

Advies 2021/22

Uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen

Artikel 110, §1 van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen

Aanpassing van de overgangsuitkering

| | |
|---|---|
| Samenvattend | 2 |
| 1 De overgangsuitkering | 3 |
| 2 Het voorontwerp van programmawet | 3 |
| 3 Budgettaire impact..... | 4 |
| 4 Advies van het Comité..... | 5 |
| 4.1 Motivering van de maatregel..... | 5 |
| 4.2 Plaats van de maatregel in de ruimere pensioenhervorming..... | 5 |
| 4.3 Financiering van de maatregel | 6 |

Samenvattend

Het ABC neemt kennis van een voorontwerp van programmawet dat de toekenningsduur van de overgangsuitkering voor zelfstandigen i) verlengt en ii) voor gerechtigden met kinderlast differentieert in functie van de leeftijd van de kinderen. De duurtijd wordt opgetrokken van :

- 12 tot 18 maanden voor gerechtigden zonder kinderlast;
- 24 tot 36 maanden voor de gerechtigden met een kind ten laste van 13 jaar of ouder;
- 24 tot 48 maanden voor de gerechtigde met een kind ten laste dat jonger is dan 13 jaar of een handicap heeft of indien er binnen de driehonderd dagen na het overlijden een kind postuum geboren werd.

Het ABC heeft de volgende fundamentele bedenkingen bij de maatregel :

- het Comité vraagt zich af of de voorgestelde wijzigingen kunnen gemotiveerd worden op empirische gronden en/of beantwoorden aan een reële nood. Het brengt in herinnering dat de prioriteiten van de zelfstandigen zich situeren op het vlak van de proportionele rustpensioenen en de ondersteuning in geval van (langdurige) arbeidsongeschiktheid.
- het ABC stelt zich de vraag i) hoe de voorgestelde maatregel past in de ruimere pensioenhervorming die de federale regering voor ogen heeft en ii) waarom men dit initiatief neemt zonder dat de krijtlijnen van die hervorming reeds formeel gekend of besproken zijn.
- Het Comité stelt vast dat het nog niet duidelijk is op welke manier de budgettaire kost van de maatregel zal ondervangen worden in het sociaal statuut. Het benadrukt dat het geenszins de bedoeling kan zijn om een nieuwe maatregel in het sociaal statuut te introduceren zonder dat het stelsel hiervoor kan rekenen op een bijkomende financiering op structurele basis.

Tot slot verwelkomt het ABC dat aanvragen overlevingspensioen in de toekomst ook beschouwd zullen worden als aanvragen overgangsuitkering en omgekeerd.

1 De overgangsuitkering

De overgangsuitkering wordt toegekend aan weduwnaars en weduwen die niet voldoen aan de leeftijdsvoorwaarde om een overlevingspensioen te genieten¹.

In 2015 werd de regeling van het overlevingspensioen hervormd met de bedoeling weduwnaars en weduwen aan te sporen om op de arbeidsmarkt te blijven. Er werd besloten tot de geleidelijke optrekking van de minimale leeftijdsgrens voor de toekenning van een overlevingspensioen en terzelfdertijd werd voor de "jongere" weduwen en weduwnaars een financiële ondersteuning van beperkte duur voorzien in de vorm van de overgangsuitkering². Het toenmalige systeem kon voor bepaalde "jonge" weduwnaars en weduwen een rem vormen op het uitoefenen van een beroepsbezigheid³ zo luidde de redenering.

Op dit ogenblik wordt de overgangsuitkering⁴ toegekend voor een periode van:

- 12 maanden indien er geen kind ten laste is op het ogenblik van het overlijden en
- 24 maanden indien er ten minste een kind ten laste is⁵ op het ogenblik van het overlijden of indien er een kind geboren wordt binnen de 300 dagen na het overlijden.

2 Het voorontwerp van programmawet

Naar analogie met vergelijkbare initiatieven in de pensioenstelsels van de ambtenaren en de werknemers voorziet het voorontwerp van wet dat voor advies aan het Comité wordt voorgelegd in i) een verlenging van de toekenningsduur van de overgangsuitkering voor zelfstandigen en ii) een differentiatie van de uitkeringsduur voor gerechtigden met kinderen ten laste en dit in functie van de leeftijd van de kinderen.

¹ 47 jaar en 6 maanden in 2020, 48 jaar in 2021, 48 jaar en 6 maanden in 2022, 49 jaar in 2023, 49 jaar en 6 maanden in 2024 en 50 jaar vanaf 2025.

² Om deze uitkering te genieten moet men ten minste 1 jaar met de overleden echtgenoot gehuwd zijn geweest (perioden van wettelijke samenwoning die juist vóór het huwelijk zijn gelegen, komen in aanmerking om deze periode van 1 jaar te berekenen). Deze huwelijksduur is niet vereist indien een kind uit het huwelijk is geboren, indien op het ogenblik van het overlijden een kind ten laste was of indien het overlijden het gevolg is van een ongeval of een beroepsziekte.

³ De toekenning van een uitkering kon hun ertoe brengen hun beroepsbezigheden te verminderen of stop te zetten

⁴ Waarvan het bedrag wordt berekend op basis van de loopbaan en de beroepsinkomsten van de overleden echtgenoot, zonder dat het echter lager mag zijn dan een op basis van de loopbaan van de overleden echtgenoot gepronotiseerd minimumbedrag dat berekend is op basis van een bedrag dat gelijk is aan het minimumpensioen overleving voor een volledige loopbaan.

⁵ De langstlevende echtgenoot of de overleden echtgenoot ontving op het ogenblik van het overlijden kinderbijslag voor dit kind.

Voor overlijdens vanaf 1 oktober 2021 wijzigt het voorontwerp van wet de toekenningsduur als volgt :

| | Bestaande situatie | Nieuwe situatie |
|---|--------------------|-----------------|
| Gerechtigden zonder kinderen ten laste | 12 maanden | 18 maanden |
| Gerechtigden met kinderen ten laste | | |
| • 13 jaar en ouder ⁶ | 24 maanden | 36 maanden |
| • jonger dan 13 jaar ^{7,8} | 24 maanden | 48 maanden |

Het voorontwerp van wet bevat een overgangsbepaling voor de gerechtigden op een overgangsuitkering die wordt toegekend naar aanleiding van een overlijden vóór 1 oktober 2021 en waarvan de periode verstrijkt na deze datum, zodat zij dezelfde bescherming genieten als de toekomstige gerechtigden. In deze situaties zal de toekenningsduur van de overgangsuitkering verlengd worden met respectievelijk 6, 12 of 24 maanden naargelang de gerechtigde geen kind ten laste heeft, een kind van meer dan 13 jaar ten laste heeft of een kind van minder dan 13 jaar⁹ ten laste heeft of een kind ten laste heeft dat behept is met een handicap of indien er binnen de driehonderd dagen na het overlijden een kind postuum geboren werd.

Naast deze verlenging van de duur, voorziet het voorontwerp van wet tevens dat:

- de aanvraag voor de toekenning van een overlevingspensioen ook als een aanvraag om een overgangsuitkering geldt en omgekeerd;
- elke gerechtigde op een rustpensioen ten laste van de openbare sector dat ambtshalve toegekend werd vóór de wettelijke pensioenleeftijd (en niet uitsluitend wegens gezondheidsredenen of wegens lichamelijke ongeschiktheid) een overlevingspensioen kan ontvangen indien hij voldoet aan de toekenningsvoorwaarden¹⁰.

3 Budgettaire impact

De kostprijs van een verlenging van de toekenningsduur van de overgangsuitkering vanaf 1 oktober 2021 wordt (in miljoen EUR) geraamd op¹¹:

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|--------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Toekomstige gevallen | 0,2 | 0,7 | 1,3 | 1,5 |
| Overgangsregeling bestaande gevallen | 0,9 | 1,2 | 0,9 | 0,2 |
| Totaal | 1,1 | 1,9 | 2,2 | 1,7 |

⁶ een kind ten laste dat de leeftijd van 13 jaar heeft bereikt in de loop van het kalenderjaar van het overlijden

⁷ kind ten laste dat de leeftijd van 13 jaar niet heeft bereikt in de loop van het kalenderjaar van het overlijden

⁸ of met een kind ten laste dat behept is met een handicap of indien er binnen de driehonderd dagen na het overlijden een kind postuum geboren werd.

⁹ Met inbegrip van een postuum geboren kind binnen de 300 dagen na het overlijden.

¹⁰ Overeenkomstig het arrest nr. 158/2014 van het Grondwettelijk Hof van 30 oktober 2014.

¹¹ Ramingen opgenomen in het advies van de Inspectie van Financiën van 26 oktober 2021

4 Advies van het Comité

Het ABC neemt kennis van het voorgelegde voorontwerp van programmawet. Het formuleert hierbij enkele fundamentele opmerkingen (cf. infra).

Daarnaast verwelkomt het ABC dat aanvragen overlevingspensioen in de toekomst ook beschouwd zullen worden als aanvragen overgangsuitkering en omgekeerd. Deze administratieve vereenvoudiging voorkomt dat de zelfstandige het slachtoffer wordt van een onnodige administratieve drempel. De intentie is duidelijk, de aanvrager wenst een pensioen te bekomen naar aanleiding van het overlijden van de echtgenoot.

4.1 Motivering van de maatregel

Volgens de begrotingsnotificaties moet de verlenging van de toekenningsperiode en de differentiatie van de uitkeringsduur naargelang de leeftijd van het kind ten laste, de overgangsuitkering doelgerichter maken en beter afstemmen op de realiteit van de betrokken doelgroep¹².

Het Comité begrijpt de wens van de regering om de betrokken doelgroep adequaat te ondersteunen maar het vraagt zich af in welke mate de voorgestelde wijzigingen :

- kunnen gemotiveerd worden op empirische gronden¹³
- beantwoorden aan een reële nood of een concrete vraag.

Met betrekking tot dit tweede punt brengt het Comité in herinnering dat initiatieven ter versterking van het sociaal statuut van de zelfstandigen in de eerste plaats moeten gebeuren in die domeinen die door de zelfstandigen als prioritair worden beschouwd. Zoals door het ABC reeds herhaaldelijk werd aangegeven¹⁴, willen zelfstandigen dat er in de eerste plaats zou worden ingezet op :

- een verhoging van het pensioenbedrag voor de proportionele pensioenen;
- een verbetering van de bescherming in geval van arbeidsongeschiktheid (incl. preventie en re-integratie).

4.2 Plaats van de maatregel in de ruimere pensioenhervorming

De federale regering wil deze legislatuur bekijken welke hervormingen er doorgevoerd kunnen worden om de financiële en sociale houdbaarheid van de pensioenen te garanderen¹⁵. In dit kader engageerde de minister van Pensioenen Karine LALIEUX zich ertoe om in 2021, in nauw overleg met alle actoren in het pensioenbeleid, een voorstel tot structurele hervorming van de

¹² Motivering die is opgenomen in de notificaties bij de meerjarenbegroting 2022 – 2024 (p. 57)

¹³ Waarop berusten bijvoorbeeld de gehanteerde leeftijdsgrenzen of assumptie dat er in geval van jongere kinderen nood is aan een langere periode van financiële ondersteuning?

¹⁴ Zie o.a. het ABC-document 'Aandachtspunten voor de volgende legislatuur' van juni 2020' en meer recent het ABC-advies 2021/20 'Loskoppeling van de bedragen van de moederschaps-, vaderschaps- en geboorte-uitkeringen'

¹⁵ Pagina 22 van het federaal regeerakkoord van 30 september 2020

pensioenen voor te leggen¹⁶. Op regeeringsniveau werd beslist om de behandeling van dit dossier uit te stellen tot een later tijdstip dit jaar.

Het ABC stelt zich de vraag hoe de voorgestelde wijzigingen aan de overgangsuitkering passen in de structurele pensioenhervorming die de regering vooropstelt. Formeel werden immers nog geen details bekend gemaakt over de krijtlijnen van deze hervorming of de concrete voorstellen die in dit kader zullen worden gedaan. Volgens het Comité is het echter noodzakelijk dat eventuele nieuwe pensioenmaatregelen passen in de ruimere pensioenhervorming en beslissingen hiertoe dus slechts genomen kunnen worden op het moment dat er voldoende duidelijkheid is over de doelstellingen en de contouren van die structurele hervorming. Voor het Comité is het dan ook niet duidelijk waarom men een initiatief tot aanpassing van de overgangsuitkering neemt, los van de vooropgestelde pensioenhervorming en voorafgaand aan de besprekingen of ruimere consultatie hierover.

4.3 Financiering van de maatregel

Volgens de begrotingsnotificaties impliceren de voorgestelde wijzigingen aan de overgangsuitkering in de stelsels van de werknemers en de ambtenaren een jaarlijkse budgettaire meeruitgave van 7 miljoen EUR voor de periode 2022 - 2024. Deze middelen zouden worden voorzien in de opdrachtenbegroting van de Federale Pensioendienst¹⁷.

In de notificaties is echter niets opgenomen over de financiering van de wijzigingen in het zelfstandigenstelsel. Op dit ogenblik is het voor het Comité onduidelijk op welke manier de budgettaire kost van de maatregel in het sociaal statuut zal ondervangen worden. Het ABC benadrukt dat het geenszins de bedoeling kan zijn om nogmaals¹⁸ een nieuwe maatregel in het sociaal statuut te introduceren zonder dat het stelsel hiervoor kan rekenen op een bijkomende financiering op structurele basis.

Het Comité merkt verder op dat de structurele pensioenhervorming die de regering vooropstelt de financiële en sociale houdbaarheid van de pensioenstelsels moet waarborgen. Ook in dit licht is het volgens het Comité niet wenselijk om voorafgaand aan de ruimere hervorming nog nieuwe pensioenmaatregelen te nemen die voor alle stelsels een budgettaire meeruitgave betekenen.

Tot slot meent het Comité dat de beschikbare middelen in de eerste plaats moeten worden aangewend voor een versterking van het sociaal statuut in de domeinen die zelfstandigen prioritair vinden (cf. 4.1).

¹⁶ Algemene beleidsnota 'Pensioenen, Maatschappelijke Integratie, Personen met een handicap, Armoedebestrijding en Beliris' van 4 november 2020

¹⁷ Pagina 58 van de notificaties bij de meerjarenbegroting 2022 – 2024

¹⁸ In zijn advies 2021/20 wees het Comité erop dat er de voorbije periode meerdere nieuwe maatregelen werden genomen in het sociaal statuut i) zonder rekening te houden met wat door de zelfstandigen als prioritair wordt beschouwd, ii) zonder voorafgaandelijke consultatie van het ABC én i) zonder een bijkomende financiering op structurele basis voor het stelsel, wat een nadelig effect heeft voor het financieel evenwicht van het sociaal statuut.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 16 november 2021:

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter