

REKENHOF

**Leefbaarheid en
perspectieven van de
overzeese sociale zekerheid**

Opvolgingsaudit

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer
van Volksvertegenwoordigers*

Brussel, april 2010



REKENHOF

**Leefbaarheid en
perspectieven van de
overzeese sociale zekerheid**

Opvolgingsaudit

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer
van Volksvertegenwoordigers*

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering
van het Rekenhof van 14 april 2010*

Samenvatting

In februari 2006 heeft het Rekenhof een auditverslag gepubliceerd over de leefbaarheid en de perspectieven van de overzeese sociale zekerheid¹. Toen de audit werd uitgevoerd, kon iedereen die zijn beroep uitoefende buiten de Europese Economische Ruimte, ongeacht zijn nationaliteit, tot dat facultatieve socialezekerheidsstelsel toetreden. Dat stelsel, dat in de loop der jaren is uitgegroeid tot een kapitalisatiesysteem zonder activa om de wiskundige reserves te dekken, wordt bekostigd door de Staat. Die stort jaarlijks een subsidie die gelijk is aan het verschil tussen de uitgaven en de ontvangsten.

Na afloop van deze audit had het Rekenhof vooral opmerkingen geformuleerd over het toepassingsgebied van dat stelsel, dat voor iedereen openstond. Het had er ook op aangedrongen de jaarlijkse referentierentevoet voor het vaststellen van de schalen die worden gebruikt om de renten van de Dienst voor Overzeese Sociale Zekerheid (DOSZ) te berekenen, in overeenstemming te brengen met de rentevoet die de privésector toepast voor de levensverzekeringen. Het beval aan het voor de Staat duur uitvallende stelsel van de heractualisering van de bijdragen volgens de kosten van het levensonderhoud dat bij de berekening van de renten wordt gebruikt, te hervormen. Inzake geneeskundige verzorging achtte het Rekenhof het wenselijk voor alle sociaal verzekerden systematisch de verzekerbaarheidsvoorwaarden te controleren en de individuele contracten voor geneeskundige verzorging te schrappen die werden gesloten voor de verzekerden die niet beantwoorden aan de voorwaarden van de verzekering voor gewone geneeskundige verzorging (contracten «900.000»). Gelet op de specifieke kenmerken van het facultatieve stelsel dat in hoofdzaak op kapitalisatie is gebaseerd, had het Rekenhof er tot slot op aangedrongen ernstig te onderzoeken of het stelsel in overeenstemming is met de Europese regels inzake vrije mededinging.

De minister van Sociale Zaken en de minister van Pensioenen hadden in hun gezamenlijk antwoord van 3 februari 2006 met alle aanbevelingen van het Rekenhof ingestemd en aangekondigd een bijzondere regeringscommissaris aan te stellen om dit socialezekerheidsstelsel te onderzoeken en te hervormen.

Hoewel destijds geen bijzondere commissaris was aangesteld, werden wel maatregelen genomen waarmee op de aanbevelingen van het Rekenhof kon worden geantwoord. Die maatregelen beoogden vooral een vermindering van de tegemoetkoming van de Staat voor het stelsel. De beloften van de ministers zijn geconcretiseerd door de inwerkingtreding van wettelijke bepalingen die het stelsel van de overzeese sociale zekerheid ten gronde hebben gewijzigd.

Zo blijkt uit de opvolgingsaudit uitgevoerd in 2009 dat het toepassingsveld voor niet-Europeanen voortaan beperkt is tot de personen die werken in een onderneming met een vennootschapszetel in België. De staatstegemoetkoming in de pensioentak werd verminderd door de daling van de rentevoet en door de afschaffing van het systeem van de aanpassing van de bijdragen aan de kosten van het levensonderhoud bij de berekening van de rente. Inzake geneeskundige verzorging kon via systematische controles van de verzekerbaarheidsvoorwaarden voor alle sociaalverzekerden de staatstegemoetkoming worden verminderd. De DOSZ heeft bovendien beslist in de toekomst geen individuele contracten voor geneeskundige verzorging (contracten «900.000») meer te onderschrijven zonder wettelijke basis.

¹ Rekenhof, *Leefbaarheid en perspectieven van de overzeese sociale zekerheid*, verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, februari 2006, 33p. Te raadplegen op de website www.rekenhof.be.

Er is evenwel nog niet onderzocht of het stelsel in overeenstemming is met de Europese regels inzake vrije mededinging.

Er blijft bovendien nog ongelijkheid bestaan tussen de personen die onder de voortgezette verzekering vallen en de personen die een contract "900.000" genieten. Hoewel de DOSZ wegens de residuele aard van die contracten hier niet gunstig tegenover staat, is het Rekenhof op grond van billijkheidsoverwegingen van oordeel dat die soort contracten zou moeten worden aangepast zodat alleen nog het RIZIV-tarief van toepassing is voor de terugbetaling van gezondheidszorgen.

Daarnaast stelt het Rekenhof vast dat de DOSZ nog steeds werkt binnen het kader van de eerste bestuursovereenkomst die met de Belgische Staat werd gesloten (2003-2006), die werd verlengd tot 31 december 2009.

De ministerraad heeft op 25 maart 2010 een ontwerp van koninklijk besluit goedgekeurd dat de bijzondere regeringscommissaris aanstelt bij de DOSZ om dat socialezekerheidsstelsel te hervormen en in het bijzonder de uitvoering van de opmerkingen van het Rekenhof op te volgen.

Inhoud

Inleiding	7
Context	7
Initiële audit	7
Doelstelling en draagwijdte van de opvolgingsaudit	8
Methode en tijdschema	9
Hoofdstuk 1	
 Toepassingsveld	10
Hoofdstuk 2	
 Pensioensector	12
2.1 Leeftijd van pensionering	12
2.1.1 Spilleeftijd 65 jaar	12
2.1.2 Uitstel van de ingangsdatum van het pensioen	13
2.2 Toepassing van een hoge rentevoet voor de berekening van de renten	14
2.3 Afschaffing van het systeem van aanpassing aan de kosten van het levensonderhoud	16
2.4 Aanvullende ouderdoms- en overlevingstoelage voor militaire dienst	17
2.5 Weduwnaarpensioen en pensioen van gescheiden echtgenoot	18
2.6 Financiële weerslag van de hervorming van de pensioenen	19
2.6.1 Weerslag op de ontvangsten uit bijdragen	19
2.6.2 Weerslag op de uitgaven	19
Hoofdstuk 3	
 Sector geneeskundige verzorging	20
3.1 Controle van de uitgaven in de sector geneeskundige verzorging	20
3.2 Uitvoering van de voortgezette verzekering en afschaffing van de “contracten 900.000”	22
Hoofdstuk 4	
 Hypothecaire leningen	25
Hoofdstuk 5	
 Vrije mededinging	26
Hoofdstuk 6	
 Beheerscontext van de DOSZ	28
Hoofdstuk 7	
 Conclusies	29

Context

De overzeese sociale zekerheid stamt uit de periode van de kolonisatie van Congo en Rwanda-Urundi. Vanaf 1 januari 1942 moesten immers alle “niet-autochtone” werknemers (hoofdzakelijk Belgen maar ook Italianen, Portugezen en Nederlanders) aangesloten zijn bij het koloniale socialezekerheidsstelsel². Toen Congo onafhankelijk werd, werd een groep socialezekerheidsinstellingen van koloniaal recht omgevormd tot openbare instellingen van Belgisch recht³. Met die operatie waarborgde de Belgische Staat de uitkeringen waarop de werknemers aanspraak konden maken die voordien bij die instellingen waren aangesloten. Vervolgens heeft de wet van 17 juli 1963⁴ die instellingen vervangen door de Dienst voor Overzeese Sociale Zekerheid (DOSZ). Die dienst neemt hun rechten en verplichtingen alsook hun activa en passiva over.

Deze wet had tot doel, in het belang van de economische expansie van België, sociale dekking te verlenen aan Belgen die een overzeese loopbaan wilden voortzetten of beginnen. De wet was niet enkel van toepassing op Belgische onderdanen, maar ook op de buitenlanders in dienst bij ondernemingen met Belgische werknemers die bij de DOSZ verzekerd waren.

De DOSZ maakt nu deel uit van de openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ) die een bestuursovereenkomst met de Staat hebben gesloten. Hij staat onder het gezamenlijke toezicht van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, de minister van Pensioenen en de minister van Werk.

