

EIGEN SCHULD?

DOOR | **WALTER APPELS**

Lic. in de rechten, gewezen stadsambtenaar, gewezen OCMW-secretaris, bestuurder Appels consult bv

1. HET PROBLEEM

In het nummer 6 van 2023 van het tijdschrift ‘Lokaal’, uitgegeven door de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw (verder “VVSG”), stelt de algemeen directeur Kris Snijckers in zijn artikel onder de titel “*Opinie: De pensioenbom is gebarsten*”: “*De financiering van de pensioenen voor gewezen statutairen wordt de komende jaren voor de lokale besturen echt onhoudbaar. In 2012 betaalde het Gesolidariseerd Pensioenfonds 901,5 miljoen euro aan pensioenen uit aan ex-statutairen van Vlaamse lokale besturen. In 2021 ging het al om 1474,6 miljoen euro. Ramingen voor 2027 gaan uit van 2321,5 miljoen euro. Geld dat volledig door de besturen zelf wordt opgehoest. Naast een basisbijdrage op de statutaire loonmassa die vanaf 2024 oploopt tot 45%, betalen steeds meer lokale besturen een responsabiliseringsbijdrage. Dat is een extra factuur voor het lokale bestuur waarvan de basispensioenbijdrage niet volstaat om de pensioenlasten van dat bestuur te dragen. Tegen 2027 zal de responsabiliseringscoëfficiënt, die de mate van responsabilisering uitdrukt en tot vorig jaar nog op 50% lag, wellicht oplopen tot ruim 84%.*”

De voorgestelde oplossing werd door de directeur als volgt geformuleerd: “*Voor de VVSG is het alvast duidelijk dat een federale dotatie om de korting op de responsabiliseringsbijdrage veilig te stellen, noodzakelijk is.*”².

Als men met een financieel probleem geconfronteerd wordt, lijkt het zinvol om de reden voor het onevenwicht tussen de inkomsten en de uitgaven te zoeken én die reden te remediëren. In dit artikel doen we een poging om de oorzaken van het pensioenprobleem te achterhalen én stellen we (vanzelfsprekende) oplossingen voor.

Daarbij focussen we ons op de Vlaamse provincies, Vlaamse gemeenten en Vlaamse OCMW’s en de besturen die zij hebben opgericht. Naar die besturen verwijzen we met de term ‘lokale besturen’.

2. GESCHIEDENIS

2.1. EVOLUTIE I.V.M. DE PENSIOENEN

2.1.1. Het ambtenarenpensioen

De basisfilosofie achter het ambtenarenpensioen is terug te vinden in het Franse Decreet van 3-22 augustus 1790 “*concernant les pensions, gratifications et autres*

(1) <https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/in-lokaal-juni-2023-opinie-de-pensioenbom-is-gebarsten>.

(2) *Ibidem*.

récompenses nationales”.³ De Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 stelde: “*De idee van het ambtenarenpensioen als beloning voor aan de staat bewezen diensten werd ook in België overgenomen, wat klaarblijkelijk strookte met de maatschappelijke opvattingen van die tijd. De nadruk ligt daarbij tevens op de gedachte van trouw, vooral in de betekenis van gezagsgetrouwheid.*”⁴

Het Soeverein Besluit van Prins Willem van Oranje-Nassau van 14 september 1814 stelde dat een ambtenaar in principe pas een pensioenaanvraag kon indienen vanaf de leeftijd van 60 jaar en na 40 dienstjaren. Ondervond de ambtenaar problemen en was hij niet meer in staat om zijn diensten te leveren, dan had hij recht op een pensioen ook al voldeed hij niet aan die voorwaarden.⁵

Die bekommernis voor de werkonbekwame ambtenaar werd overgenomen in de algemene wet van 21 juli 1844 ‘op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen’, gepubliceerd 30 juli 1844. “*De voorwaarden voor pensionering waren bovendien milder en de berekeningswijze was gunstiger*”⁶.

“*Het wetsontwerp van 1844 plaatste het zorgende facet van de Staat op de voorgrond: de ambtenaren zouden een volledig staatspensioen krijgen, hun weduwen en/of wezen konden een pensioen verwerven via kassen die door de ambtenaren werden gespijsd. Het ging om “une assurance mutuelle, organisée avec le concours et sous le patronage de l’Etat”. Zo bestond er een dubbel systeem: staatspensioenen ten laste van het departement waaronder de ambtenaar werkte (voor de overheidsambtenaren zelf), en niet-staatsgesubsidieerde pensioenkassen met bijdragen (voor de weduwen en wezen van de overheidsambtenaren).*”⁷

Het Rekenhof merkt op: “*Recent onderzoek bevestigt dat het ambtenarenpensioen aanvankelijk het karakter van een ongeschiktheidsuitkering had. De toekenning van voordelige tantièmes aan bepaalde groepen moet dan ook vanuit die invalshoek worden benaderd: het tantième vormde een soort ‘correctiefactor’ in de berekening die ervoor moest zorgen dat elke ambtenaar in geval van ongeschiktheid een waardig inkomen behield na zijn loopbaan. Voor de ambtenaren met een ‘zwaar beroep’ (douaniers, postmannen) was de kans op een ‘ongeschiktheid’ op relatief jonge leeftijd immers hoog; andere groepen (hoogleraren of rechters) bereikten dan weer de pensioenleeftijd al na een relatief korte loopbaan.*”⁸

De Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 wijst erop dat de wetgeving i.v.m. de ambtenarenpensioenen tot stand gekomen is “*lang voordat er sprake was van een (verplichte) pensioenverzekering voor de werknemers die op zijn beurt pas veel later is*

(3) Commissie Pensioenhervorming 2020-2040. “*Een sterk en betrouwbaar sociaal contract. Bijlage 2.3 Toekomst van de pensioenen in de overheidsector*”, Brussel, 2014, hierna verkort ‘Commissie Pensioenhervorming 2020-2040’, p. 2.

(4) *Ibidem*.

(5) *Ibidem*.

(6) *Idem*, p. 3.

(7) *Idem*, p. 4.

(8) Rekenhof, “*Voordelige tantièmes in het ambtenarenpensioen, Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*”, Brussel, 5 april 2023, hierna verkort ‘Verslag van het Rekenhof 2023’, p. 2.

