

Advies 2021/03

Uitgebracht op vraag van de Commissie voor Sociale Zaken, Werk en Pensioenen van de Kamer van volksvertegenwoordigers

Minimumpensioen voor meewerkende echtgenoten

Samengevat.....	1
1 Adviesvraag	1
2 Meewerkende echtgenoten en het sociaal statuut.....	2
3 Het wetsvoorstel	3
3.1 Problematiek.....	3
3.2 Het voorstel.....	4
4 Advies van het Comité.....	5
4.1 Problematiek.....	5
4.2 Het voorstel.....	6
4.3 Alternatieve pistes	7

Samengevat

Het ABC brengt advies uit over een wetsvoorstel dat een specifieke groep meewerkende echtgenoten de mogelijkheid geeft om toegang te krijgen tot het minimumpensioen. Het gaat om meewerkende echtgenoten die vandaag - ondanks hun verplichte aansluiting en bijdragebetaling in het maxistatuut - per definitie uitgesloten zijn van een eigen minimumpensioen omdat ze nooit voldoende pensioenvormende loopbaanjaren (i.c. 30) kunnen presteren. Het voorstel voorziet dat jaren van activiteit gelegen vóór de invoering van het maxistatuut in 2005, in aanmerking zouden kunnen genomen worden voor de berekening van de loopbaanvoorwaarde. De betrokkenen zouden hiertoe een forfaitaire bijdrage moeten betalen. De voorgestelde regeling moet deze specifieke groep van meewerkende echtgenoten toelaten om alsnog een 2/3de loopbaan te bewijzen om in aanmerking te komen voor een minimumpensioen. Het Comité erkent de problematiek maar meent dat de voorgestelde oplossing niet de beste is. Het Comité ziet minstens twee alternatieve pistes voor de uitwerking van een oplossing, nl. het toekennen van een pensioencomplement per loopbaanjaar of een

aanpassing van de referentieperiode voor de berekening van minimale loopbaanvoorwaarde. De uitwerking van een concreet voorstel veronderstelt een principiële keuze waarbij de genoemde pistes als inspiratie kunnen dienen. Het Comité is bereid zich te buigen over de modaliteiten van een concrete oplossing voor zover het vooraf voldoende duidelijkheid heeft binnen welk kader er moet worden gewerkt.

1 Adviesvraag

Het ABC werd door de Kamercommissie Sociale Zaken, Werk en Pensioenen van het parlement gevraagd¹ om uiterlijk op 22 februari 2021 advies uit te brengen over een wetsvoorstel² (2019) tot verbetering van het minimumpensioen voor sommige meewerkende echtgenoten.

2 Meewerkende echtgenoten en het sociaal statuut

2.1 Initiële uitsluiting van het sociaal statuut

Meewerkende echtgenoten hadden lange tijd niet de mogelijkheid om zich aan te sluiten - en dus in eigen naam te verzekeren - in het sociaal statuut. Onder impuls van een groeiende³ bewustwording rond de soms kwetsbare socio-economische positie van deze groep, werd vanaf eind jaren '80 getracht om de sociale bescherming van meewerkende echtgenoten te verbeteren. Zo kreeg de groep vanaf 1 januari 1990 de gelegenheid om zich via verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering vrijwillig te verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid^{4,5} en werd in 1999 een wettelijke basis⁶ voorzien om meewerkende echtgenoten toegang te geven tot het systeem van het Vrij Aanvullend Pensioen voor Zelfstandigen⁷. Enkele jaren later werd ervoor geadviseerd om de meewerkende echtgenoten beter sociaal te beschermen door voor de betrokken groep een specifiek statuut te creëren⁸.

¹ Per mail op 2 februari 2021

² DOC 55 0169/001

³ o.m. naar aanleiding van de Europese Richtlijn 86/613 lidstaten in 1986 had verzocht om maatregelen te treffen om meewerkende echtgenoten van zelfstandigen toe te laten een socialezekerheidsregeling te genieten "op vrijwillige basis en tegen betaling van een bijdrage".

⁴ Met inbegrip van de moederschapsuitkering. Voor die risico's bestonden immers geen afgeleide rechten via de echtgeno(o)t(e).

