

De Belgische eerstelijderspensioenen aan de vooravond van de vergrijzing: doorlichting van bedragen, gerechtigden en adequaatheid

Maart 2010

Greet De Vil, gdv@plan.be

Abstract – Aan de vooravond van de vergrijzing, met de naoorlogse babyboomgeneratie die de pensioenleeftijd bereikt en dit in een context van toenemende levensverwachting, is het politiek en maatschappelijk debat over de toekomst van de pensioenen volop aan de gang. In dat kader is het interessant om het huidige wettelijke pensioensysteem in kaart te brengen. Met deze Paper trachten we hieraan tegemoet te komen via een beschrijving van de eerstelijderspensioenen op basis van statistieken over de uitbetaalde pensioenen.

Eenzijds stelt deze studie, gegeven de diversiteit in het wettelijk pensioenstelsel, een gedetailleerde analyse voor van de huidige eerstelijderspensioenen in België. We geven een stand van zaken van de gerechtigden en hun gemiddelde bedragen in 2008 en ontrafelen het heterogene pensioenlandschap onder meer naar regeling, type (rust- of overlevingspensioen), geslacht en leeftijd.

Anderzijds wordt ook de adequaatheid of doelmatigheid van de eerstelijderspensioenen in termen van het bereiken van sociale doelstellingen onderzocht. Belangrijke doelstellingen van onze sociale zekerheid, zijn bescherming bieden tegen armoede en sociale uitsluiting en een redelijk inkomen garanderen aan haar gerechtigden. Of het wettelijk pensioensysteem hierin slaagt, is onder meer afhankelijk van de hoogte van de uitkeringen. In deze studie onderzoeken we of het wettelijk pensioensysteem in staat is de gepensioneerden een adequaat, of toereikend, inkomen te verschaffen, enerzijds om hen voor een armoederisico te behoeden en anderzijds om de evolutie in termen van koopkracht en welvaart te volgen. Gegeven de waaier van gemiddelde pensioenen, spitst dit onderzoek zich toe op enkele specifieke pensioenen.

Jel Classification - H55, I30, J26

Keywords - wettelijke pensioenen, eerstelijderspensioenen, doelmatigheid, armoede, adequaat inkomen

Dankwoord - Deze paper was nooit tot stand gekomen zonder het ter beschikking stellen van pensioengegevens door de Rijksdienst voor Pensioenen en de Pensioendienst voor de Overheidssector. Ik wens hen hiervoor dan ook uitdrukkelijk te bedanken.

Executive Summary

Deze Paper bestaat uit een analyse van de eerstelijnerpensioenen die aan de Belgische gepensioneerden worden uitbetaald. Naast de bedragen en de gerechtigden van het eerstelijnerpensioen, wordt ook zijn adequaatheid, of doelmatigheid, in termen van het bereiken van sociale doelstellingen onderzocht.

Gegeven de diversiteit in het wettelijk pensioenstelsel is het belangrijk een gedetailleerde situatieschets van de huidige eerstelijnerpensioenen in België voor te stellen. Deel 1 van deze studie wil hieraan tegemoet komen op basis van een analyse van de gerechtigden en hun gemiddelde bedragen in 2008.

Bescherming bieden tegen armoede en sociale uitsluiting en een redelijk inkomen garanderen aan de gerechtigden, zijn belangrijke doelstellingen van onze sociale zekerheid. Of het wettelijk pensioensysteem daarin slaagt, is onder meer afhankelijk van de hoogte van de uitkeringen. In deel 2 wordt ingegaan op die adequaatheid van eerstelijnerpensioenen. Hierbij onderzoeken we of het wettelijk pensioensysteem in staat is de gepensioneerden een adequaat inkomen te verschaffen, enerzijds om hen voor een armoederisico te behoeden en anderzijds om de evolutie in termen van koopkracht (aanpassing aan prijsevolutie) en welvaart (aanpassing aan reële loonevolutie) te kunnen volgen. Gegeven de diversiteit van gemiddelde pensioenen, spitst dit onderzoek zich toe op enkele specifieke pensioenen.

Merk op dat we met deze Paper niet beogen om de levensstandaard van de gepensioneerden in kaart te brengen. Om dat te realiseren dienen immers ook andere inkomens (zoals tweede- en derdepensioenpijler) van de gepensioneerde en personen waarmee hij samenwoont, in rekening gebracht te worden. We willen echter wel “hét” gemiddeld wettelijk pensioen beter in kaart brengen en de adequaatheid van het eerstelijnerpensioen als socialezekerheidsuitkering analyseren.

Een vlucht over het huidige pensioenlandschap¹

In januari 2008 werden bijna 2 000 000 pensioenen uitbetaald en bedroeg “hét” gemiddeld eerstelijnerpensioen 1 155 euro. Dit gemiddelde bestaat uit pensioenen waarvan het bedrag varieert naar pensioenregeling (overheid, werknemer of zelfstandige), pensioentype (rust- of overlevingspensioen), lonen uit het verleden, loopbaanduur², leeftijd,... Om uitspraken te kunnen doen over het wettelijk pensioensysteem is een fijnere analyse van “hét” gemiddeld pensioen dus aangewezen.

¹ Op basis van de betalingsstatistieken van de Rijksdienst voor Pensioenen op 1 januari 2008 voor de werknemers- en zelfstandigenpensioenen en van de Pensioendienst voor de Overheidssector voor de zuivere overheidspensioenen (als gemiddelde van de situatie op 1 juli 2007 en 1 juli 2008).

² Wegens gebrek aan gedetailleerde gegevens komt de loopbaanduur niet expliciet aan bod in de analyse.

Uit een eerste verdeling van de *rustpensioenen* op 1 januari 2008 naar *pensioenregeling*, blijkt dat de gepensioneerden met enkel een loopbaan als statutair ambtenaar (14 % van de rustpensioenen) de hoogste rustpensioenen ontvangen (gemiddeld bijna 2 400 euro voor mannen en ruim 2 000 euro voor vrouwen). Die bedragen staan in schril contrast met het gemiddeld pensioen na een zuivere zelfstandigenloopbaan (6 % van de rustpensioenen) van net boven 800 en 300 euro voor respectievelijk mannen en vrouwen. Het gemiddeld zuiver werknemerspensioen (ruim 50 % van de rustpensioenen) bedraagt ten opzichte van het overheidspensioen bijna de helft bij mannen (1 111 euro) en bijna een derde bij vrouwen (634 euro). Het gemiddeld pensioen na een gemengde loopbaan als werknemer, zelfstandige of ambtenaar (bijna 30 % van de pensioenen) situeert zich tussen bovenstaande bedragen. Ten slotte blijkt uit een verdeling naar hoogte van bedragen dat ruim 20 % van de zuivere werknemers- en zelfstandigenpensioenen lager liggen dan 500 euro en dat ze zelden meer dan 2 000 euro bedragen, terwijl bij de zuivere overheidspensioenen bedragen van minder dan 500 euro een uitzondering zijn en meer dan 50 % van de pensioenen boven 2 000 euro uitstijgen.

Die verschillen in de pensioenen naar regeling zijn voor een groot deel te wijten aan de pensioenberekening. De overheidspensioenen kennen een gunstigere berekeningswijze omdat ze beschouwd worden als een uitgesteld loon. De minder gunstige pensioenberekening bij zelfstandigen vindt zijn oorsprong in de kleinere solidariteit binnen deze regeling waar de bijdragen geplafonneerd zijn. Concreet worden de hogere overheidspensioenen verkregen doordat de berekening enerzijds gebaseerd is op de wedde van de laatste vijf jaar tegenover de lonen of inkomsten over de volledige lengte van de loopbaan in de algemene regeling. Anderzijds zorgt het perequatieprincipe ervoor dat de ingegane overheidspensioenen nagenoeg welvaartsvast zijn. Ten slotte wordt er geen onderscheid gemaakt naar burgerlijke staat of inkomsten van de partner waardoor er geen onderverdeling bestaat tussen “bedrag alleenstaande” en “gezinsbedrag” zoals bij de berekening in de werknemers- en zelfstandigenregeling. Na een volledige loopbaan in de werknemers- of zelfstandigenregeling, stemt het pensioen aan “gezinsbedrag” overeen met 75 % van de lonen of beroepsinkomsten die in aanmerking komen voor de pensioenberekening; aan “bedrag alleenstaande” stemt dat overeen met 60 %. Bij de ambtenarenpensioenen bestaan die verschillende tarieven niet en wordt het pensioen na een volledige loopbaan doorgaans aan 75 % berekend.

De hierboven vermelde bedragen naar *geslacht*, tonen duidelijk aan dat vrouwen gemiddeld een lager rustpensioen ontvangen dan mannen. Ten eerste is dit te wijten aan gemiddeld lagere lonen en kortere loopbanen bij vrouwen (wat meer bij gehuwde dan ongehuwde vrouwen voorkomt). De gemiddelde pensioenkloof tussen de geslachten vermindert sterk indien we de verschillen in loopbaanduur elimineren. Die verschillen kunnen geëlimineerd worden via een analyse van de gemiddelde rustpensioenen in het geval van een volledige loopbaan als werknemer³. Vooral bij vrouwen zijn die gemiddelde pensioenen na een volledige loopbaan merkbaar hoger dan de globale gemiddelden (zonder onderscheid van loopbaanduur) in de werknemers-

³ De andere regelingen zijn niet opgenomen wegens gebrek aan gedetailleerde gegevens. Bovendien zijn ze minder representatief in de pensioenpopulatie.

regeling. Het pensioenverschil tussen mannen en vrouwen is dan ook kleiner na een volledige loopbaan (in dat geval zijn hun respectievelijke pensioenen gemiddeld ruim 1 300 euro en 1 000 euro⁴). Binnen de zuivere werknemerspensioenen heeft ruim 40 % van de gehuwde en bijna 34 % van de ongehuwde mannen een volledige loopbaan achter de rug. Bij de vrouwen is dat 20 % van de ongehuwden en bij de gehuwden is er een duidelijke evolutie opgetreden: terwijl het aandeel volledige loopbanen bij de oudere generaties nog 10 % bedroeg, is dit bij de jongere generaties opgelopen tot bijna 30 %. Ten tweede komen pensioenen aan “gezinsbedrag” nage-nog niet voor bij vrouwen, in tegenstelling tot bij mannen. Daardoor wordt het gemiddeld pensioen bij de mannen opgetrokken ten opzichte van dit van de vrouwen. Het ontbreken van de verschillende tarieven bij de overheidspensioenen is ook een verklaring waarom de kloof tussen man en vrouw daar relatief klein is.

Uit een verdeling van de gemiddelde rustpensioenen in de zuivere werknemers- en zelfstandigenregeling over de *leeftijd*, blijkt dat de hoogste gemiddelde bedragen voorkomen vóór de wettelijke pensioenleeftijd. Gepensioneerden die vóór de wettelijke pensioenleeftijd (en vanaf 60 jaar) toetreden, voldoen immers minstens aan de loopbaanvoorwaarde van 35 jaar, wat niet nodig is bij pensionering vanaf de wettelijke leeftijd. Daarnaast hebben zij een ander socio-economisch profiel dan de gepensioneerden die toetreden op de wettelijke leeftijd. In deze laatste groep bevinden zich gepensioneerden die uit periode van gelijkstelling komen en die hun uitkering verkiezen boven pensionering of tot de wettelijke leeftijd moeten wachten zoals bruggepensioneerden. Het verschil tussen het gemiddeld bedrag vóór en op wettelijke leeftijd is vooral bij (zelfstandige) vrouwen opmerkelijk doordat een groot aandeel vrouwen de loopbaanvoorwaarde van 35 jaar niet bereikt. Vervroegde pensionering wordt ook ontmoedigd door de pensioenbonus en, in de regeling van zelfstandigen, de pensioenmalus. De bonus heeft een relatief groter gewicht op de pensioenbedragen bij zelfstandigen dan bij werknemers omdat zij lagere pensioenen hebben.

Na de wettelijke leeftijd kennen zuivere werknemersrustpensioenen een dalend verloop met de leeftijd: jongere gepensioneerden hebben gemiddeld de hoogste pensioenen. Die pensioenen zijn immers berekend op recentere en hogere lonen, terwijl de vroeger ingegane pensioenen gedeeltelijk aangepast worden aan de evolutie van de lonen (welvaart). Bij vrouwen is er daarnaast ook nog een verlenging van de loopbaanduur over de loop van de generaties. Bij de zuivere zelfstandigen verloopt de spreiding van de rustpensioenen na de wettelijke leeftijd anders bij mannen dan bij vrouwen. Bij mannen lijkt het gemiddeld pensioen per categorie weinig te evolueren over de leeftijd als gevolg van het grote aandeel mannen dat het minimumpensioen geniet (een forfaitair bedrag). Bij vrouwen hebben de jongere gepensioneerden lagere gemiddelde bedragen dan de oudere als gevolg van de toenemende vervanging van forfaitaire inkomens (de loopbaanjaren vóór 1984) door lagere reële beroepsinkomsten in de pensioenberekening. Bovendien heeft een groot deel van hen een te korte loopbaan om aanspraak te kunnen maken op het minimumpensioen.

⁴ Merk op dat de pensioenbedragen na een volledige loopbaan vertekend kunnen zijn in die zin dat het aandeel lager geschoolden relatief groot zal zijn gegeven de loopbaanduur.

Bij de overheidspensioenen situeren de hoogste bedragen zich rond de wettelijke leeftijd en de oudste gepensioneerden. De oudste generaties moesten tot 65 jaar werken terwijl de generaties die hen volgden aanpassingen in de pensioenwetgeving kenden waardoor de bedragen verminderd werden, zoals bijvoorbeeld het toekennen van een minder gunstig tantième (dan het preferentiële tantième) indien een minimumloopbaan niet werd gehaald of het invoeren van een maximumduur voor sommige gelijkgestelde periodes. Onder meer als gevolg van een rustpensioencomplement bij verlenging van de loopbaan na 60 jaar, ingevoerd in 2001, liggen de gemiddelde pensioenen rond de wettelijke leeftijd hoger. Vervroegd gepensioneerden hebben gemiddeld lagere pensioenen omdat ze het rustpensioencomplement niet, of slechts gedeeltelijk, genieten. Bovendien is, in tegenstelling tot de algemene regeling, vervroegde pensionering in de overheidsregeling mogelijk vanaf 5 loopbaanjaren.

Ten slotte geniet 50 % van de vrouwelijke gepensioneerden een *overlevingspensioen*, bij de mannen komt dit nauwelijks voor. Voor de helft van deze vrouwen wordt dit gecumuleerd met een eigen rustpensioen. Hun pensioen ligt gemiddeld hoger dan dat van vrouwen die enkel een rustpensioen genieten.

Adequaatheid eerstelijderspensioenen...

Belangrijke sociale doelstellingen van het eerste pijlerpensioen zijn het garanderen van een redelijk inkomen na pensionering en het voorkomen van armoede bij ouderen. Deze Paper onderzoekt in welke mate die doelstellingen bereikt worden via een vergelijking van de evolutie van de pensioenbedragen met de evolutie van de prijzen en de lonen, respectievelijk als indicator voor koopkracht en welvaart, en via het toetsen van de bedragen aan armoededrempels. De analyse van de adequaatheid gebeurt aan de hand van de pensioenbedragen na een volledige loopbaan. Ons pensioensysteem is immers gebaseerd op het betalen van bijdragen, waardoor het niet als doelstelling heeft een adequaat inkomen te voorzien aan personen die weinig bijgedragen hebben. Daarom maken we abstractie van de loopbaanduur als determinant van de hoogte van de pensioenbedragen. Naast het minimumpensioen in de werknemers- en zelfstandigenregeling wordt ook het gemiddelde rustpensioen na een volledige loopbaan als werknemer onderzocht, telkens voor een alleenstaande.

We benadrukken dat we hier niet de levensstandaard van de gepensioneerden nagaan. Het gaat enkel om een deel van het inkomen, namelijk de wettelijke pensioenen, zonder andere inkomsten van de gepensioneerde of personen waarmee hij samenwoont in rekening te brengen.

... in termen van behoud van een redelijk inkomen...

De minimumpensioenen hebben de voorbije decennia op verschillende tijdstippen gerichte reële herwaarderingen ondergaan en dat zowel in de werknemers- als in de zelfstandigenregeling. Over de periode 1985-2009 zijn de minimumpensioenen voor zelfstandigen 74 % sterker gestegen dan de index van de consumptieprijzen (of gemiddeld ruim 2 % per jaar bovenop de prijs-evolutie), met vooral tijdens de meest recente jaren sterke verhogingen (van 25 % over de perio-

de 2005-2009 of een gemiddelde jaarlijkse groei van ruim 5 % bovenop de prijzen). Ook de minima bij werknemers zijn over de periode 1985-2009 meer gestegen dan de consumptieprijzen, namelijk met ruim 20 % (of een gemiddelde jaarlijkse groei van bijna 1% bovenop de prijsevolutie).

Die welvaartsaanpassingen gebeurden niet automatisch en evenmin op regelmatige basis. De welvaartsevolutie⁵ van de minima verschilt sterk volgens de regeling en periode (voor en na 2000). Over de periode 1985-2000 hebben de minimumpensioenen in de werknemersregeling de welvaart niet kunnen volgen. De lagere minima bij zelfstandigen houden gelijke tred met de loonevolutie over de periode 1985-1995, maar blijven eind jaren 90 ook achter op de welvaart. Vanaf 2000 treedt er dan een trendbreuk op en groeien de minima sneller dan de welvaart: bij zelfstandigen zijn zij over de periode 2000-2009 30 % sneller gestegen, met de meest recente jaren (2005-2009) als uitschieter (bijna 21 % of een toename van 5 % per jaar bovenop de welvaart). Daar waar de stijging aanvankelijk nog het resultaat was van specifieke regeringsmaatregelen, stelt de wet op het Generatiepact van 23 december 2005 een structureel mechanisme voor de aanpassing van de sociale uitkeringen aan de welvaart voor. Sindsdien zijn de minima het onderwerp geweest van belangrijke herwaarderingen waardoor ze, binnen een omgeving van beperkte loonevolutie, sneller gestegen zijn dan de evolutie van de welvaart (in termen van gemiddeld brutoloon van werknemers). De minimumpensioenen bij werknemers hebben de sterke stijging in het begin van de jaren 2000 minder gevolgd maar zijn sinds 2007 (Generatiepact) ook jaarlijks het voorwerp geweest van welvaartsaanpassingen. Globaal zijn ze over de periode 2000-2009 ruim 7 % (of iets minder dan gemiddeld 1 % per jaar) sneller gegroeid dan het gemiddeld brutoloon. Deze evoluties hebben ertoe geleid dat de historische kloof tussen de minima in beide regelingen sterk is afgenomen.

De wet voorzag dat het minimumrecht per loopbaanjaar, dat midden 1997 ingevoerd werd voor werknemers, de evolutie van het minimumloon van een 21-jarige zou volgen. Tot eind 2006 werd het minimumloon enkel aangepast aan de prijsevolutie. In oktober 2006 wordt het minimumrecht, onafhankelijk van het minimumloon, opgetrokken met 17 % (waardoor een pensioen dat voor alle loopbaanjaren berekend zou worden op basis van het minimumrecht, overeen zou stemmen met het minimumpensioen⁶). In de praktijk volgt het minimumrecht vanaf dan de evolutie van het minimumpensioen, dat sneller toeneemt dan de werknemerslonen.

Naast de minimumsystemen analyseren we ook de evolutie van de gemiddelde pensioenen na een volledige werknemersloopbaan over de periode 1985-2007. *Op wettelijke leeftijd*, als indicator voor de nieuwgepensioneerden, zijn die pensioenen sterker gestegen dan de prijzen, maar de relatieve evolutie ten opzichte van het brutoloon hebben zij niet helemaal kunnen volgen. De recentere jaren spreken die langetermijnevolutie evenwel tegen en sinds begin 21^{ste} eeuw nemen

⁵ De evolutie van het gemiddeld brutoloon bij werknemers wordt hierbij als algemene welvaartsindicator gebruikt (schatting voor 2009). Indien de verhouding tussen pensioenuitkering en dat loon, of benefit ratio, daalt, loopt het pensioen achter in termen van welvaart.

⁶ In de veronderstelling dat men aan de loopbaanvoorwaarde voor het minimumpensioen voldoet.

ze sneller toe dan de welvaart vooral te wijten aan welvaartsaanpassingen van de minima die in het kader van het Generatiepact genomen zijn (zie supra).

Een andere evolutie die we gevolgd hebben over de periode 1985-2007 is deze van het gemiddelde pensioen na een volledige loopbaan als werknemer van een generatie gepensioneerden, namelijk de *generatie die geboren is in 1919* en dus 65 jaar is in 1985 en 87 jaar in 2007. Hun gemiddeld pensioen is sterker gestegen dan de prijzen maar heeft de loonevolutie niet kunnen volgen over de globale periode (een kleinere groei van gemiddeld 20 % ten opzichte van de lonen). Maar, tijdens de laatste jaren, namelijk van 2000 tot 2007 wanneer de gepensioneerden verouderen van 80 naar 87 jaar, lijken hun pensioenen de welvaart wel te volgen. Dat is het gevolg van selectieve welvaartsaanpassingen die gericht waren naar de oudere pensioenen.

... in termen van voorkomen van armoede

Om na te gaan of het systeem erin slaagt om gepensioneerden te beschermen tegen het risico op armoede, zullen we de pensioenen na een volledige loopbaan vergelijken met de relatieve en wettelijke armoededrempel. De meeste recente relatieve armoededrempel volgens de Europese norm⁷ is gebaseerd op inkomens voor 2006 en bedraagt 10 538€ per jaar. Dit is meer dan de bijstandsuitkering (“inkomensgarantie voor ouderen of IGO”) die als wettelijke armoededrempel gebruikt wordt en die in 2006 op jaarbasis gemiddeld 8 371€ bedroeg.

Een toetsing van de *minimumpensioenen* aan “bedrag alleenstaande” aan de relatieve armoededrempel, toont dat voor 2006 het minimum in het geval van zelfstandigen niet en in het geval van werknemers net niet in staat is om de gepensioneerde voor een armoederisico te behoeden. Maar aangezien deze vergelijking 2006 betreft, houdt zij geen rekening met de recente, sterke verhogingen van de minima (zie supra). Uit een eerste schatting voor 2009 blijkt dat de minima, door die recente aanpassingen, het niveau van de geschatte armoededrempel⁸ overschrijden (werknemers) of benaderen (zelfstandigen). In vergelijking met de IGO, die als wettelijke armoededrempel kan beschouwd worden, is het minimum in de werknemersregeling mits een volledige loopbaan voldoende hoog om de ouderen tegen inkomensarmoede te beschermen. De sterke verhogingen van de IGO tijdens de voorbije jaren hebben er wel toe geleid dat het verschil gedaald is. Het gemiddeld minimumrustpensioen na een volledige loopbaan als zelfstandige ligt voor 2009 net boven de wettelijke armoededrempel. Door de sterke verhoging van de IGO in december 2006, lag het minimumpensioen voor zelfstandigen onder de IGO, maar deze kloof lijkt nu dus gedicht.

In 2006 ligt het *globaal gemiddeld rustpensioen* na een volledige loopbaan als werknemer ruim boven de relatieve armoededrempel. Maar sommige pensioenen die in dit gemiddelde zijn opgenomen, zijn echter kleiner dan die drempel (zoals het minimumpensioen). De relatieve hoogte van het minimumpensioen en van het minimumrecht speelt hier een belangrijke rol. In vergelij-

⁷ 60 % van het mediaan equivalent inkomen op basis van de EU-SILC enquête.

⁸ Op basis van de (geraamde) groeivoet van het beschikbaar inkomen per hoofd.

king met de bijstandsuitkering IGO, als wettelijke armoededrempel, loopt geen enkele van de huidige gepensioneerden na een volledige loopbaan als werknemer een armoederisico. Hun gemiddeld pensioen ligt in 2007 30 % tot 40 %, voor respectievelijk alleenstaande vrouwen en mannen, boven de IGO. Dit is het kleinste verschil tussen beiden van de voorbije 2 decennia, opnieuw te wijten aan de sterke verhoging van de IGO in oktober 2006.

Inhoudstafel

1. Het huidig pensioenlandschap.....	1
1.1. Ontleding van het gemiddeld pensioen	1
1.1.1. De rustpensioenen	6
1.1.2. De overlevingspensioenen, al dan niet gecumuleerd met rustpensioenen	11
1.2. Verdeling van de rust- en overlevingspensioenen	12
1.3. Rustpensioenen na een volledige loopbaan als werknemer	15
2. Adequaatheid van enkele eerstepijlerpensioenen.....	18
2.1. In termen van welvaartsevolutie	18
2.1.1. Minimumpensioenen na een volledige loopbaan (1985-2009)	19
2.1.2. Gemiddelde rustpensioenen na een volledige loopbaan als werknemer (1985-2007)	21
2.2. In termen van instrument voor armoedebestrijding	26
2.2.1. Minimumpensioenen na een volledige loopbaan	28
2.2.2. Gemiddelde rustpensioenen na een volledige loopbaan als werknemer	30

Lijst van tabellen

Tabel 1	Koopkrachtevolutie van de minima aan bedrag alleenstaande na een volledige loopbaan, naar regeling	19
Tabel 2	Welvaartsevolutie van de minima aan bedrag alleenstaande na een volledige loopbaan, naar regeling	20
Tabel 3	Evolutie in termen van koopkracht en welvaart van de gemiddelde pensioenen na een volledige werknemersloopbaan, naar categorie	22
Tabel 4	Evolutie in termen van koopkracht en welvaart van de gemiddelde pensioenen op wettelijke leeftijd na een volledige werknemersloopbaan, naar categorie	23
Tabel 5	Evolutie in termen van koopkracht en welvaart van de gemiddelde pensioenen na een volledige werknemersloopbaan voor de generatie geboren in 1919, naar categorie	25

Lijst van figuren

Figuur 1	Verdeling van pensioenen naar geslacht - aantal (in %, links) en gemiddeld maandbedrag (in euro, rechts), op 1 januari 2008	2
Figuur 2	Verdeling van pensioenen naar pensioentype (rust- en/of overlevingspensioenen) - aantal (in %, links) en gemiddeld maandbedrag (in euro, rechts), op 1 januari 2008	3
Figuur 3	Verdeling van de rustpensioenen naar pensioenregeling - aantal (in %, links) en gemiddeld maandbedrag (in euro, rechts), op 1 januari 2008	6
Figuur 4	Verdeling rustpensioenen naar geslacht, pensioenregeling en -categorie - gemiddeld maandbedrag (in euro), op 1 januari 2008	8
Figuur 5	Verdeling rustpensioenen naar geslacht, pensioenregeling en leeftijd - gemiddeld maandbedrag (in euro), op 1 januari 2008	9
Figuur 6	Rust- en overlevingspensioenen (ROP) en overlevingspensioenen (OP) bij vrouwen naar pensioenregeling - gemiddeld maandbedrag (in euro), op 1 januari 2008	11
Figuur 7	Frequentieverdeling (in %) van de rust- en overlevingspensioenen over alle regelingen naar geslacht, op 1 januari 2008	12
Figuur 8	Frequentieverdeling (in %) van de pensioenen naar regeling - mannen, op 1 januari 2008	13
Figuur 9	Frequentieverdeling (in %) van de pensioenen naar regeling - vrouwen, op 1 januari 2008	13
Figuur 10	Frequentieverdeling (in %) van rustpensioenen aan bedrag alleenstaande tot 1 000 euro in de verschillende pensioenregelingen, op 1 januari 2008	15
Figuur 11	Aandeel rustpensioenen na een volledige loopbaan in de werknemersregeling naar leeftijd, pensioencategorie en geslacht (in %), op 1 januari 2008	16
Figuur 12	Verhouding (in %) van gemiddeld rustpensioen na een volledige loopbaan en globaal gemiddeld rustpensioen zonder onderscheid van loopbaanduur in de werknemersregeling naar leeftijd en pensioencategorie, op 1 januari 2008	17

Figuur 13	Minimumpensioenen in % van de wettelijke armoededrempel voor ouderen en de geraamde relatieve armoededrempel, 2009	29
Figuur 14	Evolutie van de minimumpensioenen in % van de wettelijke armoededrempel	30
Figuur 15	Evolutie van het gemiddeld pensioen na een volledige loopbaan in % van de wettelijke armoededrempel	31

1. Het huidig pensioenlandschap

Hierna volgt een analyse van de aantallen en de gemiddelde bedragen van de uitgekeerde eerste pijlerpensioenen in België. In een eerste deel ontrafelen we de spreiding van de aantallen en bedragen die het gemiddeld pensioen vormen volgens verschillende criteria en brengen op die manier de verschillende gemiddelde pensioenen in kaart. Het pensioenlandschap is immers zeer gediversifieerd. Een tweede manier waarop de analyse van de gemiddelde pensioenen gebeurt, is via een inkomensverdeling (zie deel 1.2). In een derde deel worden de pensioenen na een volledige loopbaan als werknemer geanalyseerd om abstractie te maken van verschillen in loopbaanduur op het pensioenbedrag.

De pensioengegevens waarop onderstaande analyse gebaseerd is, zijn afkomstig van de betalingsstatistieken op 1 januari 2008 van de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) voor de pensioenen uit de zelfstandigen- en werknemersregeling, ook wel de algemene regeling genoemd. Voor de zuivere overheidspensioenen wordt de situatie op 1 januari 2008 benaderd door gemiddelden te maken van de toestand op 1 juli 2007 en 1 juli 2008 zoals gepubliceerd door de Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS) op zijn website. Merk op dat er in die pensioenbedragen geen vakantiegeld, verwarmingstoelagen,... opgenomen werden.

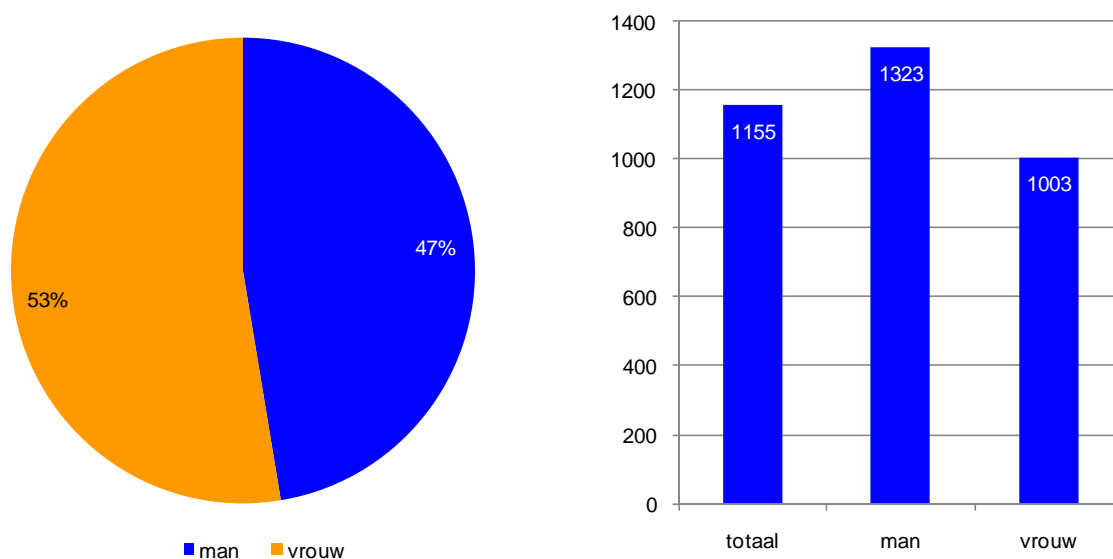
1.1. Ontleding van het gemiddeld pensioen

Op 1 januari 2008 bedraagt "hét" gemiddeld pensioen 1 115 euro. Dit gemiddelde bestaat uit pensioenen waarvan het bedrag varieert naar pensioenregeling (overheid, werknemer of zelfstandige), pensioentype (rust- of overlevingspensioen), lonen uit het verleden, loopbaanduur, leeftijd,... Hierna wordt de analyse van het globale gemiddelde pensioen verder opgesplitst aan de hand van deze criteria¹.

Uit een onderverdeling van pensioenen *naar geslacht* (zie Figuur 1) blijkt dat vrouwen in de populatie van bijna 2 miljoen pensioenen iets meer vertegenwoordigd zijn dan mannen: 53 % versus 47 %. In de totale bevolking 65-plussers is de vrouw/manverhouding 58 % versus 42 %.

¹ Wegens gebrek aan gedetailleerde gegevens komt de loopbaanduur niet expliciet aan bod in de analyse.

Figuur 1 Verdeling van pensioenen naar geslacht - aantal (in %, links) en gemiddeld maandbedrag (in euro, rechts), op 1 januari 2008



Verdeling van 1 983 164 pensioenen

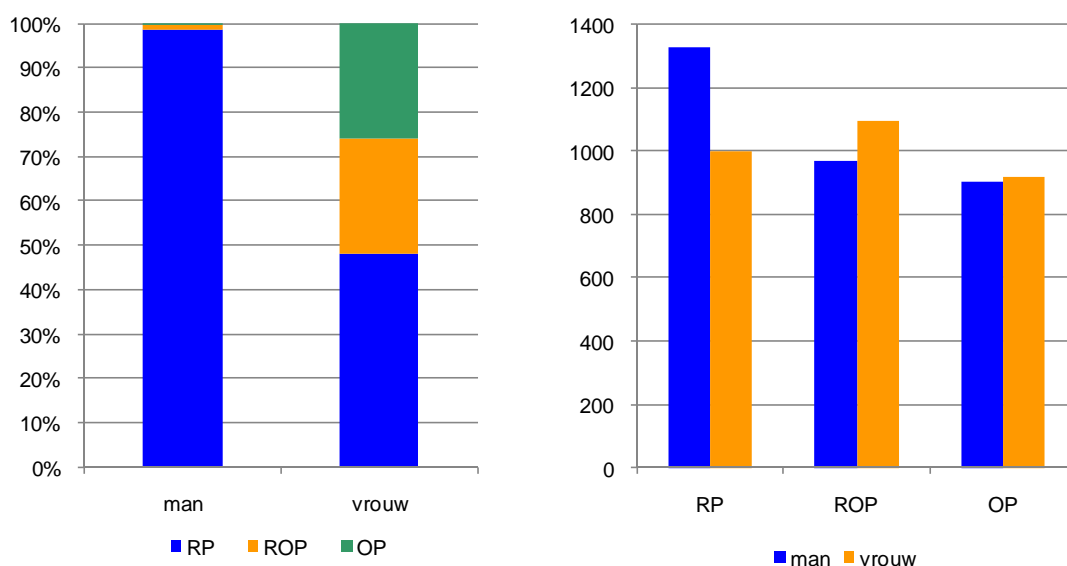
Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens RVP en PDOS

Mannen hebben gemiddeld een hoger bedrag dan vrouwen. De gemiddelde pensioenkloof tussen mannen en vrouwen is verschillend *naar pensioentype*: een rustpensioen of een overlevingspensioen, of de combinatie van beide. Een rustpensioen wordt berekend op basis van de zelf opgebouwde pensioenrechten. Overlevingspensioenen zijn afgeleide rechten: ze zijn gebaseerd op de pensioenrechten van de overledene². Een weduwe/weduwenaar die een eigen rustpensioen geniet, kan dit, tot een bepaald bedrag, aanvullen met een overlevingspensioen³. Het gemiddeld rustpensioen van de man ligt ruim boven dat van de vrouw (zie Figuur 2), in de eerste plaats als gevolg van gemiddeld kortere, meer onderbroken loopbanen bij vrouwen, die vaak gepaard gaan met lagere lonen. De pensioenkloof keert om in het voordeel van de vrouw indien het rustpensioen aangevuld wordt met een overlevingspensioen. Bovendien zijn deze pensioenen voor vrouwen ook hoger dan dat van vrouwen die enkel een rustpensioen genieten.

² Overlevingspensioenen worden berekend aan 80 % van het gezinspensioen van de overledene.

³ Het rustpensioen mag aangevuld worden met een overlevingspensioen tot 110 % van het overlevingspensioen berekend op basis van een volledige loopbaan.

Figuur 2 Verdeling van pensioenen naar pensioentype (rust- en/of overlevingspensioenen) - aantal (in %, links) en gemiddeld maandbedrag (in euro, rechts), op 1 januari 2008



Verdeling van 939 991 mannen en 1 043 173 vrouwen

RP = rustpensioen, OP = overlevingspensioen, ROP = rust- en overlevingspensioen

Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens RVP en PDOS

Van de gepensioneerde mannen geniet ruim 98 % een (of meerdere) rustpensioen(en). Het overlevingspensioen blijft eerder een uitzondering en dan nog hoofdzakelijk als aanvulling op het eigen rustpensioen. Anders is het gesteld bij de vrouwelijke gerechtigden waar 52 % een overlevingspensioen geniet. Voor de helft van die gerechtigden is dat een aanvulling op het eigen rustpensioen (zie Figuur 2).

Om een correcter beeld van de wettelijke pensioenen te kunnen schetsen, dient de analyse van de pensioentypes verder verfijnd te worden. Hierna worden eerst de rustpensioenen en vervolgens de overlevingspensioenen (al dan niet gecumuleerd met een rustpensioen) opgesplitst naar gemiddelden per pensioenregeling, -categorie en leeftijd. Merk op dat wegens gebrek aan gedetailleerde gegevens, de gemiddelde bedragen niet expliciet worden opgesplitst op basis van de loopbaanduur. Maar aan de hand van een analyse van de pensioenen na een volledige loopbaan als werknemer (in deel 1.3), tonen we het belang van deze determinant in de pensioenberekening aan. Alvorens op de analyse in te gaan, lichten we in onderstaande kader de specifieke pensioenkenmerken van elk van de regelingen kort toe.

Korte toelichting van de berekening van het wettelijke pensioen in de drie regelingen

Werknemersregeling

Het rustpensioen voor werknemers is gebaseerd op 3 factoren: de loopbaanduur, de lonen en de gezinstoestand van de gepensioneerde.

$$\text{Algemene formule rustpensioen: } 0,75 \text{ of } 0,60 \times \sum_{t=t_0}^{t_0+n} \frac{1}{45} \times \text{loon}_t \times \frac{PI_{t_0+n}}{PI_t}$$

Waarbij n= het totaal aantal loopbaan jaren met een maximum van 45 bij een volledige loopbaan⁴. Voor elk loopbaanjaar wordt dus 1/45^{ste} van het brutoloon in aanmerking genomen. Dit loon is begrensd (voor het loopbaanjaar 2007 ligt de brutolooingrens op 44 994,88 euro) en wordt geïndexeerd (via de prijsindex, PI) om het effect van inflatie tussen het jaar t en het jaar van pensionering te neutraliseren. De lonen voor de loopbaan jaren van 1955 tot 1974 kenden ook reële herwaarderingen maar dit werd afgebouwd tussen 1997 en 2005. Afhankelijk van de gezinstoestand wordt het bekomen bedrag vervolgens vermenigvuldigd met 75 % (gezinsbedrag) of 60 % (bedrag alleenstaande). Het gezinsbedrag is van toepassing bij gehuwde gepensioneerden waarvan de echtgeno(o)t(e) geen (of een beperkt) inkomen of sociale zekerheidsuitkering heeft of wanneer het gezinsbedrag voordeliger is dan de toekenning aan beide partners van een pensioen aan bedrag alleenstaande. In andere gevallen wordt het rustpensioen berekend aan bedrag alleenstaande.

Voor mannen is de wettelijke pensioenleeftijd 65 jaar, voor vrouwen is dat vanaf 1 januari 2009 ook het geval. Sinds de pensioenhervorming van 1997 werd de pensioenleeftijd voor vrouwen geleidelijk aan opgetrokken tot 65 jaar en in 2008, het jaar waarop onderstaande analyse gebaseerd is, bedroeg de wettelijke pensioenleeftijd voor vrouwen 64 jaar. Zowel mannen als vrouwen kunnen echter nog vervroegd (vanaf 60 jaar) toetreden op voorwaarde dat ze minimaal een loopbaan van 35 jaar kunnen aantonen.

Enkele bijzonderheden van de pensioenregeling (bedragen aan index 120,48 van toepassing in januari 2008):

De loopbaan wordt niet alleen gevormd door de jaren waarin de werknemer effectief gewerkt heeft, maar ook door de "perioden van gelijkstelling". Dit zijn perioden van ziekte, werkloosheid, brugpensioen,... die voor de pensioenberekening gewaardeerd worden aan het laatste overeenstemmende loon.

Sinds 1997 bestaat de regeling van het *minimumrecht per loopbaanjaar* voor nieuwgepensioneerden. Indien het loon van een jaar, geherwaardeerd op de ingangsdatum van het pensioen, lager is dan het minimumrecht dat op dat moment geldig is, dan wordt het pensioen voor het betrokken loopbaanjaar berekend op basis van dit bedrag. De gerechtigde dient wel minstens 15 jaar als werknemer gewerkt te hebben met tenminste 1/3^{de} van een volledige tewerkstelling. In januari 2008 bedraagt dit minimumrecht 18 388,77 euro voor een loopbaanjaar aan volledige tewerkstelling. Na toepassing van het minimumrecht mag het pensioen niet hoger zijn dan een bepaald plafond (1 322 euro voor gezinsbedrag en 1 058 euro voor bedrag alleenstaande in januari 2008).

Werknemers die tenminste 2/3^{de} van een volledige loopbaan als werknemer gewerkt hebben, kunnen een beroep doen op *het minimumpensioen*. Voor de nieuwgepensioneerden vanaf 1 oktober 2006 is de toegangsvoorwaarde versoepeld en komen ook deeltijdse loopbaan jaren in aanmerking. Voor een pensioen dat berekend wordt aan gezinsbedrag is dit op 1 januari 2008 1 148,81 euro en voor bedrag alleenstaande 919,34 euro.

Vanaf 2007 wordt er een *pensioenbonus* toegekend voor elke gewerkte dag na de leeftijd van 62 jaar of voor diegenen die een loopbaan van 44 jaar verder zetten.

Het *overlevingspensioen* is een afgeleid recht, dat gebaseerd is op de pensioenrechten van de overledene. Het bedrag van het overlevingspensioen stemt in principe overeen met 80 % van het gezinspensioen van de overledene. Indien de overledene nog geen rustpensioen genoot, wordt een theoretisch rustpensioen berekend waarbij de noemer van de loopbaanbreuk overeenstemt met het aantal jaren vanaf de 20^{ste} verjaardag tot en met het jaar dat voorafgaat aan het overlijden. Een rust- en overlevingspensioen kan gecumuleerd worden tot 110 % van het overlevingspensioen bij een volledige loopbaan.

⁴ Voor vrouwen is dit in 2008 nog 1/44^{ste}. Vanaf 1 januari 2009 is de pensioenhervorming volledig doorgevoerd en staat de noemer ook voor vrouwen op 45 wat overeenstemt met een volledige loopbaan. Er bestaan uitzonderingen op de breuk van 1/45^{ste} zoals bijvoorbeeld 1/40^{ste} voor mijnwerkers en zeelieden.

Zelfstandigenregeling

Sinds 1984 is de berekening van het rustpensioen voor zelfstandigen gelijkaardig aan die voor werknemers en gebaseerd op de loopbaanduur, de beroepsinkomsten en de gezinstoestand. Daarnaast wordt er bij zelfstandigen nog een bijdragecoëfficiënt toegepast die rekening houdt met het verschil in bijdragelast tussen de werknemers- en zelfstandigenregeling.

Algemene formule rustpensioen:

$$0,75 \text{ of } 0,60 \times \sum_{t=t_0}^{t_0+n} \frac{1}{45} \times \text{beroepsinkomsten}_t \times \text{bijdragecoëfficiënt} \times \frac{PI_{t_0+n}}{PI_t}$$

Voor elk loopbaanjaar vóór 1984 komt een forfaitair beroepsinkomen in aanmerking voor de pensioenberekening. Na 1983 worden de gehewardeerde werkelijke beroepsinkomsten genomen (eveneens begrensd). Vervolgens worden die beroepsinkomsten vermenigvuldigd met een bijdragecoëfficiënt. Bijvoorbeeld, voor de jaren na 2002 bedraagt die coëfficiënt 0,66 voor het deel van de beroepsinkomsten tot 31 820,77 euro en 0,54 voor de inkomsten die deze grens overschrijden. Hierdoor is de verhouding bijdragen/pensioen meer in overeenstemming met de werknemersregeling. Op vlak van pensioenleeftijd is de regeling bij zelfstandigen zoals bij werknemers.

Enkele bijzonderheden van de pensioenregeling:

De regelgeving in verband met gelijkgestelde perioden, pensioenbonus en overlevingspensioenen verloopt bij zelfstandigen gelijkaardig als bij werknemers.

In de zelfstandigenregeling bedraagt het *minimumpensioen* in januari 2008 1 081,88 euro voor het gezinsbedrag en 813,99 euro voor bedrag alleenstaande. Om te voldoen aan de voorwaarde van 2/3^{de} van een volledige loopbaan, mogen ook de gewerkte jaren als werknemer in aanmerking genomen worden. Het gecumuleerde bedrag van het werknemerspensioen met het minimumpensioen als zelfstandige mag dan niet groter zijn dan het minimumpensioen als zelfstandige.

Zelfstandigen die vóór de wettelijke leeftijd (maar vanaf 60 jaar) met pensioen willen gaan en die een loopbaan van minder dan 43 jaar hebben, moeten rekening houden met een *vermindering* van het pensioenbedrag. Die vermindering kan oplopen tot 25 % bij vervroegde pensionering op 60 jaar.

Ambtenarenregeling

De berekeningswijze van de rustpensioenen in de regeling voor ambtenaren verschilt sterk met die van de pensioenen uit de algemene regeling (werknemers en zelfstandigen).

Algemene formule rustpensioen: $\frac{1}{60} \times \text{refertewedde} \times \text{aantal aanneembare dienstjaren}$

Enkele bijzonderheden van de pensioenregeling:

Een eerste grote verschil met de algemene regeling is de *refertewedde*: de gemiddelde wedde van de laatste 5 jaar van de loopbaan. Het maximale rustpensioen bedraagt in principe 75 % van de refertewedde⁵, wat in het algemeen overeenstemt met een maximaal aantal aanneembare dienstjaren van 45 jaar (45/60 = 75 %). Voor sommige personeelscategorieën bestaan er kleinere breuken (of tantièmes) (bijvoorbeeld 1/55 in het onderwijs, 1/50 voor politieagenten,...) waardoor ook het aantal dienstjaren om een maximumpensioen te bereiken, vermindert.

De *wettelijke pensioenleeftijd* is 65 jaar maar, op voorwaarde van ten minste 5 dienstjaren, is pensionering mogelijk vanaf 60 jaar. Sinds 2001 wordt aan ambtenaren die nog werken na 60 jaar een *rustpensioencomplement* toegekend. Voor iemand die tot 65 jaar in dienst blijft, kan dit oplopen tot een verhoging van het pensioenbedrag met 9 %.

Het *minimumpensioen* in de overheidssector kan verkregen worden na 20 dienstjaren. Op basis van een voltijdse loopbaan bedraagt het minimumpensioen in januari 2008 1 373 euro voor een gehuwde en 1 098 euro voor een alleenstaande gepensioneerde. Dit is de algemene regel bij pensionering wegens leeftijd of dienstanciënniteit. Andere bedragen gelden bij pensionering wegens lichamelijke ongeschiktheid.

Het *overlevingspensioen* bedraagt maximaal 60 % van de refertewedde.

⁵ In geval van een rustpensioencomplement wordt dit percentage tot 90 %.

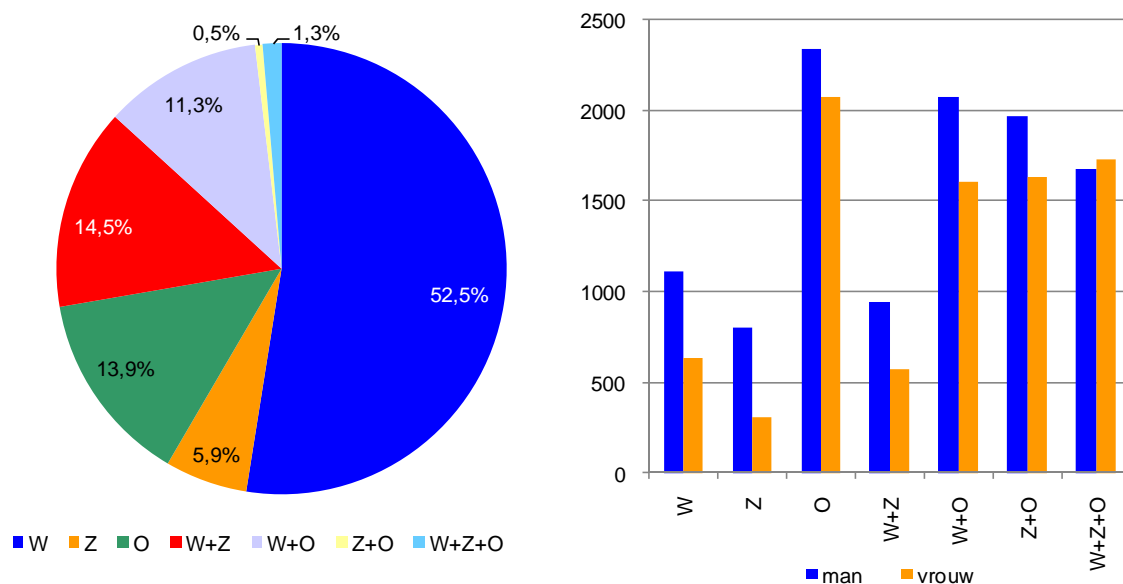
1.1.1. De rustpensioenen⁶

a. Verdeling naar regeling

Een eerste verdeling van de rustpensioenen betreft deze naar *pensioenregeling*. Er kunnen drie regelingen onderscheiden worden: werknemer, zelfstandige of statutaire ambtenaar (overheid). We spreken hierna van een “zuiver” pensioen indien het gebaseerd is op een loopbaan in één van de regelingen. Indien het pensioen bestaat uit pensioenen (loopbanen) uit verschillende regelingen, spreken we van een “gemengd” pensioen.

Meer dan de helft van de rustpensioenen zijn zuivere werknemerspensioenen (zie Figuur 3). Ruim 14 % van de gepensioneerden cumuleert een werknemers- en een zelfstandigenpensioen en nog eens 14 % ontvangt een pensioen na een zuivere loopbaan als statutair ambtenaar. 11 % heeft een loopbaan als ambtenaar en als werknemer gekend en 6 % is enkel zelfstandige geweest. Ten slotte heeft bijna 2 % van de gepensioneerden een loopbaan bij de overheid gecumuleerd met een loopbaan als zelfstandige en eventueel ook nog als werknemer.

Figuur 3 Verdeling van de rustpensioenen naar pensioenregeling - aantal (in %, links) en gemiddeld maandbedrag (in euro, rechts), op 1 januari 2008



Verdeling van 1 427 296 rustpensioenen

W = werknemerspensioenen, Z = zelfstandigenpensioenen, O = overheidspensioenen

Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens RVP en PDOS

Op 1 januari 2008 saturen de laagste gemiddelde pensioenen zich bij gepensioneerden die enkel een loopbaan als zelfstandige gehad hebben: gemiddeld 305 euro voor vrouwen en 804 euro voor mannen. Dit staat in schril contrast met de gemiddelde pensioenen uit de overheidssector

⁶ Enkel de rustpensioenen die niet gecumuleerd worden met een overlevingspensioen; de analyse van de rustpensioenen die gecumuleerd worden met een overlevingspensioenen gebeurt in het volgende deel.

van ruim 2 000 euro voor vrouwen en bijna 2 400 euro voor mannen. De gemiddelde pensioenen na een zuivere werknemersloopbaan bedragen respectievelijk nog geen derde (634 euro) en nog niet de helft (1 111 euro) van de overheidspensioenen. Indien een rustpensioen uit de privésector gecumuleerd wordt met een overheidspensioen betekent dit een aanzienlijke verhoging van het totale pensioenbedrag (zie Figuur 3).