*gevolgd door een pensioenregeling voor de zelfstandigen. Het onderscheid tussen de drie pensioenstelsels stoelt dus op een lang historisch verleden.”*⁹

2.1.2. Het pensioen voor de gemeentebestuurders

Vóór het van kracht worden van de wet van 25 april 1933 ‘op de gemeentepensioenen’ was er geen verplichte regeling voor gemeentebesturen om een pensioen uit te keren. *”De wet van 25 april 1933 wilde een einde maken aan het tekortschieten van de gemeenten die hun personeelsleden geen of te weinig pensioen toekenden.”*¹⁰ Jan Gysen¹¹, toenmalig administrateur-generaal van de RSZPPO wees erop dat de crisis van de dertiger jaren van vorige eeuw er oorzaak van was dat gemeenten nalatig waren op dit punt.¹²

Aanvankelijk werden de pensioenen uitbetaald door de Omslagkas voor Gemeentelijke Pensioenen. Gemeenten die niet zelf voor de pensioenen zorgden, werden ambtshalve aangesloten.¹³

Jan Gysen stelt:

“Er valt op te merken dat dit stelsel gold voor alle personen die tot ‘het personeel’ behoren, ongeacht hun statuut “benoemd of niet”

*Ingevolge de organisatie van de sociale zekerheid voor werknemers in het bijzonder van het verplichte stelsel der ouderdoms- en overlevingspensioenen met de besluitwet van 28 december 1944, heeft de wet van 20 mei 1949 het specifieke stelsel van de gemeentelijke pensioenen beperkt tot het vastbenoemde personeel en zijn rechthebbenden.”*¹⁴ (Vette druk in het origineel)

De Omslagkas voor Gemeentelijke Pensioenen ontving een bijdrage tegen één tarief ongeacht het bedrag van de pensioenlast van de besturen.¹⁵

2.1.3. Latere wetgeving

De perequatie werd ingevoerd door de wet van 14 juli 1951 ‘houdende perequatie der rust- en overlevingspensioenen’, BS 29 juli 1951. De perequatie leidt ertoe *“dat elke loonsverhoging voor het actieve personeel ook een verhoging van de pensioenlast meebrengt.”*¹⁶

(9) Commissie Pensioenhervorming 2020-2040, p. 1.

(10) Veris Caroline, *“II.- Pensioenen voor personeelsleden uit lokale besturen”*, Brussel, *De Gemeente*, nr. 2/1991, hierna verkort ‘Veris Caroline, *De Gemeente*, nr. 2/1991’, p. 44.

(11) In de brieven van de RSZPPO werd de naam van de administrateur-generaal geschreven als ‘Gysen’. In de teksten van VVSG wordt zijn naam ook geschreven als ‘Gijsen’.

(12) Gijsen J., *“Het pensioenstelsel van de lokale besturen”*, *De Gemeente*, 6/7 1992, hierna verkort ‘Gijsen J., *De Gemeente*, 6/7 1992’, p. 289.

(13) Veris Caroline, *De Gemeente*, nr. 2/1991, p. 44.

(14) Gijsen J., *De Gemeente*, 6/7 1992, p. 289.

(15) Rekenhof, *“Financieel evenwicht van het gesolidariseerde pensioenfonds, Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers”*, Brussel, juni 2021 hierna verkort ‘Verslag van het Rekenhof 2021’, p. 16.

(16) *“Deze regeling stelt de gepensioneerde in staat om een pensioen te genieten dat het bedrag benadert van het pensioen waarop hij aanspraak zou hebben kunnen maken, indien de nieuwe wedderegeling vóór het einde van zijn loopbaan werd uitgebouwd.”* overgenomen van Veris Caroline, *De Gemeente*, nr. 2/1991, p. 47, zie ook Van Praet, Bea, *“Financieringsproblematiek pensioenen”*, *De Gemeente*, 1996-2, p. 61.

omdat de uitgekeerde pensioenen berekend worden alsof de gepensioneerde ook van de loonsverhoging genoten heeft.

De Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 merkte op:

“Nadat voor de drie beroepsgroepen – ambtenaren, werknemers en zelfstandigen – aparte pensioenstelsels tot stand waren gekomen, tekende zich in de loop der tijden een zekere tendens af tot convergentie tussen de drie wettelijke pensioenstelsels.

Het streefdoel was aanvankelijk niet een afstemming van het ambtenarenpensioen op het werknemerspensioen, maar een gelijkstelling van het werknemerspensioen met het ambtenarenpensioen. Zo werd het gezinspensioen in de werknemersregeling vanaf 1955 berekend op 75% van het refereteloon, naar analogie met het (maximum) ambtenarenpensioen tot beloop van drie vierden van de referetewedde. ‘Het doel van de wetgever bestond erin om de werknemers van de private en die van de publieke sector op gelijke voet te plaatsen’. Het voorstel tot afschaffing van het verschil in berekening tussen het gezinspensioen en het alleenstaandenpensioen werd echter om financiële redenen van de hand gewezen.”¹⁷

De perequatieregeling werd gewijzigd door de wet van 9 juli 1969 tot wijziging en aanvulling van de wetgeving betreffende de rust- en overlevingspensioenen van het personeel van de openbare sector, BS 20 augustus 1969.

De wet van 5 augustus 1978 regelde o.a. het maximum van het pensioenbedrag de cumulatierегeling voor rust- en overlevingspensioenen.¹⁸

De Wet-Mainil van 15 mei 1984 poogde de drie wettelijke pensioenstelsels op elkaar af te stemmen.

“De voornaamste harmonisatiepunten conform de Wet-Mainil waren:

- *de veralgemening van de cumulatierегels, meer in het bijzonder bij gelijktijdig genot van een rustpensioen en een overlevingspensioen;*
- *de uitvaardiging van een algemene reglementering betreffende de toegelaten arbeid voor gepensioneerden;*
- *de gelijkenschakeling van de pensioenbijdragen in het werknemers- en het overheidsstelsel;*
- *de toepassing van het beginsel van eenheid van loopbaan;*
- *het behoud van de rechten voortvloeiend uit loopbaan jaren die in de onderscheiden pensioenregelingen werden gepresteerd;*
- *het uniformiseren van de termijnen voor het indienen van een pensioen aanvraag;*
- *de invoering, in het stelsel van de zelfstandigen, van een rustpensioen dat evenredig is aan de betaalde bijdragen en dit in dezelfde verhouding als in de werknemersregeling;*
- *de invoering van een enige pensioen- en individuele rekening.”¹⁹*

(17) Commissie Pensioenhervorming 2020-2040, p. 10.

(18) Veris Caroline, *De Gemeente*, nr. 2/1991, p. 44.

(19) Commissie Pensioenhervorming 2020-2040, p. 10-11.

