

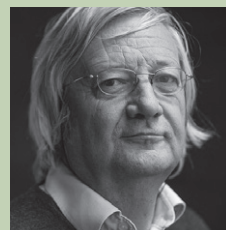
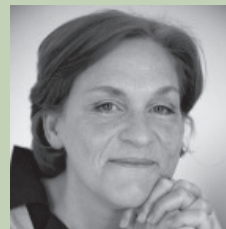
DE HERVORMING VAN HET PENSIOENSYSTEEM: TERUG NAAR DE PRINCIPES¹

Bea Cantillon

Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen.

Erik Schokkaert

Departement Economie, Katholieke Universiteit Leuven.



Het maatschappelijke debat over de hervorming van ons pensioensysteem zit muurvast. Alle partijen hebben zich vastgebeten in hun eigen positie en de polarisatie lijkt elk echt gesprek onmogelijk te maken. Dat is te betreuren, want het is wel degelijk noodzakelijk om dat systeem te hervormen.

Om een samenhangend hervormingsplan uit te tekenen, had de vorige regering een Commissie Pensioenhervorming opgericht. Deze Commissie was evenwichtig samengesteld uit experts vanuit verschillende disciplines, met uiteenlopende ideologische posities. Deze Commissie heeft een rapport voorgesteld dat precies de bedoeling had om de toen reeds bestaande polarisatie te doorbreken.² De basisidee was om een nieuw sociaal pensioencontract voor te stellen dat gebaseerd was op duidelijk uitgewerkte principes. De Commissie stelde haar rapport overigens niet voor als te nemen of te laten, maar als een uitnodiging om samen na te denken over een beter pensioenstelsel. De Commissie vond dat de sociale partners hierbij een belangrijke rol moesten spelen. De eenzijdige positionering van de regering en de verkrampde reactie van de sociale partners hebben dat debat onmogelijk gemaakt.

In de context van het rapport heeft de Commissie een puntensysteem voorgesteld. Gedurende de laatste maanden heeft de discussie zich vaak toegespitst op verschillende aspecten van dat puntensysteem. Dat werd echter voor een groot gedeelte een onvruchtbare discussie. Het puntensysteem is niet meer dan een techniek die ten goede of ten kwade kan worden gebruikt. De Commissie heeft geoordeeld dat het puntensysteem toelaat om het pensioensysteem rechtvaardiger en doorzichtiger te maken. Maar willen we de techniek ten goede gebruiken, dan moeten we uitgaan van enkele belangrijke basisprincipes. De discussie zou in de eerste plaats rond die basisprincipes moeten draaien. Dat is de bedoeling van deze tekst: de discussie terugvoeren tot de kern.

Vertrekkend van de principes zullen we argumenteren wat de mogelijke voordelen van een puntensysteem zijn, of beter, wat de voordelen zouden kunnen zijn van zulk een puntensysteem. Hierbij zal het nodig zijn om een reeks van hele fouten en halve leugens die de ronde doen te corrigeren. Het puntensysteem wordt soms voorgesteld als een ingewikkelde techniek om de pensioenen op een verdoken manier naar beneden te halen en de pensioenleeftijd te verlengen.³ Dit is onzin. Het is flagrant onjuist om te stellen dat een puntensysteem tot een (relatieve) verlaging van de pensioenen zal leiden. Als de regering dat zo beslist, kan ze in om het even welk systeem de pensioenen verlagen of de pensioenleeftijd optrekken. Omdat het puntensysteem het mogelijk (en noodzakelijk) maakt om duidelijke afspraken vast te leggen over principes en mechanismen, kan de invoering ervan net de willekeur van regeringsbeslissingen vermijden.

De Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 heeft niet gepleit voor een fusie van de pensioenstelsels voor werknemers, zelfstandigen en ambtenaren. Ze heeft er wel voor gepleit om in die verschillende stelsels dezelfde basisprincipes toe te passen. In dit artikel concentreren we ons op die basisprincipes.

VERKRAMPT CONSERVATIEF VASTHOUDEN AAN HET BESTAANDE SYSTEEM IS CONTRAPRODUCTIEF.

Iedereen zal het er mee eens zijn dat het bestaande pensioensysteem duidelijke gebreken vertoont. In een internationaal perspectief zijn de

Belgische pensioenen aan de lage kant. Internationale vergelijkingen zijn moeilijk en vaak misleidend, maar er bestaat geen twijfel over dat voor grote groepen in de Belgische bevolking het pensioen te laag is om menswaardig te leven. Tegelijkertijd doen de hogere inkomens meer en meer beroep op aanvullende systemen, die de politieke basis voor het wettelijke systeem verder ondermijnen. Wanneer men op pensioen is, worden de pensioenen wel geïndexeerd maar de welvaartsvastheid wordt niet gegarandeerd en hangt af van de willekeur van regeringsbeslissingen.

