

Informatisering

Waar vroeger een pensioen manueel werd berekend door een ambtenaar zien we nu meer en meer dat de berekening en uitbetaling van de pensioenen geautomatiseerd worden.

Zoals we reeds in de vorige Jaarverslagen schreven biedt dit heel wat voordelen: vaak kunnen zo efficiëntiewinsten geboekt worden, is er het voordeel dat de computer nauwkeuriger is in het berekenen dan de mens en kunnen de ambtenaren die vroeger deze manuele berekeningen uitvoerden ingezet worden om tegemoet te komen aan het toegenomen aantal vragen van de burger.

Anderzijds dient opgemerkt te worden dat gezien de complexiteit van de pensioenwetgeving en gelet op het gegeven dat er in sommige gevallen door het zich samen voordoen van bepaalde feiten erg uitzonderlijke en bijna niet te voorziene situaties kunnen ontstaan die daardoor niet voorzien zijn in de informaticaprogrammatie. In deze uitzonderlijke situaties leidt dit dan ook tot een foutieve beslissing.

Het ontdekken van deze onvolmaaktheden in computerprogramma's vergt een zeer ver doorgedreven kennis van de pensioenwetgeving en een inzicht in de logica en algoritmen van de berekeningsprogramma's. De Ombudsdienst Pensioenen heeft gelet op deze nieuwe evolutie zich dan ook gespecialiseerd in het detecteren van eventuele fouten of onvolmaaktheden in de computerprogramma's.

Ook dit jaar stellen we weer vast dat de FPD een aantal keren niet in staat was, na een melding van de gepensioneerde dat volgens hem de getroffen beslissing niet correct was, deze programmatie-onvolledigheden – die vaak gelinkt zijn aan het uitzonderingskarakter van de situatie – te detecteren. Dit lukte wel door de Ombudsdienst Pensioenen. Net zoals in de vorige Jaarverslagen geven we ook dit jaar weer een paar voorbeelden.

Het eerste voorbeeld: volgens de wetgeving dient het overlevingspensioen geschorst te worden wanneer de langstlevende herhuwt. Doch deze schorsing wordt beëindigd bij het overlijden of de ontbinding van het huwelijk (enkel voor werknemers- en zelfstandigenpensioenen) met de nieuwe echtgenoot. Voor de reactivering van de betaling van het overlevingspensioen van de eerste echtgenoot (wanneer dit voordeliger is dan een overlevingspensioen uit hoofde van de nieuwe echtgenoot: immers het voordeligste, ofwel het overlevingspensioen uit hoofde van de eerste echtgenoot ofwel uit hoofde van de tweede echtgenoot, wordt toegekend) na de ontbinding van het tweede huwelijk eist de FPD ten onrechte een nieuwe pensioenaanvraag. Het overlevingspensioen werd ook ten onrechte pas betaalbaar gesteld vanaf de maand volgend op de nieuwe pensioenaanvraag. Na tussenkomst van de Ombudsman stelt de FPD deze reactivering niet langer afhankelijk van de verplichting om een aanvraag in te dienen aangezien het recht op overlevingspensioen volgens de interpretatie van de wettelijke bepalingen enkel wordt opgeschort en niet beëindigd wordt vanaf de maand volgend op de ontbinding van het nieuwe huwelijk. Doch de gepensioneerde dient nog steeds de pensioendienst in te lichten daar het informaticaprogramma niet toelaat de schorsing automatisch te beëindigen.

Het tweede voorbeeld betreft de wijze waarop de controle geïnformatiseerd werd die nagaat of de inkomsten uit een beroepsactiviteit van een gepensioneerde al dan niet de toegelaten grens overschrijden. Het huidige controlesysteem laat de FPD niet toe automatisch te detecteren of er achterstallen inzake loon werden uitbetaald. Met achterstallen inzake loon mag immers geen rekening gehouden worden om na te gaan of de beroepsinkomsten al dan niet de wettelijk toegelaten grens overschrijden. Wanneer een beslissing getroffen wordt op basis van een geautomatiseerde controle pleit de Ombudsdienst Pensioenen voor transparantie naar de gepensioneerden toe, zijnde een duidelijke

vermelding van de wijze waarop de controle plaats vindt (op basis van de dmfa-aangifte in plaats van de fiscale gegevens) evenals een vermelding van de onvolmaaktheden in de controleprocedure.

Het derde voorbeeld betreft het behoorlijk gebruik van data die opgevraagd worden bij een andere overheidsdienst. Het betrof een klacht waarbij de aanvraag om betaling van een pensioen op bankrekening geweigerd werd daar uit de automatische controleprocedure bleek dat de identiteitsgegevens van betrokkene niet matchen met deze van de eigenaar van de bankrekening. Uit onderzoek van de Ombudsman Pensioenen bleek dat betrokkene wel degelijk gevraagd had het pensioen uit te laten betalen op een bankrekening waarvan hij eigenaar was. De data die gebruikt werden in de controleprocedure teneinde de identiteit van betrokkene af te toetsen en die volgens de controleprocedure identiek dienden te zijn, bleken niet performant. Zo was de geboortedatum waarover de pensioendienst beschikte (“administratieve geboortedatum”) niet dezelfde als deze waarover de bank via de gemeente (“verklaarde geboortedatum”) beschikte. Er moet in dergelijke gevallen van de standaardcontrolewerkwijze kunnen afgeweken worden wanneer deze tot ongewenste effecten leidt. De pensioendienst moet zich ervan bewust zijn dat het gebruik van data slechts een ondersteunende functie heeft in een uitvoeringsproces. Het is immers mogelijk dat er zich situaties voordoen die niet in systemen passen. Wanneer een gepensioneerde dergelijk probleem in de uitwisseling van data signaleert moet de pensioendienst hiervoor oor hebben en zelf naar een oplossing zoeken.