De wet van 15 mei 1984 bracht o.a. grote hervormingen aan in de overlevingspensioenen.²⁰

Het Rekenhof merkte op: “Sinds 1984 beperkte het onderzoek naar het recht op pensioen zich meestal tot de vaste benoeming als belangrijkste voorwaarde. Het minimum aantal dienstjaren (vijf jaar, zonder diplomabonificatie) zorgde zelden voor problemen.”²¹

De Omslagkas voor Gemeentelijke Pensioenen werd in 1986 afgeschaft. De pensioenen werden voortaan toevertrouwd aan de RSZPPO en de Administratie der Pensioenen.²²

In de omzendbrief van de RSZPPO d.d. 19 september 1992²³ werd aangekondigd dat de werkgeversbijdrage i.v.m. de pensioenen voor 1993 zou opgetrokken worden tot 17,75% en gesteld:

“Dat de bijdragevoet met 2,75 % gestegen is tegenover het jaar 1992, is te wijten aan 3 elementen:

1. De jaarlijkse stijging van het aantal gepensioneerden met gemiddeld 900 eenheden per jaar. [...] Dit eerste element wettigt een stijging van de bijdragevoet met 1 %.
2. De perekwaties van de jongste jaren: deze vertegenwoordigen – benevens de in 1992 betaalde achterstallen – een stijging van het percentage met ongeveer 1,5 %. Deze stijging van de pensioenlast had moeten kunnen gecompenseerd worden door de baremieke verhogingen van de ambtenaren in actieve dienst, doch het hiernavolgend 3de element maakte deze compensatie onmogelijk.
3. De voortdurende vermindering van het aantal aangesloten vastbenoemde ambtenaren, waardoor de verwachte verhoging van de loonmassa geneutraliseerd wordt. Deze 3de oorzaak is goed voor een stijging van de bijdragevoet met meer dan 1 %.”

Over die vermindering van het aantal vastbenoemde stelde de toenmalige administrateur-generaal van de RSZPPO over de situatie in 1994:

“Als we uitgaan van een verhouding 100 in 1987 dan is er in de gemeenten een terugloop van het aantal vastbenoemden tot 80 in 1994. Bij de provincies is die verhouding 92 in 1994, bij de intercommunales 77 en bij de OCMW's 76.

Deze gegevens leveren reeds een aanduiding op, maar leren ons niets over de uitgangssituatie die anders ligt bij een gemeente dan bij bijvoorbeeld een provinciebestuur. Bij de gemeenten zijn de vastbenoemden tussen het jaar 1987 en 1994 teruggelopen van 65% tot 51%. De intercommunales kennen ongeveer dezelfde trend met een terugloop van 65% naar 50%. Bij de provincies bedroeg het aantal vastbenoemden 75% en is er een terugloop tot 69%. Bij de OCMW's tenslotte waren er in 1987 nog 56% en is dit aantal verminderd tot 43%.

Bij de OCMW's heeft zich de laatste jaren vooral wat het beheer van ziekenhuizen betreft een specifieke evolutie voorgedaan. Via fusies – ook met de private sector – hebben zich

(20) Veris Caroline, *De Gemeente*, nr. 2/1991, p. 44.

(21) Rekenhof, “Actuele evoluties binnen de overheidspensioenen – Tussentijdse evaluatie”, Brussel, 12 februari 2014, hierna verkort ‘Verslag van het Rekenhof 2014’, p. 9.

(22) Veris Caroline, *De Gemeente*, nr. 2/1991, p. 44.

(23) <https://www.inforum.be/nl/home.php>, inforumnummer 42694.

nieuwe entiteiten gevormd. Dan stelt zich het probleem dat de statutaire personeelsleden van het OCMW-ziekenhuis wel in de nieuwe entiteit zijn ingetreden en dat hun loonmassa als basis dient voor de financiering van de gemeenschappelijke lasten, maar die groep neemt natuurlijk niet meer toe want de nieuwe entiteit werft nog enkel contractuelen aan. Het gevolg is dan ook een daling van de loonmassa van de statutairen.”²⁴

De wet van 6 april 1995 “betreffende de aanvullende pensioenen”, BS 29 april 1995, regelde de tweede pensioenpijler o.a. voor de privé-sector.

Begin 1996 schreef Bea Van Praet van VVSG: “*Het is in ieder geval duidelijk dat als men een halt wil roepen aan de alsmaar stijgende bijdragevoet, men zowel op zeer korte termijn als op lange termijn maatregelen moet nemen.*”²⁵

“De heer Francis Vermeiren stelt dat de evolutie van de bijdragevoeten steeds hogere financiële eisen oplegt aan de lokale besturen. [...] Hoewel de gemeentelijke bestuurders er zich van bewust zijn dat de toestand negatief evolueert, wordt dit probleem niet onmiddellijk aangepakt maar in de tijd doorgeschoven (naar het volgende bestuur). Het probleem vooruitschuiven betekent echter dat de kosten nog hoger zullen oplopen.”²⁶

Een nieuwe perequatiesysteem werd ingevoerd door de wet van 25 april 2007 betreffende de pensioenen van de openbare sector, BS 11 mei 2007.

Het Rekenhof stelde vast: “*Tot in 2007 waren de ontvangsten uit de pensioenbijdragen van de groep besturen die tot pool 1 behoren, hoger dan de uitgaven. Met het overschot werden reserves aangelegd.*”²⁷

Het Sectoraal akkoord 2008-2013 van 19 november 2008 voor het personeel van de lokale en provinciale besturen²⁸ stelde dat er gestreefd werd om vanaf het jaar 2010 te starten met een aanvullende pensioenregeling voor alle contractuelen van de lokale besturen op basis van een gemeenschappelijke minimumsokkel, maar met de mogelijkheid voor besturen die dat willen/kunnen die algemeen geldende minimumsokkel aan te vullen met een extra voordeel om het verschil tussen het werknemerspensioen van de contractuelen en het pensioen van de vastbenoemden geleidelijk te overbruggen.

De pensioenhervorming Di Rupo I streefde in 2011-2012 o.a. naar identieke regelingen i.v.m. de voorwaarden om vervroegd op pensioen te gaan en werden

(24) “*Hoorzitting over de problematiek van de pensioenen in de lokale besturen met de heer Jan Gysen, administrateur-generaal RSZPPO. Verslag namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting uitgebracht door de heer Herman De Loor, 24 oktober 1996*”, Parl.St. VI.Parl. 1996-1997, nr. 460/1, hierna verkort ‘Hoorzitting 24 oktober 1996’, p. 6.

(25) Van Praet, Bea, “*Financieringsproblematiek pensioenen*”, *De Gemeente*, 1996-2, hierna verkort ‘Van Praet, Bea, *De Gemeente*, 1996-2’, p. 61.

(26) Hoorzitting 24 oktober 1996, p. 8.

(27) Verslag van het Rekenhof 2021, p. 16.

(28) Ministeriële omzendbrief BB 2008/10 van 21 november 2008 ‘betreffende sectoraal akkoord 2008-2013 voor het personeel van de lokale en provinciale besturen van 19 november 2008 en bijlagen – kennisgeving’, BS 7 januari 2009.

gunstigere tantièmes opgetrokken tot 1/48, maar zonder alle voorkeurtantièmes af te schaffen. Ook kwam er een zekere toenadering tot stand tussen het werknemers- en het ambtenarenstelsel i.v.m. de gelijkstelling van tijdvakken van loopbaanonderbreking.²⁹ De wet van 28 december 2011 ‘houdende diverse bepalingen’, BS 30 december 2011, verhoogde de leeftijd waarop ambtenaren met vervroegd pensioen kunnen gaan tot 62 jaar en 40 jaar pensioenaanspraakverlenende dienstjaren. Bovendien werd het pensioen berekend op de tien laatste jaren van de loopbaan en niet – zoals eerder – de vijf laatste jaren.

Om de langetermijnfinanciering van de pensioenen te verzekeren, daar de pensioenlasten sneller stegen dan de loonmassa van de vastbenoemde personeelsleden, werd op 1 januari **2012** het gesolidariseerd pensioenfonds opgericht (GPF). *“De hervorming heeft hoofdzakelijk twee doelen:*

- *zorgen voor meer solidariteit tussen de lokale besturen door de vijf pools samen te voegen opdat alle lokale besturen dezelfde basisbijdragevoet zouden moeten betalen;*
- *de lokale besturen responsabiliseren door een nieuwe responsabiliseringsbijdrage die moet worden betaald door de lokale besturen waarvan de pensioenlast hoger ligt dan het bedrag van de basisbijdrage (de zogenoemde geresponsabiliseerde besturen).³⁰*

Dit werd tot stand gebracht door de wet van 24 oktober 2011 ‘tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen’, BS 03 november 2011.

De basisbijdragevoet moet door alle lokale besturen betaald worden en wordt berekend op de loonmassa van de vastbenoemden. De responsabiliseringsbijdrage wordt berekend op basis van de pensioenen die voor het betrokken bestuur moeten worden uitbetaald en bedraagt minimum 50%.³¹

Vanaf **2013** moest een vastbenoemde volgens het Rekenhof 38 jaar dienst hebben in één van de wettelijke pensioenstelsels in België, vooraleer hij recht heeft op een vervroegd pensioen. Vanaf 2014 werd dat 40 jaar.³²

De wet van 28 april **2015** ‘houdende bepalingen betreffende de pensioenen van de publieke sector’, BS 13 mei 2015, bouwt de diplomabonificatie geleidelijk af, zodat enkel voor de personen die bij hun pensioenaanvraag na 1 januari 2024 meer dan vier jaar studies kunnen inbrengen er nog een bonificatie bestaat.

De wet van 30 maart **2018** ‘met betrekking tot het niet in aanmerking nemen van diensten gepresteerd als niet-vastbenoemd personeelslid voor een pensioen van de overheidssector, [...]’, BS 17 april 2018, schaft het meerekenen van contractuele

(29) Commissie Pensioenhervorming 2020-2040, p. 11.

(30) Verslag van het Rekenhof 2021, p. 16.

(31) *Idem*, p. 17.

(32) Verslag van het Rekenhof 2014, p. 9.

prestaties voor het overheidspensioen af voor personen die na 30 november 2017 benoemd werden. Betrokkenen zullen vanaf dan een werknemerspensioen genieten voor hun contractuelen jaren en een overheidspensioen voor hun jaren als vastbenoemde.³³

2.2. AANGROEI VAN HET CONTRACTUELE PERSONEELSBESTAND

2.2.1. Evolutie van de verhouding vastbenoemden/contractuelen

De gemeentewet van 30 maart 1936 bepaalde in artikel 84 dat alle personeelsleden benoemd werden.³⁴

Op grond van het ministerieel besluit van 20 maart 1956 ‘tot inrichting van de tewerkstelling der werklozen door de provinciën, de gemeenten en de openbare instellingen’, BS 22 maart 1956, kunnen de genoemde besturen tewerkgestelde werklozen inzetten voor werken die zij “*normaal niet gehouden [zijn] te verrichten en die bij ontstentenis der bepalingen van onderhavig besluit niet zouden verricht worden*”.

Het koninklijk besluit van 20 december 1963 ‘betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid’, BS, 18 januari 1964 stelde in de oorspronkelijke versie van artikel 161: “*Het recht op werkloosheidsuitkering kan afhankelijk worden gesteld van tewerkstelling door een provincie- of gemeentebestuur of een openbare instelling aan werken van openbaar nut welke normaal niet door het personeel waarover dit bestuur of die instelling beschikt, kunnen worden uitgevoerd*”. Volgens artikel 268 van het genoemde besluit trad het in werking de eerste zondag van de maand mei 1964.

De organieke wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’, BS 5 augustus 1976, verder ‘OCMW-wet’, bepaalde in de oorspronkelijke versie van artikel 55:

“§ 1. De Minister die het maatschappelijk welzijn in zijn bevoegdheid heeft kan een of meer openbare centra voor maatschappelijk welzijn machtigen om voor de door hem bepaalde betrekkingen van het verplegend en verzorgend personeel, van het hulppersoneel en van het meesters-, vak- en dienstpersoneel, tot een contractuele aanwerving over te gaan.

In dit geval moet de raad voor maatschappelijk welzijn bij de vaststelling van de personeelsformatie uitdrukkelijk die vorm van aanwerving voor de bedoelde betrekkingen voorzien en bij de aanstelling een schriftelijke overeenkomst met het betrokken personeelslid sluiten.

§ 2. Onverminderd de toepassing van de internationale akkoorden of regelingen op dit stuk en in zoverre een centrum moeilijkheden ondervindt tot het aanwerven van personen van Belgische nationaliteit, kan de raad voor maatschappelijk welzijn van dit centrum overgaan tot de aanwerving onder dienstcontract van personen van vreemde nationaliteit

(33) Leroy, Jan, “*Waarom hebben lokale besturen een pensioenprobleem*”, <https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/waarom-hebben-lokale-besturen-ee-pensioenprobleem>, hierna verkort ‘Leroy Jan, Pensioenprobleem’.

