

Militaire pensioenen

Sinds 2007 werden verschillende belangrijke hervormingen doorgevoerd in de registratie van de loopbaan en de parameters voor de berekening van de militaire pensioenen.

Het Rekenhof stelt vast dat noch a priori, noch a posteriori, een evaluatie is gebeurd van de financiële weerslag van de hervorming van de militaire pensioenen waarvan dit verslag de belangrijkste elementen bespreekt ([hoofdstuk 2](#)) Het Rekenhof is van mening dat, op korte termijn, de pensioenlast zo goed als zeker zal stijgen als gevolg van de overgangsmaatregelen.

Het Rekenhof is van oordeel dat, voor een hervorming van die omvang, de financiële weerslag van elke geplande wijziging en de gecumuleerde weerslag van al die wijzigingen samen, hadden moeten worden geëvalueerd in het wetsontwerp dat de regering aan het parlement heeft voorgelegd.

Het Rekenhof heeft ook onderzocht of Defensie en de Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS) voldoende maatregelen hebben genomen om die wijzigingen in de pensioenen door te voeren en om de loopbaan- en bezoldigingsgegevens te registreren in de gegevensbank Capelo, zoals dat sinds 2011 verplicht is voor elke openbare werkgever.

Wat de elektronische registratie van de loopbaan- en bezoldigingsgegevens betreft, stelt het Rekenhof vast dat Defensie een adequate organisatie en gepaste internecontrolemaatregelen heeft ingevoerd ([hoofdstuk 3](#)). Defensie moet meer dan 36.000 dossiers elektronisch registreren. Op 31 december 2013 waren er minder dan 3.800 dossiers geregistreerd. Sinds begin 2014 is het echter technisch mogelijk dossiers te registreren per lot van bestanden, waardoor Defensie haar doelstelling om alle historische loopbaangegevens vóór 1 januari 2016 te registreren, zou moeten kunnen halen.

De PDOS van zijn kant ([hoofdstuk 4](#)) heeft in het kader van Capelo een beleid ingevoerd om de werkgevers te informeren en bij te staan, zodat de gegevens die nodig zijn om de militaire pensioenen te berekenen, kwalitatief zijn. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de nieuwe parameters om de militaire pensioenen te berekenen wel degelijk werden geïntegreerd in het Pencil-programma dat de PDOS gebruikt.

Tot slot heeft het Rekenhof een deel van zijn verslag gewijd aan het beheer van de cumulaties van een militair pensioen met een beroepsinkomen. Dit beheer is immers van groot belang voor de militaire pensioenen omdat de toegepaste leeftijdslimieten heel wat lager liggen dan deze van het algemeen pensioenstelsel dat op hen van toepassing is. Het Rekenhof stelt op dat vlak vast dat de controles van de PDOS zeker niet alle mogelijke situaties afdekken en raadt de PDOS aan een controlebeleid te definiëren dat is gebaseerd op een risico-evaluatie. De informatie-uitwisseling tussen de pensioeninstellingen zoals aangekondigd door de administrateur-generaal van de PDOS zouden voor een belangrijke verbetering van deze situatie moeten zorgen.

De toelichtingen die de administrateur-generaal van de PDOS heeft gegeven in zijn antwoord, zijn opgenomen in dit verslag. De minister van Defensie en de chef Defensie hebben het Rekenhof laten weten dat ze geen commentaar hadden in verband met de vaststellingen van het Rekenhof.

Dit verslag werd op 9 juli 2014 goedgekeurd door de algemene vergadering van het Rekenhof en voorgelegd aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Het is enkel elektronisch beschikbaar op www.rekenhof.be.

INHOUD

| | |
|---|-----------|
| Hoofdstuk 1 | 3 |
| Inleiding | 3 |
| 1.1 Belang en evolutie van de militaire pensioenen | 3 |
| 1.2 Audit | 3 |
| 1.2.1 Reikwijdte | 3 |
| 1.2.2 Methode | 3 |
| 1.2.3 Kalender | 4 |
| Hoofdstuk 2 | 5 |
| Hervorming van de militaire pensioenen | 5 |
| 2.1 Nieuwe leeftijdsgrens en overgangsbepalingen | 5 |
| 2.1.1 Pensionering vóór 56 jaar | 6 |
| 2.1.2 Loopbaanverlenging | 6 |
| 2.1.3 Pensioen op 51 jaar | 6 |
| 2.1.4 Vervroegd pensioen | 6 |
| 2.2 Pensioenberekening | 6 |
| 2.2.1 Referentiewedde en tantième | 6 |
| 2.2.2 In aanmerking komende diensten | 8 |
| 2.2.3 Overgangsmaatregel tot eind 2013: garantie dat de oude wetgeving zal gelden | 9 |
| 2.3 Financiële weerslag van de hervorming | 9 |
| Hoofdstuk 3 | 12 |
| Capelo-wet | 12 |
| 3.1 Capelo-gegevensbank | 12 |
| 3.2 Registratie van de militaire loopbaangegevens in Capelo | 13 |
| Hoofdstuk 4 | 15 |
| Beheer van de militaire pensioenen door de PDOS | 15 |
| 4.1 Ondersteunende rol van de PDOS | 15 |
| 4.2 Integratie van de wijzigingen inzake pensioenen in Pencalc | 15 |
| 4.3 Beheer van de cumulatie van een militair pensioen met beroepsinkomsten | 16 |
| 4.3.1 Aangifte van beroepsactiviteit | 16 |
| 4.3.2 Wijzigingen van de cumulatierregels | 16 |
| 4.3.3 Aanbevelingen van 2010 | 17 |
| 4.3.4 Opvolging van de aanbevelingen van 2010 | 17 |

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Belang en evolutie van de militaire pensioenen

Voor de militaire pensioenen geldt een specifieke wetgeving en ze vertegenwoordigen zowel in aantal als qua uitgaven een belangrijke post in de pensioenen van de openbare sector.

Op 1 juli 2012 betaalde de Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS) 31.889 militaire rustpensioenen, d.i. nagenoeg 23,25 % van de rustpensioenen die hij voor het federaal niveau beheert¹. Voor 2012 vertegenwoordigden die pensioenen 891,6 miljoen euro uitgaven, d.i. nagenoeg 24,9 % van de kosten voor de rustpensioenen voor dat overheidsniveau.

De pensioenwetgeving is op alle vlakken gewijzigd sinds 2007 (toekenningsvoorwaarden, berekening en beheer), en dit zowel als gevolg van de hervorming van de militaire pensioenen² als van de hervormingen voor het geheel van de overheidspensioenen³. De wijzigingen hadden betrekking op de pensioenleeftijd, de pensioenberekening, de referentiewedde voor die berekening en de registratie van de informatie over de loopbaan en de bezoldiging van het personeel door de werkgever.

1.2 Audit

1.2.1 Reikwijdte

De audit van het Rekenhof heeft betrekking op de rustpensioenen van het militair personeel van Defensie⁴, en niet op de militaire overlevingspensioenen, die onderworpen zijn aan het algemene stelsel van de overlevingspensioenen.

Het Rekenhof heeft onderzocht hoe de PDOS en Defensie de procedures om de militaire pensioenen te beheren, hebben uitgevoerd. Het heeft eveneens nagegaan wat de financiële weerslag is van de hervorming van de militaire pensioenen.

