

# EEN STERK EN BETROUWBAAR SOCIAAL CONTRACT



Commissie Pensioenhervorming 2020-2040



## BIJLAGE 3.1

Minimumregelingen voor **ouderen**





## Inhoudstafel

Inleiding .....	7
1. Minimumregelingen in België: de wetgeving .....	7
1.1. Niet-middelengetoetste minimumregelingen in België .....	7
1.1.1. Minumpensioenregelingen .....	8
1.1.2. Het minimumrecht per loopbaanjaar .....	12
1.2. Middelengetoetste minimumregelingen in België .....	13
1.2.1. De supplementen gewaarborgd minimum voor ambtenaren .....	13
1.2.2. Niet-stelselgebonden middelengetoetste regelingen .....	14
2. Minimumregelingen in België: empirie .....	15
2.1. Niet-middelengetoetste regelingen .....	15
2.1.1. Minimumregelingen voor werknemers .....	16
2.1.2. Het minumpensioen voor zelfstandigen .....	18
2.1.3. De minimumregelingen voor ambtenaren .....	18
2.2. Middelengetoetste regelingen .....	19
3. Minimumregelingen in België: aandachtspunten .....	21
3.1. Aandachtspunten niet-middelengetoetste uitkeringen .....	21
3.2. Aandachtspunten middelengetoetste uitkeringen .....	23
3.2.1. Algemene aandachtspunten middelengetoetste uitkeringen .....	23
3.2.2. Een speciale focus op de inkomensgarantie voor ouderen .....	24
3.3. De interactie tussen middelengetoetste en niet-middelengetoetste uitkeringen .....	27
4. Minimumregelingen voor ouderen in Europa .....	28
4.1. Een classificatie van de verschillende soorten sociale minima voor ouderen .....	28
4.2. Adequate uitkeringen .....	30
4.3. Armoederisico's voor ouderen in de EU-15 .....	33
5. Hervormingsvoorstellen .....	36
5.1. Naar één niet-middelengetoetste minimumregeling: algemene bedenkingen .....	36
5.2. Het hervormingsvoorstel van minister De Croo .....	38
5.3. Budgetneutrale minimumregelingen in het spanningsveld tussen armoedebestrijding en activering .....	39
5.4. Naar één, voor iedereen toegankelijk minumpensioen en naar een betere inkomensgarantie voor ouderen .....	40
5.4.1. Gerealiseerde besparingen .....	40
5.4.2. Eén eengemaakt minumpensioen zonder toegangsvoorwaarden .....	42

5.4.3.	Naar een betere Inkomensgarantie voor Ouderen .....	44
5.5.	Naar een niet aan de loopbaan gerelateerde minimumuitkering .....	44
5.5.1.	Twee varianten van een basispensioen .....	45
5.5.2.	Het voorwaardelijk basispensioen in Belgische context .....	46
5.5.3.	Een onvoorwaardelijk basispensioen .....	48

## Lijst van tabellen

Tabel 1.	Toegangsvoorwaarden minimumpensioenregelingen .....	9
Tabel 2.	Loopbaanbreuken gebruikt om de hoogte van het recht te berekenen .....	10
Tabel 3.	Gehanteerde minimumbedragen (van toepassing op 30/10/2013) .....	11
Tabel 4.	Berekening pensioenbedrag binnen de minimumregelingen .....	12
Tabel 5.	Toegangsvoorwaarden minimumrecht per loopbaanjaar .....	13
Tabel 6.	Toegangs- en opnamepercentages GMP soepel en streng bij gepensioneerde werknemers, België 2012 (Populatie = 63.828).....	16
Tabel 7.	Opnamepercentages IGO bij verschillende groepen van 65-plussers, België 2011 (Populatie = 2.012.200) .....	20
Tabel 8.	Lage inkomens (inkomen < IGO) op basis van de EU-SILC en het Datawarehouse .....	26
Tabel 9.	Non-take-up en onterechte take-up op basis van het Datawarehouse .....	26
Tabel 10.	Een classificatie van zes verschillende types van minimuminkomensbescherming voor ouderen in EU15-landen (situatie midden jaren 2000).....	28
Tabel 11.	Effecten van de verschillende besparingsvoorstellen .....	42
Tabel 12.	Effecten van de verschillende hervormingsvoorstellen.....	44
Tabel 13.	De financiering van een voorwaardelijk basispensioen, 65-70-jarigen, België 2011 .....	47
Tabel 14.	Een voorwaardelijk basispensioen aan 100% van het IGO-bedrag naar professionele groep, 65- tot 70-jarigen, België 2011, analyses op basis van populatie 1 (populatie = 404.520) .....	48
Tabel 15.	De maandelijkse gemiddelde pensioenuitkering bij de invoering van een onvoorwaardelijk basispensioen met loongerelateerde component en een vergelijking met de huidige gemiddelde pensioenuitkering naar aantal jaren gewerkt, bij 65- tot 70-jarigen, België 2011.....	50

## Lijst van figuren

Figuur 1. Maandelijks netto beschikbaar inkomen en inkomenscomponenten voor een ouder koppel in Denemarken, Nederland, Zweden, België, Duitsland en Frankrijk, in euro, 2012.....	31
Figuur 2. Maandelijks netto beschikbaar inkomen en inkomenscomponenten voor een ouder koppel in Denemarken, Nederland, Zweden, België, Duitsland en Frankrijk, relatief ten opzichte van mediaan equivalent huishoudinkomen, 2012 .....	32
Figuur 3. Maandelijks netto beschikbaar inkomen en inkomenscomponenten voor een ouder koppel in Denemarken, Nederland, Zweden, België, Duitsland en Frankrijk, relatief ten opzichte van mediaan equivalent huishoudinkomen van 65-plussers, 2012 .....	33
Figuur 4. Percentage 65-plussers met een inkomen lager dan 60 procent van de mediaan versus het aantal ernstig gedeprimeerde 65-plussers op basis van EU-SILC situatie 2011 .....	34
Figuur 5. Percentage 65-plussers met een inkomen lager dan 50 procent, 60 procent en 70 procent van het mediaan equivalent inkomen in een selectie van Europese landen op basis van EU-SILC, situatie 2011.....	35
Figuur 6. Surplus mediane inkomen individuen tot 65 als percentage van het mediane inkomen van 65-plussers (linkse Y-as); S80/S20-ratio bij 65-plussers (rechtse Y-as) in een selectie van Europese landen op basis van EU-SILC, situatie 2011. ....	36
Figuur 7. Verdeling equivalent pensioeninkomen bij rustgepensioneerde werknemers en zelfstandigen, overzicht van de verschillende besparingen .....	41
Figuur 8. Verdeling equivalent pensioeninkomen bij rustgepensioneerde werknemers en zelfstandigen, overzicht van de hervormingsvoorstellen.....	43
Figuur 9. Het voorwaardelijk basispensioen .....	45
Figuur 10. Het onvoorwaardelijk basispensioen .....	45



## Inleiding

In België bestaat een grote variëteit aan regelingen die een minimale inkomenswaarborg aan ouderen garanderen. In deze nota worden deze minimumregelingen doorgelicht.

De nota geeft vooreerst een overzicht van de verschillende regels die worden toegepast bij toekenning en berekening van de minimumregelingen (sectie 1). Daarbij staat het onderscheid centraal tussen niet-middelengetoetste uitkeringen, zoals het gewaarborgd minimumpensioen en het minimumrecht per loopbaanjaar (sectie 1.1), en middelengetoetste bijstandsuitkeringen zoals de Inkomensgarantie voor Ouderen (sectie 1.2). In de mate dat we beschikken over gegevens inzake opname van de verschillende minima, wordt daarna een beeld geschetst van de feitelijke opname van de verschillende voorzieningen (sectie 2). Op basis van deze eerste twee secties worden daarna een aantal aandachtspunten aangehaald die bij de mogelijke hervorming van de bestaande minimumregelingen de nodige aandacht verdienen (sectie 3). Op basis van deze aandachtspunten en de situering van de Belgische minimumvoorzieningen in het Europese pensioenlandschap (sectie 4) worden vervolgens een aantal mogelijke hervormingen afgeleid (sectie 5). Enkele van deze hervormingspistes worden ook empirisch verkend.<sup>1</sup>

### 1. Minimumregelingen in België: de wetgeving<sup>2</sup>

Om enige structuur aan te brengen in de veelheid aan uitkeringen die op dit moment in België bestaan, maken we een onderscheid tussen niet-middelengetoetste uitkeringen en middelengetoetste uitkeringen. Niet-middelengetoetste uitkeringen worden toegekend en berekend zonder rekening te houden met inkomsten die niet voortvloeien uit de pensioenwetgeving. Gemeenschappelijk aan middelengetoetste uitkeringen is dan weer dat bij toekenning en berekening wel wordt rekening gehouden met inkomsten die niet voortvloeien uit de pensioenwetgeving. Deze uitkeringen worden ook wel als sociale bijstand aangeduid.

Middelengetoetste uitkeringen hebben als centrale doelstelling armoedebestrijding. Ook aan niet-middelengetoetste uitkeringen kan deze doelstelling worden toegeschreven. Eigen aan een niet-middelengetoetste minimumregeling is evenwel nog een tweede doelstelling van minimale vergoeding voor pensioenopbouw. Een minimale uitkering wordt gegarandeerd in functie van de gepresteerde tijd, en dit los van het feit of deze prestaties op de arbeidsmarkt hoog of laag gewaardeerd werden.

#### 1.1. Niet-middelengetoetste minimumregelingen in België

In het Belgische pensioensysteem bestaan verschillende niet-middelengetoetste minimumregelingen. De meeste regelingen zijn ingericht als minimumpensioenregelingen, waarbij een pensioentoets wordt uitgevoerd. Dit betekent dat bij pensionering twee bedragen worden vergeleken: het pensioen dat is opgebouwd zonder toepassing van de minimumregeling en het

---

<sup>1</sup> Zoals zal blijken blijft de tekst zeer summier. Voor meer informatie verwijzen we in de voetnoten naar andere bronnen en naar de referenties die in deze bronnen worden aangehaald.

<sup>2</sup> Deze sectie is grotendeels gebaseerd op Peeters, H. & Van Camp, G. (2013), *Toegangsvoorwaarden en berekeningsregels minimumregelingen*, Mimeo. Merk op dat de tekst enkel betrekking heeft op het belang van de minima bij de berekening van het rustpensioen. Het belang van de minima voor de berekening van een *overlevingspensioen* komt niet aan bod.

pensioen dat is opgebouwd met toepassing van de minimumregeling. Het hoogste van de twee bedragen wordt dan uitgekeerd. Het minimumrecht per loopbaanjaar in de werknemersregeling volgt een andere logica: indien het (fictief) loon dat in een bepaald jaar pensioenopbouw genereert, lager ligt dan een minimumloon, dan wordt het hier door vervangen (op voorwaarde dat het totale pensioen, na toepassing van deze regel, een bepaald plafond niet overstijgt).

We bespreken eerst de minimumpensioenregelingen (sectie 1.1.1), daarna het minimumrecht per loopbaanjaar (sectie 1.1.2).

### **1.1.1. Minimumpensioenregelingen**

Op dit moment bestaan er zeven verschillende minimumpensioenregelingen. In het pensioenstelsel van werknemers bestaan vier regelingen:

- het gewaarborgd minimumpensioen soepel criterium (GMP soepel)
- het gewaarborgd minimumpensioen streng criterium (GMP streng)
- het gemengd gewaarborgd minimumpensioen soepel criterium (klein minimum soepel)<sup>3</sup>
- het gemengd gewaarborgd minimumpensioen streng criterium (klein minimum streng)

Voor zelfstandigen bestaat enkel volgende minimumregeling:

- het gewaarborgd minimumpensioen zelfstandigen (GMP ZS)

Voor ambtenaren zijn twee minimumregelingen voorzien:

- het supplement gewaarborgd minimumpensioen wegens leeftijd of anciënniteit (supplement GMP AMB leeftijd)
- het supplement gewaarborgd minimumpensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid (supplement GMP AMB lichamelijke ongeschiktheid).

Merk op dat de minimumregelingen voor ambtenaren ook een middelengetoetste component bevatten. Deze wordt besproken in sectie 1.2.1.

De hierboven opgelijste minimumpensioenregelingen kennen verschillende toegangsvoorwaarden. Deze toegangsvoorwaarden worden in tabel 1 weergegeven.

---

<sup>3</sup> De term klein minimum verwijst naar het feit dat het minimumbedrag lager ligt dan het normale GMP bedrag voor werknemers (cf. tabel 3).



**Tabel 1. Toegangsvoorwaarden minimumpensioenregelingen**

Regeling	Bepaling loopbaanjaar	Aantal vereiste loopbaanjaren
GMP soepel	Tijdens een kalenderjaar moet gedurende minstens 156 VTE dagen als WN een pensioen zijn opgebouwd (i.e. samengedrukt 1/2 <sup>de</sup> van een voltijds jaar) <sup>4</sup> . De loopbaanjaren worden geteld na toepassing van de eenheid van loopbaan. <sup>5</sup>	Minstens 30
GMP streng	Tijdens een kalenderjaar moet gedurende minstens 208 VTE dagen als WN een pensioen zijn opgebouwd (i.e. samengedrukt 2/3 <sup>de</sup> van een voltijds jaar). De loopbaanjaren worden geteld na toepassing van de eenheid van loopbaan.	Minstens 30
Klein minimum soepel	Bepaling loopbaanjaar WN: cf. GMP soepel Bepaling loopbaanjaar ZS: cf. GMP ZS maar vóór toepassing van de eenheid van loopbaan	Aantal loopbaanjaren WN + aantal loopbaanjaren ZS moet minstens 30 zijn.
Klein minimum streng	Bepaling loopbaanjaar WN: cf. GMP streng Bepaling loopbaanjaar ZS: cf. GMP ZS maar vóór toepassing van de eenheid van loopbaan	Aantal loopbaanjaren WN + aantal loopbaanjaren ZS moet minstens 30 zijn.
GMP ZS	Bepaling loopbaanjaar ZS: 4 kwartalen die een pensioenrecht openen (veelal kwartalen waarin de minimumbijdrage is betaald). Deze kwartalen moeten niet binnen hetzelfde kalenderjaar vallen. De loopbaanjaren worden geteld na toepassing van de eenheid van loopbaan. Bepaling loopbaanjaar WN: tijdens een kalenderjaar moet gedurende minstens 104 VTE dagen als WN een pensioen zijn opgebouwd (i.e. samengedrukt 1/3 <sup>de</sup> van een voltijds jaar).	Minstens 30 Bij een gemengde loopbaan ZS / WN wordt eerst het aantal jaren als ZS geteld en afgerond naar beneden. De som van dit getal en de loopbaanjaren als WN moet minstens 30 bedragen.
Supplement GMP AMB leeftijd	Tijdens het loopbaanjaar moet minstens een hoofdambt zijn uitgeoefend (i.e. minstens 50% van een voltijds ambt).	Minstens 20
Supplement GMP AMB lichamelijke ongeschiktheid	Cf. Supplement GMP AMB leeftijd + voldoen aan de voorwaarden van vervroegde pensionering wegens medische redenen	Geen minimum aantal vereiste loopbaanjaren

<sup>4</sup> Omwille van historische redenen worden loopbanen in het Belgische pensioensysteem geteld in een zesdaagse week. Iemand die een jaar voltijds werkt zal dus geen 260 dagen ( $52 * 5$ ) gepresteerd hebben maar wel 312 dagen ( $52 * 6$ ). De vijfdaagse week wordt dus omgezet in een zesdaagse week.

<sup>5</sup> De eenheid van loopbaan houdt in dat de teller nooit groter kan zijn dan de noemer. Als de loopbaanbreuk bijvoorbeeld gelijk is aan  $48/45^{ste}$ , dan worden de drie minst voordelige jaren niet in aanmerking genomen.

Zoals blijkt, verschilt de toegang tot de minimumregeling dus naargelang het stelsel waarbinnen men pensioenrechten opbouwt, het aantal dagen pensioenopbouw per kalenderjaar (bij zelfstandigen kwartalen over de loopbaan) en het aantal jaren pensioenopbouw in de loopbaan. De ambtenarenregelingen kennen nog een bijkomende toegangsvoorwaarde die niet in de tabel is opgenomen: de supplementen worden niet toegekend toegekend aan individuen die recht hebben op een uitgesteld pensioen (i.e. iemand die niet in dienst was op de dag van pensionering).

Eenmaal iemand toegang heeft, wordt het minimumpensioen berekend: hiertoe wordt een loopbaanbreuk vermenigvuldigd met een vastgelegd bedrag. Een gepensioneerde heeft dus belang bij een zo groot mogelijke loopbaanbreuk.

We geven eerst een overzicht van de loopbaanbreuken die worden gehanteerd (cf. tabel 2).

**Tabel 2. Loopbaanbreuken gebruikt om de hoogte van het recht te berekenen**

Regeling	Hoe wordt de loopbaanbreuk bepaald?
GMP soepel	Teller: alle VTE's die in het WN-stelsel pensioenopbouw genereren, worden over de loopbaan opgeteld en gedeeld door 312 (i.e. alle samengedrukte jaren) Noemer: 45 jaar
GMP streng	Teller: alle kalenderjaren waarin minstens één dag als WN is gewerkt of gelijkgesteld. Noemer: 45 jaar (opmerking: deze loopbaanbreuk is voordeliger dan de loopbaanbreuk die wordt gehanteerd bij het GMP soepel)
Klein minimum soepel	Teller: alle VTE's gepresteerd als WN worden over de loopbaan opgeteld en gedeeld door 312 (= teller bij GMP soepel) Noemer: 45 jaar (opmerking: de jaren als zelfstandige tellen mee voor de toegang maar niet voor de berekening)
Klein minimum streng	Teller: alle kalenderjaren waarin minstens één dag als WN is gewerkt of gelijkgesteld (= teller bij GMP streng) Noemer: 45 jaar (opmerking: de jaren als zelfstandige tellen mee voor de toegang maar niet voor de berekening)
GMP ZS	Teller: alle kwartalen waarin minstens de minimum bijdrage als ZS is betaald, worden opgeteld. Het totaal wordt gedeeld door 4 en afgerond naar beneden (i.e. de teller omvat alle gehele samengedrukte jaren) Noemer: 45 jaar (opmerking: de jaren als werknemer tellen mee voor de toegang maar niet voor de berekening)
Supplement GMP AMB leeftijd / lichamelijke ongeschiktheid	Indien de ambtenaar samengedrukt over de loopbaan minstens 20 voltijdse loopbaanjaren heeft, dan is de loopbaanbreuk steeds gelijk aan 1. Indien de ambtenaar samengedrukt minder dan 20 voltijdse loopbaanjaren heeft dan bestaat de teller uit de werkelijk gepresteerd diensten uitgedrukt in maanden en de noemer uit de diensten overeenkomstig de prestaties aan 100% uitgedrukt in maanden.

De vermelde loopbaanbreuken worden in een volgende stap vermenigvuldigd met een vastgelegd bedrag (zie tabel 3).

**Tabel 3. Gehanteerde minimumbedragen (van toepassing op 30/10/2013)**

Omschrijving	Jaarbedrag *	Maandbedrag *
het bedrag van het GMP WN	13.476 (16.845)	1.123 (1.404)
het bedrag van het klein minimum	11.364 (14.782)	947 (1.232)
het bedrag van het GMP ZS	12.732 (16.845)	1.061 (1.404)
het bedrag van het GMP AMB (niet-middelengetoetst)	8.676	724

\* indexcijfer 136,09; bedrag alleenstaande (gezinsbedrag, indien van toepassing, tussen haakjes)

Het is illustratief deze bedragen te vergelijken met het minimumloon en de referentiebudgetten van een aantal typegevallen.<sup>6</sup> Het netto inkomen op maandbasis van een 22-jarige werknemer met één jaar anciënniteit die werkt aan het gewaarborgd minimum jaarinkomen, bedroeg in 2013 om en bij de €1.300. Het referentiebudget van een alleenstaande bejaarde, niet zorgbehoevende man of vrouw die huurt op de private huisvestingsmarkt bedroeg in 2011 een €980 in Vlaanderen en een €1.030 in Wallonië (respectievelijk €1.301/€1.310 voor een gelijkaardig koppel). Het referentiebudget van bejaarde eigenaars zonder hypotheek bedroeg €820 (alleenstaande in Vlaanderen), €790 (alleenstaande in Wallonië), €1.112 (koppel in Vlaanderen) en €1.081 (koppel in Wallonië).

In tegenstelling tot bij de werknemers en zelfstandigen wordt het minimumpensioen bij ambtenaren uitgekeerd als een supplement bovenop het pensioenbedrag zoals dat wordt berekend zonder toepassing van de minimumregeling. Het bedrag GMP AMB uit tabel 3 omvat zowel het normaal berekende pensioenbedrag als het supplement.

Gebruikmakend van de in tabellen 2 en 3 gepresenteerde informatie geeft tabel 4 aan hoe de verschillende minimumpensioenen worden berekend.

<sup>6</sup> Een referentiebudget geeft aan hoeveel inkomen een gezin minimaal nodig heeft om op een menswaardige manier te kunnen deelnemen aan de samenleving. Een referentiebudget bestaat per typegeval uit een korf van noodzakelijk geachte goederen. Per item in een korf wordt een prijs vastgesteld en de optelling van deze bedragen vormt dan het totaalbudget. Rekening houdend met het type huishouden wordt zo een minimaal inkomen vastgesteld. Ramingen van verschillende referentiebudgetten kunnen worden gedownload via de website van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) (cf. [www.centrumvoorsociaalbeleid.be](http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be)).

**Tabel 4. Berekening pensioenbedrag binnen de minimumregelingen**

Regeling	Berekening	Opmerking
GMP soepel	Het bedrag van het GMP WN * loopbaanbreuk gebruikt bij het GMP soepel	
GMP streng	Het bedrag van het GMP WN * loopbaanbreuk gebruikt bij het GMP streng	
Klein minimum soepel	Het bedrag van het klein minimum * loopbaanbreuk gebruikt bij het GMP soepel	
Klein minimum streng	Het bedrag van het klein minimum * loopbaanbreuk gebruikt bij het GMP streng	
GMP ZS	Het bedrag van het GMP ZS * loopbaanbreuk gebruikt bij het GMP ZS	Als de ZS ook een pensioen als werknemer ontvangt dan mag het GMP ZS niet tot gevolg hebben dat het totale pensioen hoger is dan het bedrag GMP ZS na een loopbaan van 45 jaar als ZS.
Supplement GMP AMB leeftijd / lichamelijke ongeschiktheid	Indien samengedrukt 20 voltijdse loopbaanjaren: bedrag GMP AMB Indien samengedrukt minder dan 20 voltijdse loopbaanjaren: bedrag GMP AMB * loopbaanbreuk GMP AMB leeftijd / lichamelijke ongeschiktheid	

### 1.1.2. Het minimumrecht per loopbaanjaar

Naast de minimumpensioenregelingen, bestaat er in het werknemersstelsel (niet bij de zelfstandigen en ambtenaren) ook een minimumrecht per loopbaanjaar (hierna MRL): indien het (fictief) loon dat in een bepaald jaar een pensioenopbouw genereert, lager ligt dan een vastgelegd minimumloon, dan wordt dat hierdoor vervangen.

Meer dan bij de minimumpensioenregelingen reflecteert het MRL de doelstelling van minimale vergoeding voor geleverde arbeid. Het MRL garandeert, in principe, voor iedere dag pensioenopbouw een minimale pensioenopbrengst. Bij een minimumpensioenregeling is dat niet het geval: daar kan bijvoorbeeld een hoge pensioenopbouw in een tweede fase van de loopbaan compenseren voor een lage pensioenopbouw in een eerste fase van de loopbaan.

De toegangsvoorwaarde wordt naar analogie met de minimumpensioenregelingen weergegeven in tabel 5. Een vergelijking van tabel 5 en tabel 1 laat zien dat de toegang tot het MRL minder streng is dan die van de minimumpensioenregelingen voor werknemers en zelfstandigen. Immers, iemand heeft reeds toegang bij minstens 15 kalenderjaren van 104 VTE dagen (vgl. bijvoorbeeld met het GMP soepel waar 30 kalenderjaren van 156 VTE vereist zijn).

**Tabel 5. Toegangsvoorwaarden minimumrecht per loopbaanjaar**

Regeling	Bepaling loopbaanjaar	Aantal vereiste loopbaanjaren
MRL	Tijdens een kalenderjaar moet gedurende minstens 104 VTE dagen als WN een pensioen zijn opgebouwd (i.e. samengedrukt 1/3 <sup>de</sup> van een voltijds jaar). De loopbaanjaren worden geteld na toepassing van de eenheid van loopbaan.	Minstens 15

Enmaal toegang, wordt voor elk kalenderjaar waarin minstens 104 VTE dagen pensioenopbouw kan worden aangetoond, nagegaan of het werkelijk of fictief loon omgerekend naar een voltijds jaar tijdens dat kalenderjaar lager ligt dan een vastgesteld minimumbedrag van €22.447 per jaar (€1.871 per maand - indexcijfer 136,09). Indien het werkelijk of fictief loon inderdaad lager ligt dan het minimumbedrag dan wordt dat loon hierdoor vervangen. Indien men geen voltijds jaar pensioenopbouw heeft (maar wel minstens 104 VTE dagen), dan wordt dit minimumrecht gepronotiseerd (bvb. indien een jaar halftijds is gewerkt dan wel een halfjaar voltijds, wordt 50% van het minimumrecht toegekend).

Merk op dat de toepassing van de regels van het minimumrecht niet als gevolg mag hebben dat het pensioen hoger ligt dan €1.191 per maand (€1.489 aan gezinstarief), vermenigvuldigd met de loopbaanbreuk die wordt gehanteerd bij het GMP streng. Door het instellen van deze grens wordt de pure minimumrecht logica verlaten: een bijkomende dag pensioenopbouw garandeert geen extra pensioenrecht als het berekend pensioen (zonder toepassing van de minimumregels) boven de vermelde grens ligt.

## **1.2. Middelengetoetste minimumregelingen in België**

Naast de niet-middelengetoetste minimumregelingen bestaan ook een aantal middelengetoetste uitkeringen die relevant zijn voor ouderen in België. We onderscheiden uitkeringen die enkel van toepassing zijn op voormalige vastbenoemde ambtenaren (cf. 1.2.1) en de niet-stelselgebonden uitkeringen (cf. 1.2.2).

### **1.2.1. De supplementen gewaarborgd minimum voor ambtenaren**

In 1.1.1 werden de supplementen GMP AMB leeftijd en GMP AMB lichamelijke ongeschiktheid besproken. Het betrof hier niet-middelengetoetste regelingen. Beide supplementen kunnen na een middelentoets evenwel nog verder worden aangevuld:<sup>7</sup>

Het minimale pensioenbedrag wegens leeftijd kan na de middelentoets worden opgetrokken tot €1.287 per maand voor alleenstaanden, en €1.609 per maand voor gehuwden (indexcijfer 136,09).

Het minimale pensioenbedrag wegens lichamelijke ongeschiktheid kan worden opgetrokken tot 50% van de referentiewedde voor een alleenstaande (met een minimum van €1287 en een maximum van

<sup>7</sup> De bedragen die verder vermeld worden zijn van toepassing op ambtenaren die 20 of meer samengedrukte loopbaanjaren hebben. Als de ambtenaar minder dan 20 samengedrukte loopbaanjaren kan aantonen, dan worden deze bedragen vermenigvuldigd met de loopbaanbreuk (cf. tabel 2).

€1809 – indexcijfer 136,09) en 62,5% van de referentiewedde voor een gehuwde ambtenaar (minimum €1609, maximum €2262).

Bij de middelentoets wordt niet enkel rekening gehouden met de eigen (pensioen)inkomsten maar ook met die van de echtgenoot. Merk op dat niet alle middelen (voor 100%) in rekening worden gebracht.

### **1.2.2. Niet-stelselgebonden middelengetoetste regelingen<sup>8</sup>**

Naast de besproken ambtenarenregeling bestaan ook middelengetoetste uitkeringen die losstaan van de professionele categorie waartoe men behoorde.

De belangrijkste middelengetoetste uitkering voor ouderen vanaf 65 jaar is de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) dat als laatste vangnet fungeert om ouderen die onvoldoende middelen hebben toch een minimaal inkomen te garanderen. In november 2013 (indexcijfer 136,09) bedroeg de IGO maximaal €674 per maand voor elke persoon die zijn hoofdverblijfplaats deelt met één of meerdere personen. Bij wie alleen woont, wordt het bedrag met 1,5 vermenigvuldigd (verhoogd bedrag van maximaal €1.012 per maand).

De IGO is middelengetoetst en wordt dus toegekend na een onderzoek van de bestaansmiddelen. Daarbij worden zowel de eigen bestaansmiddelen als die van de andere personen met wie men samenwoont in rekening gebracht. De bestaansmiddelen (pensioenen, huurinkomsten, inkomsten uit (on)roerend vermogen, ...) worden van het IGO-bedrag afgetrokken. Merk evenwel op dat niet alle bestaansmiddelen in rekening worden gebracht (vb. kinderbijslag) en dat niet alle bestaansmiddelen volledig worden meegeteld (pensioeninkomsten tellen bijvoorbeeld voor 90% mee).

Naast de IGO bestaat nog een tweede middelengetoetste uitkering die specifiek gericht is op personen van 65 jaar of ouder, met name de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB). Deze tegemoetkoming biedt financiële steun aan ouderen die moeilijkheden ondervinden bij het uitvoeren van dagelijkse activiteiten. De steun varieert van €79 tot €549 per maand (index 136,09), afhankelijk van de mate van zelfredzaamheid die wordt vastgesteld na een medisch onderzoek (uitgedrukt in punten).

Naast de IGO en de THAB bestaan drie andere middelengetoetste uitkeringen die relevant kunnen zijn voor 65-plussers. Het betreft de integratietegemoetkoming voor personen met een handicap (IT), de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap (IVT) en het leefloon.

In oorsprong zijn deze regelingen weliswaar ontworpen voor individuen jonger dan 65. Toch kan het zijn dat ook ouderen in deze stelsels aanwezig blijven. Indien de IT-uitkering voordeliger is dan de THAB, wordt deze ook na de leeftijd van 65 nog uitgekeerd. In theorie moeten IVT of leefloon gerechtigden na de leeftijd van 65 het recht op de IGO eerst uitputten. Vermits dit niet altijd gebeurt kan het zijn dat ook nog na de leeftijd van 65 individuen IVT- of leefloon-gerechtigd blijven.

Net als de THAB biedt de IT financiële steun aan ouderen die moeilijkheden ondervinden bij het uitvoeren van dagelijkse activiteiten. Ook hier varieert de steun afhankelijk van de mate van zelfredzaamheid, en wel van €118 tot €862 per maand. De IVT is een middelengetoetste uitkering die

---

<sup>8</sup> Deze sectie is een sterk vereenvoudigde samenvatting van de nota Van Camp, G. & Peeters, H. (2013), *Inkomensgarantie voor ouderen: beschrijving van de bestaande regeling en situering binnen het ruimere 'systeem' van sociale bijstand*, Mimeo.

kan worden toegekend aan personen van wie het verdienvermogen beperkt is tot een derde van wat een valide persoon op de algemene arbeidsmarkt kan verdienen (i.e. 66% arbeidsongeschikt). Het IVT bedrag varieert in functie van de gezinslast (van €545 tot €1.090 per maand – index 136,09). Het Leefloon, ten slotte, is een algemene middengetoetste regeling. Om toegang te krijgen tot het Leefloon wordt geen medische voorwaarde gesteld zoals bij de uitkeringen IT, IVT en THAB. Het bedrag van het Leefloon varieert in functie van de gezinssituatie (van €545 tot €1.090 per maand).

Naast de toegekende bedragen verschillen de middengetoetste uitkeringen van elkaar op uiteenlopende dimensies, zoals de criteria om de vergoedingscategorie te bepalen, de gestelde nationaliteitsvoorwaarde, de gestelde verblijfsvoorwaarde en de invulling van het begrip partner. Hier behandelen we drie belangrijke verschilpunten inzake de aanrekening van bestaansmiddelen.

Vooreerst worden over de verschillende sectoren verschillende inkomensconcepten gebruikt. Bij IT en IVT wordt gebruik gemaakt van het belastbaar netto inkomen (i.e. de inkomsten aangegeven met het oog op de bepaling van de personenbelasting na aftrek van de aftrekbare bestanddelen), bij de IGO wordt het bruto inkomen in rekening gebracht, en bij de THAB en het Leefloon de bruto belastbare bedragen verminderd met de bedrijfsvoorheffing.

Ten tweede verschilt de manier waarop roerende inkomens verwerkt worden in de bepaling van de beschikbare middelen. Bij de IT en IVT wordt doorgaans de informatie van het aanslagbiljet van de personenbelasting gebruikt. De meeste roerende inkomsten zijn in dit geval vrijgesteld door het feit dat de roerende voorheffing doorgaans niet moeten worden aangegeven in de personenbelasting. Bij de THAB, het Leefloon en de IGO worden de roerende inkomens eerst schriftelijk bevraagd en verrekend, rekening houdend met bepaalde vrijstellingsgrenzen. Daarna gebeurt voor een beperkt aantal inkomensbronnen een controle op basis van administratieve gegevens.

Ten slotte verschilt ook de behandeling van onroerende inkomens tussen de regelingen. Bij IT en IVT wordt (behoudens uitzondering) de informatie gebruikt die beschikbaar is op het aanslagbiljet van de personenbelasting. De behandeling van de onroerende inkomens hangt hier dus ook af van de regels die binnen de personenbelasting gehanteerd worden. Het kadastraal inkomen van de eigen woning wordt zo bijvoorbeeld niet opgenomen in de middelentoets. Bij de THAB, het Leefloon en de IGO worden de onroerende inkomens eerst schriftelijk bevraagd en vervolgens verrekend, rekening houdend met bepaalde vrijstellingsgrenzen. Voor bepaalde aangegeven onroerende inkomens gebeurt ook hier een controle via een elektronische consultatie van administratieve databanken.

## **2. Minimumregelingen in België: empirie**

Informatie over de regelgeving alleen is onvoldoende om een goed beeld te vormen van het belang van minimumpensioenregelingen voor de inkomensbescherming van ouderen. De betekenis van de verschillende minimumregelingen in de praktijk is namelijk afhankelijk van de concrete loopbanen en bijhorende pensioenopbouw van de gepensioneerden. Daarom wordt het juridisch kader in deze sectie aangevuld met empirische informatie.

### **2.1. Niet-middengetoetste regelingen**

In wat volgt worden de verschillende niet-middengetoetste minimumregelingen binnen de drie pensioenstelsels besproken.

### 2.1.1. Minimumregelingen voor werknemers<sup>9</sup>

Om het belang van de minimumregelingen voor werknemers te begrijpen is zowel informatie nodig over de toegang tot de minimumregelingen als over de opname binnen de groep die toegang heeft.

Uit onderstaande tabel blijkt dat van alle gepensioneerde werknemers (zuivere en gemengde loopbanen) in 2012 70% toegang had tot het GMP soepel en 67% tot het GMP streng. De toegang is echter niet gelijk verdeeld over alle ouderen. Zo heeft 80% van de mannen toegang tot het GMP streng (81% tot het GMP soepel), tegenover slechts 51% van de vrouwen (58% voor het GMP soepel). Zo ook is de toegang tot het GMP verbonden met de loopbaansamenstelling. Terwijl 77% van de gepensioneerden met een zuivere loopbaan als werknemer toegang heeft tot het GMP streng (81% tot het GMP soepel), heeft slechts 28% van de gepensioneerden met een gemengde loopbaan (werknemer en zelfstandige) toegang (31% voor het GMP soepel).

**Tabel 6. Toegangs- en opnamepercentages GMP soepel en streng bij gepensioneerde werknemers, België 2012 (Populatie = 63.828)**

		GMP soepel			GMP streng		
		Toegang	Opname	Opname /toegang	Toegang	Opname	Opname /toegang
Geslacht	Mannen	81%	0,1%	0,2%	80%	4%	5%
	Vrouwen	58%	1,7%	2,9%	51%	19%	38%
Loopbaan	WN	81%	0,9%	1,1%	77%	13%	16%
	WN + ZS	31%	0,6%	2,0%	28%	7%	23%
Totaal		70%	0,9%	1,2%	67%	11%	17%

Bron: RVP (2013). *Besoins en données de la Commission des pensions. Accès à la pension minimum garantie (point 2.4)*, Mimeo.

Uiteraard wordt niet aan iedereen die toegang heeft een GMP uitgekeerd. Een voorwaarde is immers dat het pensioenbedrag zonder toepassing van de minimumregelingen lager ligt dan het minimumpensioen. Uit de cijfers blijkt dat het GMP soepel, ondanks de hoge toegang, maar een kleine rol speelt voor de minimumbescherming van gepensioneerde werknemers: slechts bij 1% van de werknemers wordt het pensioeninkomen aangevuld met het GMP soepel. 11% daarentegen doet beroep op het GMP streng. Zoals uit de tabel blijkt is niet enkel toegang maar ook de opname van het GMP gestratificeerd naar geslacht en loopbaansamenstelling. Zo ontvangt 19% van de vrouwen het GMP streng (2% het GMP soepel), tegenover slechts 4% van de mannen (0,1% het GMP soepel). Verder krijgen meer werknemers met een zuivere loopbaan (13%) dan met een gemengde loopbaan (7%) een aanvulling volgens het GMP streng. Dit laatste heeft echter vooral met de verschillende toegangspercentages van beide groepen te maken. Immers, wie weinig toegang heeft tot een minimumregeling maakt uiteraard ook minder kans om het minimum op te nemen. Als we alleen diegenen bekijken die toegang hebben tot het GMP streng, stellen we vast dat 23% van de gepensioneerden met een gemengde loopbaan het GMP streng opneemt, tegenover slechts 16% van de zuivere werknemers (cf. tabel: opname/toegang). Dit verschil kan erop wijzen dat de lonen van werknemers met een zuivere loopbaan hoger liggen dan de lonen van de werknemers met een

<sup>9</sup> Uitgebreidere informatie over de loopbaanprofielen van werknemers en zelfstandigen is beschikbaar in RVP (2013). *Besoins en données de la Commission des pensions. Accès à la pension minimum garantie (point 2.4)*, Mimeo.



gemengde loopbaan, en dat de eerste groep dus een hoger pensioen heeft en bijgevolg minder nood heeft aan de minimumbescherming dan de tweede groep.

Zoals aangegeven bestaan er naast het GMP streng en soepel nog drie andere niet-middelengetoetste minimumregelingen binnen het werknemersstelsel, namelijk het klein minimum streng, het klein minimum soepel en het minimumrecht per loopbaanjaar (MRL). Deze regelingen zijn belangrijk voor ouderen met gemengde loopbanen die geen toegang hebben tot het GMP. Alleen de toegang tot het MRL is gekend: 62% van de gepensioneerden met een gemengde loopbaan heeft toegang tot deze minimumregeling. Het MRL biedt daarnaast ook minimumbescherming aan ouderen met een korte loopbaan of een grote variatie in loon over de loopbaan. Voor deze groepen van ouderen is het toegangspercentage echter niet beschikbaar.

Over de opname van het MRL en het klein minimum zijn geen gegevens voorhanden. Wat betreft het MRL kan echter wel verondersteld worden dat de opname van deze minimumvoorziening steeds afneemt. Het MRL wordt namelijk begrensd door een pensioenplafond dat sinds 1 oktober 2006 niet meer is aangepast aan de consumptieprijsindex (ter vergelijking: de andere minima zijn sindsdien zeven keer aangepast). Er valt dus te verwachten dat de relevantie van het MRL in de toekomst zeer beperkt zal zijn. Zo berekende het kabinet van minister De Croo dat het maximumplafond voor het MRL in 2018 gelijk zal zijn aan het minimumpensioenbedrag, waardoor het MRL op dat moment alleen nog minimumbescherming biedt aan zij die wel toegang hebben tot het MRL maar niet tot een GMP.

Uit het bovenstaande blijkt dat zowel in de toegang tot als in de opname van de minimumregelingen voor werknemers belangrijke genderverschillen bestaan, waarbij vrouwen minder toegang hebben tot een GMP dan mannen, maar dit GMP wel vaker opnemen. Vraag is of deze genderverschillen in de toekomst automatisch verdwijnen door de toenemende vrouwelijke arbeidsmarktparticipatie. Immers, hoe meer en hoe langer vrouwen werken, hoe meer toegang ze krijgen tot minimumregelingen en hoe minder ze er effectief beroep op moeten doen. Deze veronderstelling is allicht te optimistisch. Bij de huidige jonge generaties blijven er namelijk duidelijke genderverschillen in arbeidsmarktparticipatie en pensioenopbouw bestaan.<sup>10</sup> Zo werkte 61% van de 30-jarige mannelijke zuivere werknemers in 2011 minstens 5 (samengedrukte) jaren, tegenover 53% van de vrouwen. Kijken we naar individuen die op die leeftijd minstens 10 (samengedrukte) jaren hebben gewerkt, dan bedraagt dit 12% (mannen) en 4% (vrouwen). Dit verschil wordt niet volledig gecompenseerd door gelijkgestelde perioden. Wanneer we voor de 30-jarigen zuivere werknemers in 2011 de periode tussen het 16<sup>de</sup> en het 30<sup>ste</sup> levensjaar bekijken (15 jaar \* 312 dagen = 4.680 dagen), stellen we namelijk vast dat bij mannen gemiddeld 52% van deze periode uit gewerkte of gelijkgestelde dagen bestaat, bij vrouwen 50%. Op de leeftijd van 40 jaar realiseerden de mannelijke werknemers 66% pensioenopbouw, de vrouwen 62%. Merk op dat het verschil in pensioenopbouw tussen mannen en vrouwen hier onderschat wordt. Vooreerst wordt hierboven enkel rekening gehouden met individuen die actief zijn geweest op de arbeidsmarkt. Allicht zullen meer vrouwen dan mannen op die leeftijd nooit actief zijn geweest. Ten tweede wordt de gelijkstelling uit deeltijds werk overschat en werken vrouwen vaker dan mannen deeltijds. De werkelijke pensioenopbouw

---

<sup>10</sup> De informatie over de arbeidsmarktparticipatie van mannen en vrouwen is afkomstig uit Sigedis (2013). *Besoins en données de la Commission des pensions. (point 2.3)*, Mimeo en Instituut voor de Gelijikheid van Vrouwen en Mannen (2011). *Vrouwen en mannen in België. Genderstatistieken en -indicatoren. Editie 2011*. Brussel: Instituut voor de Gelijikheid van Vrouwen en Mannen.

(gewerkt + gelijkgesteld) ligt voor vrouwen dus lager. Bovendien zorgt de algemene loonkloof van 10% ervoor dat zelfs vrouwen met evenveel gewerkte en gelijkgestelde dagen als mannen gemiddeld minder pensioenrechten opbouwen.

### **2.1.2. Het minimumpensioen voor zelfstandigen**

Bij zelfstandigen is het gewaarborgd minimumpensioen van groot belang voor de pensioenbescherming. In 2012 ontving 80% van alle gepensioneerde zelfstandigen het GMP ZS. De overige 20% heeft ofwel geen toegang tot het minimum, of heeft een pensioen dat hoger ligt dan het minimumbedrag.<sup>11</sup> Bovendien heeft het GMP ZS een belangrijke impact op de hoogte van de pensioeninkomsten van zelfstandigen. Uit analyses van het CeSO (Centrum voor Sociologisch Onderzoek, KU Leuven) op basis van het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming van 2011, blijkt dat de 65- tot 70-jarige zuivere zelfstandigen die een loopbaan tussen 25 en 29 jaar hadden, gemiddeld een maandelijks pensioen van €425 ontvingen, terwijl wie 30 tot 35 jaar presteerde gemiddeld €717 ontving. De hoge toegangsgrens van 30 loopbaanjarren benadeelt op die manier vooral vrouwelijke zelfstandigen: 87% van de 65-70-jarige zelfstandigen die in 2011 niet aan een loopbaan van 30 jaar raakten, waren vrouwen. Net als bij werknemers, kan ook voor zelfstandigen verwacht worden dat de genderverschillen kleiner zullen worden maar niet volledig zullen verdwijnen. Voor de 40-jarige vrouwelijke zelfstandigen in 2011 werden namelijk in 45% van de dagen tussen het 16<sup>de</sup> en 30<sup>ste</sup> levensjaar pensioenrechten opgebouwd, terwijl mannen gedurende deze periode 56% pensioenopbouw realiseerden. Bovendien bedraagt de loonkloof voor zelfstandigen in hoofdberoep 42%, wat de pensioenopbouw van vrouwen drastisch inperkt in vergelijking met mannen.

### **2.1.3. De minimumregelingen voor ambtenaren<sup>12</sup>**

Binnen het pensioenstelsel voor ambtenaren speelt het minimumpensioen een kleine rol: slechts 4% van de gepensioneerde ambtenaren ontving in 2012 een supplement GMP AMB. Het merendeel van de ouderen die beroep doen op het GMP AMB ontvangen dit minimum wegens lichamelijk ongeschiktheid (83%). Slechts 17% ontving het supplement GMP AMB wegens leeftijd of anciënniteit. Verder nemen meer alleenstaande rustgepensioneerden (7%) het supplement GMP AMB op dan gehuwde rustgepensioneerde ambtenaren (3%).

Uit de regelgeving valt niet af te leiden hoe hoog de middengetoetste component van het minimumpensioen voor ambtenaren in werkelijkheid is. Immers, terwijl het niet-middengetoetste minimum van €724 vastligt, varieert de aanvulling met de middengetoetste component naar de reden van oppensioenstelling (leeftijd/anciënniteit of lichamelijke ongeschiktheid), naar burgerlijke staat en naar de referentiewedde (in geval van lichamelijke ongeschiktheid). Uit gegevens blijkt dat het uitgekeerde minimumbedrag in 2012 gemiddeld €1.100 per maand bedroeg. Dit gemiddelde ligt lager voor alleenstaanden met oppensioenstelling wegens leeftijd/anciënniteit (€1.010) en hoger voor gehuwden die om dezelfde reden op pensioen gaan (€1.144). Wanneer we deze gemiddelden vergelijken met het maximum GMP-bedrag wegens leeftijd/anciënniteit (dit is het pensioenbedrag

---

<sup>11</sup> Verdere informatie over de pensioensituatie van zelfstandigen is terug te vinden in RSVZ (2013). *Commissie "Pensioenhervorming 2020-2040"*, PowerPointpresentatie.

<sup>12</sup> Voor meer informatie over de minimumregelingen voor ambtenaren, zie bijlage 2.3. (*Toekomst van de ambtenarenpensioenen*).

vóór de toepassing van de middelentoets), stellen we vast dat het gemiddelde bij alleenstaanden relatief dicht bij dit maximum ligt (€1.287 per maand), terwijl het gemiddelde bij gehuwden een stuk lager ligt dan het maximum (€1.609 per maand). Wie een rustpensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid ontvangt en alleenstaand is, ontvangt gemiddeld het grootste bedrag (€1.220). Gehuwden met lichamelijke ongeschiktheid ontvangen gemiddeld €1.094. Wederom kunnen deze gemiddelden in verhouding tot de maximumgrenzen geplaatst worden, met dit verschil dat de hoogte van het minimumpensioen bij lichamelijke ongeschiktheid afhankelijk is van de referentiewedde en er bijgevolg niet één vaste maximumgrens bestaat, maar een bepaald bereik van maximumbedragen. Terwijl het gemiddelde minimumpensioen bij alleenstaanden de ondergrens van dit bereik benadert (de maximumgrenzen lopen van €1.287 tot €1.809), bedraagt het gemiddelde bij koppels slechts twee derde van de laagste maximumgrens (de maximumgrenzen lopen van €1.609 tot €2.262).

## 2.2. Middelengetoetste regelingen

De belangrijkste middelengetoetste minimumregelingen voor ouderen zijn de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB) en de inkomensgarantie voor ouderen (IGO). Zo ontving 8% van de 65-plussers in 2008 de THAB en 6% de IGO.<sup>13</sup> Daarnaast doen sommige ouderen beroep op de Integratietegemoetkoming voor personen met een handicap (IT), de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap (IVT) of het leefloon. De opname van deze minimumregelingen beperkt zich onder de 65-plussers tot (minder dan) 1%.

Het is ook mogelijk om verschillende minimumuitkeringen te combineren. Vooral de IGO en de THAB worden vaak gecombineerd: in 2008 kreeg 19% van de 65-plussers die de IGO ontvingen ook de THAB. De combinatie van de IGO en de THAB is logisch en legitiem voor ouderen met een klein pensioeninkomen en een beperkte zelfredzaamheid. De combinatie van de IGO en de IT, de IVT of het leefloon is puur op basis van de spelregels, minder voor de hand liggend. Deze combinaties blijken in de praktijk ook al bij al beperkt: 6% van de personen die een IGO krijgen, ontvangen binnen hetzelfde jaar een IT, 4% een IVT en slechts 2% een leefloon. De uitzonderlijkheid van deze gevallen doet vermoeden dat een eventueel probleem van “vreemde” of zelfs onmogelijke cumuls eerder beperkt is.<sup>14</sup> Vermoedelijk duiden de vastgestelde combinaties op transities van het ene naar het andere statuut binnen hetzelfde jaar.

De IGO is de enige minimumvoorziening die in principe voor iedere 65-plusser toegankelijk is (de THAB is uitsluitend gericht op ouderen met een beperkte zelfredzaamheid). Daarom gaan we dieper in op de opname van deze minimumregeling. De IGO wordt vaak als een aanvulling op de verworven pensioenrechten aangevraagd: in 2012 cumuleerde acht op tien van de IGO-gerechtigden de IGO met een pensioen. Bij mannen combineert zelfs negen op tien een eigen pensioen met een IGO-

---

<sup>13</sup> Voor een gedetailleerde beschrijving van de verschillende middelengetoetste minimumregelingen voor ouderen, zie Van Camp, G., & Peeters, H. (2013). *Inkomensgarantie voor ouderen: beschrijving van de bestaande regeling en situering binnen het ruimere “systeem” van sociale bijstand*, Mimeo.

<sup>14</sup> Er moet benadrukt worden dat de hier gerapporteerde cijfers betrekking hebben op statuten die voorkomen op jaarbasis bij hetzelfde individu en dus geen cumuls zijn in de strikte zin van het woord. Gegeven de hoogte van de bedragen en de aanrekeningsregels van de middelen, lijkt het bijvoorbeeld uitgesloten dat een IGO en het leefloon door hetzelfde individu op hetzelfde tijdstip gecumuleerd kunnen worden.

uitkering.<sup>15</sup> Verder is de opname van de IGO niet gelijk verdeeld over verschillende groepen van ouderen. De verdeling van IGO-uitkeringen over de 65-plussers wordt weergegeven in tabel 7.<sup>16</sup> Daaruit valt af te leiden dat vooral vrouwen, feitelijk of uit de echt gescheiden ouderen, 75-plussers, ouderen die verblijven in een woonzorgcentrum, zelfstandigen en ouderen met een gemengde loopbaan de IGO opnemen.

**Tabel 7. Opnamepercentages IGO bij verschillende groepen van 65-plussers, België 2011  
(Populatie = 2.012.200)**

		Mannen	Vrouwen
Burgerlijke staat	Gehuwd	3%	3%
	Ongehuwd	8%	13%
	Verweduwd	4%	4%
	Echtgescheiden	9%	29%
	Feitelijk gescheiden	17%	27%
Leeftijd	65-69	4%	6%
	70-74	4%	6%
	75-79	5%	7%
	80+	6%	7%
Woonsituatie	Autonoom	4%	6%
	Woonzorgcentrum	15%	14%
Loopbaan-samenstelling	Werknemer	1%	2%
	Zelfstandige	7%	8%
	Ambtenaar	<1%	<1%
	Gemengd	27%	38%

Bron: Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (berekening door CeSO, KU Leuven).

<sup>15</sup> Een gedetailleerd overzicht van het IGO-gebruik en het armoederisico bij 65-plussers is te vinden in Van den Bosch, K., & De Vil, G. (2013). *De evolutie van de armoede bij ouderen nader bekeken*. Brussel: Federaal Planbureau.

<sup>16</sup> Voor meer informatie over de opname van de IGO bij ouderen, zie Berghman, M., Peeters, H., & De Tavernier W. (2014). Armoede bij ouderen. Sociale bijstand naar geslacht, huishouden, pensioenstelsels en gewest. In: Knapen, H., Braes, S., Ermans, T., Herremans, W. (Eds.), *Het Datawarehouse, een duizendpoot! Perspectieven van het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming* (pp. 111-132). Gent: Academia Press. De cijfers werden voor deze nota geüpdatet naar 2011.

### 3. Minimumregelingen in België: aandachtspunten<sup>17</sup>

De vorige secties gaven een beknopt overzicht van de wetgeving en empirie inzake minimumbescherming voor ouderen in België. Op basis van de informatie uit deze secties, worden hier een aantal elementen naar voor gebracht waarmee kan worden rekening gehouden bij toekomstige hervormingen. We maken wederom een onderscheid tussen de niet-middelengetoetste en de middelengetoetste uitkeringen.

#### 3.1. Aandachtspunten niet-middelengetoetste uitkeringen

Onderstaande aandachtspunten tonen aan waarom de bestaande niet-middelengetoetste minimumregelingen moeten worden bijgeschaafd dan wel fundamenteel hervormd.

##### - Complexiteit

Op dit moment is het erg moeilijk om een overzicht te geven van de verschillende regels die de minimumbescherming voor ouderen in België bepalen. Los van andere inhoudelijke redenen dient zich daarom een grondige hervorming op, zodat een geïnteresseerde inwoner de-facto een inschatting kan maken van zijn eigen pensioensituatie. Een vereenvoudigde minimumbescherming moet het ook voor beleidsmakers mogelijk maken om de gevolgen van beleidsveranderingen beter in te schatten.

##### - Toegangsvoorwaarden

Zoals blijkt uit tabellen 1 en 5 uit sectie 1, verschillen de minimumregelingen onderling qua toegangsvoorwaarden. Vier aandachtspunten kunnen daarbij worden aangestipt.

(1) De strengere toegangsvoorwaarden voor zelfstandigen. Terwijl werknemers reeds na 15 kalenderjaren van 104 VTE dagen toegang hebben tot een minimumregeling (in casu het MRL) en ambtenaren na 20 kalenderjaren van minstens halftijdse tewerkstelling, moeten zelfstandigen 30 samengedrukte jaren kunnen aantonen.

(2) De jaren als ambtenaar binnen een gemengde loopbaan. Om toegang te krijgen tot een minimumregeling voor werknemers wordt rekening gehouden met de loopbaanjaren als zelfstandige. Omgekeerd wordt ook rekening gehouden met de loopbaanjaren als werknemer om toegang te hebben tot een minimumregeling voor zelfstandigen. Noch bij de werknemers, noch bij de zelfstandigen wordt echter rekening gehouden met de loopbaanjaren als ambtenaar. Ook bij de supplementen GMP AMB wordt geen rekening gehouden met de loopbaan als werknemer of zelfstandige. Dit kan als gevolg hebben dat iemand met een lange loopbaan (vb. 16 jaar als ambtenaar en 29 jaar als zelfstandige) aan geen enkele toegangsvoorwaarde voldoet.

---

<sup>17</sup> Een aantal aandachtspunten worden meer in detail uitgewerkt in Peeters, H. & Van Camp, G. (2013), *Toegangsvoorwaarden en berekeningsregels minimumregelingen*, Mimeo (voor wat betreft de niet-middelengetoetste uitkeringen) en in Van Camp, G. & Peeters, H. (2013), *Inkomensgarantie voor ouderen: beschrijving van de bestaande regeling en situering binnen het ruimere 'systeem' van sociale bijstand*, Mimeo (voor wat betreft de middelengetoetste uitkeringen). Voor aandachtspunten en een hervormingsvoorstel inzake het supplement gewaarborgd minimumpensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid, zie bijlage 2.3 (*Toekomst van de ambtenarenpensioenen*).

(3) Het belang van kalenderjaren. Om toegang te hebben tot een minimumregeling worden een aantal loopbaanjaren vereist. Hoe een loopbaanjaar wordt geteld verschilt van regeling tot regeling. Gemeenschappelijk aan de regelingen voor werknemers is dat steeds een aantal dagen pensioenopbouw moet worden aangetoond per kalenderjaar. Het belang van een jaar pensioenopbouw verschilt daarom al naargelang het loopt van juni tot juni dan wel van januari tot januari. Ter illustratie, in het eerste geval tellen twee loopbaanjaren voor het GMP soepel maar geen enkel loopbaanjaar voor het GMP streng; in het tweede geval wordt zowel één loopbaanjaar geteld bij het GMP soepel als bij het GMP streng.

(4) De verdeling van de pensioenopbouw over de loopbaan. Om toegang te hebben tot een minimumregeling, heeft een werknemer er geen baat bij om in een kalenderjaar meer dan  $2/3^{\text{de}}$  van een samengedrukt jaar pensioenopbouw te kunnen aantonen, laat staan meer dan  $3/3^{\text{de}}$  (vb. de combinatie van 2 jobs). Bij individuen met een gemengde loopbaan ligt dit anders. Bij de toetsing van de toegangsvoorwaarde tot het klein minimum, alsook tot het GMP ZS worden de loopbaanjaren als werknemer en de kwartalen pensioenopbouw als zelfstandige volledig afzonderlijk bekeken. Of prestaties als werknemer en zelfstandige gepresteerd werden op eenzelfde dan wel op verschillende tijdstippen, is daarbij dus niet van belang. Ter illustratie, een geneesheer die gedurende 30 jaar een geneeskundige praktijk als zelfstandige heeft en daarnaast gedurende 20 jaar 5 dagen per jaar les geeft, heeft, dus zowel recht op een GMP ZS aan  $30/45^{\text{ste}}$  als op een klein minimum streng van  $20/45^{\text{ste}}$ .

- Impact van de loopbaan op het minimumbedrag

Met uitzondering van de supplementen GMP AMB in geval van voltijds werkende ambtenaren, wordt de hoogte van het minimum bepaald in verhouding tot de lengte van de loopbaan. Men zou dus kunnen verwachten dat binnen één enkele regeling ieder (samengedrukt) jaar pensioenopbouw steeds evenveel pensioen oplevert. Dat is evenwel niet het geval bij het GMP streng en bij het GMP ZS.

(1) Bij het GMP streng wordt een loopbaanjaar anders gedefinieerd bij de toegangsvoorwaarden dan bij de berekeningsmodaliteiten. Om toegang te hebben moet gedurende 30 kalenderjaren minstens 208 VTE dagen pensioenopbouw worden aangetoond. Bij de berekening telt daarentegen ieder kalenderjaar met minstens één dag pensioenopbouw. Dit heeft als gevolg dat het totale minimumpensioen van €1.123 per maand (tarief alleenstaande) zowel wordt toegekend aan iemand met een loopbaan van 45 voltijdse kalenderjaren, als aan iemand met 30 jaar van 208 VTE dagen pensioenopbouw per kalenderjaar en 15 jaar met één VTE dag. Eén (samengedrukt) jaar pensioenopbouw brengt in het eerste geval €25 per maand op ( $1.123/45$ ), in het tweede geval maar liefst €56 per maand ( $1.123/((208*30+1*15)/312)$ ).

(2) Op dit moment gebeurt de berekening van een minimumpensioen bij een gemengde loopbaan als volgt: eerst wordt het pensioen als werknemer berekend en eventueel opgetrokken. Vervolgens gebeurt hetzelfde met het zelfstandigenpensioen. In een derde stap wordt dan gecontroleerd of het totale pensioen hoger ligt dan het bedrag GMP ZS dat zou worden toegekend na een loopbaan van 45 jaar als zelfstandige. Indien het totale pensioenbedrag hoger is dan dat grensbedrag, dan wordt

het zelfstandigenpensioen proportioneel verminderd.<sup>18</sup> Een gepensioneerde met 45 loopbaan jaren zal uiteraard vlugger deze grens bereiken dan een gepensioneerde met een kortere loopbaan. Met andere woorden, het belang van de maximumgrens is minder groot voor een gepensioneerde met een kortere loopbaan, waardoor deze gepensioneerde per jaar pensioenopbouw een hoger pensioenbedrag kan ontvangen. Ter illustratie, een gepensioneerde met een loopbaan van 40 jaar ontvangt een minimumpensioenbedrag per jaar pensioenopbouw van €28 (1.123/40), een gepensioneerde met een langere loopbaan van 45 jaar, ontvangt een bedrag per loopbaanjaar van slechts €25 (1.123/45).

- Verschillende minimumbedragen

In de afgelopen jaren is het bedrag GMP ZS geleidelijk aan volledig gelijkgeschakeld met het bedrag GMP WN (tenminste voor wat betreft het gezinstarief; het alleenstaandentarief verschilt nog steeds €65). Gepensioneerden met een gemengde loopbaan als werknemer en zelfstandige worden daarentegen nog steeds benadeeld ten opzichte van gepensioneerden met een zuivere loopbaan. Immers, het bedrag van het klein minimum ligt zo'n €176 per maand lager dan het bedrag GMP WN (€172 aan gezinstarief) en €114 per maand lager dan het GMP ZS (€172 aan gezinstarief).

Ten gevolge het bestaan van een middengetoetste component, is het bedrag van het GMP AMB moeilijk te vergelijken met de andere bedragen. De niet-middengetoetste component ligt in elk geval een stuk lager dan het minimum in het werknemers- en zelfstandigenstelsel (aan gezinstarief bedraagt het verschil €681 per maand).

### **3.2. Aandachtspunten middengetoetste uitkeringen**

Ook bij de bestaande middengetoetste uitkeringen kunnen een aantal kritische opmerkingen worden gemaakt. Deze worden hieronder opgelijst. Eerst komen een aantal algemene aandachtspunten aan bod met betrekking tot de middelentoets. Vervolgens wordt meer gedetailleerd ingegaan op de middelentoets die aan de basis ligt van de IGO.

#### **3.2.1. Algemene aandachtspunten middengetoetste uitkeringen**

De middengetoetste uitkeringen verschillen van elkaar in drie dimensies die hieronder worden toegelicht.

(1) Alle middengetoetste uitkeringen houden rekening met inkomen uit arbeid en met vervangingsinkomens. Behoudens de supplementen voor ambtenaren houden de uitkeringen ook rekening met roerend en onroerend vermogen. De wijze waarop dit gebeurt verschilt echter van regeling tot regeling.

(2) Bij de supplementen voor ambtenaren wordt enkel rekening gehouden met de middelen van de echtgenoot. In alle andere regelingen worden ook de middelen van andere huishoudleden meegeteld. Bij de regelingen THAB, IT en IVT kan de partner ieder individu zijn die geen bloed- of aanverwant is in de eerste, tweede of derde graad. Voor wat de IGO betreft stelt een recent door de Ministerraad goedgekeurd (maar nog niet gepubliceerd) besluit dat vanaf 2014 enkel wordt rekening

---

<sup>18</sup> Een logische benadering vergelijkt bij een gemengde loopbaan de optelsom van de normale pensioenberekening met de optelsom van de minima in de werknemersregeling en de zelfstandigenregeling. Het hoogste bedrag wordt dan toegekend (cf. de pensioentoets).

gehouden met de inkomsten van de huwelijkspartner of de wettelijk samenwonende partner.<sup>19</sup> Bij het leefloon wordt dan weer rekening gehouden met de middelen van de echtgenoot, met die van de levenspartner en, onder bepaalde omstandigheden, met die van de kinderen.

(3) Bij de IT en IVT uitkeringen wordt kennis genomen van de middelen door een schriftelijke aanvraag waarin de aanvrager zich er mee akkoord verklaart dat de nodige gegevens verder worden opgevraagd. Vanaf dan verloopt de inzameling van de inkomensgegevens volledig via elektronische weg. Bij de andere middelentoetsen, i.e. leefloon, IGO en THAB gebeurt een schriftelijke aanvraag waarin ook de meeste inkomenscomponenten bevraagd worden.

