

Onder de loep van Raad van State
en Federaal Planbureau:

Voorontwerp pensioenhervorming

De Raad van State gaf advies over de juridische kwaliteit en grondwettelijkheid van het voorontwerp van de nieuwe pensioenwet. Ook het Federaal Planbureau analyseerde recent het document. Beide analyses bevestigen onze opmerkingen die we herhaaldelijk op de onderhandelingstafel legden. We geven jou een overzicht van de belangrijkste adviezen en bevindingen.

Het advies van de Raad van State

Na een grondige analyse wijst de Raad onder andere op de schending van de grondwettelijke standstill-verplichting en het gelijkheidsbeginsel. Ook formuleert het advies specifieke bemerkingen bij bepaalde maatregelen.

Schending standstill-principe (artikel 23 van de Grondwet)

Het standstill-principe bepaalt dat het verboden is voor de wetgever om de graad van bescherming die de wetgeving biedt, aanzienlijk te verminderen zonder redelijke verantwoording.

De Raad stelt dat de specifieke maatregelen op zich, in het bijzonder voor de ambtenaren, al een vermindering van de bescherming van de pensioenrechten betekenen. Het volstaat niet om het voornemen tot harmoniseren van alle pensioenstelsels in te roepen. Ook de verwijzing naar de tweede pijler (aanvullend pensioen) is hypothetisch want die bestaat nog niet voor de statutaire ambtenaar. Bovendien is de federale overheid niet bevoegd om voor alle ambtenaren, denk aan het onderwijzend personeel, een aanvullend pensioen te garanderen. Volgens de Raad is het bonussysteem niet doeltreffend om de aanzienlijke pensioenvermindering te rechtvaardigen. Ook kan de Raad niet beoordelen of het systeem van de welvaartsenveloppe - dat er onder andere voor zorgt dat pensioenen en uitkeringen mee

evolueren met de stijgende welvaart - volstaat om het verlies van bescherming door het schrappen van de perequatie van onze gepensioneerden te compenseren (waarover later meer).

Schending gelijkheidsbeginsel

Het gelijkheidsbeginsel stelt dat er objectieve en redelijk te verantwoorden redenen moeten bestaan als personen, in vergelijkbare situatie, ongelijk behandeld worden. Of als personen, in een onvergelijkbare situatie, gelijk behandeld worden.

De Raad merkt op dat er onvoldoende gegevens zijn om het geheel van de hervorming hierop te beoordelen. De Raad stelt ook vast dat de hervorming op meerdere punten ongelijke behandeling creëert.

Hoewel de regering beweert te harmoniseren, toont de Raad aan dat de verschillende groepen niet in vergelijkbare situaties zitten. Zo kan een zelfstandige een kwartaal kopen door bijdragen te betalen, terwijl een ambtenaar/werknemer afhankelijk is van arbeid en werkgever om dagen te kunnen presteren. De Raad bevestigt expliciet dat de nieuwe loopbaan- en werkvoorwaarden vrouwen disproportioneel zwaarder treffen. De Raad erkent dat er overgangsmaatregelen bestaan, maar vindt deze te beperkt en onvoldoende afgestemd op groepen die zich niet meer kunnen aanpassen. Vooral de leeftijdsgrenzen (59-60 jaar in 2025)

Het armoederisico zal zowel bij de nieuwe gepensioneerden als bij de volledige groep gepensioneerden stijgen.

» zijn niet logisch onderbouwd. Jongere leeftijdsgroepen die al jarenlang te weinig dagen hebben opgebouwd, kunnen onmogelijk nog aan de nieuwe voorwaarden voldoen. De Raad begrijpt ook niet waarom het geboortjaar een pertinent criterium zou zijn om de geleidelijke verlenging van de referentieperiode vast te stellen.