1.2.2 Methode

De audit werd uitgevoerd bij de PDOS en bij de algemene directie *Human Resources* (DG HR) van Defensie. Het Rekenhof heeft onderzocht hoe die administraties onderling

¹ Deze cijfers zijn afkomstig uit de gegevensbank van de PDOS. Zie ook Rekenhof, "Overheidspensioenen 2008-2012", 170^e Boek, Volume I, p. 195-208. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

² Wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen en kandidaat-militairen van het actief kader van de krijgsmacht.

³ Enerzijds de hervorming van de pensioenen van de overheidssector vervat in de wetten van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen en van 13 december 2012 houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende de pensioenen van de overheidssector en anderzijds, de zogenoemde "Capelo"-wet die specifieke verplichtingen aan de werkgevers oplegt voor de registratie van de gegevens in verband met hun personeel (titel 13 van de wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen (I)).

⁴ Vóór de oprichting van de geïntegreerde politie waren de politieagenten aan dezelfde pensioenregeling onderworpen. De politieagenten die op 1 april 2001 in functie waren, konden die regeling blijven genieten.

samenwerken om de loopbaangegevens door te sturen die nodig zijn voor het bepalen van het pensioen.

Het Rekenhof heeft de regelgeving onderzocht alsook de documenten die ter beschikking worden gesteld van het personeel van de PDOS dat de rechten moet bepalen en de opvolging ervan moet verzekeren. Vervolgens is het aan de hand van gesprekken met de betrokken diensten bij Defensie en de PDOS en een onderzoek van een selectie van 159 dossiers nagegaan hoe die regelgeving wordt uitgevoerd.

Bovendien heeft het voor de 298 militaire pensioenen die op 1 april 2013 zijn ingegaan ook de berekening volgens de oude en de nieuwe wetgeving vergeleken.

1.2.3 Kalender

| | |
|---------------------------|--|
| 18 april 2012 | Aankondiging van de audit aan de minister van Landsverdediging en de minister van Pensioenen |
| Juni 2012 - november 2013 | Uitvoering van de audit (controles van de dossiers ter plaatse) |
| 23 april 2014 | Verzending van het ontwerpverslag aan de minister van Landsverdediging, de minister van Pensioenen, de chef Defensie en de administrateur-generaal van de PDOS |
| 23 mei 2014 | Antwoord van de chef Defensie |
| 26 mei 2014 | Antwoord van de minister van Defensie |
| 27 mei 2014 | Antwoord van de administrateur-generaal van de PDOS |

HOOFDSTUK 2

Hervorming van de militaire pensioenen

Het stelsel van de militaire pensioenen wijkt af van de algemene regeling van de burgerlijke pensioenen wat betreft de pensioenleeftijd en de pensioenberekening (bijzondere bonificaties en preferentieel tantième).

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de voornaamste wijzigingen die werden ingevoerd in het kader van de hervorming van de militaire pensioenen door de wet van 28 februari 2007⁵ en van de toepasselijke overgangsmaatregelen. Ook de financiële weerslag van die hervorming komt hier aan bod.

2.1 Nieuwe leeftijdsgrens en overgangsbepalingen

Artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de militaire pensioenen van 11 augustus 1923 is de wettelijke basis voor de toekenning van het pensioen wegens het bereiken van de leeftijdsgrens. Militairen die 40, 45, 50 of 55 jaar geworden zijn, kunnen afhankelijk van hun graad en de aard van hun functie (al dan niet varend personeel) worden gepensioneerd op basis van een koninklijk besluit.

De leeftijdsgrenzen werden als volgt vastgelegd door de besluiten van 1950 en 1969⁶: 45 tot 58 jaar, naargelang de graad, voor het varend personeel; 50 of 51 jaar, naargelang de graad, voor de lagere officieren; 56 jaar voor de onderofficieren en soldaten; 55 of 56 jaar, naargelang de graad, voor de hogere officieren en 59 jaar (generaal-majoor) of 61 jaar (luitenant-generaal) voor de officieren-generaal.

De nieuwe bepalingen zijn op 1 januari 2009⁷ van kracht geworden en zijn vanaf die datum⁸ van toepassing op alle militairen van het actief kader in actieve dienst. Die bepalingen leggen de leeftijdsgrens vast op 56 jaar voor alle militairen, met inbegrip van het varend personeel dat voordien een afwijkende regeling genoot. Enkel de generaals-majoor en de luitenant-generaal behouden hun leeftijdsgrens van respectievelijk 59 en 61 jaar.

Er werden echter verschillende overgangsbepalingen goedgekeurd.

⁵ De wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen en kandidaat-militairen van het actief kader van de Krijgsmacht werd gewijzigd door de wet van 31 juli 2013 tot wijziging van de wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen en kandidaat-militairen van het actief kader van de Krijgsmacht en tot wijziging van sommige bepalingen betreffende het statuut van het militair personeel. Sommige wijzigingen hebben betrekking op bepalingen inzake pensioenen.

⁶ Besluit van de Regent betreffende de opruststelling van de officieren van de Krijgsmacht en koninklijk besluit van 22 april 1969 betreffende de inruststelling van de militairen beneden de rang van officier.

⁷ Koninklijk besluit van 7 januari 2009 tot inwerkingstelling van sommige artikelen van de wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen van het actief kader van de Krijgsmacht en van het koninklijk besluit van 14 juni 2007 houdende bepalingen betreffende het pensioen en de aanpassing van de loopbaan van de militairen van het actief kader.

⁸ Koninklijk besluit van 14 juni 2007 houdende bepalingen betreffende het pensioen en de aanpassing van de loopbaan van de militairen van het actief kader.

2.1.1 Pensionering vóór 56 jaar

Op basis van nieuwe bepalingen kan een militair vragen om vóór de leeftijdsgrens van 56 jaar op pensioen te gaan. Als hij op 1 januari 2009 op minder dan vijf jaar van het einde van zijn loopbaan is, kan hij nog worden gepensioneerd volgens de oude pensioenleeftijd. Als hij op vijf jaar of meer van het einde van zijn loopbaan is, kan hij worden gepensioneerd op een leeftijd die de oude leeftijdsgrens benadert ("verhoogde oude leeftijdsgrens"). De berekening gebeurt door aan de oude leeftijdsgrens het aantal volledige jaren toe te voegen dat op 1 januari 2009 moet worden bereikt om op vijf jaar van die grens te zijn. Om een voorbeeld te geven: een onderofficier van het varend personeel die in 1970 is geboren en sinds 1 januari 1990 in dienst is, had volgens de oude regeling op 45 jaar met pensioen kunnen gaan in 2015. Aangezien hij op 1 januari 2009 op zes jaar van zijn oude leeftijdsgrens zit, zou hij op 46 jaar kunnen worden gepensioneerd (oude leeftijdsgrens + 1).

2.1.2 Loopbaanverlenging

Een militair die vóór 56 jaar kan worden gepensioneerd, kan van dat voordeel afzien en zijn loopbaan verlengen uiterlijk tot het einde van het trimester in de loop waarvan hij 56 jaar wordt.

2.1.3 Pensioen op 51 jaar

Zoals onder de oude regeling kunnen sommige leden van het varend personeel (officieren en militairen onder de rang van officier) op 51 jaar met pensioen gaan als ze, naargelang het geval, op 31 december 2008⁹ 42 of 35 jaar zijn.

2.1.4 Vervroegd pensioen

De oude militairen van het actief kader die vanaf 1 januari 2009 in actieve dienst zijn en die vervolgens hun loopbaan hebben voortgezet binnen het openbaar ambt, kunnen op hun verzoek op 58-jarige leeftijd worden gepensioneerd als ze minstens 25 jaren dienst als militair hebben¹⁰.

