

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



REKENHOF

**Cumulatie van pensioenen
in de openbare sector
met een beroeps- of
vervangingsinkomen**

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer
van Volksvertegenwoordigers*

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering
van het Rekenhof van 28 april 2010*

Samenvatting

De cumulatie van pensioenen van de openbare sector met beroepsinkomsten of met een vervangingsinkomen is strikt gereguleerd.

Beroepsactiviteiten mogen slechts worden gecumuleerd met een pensioen na voorafgaande aangifte. Gepensioneerden die de volle leeftijd van 65 jaar hebben bereikt en houders van een politiek of administratief mandaat zijn van deze aangifteplicht vrijgesteld.

Voorts worden de inkomsten die voortvloeien uit een beroepsactiviteit vergeleken met jaargrenzen die verschillen naargelang van de aard van de beroepsactiviteit, de aard van het pensioen en het al dan niet bestaan van kinderlast. Overschrijding van de jaargrenzen leidt tot vermindering of schorsing van het pensioen.

De uitbetaling van een overlevingspensioen wordt in principe geschorst gedurende de kalendermaanden waarin de gepensioneerde een vervangingsinkomen geniet. Bij wijze van uitzondering is deze cumulatie binnen bepaalde grenzen toegestaan voor een beperkte duur van twaalf al dan niet opeenvolgende maanden.

Het Rekenhof heeft onderzocht over welke middelen de Pensioendienst van de Overheidssector (PDOS) beschikt om de correcte toepassing van deze cumulatiereglementering te garanderen en of ze toereikend zijn. In bijkomende orde is nagegaan of de PDOS deze regelgeving op dezelfde wijze toepast als de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) die te maken heeft met een inhoudelijk zelfde reglementering.

Cijfermateriaal van de PDOS en van de RVP toont aan dat slechts een klein percentage van de uitkeringsgerechtigden het pensioen cumuleert met een inkomen uit beroepsactiviteit of met een vervangingsinkomen, maar dat dat percentage de laatste jaren wel substantieel is gestegen. Bovendien zijn het overwegend de jongere gepensioneerden die nog werken. Ze zijn in belangrijke mate actief in 'werknemersverband'. Voorts leren de cijfers dat overlevingspensioenen (nog steeds) een bijna exclusief 'vrouwelijke' aangelegenheid blijven.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de PDOS enkel controle uitoefent op de naleving van de cumulatiewetgeving indien de gepensioneerde zelf een inkomen uit beroepsactiviteit of een vervangingsinkomen aangeeft. Indien er niet spontaan melding wordt gemaakt, volgt in de regel geen enkele verdere administratieve controle of opvolging.

Een ruime categorie van de personen die een overheidspensioen met een ander inkomen cumuleren, kan nochtans gemakkelijk worden gedetecteerd via gegevensuitwisseling met de databank van CIMIRe/SIGeDIS (die de individuele pensioenrekeningen van Belgische werknemers bevat). Via deze controlepraktijk, die de RVP sinds 2006 toepast voor de werknemerspensioenen, zou de PDOS alle gepensioneerden met een inkomen als werknemer kunnen opsporen. In dit verband moet worden benadrukt dat de aangifteplicht voor gepensioneerden boven 65 jaar precies werd afgeschaft omdat de databank van CIMIRe het mogelijk maakte controles uit te voeren door automatische gegevensuitwisseling.

Hoewel de PDOS zijn controle zo goed als volledig steunt op de aangifte van cumulatie, leidt niet-naleving van de aangifteplicht zelden of nooit tot toepassing van de bij wet voorziene sancties, noch voor de gepensioneerde, noch voor de werkgever.

Het Rekenhof stelt voorts vast dat de cumulatiewetgeving voor de pensioenen van de openbare sector (in brede zin) op een aantal punten verschilt van de regelgeving voor de belangrijkste pensioenregimes (werknemers en zelfstandigen), zonder dat daarvoor een objectieve verantwoording bestaat. Het gebeurt geregeld dat een cumulatie van een pensioen met een inkomen uit beroepsactiviteit of met een vervangingsinkomen in het ene stelsel wel is toegelaten en in het andere niet, wat vooral bij gemengde loopbanen heel wat moeilijkheden meebrengt. Aangezien dergelijke toestand de administratieve afhandeling van dossiers vertraagt en terecht voor onbegrip bij de gepensioneerden zorgt, moeten de onderscheiden cumulatieregelingen zo vlug mogelijk volledig op elkaar worden afgestemd.

Ten slotte wijst het Rekenhof erop dat de cumulatiecontrole wordt bemoeilijkt door enkele elementen in de regelgeving en in de organisatie van de controle, waarop de PDOS geen vat heeft. Een aantal van deze factoren maakt het bovendien voor de gepensioneerde bijzonder moeilijk om de invloed van zijn beroepsactiviteit correct in te schatten. Zo stelt het Rekenhof vast dat:

- de reglementering over de cumulatie van een overlevingspensioen met een vervangingsinkomen zo complex is dat controle op de juiste toepassing ervan zo goed als onmogelijk is;
- de wijze van verrekening van het vakantiegeld in het beroepsinkomen tot gevolg heeft dat de controle van inkomsten uit beroepsactiviteit niet binnen een billijke termijn kan worden afgerond en het de gepensioneerde erg moeilijk maakt om zijn totale activiteitsinkomen zo exact mogelijk in te schatten;
- de laattijdige vaststelling van de jaargrenzen voor toegelaten arbeid tot rechtsonzekerheid leidt en ervoor zorgt dat de gepensioneerde zo goed als geen zicht heeft op zijn beschikbaar inkomen;
- het gebrek aan overleg tussen de verschillende pensioeninstellingen, meer bepaald tussen de PDOS enerzijds en de RVP en het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) anderzijds, leidt tot overbodig werk, tijdverlies en gebrek aan eenvormige toepassing van de cumulatiereglementering;
- de deskundigheid van elke pensioeninstelling in haar eigen vakgebied onvoldoende wordt benut, aangezien de betrokken activiteit niet door of met medewerking van de ter zake 'gespecialiseerde' pensioeninstelling wordt gecontroleerd.

Het Rekenhof is van oordeel dat deze hinderpalen in de regelgeving en de organisatie van de controle zo vlug mogelijk zouden moeten worden weggewerkt.

De minister van Pensioenen gaat akkoord met de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof. Hij stelt dat zich enkele technische aanpassingen opdringen om de controle op de cumulatie van pensioenen in de openbare sector met een beroeps- of vervangingsinkomen doorzichtiger en eenvoudiger te maken. Daarbij wordt ook gestreefd naar een verreгаande harmonisatie tussen de verschillende stelsels.

De minister hoopt binnenkort enkele zeer concrete maatregelen te kunnen voorstellen die voor alle partijen en in de eerste plaats voor de gepensioneerde zelf een verbetering en een vereenvoudiging zullen betekenen.

Inhoud

Afkortingen	7
Hoofdstuk 1	
Omschrijving van de audit	8
1.1 Algemeen kader	8
1.2 Onderzoeksvragen	8
1.3 Methodologie	9
1.4 Tijdspad	10
Hoofdstuk 2	
Reglementaire omkadering	11
2.1 Overeenkomst met de cumulatieregeling van de privésector	11
2.2 Cumulatieregeling van de openbare sector	11
2.2.1 Toepassingsveld	11
2.2.2 Overzicht van de voornaamste cumulatiebepalingen	12
Hoofdstuk 3	
Controleaanpak PDOS	16
3.1 Controleprocedure in de toekenningsbureaus	16
3.1.1 Cumulatieformulieren	16
3.1.2 Cumulatieonderzoek	18
3.2 Controleprocedure in de beheersbureaus	21
3.2.1 Informatie vanwege een toekenningsbureau (situatie bij aanvang van het pensioen)	21
3.2.2 Informatie van de pensioentitularissen en/of de werkgevers (situatie in de loop van het pensioen)	21
3.3 Jaarlijkse enquête in detail	23
3.3.1 Enquête naar inkomsten uit beroepsactiviteit	23
3.3.2 Enquête naar vervangingsinkomens	24
3.3.3 Enquête naar mandaten	25
3.4 Aanvullend normenkader	25
3.4.1 Interne verspreiding	25
3.4.2 Overleg tussen de verschillende pensioeninstellingen	26
3.5 Cijfergegevens	26
3.5.1 PDOS	26
3.5.2 RVP	29
3.5.3 Toelichting bij het cijfermateriaal van de PDOS en de RVP	30

Hoofdstuk 4	
Vaststellingen	32
4.1 Welke pensioendossiers worden door de PDOS onderzocht?	32
4.1.1 Algemeen	32
4.1.2 Bijzondere situaties	34
4.2 Welke sancties zijn er voorzien bij verzuim van aangifte?	36
4.3 Welke verschillen zijn er tussen de cumulatiewetgeving van de pensioenen van de openbare sector en die van de andere pensioenregimes?	37
4.3.1 Cumulatie van een rustpensioen met een vervangingsinkomen	38
4.3.2 Jaargrenzen in het jaar waarin de normale pensioenleeftijd (65 jaar) wordt bereikt	38
4.3.3 Verschillen in de toepassing van jaargrenzen in de drie stelsels	39
4.3.4 Cumulatie van een overlevingspensioen met een uitkering ingeval van loopbaanonderbreking of tijdskrediet voor verstrekking van palliatieve zorgen, voor ouderschapsverlof of voor het bijstaan of verzorgen van een gezinslid	40
4.3.5 Periode van mogelijke cumulatie van een vervangingsinkomen met een overlevingspensioen	40
4.3.6 Terugvordering van onverschuldigde pensioenvoordelen	40
4.3.7 Raad voor Uitbetaling van de Voordelen	41
4.4 Welke factoren bemoeilijken voor de administratie(s) een correcte en vlotte toepassing van de wetgeving?	43
4.4.1 Complexe wetgeving van de cumulatie van een overlevingspensioen met een vervangingsinkomen	43
4.4.2 Vertraging van de controle door de interpretatie van de wetgeving inzake vakantiegeld	44
4.4.3 Eenvormige beslissing ingeval van meerdere pensioenen in meerdere stelsels	44
4.4.4 Verkeerde of late beslissingen door gebrek aan deskundigheid van de controlerende pensioenadministratie	45
4.5 Welke factoren maken het een gepensioneerde moeilijk om zijn eigen cumulatietoestand in te schatten?	46
4.5.1 Laattijdige vaststelling van de jaargrenzen	46
4.5.2 Invloed van het vakantiegeld op het jaarinkomen	47
4.5.3 Laattijdige controle van het toegelaten inkomen	47
Hoofdstuk 5	
Conclusies en aanbevelingen	48
Bijlage	
Brief van de minister van Pensioenen	50

Afkortingen

CDVU	Centrale Dienst der Vaste Uitgaven van de Federale Overheidsdienst Financiën
CIMIRe	Compte Individuel Multisectoriel – Multisectoriële Individuele Rekening
DOSZ	Dienst voor de Overzeese Sociale Zekerheid
IGO	Inkomensgarantie voor ouderen
KSZ	Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
Pencalc	Programma waarmee de PDOS de overheidspensioenen 'automatisch' berekent
PDOS	Pensioendienst voor de Overheidssector
RSVZ	Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen
RSZPPO	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RVP	Rijksdienst voor Pensioenen
SIGeDIS	Sociale Individuele Gegevens – Données Individuelles Sociales

Hoofdstuk 1

Omschrijving van de audit

1.1 Algemeen kader

De cumulatie van pensioenen van de openbare sector met beroepsinkomsten of met een vervangingsinkomen wordt geregeld door de wet van 5 april 1994¹.

Overeenkomstig artikel 3 mag een rust- of overlevingspensioen niet worden gecumuleerd met inkomsten die voortvloeien uit de uitoefening van een beroepsactiviteit tenzij in situaties en onder voorwaarden in de wet vastgelegd. Meer bepaald worden de betrokken inkomsten vergeleken met jaargrenzen, die verschillen naargelang van de aard van de beroepsactiviteit, de aard van het pensioen (rust- of overlevingspensioen) en het al dan niet bestaan van kinderlast. Overschrijding van de jaargrenzen leidt in principe tot vermindering of schorsing van het pensioen.

Bovendien bepaalt de wet dat de uitbetaling van een overlevingspensioen wordt geschorst gedurende de kalendermaanden waarin de gepensioneerde een vervangingsinkomen² geniet. Bij wijze van uitzondering is deze cumulatie binnen bepaalde grenzen toegestaan voor een beperkte duur van twaalf al dan niet opeenvolgende maanden over de gehele looptijd van het pensioen.

Het Rekenhof heeft onderzocht over welke middelen de PDOS beschikt om de correcte toepassing van deze cumulatiereglementering te garanderen en of die middelen toereikend zijn. In bijkomende orde is nagegaan of de PDOS de cumulatiereglementering op dezelfde wijze toepast als de RVP die te maken heeft met inhoudelijk eenzelfde reglementering.

De audit bouwt voort op een onderzoek dat het Rekenhof in 1997 heeft gewijd aan de cumulatie van pensioenen van de openbare sector met inkomsten voortvloeiend uit een politiek mandaat, maar is veel ruimer van opzet en beoogt een volledige doorlichting van de wijze waarop de correcte toepassing van de cumulatiewetgeving wordt gewaarborgd.

De audit kadert in de opdracht van het Rekenhof dat door de wetgever is belast met de controle op de wettigheid en het bedrag van de pensioenen ten laste van de Staat³.

1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek wil een antwoord bieden op volgende onderzoeksvragen:

- Is de regelgeving duidelijk, coherent en begrijpelijk?
- Is de regelgeving volledig, m.a.w. biedt ze een toereikend antwoord op alle mogelijke probleemgevallen die zich kunnen voordoen bij cumulatie van een pensioen met een beroeps- of vervangingsinkomen?

¹ 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.

² Voor de toepassing van bovenvermelde wet worden pensioenen niet als vervangingsinkomen beschouwd.

³ Artikel 17 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

- Beschikt de PDOS over een aanvullend en/of verklarend normenkader (dienstorders, vademecums, administratieve jurisprudentie, ...)?
- Respecteert het aanvullend normenkader de hogere rechtsnormen van de regelgeving zowel naar letter als naar geest?
- Voldoet het normenkader aan de vereisten van duidelijkheid, coherentie en volledigheid?
- Over welke middelen beschikt de PDOS tot waarborg van de correcte toepassing van de reglementering?
- Zijn deze middelen toereikend?
- Past de PDOS de reglementering op dezelfde wijze toe als de RVP?

1.3 Methodologie

De regelgeving werd geanalyseerd aan de hand van de wetgeving, inclusief uitvoeringsbesluiten en voorbereidende parlementaire stukken. In een later stadium werd ook het bijkomend normenkader bekeken dat door de PDOS werd uitvaardigd.

De uitvoering van de regelgeving werd getoetst aan de hand van:

- onderzoek van concrete dossiers die worden voorgelegd in het kader van de toekenning van het visum van de pensioenen (toegesplitst zowel op de dossierstukken als op de dossieropvolging zoals geïmplementeerd in Pen-calc);
- interviews met de betrokken diensten van de PDOS.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek en deze gesprekken werd bijkomend een aantal specifieke pensioendossiers opgevraagd en doorgelicht.

Aangezien de RVP wordt geconfronteerd met (inhoudelijk) dezelfde cumulatierglementering als de PDOS, werd een vergadering belegd met medewerkers van de RVP om na te gaan of beide instellingen deze regeling op eenzelfde wijze toepassen.

Ten slotte werd een grondig onderzoek gewijd aan de jaarverslagen⁴ van de Ombudsdienst Pensioenen, waarbij alle klachten en aanbevelingen in verband met de cumulatieproblematiek werden doorgenomen. Het Rekenhof heeft zijn bevindingen nadien besproken en getoetst in een onderhoud met de twee ombudsmannen (N/F).

Uit het voorgaande blijkt dat het Rekenhof geen rechtstreekse controle heeft uitgevoerd naar de toepassing van de cumulatierglementering, dit in tegenstelling tot het onderzoek dat in 1997 werd gewijd aan de cumulatie van pensioenen van de openbare sector met inkomsten voortvloeiend uit een politiek mandaat⁵. Een dergelijke controle was immers onmogelijk gezien de ruimere opzet van de audit, namelijk een volledige doorlichting van de wijze waarop de correcte toepassing van de cumulatiewetgeving wordt verzekerd.

⁴ Jaarverslagen van 1999 tot 2008.

⁵ In die audit spoorde het Rekenhof via een eigen onderzoek de personen op die een overheidspensioen cumuleerden met een politiek mandaat en ging dan na op welke manier de PDOS de betrokken pensioendossiers had behandeld.

1.4 Tijdspad

Aankondiging van het onderzoek bij de minister van Pensioenen en Maatschappelijke Integratie alsook bij de administrateur-generaal van de PDOS	4 januari 2008
Uitvoering van het onderzoek	juni 2008-juni 2009
Verzending voorontwerp van verslag aan de administrateur-generaal van de PDOS en aan de administrateur-generaal van de RVP	16 december 2009
Antwoord van de administrateur-generaal van de RVP	22 december 2009
Antwoord van de administrateur-generaal van de PDOS	20 januari 2010
Verzending ontwerpverslag aan de minister van Pensioenen en Grote Steden	16 februari 2010
Antwoord van de minister van Pensioenen en Grote Steden	23 maart 2010

Hoofdstuk 2

Reglementaire omkadering

2.1 Overeenkomst met de cumulatieregeling van de privésector

De wet van 5 april 1994 heeft met ingang van 1 januari 1994 een autonome cumulatieregeling uitgevaardigd voor de pensioenen van de overheidssector. Voordien beperkte de cumulatieregeling in de openbare sector zich tot een verwijzing⁶ naar de reglementering die van toepassing is voor de privépensioenen, zoals vastgelegd in het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967⁷.

Hoewel voor de pensioenen van de openbare sector voortaan een volledig autonome cumulatieregeling bestaat, blijft zij inhoudelijk grotendeels gelijk aan die voor de privépensioenen. Indien de (beperkte) verschillen van belang zijn voor deze audit, zullen ze nader worden toegelicht.

2.2 Cumulatieregeling van de openbare sector

2.2.1 Toepassingsveld

Algemeen

De cumulatieregeling van de openbare sector geldt voor de rust- en overlevingspensioenen toegekend aan de vastbenoemde of ermee gelijkgestelde personeelsleden van:

- de federale en regionale parlementen;
- de federale overheidsdiensten (FOD's en POD's);
- de magistratuur;
- de bijzondere korpsen (Grondwettelijk Hof, Raad van State, Rekenhof, ...);
- de regionale overheden (ministeries van gemeenschappen en gewesten);
- het gemeenschapsonderwijs;
- het gesubsidieerd vrij en officieel onderwijs;
- de instellingen van openbaar nut die afhangen van de federale overheid (parastatalen) of van de gemeenschappen en gewesten (pararegionalen) en die aangesloten zijn bij de Pool der Parastatalen;
- het leger;

⁶ Artikel 1 van het koninklijk besluit van 13 april 1982 tot uitvoering van artikel 11 van de programwawet van 2 juli 1981 bepaalde dat rustpensioenen ten laste van de Staat werden verminderd of geschorst gedurende de periodes waarin hun titularissen een beroepsactiviteit uitoefenden die, in de regeling voor werknemerspensioenen, de vermindering of de schorsing van een rustpensioen tot gevolg hadden.

Artikel 5 van het koninklijk besluit nr. 30 van 30 maart 1982 stelde dat overlevingspensioenen die werden gecumuleerd met een beroepsactiviteit aan dezelfde regels van vermindering en schorsing werden onderworpen als deze die van toepassing waren op de rustpensioenen.

⁷ Koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers.

- de geïntegreerde politie (op federaal en lokaal niveau);
- sommige overheidsbedrijven (DE POST, ex-Regie voor Maritiem Transport, Belgacom en BELGOCONTROL).

Al deze pensioenen worden administratief beheerd door de PDOS.

Specifieke regelingen

Een aanzienlijk aantal vastbenoemde of daarmee gelijkgestelde medewerkers van de openbare sector is onderworpen aan specifieke pensioenstelsels⁸. Dit geldt ondermeer voor de personeelsleden van gemeenten, OCMW's en intercommunales die aangesloten zijn bij de RSZPPO of die een eigen pensioenregeling hebben, voor de personeelsleden van instellingen van openbaar nut die niet aangesloten zijn bij de Pool der Parastatalen maar een eigen pensioenregeling hebben en voor de personeelsleden van de NMBS⁹.

Strikt genomen vallen deze pensioencategorieën volledig buiten het onderzoeksveld van deze audit. De pensioenwetten die sinds het einde van de jaren '70 zijn gestemd, hebben echter wel gezorgd voor een doorgedreven harmonisatie binnen deze *aparte pensioenregelingen*. Zo is ook de reglementering over de cumulatie van pensioenen met een inkomen uit beroepsactiviteit of met een vervangingsinkomen van toepassing op de pensioenen van de openbare sector in ruime zin en gelden de onderzoeksvaststellingen op het vlak van deze regelgeving dan ook voor deze pensioencategorieën.

Overigens geldt de cumulatiereglementering eveneens voor eventuele, aanvullende pensioenen toegekend aan personeelsleden van de overheid. Dit blijkt uit artikel 1, 2°, van de wet van 5 april 1994, dat bepaalt dat deze wet niet alleen van toepassing is op de rust- en overlevingspensioenen maar ook op *de andere als zodanig geldende voordelen*. Deze uitbreiding geldt echter enkel voor overheidspensioenen die niet rechtstreeks ten laste van de openbare Schatkist vallen¹⁰, wat te verklaren is door het gegeven dat in principe (nog) geen aanvullende pensioenen worden toegekend aan personeelsleden die een pensioen ten laste van de openbare Schatkist genieten. Bovendien werd in de wet van 5 april 1994 een artikel 1°bis ingevoegd¹¹ dat de aanvullende voordelen inzake rustpensioenen toegekend aan personen die werden aangesteld om een management- of staffunctie in een overheidsdienst uit te oefenen eveneens onder de cumulatieregeling plaatst.

2.2.2 Overzicht van de voornaamste cumulatiebepalingen

Cumulatie met een beroepsactiviteit

Als algemene regel geldt dat beroepsactiviteiten slechts mogen worden gecumuleerd met een overheidspensioen na voorafgaande aangifte. Die is echter niet verplicht voor gepensioneerden die de volle leeftijd van 65 jaar hebben bereikt (met uitzondering voor het jaar waarin het pensioen ingaat), noch voor houders van een politiek of administratief mandaat.

⁸ De last van de pensioenen wordt trouwens door verschillende overheden gedragen.

⁹ Geen van deze pensioenen is onderworpen aan de (visum)controle van het Rekenhof.

¹⁰ O.a. de pensioenen toegekend aan personeelsleden van lokale overheden, instellingen van openbaar nut, autonome overheidsbedrijven, de geïntegreerde politie, ...

¹¹ Door de wet van 4 maart 2004 houdende toekenning van aanvullende voordelen inzake rustpensioenen aan personen die werden aangesteld om een management- of staffunctie uit te oefenen in een overheidsdienst.

Bovendien worden de inkomsten die voortvloeien uit de uitoefening van een beroepsactiviteit vergeleken met jaargrenzen die verschillen naargelang van de aard van de beroepsactiviteit, de aard van het pensioen (rust- of overlevingspensioen) en het al dan niet bestaan van kinderlast.

Tabel 1 – Schematisch overzicht van de jaargrenzen voor 2008 (in euro)

Leeftijd	Aard pensioen	Kinderbijslag	Jaargrenzen		
			Werknemer/ mandataris*	Zelfstandige**	Gemengde activiteit**
< 65 jaar	Enkel rustpensioen***	nee	7.421,57	5.937,26	5.937,26
		ja	11.132,37	8.905,89	8.905,89
	Rustpensioen en overlevingspensioen	nee	7.421,57	5.937,26	5.937,26
		ja	11.132,37	8.905,89	8.905,89
	Enkel overlevingspensioen	nee	17.280,00	13.824,00	13.824,00
		ja	21.600,00	17.280,00	17.280,00
≥ 65 jaar	Enkel rustpensioen	nee	21.436,50	17.149,19	17.149,19
		ja	26.075,00	20.859,97	20.859,97
	Rustpensioen en overlevingspensioen	nee	21.436,50	17.419,19	17.419,19
		ja	26.075,00	20.859,97	20.859,97
	Enkel overlevingspensioen	nee	21.436,50	17.149,19	17.149,19
		ja	26.075,00	20.859,97	20.859,97

Bron: wet van 5 april 1994

* In geval van een activiteit als werknemer of ambtenaar (of enige andere beroepsactiviteit zoals bijv. een mandaat) wordt rekening gehouden met het brutoberoepsinkomen (dus vóór elke afhouding inzake sociale zekerheid of inkomensbelasting).

** In geval van een activiteit als zelfstandige of een gemengde activiteit wordt het nettoberoepsinkomen (dus na aftrek van sociale bijdragen, beroepsuitgaven en eventuele beroepsverliezen) in aanmerking genomen.

*** Rustpensioenen die 'ambtshalve' worden toegekend voor 65 jaar zijn slechts onderworpen aan de hogere jaargrens die geldt voor '≥ 65 jaar'. Het gaat hier voornamelijk over de rustpensioenen van militairen met een 'leeftijdsgrens' die vaak (substantieel) lager ligt dan 65 jaar.

Wordt de jaargrens overschreden met 15% of meer, dan wordt de uitbetaling van het pensioen voor het betrokken kalenderjaar volledig geschorst, behalve indien het gaat om een ambtshalve rustpensioen vóór 65 jaar toegekend om een andere reden dan lichamelijke ongeschiktheid (vermindering met 20% of 10% naargelang het pensioen al dan niet drie vierde van de gemiddelde wedde bereikt).

Wordt de jaargrens met minder dan 15% overschreden, dan wordt het pensioen verminderd naar rato van het percentage waarmee de inkomsten de jaargrens overschrijden, behalve ingeval van een ambtshalve rustpensioen vóór 65 jaar toegekend om een andere reden dan lichamelijke ongeschiktheid (vermindering met 10% indien dat voordeliger uitpakt).

Een aantal beroepsactiviteiten geniet, onder bepaalde voorwaarden, een afwijking op de gewone cumulatiereregels.

- Een artistieke of wetenschappelijke activiteit is toegelaten ongeacht het inkomen dat eruit voortvloeit.
- Een politiek mandaat aangevat vóór de pensionering (en uiterlijk op de leeftijd van 65 jaar) mag worden voortgezet en is niet onderworpen aan de inkomensgrenzen. Deze uitzondering geldt voor de duur van het lopend mandaat.

- Een administratief mandaat aangevat vóór de pensionering (en uiterlijk op de leeftijd van 65 jaar) mag worden voortgezet en is niet onderworpen aan de inkomensgrenzen. Deze regeling geldt tot de leeftijd van 67 jaar of tot het verstrijken van het politiek mandaat dat tegelijkertijd wordt uitgeoefend.

*Cumulatie met een vervangingsinkomen*¹²

Cumulatie rustpensioen – vervangingsinkomen

- Cumulatie met een uitkering/vergoeding wegens loopbaanonderbreking, vermindering van de arbeidsprestaties, tijdskrediet, conventioneel brugpensioen of met een premie als ambtenaar in het kader van de halftijdse vervroegde uittreding.

Het rustpensioen wordt geschorst gedurende de kalendermaanden dat de gepensioneerde effectief dergelijk vervangingsinkomen geniet. Wenst hij de uitbetaling van het rustpensioen te behouden, moet hij afstand doen van het vervangingsinkomen.

- Cumulatie met een primaire ongeschiktheidsuitkering, een invaliditeitsuitkering, een werkloosheidsvergoeding of enig voordeel van dezelfde aard toegekend krachtens een buitenlandse wetgeving of door een instelling van internationaal publiek recht.

Dergelijke cumulatie heeft geen weerslag op de uitbetaling van het rustpensioen maar kan wel het bedrag van het vervangingsinkomen beïnvloeden.

Cumulatie overlevingspensioen – vervangingsinkomen

- Cumulatie met een uitkering/vergoeding wegens loopbaanonderbreking, vermindering van de arbeidsprestaties, tijdskrediet of met een premie als ambtenaar in het kader van de halftijdse vervroegde uittreding.

Het overlevingspensioen wordt geschorst gedurende de kalendermaanden dat de gepensioneerde effectief dergelijk vervangingsinkomen geniet. Wenst hij de uitbetaling van het overlevingspensioen te behouden, moet hij afstand doen van het vervangingsinkomen.

- Cumulatie met een primaire ongeschiktheidsuitkering, een werkloosheidsvergoeding (of één van deze voordelen toegekend krachtens een buitenlandse wetgeving of door een instelling van internationaal publiek recht), een invaliditeitsuitkering toegekend krachtens de Belgische wetgeving of een vergoeding in het kader van een conventioneel brugpensioen.

Het overlevingspensioen wordt in principe geschorst gedurende de kalendermaanden dat de gepensioneerde effectief dergelijk vervangingsinkomen geniet.

¹² Worden in de cumulatiereglementering niet beschouwd als een vervangings- maar als een beroepsinkomen:

- een uitkering toegekend wegens loopbaanonderbreking of vermindering van de arbeidsprestaties om palliatieve zorgen te verstrekken;
- een uitkering voor ouderschapsverlof;
- een uitkering omwille van de verzorging van een gezins- of familielid tot in de tweede graad dat lijdt aan een ernstige ziekte.

Sinds 1 januari 2007 kan het overlevingspensioen echter met dergelijk vervangingsinkomen worden gecumuleerd voor een beperkte duur van twaalf al dan niet opeenvolgende maanden over de gehele looptijd van het pensioen. Gedurende deze periode van cumulatie wordt het overlevingspensioen beperkt tot het basisbedrag van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO).

Indien het vervangingsinkomen betrekking heeft op een onvolledige maand, wordt de vergoeding beschouwd als inkomen uit beroepsactiviteit en zijn de inkomensgrenzen voor toegelaten arbeid van toepassing¹³. Ook in dit geval wordt het overlevingspensioen teruggebracht tot het basisbedrag van de IGO.

*Inkomensgarantie voor ouderen*¹⁴

De IGO werd met ingang van 1 juni 2001 ingevoerd door de wet van 22 maart 2001¹⁵. Deze uitkering wordt toegekend door de RVP en heeft tot doel financiële hulp te bieden aan bejaarde personen die niet over voldoende middelen beschikken¹⁶.

Het voordeel kan worden bekomen vanaf de leeftijd van 65 jaar¹⁷ mits indiening van een aanvraag bij de gemeentelijke administratie of de RVP. Een pensioen-aanvraag geldt ambtshalve ook als IGO-aanvraag. De inkomensgarantie kan pas worden toegekend na onderzoek van de bestaansmiddelen (waaronder de pensioenen) van de aanvrager en de met hem samenwonende personen. Deze bestaansmiddelen worden na aftrek van een vrijstelling, in mindering gebracht van het IGO-uitkeringsbedrag.

Sinds 1 januari 2010 bedraagt de inkomensgarantie per maand maximaal 898,35 euro voor een alleenwonende en 598,90 euro voor een samenwonende.

¹³ Deze onvolledige maanden worden niet in rekening gebracht voor het 'cumulatiekrediet' van twaalf maanden.

¹⁴ De hierboven beschreven cumulatiewetgeving van de overlevingspensioenen verwijst naar de IGO. Daarom wordt de regeling van de IGO hier beknopt besproken. De IGO is echter niet eigen aan de overheidssector en komt in deze audit dan ook niet verder aan bod.

¹⁵ Wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen.

¹⁶ De inkomensgarantie verving het gewaarborgd inkomen voor bejaarden. De personen die vóór 1 juni 2001 het gewaarborgd inkomen genoten kunnen echter van dat voordeel blijven genieten indien het voordeliger is dan de nieuwe uitkering. Het is overigens frappant dat voornoemde cumulatiewetgeving enkel het bedrag van de IGO overneemt, zonder er een vergelijkbaar inkomensonderzoek aan te koppelen.

¹⁷ Vereiste leeftijd vanaf 1 januari 2009. Voordien lag die lager: 62, 63 en 64 jaar respectievelijk vanaf 1 juni 2001, 1 juni 2003 en 1 januari 2006.

Hoofdstuk 3

Controleaanpak PDOS

De cumulatieve controle wordt door twee verschillende PDOS-diensten uitgeoefend, naargelang van het tijdstip van het nazicht.

Een eerste controle, vóór of bij aanvang van het pensioen, gebeurt door de 'toekenningsbureaus'. Zij kennen de pensioenen toe en berekenen ze, verzamelen alle informatie betreffende eventuele beroeps- of vervanginginkomens¹⁸, maken een (papieren) cumulatiefiche op en voeren de verzamelde gegevens via een codesysteem in de Pencalc-bestanden 'dossieropvolging' en 'beheer' in. Uitgaand van de resultaten van deze controle wordt beslist of een aangegeven cumulatie al dan niet is toegelaten.

Een tweede controle, in principe na ingangsdatum van het pensioen, wordt uitgevoerd door de 'beheersbureaus'. Zij controleren de verzamelde gegevens en volgen het cumulatiedossier verder op. Dit onderzoek vindt meestal plaats na visum van het Rekenhof. Heikele beslissingen in bijzondere dossiers, zoals artistieke en wetenschappelijke activiteiten of beroepsinkomens in cumulatie met een pensioen beperkt tot het absoluut maximum, worden stevast doorgeschoven naar een beheersbureau. De toekenningsbureaus verzamelen in dergelijke probleemdossiers alle relevante gegevens maar de onderzoeks- en uiteindelijke beslissingscompetentie berust bij de beheersbureaus die de status van referentiebureau hebben.

3.1 Controleprocedure in de toekenningsbureaus

3.1.1 Cumulatieformulieren

De aanpak is verschillend naargelang het gaat om rustpensioenen (allemaal) en overlevingspensioenen waarvan de titularis de pensioengerechtigde leeftijd van 60 jaar heeft bereikt, dan wel om overlevingspensioenen waarvan de titularis die leeftijd nog niet heeft bereikt.

Procedure voor rustpensioenen en voor overlevingspensioenen waarvan de titularis 60 jaar of ouder is

Na registratie van de pensioenaanvraag ontvangt de (toekomstige) pensioentitularis het standaardformulier '*Inkomsten en tewerkstelling*' dat hij ingevuld en ondertekend moet terugsturen. Dit document omvat drie luiken.

- Een *vragenlijst* die peilt naar de beroepsactiviteit die de gepensioneerde na ingangsdatum van zijn pensioen zal uitoefenen (activiteit als werknemer, zelfstandige of mandataris, wetenschappelijke of artistieke bezigheid, ...) alsook naar de Belgische of buitenlandse vervangingsinkomens die hij zal genieten (uitkering wegens ongeschiktheid, invaliditeit, werkloosheid, loopbaanonderbreking, bruggpensioen of andere voordelen van gelijke aard)¹⁹.

¹⁸ Inclusief de gegevens in verband met kinderlast.

¹⁹ Belanghebbende wordt ook bevraagd over toegekende of potentiële rechten op Belgische of buitenlandse rust- en overlevingspensioenen, ouderdoms-, overlevings- en arbeidsongevallenrenten, renten voor beroepsziekten, extralegale renten, renten van een groepsverzekering omgezet in kapitaal, ... Dit gedeelte van het formulier werd buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek.

- *Aanvullende inlichtingen* omtrent vragen uit voornoemde lijst waarop bevestigend is gereageerd. Zo wordt betrokkene verzocht een juiste omschrijving te geven van de aard van zijn cumulatieve activiteit en de eraan verbonden inkomsten, van de tijdstippen van betaling en van de uitbetalingsinstellingen.
- Een *verbintenis* waarmee de pensioentitularis bevestigt dat hij de PDOS onmiddellijk en schriftelijk op de hoogte zal stellen van elke wijziging in zijn cumulatieve en/of gezinssituatie. Tevens verklaart hij te weten dat het niet spontaan naleven van deze verbintenis gelijkstaat met kwade trouw of bedrog.

Indien een pensioentitularis in het standaardformulier aangeeft dat hij een beroepsactiviteit zal uitoefenen, worden hem bijkomend vier gestandaardiseerde documenten voorgelegd.

- Formulier '*Beroepsactiviteit*', waarin de aard en de aanvangsdatum van de beroepsactiviteit, de naam en het adres van de werkgever, de raming van het bruto- (voor werknemers) of netto- (voor zelfstandigen) belastbaar inkomen voortvloeiend uit de activiteit²⁰ en het bestaan van kinderbijslag voor eigen of geadopteerd(e) kind(eren) centraal staan.
- Formulier '*Melding van de uitoefening van een beroepsactiviteit*', waarin betrokkene meldt dat hij titularis is van een rust- en/of overlevingspensioen ten laste van de openbare sector, dat hij vanaf een aangegeven datum een beroepsactiviteit cumuleert met zijn pensioen(en) en dat hij al dan niet kinderbijslag geniet.
- Formulier '*Melding van hoedanigheid van pensioengerechtigde*', waarin betrokkene zijn werkgever er aangetekend van op de hoogte brengt dat hij vanaf een bepaalde datum een rust- of overlevingspensioen openbare sector geniet.
- Formulier '*Verklaring van de werkgever betreffende de tewerkstelling van een pensioengerechtigde*', waarin de werkgever aan de PDOS bevestigt kennis te hebben genomen van de inhoud van het (voorgaand) formulier dat zijn werknemer hem aangetekend heeft toegezonden.

Procedure voor overlevingspensioenen waarvan de titularis minder dan 60 jaar is

Na registratie van de pensioenaanvraag ontvangt de (toekomstige) pensioentitularis onmiddellijk *alle vier* hierboven beschreven formulieren. Vermits de kans dat hij/zij nog actief is op de arbeidsmarkt of een vervangingsinkomen geniet hier veel groter is, wordt met deze werkwijze tijdswinst beoogd. De PDOS wil zo namelijk bereiken dat de langstlevende partner of ex-partner die werkt of een vervangingsinkomen geniet, snel kan beslissen welke keuze voor hem/haar financieel het voordeligst uitpakt: ofwel het activiteitsinkomen verminderen of staken, ofwel afstand doen van het vervangingsinkomen ofwel het potentieel (verminderde of geschrapte) overlevingspensioen accepteren. De administratie moet immers 'schuldopbouw' vermijden (door bijvoorbeeld de na ingangsdatum van het overlevingspensioen 'ten onrechte' ontvangen vervangingsinkomens zo snel mogelijk te recupereren).

²⁰ Inclusief eventueel vakantiegeld, eindejaarstoelage of voordelen in natura.

3.1.2 Cumulatieonderzoek

Na ontvangst van de ingevulde, gedateerde en ondertekende formulieren, starten de toekenningsbureaus met het eigenlijke cumulatieonderzoek, niet zelden nadat ze eerst bijkomende informatie hebben gevraagd aan de betrokken pensioentitularissen of de beheersbureaus²¹. Dit onderzoek bouwt steeds verder op de gegevens in de ontvangen formulieren.

In geval van aangifte van cumulatie

Op grond van de informatie uit de standaardformulieren wordt, zowel voor de rust- als overlevingspensioenen, beslist of:

- de cumulatie is toegelaten (samen met integrale uitbetaling van het pensioen);
- de cumulatie slechts gedeeltelijk is toegelaten (in combinatie met procentuele vermindering van het pensioen);
- de cumulatie niet is toegelaten (met volledige schorsing of vermindering van het pensioen met 10% of 20% tot gevolg).

Betrokkenen worden van die beslissing schriftelijk in kennis gesteld. De brief vermeldt desgevallend ook de inhoudingen op nog te vereffenen pensioenachterstallen, dit ter compensatie van te veel gestorte pensioenbedragen of vervangingsinkomens. Er wordt een cumulatiefiche opgemaakt, bestemd voor het bevoegde beheersbureau. De overeenstemmende codes worden ingevoerd in de bestanden 'dossieropvolging' en 'beheer'.

Indien geen enkele vorm van cumulatie wordt gemeld

In dit geval volgt in de regel geen enkele verdere, gestructureerde, administratieve controle of opvolging, noch door de toekenningsbureaus, noch door de beheersbureaus. Evenmin wordt een cumulatiefiche opgesteld. Er wordt enkel rekening gehouden met de ondertekende verklaring van betrokkene geen beroeps- of vervangingsinkomens te genieten, wat inhoudt dat de pensioentitularis verondersteld wordt te weten dat pensioenbedragen onterecht betaald op grond van bedrieglijke handelingen, valse of bewust onvolledig gehouden verklaringen kunnen worden teruggevorderd met retroactieve kracht van drie jaar.

Dit neemt niet weg dat de behandelende ambtenaar, bij twijfel vanuit zijn professionele ervaring over het waarheidsgehalte van een verklaring van de pensioentitularis in kwestie, expliciet kan wijzen op het risico dat hij loopt met het afleggen van valse of onvolledige verklaringen. Bovendien kan hem duidelijk worden gemaakt dat de PDOS over de wettelijke mogelijkheid beschikt de volledigheid en juistheid van een cumulatieverklaring na te trekken bij de fiscus²², wat weliswaar slechts zeer occasioneel gebeurt en helemaal geen systematisch beleid is.

²¹ Er zijn twee beheersbureaus: een Nederlandstalig en een Franstalig.

²² Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit.

Indien de betrokkene geen uitsluitel geeft over zijn cumulatiesituatie

Bij 'onbeslistheid' in de verklaring(en) over het al dan niet vervullen van een beroepsactiviteit na de datum van oppensioenstelling volgt evenmin een gestructureerd aanvullend onderzoek door de toekenningsbureaus. Wel is het mogelijk dat de behandelende ambtenaar na verloop van tijd de betrokken pensioentitularis contacteert om uit te zoeken of hij ondertussen al een definitieve beslissing heeft genomen. Ook hier gaat het over een vrijblijvende, incidentele enquête. Zolang een pensioentitularis geen formele affirmatieve cumulatieverklaring aflegt, blijft het dossier verstoken van systematische bevraging of controle. Er wordt wel een cumulatiefiche opgemaakt voor het bevoegde beheersbureau, maar het dossier wordt niet op regelmatige basis opgevolgd.

Cumulatie met een inkomen uit een politiek of administratief mandaat

De controleprocedure van de cumulatie van pensioenen met een inkomen uit politieke en/of administratieve mandaten verschilt in principe niet van die voor andere beroepsinkomsten.

Politieke mandatarissen genieten een afwijking in de tijd op de courante cumulatierегeling: uitoefening van een mandaat is toegelaten zonder enige invloed op het pensioenbedrag. Daar zijn wel bijkomende voorwaarden aan verbonden: het mandaat moet zijn ingegaan vóór de ingangsdatum van het pensioen en dat uiterlijk op de laatste dag van de maand waarin de mandataris 65 jaar wordt. Omdat een lopend mandaat geen weerslag heeft op het pensioenbedrag hoeven politieke mandatarissen bij aanvang van hun rust- of overlevingspensioen hun mandaat niet aan te geven, wat concreet betekent dat ze autonoom beslissen dat ze onder de 'uitzonderingsregel' vallen. De PDOS kan bij niet-aangifte immers niet onderzoeken of aan de wettelijke voorwaarden voor de uitzonderingsregeling is voldaan.

Voor administratieve mandaten gelden grotendeels dezelfde vrijstellings- of uitzonderingscriteria als voor politieke mandaten. Overschrijding van het jaargrensbedrag is tot het einde van een bij ingangsdatum van het pensioen lopend administratief mandaat toegelaten zonder enige invloed op het pensioenbedrag, dit uiterlijk tot op de laatste dag van de maand waarin de mandataris 67 jaar wordt of tot het verstrijken van het politiek mandaat dat hij gelijktijdig met het administratief mandaat uitoefent. Het lopend administratief mandaat mag niet later zijn ingegaan dan de laatste dag van de maand waarin de mandataris 65 jaar wordt. Omdat een lopend mandaat geen weerslag heeft op het pensioenbedrag moeten ook deze mandatarissen bij aanvang van hun rust- of overlevingspensioen hun mandaat niet melden, wat in de praktijk inhoudt dat betrokkenen zelf beslissen dat ze ressorteren onder de 'uitzonderingsregel'. De PDOS kan ook hier niet verifiëren of deze beslissingen overeenstemmen met de regelgeving.

Stelt een pensioentitularis de PDOS toch spontaan op de hoogte van zijn (lopend) politiek of administratief mandaat, dan zal een toekenningsbureau de betrokkene een beslissingsbrief bezorgen. Er wordt vervolgens een cumulatiefiche opgemaakt waarbij de gepaste codes in het opvolgingsbestand worden ingebracht. De beheersbureaus kunnen op die manier nagaan of een mandaat op een gegeven moment wordt verlengd wat eventueel het pensioenbedrag kan beïnvloeden.

Cumulatie met een vervangingsinkomen

Voor *rustpensioenen* is de procedure dezelfde als die in geval van cumulatie met een beroepsinkomen. Uitgaande van de cumulatieverklaring wordt de uitbetaling van het rustpensioen geschorst gedurende de kalendermaanden dat de titularis geniet van een uitkering voor loopbaanonderbreking, vermindering van arbeidsprestaties of opname van tijdskrediet, van een premie hem als ambtenaar toegekend bij halftijdse vervroegde uittreding of van een aanvullende vergoeding in het kader van een conventioneel brugpensioen. Wenst betrokkene zijn rustpensioen te behouden, dan moet hij afstand doen van deze vervangingsinkomens.

Voor *overlevingspensioenen* liggen de zaken ingewikkelder. In tegenstelling tot de titularis van een rustpensioen, kan de rechthebbende op een overlevingspensioen dit voordeel onder bepaalde voorwaarden wel met een vervangingsinkomen cumuleren²³. Betrokkene moet daarom door de PDOS zo snel mogelijk op de hoogte worden gesteld van de diverse mogelijkheden en bij voorkeur van de optie die voor hem op dat ogenblik het voordeligst is of lijkt.

Volgende vervangingsinkomens zijn cumuleerbaar: Belgische of buitenlandse vergoedingen wegens onvrijwillige volledige werkloosheid, ziekte of invaliditeitsuitkeringen alsook aanvullende vergoedingen in het kader van een conventioneel brugpensioen.

Deze samenloop is echter gebonden aan enkele beperkingen:

- een overlevingspensioen gecumuleerd met een vervangingsinkomen wordt begrensd tot het bedrag van de IGO, meer bepaald tot de som voor samenwonenden;
- de beperking geldt steeds voor een volledige maand, ook al ontvangt betrokkene het vervangingsinkomen maar voor één dag in de betreffende maand;
- de cumulatie geldt voor maximaal twaalf al dan niet opeenvolgende maanden over de hele loopbaan; na afloop van deze twaalf maanden is cumulatie niet meer mogelijk en wordt het overlevingspensioen gewoon geschorst, tenzij betrokkene afstand doet van het vervangingsinkomen;
- zodra betrokkene effectief een eigen rustpensioen krijgt, vervalt de bijzondere cumulatieregeling.

De PDOS onderzoekt ten bate van de pensioentitularissen welke van voornoemde mogelijkheden voor hen het voordeligst lijken te zijn. De administratie speelt dus een begeleidende rol, wat niet wegneemt dat de uiteindelijke beslissing bij de betrokkenen ligt²⁴.

In voorkomend geval bezorgt de PDOS aan de belanghebbenden het formulier '*Afstand van vervangingsinkomen*'. Daarmee machtigt de titularis, naast afstand van zijn vervangingsinkomen, de PDOS om de nodige inhoudingen te doen op zijn pensioenachterstallen als compensatie voor eventueel reeds 'ten onrechte' ontvangen vervangingsuitkeringen.

Eenmaal een pensioentitularis zijn keuze heeft gemaakt, wordt deze door een toekenningsbureau bekrachtigd met een beslissingsbrief, waarin ook eventuele verrekeningen tussen het pensioen en het vervangingsinkomen worden vermeld.

De cumulatiefiche wordt bijgewerkt en aan een beheersbureau bezorgd, terwijl de overeenstemmende codes in het bestand dossieropvolging worden ingevoerd.

²³ Deze regeling is van toepassing op cumulaties die ingaan vanaf 1 januari 2007.

²⁴ Op dit vlak wijkt het onderzoek fundamenteel af van dit bij de RVP: deze dienst deelt enkel mee wat de 'mogelijkheden' zijn. De gepensioneerden moeten dus volledig zelf beslissen.

3.2 Controleprocedure in de beheersbureaus

De procedure in de beheersbureaus kan starten vanuit twee informatiebronnen: ofwel vertrekkend van gegevens voorgelegd door de toekenningsbureaus (op het ogenblik van de toekenning van het pensioen) ofwel aan de hand van gegevens verstrekt door pensioentitularissen en werkgevers (eens het pensioen al een tijdje loopt).

3.2.1 Informatie vanwege een toekenningsbureau (situatie bij aanvang van het pensioen)

Een toekenningsbureau stelt²⁵ een cumulatiefiche op bestemd voor een beheersbureau. Aan de hand van die fiche controleert het beheersbureau of de data-input in het 'inkomensbestand beheer' correct is verlopen. De fiche en daarbij aansluitende data van het 'inkomensbestand beheer' vormen het vertrekpunt voor de jaarlijkse enquête.

Dit onderzoek spitst zich toe op:

- het exacte beroepsinkomen van het vorige jaar (voor werknemers gaat het over het brutoberoepsinkomen, voor zelfstandigen over het nettoberoepsinkomen);
- een redelijke raming (waarbij een marge van 4% op de toegelaten jaargrenzen wordt aanvaard) van het beroepsinkomen over het lopende jaar, inclusief eventueel vakantiegeld en/of eindejaarstoelage.

De jaarlijkse enquête is zowel 'corrigerend' (lopen de reële inkomsten van *vorig jaar* gelijk met de ramingen voor dat jaar opgegeven door de pensioentitularis, en zo niet, wat is de weerslag op de reeds uitbetaalde pensioenbedragen?) als 'preventief' (zijn de geraamde inkomsten voor het *lopend jaar* toegelaten, en indien niet, wat zijn de gevolgen voor de uitbetaling van het pensioen?).

In wezen focust de jaarlijkse enquête op de evolutie van de beroepsactiviteit en de eraan gekoppelde inkomsten in de loop van de pensioenuitkering (wijziging in verloning of in aantal gepresteerde arbeidsdagen, nieuwe activiteit, ...).

In het kader van deze enquête ontvangen de pensioentitularissen van wie een cumulatie gekend is, een bundel standaardformulieren.

3.2.2 Informatie van de pensioentitularissen en/of de werkgevers (situatie in de loop van het pensioen)

Pensioentitularissen brengen de PDOS geregeld op de hoogte van de aanvang of verandering van hun activiteit (dit kan schriftelijk zijn, maar even goed telefonisch of per e-mail), eventueel aangevuld met een verklaring van de werkgever.

Iedere pensioentitularis is verplicht die informatie spontaan te verstrekken: hij heeft daartoe een verbintenisformulier ondertekend²⁶. Niet-naleving van die clause staat gelijk met kwade trouw of bedrog.

De beheersbureaus voeren in dergelijke dossiers een aanvullend onderzoek uit op grond van de verstrekte informatie: is de nieuwe of gewijzigde cumulatiesituatie al dan niet toegelaten en moet het pensioen geschorst of procentueel worden verminderd?

²⁵ Zie inleiding hoofdstuk 3 en punt 3.1.2.

²⁶ Zie punt 3.1.1.

Wanneer de (schriftelijke) informatie ontoereikend is om tot een gedegen beslissing te komen, worden bijkomende gegevens verzameld aan de hand van de klassieke bundel in te vullen modelformulieren²⁷.

Bij ontvangst van de ingevulde formulieren hernemen de beheersbureaus hun onderzoek. Wanneer de pensioentitularis verzuimt zijn inkomsten te ramen, wordt hem nogmaals het standaardformulier *'Melding van de uitoefening van een beroepsactiviteit'* toegezonden, samen met een herinneringsschrijven waarin hij wordt verzocht alsnog een schatting te maken van zijn beroepsinkomen.

Indien de pensioentitularis ingaat op de vraag naar bijkomende informatie nemen de beheersbureaus op grond van die verklaring een beslissing die aan de betrokkene schriftelijk wordt meegedeeld en die aangevuld is met een samenvatting van de cumulatierегeling. Eventueel wordt ook een schuldnotificatie bezorgd (verzoek tot terugbetaling van ten onrechte gestorte pensioenbedragen ingevolge latere retroactieve schorsing of procentuele vermindering van het pensioen).

Indien de pensioentitularis niet ingaat op de vraag om bijkomende informatie, wordt hem schriftelijk gemeld dat zijn activiteit is toegelaten voor zover de inkomsten uit zijn beroepsbezigheid de voor hem geldende jaargrens niet overschrijden. Het gaat uiteraard niet over een formele schriftelijke toelating tot uitoefening van een activiteit (zonder weerslag op het pensioen), eerder over een administratieve vingerwijzing²⁸. Op grond van artikel 17 van de wet van 5 april 1994 staat het niet aangeven van beroepsinkomsten immers gelijk met het aangeven van een bedrag dat lager ligt dan de werkelijke inkomsten²⁹. Voorts wordt de pensioentitularis gewezen op de verplichting de PDOS voorafgaandelijk en schriftelijk in te lichten over elke wijziging in zijn huidige situatie die een weerslag kan hebben op de betaling van zijn pensioen (nieuwe activiteit, wijziging in de uitoefening van zijn huidige activiteit, in zijn burgerlijke staat of kinderlast). Daarnaast ontvangt hij een overzicht van de reglementering van de cumulatie van een rust- of overlevingspensioen met beroeps- of vervangingsinkomens, waaronder het grensbedrag dat op hem van toepassing is.

De opeenvolgende procedurestappen, zoals de verklaringen van de pensioentitularis of de werkgever (al dan niet verstrekt via modelformulieren), de beslissingen meegedeeld aan betrokkenen enz. worden ingevoerd in het 'inkomensbestand beheer' (een luik van het automatische berekeningsprogramma Pencil).

De data in het 'inkomensbestand beheer' zoals het bedrag aan beroepsinkomen, de aard van de activiteit, de ingangsdatum van de activiteit ... zijn aan een code gelinkt, wat mogelijkheden aanreikt voor geïnformatiseerde statistische analyses³⁰.

²⁷ Idem.

²⁸ De tekst luidt bijvoorbeeld:

"Je hebt verklaard dat je als gepensioneerd een beroepsactiviteit uitoefent of zal uitoefenen, echter zonder je beroepsinkomsten te (willen/kunnen) ramen. Begin volgend jaar zal je gevraagd worden een gedetailleerd overzicht voor te leggen van je beroepsbezigheden van het voorgaande kalenderjaar. Je cumulatiedossier zal dan opnieuw bekeken worden. Blijkt dat je de toegelaten maximale beroepsinkomsten hebt overschreden, zullen alle ten onrechte gestorte pensioenbedragen worden teruggevorderd."

²⁹ De terugvorderingstermijn van ten onrechte betaalde sommen wordt in dat geval op drie jaar gebracht.

³⁰ Concreet voorbeeld: het overzicht van alle pensioentitularissen die een inkomen als werknemer genieten (op het totaal aantal in de database opgenomen pensioentitularissen).

3.3 Jaarlijkse enquête in detail

3.3.1 Enquête naar inkomsten uit beroepsactiviteit

De jaarlijkse enquête vormt de kern van de controle op de correcte naleving van de cumulatiereglementering. Ze beoogt, naast een inkomstenraming van het lopende jaar, een onderzoek naar de werkelijke inkomsten van het vorige jaar en resulteert mogelijk in een schorsing of een vermindering van het pensioen.

Deze enquête start eind april / begin mei en wordt uitgevoerd op basis van de gegevens die voorhanden zijn in de database 'inkomensbestand beheer', wat tot gevolg heeft dat ze enkel betrekking kan hebben op de pensioenen waarvan de titularissen spontaan hun cumulatie hebben gemeld³¹.

De bevraging naar de cumulatietoestand gebeurt door middel van de klassieke bundel modelformulieren die door de pensioentitularissen en hun eventuele werkgevers moeten worden ingevuld.

De beheersbureaus onderwerpen de ingevulde enquêteformulieren aan een eerste, summier controle, waarna de pensioendossiers worden ingedeeld in vier categorieën, naargelang van de prioriteit waarmee ze zullen worden behandeld.

- Absolute voorrang gaat naar de ramingen van het lopende jaar die een mogelijke schuld inhouden. Het betreft pensioentitularissen van wie, bij ongewijzigde cumulatietoestand, het pensioen zal moeten worden geschorst of verminderd.

De PDOS wil deze mensen alsnog de kans geven hun activiteit bij te stellen om zo een overschrijding van het toegelaten grensbedrag te vermijden of te verminderen. De betrokkenen ontvangen een schuldbrief en kunnen de naar hun oordeel gewenste stappen nemen³². Pas in een later stadium wordt de (eventuele) schuld van het voorgaande jaar bekeken aangezien die toestand toch definitief is.

Wanneer de betrokkenen op de schuldnotificatie reageren met een 'bijstelling' van hun cumulatietoestand voor het lopende jaar (bv. door inperking van hun beroepsactiviteit), volgt een nieuw onderzoek naar de invloed van die aangekondigde wijziging op de uitbetaling van het pensioen.

Indien de betrokkenen niet of laattijdig reageren op de schuldbrief, volgt een terugvordering.

- Vervolgens worden de dossiers in behandeling genomen waarvoor achterstallen zullen moeten worden betaald. Het betreft dossiers waarvan het maandelijks pensioenbedrag afgaand op de raming van de beroepsinkomsten werd geschorst of verminderd maar waarvan naderhand werd vastgesteld dat het exacte beroepsinkomen in feite lager ligt (met financieel effect voor de betrokkenen door opheffing van de schorsing of vermindering³³ van het pensioen).

³¹ Het betreft ongeveer 6.500 Nederlandstalige en 6.000 Franstalige dossiers.

³² Pensioentitularissen verklaren vaak een jaarinkomen dat de toegelaten grens vrij dicht benadert terwijl ze sommige uit hun activiteit voortvloeiende inkomsten uit het oog verliezen (bv. vakantiegeld, eindejaarspremie, ontslagvergoedingen). De brief van de PDOS heeft onder meer tot doel hen hieraan te herinneren.

³³ Ook door een minder omvangrijke vermindering van het pensioen.

- Daarna komen de dossiers aan bod waarvan de enquêteformulieren het niet mogelijk maken een beslissing te treffen wegens niet, onvolledig of foutief ingevuld. Dergelijke dossiers vereisen bijkomende briefwisseling, zeker indien ze potentieel tot schuldpbouw kunnen leiden.
- Ten slotte zijn de pensioendossiers aan de beurt waarvoor de cumulatie toegelaten is en het pensioen gewoon verder kan worden betaald. De bevoegde medewerkers van de pensioendienst verifiëren nogmaals elk pensioen uit deze groep (dit keer grondig) om na te gaan of de eerder genomen beslissing van toelating wel correct was.

Begin september bezorgt de PDOS de mensen die niet hebben gereageerd op de enquêteformulieren een herinneringsbrief, opnieuw samen met de bundel in te vullen formulieren. Slechts een klein percentage van de aangeschrevenen geeft hierop geen respons.

Wie eind november nog niet is ingegaan op de enquête ontvangt een beslissing van schorsing van de pensioenbetaling³⁴. Tegelijkertijd wordt aan het uitbetalingsorgaan³⁵ opdracht gegeven om de betaling van het pensioen op te schorten.

De beslissing tot schorsing wegens 'gebrek aan informatie' wordt pas getroffen na uitputting van mogelijke verschoningsgronden. De pensioendienst wil onterechte schorsingen beslist vermijden en houdt daarom rekening met een brede waaier aan redenen waarom iemand (nog) niet heeft gereageerd op de enquête (zoals recent aangevangen beroepsactiviteit, briefwisseling met een niet bevoegde pensioeninstelling waardoor de betrokkene er ten onrechte van uitgaat dat zijn toestand bij de administratie bekend is, pensioentitularis die in het buitenland is gedomicilieerd, ...).

In dit stadium van de bevraging is de cumulatiebeslissing nog steeds niet onherroepelijk: het blijft mogelijk de PDOS telefonisch te contacteren met opgave van de reden(en) waarom geen (tijdig) gevolg kon worden gegeven aan de enquête. Een aanvaardbare verklaring voorkomt alsnog schorsing van het pensioen, uiteraard op voorwaarde dat onverwijld wordt aangetoond dat de toegelaten jaargrenzen worden gerespecteerd.

Een definitieve beslissing wordt hoe dan ook getroffen ten laatste op 10 december, moment waarop de PDOS de schorsingen van betaling moet doorgeven aan de uitbetalingsinstelling³⁶.

3.3.2 Enquête naar vervangingsinkomens

De jaarlijkse enquête naar vervangingsinkomens kent op procedureel vlak geen noemenswaardige verschillen met het onderzoek naar inkomsten uit beroepsactiviteit. De beide groepen pensioentitularissen worden gelijktijdig aangeschreven.

Aan de pensioentitularissen die afstand doen van hun vervangingsinkomen wordt supplementair een formulier '*Afstand van vervangingsinkomen*' gestuurd.

³⁴ In het Nederlandstalige beheersbureau gaat het om een 150-tal dossiers.

³⁵ De Centrale Dienst der Vaste Uitgaven, meer bepaald de CDVU-Pensioenen (dienst Betalingen Overheidspensioenen).

³⁶ Van het bovengenoemd contingent van 150 Nederlandstalige titularissen wordt uiteindelijk ongeveer een vierde met effectieve pensioenschorsing gesanctioneerd op grond van 'onvoldoende bewijs'.

De medewerkers van de PDOS besteden bijzondere aandacht aan dossiers waarbij de uitbetaling van het overlevingspensioen wel toegelaten is ondanks het genot van een vervangingsinkomen. De beheersbureaus controleren of alle voorwaarden zijn vervuld en in het bijzonder of de maximale duur van twaalf al dan niet opeenvolgende kalendermaanden wordt gerespecteerd. In het kader van de jaarlijkse enquête duiken steevast gevallen op waarbij vervangingsuitkeringen inmiddels zijn hernomen zonder enige melding, hoewel die verplicht is.

3.3.3 Enquête naar mandaten

Mandaten worden eveneens bij de jaarlijkse enquête door de beheersbureaus doorgelicht.

Werd een mandaat al bekleed op de ingangsdatum van het pensioen, dan is het van geen invloed op het pensioenbedrag mits aan de cumulatievevoorwaarden is voldaan³⁷.

Gaat een mandaat in na de ingangsdatum van het pensioen, dan moet steeds rekening worden gehouden met de jaargrenzen. Overschrijdt de mandataris die grenzen dan staat hij voor de keuze: behoud van zijn pensioen of vermindering van zijn wedde als mandataris³⁸.

Na verkiezingen, bij de vernieuwing van de politieke en daarmee samenlopende administratieve mandaten, organiseren de beheersbureaus een afzonderlijke enquête. Een lijst van lopende mandaten, die werd opgesteld na spontane melding door de betreffende pensioentitularissen, wordt vergeleken met de verkiezingsuitslagen om na te gaan welke titularissen (opnieuw) als mandataris zijn verkozen in hetzelfde of in een nieuw mandaat. Vermits bij vernieuwing van een mandaat, de geldende jaargrenzen niet mogen worden overschreden, wordt aan die pensioentitularissen opnieuw een in te vullen standaardformulier voorgelegd.

Pensioentitularissen die na verkiezingen voor het eerst of na een voorafgaande onderbreking een mandaat uitoefenen en niet onder de voorwaarden voor 'vrijstelling' vallen, worden geacht de PDOS daarvan schriftelijk op de hoogte te stellen. Daartoe hebben ze zich bij aanvraag van hun pensioen verbonden in een modelformulier.

3.4 Aanvullend normenkader

3.4.1 Interne verspreiding

Momenteel beschikken de medewerkers van de PDOS over een handleiding '*De pensioenen van de openbare sector en hun cumulatie – Administratie der Pensioenen – september 1997*'. Deze syllabus wordt naar aanleiding van nieuwe dienstnota's of gewijzigde wettelijke bepalingen geactualiseerd door de personeelsleden, ieder afzonderlijk en op eigen initiatief, zonder enige supervisie of controle.

³⁷ Zie punt 2.2.2.

³⁸ Lokale mandatarissen (gemeenteraadsleden, burgemeester en schepenen) die als gevolg van de opname van hun mandaat inkomensverlies leiden (bijvoorbeeld opschorting van het pensioen) kunnen hiervoor compensatie aanvragen bij de gemeente. De totale wedde, inclusief compensatie, mag echter nooit hoger zijn dan de wedde van een gemeenteraadslid/burgemeester/schepenen van een gemeente met 50.000 inwoners (wet van 4 mei 1999 tot wijziging van de artikelen 12 en 19, §1, van de nieuwe gemeentewet en het uitvoeringsbesluit van 29 maart 2000). Aangezien deze compensatie niet ten laste komt van de pensioenbegroting (maar wel van de gemeentebegroting), wordt hieraan geen verder onderzoek gewijd.

Wanneer de toekenningsbureaus oordelen dat een bepaald dossier een bijzonder onderzoek vergt, wordt het aan een beheersbureau voorgelegd, dat op zijn beurt, indien vereist, beroep doet op de studiedienst. Terwijl vroeger de beslissingen van een beheersbureau (al dan niet gekoppeld aan een advies van de studiedienst) aan alle toekenningsbureaus werden meegedeeld, wordt vandaag enkel nog het betrokken toekenningsbureau ingelicht. De beheersbureaus noch de studiedienst verifiëren in welke mate hun adviezen of beslissingen worden opgevolgd. Er is bijgevolg geen formeel infokanaal vertrekkend van de studiedienst over de beheersbureaus naar de toekenningsbureaus.

Binnen de PDOS staat wel een grondige hervorming van de interne communicatiekanalen op stapel, waaronder de reorganisatie van het intranet. Het is de bedoeling een gebruiksvriendelijke 'kennissite' te ontwikkelen waarop elke medewerker zijn professionele knowhow kan plaatsen onder inhoudelijke en vormelijke controle van een netsupervisor.

3.4.2 Overleg tussen de verschillende pensioeninstellingen

Hoewel de PDOS, de RVP en de RSVZ grosso modo met dezelfde cumulatiereglementering worden geconfronteerd, bestaat er geen structureel overleg tussen deze instellingen. Tussen de PDOS en de RVP vonden tot dusver enkel sporadische, informele contacten plaats op persoonlijk initiatief van de medewerker die het cumulatiedossier in behandeling heeft. Met de andere pensioeninstellingen (RSVZ, NMBS, DOSZ, provincies en gemeenten, verzekeringsinstellingen ...) ontbreekt elke ruggespraak.

In zijn antwoord betwist de PDOS het sporadische karakter van het overleg tussen de pensioeninstellingen en hij verwijst hierbij naar de oprichting in juni 2009 van een werkgroep RVP/PDOS/RSVZ met als opdracht 'voorstellen te onderzoeken om de cumulatiereglementering te vereenvoudigen en de verschillen te harmoniseren'.

Standpunt van de administratie

Voor gemengde loopbanen³⁹ of bij samenloop van een rust- en overlevingspensioen in verschillende regelingen, voert de ene pensioeninstelling een onderzoek naar cumulatie met beroeps- of vervangingsinkomens dat naderhand door een andere pensioeninstelling wordt overgedaan.

3.5 Cijfergegevens

Een aantal cijfergegevens van de PDOS en de RVP verduidelijkt de impact van de cumulatiereglementering op de pensioenuitgaven.

3.5.1 PDOS

Tijdens het onderzoek bleek dat duidelijk cijfermateriaal niet zonder meer beschikbaar is, maar veeleer moet worden verzameld uit diverse eerdere statistieken en documenten van de dienst 'Actuariële en Statistische Studies' van de PDOS. Daardoor geven niet alle cijfers de toestand op één en hetzelfde ogenblik weer⁴⁰. De 'afwijking' die hieruit voortvloeit, is echter statistisch verwaarloosbaar.

³⁹ Er is sprake van een gemengde loopbaan wanneer een gepensioneerde recht heeft op een pensioen in verschillende regelingen (zoals de openbare sector, de werknemersregeling, de regeling voor zelfstandigen, ...). Gepensioneerden met een dergelijke loopbaan vormen een steeds groter aandeel van het totaal aantal pensioengerechtigden.

⁴⁰ Zie toelichtingen bij elke tabel.

Tabel 2 – Pensioentitularissen en bekende cumulaties bij de PDOS

Jaar	Pensioentitularissen*			Aangiftes beroepsactiviteit**		
	RP	OP	Totaal	RP	OP	Totaal
2004	274.025	85.849	359.874	5.423	3.277	8.700
2005	293.962	86.039	380.001	5.819	3.452	9.271
2006	303.923	87.169	391.092	6.614	3.577	10.191
2007	316.547	88.629	405.176	7.275	3.462	10.737
2008	328.009	89.186	417.195	8.501	4.141	12.642
2009	339.138	90.704	429.842	8.963	4.101	13.064

Bron: dienst Actuariële en Statistische Studies van de PDOS

* Op basis van de cijfers van januari van elk betrokken jaar.

** Op basis van de cijfers van juni 2009. Het gaat om de gepensioneerden die een activiteit hebben gemeld. Vermits sommige categorieën (mandatarissen, 65-plussers, ...) geen meldingsplicht hebben, zal het werkelijke aantal titularissen ongetwijfeld hoger liggen.

De tabel geeft aan dat het aantal pensioentitularissen met een inkomen uit beroepsactiviteit of met een vervangingsinkomen in relatieve cijfers niet zo hoog is: in 2009 hebben zowat 2,5% van de gepensioneerden met een rustpensioen en 4,5% van de gepensioneerden met een overlevingspensioen een bijkomend inkomen gemeld aan de PDOS.

Het aantal mensen dat nog werkt na pensionering neemt de laatste jaren wel gestaag toe: in 2004 had slechts 2% van de gepensioneerden met een rustpensioen en 4% van de gepensioneerden met een overlevingspensioen een 'tweede inkomen'. Dit betekent in absolute cijfers dat tussen 2004 en 2009 het contingent gepensioneerden met een bijkomend inkomen is aangegroeid met ruim 4.350 eenheden.

Tabel 3 – Verdeling van de rustpensioenen en de verminderingen of schorsingen ingevolge de toepassing van de cumulatiewetgeving (volgens leeftijd)

Leeftijd*	Aantal pensioenen**			% (M + V)	Aantal schorsingen en verminderingen***			% (M + V)
	M	V	M + V		M	V	M + V	
< 25 jaar	2	2	4	0,00%	0	0	0	0,00%
25 tot 30 jaar	24	8	32	0,01%	7	0	7	0,72%
30 tot 35 jaar	76	39	115	0,03%	9	3	12	1,23%
35 tot 40 jaar	263	154	417	0,13%	48	1	49	5,02%
40 tot 45 jaar	524	463	987	0,30%	70	13	83	8,50%
45 tot 50 jaar	1.245	1.363	2.608	0,78%	61	17	78	7,98%
50 tot 55 jaar	3.314	3.488	6.802	2,04%	116	13	129	13,20%
55 tot 60 jaar	9.566	6.718	16.284	4,89%	247	11	258	26,41%
60 tot 65 jaar	40.107	35.447	75.554	22,67%	193	45	238	24,36%
≥ 65 jaar	146.631	83.873	230.504	69,16%	117	6	123	12,59%

Bron: dienst Actuariële en Statistische Studies van de PDOS

* Het regime van de openbare sector kent gerechtigden op een 'rustpensioen' van erg jonge leeftijd, omdat vastbenoemde ambtenaren die definitief arbeidsongeschikt worden verklaard daadwerkelijk een pensioen krijgen. In de regeling van de werknemers blijven 'arbeidsongeschikten' minstens tot de leeftijd van 60 jaar ten laste van de ziekte- en invaliditeitsverzekering.

** Op basis van cijfers uit de recentste jaarlijkse pensioenstatistiek van de PDOS (1 juli 2008).

*** Aantal pensioenen die omwille van cumulatie met een beroepsinkomen worden geschorst of verminderd.

Om voor de hand liggende redenen oefenen vooral in de jongere leeftijdscategorieën de titularissen van een rustpensioen vaak nog een beroep uit. Het aantal gepensioneerden boven de normale pensioenleeftijd van 65 jaar met nog een beroepsinkomen is klein in verhouding tot het aantal pensioengerechtigden in die leeftijdscategorie.

Tabel 4 – Verdeling van de overlevingspensioenen en verminderingen of schorsingen ingevolge de toepassing van de cumulatiewetgeving (volgens leeftijd)

Leeftijd	Aantal pensioenen*			% (M + V)	Aantal schorsingen en verminderingen**			% (M + V)
	M	V	M + V		M	V	M + V	
< 25 jaar***	155***	159***	314***	0,35%	1	/	1	0,04%
25 tot 30 jaar	3	19	22	0,02%	/	1	1	0,04%
30 tot 35 jaar	2	52	54	0,06%	3	8	11	0,39%
35 tot 40 jaar	5	160	165	0,18%	10	38	48	1,72%
40 tot 45 jaar	27	475	502	0,56%	28	89	117	4,20%
45 tot 50 jaar	68	1.154	1.222	1,36%	85	245	330	11,84%
50 tot 55 jaar	128	2.198	2.326	2,59%	165	534	699	25,09%
55 tot 60 jaar	248	3.400	3.648	4,07%	300	707	1007	36,15%
60 tot 65 jaar	450	5.104	5.554	6,20%	175	355	530	19,02%
≥ 65 jaar	2.901	72.928	75.829	84,60%	17	25	42	1,51%

Bron: dienst Actuariële en Statistische Studies van de PDOS

* Op basis van cijfers uit de recentste jaarlijkse pensioenstatistiek van de PDOS (1 juli 2008).

** Aantal pensioenen die omwille van cumulatie met een beroepsinkomen worden geschorst of verminderd.

*** Het vrij hoge aantal gerechtigden op een 'overlevingspensioen' onder 25 jaar is te verklaren doordat ook de 'wezenpensioenen' in deze statistiek worden opgenomen.

Voor de rechthebbenden op een overlevingspensioen geldt dezelfde vaststelling: vooral de jongere titularissen hebben nog een beroeps- of vervangingsinkomen. De situatie verschilt uiteraard principieel van deze bij gerechtigden op een rustpensioen: overlevingspensioenen zijn een afgeleid recht, gebaseerd op de loopbaan van de (ex-)partner. De betrokken rechthebbenden beginnen bijgevolg zelden een 'nieuwe' beroepsactiviteit na het overlijden van de (ex-)partner, maar zetten hun eigen, 'lopende' activiteit volledig of gedeeltelijk verder.

Het enorme verschil tussen het aantal mannelijke en vrouwelijke titularissen van een overlevingspensioen is ook opmerkelijk: over alle leeftijdsschijven heen bedraagt het aantal mannelijke titularissen van een overlevingspensioen niet eens 5% van het totaal aantal van deze pensioengerechtigden. De belangrijkste verklaring hiervoor is net de cumulatiewetgeving: mannen zetten erg vaak hun lucratievere beroepsactiviteit verder, terwijl vrouwen geregeld het overlevingspensioen verkiezen boven of naast hun eigen, dikwijls beperkter inkomen, of gewoon niet over een eigen beroepsinkomen beschikken.

Tabel 5 – Verdeling van het aantal gekende cumulaties volgens de aard van het inkomen bij rust- en overlevingspensioenen

Aard van de activiteit	RP (%)	OP (%)
Werknemer*	60,93%	90,56%
Zelfstandige	17,61%	3,96%
Gemengde activiteit	1,42%	0,60%
Vervangingsinkomen**	1,01%	4,47%
Mandaat***	18,42%	0,21%
Opzegvergoeding	/	0,09%
Vrijwilliger	0,40%	0,04%
Buitenlandse activiteit	0,20%	0,09%

Bron: dienst Actuariële en Statistische Studies van de PDOS

* Hierin zijn ook de contractuele en statutaire ambtenaren begrepen.

** Bedoeld zijn de uitkeringen bij primaire ongeschiktheid en loopbaanonderbreking, evenals de premie bij 'halftijdse vervroegde uittreding'.

*** Zowel politieke als administratieve mandaten, zowel op plaatselijk als op federaal en nationaal vlak.

Wanneer gepensioneerden hun pensioen cumuleren met een tweede inkomen, komt dit meestal voort uit een activiteit als werknemer (ruim 60 % bij de rustpensioenen, en ruim 90 % bij de overlevingspensioenen). Een gepensioneerde die na het beëindigen van zijn loopbaan nog een activiteit uitoefent, doet dat ook geregeld als mandataris of als zelfstandige (beide activiteiten vertegenwoordigen elk zowat 18 % van alle cumulaties bij de rustpensioenen). Hoewel deze vaststellingen op zich geen verwondering hoeven te wekken, zijn ze van groot belang voor de controle van de cumulatiewetgeving: een systematische controle op basis van de geregistreeerde bijdragen in het werknemersstelsel dekt een belangrijk deel van het controledomein af.

3.5.2 RVP

Aangezien het aantal uitkeringsgerechtigden veel hoger ligt in de pensioenregelingen van de werknemers en de zelfstandigen en er vrijwel identieke regelgeving inzake cumulatie van pensioenen met een beroeps- of vervangingsinkomen van toepassing zijn, lijkt het gepast om ook voor de RVP enig cijfermateriaal te geven.

Tabel 6 – Cijfergegevens RVP

Jaar	Pensioenen*	Aangiftes beroepsactiviteit	Cumulaties OP met VVI**	Verzonden controle-formulieren***	Geschorste of verminderde pensioenen****
2004	1.814.712	28.191	N.v.t.	30.000	1.937
2005	1.819.781	25.268	N.v.t.	29.001	2.348
2006	1.827.039	26.259	N.v.t.	16.368	3.242
2007	1.819.927	29.100	894	14.359	3.125
2008	1.833.378	34.861	1.011	12.031	2.702

Bron: dienst Controle van de RVP

* Op basis van de respectieve RVP-jaarverslagen.

** Aantal dossiers met toepassing van een 'nieuwe' regeling die het met ingang van 1 januari 2007 mogelijk maakt een overlevingspensioen te cumuleren met een vervangingsinkomen weliswaar onder beperkende voorwaarden van tijd (maximaal twaalf maanden) en te bekomen bedrag (maximaal het bedrag van de IGO).

*** De cijfers slaan op het jaar waarin de inkomsten werden verworven. De controle werd een jaar later uitgevoerd. De drastische verlaging in de loop van de gescreende periode is het gevolg van een intensievere controle vanaf 2007 (controle inkomsten 2006) door invoering van de automatische koppeling van de gegevens van de RVP aan die van CIMIRE⁴¹ (filtersysteem).

**** Alle pensioenen die werden geschorst of verminderd omwille van de cumulatiewetgeving, inclusief de dossiers waarin het 'gezinspensioen' omwille van de inkomsten van de partner werd herleid tot een 'pensioen alleenstaande'.

3.5.3 Toelichting bij het cijfermateriaal van de PDOS en de RVP

Het beschikbare cijfermateriaal lijkt te pleiten voor de afschaffing van de cumulatierегeling en -controle: het 'beperkte' aantal cumulaties rechtvaardigt blijkbaar niet de inspanningen die dergelijke controle meebrengt. Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat politici en drukkingsgroepen allerhande al meermaals een versoepeling en zelfs afschaffing van het cumulatieverbod op hun agenda hebben geplaatst.

Ook voor de administrateur-generaal van de PDOS is het een fundamentele vraag of, behalve om besparingsdoeleinden, de huidige cumulatiewetgeving nog zinvol is.

Standpunt van de administratie

Nochtans zou een volledige afschaffing van het cumulatieverbod heel wat bijkomende kosten genereren. In dit verband wordt verwezen naar een kostenraming die het Rekenhof al in 2005 maakte naar aanleiding van wetsvoorstel nr. 1266, dat op 1 juli 2004 in de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd ingediend⁴². Het voorstel beoogde de toelating van de cumulatie, zonder enig maximum, van een rust- of overlevingspensioen met beroepsinkomsten en de afschaffing van de verplichting tot aangifte van deze beroepsinkomsten.

⁴¹ Zie punt 4.1.1.

⁴² *Parl. Stuk*, Kamer, 1 juli 2004, DOC 51 1266/001, wetsvoorstel ingediend door de volksvertegenwoordigers Daniël BACQUELAINE, François-Xavier de DONNEA en Pierre-Yves JEHOLET.

Tabel 7 – Raming van de kosten (in miljoen euro) van het wetsvoorstel nr. 1266 in het stelsel van de werknemers, van de zelfstandigen en van de openbare sector

	Werknemers	Zelfstandigen	Ambtenaren
Opheffing van het cumulatieverbod tussen pensioenen en inkomens uit arbeid voor personen van 65 jaar of ouder	48,00	17,48	46,73
Wegvallen van de terugvorderingen als gevolg van de toepassing van de huidige cumulatiebepalingen i.v.m. toegelaten arbeid	5,00		
Opheffing van het cumulatieverbod tussen pensioenen en inkomens uit arbeid voor personen jonger dan 65 jaar	467,02		
Aftrek administratieve kosten van de controle	1,95		0,28
Totaal	582,00		

Bron: berekening Rekenhof op basis van ramingen door de RVP en door de FOD Sociale Zaken

De door de administratie verstrekte gegevens bevatten een foutenmarge die toe te schrijven is aan een onderschatting van het aantal betrokken personen en van de pensioenbedragen die hun zullen worden uitbetaald.

- De verminderingen of schorsingen waartoe de kassen voor sociale verzekering beslissen voor de rechthebbenden van een pensioen in het stelsel van de zelfstandigen die toegelaten activiteiten uitoefenen als zelfstandige zijn buiten beschouwing gelaten.
- De cijfers voor het openbaar ambt geven geen juist beeld van de werkelijke financiële effecten van het voorstel. In de eerste plaats omdat geen rekening is gehouden met de pensioenen van de werknemers in entiteiten van het openbaar ambt met een eigen pensioenstelsel zoals de NMBS, de gemeenten, de OCMW's en de provincies evenmin als met de pensioenen uitgekeerd door de Dienst voor Overzeese Sociale Zekerheid (DOSZ). Ten tweede ziet de raming de potentiële rechthebbenden over het hoofd die tot dusver steeds hebben nagelaten om een pensioen aan te vragen. Voor de rustpensioenen is hun aantal wellicht verwaarloosbaar, maar voor de overlevingspensioenen (vooral wanneer de potentiële rechthebbende weduwnaar is) kan dit wel degelijk een onderschatting van de meerkost met zich meebrengen.
- Alle ramingen werden tegen de gemiddelde kosten uitgevoerd, hoewel de mediaan van de pensioenstatistieken (het bedrag van het meest frequente pensioen) het (rekenkundig) gemiddelde overtreft. Die aanpak stoelt bovendien op geen enkel sociologisch gegeven dat het mogelijk maakt het profiel te bepalen van de personen die afstand doen van hun pensioen om een beroepsactiviteit uit te oefenen. Wel zijn de pensioentitularissen die bij de problematiek van de toegelaten arbeid betrokken zijn, stellig minder vaak personen met een gering pensioen en die momenteel recht hebben op een integratietoelage (vóór 65 jaar) of op een IGO (vanaf 65 jaar).

Anderzijds werd door de administratie geen enkele raming gemaakt over een eventuele stijging van de fiscale en sociale ontvangsten waartoe het wetsvoorstel aanleiding zou geven ingevolge een toename van de nettotewerkstelling en een vermindering van het niet aangegeven werk.

Ten slotte wordt erop gewezen dat het globale bedrag van de verminderingen en schorsingen van pensioenen in het kader van de huidige cumulatieregeling ook de cumulatie met vervangingsinkomens behelst, terwijl die in het wetsvoorstel nr. 1266 niet wordt aangeroerd.

Hoofdstuk 4 Vaststellingen

4.1 Welke pensioendossiers worden door de PDOS onderzocht?

4.1.1 Algemeen

Uit de gedetailleerde beschrijving van de controleprocedure bij de PDOS⁴³ blijkt duidelijk dat de pensioendienst enkel controle uitoefent op de naleving van de cumulatiwetgeving wanneer de betrokkene bij de aanvang van zijn pensioen of op enig later tijdstip meldt dat hij/zij een inkomen uit beroepsactiviteit geniet. Indien geen spontane melding gebeurt, volgt in de regel geen enkele verdere administratieve controle of opvolging, noch door de toekenningbureaus noch door de beheersbureaus. Evenmin wordt een cumulatiefiche opgesteld.

Hiermee verschilt de situatie bij de PDOS fundamenteel van deze bij de RVP. Vóór 2006 steunde ook daar de controle enkel op inkomensaangiften van de pensioentitularissen. Personen die geen beroepsinkomsten als werknemer aangaven, vielen buiten elke controle.

De controle bij de RVP is ondertussen geëvolueerd naar een jaarlijkse raadpleging van de gegevens beschikbaar in de databank van CIMIRe⁴⁴ en bijgevolg niet langer (louter) afhankelijk van aangiften van de gepensioneerden.

De rijksregisternummers van de titularissen van een werknemerspensioen (databank RVP) worden vergeleken met de lijst van personen die een inkomen uit beroepsactiviteit als werknemer bekomen (databank CIMIRe). Deze link brengt alle gepensioneerden in beeld die hun werknemerspensioen cumuleren met inkomsten als werknemer.

Niet alle aldus geselecteerde pensioentitularissen worden aan een verder individueel onderzoek onderworpen. Dit hangt af van een latere 'filtercontrole' waarbij de inkomsten uit beroepsactiviteit worden vergeleken met de toegelaten jaargrenzen als werknemer⁴⁵. Wanneer het jaarinkomen onder die respectieve, vooropgestelde bedragen zit, wordt de pensioentitularis in kwestie 'weggefilterd', en volgt er met andere woorden geen verdere controle.

Het eigenlijke nazicht wordt toegespitst op die pensioentitularissen van wie het beroepsinkomen de filterbedragen overschrijdt. Zij ontvangen de nodige formulieren voor aangifte van hun beroepsinkomsten.

⁴³ Zie punt 3.1.2.

⁴⁴ De belangrijkste taak van CIMIRe bestond in het bijhouden van de individuele pensioenrekeningen van de werknemers in België. Naast de pensioenbijdragen en het loopbaanoverzicht vermelden deze rekeningen dus de lonen van de werknemers, óók als ze gelijktijdig een pensioen genieten. Sinds 1 januari 2010 werden de taken (en bestanden) overgenomen door SIGeDIS, een vzw ontstaan uit samenwerking tussen wettelijke pensioeninstellingen (RVP en PDOS), sociale zekerheidsinstellingen (KSZ, RSZ en RSZPPO) en de FOD Sociale Zekerheid. SIGeDIS werd gecreëerd op basis van artikel 12 van het koninklijk besluit van 12 juni 2006 tot uitvoering van Titel III, hoofdstuk II van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact.

⁴⁵ Welke jaargrenzen van toepassing zijn, hangt af van de aard van het pensioen (RP of OP), de leeftijd van de titularis (al dan niet jonger dan 65 jaar) en het recht op kindergeld (wel of geen recht).

Het afschaffen van de aangifteplicht voor degenen die de volle leeftijd van 65 jaar hebben bereikt en een pensioen genieten is er net gekomen omdat de databank van CIMIRe het mogelijk maakte controles uit te voeren door automatische gegevensuitwisseling. Het verslag aan de koning bij het koninklijk besluit van 11 juli 2006⁴⁶ waarbij de aangifteplicht werd afgeschaft is hierover duidelijk⁴⁷.

In de sector werknemerspensioenen is er dus een duidelijke link gelegd tussen de afschaffing van de aangifteplicht en de 'bijkomende' controle mogelijkheden. Ook voor de overheidspensioenen werd de aangifteplicht vanaf dezelfde datum en voor dezelfde doelgroep, bij koninklijk besluit afgeschaft⁴⁸, maar dit resulteerde niet in een 'vervangende' controle door gebruik te maken van de gegevens van CIMIRe. Dit impliceert dat een ambtenaar van 65 jaar of ouder die een inkomen uit een beroepsactiviteit verwerft, niet verplicht is dit te melden aan de PDOS en er bovendien zeker van kan zijn dat de pensioendienst dit in zijn huidige controleopzet nooit op het spoor komt.

De administrateur-generaal van de PDOS is echter om drie redenen gekant tegen het gebruik van gegevens van CIMIRe/SIGeDIS bij de controle van de toepassing van de cumulatieregels:

- de betreffende databestanden, die enkel bedoeld zijn voor het bijhouden van de individuele pensioenrekening van de werknemers, bevatten bijgevolg per definitie geen gegevens over het vastbenoemde overheidspersoneel, de zelfstandigen, de mandaathouders en de vrije beroepen. Via SiGeDIS kan dus enkel de gemakkelijkste doelgroep worden geïdentificeerd waarvan alle beroepsinkomsten vlot gekend zijn;

⁴⁶ Koninklijk besluit van 11 juli 2006 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers (uitvoering van artikel 10 van de programmawet van 11 juli 2005).

⁴⁷ De tekst luidt als volgt:

"Aldus kunnen het rustpensioen en het overlevingspensioen slechts ingaan als de gerechtigde, op bovengenoemd formulier, vooraf verklaard heeft om elke beroepsbezigheid stop te zetten of als hij een door de Koning toegelaten beroepsbezigheid wenst voort te zetten, dat deze beperkt zal zijn tot de op hem toepasselijke grenzen.

Vanuit een bekommernis voor administratieve vereenvoudiging, heeft de wetgever in 2005 geoordeeld dat de controleprocedures – zowel wat betreft de aangifte van de beroepsbezigheid door de gepensioneerde, als de verklaring van de werkgever dat hij een gepensioneerde tewerkstelt – alsmede het geheel van de sancties op het niet naleven van deze procedures, achterhaald waren.

De informaticatoepassingen laten immers toe deze controles uit te voeren door middel van een elektronische uitwisseling van inlichtingen tussen de verschillende gegevensbanken.

Niet alleen kan hierdoor een veel correctere controle plaatsvinden, bovendien worden zo zowel werkgevers als werknemers/gepensioneerden verlost van heel wat administratieve rompslomp.

Aldus heeft artikel 10 van de programmawet van 11 juli 2005 het eerste lid van artikel 39 van het voornoemd koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 gewijzigd om de controle mogelijk te maken van de beroepsbezigheid van de gepensioneerden door gebruikmaking van informaticatechnieken. Artikel 11 van dezelfde wet voorzag dat de datum van inwerkingtreding van artikel 10 zou vastgesteld worden door de Koning om deze te laten overeenstemmen met de concrete evolutie van de informatica-aanpassingen.(...)

Artikel 1 De inwerkingtreding van artikel 10 van de programmawet van 11 juli 2005 werd vastgesteld op 1 januari 2006, te weten de datum waarop de controle van de toegelaten beroepsbezigheid door een systematische vergelijking tussen de verschillende bestanden van CIMIRe en van de Rijksdienst voor Pensioenen zal gebeuren."

⁴⁸ 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.

- het gaat om voor pensioendoeleinden geïnterpreteerde gegevens die enkel een vermoeden van arbeid kunnen genereren maar geen (precieze) inkomenscontrole mogelijk maken;
- andere projecten, onder meer opgestart om tegemoet te komen aan aanbevelingen van het Rekenhof uit eerdere audits⁴⁹, slopen de beschikbare resources momenteel volledig op.

De argumenten van de administrateur-generaal klinken weinig overtuigend tegenover de volgende overwegingen:

- Uit de cijfers blijkt dat gepensioneerden hun pensioen vooral cumuleren met een inkomen uit een activiteit als werknemer⁵⁰, zodat de gegevens van SIGeDIS het juist wel mogelijk maken om een groot deel van de cumulaties terug te vinden. Vanzelfsprekend moet daarnaast worden gestreefd naar een zo grondig mogelijke controle van alle andere vormen van beroepsinkomen.
- De controle via de databank van SIGeDIS heeft niet zozeer tot doel de exacte hoogte van het beroepsinkomen op te sporen, maar wel de niet-gemelde cumulaties. Dit blijkt met name uit het feit dat, althans voor wat de RVP betreft, de inwerkingtreding van de afschaffing van de meldingsplicht voor beroepsinkomens werd gekoppeld aan de opstart van de controle via de gegevens van SIGeDIS.
- De knowhow en de noodzakelijke programmatuur voor een automatische gegevensuitwisseling bestaan al bij de RVP en kunnen ongetwijfeld relatief gemakkelijk worden 'getransponeerd' naar de PDOS.

4.1.2 Bijzondere situaties

De gegevens van CIMIRe/SIGeDIS zijn enkel bruikbaar bij de cumulatie van een pensioen met een inkomen uit een beroepsactiviteit als werknemer, weliswaar met ruime voorsprong de omvangrijkste 'beroepscategorie'. Voor andere categorieën van inkomsten registreert CIMIRe/SIGeDIS geen stortingen. De inkomsten als zelfstandige, als ambtenaar, uit een politiek of administratief mandaat of uit tewerkstelling in het buitenland enz. kunnen via deze weg dus niet worden opgespoord, terwijl de afschaffing van de aangifteplicht ook in deze gevallen geldt.

Hier verloopt de enquête, ook bij de RVP, noodgedwongen op de 'klassieke' manier (het jaarlijks toezenden van een bundel standaardformulieren voor de controle van de beroepsinkomsten). Wie bij aanvang of in de loop van zijn pensioen zijn inkomsten of de veranderingen ervan verzwijgt, wordt ook niet gevat door enige controle.

Voor enkele van voornoemde inkomenscategorieën gelden een aantal bijkomende, specifieke vaststellingen.

⁴⁹ Zie Rekenhof, *Geautomatiseerd beheer van de pensioenen via PenCalc*, november 2006 en Rekenhof, *Berekening van de overheidspensioenen - Betrouwbaarheid van de gegevens*, maart 2008. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

⁵⁰ Zie punt 3.5.1, in het bijzonder tabel 5.

Mandaten

Een lopend *politiek mandaat* heeft geen weerslag op het pensioenbedrag. Bijgevolg hoeven politieke mandatarissen bij aanvang van hun rust- of overlevingspensioen hun mandaat niet aan te geven, wat concreet betekent dat ze autonoom kunnen beslissen dat ze onder de 'uitzonderingsregel' vallen. De PDOS kan bij niet-aangifte immers niet nagaan of wel degelijk aan de wettelijke voorwaarden van de 'uitzonderingsregel' is voldaan.

Dit schept bijkomende problemen bij de latere vernieuwing van de mandaten. Wanneer, na verkiezingen, een mandataris zijn zelfde mandaat weer opneemt, dient het volgens de cumulatiewetgeving als een 'nieuw' mandaat te worden beschouwd waardoor het buiten de vrijstelling valt. Het gevaar bestaat dat de betrokkene, zelfs te goeder trouw, oordeelt dat een verlenging van hetzelfde mandaat verdere vrijstelling oplevert zolang hij nog geen 65 jaar is, en dat hij dus nog steeds geen aangifte moet doen. In de bestanden van de PDOS is geen spoor terug te vinden van dergelijke gevallen indien, zoals toegelaten, bij aanvang van het pensioen geen aangifte werd gedaan van het mandaat.

Dezelfde leemtes in controle en opvolging komen ook voor bij *administratieve mandaten*, te meer omdat de wetgeving nergens aangeeft wat exact onder een administratief mandaat moet worden begrepen. Meestal vloeit dergelijk mandaat voort uit een politiek mandaat, vaak is het bovendien onbezoldigd. De onduidelijke wetgeving maakt dat een mandataris volledig autonoom kan beslissen of zijn lopend mandaat een 'administratief' mandaat is dat niet moet worden aangegeven. Deze eenzijdige beslissing ontsnapt aan elke controle van de PDOS.

Het is duidelijk dat er geen gestructureerde controle bestaat ingeval van cumulatie met een inkomen uit een politiek of administratief mandaat. Slechts occasioneel wordt een onderzoek gevoerd naar aanleiding van toevallige (want spontaan) door individuele pensioentitularissen verstrekte informatie.

Bij de RVP verschilt de toestand totaal niet van deze bij de PDOS: er is enkel opvolging wanneer de gepensioneerde een mandaat meldt, maar geen controle op gepensioneerden die deze aangifte verzuimen.

Een audit die het Rekenhof in 1997 heeft gevoerd naar de cumulatie van een pensioen met een politiek mandaat als burgemeester of schepenen toonde aan dat het politiek mandaat in kwestie in bijna een kwart van de gevallen niet spontaan werd gemeld (hoewel dit verplicht was) en dus evenmin gekend was bij de toenmalige Administratie der Pensioenen⁵¹.

De resultaten van een aanvullende audit in 1999 bij de RVP en het RSVZ zijn nog sprekender: ruim veertig procent van de gepensioneerde schepenen en burgemeesters hadden, in weerwil van de wettelijke verplichting, hun mandaat niet aangegeven.

De aanbeveling van het Rekenhof aan de minister van Pensioenen luidde dan ook erop toe te zien dat de cumulatietoestand van alle gepensioneerden nader zou worden onderzocht ongeacht of er in de initiële cumulatieverklaring melding werd gemaakt van enige vorm van cumulatie van het pensioen met een ander inkomen⁵².

⁵¹ De Administratie der Pensioenen werd op 1 januari 2006 omgevormd tot de Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS).

⁵² Rekenhof, "Onderzoek naar de cumulatie van pensioenen met inkomsten voortvloeiend uit een beroepsactiviteit of een vervangingsinkomen", 156^e Boek, deel I, p. 404-407.

Inkomen uit een beroepsactiviteit in het buitenland

De controle van de gepensioneerden gedomicilieerd in het buitenland brengt bijzondere problemen⁵³ mee. Ze kan enkel steunen op verklaringen van de pensioentitularissen. Een doorgedreven cumulatienazicht gebaseerd op stukken is bij gebrek aan internationale (uitwisselings-)conventies niet mogelijk. Deze vaststelling geldt zelfs voor gepensioneerden die als ambtenaar in het buitenland zijn tewerkgesteld.

De RVP kent trouwens exact dezelfde moeilijkheden.

Inkomsten uit artistieke en/of wetenschappelijke bezigheden

Inkomsten die uitsluitend voortvloeien uit artistieke en/of wetenschappelijke activiteiten hebben geen invloed op de betaling van het pensioen. Die activiteiten moeten wel worden aangegeven opdat zou kunnen worden nagegaan of ze effectief beantwoorden aan wat de regelgeving inhoudelijk verstaat onder 'artistieke en/of wetenschappelijke activiteiten'. Tot dusver ontbreekt echter elke controle op personen die de verplichte aangifte veronachtzamen.

Bovendien is het begrip 'artistieke en wetenschappelijke bezigheid' noch in de wet, noch in het aanvullend normenkader precies gedefinieerd. De betrokkenen hebben vaak het statuut van zelfstandige en hun activiteitsinkomen spruit dikwijls volledig of gedeeltelijk voort uit 'commerciële' projecten, wat vragen oproept omtrent de toepasselijkheid van de uitzonderingsregel. Daarbij ontbreekt het de beheersbureaus van de PDOS, net zoals de RVP, aan de vereiste solide kennis van de eigenheden van het statuut van zelfstandige. In tegenstelling tot de PDOS laat de RVP precies daarom de controle van cumulaties met inkomens uit activiteiten als zelfstandige over aan de RSVZ⁵⁴ die veel meer vertrouwd is met het statuut van zelfstandige.

4.2 Welke sancties zijn er voorzien bij verzuim van aangifte?

Overeenkomstig artikel 12 van de wet van 5 april 1994 moet een pensioentitularis bij aanvang van een activiteit waaruit een inkomen zal voortvloeien de PDOS daarvan binnen de dertig dagen schriftelijk op de hoogte brengen⁵⁵. Niet-naleving van deze verplichting geeft aanleiding tot schorsing van de uitbetaling van het pensioen gedurende één maand. Bij herhaling van het verzuim kan de schorsingsperiode oplopen tot drie maanden.

De PDOS geeft aan dat deze sanctie bij uitzondering en zeker niet automatisch wordt opgelegd⁵⁶.

Standpunt van
de administratie

⁵³ Op 1 juli 2007 (dit zijn de meest recente cijfers die beschikbaar waren) waren 4.329 titularissen van een rustpensioen en 1.611 van een overlevingspensioen gedomicilieerd in het buitenland (deze cijfers omvatten zowel loopbanen uitsluitend opgebouwd in de openbare sector als gemengde loopbanen).

⁵⁴ Zie punt 4.4.4.

⁵⁵ Deze aangifteplicht bestaat (zoals gezegd) sinds 1 januari 2006 niet langer voor degenen die na hun 65^e verjaardag en na de ingangsdatum van hun pensioenen een inkomen uit beroepsactiviteit verwerven. Ze bestond voordien ook al niet voor sommige mandatarissen (zie punt 4.1.2).

⁵⁶ De sanctie wordt volgens de administrateur-generaal van de PDOS (enkel) opgelegd wanneer een officiële instantie (arbeidsrechtbank en/of sociale inspectie) de PDOS ervan op de hoogte stelt dat een gepensioneerde tijdens het uitoefenen van een beroepsactiviteit gevat werd en hij daarbij niet in regel was met de voorschriften inzake sociale zekerheid.

Voor de werkgever die de verklaring van zijn werknemer een pensioen te genieten in de openbare sector niet binnen de dertig dagen aan de PDOS bevestigt, voorziet de wet bovendien als sanctie in de betaling van een forfaitaire vergoeding gelijk aan een vierde van de gewaarborgde bezoldiging⁵⁷.

De PDOS paste deze sanctie nog nooit toe.

Bij de RVP was men eveneens erg duidelijk: personen voor wie de vergelijking tussen het eigen pensioenregister en de pensioenstortingen bij CIMIRe aangeeft dat het beroepsinkomen onder de toegelaten cumulatiegrens zit, worden niet gesanctioneerd indien ze geen aangifte doen van hun beroepsactiviteit. De dienst past de ambtshalve pensioenschorsing van één maand dus niet (meer) toe ondanks het feit dat de wettelijke verplichting daartoe niet werd afgeschaft⁵⁸.

4.3 Welke verschillen zijn er tussen de cumulatiewetgeving van de pensioenen van de openbare sector en die van de andere pensioenregimes?

De audit legde een aantal verschilpunten bloot tussen de cumulatiewetgeving van de pensioenen van de openbare sector (in brede zin) en de regelgeving van toepassing in de pensioenregimes voor werknemers en zelfstandigen. Bijna nooit kon een echte 'verantwoording' worden gevonden voor deze verschillen. Meestal vinden ze hun oorsprong in het initiatief om een wijziging aan te brengen in de geldende regelgeving, dit na vaststelling van één of andere 'anomalie' in een concreet pensioendossier. Pas geruime tijd later wordt die aanpassing door de andere stelsels overgenomen⁵⁹.

Deze vaststelling is des te opmerkelijk omdat de cumulatieregeling in de openbare sector zich vóór de inwerkingtreding van de wet van 5 april 1994 eenvoudigweg beperkte tot een verwijzing naar de reglementering voor privépensioenen⁶⁰.

Het gebeurt bijgevolg geregeld dat een cumulatie van een pensioen met een inkomen uit beroepsactiviteit of met een vervangingsinkomen in het ene stelsel wel en in het andere dan weer niet is toegelaten, wat vooral bij gemengde loopbanen tal van moeilijkheden oplevert. Deze toestand vertraagt de administratieve afhandeling van dossiers en leidt uiteraard tot heel wat onbegrip bij de gepensioneerden.

De PDOS wijst erop dat de wetgever in het verleden de cumulatiereglementering weliswaar regelmatig heeft aangepast om administratieve problemen op te lossen, zowel om billijkheidsredenen als om sociale fraude te vermijden, maar dat hierdoor telkens weer nieuwe problemen de kop opstaken.

De RVP van zijn kant pleit voor een vereenvoudiging van de reglementering en een uniforme toepassing van de reglementering door de verschillende pensioeninstellingen.

Standpunt van
de administratie

⁵⁷ De gewaarborgde bezoldiging bedoeld in artikel 3 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 houdende toekenning van een gewaarborgde bezoldiging aan sommige personeelsleden van de federale overheidsdiensten, die wordt toegekend aan de medewerkers die inzake sociale zekerheid, enkel onderworpen zijn aan de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, sector geneeskundige verzorging.

⁵⁸ Zie ook punt 4.3.7.

⁵⁹ Zo blijven bepaalde verschillen tussen de stelsels soms ettelijke jaren bestaan.

⁶⁰ Zoals vastgelegd in het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers.

De minister onderschrijft de opmerkingen van het Rekenhof omtrent de te complexe regelgeving en de verschillen tussen de onderscheiden pensioenstelsels. Een door hem opgerichte gemengde werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de drie grote pensioenadministraties heeft een aantal voorstellen tot vereenvoudiging en harmonisatie van de cumulatieregels geformuleerd. De minister onderzoekt deze voorstellen momenteel op hun haalbaarheid, in het bijzonder op hun budgettaire impact.

4.3.1 Cumulatie van een rustpensioen met een vervangingsinkomen

In de *private sector* kan een rustpensioen in principe niet worden gecumuleerd met een werkloosheidsuitkering, een conventioneel brugpensioen, een ziektevergoeding of een invaliditeitsuitkering.

Ontvangt een gepensioneerde één van die sociale uitkeringen, al is het maar voor één dag, dan zal het pensioen niet worden uitbetaald in de betreffende maand.

Om het pensioen toch te kunnen behouden, moet de betrokkene verzaken aan de sociale uitkering.

In de *openbare sector* heeft de cumulatie van een rustpensioen met een primaire ongeschiktheids- of invaliditeitsuitkering, met een werkloosheidsvergoeding of met voordelen van dezelfde aard toegekend krachtens een buitenlandse wetgeving of door een instelling van internationaal publiek recht, geen weerslag op het bedrag van het rustpensioen. Dergelijke samenloop van voordelen kan (en zal meestal) wel het bedrag van het toegekende vervangingsinkomen (negatief) beïnvloeden.

Dit onderscheid in regelgeving tussen de private en de openbare sector bestond ook vóór de inwerkingtreding van de wet van 5 april 1994: in de toenmalige cumulatieregeling voor de openbare sector werd niet verwezen naar de bepaling inzake cumulatie van een rustpensioen met een vervangingsinkomen zoals van toepassing voor de privépensioenen⁶¹. Een aanvaardbare verklaring voor dit verschil kon niet worden gevonden.

4.3.2 Jaargrenzen in het jaar waarin de normale pensioenleeftijd (65 jaar) wordt bereikt

Met ingang van 1 januari 2002 werden de regels voor de cumulatie van een beroepsactiviteit met een rustpensioen in de drie stelsels⁶² versoepeld: vanaf de normale pensioenleeftijd gelden verhoogde toegelaten inkomensgrenzen.

In de openbare sector werd deze versoepeling van de regelgeving anders geformuleerd dan in de regimes voor werknemers en zelfstandigen.

Voor het kalenderjaar waarin de belanghebbende 65 jaar wordt, voorziet de wet in de openbare sector in een splitsing van dat jaar: het eerste deel loopt van 1 januari tot de laatste dag van de maand waarin de leeftijd van 65 jaar wordt bereikt, het tweede deel vanaf de eerste van de maand volgend op de 65^e verjaardag tot en met 31 december.

⁶¹ Artikel 1 van het koninklijk besluit van 13 april 1982 tot uitvoering van artikel 11 van de programwawet van 2 juli 1981 bepaalde dat de rustpensioenen ten laste van de Staat werden verminderd of geschorst tijdens de perioden waarin hun titularissen een *beroepsactiviteit* uitoefenden die, in de regeling voor werknemerspensioenen, de vermindering of de schorsing van een rustpensioen tot gevolg hadden.

⁶² Openbare sector, werknemers en zelfstandigen.

Vervolgens worden de toegelaten jaargrensbetragten vermenigvuldigd met een breuk waarvan de noemer twaalf is en de teller gelijk aan de duur van de respectieve periode uitgedrukt in maanden. De aldus 'aangepaste' grensbetragten worden vergeleken met de inkomsten uit beroepsactiviteit voor de betreffende periode, onafhankelijk van het ogenblik waarop deze inkomsten werkelijk worden betaald.

In een aantal concrete dossiers heeft deze regeling een averechts effect: in plaats van op versoepeling komt ze neer op verstrakking in het jaar waarin de normale pensioenleeftijd wordt bereikt. Een gepensioneerde die zoals voorheen op jaarbasis de niet verhoogde jaargrens (geldend vóór zijn 65^e verjaardag) respecteert, wordt voor de eerste deelperiode plots geconfronteerd met een onverwachte terugvordering van het pensioen, hoewel vanaf zijn 65^e verjaardag een hogere jaargrens van toepassing is.

In de regeling voor werknemers of zelfstandigen speelt dit ongewild effect niet. In beide stelsels wordt immers een (individuele) globale jaargrens vastgesteld voor het jaar waarin de gepensioneerde 65 jaar wordt⁶³. Dit bedrag wordt vergeleken met alle inkomsten van dat jaar.

Standpunt van
de administratie

De administrateur-generaal van de PDOS is zich bewust van de meningsverschillen die bestaan tussen de pensioeninstellingen, vooral inzake de fractionering van de grensbetragten. Hij verantwoordt de fractionering zoals ingevoerd en toegepast door de PDOS met verwijzing naar twee groepen gepensioneerden die 'eigen' zijn aan de overheidssector: de pensioenen wegens medische ongeschiktheid en de ambtshalve (vóór de leeftijd van 60 jaar)⁶⁴ pensioenen.

Het Rekenhof is van oordeel dat een eenvormige regeling wenselijk is.

4.3.3 Verschillen in de toepassing van jaargrenzen in de drie stelsels

Sinds 1 januari 2002 bestaat er voor de toegelaten beroepsactiviteit een onderscheid tussen de gepensioneerden in het stelsel voor zelfstandigen⁶⁵ en die in de regelingen voor werknemers⁶⁶ en openbare sector.

Deze verschillende pensioenregimes bevatten gelijkaardige bepalingen voor de toegestane jaargrenzen en de toe te passen pensioenverminderingen in geval van uitoefening van een niet toegelaten activiteit, met in alle regelingen een bijzonderheid voor het jaar waarin het pensioen ingaat. In dat jaar worden de jaarbedragten verminderd door ze te vermenigvuldigen met een breuk waarvan de noemer twaalf is en de teller gelijk aan het aantal maanden waarin het recht op pensioen loopt.

Enkel in het stelsel voor zelfstandigen is er met ingang van voormelde datum een nieuwe regel ingevoerd die afwijkt van het basisprincipe van grenzen per kalenderjaar: wanneer de beroepsbezigheid in de loop van een kalenderjaar aanvangt of wordt stopgezet, worden de beoogde jaargrensbetragten vermenigvuldigd met een breuk waarvan de noemer twaalf is en de teller gelijk is aan het aantal maanden van beroepsbezigheid die samenlopen met het recht op pensioen.

⁶³ Deze globale jaargrens wordt verkregen door de grensbetragten van de twee deelperiodes, zoals vastgesteld in de regeling 'openbare sector', op te tellen.

⁶⁴ Zie punt 2.2.2.

⁶⁵ In het stelsel voor zelfstandigen wordt cumulatie geregeld door artikel 107 van het koninklijk besluit van 22 december 1967 houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen.

⁶⁶ In het stelsel voor werknemers wordt de cumulatie geregeld door artikel 64 van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers.

Dit onderscheid zorgt voor extra problemen wanneer de gepensioneerde een gemengde loopbaan heeft als zelfstandige en werknemer of als zelfstandige en ambtenaar. Voor dezelfde activiteit zal zijn pensioen in de ene regeling wel en in de andere niet betaalbaar zijn.

4.3.4 Cumulatie van een overlevingspensioen met een uitkering ingeval van loopbaanonderbreking of tijdskrediet voor verstrekking van palliatieve zorgen, voor ouderschapsverlof of voor het bijstaan of verzorgen van een gezinslid

In de openbare sector bestaat sinds 1 januari 2003 de mogelijkheid een pensioen te cumuleren met een uitkering wegens loopbaanonderbreking of tijdskrediet om palliatieve zorg te verstrekken, voor ouderschapsverlof of voor bijstand of verzorging van een lid van het gezin.

De nieuwe regeling beschouwt deze uitkeringen niet langer als vervangingsinkomen, maar als beroepsinkomen, zodat zij met een pensioen kunnen worden gecumuleerd, uiteraard voor zover hun bedrag binnen de toegelaten grenzen blijft.

In het stelsel der werknemers of zelfstandigen bestaat deze mogelijkheid niet.

4.3.5 Periode van mogelijke cumulatie van een vervangingsinkomen met een overlevingspensioen

De reglementering van deze soort cumulatie is geharmoniseerd voor de drie grote pensioenregimes: de cumulatie is enkel toegestaan gedurende twaalf al dan niet opeenvolgende volledige of onvolledige maanden⁶⁷.

Nochtans blijft een verschilpunt overeind: in de regelingen van de werknemers en de zelfstandigen is dergelijke cumulatie niet langer mogelijk zodra de gerechtigde op een overlevingspensioen ook recht krijgt op een rustpensioen, en dit vanaf de ingangsdatum van dit pensioen. Het verschil vloeit voort uit het feit dat in de regeling voor de openbare sector het genot van een vervangingsinkomen geen beletsel is voor de uitbetaling van een rustpensioen, terwijl dit in de andere regelingen de schorsing van het rustpensioen tot gevolg heeft.

4.3.6 Terugvordering van onverschuldigde pensioenvoordelen

Tot 2005 voorzag de wetgeving inzake terugvordering van onverschuldigde pensioenbedragen, zowel in de stelsels voor werknemers, zelfstandigen en openbare sector als in het regime van de DOSZ⁶⁸, in een verjaringstermijn van zes maand. Deze kon eventueel worden gebracht op vijf jaar indien de onverschuldigde bedragen werden verkregen door bedrieglijke handelingen, door valse of welbewust onvolledige verklaringen of wegens het niet afleggen door de schuldenaar of zijn echtgenoot van een verklaring die is voorgeschreven door een wets- of verordende bepaling of die uit een vroeger aangegane verbintenis volgt.

Vanaf 2006 werd voor al deze gevallen de verjaringstermijn in de regelingen voor werknemers, zelfstandigen en openbare sector, van vijf tot drie jaar teruggebracht.

⁶⁷ Oorspronkelijk was dergelijke cumulatie in de stelsels van de werknemers en zelfstandigen onbeperkt in de tijd indien de ziekte- of werkloosheidsvergoedingen betrekking hadden op onvolledige maanden. Dit werd inmiddels voor beide stelsels aangepast (respectievelijk bij koninklijk besluit van 17 augustus 2006 en bij koninklijk besluit van 27 maart 2008).

⁶⁸ Artikel 61 van de wet van 17 juli 1963 betreffende de overzeese sociale zekerheid.

Ingeval van beroepsinkomsten die de vastgestelde grenzen overschrijden, werd bovendien bepaald dat de vordering tot terugbetaling verjaart na verloop van drie jaar te rekenen vanaf 1 juni van het kalenderjaar dat volgt op dat waarin de overschrijding plaatsvindt.

De DOSZ volgde deze wijziging niet: de verjaringstermijn is er nog steeds vastgesteld op vijf jaar.

Een zelfde situatie⁶⁹ heeft dus uiteenlopende gevolgen naargelang van het pensioenstelsel: de DOSZ sanctioneert een gepensioneerde strenger dan de RVP, het RSVZ of de PDOS indien onverschuldigde bedragen worden verkregen door bedrieglijke handelingen of door valse of welbewust onvolledige verklaringen.

4.3.7 Raad voor Uitbetaling van de Voordelen

Algemeen

Op het ogenblik van de fusie tussen de 'Rijksdienst voor werknemerspensioenen' en de 'Rijkskas voor Rust- en Overlevingspensioenen' tot de 'Rijksdienst voor Pensioenen', werd in de schoot van deze nieuwe organisatie een 'Raad voor Uitbetaling van de Voordelen' opgericht⁷⁰.

Die raad heeft als opdracht:

- te beslissen over alle vragen om kwijtschelding van terugvordering van alle door de RVP ten onrechte betaalde bedragen;
- te beslissen om de sancties, getroffen ten opzichte van de gepensioneerden die hun beroepsactiviteit niet of laattijdig aangeven, al dan niet uit te voeren;
- advies te geven over de verdeling over de verschillende pensioenstelsels van de werkings- en de betalingskosten van de RVP.

Dit onderzoek betreft enkel de eerste twee taken van de raad.

Kwijtschelding van terugvordering

De beslissing tot terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen wordt door de RVP aan de gepensioneerde betekend. Het is een administratieve beslissing die voor de arbeidsrechtbank kan worden betwist.

Daarnaast wordt aan de gepensioneerde de mogelijkheid geboden om een 'aanvraag tot verzaking van de terugvordering'⁷¹ in te dienen bij de 'Raad voor Uitbetaling van de Voordelen'. Die aanvraag leidt in de praktijk tot een onderzoek door de RVP of door het RSVZ naar de materiële en sociale toestand van de gepensioneerde. Het verslag van dit onderzoek wordt voorgelegd aan de raad die beslist over een gehele of gedeeltelijke verzaking van terugvordering of die zijn bevoegdheid overdraagt aan de administrateur-generaal van de RVP.

De RVP betekent de beslissing van de raad of van de administrateur-generaal aan de gepensioneerde.

⁶⁹ Bijvoorbeeld bij overschrijding van de toegelaten jaargrenzen inzake de uitoefening van een beroepsactiviteit.

⁷⁰ De raad werd opgericht bij koninklijk besluit nr. 513 van 27 maart 1987.

⁷¹ Een onterecht uitbetaald bedrag wordt nooit teruggevraagd indien het kleiner is dan 250 euro (dit grensbedrag is van toepassing sinds maart 2008).

Wanneer de raad een beslissing neemt over de kwijtschelding van terugvorderingen, oefent hij geen gebonden maar een discretionaire bevoegdheid uit.

Volgens het eerste jaarverslag van de Ombudsdienst Pensioenen⁷² zijn die beslissingen in de pensioendossiers bovendien niet of nauwelijks gemotiveerd. De ombudsdienst stelt letterlijk:

“Laconiek wordt er meegedeeld dat de Raad voor Uitbetaling van de Voordelen of de administrateur-generaal van de RVP beslist heeft de terugvordering niet te verzaken. Hooguit wordt hieraan toegevoegd dat er rekening gehouden werd met de materiële en sociale toestand van de aanvrager”.

Uit cijfers van de raad blijkt dat jaarlijks een duizendtal aanvragen voor kwijtschelding worden ingediend. De kwijtscheldingen bedragen kunnen enorm fluctueren.

Tabel 8 – Raad voor Uitbetaling van de Voordelen: kwijtschelding van onverschuldigde betalingen

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal aanvragen	851	974	1.046	1.017	911	1.057
Bedrag kwijtscheldingen in euro	1.405.831	508.346	718.086	895.814	7.398.668	812.339

Bron: Raad voor Uitbetaling van de Voordelen

Sancties bij niet-naleving van de aangifteplicht

Vermits zowel de aangifteplicht van de gepensioneerde als de sancties voor de werknemer en de werkgever vanaf 1 januari 2006 werden afgeschaft voor pensioengerechtigden die de volle leeftijd van 65 jaar hebben bereikt, behalve voor elke eerste uitbetaling, zijn er quasi geen dossiers meer waarin een sanctie wordt getroffen voor niet of niet-tijdig aangeven van beroepsinkomsten. Dit heeft tot gevolg dat de bevoegdheid van de raad op dit punt feitelijk zonder voorwerp is geworden.

Tabel 9 – Raad voor Uitbetaling van de Voordelen: evolutie van het aantal sanctiedossiers

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal sanctiedossiers	66	45	28	20	0	0

Bron: Raad voor Uitbetaling van de Voordelen

⁷² Ombudsdienst Pensioenen, Jaarverslag 1999, p. 78–82. De Ombudsdienst Pensioenen werd opgericht bij koninklijk besluit van 27 april 1997 tot instelling van een Ombudsdienst Pensioenen met als opdracht op te treden als bemiddelaar tussen de burger en de pensioendiensten.

Openbare sector

Een dergelijk orgaan bestaat niet voor het pensioenstelsel van de openbare sector. Onterecht uitbetaalde uitkeringen moeten steeds worden teruggevorderd. Er is geen mogelijkheid tot verzaking. Dit verschil kan (eens te meer) zorgen voor onbegrip bij de gepensioneerde, vooral bij gemengde loopbanen (waar het mogelijk is dat het ene onrecht betaald pensioenvoordeel wordt teruggevorderd en het andere niet). De uiteenlopende financiering van de stelsels⁷³ volstaat niet als rechtvaardiging voor dit verschil in behandeling.

4.4 Welke factoren bemoeilijken voor de administratie(s) een correcte en vlotte toepassing van de wetgeving?

De controle van de toegelaten grenzen inzake beroepsinkomsten na de pensionering is geen eenvoudige opgave voor de administratie. Die taak wordt nog bemoeilijkt door enkele elementen in de regelgeving en in de organisatie van de controle, waarop de PDOS geen vat heeft.

4.4.1 Complexe wetgeving van de cumulatie van een overlevingspensioen met een vervangingsinkomen

Overlevingspensioenen zijn cumuleerbaar met Belgische of buitenlandse vergoedingen wegens onvrijwillige volledige werkloosheid, met ziekte- of invaliditeitsuitkeringen alsook met aanvullende vergoedingen in het kader van een conventioneel bruggpensioen⁷⁴. Eén van de beperkingen op deze regel heeft te maken met de tijdsduur van de cumulatie: ze geldt slechts voor maximaal twaalf al dan niet opeenvolgende maanden over de hele loopbaan. Na afloop van deze twaalf maanden is cumulatie niet meer mogelijk en wordt het overlevingspensioen geschorst, tenzij de betrokkene afstand doet van zijn vervangingsinkomen.

Vaak echter neemt de PDOS pas kennis van de aanvang van een nieuwe periode van genot van een vervangingsinkomen – met verdere uitputting van de maximale toegelaten duur van twaalf maanden – als de betrokkene dat spontaan meldt⁷⁵, eventueel in het kader van de jaarlijkse enquête. Indien hij de meldingsplicht naast zich neerlegt, kan de pensioenadministratie niet terugvallen op een gestructureerde 'knipperlichtprocedure'. Er vindt zelfs geen toetsing plaats van computerdata met een (beperkte) selectie van mogelijk geregeld te bevragen titularissen die ooit verzaakt hebben aan hun vervangingsinkomen (met nog een 'reserve' aan maanden die recht geven op het bedrag van de IGO).

⁷³ In principe zijn rustpensioenen van de openbare sector ten laste van de Schatkist, terwijl rustpensioenen in de stelsels van de werknemers en de zelfstandigen worden opgebouwd met werkgevers- en werknemersbijdragen. In de praktijk past de Schatkist echter ook het tekort in deze regelingen bij. De overlevingspensioenen van de overheid worden trouwens daadwerkelijk gefinancierd met loonhoudingen.

⁷⁴ Zie punt 3.1.2.

⁷⁵ De betrokkene is daartoe wel wettelijk verplicht.

De administrateur-generaal van de PDOS beaamt dat de huidige cumulatiereglementering tussen een overlevingspensioen en een vervangingsinkomen bijzonder complex is. Hij noemt dit onderdeel van de regelgeving "zonder twijfel goed bedoeld, echter in de praktijk een nagenoeg onuitvoerbare maatregel waarbij zowel de betrokkene, de pensioeninstelling als de toekenningsinstellingen van de vervangingsinkomens in een administratieve procedureslag terecht komen met veel rechtsonzekerheid tot gevolg. De PDOS is dan ook vragende partij voor een volledige opheffing of herziening van deze regelgeving".

4.4.2 Vertraging van de controle door de interpretatie van de wetgeving inzake vakantiegeld

De billijke termijn voor de controle van de inkomsten uit beroepsactiviteit wordt geregeld overschreden. De inkomsten moeten per kalenderjaar worden geëvalueerd terwijl de controles vaak pas op het einde van het volgend jaar worden afgerond.

Eén van de grootste struikelstenen voor een tijdige controle is de wijze waarop het met een beroepsactiviteit samengaand vakantiegeld wordt verrekend. Ingevolge een nieuwe interpretatie van de cumulatiereglementering wordt het vakantiegeld namelijk opgeteld bij de inkomsten van het jaar waarop het betrekking heeft⁷⁶ en niet (meer) bij de inkomsten van het jaar van uitbetaling.

Hierdoor worden de pensioendiensten verplicht om het tijdstip van hun controles te verschuiven. Omdat het vakantiegeld gewoonlijk in mei wordt uitbetaald, kunnen de controles van de inkomsten van het vorige jaar ten vroegste opstarten in juni. De pensioendiensten hebben immers voor hun cumulatietoezicht een werkgeversattest nodig dat alle inkomsten uit de beroepsactiviteit van het vorige kalenderjaar vermeldt, waaronder dus ook het vakantiegeld uitbetaald in het jaar van de controle.

Het gaat hier om een 'administratieve massaoperatie', waardoor de pensioendiensten er niet in slagen, mede door de vakantiemaanden juli en augustus, om de controle binnen een aanvaardbare termijn af te werken. In december, een volledig jaar na de uitoefening van de beroepsactiviteit, is de controle van sommige dossiers nog steeds niet beëindigd. De redelijke termijn voor behandeling wordt voor die dossiers dus onmiskenbaar overschreden.

4.4.3 Eenvormige beslissing ingeval van meerdere pensioenen in meerdere stelsels

Het gebrek aan overleg tussen de verschillende pensioeninstellingen wordt door de medewerkers van de PDOS terecht bestempeld als een gemiste kans: het feit dat bij gemengde loopbanen de PDOS en de RVP volkomen los van elkaar de naleving van de cumulatieregelgeving onderzoeken, zorgt voor overbodig werk. Het ermee gepaard gaande tijdverlies is een bron van ergernis voor zowel de ambtenaren als de gepensioneerden. Alle cumulatief formulieren moeten tweemaal (een

⁷⁶ Het vakantiegeld dat wordt betaald in het jaar X wordt dus bij de inkomsten van het jaar X-1 gevoegd.

keer door de PDOS, een keer door de RVP) worden verzameld, verzonden en gecheckt. Voor de gepensioneerden is deze aanpak hoogst verwarrend. Vermits er in het Belgisch pensioenlandschap nog een flink aantal andere 'pensioendiensten' bestaan, zal die onduidelijkheid in sommige complexe dossiers nog groter zijn⁷⁷.

In tegenstelling daarmee kan de situatie bij de RVP en het RSVZ model staan: deze pensioendiensten werken wel nauw samen bij gemengde loopbanen, mede omdat de RVP fungeert als betaalinstantie van zowel werknemers- als zelfstandigenpensioenen.

Wanneer het RSVZ bij onderzoek van de cumulatie van een zelfstandigenpensioen met inkomsten als zelfstandige tot de bevinding komt dat het pensioen moet worden verminderd of geschorst, is de standaardprocedure dat de RVP (als uitbetalingsinstelling) meteen de impact van de inkomsten als zelfstandige op het werknemerspensioen in rekening brengt.

Wanneer de RVP (als toekenningsdienst) in een cumulatiedossier met gemengde loopbaan werknemer/zelfstandige een beslissing treft, wordt die ook steeds aan het RSVZ voorgelegd voor onderzoek naar de weerslag op het pensioen van de loopbaan als zelfstandige.

4.4.4 Verkeerde of late beslissingen door gebrek aan deskundigheid van de controlerende pensioenadministratie

De cumulatiecontrole, zeker voor een aantal zeer specifieke dossiers, zou bij voorkeur moeten gebeuren door of met medewerking van het pensioenstelsel dat 'gespecialiseerd' is in de betrokken activiteit: de PDOS is het best op de hoogte van alle eigenheden van een activiteit als ambtenaar, terwijl dat voor de RVP het geval is bij een activiteit als werknemer en voor het RSVZ bij een activiteit als zelfstandige.

Ook hier kan de aanpak van de RVP en het RSVZ als 'best practice' doorgaan: cumulaties met een inkomen als zelfstandige worden onderzocht door het RSVZ, die met een inkomen als werknemer door de RVP. Ook de PDOS zou de controle van de cumulatiewetgeving voor gepensioneerde ambtenaren met een zelfstandige activiteit aan het RSVZ kunnen toevertrouwen wat zou bijdragen tot de harmonisering van de controles gevoerd door de verschillende pensioendiensten.

De administrateur-generaal van de RVP onderstreept in zijn antwoord nog eens dat hij gewonnen is voor een regeling waarbij de betrokken activiteit door de 'gespecialiseerde' instelling wordt onderzocht. Concreet bedoelt hij een regeling waarbij een activiteit als werknemer wordt onderzocht door de RVP, een activiteit als zelfstandige door het RSVZ en een activiteit als ambtenaar of de uitoefening van een politiek mandaat door de PDOS.

Onder impuls van de Ombudsdienst Pensioenen⁷⁸ heeft ook de PDOS een eerste stap in die richting gezet: de instelling kwam onlangs met het RSVZ overeen deze dienst te zullen raadplegen voor de controle van alle principegevallen omtrent activiteiten als zelfstandige door gepensioneerde ambtenaren uitgeoefend (inclusief de artiesten die opteerden voor het statuut van zelfstandige).

Standpunt van
de betrokken
administraties

⁷⁷ Zo is een niet onaanzienlijk aantal personeelsleden van de openbare sector onderworpen aan specifieke pensioenstelsels: personeelsleden van de gemeenten, de OCMW's en de intercommunales die aangesloten zijn bij de RSZPPO of een eigen pensioenregeling hebben, de personeelsleden van instellingen van openbaar nut met een eigen pensioenregeling, ... (zie ook punt 2.2.1).

⁷⁸ Ombudsdienst Pensioenen, Jaarverslag 2008, p. 124-127.

De minister overweegt om de administratieve controle op toegelaten arbeid te hervormen. Hij deelt de visie van het Rekenhof dat de controle in de toekomst zou moeten worden uitgevoerd door de instelling onder wiens bevoegdheid de aard van de toegelaten activiteit valt in plaats van de aard van het pensioen. De minister hoopt dit te kunnen realiseren samen met of kort na de inwerkingtreding van de 'unieke betaling'⁷⁹.

Reactie van
de minister

4.5 Welke factoren maken het een gepensioneerde moeilijk om zijn eigen cumulatietoestand in te schatten?

Vaak slagen gepensioneerden er niet in om een precieze raming van hun uiteindelijke inkomsten te maken, ondanks de kwaliteit en de kwantiteit van de informatie die hun wordt verstrekt. De huidige regelgeving bevat immers enkele knelpunten die een correcte inschatting bemoeilijken⁸⁰.

4.5.1 Laattijdige vaststelling van de jaargrenzen

De vaststelling van de jaargrenzen inzake toegelaten arbeid is van groot belang voor gepensioneerden die nog een beroepsactiviteit uitoefenen. Door overschrijding van de jaargrenzen lopen zij het risico om hun voornaamste bron van inkomsten, hun pensioen, te verliezen. In de praktijk gebeurt het meermaals dat gepensioneerden hun beroepsactiviteit verminderen bijvoorbeeld bij een indexering van hun loon, een verhoging van hun vakantiegeld of een promotie, terwijl achteraf blijkt dat dit helemaal niet nodig was omdat de inkomensgrenzen met terugwerkende kracht werden verhoogd.

Zo werden de cumulatiegrenzen voor het jaar 2008 in het stelsel van de openbare sector vastgesteld bij koninklijk besluit van 1 september 2008 en gepubliceerd op 6 oktober 2008. Voor het jaar 2007 gebeurde dat respectievelijk op 26 juli 2007 en 14 augustus 2007. Voor 2009 is er klaarblijkelijk geen verhoging voorzien, maar dit werd op geen enkele wijze gecommuniceerd. Die toestand bezorgt de gepensioneerden te veel onzekerheid over hun beschikbaar inkomen.

De PDOS probeert de laattijdige vastlegging van de toegelaten grenzen enigszins op te vangen door rekening te houden met de 'nieuwe grenzen' vanaf het ogenblik dat de beslissing tot verhoging van de grenzen in de Ministerraad is getroffen en dus ruim voordat die nieuwe bedragen formeel vastliggen. De RVP daarentegen houdt zich aan de van kracht zijnde regelgeving en past nieuwe grensbedragen pas toe vanaf hun publicatie in het Staatsblad, wat strikt juridisch de enige correcte werkwijze is.

De administrateur-generaal van de PDOS beklemtoont dat een proactieve toepassing van de jaargrenzen door zijn administratie op grond van een beslissing van de Ministerraad zonder de publicatie ervan in het Staatsblad af te wachten, enkel gebeurt in het belang van de betrokkenen en in de wetenschap dat de genomen beslissing snel zal worden gewettigd.

Standpunt van
de administratie

⁷⁹ In de loop van 2011 zou de RVP naast de werknemers- en zelfstandigenpensioenen ook de overheidspensioenen uitbetalen. Op dit ogenblik worden de overheidspensioenen betaald door de CDVU. Vooral bij samenloop van pensioenen uit verschillende regelingen zou deze "unieke betaling" een aantal moeilijkheden kunnen voorkomen. Er werd een wetsontwerp neergelegd dat hier toe het wettelijk kader creëert (DOC 52, 2423/001, artikelen 125 tot 127).

⁸⁰ Deze factoren komen gedeeltelijk overeen met deze die de controle van de regelgeving door de administratie verzwaren (zie punt 4.4), wat een wetgevende oplossing nog dringender maakt.

Het Rekenhof is van oordeel dat de beleidsverantwoordelijken de jaargrenzen moeten vaststellen in het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor ze gelden of ten laatste in de eerste maanden van dat jaar. Een (jaarlijkse) automatische indexering van alle grensbedragen zou een oplossing kunnen bieden.

4.5.2 Invloed van het vakantiegeld op het jaarinkomen

De (nieuwe) interpretatie van de reglementering waarbij het vakantiegeld moet worden opgeteld bij de inkomsten van het jaar voorafgaand aan dat waarin het wordt betaald⁸¹, is een bijkomende moeilijkheid voor gepensioneerden om hun activiteitsinkomen zo exact mogelijk in te schatten en kan hun inspanningen om binnen de toegelaten grenzen te blijven alsnog teniet doen.

4.5.3 Laattijdige controle van het toegelaten inkomen

De controle van de naleving van de cumulatiebepalingen gebeurt niet voor alle dossiers binnen een redelijke termijn. Aangezien de controle van de cumulatie in het jaar X pas een aanvang kan nemen vanaf de maand juni van het jaar X+1, is het uiteindelijke controleresultaat pas op het einde van het jaar X+1 bekend, waardoor de gepensioneerde tot dan in de onzekerheid blijft over zijn 'definitief' beschikbaar inkomen.

⁸¹ Zie punt 4.4.2.

Hoofdstuk 5

Conclusies en aanbevelingen

De PDOS oefent enkel controle uit op de naleving van de cumulatiewetgeving indien de betrokkene zelf een inkomen uit beroepsactiviteit of een vervangingsinkomen aangeeft. Het gebrek aan controle is des te schrijnender aangezien bepaalde vormen van cumulatie⁸² niet moeten worden gemeld.

Nochtans is het perfect mogelijk om gepensioneerden die een inkomen als werknemer genieten op te sporen via gegevensuitwisseling met CIMIRe/SIGeDIS, een controlepraktijk die de RVP sinds 2006 toepast. Overigens werd de aangifteplicht voor gepensioneerden boven 65 jaar precies afgeschaft omdat de databank van CIMIRe het mogelijk maakte controles uit te voeren door automatische gegevensuitwisseling.

Het Rekenhof beveelt dan ook aan dat de PDOS dringend werk zou maken van de opbouw van een gestructureerde cumulatiecontrole en dit voor alle gepensioneerden, ongeacht de aard van de cumulatie. Gebruik van de databank van SIGeDIS lijkt daarbij een logische, eerste stap.

Niet-naleving van de aangifteplicht leidt zelden of nooit tot toepassing van de bij de wet voorziene sancties, noch voor de gepensioneerde, noch voor de werkgever. Aangezien de PDOS zijn controle zo goed als volledig steunt op de aangifte van cumulatie, dringt het Rekenhof aan op de strikte naleving van de betrokken wetsbepalingen.

Het Rekenhof stelt vast dat de cumulatiewetgeving voor de pensioenen van de openbare sector (in brede zin) op een aantal punten verschilt van de regelgevingen voor twee andere belangrijke pensioenstelsels, die van werknemers en zelfstandigen, zonder dat daarvoor een objectieve verantwoording bestaat. Het gebeurt geregeld dat een cumulatie van een pensioen met een inkomen uit beroepsactiviteit of met een vervangingsinkomen in het ene stelsel wel is toegelaten en in het andere niet, wat vooral bij gemengde loopbanen voor heel wat moeilijkheden zorgt. Aangezien dergelijke toestand de administratieve afhandeling van dossiers vertraagt en terecht tot onbegrip bij de gepensioneerden leidt, moeten de onderscheiden cumulatierelaties zo vlug mogelijk volledig op elkaar worden afgestemd.

Ten slotte wijst het Rekenhof erop dat de cumulatiecontrole wordt bemoeilijkt door enkele elementen in de regelgeving en in de organisatie van de controle, waarop de PDOS geen vat heeft. Een aantal van deze factoren maakt het bovendien voor de gepensioneerde bijzonder moeilijk om de invloed van zijn beroepsactiviteit op zijn pensioen correct in te schatten. Zo stelt het Rekenhof vast dat:

- de reglementering inzake cumulatie van een overlevingspensioen met een vervangingsinkomen dermate complex is dat controle op de juiste toepassing ervan zo goed als onmogelijk is;
- de wijze van verrekening van het vakantiegeld in het beroepsinkomen tot gevolg heeft dat de controle van inkomsten uit beroepsactiviteit niet binnen een redelijke termijn kan worden afgerond waardoor de gepensioneerde het erg lastig heeft om zijn totale activiteitsinkomen zo exact mogelijk in te schatten;

⁸² Bijvoorbeeld de cumulatie met een politiek of administratief mandaat.

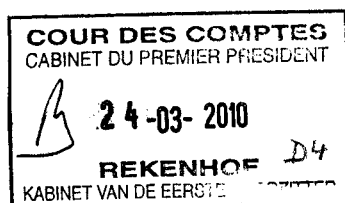
- de laattijdige vaststelling van de jaargrenzen voor toegelaten arbeid tot rechtsonzekerheid leidt en ervoor zorgt dat de gepensioneerde zo goed als geen zicht heeft op zijn beschikbaar inkomen;
- het gebrek aan overleg tussen de verschillende pensioeninstellingen, meer bepaald tussen de PDOS enerzijds en de RVP en het RSVZ anderzijds, leidt tot overbodig werk, tijdverlies en gebrek aan eenvormige toepassing van de cumulatiereglementering;
- de deskundigheid van elke pensioeninstelling in haar eigen vakgebied onvoldoende wordt benut, vermits de betrokken activiteit niet door of met medewerking van de ter zake 'gespecialiseerde' pensioeninstelling wordt gecontroleerd.

Het Rekenhof is van oordeel dat deze hinderpalen in de regelgeving en de organisatie van de controle zo vlug mogelijk zouden moeten worden weggewerkt.



100384

Le Ministre des Pensions et des Grandes Villes
De Minister van Pensioenen en Grote Steden



Aan de Eerste Voorzitter van het
College van het Rekenhof
Regentschapsstraat 2

1000 BRUSSEL

Brussel, 23 MAART 2010

*Onze kenmerken: 2009/MD/JML/JM/PH/
Uw correspondent: Patrick Huion
Telefoon: 02/238.28.91
patrick.huion@minsoc.fed.be*

Betreft : Audit van de "cumulatie van pensioenen in de openbare sector met een beroeps- of vervangingsinkomen".

Geachte,

In antwoord op uw verzoek om mijn reactie op de conclusies en aanbevelingen van het ontwerpverslag met betrekking tot de cumulatie van pensioenen in de openbare sector met een beroeps- of vervangingsinkomen over te maken, kan ik u het volgende meedelen.

Om de controle op deze cumulatie voor alle betrokken partijen doorzichtiger en eenvoudiger te maken, dringen zich enkele technische aanpassingen op, waarbij ook wordt gestreefd naar een verregaande harmonisatie tussen de verschillende stelsels.

Momenteel controleert de PDOS de toegelaten arbeid van de gepensioneerde ambtenaren die een activiteit als werknemer of als zelfstandige uitoefenen, alsook de gepensioneerde ambtenaren die een mandaat uitoefenen of een artistieke of wetenschappelijke bezigheid uitoefenen.

Dergelijke praktijk lijkt me niet logisch. De Rijksdienst voor Pensioenen is immers veel beter geschikt om de controle op toegelaten arbeid als werknemer uit te voeren, gezien deze instelling immers beschikt over het instrument bij uitstek om dit te doen, namelijk de individuele rekening.

Ik overweeg dan ook om de administratieve controle op de toegelaten arbeid te hervormen. In de toekomst moet de controle gebeuren door de instelling onder wiens bevoegdheid de aard van de toegelaten activiteit

valt en niet langer door de instelling onder wiens bevoegdheid de aard van het pensioen valt.

Ik hoop dit te kunnen realiseren, samen met of kort na de inwerkingtreding van de unieke betaling, waarbij de RVP de betaling van de voordelen die thans door de CDVU worden betaald zal overnemen in opdracht van de PDOS.

Uw opmerkingen omtrent de te complexe regelgeving en de verschillen die bestaan tussen de verschillende pensioenstelsels zijn geheel terecht. Ik heb destijds daaromtrent een gemengde werkgroep opgericht die tot dezelfde conclusie gekomen is. Deze werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de drie grote pensioenadministraties heeft me in hun verslag gewezen op de moeilijkheden en anomalieën in de cumulatiewetgeving voor de pensioenen met een inkomen uit een beroepsactiviteit of met een vervangingsinkomen. Ze hebben een aantal voorstellen tot vereenvoudiging en harmonisatie van de cumulatierregels geformuleerd die momenteel door mijn medewerkers worden onderzocht op hun haalbaarheid en in het bijzonder op de budgettaire impact die dergelijke maatregelen met zich mee zouden brengen.

Ik hoop binnenkort enkele zeer concrete maatregelen te kunnen voorstellen die voor alle partijen en in de eerste plaats voor de gepensioneerde zelf een verbetering en een vereenvoudiging zullen betekenen.

Met vriendelijke groeten,



Michel Daerden

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/2010/1128/10
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