

Brussel, 6 februari 2024

Advies 2024/01

Uitgebracht op vraag van de Minister van Zelfstandigen

Artikel 110, §1 van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen

**Toegelaten activiteit bij cumulatie van een vervroegd
rustpensioen en een inkomen uit een flexi-job**

Samenvattend	2
1 Toegelaten activiteit na pensionering.....	3
2 Ontwerp van koninklijk besluit.....	5
2.1 In aanmerking nemen van inkomsten uit een flexi-job	5
2.2 Nieuwe inkomensgrens in geval van cumulatie van een pensioen en een flexi-job	5
2.3 Sancties bij overschrijding van de nieuwe inkomensgrens.....	5
2.4 Inwerkingtreding	7
3 Advies van het ABC.....	7

Samenvattend

Het ABC werd gevraagd om advies uit te brengen over een ontwerp koninklijk besluit dat :

1. legistiek verduidelijkt dat ook het loon uit een flexi-job onder toepassing valt van de regels inzake toegelaten activiteit die gelden voor bepaalde gepensioneerde zelfstandigen;
2. een specifiek inkomensplafond invoert voor het combineren van een vervroegd pensioen met een inkomen uit een flexi-job door zelfstandigen die hun rustpensioen vervoegd opnemen zonder een loopbaan van 45 jaar bereikt te hebben en,
3. voorziet in een aangepaste sanctie in geval van overschrijding van deze nieuwe inkomstengrens. Deze nieuwe sanctie bestaat uit een vermindering van het pensioenbedrag ten belope van 50% van het percentage waarmee het inkomen uit de flexi-job de nieuwe inkomstengrens overschrijdt.

Het ABC brengt een **negatief advies** uit m.b.t. het ontwerp van dit koninklijk besluit. Het baseert zich hiervoor op de **volgende overwegingen** :

1. De bestaande regeling inzake toegelaten activiteit wordt vandaag reeds als zeer complex ervaren door gepensioneerde zelfstandigen. **De voorgestelde maatregelen verhogen de complexiteit** verder. Dit maakt het systeem voor de zelfstandigen nog minder transparant en verzwaart bovendien het werk van de uitvoeringsinstellingen.
2. Het **systeem van toegelaten activiteit** als een manier om de cumulatie van een (vervroegd) pensioen met een inkomen uit zelfstandige activiteit te reguleren, heeft op zich reeds enkele **fundamentele tekortkomingen** (inkomsten zijn niet altijd een goede graadmeter van omvang van activiteiten, moeilijkheden bij controle en drempels voor de rechtzetting bij een inbreuk).
3. De maatregel moet zelfstandigen ontraden om hun beroepsloopbaan vóór de wettelijke pensioenleeftijd stop te zetten om de opname van een vervroegd pensioen te combineren met een flexi-job. Hoewel het **ABC zich kan vinden in de intentie van de voorgestelde maatregel, twijfelt** het aan de **effectiviteit** ervan :
 - a. Volgens het Comité zijn er **meer doeltreffende manieren** om **langere** (effectieve) **loopbanen te stimuleren**, m.n. door te voorzien in de toepassing van actuariële correcties bij vervroegde uittrede of door een meer veralgemeende invoering van een voorwaarde inzake effectief gewerkte loopbaan jaren voor de opname (en/of berekening) van het pensioen.
 - b. het **personeel toepassingsgebied** van de maatregel blijft **beperkt** tot zelfstandigen die een vervroegd rustpensioen genieten zonder een beroepsloopbaan van 45 jaar te hebben bewezen. Voor andere gepensioneerde zelfstandigen die onderworpen zijn aan regels inzake toegelaten activiteit zal dus geen specifieke inkomensgrens voor inkomsten uit een flexi-job gelden.

Samengevat meent het ABC dat de maatregel **de bestaande regeling van toegelaten activiteit nodeloos compliceert, terwijl hij inadequaat is voor de doelstelling die ermee wordt beoogd**. Met het oog op eenvoud en transparantie enerzijds en doeltreffendheid anderzijds **bepleit** het Comité een **uniform systeem van toegelaten activiteit**.

Tijdens het begrotingsconclaaf van oktober 2023 werd beslist om het systeem van flexi-jobs uit te breiden en bepaalde modaliteiten ervan aan te passen¹. Zo werd o.m. besloten tot de invoering van een specifiek cumulatieplafond voor de situaties waarin een vervroegd pensioen gecombineerd wordt met inkomsten uit een flexi-job en dit om te vermijden dat men de arbeidsmarkt vervroegd verlaat om een rustpensioen² te combineren met een flexi-job in plaats van door te werken tot de wettelijke pensioenleeftijd. Het ABC wordt gevraagd om advies uit te brengen over een koninklijk besluit³ dat hieraan uitvoering geeft.