2.2 Pensioenberekening

In de nieuwe berekening van het militair pensioen zitten belangrijke wijzigingen die betrekking hebben op de referentiewedde, het tantième en de in aanmerking komende diensten (bijzondere bonificaties). Via een overgangmaatregel wordt gewaarborgd dat de gepensioneerden voor wie dat voordeliger is, de oude wetgeving kunnen blijven genieten.

2.2.1 Referentiewedde en tantième

Het militair rustpensioen wordt niet meer berekend op basis van de laatste activiteitswedde maar op basis van de wedde die als referentie wordt genomen in het gemeenschappelijk stelsel van de burgerlijke pensioenen¹¹. Door die afstemming op het gemeenschappelijk pensioenstelsel van de ambtenaren, dat van toepassing is op de militairen van het actief

⁹ Voor officieren ligt de leeftijdsgrens op 42 jaar, behalve voor officieren die bij hun pensionering de graad van hoger officier of officier-generaal hebben, en voor militairen onder de rang van officier van het varend personeel ligt de leeftijdsgrens op 35 jaar (artikel 3 van de gecoördineerde wetten aangevuld door artikel 198 van de wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen en kandidaat-militairen van het actief kader van de Krijgsmacht).

¹⁰ Deze afwijking van de leeftijdsvoorwaarden van de burgerlijke pensioenen in verband met het vervroegd pensioen beoogd in artikel 46 van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen werd ingevoerd door artikel 194 van de wet van 28 februari 2007.

¹¹ Gedefinieerd in artikel 8, § 1 en 2, van de algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

kader die vanaf 1 januari 2009 in dienst zijn, werd de referentiewedde vastgesteld op basis van het gemiddelde van de laatste vijf jaren.

Met de hervorming van de overheidspensioenen is de referentiewedde gebaseerd op het gemiddelde van de laatste tien jaren van de loopbaan voor de pensioenen die ingaan vanaf 1 januari 2012¹².

Bovendien omvat de referentiewedde vanaf 1 januari 2009 weddebijslagen, namelijk de commandotoelage, de vormingstoelage en de meesterschapstoelage¹³.

De nieuwe bepalingen hebben ook het tantième gewijzigd, d.i. de breuk van de gemiddelde wedde die in aanmerking wordt genomen per jaar gepresteerde diensten. Het tantième van 1/60 per jaar gebruikt voor de pensioenberekening werd vervangen door 1/50 voor de periodes van actieve dienst en gelijkgestelde periodes, alsook voor de afwezigheden wegens gezondheidsredenen¹⁴. Het tantième van 1/60 wordt echter gehandhaafd voor bepaalde periodes, zoals de periode van vrijwillige opschorting van de prestaties¹⁵.

Het tantième van 1/50 wordt toegekend ter compensatie van het verlies van de bonificatie voor dienstjaren in de laatste graad¹⁶. Dat voordeel, waarvan soldaten en matrozen uitgesloten waren, bestond erin het pensioen te verhogen met maximum 20 % van de wedde in de laatste graad (na vijf of tien jaar activiteit naargelang de graad¹⁷). Via de anciënniteit in de laatste graad kon aldus het pensioenbedrag met maximum 20 % worden verhoogd, wat in de feiten neerkwam op de toekenning van een tantième van 1/50¹⁸.

¹² Bij wijze van overgangsmaatregel wordt de berekening op basis van de laatste vijf jaren gehandhaafd voor de gerechtigde van een overheidspensioen die de leeftijd van 50 jaar had bereikt op 1 januari 2012 (artikelen 105 en 106 van de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen).

¹³ Die toelagen die in de pensioenwet worden ingevoerd door het koninklijk besluit van 3 juni 2007 genomen op basis van artikel 195 van de wet van 28 februari 2007, worden beoogd in de artikelen 31, § 3, 32 en 34, van het koninklijk besluit van 18 maart 2003 houdende bezoldigingsregeling van de militairen van alle rangen en betreffende het stelsel van de dienstprestaties van de militairen van het actief kader beneden de rang van officier. De commandotoelage, waarvan het jaarlijks bedrag zonder indexering naargelang de graad varieert tussen 1.125 euro en 8.313 euro, wordt toegekend aan de officieren van het actief kader; de vormingstoelage, waarvan het jaarlijks bedrag zonder indexering 600 of 700 euro bedraagt, wordt toegekend aan een adjudant, adjudant-chef en adjudant-majoor; de meesterschapstoelage met een jaarlijks niet-geïndexeerd bedrag van 250 euro, wordt toegekend aan de eerste-korporaal-chef van het kader.

¹⁴ Tabel als bijlage bij de gecoördineerde wetten, gewijzigd door artikel 206 van de wet van 28 februari 2007 en voor het laatst door de wet van 31 juli 2013 tot wijziging van de wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen en kandidaat-militairen van het actief kader van de Krijgsmacht en tot wijziging van sommige bepalingen betreffende het statuut van het militair personeel.

¹⁵ Door de regeling van de vrijwillige opschorting van de prestaties, ingesteld door de artikelen 36 en volgende van de wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I), konden militairen van minstens 50 jaar oud die zich op vijf jaar van het pensioen wegens het bereiken van de leeftijdsgrens bevonden, op basis van een aanvraag ingediend tussen 2009 en 2012 (de minister van Landsverdediging heeft beslist die regeling niet meer toe te kennen voor 2013) genieten van een afwezigheidsperiode gelijkgesteld met verlof waarin ze in actieve dienst zijn. Ze behouden 75 % van hun wedde en van verschillende toelagen tot hun opruststelling.

¹⁶ Ingeschreven in artikel 58 van de gecoördineerde wetten op de militaire pensioenen.

¹⁷ Vijf jaar (officieren-generaal en kolonels), acht jaar (luitnants-kolonel en majoor) en tien jaar (van kapitein-commandant tot korporaal).

¹⁸ Artikel 202 van de wet van 28 februari 2007 heeft die bonificatie geschrapt voor de rustpensioenen van militairen van het actief kader in dienst vanaf 1 januari 2009. In de memorie van toelichting wordt gepreciseerd dat "deze bonificatie [...] wordt opgenomen in het tantième dat voor de meerderheid van de diensten van 1/60 naar 1/50 gaat" (Parl. St. Kamer, 20 november 2006, DOC 51 2759/001, Wetsontwerp betreffende het statuut van de militairen van het actief kader van de krijgsmacht, Memorie van toelichting, p. 105).

Alle militairen van het actief kader krijgen het tantième van 1/50 toegekend ter vervanging van die bonificatie.

2.2.2 In aanmerking komende diensten

De wet van 28 februari 2007 heeft wijzigingen aangebracht betreffende de in aanmerking komende diensten. Het betreft voornamelijk de bonificaties. Terwijl de bonificatie voor dienstjaren in de laatste graad werd geschrapt (zie vorig punt), werden andere bonificaties ingevoerd of gehandhaafd.

Bonificatie wegens studies

In de oude pensioenregeling hadden enkel officieren recht op een bonificatie voor voorafgaande studies. Deze bedroeg twee jaar, of als de officier afkomstig was van de Koninklijke Militaire School, het aantal studie jaren (meestal drie jaar en voor geneesheren vijf jaar).

In de nieuwe regeling geniet een militair het gezamenlijk bonificatiestelsel voor diploma's dat van toepassing is op de rustpensioenen van ambtenaren¹⁹. Die bonificatie wordt berekend à rato van 1/60 per jaar.

