

Aanbeveling om de betalingsvoorwaarden van de bijzondere bijslag zelfstandige aan te passen aan de gewijzigde toekenningsvoorwaarden van het minimumpensioen als zelfstandige in 2014

De bijzondere bijslag zelfstandige die in het leven geroepen is in 1984 is bedoeld om het verschil tussen de pensioenen als zelfstandige die destijds nog berekend werden op basis van forfaitaire bedragen per loopbaanjaar en het bedrag van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (de voorloper van de Inkomensgarantie voor Ouderen) kleiner te maken. Naarmate dit doel meer bereikt werd nam het voordeel af. De betalingsvoorwaarden van de bijzondere bijslag werden later gekoppeld aan de evolutie van het bedrag en de toekenningsmodaliteiten van het minimumpensioen. Vanaf juli 1994 was het de intentie van de wetgever (de geest van de wetgeving) om de bijzondere bijslag enkel nog uit te betalen aan de zelfstandige gepensioneerden die geen recht hebben op het minimumpensioen. Kortom voor de zelfstandige pensioenen die berekend werden op basis van het forfaitaire bedrag of op basis van de bedrijfsinkomsten. In 2014 werd de buitenlandse loopbaan ook in aanmerking genomen om na te gaan of de loopbaan van een gepensioneerde zelfstandige 2/3de van een volledige loopbaan bereikt zodat hij aanspraak kan maken op een minimumpensioen als zelfstandige. De gevolgen van deze aanpassing aan de wetgeving voor de bijzondere bijslag werden destijds door de wetgever uit het oog verloren. Niettemin houden de pensioendiensten -weliswaar tegen de letter van de wet in- in hun administratieve praktijk al wel rekening met deze gevolgen. Wij bevelen de wetgever aan om de wetgeving betreffende de betalingsvoorwaarden van de bijzondere bijslag zelfstandige aan te passen zodat de letter van de wet ook overeenstemt met de geest van de wetgeving en de wet in overeenstemming is met de administratieve praktijken van de pensioendiensten.

DOSSIER 36563

De feiten

Op 7 april 2022 klaagt de heer Jansen bij de Ombudsdienst Pensioenen erover dat na de herziening van zijn pensioenrechten door de Federale Pensioendienst er iets niet duidelijk is voor wat betreft de betaling van de pensioenachterstallen. Meer bepaald stelt hij dat een eerder uitbetaald voordeel thans terug in mindering gebracht werd op de achterstallige pensioenbedragen. Hij vraagt aan de Ombudsdienst Pensioenen verduidelijking.

Bedenkingen

Het voordeel waar de heer Jansen naar verwijst betreft de bijzondere bijslag zelfstandige (BBZ), die in principe onder welbepaalde voorwaarden elk jaar in de loop van de maand juli kan betaald worden aan de gerechtigden op een zelfstandige pensioen.

Het gaat hier om een bijslag die bedoeld is om het verschil tussen het forfaitair pensioen als zelfstandige¹ en het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (de voorloper van de Inkomensgarantie voor Ouderen) kleiner te maken. Deze werd ingevoerd door artikel 152 van de wet van 15 mei 1984. Naarmate dit doel meer bereikt werd nam het voordeel af. De betaling ervan is later gekoppeld aan de evolutie van het bedrag en de toekenningsmodaliteiten van het minimumpensioen.

¹ Voor de loopbaanjaren tot en met 1983 werd het pensioen als zelfstandige nog berekend op basis van een forfaitair bedrag.

