Advies van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen

nr. 2021-A/015

betreffende het wetsvoorstel van mevrouw Sophie Thémont, mijnheer Marc Goblet, mijnheer Jean-Marc Delizée en mevrouw Leslie Leoni tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, teneinde de samendrukking van de door deeltijdwerkers gepresteerde jaren af te schaffen en aldus de sociale rechten toegankelijker te maken, nr. 119/1.

INSTITUUT VOOR
DE GELIJKHEID
VAN VROUWEN
EN MANNEN

I. Inleiding

Het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (hierna: 'Instituut') werd opgericht door de wet van 16 december 2002 en heeft onder andere als opdracht om te waken over de naleving van de wetgeving inzake de gelijkheid van vrouwen en mannen en om elke vorm van discriminatie of ongelijkheid op grond van geslacht te bestrijden. Gezien het belang van adequate zorgverlofregelingen voor de gendergelijkheid is het Instituut bevoegd om binnen dit thema op te treden en te adviseren.

In deze hoedanigheid is het Instituut onder meer bevoegd om adviezen en aanbevelingen tot de overheid te richten met het oog op het verbeteren van wet- en regelgeving.

Het Instituut werd gecontacteerd door de commissie voor Sociale Zaken, Werk en Pensioenen van de Kamer van volksvertegenwoordigers met de vraag tot een advies aangaande een wetsvoorstel van mevrouw Sophie Thémont, mijnheer Marc Goblet, mijnheer Jean-Marc Delizée en mevrouw Leslie Leoni tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, teneinde de samendrukking van de door deeltijdwerkers gepresteerde jaren af te schaffen en aldus de sociale rechten toegankelijker te maken, nr. 119/1. Dit wetsvoorstel strekt tot afschaffing van het systeem waarbij de gepresteerde jaren van deeltijdwerkers die geen inkomensgarantie-uitkering krijgen, worden samengedrukt. Aldus zal de in aanmerking genomen loopbaan-duur van de deeltijdwerkers in kwestie – hoofdzakelijk vrouwen – langer worden, en zullen de betrokkenen makkelijker toegang krijgen tot de sociale rechten.

Diezelfde vraag richtte de commissie eveneens aan de Raad van State, het Rekenhof, de minister van Pensioenen en Maatschappelijke Integratie, belast met Personen met een beperking en Armoedebestrijding, de vrouwenafdelingen van het ABVV en ACV, de Commission wallonne des Ainés, de Vlaamse Ouderenraad, het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, FEMMA en de Federale Pensioendienst (via de minister van Pensioenen).

II. Context

Het wetsvoorstel 55-119/001 heeft betrekking op één specifiek aspect van de pensioenregeling, namelijk het principe van de samendrukking van de loopbaanjaren van deeltijds werkenden.[1] Ongeacht de hoogte van loon, betekent een deeltijdse baan – voor sommigen althans – dat de loopbaanjaren minder meetellen dan bij een voltijdse baan. Het wetsvoorstel beoogt deze samendrukking in welbepaalde gevallen af te schaffen.

De initiatiefnemers beargumenteren dat gezien de erg ongelijke genderverdeling in deeltijds werk, deze maatregel, die in feite een besparing is, onevenredig hard vrouwen treft. De maatregel wordt omschreven als "discriminerend, onbillijk en vrouwonvriendelijk". De samendrukkingsregeling maakt het in de praktijk voor veel vrouwen moeilijker om voldoende sociale rechten op te bouwen voor een leefbaar pensioen.

De hoogte van het pensioenbedrag hangt af van de duur van de loopbaan en van de hoogte van de ontvangen lonen. Voor de duur van de loopbaan zijn de gelijkgestelde periodes van groot belang. Hoewel een loopbaan gerekend wordt in jaren, wordt bij de berekening van het pensioenbedrag in feite in dagen gerekend. Een volledige loopbaan bedraagt 14.040 dagen, of 45 jaar. De inperking in de tijd van de gelijkgestelde perioden voor deeltijdsen met behoud van rechten komt er in de praktijk op neer dat werknemers niet aan een volledige loopbaan komen en daar verder vanaf zitten wanneer er een

[1] Wetsvoorstel: https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/0119/55K0119001.pdf

breuk wordt gemaakt. De beperking tot 1.560 dagen heeft dus een rechtstreekse negatieve impact op werknemers die al in een meer kwetsbare positie verkeren.

De genderongelijkheid in deeltijds werk is welbekend. Statbel publiceert jaarlijks cijfers.[2] In 2020 werkte 42,7% van de loontrekkende vrouwen deeltijds, tegenover 12,6% van de mannen. Bovendien werken deeltijds werkende mannen minder vaak halftijds: maar 4,3% van de mannen tegenover 16,0% van de vrouwen in loondienst werken halftijds. Bovendien is een groter aandeel van de deeltijds werkende mannen 'veilig' voor hun pensioenberekening, omdat ze nog een andere deeltijdse baan hebben, of omdat ze in brugpensioen zijn, of reeds met pensioen zijn. Dus zelfs binnen de categorie van de deeltijds werkenden worden vrouwen relatief zwaarder getroffen door de maatregel. Ook de redenen om deeltijds te werken verschillen vaak tussen vrouwen en mannen: 44,2% van de deeltijds werkende vrouwen verwijst naar de zorg voor kinderen of familiale omstandigheden, tegenover 18,9% van de mannen. Deeltijds werk moet dan afgezet worden tegenover onbetaalde arbeid. Genderongelijkheid op de arbeidsmarkt hangt onlosmakelijk samen met genderongelijkheid in onbetaalde zorgarbeid. Op die manier hebben maatregelen die de kloof tussen deeltijders en voltijders vergroten ook altijd onvermijdelijk een genderdimensie. Dat is op zich voldoende reden om hier heel voorzichtig mee om te springen. Genderongelijkheid op de arbeidsmarkt mag dan vele oorzaken hebben, genderongelijkheid in socialezekerheidsuitkeringen mag geen gevolg zijn van het gevoerde beleid.

Voor een goede genderanalyse van pensioenbeleid zijn in feite loopbaangegevens nodig. De meeste statistieken worden opgemaakt als dwarsdoorsnedes van de populatie per jaar. Het percentage deeltijdwerkers bij vrouwen en mannen geeft echter niet weer welk aandeel van de loopbaan er deeltijds gewerkt wordt. Naarmate dat aandeel groter is, kan verwacht worden dat de impact op het pensioenbedrag groter zal zijn.

Een ander ernstig hiaat in de cijfergegevens is de moeilijkheid om een goede pensioenkloof te berekenen. De analogie met de loonkloof dringt zich op, maar waar loongegevens voorhanden zijn, is dat voor de inkomens na de pensioenleeftijd minder evident. De gegevens van de verschillende stelsels en pijlers zijn immers niet geïntegreerd. Een berekende indicator dreigt op die manier slechts een deel van de realiteit weer te geven. Eurostat publiceert een pensioenkloof op basis van EU-SILC-gegevens, de enquête over inkomens die jaarlijks wordt afgenomen door Statbel met een eerder beperkte steekproef. De leeftijdsgroep van 65-plussers is eigenlijk te klein waardoor die cijfers nogal fluctueren over de jaren.[3]

Het Federaal Planbureau berekende in het kader van het MIGAPE-project dat het opnemen van de bestaande verlofstelsels het effect van de zorg voor jonge kinderen of hulpbehoevende ouderen op het pensioen volledig of grotendeels ondervangt.[4] Voor wie er gebruik van kan maken beschikt België over goede verlofstelsels. Daar staat tegenover dat zelfs bij een volledige (theoretische) gelijkheid tussen vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt vanaf 2021, het nog dertig jaar zou duren voor de pensioenkloof onder de 10% zakt.

In 2015 bracht de Raad voor Gelijke Kansen van Mannen en Vrouwen (hierna: 'de Raad') een advies uit over diverse hervormingen van het werknemerspensioen.[5] De Raad stelt vast dat de maatregelen zijn doorgevoerd zonder een globale visie op de impact van deze maatregelen op andere takken van de sociale zekerheid, de arbeidskansen van jongeren en het leven en welzijn van oudere werklozen of gepensioneerden. Bovendien werd er evenmin rekening gehouden met de mogelijke impact op de genderongelijkheid. Ondanks de wettelijke verplichting werd er geen genderimpactanalyse gemaakt van de maatregelen.

---

[2] Statbel: https://statbel.fgov.be/nl/themas/werk-opleiding/arbeidsmarkt/deeltijds-werk#figures

[3] Eurostat pensioenkloof: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200207-1

[4] Federaal Planbureau, MIGAPE-project: http://www.migape.eu/

[5] Raad voor Gelijke Kansen van Mannen en Vrouwen, Advies nr. 147: http://www.raadvandegelijkekansen.be/media/products/442/706/147Nederlandspensionglobale2015nl.pdf

Specifiek in verband met het samendrukkingsprincipe verwijst de Raad naar het arrest van het Europese Hof van Justitie in de Spaanse zaak van Elbal Moreno van 22 november 2012 (zaak 385/11), waarin er geoordeeld werd dat het samendrukken van deeltijds gewerkte loopbaanjaren strijdig is met artikel 4 van de richtlijn 79/7/EEG van 19 december 1978, betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid. Deeltijds werkenden – in hoofdzaak vrouwen – werden immers tweemaal getroffen: enerzijds door van hen een langere bijdrageduur te vragen en anderzijds door het berekende pensioenbedrag te verminderen, evenredig met hun lagere lonen. De Raad benadrukt ook dat het samendrukkingsbeginsel strijdig is met het algemene principe van de “prorata temporis”, zoals voorgeschreven door CAO35 en CAO35bis.

I. Analyse

a. Huidig wettelijk kader

Het wetsvoorstel 55-119/001 verwijst naar artikel 34, § 2, 6), van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, het laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 27 februari 2013.

Dit artikel heeft betrekking op de gelijkgestelde perioden. De rechten van mensen die overstappen op deeltijds werk blijven in een aantal, welomschreven gevallen gevrijwaard. De periodes van inactiviteit van een deeltijdse werknemer in vergelijking met een voltijdse betrekking worden beschouwd als gelijkgestelde periodes voor de opbouw van pensioenrechten in de volgende gevallen:

- Indien de deeltijdse werknemer geniet van het bij de werkloosheidsreglementering voorziene statuut "deeltijdse werknemer met behoud van rechten";
- Indien de betrokkene recht heeft op een voltijds conventioneel brugpensioen of een voltijds stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag en een deeltijdse arbeid als werknemer herneemt;

Voor deeltijdse werknemers met behoud van rechten is deze gelijkstelling onbeperkt in de tijd op voorwaarde dat zij een inkomensgarantie-uitkering genieten. Voor deeltijdse werknemers met behoud van rechten die geen inkomensgarantie-uitkering ontvangen, is de gelijkstelling beperkt tot een maximum van 1.560 dagen.

De betekenis van deeltijdse werknemer “met behoud van rechten” wordt op die manier uitgehold. Door het in de tijd onbeperkt erkennen van die rechten van de deeltijdse werknemer te koppelen aan het criterium van een inkomensgarantie-uitkering, worden die rechten automatisch gekoppeld aan een aantal strikte voorwaarden die ontwikkeld zijn binnen een logica van armoedepreventie met een duidelijke gezinsdimensie. De toekenning van een inkomensgarantie-uitkering aan 65-plussers is immers verbonden aan onder andere een uitgebreid onderzoek naar de bestaansmiddelen van de werknemer en diens gezin, dat wil zeggen pensioenen, beroepsinkomsten, sociale uitkeringen, onroerende goederen, spaargeld, enz. Er zijn voorwaarden wat betreft het hoofdverblijf, die onlangs nog werden gecontesteerd door een aantal sociale organisaties, omdat ze een zware inperking op het sociale leven van heel wat 65-plussers betekenen. Het is duidelijk dat deze koppeling aan de inkomensgarantie-uitkering een verregaande impact heeft.

Bovendien is ook deze inperking sterk gegenderd. Deeltijdse werknemers met behoud van rechten zijn in hoofdzaak vrouwen, terwijl conventioneel bruggepensioneerden en voltijds werklozen met een bedrijfstoeslag in hoofdzaak mannen zijn. In 2020 was 66,1% van de werklozen met bedrijfstoeslag

man. 75,4% van de deeltijdse werknemers met behoud van rechten en een inkomensgarantie was vrouw.[6]

Hierbij moet verder worden aangestipt dat heel wat deeltijds werk sowieso niet in aanmerking komt voor een gelijkstelling. Dat geldt voor alles wat beschouwd wordt als 'vrijwillig' deeltijds werk en niet binnen andere regelingen wordt gelijkgesteld, zoals bijvoorbeeld periodes opgenomen als thematische verloven waarbij het inkomen wordt aangevuld met een uitkering van de Rijksdienst Voor Arbeidsvoorziening (RVA).

b. Wijzigingen door wetsvoorstel

De voorgestelde wetswijziging komt hierop neer dat de inperking van de gelijkgestelde periodes tot 1.560 dagen wordt opgeheven. Het onderscheid tussen werknemers die een inkomensgarantie-uitkering ontvangen en werknemers die die uitkering niet ontvangen wordt geschrapt.

Voor de betrokkenen komt dat zonder meer neer op een meer billijke behandeling.

Aan de voorwaarden voor een gelijkstelling wordt verder niet geraakt. Voor heel wat werknemers in deeltijdse banen zal het wetsvoorstel dus geen impact hebben.

In die zin is het Instituut van oordeel dat dit wetsvoorstel in feite zeer bescheiden is. Het raakt slechts aan één van de aspecten van de genderongelijkheid na de pensioenleeftijd.

II. Advies

Het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen kan de initiatiefnemers bijtreden en beveelt aan dat dit wetsvoorstel wordt aangenomen.

Voor de realisatie van gendergelijkheid na de pensioenleeftijd voor de huidige en de toekomstige 65-plussers zal dit evenwel niet volstaan. Het Instituut is van oordeel dat genderongelijkheid in socialezekerheidsuitkeringen in geen geval een gevolg mag zijn van het gevoerde beleid. In die zin is een terdege en consequente genderanalyse – gevoed door betrouwbare statistieken – essentieel voor de volledige pensioenhervorming. Net als een fundamenteel engagement van de regering en het parlement dienaangaande.

[6] De inkomensgarantie uitbetaald door de RVA aan sommige deeltijdse werknemers met behoud van rechten is de toeslag die ervoor moet zorgen dat het inkomen niet daalt doordat het ontvangen loon voor de deeltijdse baan lager is dan de eerdere werkloosheidsvergoeding voor de vroegere voltijdse betrekking.
RVA-statistieken: https://www.rva.be/nl/documentatie/statistieken/cijfers/deeltijdse-werknemers