(34) https://www.unionisme.be/loi_communale.htm en https://books.google.be/books?id=1uZCAAAAcA AJ&pg=PA42&hl=nl&source=gbs_toc_r&cad=2#v=onepage&q&f=false

voor de niet leidinggevende betrekkingen van het verplegend en verzorgend personeel, van het hulppersoneel en van het meesters-, vak- en dienstpersoneel.”

Het bijzonder tijdelijk kader (BTK) werd tot stand gebracht door artikel 81 van de wet van 22 december 1977 ‘betreffende de budgettaire voorstellen 1977-1978’, BS 24 december 1977, met het oog op “*projecten voor het vervullen van taken met een collectief belang*”.

Uit de arresten nrs. 22181 en 22182 van 6 april 1982 van de Raad van State blijkt dat de financiële toestand van de Stad Antwerpen in 1978 reeds ‘benard’ was, wat de toezichthoudende overheid ertoe aanzette de pensioenregeling van de Stad te vernietigen, die een pensioen vanaf 55 jaar toestond en dat op basis van de wedden van de laatste drie jaar.

Het Interdepartementaal begrotingsfonds (IBF) werd tot stand gebracht door het koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982 ‘tot opzetting van een programma ter bevordering van de werkgelegenheid in de niet-commerciële sector’, BS 26 maart 1982. Overeenkomstig artikel 6 van het genummerde besluit bestaat de taak van het Fonds uit het aanmoedigen van het scheppen van arbeidsplaatsen in de niet-commerciële sector door tegemoet te komen in de financiering van die arbeidsplaatsen. De Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten mogen de tussenkomst van het Fonds vragen. Volgens de mededeling 95/3 d.d. 9 augustus 1995 van de RSZPPO wordt het federale geld van dit fonds gebruikt voor het ziekenhuispersoneel en worden de andere personen in de bejaardenzorg bezoldigd door de gewesten en de gemeenschappen. Enkel het IBF voor de ziekenhuizen bestaat nog.

De tewerkgestelde werklozen, BTK-ers en IBF-ers stonden niet op de loonlijst van de lokale besturen. Niettemin deden zij werk dat tot het ‘normale takenpakket’ van de lokale besturen behoorde³⁵ en daardoor zorgde deze tewerkstellingsmaatregelen dat het voor de lokale besturen ‘normaal’ werd om contractuelen op de werkvloer te hebben.

De ‘Herstelwet houdende sociale bepalingen’ van 22 januari 1985, BS 24 januari 1985 voerde de loopbaanonderbreking in die de verplichting inhield het personeelslid met verlof te vervangen.

Gesubsidieerde contractuelen werden door de lokale besturen vanaf 1 januari 1987 aangeworven op grond van het koninklijk besluit nr. 474 van 28 oktober 1986 ‘tot opzetting van een stelsel van door de Staat gesubsidieerde contractuelen bij sommige plaatselijke besturen’, BS 20 november 1986. Zij werden bezoldigd door de lokale besturen, die voor hun tewerkstelling een premie ontvingen.

Het ‘Protocol nr. 60 van 19 april 1991 van de onderhandelingen die gevoerd werden in het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten op maandag 11 maart en woensdag 27 maart 1991, over de lijst van de algemene principes op te nemen

(35) Officieel werd de auteur van deze bijdrage in 1978 BTK-er met de bedoeling om alle politiereglementen van het bestuur te inventariseren en vast te stellen welke bepalingen ervan nog van kracht waren. Hij heeft dat werk uitgevoerd, maar ondertussen als ‘normale’ medewerker van de sociale dienst van de stad gewerkt.

in het koninklijk besluit tot vaststelling van de algemene principes van het statuut', *BS* 13 juli 1991, legde volgende algemene principe vast: "1.3. *Principes van het enig statuut : er kunnen slechts statutaire ambtenaren zijn behalve in de door de wet van 20 februari 1990 vastgestelde gevallen. Vaststelling van de lijst van bijkomende en specifieke opdrachten door elke uitvoerende macht, ieder wat hem betreft.*" Het koninklijk besluit van 22 november 1991 dat dit protocol uitvoerde werd door het arrest nr. 47689 van 31 mei 1994 van de Raad van State vernietigd, omdat het genomen werd terwijl de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat ontbonden waren.

In het genoemde protocol kwam ook de evaluatie van het personeel aan bod.

De regeling van de tewerkgestelde werklozen werd opgeheven door het koninklijk besluit van 25 november 1991 'houdende de werkloosheidsreglementering', *BS* 31 december 1991.

In 1992 werd de tweede paragraaf van artikel 55 van de OCMW-wet gewijzigd in: "*De raad van maatschappelijk welzijn kan overgaan tot de indienstneming onder arbeidsovereenkomst van personen van vreemde nationaliteit voor de niet leidinggevende betrekkingen.*", m.a.w. ook administratieve krachten mochten van vreemde origine zijn.

Het jongerenbanenplan, tot stand gebracht door de wet van 23 juli 1993 'houdende maatregelen ter bevordering van de tewerkstelling van jongeren in het raam van het jongerenbanenplan', *BS* 6 augustus 1993, leverde de besturen een vermindering van de werkgeversbijdrage op tot 31 december 1994. Deze regeling werd opgevolgd door het banenplan ter bevordering van de tewerkstelling van werkzoekenden (de artikelen 60 tot en met 66 van de wet 'houdende sociale en diverse bepalingen' van 21 december 1994, *BS* 23 december 1994).

Ook de volgende jaren werden nieuwe werkgelegenheidsmaatregelen in het leven geroepen.

De krachtlijnen Kelchtermans van 1993 bepaalden dat er nog slechts twee categorieën personeelsleden zijn, nl. benoemden, op proef of vast, en contractuelen, eventueel gesubsidieerd. "*De categorieën van het tijdelijk statutair personeel en van het tijdelijk werkliedenpersoneel worden derhalve voor de toekomst afgeschaft. Dit zal de rechtszekerheid van de betrokken personeelsleden ten goede komen.*"

Tijdelijken konden immers niet genieten van de voordelen die vaste statutaire personeelsleden genieten (vastheid van betrekking, beschikbaarheid) noch van de voordelen die contractuele personeelsleden genieten (opzegregeling).³⁶

De krachtlijnen laten enkel nog contractuelen toe in volgende situaties:

- *indien het gaat om contracten van bepaalde duur: natuurlijk kan het niet gaan om leidende functies binnen de personeelsorganisatie;*

(36) Omzendbrief nr. BA 93/07 van 14 juli 1993 'betreffende de algemene weddeschaalherziening en gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale en regionale besturen', *BS* 3 september 1993.