Vanaf 1 juli 1994 werd de bijzondere bijslag afgeschaft voor wie aan minstens één van de drie volgende voorwaarden voldoet:

- gepensioneerde zelfstandigen die een loopbaan hebben die minstens 2/3 van een volledige loopbaan bedraagt hetzij in de Belgische zelfstandigenregeling alleen, hetzij in de Belgische zelfstandigen en werknemersregeling samen;
- gepensioneerde zelfstandigen die een rust- of overlevingspensioen genieten dat groter is dan het minimumpensioen vermenigvuldigd met de loopbaanbreuk als zelfstandige;
- gepensioneerde zelfstandigen die meerdere pensioenen genieten waarvan het totaal maandelijks bedrag groter is dan 1.690,01² euro voor een gezinspensioen of 1.352,44 euro voor een alleenstaandenpensioen.

De bijzondere bijslag wordt jaarlijks telkens in de loop van de maand juli door de FPD uitbetaald aan de (hierop gerechtigde) zelfstandigen die in deze hoedanigheid effectief een rustpensioen, een overlevingspensioen of een pensioen als uit de echt gescheiden echtgenoot genieten (lees: de betaling ervan ontvangen) – met uitsluiting van het onvoorwaardelijk pensioen - gedurende de betrokken maand juli.

De bijzondere bijslag werd aan de heer Jansen in eerste instantie wel uitbetaald omdat de initiële berekening en toekenning van zijn zelfstandige pensioen op 22 december 2020 gemaakt werd op basis van de bedrijfsinkomsten (en niet op basis van het minimumpensioen). Deze beslissing (met ingang van 1 april 2021) was voorlopig in afwachting van de bij de Nederlandse pensioenadministratie opgevraagde loopbaangegevens.

De buitenlandse pensioenloopbaan van de heer Jansen werd na ontvangst van de gegevens in aanmerking genomen waardoor zijn loopbaan (Belgische en Nederlandse) de voorwaarde van 2/3de van een volledige loopbaan vervulde. Aldus kon het bedrag aangepast worden aan het minimumpensioen (vermenigvuldigd met zijn Belgische loopbaan zelfstandige). De definitieve beslissing werd hem toegestuurd op 31 januari 2022. Tot en met januari 2022 is de heer Jansen dus nog betaald geweest overeenkomstig de voorlopige beslissing.

Wij hebben kunnen vaststellen dat de in juli 2021 betaalde bijzondere bijslag inderdaad later terug in mindering gebracht werd op het achterstallige pensioenbedrag dat hem uitbetaald werd in de loop van de maand februari 2022.

Wij hebben eerst aan de FPD gevraagd om te onderzoeken of hij toch aanspraak kon maken op de uitbetaling van de bijzondere bijslag.

De FPD stuurde aan de heer Jansen op 14 april 2022 een omstandige uitleg met de reden waarom volgens de FPD de bijzondere bijslag niet kon betaald worden. In dit antwoord worden de voorwaarden aangegeven die het recht op de betaling van de bijzondere bijslag openen, wij citeren:

Wat zijn de toekenningsvoorwaarden om een bijzondere bijslag zelfstandige te ontvangen in juli 2021 (index 147,31)?

Om aanspraak te maken op een bijzondere bijslag zelfstandige moet aan onderstaande toekenningsvoorwaarden worden voldaan:

- Effectief een voorwaardelijk pensioen als zelfstandige genieten in juli
- Een loopbaan hebben die kleiner is dan 2/3de van een volledige loopbaan
- Een pensioen als zelfstandige ontvangen waarvan het bedrag kleiner is dan het minimumpensioen zelfstandige vermenigvuldigd met de overeenstemmende loopbaanbreuk
- Het totaalbedrag van alle pensioenvoordelen is kleiner dan 1 352,44 euro

Wat betekent dit voor u? (situatie 07/2021)

Aangezien u een pensioen als zelfstandige ontvangt (721,30 euro) waarvan het bedrag gelijk is aan het minimumpensioen zelfstandige vermenigvuldigd met de overeenstemmende loopbaanbreuk (1 352,44 euro X 7.488 / 14.040 = 721,30 euro), heeft u geen recht op de bijzondere bijslag zelfstandige.

² Betreft bedragen op datum van 1 juli 2021.

Concreet stelt de FPD dat er geen recht (meer) is op de betaling van de bijzondere bijslag zelfstandige omdat zijn rustpensioen zelfstandige voor de overeenkomstige breuk gelijk was aan het minimumpensioen zelfstandige.

Wij hebben het antwoord en de voorwaarden die de FPD stelt ten gronde nagekeken en afgetoetst aan de geldende reglementaire bepalingen.

De voorwaarden om de betaling van een bijzondere bijslag te kunnen verkrijgen worden gesteld in artikel 152 van de wet van 15 mei 1984³, wij citeren:

“Art. 152, § 1. Er wordt jaarlijks in de loop van de maand juli door de Federale Pensioendienst een bijzondere bijslag uitgekeerd aan de personen die, voor de betrokken maand, in de pensioenregeling voor zelfstandigen effectief een uitkering genieten (...)

§ 2. Op 1 juli 1993 worden de bedragen en het percentage bedoeld in § 1 gehalveerd:

a) voor de personen die, vóór toepassing van de cumulatierelaten, voor de eerste maal recht hebben op een minimumpensioen krachtens artikel 131bis;

b) voor de personen die een minimumpensioen genieten dat, vóór toepassing van de cumulatierelaten, effectief verhoogd wordt na eventuele begrenzing overeenkomstig artikel 131bis, § 1, 3°.

§ 3. Vanaf 1 juli 1994 zijn de bepalingen van § 1 niet meer van toepassing op de personen die voldoen aan de sub a) en b) van § 2 bepaalde voorwaarden

§ 4. Met ingang van 1 juli 1994 zijn de bepalingen van § 1 niet meer van toepassing op:

1° de gerechtigden die voldoen aan de loopbaanvoorwaarden bepaald in artikel 131bis, § 1, 2°;

2° de gerechtigden op een pensioen waarvan het jaarlijks bedrag groter is dan het bedrag van het in artikel 131bis, § 1ter, tweede en derde lid, en § 3 bedoelde minimumpensioen vermenigvuldigd met de breuk die de loopbaan van de zelfstandige uitdrukt;

3° de gerechtigden op meerdere pensioenen waarvan het jaarlijks bedrag, hetzij in de regeling voor zelfstandigen alleen, hetzij in de regeling voor zelfstandigen en in iedere andere Belgische regeling inzake rust- en overlevingspensioenen of iedere gelijkaardige regeling van een vreemd land of een regeling die toepasselijk is op het personeel van een volkenrechtelijke instelling samen, groter is dan het bedrag van het in artikel 131bis, § 1ter, tweede en derde lid, en § 3 bedoelde minimumpensioen.”

Wij waren van mening dat bij een letterlijke lezing van de wetgeving de bijzondere bijslag in de situatie van de heer Jansen uitbetaald diende te worden. Betrokkene voldoet aan geen enkele van de drie voorwaarden waarbij de bijzondere bijslag werd afgeschaft in 1994.

Wat de tweede voorwaarde betreft. Op 1 juli 2021 heeft de heer Jansen 721,30 euro pensioen als zelfstandige wat niet groter is 1.352,44 euro (= minimumpensioen zelfstandige) x 7488/14040 zijn loopbaanbreuk zelfstandige = 721,30 euro. Hij voldoet niet aan deze voorwaarde waarbij de bijzondere bijslag werd afgeschaft.

Wat de derde voorwaarde betreft heeft de heer Jansen in totaal 61,59 euro werknemerspensioen en 721,30 euro pensioen als zelfstandige. Dus in totaal 782,89 euro wat niet groter is dan 1.352,44 euro. Hij voldoet dus ook niet aan deze voorwaarde waarbij de bijzondere bijslag werd afgeschaft.

³ Wet houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen.

Immers bij de voorwaarde “een loopbaan hebben die minstens 2/3 van een volledige loopbaan betreft” dient het volgende opgemerkt te worden:

Bij de lezing van artikel 152 § 4,1° stellen wij vast dat er enkel verwezen wordt naar artikel 131 bis, § 1, 2°, zijnde naar de Belgische gemengde loopbaan als werknemer en zelfstandige. Artikel 131 bis §1,2° luidt immers als volgt: “(...) een beroepsloopbaan bewijst die hetzij in de regeling voor zelfstandigen alleen, hetzij in de regeling voor zelfstandigen en werknemers samen, ten minste gelijk is aan twee derde van een volledige loopbaan”.

In artikel 152 § 4,1° wordt evenwel niet verwezen naar artikel 131 ter §1, 2° dat stelt dat sinds 1 januari 2015 wel rekening gehouden wordt met de buitenlandse loopbaan om na te gaan of de loopbaan niet tenminste gelijk is aan twee derde van een volledig loopbaan zodat een minimumpensioen als zelfstandigen kan worden toegekend, wij citeren:

Artikel 131 ter § 1,2°: “ § 1. Met ingang van 1 januari 2015:

(...)

2° wordt aan de gerechtigde op een rust- of overlevingspensioen als zelfstandige, een minimumpensioen verleend wanneer hij, naargelang van het geval, in zijn hoofde of in hoofde van de overleden echtgenoot, een beroepsloopbaan bewijst die hetzij in de regeling voor zelfstandigen alleen, hetzij in de regeling voor zelfstandigen en werknemers samen, hetzij in de regeling voor zelfstandigen en in een of meerdere regelingen waarop de Europese Verordeningen van toepassing zijn of waarop een door België gesloten overeenkomst inzake sociale zekerheid betreffende de pensioenen van werknemers of zelfstandigen van toepassing is, hetzij in de regeling voor zelfstandigen en werknemers en in een of meerdere regelingen waarop de Europese Verordeningen van toepassing zijn of waarop een door België gesloten overeenkomst inzake sociale zekerheid betreffende de pensioenen van werknemers of zelfstandigen van toepassing is, samen ten minste gelijk is aan twee derde van een volledige loopbaan”.

Volgens de bepalingen van artikel 131bis van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering van de pensioenregelingen kan het pensioen voor een zelfstandige berekend worden in functie van het minimumpensioen op voorwaarde dat zijn beroepsloopbaan in de regeling voor zelfstandigen alleen of in de regelingen voor zelfstandigen en werknemers samen ten minste gelijk is aan twee derde van een volledige loopbaan.

Er werd een artikel 131ter ingevoegd door artikel 2 van de wet van 24 april 2014 tot wijziging van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen, wat het minimumpensioen voor zelfstandigen betreft. De wet van 24 april 2014 heeft tot doel toe te voegen dat de buitenlandse beroepsloopbaan ook kan meetellen voor de voorwaarde 2/3de van een volledige loopbaan die toegang verleent tot het gewaarborgd minimumpensioen zelfstandige.

Op het ogenblik van de invoeging van artikel 131ter werd er niet aan gedacht dat de in aanmerking te nemen buitenlandse loopbaan voor de toegang tot het minimumpensioen ook gevolgen had voor de betaling van de bijzondere bijslag en werden deze specifieke situaties niet uitgesloten van de betaling van de bijzondere bijslag bij toepassing van artikel 131ter § 4, 3 wanneer het bedrag van het Belgische pensioen samen met het bedrag van het buitenlandse pensioen nog niet groter is dan het bedrag minimumpensioen.

Blijkbaar is dit toen aan de aandacht van de wetgever ontsnapt.

Betrokkene heeft geen loopbaan die minstens 2/3de is van een volledige loopbaan als men geen rekening houdt met de Nederlandse loopbaan.