Deze verschillen in de pensioenen naar regeling zijn voor een groot deel te wijten aan de pensioenberekening. Overheidspensioenen hebben een gunstigere berekeningswijze omdat ze beschouwd worden als een uitgesteld loon. De berekeningsregels bij zelfstandigen zijn minder gunstig (minder solidariteit) gegeven dat de bijdragen in deze regeling geplafonneerd zijn. Concreet worden de hogere overheidspensioenen verklaard doordat ze berekend zijn op basis van de wedde van de laatste vijf jaar, doorgaans de best bezoldigde jaren. De pensioenen uit de algemene regeling hebben de lonen of inkomsten van de volledige loopbaan als berekeningsbasis. Bovendien zorgt het perequatieprincipe ervoor dat de ingegane overheidspensioenen quasi welvaartsvast zijn, terwijl de werknemers- en zelfstandigenpensioenen eerder gedeeltelijke, selectieve welvaartsaanpassingen krijgen. Ten slotte wordt bij overheidspensioenen geen onderscheid gemaakt naar burgerlijke staat of inkomsten van de partner waardoor er geen onderverdeling bestaat tussen “bedrag alleenstaande” en “gezinsbedrag” zoals bij berekening in de werknemers- en zelfstandigenregeling. Na een volledige loopbaan stemt het pensioen aan “gezinsbedrag” overeen met 75 % van de lonen of beroepsinkomsten die in aanmerking komen voor de pensioenberekening; aan “bedrag alleenstaande” stemt dat overeen met 60 %. Bij de ambtenarenpensioenen bestaan die verschillende tarieven niet. Na een volledige loopbaan draagt het pensioen er doorgaans 75 % van de wedde van de laatste 5 jaar.

b. Verdeling naar geslacht

Een verdeling van de rustpensioenen *naar geslacht* toont dat in alle regelingen vrouwen gemiddeld lagere pensioenen hebben dan mannen. Dat is in de eerste plaats een gevolg van een kortere loopbaanduur en lagere lonen. Ten tweede is het rustpensioen aan gezinsbedrag, dat in theorie 25 % hoger ligt dan het pensioen aan bedrag alleenstaande, in hoofdzaak een mannenzaak⁷. Bij de ambtenarenpensioenen bestaat dit verschil niet en is de kloof tussen de geslachten kleiner dan bij werknemers en zelfstandigen (zie Figuur 3).

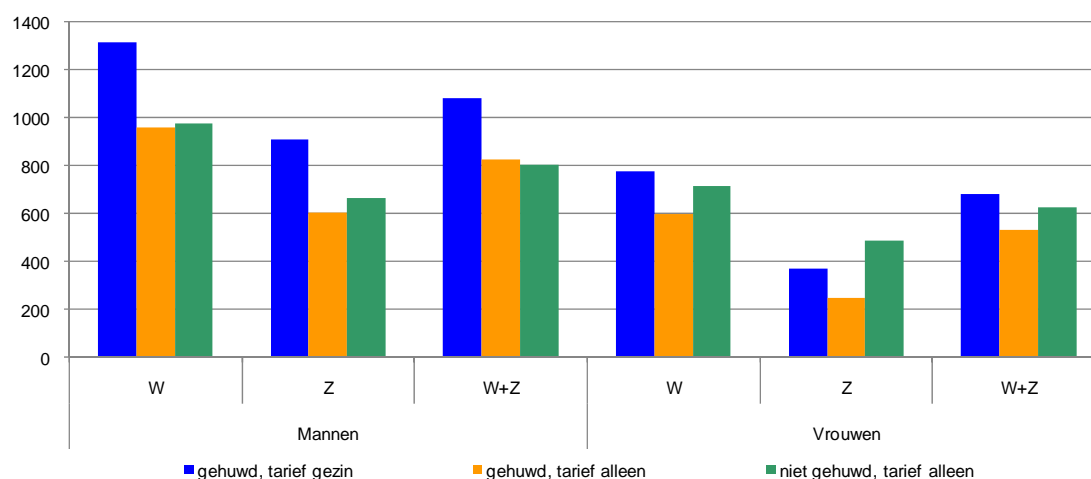
Daarnaast kennen de gemiddelde pensioenen van vrouwen, binnen elke pensioenregeling relatief grote verschillen wanneer ze naar *categorie*⁸ opgedeeld worden. Mannen daarentegen vormen een relatief homogene groep. De verschillen tussen de gemiddelde rustpensioenen aan bedrag alleenstaande van gehuwde en ongehuwde mannen is relatief klein binnen een pensioenregeling (zie Figuur 4) omdat hun loopbaanprofiel vrij gelijkaardig is. Ook de, uiteraard hogere,

⁷ Ruim 40 % van de gepensioneerde mannen met een zuiver rustpensioen als werknemer heeft dit aan gezinsbedrag, bij zelfstandigen is dit zelfs 60 %. 70 % van de rustpensioenen bij vrouwen wordt uitgekeerd aan gehuwde vrouwen, die pensioenen worden bijna uitsluitend aan bedrag alleenstaande berekend (minder dan 1 % van de rustpensioenen bij vrouwen zijn gezinspensioenen).

⁸ In de werknemers- en zelfstandigenregeling zijn er 3 categorieën voor de rustpensioenen: gehuwd, gezinsbedrag; gehuwd, bedrag alleenstaande; niet-gehuwd, bedrag alleenstaande (zie supra, kader p.5).

gemiddelde rustpensioenen aan gezinsbedrag wijken niet veel af van de geobserveerde alleenstaandepensioenen indien ze omgerekend worden naar een equivalent aan bedrag alleenstaande. Bij vrouwen zijn de verschillen tussen de pensioenen aan bedrag alleenstaande bij ongehuwden en gehuwden groter. Het zeer lage gemiddelde rustpensioen bij zelfstandige vrouwen wordt bijvoorbeeld verklaard door het grote aandeel gehuwde vrouwen met een extreem laag pensioen dat gebaseerd is op een zeer korte loopbaan. Ongehuwde vrouwen hebben doorgaans beter uitgebouwde loopbanen en bijgevolg hogere gemiddelde pensioenbedragen, hoewel dit niet veralgemeend mag worden.

Figuur 4 Verdeling rustpensioenen naar geslacht, pensioenregeling en -categorie - gemiddeld maandbedrag (in euro), op 1 januari 2008



W = werknemerspensioenen, Z = zelfstandigenpensioenen

Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens RVP

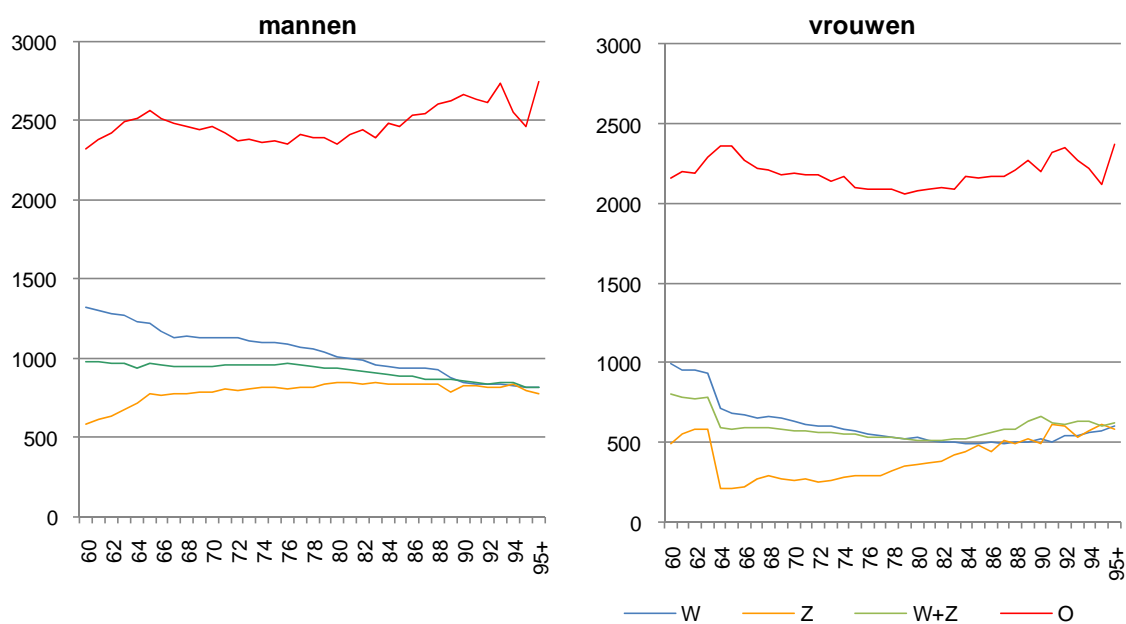
c. Verdeling naar leeftijd

Hieronder brengen we de gemiddelde pensioenen op 1 januari 2008 in kaart voor de verschillende leeftijden (generaties). Als gevolg van verschillen op vlak van pensioenberekening, welvaartsaanpassingen voor de gepensioneerden,... gebeurt deze analyse naar pensioenregeling⁹ (zie Figuur 5).

Het gemiddeld zuiver werknemerspensioen bij mannen kent een daling met de leeftijd: de meeste recente pensioenen zijn doorgaans berekend op basis van recentere en hogere lonen. Eens ingegaan worden de pensioenen aangepast aan de evolutie van de prijzen en gedeeltelijk aan de welvaartsevolutie. Ook bij vrouwen is er een erosie van het gemiddeld werknemersrustpensioen met de leeftijd. Hier speelt bovendien het effect van de verlenging van de loopbaan bij jongere generaties waardoor zij een hoger gemiddeld pensioenbedrag hebben.

⁹ Een verdere opsplitsing per leeftijd van de rustpensioenen per categorie voor werknemers en zelfstandigen, toont een evolutie per categorie conform de evolutie van de rustpensioenen zoals hier besproken.

Figuur 5 Verdeling rustpensioenen naar geslacht, pensioenregeling en leeftijd - gemiddeld maandbedrag (in euro), op 1 januari 2008



W = werknemerspensioenen, Z = zelfstandigenpensioenen, O = overheidspensioenen

Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens RVP en PDOS

De gemiddelde pensioenbedragen vóór de wettelijke pensioenleeftijd, namelijk 65 jaar voor mannen en 64 jaar voor vrouwen op 1 januari 2008, liggen bij zuivere werknemers merkkelijk hoger dan het bedrag op de wettelijke leeftijd. Gepensioneerden die vervroegd hun pensioen kunnen opnemen, zullen een relatief lange loopbaan en/of een relatief goed betaalde loopbaan achter de rug hebben. De langere loopbaan is vooral een verklaring voor het grote verschil bij vrouwen tussen het gemiddeld bedrag op wettelijke leeftijd en vervroegde leeftijd. Een voorwaarde om vervroegd te kunnen toetreden is immers dat men minstens 35 loopbaanjaren kan aantonen zodat de grote instroom van vrouwen met kortere loopbanen (en dus ook lagere pensioenen) op wettelijke leeftijd gebeurt. Daarnaast hebben de vervroegd gepensioneerden hoogstwaarschijnlijk een ander socio-economisch profiel dan de gepensioneerden die toetreden op de wettelijke leeftijd. In deze laatste groep bevinden zich gepensioneerden die uit periode van gelijkstelling komen en die hun uitkering verkiezen boven pensionering of tot de wettelijke leeftijd moeten wachten zoals bruggepensioneerden. Aangezien de jaren van gelijkstelling in de pensioenberekening gewaardeerd worden aan het laatst verdiende loon voor de gelijkstelling, hebben zij geen recente loonevoluties gevolgd. Ten slotte vermelden we nog dat vervroegde pensionering vanaf 2007 ontmoedigd wordt door de invoering van de pensioenbonus.

Bij de zuivere zelfstandigenpensioenen is er een ander verloop van het bedrag per leeftijd merkbaar. Na de leeftijd van 65 jaar lijkt het gemiddeld pensioen van de man weinig te evolueren over de leeftijd als gevolg van het hoge aandeel mannen met een minimumpensioen¹⁰ (een

¹⁰ In 2004 genoot ongeveer drievierde van de gepensioneerde mannen met een zuivere zelfstandigenloopbaan het minimumpensioen.

forfaitair bedrag). Bij de vrouwen stijgt het gemiddeld pensioen na de wettelijke leeftijd. Hier speelt de berekeningswijze van het zelfstandigenpensioen een belangrijke rol. Vanaf 1984 is die gebaseerd op de werkelijke beroepsinkomsten in plaats van op een forfaitair inkomen. De werkelijke beroepsinkomsten zijn voor vele zelfstandige vrouwen echter lager dan de forfaitaire. Naarmate het aandeel van de werkelijke inkomsten toeneemt in de pensioenberekening, zal het gemiddeld pensioenbedrag dalen. Bovendien heeft een groot deel van die vrouwen een relatief korte loopbaan waardoor ze geen beroep kunnen doen op het minimumpensioen.

Bij zelfstandigen is vervroegde pensionering vrij beperkt en dit zal in de toekomst nog afnemen. Net zoals werknemers, worden zij immers gestimuleerd om ook na de leeftijd van 62 jaar te blijven werken via de pensioenbonus (toegekend vanaf 1 januari 2007). De bonus heeft bovendien een groter gewicht op de pensioenbedragen bij zelfstandigen dan bij werknemers omdat zij lagere gemiddelde pensioenen hebben. Indien zelfstandigen vóór de wettelijke leeftijd met pensioen gaan, wordt hun pensioen bovendien verminderd via een verminderingcoëfficiënt (tenzij ze een volledige loopbaan hebben). Sinds 1 januari 2008 kunnen zelfstandigen echter vanaf 60 jaar met pensioen zonder vermindering op voorwaarde dat zij een loopbaanduur van 43 jaar hebben. Vrouwen die vervroegd hun zuiver zelfstandigenpensioen opnemen, hebben een hoog bedrag in vergelijking met de andere leeftijden. Zij zijn evenwel weinig talrijk. Net zoals in de werknemersregeling betekent dit dat zij voldoen aan de loopbaanvoorwaarde van 35 jaar. De grote groep die toetreedt op de wettelijke leeftijd heeft gemiddeld kortere loopbanen waardoor het gemiddeld bedrag op die leeftijd in elkaar stuikt.

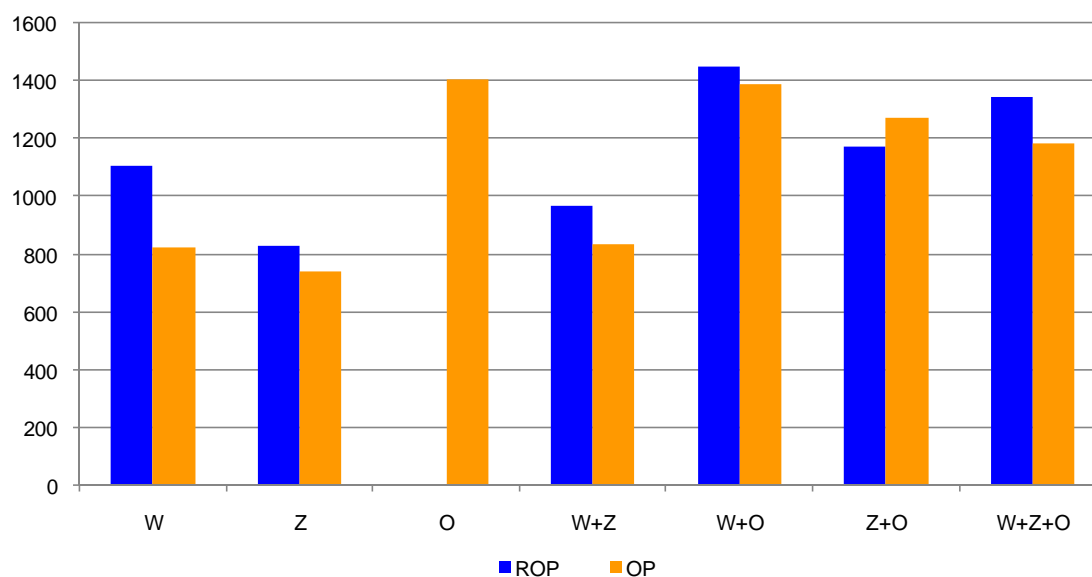
Bij de zuivere overheidspensioenen situeren de hoogste bedragen zich vooral rond de wettelijke pensioenleeftijd en de oudste gepensioneerden. Vervroegd gepensioneerden hebben gemiddeld lagere pensioenen dan die op wettelijke leeftijd. Zij kunnen immers kortere loopbanen hebben aangezien, in tegenstelling tot de algemene regeling, vervroegde pensionering mogelijk is vanaf 5 loopbaan jaren. Daarnaast geeft de verlenging van de loopbaan na 60 jaar aanleiding tot het verwerven van een rustpensioencomplement dat stijgt naarmate men de leeftijd van 65 jaar nadert. Dit complement dat in 2001 werd ingevoerd, bereikt een maximum op 65 jaar waardoor het pensioenbedrag tot 9 % verhoogd kan worden. Maar die bonus geldt niet indien het pensioenbedrag 90 % van het referentieloon overschrijdt. De relatief hoge bedragen voor 90-plussers hebben onder meer te maken met het feit dat die generaties tot 65 jaar moesten werken. Voor de generaties die hen volgden, won het vervroegd pensioen (mogelijk sinds 1978) geleidelijk aan belang. Daarnaast werden tijdsbonificaties voor oorlogsdiensten en koloniale diensten toegekend, wat uiteraard niet meer van toepassing is bij de generaties die hen volgden. Deze generaties hebben kleine aanpassingen in de pensioenberekening gekend waardoor het pensioenbedrag verminderd werd, zoals bijvoorbeeld het toekennen van een minder gunstig tantième (dan het preferentiële tantième) indien een minimumloopbaan niet werd gehaald of het invoeren van een maximumduur voor sommige gelijkgestelde afwezigheidsperiodes in de pensioenberekening.

1.1.2. De overlevingspensioenen, al dan niet gecumuleerd met rustpensioenen

Ongeveer 52 % van de vrouwelijke gepensioneerden geniet een overlevingspensioen, wat overeenstemt met ruim 540 000 vrouwen, en ongeveer de helft van hen cumuleert dit met een eigen rustpensioen. Mannen genieten in veel mindere mate een overlevingspensioen: nog geen 2 % en dan hoofdzakelijk als aanvulling op het eigen rustpensioen. Ze worden hieronder dan ook buiten beschouwing gelaten.

De hoge overlevingspensioenen bij vrouwen ten opzichte van rustpensioenen in de werknemers- en zelfstandigenregeling vallen onmiddellijk op (zie Figuur 3 en Figuur 6). Het overlevingspensioen is immers gebaseerd op de pensioenrechten van de echtgenoot. Indien de vrouw de pensioenleeftijd heeft bereikt en indien ze ook zelf pensioenrechten heeft opgebouwd, zal ze het overlevingspensioen cumuleren met haar rustpensioen¹¹. Dit leidt tot een aanzienlijke verhoging van het gemiddeld pensioenbedrag.

Figuur 6 Rust- en overlevingspensioenen (ROP) en overlevingspensioenen (OP) bij vrouwen naar pensioenregeling - gemiddeld maandbedrag (in euro), op 1 januari 2008



W = werknemerspensioenen, Z = zelfstandigenpensioenen, O = overheidspensioenen

ROP = rust- en overlevingspensioen, OP = overlevingspensioen

Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens RVP en PDOS

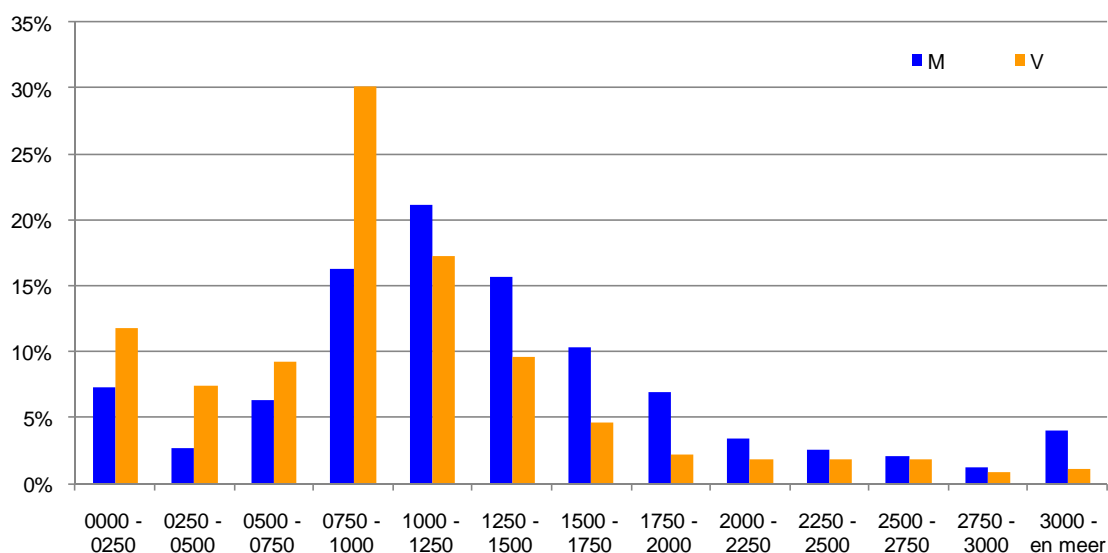
Bij vrouwen in de overheidssector ligt het gemiddeld overlevingspensioen lager dan het rustpensioen. Dit wordt verklaard door de berekeningswijze van het overlevingspensioen en de kleinere kloof tussen het rustpensioen van de man en de vrouw in de overheidssector.

¹¹ Beperkt tot 110 % van het overlevingspensioen berekend op basis van een volledige loopbaan.

1.2. Verdeling van de rust- en overlevingspensioenen

Ruim 900 000 gepensioneerden (of 46 %) hebben op 1 januari 2008 een pensioen van minder dan 1 000 euro per maand, bijna 300 000 gepensioneerden (of 15 %) minder dan 500 euro. Vrouwen zijn oververtegenwoordigd bij de gepensioneerden met relatief lage pensioenbedragen. Terwijl in de totale pensioenpopulatie de man/vrouwverhouding 47/53 bedraagt, is die verhouding 34/66 bij de gepensioneerden met een pensioenuitkering kleiner dan 1 000 euro. Of nog, bijna 6 op 10 van de vrouwelijke gepensioneerden heeft een pensioen lager dan 1 000 euro en bijna 2 op 10 een pensioen van nog geen 500 euro, tegenover respectievelijk 3 op 10 en 1 op 10 bij de mannen (zie Figuur 7).

Figuur 7 Frequentieverdeling (in %) van de rust- en overlevingspensioenen over alle regelingen naar geslacht, op 1 januari 2008



Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens RVP en PDOS

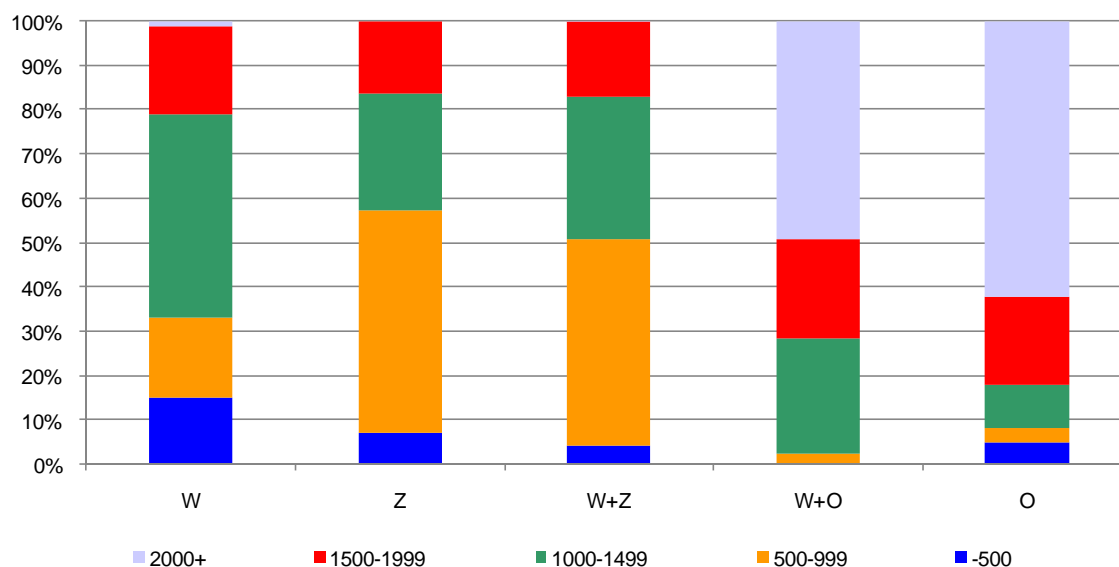
Voor een correcte interpretatie van deze cijfers is een verfijning noodzakelijk. Hierna gaan we dieper in op een verdeling van de pensioenbedragen naar geslacht, pensioenstelsel en pensioencategorie¹².

Het aandeel lage pensioenen verschilt sterk tussen de pensioenstelsels: ongeveer 21 % van de gepensioneerden (of 223 000) met een zuiver werknemerspensioen, 23 % van de gerechtigden (of bijna 26 000) op een zuiver zelfstandigenpensioen en 10 % gepensioneerden (of meer dan 32 000) die een werknemers- en zelfstandigenpensioen cumuleren, hebben een pensioen onder 500 euro. Het merendeel van die lage pensioenen zijn vrouwen (zie Figuur 8 en Figuur 9). Pen-

¹² Wegens het relatief klein aantal pensioenen die bestaan uit een combinatie van de stelsels zelfstandigen+overheid en werknemers+zelfstandigen+overheid, worden deze hier niet verder behandeld. Bij de rustpensioenen in de overheidssector bestaat er geen onderscheid tussen pensioen aan gezinsbedrag en bedrag alleenstaande.

sioenen die volledig uit de overheidssector komen (of er mee aangevuld worden), bedragen eerder uitzonderlijk minder dan 500 euro.

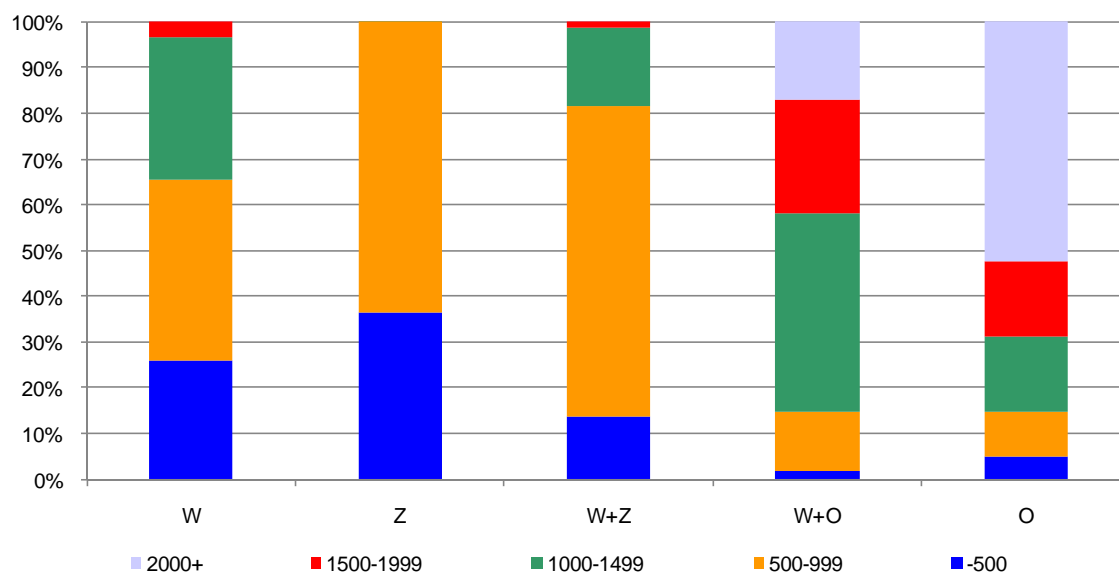
Figuur 8 Frequentieverdeling (in %) van de pensioenen naar regeling - mannen, op 1 januari 2008



W = werknemerspensioenen, Z = zelfstandigenpensioenen, O = overheidspensioenen

Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens RVP en PDOS

Figuur 9 Frequentieverdeling (in %) van de pensioenen naar regeling - vrouwen, op 1 januari 2008



W = werknemerspensioenen, Z = zelfstandigenpensioenen, O = overheidspensioenen

Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens RVP en PDOS

De verschillen tussen de stelsels worden nog groter indien we 1 000 euro als referentie nemen. 81 % van de gepensioneerden met een zuiver zelfstandigenpensioen en 71 % van diegenen die een zelfstandigen- met een werknemerspensioen cumuleren (samen goed voor ruim 300 000 gepensioneerden), halen deze grens niet. Voor de gepensioneerden met een zuiver werknemerspensioen heeft de helft een pensioen van minder dan 1 000 euro, bij de zuivere overheidspensioenen ligt dit aandeel op 12 % en bij de cumul overheids- en werknemerspensioen op nog geen 10 %. Ook hier blijven de vrouwen oververtegenwoordigd: van de vrouwen die enkel een zelfstandigenpensioen genieten bijvoorbeeld, ontvangt nagenoeg geen enkele een pensioen van meer dan 1 000 euro.

Een wettelijk pensioen boven 2 000 euro is daarentegen een zaak voor de overheidspensioenen. Meer dan 50 % van de zuivere overheidspensioenen liggen boven 2 000 euro en dit is ook het geval voor 30 % van de overheidspensioenen die gecumuleerd worden met een werknemerspensioen. Gegeven de maximumpensioenen in 2008 van rond 1 200 bij zelfstandigen en 2 200 euro bij werknemers (gezinsbedrag), komen bedragen boven 2 000 euro niet voor bij zelfstandigen en nauwelijks bij werknemers.

Uit een verdere verdeling van vrouwen op 1 januari 2008 naar pensioencategorie in de werknemers- en zelfstandigenregeling, blijkt dat de pensioenen aan bedrag alleenstaande¹³ bij de gehuwden een groter aandeel kleine pensioenen hebben dan bij de ongehuwden (zie Figuur 10). Vooral bij de gehuwden die een zuivere loopbaan als zelfstandige gekend hebben (ruim 20 000 gerechtigden) is het aandeel pensioenen van minder dan 250 euro hoog, namelijk 70 %. Bij de zuivere loopbanen als werknemer (176 000 gerechtigden) is dat 25 %, bij pensioenen na een gemengde loopbaan als werknemer en zelfstandige bijna 20 %. Bij de ongehuwden met een rustpensioen komen de extreem lage pensioenen minder voor. Dit bevestigt dat, gegeven dezelfde pensioenberekening, gehuwde vrouwen hun loopbaan minder uitgebouwd hebben dan ongehuwden. Toch is een wettelijk rustpensioen van minder dan 250 euro per maand de realiteit voor 2 op 10 en 3 op 10 van de ongehuwde vrouwen uit de zuivere werknemers- respectievelijk zelfstandigenregeling.

Bij mannen is het aandeel pensioenen van minder dan 250 euro beperkt. Hoewel het verschil klein is, komen deze pensioenen iets meer voor bij gehuwden dan bij niet gehuwden.

¹³ De pensioenen aan gezinsbedrag worden in deze verdeling buiten beschouwing gelaten omdat nauwelijks voorkomen bij vrouwen en bovendien door de berekeningswijze (75 %) automatisch hoger zullen liggen.

Figuur 10 Frequentieverdeling (in %) van rustpensioenen aan bedrag alleenstaande tot 1 000 euro in de verschillende pensioenregelingen, op 1 januari 2008



Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens RVP en PDOS

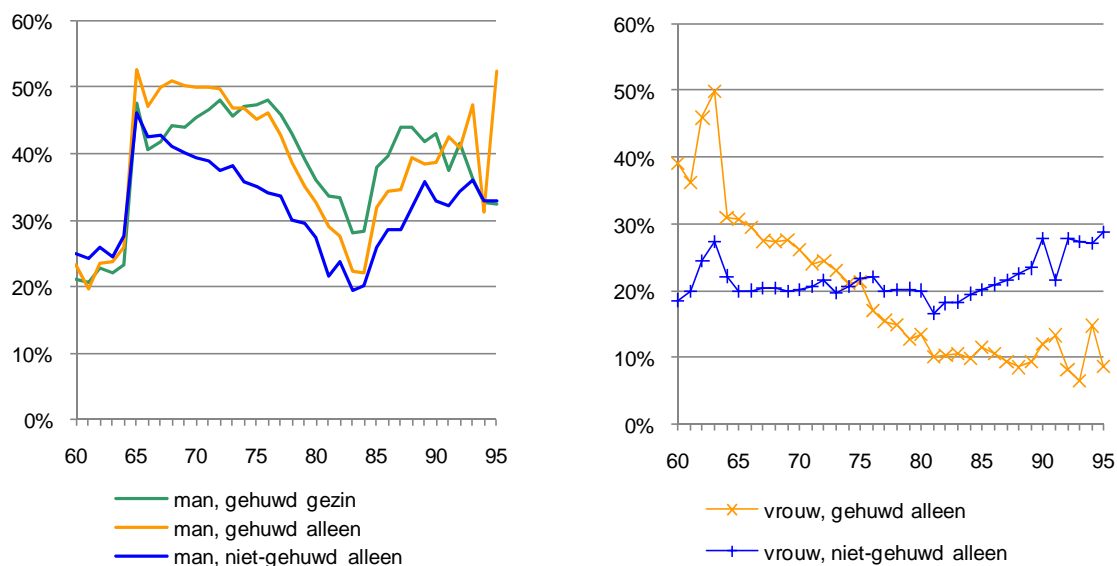
1.3. Rustpensioenen na een volledige loopbaan als werknemer

Aan de hand van bovenstaande analyse hebben we het globaal gemiddeld pensioen van 1 155 euro verfijnd naar geslacht, pensioenstelsel, pensioencategorie en leeftijd. De loopbaanduur werd hierbij niet expliciet opgenomen. In dit onderdeel gaan we na in welke mate de verschillen tussen de categorieën overeind blijven indien we de verschillen in loopbaanduur wegwerken. Dat gebeurt aan de hand van een analyse van de werknemersrustpensioenen na een volle-

dige loopbaan¹⁴. Op 1 januari 2008 betekent dit 44 loopbaanjaren voor vrouwen en 45 voor mannen.

Bij de zuivere werknemersrustpensioenen heeft 1 op 3 (of 190 000 mannen en 60 000 vrouwen) een volledige loopbaan achter de rug. Naar pensioencategorie is dat 1 op 5 van de ongehuwde en 1 op 4 van de gehuwde vrouwen. Bij de gehuwde mannen is ruim 40 % van de zuivere werknemerspensioenen gebaseerd op een volledige loopbaan, bij de ongehuwden is dit bijna 34 %. Achter deze gemiddelden zit een spreiding van die percentages naar leeftijd als gevolg van gedragsveranderingen over de generaties.

Figuur 11 Aandeel rustpensioenen na een volledige loopbaan in de werknemersregeling naar leeftijd, pensioencategorie en geslacht (in %), op 1 januari 2008



Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens RVP

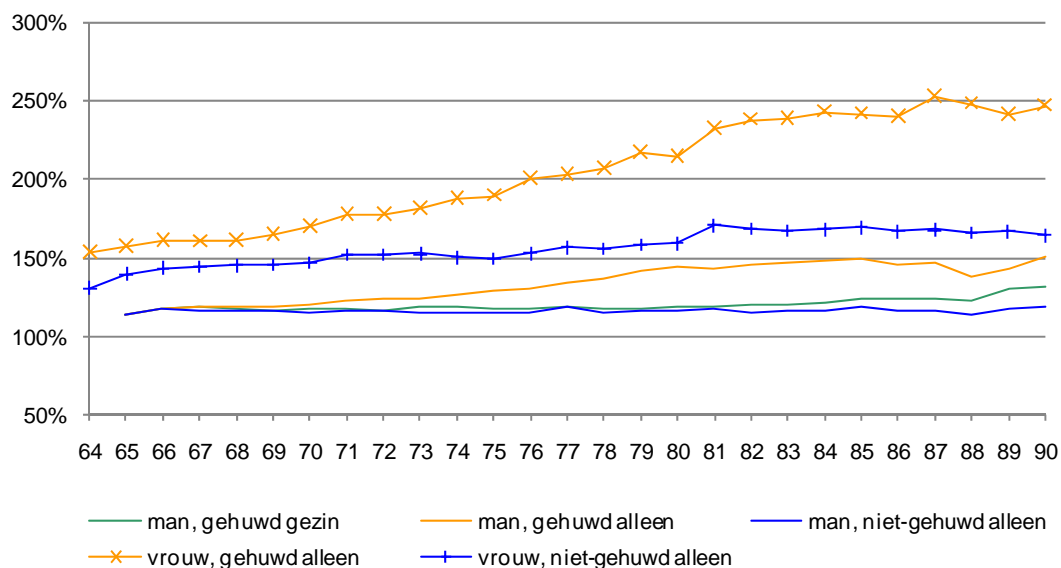
Zo blijkt uit Figuur 11, die het aandeel gepensioneerd met een volledige loopbaan in het totaal aantal werknemers per pensioencategorie en leeftijd voorstelt, dat gehuwde vrouwen met een volledige loopbaan een vrij recent fenomeen is: bij de recent gepensioneerde vrouwen heeft bijna 30 % een volledige loopbaan, bij de oudere gepensioneerd bedraagt dat ongeveer 10 %. Bij ongehuwde vrouwen met een eigen rustpensioen is het aandeel constanter over de leeftijden namelijk 20 %. De knik in het aandeel met een volledige loopbaan bij mannen is te wijten aan generaties mannen die net na de 1^{ste} Wereldoorlog geboren zijn en ongeveer 20 jaar zijn tijdens de 2^{de} Wereldoorlog. Bij de generaties die hen volgen, bevinden zich opnieuw meer lange loopbanen.

¹⁴ Wegens gebrek aan gegevens van volledige loopbanen in de andere pensioenregelingen zijn deze hier niet opgenomen.

Na een volledige loopbaan als werknemer, hebben vrouwen gemiddeld een pensioen van iets meer dan 1 000 euro en mannen van ruim 1 100 euro tot 1 500 euro (respectievelijk voor alleenstaande- en gezinsbedragen)¹⁵. De kloof tussen de geslachten krimpt dus aanzienlijk bij pensioenen na een volledige loopbaan.

De gemiddelde pensioenbedragen na een volledige loopbaan binnen een categorie, overschrijden ruimschoots de globale gemiddelde bedragen, zonder onderscheid naar loopbaanduur, van de overeenstemmende categorie: met 50 % tot 70 % bij vrouwen en met 15 % tot 23 % bij mannen. De kloof tussen de gemiddelde werknemerspensioenen na een volledige loopbaan en de gemiddelde pensioenen zonder onderscheid van loopbaanduur, telkens binnen de categorie, neemt toe met de leeftijd (zie Figuur 12).

Figuur 12 Verhouding (in %) van gemiddeld rustpensioen na een volledige loopbaan en globaal gemiddeld rustpensioen zonder onderscheid van loopbaanduur in de werknemersregeling naar leeftijd en pensioencategorie, op 1 januari 2008



Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens RVP

Vooraf bij gehuwde vrouwen is de evolutie opmerkelijk: terwijl bij de oudere generaties gepensioneerd het gemiddeld pensioenbedrag na een volledige loopbaan nog ruim het dubbel bedraagt van het gemiddelde zonder onderscheid van loopbaanduur, is dat bij de jongere generaties nog 50 %. Voornamelijk twee factoren verklaren deze evolutie. Enerzijds is het aandeel van gerechtigden met een volledige loopbaan sterk toegenomen binnen deze categorie. Hierdoor krijgen die pensioenen ook een groter gewicht in het gemiddeld pensioen en zal de kloof tussen beiden verkleinen. Anderzijds kent het gemiddeld pensioen de laatste jaren een sterkere groei dan de pensioenen na een volledige loopbaan door nieuwe generaties vrouwen met hogere pensioenen als gevolg van langere carrières.

¹⁵ Merk op dat de pensioenbedragen na een volledige loopbaan vertekend kunnen zijn in die zin dat het aandeel lager geschoolden relatief groot zal zijn gegeven de loopbaanduur.

2. Adequaatheid van enkele eerstepijlerpensioenen

In deel 1 hebben we de eerstepijlerpensioenen anno 2008 in kaart gebracht. In dit deel analyseren we of het wettelijk pensioensysteem in staat is de gepensioneerden een adequaat of toereikend inkomen te verschaffen. Hierbij gaan we enerzijds na hoe het de welvaart van gepensioneerden vergaat. Dat gebeurt aan de hand van de evolutie tijdens de voorbije twee decennia van de “benefit ratio” of de verhouding van de eerstepijlerpensioenen ten opzichte van de gemiddelde bruto werknemerslonen. Anderzijds wordt de efficiëntie op vlak van armoedebestrijding onderzocht door enkele pensioenen aan armoededrempels te toetsen. We willen benadrukken dat we hier niet de evaluatie van de globale levensstandaard van de gepensioneerden beogen, maar enkel van de wettelijke pensioenen.

Gegeven dat het globale gemiddelde pensioen gebaseerd is op gemiddelden die afhankelijk zijn van de onderliggende elementen zoals de pensioenregeling en -categorie, loopbaankarakteristieken zoals duur en verloning,... (zie deel 1), is dit geen geschikte indicator in deze analyse. Een pensioensysteem dat gebaseerd is op het betalen van bijdragen, heeft niet als doelstelling om een adequaat inkomen te voorzien aan personen die in het verleden weinig bijgedragen hebben. Daarom maken we in deze analyse abstractie van de loopbaanduur als determinant van de hoogte van pensioenen en analyseren we gemiddelde pensioenen na een volledige loopbaan. We beperken ons hier tot de belangrijkste regeling: werknemerspensioenen¹⁶. Daarnaast worden ook enkele specifieke mechanismen die in het leven geroepen zijn om een basispensioen te garanderen, zoals de gewaarborgde minimumpensioenen en het minimumrecht per loopbaanjaar, getoetst.

2.1. In termen van welvaartsevolutie

In het licht van de toereikendheid van pensioenen, onderzoeken we hierna hoe bepaalde pensioenen de voorbije twee decennia zijn geëvolueerd in termen van koopkracht (via de prijsevolutie) en welvaart (via de reële loonevolutie). De pensioenen winnen over een periode aan koopkracht indien hun bedragen sneller stijgen dan de evolutie van de consumptieprijsindex. We beschouwen dat hun (relatieve) welvaart toeneemt als de groeivoet van de pensioenen groter is dan die van het gemiddeld brutoloon bij werknemers uit de privésector. Deze laatste indicator, ook wel de “benefit ratio” genoemd, mag niet verward worden met de “replacement rate” of micro-economische vervangingsratio die het eerste pensioen na pensionering vergelijkt met het laatstverdiende loon. De benefit ratio is eerder macro- of meso-economisch van aard en geeft de verhouding van de gemiddelde pensioenuitkering ten opzichte van het gemiddeld brutoloon bij werknemers als indicator van de algemene welvaartsontwikkeling.

¹⁶ Statistieken over volledige loopbanen in de andere pensioenregelingen zijn niet beschikbaar.

In een eerste deel wordt de evolutie van de minimumpensioenen¹⁷ onderzocht en in het tweede deel die van de gemiddelde werknemersrustpensioenen, telkens na een volledige loopbaan. De evolutie van deze laatste, wordt bekeken op 3 niveaus: het globale gemiddelde, het gemiddelde op wettelijke leeftijd en het gemiddelde van één generatie.

2.1.1. Minimumpensioenen na een volledige loopbaan (1985-2009)

Door de automatische koppeling van de uitkeringen aan de gezondheidsindex, kan verwacht worden dat de minimumpensioenen ten minste de evolutie van de prijzen volgen. Uit Tabel 1 blijkt dat de koopkracht van de minima voor ouderen de voorbije 24 jaar gestegen is. De intensiteit waarin dit gebeurt is, verschilt wel volgens de regeling en de periode.

Tabel 1 Koopkrachtevolutie van de minima aan bedrag alleenstaande na een volledige loopbaan, naar regeling

	Gemiddelde maandbedragen in euro in constante prijzen van 2009 ¹⁸						Groeivoet, in %					
							Totaal	Gemiddeld jaarlijks				
	1985	1990	1995	2000	2005	2009	1985- 2009	1985- 1990	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2005	2005- 2009
Zelfstandigen	516	576	650	655	718	898	74,0	2,2	2,5	0,1	1,9	5,8
Werknemers	825	841	868	881	927	993	20,3	0,4	0,6	0,3	1,0	1,7
							1998- 2009					
Minrecht-max				1092	1087	1100	-0,2				-0,1	0,3
Minrecht-min				795	792	973	21,1				-0,1	5,3

Bron: Eigen berekeningen waarbij *minrecht_min* overeenstemt met het pensioen aan bedrag alleenstaande dat bekomen zou worden indien een volledige loopbaan gewaardeerd wordt aan het minimumrecht per loopbaanjaar en *minrecht_max* het maximale pensioen bedraagt dat bekomen kan worden indien het minimumrecht toegepast wordt in de pensioenberekening.

De minimumpensioenen na een volledige loopbaan in de *zelfstandigenregeling* zijn over de periode 1985-2009 74 % meer gestegen dan de consumptieprijzenindex, wat overeenstemt met een gemiddelde koopkrachtstijging van ruim 2 % per jaar. Dit is het resultaat van reële herwaarderings van de minima eind jaren 80 en in de eerste helft van de jaren 90, gevolgd door een periode van koopkrachtstabilisatie (1995-2000). Vanaf het begin van de 21^{ste} eeuw kennen die minima opnieuw een aanzienlijke koopkrachtstijging: in 2009 ligt hun koopkracht gemiddeld 37 % hoger dan in 2000. Vooral tijdens de meest recente jaren is de verhoging opmerkelijk, namelijk 25 % over de periode 2005-2009, wat neerkomt op een gemiddelde jaarlijkse groei bovenop de prijzen van bijna 6 %.

De koopkracht van de minimumpensioenen in de *werknemersregeling* lag in 2009 ruim 20 % hoger dan in 1985. Deze stijging verliep vrij gelijkmatig tussen 1985 en 2000 en trad sterker op vanaf 2000.

¹⁷ Het gaat hier om de evolutie van de wettelijke, forfaitaire minimumbedragen, er wordt dus geen rekening gehouden met eventuele bijkomende, selectieve welvaartsaanpassingen die sommige gerechtigden op het minimumpensioen zouden kunnen genieten.

¹⁸ Gedefleerd aan de hand van het indexcijfer der consumptieprijzen.

In tegenstelling tot de automatische koppeling van de uitkeringen aan de prijsevolutie, gebeurde de aanpassing aan de welvaart tot enkele jaren geleden op onregelmatige basis. De welvaartsevolutie van de minima, met de benefit ratio of de verhouding tussen het minimumpensioen en het gemiddeld brutoloon bij werknemers als indicator, blijkt sterk te verschillen naar regeling. Globaal is de benefit ratio van de minimumpensioenen over de periode 1985-2009 gestegen voor zelfstandigen en gedaald voor werknemers. De benefit ratio van zelfstandigen blijft evenwel de gehele periode onder die van werknemers. Maar die globale evolutie wordt genuanceerd bij een opdeling naar subperiode waarbij er duidelijk twee periodes onderscheiden worden: vóór en na 2000.

Tabel 2 Welvaartsevolutie van de minima aan bedrag alleenstaande na een volledige loopbaan, naar regeling

	Benefit ratio:						Groeivoet, in %					
	minima naar regeling, in % van het gemiddeld brutoloon bij werknemers						Totaal	Gemiddeld jaarlijks				
	1985	1990	1995	2000	2005	2009		1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2009
Zelfstandigen	24	25	25	23	25	31	27,4	0,6	0,4	-1,5	1,6	4,9
Werknemers	38	36	34	31	33	34	-11,9	-1,2	-1,4	-1,4	0,8	0,9
							1998-2009					
Minrecht-max				39	38	38	-6,9				-0,3	-0,5
Minrecht-min ¹⁹				28	28	33	12,9				-0,3	4,4

Bron: Eigen berekeningen waarbij minrecht_min overeenstemt met het pensioen aan bedrag alleenstaande dat bekomen zou worden indien een volledige loopbaan gewaardeerd wordt aan het minimumrecht per loopbaanjaar en minrecht_max het maximale pensioen bedraagt dat bekomen kan worden indien het minimumrecht toegepast wordt in de pensioenberekening.

Het minimumpensioen aan bedrag alleenstaande voor *zelfstandigen* volgt de loonevolutie aanvankelijk goed, maar eind jaren 90 blijft de evolutie achter op die van de lonen waardoor er toch een lichte daling in de benefit ratio vast te stellen is over de globale **periode 1985-2000** (van 24 % naar 23 %). Het minimumpensioen bij *werknemers* bleef van 1985 tot 2000 achter op de algemene welvaart waardoor de benefit ratio van het minimum na een volledige loopbaan daalt van 38 % naar 31 %.

Vanaf 2000 treedt er een trendbreuk op en groeien de minima sneller dan de gemiddelde werknemerslonen. Vooral bij de minimumpensioenen voor *zelfstandigen* is de evolutie opmerkelijk: zij liggen in 2009 ruim 30 % hoger ten opzichte van de lonen dan in 2000 het geval was. De meest recente jaren kenden de sterkste welvaartsaanpassingen, bijna 21 % over de periode 2005-2009, wat neerkomt op een toename van bijna 5 % per jaar bovenop de loonevolutie. Aanvanke-

¹⁹ Gegeven de sterke verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar (gelijkschakeling met het minimumpensioen), zou men verwachten dat in 2009 de benefit ratio van minimumpensioenen bij werknemers gelijk is aan die van een pensioen dat voor de volledige loopbaan aan het minimumrecht gewaardeerd wordt. Maar de verhoging van het minimumpensioen in 2009 gaat in vanaf juni en die van het minimumrecht in september. Hierdoor ligt het gemiddeld maandbedrag, en dus ook de benefit ratio, in 2009 lager voor een pensioen aan het minimumrecht dan het minimumpensioen.

lijk is de stijging nog het resultaat van specifieke maatregelen maar tijdens de bijzondere ministerraad van Oostende (21 maart 2004) werd een tweejaarlijks mechanisme voor de aanpassing van de sociale uitkeringen aan de welvaart voorgesteld. Met de wet op het Generatiepact van 23 december 2005 krijgt dit mechanisme een structureel karakter voor de inkomensvervangende uitkeringen vanaf 2007.

Het minimumpensioen bij *werknemers* heeft deze sterke stijging minder gevolgd maar evolueerde over de periode 2000-2009 ook sneller dan de welvaart, namelijk met ruim 7 % of gemiddeld bijna 1 % per jaar. De kloof tussen de twee regelingen is de voorbije jaren dan ook sterk gedaald: in 2000 bedroeg het minimum bij zelfstandigen 74 % van dat van werknemers, in 2009 is dat 90 % (of van 79 % naar 96 % voor het gezinsbedrag).

Het minimumrecht per loopbaanjaar zorgt ervoor dat slecht betaalde loopbaanjaren uit het verleden bij de pensioenberekening kunnen opgetrokken worden tot een minimumbedrag. Dit minimumbedrag volgde bij wet het minimumloon van een 21-jarige dat op het moment van pensionering van kracht is. Sinds de oprichting van het minimumrecht in 1997 heeft dat minimumloon van een 21-jarige, naast de aanpassing aan de prijsevolutie, slechts recent enkele beperkte aanpassingen gekend, namelijk met bijna 2 % op 1 april 2007 en op 1 oktober 2008 (voor 2009 en 2010 werden in het IPA van 2008 geen verhogingen voorzien). Het minimumbedrag van het minimumrecht per loopbaanjaar werd in oktober 2006 echter met 17 % opgetrokken waardoor het veel sneller stijgt dan de gemiddelde werknemerslonen en de link met het minimumloon van een 21-jarige niet langer stand houdt. Die verhoging leidt ertoe dat pensioenen die volledig berekend worden via het minimumrecht, zullen overeenstemmen met het minimumpensioen van werknemers. Om gelijke tred te kunnen houden met de minimumpensioenen in de werknemersregeling, werd het minimumrecht verhoogd op 1 september 2007 (2%) en 1 september 2009 (5%). Merk op dat na toepassing van het minimumrecht per loopbaanjaar, het pensioen niet hoger mag zijn dan een maximumbedrag. Dat bedrag werd sinds de oprichting van het minimumrecht enkel aangepast aan de evolutie van de prijzen.

2.1.2. Gemiddelde rustpensioenen na een volledige loopbaan als werknemer (1985-2007)

Hierna analyseren we de evolutie van de gemiddelde rustpensioenen na een volledige loopbaan als werknemer vanuit drie invalshoeken. Ten eerste de jaarlijkse evolutie van de globale, gemiddelde pensioenen. Omdat die gemiddelden gebaseerd zijn op pensioenen van verschillende generaties (leeftijden), bekijken we nog de jaarlijkse evolutie van twee specifieke pensioenen. Enerzijds van de bedragen op wettelijke pensioenleeftijd, als benadering van de gemiddelde pensioenen die de nieuwgepensioneerden ontvangen, en anderzijds van het gemiddelde pensioen van één generatie, namelijk de gepensioneerden die geboren zijn in 1919 en die 65 jaar zijn in 1985 tot ze, 22 jaar later, in 2007 87 jaar geworden zijn. Dit telkens voor de gezinspensioenen bij mannen en de rustpensioenen van ongehuwde mannen en vrouwen aan bedrag alleenstaande.

a. Evolutie van gemiddelde pensioenen over alle leeftijden

Over de periode 1985-2007 is de koopkracht van de gemiddelde werknemersrustpensioenen (over alle leeftijden heen) na een volledige loopbaan bij mannen gestegen met 30 % (gezinsbedrag) of met 27 % (ongehuwd, bedrag alleenstaande) en bij vrouwen met 22 % (ongehuwd, bedrag alleenstaande) (zie Tabel 3). Globaal zijn de gemiddelde rustpensioenen dus sterker gestegen dan de consumptieprijsindex²⁰.

Tabel 3 Evolutie in termen van koopkracht en welvaart van de gemiddelde pensioenen na een volledige werknemersloopbaan, naar categorie

In termen van koopkrachtevolutie: pensioenen in constante prijzen van 2007

	Gemiddelde maandbedragen, in euro						Groeivoet bedragen, in %				
							Totaal	Gemiddeld jaarlijks			
	1985	1990	1995	2000	2005	2007	1985-2007	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2007
Mannen, gezinspensioen	1149	1232	1351	1408	1466	1496	30,1	1,4	1,9	4,2	0,9
Mannen, ongehuwd alleenstaande	870	903	976	1021	1099	1108	27,4	0,8	1,6	4,7	1,2
Vrouwen, ongehuwd alleenstaande	859	887	944	975	1029	1045	21,7	0,6	1,3	3,3	1,0

In termen van welvaartsevolutie: benefit ratio (gemiddeld pensioen/gemiddeld brutoloon werknemers)

	in %						Groeivoet ratio, in %				
							Totaal	Gemiddeld jaarlijks			
	1985	1990	1995	2000	2005	2007	1985-2007	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2007
Mannen, gezinspensioen	56	55	55	52	55	54	-2,3	-0,2	-0,2	-0,8	0,5
Mannen, ongehuwd alleenstaande	42	40	39	38	41	40	-4,4	-0,8	-0,5	-0,7	0,8
Vrouwen, ongehuwd alleenstaande	42	40	38	36	38	38	-8,7	-1,0	-0,8	-1,0	0,6

Bron: Eigen berekeningen op basis van pensioengegevens RVP.

Over dezelfde periode hebben de gemiddelde pensioenen de evolutie van de welvaart niet volledig gevolgd (zie Tabel 3). Er is echter wel een belangrijke trendbreuk vast te stellen vanaf het begin van de 21^{ste} eeuw: na een vrij continue daling van de benefit ratio tussen 1985 en 2000, met enkele uitzonderingen zoals de eerste helft van de jaren negentig, groeien de gemiddelde rustpensioenen over de periode 2000-2007 ongeveer 5 % sneller dan de gemiddelde brutolonen.

De evolutie van de pensioenen wordt echter niet alleen bepaald door de evolutie van de prijzen en welvaartsaanpassingen, maar ook door de loonevolutie, gedragsveranderingen tussen verschillende generaties gepensioneerden, veranderingen in de pensioenwetgeving en -berekening... (zie infra). Zoals gezegd, bekijken we daarom nog 2 specifieke gevallen van rustpensioenen na een volledige werknemersloopbaan van naderbij. Enerzijds het gemiddelde pen-

²⁰ Er zijn wel enkele uitzonderheden geweest zoals in 1987 waarbij de pensioenen niet aangepast werden aan de inflatie.

sioen op wettelijke pensioenleeftijd (deel b) en anderzijds volgen we de gemiddelde pensioenen van één generatie (deel c). Aangezien het hier om volledige loopbanen gaat, wordt de invloed van verschillen in loopbaanduur op de pensioenen geneutraliseerd.

b. Evolutie van gemiddelde pensioenen op wettelijke pensioenleeftijd

Zoals te verwachten, blijkt uit Tabel 4 dat de bedragen en de benefit ratio op wettelijke pensioenleeftijd steeds hoger liggen dan die van het globale gemiddelde. In hun berekening bevinden zich immers recentere loopbaan jaren met hogere lonen terwijl het globale gemiddelde bestaat uit pensioenen over alle leeftijden en de reeds ingegane pensioenen slechts gedeeltelijk aangepast worden aan de welvaart.

Tabel 4 Evolutie in termen van koopkracht en welvaart van de gemiddelde pensioenen op wettelijke leeftijd na een volledige werknemersloopbaan, naar categorie

In termen van koopkrachtevolutie: pensioenen in constante prijzen van 2007											
	Gemiddelde maandbedragen, in euro						Groeivoet bedragen, in %				
	1985	1990	1995	2000	2005	2007	Totaal	Gemiddeld jaarlijks			
	1985-2007	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2007						
Mannen, gezinspensioen	1286	1351	1445	1471	1524	1578	22,8	1,0	1,4	0,4	1,0
Mannen, ongehuwd alleenstaande	958	982	1054	1078	1117	1155	20,5	0,5	1,4	0,4	1,0
Vrouwen, ongehuwd alleenstaande	960	979	1045	1051	1077	1089	13,4	0,4	1,3	0,1	0,5

In termen van welvaartsevolutie: benefit ratio (gemiddeld pensioen/gemiddeld brutoloon werknemers)											
	in %						Groeivoet ratio, in %				
	1985	1990	1995	2000	2005	2007	Totaal	Gemiddeld jaarlijks			
	1985-2007	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2007						
Mannen, gezinspensioen	62	61	58	55	57	57	-7,9	-0,6	-0,7	-1,3	0,7
Mannen, ongehuwd alleenstaande	46	44	43	40	42	42	-9,6	-1,1	-0,6	-1,2	0,6
Vrouwen, ongehuwd alleenstaande	47	44	42	39	40	40	-14,9	-1,2	-0,7	-1,5	0,2

Bron: Eigen berekeningen op basis van pensioengegevens RVP.

De wettelijke pensioenleeftijd is 65 jaar voor mannen en voor vrouwen 60 jaar in 1985-1995, 62 jaar in 2000, 63 jaar in 2005 en 64 jaar in 2007.

Over de periode 1985-2007 zijn de gemiddelde rustpensioenen op wettelijke leeftijd bij mannen ruim 20 % sterker gestegen dan de prijzen; bij ongehuwde vrouwen bedraagt dit 13 % (zie Tabel 4). Maar de welvaart hebben zij de voorbije decennia niet helemaal kunnen volgen: ten opzichte van de gemiddelde brutolonen van werknemers liggen de pensioenen op wettelijke pensioenleeftijd in 2007 8 à 15 % lager dan in 1985. Er zijn wel belangrijke verschillen naar periode: zo evolueren deze rustpensioenen sinds begin 21^{ste} eeuw sneller dan of evenredig met de gemiddelde brutolonen.

Hoewel het gemiddeld bedrag van de stock gepensioneerden op de wettelijke pensioenleeftijd niet alleen gebaseerd is op dat van de nieuwe rustpensioenen die dan ingaan (maar ook op dat van de vervroegd gepensioneerden), zullen de nieuwe pensioenen toch een belangrijk deel van de evolutie veroorzaken. Hun evolutie wordt onder meer²¹ beïnvloed door:

1. de berekeningsbasis van het pensioen en de forfaitaire lonen
2. het loonplafond (vanaf 1981)
3. vermindering van de herwaarderingscoëfficiënt (1997-2005)
4. minimumrecht per loopbaanjaar (vanaf 1997)

De berekeningsbasis voor het pensioen bestaat niet alleen uit de hogere lonen van de recente loopbaan jaren, maar ook uit de meestal slechter betaalde loopbaan jaren van het verleden. Bovendien wordt er een forfaitair loon aangerekend voor de loopbaan jaren vóór 1955 (1958 voor bedienden). Het aandeel van die forfaitaire jaren in de pensioenberekening vermindert over de voorbije twee decennia en vanaf 2004 komen zij niet meer voor. Dat heeft een positief effect op de evolutie van het pensioen van de nieuwgepensioneerden.

Voor de loopbaan jaren vanaf 1981 worden de lonen in de pensioenberekening beperkt tot een loonplafond. Tijdens de periode 1982-1998 werd dit loonplafond enkel aangepast aan de prijsevolutie. De remmende invloed hiervan op het pensioenbedrag, voor de hoogste lonen, neemt toe over de hier besproken periode. In de pensioenberekening wordt het aandeel van de loopbaan jaren die beperkt kunnen worden door de (constante) loongrens, immers steeds groter. Bij de pensioenhervorming van 1996 werd beslist om het loonplafond vanaf 1999 om de twee jaar aan te passen aan de reële loongroei. De wet van 23 december 2005 met betrekking tot het Generatiepact stelt, voor de berekening van de enveloppe, een jaarlijkse verhoging van het plafond met 1,25 % voor. Het is echter de regering die over de concrete uitwerking van de enveloppe beslist, en dus of die verhoging van 1,25 % ook effectief toegepast wordt.

Bij de pensioenberekening worden de lonen uit het verleden geherwaardeerd via de herwaarderingscoëfficiënt. Die coëfficiënt past de lonen op twee manieren aan: enerzijds aan de prijsevolutie en anderzijds aan het welvaartspeil (dit laatste enkel voor de loopbaan jaren van 1955 tot 1974). Maar die reële verhoging van de lonen van 1955 tot 1974, wordt geleidelijk afgebouwd tussen 1997 en 2005. Nadien worden de lonen in de pensioenberekening enkel nog aangepast aan de levensduurte. Sinds 1997 heeft die geleidelijke vermindering van de herwaarderingscoëfficiënt een remmend effect op het pensioenbedrag van de nieuwgepensioneerden.

Voornamelijk voor de nieuwgepensioneerde vrouwen en specifiek voor arbeidsters, heeft de invoering van het minimumrecht per loopbaanjaar in 1997 een positieve invloed op

²¹ Het effect van gedragsveranderingen (loopbaanduurverschillen worden wel uitgeschakeld door het concept van volledige loopbanen) over de verschillende generaties onderzoeken we hier niet nader.

het pensioenbedrag. De slecht betaalde loopbanen uit het verleden worden immers opgetrokken tot een minimumrecht. Dit minimumrecht kent een sterke verhoging van 17 % in oktober 2006, van 2 % in september 2007 en van 5 % in september 2009.

De meer gematigde evolutie van het gemiddelde rustpensioen op wettelijke leeftijd van vrouwen ten opzichte van mannen, kan verklaard worden door het optrekken van de loopbaanbreuk voor vrouwen van 40 naar 45 jaar tussen 1997 en 2009, verschillen in loonevolutie tussen mannen en vrouwen,...

c. Evolutie van gemiddelde pensioenen van de generatie geboren in 1919

Uit de evolutie van het gemiddeld pensioenbedrag van de generatie die geboren is in 1919, en dus 65 jaar was in 1985 en 87 jaar in 2007, blijkt dat ze na een uitzonderlijk koopkrachtverlies in het begin van de periode²², haar koopkracht heeft kunnen behouden (zie Tabel 5).

Tabel 5 Evolutie in termen van koopkracht en welvaart van de gemiddelde pensioenen na een volledige werknemersloopbaan voor de generatie geboren in 1919, naar categorie

In termen van koopkrachtevolutie: pensioenen in constante prijzen van 2007

	Gemiddelde maandbedragen, in euro						Groeivoet bedragen, in %				
	1985 65 jaar	1990 70 jaar	1995 75 jaar	2000 80 jaar	2005 85 jaar	2007 87 jaar	Totaal	Gemiddeld jaarlijks			
							1985- 2007	1985- 1990	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2007
Mannen, gezinspensioen	1286	1272	1308	1302	1331	1339	4,1	-0,2	0,6	-0,1	0,4
Mannen, ongehuwd alleenstaande	958	950	985	987	1032	1041	8,6	-0,2	0,7	0,0	0,8
Vrouwen, ongehuwd alleenstaande	870	872	902	903	932	940	8,0	0,0	0,7	0,0	0,6

In termen van welvaartsevolutie: benefit ratio (gemiddeld pensioen/gemiddeld brutoloon werknemers)

	in %						Groeivoet ratio, in %				
	1985 65 jaar	1990 70 jaar	1995 75 jaar	2000 80 jaar	2005 85 jaar	2007 87 jaar	Totaal	Gemiddeld jaarlijks			
							1985- 2007	1985- 1990	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2007
Mannen, gezinspensioen	62	57	53	49	49	49	-21,9	-1,8	-1,5	-1,7	0,1
Mannen, ongehuwd alleenstaande	46	43	40	37	38	38	-18,5	-1,8	-1,3	-1,6	0,4
Vrouwen, ongehuwd alleenstaande	42	39	36	34	35	34	-19,0	-1,5	-1,4	-1,6	0,2

Bron: Eigen berekeningen op basis van pensioengegevens RVP.

Anders is het gesteld met de evolutie ten opzichte van de welvaart. Het gemiddeld rustpensioen van de generatie gepensioneerd die 65 jaar was in 1985 is 22 jaar later, op de leeftijd van 87 jaar, met gemiddeld 20 % gedaald ten opzichte van de gemiddelde bruto werknemerslonen (zie Tabel 5). Die daling tekent zich vooral af in de periode tot eind jaren 90 of wanneer de leeftijd van die generatie oploopt van 65 jaar tot 79 jaar. In de periode 2000-2007 wanneer de gepen-

²² In 1985 en 1987 werden de werknemerspensioenen niet aangepast aan de inflatie.

sioneerden verouderen van 80 naar 87 jaar, volgen hun gemiddelde pensioenen de welvaart dankzij selectieve welvaartsaanpassingen die gericht zijn naar de oudere pensioenen. In de jaren 90 was dit eerder de uitzondering dan de regel²³. De pensioenhervorming van 1997 creëerde ruimte voor selectieve welvaartsaanpassingen waardoor de pensioenen van de generatie van 1919 in 2002 en 2003 welvaartsaanpassingen kregen van telkens 1 %. Op de ministerraad van Oostende van 21 maart 2004 werd beslist om een tweejaarlijks mechanisme van selectieve welvaartsaanpassingen in te voeren dat nadien een structureel karakter kreeg in het Generatiepact.

2.2. In termen van instrument voor armoedebestrijding

Hierna onderzoeken we de adequaatheid op vlak van armoedebestrijding van enkele specifieke mechanismen die in het leven geroepen zijn om een basispensioen te garanderen (gewaarborgde minimumpensioenen en het minimumrecht per loopbaanjaar) en van de gemiddelde pensioenen na een volledige loopbaan als werknemer.

Vooraleer we hier verder op ingaan, willen we toch enkele aandachtspunten aanstippen. Ten eerste kunnen we ook hier geen conclusies trekken over de algemene levensstandaard van de gepensioneerden. In dat geval zouden ook andere inkomensbronnen van de gepensioneerde zoals de tweede- en derdepijlerpensioenen, inkomen uit vermogen, ... en het (pensioen)inkomen van personen waarmee ze samenwonen, opgenomen moeten worden. We onderzoeken dus enkel armoedebestrijding via sociale uitgaven (pensioenen).

Ten tweede zullen we de doeltreffendheid van de uitkeringen toetsen via een vergelijking met enerzijds de relatieve armoededrempel en anderzijds de wettelijke armoededrempel. Zonder te veel in detail te treden, verduidelijken we deze concepten kort. De filosofie van beide drempels is gelijkaardig: personen die een inkomen hebben dat de drempel niet haalt, worden beschouwd in financiële armoede te leven of hebben een risico op armoede. Hun berekeningswijze is echter verschillend. De wettelijke armoededrempel stemt overeen met de bedragen van de bijstandsuitkeringen. Dit zijn immers wettelijke minimuminkomens die weergeven hoeveel de gerechtigden volgens de overheid in principe nodig hebben om aan de minimale behoeften te voldoen. Deze drempel is dus eerder het resultaat van een maatschappelijk debat en een politieke besluitvorming. Volgens deze benadering verkeert er, althans in theorie, niemand in inkomensarmoede aangezien de bijstand tracht te voorkomen dat het inkomen van de gerechtigden, die aan de wettelijke voorwaarden voldoen, onder de wettelijke armoededrempel valt. De bijstandsuitkering voor ouderen is de inkomensgarantie voor ouderen of IGO. Het bedrag van de IGO is dus een indicatie van hoeveel de bejaarden volgens de overheid minimaal nodig hebben om te kunnen overleven. Na een onderzoek van de bestaansmiddelen²⁴ kunnen 65-plussers (gedeeltelijk) de IGO-uitkering ontvangen.

²³ Begin jaren 90 werden de oudere rust- en overlevingspensioenen met gemiddeld 2 % verhoogd.

²⁴ Bij de bestaansmiddelentoets worden bepaalde inkomens (gedeeltelijk) vrijgesteld, zoals bijvoorbeeld 10 % van de pensioenuitkering.

De relatieve armoededrempel is tot stand gekomen op basis van (inter)nationaal overleg waarbij bepaalde keuzes moesten gemaakt worden. De relatieve armoededrempel die in het kader van het armoedebestrijdingsbeleid van België en van de EU aanvaard werd, is bepaald als “60 % van het mediaan equivalent netto gezinsinkomen”²⁵. Het netto gezinsinkomen wordt verkregen op basis van de resultaten van een enquête: de European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC) als de som van de inkomens van alle gezinsleden. Dat gezinsinkomen wordt een “equivalent” gezinsinkomen door het om te zetten naar een concept van éénpersoon-sinkomen, rekening houdend met de grootte en samenstelling van het gezin. Uitgaande van de idee dat een gezin dat uit meerdere personen bestaat, schaalvoordelen geniet, bestaat deze berekening niet uit een loutere deling door het aantal gezinsleden op zich, maar door de som van het gewicht dat aan elk van hen wordt toegekend (1 voor de eerste volwassene, 0,5 voor elke bijkomende volwassene en 0,3 voor elke persoon jonger dan 14 jaar). Het geheel van die gewichten is de equivalentieschaal.

Een belangrijke beperking van de relatieve drempel is het feit dat hij de meest recente situatie niet in kaart brengt. Hij wordt immers berekend op basis van enquêtegegevens wat enkele jaren vertraging met zich meebrengt. De meest recente drempel die op dit moment beschikbaar is, is die voor 2006 (op basis van de EU-SILC 2007).

Merk op dat de hoogte van beide drempels verschillend is: de bijstandsuitkering ligt onder het niveau van de relatieve armoededrempel. Het zou op het eerste gezicht misschien logisch lijken om de bijstand op te trekken tot het niveau van de relatieve drempel. We formuleren hierbij toch drie bedenkingen. Ten eerste kunnen geen van beide drempels uitsluitel geven of die inkomensniveaus effectief toelaten te functioneren in onze maatschappij en daardoor armoedesituaties kunnen vermijden. Ten tweede heeft de relatieve drempel beperkingen die eigen zijn aan enquêtegegevens zoals problemen met betrouwbaarheid van de resultaten of een zekere tijd die nodig is voor de verwerking ervan. Bij een koppeling van de bijstand aan de relatieve drempel, zal de meest recente evolutie (op vlak van prijzen, lonen, verschuivingen tussen bevolking, ...) dus ook niet in rekening worden gebracht. Ten slotte vermelden we nog een methodologisch probleem met betrekking tot de equivalentieschaal. Volgens de relatieve methode bedraagt die voor een koppel 1,5 (gewicht 1 voor de eerste volwassene + 0,5 voor de tweede volwassene). Bij de IGO bedraagt de equivalentieschaal voor een koppel 1,33 (verhouding van de totale uitkering voor een koppel bijstandgerechtigden ten opzichte van een alleenstaande). Indien de bedragen van de bijstand opgetrokken zouden worden tot de relatieve drempel voor een alleenstaande, stelt zich de vraag hoe het bedrag voor koppels moet evolueren: conform de “wettelijke” equivalentieschaal of deze van de relatieve armoededrempel.

Hierna bekijken we eerst de adequaatheid in armoedebestrijding van de minima in het wettelijk pensioensysteem en vervolgens van het gemiddeld eerstelijerpensioen bij gepensioneerden die een volledige loopbaan als werknemer achter de rug hebben. Het gaat telkens om de brutobe-

²⁵ De drempel is gevoelig voor het gehanteerde percentage (40 %, 50 %, 60 % of 70 % van het equivalent inkomen), de gebruikte equivalentieschaal,...

dragen²⁶ voor rustpensioenen van de categorie “ongehuwde aan bedrag alleenstaande”. De analyse gebeurt niet voor gezinspensioenen maar, gegeven de verschillen in equivalentieschaal gebruikt in de relatieve armoededrempel en deze die impliciet in de regelgeving van de sociale zekerheid zit, kunnen we a priori stellen dat de gezinspensioenen als minder adequaat zullen scoren dan de alleenstaandepensioenen. Immers, volgens de relatieve methode geeft de equivalentieschaal een gewicht van 1,5 aan een gehuwd koppel. In de pensioenwetgeving is het overeenstemmende gewicht 1,25 bij minimumpensioenen voor werknemers en 1,33 bij minima voor zelfstandigen. Het gezinspensioen (dat bedoeld is voor een koppel gepensioneerd) ligt immers respectievelijk 25 % en 33 % hoger dan het pensioen aan bedrag alleenstaande, terwijl de wegingscoëfficiënt van 1,5 suggereert dat een verhoging van 50 % van het gezinspensioen nodig is ten opzichte van het pensioen aan bedrag alleenstaande.

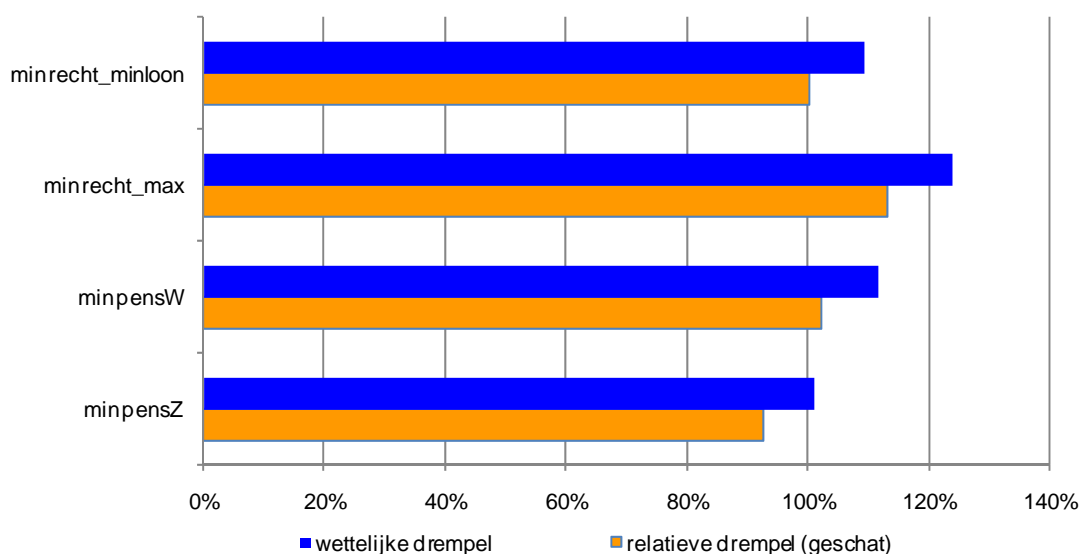
2.2.1. Minimumpensioenen na een volledige loopbaan

Het gewaarborgde minimumrustpensioen na een volledige loopbaan als werknemer voor de ongehuwden (bedrag alleenstaande) blijkt voor 2006 rond de *relatieve armoededrempel* te liggen (878 euro per maand). Voor zelfstandigen bedraagt het minimum in 2006 82 % van de drempel. Een (theoretisch) rustpensioen waarbij alle loopbaanjaren berekend zouden zijn op basis van het minimumrecht per loopbaanjaar zou dan 88 % van de drempel bedragen.

Maar het gaat hier over vaststellingen in 2006 zodat er geen rekening gehouden is met de sterke verhogingen van de minima bovenop de welvaart in 2007, 2008 en 2009 (zie supra). Indien we de armoededrempel van 2006, per hypothese, laten evolueren volgens de groeivoet van het beschikbaar inkomen per hoofd (ongeveer 10 % over de periode 2007-2009), zou de armoededrempel in 2009 ongeveer 971 euro per maand bedragen. Het minimumpensioen voor een ongehuwde na een volledige loopbaan als zelfstandige zou gemiddeld 93 % van de armoededrempel bedragen, wat een aanzienlijke daling van de kloof betekent. Een rustpensioen dat voor de volledige loopbaan berekend zou zijn op het minimumrecht per loopbaanjaar zou rond de drempel liggen, zoals het werknemersminimumpensioen (zie Figuur 13).

²⁶ De armoededrempels zijn gebaseerd op netto inkomens maar zeker bij de minimale pensioenuitkeringen stemmen de brutobedragen voor de grote meerderheid overeen met de nettoinkomens wegens vrijstelling van belastingen en sociale lasten.

Figuur 13 Minimumpensioenen in % van de wettelijke armoededrempel voor ouderen en de geraamde relatieve armoededrempel, 2009

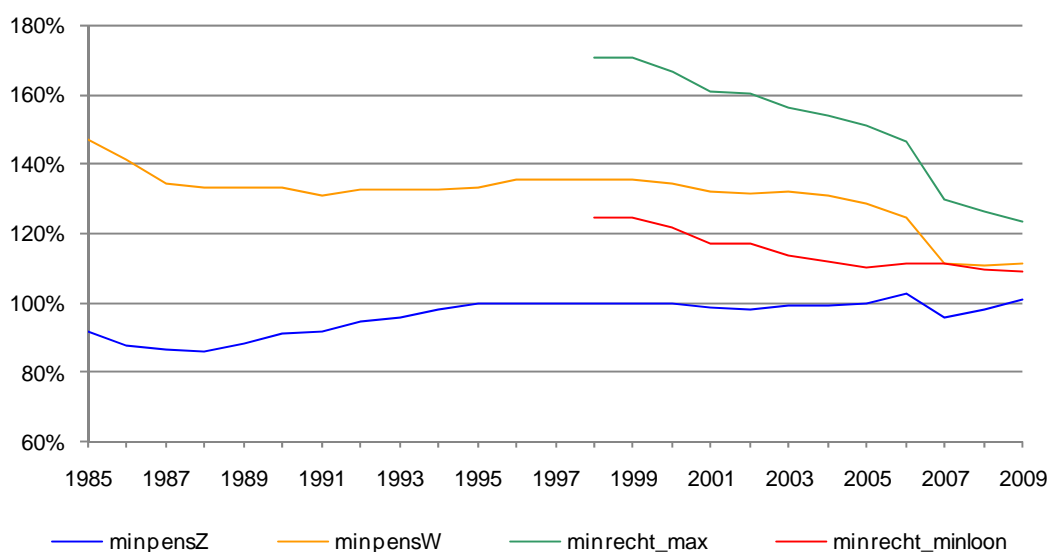


Bron: Eigen berekeningen. De raming van de relatieve armoededrempel voor 2009 is gebaseerd op de geobserveerde relatieve armoededrempel voor 2006 (Bron: FOD Economie, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, EU-SILC 2007) en de (geschatte) evolutie van het beschikbaar inkomen per capita.

Het minrecht_minloon stemt overeen met het pensioen aan bedrag alleenstaande dat bekomen zou worden indien een volledige loopbaan gewaardeerd wordt aan het minimumrecht per loopbaanjaar en minrecht_max met het maximale pensioen dat bekomen kan worden indien het minimumrecht toegepast wordt in de pensioenberekening.

Gegeven de hierboven vermelde beperkingen die inherent zijn aan de relatieve armoededrempel, toetsen we de minima daarom ook aan de *wettelijke armoededrempel* (zie Figuur 13), namelijk de IGO. Het gemiddeld IGO-bedrag voor een alleenstaande bedraagt in 2009 890 euro, wat merkkelijk lager is dan de geschatte relatieve drempel. De minima bij werknemers liggen dan ook 12 % boven de wettelijke drempel. Het minimumrustpensioen na een volledige loopbaan als zelfstandige ligt voor 2009 net boven de wettelijke armoededrempel. De kloof tussen de IGO en het minimumpensioen voor zelfstandigen die door de sterke verhoging van de IGO in december 2006 ontstaan was, lijkt nu gedicht.

Het minimumpensioen voor werknemers is de laatste jaren meer naar het niveau van de bijstandsuitkering geëvolueerd (zie Figuur 14). Daar waar het eind jaren 80 en in de jaren 90 ruim 30 % boven de wettelijke drempel lag, daalt dat van 35 % in 2000 tot 29 % in 2005 en 12 % in 2009. De sterke verhogingen van de IGO bij haar invoering in 2001, ter vervanging van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB), en eind 2006 verklaren grotendeels deze evolutie. Ook het maximale pensioenbedrag na toepassing van het minimumrecht per loopbaanjaar, is sinds de invoering van het recht geëvolueerd van een niveau dat 71 % boven de drempel lag in 1997 tot 24 % in 2009. Dit is te wijten aan het feit dat dit bedrag enkel aangepast werd aan de prijzevolutie. Een rustpensioen waarbij de volledige loopbaan berekend zou worden aan het minimumrecht evolueert van 24 % boven de bijstandsuitkering in 1998 naar 9 % in 2009.

Figuur 14 Evolutie van de minimumpensioenen in % van de wettelijke armoeddrempel

Bron: Eigen berekeningen waarbij minrecht_minloon overeenstemt met het pensioen aan bedrag alleenstaande dat bekomen zou worden indien een volledige loopbaan gewaardeerd wordt aan het minimumrecht per loopbaanjaar en minrecht_max het maximale pensioen bedraagt dat bekomen kan worden indien het minimumrecht toegepast wordt in de pensioenberekening.

2.2.2. Gemiddelde rustpensioenen na een volledige loopbaan als werknemer

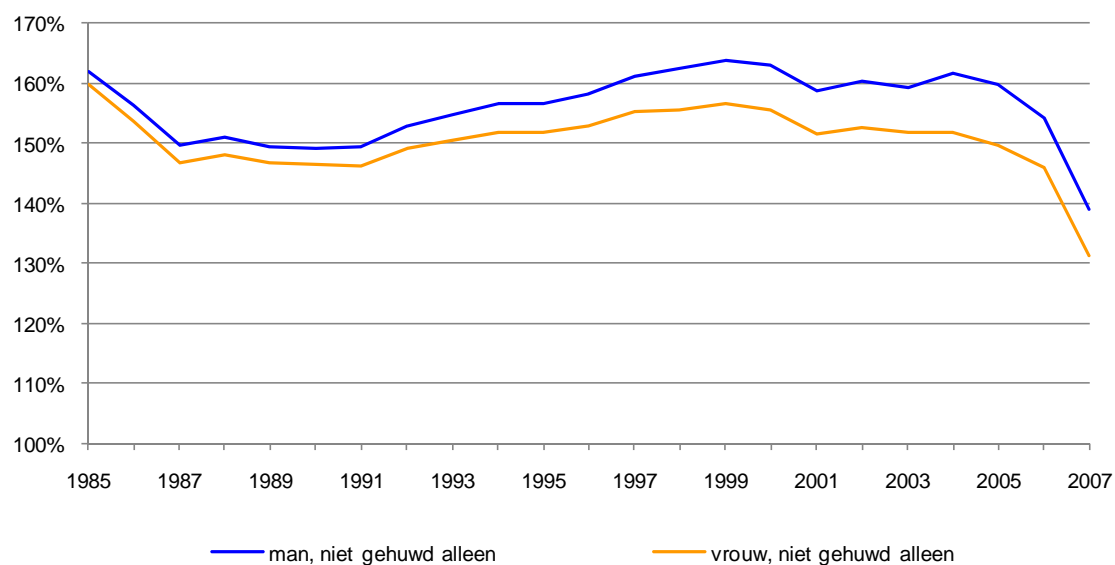
In 2006 ligt het gemiddelde rustpensioen voor ongehuwde werknemers met een volledige loopbaan bij mannen 22 % en bij vrouwen 16 % boven de *relatieve armoeddrempel* van 878 euro per maand. Gegeven de spreiding van pensioenen rond dit gemiddelde zal een deel van de pensioenen mogelijks onder de armoeddrempel liggen. Uit een verdeling van die pensioenen naar hoogte van het bedrag op 1 januari 2006²⁷, blijkt dat voor 17 % van de mannen en 41 % van de vrouwen het pensioen na een volledige loopbaan onder die armoeddrempel ligt. Deze gepensioneerden zijn nagenoeg allemaal gerechtigden op het minimumpensioen (aan een volledige loopbaan) en dat minimum ligt op 1 januari 2006 enkele euro's onder de armoeddrempel. We willen hier wel de relativiteit van de momentopname benadrukken. Nemen we bijvoorbeeld de situatie op 1 januari 2005. Minder dan 1 % van de mannen en 3 % van de vrouwen heeft dan een pensioen dat lager ligt dan de benadering van de armoeddrempel op 1 januari 2005 (namelijk 844 euro). Het minimumpensioen voor een alleenstaande bedraagt op dat moment immers 5 euro meer dan die drempel.

In 2007 overschrijden de gemiddelde rustpensioenen (over alle leeftijden) na een volledige loopbaan, de *wettelijke armoeddrempel* met ruim 30 % tot 40 % voor respectievelijk vrouwen en mannen. Dit is het kleinste verschil tussen de bijstandsuitkering en het gemiddelde rustpensioen sinds 1985 (zie Figuur 15). Begin jaren 90 lagen de gemiddelde pensioenen 50 tot 60 % bo-

²⁷ Aangezien deze statistiek de situatie op 1 januari weergeeft en de armoeddrempel een jaargemiddelde is, benaderen we de armoeddrempel op 1 januari 2006 als een gemiddelde van de drempel voor 2005 en 2006 wat neerkomt op 869 euro per maand.

ven het GIB, maar de sterke verhoging van de IGO eind 2006 heeft dit verschil dus aanzienlijk verkleind. Ook na controle voor hun spreiding rond het gemiddelde, is het aandeel pensioenen na een volledige werknemersloopbaan dat onder de wettelijke armoededrempel ligt, nihil. Het minimumpensioen na een volledige loopbaan als werknemer ligt immers boven de bijstandsuitkering (zie ook Figuur 14).

Figuur 15 Evolutie van het gemiddeld pensioen na een volledige loopbaan in % van de wettelijke armoededrempel



Bron: Eigen berekeningen.