Bovendien is het bestaande pensioensysteem allerm minst transparant en bevat het enkele niet te verdedigen ongerijmdheden en onrechtvaardigheden. Niemand begrijpt het systeem nog volledig. Een frappant en schokkend voorbeeld hiervan vormt het ondoorzichtige kluwen van de minimumbescherming, waar zes systemen door en naast elkaar bestaan.⁴ Een ander voorbeeld vormt de zeer uiteenlopende regelgeving voor op het eerste gezicht zeer gelijkaardige beroepen in de overheidssector. Natuurlijk heeft iedere groep zijn argumenten om de eigen voordelen te verdedigen, maar het is moeilijk om een coherente visie af te leiden uit een vergelijking van verschillende situaties. Vergelijken we maar de pensioenregelingen van het onderwijzend en van het verplegend personeel. En het wordt er niet beter op wanneer we mensen in verschillende stelsels vergelijken: hoe kan men verantwoorden dat treinbestuurders en vrachtwagenchauffeurs een verschillende uittredeleeftijd hebben? Of wanneer we de regeling voor overlevende partners in de verschillende stelsels vergelijken: hoe kunnen we uitleggen dat er overlevingspensioenen bestaan voor gehuwden en niet voor wettelijk samenwonenden?

Door de vergrijzing wordt de klemtoon vaak gelegd op het probleem van de financiering, en dat aspect moet inderdaad serieus genomen worden. In een repartitiesysteem worden de bijdragen van de jongeren gebruikt voor de betaling van de pensioenen van de ouderen. Er zijn slechts drie grote wegen om de kostenstijging als gevolg van de vergrijzing van de bevolking op te vangen: men kan de middelen voor het systeem verhogen, de pensioenen verlagen of mensen aanzetten om langer te werken. Middelen verhogen kan via een verhoging van de bijdragen of via alternatieve financiering. Dat lijkt de meest voor de hand liggende weg, maar alleen

die weg behandelen is onrechtvaardig en inefficiënt.

Gedurende de laatste jaren zijn er voortdurend kleine of grote veranderingen doorgevoerd die in essentie de twee andere wegen hebben gevolgd: de verhoging van de pensioenleeftijd en de vermindering van de generositeit van de pensioenen. Het is echter onmogelijk om achter al die wijzigingen een samenhangende visie te ontdekken. Het voortdurende proces van (relatief) kleine stapjes zonder visie creëert een groeiend gevoel van onzekerheid. Bij de jongeren leeft er (terecht of onterecht) steeds meer het idee dat het wettelijk pensioensysteem in zijn huidige vorm hun geen behoorlijk pensioen zal kunnen garanderen. Het vertrouwen brokkelt snel af. Zonder vertrouwen bij de jongeren kan een repartitiesysteem niet overleven. Het is daarom belangrijk dat dit proces van kleine stapjes zonder visie doorbroken wordt: er moet een coherente hervorming gerealiseerd worden via een goed onderbouwd onderhandelingsproces.

EEN RECHTVAARDIGHEIDSOPVATTING

Het pensioensysteem maakt integraal deel uit van onze sociale zekerheid. Een sterke sociale zekerheid is een essentiële bouwsteen van een solidaire samenleving. Zo een samenleving beschermt het inkomen van mensen doorheen de verschillende fasen van het leven en zorgt ervoor dat zij die het moeilijker hebben en daar niet zelf voor gekozen hebben de middelen krijgen om een zinvol leven uit te bouwen. Zo een samenleving helpt mensen ook om tegenslagen in hun leven (zoals ziekte en onvrijwillige werkloosheid) op te vangen.

Maar tegelijkertijd moeten de pensioenen als sociale verzekering ook aangepast zijn aan de huidige samenleving. Sociale (inclusief gezins-) structuren veranderen snel onder invloed van sociologische wijzigingen, zoals de wijzigende positie van de vrouwen, en van externe schokken, zoals de toenemende migratiedruk en de uitdagingen van het klimaatbeleid. De organisatie van onze arbeidsmarkt is zich snel aan het wijzigen, mede als gevolg van technologische evoluties. De sociale zekerheid moet flexibel op die gewijzigde omstandigheden kunnen inspelen. Bovendien hechten mensen meer dan vroeger belang aan individuele ontplooiing en aan keuzevrijheid. We moeten mensen dan ook keuzemogelijkheden geven, maar

als we de welvaartsstaat in stand willen houden, moeten ze daar dan wel de verantwoordelijkheid voor opnemen. En die keuzevrijheid moet er niet alleen zijn voor een bevoorrechte elite.