Een greep uit de specifieke bemerkingen bij maatregelen Bonus-malus

De regering neemt de datum van het regeerakkoord (31 januari 2025) om te oordelen of eindeloopbaanregelingen in aanmerking genomen worden. Dit akkoord is een zuiver politieke daad die geen juridisch effect heeft ten aanzien van de bevolking. Het kan dus niet als referentiedatum gelden voor toepassing van bepalingen, oordeelt de Raad. Daarnaast vraagt de Raad zich af of vijf fictieve dagen voor heel de loopbaan voldoende zijn om structurele problemen van administratieve aard op te lossen.

Referentieperiode

De steeds bredere referentieperiode varieert afhankelijk van het geboortjaar tot een referentieperiode die de gehele standaardduur (45 jaar) van de loopbaan omvat. De Raad stelt dat dit voor de meeste betrokkenen een achteruitgang van de bescherming betekent.

De Raad bevestigt expliciet dat de nieuwe loopbaan- en werkvoorwaarden vrouwen disproportioneel zwaarder treffen.



Perequatie

De Raad meent dat de afschaffing van de perequatie een terugval betekent in de pensioenrechten. Perequatie had tot doel het voortdurende welzijn van huidige pensioengerechtigden te garanderen door de hoogte van de actuele pensioenen te koppelen aan de salarissen van actieve ambtenaren.

Pensioen medische ongeschiktheid

In de plaats van het ziektepensioen voert de overheid voor bepaalde ambtenaren de beëindiging van de aanstelling, het ontslag of de ambtsneerlegging in. Door dit te doen, lijkt het erop dat de overheid een ontslagregeling treft die buiten de pensioenmaterie valt. Aangezien de beslissing over de medische ongeschiktheid niet meer gelinkt is aan de toekenning van een pensioen, betwijfelt de Raad of deze overheid hiervoor wel bevoegd is.

De analyse van het Federaal Planbureau

Het Federaal Planbureau (FPB) onderzocht de verdelingseffecten en maakte de budgettaire en sociale evaluatie van de voorliggende hervorming. Het onderzoek resulteerde in twee rapporten.

Eerste rapport: 'De verdelingseffecten van de pensioenhervorming'

Dit rapport geeft de verdelingsimpact weer van de meeste maatregelen op het einde van deze legislatuur (2029). Niet alle maatregelen werden in het onderzoek meegenomen, ook niet de impact ervan op kruissnelheid.

Als gevolg van de hervorming daalt het gemiddeld brutopensioen van nieuw gepensioneerden met gemiddeld 2,4%. Bij de volledige groep gepensioneerden loopt de daling op met gemiddeld 2,6%.

De pensioenkloof bij de nieuw gepensioneerden neemt toe. Het gemiddeld pensioen van vrouwen daalt met 2,6% tegenover 2,3% bij mannen. Kijken we naar de volledige groep van gepensioneerden zien we die kloof op het einde van deze legislatuur wat verkleinen. Het pensioen bij de mannen daalt meer (-2,7%) dan bij de vrouwen (-2,5%). Hier is de beperking van de indexering van de hoogste pensioenen de voornaamste oorzaak.

Kijken we naar het armoederisico, dan zal dit zowel bij de nieuwe gepensioneerden (van 5,9% naar 6,3%) als bij de volledige groep gepensioneerden (van 5,5% naar 6,1%) stijgen.

Tweede rapport: 'Budgettaire en sociale evaluatie van de pensioenhervorming'

Het rapport bekijkt de budgettaire impact van de pensioenhervorming door te rekenen op middellange en lange termijn. Daarbij is er aandacht voor sociale indicatoren.

Budgettaire impact

Het eerste luik bekijkt de impact op de pensioenuitgaven op middellange termijn (2025-2031) en de effecten op de budgettaire kosten van de vergrijzing.

Door de minder sterke stijging van de pensioenuitgaven en de toename van de werkgelegenheid door het pas later met pensioen gaan, nemen de budgettaire kosten van vergrijzing af met ongeveer één derde. Deze impact is het meest voelbaar in het ambtenarenstelsel, gevolgd door het werknemersstelsel.

Kanttekeningen Federaal Planbureau

De impactramingen zijn gebaseerd op hypothesen die onzeker zijn. In het onderzoek wordt rekening gehouden met veronderstelde gedragsreacties door de hervormingen die voorliggen. Zo zou het minder snel met pensioen gaan een veranderend pensioengedrag zijn.

De impactraming van de maatregel tot het afschaffen van het ziektepensioen veronderstelt dat 10% weer aan het werk gaat en dat 90% een ziekte- of invaliditeitsuitkering (ZIV) zal krijgen. Deze kosten aan ZIV-uitgaven vallen ten laste van de sociale zekerheid en zullen dus verschuiven naar een andere portefeuille in plaats van wegvallen.

De sociale impact

De sociale impact van de pensioenhervorming wordt gemeten aan de hand van twee verhoudingen. De vervangingsratio is de verhouding tussen het gemiddelde pensioen van nieuwe gepensioneerden en de laatste gemiddelde beroepsinkomsten. De benefit ratio geeft de verhouding tussen het gemiddelde pensioen van alle gepensioneerden en de gemiddelde

beroepsinkomsten van alle actieve personen. Beide ratio's tonen hoe goed pensioenen de levensstandaard van werkenden benaderen.

De sociale impact verschilt naargelang het pensioenstelsel en het geslacht. De impact op de vervangingsratio is het grootst in het ambtenarenstelsel. In 2070 ligt de vervangingsratio 15,2% lager dan nu het geval is. In het werknemersstelsel daalt de vervangingsratio tegen dan met 7,2% en bij de zelfstandigen met 3,2%.

De impact op de benefit ratio volgt een gelijkwaardig stramien. Ook daar wordt de sterkste daling tegen 2070 verwacht in het ambtenarenstelsel (-13,2%), gevolgd door het werknemersstelsel (-6,2%) en het zelfstandigenstelsel (-3,1%). Kortom: tegen 2070 zullen pensioenen, zowel voor nieuwe gepensioneerden als voor de hele groep gepensioneerden, minder hoog liggen in verhouding tot de lonen dan vandaag.

Conclusies

De Raad van State besluit dat de hervorming een significante terugval inhoudt voor alle pensioenstelsels; de rechtvaardiging van de maatregelen onvoldoende onderbouwd is; de impact op vrouwen en op ambtenaren bijzonder zorgwekkend is; de overgangsregelingen ontoereikend zijn en belangrijke onderdelen mogelijk strijdig zijn met het gelijkheidsbeginsel en met de standstill-verplichting.

Het Federaal Planbureau besluit in haar verdelingseffectenrapport dat de cijfers niet bemoeidigend zijn. Ook maakt het hierbij kritische aanmerkingen. Zo werden niet alle regeringsmaatregelen doorgerekend. De impact van de maatregelen hangt af van het ogenblik waarop de analyse gebeurt aangezien een groot deel van de maatregelen slechts geleidelijk aan ingevoerd wordt. Het volle effect van de maatregelen zien we niet in deze legislatuur, wel op het moment dat alle maatregelen op kruissnelheid zitten.

In het rapport over de budgettaire en sociale evaluatie merkt het Federaal Planbureau op dat projecties op lange termijn gebaseerd zijn op hoogst onzekere hypothesen, zoals de veronderstelde gedragsreacties bij mensen.

Naar juridische procedures?

Beide documenten zijn zwaar vernietigend voor de centrale pijlers van het "voortwerp van wet houdende de pensioenhervorming". Zowel de Raad van State als het Federaal Planbureau bevestigen wat ACV en COV al lang zeggen: deze hervorming vermindert bescherming, vergroot ongelijkheid, raakt vooral de ambtenaren, vrouwen en deeltijdsen, en is onvoldoende onderbouwd.

Hoewel de regering deze bevindingen niet hoeft te volgen, vormen ze wel een juridisch en politiek obstakel van formaat. Indien men toch doorzet zonder substantiële aanpassingen, is de kans op latere vernietiging of correctie zeer reëel.

Als COV zullen we het dan ook niet nalaten, eens de wetgeving is gestemd, te onderzoeken of juridische procedures mogelijk zijn. In dat geval zullen we die procedures zonder twijfel ook voeren.