De FPD nam telefonisch contact met ons op en bevestigde ons dat de richtlijnen die hij heeft om de bijzondere bijslag al dan niet uit te betalen inderdaad niet stroken met de letterlijke tekst van de wetgeving. De FPD wees ons er wel op dat de betaling van de zelfstandige pensioenen en dus ook van de bijzondere bijslag zelfstandige weliswaar verricht worden door de FPD doch aan de hand van de instructies van het RSVZ.

Wij hebben derhalve verder contact opgenomen met het RSVZ.

Het RSVZ bevestigde onze analyse. Het RSVZ stelde dat het inderdaad correct is dat er in artikel 152 van de wet van 15 mei 1984 enkel verwezen wordt naar artikel 131bis en niet naar 131ter. Het RSVZ stelde verder dat dit een vergetelheid betreft van de wetgever en dat dit bij een volgende gelegenheid aangepast zal worden.

Het RSVZ bevestigde ook dat in dit specifiek dossier van de heer Jansen de bijzondere bijslag zal uitbetaald worden.

De bijzondere bijslag voor juli 2021 werd hem terug betaalbaar gesteld en voor de maand juli 2022 zit de betaling van de bijzondere bijslag vervat in zijn maandelijks pensioenbetaling.

Het is wel zo dat wanneer het Nederlands pensioen zal uitgekeerd worden, de som van dat pensioen met de Belgische pensioenen niet hoger mag zijn dan het bedrag van het minimumpensioen. Is dat wel het geval, dan zal de heer Jansen de bijzondere bijslag verliezen.

Conclusie

Het lijkt ons duidelijk dat het de bedoeling van de wetgever was om de bijzondere bijslag niet te betalen aan degenen wiens zelfstandige pensioen toegekend werd op basis van het minimumpensioen. Vandaar ook de voormelde voorwaarden die het RSVZ aan de FPD doorgaf, namelijk *enkel recht op de bijzondere bijslag wanneer het rustpensioen zelfstandige voor de overeenkomstige breuk kleiner is dan het minimumpensioen want dat zou dan betekenen dat er geen recht is op het minimumpensioen*.

De intentie van de wetgever (de geest van de wetgeving) was om de bijzondere bijslag enkel toe te kennen aan de zelfstandige die geen recht had op het minimumpensioen en dus enkel aan de zelfstandige pensioenen die berekend werden op basis van forfaitaire bedrag en op basis van de bedrijfsinkomsten (zoals de voorlopige toekenning van het zelfstandige pensioen aan de heer Jansen).

Doch op het ogenblik dat de wetgeving met betrekking tot de toekenning van het minimumpensioen veranderde in het voordeel van de gepensioneerde wiens buitenlandse loopbaan ook in aanmerking kon genomen worden (invoeging van artikel 131ter door de wet van 24 april 2014 – zie hoger) heeft de wetgever artikel 152 § 4, 1° niet aangevuld met de nieuwe versoepelde voorwaarden van toegang tot het minimumpensioen. Dit is op dat ogenblik ook aan de aandacht ontsnapt van de wetgever.

De Ombudsdienst Pensioenen is net zoals vermeld in de analyse van het RSVZ van mening dat het hier gaat over een vergetelheid bij de aanpassing van de wetgeving ter zake (naast de werknemersloopbaan ook rekening houden met de buitenlandse loopbaan voor wat betreft de toekenning van het minimumpensioen).

Wij wensten evenwel niet tegen de geest van de wetgeving in te gaan en derhalve hebben wij niet aan de FPD noch aan het RSVZ gevraagd om de letterlijke lezing van de wetgeving op de bijzondere bijslag toe te passen in gelijkaardige gevallen.

Om in de toekomst verdere problemen te vermijden beveelt de Ombudsman Pensioenen daarom de wetgever aan om de wettelijke bepaling ter zake aan te passen, namelijk in artikel 152 §4, 1° van de wet van 15 mei 1984 een verwijzing toe te voegen naar artikel 131 ter, §1, 2° van 15 mei 1984 zodat de wettekst opnieuw in overeenstemming is met de geest van de wet.