Loopbaanbonificatie

Een militair krijgt twee jaar loopbaanbonificatie²⁰ als hij minstens twaalf jaar in aanmerking komende dienstjaren heeft voor het pensioen in de hoedanigheid van militair van het actief kader. Aangezien die bonificatie als actieve dienst wordt beschouwd, wordt ze geteld a rato van 1/50 per jaar.

In de oorspronkelijke tekst van de wet van 28 februari 2007 werd voor de toekenning van die bonificatie een tweede voorwaarde gesteld die gekoppeld was aan de mogelijkheid van een gemengde loopbaan.

De wet legde immers de grondslag voor een ingrijpende hervorming van de militaire loopbaan gebaseerd op het concept van de gemengde loopbaan, d.i. op het concept van een initiële militaire loopbaan van maximum twaalf jaar, waarop een nieuwe, interne of externe, loopbaan kan volgen. In de loop van de laatste jaren van zijn initiële loopbaan volgde de militair een oriëntatieproces. Na afloop van dat proces werd een beslissing genomen. Ofwel was de militair nog steeds geschikt om deel te nemen aan operaties op het terrein en wenste hij zijn militaire loopbaan voort te zetten (voortgezette militaire loopbaan), ofwel werd hij binnen Defensie overgeplaatst (tweede deel van de loopbaan bij Defensie in een statutaire betrekking) ofwel buiten Defensie (nieuwe loopbaan in de openbare of privésector)²¹. De "overplaatsingsperiode" begon bij het einde van het oriëntatieproces en stopte bij het begin van de nieuwe loopbaan of bij het voortzetten van de loopbaan. In de oorspronkelijke wettekst werd de loopbaanbonificatie enkel toegekend als het "overplaatsingspunt" verstreken was, d.w.z. als de militaire loopbaan werd voortgezet.

¹⁹ Artikel 211 van de wet van 28 februari 2007 tot aanvulling van de bepalingen in verband met de diplomabonificaties opgenomen in de wet van 9 juli 1969 tot wijziging en aanvulling van de wetgeving betreffende de rust- en overlevingspensioenen van het personeel van de openbare sector.

²⁰ Deze loopbaanbonificatie werd door artikel 199 van de wet van 28 februari 2007 (gewijzigd door de bovenvermelde wet van 31 juli 2013) ingevoegd in artikel 4 van de gecoördineerde wetten op de militaire pensioenen.

²¹ Zie Rekenhof, *Personeelsplanning en bezoldiging van het militair personeel van Defensie*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, november 2013, p. 14 en 15. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

De uitvoeringsbesluiten over de gemengde loopbaan werden nooit genomen en de wet van 31 juli 2013 tot wijziging van de wet van 28 februari 2007 heeft een einde gemaakt aan het concept van gemengde loopbaan.

De voorwaarde gekoppeld aan het verstrijken van het overplaatsingspunt werd dus geschrapt, zodat de militairen die kandidaat zijn voor pensionering allemaal van ambtswege de loopbaanbonificatie van twee jaar genieten als ze minstens twaalf jaar in aanmerking komende diensten tellen in de hoedanigheid van militair van het actief kader.

2.2.3 Overgangmaatregel tot eind 2013: garantie dat de oude wetgeving zal gelden

De nieuwe pensioenregeling die van kracht is voor alle militairen in dienst vanaf 1 januari 2009 is van toepassing op de pensioenen die ingaan vanaf 1 februari 2009.

Militairen die tussen 1 februari 2009 en 31 december 2013 op rust werden gesteld, genieten echter een pensioen berekend volgens de regels van de oude wetgeving als die voor hen voordeliger zijn²².

De oude wetgeving wordt gehandhaafd voor militairen van het actief kader in dienst vanaf 1 januari 2009 die de voorziene overgangmaatregelen genieten inzake leeftijdsgrens (zie punt 2.1).

De PDOS voerde ambtshalve een dubbele berekening uit om te bepalen welke pensioenberekening het gunstigste is als die waarborg aan een militair werd toegekend, namelijk een berekening volgens de oude bepalingen en een andere volgens de nieuwe.

2.3 Financiële weerslag van de hervorming

In de loop van de parlementaire werkzaamheden²³ had de minister van Landsverdediging aangekondigd dat de wet van 28 februari 2007 het zou mogelijk maken de personeels- en pensioenuitgaven te doen dalen. De personeelsuitgaven zouden verminderen door de aanwezigheid van een groter aantal jonge militairen, in het kader van de gemengde loopbaan (waarvan men sindsdien is afgestapt). De besparingen die inzake pensioenen werden verwacht, waren gebaseerd op een verlenging van de loopbanen.

Het Rekenhof stelt vast dat de financiële weerslag van die hervorming van de militaire pensioenen niet a priori noch a posteriori werd geëvalueerd. Volgens het Rekenhof is de berekening van het militair pensioen zo ingewikkeld dat het gerechtvaardigd zou zijn geweest de financiële weerslag van elke geplande wijziging en de gecumuleerde weerslag van al die wijzigingen te evalueren in het ontwerp dat door de regering aan het parlement werd voorgelegd.

Verskillende bepalingen van de wet van 28 februari 2007 zorgen er onbetwistbaar voor dat de last van de militaire pensioenen stijgt: de inaanmerkingneming van weddecomplementen bij de berekening van het gemiddeld inkomen, de twee jaar loopbaanbonificatie en ook de diplomabonificaties. Samen met de verlenging van de loopbaan zullen die maatregelen de kosten van de militaire pensioenen doen stijgen. In de toekomst zal het aantal militaire pensioenen dat beperkt wordt door de toepassing van het relatief maximum (75 % van de

²² De overgangmaatregelen die hen die waarborg toekennen, worden opgesomd in artikel 203 van de wet van 28 februari 2007.

²³ *Parl. St. Kamer*, 3 januari 2007, DOC 51 2759/006, Wetsontwerp betreffende het statuut van de militairen van het actief kader van de krijgsmacht, Verslag namens de Commissie voor Landsverdediging.

referentiewedde) waarschijnlijk hoger liggen. Dat relatief maximum is voor alle overheidspensioenen van kracht.

De enige bepaling die het bedrag van een militair pensioen kan doen dalen, is de afstemming van de referentiewedde op het stelsel van de burgerlijke overheidspensioenen, en meer bepaald sinds dat dit laatste stelsel, dat gebaseerd was op het gemiddelde van de laatste vijf jaren, werd vervangen door het gemiddelde van de laatste tien jaren. Die wedde is minder gunstig voor de militairen die hun hoogste graad bereiken in de loop van die tien jaren. Deze maatregel heeft meer bepaald betrekking op de hoge officieren en de officieren-generaal.

Van de verlenging van de loopbanen is de weerslag moeilijk te voorspellen. Enerzijds zullen de hoogste wedden gedurende meer jaren worden betaald en zullen de pensioenen hoger liggen. Anderzijds zal het aantal jaren dat het pensioen betaald moet worden, dalen.

Op korte termijn heeft die hervorming de last van de militaire pensioenen verhoogd. Op basis van de dubbele berekening die de PDOS gedurende de overgangperiode heeft moeten uitvoeren, kan worden geconcludeerd dat de nieuwe maatregelen meestal voordeliger zijn. Ter herinnering: tijdens de overgangperiode werd telkens de oude berekening in aanmerking genomen als die voordeliger was.