Vraag is of en hoe bovenstaande verschillen gemotiveerd kunnen worden, dan wel of niet moet worden overgestapt naar uniforme bepalingen over de verschillende regelingen heen.

### **3.2.2. Een speciale focus op de inkomensgarantie voor ouderen**

Omdat de IGO de belangrijkste middelengetoetste uitkering voor ouderen is, wordt er uitgebreider stilgestaan bij de middelentoets die aan de basis ligt van een eventuele toekenning.

Vroeger moest de IGO steeds door de oudere zelf worden aangevraagd. Sinds 2004 gebeurt voor nieuw gepensioneerden daarentegen een zogenaamde 'automatische' toekenning. Dit betekent geenszins dat de IGO aan bepaalde ouderen automatisch wordt toegekend. Het automatische duidt louter op het feit dat een brief en vragenlijst worden verstuurd aan ouderen die een pensioen ontvangen dat lager ligt dan de IGO-drempel.<sup>20</sup> In de brief wordt aan de potentieel IGO-gerechtigde gevraagd of een middelonderzoek moet plaatsvinden. Zo ja, dan moet de bijhorende vragenlijst worden ingevuld.

De vragenlijst omvat een vijftal pagina's met vragen over de hoofdverblijfplaats, de beroepsactiviteit, de ontvangen uitkeringen en de roerende en onroerende goederen die men bezit. Telkens wordt een ja/nee vraag gesteld. Indien ja wordt geantwoord, dan dient meer informatie te worden overgemaakt en moet een bewijsstuk worden toegevoegd. Ter illustratie wordt hier één enkele vraag overgenomen uit de rubriek over het roerend vermogen:

*Hebt u een hypothecaire lening aangegaan die nog niet is afbetaald? Ja/Nee*

*Zo ja, voeg hierbij de nodige bewijsmiddelen.*

*Wij vragen een kopie van het laatste fiscale attest, waarbij ook de schuld voor eigen behoefte en de aan het ontleende kapitaal gegeven bestemming moet bewezen worden (attest notaris of lener). De interesten moeten eisbaar zijn en werkelijk betaald voor het jaar voorafgaand aan de ingangsdatum.*

De vraag toont aan dat het invullen van de vragenlijst voor vele potentieel IGO-gerechtigden allicht een te moeilijke opdracht is. Ook het aanleveren van de nodige administratieve documenten is voor veel 65-plussers wellicht moeilijk. Het zal dan ook niet evident zijn om op de laatste pagina op erewoord te verklaren 'dat de verstrekte inlichtingen juist en volledig zijn'.

---

<sup>19</sup> Voorheen werden ook bestaansmiddelen van bepaalde andere gezinsleden in rekening gebracht.

<sup>20</sup> Omdat de pensioenen slechts voor 90% in rekening worden gebracht bij de berekening van de IGO, stelt zich de vraag waarom geen brief wordt gestuurd naar iedere 65-plusser met pensioeninkomsten van maximaal 111% van het IGO-bedrag, in plaats van 100% van dat bedrag.



Gegeven de aard van het document en de actie die moet worden ondernomen, kan men aannemen dat niet iedere 65-plusser die daarvoor in aanmerking komt, daadwerkelijk de vragenlijst zal terugsturen en dus uiteindelijk van een IGO-uitkering zal kunnen genieten (zogenaamde non-take-up). Ook zullen heel wat vragenlijsten (al dan niet bewust) foutief worden ingevuld. Bijgevolg kan men wederom aannemen sommige ouderen onterecht een IGO ontvangen (onterechte take-up), dan wel onterecht geen IGO ontvangen (non-take-up).

Een onderzoek naar non-take-up is niet evident. Bij het bestaansmiddelenonderzoek zijn immers een groot aantal inkomenscategorieën relevant, zoals (de afstand van) (on)roerende goederen en het inkomen van gezinsleden. Over dit soort inkomsten is echter weinig informatie beschikbaar.

We proberen een beeld te vormen van het non-take-up probleem aan de hand van survey-data en administratieve gegevens. De surveygegevens zijn afkomstig van de European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC).<sup>21</sup> Het voordeel van deze data is dat een groot aantal (maar niet alle) relevante inkomenscategorieën bevestigd worden, waaronder het kadastraal inkomen en het inkomen uit vermogen. Nadeel is dat de inkomensbedragen gerapporteerd worden door de respondenten en bijgevolg mogelijk onbetrouwbaar zijn. Zo leverde de vraag naar inkomsten uit de IGO geen betrouwbare informatie op en kan er dus enkel worden nagegaan wie een inkomen heeft dat lager ligt dan het IGO-bedrag. De administratieve gegevensbron is het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming. Het voordeel van deze data is dat ze betrouwbaarder zijn aangezien ze de administratieve realiteit weerspiegelen. Zo is de informatie over het opnemen van de IGO hier wel betrouwbaar. Op basis van deze data kan dus niet alleen worden nagegaan welke ouderen een inkomen onder het IGO-bedrag ontvangen, maar er kan ook non-take-up worden vastgesteld indien deze ouderen geen IGO-uitkering ontvangen. Verder is ook inkomensinformatie over de huishoudleden beschikbaar. Een nadeel van deze data is dan weer dat er minder inkomenscategorieën beschikbaar zijn dan bij de EU-SILC. Er is immers enkel informatie beschikbaar over inkomen uit arbeid, sociale uitkeringen (incl. pensioen) en tweedepijlerpensioenen.

Uit de EU-SILC data blijkt dat 11% van de ouderen tussen 2007 en 2011 een inkomen had dat onder het IGO-bedrag lag (zie tabel 8). Op basis van het Datawarehouse wordt geschat dat 25% van de ouderen in 2011 een inkomen onder de IGO-grens had. Dit laatste percentage ligt waarschijnlijk hoger dan het eerste omdat bij de EU-SILC meer inkomenscategorieën beschikbaar zijn dan in het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming. Volgens beide gegevensbronnen hebben alleenstaanden vaker een inkomen onder het IGO-bedrag dan koppels. Een mogelijke verklaring voor de vaststelling dat sommige ouderen een inkomen lager dan de IGO-grens hebben, is het verschil tussen het inkomensconcept volgens de IGO en volgens de EU-SILC of het Pensioenkadaster. Daarnaast is non-take-up wellicht een belangrijke reden voor deze vaststelling. We constateren namelijk dat ouderen met een laag inkomen een sociaal kwetsbare groep vormen. Zo stellen we vast dat 38% van de 65-plussers die volgens de EU-SILC een inkomen onder de IGO-grens hebben, rapporteert met financiële moeilijkheden geconfronteerd te worden. Vooral de huurders met een laag inkomen kennen financiële moeilijkheden. We vermoeden daarom dat ook de ouderen die in werkelijkheid de IGO niet opnemen terwijl ze hier wel recht op hebben, ook effectief behoefte hebben aan deze inkomenssteun.

---

<sup>21</sup> Verdere informatie over het gebruik van de IGO bij ouderen op basis van de EU-SILC is terug te vinden in Van den Bosch K. (2014) *The evolution of poverty among older persons and the Guaranteed Income for Older persons*, PowerPointpresentatie.

Het is voor beide databronnen mogelijk om het maandelijks tekort, of het verschil tussen het IGO-bedrag en de inkomsten, van 65-plussers met een laag inkomen te schatten. Dit bedrag ligt volgens de EU-SILC voor driekwart van de ouderen lager dan €150 en voor één op tien hoger dan €350. Volgens het Datawarehouse bedraagt het maandelijks tekort gemiddeld €212 en ligt het tekort voor een kwart van de ouderen hoger dan €260 per maand.

**Tabel 8. Lage inkomens (inkomen < IGO) op basis van de EU-SILC en het Datawarehouse**

	EU-SILC	Datawarehouse
Percentage van de 65-plussers	11%	25%
Gemiddelde	€150	€212
P10	€25	€18
Mediaan	€50	€97
P90	€350	€611

Bron: Van den Bosch K. (2014) *The evolution of poverty among older persons and the Guaranteed Income for Older persons*, PowerPointpresentatie; Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (berekeningen door CeSO, KU Leuven).

Zoals gezegd kan op basis van het Datawarehouse ook de non-take-up worden ingeschat, met name het percentage van de ouderen met een inkomen lager dan het IGO-bedrag, die toch geen IGO-uitkering ontvangen. Tabel 9 suggereert dat de non-take-up maximum 79% bedraagt. Vermoedelijk is dit een overschatting van het non take-up percentage omdat individuen die tot de vastgestelde groep behoren mogelijk ook nog over inkomsten beschikken, zoals het inkomen uit vermogen, dat we niet observeren in de gebruikte steekproef.<sup>22</sup> De vaststelling van non take up ondersteunt wel de bovenstaande veronderstelling dat non-take-up een belangrijke verklaring vormt voor het lage inkomen van sommige ouderen. Het gemiddelde tekort bedraagt €241 per maand en bedraagt voor een kwart van de bestudeerde groep meer dan €300.

**Tabel 9. Non-take-up en onterechte take-up op basis van het Datawarehouse**

	Non-take-up	Onterechte take-up
Percentage	79% van de lage inkomens	4% van de IGO-ontvangers
Gemiddelde	€241	€294
P10	€32	€28
Mediaan	€122	€197
P90	€654	€681

Bron: Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (berekeningen door CeSO, KU Leuven).

Op basis van de gegevens van het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming zijn er ook indicaties van een onterechte take-up. Uit tabel 9 blijkt dat 4% van de IGO-ontvangers in 2011 een inkomen had dat hoger lag dan het IGO-bedrag waarop deze recht zou hebben. Het kan zijn dat de hier gebruikte inkomensgegevens niet diegene waren waarover de administratie beschikte op het moment dat de middelentest werd uitgevoerd, maar het kan ook gaan om niet gerapporteerde

<sup>22</sup> Bij het vaststellen van non-take up werd een foutenmarge van €120 per jaar toegepast om de gevoeligheid van de berekeningen voor inkomensklassen (de inkomensgegevens werden aangeleverd in klassen van €10) te verminderen. Dit betekent concreet dat het inkomenstekort minstens €10 per maand moet bedragen om als non-take up te worden bestempeld. Bij het inschatten van de onterechte take up werd dezelfde methode toegepast.

inkomensgegevens. Een verklaring voor deze observatie van onterechte take-up is dus niet direct voorhanden.

Hoe kan ervoor gezorgd worden dat een middengetoetste uitkering terecht komt daar waar ze terecht moet komen? Met andere woorden, hoe kunnen non-take-up en onterechte take-up worden vermeden?

Vooreerst is het essentieel dat maximaal alle beschikbare elektronische informatie wordt gebruikt. Dit gebeurt nu niet. Zo wordt bijvoorbeeld gevraagd naar de beschikbaarheid van vervangingsinkomens en beroepsinkomsten, terwijl deze gegevens beschikbaar zijn in het netwerk van de sociale zekerheid.

Vraag is vervolgens of bij de middelentoets ook moet worden rekening gehouden met middelen die op dit moment niet elektronisch beschikbaar zijn (vb. roerend vermogen)? Een eerste optie bestaat erin om dit niet te doen, en dus net zoals bij de IT- en IVT-middelentoets enkel rekening te houden met de beschikbare informatie. Een tweede optie bestaat erin om de middelen waarmee wordt rekening gehouden niet aan te passen, maar om door middel van de aanleg van een vermogenskadaster, de controle van de bestaansmiddelen toch automatisch te laten gebeuren. De minst wenselijke optie is om de niet-elektronisch beschikbare informatie toch op papier op te vragen. In dat geval dienen deze vragen in elk geval beter te worden afgesteld op de leefwereld van de potentieel IGO-gerechtigde.

### **3.3. De interactie tussen middengetoetste en niet-middengetoetste uitkeringen**

De hoogte van de niet-middengetoetste en middengetoetste uitkeringen ligt erg dicht bij elkaar. Ter herinnering: het bedrag van het GMP WN aan alleenstaandetarief bedraagt na een volledige loopbaan €1.123 per maand, dat van het GMP ZS €1.061 en dat van het klein minimum €947. Ter vergelijking: het verhoogd IGO-bedrag voor alleenstaanden bedraagt €1.012. Omdat het uiteindelijke bedrag aan sociale uitkeringen van een IGO-gerechtigde hoger kan zijn dan dit drempelbedrag (bijvoorbeeld omwille van het slechts in rekening brengen van pensioeninkomsten aan 90%), en omdat het bedrag van een GMP veelal lager zal zijn dan de vermelde bedragen (bovenstaande bedragen worden enkel uitgekeerd na 45 loopbaanjaren, in andere gevallen volgt er een aanpassing in functie van het aandeel werkelijke prestaties ten opzichte van deze vereist voor een volledige loopbaan), zullen heel wat gepensioneerden met een GMP een pensioen ontvangen dat lager is dan de het IGO-drempelbedrag.

De beperkte kloof tussen de niet-middengetoetste en de middengetoetste uitkeringen kan deactiverend werken. Immers, een weinig vermogend individu dat de pensioenleeftijd nadert heeft er louter financieel weinig belang bij nog verder te werken. Een jaar extra arbeid kan leiden tot een verschuiving van het soort uitkering dat hij of zij zal ontvangen: in plaats van een middengetoetste IGO wordt een niet-middengetoetst minimumpensioen uitgekeerd. Deze verschuiving betekent echter niet noodzakelijk een hoger pensioeninkomen.

#### 4. Minimumregelingen voor ouderen in Europa<sup>23</sup>

Minimumbescherming voor ouderen kan op verschillende manieren worden georganiseerd. De wijze waarop dit in België gebeurt is slechts één mogelijkheid. Deze sectie geeft een bondig overzicht van de minimumbescherming in Europa en situeert België in dit geheel. Eventuele hervormingsvoorstellen kunnen zich dan op buitenlandse praktijken inspireren.

##### 4.1. Een classificatie van de verschillende soorten sociale minima voor ouderen

Tabel 10 geeft een schematisch overzicht van de verschillende soorten minimumregelingen voor ouderen. De opdeling is gebaseerd op twee criteria, met name of de toegang tot de regeling al dan niet afhankelijk is van vooraf betaalde sociale bijdragen, en of er al dan niet een middelentoets, dan wel een pensioentoets wordt gehanteerd om het recht op de uitkering vast te stellen. De combinatie van beide dimensies geeft zes verschillende mogelijkheden.

**Tabel 10. Een classificatie van zes verschillende types van minimuminkomensbescherming voor ouderen in EU15-landen (situatie midden jaren 2000)**

	Toegang afhankelijk van bijdragen	Toegang onafhankelijk van bijdragen
Middelentoets	(1) België (AMB), Griekenland, Italië (individuen verzekerd voor 1996), Oostenrijk, Spanje, Ierland, Verenigd Koninkrijk	(4) België (IGO), Duitsland (vanaf 2003), Spanje, Finland (vanaf 2002), Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Zweden (vanaf 2003), Verenigd Koninkrijk, Nederland
Pensioentoets	(2) België (WN/ZS), Frankrijk, Griekenland, Luxemburg, Portugal	(5) Finland, Zweden (vanaf 2003), Verenigd Koninkrijk (ouderen vanaf 80 jaar)
Geen middelentoets	(3) Ierland, Luxemburg, Verenigd Koninkrijk	(6) Denemarken, Nederland, Zweden (tot 2003)

We bespreken eerst de minimumregelingen waarbij de toegang afhankelijk is van eerder betaalde bijdragen.

(1) Met middelentoets. Net zoals in België het geval is bij de middelentoetste componenten van de supplementen GMP AMB, bestaan ook in andere Europese landen middelentoetste minimumregelingen die enkel toegankelijk zijn voor individuen die in het verleden voldoende hebben bijgedragen. Soms is niet enkel de toegang tot de minimumregeling, maar ook de hoogte van de uitkering afhankelijk van de mate waarin sociale bijdragen werden betaald. Dit is bijvoorbeeld zo in Ierland en het Verenigd Koninkrijk, maar ook in België voor ambtenaren met minder dan 20 (samengedrukte) loopbaanjaren.

(2) Met pensioentoets. Naar analogie met de Belgische minimumpensioenen voor werknemers en zelfstandigen, bestaan ook in het buitenland verschillende minimumregelingen die werken met een pensioentoets: een minimumpensioen wordt dan enkel toegekend als het pensioenbedrag (zonder minimum) onder een bepaalde drempel ligt. In een aantal landen, waaronder België, Frankrijk en

<sup>23</sup> Deze sectie is grotendeels gebaseerd op Goedemé, T. & Marchal, S. (2014) De sociale minima voor ouderen in België en Europa, CSB Bericht 4/2014, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen, alsook Goedemé, T. (2013), Minimum Income Protection for Europe's Elderly: What and How Much has been Guaranteed during the 2000s?, in Marx, I. en Nelson, K. (Eds.), *Minimum Income Protection in Flux* (pp. 108-136), Hampshire: Palgrave Macmillan.

Luxemburg, is niet alleen het recht op een minimumpensioen maar ook de hoogte van het minimumpensioen afhankelijk van het aantal loopbaanjaren,.

(3) Geen middelentoets. Tot slot zijn er regelingen die worden toegekend onafhankelijk van de hoogte van de andere (pensioen)inkomsten. In sommige landen hangt de hoogte van het bedrag af van het aantal loopbaanjaren (bv. in Luxemburg of het Verenigd Koninkrijk), in andere landen krijgt iedereen die het recht geopend heeft op basis van een voldoende lange loopbaan, eenzelfde bedrag.

Voor de drie bovenstaande types is een minimaal aantal loopbaanjaren noodzakelijk om aanspraak te maken op een uitkering. Een uitgebreid gebruik van gelijkgestelde periodes of een hoge tewerkstellingsgraad kunnen er desalniettemin voor zorgen dat een belangrijk deel van de bevolking aanspraak kan maken op een minimumregeling.

In de meeste EU-lidstaten zijn ouderen echter (ook) beschermd door een minimumregeling waarbij de toegang onafhankelijk is van de betaling van sociale bijdragen. Wederom kan binnen deze minimumregelingen een onderscheid worden gemaakt naargelang het al dan niet bestaan van een middelentoets, dan wel een pensioentoets.

(4) Met middelentoets. Vergelijkbaar met de IGO in België, kennen heel wat landen een specifieke bijdrage-onafhankelijke en middelentoetste uitkering voor ouderen. Dit is onder meer het geval in Frankrijk en Duitsland. De hoogte van deze uitkering is veelal gelijk aan het verschil tussen de inkomensgrens vooropgezet door een middelentoets en het deel van het huishoudinkomen dat bij deze middelentoets in rekening wordt gebracht. Wel bestaan grote verschillen tussen de middelentoetsen, zowel met betrekking tot de reeks van inkomstenbronnen die in rekening worden gebracht (bijvoorbeeld arbeidsinkomen, pensioenen, vermogen) als met betrekking tot de gebruikte familie-eenheid op basis waarvan het beschikbaar inkomen wordt berekend (op individueel niveau, voor het huishouden of voor de uitgebreide familie). In sommige landen (bijvoorbeeld Spanje) is naast de leeftijdsvoorwaarde en de middelentoets ook de verblijfsduur van belang.

(5) Pensioentoets. In sommige landen wordt het pensioen automatisch en onafhankelijk van vorige bijdragebetalingen aangevuld tot een bepaald minimumniveau. Dergelijke pensioenregeling wordt ook wel aangeduid met de term voorwaardelijk basispensioen. Het bekendste voorbeeld van dergelijk basispensioen is ongetwijfeld het Zweedse *Garantipension* (van toepassing sinds 2003), dat in een minimumuitkering voorziet voor personen met slechts een laag inkomen uit bijdrage-gerelateerde pensioenen. De hoogte van dit basispensioen hangt af van het aantal jaren dat men reeds in Zweden verblijft (met een minimum van 3 jaar) en van de hoogte van het publieke *Inkomstpension* (een notional defined contribution (NDC) pensioen). Een gepensioneerde heeft recht op het volledige bedrag na 40 jaar verblijf in Zweden, a rato van 2,5% per jaar. Voor personen met een erg laag *Inkomstpension*, vult het *Garantipension* het pensioen aan tot een vaste grens en wordt het *Inkomstpension* volledig verdisconteerd. Boven deze grens wordt nog een beperkt *Garantipension* uitgekeerd, waarvan de hoogte daalt naarmate het *Inkomstpension* hoger is: indien dat pensioen meer dan 1,4 keer het grensbedrag bedraagt, wordt geen bijkomend *Garantipension* meer uitgekeerd. In 2008 ontving 47% van de 65-plussers het *Garantipension*, waarvan 37% dit aanvulde met het *Inkomstpension*.

(6) Geen middelentoets Een laatste variant kent geen middelentoets en is ook bijdrage-onafhankelijk. Dergelijke minimumregeling duidt men veelal aan met de term onvoorwaardelijk basispensioen. Zo'n basispensioen bestaat in Nederland en (in mindere mate) in Denemarken.

In Nederland bouwt men per jaar dat men er woont of werkt 2% van het basispensioen op (het Algemene Ouderdomswetpensioen - AOW). Iemand die bijvoorbeeld 50 jaar in Nederland heeft gewoond, heeft dus recht op een volledig basispensioen. De hoogte van dit basispensioen varieert naargelang de leefsituatie. Het volledig basispensioen voor een alleenstaande bedraagt €1.100, dat voor een individu in een koppel €760 (i.e. €1.520 per koppel). Het loongerelateerde pensioen, dat in Nederland in de tweede pensioenpijler wordt opgebouwd, wordt bij het basispensioen opgeteld. Naast het AOW bestaat in Nederland ook een middengetoetste minimumregeling voor ouderen (de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen - AIO) die kan worden toegekend aan ouderen die geen volledig AOW ontvangen (in 2012 ontving 1,5% van de 65-plussers een AIO – vgl. met 6% IGO-trekkers in België).

