

Klachten van algemene strekking en vragen om informatie

Er zijn altijd verzoeken waarvoor wij ons onbevoegd moeten verklaren. Deze verwijzen of zenden wij waar mogelijk door naar de meest aangewezen instelling of dienst. Er zijn ook verzoeken waarvoor wij niet bevoegd zijn en die wij niet kunnen doorverwijzen of doorzenden.

Er bestaan vier categorieën van klachten waarvoor wij niet bevoegd zijn:

- de klachten van algemene strekking die handelen over het pensioenbeleid zelf en de politieke keuzes die daarbij gemaakt zijn;
- de vragen om informatie;
- de klachten over buitenlandse pensioeninstellingen binnen Europa¹
- de klachten waarvoor wij niet kunnen doorverwijzen of doorzenden.

Klachten van algemene strekking

Deze klachten handelen niet over de werking of de beslissingen van de pensioendiensten.

De verzoekers zijn het oneens met de bestaande pensioenregeling. Zij richten zich tot ons in de hoop dat wij zouden tussenkomen om de wetgeving te laten wijzigen.

Dikwijls is het louter ongenoegen over het pensioenbedrag het onderliggend motief. Soms wordt de wetgeving als onrechtvaardig of discriminerend aangevoeld.

Behandeling door het College

Alleen een wijziging in de wetgeving of de reglementering kan aan deze klachten tegemoet komen. Dit impliceert de politieke wil van de wetgever of de regering.

In de mate dat dergelijke klachten louter te maken hebben met de ratio legis van de bestaande wetgeving en reglementering nemen wij ze niet in behandeling. Tussenkomen in het pensioenbeleid overschrijdt onze bevoegdheid en brengt ontegensprekelijk onze onafhankelijkheid en onpartijdigheid in het gedrang.

Wij wijzen de klagers hierop en verwijzen hen in het kader van onze bemiddelingstaak en verzoenende opdracht tussen de burgers en de overheid door naar de Minister van Pensioenen en eventueel naar de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Wanneer wij verwijzen naar de Kamer delen wij de klager mee welke de geijkte procedures zijn om een verzoekschrift in te dienen.

¹ SOLVIT, effectieve oplossing van problemen in Europa, zie dit Jaarverslag, p. 89

Niettemin is het mogelijk dat wij naar aanleiding van deze klachten een anomalie of een discriminatie in de pensioenwetgeving vaststellen. In dat geval brengen wij de Minister van Pensioenen ervan op de hoogte en maken er ook melding van in het Jaarverslag.

Een voorbeeld

Zelfstandige in tijdelijke moeilijkheden – Behoud van sociale rechten voor de periode waarin een vrijstelling van bijdragen werd bekomen – Op het vlak van pensioenen: mogelijk in het verleden, momenteel onmogelijk, wat in de toekomst?

De pensioenhervorming heeft vanaf 1 januari 2013 de voorwaarden tot het bekomen van een vervroegd pensioen verstrengd. De minimumleeftijd om te stoppen met werken wordt geleidelijk opgetrokken (62 jaar in 2016) en ook de minimumduur van de loopbaan om een vervroegd pensioen te kunnen bekomen werd opgetrokken van 35 jaar naar 40 jaar (met overgangsmaatregelen om deze verhoging geleidelijk door te voeren).

Het aantal personen aan wie het vervroegd pensioen geweigerd wordt omdat zij niet voldoende loopbaan jaren kunnen bewijzen is het laatste jaar fel gestegen. Bij zij die door deze weigering getroffen worden merkt het College een bijzondere groep op: de groep van zelfstandigen die in de loop van hun zelfstandige activiteit een vrijstelling van de betaling van sociale bijdragen vroegen voor meerdere kwartalen.

De Ombudsman ontving van deze groep meer verzoeken dan voorheen en bestudeerde de onderliggende problematiek.

Het sociaal statuut van de zelfstandigen (koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967) voorziet de mogelijkheid voor zelfstandigen om bij een daartoe opgerichte Commissie een vrijstelling van de betaling van sociale bijdragen te vragen wanneer zij kunnen bewijzen dat zij zich bevinden in een staat van behoefte of in een situatie die aanleunt bij een staat van behoefte. De finaliteit van deze Commissie is deze mensen opnieuw kansen geven.

Dergelijke aanvragen zijn geen uitzondering en hun aantal stijgt zelfs constant in de laatste jaren. In 2012² heeft de Commissie voor vrijstelling van bijdragen van de FOD Sociale Zekerheid 10.889 gehele vrijstelling en 17.553 gedeeltelijke vrijstelling van bijdragen toegekend.

Wordt de vrijstelling toegekend voor één of meerdere kwartalen dan blijft de zelfstandige en zijn familie gedekt door de ziekteverzekering tijdens deze periode. Evenwel verliest hij definitief zijn rechten op pensioen voor de kwartalen waarvoor hem een vrijstelling van de betaling van zijn sociale bijdragen werd toegekend³.

Het is bijgevolg mogelijk dat een zelfstandige zonder onderbreking gedurende

² In 2012 werden 26.844 aanvragen ingediend en 38.300 beslissingen genomen.

³ Dit is ook het geval indien hij de verschuldigde bijdragen niet volledig betaald.

tientallen jaren heeft gewerkt maar toch geen recht heeft op het vervroegd pensioen omdat hij een vrijstelling van bijdragen vroeg en bekomen heeft. De betrokkenen hebben het hier vaak moeilijk mee.

De aansluiting bij het stelsel van de zelfstandigen betekent in het Belgische sociale zekerheidssysteem een aansluiting bij een sociale verzekering⁴, gebaseerd op het solidariteitsprincipe. Door aan de zelfstandige in moeilijkheden toe te staan geen bijdragen te betalen en dus niet deel te nemen aan de (volledige) sociale verzekering valt het verplicht karakter weg. Op het ogenblik van de pensionering wordt aan de zelfstandige aan wie het voordeel werd toegekend om in perioden van moeilijkheden geen bijdragen te betalen de rekening gepresenteerd voor dit "voordeel". Wanneer ze hun pensioenbeslissing ontvangen hebben velen bedenkingen bij de "solidariteit" van het systeem.

De vraag rijst dan ook of de zelfstandigen, ondanks de duidelijke verwittiging op het aanvraag formulier voor een vrijstelling van bijdragen dat de perioden waarvoor een dergelijke vrijstelling bekomen wordt geen pensioenrechten openen⁵, zich hiervan wel voldoende rekenschap geven. Dit temeer daar zij voor deze periode wel gedekt zijn voor de ziekteverzekering en derhalve de problemen die de zelfstandigen ondervinden op het ogenblik van de aanvraag tot vrijstelling opgelost zijn.

Vanuit sociaal oogpunt is dit een onrechtvaardige regeling. Net de zelfstandigen met de hoogste bestaansonzekerheid en het hoogste armoederisico worden bij hun pensionering getroffen door een lager pensioen.

De vraag die zich opdringt is of het, rekening houdend met de budgettaire weerslag op het stelsel der zelfstandigen, normaal, wettig, rechtvaardig en evenredig is om de periodes van vrijstelling van bijdragen uit te sluiten voor het recht op een pensioen?

De laatste jaren werd deze vraag meermaals opgeworpen (parlementsleden, academici, ...) en werden verschillende mogelijke oplossingen voorgesteld.

Als Ombudsman wensen wij in het kader van onze signaalfunctie, op onze beurt de aandacht te trekken van de betrokken instanties op dit probleem waarmee wij bij het onderzoek van de klachten die ons worden toevertrouwd regelmatig geconfronteerd worden. Wij spreken ons niet uit voor de ene of andere oplossing maar wij beperken ons tot een kort overzicht van de argumenten pro en contra met betrekking tot de aanpassing van de huidige bepalingen.

Vertrekpunt zijn de wettelijke bepalingen inzake pensioenen voor wat betreft de

4 In tegenstelling tot een klassieke verzekering waar het probleem van selectie en anti-selectie speelt, waardoor de meest bedreigden met de kleinste inkomens van de voordelen uitgesloten dreigen te worden, wordt dit in de sociale verzekering opgevangen door het verplicht karakter of door het ontbreken van het synallagmatisch karakter waardoor het recht op bijdragebetaling en het recht op prestaties twee van elkaar onderscheiden reglementeringen uitmaken waarbij het recht op prestaties niet afhankelijk is van het betalen van (een bepaalde hoeveelheid) aan bijdragen.

5 De vermelding dat een periode waarvoor een vrijstelling van bijdragen verleend wordt niet in aanmerking komt voor het vervroegd pensioen stond niet vermeld op het aanvraagformulier (te meer daar tot 1 juni 1997 de deze periode volgens de toen vingerende wetgeving wel in aanmerking kwam voor de loopbaanvoorwaarde die toegang geeft tot het vervroegd pensioen).

periodes van activiteit waarvoor vrijstelling van bijdragen geldt.

Artikel 94 bis van het koninklijk besluit van 19 december 1967⁶ bepaalt het volgende:

“Met het oog op de toekenning van de uitkeringen in het kader van het sociaal statuut der zelfstandigen, andere dan het onvoorwaardelijk pensioen, en onverminderd de toepassing van (artikel 16) van het koninklijk besluit van 22 december 1967 houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor zelfstandigen, worden de bijdragen, waarvoor de Commissie vrijstelling heeft verleend, als betaald beschouwd.

In afwijking op het vorig lid worden de bijdragen waarvoor vrijstelling werd bekomen en die betrekking hebben op kalenderkwartalen na het vierde kwartaal van het jaar 1980, voor wat betreft het stelsel der rust- en overlevingspensioenen slechts geacht betaald te zijn voor de toepassing van artikel 3, § 2bis, van het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen, en de (artikelen 2) en 28, § 2, van het koninklijk besluit van 22 december 1967 houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen.”

Het 1^{ste} lid van de wettekst stelt het principe vast, het 2^{de} lid voorziet hierop een uitzondering.

Concreet betekent dit dat de perioden van vrijstelling in aanmerking genomen werden voor het recht en voor de toegang tot het vervroegd pensioen vóór 1981. Tussen 1981 en 1997 werden deze perioden uitgesloten voor het recht op pensioen maar wel nog in aanmerking genomen voor de toegang tot het vervroegd pensioen. Vanaf 1 juli 1997 zijn de perioden van vrijstelling ook niet meer geldig voor de toegang tot het vervroegd pensioen⁷. Wij merken in de loop van de jaren dan ook een verstrenging van de wetgeving.

In dit verband heeft mevrouw de Minister van Middenstand, KMO's, Zelfstandigen en Landbouw in de Commissie voor de Financiën en voor de Economische Aangelegenheden van de Senaat⁸ een reeks elementen naar voren geschoven voor een status quo.

Zij heeft onder andere onderstreept dat de uitsluiting van de perioden van vrijstelling van bijdragen zowel voor het recht op het pensioen als voor de toegang tot het vervroegd pensioen “een bewuste beleidskeuze was van de toenmalige Regering vanwege de zware budgettaire last voor het zelfstandigenstelsel en de enorme toename van het aantal aanvragen tot vrijstelling van bijdragen”.

Hoewel de Minister niet weigerachtig staat tegenover de idee om pensioenrechten toe te kennen aan zelfstandigen die een vrijstelling van bijdragen hebben

6 Koninklijk besluit houdende algemeen reglement in uitvoering van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967, houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen

7 De verwijzing naar artikel 3 §2 van het KB nr. 72 werd niet uitgebreid met een verwijzing naar artikel 3, § 3 van het KB van 30 januari 1997.

8 Commissie voor de Financiën en voor de Economische Aangelegenheden, Handelingen Senaat, 27 maart 2012, 5-138

bekomen zou de invoering van een dergelijke maatregel volgens de Minister enorme budgettaire⁹ gevolgen hebben en voor een bijkomende belasting van de administratie zorgen. Bovendien, nog steeds volgens de Minister, zou deze maatregel leiden tot een substantiële verhoging van het aantal aanvragen tot vrijstelling van bijdragen¹⁰.

De vraag werd ook behandeld in het eindrapport "Beleidsaanbevelingen ter ondersteuning van ondernemers in moeilijkheden" van de Koning Boudewijnstichting van begin februari 2012. Hierin werd voorgesteld dat de zelfstandigen hun pensioenrechten zouden behouden wanneer zij vrijgesteld worden van de betaling van de sociale bijdragen. Het voornaamste argument dat door de verslaggevers werd naar voren geschoven was dat de huidige regeling "een nodeloze discriminatie inhoudt van zelfstandigen ten opzichte van werknemers die in de werkloosheid terecht komen en die voor die periodes wel hun pensioenrechten behouden."

Het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut stelt in zijn verslag 2010/1 van 30 juni 2010 dat "de zelfstandigenorganisaties de invoering van een regulariseerbare vrijstelling en - in een later stadium - zelfs de toekenning van pensioenrechten in overweging nemen voor zover het aantal vrijstellingsaanvragen beperkt wordt en misbruik van de aanvraagprocedure wordt uitgesloten".¹¹

Het studiecentrum voor Ondernemerschap van de Hogeschool-Universiteit Brussel doet een voorstel tot het beperken van de vrijstelling van bijdragen tot maximum twee jaar (bij een langere periode moet men zich de vraag durven stellen of men nog in staat is om zelfstandige te blijven). Ter compensatie moet deze periode dan wel in aanmerking komen voor het vervroegd pensioen en de pensioenrechten.

Momenteel is een derde van de pensioenrechten in de regeling voor werknemers¹² gebaseerd op de zogenaamde gelijkgestelde perioden tijdens dewelke geen enkele activiteit wordt uitgeoefend. Is het dan gerechtvaardigd om het pensioen te weigeren aan iemand die wel degelijk gewerkt heeft?

Een recent vonnis van een Arbeidsrechtbank¹³ zegt voor recht dat het 2^{de} lid van artikel 94 bis van het koninklijk besluit van 19 december 1967 een discriminatie inhoudt ten aanzien van artikel 10 en 11 van de Grondwet (die de gelijke behandeling van alle Belgen voor de wet waarborgen).

De rechtbank heeft het 2^{de} lid onderworpen aan 3 criteria: de vergelijkingstest, het zoeken naar een objectief en wettig criterium en de proportionaliteitstest. In het vonnis maakt de Rechtbank volgende overwegingen:

- 1) Dat de categorie van actieve gepensioneerden die tijdelijk vrijgesteld werden om bijdragen te betalen vergelijkbaar is met de categorie van

⁹ De Minister haalde een meerkost aan van 6,5 miljoen euro voor het sociaal statuut. In 2030 zou de meerkost oplopen tot meer dan 100 miljoen euro en zelfs meer indien een terugwerkende kracht zou worden verleend.

¹⁰ Momenteel is de Commissie voor vrijstelling van bijdragen al overbelast. De beslissingstermijn bedraagt ongeveer 1 jaar.

¹¹ http://www.rsvz.be/nl/tools/who/advice_2010V01.pdf

¹² Zie RVP, jaarlijkse statistieken www.onprvp.fgov.be

¹³ Arbeidsrechtbank van Hoei, 10/12/2010, Rolnummer 10/414/A. Het RSVZ tekende geen beroep aan tegen dit vonnis. Het gepensioneerde koppel heeft bijgevolg een pensioen bekomen voor een aantal kwartalen waarin geen bijdragen werden betaald.

- gepensioneerden voor wie perioden zonder activiteit gelijkgesteld werden;
- 2) Dat er geen wettelijk doel is (ander dan budgettair) voor de verschillende behandeling van deze categorieën;
 - 3) Dat de besparing voor het stelsel der zelfstandigen beperkt is in vergelijking tot de rechten van de economisch zwakkeren die de verdienste hebben om verder te werken en zich te weren om in hun bestaan en dat van hun familie te kunnen voorzien. Er is duidelijk een wanverhouding tussen het (budgettaire) doel en de aangewende middelen om dit te bereiken.

De voorstanders van de toepassing van de huidige bepalingen merken op dat het niet in aanmerking nemen van de kwartalen waarvoor geen bijdragen betaald werden en de daarop volgende vermindering van het pensioen gedeeltelijk kan gecompenseerd worden (vanaf de leeftijd van 65 jaar) door de Inkomensgarantie voor ouderen (IGO). Men verlaat hier echter de sociale zekerheid om beroep te doen op de sociale bijstand. Het doel van de IGO zou evenwel moeten blijven om bij voorrang de personen te ondersteunen die om welke reden dan ook niet in staat waren om zich bij een sociaal zekerheidsstelsel aan te sluiten.

Om de sociale verzekering niet te moeten verlaten wijzen anderen op de optie het OCMW sterker aan te moedigen de verschuldigde bijdragen bij wijze van maatschappelijke dienstverlening (bijstand) te betalen met dezelfde verhaalsmogelijkheden en controleprocedures als het geval is voor elke andere bijstandsverlening door het OCMW.

Het is duidelijk dat deze problematiek niet zo maar op te lossen valt. Bekeken in een breder perspectief en na zekere hervormingen is het misschien denkbaar dat op een dag het opnieuw mogelijk wordt ook de perioden gedurende dewelke de zelfstandige in staat van behoefte verkeert¹⁴ opnieuw opgenomen worden in de berekening van het wettelijk pensioen en in aanmerking worden genomen voor de loopbaanvoorwaarde die toegang geeft tot het vervroegd pensioen. Op dat ogenblik zal ook de berekeningswijze van uitkeringen voor deze perioden (zuivere gelijkstelling of op basis van een minimum gewaarborgd bedrag) besproken moeten worden.

De informatiebehoeften

Negen op tien telefonische oproepen zijn vragen om inlichtingen over de wettelijke pensioenen of regelingen waarvan de mensen denken dat ze met de pensioenen te maken hebben. Hetzelfde geldt voor een achtste van de dossiers.

Het merendeel van de vragen om informatie handelt over de pensioenwetgeving en de toepassing ervan, de toekenningsvoorwaarden en de berekening van het pensioenbedrag, de betaling van het pensioen en de uitsplitsing ervan, de verrichte inhoudingen, de pensioenramingen en over de soms elkaar tegensprekende inlichtingen die verschillende bronnen verstrekken.

Behandeling door het College

¹⁴ Ingevolge een vrijstelling van bijdragen, regulariseerbare bijdragen of hulp bij het betalen van de bijdragen.

Wij zijn niet bevoegd om informatie of juridische raad te geven. In het kader van onze algemene verwijzingsopdracht zenden wij deze vragen door naar de meest aangewezen dienst(en).

Mensen die telefonisch inlichtingen vragen, helpen wij met het telefoonnummer, het adres en steeds meer het e-mailadres en de website van de diensten die best geplaatst zijn om de gezochte inlichtingen te geven.

Soms helpen wij de vraag herformuleren om de kans op een zo volledig en precies mogelijk antwoord te vergroten.

Het gebeurt ook, doorgaans bij hoogbejaarde of zieke gepensioneerden, dat de telefonische doorverwijzing problematisch is. In dat geval vragen wij hen naar een vertrouwenspersoon die de gewenste informatie kan inwinnen en contacteren deze dan ook. Zorg voor onmiddellijke dienstverlening in alle omstandigheden en met de best mogelijke begeleiding van de betrokkene is immers een element van de meerwaarde van de ombudswerking.

De schriftelijke vragen om informatie over de pensioenen sturen wij door naar de bevoegde pensioendienst. De doorzending gebeurt niet zonder de toestemming van betrokkene indien ook maar de geringste kans op schending van de privacy bestaat. De vragen over andere materies verwijzen wij door naar de bevoegde administraties.

De pensioendiensten waarmee wij een Protocolakkoord hebben afgesloten, hebben zich geëngageerd om de behandeling van de door ons doorgestuurde vragen om informatie te verzekeren.

Het Handvest van de sociaal verzekerde bepaalt overigens dat iedere sociaal verzekerde die er schriftelijk om verzoekt, binnen de 45 dagen nauwkeurig en volledig ingelicht moet worden ten einde hem toe te laten al zijn rechten uit te oefenen en verplichtingen te vervullen.

Daarenboven moeten de instellingen van sociale zekerheid betreffende de materies die hen aanbelangen, aan iedere sociaal verzekerde die erom verzoekt, raad geven in verband met die uitoefening van zijn rechten en het naleven van zijn verplichtingen.

De meeste pensioendiensten engageren zich nu ook uitdrukkelijk om dit aspect van hun dienstverlening verder uit te bouwen. Zij hebben een klantencharter opgesteld waarin zij erkennen dat informatie een basisrecht is. Zij verbinden zich ertoe, bijvoorbeeld de RVP met concrete termijnen, om zo spoedig mogelijk te antwoorden op alle vragen om inlichtingen van de gepensioneerden. Hiermee doet de RVP beter dan wat wettelijk verplicht is in het Handvest van de sociaal verzekerde.

De doorzending van de schriftelijke vragen in de plaats van de loutere doorverwijzing

is een bewuste keuze. Ook in het geval van onbevoegdheid van de Ombudsdienst wordt de verzoeker efficiënt geholpen.

Onze ervaring gedurende de voorbije jaren leert ons dat deze methode doeltreffend is. Slechts een verwaarloosbaar aantal (toekomstig) gepensioneerden contacteert ons opnieuw nadat wij ze telefonisch hebben doorverwezen of hun schriftelijke vraag om informatie hebben doorgezonden.

Andere verzoeken waarvoor de Ombudsdienst Pensioenen niet bevoegd is

Deze verzoeken kunnen niet ondergebracht worden bij de klachten met een algemene strekking, noch bij de vragen om informatie.

De gepensioneerde heeft een reëel probleem en weet niet bij wie hij hiermee moet aankloppen.

Behandeling door het College

De Ombudsmannen gaan op zoek naar zo veel mogelijk informatie rond het gestelde probleem. Zij maken hiertoe gebruik van hun netwerkcontacten in de Belgische overheidsinstellingen en de internationale organisaties. Op die manier kunnen zij een luisterend oor bieden, basisinformatie verstrekken en meestal nuttige adressen doorgeven.