Zo was voor de pensioenen die in 2012 zijn ingegaan, de nieuwe berekening voordeliger voor 1.213 pensioenen, en de oude berekening voordeliger voor 205 pensioenen.

Het Rekenhof heeft de dubbele berekening onderzocht voor de 298 militaire pensioenen die op 1 april 2013 zijn ingegaan. In die selectie zitten 28 dossiers van pensioenen van officieren (21 op basis van de nieuwe regeling en 7 op basis van de oude regeling) alsook 121 pensioenen van onderofficieren en 149 pensioenen van beroepsvrijwilligers waarvoor de nieuwe berekening systematisch voordeliger was.

Die pensioenen bedroegen in totaal 5.356.350 euro (indexcijfer 100). Als al die pensioenen waren toegekend op basis van de oude regeling, zou dat bedrag 5.140.650 euro geweest zijn.

De nieuwe pensioenregeling heeft dus, voor de pensioenen die het Rekenhof heeft onderzocht, geleid tot een stijging van de kosten met 4,2 %. Gemiddeld is het pensioen jaarlijks gestegen met 724 euro (1.124 tegen het huidige indexcijfer), maar het varieert tussen 0 en 4.219,88 euro.

Voor officieren geeft de vergelijking tussen de nieuwe en de oude berekening resultaten die schommelen tussen - 3.010,42 euro en 4.219,99 euro. De grootste relatieve stijging bedraagt 12,77 %. Voor onderofficieren geeft de vergelijking tussen de nieuwe en de oude berekening resultaten die variëren tussen 0 en 2.449,63 euro. De grootste relatieve stijging bedraagt 14,22%. Voor beroepsvrijwilligers geeft de vergelijking tussen de nieuwe en de oude berekening resultaten die variëren tussen 159,38 en 2.497,72 euro. De grootste relatieve stijging bedraagt 20,52 %.

Aangezien de overgangperiode waarin militairen de oude wetgeving konden genieten voor de berekening van hun pensioen is geëindigd op 1 januari 2014, kan de weerslag van de hervorming voortaan niet meer worden geraamd op basis van die dubbele berekening.

Het Rekenhof acht het wenselijk dat, om de pensioenlast beheersbaar te houden, de gegevens die bij de PDOS beschikbaar zijn, in de toekomst worden aangewend voor een evaluatie a priori van de financiële weerslag van de wijzigingen van de parameters voor de berekening van de overheidspensioenen. Die evaluaties worden vergemakkelijkt door de elektronische registratie van de loopbaan- en weddegegevens.

De administrateur-generaal van de PDOS preciseert in zijn antwoord van 27 mei 2014 dat de hervorming van de militaire pensioenen een initiatief was van de minister van Defensie en niet van de minister van Pensioenen. De wetsontwerpen die worden opgestart door de minister van Pensioenen en die de parameters voor de berekening van de overheidspensioenen wijzigen, worden systematisch onderworpen aan een studie die de financiële weerslag ervan evalueert.

Om dit soort van studies uit te voeren maakt de PDOS gebruik van de toepassing Exsystemen dat de financiële weerslag meet van verschillende pensioenscenario's op verschillende termijnen. Deze toepassing wordt momenteel aangepast om de gegevens over de actieve arbeiders die beschikbaar zijn in Capeloen te integreren. Daardoor zal het makkelijker zijn prognostieken te maken ter ondersteuning van de beslissingen over de overheidspensioenen.

HOOFDSTUK 3

Capelo-wet

Capelo²⁴ is de gegevensbank die het mogelijk maakt alle loopbaangegevens van al het overheidspersoneel te vergaren en elektronisch te beheren. Die gegevens vormen de grondslag van een elektronisch pensioendossier dat tijdens de hele loopbaan wordt geactualiseerd. Hoe die gegevensbank en het elektronisch dossier worden bijgehouden, wordt geregeld door de zogenoemde Capelo-wet²⁵.

Het Rekenhof heeft bij vorige controles tussen 2011 en 2014²⁶ onderzocht hoe het Capelo-project werd ingevoerd. In het kader van deze audit onderzoekt het de procedures voor het opslaan van de gegevens van de militaire loopbaan.

3.1 Capelo-gegevensbank

Vóór 2011 was de laatste werkgever verantwoordelijk voor het samenstellen van het pensioendossier van zijn werknemer en werd dat dossier toegezonden aan de PDOS. Sinds 1 januari 2011 moet de werkgever die de werknemer op die datum tewerkstelt, alle gegevens over de loopbaan en de bezoldiging van zijn personeel vergaren en deze in Capelo registreren.

Deze gegevensbank is bedoeld om het elektronisch pensioendossier samen te stellen dat het papieren dossier vervangt. Sinds 1 januari 2013 aanvaardt de PDOS geen papieren dossiers meer.

Via dat instrument zal de PDOS een loopbaanoverzicht kunnen geven met het oog op een raming van het pensioen van al het overheidspersoneel. Het personeel van 55 jaar en ouder zal die informatie automatisch ontvangen. Met die raming kan de werknemer de geregistreerde gegevens verifiëren en vooraf een idee krijgen van zijn pensioenbedrag.

Een groot deel van die gegevens zitten reeds in de gegevensbank omdat die gegevensbank de multifunctionele aangiften over de bezoldiging en de werktijd (DMFA) bevat die de werkgevers naar de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) versturen. Begin 2011 werd de DMFA uitgebreid met nieuwe gegevensblokken “Gegevens van de tewerkstelling met betrekking tot de overheidssector”, “Baremieke wedde” en “Weddebijslag”.

Die blokken bevatten een reeks gegevens die onontbeerlijk zijn om de rechten te vestigen en de pensioenbedragen in de stelsels van de overheidssector te berekenen, meer bepaald de gegevens over de tantièmes (de breuk van de referentiewedde die wordt gebruikt voor de pensioenberekening) en over de wedden die als basis dienen voor de pensioenberekening.

Voor de periode die loopt tot 31 december 2010 moet de werkgever vóór 1 januari 2016 voor elk personeelslid dat op 1 januari 2011 in dienst is, een aangifte van de historische gegevens

²⁴ *Carrière publique électronique*/Elektronische loopbaan overheid.

²⁵ Titel 13 van de wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen (I).

²⁶ Rekenhof, *Actuele evoluties binnen de overheidspensioenen – tussentijdse evaluatie*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, februari 2014, p. 18 e.v.; 168^e Boek, Volume I, p. 373 e.v.; 169^e Boek, Volume I, p. 535 e.v. Publicaties beschikbaar op www.rekenhof.be.

afleveren en valideren. Die eenmalige aangifte wil de loopbaangegevens van het personeel van de overheidssector vergaren die niet worden verstrekt door een DMFA-aangifte.

De historische gegevens omvatten de prestaties en de afwezigheden, de baremieke wedden en de weddebijslagen alsook de gegevens over de diploma's die eventueel een bonificatie mogelijk maken in de berekening van het pensioen van de overheidssector. Die gegevens kunnen betrekking hebben op prestaties bij andere werkgevers. De PDOS maakt met behulp van die gegevens een loopbaanoverzicht en zendt dit aan het personeelslid om het te controleren.

3.2 Registratie van de militaire loopbaangegevens in Capelo

De algemene directie *Human Resources* (DG HR) beheert de administratieve loopbanen van het personeel van Defensie terwijl de algemene directie Budget en Financiën (Budfin) de betalingen uitvoert op basis van de door de DG HR en de verantwoordelijken van de basissen en kampen meegedeelde informatie²⁷.

De DG Budfin voert in de DMFA (en bijgevolg in Capelo) de weddegegevens en de gegevens over de werktijd in, terwijl DG HR de eenmalige aangifte (de historische gegevens) en de punctuele gegevens invoert (de kopie van het diploma en eventueel de reden van het einde van de statutaire werkrelatie).

De wet bepaalt dat de historische gegevens van al het militair personeel in dienst op 1 januari 2011 moet worden ingevoerd tegen uiterlijk 31 december 2015. Om ervoor te zorgen dat die gegevens voor het militair personeel worden geregistreerd, heeft de DG HR een tijdelijke Capelo-cel opgericht tot eind 2015 en meer personeel ter beschikking gesteld van het bureau dat de historische gegevens invoert. Ze heeft eveneens de administratieve onderrichtingen voor de toekomstige gepensioneerden en voor het personeel dat de pensioendossiers beheert, herzien. De duidelijk opgestelde onderrichtingen zorgen ervoor dat fouten bij de toepassing van die normen worden beperkt en dat de toekomstige gepensioneerde alle gegevens kan verifiëren. Er werden informatiesessies georganiseerd bij de DG HR en er vonden vergaderingen met de PDOS plaats. Het personeel heeft ook vormingen bij de PDOS gevolgd.

De DG Budfin en de DG HR hebben verschillende internecontrolemaatregelen genomen om de kwaliteit, de coherentie en de conformiteit van de trimestriële en historische gegevens te waarborgen.

De DG Budfin stelt de rechten niet vast maar voert de betalingen uit. In dat kader past ze een algemene interne controle toe die focust op de weddeschalen en de toelagen, en in de kampen en basissen, logische controles in de informaticatoepassingen.

De DG HR heeft haar controles op getrapte wijze georganiseerd: een verificateur controleert de invoer van de historische gegevens en een dienstchef controleert vervolgens de ingewikkelde loopbanen. De toekomstig gepensioneerde verifieert de juistheid van de gegevens vooraleer ze in Capelo worden geregistreerd. Midden februari 2013 had de DG HR zes vragen tot rechtzetting vanwege toekomstig gepensioneerden ontvangen, waarvan er slechts drie gerechtvaardigd waren op 1.200 door de PDOS verwerkte pensioendossiers.

²⁷ De plaatselijke beheerders moeten het recht op de complementen gekoppeld aan bijzondere prestaties (trainingen en manoeuvres, oproepingen, diensten in het weekend of op een feestdag enz.) vaststellen.

De historische gegevens kunnen dossier per dossier (*web-modus*) of automatisch via loten van bestanden (*batch-modus*) worden geregistreerd. Gelet op het aantal dossiers heeft Defensie geopteerd voor de *batch-modus* (meer dan 36.000 dossiers van militairen of oud-militairen waarvan Defensie de laatste openbare werkgever is). Defensie heeft echter in *web-modus* de dossiers moeten invoeren die wegens technische problemen niet in *batch-modus* konden worden ingevoerd. Op 31 december 2013 waren aldus 3.787 aangiften individueel ingevoerd, d.i. ongeveer 10 % van de in te voeren aangiften.

Begin 2014 werd het technisch probleem dat verhinderde om de bestanden via loten mee te delen opgelost, zodat Defensie de doelstelling zou moeten kunnen halen die erin bestaat alle historische gegevens vóór 1 januari 2016 in te voeren.

Defensie wil de meeste aangiften eind juni 2014 ingevoerd hebben en het tweede semester 2014 reserveren om eventuele onvolledigheden (bv. het niet overzenden van kopijen van diploma's) te corrigeren.

Het Rekenhof stelt vast dat dankzij de dialoog tussen de PDOS en Defensie en een tijdelijke reorganisatie van de diensten bevredigende procedures konden worden ingevoerd.

HOOFDSTUK 4

Beheer van de militaire pensioenen door de PDOS

Het Rekenhof heeft onderzocht of de wijzigingen die de wet van 28 februari 2007 heeft aangebracht in de militaire pensioenen, werden geïntegreerd in het berekeningsprogramma voor de rust- en overlevingspensioenen Pencalc. Het heeft eveneens onderzocht welk gevolg werd gegeven aan zijn audit van 2010 over de cumulatie van een overheidspensioen met een beroepsinkomen.

4.1 Ondersteunende rol van de PDOS

De PDOS organiseert sinds 2010 informatiesessies over het Capelo-project voor werkgevers.

Sinds 2011 kunnen de werkgevers zijn instructies over de invoer van de volledige trimestriële DMFA-aangiften en de attesten “historische gegevens” en “punctuele gegevens” raadplegen op de homepage van de sociale zekerheid.

In 2013 heeft de PDOS een “dienst voor het beheer van de elektronische gegevens” opgericht om de kwaliteit van de gegevens te ondersteunen. Eén van zijn doelstellingen is te zoeken naar anomalieën in de historische gegevens die gevolgen hebben voor de pensioenberekening. Ingevolge die vaststellingen werden in Capelo corrigerende maatregelen ingevoerd.

4.2 Integratie van de wijzigingen inzake pensioenen in Pencalc

Het programma om de rust- en overlevingspensioenen te berekenen, Pencalc, is bedoeld om de in Capelo geregistreerde pensioengegevens volledig automatisch te verwerken, van bij de indiening van de aanvraag tot de archivering van de afgesloten dossiers. Het programma groepeerde belangrijke elementen zoals de identificatie van het pensioendossier (algemene gegevens), de berekening van de loopbaanduur, de berekening van de referentiewedde (die de verschillende bezoldigingselementen bevat), de berekening van het pensioenbedrag en het beheer van het dossier waarmee men kennis kan nemen van de stand van het dossier (wachtend op documenten, gearhiveerd,...).

Het Rekenhof heeft onderzocht of de wijzigingen inzake militaire pensioenen die de wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen heeft aangebracht, in Pencalc werden geïntegreerd.

De PDOS heeft de aanpassing van Pencalc in detail toegelicht in een nota van 1 oktober 2009 aan de operationele diensten.

Naast de wijzigingen in de parameters voor de berekening van een militair pensioen, moet volgens de overgangsmaatregelen een dubbele berekening worden uitgevoerd om het meest voordelige pensioenbedrag te achterhalen. Die vergelijking van de resultaten van de berekening volgens de oude en de nieuwe regeling gebeurt volledig automatisch.

Er werden nieuwe schermen ingevoerd in Pencalc (onder andere voor de berekening volgens het nieuwe stelsel) en er werden schermen gewijzigd (onder andere voor de invoering van de loopbaan- en diplomabonificatie).

Het Rekenhof heeft in de selectie van onderzochte dossiers vastgesteld dat de wettelijke bepalingen correct worden toegepast wat betreft de nieuwe leeftijdsgrens, de overgangsmatregelen voor het personeel in dienst op 1 januari 2009, de afstemming op de referentiewedde van het gezamenlijk stelsel die de verschillende toelagen en de diploma- en loopbaanbonificaties omvat.

De oude en nieuwe bepalingen werden eveneens in acht genomen bij de dubbele berekening van het pensioenbedrag.

4.3 Beheer van de cumulatie van een militair pensioen met beroepsinkomsten

Een rustpensioen kan worden gecumuleerd met beroeps- of vervangingsinkomsten onder bepaalde in de wet gedefinieerde voorwaarden.

Aangezien militairen op jongere leeftijd worden gepensioneerd dan andere ambtenaren, is het Rekenhof van oordeel dat de toepassing van de cumulatierregels bijzonder belangrijk is voor de militaire pensioenen.

4.3.1 Aangifte van beroepsactiviteit

Sinds 1 januari 2006²⁸ wordt in het streven naar administratieve vereenvoudiging niet meer systematisch de verplichting opgelegd een activiteit als gepensioneerde van de openbare sector aan te geven. De informaticatoepassingen maken het immers mogelijk controles uit te voeren via elektronische gegevensuitwisseling tussen verschillende gegevensbanken. Zo kunnen beter gerichte controles worden uitgevoerd en kunnen zowel de werkgevers als de werknemers/gepensioneerden worden bevrijd van administratieve rompslomp. In dat kader zou de verplichting om een beroepsactiviteit aan te geven aan belang moeten inboeten.

Een persoon die een rustpensioen geniet²⁹, moet altijd aangeven dat hij een beroepsactiviteit uitoefent bij de eerste uitbetaling van het pensioen. Als zijn toestand verandert, moet hij zijn activiteiten als werknemer of zelfstandige niet meer aangeven maar wel die van andere aard. Hij moet ook een aangifte van beroepsactiviteit indienen als hij een vervangingsinkomen geniet in België of in het buitenland. Een beroepsactiviteit in het buitenland moet ook worden aangegeven.

Elke aangifte bij de RVP of het RSVZ geldt daarenboven eveneens ten aanzien van de PDOS en omgekeerd. De pensioeninstelling die een aangifte van cumulatie ontvangt, verwittigt de andere betrokken pensioeninstellingen.

De wetgever gaat uit van de hypothese dat de uitwisseling van informatie de papierstroom vermindert, ervoor zorgt dat er minder informatie bij de gepensioneerde moet worden opgevraagd en dat een betere controle mogelijk is.

4.3.2 Wijzigingen van de cumulatierregels

De cumulatierregels werden in 2013 grondig gewijzigd³⁰. De beperkingen van de toegestane activiteit na pensionering werden versoepeld. De wijzigingen beogen niet enkel een

²⁸ Koninklijk besluit van 13 december 2006 tot wijziging van de wet van 5 april 1994 houdende regeling van de cumulatie van pensioenen van de openbare sector met inkomsten voortvloeiend uit de uitoefening van een beroepsactiviteit of met een vervangingsinkomen (tot uitvoering van artikel 10 van de programmawet van 11 juli 2005).

²⁹ Voor een overlevingspensioen gelden dezelfde criteria.

³⁰ Programmawet van 28 juni 2013.

administratieve vereenvoudiging maar ook een harmonisering van de cumulatierregels die in de verschillende pensioenstelsels van toepassing zijn.

Een gepensioneerde blijft zijn pensioen ontvangen zolang de inkomsten uit zijn beroepsactiviteit bepaalde maximumbedragen niet overschrijden. De maximumbedragen hangen af van de aard van de beroepsactiviteit, van het soort pensioen (rust- of overlevingspensioen) alsook van de leeftijd van de gepensioneerde en zijn gezinstoestand. De betaling van het pensioen wordt geschorst zodra zijn inkomsten de maximumbedragen met minstens 25 % overschrijden. Als de overschrijding kleiner is dan 25 %, wordt het pensioen verminderd ten belope van het overschrijdingspercentage.

Er bestaan twee uitzonderingen op deze algemene regeling (waarvan de tweede in 2018 zal worden geschrapt).

De eerste heeft betrekking op personen van 65 jaar oud die een loopbaan van 42 jaar hebben. Ze kunnen hun pensioen onbegrensd cumuleren met beroepsinkomsten.

De tweede heeft betrekking op personen die werden gepensioneerd wegens het bereiken van de leeftijdsgrens vóór 65 jaar om een andere reden dan lichamelijke ongeschiktheid. In tegenstelling tot de pensioenen uit het algemeen stelsel, bepaalt dat preferentieel cumulatiestelsel dat het pensioen nooit volledig wordt geschorst tijdens de periodes waarin hij een beroepsactiviteit uitoefent waarvan de bezoldiging het maximumbedrag overschrijdt. In de gevallen waarin het pensioen moet worden verminderd, hangt het te verminderen bedrag niet af van de overschrijding van het maximumbedrag maar van het pensioenbedrag. Het pensioen wordt met 20 % verminderd als het oploopt tot drie vierde van de gemiddelde wedde die gediend heeft voor de berekening van het pensioen en met 10 % in de andere gevallen. Vanaf 65 jaar zijn de gezamenlijke cumulatierregels van toepassing en kan de betaling van het pensioen worden geschorst.

4.3.3 Aanbevelingen van 2010

Het Rekenhof had in 2010 vastgesteld dat de PDOS er zich in het algemeen enkel van vergewiste of de wetgeving op cumulatie werd nageleefd wanneer de gepensioneerde zelf een beroeps- of vervangingsinkomen had aangegeven³¹. Het Rekenhof herinnerde er toen aan dat de PDOS de gepensioneerden die een inkomen van weddetrekkende ontvangen, kon identificeren via gegevensuitwisseling met de gegevensbank van Sigedis. De RVP paste die praktijk trouwens reeds toe. Het Rekenhof formuleerde toen de aanbeveling dat de PDOS dringend een gestructureerde controle van de cumulaties voor alle gepensioneerden zou ontwikkelen, ongeacht de aard van hun cumulatie³².

Via de dossiers van de militaire pensioenen heeft het Rekenhof onderzocht welk gevolg de PDOS heeft gegeven aan zijn opmerkingen van 2010 inzake het beheer van de cumulaties.

4.3.4 Opvolging van de aanbevelingen van 2010

In 2010 had het Rekenhof al de nadruk gelegd op het verband tussen de schrapping van de aangifte van een activiteit en de mogelijkheden van geïnformatiseerde en beter gerichte controles. Het stelt nu vast dat er aanvullende controles werden ingevoerd, maar op onvolledige wijze.

³¹ Rekenhof, *Cumulatie van pensioenen in de openbare sector met een beroeps- of vervangingsinkomen*, verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, april 2010. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

³² *Ibid.*, p. 50.

Oorspronkelijke aangifte

De PDOS tracht net zoals in het verleden toekomstige cumulaties te identificeren zodra hij een pensioenaanvraag krijgt. Hij zendt de toekomstig gepensioneerde een vragenlijst over de beroepsactiviteit die hij eventueel zou kunnen uitoefenen zodra zijn pensioen ingaat, alsook over de Belgische of buitenlandse vervangingsinkomsten, de vergoedingen voor ongeschiktheid, invaliditeit, werkloosheid die hij zou genieten. Ingeval er wordt gecumuleerd met inkomsten, stelt het toekenningsbureau van PDOS vast of die cumulatie toegelaten is (volledige uitbetaling van het pensioen), gedeeltelijk toegelaten is (vermindering van het pensioenbedrag) of niet toegelaten is (schorsing van de uitbetaling van het pensioen).

Het Rekenhof stelt echter vast dat de PDOS zich bij dat onderzoek enkel baseert op de gegevens van de (toekomstig) gepensioneerde. De verstrekte gegevens worden in principe niet gecontroleerd en niet-aangegeven cumulaties worden nog niet opgespoord. De wetgever had de gepensioneerde nochtans vrijgesteld van aangifte van bepaalde inkomsten, rekening houdende met het feit dat er een kruising van de gegevens zou gebeuren.

Het Rekenhof is van mening dat de PDOS gebruik zou moeten maken van de gegevens die in de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid of bij de FOD Financiën beschikbaar zijn. De PDOS kan momenteel gegevens kruisen met de RVP (voor de uitkeringen of pensioenen van de werknemers) of het RSVZ (voor de pensioenen van de zelfstandigen) maar maakt geen gebruik van die mogelijkheid op het ogenblik van de oorspronkelijke aangifte van de (toekomstige) gepensioneerde. De administrateur-generaal van de PDOS preciseert in zijn antwoord dat de basisaangifte van de gepensioneerde voorafgaand aan de eerste betaling noodzakelijk blijft omdat de beschikbare gegevens eerder een indicatie zijn dan betrouwbare informatie. Deze gegevens zijn immers gebaseerd op aangiftes van werkgevers van de sociale zekerheid en op de gegevens van de openbare instellingen van sociale zekerheid, die altijd betrekking hebben op het voorbije trimester of kalenderjaar en niet op de situatie vanaf de aanvangsdatum van het pensioen.

Om te vermijden dat de aangiftes zich opstapelen in geval van een gemengde loopbaan in verschillende wettelijke pensioenstelsels, maakt de administrateur-generaal melding van een project dat bestaat uit een unieke aangifte voor de PDOS, de RVP en het RSVZ. Deze unieke aangifte zou in 2015 kunnen worden ingevoerd.

Na de toekenning van het pensioen zijn de gepensioneerden niet langer verplicht een beroepsactiviteit aan te geven als werknemer of zelfstandige in België. Het beheersbureau dat met de opvolging van de cumulaties belast is, past twee controleprocedures toe: de jaarlijkse enquête en de maandelijkse elektronische zoekopdrachten.

Jaarlijkse enquête

Een keer per jaar wordt een enquête georganiseerd. Die enquête heeft enkel betrekking op gepensioneerden waarvoor een cumulatie werd vastgesteld, hetzij op basis van een aangifte die bij de ingang van het pensioen of in de loop van het pensioen (door de gepensioneerden of hun werkgevers) werd gedaan, hetzij op basis van maandelijkse elektronische zoekopdrachten (cf. infra). Enkel de nieuw gepensioneerden die cumuleren en de gepensioneerden van wie de beroepsinkomsten heel sterk variëren, worden gecontroleerd.

Toen de audit werd uitgevoerd, was die jaarlijkse enquête het belangrijkste instrument om te controleren of de cumulatiewetgeving wordt toegepast. In 2013 werd voor 5.750 rechthebbenden van een rustpensioen en voor alle sectoren samen een enquête uitgevoerd naar hun cumulatie.

De jaarlijkse enquête berust op een formulier dat de gepensioneerde moet invullen. De gepensioneerde moet zijn inkomsten voor het lopende jaar inschatten en de in het

voorgaande jaar gerealiseerde inkomsten aangeven. Hij moet geen verantwoordingsstukken toevoegen. Het beroepsinkomen van het jaar voordien dient dan als basis om opnieuw de toestand van de gepensioneerde te onderzoeken die werd vastgesteld op basis van een raming van het jaar voordien en om het beroepsinkomen van het lopende jaar te ramen.

Het beheersbureau herziet de toestand van de gepensioneerde op basis van de ontvangen informatie. Het behandelt bij voorrang de dossiers die leiden tot niet-verschuldigde bedragen (overschrijding van het toegelaten cumulatiedrag), dan de dossiers waarin er sprake is van pensioenachterstallen (werkelijke beroepsinkomsten lager dan de vorige raming) en tot slot de dossiers waarin informatie ontbreekt en de dossiers waarin de cumulatie geen invloed heeft op het pensioenbedrag.

Het beheersbureau kan de gegevens van de RVP en het RSVZ geval per geval raadplegen om al die dossiers te verwerken. Het kan ook bij de FOD Financiën nagaan of de cumulatieverklaring juist is. In de feiten komen die controles zelden voor. Bovendien, wat de gegevens van het RSVZ betreft, heeft de PDOS enkel toegang tot de pensioenen van de zelfstandigen en niet tot de gegevens over hun beroepsinkomsten.

Raadpleging van deze gegevens kan ervoor zorgen dat het voornaamste risico van de enquêtes - het feit dat de titularis de enige informatiebron is - wordt beperkt. Aan de jaarlijkse enquête bij de titularissen van een pensioen kan echter niet worden voorbijgegaan.

De administrateur-generaal van de PDOS preciseert in zijn antwoord dat de samenwerking van het RSVZ het mogelijk zou moeten maken op termijn ook over de gegevens van de beroepsinkomsten van de zelfstandigen te beschikken.

Maandelijks elektronische zoekopdrachten

Elke maand worden elektronische zoekopdrachten uitgevoerd met behulp van informatie van de RVP en het RSVZ. Via die uitgewisselde informatie kan de PDOS toegang krijgen tot de betalingsgegevens van de pensioenen van weddetrekkenden en zelfstandigen, alsook tot de beroepsinkomsten van de weddetrekkenden en tot elke wijziging in de toestand van de begunstigde. De informatie van de PDOS kan, via een massale verwerking, worden geactualiseerd door die maandelijks zoekopdrachten.

Via de maandelijks elektronische zoekopdrachten kunnen cumulaties van een overheidspensioen met een pensioen van werknemer of zelfstandige worden opgespoord, evenals cumulaties met beroepsinkomsten van werknemer of ambtenaar. Ze sporen echter niet de cumulaties op van een overheidspensioen met andere vervangingsinkomsten, met inkomsten van zelfstandige of met enig beroeps- of vervangingsinkomen dat in het buitenland wordt geïnd. Personen die een zelfstandige activiteit beoefenen worden door de PDOS bijvoorbeeld enkel gecontroleerd als de gepensioneerde een dergelijke activiteit in zijn vragenlijst aangeeft.

De administrateur-generaal van de PDOS stelt in zijn antwoord dat dankzij de samenwerking met Sigedis, de PDOS in mei 2014 voor het eerst dezelfde gegevens heeft gekregen als deze die de RVP gebruikt om zijn controles uit te voeren op de cumulaties van een pensioen met beroeps- of vervangingsinkomens. Er wordt momenteel gewerkt aan een geautomatiseerde verwerking van deze gegevens, waardoor cumulaties en de werkelijk ontvangen inkomsten makkelijker en sneller zullen kunnen worden opgespoord.

Conclusie

Volgens het Rekenhof kunnen de vervangende controles die de PDOS sinds de audit van 2010 heeft ingesteld, niet alle mogelijke cumulatiesituaties dekken, terwijl de verplichtingen inzake spontane aangifte werden afgezwakt. De wet heeft de gepensioneerde vrijgesteld van aangifte van bepaalde inkomsten in de veronderstelling dat een kruising van de gegevens

zou gebeuren. De automatische gegevensuitwisselingen met de socialezekerheidsinstellingen en de FOD Financiën blijven echter beperkt.

Het Rekenhof beveelt de PDOS aan een controlebeleid inzake cumulaties uit te tekenen, dat is gebaseerd op een evaluatie van de risico's en van het rendement van de controlemaatregelen om deze risico's te beperken. De informatie-uitwisseling tussen de pensioeninstellingen zoals aangekondigd door de administrateur-generaal van de PDOS zou de situatie grondig moeten verbeteren.

Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar en bestaat ook in Franse versie.

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique et existe également en français.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be