1 Toegelaten activiteit na pensionering

Er geldt geen beperking van de toegelaten activiteit voor :

- begunstigen van een rustpensioen⁴ die de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt of die de wettelijke pensioenleeftijd nog niet bereikten maar een loopbaan van ten minste 45 jaar hebben kunnen aantonen;
- begunstigen van een overgangsuitkering.

De betrokkenen kunnen hun pensioen dus onbeperkt combineren met een beroepsactiviteit.

De toegelaten beroepsinkomsten zijn daarentegen gelimiteerd voor :

- begunstigen van een rustpensioen die de wettelijke pensioenleeftijd nog niet hebben bereikt en die geen loopbaan van ten minste 45 jaar kunnen aantonen;
- begunstigen van uitsluitend een overlevingspensioen;
- echtgenoten van een gerechtigde op een rustpensioen aan het gezinsbedrag.

De limiet van de toegelaten inkomsten is afhankelijk van i) het type pensioen, ii) de aanwezigheid van kinderlast en iii) de uitgeoefende bezigheid na het pensioen.

¹ Notificaties bij de begrotingsopmaak 2024

² zonder een loopbaan van 45 jaar bereikt te hebben

³ tot wijziging van artikel 107 van het koninklijk besluit van 22 december 1967 houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen, voor wat betreft de beroepsbezigheid van een pensioneerde in het kader van een flexi-job

⁴ Al dan niet in combinatie met een overlevingspensioen

Tabel 1. Toegelaten beroepsinkomen⁵ voor begunstigen op een rustpensioen of rust- en overlevingspensioen⁶ die geen loopbaan van 45 jaar kunnen aantonen.

Aard van uitgeoefende bezigheid na pensioen	Toegelaten limiet indien jonger dan 65 jaar	
	Zonder kinderen ten laste	Met kinderen ten laste
Werknemer⁷	9.236 EUR	13.854 EUR
Zelfstandige of helper⁸	7.389 EUR	11.083 EUR
Werknemer + zelfstandige⁹	7.389 EUR	11.083 EUR

Tabel 2. Toegelaten beroepsinkomen⁶ voor begunstigen van uitsluitend een overlevingspensioen.

Aard van uitgeoefende bezigheid na pensioen	Jonger dan 65 jaar			Vanaf 65 jaar	
	Zonder kinderen ten laste	1 kind ten laste	Verhoging per extra kind ten laste	Zonder kinderen ten laste	Met kinderen ten laste
Werknemer⁸	21.505 EUR	32.257 EUR	+ 5.376 EUR	26.678 EUR	32.451 EUR
Zelfstandige⁹	17.204 EUR	25.806 EUR	+ 4.301 EUR	21.342 EUR	25.960 EUR
Werknemer + zelfstandige¹⁰	17.204 EUR	25.806 EUR	+ 4.301 EUR	21.342 EUR	25.960 EUR

Tabel 3. Toegelaten beroepsinkomen⁶ voor echtgenoten van gerechtigden op een rustpensioen aan het gezinsbedrag na de pensioenleeftijd.

Aard van uitgeoefende bezigheid na pensioen	Toegelaten limiet vanaf 65 jaar	
	Zonder kinderen ten laste	Met kinderen ten laste
Werknemer⁸	26.678 EUR	32.451 EUR
Zelfstandige of helper⁹	21.342 EUR	25.960 EUR
Werknemer + zelfstandige¹⁰	21.342 EUR	25.960 EUR

Bij overschrijding van de wettelijke grenzen volgt een sanctionering. Het pensioenbedrag wordt in dat geval verminderd met het percentage waarmee de inkomsten het inkomensplafond overschrijden.

⁵ Bedragen van kracht op 1 januari 2023. De bedragen worden jaarlijks geïndexeerd.

⁶ Inclusief echtgenoten van gerechtigden op een rustpensioen aan het gezinsbedrag

⁷ Brutobedragen, incl. mandaat, ambt, post en een activiteit via een flexi-job. Begunstigen op een pensioen kunnen sinds 1 januari 2018 hun pensioen cumuleren met een flexi-job.

⁸ Jaarlijkse netto belastbaar inkomen

⁹ 80% bruto en netto, gelijktijdig of na elkaar

2 Ontwerp van koninklijk besluit

Het ontwerp van koninklijk besluit dat voor advies aan het ABC wordt voorgelegd :

1. verduidelijkt legistiek dat ook het loon uit een flexi-job valt onder toepassing van de regels inzake toegelaten activiteit die gelden voor bepaalde gepensioneerde zelfstandigen;
2. voert een specifiek inkomensplafond in voor het combineren van een vervroegd pensioen met een inkomen uit een flexi-job en,
3. voorziet een aangepaste sanctie in geval van overschrijding van deze nieuwe inkomstengrens.

2.1 In aanmerking nemen van inkomsten uit een flexi-job

Het ontwerp van koninklijk besluit zorgt voor een wettelijke verankering van de bestaande praktijk waarbij men de inkomsten uit een beroepsbezigheid als werknemer met een flexi-job in aanmerking neemt in kader van de regels inzake toegelaten activiteit die gelden voor bepaalde gepensioneerde zelfstandigen. Hiertoe wordt in artikel 107 van het koninklijk besluit van 22 december 1967¹⁰ dat de cumulaties regelt, een verwijzing opgenomen naar de fiscale bepalingen over de activiteit als werknemer met een flexi-job.

2.2 Nieuwe inkomensgrens in geval van cumulatie van een pensioen en een flexi-job

Het ontwerp van koninklijk besluit begrenst het inkomen dat gerechtigden die hun rustpensioen opnemen voor de wettelijke pensioenleeftijd zonder een loopbaan van 45 jaar te bewijzen¹¹ mogen genereren uit een flexi-job. De inkomensgrens wordt vastgelegd op 7.190 EUR bruto per jaar (geïndexeerd 2023)¹². Het nieuwe inkomensplafond wordt niet verhoogd in geval van de aanwezigheid van kinderen ten laste en wordt ingevoerd in aanvulling op de bestaande inkomensgrenzen voor deze gerechtigden.

De bijkomende limiet zal niet van toepassing zijn op i) gerechtigden op uitsluitend een overlevingspensioen of op ii) de echtgeno(o)t(e) van een begunstigde van een gezinspensioen. Voor deze begunstigten zal men uitsluitend blijven werken met de inkomensgrenzen die vandaag op deze groepen van toepassing zijn (cf. supra).

2.3 Sancties bij overschrijding van de nieuwe inkomensgrens

Het ontwerp van koninklijk besluit vult de bestaande sanctieregeling in het kader van de toegelaten activiteit (cf. 1) aan met een nieuwe sanctie in geval van een niet-naleving van het nieuwe specifieke plafond voor flexi-job-activiteiten. De nieuwe sanctie bestaat uit een vermindering van het pensioenbedrag ten belope van 50% van het percentage waarmee het inkomen uit de flexi-job de nieuwe inkomstengrens overschrijdt. Deze terugvordering zal ook

¹⁰ Houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen

¹¹ Op het ogenblik waarop het pensioen ingaat

¹² Of 5.893 EUR niet geïndexeerd

van toepassing zijn als het pensioen al verlaagd is als gevolg van niet-naleving van een van de bestaande plafonds. Ter herinnering: in de bestaande sanctieregeling is het verminderingpercentage dat wordt toegepast op het pensioen identiek aan het percentage waarmee het totale beroepsinkomen van de gepensioneerde het inkomensplafond dat op hem van toepassing is, overschrijdt (cf. 1).

Tabel 4. Specifieke sancties bij overschrijding van het plafond voor toegelaten inkomsten uit een flexi-job.

Uitgeoefende activiteit na pensioen ¹³	Inkomsten	Sanctie
Enkel een activiteit als werknemer via een flexi-job	Inkomsten > Nieuwe grens flexi-job	De betaling van het pensioen wordt opgeschort naar rata van de helft van het percentage waarmee de inkomsten uit flexi-job de nieuwe inkomensgrens overschrijden.
Een activiteit als zelfstandige en één of meerdere activiteiten als werknemer waarvan één een flexi-job is	Inkomsten uit flexi-job > Nieuwe grens flexi-job en Totale inkomsten < Bestaande grens inkomsten werknemer + zelfstandige	
	Inkomsten uit flexi-job > Nieuwe grens flexi-job en Totale inkomsten > Bestaande grens inkomsten werknemer + zelfstandige	Het pensioenbedrag wordt eerst verminderd in functie van het percentage van de overschrijding van de totale inkomsten ten opzichte van de inkomensgrens werknemer + zelfstandige activiteit. Dit pensioenbedrag wordt vervolgens nogmaals verminderd met de helft van het percentage van overschrijding van de inkomsten uit de flexi-job ten opzichte van de nieuwe grens flexi-job.

Personen die vervoegd gepensioneerd zijn op het ogenblik van de uitoefening van een flexi-job behouden het recht om een flexi-job te hebben uitgeoefend, zelfs als het overschrijden van de inkomensgrens leidt tot een volledige opschorting van hun pensioen. Dit betekent dat er geen werknemersbijdragen of personenbelasting worden gevorderd in deze situatie.

¹³ Voor de sanctie die moet worden toegepast wanneer de toegestane limieten worden overschreden in het geval van een beroepsactiviteit die uitsluitend onder het werknemersstelsel valt (met inbegrip van activiteiten in loondienst zoals flexi-jobs), verwijst het ontwerp van koninklijk besluit naar de overeenkomstige wettelijke bepalingen van de Federale Pensioendienst.

2.4 Inwerkingtreding

De nieuwe maatregel zal in werking treden op 1 januari 2025 en zal dus bijgevolg voor de eerste keer worden toegepast voor de beroepsinkomsten van 2025.

3 Advies van het ABC

Het ABC brengt een negatief advies uit m.b.t. de invoering van een nieuw grensbedrag voor de toegelaten beroepsinkomsten uit een flexi-job voor zelfstandigen die een vervroegd rustpensioen genieten zonder een beroepsloopbaan van 45 jaar te hebben bewezen. Het baseert zich hiervoor op de volgende overwegingen :

1. Complexiteit :

De bestaande regeling inzake toegelaten activiteit wordt vandaag reeds als zeer complex ervaren door gepensioneerde zelfstandigen¹⁴. De invoering van een specifieke inkomensgrens voor inkomsten uit flexi-jobs, het feit dat de inkomensgrens slechts op een specifieke groep gepensioneerden van toepassing is en de invoering van een bijkomende sanctie die bovendien volgens een andere logica¹⁵ dan de reeds bestaande sancties wordt opgevat (cf. 2.3), verhogen de complexiteit verder. Dit maakt het systeem voor de zelfstandigen nog minder transparant en verzwaart bovendien het werk van de uitvoeringsinstellingen. Het ABC betreft dit ten zeerste.

2. Tekortkomingen van een systeem van toegelaten activiteit :

Het systeem van toegelaten activiteit als een manier om de cumulatie van een (vervroegd) pensioen met een inkomen uit zelfstandige activiteit te reguleren, heeft op zich reeds enkele fundamentele tekortkomingen. In het verleden wees het ABC erop dat de door de zelfstandige verworven inkomsten lang niet altijd een goede graadmeter vormen voor de omvang van gepresteerde zelfstandige activiteit^{16,17}. Bovendien zijn er moeilijkheden bij de

¹⁴ Zo is voor de zelfstandigen bijvoorbeeld lang niet altijd duidelijk welke inkomsten in het kader van de toegelaten activiteit in rekening worden gebracht en/of is het niet vanzelfsprekend om met de inkomensgrenzen om te gaan en de omvang van hun activiteit hierop af te stemmen en dus sancties te vermijden.

¹⁵ Het verminderingspercentage wordt gedeeld door 2

¹⁶ Voor zelfstandigen is het overigens lang niet eenvoudig om de omvang van hun activiteit af te stemmen op de vooropgestelde inkomensgrenzen.

¹⁷ Een arts die 200.000 EUR per jaar verdiende en die deeltijds gaat werken, kan nog 100.000 EUR verdienen. Een zelfstandige in een vennootschap die 50.000 EUR verdiende, kan er om fiscale redenen voor kiezen dezelfde bezoldiging te blijven uitkeren. Een uitbater van een krantenwinkel die 15.000 EUR verdiende en die zijn openingsuren met 20% terugschroeft zal zijn inkomsten mogelijk met de helft zien dalen tot 7.500 (want een vermindering van de arbeidsintensiteit kan een meer dan evenredige impact hebben op de inkomsten).

controle van de voorwaarden en drempels voor de rechtzetting bij een eventuele inbreuk^{18,19}.

3. Doeltreffendheid :

De maatregel moet zelfstandigen ontraden om hun beroepsloopbaan vóór de wettelijke pensioenleeftijd stop te zetten om de opname van een vervroegd pensioen te combineren met een flexi-job. Hoewel het ABC zich kan vinden in de intentie van de voorgestelde maatregel²⁰, twijfelt het aan de effectiviteit ervan :

- a. Het ABC meent dat een systeem van toegelaten activiteit niet het aangewezen instrument is om vroegtijdig vertrek uit de arbeidsmarkt te ontmoedigen omdat het ervan uitgaat dat het ontradend effect ervan eerder beperkt blijft. Volgens het Comité zijn er meer doeltreffende manieren om langere (effectieve) loopbanen te stimuleren, m.n. door te voorzien in de toepassing van actuariële correcties bij vervroegde uittrede of door een meer veralgemeende invoering van een voorwaarde inzake effectief gewerkte loopbaan jaren voor de opname (en/of berekening) van het pensioen²¹.
- b. het personeel toepassingsgebied van de maatregel blijft beperkt tot zelfstandigen die een vervroegd rustpensioen genieten zonder een beroepsloopbaan van 45 jaar te hebben bewezen. Voor andere gepensioneerde zelfstandigen die onderworpen zijn aan regels inzake toegelaten activiteit²² zal dus geen specifieke inkomensgrens voor inkomsten uit een flexi-job gelden. Als begunstigde van uitsluitend een overlevingspensioen zal het dus mogelijk blijven om binnen de normale grenzen van de toegelaten activiteit een flexi-job uit te oefenen. Dit betekent dat de begunstigde van uitsluitend een overlevingspensioen die de wettelijke pensioenleeftijd nog niet bereikte voltijds of quasi voltijds een flexi-job zal kunnen uitoefenen²³. Los van het feit dat dit vragen doet rijzen op het vlak van gelijke behandeling, verdient het volgens het ABC de aanbeveling dat alle personen die op arbeidsleeftijd zijn in de eerste plaats een gewone beroepsactiviteit (blijven) uitoefenen (werknemer, zelfstandige of ambtenaar)²⁴.

Samengevat meent het ABC dat de maatregel de bestaande regeling van toegelaten activiteit nodeloos compliceert, terwijl hij inadequaat is voor de doelstelling die ermee wordt beoogd. Daarbij kan ook worden opgemerkt dat het bij gebrek aan cijfermateriaal op dit moment niet

¹⁸ Een controle op de toegelaten activiteit via een begrenzing van de inkomsten is altijd een post factum controle. Dit betekent dat de overschrijding van de toegelaten grens zal leiden tot een herziening en zelfs terugvordering van pensioenbedragen met de nodige, bijkomende, administratieve lasten.

¹⁹ Zie visietekst ABC 'Deeltijds pensioen in het pensioenstelsel voor zelfstandigen' van 24 november 2017

²⁰ In het verleden gaf het Comité aan het streven van de federale regering om mensen (langer) aan het werk te houden te onderschrijven en bijgevolg de inspanningen te verwelkomen die ze doet om vervroegde uittrede te ontmoedigen (ABC-advies 2022/11 'Pensioenhervormingen' van 20 juni 2022)

²¹ Momenteel is de invoering van dergelijke voorwaarde enkel voorzien voor de toegang tot het minimumpensioen (zie ABC-advies 2023/19 'Pensioenmaatregelen van 15 november 2023)

²² Gerechtigden op uitsluitend een overlevingspensioen en echtgenoten van begunstigten van een gezinspensioen

²³ Omdat de niet-geïndexeerde fiscale grens van 12.000 euro voor flexi-jobs niet op hen van toepassing is en zij hun recht om een flexi-job uit te oefenen behouden als zij de grens van de toegelaten activiteit overschrijden (en hun pensioen volledig teruggevorderd wordt).

²⁴ En zo ook individuele sociale rechten opbouwen

mogelijk is om in te schatten hoe groot het risico is dat reguliere werknemers of zelfstandigen effectief de overstap (zouden) maken naar een flexi-job op het moment van de vervroegde pensionering.

Met het oog op eenvoud en transparantie enerzijds en doeltreffendheid anderzijds bepleit het Comité een uniform systeem van toegelaten activiteit. Dit wil zeggen één enkel plafond voor alle inkomsten die men genereert uit een activiteit als werknemer samen²⁵, dat geldt voor elke vervroegd gepensioneerde zelfstandige die aan het systeem van toegelaten activiteit onderworpen is.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 6 februari 2024:

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter

²⁵ Dus geen afzonderlijke behandeling van de inkomsten uit flexijobs.