Voorbeeld 1: Het programmeren van de schorsing van een overlevingspensioen

DOSSIER 34717

De feiten

Mevrouw Widar, een 50-jarige weduwe, beschrijft haar pensioenprobleem: “Toen ik eind 2008 met mijn tweede echtgenoot, de heer Antoine, trouwde, verloor ik het overlevingspensioen van mijn eerste echtgenoot, de heer Lepoint, wat volkomen normaal was. Maar toen mijn tweede echtgenoot in 2015 overleed, nam ik contact op met de FPD om mijn eerste weduwenpensioen terug te krijgen en dat werd geweigerd omdat ik niet oud genoeg was (47 jaar en 6 maanden). In 2020 adviseerde een maatschappelijk werker mij om een aanvraag in te dienen en als gevolg daarvan kreeg ik het overlevingspensioen. Maar zonder de achterstallen. Mij werd verteld dat ik er recht op heb. Kan u me helpen om dit overlevingspensioen te krijgen?”

Bedenkingen

Na raadpleging van het pensioendossier maakt de Ombudsman Pensioenen de volgende bemerkingen.

Na het overlijden van haar eerste echtgenoot heeft mevrouw Widar tussen 2001 en 2008 een overlevingspensioen toegekend en uitbetaald gekregen. In december 2008 hertrouwde zij met de heer Lepoint. Als gevolg daarvan werd haar overlevingspensioen met ingang van 1 januari 2009 niet meer uitbetaald.

De heer Lepoint overlijdt op zijn beurt in januari 2015. Het pensioen van de eerste echtgenoot bleef echter geschorst, volgens de FPD omdat ze niet via de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid van dit overlijden in kennis wordt gesteld (daar in de elektronische flux ten tijde van de schorsing van het overlevingspensioen van mevrouw Widar de reden van schorsing niet vermeld was en daardoor de FPD ook geen melding ontving van het overlijden van de tweede echtgenoot waarmee mevrouw Widar gehuwd was en anderzijds er ook geen melding van dit overlijden was daar de heer Lepoint geen gepensioneerde was waarvoor de FPD een pensioen uitbetaalde).

In augustus 2016 en oktober 2016 heeft mevrouw Widar telefonisch contact opgenomen met de FPD om na te gaan of zij opnieuw in aanmerking kwam voor een overlevingspensioen. Volgens de klaagster zou de informatie die zij tijdens dit gesprek gekregen heeft er haar van weerhouden hebben om een pensioenaanvraag in te dienen.

Nadat ze begin 2020 nog eens de FPD gecontacteerd heeft, heeft mevrouw Widar op 25 februari 2020 besloten gelet op de informatie die ze toen te horen kreeg toch een nieuwe aanvraag voor een overlevingspensioen bij de FPD in te dienen.

Ingevolgde deze aanvraag werd haar overlevingspensioen uit haar eerste huwelijk dan opnieuw betaald vanaf 1 maart 2020.

Mevrouw Widar vraagt de FPD echter om de mogelijkheid te onderzoeken om het overlevingspensioen opnieuw toe te kennen vanaf het overlijden van de tweede echtgenoot.

De FPD weigert de terugwerkende kracht vermits er geen aanvraag was ingediend. Verder stelt de FPD dat er in het elektronisch pensioendossier in 2016 geen melding te vinden is van verkeerd verstrekte informatie door de FPD (of althans dat het tegenovergestelde niet kan worden aangetoond). Dit wordt nog eens bevestigd op 19 juni 2020.

Een maand later nam de klagster contact op met de Ombudsman om de redenen voor de weigering van terugwerkende kracht nauwkeurig te laten onderzoeken.

Opmerkingen

De Ombudsdienst Pensioenen las de Nederlandstalige versie van artikel 19 § 1 van het Koninklijk Besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers. Deze luidde als volgt: *“Het genot van het overlevingspensioen wordt geschorst wanneer de langstlevende echtgenoot hertrouwt. (...)”*.

Volgens de Ombudsman is een schorsing van het genot van een overlevingspensioen geen beëindiging van het recht. Volgens hem dient de uitbetaling van het toegekende overlevingspensioen uit hoofde van de eerste echtgenoot opnieuw geactiveerd te worden daar dit overlevingspensioen groter is dan het overlevingspensioen uit hoofde van het tweede huwelijk. Het juridisch woordenboek¹ definieert “schorsing” immers als volgt: “tijdelijke onderbreking”. Het woord “genot” verwijst eerder naar de “betaling” van het overlevingspensioen.

Doch de Franstalige versie van artikel 19 § 1 van het KB nr. 50 luidt als volgt: *“La jouissance du droit à la pension est suspendue lorsque le conjoint survivant se remarie. »* De vraag rijst daar dan ook hoe « la jouissance du droit » dient geïnterpreteerd te worden.

Volgens de Ombudsman is de huidige praktijk van de FPD hoe dan ook niet in overeenstemming met de wettelijk geldende bepalingen: door te vereisen dat de gepensioneerde een pensioenaanvraag moet indienen voegt de FPD een voorwaarde toe en is er geen sprake meer van een schorsing doch van een beëindiging van het overlevingspensioen. Dus dient volgens de Ombudsman het overlevingspensioen niet pas in te gaan vanaf de maand volgend op de aanvraag doch reeds uitbetaald te worden vanaf de maand volgend op de beëindiging van het nieuwe huwelijk.

Merk nog op dat artikel 20 van het KB nr. 50 verder bepaalt dat: *“De langstlevende echtgenoot die door opeenvolgende huwelijken verbonden is geweest met werknemers die zouden gevallen zijn onder dit besluit, kan slechts het hoogste der overlevingspensioenen verkrijgen, waarop hij recht zou hebben.”*. Vermits de tweede echtgenoot nooit een tewerkstelling heeft gehad kan er ook geen overlevingspensioen uit zijn hoofde worden toegekend.

De Ombudsman deelde zijn bemerkingsen over de schorsing van het overlevingspensioen mee aan de FPD.

De FPD antwoordde op 9 november 2020:

“Wij hebben aanvaard dat artikel 19 van koninklijk besluit nr. 50 aldus moet worden uitgelegd dat de betaling van het overlevingspensioen wordt opgeschort (en niet het recht op pensioen), dat zo de betaling vervolgens kan worden hervat vanaf de eerste dag van de maand die volgt op het overlijden van de echtgenoot met wie de overlevingsgepensioneerde is hertrouwd.

Op grond hiervan komt de vereiste dat de betrokkene een overlevingspensioen moet aanvragen om een einde te maken aan de schorsing van haar recht, neer op het toevoegen van een extra voorwaarde waarin onze reglementering niet voorziet.

¹ <https://www.juridischwoordenboek.be>

Aangezien [de tweede echtgenoot] volgens de gegevens waarover wij beschikken geen beroepsactiviteit in loondienst heeft uitgeoefend (en evenmin als zelfstandige of ambtenaar), kan alleen een afdoend contact van de belanghebbende ons in kennis stellen van het overlijden van haar tweede echtgenoot en aldus een einde maken aan de schorsing van haar recht op het overlevingspensioen van haar eerste echtgenoot.

Uit de analyse van het dossier blijkt dat de informatie over het overlijden van [de tweede echtgenoot] afdoende is vastgesteld in de door mevrouw Widar op 25 februari 2020 ingediende aanvraag om overlevingspensioen.

Bijgevolg zal mevrouw Widar haar overlevingspensioen kunnen ontvangen vanaf 1 februari 2015, dat wil zeggen op de eerste dag van de maand volgend op het overlijden van [de tweede echtgenoot], waarbij alle andere voorwaarden voor betaling natuurlijk moeten worden nagekeken.

Een nieuw besluit zal ter kennis van de belanghebbende worden gebracht.”

Conclusie

Na de bemiddeling door de Ombudsman heeft de FPD zijn standpunt voor deze casus herzien. Bovendien heeft hij zijn administratieve praktijk voor gelijkaardige dossiers hiermee in overeenstemming gebracht.

De nieuwe aanpak van de FPD zorgt ervoor dat het recht op overlevingspensioen uit hoofde van de eerste echtgenoot (nadat dit recht geschorst werd ten gevolge van een nieuw huwelijk met een tweede echtgenoot) bij de ontbinding van het huwelijk met de tweede echtgenoot door echtscheiding of overlijden², wanneer dit recht uit hoofde van het huwelijk met de eerste echtgenoot groter is dan uit hoofde van de tweede echtgenoot, zou moeten kunnen herleven zonder dat een nieuwe aanvraag moet worden ingediend.

Op 12 november 2020 heeft de FPD mevrouw Widar in kennis gesteld van de toekenning van een overlevingspensioen ten bedrage van 17.328,45 EUR bruto per jaar met ingang van 1 februari 2015.

Achterstallen ten belope van 92.684,88 euro voor de periode van 1 februari 2015 tot en met 29 februari 2020 werden haar rond 23 december 2020 betaald.

Ook kreeg mevrouw Widar voor 21.729,38 euro aan wettelijke interesten in toepassing van het Handvest van de sociaal verzekerde uitbetaald.

Doch is het belangrijk om op te merken dat gelet op de huidige programmatie de FPD niet automatisch de reden van de schorsing van de betaling van het overlevingspensioen van de eerste echtgenoot kan vaststellen omdat hierover in de flux die de schorsing veroorzaakt niets vermeld is. Dit soort dossiers kan alleen ambtshalve worden onderzocht als in de eerste flux wel de reden van schorsing vermeld wordt.

Indien de reden van schorsing een herhuwelijk is, dient de FPD voor deze fluxen een stroom aan te leggen die een melding geeft wanneer er een overlijden plaats vindt van de echtgenoot met wie de persoon wiens overlevingspensioen geschorst werd gehuwd is. Zo lang deze stromen niet aangelegd zijn, is de enige oplossing dat de overlevende echtgenoot toch contact opneemt met de FPD opdat zijn of haar dossier kan worden behandeld.

Naar aanleiding van de bemiddeling door de Ombudsman Pensioenen heeft de FPD gesteld dat de “schorsing van het genot van een overlevingspensioen” moet geïnterpreteerd worden als de “schorsing van de betaling van het overlevingspensioen”.

Doch een melding door de gepensioneerde dat hij opnieuw zijn overlevingspensioen wenst uitbetaald te krijgen blijft vereist.

Niettemin is overeenkomstig artikel 21 quater van het koninklijk besluit van 21 december 1967 de verplichting om iedere wijziging inzake burgerlijke staat te melden reeds vanaf 1 januari 2006 quasi volledig uitgehold daar de pensioengerechtigde ervan vrijgesteld is de FPD op de hoogte te brengen

² In de regeling voor ambtenaren wordt het overlevingspensioen van de eerste echtgenoot enkel terug in betaling gesteld na het overlijden van de tweede echtgenoot.

van elke wijziging van identificatiegegevens uit het Rijksregister, voor zover deze wijziging meegedeeld werd aan de bevoegde Belgische gemeentelijke administratie.

Vermits de FPD over een wettelijk kader beschikt om via de Kruispuntbank de gegevens die in het Rijksregister opgenomen zijn te gebruiken, is het aangeraden gelet op het only-once-principe om een beroep te doen op de diensten van het Rijksregister in plaats van de betrokken gegevens bij de gepensioneerde op te vragen.

Bij het beroep doen op de melding door de gepensioneerde ontstaat immers al snel een risico op een tijdelijke en in het slechtste geval een volledige non-take-up van rechten. Het moeten melden van het overlijden door de langstlevende echtgenoot vergt immers dat deze zijn rechten goed kent.

Dit is gelet op de complexiteit van de wetgeving vaak niet het geval. Zo ontstaat er al snel een ongelijkheid tussen de burgers die een betere kennis hebben van de pensioenwetgeving en weten hoe hun rechten op te eisen enerzijds en de burgers die niet over deze kennis beschikken, waartoe zeker de zwakkeren in onze samenleving behoren anderzijds.

De doelstelling van het overlevingspensioen, met name bij het overlijden van de echtgenoot te voorzien in een vervangingsinkomen daar het gezinsinkomen door het overlijden verminderd is, dreigt in sommige gevallen (tijdelijk) niet gerealiseerd te worden.

Doch anderzijds dient opgemerkt te worden dat een pensioenaanvraag die wordt ingediend door de langstlevende echtgenoot – of minstens een melding door de langstlevende echtgenoot zodat de FPD kan melden dat het zinvol is een pensioenaanvraag in te dienen – in bepaalde gevallen noodzakelijk is teneinde alle rechten waarop de gepensioneerde aanspraak maakt uit te putten.

Nemen we de hypothese dat de tweede echtgenoot nog geen pensioen genoot doch een tewerkstelling als werknemer had die voor de langstlevende echtgenoot een hoger pensioen zou opleveren dan het pensioen dat uit hoofde van de eerste echtgenoot werd toegekend, dan is bij het overlijden van de tweede echtgenoot, gelet op de huidige wetgeving, om dit hoger overlevingspensioen te kunnen bekomen nog steeds een pensioenaanvraag vereist.

Wanneer het overlevingspensioen uit hoofde van de tweede echtgenoot voordeliger is dan uit hoofde van de eerste echtgenoot, doch wanneer de tweede echtgenoot reeds gepensioneerd was, dan is geen aanvraag vereist doch wordt dit voordeliger overlevingspensioen ambtshalve toegekend vanaf de maand die volgt op het overlijden van de tweede echtgenoot.

Voor een langstlevende echtgenoot is het dus niet altijd duidelijk wanneer wel en wanneer geen pensioenaanvraag moet ingediend worden na de schorsing van een overlevingspensioen.

In dit kader verwijzen we tevens naar het advies van de Vlaamse Adviesraad van 1 oktober 2012³ waarin gesteld wordt dat heel wat ouderen niet of onvoldoende kennis hebben van hun rechten. Daarom, zo stelt het advies, dient er voor een verruiming van de automatische toekenning van rechten geopteerd te worden.

Artikel 8 van de wet van 11 april 1995 tot instelling van het “handvest” van de sociaal verzekerde stelt dat de sociale prestaties ambtshalve moeten toegekend worden telkens dit materieel mogelijk is. Doch daartoe dient de Koning te bepalen wat onder “materieel mogelijk” dient verstaan te worden.

Derhalve roept de Ombudsman Pensioenen de uitvoerende macht op om te bepalen dat het ambtshalve onderzoek van het meest voordelige overlevingspensioen bij het overlijden van de tweede echtgenoot aan de langstlevende echtgenoot wordt toegekend en dit ongeacht of het een pensioen als werknemer, zelfstandige of ambtenaar is wanneer een langstlevende aanspraak kan maken op een overlevingspensioen uit hoofde van meerdere gerechtigden.

Wat de problematiek van de ingangsdatum van dit pensioen betreft verwijst de Ombudsman Pensioenen naar zijn analyse in het Jaarverslag 2015 op pagina 80. De Ombudsman Pensioenen stelde

3 Zie <https://docplayer.nl/13333857-Vlaamse-ouderenraad-advies-2010-2-armoede-bij-ouderen-vlaamse-ouderenraad-vzw-1-oktober-2010-kolonienstraat-18-24-bus-7-1000-brussel.html> p.4.

zich daar de vraag of de ingangsdatum van een overlevingspensioen uit hoofde van iemand die nog werkte op dag van overlijden niet afhankelijk dient te zijn van het stelsel van tewerkstelling op de dag van overlijden.

Nu is de ingangsdatum van een overlevingspensioen in de overheidssector uit hoofde van een overledene die nog werkte op de dag van overlijden de eerste dag van de maand volgend op het overlijden (de wedde van de ambtenaar wordt nog betaald tijdens de maand van overlijden).

De ingangsdatum van het overlevingspensioen voor een overledene die nog werkte als zelfstandige of werknemer is de eerste dag van de maand van het overlijden (daar de zelfstandige en werknemer geen inkomsten meer heeft na overlijden).

Zo stelt er zich dus onder andere een probleem bij het overlijden tijdens een tewerkstelling als zelfstandige of werknemer na een lange loopbaan van de overledene bij een overheidsinstantie: de langstlevende echtgenoot kan in dergelijk geval tijdens de maand van overlijden enkel het overlevingspensioen als zelfstandige of werknemer bekomen gebaseerd op de korte loopbaan van de overledene als zelfstandige of werknemer.

Voorbeeld 2: Werken naast pensioen: geautomatiseerde controle op basis van de Dmfa-aangifte: oproep om de wijze te vermelden waarop de controle plaats vindt evenals de onvolmaaktheden in de geautomatiseerde controle te vermelden

DOSSIER 35598

Uit dit dossier, waarvan het feitenrelaas en een bespreking over hoe te handelen bij in kennis stellen van een pensioenschuld te vinden is in het hoofdstuk “Schulden”, blijkt dat de wijze, waarop deze controle of de inkomsten uit een beroepsactiviteit van een gepensioneerde al dan niet de toegelaten grens overschrijden, geïnformatiseerd is en dat dit de FPD niet toelaat automatisch te detecteren of er achterstallen inzake loon werden uitbetaald. Met achterstallen inzake loon mag immers geen rekening gehouden worden om na te gaan of de beroepsinkomsten al dan niet de wettelijk toegelaten grens overschrijden.

Bij een controle inzake toegelaten arbeid maakt de Federale Pensioendienst gebruik van gegevens afkomstig van een andere overheidsdienst, namelijk de Dfma-aangifte ingediend bij de RSZ. Dit komt de efficiëntie ten goede.

Tevens leidt dit in de meeste gevallen tot een betere dienstverlening (snellere controle van de overschrijding van de toegelaten grensbedragen) zodat bij een eventuele overschrijding de gepensioneerde sneller hiervan in kennis gesteld wordt en de nodige maatregelen kan treffen om zijn beroepsinkomsten in de toekomst te verminderen zodat deze niet langer meer de toegelaten grens overschrijden.

Verder bespaart de procedure de meeste gepensioneerden administratieve lasten: door de ingestelde controleprocedure moeten deze geen verklaring meer indienen.

Doch in casu is de gepensioneerde het slachtoffer van het feit dat voor bepaalde uitzonderingssituaties (achterstallig loon) de door de pensioendienst gecreëerde informaticastroom naar de Dfma-aangifte niet toeliet vast te stellen dat er een achterstallig loon werd uitbetaald dat niet in aanmerking mag genomen worden voor de controle inzake werken naast pensioen.

Teneinde te vermijden dat de gepensioneerde het slachtoffer wordt van de in sterke mate geautomatiseerde besluitvorming dient de pensioendienst bij het gebruik van data verzameld door andere overheidsinstanties nauwkeurig het doel ervan in kaart te brengen: zo moet op voorhand duidelijk nagegaan worden voor welke situaties die gebruikte data wel en niet dienstig kunnen zijn.

Uit de onderrichting 378 van 3 juli 2013 blijkt dat de Federale Pensioendienst dit gedaan heeft en daardoor op de hoogte is dat de achterstallen inzake premies, wedden en lonen niet geautomatiseerd

geïdentificeerd kunnen worden. In deze nota concludeert de FPD dan ook dat de bewijslast hiervan bij de gepensioneerde berust.

Kortom in geval van deze tekortkoming in het systeem moet de gepensioneerde zijn eigen gelijk bewijzen.

Niet iedereen is daartoe in staat. Al zeker niet de meest kwetsbare groepen in onze samenleving.

Het grootste probleem is dat de gepensioneerden niet op de hoogte zijn van dit hiaat in de controle. De Ombudsman Pensioenen pleit dan ook teneinde dit te verhelpen voor transparantie betreffende de geautomatiseerde controle. Enkel transparantie kan bijdragen tot een waarborging van de rechten van de gepensioneerde. Alzo wordt het ontstaan van een zogenaamde “zwarte doos” vermeden.

De Ombudsdienst Pensioenen pleit er bijgevolg voor dat de pensioendiensten op de beslissing de wijze vermelden waarop de controle plaats vindt (op basis van de dmfa-aangifte in plaats van de fiscale gegevens) evenals een vermelding van de onvolmaaktheden in de controleprocedure.

Deze oproep van de Ombudsman Pensioenen sluit aan bij een verklaring van 17 maart 2021 van het Comité van ministers van de Raad van Europa over de risico's van besluitvorming in de sociale zekerheid die computerondersteund is⁴. Wij citeren uit deze verklaring:

“Het Comité van ministers van de Raad van Europa heeft tijdens zijn 129e zitting (Helsinki, 17 mei 2019) opnieuw het belang erkend van sociale rechten op het hele continent. Dit is des te relevanter in de huidige omstandigheden, nu sociale rechten in het gedrang komen door het gebruik van besluitvormingssystemen die door overheidsinstanties worden ingezet en gebaseerd zijn op artificiële intelligentie (AI) of machinaal leren.

De door de computerondersteunde of op AI gebaseerde besluitvormingssystemen kunnen voordelen bieden in de vorm van een betere en snellere dienstverlening aan personen. Deze systemen kunnen ook de administratieve kosten verminderen, de transparantie vergroten, anomalieën of fraude helpen opsporen en het risico van corruptie verkleinen. De technologie kan echter “coderingen” bevatten die kunnen worden gebruikt om beslissingen te nemen die, afhankelijk van de kenmerken of de processen ervan, mensen hun rechten en voordelen zouden kunnen ontnemen of hun deze ontzeggen, waardoor afbreuk wordt gedaan aan het genot van hun sociale mensenrechten. Als kunstmatige intelligentie en machinaal leren systeemvoordelen hebben, moet ervoor worden gezorgd dat de publieke toepassingen eerlijk zijn en dat ethische waarden voor iedereen worden toegepast zonder dat de sociale cohesie wordt verstoord.

