

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Een blik op de rustpensioenen doorheen de geschiedenis van de sociale zekerheid

Flohimont, Valérie

*Published in:*  
InfoPensioenen

*Publication date:*  
2016

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Flohimont, V 2016, 'Een blik op de rustpensioenen doorheen de geschiedenis van de sociale zekerheid: Deel 3. De rustpensioenen', *InfoPensioenen*, vol. 2016/14, pp. 8-12.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?



#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



# Een blik op de rustpensioenen doorheen de geschiedenis van de sociale zekerheid

## DEEL 3 De rustpensioenen

In onze vorige nummers van InfoPensioenen (12  en 13 ) gaf Valérie Flohimont ons al een kijk op het ontstaan van de sociale zekerheid, de ziekte- en invaliditeitsverzekering en de werkloosheidsverzekering. In dit derde deel gaat ze dieper in op de rustpensioenen.

Zoals op veel gebieden zijn de ambtenaren voorlopers op het vlak van pensioenen. De eerste rustpensioenen dateren van in de tijd van de Romeinen, toen de militairen na een loopbaan in trouwe dienst van het leger van het Rijk landerijen en een ‘villa’ (een hoeve, een landelijk domein) kregen toegewezen om in hun behoeften te voorzien. Wanneer de landerijen stilaan opraakten, kende de keizer een geldbedrag toe. Met een sprong in het verleden kunnen we zeggen dat deze traditie van een betaling aan het einde van de loopbaan, een beloning voor bewezen diensten, zich heeft voortgezet.

... *Wanneer werd het rustpensioen echt een recht?*

Tot aan de Franse Revolutie was de toekenning van rustpensioenen volledig afhankelijk van de willekeur van de vorst. In zoverre de hoge functies van de Staat door personen van de ‘hogere klasse’ (edelen of later rijke burgers) werden uitgeoefend, die geld noch bestaansmiddelen nodig hadden, werd deze praktijk niet betwist. De misbruiken van het systeem en de komst, direct na de Franse Revolutie, van ambtenaren uit de minder gegoede klassen kondigden het einde van de absolute willekeur aan. In 1794 werd het Franse decreet van 3-22 augustus 1790 betreffende de pensioenen, gratificaties en andere nationale vergoedingen van toepassing verklaard in België. Dat decreet handhaafde de idee van vergoeding voor bewezen diensten aan de natie – een gedachte die men ook nadien nog zal terugvinden in de Belgische wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen. Dat decreet stelde precieze voorwaarden voor de toekenning van het pensioen om de willekeur van de politieke macht aanzienlijk te kunnen beperken. Naast de bedoelingen van de wetgever die zijn

weergegeven in de preambule van het decreet, bepaalde artikel 1: “De Staat moet de diensten bewezen aan de maatschappij vergoeden, wanneer ze door hun omvang en duur deze blijk van erkentelijkheid verdienen. De natie moet aan de burgers ook de prijs betalen voor de offers die ze aan het openbaar nut hebben bewezen.”

... *Werden in die wet van 21 juli 1844 ook al de criteria vastgelegd voor de berekening van het rustpensioen?*

In 1815, terwijl België onder Nederlands bestuur staat, bepaalt het besluit van 14 september 1814 van Prins Willem van Oranje-Nassau betreffende de burgerlijke pensioenen de voorwaarden voor de toekenning van de pensioenen aan de ambtenaren. Hoewel dit besluit ons terugbrengt naar een periode van vóór de Belgische onafhankelijkheid, is het ondenkbaar dit niet te vermelden, want dat besluit bevat alle basisbeginselen van onze wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen: het begrip pensioen als vergoeding voor diensten bewezen aan de Staat, de berekening van het pensioen in zestigsten, de gemiddelde wedde van de laatste drie jaar als referentewedde voor de berekening van het pensioen, het relatieve plafond van het pensioen gelijk aan 2/3 van de referentewedde, het absolute plafond gelijk aan 6 000 frank.

... *Hoe kwamen die criteria tot stand?*

Toen de wetgever in 1844 de pensioenstelsels van de ambtenaren trachtte te uniformiseren – er bestonden destijds verschillende regelingen naargelang van de korpsen en ministeries – verhulde hij daarbij niet dat hij zijn inspiratie haalde uit het Nederlandse besluit van 1814. Het is evenwel onthutsend vast te stellen dat de wetgever niet altijd uitlegt waarom hij deze of gene bepaling overnam of een andere wijzigde. Toen hij aldus het zestigste aannam om het pensioen van de ambtenaren te berekenen, verklaarde de wetgever niet waarom hij die keuze maakte, behoudens

## Wie is Valérie Flohimont?



**Valérie Flohimont** is doctor in de rechten aan de KU Leuven, gespecialiseerd in sociaal recht.

Ze is professor aan de faculteit rechten aan de universiteit van Namen en leidt het interdisciplinair onderzoekscentrum Vulnérabilités et Sociétés. Ze

is ook lid van de groep ACTO (acces to care & therapeutic optimisation) waar ze samenwerkt met de collega's van de faculteit geneeskunde. Ze coördineert bovendien ook de afdeling Responsabilité sociétale des entreprises van de groep NaGRIDD. Die verschillende activiteiten en haar deelname aan verschillende wetenschappelijke raden en comités bieden haar de kans favoriete domeinen met elkaar te verbinden: de sociale zekerheid, welzijn op het werk, psychische risico's en hulpverlening.

een verwijzing naar het besluit van 1814. Toen daarentegen de wetgever besliste dat de refertewedde werd berekend op de gemiddelde wedde van de laatste vijf jaar (en niet van de laatste drie jaar), verklaarde hij openlijk dat het zijn bedoeling was 'vriendjespolitiek' tegen te gaan en zo te vermijden dat sommige ambtenaren, vrienden van politieke besluitvormers, op het einde van hun loopbaan in zeer goed betaalde functies zouden worden benoemd, enkel en alleen om een hoger pensioen te genieten!

Zodoende verklaarde Osy (die een amendement had ingediend om de berekening van de refertewedde op de laatste tien jaar van de loopbaan te brengen), tijdens een op zijn minst geanimeerde en kleurrijke discussie, het volgende: "Mijne heren, uit de opmerkingen die tijdens de algemene bespreking werden gemaakt is gebleken welke grote nadelen verbonden zijn aan het berekenen van het pensioen op de gemiddelde wedde van de laatste drie jaar. U weet, mijne heren, dat ambtenaren, om een zo hoog mogelijk pensioen te krijgen, zich zeer vaak op het einde van hun loopbaan in een meer winstgevende betrekking van weliswaar lagere rang hebben laten benoemen dan in die waarin ze tewerkgesteld waren."

### ... *Werden mannen en vrouwen beoordeeld op basis van dezelfde criteria?*

Een ander belangrijk element van de wet van 1844 is zeker het feit dat de pensioenleeftijd gelijk is voor mannen en vrouwen en dat over die situatie blijkbaar geen betwisting bestond. Ongetwijfeld moet men zich afvragen hoeveel vrouwelijke ambtenaren destijds tewerkgesteld waren in het openbaar ambt... Helaas maken de beschikbare statistieken van die periode blijkbaar geen onderscheid op basis van het geslacht!

### ... *En hoe zat het met de verschillen tussen ambtenaren en werknemers?*

Voor de werknemers lag de situatie inzake pensioenen helemaal anders. De eersten met een behoorlijke sociale wetgeving in 1844 waren de zeelieden die onder Belgische vlag voeren. Wat de andere categorieën werknemers betreft, zagen we terzelfder tijd dat de wetgever bij de besprekingen over de erkenning van de maatschappijen voor onderlinge bijstand verkoos om de activiteit van de kassen te beperken tot de dekking van de risico's in verband met ziekte en ongevallen. De kassen die pensioenen toekenden waren dus verplicht daarmee op te houden indien ze wettelijke erkenning wilden genieten. Inzake pensioenen riep de regering liever een algemene pensioenkas in het leven en moedigde ze de vrije verzekering via individueel sparen aan. Het systeem van de vrije verzekering inzake pensioenen bleek evenwel ondoeltreffend. De wetgever besliste dus de voorkeur te geven aan een systeem van gesubsidieerde vrije verzekering door de algemene pensioenkas te vervangen door de algemene spaar- en lijfrentekas (ALSK) en door individuele stortingen aan te moedigen, met name door een Staatssubsidie die werd toegekend in verhouding tot het persoonlijke spaarbedrag. Was dat al een verplichte verzekering?

Na de eerste wereldoorlog, in 1924, besliste de wetgever van een gesubsidieerde vrije verzekering over te stappen naar een verplichte verzekering, althans voor arbeiders met lage inkomens. De pensioenen werden gefinancierd met forfaitaire persoonlijke bijdragen, patronale bijdragen en staattussenkomen. Net zoals voor de ambtenaren was de pensioenleeftijd van de arbeiders vastgelegd op 65 jaar, zonder onderscheid van geslacht. Daarentegen verschilde het pensioenbedrag voor mannen en vrouwen. Deze laatste ontvingen minder dan hun mannelijke collega's. Het begrip gezinshoofd, het idee dat de man meer verdient en een langere loopbaan heeft (hij bevalt niet), het a priori

dat hij beter en meer werkt waren destijds schering en inslag en werd weerspiegeld in de sociale wetgeving.

... *Tot dan was er dus alleen sprake van een verzekering voor arbeiders en ambtenaren. En de bedienden?*

Enkele maanden later, in maart 1925, nam de wetgever een gelijkwaardige wet aan voor de bedienden. In tegenstelling tot de arbeiders werden de bedienden onderworpen aan de verplichte verzekering, ongeacht het bedrag van hun loon, en de betaalde persoonlijke bijdragen waren evenredig aan het loon (en niet forfaitair zoals het geval was voor de arbeiders). Een ander algemeen bekend verschil met de arbeiders en de ambtenaren is dat de pensioenleeftijd verschilde volgens het geslacht. De mannen namen hun pensioen op 65 jaar, zoals andere beroepscategorieën, terwijl de vrouwen op 60 jaar moesten vertrekken. Dit verschil tussen mannen en vrouwen leidde tot enkele debatten in het parlement maar de wetgever was van mening dat de vrouwen in elk geval hun werk op veel jongere leeftijd verlaten, ofwel omdat hun echtgenoot voldoende verdiende, ofwel omdat deze hen dwong alle activiteiten stop te zetten aangezien hij alle nodige capaciteiten had om zijn gezin te onderhouden. Gelet op de huidige debatten kan ongetwijfeld worden gesteld dat al in die tijd zowel arbeiders als bedienden een systeem van vervroegd pensioen genoten waardoor ze vijf jaar vóór de wettelijke pensioenleeftijd konden vertrekken...

... *Was er ook een verzekering voor zelfstandigen?*

Vanaf 1924 konden zelfstandigen zich vrij verzekeren voor het pensioen en werden ze onderworpen aan de bepalingen van de wet van 1924 voor de arbeiders. Daar het systeem weinig bijval kende en het aantal behoeftige bejaarde zelfstandigen toenam, trachtte de wetgever de minst begoede zelfstandigen aan een verplicht verzekeringsstelsel te onderwerpen, zoals het bestaande systeem voor de arbeiders. Maar de zelfstandigen hielden aan hun vrijheid en zagen de inmenging van de Staat in hun zaken met lede ogen aan. Overigens was het opgerichte systeem ingewikkeld en helemaal niet aangepast aan de zelfstandigen en meer bepaald aan de "economische en psychologische kenmerken van de middenstand". Bijgevolg kende het stelsel dat door de wet van 14 juli 1930 werd ingevoerd een complete mislukking en in 1937 besliste de wetgever elke verwijzing naar de zelfstandigen uit de wet te verwijderen. In tegenstelling tot wat men zou kunnen denken, was het

niet zozeer de wetgever die zich niets aantrok van de zelfstandigen, maar zijn het de zelfstandigen zelf die in de eerste helft van de 20ste eeuw hun autonomie wilden behouden en de overheid op afstand hielden.

... *Bleven die verschillen ook bestaan na de Tweede Wereldoorlog?*

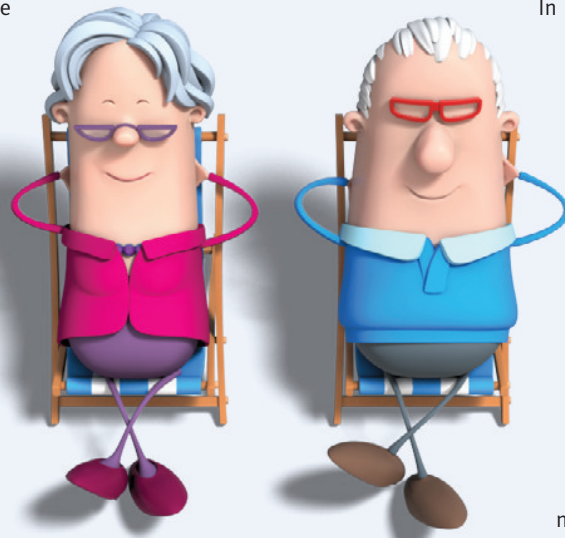
Na verloop van tijd evolueerde de toestand, alle beroepscategorieën samen genomen. In 1944 bracht de officiële oprichting van de sociale zekerheid een belangrijke kentering in de geschiedenis van de pensioenen teweeg. Het was met name de bedoeling van de wetgever aan werknemers en zelfstandigen een sociale bescherming te bieden (*supra*) en de pensioenen van de werknemers op een behoorlijk niveau te tillen, namelijk "50% van het gemiddelde loon van de werknemers." Overigens verzwakte de zin voor zelfstandigheid en autonomie van de middenstand en binnen bepaalde grenzen waren de zelfstandigen bereid tot en zelfs vragende partij van een tussenkomst van de Staat in hun sociaalzekerheidsstelsel. De jaren 50 werden dus gekenmerkt door nieuwe wetsbepalingen inzake pensioenen, waaronder de invoering van een specifieke wetgeving voor zelfstandigen. Het financiële evenwicht en de complexiteit van de pensioensystemen baarden de overheid heel wat zorgen...

In dat stadium waren arbeiders en bedienden nog altijd onderworpen aan afzonderlijke wetten die niettemin een relatief parallelle ontwikkeling kenden. In die periode werden de pensioenstelsels geregeld rondom principes die wij vandaag ook kennen: pensioenleeftijd, loopbaanduur, referteloon, gezinssituatie. Wat het pensioen van de arbeiders betreft stellen we vast dat toen de wetgever in 1955 besliste het bedrag van het gezinspensioen op 75% van het referteloon te brengen, die keuze werd gemotiveerd door de berekening van het pensioen van de ambtenaren. In het commissierapport verklaarde de wetgever: "Een van de grootste verdiensten van het ontwerp (...) ligt in het feit dat het ingegeven is door de regeling die voor de overheidsambtenaren werd getroffen om voor te stellen het pensioen van de arbeiders op 75% van het gemiddelde loon van de loopbaan te brengen. Jarenlang reeds wordt in arbeiderskringen een merkelijke verbetering van het pensioen geëist, in die zin dat de arbeiders uit de privésector en die uit de overheidssector wanneer zij met pensioen gaan op gelijke voet zouden worden behandeld. Dit beginsel van de verdelende rechtvaardigheid heeft indruk gemaakt op de Regering, die gemeend heeft op die edelmoedige idee de grondslag te vestigen van het ontwerp dat aan het parlement ter bespreking wordt voorgelegd." ●

In de praktijk zal alleen het gezinspensioen op 75% van het referenteloon worden gebracht. Het pensioen voor alleenstaanden bleef om financiële redenen behouden op 60%.

**Hoe zat het toen met de verschillen tussen de arbeiders en de ambtenaren?**

Het referenteloon van de arbeiders werd nog lang niet op dezelfde grondslag berekend als de referentewedde van de ambtenaren. Het pensioen van de arbeiders werd berekend op het gemiddelde loon van een loopbaan bepaald op 45 jaar terwijl, zoals we hebben gezien, het pensioen van de ambtenaren werd berekend op de gemiddelde wedde van de laatste vijf loopbaanjaren. In 1957 harmoniseerde de wetgever het stelsel van de bediendepensioenen om het op één lijn te brengen met dat van de arbeiderspensioenen, met de bedoeling gelijkaardige stelsels te creëren voor alle werknemers. Ten slotte werden arbeiders en bedienden aan dezelfde wet onderworpen vanaf 1 januari 1962, en in 1967 wordt koninklijk besluit nr. 50 aangenomen dat we thans kennen.



dat pas zijn volledige waarde krijgt ingeval ze er niet in zijn geslaagd het verwachte vermogen bijeen te vergaren”. Concreet komt deze keuze erop neer dat de zelfstandigen verplicht werden hun rustpensioen op te bouwen ofwel via de aanwending van een onroerend goed, ofwel door het afsluiten van een levensverzekering, of nog door het afsluiten van een wettelijke pensioenverzekering. De sociale bijdragen stonden in verhouding tot de inkomsten van de zelfstandigen en waren geplafonneerd. Voor het deel van de inkomsten dat het plafond overschreed, waren geen bijdragen meer verschuldigd. De pensioenleeftijd was dezelfde als die van de werknemers, 60 jaar voor de vrouwen en 65 voor de mannen.

In 1963 hervormt de wetgever het pensioenstelsel van de zelfstandigen om financiële redenen en omdat het aantal zelfstandigen daalde – terwijl dat soort activiteit moest worden aangemoedigd – en omdat “vanuit juridisch technisch oogpunt (...) het pensioenstelsel in overeenstemming moest worden gebracht met de wijzigingen die recent aan de pensioenstelsels van werknemers zijn aangebracht, om een harmonieuze regeling van de gemengde loopbanen mogelijk te maken.”

**Kwamen de zelfstandigen daar ook aan bod?**

Terzelfder tijd evolueerde de mentaliteit van de zelfstandigen. De Hoge Raad voor de Middenstand aanvaardde de oprichting van een veralgemeend pensioenstelsel voor zelfstandigen “op voorwaarde dat het pensioen als een laatste redmiddel wordt beschouwd dat pas zijn volledige waarde krijgt ingeval het individu er niet in is geslaagd het verwachte vermogen bijeen te vergaren; men zou zich veel eerder moeten houden aan een minimumpensioen dat, hoewel het niet als vitaal kan worden beschouwd, niettemin iets meer zou zijn dan een eenvoudige aanvulling.” De wetgever sloot zich derhalve bij het standpunt van de middenstand aan. In 1957, toen de eerste echte pensioenwet voor zelfstandigen werd aangenomen, was hij van mening dat “het verplichte en veralgemeende pensioen met betrekking tot de zelfstandigen een laatste redmiddel moet zijn

**Toch groeiden de pensioenstelsels almaar dichter naar elkaar toe?**

Later evolueerden de verschillende pensioenstelsels (werknemers, ambtenaren, zelfstandigen) voort op basis van terugkerende motiveringen: het systeem vereenvoudigen, waken over het financieel evenwicht van de sector en de leefbaarheid van de pensioenstelsels waarborgen, de stelsels harmoniseren. Die argumenten speelden een rol bij alle parlementaire voorbereidingen die aan de basis lagen van de opeenvolgende hervormingen. Inzake harmonisering kunnen we de zogenaamde wet Mainil (Wet houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen) onderstrepen. Die werd aangenomen in 1984 en was gericht op de harmonisering van de pensioenstelsels, zoals haar naam aangeeft. De regering was immers van mening dat de pensioenstelsels niet meer categorie per categorie

konden worden behandeld en dat naar meer convergentie tussen werknemers, ambtenaren en zelfstandigen moest worden gestreefd met het oog op de samenhang van de sector. Concreet veralgemeende de wet Mainil de cumulatierregels, stelde ze algemene voorschriften vast inzake toegelaten arbeid voor gepensioneerden, uniformiseerde ze de indieningstermijnen van de pensioenaanvragen, enz. In 1996, ter gelegenheid van de zogenaamde ‘modernisering van de sociale zekerheid’, wilde de wetgever de leefbaarheid van de pensioenstelsels waarborgen door de aanname van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels. Als het ware als een terugkeer in de geschiedenis, besliste de wetgever op dat ogenblik de wettelijke pensioenleeftijd van mannen en vrouwen gelijk te schakelen voor alle beroeps categorieën en vast te stellen op... 65 jaar.

De volgende hervormingen die werden ingezet in december 2011 liggen in de lijn van deze duidelijke tendens naar convergentie van de stelsels. Vermelden we onder andere de harmonisering van de vervroegde pensioenen,

de afschaffing van bepaalde preferentiële loopbaanbreuken voor de ambtenaren (door ze echter te handhaven vanaf de 48<sup>ste</sup>, loopbaanbreuk van het rollend personeel van de NMBS uiteraard!), de verlenging van de periode voor de berekening van de refertewedde in het openbaar ambt, de vermindering van de gelijkstellingsmogelijkheden van de loopbaanjaren. Deze hervormingen volgen elkaar op en er zitten zeker nog belangrijke wijzigingen aan te komen, als we de wil van de huidige regering en het rapport van de Commissie 2020-2040 voor de hervorming van de pensioenen mogen geloven. Sinds de totstandkoming van de regering 2014-2019 zijn al stappen gezet maar het is voorbarig die nu al in een historisch perspectief te plaatsen, enerzijds omwille van hun onvolledigheid (tal van bepalingen moeten nog worden aangenomen), anderzijds rekening houdend met het feit dat de regering zopas het Nationaal Pensioencomité heeft opgericht en dat we vandaag nog niet voldoende afstand kunnen nemen. Feit is dat in de geschiedenis van België de opeenvolgende regeringen altijd blij hebben gegeven van een bijzondere gehechtheid aan werkcommissies over de pensioenen... Of hun werk altijd tot succes heeft geleid, is dan weer een ander debat!

## Overzicht relevante wetgeving



**16 maart – 31 mei 2016**

Koninklijk besluit van 13 maart 2016 tot uitvoering van artikel 16, eerste lid, 1), van de wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen voor het jaar 2018.  
(BS 21 maart 2016)

Wet van 18 maart 2016 tot wijziging van de benaming van de Rijksdienst voor Pensioenen in Federale Pensioendienst, tot integratie van de bevoegdheden en het

personeel van de Pensioendienst voor de Overheidssector, van de opdrachten “Pensioenen” van de lokale en provinciale sectoren van de Dienst voor de Bijzondere socialezekerheidsstelsels en van HR Rail en tot overname van de gemeenschappelijke sociale dienst van de Dienst voor de Bijzondere socialezekerheidsstelsels.  
(BS 30 maart 2016)

Wet van 21 april 2016 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken – Geïntegreerde politie (Hoofdstuk VIII. – Wijziging van de wet van 30 maart 2001 betreffende het pensioen van het personeel van de politiediensten en hun rechthebbenden).  
(BS 29 april 2016)