⁵ Wet van 14 december 1989

⁶ Wet houdende sociale bepalingen van 25 januari 1999 (B.S. 6 februari 1999)

⁷ Dit initiatief bleef beperkt tot een theoretische mogelijkheid omdat nooit de nodige uitvoeringsbesluiten zijn gepubliceerd.

⁸ Ingevoerd door de programmawet van 24 december 2002 (artikelen 9 tot 37)

2.2 Invoering van een specifiek statuut

Sinds 2003 zijn meewerkende echtgenoten verplicht onderworpen aan het sociaal statuut van de zelfstandige. Er zijn voor hen enkele specifieke modaliteiten van toepassing, waarbij een onderscheid moet worden gemaakt tussen het mini- en het maxistatuut.

Een aansluiting in het ministatuut opent uitsluitend rechten in de sector uitkeringen van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering⁹. Meewerkende echtgenoten betalen hiervoor een beperkte bijdrage¹⁰, die wordt berekend op het zelfstandig beroepsinkomen van de geholpen zelfstandige¹¹.

Tussen 1 januari 2003 en 30 juni 2005 moesten meewerkende echtgenoten verplicht toetreden tot dit ministatuut. Zij hadden in deze periode wel de mogelijkheid om zich op vrijwillige basis aan te sluiten in het maxistatuut.

Het maxistatuut biedt meewerkende echtgenoten een sociale bescherming die identiek is aan die voor zelfstandigen in hoofdberoep. Er gelden dezelfde bijdragepercentages als voor zelfstandigen in hoofdberoep maar meewerkende echtgenoten zijn een lagere minimumbijdrage verschuldigd¹². De bijdragen van de meewerkende echtgenoten worden berekend op basis van het gedeelte van de beroepsinkomsten dat de zelfstandige echtgenoot fiscaal aan zijn meewerkende partner toewijst¹³.

De aansluiting in het maxistatuut werd op 1 juli 2005 verplicht voor alle meewerkende echtgenoten, met uitzondering van diegene die geboren waren vóór 1 januari 1956. Zij mochten het ministatuut behouden.

3 Het wetsvoorstel

3.1 Problematiek

Volgens de indieners van het voorstel betekende de verplichte aansluiting in het maxistatuut voor de meewerkende echtgenoten geboren tussen 1956 en 1970 in sommige gevallen een hogere bijdragebetaling zonder dat:

- betrokkenen toegang zouden kunnen krijgen tot het minimumpensioen;
- dit aanleiding zou geven tot een hogere pensioenopbrengst op gezinsniveau.

⁹ "Arbeidsongeschiktheid - Invaliditeit - Moederschap"

¹⁰ In 2021 : 0,79 % op het gedeelte van de beroepsinkomsten dat 60.638,46 EUR niet overschrijdt en op een minimuminkomen van 14.042,57 EUR en 0,51 % op het gedeelte van de beroepsinkomsten dat hoger is dan 60.638,46 EUR zonder 89.361,89 EUR te overschrijden.

¹¹ Met inbegrip van het zogenaamde fiscaal meewerkinkomen

¹² De minimale bijdragedrempel ligt de helft lager dan de drempel die wordt toegepast op de zelfstandige in hoofdberoep

¹³ Dit inkomen mag niet meer bedragen dan 30 % van de netto-inkomsten van de door beide echtgenoten uitgeoefende beroepsactiviteit, tenzij het duidelijk is dat de prestaties van de meewerkende echtgenote dit percentage overschrijden.

Minimumpensioen

Het minimumpensioen als zelfstandige wordt slechts toegekend voor zover de zelfstandige ten minste 2/3^{de} van een volledige loopbaan bewijst. Omwille van hun reeds bereikte leeftijd op het moment van verplichte intrede, is de groep meewerkende echtgenoten geboren tussen 1956 en mei 1968¹⁴ nooit in staat om in het kader van het maxistatuut nog de vereiste dertig loopbaanjaren op te bouwen om een individueel recht op een minimumpensioen te openen.

Pensioenopbrengst

Bij de toekenning van het rustpensioen aan gehuwden zal men nagaan welke situatie financieel de meest gunstige is : de toekenning van een gezinspensioen in hoofde van één van beide partners of de toekenning van twee individuele pensioenen. De meest voordelige optie wordt toegepast. De indieners van het voorstel stellen dat, ondanks de bijdragebetaling en pensioenopbouw van de meewerkende echtgenoten in het maxistatuut, de toekenning van het gezinspensioen in heel wat situaties de meest voordelige optie blijft. De hogere bijdragebetaling op gezinsniveau als gevolg van het toetreden tot het maxistatuut zou zich volgens de auteurs van het voorstel dus niet vertalen in een hogere pensioenopbrengst op gezinsniveau. Dit zou met name zo zijn wanneer de meewerkende echtgeno(o)t(e) een te korte loopbaan heeft, i.c. van minder dan 30 jaar en de gezinsinkomsten bescheiden zijn

3.2 Het voorstel

Het wetsvoorstel moet een oplossing bieden voor hogergenoemde problemen. Het voorziet voor meewerkende echtgenoten die i) op 1 juli 2005 geen 50 jaar oud waren¹⁵ en ii) een loopbaan van ten minste 15 jaar kunnen aantonen, de mogelijkheid om jaren van activiteit als helper gelegen vóór 2005¹⁶ in aanmerking te laten nemen voor de berekening van de loopbaanvoorwaarde¹⁷. De betrokkenen zouden hiertoe een forfaitaire bijdrage moeten betalen. De voorgestelde regeling moet deze specifieke groep van meewerkende echtgenoten toelaten om alsnog een 2/3^{de} loopbaan te bewijzen om in aanmerking te komen voor een minimumpensioen.

¹⁴ In het wetsvoorstel wordt gesproken van de geboortecohorte 1956 - 1970. Als gevolg van het optrekken van de wettelijke pensioenleeftijd van 65 naar 67 jaar (2030) zullen meewerkende echtgenoten geboren in de periode juni – december 1968, 1969 en 1970 en sinds 2005 aangesloten in het maxistatuut, alsnog in staat zijn om de minimale loopbaanvoorwaarde voor de toegang tot het minimumpensioen te bereiken.

¹⁵ Deze leeftijdsvoorwaarde wordt ingegeven door het feit dat meewerkende echtgenoten geboren vóór 1956 in 2005 niet verplicht dienden toe te treden tot het maxistatuut maar verzekerd konden blijven in het ministatuut. Vanuit legistiek oogpunt zou het echter correcter zijn om doelgroep van de maatregel af te bakenen op basis van het geboortjaar van de meewerkende echtgenoten in plaats van op hun leeftijd op 1/7/2005. Zie punt 4.2.1.

¹⁶ inz. de jaren van activiteit waarvoor er geen aansluiting onder het sociaal statuut meewerkende echtgenoot mogelijk was

¹⁷ Deze jaren zouden niet meetellen voor de feitelijke pensioenberekening.

4 Advies van het Comité

Het ABC neemt kennis van het wetsvoorstel tot verbetering van het minimumpensioen voor sommige meewerkende echtgenoten.

4.1 Problematiek

Het Comité erkent de in het voorstel geschetste problematiek inzake het **minimumpensioen** :

- Meewerkende echtgenoten zijn pas sinds 2003 in de wettelijk mogelijkheid om via het sociaal statuut eigen pensioenrechten op te bouwen. In de praktijk zullen velen van hen bovendien maar pensioenrechten opbouwen sinds 1 juli 2005, nl. het moment waarop zij verplicht werden toe te treden tot het maxistatuut. Dat meewerkende echtgenoten lange tijd geen pensioenrechten in eigen naam konden opbouwen, onderscheidt hen van andere beroepsactieve zelfstandigen.
- Meewerkende echtgenoten geboren tussen 1956 en mei 1968 zullen - binnen de contouren van het maxistatuut en abstractie makend van rechten opgebouwd in andere stelsels - nooit voldoende pensioenvormende loopbaanjaren (i.c. 30) kunnen presteren om een individueel recht op een minimumpensioen te openen en dit ondanks :
 - hun verplichte onderwerping en dus ook bijdragebetaling in het maxistatuut;
 - eventuele jaren van effectieve activiteit voorafgaand aan de verplichte onderwerping van meewerkende echtgenoten aan het sociaal statuut, waarvoor geen mogelijkheid was tot opbouw van individuele pensioenrechten.
- In de betrokken situaties kan dit ertoe leiden dat de bijdragen die werden betaald in het kader van het maxistatuut, nooit kunnen gevaloriseerd worden in termen van een pensioen.

Voor wat de **pensioenopbrengst op gezinsniveau** betreft, wijst het Comité erop dat :

- de toekenning van een gezinspensioen aan gehuwde koppels waarin beide partners individuele pensioenrechten opbouwden, een algemeen principe is in het wettelijk pensioenstelsel¹⁸ wanneer blijkt dat dit in de gegeven situatie het voordeligst is¹⁹. In die zin is de in het wetsvoorstel beschreven situatie niet eigen aan de positie van meewerkende echtgenoten die verplicht moesten toetreden tot het maxistatuut. Wel is het zo dat de betrokken gezinnen ook zonder de invoering van het maxistatuut - en dus zonder de bijkomende bijdragebetaling die daarmee gepaard is gegaan - aanspraak zouden hebben gemaakt op een gezinspensioen.
- ervoor gezorgd werd dat de inwerkingtreding van het verplicht statuut van de meewerkende echtgenoot geen pensioenverlies betekende voor het gezin. Het samengevoegd pensioen van de zelfstandige en zijn meewerkende echtgenoot zou nooit minder bedragen dan het gezinspensioen dat ontvangen zou zijn indien het statuut van meewerkende echtgenoot nooit had bestaan. De wetgever voorzag hiertoe in een berekening van het proportionele gezinspensioen op basis van de reële

¹⁸ Zowel in het regime van de zelfstandigen als dat van de werknemers.

¹⁹ in het geval dat een van beide partners geen of onvoldoende loopbaanjaren kan bewijzen

gezinsinkomsten (reële inkomsten van de geholpen zelfstandige, inclusief de inkomsten toegewezen aan de meewerkende echtgenoot). Dit neemt niet weg dat de verplichte aansluiting in het maxistatuut voor sommige gezinnen, m.n. die met bescheiden inkomsten, een bijdrageverhoging heeft betekend zonder dat zich dit vertaalt in een extra pensioen, ook niet in de vorm van een extra gezinspensioen.

Niettegenstaande het voorgaande merkt het Comité op dat meewerkende echtgenoten in het maxistatuut een sociale bescherming genieten die identiek is aan die voor zelfstandigen in hoofdberoep en anno 2021 onder meer een individuele toegang omvat tot arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (inclusief moederschap), de opbouw van eigen pensioenrechten, overbruggingsrecht, de mantelzorguitkering en de dienstencheques bij moederschapshulp.

4.2 Het voorstel

4.2.1 Voorafgaandelijke technische opmerkingen

In het wetsvoorstel wordt de doelgroep van de maatregel als volgt afgebakend: meewerkende echtgenoten die i) op 1 juli 2005 geen 50 jaar oud waren en ii) op hun 65 jaar een loopbaan van ten minste 15 jaar kunnen aantonen.

Volgens het Comité is het accurater om in de wettelijke basis op te nemen dat het moet gaan om meewerkende echtgenoten die i) geboren zijn in de periode 1956 - mei 1968 en ii) op de wettelijke pensioenleeftijd een loopbaan van 15 jaar kunnen aantonen.

4.2.2 Voorwerp van het voorstel

Het ABC begrijpt de wens om het individueel recht op een minimumpensioen te verzekeren voor alle meewerkende echtgenoten in het maxistatuut en dus een oplossing te zoeken voor de specifieke situatie van de meewerkende echtgenoten die geboren zijn in de periode 1956 - mei 1968. De invoering van de mogelijkheid om via de betaling van een forfaitaire bijdrage loopbaanjaren voorafgaand aan 2005 te regulariseren in het kader van de berekening van de loopbaanvoorwaarde, is volgens het Comité echter niet de meest aangewezen piste hiertoe :

- In het verleden²⁰ werd meewerkende echtgenoten onder bepaalde voorwaarden reeds de mogelijkheid gegeven om periodes van effectieve hulp als meewerkende echtgenoot gelegen vóór 1 januari 2003, te laten gelijkstellen met een periode van beroepsactiviteit²¹. Dit veronderstelde een éénmalige betaling van een premie per gelijk te stellen kalenderkwartaal. Van die regeling werd echter bijna geen gebruik gemaakt.
- Het is van belang dat de oplossing die wordt uitgewerkt eenvoudig te implementeren is. Voor de zelfstandige moet de regeling bovendien goed te begrijpen en laagdrempelig in gebruik zijn.

²⁰ Tussen eind 2005 en 31 december 2009

²¹ Koninklijk besluit van 3 oktober 2005 in uitvoering van artikel 36, § 5, van het koninklijk besluit van 22 december 1967 houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen.

- Het is ook van belang dat de oplossing die wordt uitgewerkt eerlijk en betaalbaar is, niet enkel voor het stelsel maar ook voor de betrokken doelgroep. De meerderheid van de meewerkende echtgenoten heeft immers lage inkomsten.
 - De piste van een forfaitaire regularisatiebijdrage zou ertoe kunnen leiden dat de uitgewerkte oplossing alleen betaalbaar is voor meewerkende echtgenoten van wie de pensioenvormende loopbaan de 30 jaar benadert (de loopbaanvoorwaarde voor het minimumpensioen). Meewerkende echtgenoten met kortere loopbanen, dicht bij de 15 jaar, zullen een zeer hoge regularisatiebijdrage verschuldigd zijn. Immers, hoe hoger het aantal te regulariseren jaren, hoe zwaarder het wordt om het bedrag van de regularisatiebijdragen te betalen.
 - Alternatieven waarbij men enkel loopbaanjaren afkoopt om toegang te krijgen tot het minimumpensioen maar waarbij het minimumpensioen zelf berekend wordt op basis van de werkelijke loopbaan, leiden dan weer tot onevenwichten. Want ook dan moet de meewerkende echtgenoot meer betalen naarmate de pensioenvormende loopbaan korter is, terwijl de opbrengst hoger is naarmate de pensioenvormende loopbaan langer is. Met andere woorden: hoe groter het voordeel, hoe lager de regularisatiebijdrage.
 - Ook in de optie van een regularisatiebijdrage die op actuariële wijze wordt berekend, zullen het eerder de meewerkende echtgenoten met de langste loopbanen en de minst te regulariseren jaren zijn die de hoogste regularisatiebijdrage betalen²².
- De piste van een regularisatiebijdrage kan bij de betrokken doelgroep de perceptie wekken dat nogmaals moet betaald worden voor pensioenrechten waarvoor in het verleden eerder al werd bijgedragen via het maxistatuut.

4.3 Alternatieve pistes

Het Comité ziet minstens twee alternatieve pistes voor de uitwerking van een oplossing voor het gestelde probleem rond het minimumpensioen :

1. het toekennen van een pensioencomplement per loopbaanjaar : men zou ervoor kunnen opteren om het gezinspensioen aan te vullen met een forfaitair inkomenssupplement per loopbaanjaar dat door de meewerkende echtgeno(o)t(e) werd gepresteerd.
2. een aanpassing van de referentieperiode voor de berekening van minimale loopbaanvoorwaarde : men zou ervoor kunnen opteren om de 2/3^{de} loopbaanvoorwaarde in de toekomst te berekenen op basis van de loopbaanjaren vanaf 2003, nl. het moment waarop de betrokken groep kon beginnen bijdragen.

²² Het minimumpensioen wordt berekend en toegekend a rato van het aantal gepresteerde loopbaanjaren. Het bedrag van het minimumpensioen per loopbaanjaar zal in de meeste gevallen hoger liggen dan dat van het proportioneel opgebouwde pensioen. Het geaccumuleerde pensioenvoorden (en dus ook de extra pensioenuitgaven) bij toekenning van het minimum zullen dan ook groter zijn naarmate het aantal loopbaanjaren stijgt.

Het Comité geeft aan dat de uitwerking van een concreet voorstel van oplossing een principiële keuze veronderstelt waarbij de genoemde pistes als inspiratie kunnen dienen. Het Comité is bereid zich te buigen over de modaliteiten van een concrete oplossing, voor zover het vooraf voldoende duidelijkheid heeft binnen welk kader er moet worden gewerkt.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 18 februari 2021:

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter