



Universiteit  
Leiden

The Netherlands

## Legal analysis of access to old-age public pension benefits in Rwanda: challenges and trends

Nyiramuzima, O.

### Citation

Nyiramuzima, O. (2022, December 1). *Legal analysis of access to old-age public pension benefits in Rwanda: challenges and trends*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3492612>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3492612>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## **SAMENVATTING (DUTCH SUMMARY)**

### **Juridische analyse van de toegang tot publieke ouderdomspensioenregelingen in Rwanda: uitdagingen en trends**

Dit onderzoek betreft het onderwerp '*Legal analysis of access to old-age public pension benefits in Rwanda: Challenges and Trends*'. De analyse betreft de vraag of de publieke ouderdomspensioenregelingen voor ouderen in Rwanda verenigbaar zijn met de internationale normen voor sociale zekerheid die door de ILO zijn ontwikkeld.

Rwanda heeft vooruitgang geboekt bij het uitwerken van een wettelijk basiskader voor de regulering van pensioenstelsels. Het recht op sociale zekerheid, met inbegrip van de basisverzekering op oudere leeftijd, wordt echter voor veel ouderen niet gerealiseerd, in het bijzonder de internationale erkenning van het recht op sociale zekerheid voor iedereen (Art 22 en 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, 1948).

De registratie van alle werknemers in loondienst is niet doeltreffend. Er bestaan verschillende vormen van ontduiking, terwijl de toereikendheid van de pensioenuitkeringen ook wordt ondermijnd door het ontbreken van een systematische indexering voor de kosten van levensonderhoud. Net als andere landen moet Rwanda zich richten op hervormingen van de bestaande wetgeving, met name ten aanzien van de verruiming van de kring van pensioengerechtigden en de verhoging van de uitkeringen.

De studie is gebaseerd op klassiek juridisch (bronnen)onderzoek, de uitkomst van focusgroepdiscussies en een rechtsvergelijkende analyse. Op deze manier wordt een antwoord gezocht op de onderzoeksvraag. De studie maakt ook gebruik van een op rechten gebaseerde benadering van de sociale zekerheid, om na te gaan in hoeverre de internationale publiekrechtelijke instrumenten een recht op ouderdomspensioen inhouden. Ook wordt getracht om effectieve strategieën te vinden om het wettelijk kader en het beleid inzake ouderdomspensioenvoorzieningen in Rwanda te verbeteren. Op die manier brengt de studie de Rwandese pensioenwetgeving onder de aandacht van een breed publiek en draagt zij bij aan het academische debat over de uitbreiding van de dekking van het ouderdomspensioen en het bieden van adequate uitkeringen aan alle ouderen in Rwanda.

In het verleden was er weinig aandacht voor het juridische perspectief van de oudedagsvoorziening in Rwanda in het licht van de internationale normen voor sociale zekerheid. Deze lacune heeft geleid tot de situatie dat de pensionvoorzieningen over het algemeen beperkt zijn gebleven tot werknemers in loondienst met een regelmatig en voorspelbaar inkomen. Als gevolg hiervan worden met name werknemers in de informele economie niet beschermd.

De traditionele beoordeling van de toereikendheid van de uitkeringen is beperkt gebleven tot het vervangingsniveau. Er zijn echter ook andere factoren waarmee rekening moet worden gehouden. Bijvoorbeeld de kwaliteit van de voorzieningen, de manier waarop toegang is geregeld, de handhaving en de manier waarop wordt uitbetaald.

De normen voor de sociale zekerheid van de ILO vormen een internationaal referentiekader voor de ontwikkeling van ouderdomspensioenen. Deze normen bepalen op welke wijze uitkeringen worden gegarandeerd, aangevuld, verstrekt en gehandhaafd. De ILO Conventie 102, wordt versterkt door andere socialezekerheidsnormen die een hoger beschermingsniveau bieden. Een voorbeeld is het Verdrag inzake invaliditeits-, ouderdoms- en nabestaandenuitkeringen van 1967 (nr. 128) en de bijbehorende aanbeveling van 1967 (nr. 131). Deze normen worden versterkt door de ILO Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No.202), die zich richt op de universaliteit van de bescherming. Ook definieert het de verantwoordelijkheid van de staat om het recht op basisinkomenszekerheid voor iedereen in nood op oudere leeftijd te realiseren.

Hoewel Rwanda ILO Conventie 102 niet heeft geratificeerd, heeft het land net als elke andere ILO-lidstaat een rapportageplicht. De ILO heeft de bevoegdheid om de lidstaten te verzoeken op gezette tijden verslag uit te brengen over de maatregelen die zij hebben genomen om uitvoering te geven aan de bepalingen van bepaalde verdragen of aanbevelingen. Vanwege de tripartiete structuur van de ILO zijn aangenomen verdragen internationaal aanvaard, omdat ze gemeenschappelijke waarden en beginselen weerspiegelen en daarom internationale standaarden bieden. Daarom zijn de ILO-normen toch relevant voor Rwanda, aangezien het ontwerp en de implementatie van socialezekerheidsstelsels zijn beïnvloed door ILO Conventie 102.

In deze studie is een analyse gemaakt van de relevante wetgeving en de praktijk in Rwanda, alsmede naar de mate van verenigbaarheid met internationale socialezekerheidsnormen. Daaruit blijkt, dat publieke pensioenregelingen worden gergeld

door wet nr. 05/2015 van 30/03/2015 betreffende de organisatie van pensioenregelingen in Rwanda, waaraan alle werknemers in de publieke en private sector zijn onderworpen. Deze wet is vergeleken met de bepalingen van ILO Conventies 102 en 128 met betrekking tot de hoogte van de persoonlijke ouderdomspensioendekking en -uitkering. De studie constateert het probleem van een laag niveau van handhaving van de Rwandese pensioenwetgeving. Er bestaan verschillende soorten van ontduiking van de verplichte pensioenregelingen, waardoor ook sommige werknemers met een formeel dienstverband onbeschermd blijven.

Wat de hoogte van de ouderdomsuitkeringen betreft, voldoet de Rwandese pensioenwetgeving aan de minimumnormen van de ILO. De uitkeringen zijn echter niet toereikend. Dit komt door de lage salarissen die worden beïnvloed door een kloof in de vaststelling van het minimumloon. Ook ontbeekt een automatisch indexeringsmechanisme om verslechtering van de waarde van uitkeringen in de loop der tijd te voorkomen.

Ook is onderzoek gedaan naar de vrijwillige publieke pensioenregeling, die is vastgelegd in wet nr. 29/2017 van 29 juni 2017 tot vaststelling van een langetermijnsparregeling. Deze wet heeft tot doel de pensioendekking uit te breiden naar de informele sector. De langetermijnsparregeling die bekend staat als *EjoHeza* (een betere toekomst) is een volledig gefinancierd publiek pensioen met vaste premies (defined-contribution). Het ontwerp en de uitvoering van deze regeling worden in hoofdstuk 4 geanalyseerd door middel van een vergelijking met Kenia en Mauritius. De tweedimensionale benadering voor de uitbreiding van sociale zekerheid weerspiegelt de principes uit de ILO Conventie 102 en Aanbeveling 202. Er is ook onderzoek verricht naar voorbeelden uit andere landen.

In de studie is gewezen op het probleem van het gebrek aan een handhavingsmechanisme voor een vrijwillige pensioenregeling, zoals de *langetermijnsparregeling*, en de verstrekking van uitkeringen over een periode van 20 jaar. Daarom stelt de studie een wettelijke verplichting voor van de *langetermijnsparregeling* voor zelfstandigen die een premie kunnen betalen en voor werknemers in georganiseerde groepen. De studie suggereert ook de regeling aan te passen aan de ILO Conventie 102, die eist dat alle pensioenuitkeringen periodiek in geld moeten worden uitbetaald voor de duur van het risico.

Ondanks de vooruitgang die is geboekt bij de hervormingen, blijkt uit de studie dat de bestaande pensioenregelingen over het algemeen beperkt zijn tot de minderheid van de bevolking die in staat is om de premie te betalen. De studie constateerde ook dat er een wet ontbeekt die de basisinkomenszekerheid garandeert aan de ouderen in Rwanda. Daarom wordt in deze studie een combinatie van verschillende benaderingen voorgesteld: Premie- en niet-premiegebonden regelingen, een effectieve strategie om universele pensioendekking en adequate uitkeringen te realiseren die duurzaam is. Voor pensioenhervorming zijn sociale aanvaardbaarheid, financiële levensvatbaarheid, politieke haalbaarheid, verenigbaarheid met de economische realiteit en de arbeidsmarkt, transparant beheer en administratie voor de gebruikers essentiële vereisten.

De studie suggereert verder dat bij de implementatie van maatregelen rekening moet worden gehouden met veranderende werkpatronen. Het is belangrijk om 'decent work' te bevorderen door de overgang van informele naar formele economie te vergemakkelijken en informalisering van de formele economie te voorkomen. De voorgestelde juridische en beleidsstrategieën dragen er toe bij dat de dekking op een hoger niveau wordt gebracht, geïnspireerd door internationale socialezekerheidsnormen.

Versterking van de internationale en regionale samenwerking is noodzakelijk om te profiteren van internationale technische bijstand en het delen van ervaringen. Dit geldt met name voor internationale organisaties zoals de ILO en de ISSA, aangezien zij een leidende rol spelen in de ontwikkeling van de sociale zekerheid. Het is ook noodzakelijk de regionale samenwerking te versterken. Dit vergemakkelijkt de arbeidsmobiliteit en de export van socialezekerheidsuitkeringen op basis van wederkerige overeenkomsten die het recht op socialezekerheid voor migrerende werknemers garanderen.

Deze studie vormt een nuttige basis voor discussie en verder onderzoek, aangezien het belang is aangetoond van het toepassen van internationale socialezekerheidsnormen in nationale wetgeving om in 2030 universele pensioendekking en duurzame ontwikkelingsdoelstelling (SDG's) te bereiken. Er worden aanbevelingen geformuleerd voor verschillende belanghebbenden om hier een actieve rol te spelen. Dat zijn de ILO, de regering van Rwanda, socialezekerheidsinstellingen, werkgevers en vakbonden, het maatschappelijk middenveld en de gemeenschap, en ook wetenschappers.

Ouderdomspensioenen zijn belangrijke instrumenten om iedereen een basisinkomenszekerheid te bieden en duurzame ontwikkelingsdoelen te bereiken. De staat

moet verantwoordelijk blijven voor de pensioenregelingen, aangezien de bevoegdheid van de staat om het openbare socialezekerheidsstelsel te regelen, gebaseerd kan worden op de beginselen die zijn verankerd in ILO-conventie 102 uit 1952 (art. 71-72).

De studie suggereert dat toekomstig onderzoek moet beoordelen of de vereiste minimumnormen worden bereikt in verplichte premiepensioenregelingen. Hetzelfde geldt voor de beoordeling van wetgeving die de basisinkomenszekerheid voor alle ouderen garandeert. De manier waarop het minimum- of basisinkomen zal worden bepaald, alsmede het betalingsmechanisme waarmee universele, niet op premie- of bijdragebetaling berustende pensioenregelingen van instellingen zullen worden beheerd zijn belangrijk.

Toekomstige studies zijn ook nodig om te analyseren hoe particuliere pensioenen die door particuliere verzekeringsmaatschappijen worden beheerd, kunnen worden ontwikkeld als aanvulling op het basispensioen dat door publieke instellingen wordt verstrekt. Om de fundamentele mensenrechten op de sociale zekerheid te waarborgen, is deze studie een stap in de richting van een nieuwe pensioenwetgeving en de aanpassing van de bestaande wetgeving en beleid aan nieuwe vormen van werk.