De pensioenen als sociale verzekering organiseren ook solidariteit tussen generaties. Dit heeft belang voor de behandeling van collectieve demografische en economische schokken. Het wettelijk pensioensysteem is gebaseerd op repartitie. Dat is essentieel, omdat het ook een soort van verzekering vormt, waardoor negatieve schokken beter over het hele leven gespreid kunnen worden. Wanneer het slecht gaat met de economie, kan een repartitiesysteem de last billijk over jongeren en ouderen verdelen. Wanneer de welvaart toeneemt, kunnen de voordelen daarvan ook over alle leeftijdsgroepen gespreid worden. Zo begrepen is solidariteit tussen de generaties ook een verzekering.

SOLIDARITEIT BINNEN EEN COHORTE.

Welvaart en welzijn moeten beoordeeld worden over de hele levensloop. Rechtvaardigheid en solidariteit kunnen daarom het beste geïnterpreteerd worden in termen van cohorten, d.w.z. groepen mensen die in dezelfde periode geboren zijn. De CPH heeft ervoor geopteerd om het principe van de sociale verzekering te behouden en te versterken. De Commissie koos dus niet voor een basispensioen, dat voor de hogere inkomens zou aangevuld worden met een tweede pijler. Ook voor de hogere inkomens moet het wettelijke pensioenstelsel voldoende interessant blijven. Dit is noodzakelijk om de nodige politieke steun te behouden. Tegelijkertijd verdeedigde de CPH echter ook dat de bijstand (IGO) marginaal moet blijven in het geheel van de pensioenvoorzieningen. Mensen die gewerkt hebben, hebben recht op een menswaardig pensioen zonder dat ze verplicht worden een stigmatiserend inkomensonderzoek te ondergaan.

Principes

Vanuit die algemene achtergrond kan een reeks meer concrete principes worden afgeleid. We sommen ze bondig op.

1. Welvaart en welzijn moeten beoordeeld worden over de hele levensloop. De wettelijke pensioenen moeten de levensstandaard beveiligen voor zoveel mogelijk mensen. Dat betekent dat bij de bepaling van pensioenrechten rekening moet worden gehouden met de hoogte van

het inkomen en de lengte van de arbeidsloopbaan. Enkel op die wijze bouwt men een systeem op waaraan ook hogere inkomenstrekkers willen bijdragen. Wanneer dit laatste niet langer het geval zou zijn dreigt het wettelijk repartiestelsel steeds meer onder druk te komen.

2. Maximumpensioenen zijn noodzakelijk om de solidariteit met mensen die onvoldoende hebben kunnen bijdragen mogelijk te maken. De minimumregelingen moeten genereuzer worden om ook aan mensen met lagere lonen of precare jobs een behoorlijke levensstandaard te geven.
3. Wanneer mensen in een situatie komen waarin ze geen of minder arbeidsinkomen opbouwen door omstandigheden waar ze zelf niet voor gekozen hebben of omdat ze opteren voor maatschappelijk waardevolle activiteiten moeten ze blijvend pensioenrechten kunnen opbouwen (zgn. gelijkgestelde perioden).
4. Eén van de grootste sociale onrechtvaardigheden zijn de verschillen in levensverwachting. Een pensioensysteem moet hiervoor zo goed mogelijk compenseren.
5. Flexibiliteit is noodzakelijk. Mensen moeten op een soepele en transparante wijze pensioenrechten kunnen opbouwen, ook via deeltijdse activiteiten. Ook de uittredebeslissing moet flexibel zijn. Maar dit impliceert wel dat aan verschillende uittredebeslissingen verschillende pensioenen gekoppeld zijn.
6. Het is van groot belang dat er compensaties worden voorzien voor zware beroepen. Dit moet gebeuren op een wijze (a) die mensen niet afremt om van job te veranderen, i.c. een lichtere job te aanvaarden; (b) rekening kan houden met het feit dat de inhoud van wat zwaar werk is aangepast wordt aan de veranderingen in de arbeidsmarkt.
7. De gezinsstructuren zijn veranderd en ook dat vraagt om meer flexibiliteit. Er moet een evenwicht gezocht worden tussen individuele opbouw van rechten en de bescherming van de levensstandaard van gezinnen. Wanneer een koppel scheidt, mag geen van beide partners het slachtoffer zijn van beslissingen die eerder samen genomen werden.

Over elk van deze principes kan en moet een maatschappelijk debat gevoerd worden. Elke hervorming van het pensioensysteem zal op die vra-

gen een antwoord moeten geven. Dit debat kan dus op zichzelf staan, los van de discussie over het puntensysteem. Het voordeel van een puntensysteem is echter dat het toelaat om de discussie zeer concreet te maken. We lichten dat nu toe.

Puntensysteem

Mensen bouwen tijdens hun actieve leven een rekening van pensioenpunten op. Het totaal aantal verworven pensioenpunten wordt op het moment van pensionering omgezet in een maandelijks pensioen in euro met behulp van de volgende eenvoudige formule:

$$\text{pensioen} = \boxed{\begin{array}{c} \text{aantal} \\ \text{opgebouwde} \\ \text{punten} \end{array}} \times \boxed{\text{correctiefactor}} \times \boxed{\begin{array}{c} \text{waarde} \\ \text{van het punt} \end{array}}$$

We zullen het later hebben over de bepaling van de waarde van een punt, omdat die waarde voor alle mensen die op een bepaald moment op pensioen gaan dezelfde is en in de eerste plaats te maken heeft met intergenerationele solidariteit. We hebben het nu eerst over de wijze waarop punten kunnen verworven worden tijdens de actieve loopbaan. De “correctiefactor” hangt samen met de mogelijkheid om zelf te beslissen over het moment van uittreding uit de arbeidsmarkt. Daar komen we later in deze afdeling nog op terug.

De band tussen arbeidsinkomen, lengte van loopbaan en pensioen (principe 1) wordt gerealiseerd doordat één pensioenpunt toegekend wordt aan iemand die gedurende een jaar het gemiddelde bruto-inkomen heeft verdiend. Voor de anderen wordt het aantal toegekende punten in principe proportioneel aan het werkelijke inkomen berekend. Iemand wiens arbeidsinkomen twee keer het gemiddelde bedraagt, krijgt dan in principe twee punten.

De band tussen inkomen en pensioen is echter niet absoluut, omdat er plafonds en minima ingevoerd worden (principe 2). Een inkomen dat boven het plafond uitstijgt, levert dan voor dat gedeelte geen bijkomende pensi-

oenpunten meer op. De hoogte van dat plafond is één van de vast te leggen structuurkenmerken van het systeem, maar de CPH heeft wel voorgesteld om het mee te laten evolueren met het gemiddelde brutoloon. Voor de zwaksten in de samenleving moet er een minimale puntengarantie komen. Mensen die gedurende hun hele loopbaan voltijds gewerkt hebben moeten daardoor een puntentotaal kunnen verwerven dat recht geeft op een menswaardig pensioen. De minimale garantie wordt jaar na jaar opgebouwd via de puntenrekening. Het minimum waarop men uiteindelijk recht zal hebben is dus proportioneel aan de lengte van de loopbaan. Ook hier biedt het puntensysteem een vrijheidsgraad. In de CPH wordt voorgesteld dat het minimumpensioen voor iemand die zijn hele leven gewerkt heeft 10% boven de Europese armoedelijn zou liggen. Deze eerlijke en doorzichtige wijze om het minimum vast te leggen kan in de plaats komen van het ondoorzichtige kluwen van ontoereikende minimumregelingen dat nu bestaat.

Men kan ook punten verwerven tijdens periodes van inactiviteit (principe 3). Hier is zeker nood aan een breed maatschappelijk debat, want de beslissingen die hier genomen worden raken rechtstreeks aan de kern van de solidariteit. In de eerste plaats moet de samenleving beslissen welke activiteiten voor gelijkstelling in aanmerking komen. De CPH heeft gesteld dat gelijkstelling zeker moet mogelijk zijn voor perioden van onvrijwillige werkloosheid of ziekte. Maar men kan natuurlijk verder gaan en ook pensioenpunten toekennen aan zij die tijdelijk een stap terug hebben gezet om zorg te dragen voor kinderen en verwanten. In een periode waarin mantelzorg steeds belangrijker wordt, zou men er zeker aan kunnen denken pensioenpunten toe te kennen aan mantelzorgers die ophouden met werken om zorg te kunnen verlenen. In de tweede plaats moet er beslist worden hoeveel pensioenpunten men tijdens periodes van inactiviteit zal kunnen verwerven. Moet het hier gaan om een forfaitaire hoeveelheid of moeten de toegekende punten in verhouding staan tot het daarvoor verworven loon? Het puntensysteem legt deze beslissingen niet op: het is slechts een techniek, die het mogelijk maakt om verschillende keuzes binnen een coherente globale architectuur te implementeren. Doordat het makkelijk is om de waarde van één punt te interpreteren (het geeft dezelfde pensioenrechten als voor iemand die gedurende één jaar het gemiddelde brutoloon heeft verdiend), kan deze discussie op een transparante wijze worden gevoerd.

De CPH heeft voorgesteld om het “normale” moment van uittreding uit de arbeidsmarkt te bepalen op basis van de duur van de loopbaan eerder dan op basis van de leeftijd. De referentieloopbaan die wordt vastgesteld na sociaal overleg en politiek debat is voor iedereen dezelfde. Dat betekent dat mensen (zonder sanctie) op pensioen kunnen gaan wanneer ze een referentieloopbaan achter de rug hebben. Dit laat toe om te corrigeren voor het feit dat mensen met een lagere opleiding (die meestal vroeger zijn beginnen werken) minder lang leven dan mensen met een hogere opleiding (die meestal later zijn beginnen werken). Rekenen in termen van de loopbaan eerder dan in termen van leeftijd heeft daarom tot gevolg dat mensen met een kortere levensverwachting gemiddeld ook op jongere leeftijd op pensioen kunnen gaan (principe 4).

Rond dat “normale” moment van uittreding kunnen mensen flexibel beslissen over het moment waarop ze op pensioen willen gaan (principe 5). Maar vrijheid impliceert ook verantwoordelijkheid. Voor mensen die eerder op pensioen willen gaan, zal het maandelijks pensioen lager zijn. Mensen die langer werken dan een “normale” loopbaan zullen een hoger maandelijks pensioen krijgen. Deze idee wordt geoperationaliseerd in de “correctiefactor” die voorkomt in de basisformule. Voor iemand die de referentieloopbaan achter de rug heeft, is die correctiefactor gelijk aan 1. Hij is kleiner dan 1 wanneer men minder lang dan de referentieloopbaan heeft gewerkt en groter dan 1 wanneer men later op pensioen gaat. De bonus en de malus worden berekend op basis van het verschil tussen de effectieve loopbaan van het individu en de referentieloopbaan.

Op het eerste gezicht zou men kunnen denken dat een systeem met een vaste referentieloopbaan geen rekening houdt met de zwaarte van de beroepen. Het wordt nochtans vrij algemeen als rechtvaardig beschouwd dat mensen die een fysiek of psychisch zwaar beroep uitoefenen vervroegd op pensioen kunnen gaan (principe 6). Omdat mensen in een zwaarder beroep ook vaker op jonge leeftijd beginnen te werken, vormt de invoering van het loopbaancriterium reeds een eerste, zij het zeer onvolkomen, compensatie voor zware beroepen. Het puntensysteem maakt het mogelijk om verder te gaan. Aan mensen met een zwaar werk kunnen namelijk additionele punten worden toegekend op het moment dat ze dat werk uitoefenen. Op die ma-

nier zullen ze een grotere hoeveelheid punten verzameld hebben wanneer ze ouder worden. Die grotere hoeveelheid punten biedt hun de mogelijkheid eerder uit te treden dan iemand die geen zwaar beroep heeft uitgeoefend, en toch hetzelfde maandelijkse pensioen te krijgen.

De huidige discussies tonen overduidelijk aan dat het moeilijk is om objectieve indicatoren te vinden voor de omschrijving van een zwaar beroep. Deze beslissing lijkt bij uitstek voer voor het sociale overleg. In de CPH werd daarom voorgesteld jaarlijks een vaste hoeveelheid bijkomende punten voor zware beroepen te reserveren. De toewijzing daarvan kan dan gebeuren door de sociale partners, maar die moeten hun beslissingen wel nemen binnen een vast liggend puntenbudget. Hoe meer zware beroepen er zijn, hoe minder genereus men voor de zwaarte van het beroep zal kunnen compenseren.

Tenslotte is het ook belangrijk om het pensioensysteem aan te passen aan de maatschappelijke evolutie met sneller wijzigende gezinsstructuren. Hierbij moet een evenwicht gevonden worden tussen individualisering van de rechten en bewaking van de welvaart op het niveau van de huishoudens (principe 7). Een interessante denkpiste hierbij is het systeem van splitting. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de beslissingen binnen een koppel in overleg genomen worden, en dat bij een scheiding beide partners samen de gevolgen daarvan dragen. Daarvoor worden alle pensioenpunten die door beide partners verzameld werden tijdens de periode van samenleven bij elkaar geteld en op het moment van een scheiding gelijk verdeeld. De partner die tijdens de periode van samenleven in onderling overleg haar (want het is nog steeds vaker de vrouw) inzet op de arbeidsmarkt heeft verminderd, heeft op die wijze voor die periode evenveel pensioenpunten verzameld als haar partner. Punten die verkregen werden vóór de vorming van het koppel of na de scheiding, blijven natuurlijk "eigendom" van het individu dat ze heeft verworven.

Het moet duidelijk zijn dat vele van deze principes reeds deel uitmaken van de bestaande pensioensystemen in ons land. Het is nodig om een actief maatschappelijk debat te hebben rond de concrete uitwerking van deze principes: over de omvang van maxima en minima, over de definitie van en de pensioenopbouw tijdens gelijkgestelde periodes, over de lengte van de

referentieloopbaan, over de definitie en de vergoeding voor zware beroepen, over de precieze invulling van de gezinsdimensie. Sommigen vrezen wellicht dat het openen van zulke debatten zal leiden tot minder goede pensioenen. Wij denken dat een breed gesprek het net mogelijk zal maken om te ontsnappen aan kortzichtig lobbywerk en aan een aanhoudende stroom van veranderingen die het vertrouwen schaden en het pensioensysteem in een ongewenste richting dreigen te doen evolueren.

SOLIDARITEIT TUSSEN DE COHORTEN 1: WAT ZIJN ECHTE ZEKERHEDEN?

Principes

Een goed pensioensysteem moet aan de jongeren de waarborg bieden dat ze op het moment van hun pensionering een behoorlijk pensioen zullen krijgen. Maar niemand weet nu hoe de toekomst er over 30 jaar zal uitzien. Er zijn zeer veel onbekenden: de groei van de productiviteit en van de lonen, de veranderingen op de arbeidsmarkt, de impact van de migratie, de kost van het ecologisch beleid...

Op het eerste gezicht zou men kunnen denken dat aan de jongeren het meeste zekerheid wordt geboden door nu reeds vast te leggen wat het bedrag van hun pensioen in de toekomst zal zijn. Maar dat creëert slechts een kunstmatig gevoel van veiligheid. Het is mogelijk dat de economie in die dertig jaar zo sterk gegroeid is dat een vastgelegd pensioenbedrag maar net boven (of zelfs onder) de relatieve armoedegrens ligt. Maar het is ook mogelijk dat de economie is ingestort en dat het vastliggende pensioenbedrag overeenkomt met een zeer hoge levensstandaard in de toekomst. In het eerste geval zullen de gepensioneerden zich maar moeizaam in de samenleving kunnen integreren, in het tweede geval is het zeer onwaarschijnlijk dat de jongeren van de toekomst de pensioenbeloften zullen respecteren als de toekomstige ouderen (de huidige jongeren) een veel hoger welvaartsniveau zouden bereiken dan zij.

Puntensysteem

Zoals gezegd is het puntensysteem slechts een techniek. In de vorige sectie legden we uit hoe de principes van solidariteit binnen cohorten vorm kunnen krijgen in een puntensysteem. De meeste van deze principes zijn

ook aanwezig in de bestaande pensioensystemen in België. Het puntensysteem doet daar niets van af. Het enige voordeel van het puntensysteem is dat het ons dwingt om goed na te denken over een coherente toepassing van deze principes. Op het vlak van de solidariteit tussen cohorten biedt het puntensysteem echter de mogelijkheid om de rechtvaardigheid substantieel te verbeteren. In het puntensysteem wordt de notie van solidariteit tussen ouderen en jongeren immers operationeel gemaakt door de waarde van het punt te koppelen aan de gemiddelde levensstandaard van de bevolking op het moment van pensionering. Op die wijze wordt het basisprincipe van intergenerationale solidariteit “automatisch” geïmplementeerd: de gepensioneerden zijn verzekerd van een levensstandaard vergelijkbaar met de rest van de samenleving en de actieven weten dat hun levensstandaard op dezelfde wijze zal evolueren als die van de gepensioneerden. Op die wijze kan ook aan de jongeren een geloofwaardige belofte gedaan worden en kan hen zekerheid geboden worden over hun toekomstige relatieve welvaartspositie. In dezelfde logica van intergenerationale solidariteit moeten de pensioenen ook welvaartsvast zijn voor degenen die reeds op pensioen zijn. Ze zullen dan stijgen (of dalen) met het gemiddelde brutoloon in de economie. Iedereen zit in dezelfde boot.

Het is verrassend dat dit basisprincipe door sommigen voorgesteld wordt als een loterij. Het is precies het tegenovergestelde: het is een verzekering voor de ouderen én voor de jongeren. Een pensioen in geldtermen vastleggen betekent dat jongeren geconfronteerd worden met een loterij in termen van hun relatieve levensstandaard. De pensioenen laten variëren met die gemiddelde levensstandaard maakt het pensioenbedrag in geldtermen variabel, maar biedt wel de waarborg (de verzekering) dat gepensioneerden een levensstandaard kunnen bereiken die vergelijkbaar is met de anderen in de samenleving. Dit is de enige en de beste zekerheid die we aan jongeren kunnen bieden.

De toepassing van dit principe van intergenerationale solidariteit mag er natuurlijk niet toe leiden dat mensen bij het naderen van hun pensioen in het ongewisse blijven over hun pensioen. Om de mensen toe te laten hun eindeloopbaanbeslissingen op een verstandige wijze te plannen moet de waarde van het punt daarom vastgelegd worden enkele jaren voor het mo-

ment van pensionering. Bovendien spreekt het vanzelf dat het pensioenbedrag niet mag afhangen van conjuncturele schommelingen in de economie. Daarom moet de waarde van het punt gekoppeld worden aan een voortschrijdend gemiddelde van de brutolonen in de laatste jaren voor het moment van pensionering. Als er een tijdelijke inzinking van de economische activiteit is, wordt die door die voortschrijdende gemiddelden opgevangen.

Tot nu toe hebben we nog geen rekening gehouden met de moeilijkheid om de pensioenen te financieren als gevolg van de vergrijzing. Die vergrijzing noopt tot aanpassingen van het systeem, tenzij we zouden aanvaarden dat de pensioenen een onevenwichtig gedeelte van het overheidsbudget innemen en andere maatschappelijke behoeften verdringen. Op welke wijze kunnen die aanpassingen gerealiseerd worden met respect voor de basisprincipes van intergenerationale solidariteit?

SOLIDARITEIT TUSSEN DE COHORTEN 2: AANPASSINGEN AAN DEMOGRAFISCHE EN ECONOMISCHE SCHOKKEN

Principes

De aanpassing aan demografische en economische schokken kan gebaseerd zijn op dezelfde principes van intergenerationale solidariteit: in een solidaire samenleving moeten alle generaties hun deel van de lasten dragen of hun deel van de vruchten van de economische groei plukken. Er moet daarom een redelijk evenwicht zijn tussen de inkomens/bijdragen van de actieven en de inkomens van de gepensioneerden

De best voorspelbare wijziging in de toekomst is de stijging van de levensverwachting. Die stijging van de levensverwachting geldt enkel voor de toekomstige cohorten en het is dan ook normaal dat in de eerste plaats voor die cohorten de allocatie van de tijd over het leven wordt aangepast.

Andere economische schokken (bijvoorbeeld een sterke stijging van de structurele werkloosheid) moeten opgevangen worden op een wijze die de intergenerationale solidariteit respecteert. Wanneer men zulke schok volledig zou opvangen door een stijging van de bijdragevoet, legt men de last van de aanpassing volledig op de schouders van de actieve bevol-

king. Dit is niet alleen onrechtvaardig, het is ook politiek niet haalbaar en de daaruit voortvloeiende stijging van de loonkosten kan de concurrentiepositie van de economie in het gedrang brengen. Verschillende landen zijn daarom gedurende de laatste decennia overgestapt naar een systeem waarbij de bijdragen min of meer vast liggen, en de pensioenen verminderen. Dit is echter ook een extreme oplossing waarbij men nu de last volledig op de schouders van de gepensioneerden legt, en het is gebleken dat dit vooral voor de lage pensioenen nadelig is. Er moet dus gezocht worden naar een tussenweg, waarbij zowel de bijdragen van de actieven als de uitbetaalde pensioenen worden aangepast. Ook is er de mogelijkheid van alternatieve financiering. Op dat laatste punt komen we terug in afdeling 6.

Puntensysteem

Om de aanpassing van de pensioenen aan demografische en economische wijzigingen te structureren werden door de CPH automatische aanpassingsmechanismen voorgesteld. De basisprincipes daarvan zijn vastgelegd, maar de concrete invulling werd overgelaten aan het sociale overleg.

De aanpassing aan de stijgende levensverwachting kan op een evidente wijze worden gerealiseerd via de verlenging van de referentieloopbaan. De zekerheid die geboden wordt aan de jongeren is dus een voorwaardelijke zekerheid: ze krijgen een pensioen dat in verhouding staat tot het gemiddelde inkomen op voorwaarde dat ze bereid zijn langer te werken wanneer de levensverwachting stijgt. Zoals gezegd is dit niet onlogisch, vermits zij ook degenen zijn die van die langere levensverwachting genieten.

Bij andere economische schokken zou het echter niet gerechtvaardigd zijn om de last van de aanpassing volledig op de actieve bevolking te leggen via een verlenging van de referentieloopbaan. In die gevallen heeft de CPH een evenwichtig mechanisme voorgesteld dat gebaseerd is op de zogenaamde Musgrave-regel.⁵ Deze regel legt op dat de verhouding tussen het gemiddelde pensioen en het gemiddelde loon na aftrek van de bijdragen voor pensioenen constant blijft. Deze regel past volledig in de filosofie van intergenerationele solidariteit zoals die ook gehanteerd wordt bij de bepaling van de waarde van een punt. Noteer dat deze aanpassing niet enkel van

toepassing is op de nieuwe gepensioneerden. Op het moment dat aan de actieven grotere lasten worden opgelegd en de nieuw uitbetaalde pensioenen verminderen, vereist de intergenerationele solidariteit dat ook tijdelijk van de welvaartsvastheid van de uitbetaalde pensioenen afgeweken wordt.

In het huidige debat blijkt er veel weerstand te bestaan tegen de idee van automatische aanpassingsmechanismen, alsof die een vrijbrief zouden geven voor ongecontroleerde en willekeurige vermindering van de pensioenen. Dit is onzin. In de huidige situatie kunnen regeringen veranderen wat ze maar willen en op elk door hen gekozen moment. In België is dat tot nu toe geleidelijk gebeurd en zonder grote wijzigingen, in andere Europese landen zijn regeringen veel verder gegaan - en bijna steeds in de richting van een vermindering van de generositeit van het pensioensysteem. De invoering van duidelijk gestructureerde aanpassingsmechanismen, zoals door CPH wordt voorgesteld, biedt niet minder, maar meer zekerheid.

6. ALTERNATIEVE FINANCIERING EN DE BABYBOOM

Tot nu toe zijn we er min of meer impliciet van uitgegaan dat er moet gestreefd worden naar een financieel evenwicht van het pensioensysteem zelf. De klemtoon valt dan automatisch op de noodzaak van solidariteit tussen jongeren en ouderen - in de twee richtingen. Het streven naar een kleinere inkomensongelijkheid binnen een cohort komt tot uiting in de maximum- en minimumpensioenen en in de opbouw van pensioenrechten tijdens gelijkgestelde periodes. Rechtvaardigheid in de samenleving vergt natuurlijk veel meer: daarvoor is een verder gaande herverdeling van arbeids- en vermogensinkomens noodzakelijk. Het pensioensysteem moet tegen deze bredere achtergrond geprojecteerd worden.

Nochtans denken wij dat er goede redenen zijn om te streven naar financieel evenwicht van het pensioensysteem zelf. Het zou van grote kortzichtigheid getuigen om te aanvaarden dat een onevenredig deel van het overheidsbudget naar de pensioenen gaat, wanneer er ook middelen moeten gevonden worden voor die andere maatschappelijke uitdagingen.

De CPH heeft hierop nochtans één grote uitzondering gemaakt. De gevolgen van de babyboom vormen een speciale situatie omdat ze tijdelijk zijn

en (vooral) omdat het beleid zéér lang heeft gewacht om er adequaat op te reageren. Noch de verlenging van de loopbanen, noch de andere automatische aanpassingsmechanismen binnen het puntensysteem zullen voldoende zijn om de gevolgen van de babyboom op te vangen. Het is daarom noodzakelijk om bijkomende middelen voor de financiering van de pensioenen van de grote baby boom generatie te voorzien. In principe kunnen die uit verschillende bronnen komen, maar de CPH heeft in de eerste plaats aan een vermogensbelasting gedacht. Zulke vermogensbelasting zal overigens vooral (maar niet uitsluitend) rijke ouderen treffen.

BESLUIT

De voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming vloeien voort uit een expliciete opvatting over intra- en intergenerationele solidariteit, die vertaald kan worden in een reeks van concrete principes. Bovendien heeft de Commissie expliciet geprobeerd om een systeem uit te werken dat geloofwaardige beloften doet aan alle groepen van de samenleving. Het puntenstelsel is slechts een flexibele techniek die het mogelijk maakt deze principes op een transparante wijze te implementeren en voldoende ruimte laat voor sociaal overleg. We hebben behoefte aan een eerlijk debat over deze basisprincipes. Misschien zal het pensioensysteem niet volledig instorten wanneer zijn architectuur niet herdacht wordt, maar het zal in elk geval niet meer functioneel zijn in een wijzigende samenleving. Soms is moed nodig om hervormingen door te voeren, wanneer men de solidariteit wil redden.

1. Beide auteurs waren lid van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 en zetelen nu ook in de Academische Raad die geacht wordt de pensioenhervorming te begeleiden. Ze schrijven deze bijdrage in eigen naam.
2. Het volledige rapport ("Een sterk en betrouwbaar sociaal contract") kan gevonden worden op <http://www.academischeraadpensioenen.be/docs/nl/rapport-062014-nl.pdf>. De Commissie bestond uit Jos Berghman (+), Jacques Boulet, Bea Cantillon, Pierre Devolder, Jean Hindriks, Ria Janvier, Alain Jousten, Françoise Masai, Hans Peeters, Gabriel Perl, Erik Schokkaert, Yves Stevens, Guy Van Camp, Frank Vandenbroucke en Koen Vlemminckx. We zullen verder in deze tekst verwijzingen naar het rapport aanduiden met CPH.
3. Zie bv. Patrick Deboosere, 2018, De pensioenhervorming, KO op punten, Samenleving en politiek 25(2), 67-75.
4. Een omstandige beschrijving van de minimumregelingen kan de lezer terugvinden in bijlage 5 van het rapport van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 (<http://www.academischeraadpensioenen.be/docs/nl/062014-bijlage-3-1.pdf>).
5. Richard Musgrave (1986), «A reappraisal of Financing Social Security», in Public Finance in a Democratic Society, Vol. 2, New York Press.