Initiële audit

In februari 2006 heeft het Rekenhof een auditverslag gepubliceerd over de leefbaarheid en de perspectieven van de overzeese sociale zekerheid⁵. Toen de audit werd uitgevoerd, stond dat facultatieve socialezekerheidsstelsel open voor iedereen die, ongeacht de nationaliteit, zijn beroep uitoefende buiten de Europese Economische Ruimte. Het stelsel is in de loop der jaren uitgegroeid tot een kapitalisatiesysteem zonder activa om de wiskundige reserves te dekken. Dat hybride systeem dat de voordelen van een repartitiepensioenstelsel (bijvoorbeeld de indexering) koppelt aan die van een kapitalisatiestelsel, is ten laste van de Staat. Die stort jaarlijks een subsidie die gelijk is aan het verschil tussen het bedrag van de uitgaven van het stelsel en het bedrag van de ontvangsten.

² Deze aansluiting was tot 1946 facultatief voor niet-Belgische werknemers.

³ Wet van 16 juni 1960 dat de organismen belast met het beheer van de sociale zekerheid van de werknemers van Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi onder de controle en de waarborg van de Belgische Staat plaatst, en dat waarborg draagt door de Belgische Staat van de maatschappelijke uitkeringen ten gunste van deze werknemers verzekerd.

⁴ Wet van 17 juli 1963 betreffende de overzeese sociale zekerheid.

⁵ Rekenhof, *Leefbaarheid en perspectieven van de overzeese sociale zekerheid*, verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, februari 2006, 33p. Beschikbaar op de website www.rekenhof.be.

Het Rekenhof had in 2006 het toepassingsgebied van dat stelsel onderzocht dat openstaat voor iedereen, zonder dat er een band moet zijn met België en zonder dat er sprake moet zijn van enige vorm van expatriëring. Het had onderstreept dat die toestand een risico inhield voor de Belgische Staat, die de grootste financier van dat stelsel is.

Na afloop van zijn audit had het Rekenhof de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- het toepassingsgebied van dat socialezekerheidsstelsel herdefiniëren op basis van de doelstellingen van het overheidsbeleid;
- de jaarlijkse referentierentevoet voor de schalen om de renten van de DOSZ te berekenen, in overeenstemming brengen met de rentevoet die thans wordt opgelegd aan de privésector van de levensverzekeringen;
- de hervorming van het systeem om de renteberekening aan te passen aan de kosten van het levensonderhoud, om de impact ervan te verkleinen;
- een systematische controle uitvoeren van de verzekerbaarheidsvoorwaarden voor geneeskundige verzorging voor alle sociaal verzekerden;
- de afschaffing van de individuele contracten voor geneeskundige verzorging die werden afgesloten voor verzekerden die niet beantwoorden aan de voorwaarden van de verzekering voor gewone geneeskundige verzorging (contracten "900.000");
- de afschaffing van de toekenning van hypothecaire leningen.

Gelet op de specifieke kenmerken van het facultatieve stelsel dat in hoofdzaak op kapitalisatie is gebaseerd, achtte het Rekenhof het wenselijk dat grondig werd nagegaan of het stelsel in overeenstemming is met de Europese regels inzake vrije mededinging.

In hun gezamenlijke antwoord van 3 februari 2006 onderschreven de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en de minister van Pensioenen alle aanbevelingen van het Rekenhof. Ze kondigden ook aan dat een regeringscommissaris zou worden aangesteld die de hervormingen op middellange termijn moest voorbereiden. Gelet op de problematiek van het toepassingsveld van de overzeese sociale zekerheid moest die regeringscommissaris inzonderheid een analyse van het reglementair kader maken en van de economische context waarin de DOSZ werkt. Hij moest ook op juridisch vlak nagaan of het stelsel verenigbaar is met de Europese reglementering.

Draagwijdte van de opvolgingsaudit

Deze opvolgingsaudit wil de voornaamste maatregelen onderzoeken die werden genomen om de aanbevelingen van het Rekenhof op te volgen:

- de beperking van het toepassingsgebied van het stelsel door striktere aansluitingsvoorwaarden die stellen dat niet-Europeanen een band met België moeten hebben;
- de beperking van de staatstegemoetkoming in de pensioentak door de rentevoet voor het vastleggen van de schalen te verlagen en door het systeem van de aanpassing aan de kosten van het levensonderhoud te wijzigen dat wordt gebruikt voor de berekening van de rente;

- de systematische controle voor alle sociaalverzekerden van de verzekeraarheidsvoorwaarden inzake geneeskundige verzorging;
- de afschaffing van de individuele contracten voor geneeskundige verzorging die zijn gesloten zonder wettelijke basis.

Tot slot gaat de opvolgingsaudit na hoe het staat met de naleving van de Europese regels inzake vrije mededinging.

Onderzoeksmethode

Voor de opvolgingsaudit werd gesteund op het onderzoek van de wijzigingen in de wetgeving en de reglementering, op de analyse van de nota's van het beheerscomité (verslagen, bijlagen, notulen), op het onderzoek van de begrotingen en van de rekeningen, en ook op het onderzoek van de dossiers van recent toegekende pensioenen, van dossiers van nieuwe leden en van dossiers van begunstigen van contracten voor geneeskundig verzorging "900.000". Er werden ook gesprekken gevoerd met de leidende ambtenaren van de diensten van het actuaariaat, de inning en de geneeskundige verzorging.

Het Rekenhof kon tijdens het onderzoek rekenen op goede samenwerking vanwege de betrokken diensten.

Onderzoeksverloop

Aankondiging van de opvolgingsaudit bij de toezichhoudende ministers van de DOSZ (de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, de minister van Werk en Gelijke Kansen en de minister van Maatschappelijke Integratie, Pensioenen en Grote Steden) en aan de voorzitter van het beheerscomité en aan de waarnemend administrateur-generaal van de DOSZ	10 december 2008
Uitvoering van de audit	juni - oktober 2009
Tegensprekelijke vergadering met vertegenwoordigers van de DOSZ	16 november 2009
Verzending van het ontwerpverslag aan de toezichhoudende ministers	20 januari 2010

Hoofdstuk 1

Toepassingsveld

Aanvankelijk stond het stelsel van de overzeese sociale zekerheid open voor niet-Belgische werknemers op voorwaarde dat ze in een onderneming werkten die buiten België gevestigd was en die Belgische werknemers in dienst had die waren aangesloten bij de verzekering van de Dienst voor Overzeese Sociale Zekerheid (DOSZ).

Die voorwaarde werd in 1971 afgeschaft om de verzekerden met een buitenlandse nationaliteit toe te laten bij het systeem aangesloten te blijven wanneer ze voor een werkgever gingen werken die geen personen van Belgische nationaliteit in dienst had die bij het overzeese stelsel waren aangesloten⁶.

Toen de initiële audit in 2006 werd uitgevoerd, stond het stelsel van de overzeese sociale zekerheid dus open voor iedereen die buiten de Europese Economische Ruimte werkte, zonder dat er een band met België moest zijn. Die ruime toetredingsmogelijkheden konden leiden tot paradoxale situaties. Zo waren er toen 296 buitenlanders die in hun eigen land werkten. Het Rekenhof had onderstreept dat die toestand een financieel risico voor de Belgische Staat inhield, mochten heel wat buitenlandse werkgevers gaan beseffen dat het systeem interessant was en er hun werknemers bij zouden aansluiten. Dat risico werd nog versterkt doordat de dienst in zijn bestuursovereenkomst internationale publiciteitscampagnes plande om het aantal leden te verhogen.

Als gevolg van de audit is het systematisch prospecteren naar nieuwe leden stopgezet⁷.

In 2006 was 6,1% van de 8.150 actieve verzekerden niet-Europeaan. In 2008 is 6,3% van de 9.826 actieve verzekerden niet-Europeaan.

Naar aanleiding van de audit van 2006 werd het punt van het toepassingsgebied *ratione personae* binnen het beheerscomité besproken.

Door de inwerkingtreding van de wet van 22 december 2008⁸ werd de deelneming van buitenlandse (niet-Europese) onderdanen aan het stelsel van de DOSZ met ingang van 1 januari 2009 beperkt tot degenen die in dienst zijn bij de Belgische Staat, de gewesten of de gemeenschappen of bij een onderneming met vennootschapszetel in België⁹.

Die wet bevat bovendien een specifieke bepaling voor niet-Europese onderdanen die werken bij een onderneming die haar vennootschapszetel niet in België heeft en die op 31 december 2008 al aan het stelsel van de DOSZ deelnamen. Op grond van die bepaling kunnen ze verder aangesloten blijven tegen de oude voorwaarden. Als hun deelname aan de verzekering wordt stopgezet, kunnen ze zich echter pas opnieuw aansluiten als ze voldoen aan de voorwaarde dat ze werken voor een onderneming die haar vennootschapszetel in België heeft.

⁶ Wet van 22 februari 1971 tot wijziging van de wetten van 16 juni 1960 en 17 juli 1963 betreffende de overzeese sociale zekerheid.

⁷ Brief van de DOSZ van 20 maart 2007 aan de minister van Pensioenen.

⁸ Wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen

⁹ Artikel 12, §2, van de bovenvermelde wet van 17 juli 1963.

Uit het onderzoek door het Rekenhof van de 54 dossiers van nieuwe aansluitingen voor 2009 van niet-Europeanen blijkt dat het altijd om personen gaat die werken in ondernemingen met vennootschapszetel in België.

Door deze beperking van het toepassingsgebied van het stelsel kon een antwoord worden geboden op het risico dat de Belgische Staat liep met een stelsel waarvan hij de grootste financier is en dat open stond voor iedereen.

Hoofdstuk 2

Pensioensector

Wat de pensioensector betreft, is de financiële context sinds de audit weinig veranderd. De verhouding tussen bijdragebetalers en gepensioneerden is immers één bijdragebetaler voor vijf gepensioneerden gebleven¹⁰.

De stijging van het aantal begunstigen van de pensioensector (+ 2,5% van 2004 tot eind 2008) wordt gecompenseerd door een stijging van het aantal actieve aangeslotenen (+ 12,5% van 2004 tot eind 2008).

Uit deze structuur van de populatie van de DOSZ blijkt echter dat het stelsel nog steeds financieel fragiel is.

Het pensioenstelsel werd diepgaand gewijzigd ingevolge de aanbevelingen van het Rekenhof uit 2006 en om zich te conformeren aan het beginsel van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen. De krachtlijnen van die hervorming zijn dat de leeftijd van pensionering werd gewijzigd, dat de rentevoet die voor de berekening van de renten wordt gebruikt werd verminderd en dat het systeem van de aanpassing van de bijdragen aan de kosten van het levensonderhoud werd afgeschaft¹¹.

2.1 Leeftijd van pensionering

2.1.1 Spilleeftijd 65 jaar

In het vroegere systeem was de normale pensioenleeftijd voor vrouwen vastgelegd op 55 jaar, ongeacht de duur van de deelname aan het stelsel. Voor mannen werd die leeftijd bepaald op basis van de duur van die deelname, gaande van 65 jaar voor minder dan twee jaar deelname tot 55 jaar voor een deelname van meer dan 20 jaar. Het was echter mogelijk de pensionering zonder leeftijdsbeperking uit te stellen.

In 2006, bij de initiële audit, was de DOSZ een studie begonnen om de wetgeving van het stelsel van de overzeese sociale zekerheid in overeenstemming te brengen met het beginsel van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen¹². Die problematiek had vooral te maken met het ontbreken van een overlevingspensioen voor weduwnaars en met de verschillen in datum van pensionering.

Volgens de nieuwe wetgeving¹³ wordt de rente voortaan zowel voor vrouwen als voor mannen berekend op een spilleeftijd van 65 jaar, zonder voorwaarde van jaren deelname. De rente is ten vroegste verschuldigd vanaf 65 jaar, maar kan worden vervroegd met vijf jaar als een specifieke schaal wordt toegepast.

Aanvankelijk bevatte die hervorming geen enkele bepaling om de verworven rechten van de verzekerden inzake ingangleeftijd van het pensioen te waarborgen. De personen die op het ogenblik van de hervorming in 2006 voldeden aan de voorwaarden inzake leeftijd en aantal jaren deelneming aan het stelsel, konden aldus hun pensioen niet meer nemen volgens de vroegere regels.

¹⁰ Het gaat om heel de populatie gepensioneerden die ressorteren onder de bovenvermelde wetten van 16 juni 1960 en 17 juli 1963.

¹¹ Zie *Parl. St. Kamer*, 22 november 2006, CRABV 51 COM 1104.

¹² Overeenkomstig de richtlijn 79/7/EEG van de Raad van de Europese unie van 18 december 1978.

¹³ Artikel 20 van de wet van 17 juli 1963 gewijzigd door artikel 160 van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen.

Het Grondwettelijk Hof¹⁴ heeft in april 2008 de bepaling vernietigd die een vaste leeftijd voor pensionering voorschreef zonder behoud van de verworven rechten, omdat die bepaling verhinderde dat de vóór 1 januari 2007 aangesloten personen die al 20 jaar aan de verzekering hadden deelgenomen, hun rente konden genieten op 55-jarige leeftijd.

Er werd bijgevolg een tweede paragraaf aan de wet¹⁵ toegevoegd waardoor de verzekerden die op 31 december 2006 aan de voordien vastgelegde voorwaarden voldeden hun recht konden behouden om naargelang van het geval tussen 55 en 59 jaar met pensioen te gaan¹⁶. De mogelijkheid uit de vorige wetgeving om 10 jaar eerder met pensioen te gaan, werd niet opnieuw ingevoerd.

2.1.2 Uitstel van de ingangsdatum van het pensioen

In het oude stelsel van de overzeese sociale zekerheid kon men de ingangsdatum van het pensioen zonder leeftijdsbeperking en zonder de storting van bijdragen uitstellen. In dat geval werd op het bedrag van de rente een verhogingscoëfficiënt toegepast gebaseerd op de actuariële berekening die overeenstemt met de verlengde belegging van de bijdragen.

Vanuit actuariële oogpunt heeft het uitstellen van de ingangsdatum van het pensioen geen financiële consequenties voor het stelsel. De bedragen die gedurende de jaren van uitstel niet worden gestort, worden immers gekapitaliseerd, waardoor een pensioen kan worden aangeboden dat weliswaar groter is, maar een kortere levensduur bestrijkt. Dat actuariële beginsel moet in dat geval echter worden gerelativeerd, omdat het hier gaat om een kapitalisatiestelsel zonder kapitalen, waarbij voornamelijk de Staat het gewicht van de sociale uitkeringen draagt. Die belegging werd bijzonder voordelig door het mechanisme van de aanpassing van de bijdragen aan de kosten van het levensonderhoud en door de gunstige rentevoet.

Het Rekenhof had er in zijn audit in 2006 op aangedrongen dat erover zou worden nagedacht of het onbepakt uitstellen van de pensioenleeftijd na 65 jaar al dan niet behouden moest blijven. Het principe van het uitstellen van de pensioenleeftijd is trouwens niet terug te vinden in het stelsel van de werknemerspensioenen en evenmin in de privéproducten van het pensioensparen.

In het nieuwe stelsel van overzeese sociale zekerheid dat in 2006 werd ingevoerd, kan het pensioen enkel worden uitgesteld als de verzekerde na de leeftijd van 65 jaar ononderbroken bijdragen blijft storten.

Volgens informatie die naar aanleiding van de opvolgingsaudit van de DOSZ werd verkregen, hebben 285 verzekerden hun beroepsactiviteit op die basis na hun 65 jaar voortgezet en zijn ze bijdragen blijven betalen.

¹⁴ Grondwettelijk Hof nr. 67/2008 van 17 april 2008.

¹⁵ Artikel 20 van de wet van 17 juli 1963 gewijzigd door artikel 62 van de wet van 22 december 2008.

¹⁶ 55 jaar indien minstens 20 jaar deelname aan de verzekering en 59 jaar voor minstens 12 jaar deelname aan de verzekering.

2.2 Toepassing van een hoge rentevoet voor de berekening van de renten

De pensioenregels van het stelsel van de overzeese sociale zekerheid lijken op die van de levensverzekeringen van de privésector. Die laatste berusten op de techniek van de lijfrentekapitalisatie, die twee parameters gebruikt. De eerste is de lijfrente met de sterftetafels, de tweede is van financiële aard met de technische rentevoet.

Toen de audit werd uitgevoerd, was de actuariële berekening van de rust- en weduwerrenten van de DOSZ gebaseerd op de sterftetafels MR-FR¹⁷ en op een jaarlijkse rentevoet van 4,25%. Dat percentage werd eveneens gebruikt voor de berekening van de toekomstige verbintenissen tegenover de verzekerden om de technische provisies aan te leggen.

Het Rekenhof had opgemerkt dat de referentierentevoet die de Koning voor de tak van de levensverzekeringen van de privésector aanvankelijk had vastgelegd op 4,75%¹⁸, was teruggebracht naar 3,75%¹⁹. Die aanpassingen waren gebaseerd op Europese richtlijnen²⁰ die de regels aangeven die voor rentevoeten moeten worden gevolgd. Zo moet de rentevoet voorzichtig worden gekozen en worden vastgelegd volgens de regels van de bevoegde overheid van de lidstaat van oorsprong. Daarbij moeten bepaalde principes, zoals de vastlegging van één of meer maximumintrestvoeten, worden toegepast.

Ondanks de daling van de maximumrentevoet in de privésector van de levensverzekeringen, ingegeven door de economische omstandigheden en door de noodzaak om voorzichtig te werk te gaan, had de DOSZ in zijn reglementering een jaarlijkse vaste rentevoet van 4,25% behouden.

Om de tegemoetkoming van de Staat te verminderen, had het Rekenhof aanbevolen om de rentevoet die in de kapitalisatie werd toegepast voor de berekening van de rente, te verlagen en hem nauwer te laten aanleunen bij de rentevoet van de tak levensverzekeringen van de privésector.

Als reactie op de audit werd de jaarlijkse rentevoet teruggebracht tot 3,75% voor de premies die vanaf 1 januari 2007 werden gestort. Die verandering werd geconcretiseerd door de berekening van nieuwe tarieven en schalen voor de bijdragen die na die datum werden gestort²¹.

¹⁷ Artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 december 1994 tot invoeging van een artikel 3bis in het koninklijk besluit van 15 december 1970 tot vaststelling van de door het Pensioenfonds van de Dienst voor de overzeese sociale zekerheid toe te passen tarieven en schalen.

¹⁸ Koninklijk besluit van 17 december 1992 betreffende de levensverzekeringsactiviteit.

¹⁹ Koninklijk besluit van 30 april 1999 tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 december 1992 betreffende de levensverzekeringsactiviteit en koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende de levensverzekeringsactiviteit.

²⁰ Richtlijn 2002/83/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 5 november 2002 betreffende levensverzekering die richtlijn 92/96/EEG van de Raad van 10 november 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe levensverzekeringsbedrijf en tot wijziging van de Richtlijnen 79/267/EEG en 90/619/EEG (derde richtlijn levensverzekering) vervangt.

²¹ Koninklijk besluit van 28 december 2006 tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 december 1970 tot vaststelling van de door het Pensioenfonds van de Dienst voor de Overzeese Sociale Zekerheid toe te passen tarieven en schalen.

Vrijwaring van de verworven rechten op het vlak van tarieven en schalen

De nieuwe reglementering onderscheidt twee categorieën²² om de verworven rechten van de vóór 1 januari 2007 gestorte bijdragen te vrijwaren:

- Voor de verzekerde die 55 jaar of ouder is op 31 december 2006 wordt de rente (op basis van de vroegere bijdragen) berekend op de leeftijd die hij op die datum bereikt heeft met toepassing van de vroeger geldende tarieven en schalen. De bijdragen die in de latere jaren worden gestort, zullen worden gewaardeerd volgens de nieuwe schalen.
- Voor de verzekerde die op 31 december 2006 jonger is dan 55 jaar en voor zijn bijdragen gestort vóór de hervorming, wordt de rente berekend op de spilleeftijd van 55 jaar met toepassing van de oude tarieven en schalen. De bijdragen die na 31 december 2006 worden gestort, worden gewaardeerd volgens de nieuwe schalen.

De nieuwe reglementering bepaalde aanvankelijk bovendien ook dat de verzekerden die op het ogenblik van de hervorming van 2006 voldeden aan de leeftijds- en deelnemingsvoorwaarden (met toepassing van artikel 20 van de wet van 17 juli 1963 zoals dat tot 31 december 2006 van kracht was), vóór 1 januari 2008 een aanvraag voor een rustpensioen moesten indienen met ingang op uiterlijk 31 december 2007 om voor de vroegere bepalingen in aanmerking te komen. In dat geval werd de rente berekend op basis van de oude schalen op de leeftijd die op 31 december 2006 was bereikt. Deze bepaling is echter vervallen ingevolge de bovenvermelde wijziging van artikel 20 waardoor, overeenkomstig de beslissing van het Grondwettelijk Hof, de verzekerden die op 31 december 2006 aan de leeftijds- en deelnemingsvoorwaarden van de oude wetgeving voldeden, hun recht behouden om hun pensioen vroeger te laten ingaan.

Berekening van de rente na de hervorming

De hervorming van het pensioenstelsel heeft nieuw tarieven en schalen ingevoerd voor de bijdragen die vanaf januari 2007 werden gestort, maar ze heeft de oude tarieven en schalen behouden voor de bijdragen die vroeger werden gestort.

In de praktijk onderzoekt de DOSZ de periode waarop de gestorte bijdragen betrekking hebben en past hij de overeenstemmende tarieven en schalen toe²³.

Door de bijdragen die tussen 1970 en 1994 werden gestort en die welke tussen 1995 en 2006 werden gestort, kunnen twee afzonderlijke renten worden verkregen op de spilleeftijd van 55 jaar. Na die leeftijd worden de renten vermeerderd volgens de voor elke bijdrageperiode specifieke verhogingscoëfficiënten tot de leeftijd die op 31 december 2006 wordt bereikt.

De bijdragen die vanaf januari 2007 worden gestort, vormen een rente op de nieuwe spilleeftijd van 65 jaar.

Om de totale rente te berekenen die de aangeslotene op het ogenblik van zijn pensionering heeft verworven, dient men aldus de op de spilleeftijd van 55 jaar bepaalde renten (op basis van de vroegere bijdragen) om te zetten in een rente op 65 jaar en die op te tellen bij de rente die werd opgebouwd met de bijdragen van na 2006.

Volgens het nieuwe systeem kan men het pensioen vijf jaar vroeger laten ingaan. In dat geval worden verminderingscoëfficiënten toegepast.

²² Artikel 7 van het bovenvermeld koninklijk besluit.

²³ Koninklijk besluit van 15 december 1970 gewijzigd door het koninklijk besluit van 22 december 2004 en dat van 28 december 2006 tot vaststelling van de door het Pensioenfonds van de Dienst voor de Overzeese Sociale Zekerheid toe te passen tarieven en schalen.

2.3 Afschaffing van het systeem van aanpassing aan de kosten van het levensonderhoud

Tijdens de audit in 2006 bevatte de reglementering van de DOSZ een mechanisme waarmee het bedrag van de in de loop der jaren gestorte bijdragen kan worden geherwaardeerd, om zo de gevolgen van de inflatie en van de onvermijdelijke waardevermindering van de bedragen waaruit de rust- en overlevingsrenten bestaan, op te vangen. Dat mechanisme was geïnspireerd op de actualisering van de lonen die wordt toegepast bij de berekening van de werknemerspensioenen.

De audit heeft echter aangetoond dat de financiële lasten van die aanpassing aan de kosten van het levensonderhoud aanzienlijk waren, omdat ze van toepassing waren op bedragen die al tegen een hoge rentevoet werden gekapitaliseerd. De lasten konden nog zwaarder worden als de aanpassing aan de kosten van levensonderhoud werd toegepast op renten die werden vermeerderd wegens het later ingaan van het pensioen. De aanpassing aan de kosten van het levensonderhoud vertegenwoordigde op het moment van de audit bij de berekening van het pensioen gemiddeld meer dan 55% van het bedrag van het pensioen. Doordat er grote inflatieperiodes geweest zijn, kan dat aandeel oplopen tot meer dan 80% als de bijdragen in de jaren 60 werden gestort.

Het voordeel van dat mechanisme werd uitgebreid tot de onderdanen van de lidstaten van de Europese Economische Ruimte en tot de onderdanen van de Zwitserse Confederatie²⁴. De kosten van die maatregel liepen nog hoger op door de opeenvolgende uitbreidingen van Europa.

De uitgaven voor pensioenen beliepen 236,1 miljoen euro in 2008, waarvan 74,3 miljoen euro voor de renten en 161,8 miljoen euro voor de kosten van de aanpassing aan de kosten van het levensonderhoud bij de berekening van de rente en de indexering na het ingaan van het pensioen.

Omdat dat systeem van aanpassing aan de kosten van het levensonderhoud een aanzienlijk financieel kostenplaatje vertegenwoordigt, had het Rekenhof erop aangedrongen die kosten samen te drukken door beperkende maatregelen in te voeren, zoals indexsprongen.

De wet van 20 juli 2006²⁵ houdende hervorming van het stelsel heeft artikel 52 van de wet van 17 juli 1963 opgeheven. Dat artikel bood de mogelijkheid het mechanisme van de aanpassing aan de kosten van het levensonderhoud te laten meespelen bij de berekening van de rente.

Het koninklijk besluit van 28 december 2006²⁶ bevat echter overgangsmatregelen waardoor de verzekerden bij de berekening van de rente hun verworven rechten inzake aanpassing aan de kosten van het levensonderhoud kunnen vrijwaren.

²⁴ Op 21 juni 1999 werd in Luxemburg een akkoord ondertekend tussen de Europese Unie en de Zwitserse Confederatie dat voor de materies die onder de bevoegdheid van de DOSZ vallen, de onderdanen van de twee entiteiten gelijk worden behandeld.

²⁵ Artikel 233 van de wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen.

²⁶ Koninklijk besluit van 28 december 2006 houdende uitvoering van artikel 51bis van de wet van 17 juli 1963 betreffende de overzeese sociale zekerheid. Dat besluit werd bevestigd door artikel 19 van de wet van 21 december 2007 houdende diverse bepalingen.

Het besluit onderscheidt drie categorieën:

- Voor de aangeslotenen uit de leeftijdscategorie 55-65 jaar worden de tot 31 december 2006 gestorte bijdragen aangepast aan de stijging van de kosten van het levensonderhoud tot de ingangsdatum van het pensioen, uiterlijk op de 65e verjaardag.
- Voor de aangeslotenen jonger dan 55 jaar worden de vóór 1 januari 2007 gestorte bijdragen aangepast aan de stijging van de kosten van het levensonderhoud tot 31 december 2006.
- Voor de verzekerden die ouder zijn dan 65 jaar op 31 december 2006 wordt de rente voor de tot 31 december 2006 gestorte bijdragen op die datum aangepast aan de kosten van het levensonderhoud.

De renten die worden gevormd door bijdragen die vanaf 1 januari 2007 zijn gestort, worden niet meer verhoogd op basis van de stijging van de kosten van het levensonderhoud.

Door de afschaffing van het mechanisme van de actualisering van de bijdragen die werden gestort vanaf 1 januari 2007²⁷, zal men zich voor de berekening van de renten kunnen houden aan een strikt kapitalisatiemechanisme. Op dat vlak kwam de hervorming tegemoet aan de verwachtingen van het Rekenhof, omdat ze in de toekomst de financiële tegemoetkoming van de Staat in de uitbetaling van pensioenen beperkt.

2.4. Aanvullende ouderdoms- en overlevingstoelage voor militaire dienst

Toen de audit werd uitgevoerd, liepen er gerechtelijke procedures in verband met de valorisering van periodes van militaire dienst die aangeslotenen bij de DOSZ hadden gepresteerd, zoals dat bestaat in de andere pensioenstelsels (werknemers, zelfstandigen, overheid). Volgens een arrest van het Arbitragehof²⁸ moet artikel 9 van de wet van 16 juni 1960, wil het verenigbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (gelijkheid van de Belgen voor de wet), worden geïnterpreteerd in deze zin dat het niet verhindert de periode van militaire dienst gelijk te stellen met een periode van dienstactiviteit. Het Arbitragehof steunt zich inzonderheid op de verplichte aansluiting bij het stelsel van de koloniale sociale zekerheid voor de aangeslotenen die ressorteren onder de wet van 16 juni 1960. De verzekerden die onder het facultatieve stelsel van de wet van 17 juli 1963 vallen, worden niet beoogd.

De wet van 20 juli 2006²⁹ heeft in de wet van 16 juni 1960 artikel 3decies ingevoegd dat het principe instelt van een aanvullende ouderdoms- en overlevingstoelage voor de aangeslotenen die militieverplichtingen in het Belgisch leger hebben vervuld en die recht hebben op een rust- of overlevingspensioen dat door dezelfde wet wordt gewaarborgd.

De wet belast de Koning met het bepalen van het bedrag en de financieringswijze van de toelage.

²⁷ Het gaat om het mechanisme van de aanpassing aan de kosten van het levensonderhoud bij de berekening van de renten.

²⁸ Arrest nr. 155/2005 van 20 oktober 2005.

²⁹ Artikel 203 van de bovenvermelde wet van 20 juli 2006.

Er werd gekozen voor het principe van een forfaitaire toelage, aangezien het kapitalisatiesysteem een systeem van loutere gelijkenschakeling te duur zou hebben gemaakt voor het stelsel en discriminerend zou zijn geweest ten opzichte van de personen die onder de andere pensioenstelsels ressorteren.

De voorwaarden om de aanvullende toelage te krijgen, worden vastgesteld in een koninklijk besluit³⁰.

De periodes van militieverplichtingen die meetellen voor de aanvullende toelage, leiden dus niet tot een nieuwe berekening van de rust- en overlevingspensioenen. De pensioenen worden dus niet geherwaardeerd, maar er wordt een aanvullende toelage toegekend.

De jaarlijkse tegemoetkoming werd in januari 2007 vastgesteld op 233,06 euro voor de aanvullende ouderdomstoelage en op 186,43 euro voor de aanvullende overlevingstoelage en ze varieert volgens de schommelingen van het indexcijfer van de consumptieprijzen.

Dat bedrag is verschuldigd vanaf 1 januari 2007 indien de betrokkene zijn aanvraag heeft ingediend vóór 1 juli 2007, anders vanaf de aanvraagdatum.

Zoals bepaald in het uitvoeringsbesluit heeft de DOSZ de aangeslotenen die op de datum van inwerkingtreding van dat besluit een rust- of overlevingspensioen trokken, laten weten dat ze een aanvraag konden indienen om die aanvullende toelage te ontvangen. In 2007 heeft de DOSZ nagenoeg 21.000 aangeslotenen aangeschreven. Op 30 juni 2007 had de dienst een aanvraagformulier voor de toelage ontvangen vanwege meer dan 5000 aangeslotenen. In 50% van de gevallen werd na de aanvraag de valorisatie van de militaire dienst toegekend en uitbetaald.

Dat nieuwe voordeel vertegenwoordigt op jaarbasis een kost van ongeveer 750.000 euro³¹.

2.5 Weduwnaarpensioenen en pensioenen van gescheiden echtgenoot

In het kader van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen werd de mogelijkheid gecreëerd om een weduwnaarpensioen³² aan te vragen. Voor overlijdens tussen 1 januari 1979 en 31 december 2006 wordt het weduwnaarpensioen op 1 januari 2007 berekend volgens de oude schalen op voorwaarde dat een aanvraag werd ingediend vóór 1 juli 2007. Zoniet zal het pensioen op de aanvraagdatum ingaan.

Er werd ook een pensioen voor uit de echt gescheiden mannelijke echtgenoten ingevoerd voor de echtscheidingen die na 31 december 2006 werden uitgesproken³³. Zowel mannen als vrouwen moeten 65 jaar zijn om een pensioen van uit de echt gescheiden echtgenoot te ontvangen.

³⁰ Koninklijk besluit van 2 februari 2007 tot toekenning van een toelage als valorisatie van de militaire dienst aan personen die gerechtigd zijn op een pensioen gewaarborgd door de wet van 16 juni 1960.

³¹ Voorlopige rekeningen van de DOSZ voor 2008.

³² Artikel 239 van de wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen.

³³ Artikelen 202, 223 en 239, §3, van de bovenvermelde wet van 20 juli 2006.

2.6 Financiële weerslag van de hervorming van de pensioenen

2.6.1 Weerslag op de ontvangsten uit bijdragen

Het beheerscomité van de DOSZ heeft in zijn vergadering van 19 juni 2007 onderzocht welke weerslag de nieuwe wetgeving had op de aansluitingen en op de omvang van de bijdragen. Uit deze eerste evaluatie bleek dat het aantal actieve verzekerden was blijven stijgen na een kleine daling in augustus 2006.

Vanwege de weerslag van de daling van de rentevoeten op de berekening van de renten, heeft de DOSZ bovendien in januari 2007 een brief aan de verzekerden gestuurd om hen ertoe aan te sporen hun bijdrage te verhogen om eenzelfde renteniveau te behouden als dat van de oude schalen. Volgens de berekeningen van de DOSZ moet een mannelijke verzekerde die op 1 januari 2007 25 jaar oud is en op 65 jaar met pensioen gaat, daartoe zijn bijdrage met 26% verhogen, terwijl een vrouw haar bijdrage met 44% moet optrekken. Voor een verzekerde die op diezelfde datum 50 jaar is, moet die verhoging 11% bedragen voor een man en 23% voor een vrouw. Sinds de hervorming hebben aangeslotenen (zowel werkgevers als individuele personen) hun bijdragen verhoogd. Er moet echter worden gepreciseerd dat de maximumbedragen van de bijdragen, waardoor verzekerden die al het maximumbedrag betaalden, meer konden bijdragen om eenzelfde renteniveau te handhaven, niet werden aangepast³⁴.

Bij een tweede evaluatie in februari 2008 is gebleken dat verschillende grote werkgevers in de sector van de samenwerking (8 werkgevers – 1043 werknemers) de intentie hadden hun bijdragen op te trekken (met gemiddeld 24%), soms met terugwerkende kracht tot 1 januari 2007, om hun personeel een beter rustpensioen aan te bieden. Die stijging van de ontvangsten uit bijdragen op jaarbasis werd op 1.113.000 euro geraamd.

De hervorming heeft dus niet geleid tot een daling van het bedrag van de bijdragen van het stelsel. Het aantal aangeslotenen is van 7.363 in 2006 gestegen naar 7.799 in 2008. Het bedrag van de ontvangsten uit bijdragen is gestegen van 42,9 miljoen euro in 2006 naar 52,0 miljoen in 2007.

2.6.2 Weerslag op de uitgaven

Als gevolg van de audit van het Rekenhof werden maatregelen genomen om de financiële lasten van het stelsel voor de Staat te beperken. Zo werd de rentevoet om de renten te berekenen, verminderd en werd de aanpassing aan de kosten van het levensonderhoud afgeschaft voor de bijdragen die vanaf 1 januari 2007 werden gestort. Er moet echter worden onderstreept dat de weerslag van dergelijke maatregelen pas heel geleidelijk merkbaar zal zijn. Omdat men de verworven rechten voor de aangeslotenen wil vrijwaren, zullen de vroegere schalen en het mechanisme van aanpassing van de bijdragen aan de kosten van het levensonderhoud nog jaren worden toegepast.

De rechten voor de bijdragen die vóór 2007 werden gestort, zullen zich nog laten voelen tot ongeveer 2050, maar aangezien het om personen gaat die weinig hebben bijgedragen vóór de hervorming, zullen die gevolgen geleidelijk aan verminderen.

³⁴ Koninklijk besluit van 15 september 1965 met betrekking tot de inning van de bijdragen in de regeling voor de overzeese sociale zekerheid. Maandelijks bedrag op 1 januari 2009: minimum 226,08 euro, maximum: 904,44 euro.

Hoofdstuk 3

Sector geneeskundige verzorging

Iemand die bij DOSZ aangesloten is en een beroepsactiviteit uitoefent, stort binnen de algemene regeling een globale bijdrage. Daarmee bouwt hij een pensioen op en kan hij zich op termijn verzekeren voor geneeskundige verzorging. Pas na 16 jaar deelname en na een zekere leeftijd te hebben bereikt, kan de aangeslotene de tegemoetkomingen van de verzekering geneeskundige verzorging genieten, de zogeheten uitgestelde verzekering³⁵.

Momenteel gaat 6,935% van de totale bijdrage³⁶ naar de geneeskundige verzorging en de geïnde bijdragen worden gebruikt voor de financiering van de uitgaven van het lopende jaar in die sector.

Het stelsel van de geneeskundige verzorging van de DOSZ is net zoals het stelsel van de Belgische sociale zekerheid niet in evenwicht. Dat tekort in het overzeese stelsel (gemiddeld 15 miljoen euro per jaar) wordt door de Staat gefinancierd.

3.1 Controle van de uitgaven in de sector geneeskundige verzorging

Bij zijn vorige audit had het Rekenhof vastgesteld dat de DOSZ in het licht van de stijging van de uitgaven voor geneeskundige verzorging (40% tussen 1999 en 2003) een aantal controles had uitgevoerd van specifieke groepen verzekerden. De dienst geneeskundige verzorging was nagegaan of de begunstigden van de verhoogde tegemoetkoming (BVT – het vroegere WIGW-statuut) voldeden aan de voorwaarde van verblijf in België en aan de inkomensvoorwaarden. In 2004 hadden de controles zich toegespitst op de gepensioneerden met een gemengde loopbaan om na te gaan of die niet konden vallen onder andere, Belgische of buitenlandse, contractuele, wettelijke of reglementaire bepalingen of onder een wederkerigheidsovereenkomst. Deze controles hadden ertoe geleid dat sommige gepensioneerden werden uitgesloten uit het stelsel van de overzeese sociale zekerheid.

In het licht van dat positieve resultaat had het Rekenhof aanbevolen die controles voort te zetten, maar op systematische wijze en hierin alle verzekerden van de DOSZ te betrekken. De dienst geneeskundige verzorging van de DOSZ heeft na de audit in gunstige zin geantwoord op de vraag van het Rekenhof en hij heeft zijn controles uitgebreid.

Via de controles die in 2007 en 2008 werden uitgevoerd, konden 6,5% van de personen die de verhoogde tegemoetkoming genieten, van die tegemoetkoming worden uitgesloten. Sommigen van hen konden worden overgeheveld naar een Belgisch ziekenfonds (3,5%), anderen blijven bij de DOSZ aangesloten maar kunnen geen aanspraak meer maken op de verhoogde tegemoetkoming (3%).

Via het onderzoek van de toestand van de personen ten laste van verzekerden konden sommige personen uit dat statuut worden uitgesloten (3,87% van de gecontroleerde dossiers).

³⁵ 57 jaar voor 16 jaar bijdragen, 56 jaar voor 18 jaar bijdragen, 55 jaar voor 20 jaar bijdragen, met een limiet op 50 jaar voor 30 jaar bijdragen.

³⁶ Het invaliditeitsfonds van de DOSZ krijgt 9,5% van de totale bijdrage van de aangeslotenen waarvan 73% bestemd is voor de financiering van de geneeskundige verzorging en 27% voor de ziekte- en invaliditeitstoelagen.

Als gevolg van de uitbreiding van de toepassing van de wet op de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen tot de leden van kloostergemeenschappen³⁷, heeft de DOSZ alle dossiers van die groep verzekerden onderzocht en 372 leden van die gemeenschappen die in België leven, naar de Belgische ziekenfondsen overgeheveld. Op die manier heeft de overzeese sociale zekerheid één miljoen euro bespaard.

Voor 2008 wordt de budgettaire weerslag van al die controles op 1.290.662 euro geschat.

In de loop van de periode februari 2008 – augustus 2009 werd bij de Belgische ziekenfondsen een bedrag van 154.662 euro gerecupereerd.

De DOSZ heeft in 2008 een operationeel plan voorgelegd om de controle van de uitgaven voor geneeskundige verzorging op systematische wijze te organiseren.

Naar aanleiding van de vankrachtwording van het koninklijk besluit van 1 juli 2008³⁸ heeft de DOSZ bovendien de personen opgespoord die een pensioen van de RVP of de RSVZ genieten dat overeenstemt met een beroepsloopbaan die minder bedraagt dan een derde van een volledige loopbaan. Die gepensioneerden genieten voortaan immers geneeskundige verzorging zonder betaling van een persoonlijke bijdrage bij een ziekenfonds, en ze zijn zodoende uitgesloten van het stelsel van de overzeese sociale zekerheid³⁹.

De DOSZ overweegt tot slot een controle uit te voeren van de Europese ziekteverzekerskaart (EZVK). De dienst Geneeskundige Verzorging heeft namelijk vastgesteld dat de EZVK op onaangepaste wijze wordt gebruikt door sommige verzekerden die niet voldeden aan de voorwaarden van een tijdelijk verblijf in Europa en die bijgevolg ten onrechte de werkelijke kosten van de geneeskundige verzorging door de DOSZ kregen terugbetaald.

De DOSZ heeft tot besluit zijn inspanningen op het vlak van de controle van de geneeskundige verzorging voortgezet en is aldus tegemoetgekomen aan de opmerkingen van het Rekenhof.

³⁷ Koninklijk besluit van 10 juni 2006 tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 december 1997 houdende de voorwaarden waaronder de toepassing van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, tot de zelfstandigen en de leden van de kloostergemeenschappen wordt verruimd.

³⁸ Koninklijk besluit van 1 juli 2008 tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. Dat besluit heft artikel 132 van het koninklijk besluit van 3 juli 2006 op dat de verplichte betaling van een persoonlijke bijdrage beoogde.

³⁹ Artikel 46, §4, van de bovenvermelde wet van 17 juli 1963.

3.2 Uitvoering van de voortgezette verzekering en afschaffing van de “contracten 900.000”

Om zijn geneeskundige verzorging (uitgestelde verzekering) terugbetaald te krijgen, moet de verzekerde gedurende 16 jaar bijdragen hebben betaald in het algemeen stelsel. De oprichtingswet van de DOSZ voorziet echter in een systeem van voortgezette verzekering⁴⁰. Dat systeem biedt de verzekerden die hun beroepsactiviteit in het buitenland hebben stopgezet en die niet lang genoeg hebben bijgedragen, de mogelijkheid hun geneeskundige verzorging te dekken tegen betaling van bijdragen. De aangeslotene moet echter binnen zes maanden na het einde van zijn deelname aan het algemeen stelsel aangeven dat hij de voortgezette verzekering wil onderschrijven. Toen de audit werd uitgevoerd, was geen enkel contract voor voortgezette verzekering ondertekend en was geen bijdrage-tarief bepaald.

In zijn audit van 2006 heeft het Rekenhof aangetoond dat de DOSZ, zonder enige wettelijke grondslag, individuele verzekeringscontracten voor geneeskundige verzorging (de zogeheten “contracten 900.000”) in het leven heeft geroepen om de beperkingen van de voortgezette verzekering geneeskundige verzorging te omzeilen. Specifiek voor die contracten, die meer dan twintig jaar geleden in het leven geroepen werden, is dat ze tegen betaling van bijdragen, zorgen voor de terugbetaling voor geneeskundige verzorging buiten België ten belope van 75% van de werkelijk gemaakte kosten. In België worden de kosten volgens het RIZIV-tarief terugbetaald

Het Rekenhof had in 2006 gewezen op de zware financiële impact die die terugbetaling a rato van 75% van de gemaakte kosten vertegenwoordigde. Rekening houdend met de gestorte bijdragen bleek dat stelsel een toenemend tekort te vertonen (in 2004 liep het op tot 42.935,73 euro). Het Rekenhof had bijgevolg erop aangedrongen de regels voor de voortgezette verzekering geneeskundige verzorging te versoepelen om ze effectief te kunnen toepassen en te overwegen de “contracten 900.000” af te schaffen.

Het beheerscomité heeft in maart 2006 beslist geen nieuwe “contracten 900.000” meer te sluiten, maar de bestaande contracten te handhaven. De DOSZ was immers van oordeel dat hij onmogelijk de bestaande contracten kon beëindigen “*wegens de verbintenissen van het bestuur en om eventuele toevallige stappen bij het gerecht te vermijden*”⁴¹.

Ingevolge het overlijden van aangeslotenen heeft het beheerscomité van de DOSZ⁴² bovendien ingestemd met de vernieuwing van twee contracten opdat de overlevende echtgenoten zouden zijn gedekt voor de geneeskundige verzorging omdat ze anders geen sociale bescherming zouden genieten of zouden zijn terechtgekomen in het minder gunstige stelsel van de voortgezette verzekering⁴³.

⁴⁰ Artikel 42, 2^e lid, van de bovenvermelde wet van 17 juli 1963.

⁴¹ Document nr. 06/3/22, vergadering van het beheerscomité van 21 maart 2006.

⁴² Document nr. 07/018.

⁴³ Artikel 42, 2^e lid, van de bovenvermelde wet van 17 juli 1963. De persoon die in het buitenland verblijft, zou in het kader van de voortgezette verzekering het RIZIV-tarief hebben moeten betalen in plaats van de terugbetaling van 75% van de gemaakte kosten zoals bepaald in het “contract 900.000”.

Het aantal "contracten 900.000" is progressief gedaald van 84 contracten in maart 2006 naar 66 in juli 2009. De voornaamste redenen voor het beëindigen van die contracten zijn het overlijden van de aangeslotene, de overheveling van de verzekerde naar de uitgestelde geneeskundige verzorging en de aansluiting van de gepensioneerde bij een Belgisch ziekenfonds.

Ondanks de vermindering van het aantal "contracten 900.000" zijn de uitgaven voor geneeskundige verzorging hoog gebleven en is er nog altijd een tekort.

Ontvangsten en uitgaven van de "contracten 900.000"

	Ontvangsten	Uitgaven	Saldo
2004	98.411,29	141.347,02	- 42.935,73
2005	105.847,39	125.219,42	- 19.372,03
2006	104.725,53	215.153,93	- 110.428,40
2007	101.368,38	245.341,09	- 143.972,71
2008	99.181,82	202.923,89	- 103.742,07

Dat financiële onevenwicht kan onder andere worden verklaard door het feit dat de populatie van die contractanten grotendeels bestaat uit bejaarden die meestal een "contract 900.000" hebben ondertekend toen ze met pensioen gingen en die regelmatig geneeskundige verzorging nodig hebben. De aangeslotenen die een "contract 900.000" hebben ondertekend, zijn voor 69% personen die buiten België verblijven en die dus 75% van de werkelijke kosten terugbetaald krijgen.

Wat de voortgezette verzekering betreft, werden de toetredingsvoorwaarden niet versoepeld, maar het beheerscomité heeft een bijdragetarief vastgesteld. Het gekozen bedrag is hetzelfde als voor de "contracten 900.000". De terugbetalingen zullen tegen het RIZIV-tarief gebeuren, ongeacht het land waar de begunstigde verblijft.

De begunstigden van de voortgezette verzekering die in het buitenland wonen, zijn dus benadeeld ten opzichte van de begunstigden met een "contract 900.000".

Om die ongelijke behandeling weg te werken en het financiële tekort te beperken dat door de "contracten 900.000" wordt gegenereerd, zou de DOSZ een bijakte bij die contracten moeten opstellen om de terugbetaling van de geneeskundige verzorging te beperken tot de RIZIV-tarieven.

De DOSZ legt de nadruk op het feit dat hij, om tegemoet te komen aan de aanbeveling van het Rekenhof bij de audit in 2006, dat type van contract geleidelijk gaat laten uitdoven en dat het manifest nog enkel van marginale betekenis is. De dienst preciseert overigens dat men moet constateren dat het systeem rendabel is als men alle contracten geneeskundige verzorging in aanmerking neemt zonder de contracten "900.000" apart te bekijken⁴⁴.

In verband met de aanbeveling om een bijakte bij de "contracten 900.000" op te stellen, is de DOSZ van oordeel dat het niet opportuun is te raken aan zo'n gevoelig element van het contract. Het heeft immers betrekking op de rechtszekerheid en het gewettigde vertrouwen van de verzekerden in de sociale dekking. Bovendien zou het tot andere discriminaties leiden.

Standpunt van de administratie

⁴⁴ In 2008 beliepen de ontvangsten van de contracten geneeskundige verzorging 10,8 miljoen euro en de uitgaven 7,7 miljoen euro.

Toen de audit werd uitgevoerd, maakten het geringe aantal contracten voortgezette verzekering (acht contracten) en de typologie van de contractanten het nog niet mogelijk een balans op te maken van de financiële toestand van dat stelsel inzake verzekering geneeskundige verzorging.

Hoofdstuk 4

Hypothecaire leningen

In de context van de dekolonisatie had de DOSZ beslist hypothecaire leningen toe te staan om zijn aangeslotenen gemakkelijker een woning te laten verwerven in de best mogelijke omstandigheden. Op het ogenblik van de initiële audit liepen er nog tien hypothecaire leningen, voor een bedrag van 187.740 euro.

Het Rekenhof was van oordeel dat het toekennen van dergelijke leningen een opdracht was die niet meer te rechtvaardigen viel, omdat de DOSZ geen kapitaliereserves meer had en de financiering dus ten laste van de Staat viel.

De DOSZ is tegemoetgekomen aan de vraag van het Rekenhof om geen nieuwe hypothecaire leningen meer toe te kennen.

Het aantal leningen vermindert voortdurend en vertegenwoordigt in december 2008 nog slechts 37.808 euro. De laatste leningen die zijn toegekend aan een verzekerde en een personeelslid, zullen in 2012 aflopen.

Hoofdstuk 5

Vrije mededinging

Het gemeenschapsstelsel voor mededinging vloeit hoofdzakelijk voort uit hoofdstuk 1 van titel VI, artikelen 81 tot 89 (de oude artikelen 85 tot 94) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Die regels leggen het beginsel op dat mededingingsbeperkingen schade toebrengen aan de uitwisselingen binnen de Gemeenschap.

