeltelijk) vervroegd pensioen een financieel interessante operatie is, is dan *louter* gebaseerd op de correctie wegens vervroeging enerzijds en de financiële opbrengsten die hij kan krijgen door het beleggen van het bedrag van het vervroegde pensioen anderzijds. Indien er geen beperkingen zijn op de cumulatie van het pensioen met arbeidsinkomens en geen beperkingen op de verdere pensioenopbouw, dan is het alleszins noodzakelijk om een volledige actuariële correctie in te voeren; zo niet, zal iedereen zijn pensioen vervroegd opvragen.

De situatie verandert enigszins indien er beperkingen worden ingevoerd op de verdere pensioenopbouw: ook al zou men onbeperkt kunnen bijverdienen bij een (volledig of gedeeltelijk) vervroegd pensioen, het feit dat er geen bijkomend pensioen meer mee opgebouwd wordt, zou dan een negatieve *incentive* vormen t.a.v. de beslissing om vervroegd pensioen op te nemen, en dus een rem zetten op het systeem.³⁶

In het raam van de formule ‘deeltijds pensioen’ is het echter niet logisch om verdere pensioenopbouw onmogelijk te maken. De idee is precies dat deeltijds pensioen een rol speelt in het bevorderen van voldoende lange loopbanen, zij het dat het einde van de loopbaan niet noodzakelijk voltijds moet zijn. Dus moet een meer precieze vraag beantwoord worden: *in welke mate* moet verdere pensioenopbouw mogelijk zijn wanneer men al een pensioen heeft? De *mate waarin* verdere pensioenopbouw door verder te werken mogelijk is, hangt vandaag af van twee parameters in het systeem: enerzijds de hoogte van de berekeningsplafonds, anderzijds de toepassing van het principe van de eenheid van loopbaan. Voor inkomens die de plafonds overstijgen, worden geen pensioenrechten opgebouwd. Wanneer de eenheid van loopbaan bereikt is, wordt geen bijkomend pensioen opgebouwd.

Dit advies gaat uit van het principe van ‘eenheid van loopbaan’ zoals het vandaag geldt (verder leggen we dit uit); de Commissie heeft niet de tijd gehad om dit grondig te bestuderen. Men kan er overigens vanuit gaan dat mensen die een vervroegd pensioen aanvragen en tegelijk willen blijven werken, in de praktijk de eenheid van loopbaan vaak nog niet zullen bereikt hebben. Met andere woorden, in het raam van de formule ‘deeltijds vervroegd pensioen’ is de wijze waarop het principe ‘eenheid van loopbaan’ toegepast wordt, vermoedelijk niet de belangrijkste factor die de beslissing beïnvloedt (maar deze kwestie zou verder onderzocht moeten worden).

De berekeningsplafonds spelen echter een belangrijke rol in deze context. De toepassing van de huidige berekeningsplafonds creëert een situatie die zowel vanuit billijkheid als vanuit *incentives* als

³⁶ Zelfs een volledige actuariële correctie houdt mensen niet tegen om vervroegd pensioen aan te vragen, als dit het enige beperkende mechanisme is. In Noorwegen is het mogelijk om het pensioen gedeeltelijk vervroegd op te vragen tussen 62 en 67 jaar, met een volledige actuariële correctie. Men kan dit onbeperkt cumuleren met arbeidsinkomens en verdere pensioenrechten opbouwen (zie bijlage 2). Ondanks de actuariële correctie wordt van deze optie blijkbaar zeer veel gebruik gemaakt. Zij heeft gelijk tot belangrijke budgettaire meeruitgaven. Een Noorse expert, die we hierover ondervraagden, schrijft: “There is a more general concern that the opportunity to start taking out old age pensions from age 62 while continuing to work full time is being widely used particularly by males. This has come as a surprise to the policy makers. People prefer to grasp the liquidity offered and it has led to a higher pension expenditure in the short term”. Deze ervaring is belangrijk, maar de Noorse *case* kan niet als voorbeeld gelden voor wat wij voor ogen hebben in België. Het is uitdrukkelijk onze bedoeling dat deeltijds pensioen een instrument wordt om de werkzaamheid op oudere leeftijd te verhogen.

problematisch kan beschouwd worden in de context van het ‘deeltijds pensioen’. Veronderstel dat twee personen, A en B, kiezen voor een (gedeeltelijk of volledig) vervroegd pensioen, en hun werktijd en hun arbeidsinkomen halveren; veronderstel dat het voltijdse inkomen van persoon A lager ligt dan het huidige berekeningsplafond, en het voltijdse inkomen van persoon B hoger ligt dan het huidige berekeningsplafond; indien beide personen hun werktijd halveren, liggen hun gehalveerde inkomens beide beneden het berekeningsplafond. Een formule van ‘(deeltijds of volledig) vervroegd pensioen met onbeperkt bijverdienen en bijkomende pensioenopbouw’ creëert dus een relatief voordeel en een relatief sterkere *incentive* voor persoon B (in vergelijking met persoon A) om te kiezen voor een combinatie van vervroegd pensioen en deeltijds werk; de beslissing van persoon B om deeltijds te werken ‘omzeilt’ als het ware het berekeningsplafond in de pensioenopbouw.

Deze overwegingen hebben de Commissie geïnspireerd om een formule te suggereren waarbij de hoogte van het toegepaste berekeningsplafond aangepast wordt naargelang van het percentage van het pensioen dat vervroegd opgevraagd wordt. Dit heeft ook een belangrijk praktisch voordeel. We leggen dit verder uit.

De rest van deze sectie is gestructureerd op basis van drie probleemstellingen:

- i. wat kan men bijverdienen bij een pensioen?
- ii. kan men door betaald werk en pensioen te combineren verder bijkomende pensioenrechten opbouwen?
- iii. zijn er wijzigingen nodig in de reglementering van andere vervangingsuitkeringen?

1) Wat kan men bijverdienen bij een pensioen?

Een eerste reeks van vragen heeft betrekking op bijverdienen bij het pensioen. Hierbij moeten we een onderscheid maken tussen pensioen op of na de wettelijke pensioenleeftijd, vervroegd pensioen in de klassieke betekenis van het woord (d.w.z. het pensioen wordt vervroegd en volledig opgenomen) en deeltijds pensioen.

1.1) Onbeperkt bijverdienen is sinds 1 januari 2015 toegelaten wanneer men de wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar bereikt heeft of een loopbaan heeft van 45 jaar; voordien was het nodig om én de leeftijd van 65 jaar bereikt te hebben én minstens 42 jaar loopbaan te hebben. Met betrekking tot bijverdienen na de wettelijke pensioenleeftijd pleitte het rapport van de Commissie ervoor om de regels die bestonden in 2014 te handhaven, op twee voorwaarden. Een eerste voorwaarde is dat deze criteria automatisch verschuiven met eventuele latere evoluties op het vlak van de wettelijke pensioenleeftijd en loopbaanvoorwaarden voor vervroegd pensioen. Een tweede voorwaarde is dat ook een positieve correctie³⁷ wordt ingevoerd voor het uitstellen van de pensionering na de normale pensioenleeftijd (zie hoger voor de definitie van de ‘normale pensioenleeftijd’ die de Commissie voorstelt). Op zich heeft de vrijmaking van toegelaten arbeid nadat een bepaalde leeftijd of een bepaalde lengte van de loopbaan bereikt is (zoals nu gebeurt) geen eenduidig positief effect op de arbeidsinzet; het meest evidente effect is dat niemand na die

³⁷ In sectie 9.5.2. van het rapport is sprake van een ‘positieve *actuariële* correctie’; de Commissie ging er bij haar rapport niet van uit dat een volledige actuariële correctie noodzakelijk zou zijn. In dit advies ontwikkelen we argumenten die wel pleiten voor een volledige actuariële correctie.

leeftijd of loopbaanduur nog een incentive heeft om het pensioen *niet* op te vragen.³⁸ Indien er positieve correcties bestaan bij pensioenuitstel, zijn er ook prikkels om het pensioen eventueel nog niet op te nemen wanneer men doorwerkt na de pensioenleeftijd (aangezien de som van positieve correcties en verdere pensioenopbouw het dan interessant kan maken om te wachten met opname). Gegeven de beslissing van de regering om toegelaten arbeid verder te liberaliseren, worden deze voorwaarden nu des te belangrijker.

De combinatie van de afschaffing van de pensioenbonus en de recente regeringsmaatregelen m.b.t. bijverdienen bij pensioen leidt er normaal gesproken toe dat méér mensen hun pensioen zullen opvragen, zowel op de leeftijd van 65 jaar als voor de leeftijd van 65 jaar. Neem het geval van mensen die 65 jaar geworden zijn maar nog niet aan de loopbaaneis van 42 jaar voldoen: hoewel doorwerken toelaat om het pensioen verder op te bouwen zolang men niet aan 45/45^{ste} is, vermindert de afschaffing van de pensioenbonus de prikkel om de opname van het pensioen uit te stellen. Voor de leeftijd van 65 jaar wordt doorwerken niet meer bijkomend beloond omwille van de afschaffing van de pensioenbonus. Dit is geen wenselijke ontwikkeling.

1.2) Wie voor de leeftijd van 65 jaar zijn rustpensioen opneemt, mag vandaag 7.793 euro per jaar bijverdienen als werknemer en 6.234 euro als zelfstandige (of in het geval van een gemengde carrière); deze bedragen worden verhoogd als men kinderen ten laste heeft. De nieuwe regering heeft deze principes niet gewijzigd, maar wel de sanctie bij overschrijding van de grensbedragen versoepeld. Het rapport van de Commissie opperde de volgende vraag: zou vervroegd pensioen gecombineerd moet kunnen worden met *onbeperkt* bijverdienen? Vanuit een ‘wenselijkheidsstandpunt’ zou men op deze vraag *ja* kunnen antwoorden, op één belangrijke voorwaarde: de vervroeging moet dan leiden tot een *volledige* (100%) actuariële correctie; zo niet, zullen zeer veel mensen vervroegd pensioen combineren met onbeperkt bijverdienen, omdat het financiële rendement op de belegging van het pensioenbedrag groter is dan de negatieve correctie wegens vervroeging. Het rapport van de Commissie stelde in dit verband het volgende: “*Aangezien we geen volledige actuariële correctie voorstellen, is het vanuit ‘haalbaarheidsstandpunt’ noodzakelijk om een beperking te handhaven op wat men kan bijverdienen bij vervroegd pensioen*”.

1.3) Indien de actuariële correctie voor vervroegd pensioen niet volledig is, is het *a fortiori* in een formule van ‘deeltijds vervroegd pensioen’ noodzakelijk om beperkingen in te bouwen op wat men kan bijverdienen. Dit punt vergt enige toelichting, omdat het in het rapport van de Commissie Pensioenhervorming niet uitgewerkt is. In het raam van het ‘deeltijds pensioen’ wordt de problematiek van de actuariële correctie zich scherper indien we ervan uitgaan dat de opname van het deeltijds pensioen de verdere opbouw van pensioenrechten niet stopt. We gaan er immers van uit dat deeltijds pensioen zal gecombineerd worden met werken, en dat degene die deeltijds pensioen combineert met werken, verder pensioenrechten blijft opbouwen (de kwestie van de verdere pensioenopbouw komt uitgebreider aan de orde in het volgende punt, maar we gaan er hier vanuit dat verdere pensioenopbouw mogelijk is). Omdat de opname van het deeltijds pensioen de verdere pensioenopbouw niet stopt, is de afweging die de pensioengerechtigde zal maken,

³⁸ Er speelt immers zowel een substitutie-effect als een inkomenseffect wanneer toegelaten arbeid volledig geliberaliseerd wordt: mensen die boven de wettelijke pensioenleeftijd aan het werk zijn (en meer verdienen dan wat tevoren toegelaten was), kunnen dan beslissen om hun pensioen op te vragen en iets minder te werken.

wanneer hij oordeelt of deeltijds pensioen een financieel interessante operatie is, *louter* gebaseerd op de correctie wegens vervroeging enerzijds en de financiële opbrengsten die hij kan krijgen door het beleggen van het deeltijdse pensioen anderzijds.

We bespreken hier eerst een scenario waarbij de actuariële correctie niet volledig is; wanneer de rentevoeten voldoende hoog zijn, kan het aanvragen van een deeltijds pensioen dan op zichzelf een interessante beleggingsstrategie zijn voor een pensioengerechtigde. De overheid moet dan een beperking inbouwen op wat men kan bijverdienen, zo niet, zal iedereen deeltijds pensioen aanvragen om het geld te beleggen wanneer de rentevoeten voldoende hoog zijn. Indien men 'deeltijds vervroegd pensioen' wil beschouwen als een uitstapregeling die een geleidelijke overgang naar de pensioenleeftijd mogelijk moet maken, dan is de grens die vandaag geldt voor bijverdienen bij vervroegd pensioen echter zeer krap: 7.793 euro per jaar is gelijk aan ca. 20% van wat de NBB beschouwd als het gemiddelde brutoloon van een werknemer in 2013. Om van het 'deeltijds pensioen' een interessante uitstapregeling te maken, zou men bijvoorbeeld een schema kunnen overwegen met een dubbele differentiatie, enerzijds een differentiatie m.b.t; de leeftijd waarop men het deeltijdse pensioen kan opnemen; anderzijds een differentiatie m.b.t. de toegelaten bijverdiensten. Een mogelijk schema wordt ter illustratie ontwikkeld in de volgende tabel:

| | Toegangsvoorwaarden | Maximale bijverdienste | Correctie wegens vervroeging |
|--|---|--|--|
| Vervroegd pensioen, opname meer dan 50% (tot 100%) van de verworven punten | Leeftijds- en loopbaan-criteria voor vervroegd pensioen | Huidige grenzen zonder kinderlast: (7.793 euro als werknemer, 6.234 euro als zelfstandige) | Op basis van de 'normale pensioenleeftijd' (cf. kader 6 rapport) |
| Vervroegd pensioen, opname meer dan 25%, tot 50% van de verworven punten | Leeftijds- en loopbaan-criteria voor vervroegd pensioen, <i>beide</i> verminderd met 2 jaar | Huidige grenzen x 2 (d.w.z. ca. 40% van een gemiddeld loon) | Idem: o.b.v. de 'normale pensioenleeftijd' (cf. kader 6 rapport) |
| Vervroegd pensioen, opname niet hoger dan 25% van de verworven punten | Leeftijds- en loopbaan-criteria voor vervroegd pensioen, <i>beide</i> verminderd met 2 jaar | Huidige grenzen x 4 (d.w.z. ca. 80% van een gemiddeld loon) | Idem: o.b.v. de 'normale pensioenleeftijd' (cf. kader 6 rapport) |

Deze tabel is louter een illustratie van een mogelijk schema, en geen voorstel van de Commissie. Vooraleer dergelijk voorstel ingevoerd zou worden, is immers een zeer grondig onderzoek nodig van de effecten die dit zou hebben op de arbeidsmarkt, zowel wat aanbod van arbeid als vraag naar arbeid betreft. Dergelijk schema creëert verschillende *incentives*: een aantal mensen die zonder de mogelijkheid van deeltijds pensioen voltijds zouden doorgewerkt hebben, zullen nu kiezen voor deeltijds werk en deeltijds pensioen; een aantal mensen die zonder mogelijkheid van deeltijds pensioen volledig gestopt zouden zijn, zullen nu kiezen voor deeltijds werk en deeltijds pensioen. Sommige werkgevers zullen het misschien gemakkelijker vinden om ouderen onder druk te zetten hun activiteit te verminderen of ze te ontslaan, omwille van het bestaan van deeltijds pensioen; andere werkgevers zullen er misschien een opportuniteit in zien om ouder wordende werknemers toch nog in het bedrijf te houden. De vraag of het te verwachten eindresultaat positief of negatief is voor de arbeidsparticipatie en het financiële evenwicht van het pensioenstelsel vergt een zeer grondig onderzoek, en kan niet bij voorbaat beantwoord worden. De Commissie beveelt aan dat

hierover zeer grondig onderzoek en overleg gebeuren, vooraleer oriëntaties genomen worden, laat staan definitieve beslissingen. Men kan ook overwegen om in een eerste, 'experimentele' periode alleen een deeltijds pensioen van 50% toe te laten, om tot een goede inschatting te komen van de gedragseffecten die uit dit systeem voortvloeien.

Dit schema illustreert ook dat het voorstel in zekere mate alternatieven creëert voor uitstapregelingen zoals die vandaag bestaan via tijdskrediet en landingsbanen. Deze mogelijkheden zijn door recente regeringsbeslissingen beperkt. Het verdient aanbeveling om deze problematiek als één geheel te beschouwen.

Het scenario dat hier geschetst wordt, heeft twee nadelen. Vooreerst is het complex, omdat verschillende grenzen moeten ingevoerd worden; bovendien verhindert dit niet dat er binnen deze grenzen toch een louter financiële optimalisatie gebeurt door de pensioengerechtigden. Een tweede nadeel is van principiële aard. De huidige cumulatiebeperkingen gelden uitsluitend voor inkomens uit arbeid, niet voor andere inkomens. Zelfstandigen met een vennootschap zijn in staat om inkomens onder te brengen in een vennootschap, en op deze wijze inkomens uit dividenden te genereren of een patrimonium op te bouwen. Met andere woorden, cumulatiebeperkingen t.a.v. inkomens uit arbeid kunnen omzeild worden.

De Commissie pleit er daarom voor een *alternatieve optie* te overwegen waarbij de actuariële correcties bij vervroegd deeltijds pensioen toch volledig zijn, d.w.z. gelijk zijn aan 100% van wat nodig is om het actuariële voordeel van de vervroeging van de pensioenopname (vervroeging in vergelijking met de 'normale pensioenleeftijd') te neutraliseren. Dit zou een veel eenvoudiger schema mogelijk maken, omdat er dan geen probleem is om bijverdienen onbeperkt toe te laten.

Ten gronde situeert zich hier een belangrijke afweging. Enerzijds kunnen sociale argumenten ervoor pleiten om de actuariële correctie bij vervroeging niet volledig te maken, zeker in een context waarin de gemiddelde pensioenen niet hoog zijn. Anderzijds veronderstelt een grote flexibiliteit (d.w.z. een ruime keuzevrijheid met een minimaal aantal beperkingen) a fortiori wanneer de formule 'deeltijds pensioen' wordt voorzien, dat de actuariële correcties 100% zijn. Indien de actuariële correcties sterk zijn, dan dient de gemiddelde hoogte van de toekomstige pensioenen voldoende hoog te zijn, om te vermijden dat er in de praktijk sociale achteruitgang optreedt. De invoering van deeltijds pensioen dwingt dus tot een grondige bezinning over de rol van actuariële correcties in het hele pensioenstelsel.

Verplichtingen inzake werk?

Een vraag die in het Commissierapport niet aan de orde was, is de volgende: zou het aangewezen zijn om bij deeltijds pensioen dat opgenomen wordt voor de leeftijd waarop vervroegd pensioen mogelijk is, een *verplichting* in te bouwen om actief te participeren op de arbeidsmarkt? Dit wil zeggen dat een minimale activiteit vereist wordt (bv. dat men op het ogenblik van de aanvraag minstens x% activiteit heeft). De Commissie beveelt dit niet aan, omdat de opvolging van dergelijke verplichting complex is. Indien geen verplichting wordt ingebouwd om actief te zijn op de arbeidsmarkt, dan dient de correctie wegens vervroeging wel voldoende sterk te zijn (zo niet creëert de overheid een interessante beleggingsformule voor ouderen die snel zeer populair zou kunnen worden), en moet ook cumulatie met werkloosheidsuitkeringen en ziekte- en invaliditeitsuitkeringen

princiepelijk uitgesloten worden. Dit laatste leidt tot een reeks van vragen die hierna besproken worden.

2) Kan men door betaald werk en pensioen te combineren verder bijkomende pensioenrechten opbouwen?

De regel is vandaag als volgt: de wettelijke pensioenleeftijd heeft op zichzelf geen invloed op de mogelijkheid om pensioenrechten op te bouwen (wie doorwerkt na 65 jaar, kan bijkomende pensioenrechten opbouwen; de belangrijkste beperking daarbij is het principe 'eenheid van loopbaan', waarover dadelijk meer); wanneer het pensioen opgenomen wordt (op de wettelijke leeftijd of vervroegd) verandert echter de situatie. Een gepensioneerd die een beroepsactiviteit uitoefent na de ingangsdatum van het pensioen, zal geen bijkomende pensioenrechten opbouwen in hetzelfde stelsel of in hetzelfde ambt waarvoor reeds een pensioen is toegekend.³⁹ Is men bijvoorbeeld reeds gepensioneerd als werknemer en oefent men een toegelaten activiteit uit als zelfstandige in hoofdberoep (met pensioenopbouwende bijdragen), zal deze activiteit eventueel een pensioen als zelfstandige opleveren. Hierbij wordt wel rekening gehouden met het beginsel van de beperking tot de loopbaaneenheid.

In de optiek van de Commissie moet dit principe herbekeken worden. De logica van deeltijds pensioen impliceert immers dat men verder pensioen opbouwt terwijl toch al een deel van het pensioen uitbetaald wordt. Hier rijst een dubbele vraag: ten eerste, *in welke mate* moet verdere pensioenopbouw mogelijk zijn bij een deeltijds pensioen; ten tweede, moeten dezelfde principes toegepast worden voor wie zijn *volledige* pensioen vervroegd opneemt? Zoals hierboven al aangestipt, hangt de *mate waarin* verdere pensioenopbouw door verder te werken mogelijk is, vandaag af van twee parameters in het systeem: enerzijds de hoogte van de berekeningsplafonds, anderzijds de toepassing van het principe van de eenheid van loopbaan.

Vereenvoudigd gesteld komt het principe 'eenheid van loopbaan' er op neer dat het aantal loopbaan jaren dat ingebracht kan worden bij de pensioenberekening in principe⁴⁰ maximaal 45 mag bedragen (45/45^{ste} vormt dus de 'eenheid'). Dit principe is recent verfijnd: er wordt nu geteld in voltijds equivalente dagen en de eenheid wordt bereikt wanneer 14040 voltijds equivalente dagen gepresteerd zijn; in de praktijk betekent dit een versoepeling. Het principe 'eenheid van loopbaan' heeft de Commissie wegens tijdsgebrek tot op heden niet grondig onderzocht. Zoals hoger reeds aangestipt, is de toepassing van de 'eenheid van loopbaan' vermoedelijk niet de belangrijkste factor die de beslissing om 'deeltijds vervroegd pensioen' te nemen, zou beïnvloeden. Wanneer deeltijds pensioen en bijverdiene bij het pensioen onderzocht en besproken worden, moet echter ook het principe 'eenheid van loopbaan' onderzocht en besproken worden.

³⁹ Dit is de strikte interpretatie van de reglementering, maar in de administratieve praktijk is er blijkbaar meer soepelheid. Het blijkt niet uitgesloten dat iemand die zijn beroep gewoon verder zet na de ingang van het pensioen en na het overschrijden van de grenzen toegelaten arbeid (waardoor het pensioen niet uitbetaald wordt) een dossier indient voor de herberekening van zijn pensioen, toch een herrekend recht met extra jaren ontvangt. Dit laatst uiteraard voor zover dit nog mogelijk is als gevolg van de toepassing van het principe van de eenheid van loopbaan. De samenhang tussen deze administratieve praktijk en de letter van de reglementering (KB van 28 mei 2013) moet uitgeklaard worden.

⁴⁰ We schrijven 'in principe', omdat er ook een limiet bestaat op het aantal jaren dat niet in aanmerking zou genomen worden t.g.v. de toepassing van de eenheid van loopbaan in het geval van een gemengde loopbaan ambtenaar – werknemer.

Met betrekking tot het kunnen combineren van pensioen en opbouw van verdere pensioenrechten, zou een mogelijke benadering erin kunnen bestaan dat de persoon die zijn pensioen niet volledig (d.w.z. deeltijds) opneemt, wel nog pensioenrechten kan opbouwen door bijkomend te werken, daar waar de persoon die zijn pensioen volledig opneemt, geen bijkomende rechten kan opbouwen, ongeacht de leeftijd van de betrokkene. Een nadeel van dergelijke regel is dat hij kan leiden tot *engineering* (iemand die zijn pensioen voor 99% opneemt zou wel bijkomende pensioenrechten kunnen opbouwen, daar waar iemand die het pensioen voor 100% opneemt dat niet zou kunnen). De Commissie suggereert daarom de volgende *graduele* regel: indien men zijn pensioen opneemt voor $x\%$, dan wordt het berekeningsplafond verminderd met $(1-x)\%$. Bijvoorbeeld, indien men zijn pensioen opneemt voor 50%, dan geldt voor de verdere pensioenopbouw een berekeningsplafond dat gelijk is aan 50% van het algemeen geldende berekeningsplafond.⁴¹ Voor wie zijn pensioen 100% opneemt (al dan niet vervroegd), wordt het berekeningsplafond dus herleid tot 0. Deze regel leidt ook tot meer billijkheid tussen gepensioneerden onderling, zoals hierboven al uiteengezet.⁴² Deze regel zou binnen elk stelsel apart moeten toegepast worden (cf. de eerste alinea van deze sectie: de huidige regeling bekijkt de pensioenopbouw ook per stelsel, behoudens wanneer het principe van ‘eenheid van loopbaan’ toegepast wordt).

Men mag niet onderschatten welke administratieve complexiteit ontstaat wanneer mensen die reeds een pensioen genieten bijkomende pensioenrechten kunnen opbouwen. Dit betekent immers dat deze mensen op een bepaald ogenblik een ‘tweede pensioenaanvraag’ kunnen doen en dat een tweede pensioendossier moet aangelegd worden door de administratie (we komen hier op terug in sectie 3.2.3). De regel die we hier voorstellen, maakt het alleszins onmogelijk dat mensen die reeds een volledig pensioen genieten, later nog een tweede pensioenaanvraag zouden indienen, en beperkt dus ook de administratieve complexiteit.

3) Zijn er wijzigingen nodig in de reglementering van andere vervangingsuitkeringen?

In deze sectie gaan we in op de vraag of een flexibel pensioenstelsel het nodig maakt om wijzigingen door te voeren in de reglementering m.b.t. vervangingsuitkeringen (waarbij het niet gaat over tijdskrediet e.d., maar wel over klassieke vervangingsuitkeringen).

3.1) Om te bepalen wat het venster is waarbinnen flexibele keuzes mogelijk zijn, moet bepaald worden vanaf welk moment mensen niet langer een recht kunnen doen gelden op een vervangingsinkomen voor arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Vandaag ligt deze leeftijdsgrens op 65 jaar. Indien de wettelijke pensioenleeftijd verhoogt, is het logisch deze leeftijd te verhogen tot het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd. Een eerste vraag is of men het hiermee eens is, en of deze consequentie ingebouwd is in de beslissingen die het regeerakkoord voorstelt m.b.t. de wettelijke pensioenleeftijd. Een door de regering Michel I aangekondigde maatregel houdt hiermee verband. Wie blijft doorwerken na de leeftijd van 65 jaar bouwt vandaag reeds verdere pensioenrechten op (indien er geen pensioen is opgenomen, cf. supra); deze persoon zou volgens het plan van de regering ook het recht op een uitkering wegens economische werkloosheid of een

⁴¹ We gebruiken hier de uitdrukking ‘berekeningsplafond’ in een generieke betekenis. In een puntensysteem kan ook een berekeningsplafond ingebouwd worden.

⁴² De voorgestelde formule impliceert dat de mogelijkheid om bijkomende pensioenrechten op te bouwen groter is voor de lage inkomens (die immers bij gelijkblijvende x – en zolang x niet gelijk is aan 100% – een grotere kans hebben om onder het plafond te blijven).

arbeidsongeschiktheidsuitkering kunnen openen als alle andere voorwaarden daarvoor vervuld zijn.⁴³ Sinds 1 januari 2015 kan een gerechtigde ook na de leeftijd van 65 onder bepaalde voorwaarden het recht op een tijdelijke werkloosheidsuitkering openen.⁴⁴ Deze nieuwe reglementering voorziet overigens niet dat de gerechtigde op een tijdelijke werkloosheidsuitkering automatisch de overstap zou maken naar een rustpensioen van zodra er een bepaald aantal aanneembare jaren bewezen wordt. Voor uitkeringen inzake arbeidsongeschiktheid wordt momenteel onderzocht of dit recht kan opengesteld worden voor personen die blijven doorwerken na de leeftijd van 65 jaar.

3.2) Een andere vraag is of een pensioen of een vervroegd (deels of volledig vervroegd) pensioen gecombineerd kan worden met een vervangingsinkomen? Indien we de combinatie van pensioen en werken willen aanmoedigen, dan rijst de vraag wat er gebeurt met degenen die een pensioen combineren met werk, maar arbeidsongeschikt of werkloos worden. Hier ontstaan verschillende, complexe vragen, die verder onderzoek en overleg vragen⁴⁵. We geven hier slechts een aanzet.

De Commissie vindt het niet wenselijk om een combinatie van pensioen met arbeidsongeschiktheidsuitkeringen of werkloosheidsuitkeringen toe te laten, met uitzondering van een kortstondige periode van ziekte-uitkering en een korte periode van economische werkloosheid (en rentes voor arbeidsongeval of beroepsziekte, *cf.* huidige regeling). Dit houdt vanzelfsprekend een belangrijke beperking in t.a.v. het individu dat buiten zijn wil ziek of werkloos zou worden in dergelijke situatie; maar indien men langdurige cumulatie wel zou toelaten, dreigen de problemen van oneigenlijk gebruik (*moral hazard*) te groot te worden.⁴⁶

Vertrekkend vanuit dit principiële standpunt van niet-cumulatie, zijn er dan twee mogelijkheden. Een eerste mogelijkheid bestaat erin om mensen die vervroegd pensioen combineren met arbeid en plots gedwongen worden om een arbeidsinkomen in te ruilen voor een (langdurig) vervangingsinkomen, te verplichten om het pensioen dat ze op dat moment verworven hebben, volledig op te nemen.

Een andere mogelijkheid, die verder onderzocht moet worden, is om mensen in dergelijke situatie de kans te geven aan hun vervroegd pensioen te verzaken en een vervangingsinkomen op te nemen (vanzelfsprekend slechts zolang als men kan leven met een ander vervangingsinkomen dan een pensioen, d.w.z. niet langer dan de wettelijke pensioenleeftijd). Een technisch probleem bij deze tweede optie is dat het vervangingsinkomen moet berekend worden op basis van een fictieve

⁴³ Zie 'Een economisch engagement, een sociaal project', regeerakkoord van de regering Michel I (9 oktober 2014), p. 30, <http://www.premier.be/nl/regeerakkoord>.

⁴⁴ Koninklijk Besluit van 30 december 2014, Belgisch Staatsblad 31 december 2014.

⁴⁵ De complexiteit heeft onder meer te maken met het feit dat er vandaag verschillende noties van arbeidsongeschiktheid bestaan. Een werknemer kan zich in een situatie bevinden van 'tijdelijke werkloosheid wegens medische overmacht'. Dit doet zich voor indien een werknemer niet langer als arbeidsongeschikt wordt erkend volgens de ZIV-wetgeving, maar nog steeds arbeidsongeschikt is om zijn contractueel bedongen arbeid te verrichten. Deze situatie kan zich voordoen omwille van de verschillende invulling van het arbeidsongeschiktheidsbegrip in de ziekteverzekering en conform de Arbeidsovereenkomstenwet.

⁴⁶ In Noorwegen bestaat de mogelijkheid om pensioen vervroegd gedeeltelijk op te vragen tussen 62 en 67 jaar, met een volledig actuariële correctie. Het is er ook mogelijk om tussen 62 en 67 jaar ziekte- of werkloosheidsuitkeringen te combineren met een pensioen. Deze kwestie is echter voorwerp van debat in Noorwegen.

activiteit, die omvangrijker is dan de activiteit die de betrokkene uitvoerde; zo niet, zal het om een zeer beperkt vervangingsinkomen gaan (gezien de beperkingen die gelden op de toegelaten activiteit). De 'restitutie' van pensioenpunten gebeurt in deze hypothese best op een actuarieel neutrale wijze. Onderzocht moet worden of ook dit niet leidt tot te grote risico's van oneigenlijk gebruik. Op het administratieve vlak is deze optie vermoedelijk zeer complex.

3.3) Het rapport van de Commissie wierp ten slotte de vraag op of er types van vervangingsinkomens zijn van waaruit de overgang naar vervroegd pensioen onmogelijk moet zijn (zoals vandaag werkloosheid-met-bedrijfstoeslag, of bruggpensioen)? Indien er een voldoende sterke correctie gebeurt op de vervroegde pensioenen, lijken er in principe geen redenen om dergelijke transitie nog langer uit te sluiten; de Commissie is overigens van oordeel dat uitkeringsstelsels, naast het pensioensysteem, die een definitieve uittrede uit de arbeidsmarkt ondersteunen, op lange termijn best verdwijnen. Een en ander moet echter verder onderzocht worden op zijn praktische consequenties en moet vanzelfsprekend voorwerp zijn van grondig sociaal overleg.

3.2.2. Andere vragen

Een punt dat niet aan de orde was in het rapport van de Commissie, betreft de sancties (d.w.z. de wijze waarop inhoudingen gebeuren op het pensioen) bij overschrijding van de grenzen voor toegelaten bijverdiensten indien dergelijke grenzen gehanteerd worden. Deze regelgeving is tijdens de voorbije periode enkele keren gewijzigd. Op het eerste gezicht lijkt het mogelijk om de huidige sancties ook toe te passen bij deeltijds pensioen in het geval dat inkomensgrenzen zouden gehandhaafd blijven, maar dit vergt bijkomend onderzoek.

Een ander punt dat niet besproken werd in het rapport van de Commissie betreft personen die pensioenrechten in verschillende stelsels opbouwen. Ziet men deeltijds pensioen als een mogelijkheid die bestaat *binnen* elk stelsel apart (zou het bv. mogelijk zijn om een deeltijds pensioen als werknemer op te nemen, gecumuleerd met een voltijds ambtenarenpensioen voor de loopbaan van ambtenaar die men achter de rug heeft – of *vice versa*)? Indien een puntenstelsel zo geïmplementeerd wordt dat er drie aparte puntenrekeningen bestaan voor werknemers, ambtenaren en zelfstandigen, met minimum- en maximumregelingen die elkaar niet wederzijds beïnvloeden, dan is er ter zake geen probleem: de betrokkene kan vrij kiezen welke punten hij omzet en welke punten hij niet omzet. In de bestaande reglementering ligt dit evenwel veel gecompliceerder (cf. infra), en moet onderzocht worden hoe het concept deeltijds pensioen praktisch toegepast wordt bij gemengde loopbanen.

Ten slotte is er de vraag m.b.t. de eventuele cumulatie van deeltijds pensioen (uit de eerste pijler) en aanvullend pensioen (uit de tweede pijler). Met betrekking tot aanvullende pensioenen stelt het rapport: *“de aanvullende pensioenprestaties mogen pas bij de effectieve ingang van het wettelijk pensioen worden uitbetaald”*. De opname van een deeltijds pensioen mag in deze context niet gelijkgesteld worden met ingang van het wettelijk pensioen. De vraag kan worden opgeworpen of degene die deeltijds wettelijk pensioen aanvraagt, ook deeltijds recht moet krijgen op zijn aanvullend pensioen. De Commissie heeft niet de tijd gehad om deze kwestie, die technisch complex is, verder te onderzoeken.

Met betrekking tot de invoering van deeltijds pensioen in het stelsel van de ambtenaren, is in het rapport van Commissie reeds een specifieke en gedetailleerde vragenlijst opgenomen, waarnaar we

verwijzen; sommige van deze vragen zijn opgenomen in dit advies; andere vragen gaan meer in detail (zie de bijlage bij het rapport van de Commissie over de ambtenarenpensioenen op de website van de Commissie).⁴⁷

3.2.3. Budgettaire impact

Het is nodig een grondig onderzoek te wijden aan het budgettaire impact van de invoering van een formule van deeltijds pensioen. Het budgettaire impact is afhankelijk van de gedragseffecten die deeltijds pensioen genereert; en deze gedragseffecten hangen af van de architectuur van het systeem. De ervaring in Noorwegen (zie voetnoot 35) illustreert dat de invoering van deeltijds pensioen, zelfs met actuariële correcties van 100%, op korte termijn tot een aanzienlijke meeruitgave kan leiden. In Noorwegen lag de werkzaamheidsgraad bij ouderen al redelijk hoog, en creëerde de cumulatiemogelijkheid werk-pensioen hogere pensioenuitgaven; in een land als België zou de invoering van deeltijds pensioen de werkzaamheidsgraad moeten *verhogen*.

Ten slotte moet men ook oog hebben voor het volgende: zelfs indien de impact van hervormingen in het pensioenstelsel (zoals de mogelijkheid tot deeltijds pensioen) budgettair neutraal zou zijn vanuit een intertemporeel perspectief (bijvoorbeeld door een verbetering van de budgettaire situatie op langere termijn die een verslechtering op korte termijn neutraliseert), dan nog moet met de impact op korte termijn rekening gehouden worden.

3.2.4. Administratieve kwesties (implementatie)

Naast deze vragen, moeten ook administratieve kwesties onderzocht worden.

In een reactie op het rapport van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 beveelt de administratie van de RVP aan om individuele burgers geen keuzevrijheid te geven m.b.t. de graad van deeltijds pensioen, en, bijvoorbeeld, alleen maar een 50% formule toe te laten. Het argument dat grotere keuzevrijheid m.b.t. het percentage zou leiden tot onhoudbare administratieve complexiteit, geldt volgens de Commissie niet wanneer deeltijds pensioen wordt ingevoerd in het raam van een puntensysteem. In een puntensysteem kan een willekeurig percentage van de verworven punten (inbegrepen de minimale puntengarantie, eventuele verhogingen voor zware beroepen, enz.) omgezet worden in pensioen, en het saldo kan blijven staan op de rekening; nieuwe punten worden jaar na jaar toegevoegd naargelang van de verdere loopbaan (met eventueel opnieuw een toepassing van de minimale puntengarantie, enz.).⁴⁸ De omzetting van de punten gebeurt volgens de puntenwaarde die geldt op het moment van de omzetting.

Zoals we hierboven reeds aanstipten, zou men echter kunnen overwegen om in een eerste, 'experimentele' fase alleen een deeltijds pensioen van 50% toe te laten, niet zozeer omwille van de administratieve complexiteit, maar wel om tot een goede inschatting te komen van de gedragseffecten die uit dit systeem voortvloeien.

⁴⁷ Men vindt deze specifieke vragenlijst ook terug in het op deze bijlage gebaseerde boek van Ria Janvier en Johan Janssens, *De toekomst van de pensioenen in de overheidssector*, die Keure, 2014, pp. 336-339.

⁴⁸ Dit onderlijnt dat het nodig is om een zo eenvoudig mogelijk systeem van minimale puntengarantie te voorzien, waarbij de minimale puntengarantie niet geconditioneerd wordt door een vereiste m.b.t. een aantal loopbaan jaren. Ook dit is een element van de coherentie van het rapport van de Commissie dat niet uit het oog mag verloren worden.

De administratie van de RVP wijst er ook op dat men moet vermijden dat mensen meerdere keren een (stuk) deeltijds pensioen aanvragen, omwille van de administratieve complexiteit en werklast. Om complexiteit en werklast te vermijden, zou men kunnen stellen dat mensen slechts één keer een deeltijds pensioen kunnen aanvragen. De algemene regel zou kunnen zijn dat mensen slechts twee keer een pensioenaanvraag kunnen doen (cf. ook de laatste alinea van sectie 3.2.1). Dit vermindert vanzelfsprekend de flexibiliteit.

De huidige pensioenreglementering gaat ervan uit dat mensen slechts één pensioendossier hebben, wat voor de administratie een belangrijk gegeven is. De administratie van de RVP heeft, n.a.v. het Commissierapport de vraag opgeworpen of deeltijds pensioen ertoe leidt dat mensen twee pensioendossiers openen, die naast elkaar *blijven* bestaan. In het raam van de huidige pensioenreglementering moet dit vermeden worden: wanneer degene die een deeltijds pensioen geniet, volledig op pensioen gaat, moeten de dossiers samengevoegd worden tot één pensioendossier. Dit betekent dat eventuele herzieningen gebeuren op basis van de wetgeving die geldt op de laatste ingangsdatum (d.w.z. de wetgeving die geldt voor het tweede pensioendossier) en dat eventuele latere welvaartsaanpassingen gebeuren op basis van de laatste ingangsdatum. In een puntenstelsel lijkt dit probleem minder relevant.⁴⁹

De Commissie pleit ervoor om de verschillende pensioeninstellingen (RVP, RSVZ, PDOS) nu reeds grondig te bevragen over de praktische implementatieproblemen die zich aandienen bij formules van deeltijds pensioen.

De Commissie benadrukt dat deeltijds pensioen gemakkelijker op een transparante wijze te implementeren is in een puntenstelsel. De Commissie raadt af om deeltijds pensioen te implementeren in de huidige regeling.

⁴⁹ Indien men deeltijds pensioen zou invoeren in de huidige reglementering, zou dit deeltijds pensioen kunnen berekend worden als een *fractie* van het 'normaal berekend pensioenbedrag' (waarop dan eventueel gehele of gedeeltelijke actuariële correcties toegepast kunnen worden), d.w.z. de berekening is gebaseerd op de normale regels die van kracht zijn op de ingangsdatum van het deeltijds pensioen, en men keert een fractie uit. Technisch is dit mogelijk. De vraag is dan hoe het 'volledige' pensioen berekend wordt, wanneer het hele pensioen opgenomen wordt. Hier zijn twee mogelijkheden: (a) het deeltijds pensioen vormt een 'verworven recht'; daardoor kunnen er in het raam van de huidige reglementering diverse administratieve en juridische complicaties ontstaan; (b) het deeltijds pensioen is geen verworven recht en het hele pensioen wordt volledig berekend volgens de regels die van toepassing zijn wanneer het pensioen volledig wordt opgenomen; deze optie creëert een administratief en juridisch meer eenvoudige situatie (er is slechts één pensioendossier); maar dit betekent dat het deeltijds pensioen in deze optie slechts een 'tijdelijk voordeel' vormt. Deze complexe problematiek is niet aan de orde in een puntensysteem: de punten die opgenomen worden, verdwijnen uit de puntenrekening; het pensioenbedrag dat uitgekeerd wordt, vormt een op zichzelf staande stroom aan betalingen, waarop bijvoorbeeld de regels m.b.t. welvaartsaanpassingen worden toegepast die gelden rekening houdend met de ingangsdatum van dat pensioenbedrag. Een en ander veronderstelt wel dat het puntenstelsel zelf maximaal eenvoudig is (cf. het rapport van de Commissie, dat onder meer daarom pleit voor een zeer eenvoudige minimumregeling).

4. Transitie vanuit de huidige pensioenregelingen voor de werknemers en de zelfstandigen

Op uitzondering van zeevarenden, mijnwerkers en vliegend personeel in de burgerluchtvaart bestaan er in de pensioen voor werknemers geen uitzonderingen op de leeftijds- en loopbaaneisen voor de opname van het pensioen. De regeling voor zeevarenden is zeer specifiek, in deze zin dat het gaat om een conversie van 'vaartdagen' in loopbaanjaren (niet voor de berekening van het pensioen, maar wel voor de toegang tot het pensioen); de Commissie heeft dit niet verder onderzocht, maar dergelijke zeer specifieke definitie van 'loopbaanjaren' voor de toegang tot het pensioen kan in het geval van zeevarenden eventueel verantwoord worden (veeleer dan een verhoging van punten wegens de zwaarte van het beroep). De bijzondere regeling voor mijnwerkers zal geleidelijk uitdoven.⁵⁰ Hetzelfde geldt (mits een zeer lange overgangsperiode) voor het vliegend personeel van de burgerluchtvaart.⁵¹ Voor deze twee categorieën gaat het dus over overgangsregelingen. De Commissie spreekt zich niet uit over de lengte van deze (en andere) overgangsperiodes die ingevoerd zijn in het raam van recente hervormingen.

In de private sector zou het principe dat de Commissie voorstaat (geen uitzonderingen op leeftijds- en loopbaaneisen op basis van 'zwaarte van beroep', maar wel extra punten) dus een ondubbelzinnige vooruitgang inhouden t.o.v. de huidige aanpak, die blind is voor de zwaarte van beroepen. Ook het deeltijds pensioen houdt op zichzelf een vooruitgang in, in deze zin dat meer flexibiliteit en meer mogelijkheden om de loopbanen te beëindigen, worden gecreëerd. Tegelijk beseft de Commissie dat de logica die zij hanteert, nl. dat deeltijds pensioen bepaalde bestaande uitstapstelsels *vervangt*, de discussie op een gevoelig terrein brengt, dat eigen is aan de sociale partners; het gaat dan om uitstapregelingen zoals tijdskrediet, landingsbanen en werkloosheid met bedrijfstoeslag. Omgekeerd, betekent dit dat een fundamentele herziening van deze bestaande uitstapstelsels bekeken moet worden in samenhang met de invoering van deeltijds pensioen en de ontwikkeling van de notie 'zware beroepen' in het pensioenstelsel.

5. Transitie vanuit de huidige regelingen voor ambtenarenpensioenen

De transitie naar de 'driehoek' die de Commissie voorstelt, is complexer in het ambtenarenpensioenstelsel, om vier redenen. Ten eerste, bestaan er in de overheidssector verschillende pensioenstelsels waarin afwijkende leeftijdsbepalingen gelden voor de toegang tot het pensioen. Ten tweede, kent het ambtenarenpensioenstelsel preferentiële tantièmes, die in de praktijk van belang zijn zowel voor de berekening van het pensioen als voor de toegang tot (eventueel vervroegd) pensioen. Ten derde, bestaan regelingen die vervroegde uitstap mogelijk maken vooraleer het pensioen opgenomen wordt; net zoals in de private sector, moeten deze regelingen herbekeken worden wanneer deeltijds pensioen ingevoerd wordt. In de openbare sector gaat het om een grote waaier aan verschillende regelingen, wat een zeer gedetailleerd onderzoek en

⁵⁰ Individuen jonger dan 55 jaar op 31 december 2011 met minder dan 20 loopbaanjaren als ondergronds mijnwerker worden beschouwd als gewone werknemer. Dit betekent dat de jaren vóór en na 31 december 2011 gewone werknemersjaren zijn voor de voorwaarden voor het vervroegd pensioen en dat de periodes vóór en na 2011 worden berekend in 45sten.

⁵¹ Wie vanaf 1 januari 2012 voor het eerst als vliegend personeel aan de slag ging krijgt hiervoor een pensioen zoals een gewone werknemer.

grondig overleg nodig maakt. Ten vierde, behoren deze uitstapregelingen tot de bevoegdheid van de respectieve overheidswerkgevers, d.w.z. zij situeren zich qua bevoegdheid vaak niet op het federale niveau.

In sectie 15 van het rapport, stipt de Commissie de volgende elementen aan, die onderdeel vormen van een “convergentie” tussen het pensioenstelsel van de werknemers en dat van de ambtenaren, op welbepaalde punten. Daaronder vallen (we citeren):

- a) *“Een kritische doorlichting van de bijzondere lagere pensioenleeftijdsgrenzen voor bepaalde categorieën van ambtenaren. Deze lagere pensioenleeftijdsgrenzen hangen samen met vereisten op het vlak van fysieke en/of psychische paraatheid. Via een aangepast loopbaanbeleid moet het mogelijk worden gemaakt deze ambtenaren langer in het arbeidsproces te behouden, echter zonder de legitieme verwachtingen van de betrokkenen te beschamen;*
- b) *Het herbekijken en eventueel herijken van de preferentiële tantièmes voor de berekening van het ambtenarenpensioen. Centrale vraag daarbij is of dit verschil met het werknemersstelsel al dan niet objectief te verantwoorden is. Deze thematiek dient vooral te worden benaderd vanuit het perspectief van de zware of belastende functies (zie hoger, sectie 9). Het is vanzelfsprekend dat aanpassingen van de preferentiële tantièmes een lange overgangperiode vereisen”.*

Indien preferentiële tantièmes behouden blijven bij de berekening van het pensioen, dan nemen ze in de optiek van de Commissie de vorm aan van een verhoging van punten, zoals onder meer toegelicht in sectie 9 van het rapport. Het Commissierapport schrijft daarover nog het volgende:

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

De Commissie is er bij het opstellen van haar rapport van uit gegaan dat verschillen tussen de private sector en de openbare sector in de behandeling van zware beroepen (of het nu gaat over uitzonderingen m.b.t. leeftijds- en loopbaaneisen of extra punten die toegekend worden) objectief verantwoord moeten kunnen worden. Dit betekent dat er principieel naar convergentie wordt gestreefd in deze brede materie en dat dezelfde benadering wordt ontwikkeld in de private en openbare sector. Een belangrijke vraag voor de regering en de sociale partners is of dit streven naar convergentie inderdaad aangehouden wordt als uitgangspunt bij het overleg over zware beroepen, gegeven de grote verschillen die nu bestaan. Die verschillen betreffen niet alleen details, maar raken

ook aan de architectuur: de preferentiële tantièmes in het ambtenarenpensioenstelsel leiden vandaag niet alleen tot een verhoging van het pensioen via de pensioenberekening – wat vergelijkbaar is met extra punten die toegekend zouden worden in een puntenstelsel –, maar ze resulteren bovendien in een andere invulling van de notie loopbaanjaar voor de toegang tot het pensioen door de toepassing van een verhogingscoëfficiënt, wat de Commissie uitdrukkelijk *niet* voorstelt.

Kortom, de opdracht om het pensioenstelsel van de ambtenaren te moderniseren en coherent te maken met de logische ‘driehoek’ die de Commissie voorstelt, is politiek en maatschappelijk complex. Dit vereist het opstarten van een geëigende formule van overleg, met de vakorganisaties en de vertegenwoordigers van de verschillende overheidswerkgevers op de verschillende bevoegdheidsniveaus.

In afwachting daarvan dient een exhaustieve inventaris te worden opgemaakt van de bestaande uitstapregelingen (voor pensioen) in de verschillende sectoren van de overheid. In de bijlage 2 wordt verwezen naar een exhaustieve lijst die reeds gemaakt is van vervroegde uitstapmogelijkheden in de openbare sector. De lengte van deze lijst wijst op de complexiteit van de opdracht. Daarbij komt ook dat de bevoegdheid voor deze uitstapregelingen zich veelal situeert bij de respectieve overheidswerkgevers (waaronder ook de lokale besturen, de Gemeenschappen en Gewesten), daar waar de bevoegdheid voor de pensioenwetgeving federaal is.

De Commissie onderlijnt ook dat de problematiek van het loopbaaneinde ook voor de overheidswerkgevers een grondig herdenken vergt van de arbeidsorganisatie en de wijze waarop zij omgaan met hun personeel. Ook de overheidswerkgevers moeten zich op dit domein concreet engageren en tastbare vooruitgang boeken.

6. Beleid in andere Europese landen (bijlage 2)

Vragen m.b.t. de kwaliteit van werk en de werkbaarheid van jobs voor oudere werknemers stellen zich in alle Europese landen, en hierover bestaat veel vergelijkend materiaal. Belangrijke bronnen voor een Europese vergelijking zijn het Europese informatiesysteem m.b.t. sociale zekerheid, *MISSOC*, en het agentschap *Eurofound*. Daarnaast is het mogelijk om de Europese lidstaten rechtstreeks te bevragen via hun vertegenwoordigers bij de Europese Unie. Bijlage 2 biedt een overzicht van materiaal dat op die basis reeds verzameld is door de FOD Sociale Zekerheid.

Het materiaal dat voorligt in Bijlage 2 vormt slechts een eerste aanzet. De Commissie benadrukt dat overleg en hervormingen tot stand moeten komen op basis van grondig vergelijkend materiaal over beleidservaringen in andere Europese landen, zowel m.b.t. de kwaliteit van werk als de wijze waarop pensioenstelsels omgaan met zware beroepen en de uittrede uit de arbeidsmarkt. Zij stelt daarom voor dat op korte termijn middelen worden vrijgemaakt om het door de FOD Sociale Zekerheid opgestarte onderzoek volledig op punt te stellen, zodat hieruit ook beleidsconclusies voor ons land kunnen getrokken worden. In afwachting daarvan zal de FOD Sociale Zekerheid het opgestarte onderzoek verder zetten.



Federale Overheidsdienst
Sociale Zekerheid

© 2015

FOD Sociale Zekerheid

Administratief Centrum Kruidtuin
Finance Tower
Kruidtuinlaan 50
1000 Brussel

Leden van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 die dit advies hebben ondertekend

Jacques Boulet, Bea Cantillon, Pierre Devolder,
Jean Hindriks, Ria Janvier, Françoise Masai,
Gabriel Perl, Erik Schokkaert, Yves Stevens,
Frank Vandenbroucke

Verantwoordelijke uitgever

Frank Vandenbroucke

Papier versie: D/2015/10.770/15
Online versie: D/2015/10.770/16