Het basispensioen in Denemarken is minder ‘puur’ dan de Nederlandse variant. Het Deense basispensioen bestaat immers uit twee componenten: een basiscomponent – die niet wordt toegekend aan ouderen met hoge arbeidsinkomsten –, en een supplementaire component die wordt onderworpen aan een meer uitgebreide inkomensstoets.<sup>24</sup> Op één procent werkenden na, hebben alle Deense ouderen recht op de basiscomponent; 64% heeft recht op de volledige supplementaire component, 24% op een deel ervan. Net als in Nederland hangt de hoogte van het pensioen af van het aantal jaren dat men in Denemarken woont (40 jaar geeft recht op een volledig basispensioen).

Merk op dat ouderen niet alleen door de in tabel 10 vermelde regelingen minimaal beschermd worden. Zo worden bijvoorbeeld vrouwen in heel wat Europese landen beschermd door afgeleide pensioenrechten die niet specifiek op minimumbescherming zijn gericht. Ook allerhande bijzondere toelagen voor huisvesting, verwarming en hoge gezondheidskosten spelen in verschillende landen een belangrijke rol. Hetzelfde geldt voor mechanismen die essentiële diensten verzorgen, zoals bijvoorbeeld aangaande mobiliteit of gezondheidszorg. Tot slot bestaan in de meeste landen ook niet-leeftijdsgebonden middengetoetste uitkeringen, zoals in België het leefloon, waartoe ouderen (onder bepaalde omstandigheden) toegang hebben.

#### **4.2. Adequate uitkeringen**

In deze sectie vergelijken we kort de inkomenssituatie van ouderen die gebruik maken van gewaarborgde, niet-bijdragegebonden minimumuitkeringen in België met Nederland, Denemarken, Frankrijk, Duitsland en Zweden. Daarbij houden we niet enkel rekening met de in tabel 10 aangegeven regelingen maar wordt ook het belang weergegeven van huisvestingskosten, huurtoelagen en (para)fiscaliteit. De vergelijking gebeurt op basis van de laatst beschikbare golf van de CSB-Minimum Income Protection Indicators dataset (CSB-MIPI) (situatie 1 januari 2012).

De dataset vergelijkt typegevallen in de verschillende landen. Onderstaande analyses betreffen steeds een koppel waarin beide individuen de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt en waarvan beide partners een beroep doen op de belangrijkste minimumregeling waarvoor geen bijdragen hoeven te worden betaald. We veronderstellen daarbij dat er geen andere (pensioen)inkomsten aanwezig zijn en dat het koppel recht heeft op de volledige minimumuitkering. In Nederland betekent dit bijvoorbeeld dat het individu van een volledig basispensioen kan genieten. Tot slot gaan we ervan uit dat het koppel een bescheiden woning of appartement met één slaapkamer huurt aan

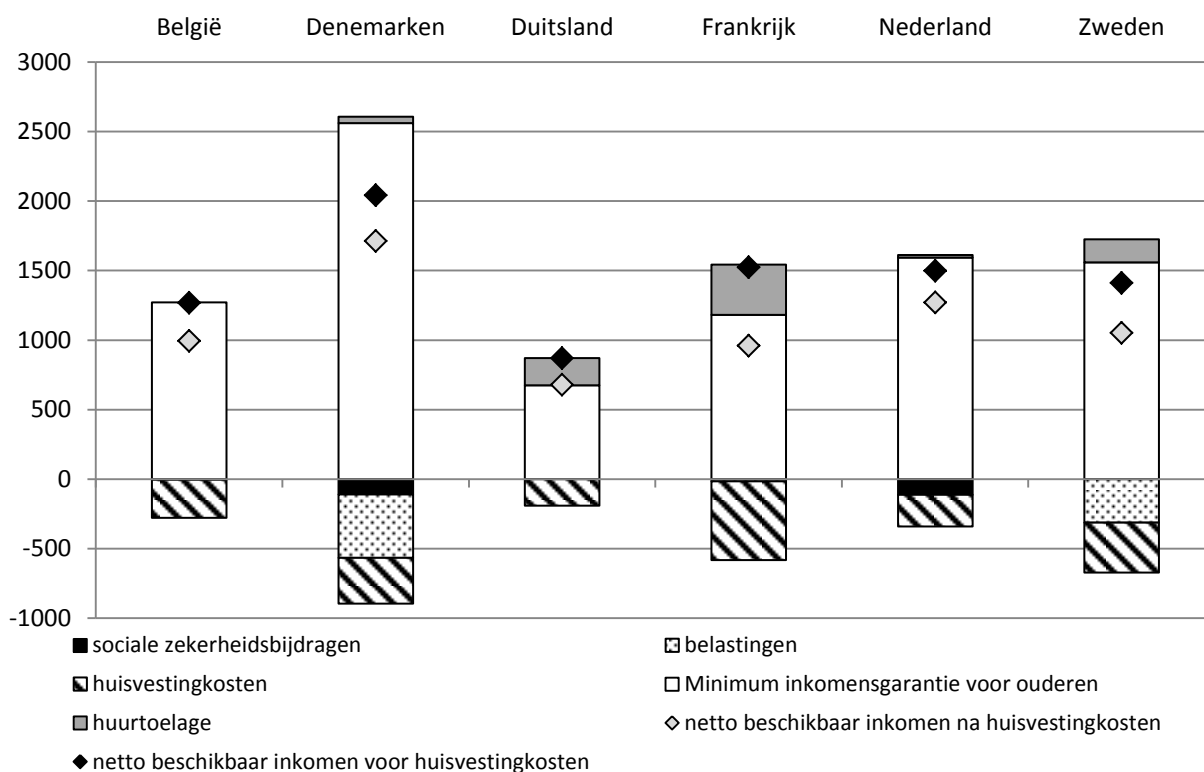
---

<sup>24</sup> Sinds 2003 bestaat ook nog een bijkomend ingevoerd supplement voor mensen met een zeer beperkt vermogen.

2/3<sup>de</sup> van de nationale mediane huur voor een woning van gelijkaardige omvang. Beide partners zijn in goede gezondheid en ontvangen dus geen bijkomende uitkering voor ziekte.

Figuur 1 toont de verschillende componenten van de totale minimumbescherming en de hoogte ervan voor het veronderstelde koppel in de verschillende landen. De figuur laat zien dat de minimuminkomensvoorziening (in casu het basispensioen voor Denemarken en Nederland, het conditioneel basispensioen voor Zweden en de middelenge-toetste uitkeringen in België, Duitsland en Frankrijk) telkens de belangrijkste inkomenscomponent vormt (witte balkjes) en dat de hoogte van deze voorzieningen sterk verschilt tussen de landen. Het minimumbedrag varieert van €2.040 in Denemarken tot €869 in Duitsland. Daartussenin bevinden zich Nederland (€1.498), Zweden (€1.410), België (€1.277) en Frankrijk (€1.181). Omdat deze bedragen echter verschillend worden belast in de onderscheiden landen (zwarte en gestipte balkjes), omdat de huisvestingskosten variëren (gearceerde balkjes) en omdat sommige landen belangrijke huursubsidies toekennen (grijze balkjes) verschilt het maandelijks netto inkomen minder. Zoals blijkt uit een vergelijking van de grijze ruiten ligt het netto inkomen van het veronderstelde koppel het hoogst in Denemarken (€1.711), gevolgd door Nederland (€1.269), Zweden (€1.051), België (€992), Frankrijk (€957) en Duitsland (€677).

**Figuur 1. Maandelijks netto beschikbaar inkomen en inkomenscomponenten voor een ouder koppel in Denemarken, Nederland, Zweden, België, Duitsland en Frankrijk, in euro, 2012**

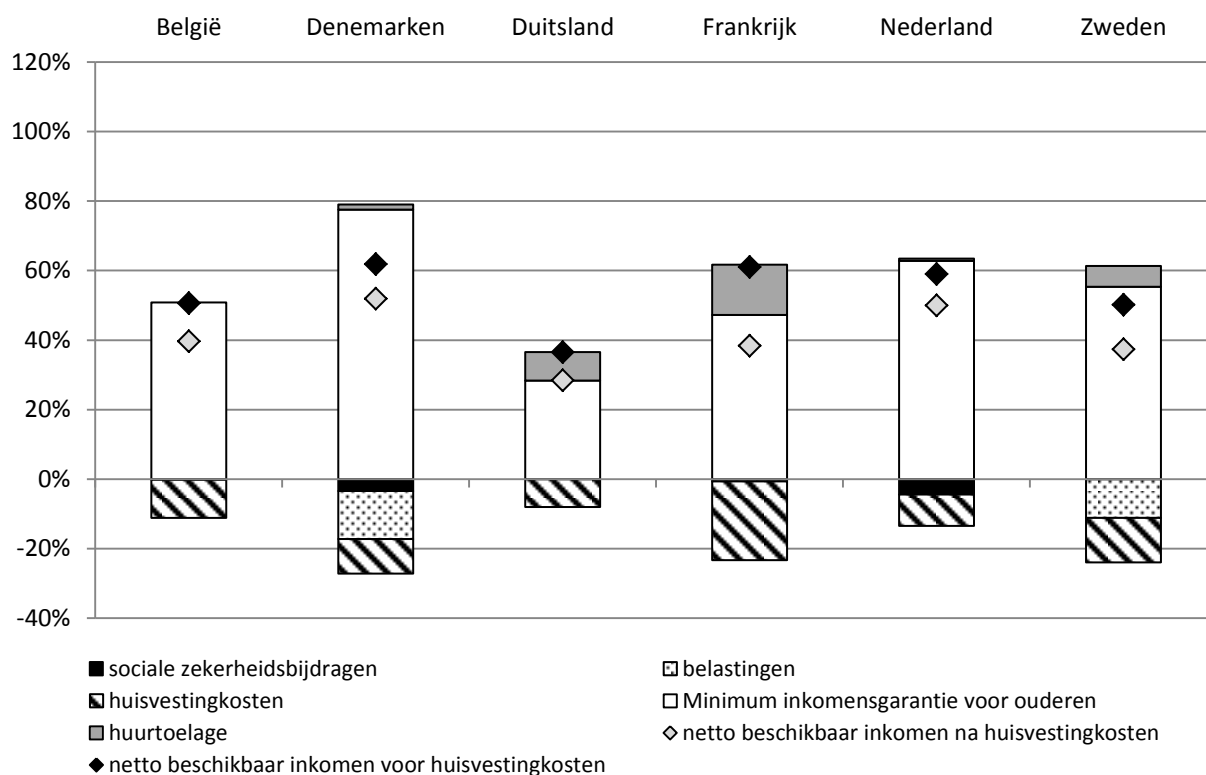


Bron: Goedemé, T. & Marchal, S. (2014) De sociale minima voor ouderen in België en Europa, CSB Bericht 4/2014, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleek, Universiteit Antwerpen.

Omdat een individu zijn of haar welvaart veelal beoordeelt ten opzichte van de welvaart van individuen uit de omgeving, geeft figuur 2 dezelfde informatie als figuur 1, maar in verhouding tot het mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen. In tegenstelling tot figuur 1 wordt daarbij dus rekening gehouden met welvaartsverschillen tussen landen. Hieruit blijkt dat het netto inkomen vóór

afhouding van huisvestingskosten (zwarte ruiten) rond de relatieve armoedegrens van 60% van de mediaan in Denemarken, Nederland en Frankrijk. Lagere percentages vinden we terug in België (51%), Zweden (47%) en Duitsland (37%). Na afhouding van huisvestingskosten (grijze ruiten) liggen deze percentages zo'n 8 procentpunten lager in Duitsland, 10 procentpunten in Denemarken en Nederland, en tussen de 11 en 13 procentpunten in Frankrijk, België en Zweden.<sup>25</sup>

**Figuur 2. Maandelijks netto beschikbaar inkomen en inkomenscomponenten voor een ouder koppel in Denemarken, Nederland, Zweden, België, Duitsland en Frankrijk, relatief ten opzichte van mediaan equivalent huishoudinkomen, 2012**



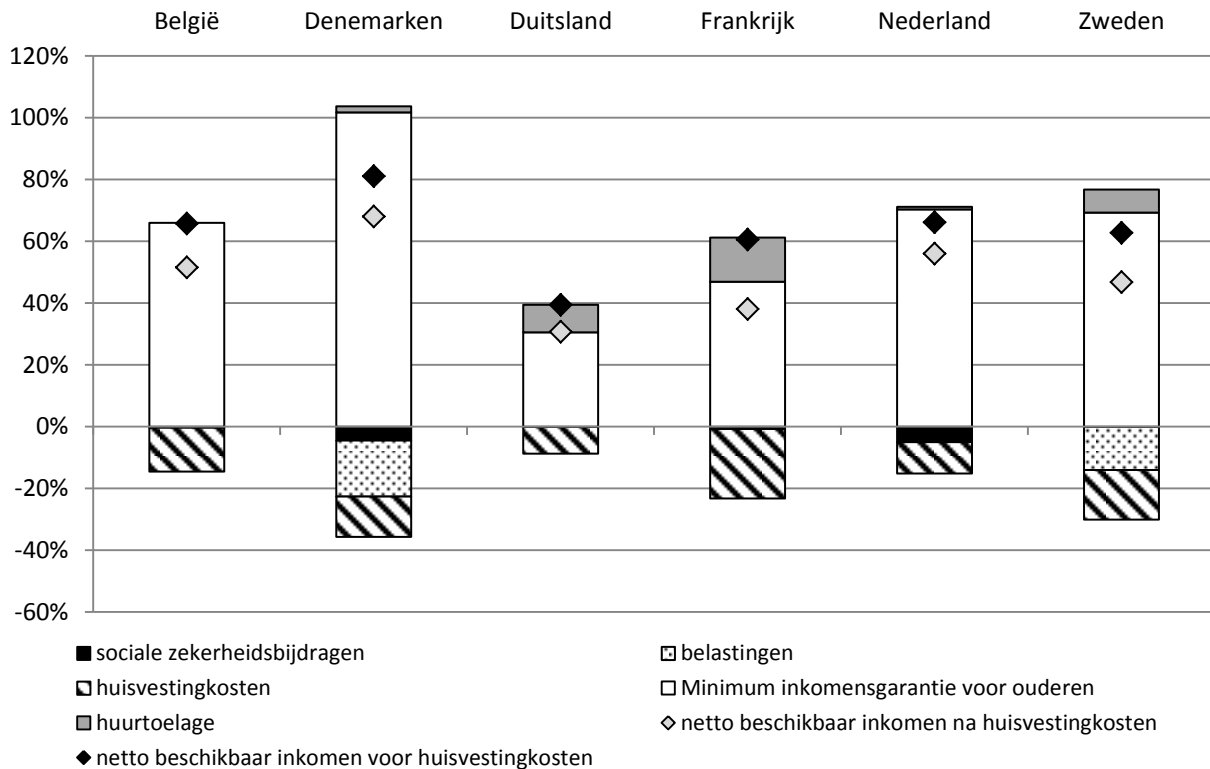
Bron: Goedemé, T. & Marchal, S. (2014) De sociale minima voor ouderen in België en Europa, CSB Bericht 4/2014, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen; bewerkingen CeSO, KU Leuven.

Figuur 3 geeft dezelfde informatie als figuur 2 maar zet de minimumbescherming van ouderen af tegen het mediane inkomen van ouderen. De vergelijking met Figuur 2 laat onder meer zien dat het verschil tussen België en Nederland na afhouding van huisvestingskosten kleiner is als wordt vergeleken met het mediane inkomen van de 65-plussers (52% in België, versus 56% in Nederland; vergelijk met respectievelijk 40% en 50% in figuur 2).

<sup>25</sup> Een gelijkaardig beeld komt naar voor wanneer we kijken naar de minimumbescherming voor alleenstaanden, zij het dat, in relatieve termen, alle landen behalve Duitsland licht generieuzere uitkeringen voorzien voor alleenstaanden. Het verschil is het duidelijkst in Zweden en België.



**Figuur 3. Maandelijks netto beschikbaar inkomen en inkomenscomponenten voor een ouder koppel in Denemarken, Nederland, Zweden, België, Duitsland en Frankrijk, relatief ten opzichte van mediaan equivalent huishoudinkomen van 65-plussers, 2012**



Bron: Goedemé, T. & Marchal, S. (2014) De sociale minima voor ouderen in België en Europa, CSB Bericht 4/2014, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen; bewerkingen CeSO, KU Leuven.

#### 4.3. Armoederisico's voor ouderen in de EU-15

Vraag is of de verschillende minimumbescherming zich ook reflecteert in de armoedecijfers en ongelijkheidsmaatstaven. Enige indicatie daarvan wordt gegeven in onderstaande figuren 4 tot en met 6. Merk daarbij op dat armoederisico's niet enkel bepaald worden door de bestaande minimumregelingen maar bijvoorbeeld evenzeer door de verdeling van arbeidsinkomen op actieve leeftijd. De mate waarin de variatie in armoederisico's het gevolg is van de bestaande minimumregelingen vereist bijkomend onderzoek waarbij de volledige institutionele context (arbeidsmarkt, gezondheidszorg, huisvesting, pensioenbeleid, ...) van een beperkt aantal landen wordt bekeken.

Figuur 4 onderzoekt het percentage ouderen in armoede in de EU-15 landen (de hierboven besproken landen zijn in het vet aangegeven). In tegenstelling tot bij figuren 1, 2 en 3, wordt daarbij gekeken naar de empirische werkelijkheid en dus niet naar een bepaald typegeval. De typegevallen kunnen inspiratie bieden bij de interpretatie van de armoederisico's maar laten hoegenaamd niet toe verschillen in armoederisico's volledig te verklaren.

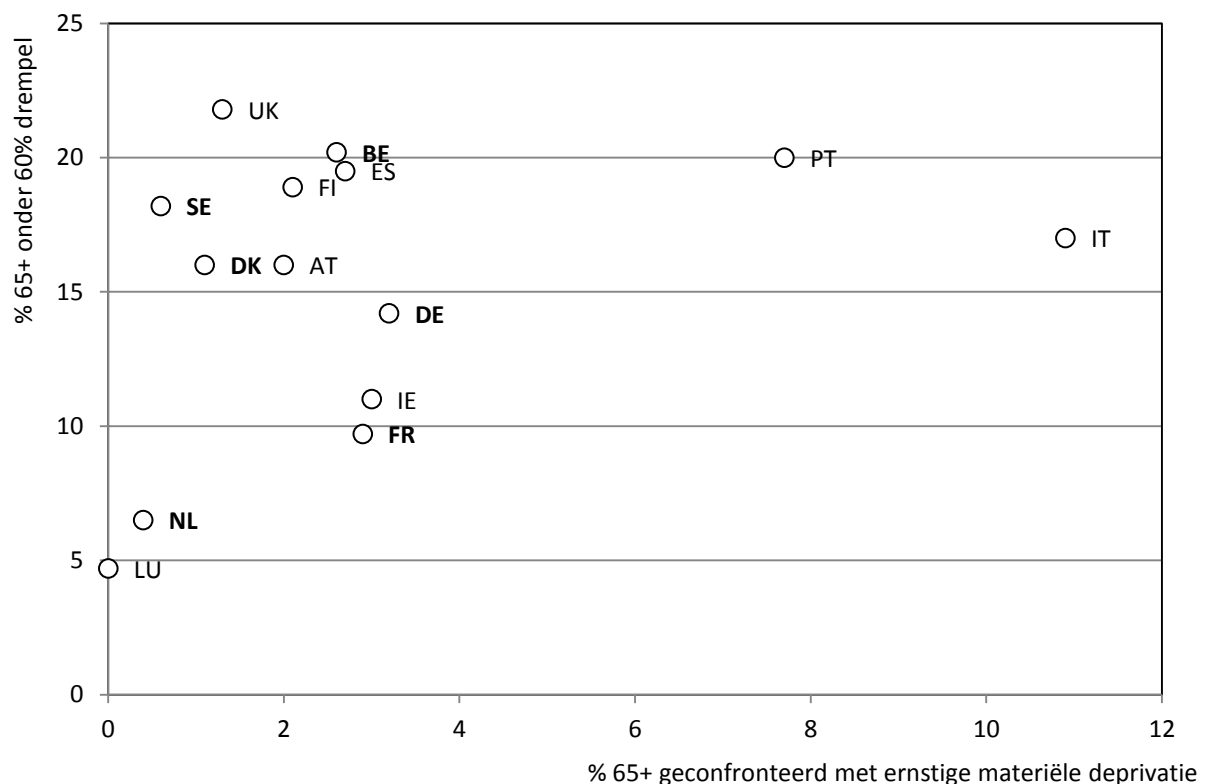
In figuur 4 wordt armoede op twee manieren geoperationaliseerd. Op de Y-as zien we het aantal ouderen dat een inkomen heeft dat lager ligt dan 60% van het mediane inkomen. De X-as geeft het percentage ouderen met ernstige materiële deprivatie (i.e. ouderen die zich verschillende goederen

of diensten niet kunnen veroorloven die nochtans essentieel worden geacht om menswaardig te kunnen leven in Europa).