In het licht van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen had het Rekenhof er echter de aandacht van de regering op gevestigd dat de DOSZ, als facultatief stelsel dat in hoofdzaak op kapitalisatie is gebaseerd, onder de Europese mededingingsregels viel. Er kon worden aangevoerd dat de mededinging verstoord werd omdat het stelsel van de overzeese sociale zekerheid voordelige producten aanbood terwijl de andere operatoren van de verzekeringssector die voorwaarden niet konden aanbieden. Voor de berekening van de rente een rentevoet gebruiken die hoger ligt dan het maximumpercentage voor alle verzekeraars, de automatische aanpassing van de gestorte bijdragen aan de kosten van het levensonderhoud en het verlenen van de staatswaarborg waren immers stuk voor stuk elementen die de mededinging kunnen vertekenen.

Gelet op de financiële tegemoetkomingen die de Staat aan de DOSZ toekent, achtte het Rekenhof het anderzijds noodzakelijk na te gaan of de gemeenschapsregels inzake staatssteun van toepassing waren. Dergelijke steun is verboden indien ze bepaalde ondernemingen ongerechtvaardigde selectieve voordelen toekent die de mededinging kunnen verstoren.

Om de rechtszekerheid en het risicoloze voortbestaan van het stelsel van de overzeese sociale zekerheid te garanderen, had het Rekenhof aanbevolen de toepassing van de Europese regels met grote aandacht te onderzoeken.

De DOSZ heeft deze kwestie bekeken naar aanleiding van het verslag over de diensten van algemeen economisch belang (DAEB) dat België in december 2008 aan de Europese Commissie moest overhandigen⁴⁵. De DOSZ erkent in zijn antwoord aan de FOD Sociale Zekerheid dat hij in concurrentie treedt met de privésector en geeft toe dat hij voor een DAEB zou kunnen doorgaan. Hij is echter van oordeel dat het niet opportuun is de DOSZ in dat verslag te vermelden aangezien het om een hybride stelsel gaat dat ontstaan is door de vermenging van een verplicht wettelijk stelsel en een facultatief wettelijk stelsel. Binnen het beheerscomité wensten de vertegenwoordigers van de werkgevers in de bijlage bij de brief aan de FOD te verwijzen naar de audit van het Rekenhof waarin werd aanbevolen om na te gaan of het stelsel van de DOSZ de Europese regels naleefde en ze wensten te preciseren dat die analyse nog niet gebeurd was.

⁴⁵ 2005/842/EG:Besluit van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend. *PB L* 312 van 29.11.2005, p. 67–73; *PB L* 327M van 5.12.2008, p. 488–498.

De DOSZ preciseert dat het beheerscomité op 5 december 2008 beslist heeft ook de visie van de twee partijen toe te zenden aan de FOD, gelet op het verzet van de vertegenwoordigers van de werknemers om het document te wijzigen zoals was gevraagd door de werkgevers.

De dienst wenst nog eens het hybride karakter van het stelsel van de overzeese sociale zekerheid te onderstrepen, omdat hij van oordeel is dat de kwestie van de inachtneming van de Europese regels inzake vrije mededinging hierdoor moet worden genuanceerd.

Hoofdstuk 6

Beheerscontext van de DOSZ

In februari 2006 hadden de toezichthoudende ministers zich in hun antwoord aan het Rekenhof ertoe verbonden het stelsel van de overzeese sociale zekerheid te hervormen. Ze zouden daartoe een bijzondere regeringscommissaris aanstellen die de hervorming moest opstarten en ze tot een goed einde moest brengen. Bij het begin van de huidige opvolgingsaudit was die commissaris nog niet aangesteld.

De toezichthoudende ministers waren bovendien van oordeel dat het niet opportuun was een nieuwe bestuursovereenkomst af te sluiten zolang de door het Rekenhof voorgestelde maatregelen niet operationeel waren. De Staat heeft met toepassing van artikel 8, §2, van het koninklijk besluit van 3 april 1997⁴⁶ voorlopige regels vastgelegd voor de gekwantificeerde doelstellingen op het vlak van doeltreffendheid en kwaliteit. Het besluit met de voorlopige maatregelen werd nooit gepubliceerd.

De wet van 6 mei 2009 houdende diverse bepalingen (artikel 73) stipuleert dat de eerste bestuursovereenkomst tussen de Staat en de Dienst voor Overzeese Sociale Zekerheid, die van rechtswege werd verlengd, op 31 december 2009 eindigt en dat de toezichthoudende minister over die overeenkomst verslag zal uitbrengen aan de Ministerraad.

Er werd dus een nieuwe overeenkomst opgesteld die op 1 januari 2010 moet ingaan. Ze werd op 15 september 2009 aan het beheerscomité van de DOSZ voorgelegd⁴⁷. Die bestuursovereenkomst moet nog worden gesloten tussen de DOSZ en de toezichthoudende ministers die de Staat vertegenwoordigen.

Er werden bovendien nieuwe regels vastgelegd voor de samenstelling van het beheerscomité om gemakkelijker tot het vereiste quorum te komen. Het heeft tijd gekost om de formaliteiten te vervullen voor de aanstelling van de nieuwe leden van dat comité, met als gevolg dat dat comité negen maanden lang niet vergaderd heeft in 2009.

Tot slot is er sinds 2003 geen administrateur-generaal meer bij de DOSZ aangesteld en is het mandaat van de waarnemend adjunct-administrateur-generaal op 30 september 2009 verstreken.

⁴⁶ Koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid.

⁴⁷ Ontwerpovereenkomst 2010-2012, document nr. 09/011 van het beheerscomité.

Hoofdstuk 7

Conclusies

Hoewel geen regeringscommissaris werd benoemd, werden de maatregelen genomen om tegemoet te kunnen komen aan de aanbevelingen van het Rekenhof, die er in hoofdzaak op gericht zijn de staatstegemoetkoming ten voordele van dat stelsel te verminderen.

Het toepassingsgebied van het stelsel wordt voortaan voor de niet-Europeanen beperkt tot de personen die werken in een onderneming die een vennootschapszetel in België heeft.

Voor de pensioenen werd een belangrijke hervorming opgestart. De tarieven en schalen voor de berekening van de renten werden verminderd en het mechanisme voor de actualisering van de bijdragen volgens de kosten van het levensonderhoud werd afgeschaft voor de bijdragen die vanaf 2007 werden gestort. Het effect van die hervorming zal slechts heel progressief voelbaar zijn, omdat er maatregelen zijn genomen om de verworven rechten te vrijwaren.

Bij de geneeskundige verzorging bestaat er ongelijkheid tussen de personen die onder de voortgezette verzekering ressorteren en de personen die een "contract 900.000" hebben. Het Rekenhof is van oordeel dat om billijkheidsredenen die vorm van contracten zou moeten worden gewijzigd zodat alleen nog het RIZIV-tarief van toepassing is voor de terugbetaling van de gezondheidszorgen, hoewel de DOSZ daar geen voorstander van is wegens de residuaire aard van die contracten. Het Rekenhof merkt op dat de controles op de gewone geneeskundige verzorging zijn opgedreven en tot budgettaire besparingen aanleiding hebben gegeven.

Het Rekenhof stelt ook vast dat de DOSZ nog steeds werkt binnen het kader van de eerste bestuursovereenkomst die met de Belgische Staat was gesloten (2003-2006), en die van rechtswege werd verlengd tot 31 december 2009.

Bovendien werd de bijzondere commissaris die de door ministers in 2006 aangekondigde hervorming van de DOSZ in goede banen moet leiden, pas aangesteld als gevolg van de huidige opvolgingsaudit.

Op 25 maart 2010 heeft de ministerraad inderdaad een bijzondere regeringscommissaris aangesteld bij de DOSZ met de volgende opdracht, voor een periode van negen maanden vanaf 1 april 2010:

- opvolgen of de opmerkingen van het Rekenhof worden uitgevoerd, in samenwerking met de DOSZ;
- een analyse maken van het reglementaire kader en de economische en sociale context waarin de DOSZ zich bevindt;
- voorstellen formuleren over de toekomst van dit stelsel en de eventuele reorganisatie van de taken van de DOSZ;
- de budgettaire, sociale en organisatorische gevolgen van die voorstellen inschatten;
- na onderzoek en goedkeuring door de ministerraad de gekozen voorstellen uitvoeren.

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.

Il existe aussi une version française de ce rapport.

U kunt dit verslag in de taal van uw keuze raadplegen
of downloaden op de internetsite van het Rekenhof.

wettelijk depot	D/2010/1128/09
druk	N.V. PEETERS S.A.
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
Internetsite	www.rekenhof.be