De ongereguleerde ontwikkeling van dergelijke door de computerondersteunde of geautomatiseerde besluitvormingssystemen, in combinatie met een gebrek aan transparantie en onvoldoende publieke controle op het gebruik ervan door de administratie van de sociale diensten, houdt risico's in. Dergelijke systemen kunnen, indien zij niet ontwikkeld en gebruikt worden in overeenstemming met de beginselen van transparantie en rechtszekerheid, vooroordelen versterken en risico's doen toenemen. Dit kan leiden tot een groter negatief effect op onderdanen van de Gemeenschap die zich in een kwetsbare situatie bevinden. In deze omstandigheden kunnen zij diepgewortelde patronen van discriminatie, ook tegen vrouwen, reproduceren en kunnen zij laaggeschoolde en laagbetaalde werknemers treffen.

Vooringenomen en/of onjuiste geautomatiseerde beslissingen kunnen leiden tot onmiddellijke behoefte, extreme armoede of zelfs verlies van huisvesting, en aldus ernstige of onherstelbare schade toebrengen aan de betrokken personen”.

Tot besluit van die verklaring wijst het Comité van ministers de lidstaten dan ook op twee belangrijke aandachtspunten:

- ten eerste “de noodzaak ervoor te zorgen dat computerondersteunde of op AI gebaseerde besluitvormingssystemen worden ontwikkeld en toegepast in overeenstemming met de beginselen van rechtszekerheid, wettigheid, kwaliteit van de gegevens, non-discriminatie en transparantie.”
- en ten tweede : “een proactieve aanpak om ervoor te zorgen dat mensen die getroffen worden door computerondersteunde of op AI gebaseerde besluiten op het gebied van sociale diensten, in het bijzonder mensen in situaties van extreme armoede of kwetsbaarheid, daadwerkelijk hun rechten kunnen opeisen en verhaal

4 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090001680a1cb9a

kunnen zoeken. In dit verband zal aan de betrokken personen een uitleg moeten worden verstrekt die is aangepast aan de specifieke context en het publiek. Deze uitleg moet ten minste de nodige elementen bevatten om een persoon in staat te stellen een beslissing te begrijpen en aan te vechten die is geïnformeerd of genomen door een AI-systeem en die zijn rechtspositie of zijn leven in aanzienlijke mate beïnvloedt”.

Voorbeeld 3: Behoorlijk gebruik van data opgevraagd bij een andere overheidsdienst

DOSSIER 35463

De feiten

Op 6 april 2021 klaagt mevrouw El Morabet bij de Ombudsdienst Pensioenen over de werkwijze van de Federale Pensioendienst: meer bepaald over het niet verwerken van haar aanvraag om betaald te worden op een Belgische zichtrekening. Zij formuleert het als volgt: *“Het is een eigenaardige situatie, ik heb een zichtrekening die op mijn persoonlijke naam gevestigd is maar toch weigert de Federale Pensioendienst mijn aanvraag om betaling op deze rekening te aanvaarden”.*

Zij stelt verder dat één en ander blijkbaar zou te maken hebben met het verschil tussen haar geboortedatum op haar identiteitskaart en deze die aangenomen wordt door de Federale Pensioendienst.

Zij heeft al via verschillende wegen (financiële instelling, gemeentebestuur, ...) geprobeerd om dit recht te zetten, doch zonder enig positief resultaat.

Zij geeft aan dat deze klacht bij de Ombudsdienst Pensioenen haar laatste strohalm is en zij vraagt onze hulp.

Bedenkingen

De praktijk van de FPD voor wat betreft een aanvraag om overschrijving op zichtrekening is volledig geautomatiseerd en gebeurt als volgt.

Op het ogenblik dat de gepensioneerde de FPD erom verzoekt zijn pensioen over te schrijven op zijn zichtrekening, vertrekt er vanuit de FPD een geautomatiseerd verzoek aan de hoofdzetel van de betrokken bank ter bevestiging dat het rekeningnummer wel degelijk op naam staat van de gepensioneerde.

De betrokken bank baseert zich dan op de uitlezing van de identiteitskaart die gebruikt wordt voor de opening van de zichtrekening. Als de persoonsgegevens niet overeenstemmen met deze waar de FPD over beschikt, dan wordt de aanvraag ook automatisch door de bank geweigerd.

Dit is ook wat er in de situatie van mevrouw El Morabet gebeurd is.

De reden hiervan is dat de gegevens waarover de betreffende financiële instelling beschikt op basis van het inlezen van de identiteitskaart van mevrouw El Morabet (en welke gebaseerd zijn op de door de gemeente geregistreerde geboortedatum) (1 januari 1944) niet identiek zijn aan degene die de Federale Pensioendienst gebruikt, namelijk de administratieve geboortedatum (1 juli 1944).

De pensioenwetgeving⁵ bepaalt uitdrukkelijk *“De Rijksdienst voor pensioenen (lees: Federale Pensioendienst) is verplicht zich tot het Rijksregister van de natuurlijke personen te richten om de informatiegegevens bedoeld bij artikel 3, eerste en tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen te bekomen of wanneer hij de juistheid van deze informatiegegevens nagaat. Het beroep doen op een andere bron is slechts toegestaan in de mate dat de nodige informatiegegevens niet bij het Rijksregister kunnen bekomen worden. De informatiegegevens bedoeld in het eerste lid, verkregen bij het Rijksregister van de natuurlijke personen en opgetekend op een identificatiefiche toegevoegd aan het dossier, hebben bewijskracht tot bewijs van het tegendeel.*

⁵ Art. 19 van het Koninklijk besluit tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers (Belgisch Staatsblad van 16 januari 1968) zoals gewijzigd door artikel 1 van het Koninklijk besluit van 8 augustus 1997.

Wanneer het bewijs van het tegendeel aanvaard wordt door de Rijksdienst (lees: Federale Pensioendienst), deelt deze de inhoud van de aldus aanvaarde informatiegegevens, ten titel van inlichting, mee aan het Rijksregister van de natuurlijke personen en voegt er de bewijsstukken bij”.

In het Rijksregister is echter enkel het geboortjaar gekend en genoteerd; de geboortedag en – maand zijn niet gekend.

Doch een nota van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid aan het College van Administrateurs-Generaal van de publieke instellingen van sociale zekerheid – en dus ook aan de pensioendienst – stelt in dergelijke gevallen het volgende voor: *“Als minstens het geboortjaar kan aangetoond worden, kan de gemeente op vraag van de betrokkene, deze “verklaarde” geboortedatum registreren, zonder dat die in aanmerking komt voor de bepaling van de structuur van het toegekende rijksregisternummer. Overeenkomstig de bepalingen van het artikel 5, alinea 1, van het KB van 3 april 1984 betreffende de samenstelling van het identificatienummer van de personen die ingeschreven zijn in het Rijksregister van de natuurlijke personen, zullen in die gevallen, in de eerste zes posities het geboortjaar en vier “nullen” opgenomen worden.*

De tweede alinea van hetzelfde artikel bepaalt voorts dat, wanneer de mogelijkheden van het reeksnummer uitgeput zijn, bij een nieuwe inschrijving het zesde cijfer van de geboortedatum verhoogd wordt met één eenheid, en dat terzelfdertijd de inschrijving in het reeksnummer van bij de aanvang hervat wordt.

Voor het correcte beheer van hun dossiers, zoals het bepalen van begin en einde recht, uitbetalingsperiodes en dergelijke meer, hebben de meeste instellingen van de sociale zekerheid nood aan een volledige geboortedatum.

Voor de rijksregisternummers met een onvolledige structuur, en eventueel voor bisregisternummers, worden dan fictieve geboortedatum gebruikt, zoals 1 januari, 30 juni of 1 juli. Er is binnen die instellingen dan ook een duidelijke vraag naar het gebruik van één uniforme datum, waardoor in de toekomst kan verhinderd worden dat de burger nadeel zou ondervinden door het willekeurig gebruik van een fictieve geboortedatum door verschillende administraties. Om echter te verhinderen dat in de zone “geboortedatum” een fictieve datum zou ingeschreven worden, wordt voorgesteld om binnen het netwerk van de instellingen van de sociale zekerheid de notie “administratieve geboortedatum” te gebruiken, die uniform vastgelegd wordt op 1 juli van het betrokken geboortjaar.”

Conform deze nota heeft de Federale Pensioendienst dan ook 1 juli 1944 als administratieve geboortedatum in aanmerking genomen.

Op de identiteitskaart, die ingelezen werd door de bank, komt evenwel de geboortedatum voor zoals die ingebracht is door de gemeente van woonst.

Dit heeft als gevolg dat de aanvraag om betaling op rekening tijdens de controle in het hoofdkantoor van de financiële instelling van mevrouw El Morabet niet aanvaard werd en dat de FPD een weigering voor betaling op rekening aan betrokkene toestuurde.

Conclusie 1

De pensioendiensten digitaliseren in een hoog tempo. Hierbij wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van data en algoritmen, bijvoorbeeld geautomatiseerde besluitvorming. Dit komt natuurlijk de efficiëntie van de dienstverlening ten goede. Hierbij worden ook meer en meer gegevens die door een bepaalde overheidsdienst verzameld worden gedeeld met andere overheidsdiensten.

Tevens bespaart het de gepensioneerde vaak administratieve lasten. Zo moet in de beschreven procedure de burger zich niet langer zelf naar zijn bank verplaatsen om daar documenten te laten invullen die aantonen dat hij de bankrekening waarop hij het pensioen wenst gestort te krijgen op zijn persoonlijke naam staat.

Doch dit mag niet leiden tot ongewenste effecten. De gepensioneerde mag niet het slachtoffer worden van geautomatiseerde besluitvorming. De pensioendienst dient bij het gebruik van data verzameld door andere overheidsinstanties nauwkeurig het doel ervan in kaart te brengen: zo moet op voorhand duidelijk nagegaan worden voor welke situaties die gebruikte data wel en niet dienstig kunnen zijn. Al moet natuurlijk opgemerkt worden dat op voorhand nooit alle mogelijk potentiële problemen vast te stellen en bijgevolg uit te sluiten zijn.

Doch dan is het van cruciaal belang dat er onmiddellijk gehoor gegeven wordt aan problemen die door de gepensioneerde gesignaleerd worden.

Voor de bevindingen en de conclusies hebben wij ons mede gebaseerd op het onderzoek van de Nederlandse Nationale Ombudsman “Een burger is geen dataset: ombudsvisie op behoorlijk gebruik van data en algoritmen door de overheid”⁶.

Hoewel de pensioendienst van de klaagster een aanwijzing kreeg dat er iets niet klopt, is er niet verder onderzocht wat er aan de hand was en is er niet ingegrepen in de doorstroom van data.

Betrokkene verwoordde het als volgt: *“Na maandenlang bellen en mailen met de pensioendienst ben ik tot de conclusie gekomen dat de pensioendienst zich niet gedraagt als een behoorlijke en zorgvuldige overheid. Het koppig vasthouden aan een datum ondanks dat de dienst weet dat ik daardoor mijn pensioen niet uitbetaald krijg tenzij met een postassignatie, in tijden van corona en dat op mijn leeftijd.”*

Het vertrouwen van de burger in het overheidshandelen is één van de fundamenten van onze rechtsstaat. Teneinde dit vertrouwen te waarborgen is het noodzakelijk open te staan voor opmerkingen van burgers wanneer deze problemen aankaarten. De pensioendienst dient immers zijn verantwoordelijkheid te nemen bij het gebruik van de data van andere overheidsinstanties.

Door in gesprek te gaan met klagers krijgt de pensioendienst zicht op mogelijke fouten in het systeem. De ambtenaar die de melding van de klager krijgt moet in staat zijn te herkennen dat er sprake is van een ongewenst resultaat. Dit vergt een organisatiecultuur waarbinnen ambtenaren de professionele ruimte krijgen en ook durven nemen om af te wijken van het systeem en maatwerk te bieden indien nodig.

Wanneer een dergelijke klacht bij de pensioendienst gesignaleerd wordt moet deze ervan bewust zijn dat het gebruik van data slechts een ondersteunde functie heeft in een uitvoeringsproces. Men moet er van bewust zijn dat er steeds situaties zijn die niet in systemen passen. Er moet van de standaardwerkwijze kunnen afgeweken worden wanneer deze tot ongewenste effecten leidt. Er moet de mogelijkheid bestaan een “stopknop” in te drukken. Er moet ruimte blijven voor maatwerk teneinde een oplossing aan te bieden.

Tevens moet de pensioendienst in staat zijn de burger uitleg te verschaffen over de oorsprong van de gebruikte data.

Omdat het ons duidelijk leek dat de zichtrekening wel degelijk op naam van onze klaagster stond, hebben wij overlegd met de FPD en gevraagd een oplossing aan te reiken.

De FPD heeft, als gevolg van onze interventie, deze keer niet via geautomatiseerde weg doch via e-mail, contact opgenomen met de bewuste bank. Hij heeft hierbij aangegeven dat er inderdaad een verschil kon zijn voor wat betreft de geboortedatum.

De financiële instelling heeft via e-mail geantwoord dat het inderdaad over de zichtrekening gaat op naam van mevrouw El Morabet en vervolgens heeft de FPD het rekeningnummer manueel (waar het anders geautomatiseerd goedgekeurd of geweigerd wordt) ingebracht in zijn betaalbestand.

Onze interventie in dit betaaldossier leidde tot een oplossing.

Conclusie 2

Uiteraard is hiermee het structureel probleem voor wat betreft de verschillende geboortedata nog niet opgelost.

De administratieve geboortedatum die in navolging van de nota van de Kruispuntbank voor de Sociale Zekerheid aan het College van Administrateurs-generaal van de publieke instellingen van sociale

⁶ Rapportnummer 2021/021 van 2 maart 2021 van de Nederlandse Nationale Ombudsman: zie: https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/DEF%202.0%20Rapport%20%E2%80%93%20Een%20burger%20is%20geen%20dataset_0.pdf. Deze studie is tot stand gekomen op basis van zowel literatuuronderzoek als gesprekken met burgers (waarbij de centrale vraag was: “wat vindt u als burger belangrijk bij behoorlijk gebruik van data en algoritme door de overheid) en overheidsinstanties.

zekerheid door de pensioendienst bij gebrek aan effectief bewijs van de geboortedag en -maand op basis van authentieke akten of documenten gebruikt wordt (zijnde 1 juli 1944), stemt immers niet overeen met de “verklaarde” geboortedatum die door de gemeente kan geregistreerd worden op vraag van de betrokkene (zijnde 1 januari 1944).

Dit kan, zoals ook in deze situatie, onaangename gevolgen met zich meebrengen. In de situatie van mevrouw El Morabet was het weliswaar mogelijk om een pragmatische oplossing te bekomen, doch wij kunnen ons wel indenken dat dit ook voor ernstigere problemen zou kunnen zorgen zowel op pensioenvlak als in andere domeinen van de sociale zekerheid.

Wij denken bijvoorbeeld aan de mogelijke ingangsdatum van het pensioen. Bij de bepaling van de ingangsdatum van een pensioen is de geboortedatum immers ook een determinerende factor.

We kunnen ons bovendien ook indenken dat dit ook bij andere openbare instellingen van sociale zekerheid voor problemen kan zorgen.

Voor wat betreft het onderzoek van dit aspect van deze klacht, namelijk de discrepantie tussen de verklaarde en bij de gemeente geregistreerde geboortedatum enerzijds en de nota van de Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid waarbij voor instellingen van sociale zekerheid voorgesteld wordt de administratieve geboortedatum te gebruiken anderzijds, is de Ombudsdienst Pensioenen niet bevoegd.

Dit aspect van de klacht hebben wij doorgestuurd naar de Federale Ombudsman, die ter zake bevoegd is. Al is het ook zeker de rol van de pensioendienst bij de instantie die de instructies geeft aan de gemeentes (Binnenlandse Zaken) het probleem aan te kaarten zonder dat dit een tussenkomst van de Ombudsman Pensioenen vergt. De pensioendienst moet na het signaleren door de gepensioneerde dergelijke fouten opsporen en corrigeren.