We bekijken eerst het percentage ouderen met een inkomen (vóór huisvestingskosten) van minder dan 60% van het mediaan inkomen. Zoals blijkt uit de figuur is het percentage arme ouderen erg hoog in België. Met meer dan 20% armen kent enkel het Verenigd Koninkrijk een hoger armoederisico. De percentages in Denemarken, Duitsland, Frankrijk en vooral Nederland liggen heel wat lager. Bekijken we materiële deprivatie, dan zien we dat de situatie van België veeleer gemiddeld is en dat Duitsland en Frankrijk het enigszins slechter doen. Wederom scoren Denemarken en vooral Nederland en Zweden heel wat beter.

Dat België een gemiddelde score heeft op materiële deprivatie maar een hoge score op de relatieve armoedemeting zou een gevolg kunnen zijn van de hoge mate van woningbezit die ons land kenmerkt. De materieel gedepriveerde armen zouden onder deze hypothese dan voornamelijk individuen zijn zonder eigen woning. Voor deze ouderen kan een systeem van huursubsidies zoals dat in de meeste andere landen bestaat soelaas bieden. Verder onderzoek dient dit te nader te bekijken.

**Figuur 4. Percentage 65-plussers met een inkomen lager dan 60 procent van de mediaan versus het aantal ernstig gedepriveerde 65-plussers op basis van EU-SILC situatie 2011**

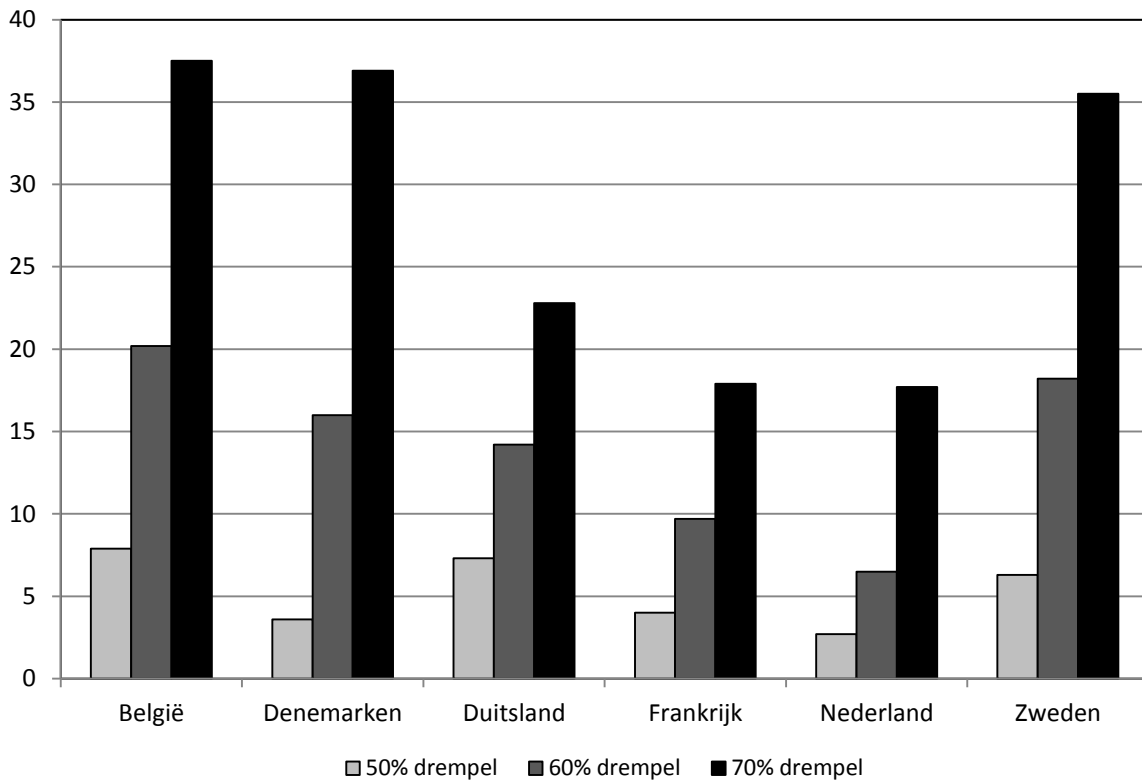


Bron: Eurostat (berekeningen door CSB, Universiteit Antwerpen)

Figuur 5 vult bovenstaande informatie aan door voor België, Nederland, Denemarken, Frankrijk, Duitsland en Zweden, het percentage 65-plussers onder de 60% van het mediaan inkomen te vergelijken met de 50%-norm en de 70%-norm. Immers, mogelijk is de lage score van België te wijten aan de specifieke hoogte van de armoedegrens. De grafiek toont aan dat dit niet het geval is. Landen die lage armoederisico's hebben op basis van de 60%-norm, scoren ook goed op de 50%-norm

of de 70%-norm wordt gehanteerd. België heeft ook de hoogste armoedepercentages als deze andere normen worden gehanteerd.

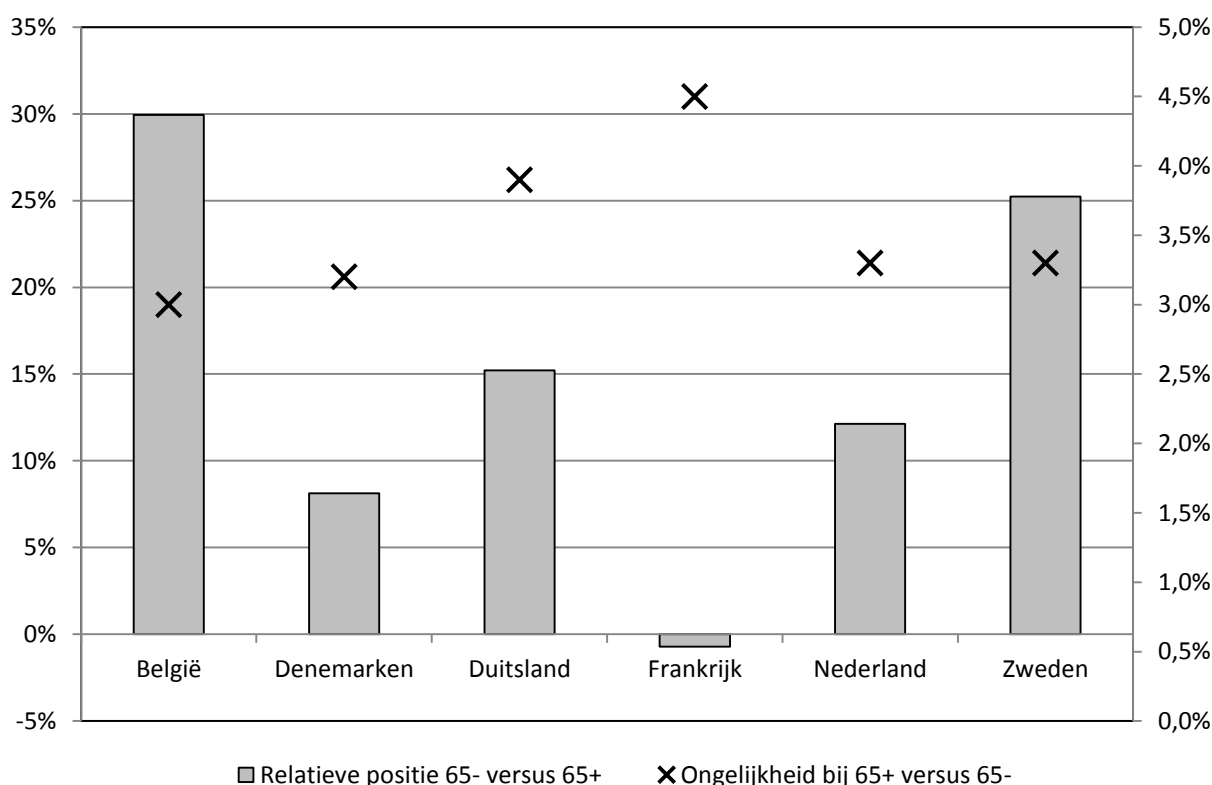
**Figuur 5. Percentage 65-plussers met een inkomen lager dan 50 procent, 60 procent en 70 procent van het mediaan equivalent inkomen in een selectie van Europese landen op basis van EU-SILC, situatie 2011.**



Bron: Eurostat (berekeningen door CeSO, KU Leuven)

Tot slot vergelijkt figuur 6 de positie van de mediane 65-plussers met die van individuen jonger dan 65. Ook geeft de figuur een indicatie van de ongelijkheid binnen de groep van 65-plussers in de verschillende landen aan de hand van de 80/20-ratio: de verhouding van het inkomen van het 8<sup>ste</sup> inkomensdeciël versus het inkomen van het 2<sup>de</sup> inkomensdeciël. De vergelijking van de mediane inkomens toont aan dat in België het mediane inkomen van individuen jonger dan 65 jaar zo'n 30% hoger ligt dan het mediane inkomen van 65-plussers. In de andere landen doen ouderen het in vergelijking beter. In Nederland ligt het mediane inkomen slechts 12% lager, in Frankrijk is er nauwelijks een verschil vast te stellen.

**Figuur 6. Surplus mediane inkomen individuen tot 65 als percentage van het mediane inkomen van 65-plussers (linkse Y-as); S80/S20-ratio bij 65-plussers (rechtse Y-as) in een selectie van Europese landen op basis van EU-SILC, situatie 2011.**



Bron: Eurostat (berekeningen door CeSO, KU Leuven)

## 5. Hervormingsvoorstellen

In wat volgt worden een aantal hervormingsvoorstellen voorgesteld die een aantal van de hierboven gemaakt bedenkingen trachten op te vangen. De voorstellen in secties 5.1, 5.2, 5.3 en 5.4 behouden, net zoals de bestaande minimumregelingen, de link tussen het niet-middelengetoetst minimum en de loopbaanduur maar passen een aantal andere spelregels aan. In sectie 5.5 worden systemen voorgesteld waarbij de hoogte van het niet-middelengetoetst minimum onafhankelijk is van de loopbaanduur.

### 5.1. Naar één niet-middelengetoetste minimumregeling: algemene bedenkingen

Zoals uit de vorige secties blijkt, varieert de minimumbescherming per dag pensioenopbouw naargelang het aantal VTE dagen pensioenopbouw binnen een kalenderjaar, naargelang het aantal kalenderjaren pensioenopbouw en naargelang de stelsels waarbinnen het pensioen wordt opgebouwd. Een alternatief zou erin kunnen bestaan om de complexiteit van de huidige regelingen te vervangen door één enkele minimumregeling die voor elke samengedrukte dag pensioenopbouw (eventueel na het vervullen van bepaalde toegangsvoorwaarden, cf. infra) evenveel pensioenrecht oplevert. Deze regeling kan ofwel de vorm aannemen van een minimumpensioen, ofwel die van een minimumrecht.

In geval van een minimumpensioen gebeurt een pensioentoets. De pensioenberekening vindt eerst plaats zonder toepassing van de minimumregeling in de drie stelsels. Vervolgens wordt de optelsom van deze berekening vergeleken met het minimumbedrag dat onafhankelijk van het stelsel kan worden vastgesteld en louter afhankelijk is van het aantal samengedrukte dagen. Het hoogste bedrag wordt dan toegekend.<sup>26</sup>

Bij een minimumrecht gebeurt een loontoets. Per periode van pensioenopbouw wordt telkens het voordeligste van twee loonbedragen genomen. Bij een minimumdagrecht wordt per dag beoordeeld of het werkelijke of gelijkgestelde loon dan wel het minimumdagrecht wordt toegekend. Bij een minimumjaarrecht wordt per jaar pensioenopbouw beoordeeld of het werkelijke of gelijkgestelde loon dan wel het minimumjaarrecht wordt toegekend. Theoretisch zou de tijdseenheid een volledige loopbaan kunnen omvatten: in dat geval is er sprake van het hierboven geschetste minimumpensioen.

Of voor een minimumpensioen dan wel voor een minimumrecht wordt gekozen, hangt samen met de doelstelling die aan het minimum wordt toegedicht. Het minimumpensioen legt meer nadruk op armoedebestrijding, een minimumrecht benadrukt veeleer de doelstelling van minimale vergoeding voor een geleverde inspanning: iedere dag pensioenopbouw leidt steeds tot een minimale pensioenopbrengst en dit onafhankelijk van het loon in de overige loopbaanjaren.

Voor beide varianten kunnen toegangsvoorwaarden worden ingesteld. Gegeven een bestaande budgettaire ruimte zal de strengheid van de toegangsvoorwaarde uiteraard omgekeerd evenredig zijn met de hoogte van het minimumbedrag dat kan worden gegarandeerd. Als toegangsvoorwaarde kan zoals op dit moment een loopbaandrempel worden ingesteld: bijvoorbeeld, bij minder dan 30 samengedrukte jaren heeft men geen toegang tot de minimumregeling, vanaf 30 jaren pensioenopbouw wel. Een drempel heeft echter steeds als nadeel dat een arbitrair gekozen grens belangrijke gevolgen heeft voor de hoogte van de pensioenuitkering (zie sectie 2.1.2 voor een illustratie uit het zelfstandigenstelsel). Als men de toegang tot de minimumregeling wil blijven koppelen aan de duur van de loopbaan, maar anderzijds het gebruik van drempels wil vermijden, dan kan men het minimumbedrag dat per dag pensioenopbouw wordt opgebouwd rechtstreeks laten variëren met de loopbaanduur. Ter illustratie, na een volledige loopbaan van 14.040 VTE dagen zouden gepensioneerden bijvoorbeeld recht hebben op het minimumrecht vermenigvuldigd met  $14.040/14.040^{ste}$ ; na een loopbaan van 5.000 VTE dagen zouden ze recht hebben op het minimumrecht vermenigvuldigd met  $5.000/14.040^{ste}$ ; etc. Uiteraard kan het verband tussen het aantal dagen pensioenopbouw en de hoogte van het minimumbedrag ook een andere functie volgen.

Net als bij de algemene pensioenberekening stelt zich bij de berekening van een minimum de vraag of het aantal loopbaandagen begrensd moet zijn. Op dit moment stelt het principe van de eenheid van loopbaan dat een loopbaan maximaal 14.040 dagen pensioenopbouw kent (i.e. 45 jaren van 312 dagen). Dagen pensioenopbouw die deze grens overschrijden worden niet meer in rekening gebracht bij de berekening van het pensioen. Eerst worden de dagen pensioenopbouw als zelfstandige geschrappt, dan die van werknemers en dan die van ambtenaren. Binnen de stelsels worden steeds de dagen geschrappt van de kalenderjaren waarin de gemiddelde opbouw per dag het kleinst was.

---

<sup>26</sup> Indien de huidige financiering per stelsel behouden blijft, dan dient een regel te worden uitgedacht die aangeeft hoeveel ieder stelsel bijdraagt tot de financiering van het minimumpensioen.

Zoals bleek uit tabel 1 wordt de toegang tot het GMP streng, GMP soepel, klein minimum streng, het GMP ZS en het klein minimum soepel vanaf 1 januari 2015 beoordeeld voor toepassing van de eenheid van loopbaan. De toegang tot het MRL, daarentegen, blijft beoordeeld worden na de eenheid van loopbaan. Voor de berekening geldt steeds de loopbaanbreuk na eenheid van loopbaan.

Zoals aangegeven in sectie 3.1, heeft een individu er voor de toepassing van de minimumregels geen belang bij om gedurende een volledig kalenderjaar meer dan één voltijdse job als werknemer te combineren. Immers het aantal VTE dagen wordt beperkt tot 312. Dit ligt anders bij individuen met een gemengde loopbaan als werknemer en zelfstandige. Om tot een consistente oplossing van deze onbillijkheid te komen zijn (ten minste) drie oplossingen mogelijk. Kwartaalen als zelfstandige worden daarbij steeds omgezet in 78 VTE dagen.

- Iemand kan maximaal 14.040 dagen pensioenopbouw over de loopbaan aantonen. Binnen welke stelsels deze dagen zijn bereikt, is niet van belang. Dit impliceert dat de huidige aftopping op 312 dagen pensioenopbouw binnen het werknemersstelsel wordt afgeschaft.
- Iemand kan maximaal 312 dagen pensioenopbouw aantonen op één kalenderjaar.
- Iemand kan maximaal 78 dagen pensioenopbouw aantonen per kwartaal.

In wat volgt worden drie hervormingsvoorstellen toegelicht die zich laten kaderen binnen deze algemene bespreking van een vereenvoudigde minimumregeling.

## **5.2. Het hervormingsvoorstel van minister De Croo**

Een hervormingsvoorstel dat werd uitgewerkt door minister De Croo situeert zich in bovenstaande discussie over een minimum per dag pensioenopbouw. Merk op dat het voorstel enkel de minimumregelingen uit de stelsels van werknemers en zelfstandigen verandert. De minimumregelingen die bestaan in het ambtenarenstelsel blijven ongewijzigd.

Wat het werknemersstelsel betreft, worden het klein minimum streng en klein minimum soepel afgeschaft. Ook het MRL zal worden afgeschaft op het moment dat de maximumgrens waarvan sprake in sectie 1.1.2. (cf. €1.191 per maand aan alleenstaandetarief) identiek is aan het bedrag van het MRL na een volledige loopbaan (allicht rond 2018). Enkel een hervormd GMP soepel en een hervormd GMP streng blijven dan behouden.

Het nieuwe GMP soepel wordt opengesteld voor iedereen die over de drie stelsels heen 4.680 VTE dagen pensioenopbouw kan aantonen vóór toepassing van de eenheid van loopbaan (i.e. 15 samengedrukte jaren; een kwartaal als ZS wordt omgezet in 78 VTE dagen).<sup>27</sup> Ter vergelijking: op dit moment moeten 15 samengedrukte jaren worden aangetoond ná toepassing van de eenheid van loopbaan, waarbij enkel die jaren worden meegeteld waarin minstens 156 VTE dagen als werknemer zijn gepresteerd. Omdat ook bij de gemengde loopbanen per kalenderjaar maximum één jaar pensioen kan worden opgebouwd (vgl. met de huidige situatie; cf. 3.1) worden een aantal anomalieën weggewerkt. De berekeningswijze van het GMP soepel verandert niet.

---

<sup>27</sup> Op het moment dat het MRL wordt afgeschaft, zal de toegangsvoorwaarde verlaagd worden tot 3.120 VTE dagen (i.e. 10 samengedrukte jaren).

De toegangsvoorwaarde tot het nieuwe GMP streng verschilt niet van de bestaande regeling. Wat de berekening betreft, worden evenwel enkel de kalenderjaren meegeteld waarin minstens 104 VTE dagen pensioenopbouw kunnen worden aangetoond (en dus niet één dag zoals op dit moment).

Het GMP ZS verandert in het voorstel nauwelijks. Wel zou het bedrag van het GMP ZS aan alleenstaandetarief worden opgetrokken tot het huidige bedrag voor werknemers en zouden de jaren als ambtenaar meetellen om aan de toegangsvoorwaarde te voldoen. De huidige toegangsvoorwaarde (30 \* 4 kwartalen pensioenopbouw) zou niet veranderen en dus nadeliger blijven dan die van het GMP soepel.

Tot slot kan worden opgemerkt dat het voorstel een algemene aanpassing bevat die administratief van aard is. Net als bij de ambtenaren zou ook het minimumpensioen bij werknemers en zelfstandigen als supplement worden uitgekeerd. Op die manier wordt het bedrag van de optrekking zichtbaar.

### **5.3. Budgetneutrale minimumregelingen in het spanningsveld tussen armoedebestrijding en activering**

Zoals aangegeven in sectie 3.3 liggen de middelengetoetste en niet-middelengetoetste uitkeringen erg dicht bij elkaar met mogelijk deactiverende gevolgen. Vraag is hoe deze deactivering kan worden tegengegaan? Het verlagen van het IGO-bedrag lijkt in elk geval geen optie. Op dit moment liggen de IGO-bedragen reeds onder de officiële Europese armoedegrens. Een verlaging van de IGO zal dus armoede bij ouderen nog doen toenemen.

In een recent onderzoek wordt een budgettair neutraal voorstel uitgewerkt dat deactivering zou kunnen tegengaan en tegelijkertijd armoede zou reduceren.<sup>28</sup> Het voorstel omvat een combinatie van drie maatregelen. Vooreerst worden de minimumpensioenen verhoogd tot het niveau van het GMP AMB als er geen middelentest zou plaatsvinden (i.e. een verhoging van 15%). Bijgevolg zullen meer individuen een hoger pensioen kunnen opbouwen dan het IGO-bedrag door langer te werken. Ten tweede worden de toegangsvoorwaarden tot de minimumregeling verstrengd: toegang wordt enkel verleend aan individuen met 45 volledige loopbaanjaren. Indien een individu niet aan de toegangsvoorwaarde voldoet valt deze (zeker bij de zelfstandigen) terug op een sterk verminderd pensioenbedrag. Iemand heeft er dan alle belang bij actief te blijven tot aan de toegangsvoorwaarde is voldaan. Een derde maatregel zet in op de IGO-berekening. Zoals aangegeven wordt bij de toekenning van de IGO slechts rekening gehouden met 90% van de pensioeninkomsten. Een alleenstaand individu zonder enige loopbaan heeft op dit moment recht op een IGO-bedrag van €1.012. Een individu met een pensioen van €500 zal meer ontvangen. Omdat bij de middelentoets slechts rekening wordt gehouden met een pensioenbedrag van €450 (90% \* 500), zal dit tweede individu een totale uitkering ontvangen van €1.062 (1.012 + 50). Om individuen die er niet in slagen een pensioen op te bouwen dat boven de IGO ligt, toch te belonen voor hun arbeid wordt de vermelde 90% verlaagd tot 80%. Het tweede individu zal dan een IGO ontvangen van €1.112 (1.012 + 100), tegenover €1.012 voor het individu zonder enige pensioenopbouw.

Vraag is hoe de budgettaire ruimte kan worden vrijgemaakt om bovenstaande maatregelen te financieren. Een eerste besparing wordt in het voorstel gerealiseerd doordat minder ouderen

---

<sup>28</sup> Deze sectie is gebaseerd op Maes, M. (2013), *Onderzoeksrapport overheidsopdracht "Harmonisering voorwaarden Gewaarborgd Minimum Pensioen in de drie wettelijke pensioenstelsels"*, Mimeo.

toegang zullen hebben tot de niet-middelengetoetste minimumuitkeringen. Als gevolg zullen weliswaar meer ouderen een beroep doen op de IGO, maar omdat de IGO middelengetoetst is, betekent dit een besparing. Ten tweede wordt in het voorstel het huidige GMP streng afgeschaft. Immers, zoals hierboven aangegeven kent het GMP streng een aantal bekritiseerbare eigenschappen, zoals het onder bepaalde omstandigheden gelijkschakelen van één dag pensioenopbouw tot één jaar. Hierdoor zullen bepaalde individuen pensioenrechten verliezen. Omdat deze rechten ten gevolge de middelentoets niet volledig worden gecompenseerd door de toekenning van de IGO, zal ook deze tweede maatregel een besparing opleveren.

Uit empirische analyses op basis van gegevens afkomstig uit het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming blijkt dat de budgettaire ruimte die vrijkomt in het hoger geschetste scenario volstaan om de activerende maatregelen te financieren. Ook zouden de maatregelen een armoedereducerend effect hebben en dit voornamelijk omdat de totale uitkering van IGO-gerechtigden met pensioeninkomsten zal worden verhoogd. Merk wel op dat men enkel kan verwachten dat de hierboven geschetste activerende maatregelen een effect zullen hebben als individuen bij het benaderen van de pensioenleeftijd daadwerkelijk arbeid verrichten en zich dus niet – zoals nu vaak het geval is – ten gevolge brugpensioen, werkloosheid of ziekte in een gelijkgestelde periode bevinden.

#### **5.4. Naar één, voor iedereen toegankelijk minimumpensioenen en naar een betere inkomensgarantie voor ouderen**

Op dit moment bestaan in het Belgische pensioensysteem enkele regelingen die vanuit verscheidene invalshoeken kunnen worden in vraag gesteld. Centraal in dit vierde hervormingsvoorstel is dat de budgettaire ruimte die vrijkomt door het afschaffen of hervormen van deze regelingen exclusief wordt ingezet voor een vereenvoudigde en billijke minimumbescherming. De budgettaire ruimte die vrijkomt, is enkel becijferd voor recent gepensioneerde werknemers en zelfstandigen. De vereenvoudigde minimumbescherming zou desalniettemin op alle stelsels en alle gepensioneerden van toepassing zijn.<sup>29</sup>

##### **5.4.1. Gerealiseerde besparingen**

In het voorstel worden verschillende besparingsmaatregelen voorgesteld:

(1) & (2) Omwille van redenen die elders zijn uiteengezet (cf. sectie 3.1.), worden de bijzonder gunstige – maar onbillijke – regelingen GMP streng en klein minimum streng afgeschaft.

(3) Het MRL wordt afgeschaft omdat het minder herverdelend optreedt dan een minimumpensioenregeling (cf. sectie 5.1).

(4) Het gezinspensioen wordt afgeschaft omdat het, om redenen die elders zijn uiteengezet (zie bijlage 3.4(De modernisering van de gezinsdimensie van de wettelijke pensioenen)), niet is aangepast aan het bestaande samenlevingsmodel.

Het doorvoeren van maatregelen (1), (2), (3) en (4) levert in het werknemersstelsel een besparing van 6% van het huidige rustpensioenbudget op. In het zelfstandigenstelsel betekent maatregel (4) een besparing van 9%.

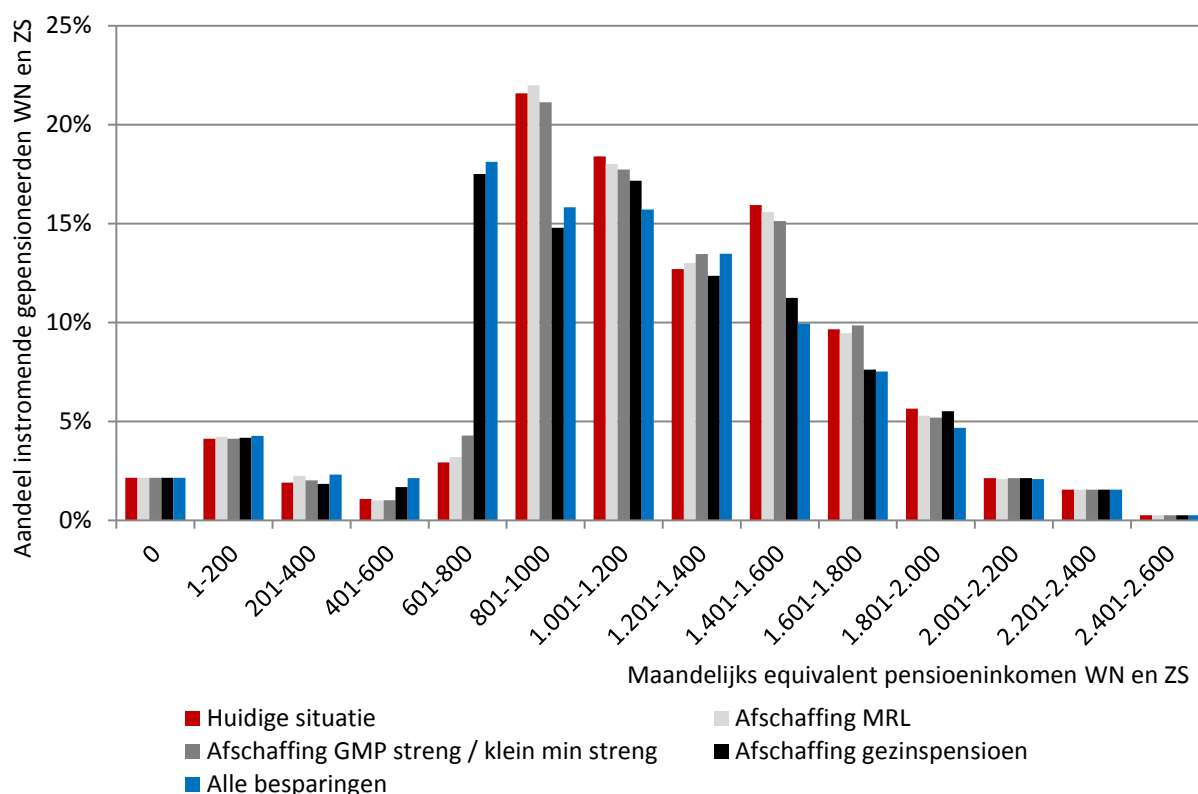
---

<sup>29</sup> Deze sectie is gebaseerd op Peeters, H. & Donvil, N. (2014), *Hervormingsvoorstellen minimumregelingen*, Mimeo.



De verdelingseffecten van het doorvoeren de besparingen worden weergegeven in Figuur 7. Deze figuur toont de verdeling van het individueel equivalent pensioeninkomen voor en na de besparing.<sup>30</sup> De figuur toont dat vooral het afschaffen van het gezinspensioen een belangrijke impact heeft op de verdeling van pensioeninkomens. Merk daarbij op dat deze impact groter is in het zelfstandigenstelsel dan in het werknemersstelsel. Immers, uit cijfers van het Federaal Planbureau blijkt dat gezinspensioenen vaker voorkomen in het zelfstandigenstelsel dan in het werknemersstelsel. Het aandeel mannen met een gezinspensioen in de totale populatie werknemers bedroeg in 2012 35%. Bij zelfstandigen was dit 48%. In 2060 worden deze percentages geschat op 11% en 19%.

**Figuur 7. Verdeling equivalent pensioeninkomen bij rustgepensioneerde werknemers en zelfstandigen, overzicht van de verschillende besparingen**



De effecten van de besparingen op armoede bij ouderen zijn niet op betrouwbare wijze in te schatten. De reden is dat armoedecijfers rekening houden met *alle* inkomsten van de ouderen, terwijl op dit moment enkel informatie beschikbaar is over het *pensioen*inkomen. Het is wel mogelijk te berekenen hoeveel gepensioneerden een (equivalent) pensioeninkomen hebben dat onder de Europese armoedegrens ligt van 50% of 60% van het mediaan (equivalent) inkomen. Dit gebeurt in tabel 11. Bij de cijfers in deze tabel moet duidelijk worden opgemerkt dat ouderen met een pensioen onder de armoededrempel niet noodzakelijk arm zijn. De meeste ouderen zullen immers nog andere inkomensbronnen hebben naast het pensioeninkomen. Uit onderzoek weten we overigens dat die

<sup>30</sup> In de hier gepresenteerde gegevens wordt een equivalentieschaal gebruikt om het pensioeninkomen van individuen die met iemand samenwonen te kunnen vergelijken met individuen die alleen wonen. Met name gaan we ervan uit dat een koppel anderhalve keer de inkomsten van een alleenstaande nodig om over dezelfde levensstandaard te beschikken als deze alleenstaande.

andere inkomensbronnen bij gehuwden en samenwonenden meer omvangrijk zijn dan bij alleenstaanden.

**Tabel 11. Effecten van de verschillende besparingsvoorstellen**

	% ouderen met equivalent pensioen onder 60%-armoedegrens	Gemiddelde verschil tussen 60%-armoedegrens en equivalent pensioen van individuen met equivalent pensioen onder armoedegrens	% ouderen met equivalent pensioen onder 50%-armoedegrens	Gemiddelde verschil tussen 50%-armoedegrens en equivalent pensioen van individuen met equivalent pensioen onder armoedegrens
Huidige situatie	34	311	14	493
(1 & 2) Afschaffing GMP streng / klein min streng	35	315	16	439
(3) Afschaffing MRL	35	316	14	483
(4) Afschaffing gezinstarief	42	345	30	279
Afschaffing (1), (2), (3) en (4)	45	348	32	287

Naast besparingsmaatregelen (1), (2), (3) en (4) stelt het voorstel nog drie andere besparingen voor.

(5) Het echtscheidingspensioen wordt afgeschaft. Zoals elders gedocumenteerd (zie bijlage 3.4 (De modernisering van de gezinsdimensie van de wettelijke pensioenen)), komt hiervoor een splitsing van pensioenrechten in de plaats. Deze maatregel betekent een besparing van 1% van de jaarlijkse kost van rust- en echtscheidingspensioenen in het werknemers- en zelfstandigenstelsel.

(6) Het overlevingspensioen wordt aangepast aan de huidige maatschappelijke context. In plaats van het bestaande systeem wordt in het voorstel een regeling uitgewerkt waarbij het overlevingspensioen rechtstreeks in functie staat van het pensioeninkomen van beide partners voor verweeduwing. Dit betekent een besparing van 1,5% ten opzichte van het huidige pensioenbudget in het werknemers- en zelfstandigenstelsel.

(7) De gratis gelijkstelling wordt afgeschaft. Deze regel bepaalt dat wanneer een voormalige werknemer binnen een bepaald kalenderjaar over minstens 285 dagen pensioenopbouw beschikt, dit aantal automatisch wordt opgetrokken tot 312 (= een volledig jaar). Het afschaffen van deze bepaling – die in het verleden om louter administratieve redenen is ingevoerd – levert een besparing op van 0,5% van de bestaande uitgaven aan rustpensioenen bij werknemers.

#### **5.4.2. Eén eengemaakt minimumpensioen zonder toegangsvoorwaarden**

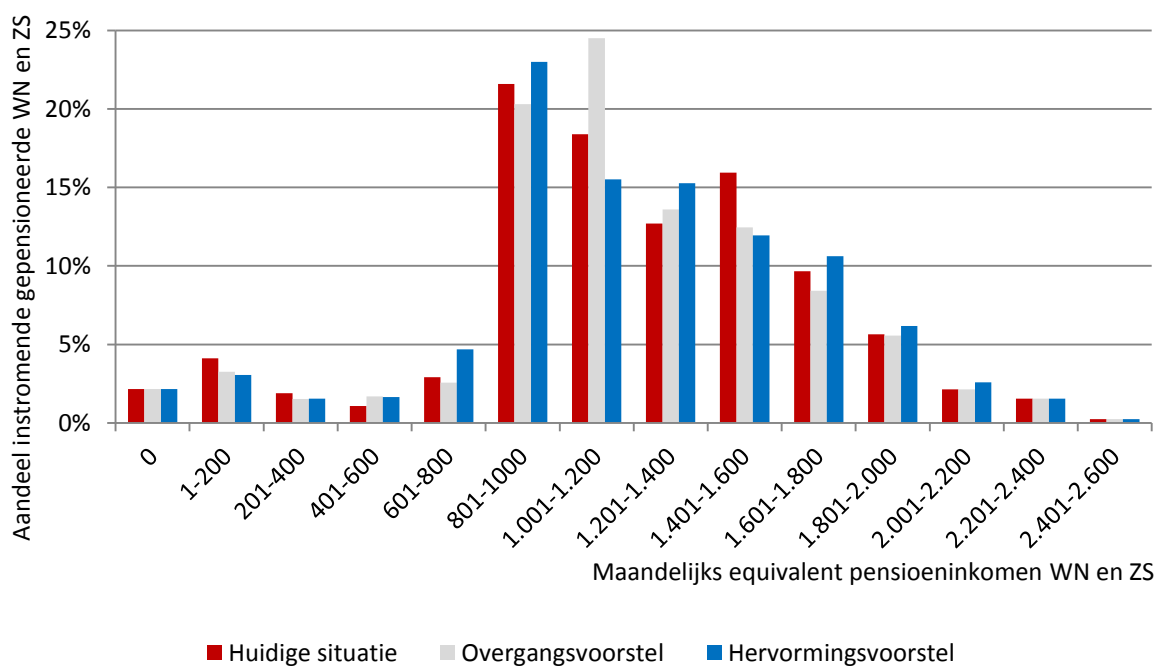
Om de complexiteit van de minimumbescherming te reduceren, worden in het voorstel alle bestaande niet-middelengetoetste minimumregelingen (GMP soepel, GMP streng, MRL, klein minimum soepel, klein minimum streng, GMP ZS en supplement GMP AMB wegens leeftijd of anciënniteit) en de middelengetoetste component van het GMP AMB wegens leeftijd of anciënniteit, afgeschaft.

In plaats van de bestaande minimumregelingen komt één enkele minimumpensioenregeling die op alle stelsels van toepassing is. Deze regeling heeft geen toegangsvoorwaarden. Per dag pensioenopbouw kent de regeling 1/14.040<sup>ste</sup> toe van een volledig minimumpensioen. Na een volledige loopbaan van 14.040 dagen (dan wel 45 samengedrukte jaren) heeft men recht op een volledig minimumpensioen. Dit bedrag kan voor alle stelsels identiek zijn maar kan evenzeer verschillen per stelsel. Om te bepalen of iemand daadwerkelijk het minimumpensioen ontvangt, wordt een pensioentoets uitgevoerd: het pensioenbedrag zonder toepassing van de minimumpensioenregels wordt over de stelsels heen berekend. Vervolgens wordt ook het minimumpensioen over de stelsels berekend. Het individu krijgt dan het hoogste van beide bedragen.

Het doorvoeren van besparingsmaatregelen (1), (2), (3) en (4) maakt het mogelijk om het bedrag van het nieuwe minimumpensioen in het stelsel van de werknemers te brengen op de Europese armoedegrens vermeerderd met 20%. Dit bedrag komt in 2014 overeen met €1.316 euro. Bij de zelfstandigen laat maatregel (4) toe om het minimumbedrag te plaatsen op de Europese armoedegrens. Om ook bij de zelfstandigen dit bedrag te verhogen met 20%, dient een bijkomende financieringsbron van 18% van de huidige pensioenuitgaven in het zelfstandigenstelsel te worden gevonden. Het nieuwe minimumpensioen kan ook de minimumregelingen bij ambtenaren vervangen. De budgettaire impact van deze laatste hervorming kon echter niet worden becijferd.

Net als bij de besparingen kunnen ook de verdelingseffecten van de hervorming worden geschat. Dit gebeurt in figuur 8 en in tabel 12 (vergelijk huidige situatie met hervormingsvoorstel). Zoals blijkt uit de tabel leidt het hervormingsvoorstel tot een lichte stijging van het aantal individuen met een pensioen lager dan de armoededrempel. Uit verdere analyses blijkt dat dit in hoofdzaak kan worden toegeschreven aan het afschaffen van het gezinspensioen.

**Figuur 8. Verdeling equivalent pensioeninkomen bij rustgepensioneerde werknemers en zelfstandigen, overzicht van de hervormingsvoorstellen**



**Tabel 12. Effecten van de verschillende hervormingsvoorstellen**

	% ouderen met equivalent pensioen onder 60%-armoedegrens	Gemiddelde verschil tussen 60%-armoedegrens en equivalent pensioen van individuen met equivalent pensioen onder armoedegrens	% ouderen met equivalent pensioen onder 50%-armoedegrens	Gemiddelde verschil tussen 50%-armoedegrens en equivalent pensioen van individuen met equivalent pensioen onder armoedegrens
Huidige situatie	34	311	14	493
Hervormingsvoorstel	36	292	18	340
Overgangsvoorstel	32	289	12	473

Om de impact van het hervormingsvoorstel voor koppels die recht hebben op een gezinspensioen te verzachten, wordt voor een overgangsfase een ander voorstel geformuleerd waarbij het minimumpensioen niet wordt verhoogd tot de Europese armoedegrens vermeerderd met 20%, maar wel tot deze armoedegrens vermeerderd met 10%. Hierdoor komt budgettaire ruimte vrij die wordt gebruikt om het gezinstarief te behouden in de minimumpensioenregeling. In concreto gebeuren voor een kostwinner dus twee berekeningen. Een berekening van het minimumpensioen aan gezinstarief en de pensioenberekening aan alleenstaandentarief zonder toepassing van de regels inzake het minimumpensioen. Het hoogste van beide bedragen wordt toegekend.

De verdelingsimpact van het overgangsvoorstel wordt tevens weergegeven in figuur 8 en tabel 12. Zoals blijkt uit de tabel vermindert het voorstel het percentage ouderen met een equivalent pensioen onder de armoedegrens.

### 5.4.3. Naar een betere Inkomensgarantie voor Ouderen

Besparingsmaatregelen (5), (6) en (7) worden in het voorstel ingezet om de Inkomensgarantie voor Ouderen te verbeteren. Deze verbetering bestaat uit een verhoging van het IGO-bedrag, een verhoging van de vrijstelling van pensioeninkomsten bij de middelentoets (cf. sectie 5.3) en/of een verbeterde werking van de middelentoets (cf. sectie 3.2.2). Het voorziene budget laat toe de IGO op één of meerdere van bovenstaande punten te verbeteren. In welke mate deze verbeteringen kunnen worden doorgevoerd, kon evenwel niet worden onderzocht.

### 5.5. Naar een niet aan de loopbaan gerelateerde minimumuitkering<sup>31</sup>

Met uitzondering van de IGO, is toegang tot en hoogte van een minimumuitkering voor ouderen in België afhankelijk van voorafgaandelijke bijdragebetaling (zij het dat de bijdrage ten gevolge gelijkgestelde periodes erg beperkt kan zijn). Zoals blijkt uit het internationale overzicht bestaan er in andere landen voorbeelden van minimumregelingen die de toegang niet afhankelijk maken van voorafgaandelijke bijdragebetaling. Deze varianten worden vaak aangeduid met de term basispensioen. In wat volgt wordt het verschil tussen een voorwaardelijk en onvoorwaardelijk

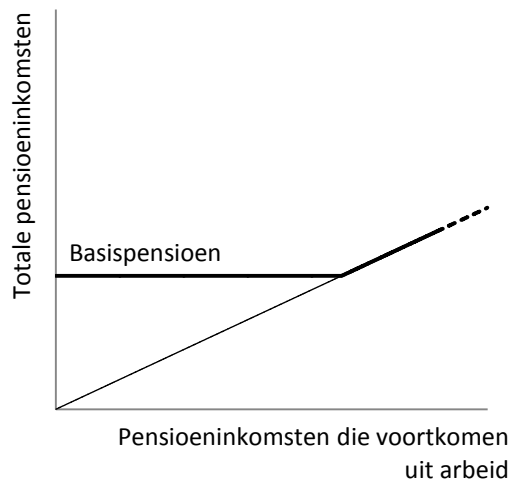
<sup>31</sup> De volgende secties zijn grotendeels gebaseerd op Peeters, H. & Donvil, N. (2014). *Een basispensioen voor Belgische ouderen?* Mimeo. Zie die tekst voor meer uitgebreide analyses.

basispensioen verduidelijkt en wordt aangegeven hoe een pensioensysteem incl. basispensioen er in de Belgische context kan uitzien.

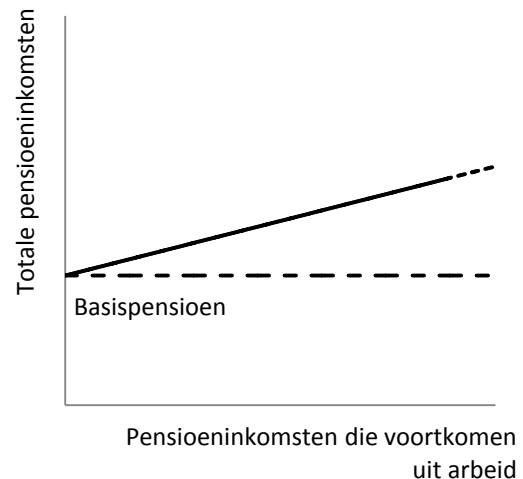
### 5.5.1. Twee varianten van een basispensioen

Het basispensioen kan op twee manieren worden vormgegeven: als voorwaardelijk basispensioen of als onvoorwaardelijk basispensioen. Deze twee mogelijkheden worden schematisch weergegeven in figuren 9 en 10.

**Figuur 9. Het voorwaardelijk basispensioen**



**Figuur 10. Het onvoorwaardelijk basispensioen**



Figuur 9 beschrijft het voorwaardelijk basispensioen, dat in Zweden bestaat. De dunne lijn geeft de pensioeninkomsten weer die voortkomen uit arbeid. De dikke lijn stelt de pensioeninkomsten met ophoging tot het basispensioen voor. We zien dat al wie geen pensioenopbouw heeft of op basis van tewerkstelling een pensioeninkomen opbouwt dat lager ligt dan het basisbedrag, een ophoging tot dit basisbedrag ontvangt (cf. de pensioentoets). Het huidige Belgische pensioensysteem functioneert in zekere zin op deze manier: 65-plussers met onvoldoende middelen ontvangen een aanvulling tot de inkomensgarantie voor ouderen (IGO). Het grote verschil tussen de IGO en het voorwaardelijk basispensioen ligt erin dat bij het basispensioen enkel een pensioentoets wordt toegepast, terwijl bij de IGO een strengere en uitgebreidere middelentoets van toepassing is.

Een tweede variant wordt weergegeven in figuur 10 en beschrijft, met het Nederlandse en Deense systeem als voorbeeld, een onvoorwaardelijk basispensioen. Iedere oudere ontvangt dan een basispensioen, waarbij het pensioenbedrag kan worden opgehoogd in functie van de tewerkstelling gedurende de actieve levensfase. Het verschil met de voorwaardelijke variant bestaat erin dat ook mensen met een lage eigen pensioenopbouw een pensioen ontvangen dat hoger is dan het basispensioen. Enkel wie geen rechten uit arbeid opbouwde, ontvangt alleen het basispensioen.

Bij bovenstaande bespreking kunnen een aantal opmerkingen worden gemaakt. Vooreerst beelden zowel figuur 9 als figuur 10 een ideaaltipe uit. In werkelijkheid kunnen een voorwaardelijk en onvoorwaardelijk basispensioen gelijkaardig functioneren. Zo kan bij een voorwaardelijk basispensioen een bepaald percentage van de pensioeninkomsten worden vrijgesteld van de pensioentoets. Ieder jaar gewerkt zou dan net als in figuur 10 tot extra pensioenopbouw leiden. Ten

tweede moet worden opgemerkt dat een basispensioen het belang van een middengetoetste minimumuitkering wel vermindert maar niet overbodig maakt. Immers, immigranten zullen enkel een volledig basispensioen ontvangen indien ze voldoende lang in België zijn verbleven (in Nederland is dit 50 jaar). Voornamelijk eerstegeneratiemigranten zullen zich daarom nog moeten beroepen op middengetoetste uitkeringen als aanvulling op een gedeeltelijk basispensioen.

Voorstanders van een basispensioen verwachten dat een dergelijk systeem ook een potentieel activerend effect in zich draagt omdat arbeidsprestaties gevaloriseerd worden in dit systeem. Of en zo ja, hoe groot dit activerend effect zal zijn, is eerder een empirische kwestie. Het hangt zonder twijfel af van de hoogte van de sokkel en de mate waarin arbeidsprestaties gevaloriseerd worden. Een ander kenmerk is het duidelijke onderscheid tussen de solidariteitscomponent (die eventueel uit algemene middelen kan worden gefinancierd) en de loongerelateerde component.

### 5.5.2. Het voorwaardelijk basispensioen in Belgische context

In wat volgt wordt de impact van de invoering van een voorwaardelijk basispensioen in de Belgische context onderzocht. Behoudens deze aanpassing veronderstellen we dat het Belgische pensioensysteem (minimumvoorzieningen, afgeleide rechten, gelijkgestelde perioden etc.) ongewijzigd blijft.

Om na te gaan of iemand recht heeft op een voorwaardelijk basispensioen worden de eigen pensioenkomsten en de pensioeninkomsten van de partner in rekening gebracht.<sup>32</sup> Dit betekent dat wanneer de gezamenlijke pensioeninkomsten van een koppel onder het vooropgestelde basisbedrag liggen, het pensioen automatisch wordt aangevuld tot dit basisbedrag. We stellen daarbij de hoogte van het voorwaardelijk basispensioen gelijk aan de IGO-bedragen van 2013 (indexcijfer 136,09). Een alleenstaande zou dan na een bepaald aantal jaren in België te hebben gewerkt en/of gewoond, recht hebben op een basispensioen dat gelijk is aan dat van het verhoogd basisbedrag van de IGO (€1.012). Een individu in een koppel zou recht hebben op de hoogte van het IGO-basisbedrag (i.e. €674 per individu; €1.349 voor een koppel). Merk op dat wegens beperkingen van de data kunnen alleen de pensioeninkomsten van de gehuwde partner worden meegeteld bij de pensioentoets. In werkelijkheid kan echter ook het pensioen van de samenwonende partner in rekening worden gebracht.

Een schatting van het effect van een voorwaardelijk basispensioen kan worden afgelezen uit onderstaande tabel. De schattingen gebeuren op basis van twee populaties (cf. kolom 1). Populatie 1 omvat alle alleenstaanden van 65 tot 70 jaar (om de gevolgen van een basispensioen in te schatten is deze leeftijdsgroep allicht het meest relevant), alsook alle individuen van deze leeftijd die deel uitmaken van een koppel en waarvan de partner minstens 65 jaar is.<sup>33</sup> Alleen de individuen die geen arbeidsinkomen ontvangen, werden geselecteerd. Populatie 2 is identiek aan populatie 1 maar beperkt zich tot de individuen die in België zijn geboren. Omdat heel wat migranten geen volledig basispensioen zouden opbouwen, *overschat* de eerste populatie de totale kost van het

---

<sup>32</sup> Het voorwaardelijk basispensioen kan op verschillende manieren worden uitgedacht, zie Peeters, H. & Donvil, N. (2014). *Een basispensioen voor Belgische ouderen?* Mimeo.

<sup>33</sup> De aanvulling tot het basispensioen wordt over de beide partners verdeeld volgens het principe dat iedere partner recht heeft op de helft van het basispensioen. Aan de partner die over de minste pensioenrechten beschikt, zal dus alles of het grootste gedeelte van de optrekking worden toegewezen, aan de partner met de meeste pensioeninkomsten niets of het kleinste deel.

voorwaardelijk basispensioen; populatie 2 *onderschat* de kost omdat migranten ten minste recht hebben op een percentage van het volledig basispensioen.

Kolommen 2 en 3 van tabel 13 geven algemene informatie. Kolom 2 geeft de grootte van de populatie (bv. in 2011 telde populatie 1 405.000 individuen). Kolom 3 geeft aan hoeveel de pensioen- en IGO-uitgaven voor deze populatie op dit moment bedragen (bv. voor populatie 1 betrof dit in 2011 5,867 miljard euro). Kolommen 4 tot en met 7 geven informatie over de kostprijs van een basispensioen, alsook over het aantal individuen dat hierdoor wordt geaffecteerd. Kolom 4 geeft aan dat 48.300 65- tot 70-jarigen uit populatie 1 (i.e. 12% van de 405.000) een optrekking zouden genieten. Voor deze optrekking zou 250 miljoen euro nodig zijn. Verondersteld dat men deze 250 miljoen euro zou willen financieren met een heffing op het pensioenbedrag dat hoger ligt dan dit basispensioen (cf. kolom 6), dan is hiervoor een uniforme bijdrage nodig van 9,7% (cf. kolom 7).<sup>34</sup> Kolommen 8 tot 11 geven de resultaten voor een variant van het basispensioen dat slechts 50% bedraagt van het huidige IGO- niveau. Logischerwijze ligt de kostprijs van een dergelijk partieel basispensioen lager.

**Tabel 13. De financiering van een voorwaardelijk basispensioen, 65-70-jarigen, België 2011**

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	100% IGO						50% IGO			
	Populatie (in duizendtallen)	Pensioenuitgaven (in miljoen)	Aantal optrekking (in duizendtallen)	Kost optrekking (in miljoenen)	Uitgaven boven (in miljoenen)	Financierings- mogelijkheid	Aantal optrekking (in duizendtallen)	Kost optrekking (in miljoenen)	Uitgaven boven (in miljoenen)	Financierings- mogelijkheid
Populatie 1. Alle inwoners	405	5.867	48,3	250	2.566	9,7%	19,6	87	4.180	2,1%
Populatie 2. Geboren in België	348	5.304	29,5	124	2.391	5,2%	8,3	34	3.820	0,9%

Bron: Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (berekeningen door CeSO, KU Leuven).

De budgettaire last van 9,7% die hier wordt geschat is allicht een overschatting, en wel omwille van uiteenlopende redenen. Vooreerst zijn er drie redenen die te maken hebben met de berekeningswijze en de elementen die hierbij (niet) werden opgenomen. Zo is onbekend op welk gedeelte van het basispensioen eerstegeneratiemigranten recht zouden hebben. De vergelijking van populatie 1 en 2 laat in elk geval zien dat wegens de aanwezigheid van migranten een lagere inhouding nodig is om een basispensioen te financieren (cf. in populatie 2 bedraagt de heffing 5,2%). Ten tweede zou de kostprijs van het basispensioen gedrukt worden door de lagere administratieve kost van middelenge-toetste uitkeringen voor ouderen. Bij de invoering van een basispensioen hebben namelijk minder ouderen nood aan/recht op de IGO, en verminderen dus de kosten van het bestaansmiddelenonderzoek. Ten slotte is de IGO sinds 2011 met meer dan louter de prijsevolutie verhoogd. Met andere woorden, het IGO-bedrag van 2011 ligt lager dan het IGO-bedrag van 2013 in prijzen van 2011. Aangezien de tabel rekening houdt met de IGO bedragen van 2013 (omgerekend

<sup>34</sup> Merk op dat hierbij geen rekening wordt gehouden met de uitkeringen uit de tweede pensioenpijler. Indien de bijkomende inhouding ook zou worden toegepast op de tweede pijler, zou een heffing nodig zijn van 8% in plaats van 9,7% voor de 65- tot 70-jarigen.

naar prijzen van 2011) zit in de kostprijs van het basispensioen deels de vermelde verhoging van de IGO vervat.

Ook kunnen variaties in de specifieke uitwerking van het basispensioen tot een lagere kostprijs leiden. Zo wordt in de tabel alleen het pensioeninkomen van de huwelijkspartner in rekening gebracht bij de pensioentoets. De pensioeninkomsten van bijvoorbeeld de partner waarmee wettelijk wordt samengewoond zouden echter ook kunnen meetellen, wat een daling van het aantal rechthebbenden en/of de hoogte van de uitkeringen met zich meebrengt.

Om na te gaan in welke mate de professionele groepen verschillend worden geïmpacted door de invoering van een basispensioen, geeft tabel 14 een verdere uitsplitsing van populatie 1. Zo geeft de tabel aan binnen welke professionele groep een basispensioen de meeste rechthebbenden zou creëren, en hoe de kost van het basispensioen zich verhoudt tot de huidige uitgaven voor de betreffende professionele groep. De tabel laat zien dat het basispensioen voornamelijk belangrijk zou zijn voor de zelfstandigen (23%) en voor diegenen zonder eigen pensioenrechten (36%). Het hoge percentage bij diegenen met een buitenlands pensioen (46%) is moeilijk te interpreteren aangezien niet duidelijk is of deze gepensioneerden recht zouden hebben op een volledig basispensioen (cf. supra). De vergelijking van kolom 4 en 7 laat zien dat de kost van het basispensioen ten opzichte van de totale uitgaven voor pensioenen en IGO erg groot is bij de zelfstandigen en verwaarloosbaar bij de werknemers en ambtenaren.

**Tabel 14. Een voorwaardelijk basispensioen aan 100% van het IGO-bedrag naar professionele groep, 65- tot 70-jarigen, België 2011, analyses op basis van populatie 1 (populatie = 404.520)**

1	2	3	4	5	6	7	8
		Populatie (in duizendtallen)	Pensioenuitgaven (in miljoenen)	Aantal optrekking (in duizendtallen)	Percentage professionele groep met optrekking	Kost optrekking (in miljoenen)	Uitgaven boven (in miljoenen)
Professionele groep	Werknemer	155,5	2.382	7,7	5%	28	849
	Zelfstandige	14,1	97	3,3	23%	16	10
	Ambtenaar	35,9	1.172	0,2	0%	1	824
	Buitenlands pensioen	0,3	3	0,1	46%	0	1
	Gemengd	126,0	2.193	11,1	9%	32	881
	Geen pensioen / enkel IGO	72,8	21	26,0	36%	172	0

Bron: Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (berekeningen door CeSO, KU Leuven).

### 5.5.3. Een onvoorwaardelijk basispensioen

Om na te gaan hoe een pensioensysteem met een onvoorwaardelijk basispensioen er zou kunnen uitzien, kunnen de huidige pensioenuitgaven opgesplitst worden naar het gedeelte dat nodig zou zijn om het basispensioen te financieren op het niveau van het huidige IGO-grensbedrag (minimumbescherming) en het gedeelte dat overblijft om de pensioenen van diegenen die actief



waren op de arbeidsmarkt te verhogen (levensstandaardbeveiliging). Door het bedrag dat overblijft na financiering van het basispensioen te verdelen over het totaal aantal gewerkte dagen van de gepensioneerden, kan dan geschat worden hoeveel extra pensioenopbouw mogelijk is per gewerkte dag. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het onvoorwaardelijk basispensioen de bestaande minimumregelingen vervangt, dat er geen afgeleide rechten meer bestaan (chtscheidingspensioen, gezinspensioen en overlevingspensioen) en dat er alleen voor effectief gewerkte dagen en dus niet voor gelijkgestelde periodes pensioenopbouw is voorzien.

De kost van het onvoorwaardelijk basispensioen en de budgettaire ruimte voor de loopbaangerelateerde component van het pensioen werden geschat op basis van het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming. Uit deze data blijkt de totale kost van de rustpensioenen, overlevingspensioenen en IGO voor 65- tot 70-jarigen €8,216 miljard bedraagt. Om voor alle 533.000 ouderen uit die cohorte een basispensioen te financieren op het niveau van de IGO-drempel (€973 voor een alleenstaande / €649 voor een gehuwd individu) is €8,216 miljard nodig. Er blijft dan €3,419 miljard over om de loopbaangerelateerde component te financieren. Wanneer we weten dat door deze 65- tot 70-jarigen gedurende de volledige loopbaan in totaal 4,127 miljard werkdagen werden gepresteerd, leert de deling van het budget (€3,419 miljard) door het aantal werkdagen (4,127 miljard) ons dat per gewerkte dag gemiddeld een jaarlijkse bijkomende pensioenopbouw van €0,83 mogelijk is. Iemand die bijvoorbeeld 30 jaar heeft gewerkt, zal dus per jaar gemiddeld €7.757 (= 30 jaar\*312 dagen\*€0,83) extra pensioen ontvangen, dan wel €646 per maand (= €7.769/12 maanden). Het totale maandelijkse pensioeninkomen van iemand die 30 jaar heeft gewerkt zal dan gemiddeld €1.619 bedragen (= €973 basispensioen + €647 loopbaangerelateerde component). We spreken over 'gemiddelde' pensioenopbouw omdat het allicht wenselijk is om de loopbaangerelateerde component te laten variëren naar loonhoogte. Iemand met een laag loon zou dus minder extra pensioenopbouw per werkdag realiseren dan iemand met een hoog loon. Hier werd enkel de gemiddelde loopbaangerelateerde component berekend.

Het resultaat van deze berekening wordt weergegeven in tabel 15. De tabel geeft aan hoe hoog het gemiddelde pensioeninkomen (basispensioen + loongerelateerde component) zal zijn in functie van het aantal gewerkte jaren. Als vergelijkingspunt wordt voor de betreffende cohorte het huidige gemiddelde wettelijke pensioeninkomen (incl. gelijkgestelde periodes, afgeleide rechten, minimumpensioenen en IGO-uitkering) weergegeven in functie van het aantal gewerkte jaren.

Iemand die nooit gewerkt heeft, ontvangt in het nieuwe systeem uiteraard enkel het basispensioen (€973 voor een alleenstaande; €649 voor een individu in een koppel). Iemand met 20 gewerkte jaren ontvangt als alleenstaande gemiddeld een totaal pensioen van €1.404 (= €973 basispensioen + (20 jaar \* 312 dagen \* €0,83)/12 maanden) en in een koppel €1.080 (= €649 basispensioen + (20 jaar \* 312 dagen \* €0,83)/12 maanden)). Iemand met 40 gewerkte jaren ontvangt gemiddeld €1.835 (€1.511 individu in koppel). Zoals blijkt uit tabel 15 is de spreiding van de pensioenhoogte naar gewerkte jaren, ondanks de fundamentele hervorming, enigszins vergelijkbaar met de in het huidige pensioensysteem geobserveerde spreiding. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat de IGO, de gelijkgestelde periodes en de afgeleide rechten in het huidige systeem (pensioen)rechten opleveren zonder dat daar gewerkte periodes tegenover staan. Zoals blijkt uit de tabel ligt het totale pensioeninkomen (incl. IGO) bij alleenstaanden in het nieuwe systeem hoger dan in het bestaande

pensioensysteem. Bij individuen in koppels is het inkomen in het nieuwe systeem lager voor diegenen met een loopbaan van 30 jaar of meer.

Merk echter op dat de rij 'individu in koppel' niet toestaat om af te leiden wat de impact van een onvoorwaardelijk basispensioen zou zijn op koppelniveau. Immers, een individu met 20 gewerkte jaren zal in realiteit zelden gehuwd zijn met een ander individu met 20 gewerkte jaren. Met andere woorden, het gezinsinkomen op koppelniveau wordt mee bepaald door de loopbaan van de echtgeno(o)t(e). Berekeningen op basis van het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming laten bijvoorbeeld zien dat de partner van diegenen die 0 jaar werkte, op dit moment gemiddeld 29 jaar gewerkt heeft. Zo'n koppel ontvangt in het huidige systeem een maandelijks pensioen van gemiddeld €1.409 en zou in het nieuwe systeem €1.929 ontvangen. Wie 40 jaar werkte, is momenteel gehuwd met iemand die gemiddeld 19 jaar werkte. Dit koppel kent een lichte daling van de pensioeninkomsten in het nieuwe systeem, van €2.638 per maand naar €2.575. De gevolgen van een onvoorwaardelijk basispensioen voor het pensioeninkomen van het koppel zijn dus sterk afhankelijk van de combinatie van loopbanen binnen een koppel.

**Tabel 15. De maandelijks gemiddelde pensioenuitkering bij de invoering van een onvoorwaardelijk basispensioen met loongerelateerde component en een vergelijking met de huidige gemiddelde pensioenuitkering naar aantal jaren gewerkt, bij 65- tot 70-jarigen, België 2011.**

	Aantal gewerkte jaren	Onvoorwaardelijk basispensioen + loongerelateerde component	Huidige wettelijke pensioensysteem: eerste pijler + IGO
	0	973	613
Alleenstaande (€973)	10	1.188	1.085
	20	1.404	1.193
	30	1.619	1.464
(populatie = 168.300)	40	1.835	1.583
	45	1.943	1.615
	0	649	27
Individu in koppel (€649)	10	864	364
	20	1.080	1.059
	30	1.295	1.573
(populatie = 363.580)	40	1.511	1.757
	45	1.619	1.708

Bron: Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (berekeningen door CeSO, KU Leuven).

We maken nog drie opmerkingen bij deze tabel. Ten eerste werd bij de berekeningen alleen het pensioenbudget uit de eerste pijler opgenomen. Het is echter ook mogelijk dat het nieuwe pensioensysteem zowel de eerste als de tweede pijler zou omvatten. Het beschikbare budget voor de verzekeringscomponent is in dat geval uiteraard groter, wat tot hogere pensioenbedragen leidt. Ten tweede wordt de kost van het invoeren van een basispensioen allicht te hoog ingeschat, en wel omwille van gelijkaardige redenen als bij het voorwaardelijk basispensioen (beperkte rechten van immigranten en verminderde administratieve kosten). Bijgevolg wordt de budgettaire ruimte voor het uitkeren van bijkomende pensioenrechten ten gevolge tewerkstelling wellicht onderschat.





Federale Overheidsdienst  
**Sociale Zekerheid**

© 2014

### **FOD Sociale Zekerheid**

Administratief Centrum Kruidtuin  
Finance Tower  
Kruidtuinlaan 50  
1000 Brussel

### **De leden van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040**

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

### **Verantwoordelijke uitgever**

Frank Vandenbroucke

D/2014/10.770/22