- indien het gaat om welbepaalde opdrachten of projecten waarvoor binnen de formatie geen personeel aanwezig is;
- indien het gaat om de tijdelijke vervanging van andere personeelsleden.”³⁷

De krachtlijnen Kelchtermans voerde ook de functionele loopbaan in:

Bij de uittekening van de loopbaan van het personeel werd gekozen voor een minder hiërarchische loopbaanstructuur en een beperking van het aantal graden, maar waarbij waardevolle ambtenaren via het stelsel van de functionele loopbaan kunnen doorstoten naar een hogere weddeschaal met behoud van dezelfde graad.

*Ik leg er de bijzondere nadruk op dat telkens drie voorwaarden vervuld moeten zijn om tot de volgende weddeschaal in de functionele loopbaan te worden toegelaten : een minimaal vereiste schaalanciënniteit, een gunstige evaluatie en het met goed gevolg beëindigd hebben van de door de raad vastgestelde basisvorming en/of vorming.*³⁸

De krachtlijnen stelden ook: “*Het sectoraal akkoord omvat een globale gemeenschappelijke regeling voor het personeel van de lokale en de regionale sector, weergegeven in de volgende documenten*”³⁹ De krachtlijnen waren dus een antwoord op de wildgroei van weddeschalen die er oorzaak van was dat de (grote) steden saneringsleningen hadden moeten opnemen.

*Immers “in de jaren tachtig waren het vooral de lokale overheden, waarvan de financiën waren ontspoord, die aanpassingen ten uitvoer legden. Zo kregen de gemeenten en provincies een norm opgelegd om tegen 1988 hun gewone begroting van het eigen dienstjaar opnieuw in evenwicht te brengen. De vereiste inspanningen waren des te zwaarder daar de federale overheid terzelfder tijd de via het Gemeentefonds overgedragen middelen had teruggeschroefd. niettemin had de federale overheid ook de schuld van de grote steden overgenomen via een Hulpfonds tot financieel herstel van de gemeenten en hadden de gewesten, die na de staats hervorming van 1988 de bevoegdheid hadden verworven over de financiën van de gemeenten, de schuld van andere steden overgenomen.”*⁴⁰

De omzendbrief van 1998 stelt:

“2. Prioriteit statutaire tewerkstelling.

Hierbij wordt nogmaals de aandacht van de besturen gevraagd voor de statutaire tewerkstelling. Het is immers zeer belangrijk dat prioriteit verleend wordt aan statutaire tewerkstelling, dit o.m. omwille van de nauwe verbondenheid van deze problematiek met de pensioen problematiek. Steeds minder tewerkgestelde statutaire ambtenaren betalen bijdragen voor een steeds groeiende groep gepensioneerde statutairen. Dit wordt op termijn onhoudbaar. Statutaire tewerkstelling is verder ook belangrijk omwille van de continuïteit

(37) *Ibidem.*

(38) *Ibidem.*

(39) *Ibidem.*

(40) Bisciari, P. e.a., “Analyse van het beleid tot sanering van de Belgische overheidsfinanciën”, NBB Economisch Tijdschrift, juni 2015, p. 80.

van de dienstverlening en omdat het de onafhankelijkheid van de ambtenaren en de administratie vergroot ten overstaan van de politiek verkozenen in de Raden.

Aan de besturen wordt dan ook met aandrang gevraagd om de contractuele tewerkstelling waar mogelijk te beperken.

...

Statutaire tewerkstelling moet m.a.w. het principe zijn voor betrekkingen die bestendig van aard zijn (de zogenaamde sleutelfuncties).

Deze aanbeveling om prioriteit te verlenen aan statutaire tewerkstelling, wordt hierbij met aandrang herhaald, mede omdat uit de driemaandelijksse rapporten over de toepassing van de krachtlijnen 1993 in de lokale besturen, blijkt dat, globaal gezien de statutaire formaties dalen, zeker in de grotere gemeenten. Dit heeft te maken met het feit dat, vooral in de niveau's D en E, het aantal technisch beambten en administratief assistenten daalt en dat niet-ingevulde betrekkingen in deze niveau's worden afgeschaft.

Daartegenover staat wel, en dat is positief nieuws, dat in de niveau's A, B en C een stijging van het statutair personeel vastgesteld wordt. Dit heeft te maken met de toenemende complexiteit van de dossiers en het toenemend aantal taken dat de hogere overheid aan de lokale besturen oplegt.

Het verloop van de trend inzake de statutaire tewerkstelling in de lokale en regionale besturen zal in elk geval verder nauwgezet opgevolgd worden via het toezicht op de personeelsformaties.

De stimulering van de statutaire tewerkstelling mag niet leiden tot een uitstoot van personeel.

Specifiek voor de OCMW's wordt er op gewezen dat de mogelijkheid van contractuele tewerkstelling dient behouden te blijven voor diensten en instellingen waar een flexibel personeelsbeleid noodzakelijk gemaakt wordt door de concurrentie met de private sector, de fluctuerende vraag naar de aangeboden dienstverlening of het projectmatig karakter van bepaalde activiteiten.⁴¹

Die omzendbrief van 1998 i.v.m. het sectoraal akkoord 1995-1996 wijst op de mogelijkheid tot deeltijdse benoeming.⁴²

Het sectoraal akkoord 1997-1998 werd door Bea Van Praet van VVSG als volgt samengevat: "Bij het vorige sectoraal akkoord van 1993 kregen vooral de lagere niveaus een financiële stimulans. Dit was echter niet het geval voor de personeelsleden van niveau A (de universitair geschoolden). Hun weddeschalen bleven beduidend onder het niveau van hun collega's in het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Toch is er ook in de gemeenten en OCMW's steeds meer nood aan hooggeschoold en gekwalificeerd personeel om aan het steeds toenemend takenpakket te voldoen. Om de bestuurskracht te versterken worden de mogelijkheden verruimd om de weddeschalen van het A-niveau op te trekken. Het is immers van het grootste belang dat de lokale besturen niet enkel gekwalificeerd

(41) Omzendbrief BA 98/02 van 31 maart 1998 betreffende 'Uitvoering sectoraal akkoord 1995-1996. – Omzetting overuren, nacht-, zaterdag- en zondagprestaties. – Prioriteit statutaire tewerkstelling. – Deeltijdse statutaire aanwerving. Voorkoming verdringingseffect bij aanwerving. – Uitvoering protocol nr. 75', BS 20 mei 1998.

(42) *Ibidem*.

personeel kunnen aantrekken maar ook in dienst kunnen houden. In deze regeling zijn ook de wedden van het personeel van de ziekenhuis- en rusthuisdirectie inbegrepen.”⁴³

Het sectoraal akkoord 1997-1998 maakt ook het mandaatstelsel mogelijk, maar enkel als bevorderingsmogelijkheid van vastbenoemde personeelsleden.⁴⁴

Met ingang van 1 januari **1999** werd voor Vlaanderen de eerste paragraaf van artikel 55 van de OCMW-wet gewijzigd in:

“§ 1. Voor de betrekkingen van maatschappelijk werkers, van verplegend en verzorgend personeel, van hulppersoneel en van meesters-, vak- en dienstpersoneel kan het centrum contractuele aanwervingen doen. Ook het personeel van een ziekenhuis dat afhangt van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, kan bij contract aangeworven worden. Deze contractuele aanwervingen zijn slechts mogelijk binnen de perken van de personeelsformatie, die per graad het aantal contractuele betrekkingen bepaalt. Voor de indiensttreding wordt met de betrokkenen een schriftelijke overeenkomst gesloten.”

Het sectoraal akkoord 1999-**2001** voerde de derde weddeschaal in voor de contractuele personeelsleden en de gesco's.⁴⁵

Met de ministeriële omzendbrief BA 2001/17 van 19 december 2001 ‘betreffende lokale en regionale besturen Herwaardering van de basissalarisschalen van het B-niveau’, BS 17 januari 2002, worden nieuwe (hogere) bedragen gekoppeld aan de weddeschalen B1-B3.

De artikelen 72 en 73 van de programmawet van 30 december 2001 hebben de vervangingsverplichting voor de loopbaanonderbrekers met ingang van 1 januari **2002** opgeheven.

Het sectoraal akkoord 2002 laat ook contractuele mandaatfuncties toe voor door bevordering van contractuele personeelsleden of aanwerving van bijkomende contractuelen.⁴⁶

Het Gemeentedecreet van 15 juli **2005**, BS 31 augustus 2005, stelde in zijn originele versie in artikel 104:

*“§ 1. Het personeel van de gemeente bestaat uit personeelsleden in statutair dienstverband.
§ 2. In afwijking van § 1 kunnen personeelsleden in contractueel verband in dienst worden genomen om :
1° aan uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften te voldoen, voor in de tijd beperkte acties, of voor een buitengewone toename van werk;*

(43) Van Praet, Bea, “Opvolger Krachtlijnnnota Kelchtermans is eindelijk klaar. Sectoraal akkoord heeft flink prijskaartje”, *De Gemeente* 1999-2, hierna verkort ‘Van Praet, Bea, *De Gemeente*, 1999-2’, p. 26.

(44) Ministeriële omzendbrief nr. BA.99/06 van 8 juni 1999 ‘Uitleg bij het Sectoraal akkoord 1997-1998 voor het personeel van de lokale en regionale besturen’, BS 11 september 1999.

(45) Ministeriële Omzendbrief BA 2001/03 van 27 april 2001 ‘betreffende toelichting bij het sectoraal akkoord 1999-2001 voor het personeel van de lokale overheden’, BS 19 mei 2001.

(46) Ministeriële omzendbrief BA 2002/02 van 25 januari 2002 betreffende de toelichting bij het sectoraal akkoord 2002 voor het personeel van de lokale besturen, BS 19 februari 2002.

2° personeelsleden te vervangen die hun betrekking niet of slechts deeltijds bekleden of die tijdens een zolang periode afwezig zijn dat vervanging noodzakelijk is;

3° aanvullende of specifieke opdrachten te vervullen;

4° te voorzien in de personeelsbehoeften voor activiteiten die door een andere overheid gesubsidieerd worden;

5° te voorzien in de personeelsbehoeften voor activiteiten die hoofdzakelijk verricht worden in mededinging met andere marktdeelnemers;

6° te voorzien in uitvoering van taken, die een bijzondere expertise vereisen.

§ 3. Binnen de grenzen die de Vlaamse Regering bepaalt, kan de gemeente personeel in contractueel verband in dienst nemen om te voorzien in de personeelsbehoeften van het kabinet van de burgemeester of de schepenen, of van de fracties in de gemeenteraad. Die personeelsleden worden, naar gelang van het geval, kabinets- of fractiepersoneel genoemd.

De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast voor de aanwerving of terbeschikkingstelling van het kabinets- en fractiepersoneel.”

De oorspronkelijke versie van artikel 100 van het Provinciedecreet van 9 december 2005, BS 29 december 2005 (verder ‘Provinciedecreet’) bevatte dezelfde tekst.

Artikel 103 van het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, BS 24 december 2008, nam de tekst van het Gemeentedecreet over met volgende verruiming van § 2:

“7° te worden tewerkgesteld in verzorgende, verplegende en dienstverlenende instellingen en diensten van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn;

8° te worden tewerkgesteld als maatschappelijk werker van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn;

9° te worden tewerkgesteld als hulppersoneel en als meesters-, vak- en dienstpersoneel.”

Het sectoraal akkoord 2005-2007 maakte de bevordering van contractuele personeelsleden in publiekrechtelijke bevorderingsfuncties mogelijk.⁴⁷

Marijke De Lange merkte op: “In heel België telden de lokale besturen in 2008 nog geen 40% vastbenoemden, tegenover bijna 50,5% in 1993.”⁴⁸

Door het besluit van de Vlaamse Regering d.d. 27 februari 2015 ‘houdende regularisatie van de gesubsidieerde contractuelen die zijn tewerkgesteld met een contingentovereenkomst als vermeld in artikel 1, 12°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 1993 houdende uitvoering van het koninklijk besluit nr. 474 van 28 oktober 1986 tot opzetting van een stelsel van door de Staat gesubsidieerde contractuelen bij sommige plaatselijke besturen’, BS 25 maart 2015, werden de gesco’s met ingang van 1 april 2015 gewone contractuelen.

(47) Ministeriële omzendbrief BA-2005/07 van 18 november 2005 betreffende ‘Sectoraal akkoord 2005-2007 voor het personeel van de lokale en provinciale besturen – kennisgeving’, BS 19 december 2005.

(48) De Lange, Marijke, “Wie zal de vergrijzing van de lokale besturen betalen?”, in *Lokaal*, 16 maart 2010, hierna verkort ‘De Lange, Marijke, *Lokaal*, 16 maart 2010’, p. 16.

Het decreet van 3 juni 2016 ‘tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ wijzigde de tekst van § 1 van de bedoelde artikelen in: *“Het personeel van de gemeenten kan in statutair of in contractueel dienstverband worden aangesteld.”* De overbodig geworden § 2 werd opgeheven. Dit wijzigende decreet schafte ook de personeelsformatie af.

Deze bepaling werd overgenomen in artikel 184, § 1 van het Decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’, BS 15 februari 2018 (verder ‘Decreet lokaal bestuur’), en behouden in het Provinciedecreet.

Ook in het Decreet lokaal bestuur is er niet langer sprake over een personeelsformatie.

2.2.2. Waarom een apart pensioenstelsel?

Volgende argumenten worden gegeven om een apart overheidspensioen te motiveren:

1. het compenseert de eenzijdigheid van de rechtspositie;
2. het maakt het werken voor de overheid aantrekkelijker;
3. het waarborgt de onafhankelijkheid van de vastbenoemden;
4. het laat toe de loonkosten van de vastbenoemden door te schuiven naar de toekomst (principe van het uitgestelde loon).⁴⁹

Daarnaast werden volgende argumenten gebruikt om de ongelijkheid in pensioen voor de vastbenoemden en voor de contractuelen te verantwoorden:

1. de aanwervingsvoorwaarde en – procedure zijn voor contractuelen minder streng dan voor benoemden⁵⁰;
2. de verschillende rechtspositie. Het Grondwettelijk Hof stelde in het arrest 88/2013 van 13 juni 2013:

“B.5.2. Zoals het Hof in verschillende arresten heeft vastgesteld (zie meer bepaald de arresten nrs. 17/91, 54/92, 88/93, 48/95, 112/2001, 4/2006 en 73/2006), verschillen de pensioenstelsels van de werknemers en van de statutaire vastbenoemde personeelsleden van de overheidssector naar doelstelling, financieringswijze en toekenningsvoorwaarden.

B.6. Rekening houdend met de fundamentele verschillen die beantwoorden aan de logica van elk van de systemen, waarbij het privaat recht de rechtssituatie van de werknemers beheerst terwijl de rechtssituatie van de statutaire personeelsleden door het publiek recht wordt beheerst, kunnen die twee categorieën van personen niet worden vergeleken.”

(49) Commissie Pensioenhervorming 2020-2040, p. 8.

(50) Vr. en Antw. Kamer 2003-2004, 29 september 2003, 319 (Vr. nr. 3 Staf Neel).

3. DE CIJFERS

3.1. HET REPARTITIESYSTEEM

Het overheidspensioenstelsel is, in tegenstelling tot de tweede pensioenpijler, een repartitiesysteem: de huidige pensioenen worden betaald door de huidige actieven.⁵¹

Het Rekenhof merkte op: “Een repartitiestelsel voor pensioenen is alleen duurzaam als de evolutie van de loonmassa de evolutie van de pensioenlasten volgt.”⁵² De verhouding tussen de vastbenoemden en de contractuelen blijft dus een belangrijke oorzaak van de oplopende lasten in percentages uitgedrukt.⁵³ Het Rekenhof stelde: “In 2020 ontvingen ongeveer 122.500 personen een pensioen van het GPF⁵⁴. De lokale besturen stelden nagenoeg 118.000 vastbenoemden tewerk, wat dus meer dan één gepensioneerde per actieve werknemer vertegenwoordigde.”⁵⁵ Marlies Van Bouwel berekende: “Als oefening is het interessant om de theoretische bijdragevoet te berekenen die je zou moeten heffen op de weddemassa van de actieve statutaire personeelsleden om de pensioenen van de gewezen ambtenaren te financieren. Op het lokale bestuursniveau ligt die fictieve bijdragevoet volgens de cijfers van 2021 op meer dan 64 procent.”⁵⁶

3.2. SAMENSTELLING VAN DE PENSIOENBIJDRAGEN

3.2.1. 3.2.1. Basispensioenbijdrage

Jan Leroy geeft volgende cijfers: “De basisbijdrage wordt berekend als een vast percentage op de lonen van de actieve statutairen. In de periode van 2016 tot 2020 ging het om 41,5%, met 7,5% werknemersbijdragen en 34% werkgeversbijdragen. Vanaf 2022 stijgt de basisbijdrage naar 43%, en in 2023 komt er nog eens 2% bij. Voor alle duidelijkheid, bij die stijging blijft de werknemersbijdrage constant op 7,5%. De extra financiering komt dus integraal van de besturen zelf.”⁵⁷

De besturen aangesloten bij de Pool 1 kregen een korting van 3 procent op de basisbijdrage, omdat hun eerdere bijdragen een reserve hadden opgeleverd⁵⁸, maar Jan Leroy vermoedde (in zijn ongedateerde tekst) dat die reserve in 2024 opgebruikt zou zijn.⁵⁹

De opbrengst van de basisbijdrage neemt jaar na jaar licht af ondanks de toename van de basisbijdragevoet, omdat de loonmassa van de vastbenoemden langzaam daalt:

(51) Verslag van het Rekenhof 2021, p. 15.

(52) *Idem*, p. 29.

(53) Hoorzitting 24 oktober 1996, p. 8.

(54) GPF: gesolidariseerde pensioenfonds.

(55) Verslag van het Rekenhof 2021, p. 21.

(56) Van Bouwel, Marlies, “Deze bom ligt er al zestig jaar”, *Lokaal*, juni 2023, verder verkort ‘Van Bouwel, Marlies, *Lokaal*, juni 2023’, p. 17.

(57) Leroy, Jan “Bestuur: Lokale pensioenuitgaven blijven sterk toenemen”, *Lokaal*, december 2021, verder verkort ‘Leroy, Jan, *Lokaal*, december 2021’. Zie ook Leroy Jan, Pensioenprobleem.

(58) *Ibidem*.

(59) Leroy Jan, Pensioenprobleem.

*“steeds meer besturen kiezen ervoor om de statutaire banen af te bouwen en al dan niet te vervangen door contractuele medewerkers.”*⁶⁰

3.2.2. Responsabiliseringsbijdrage

Jan Leroy legt uit: *“Het tweede deel van de factuur bestaat uit de responsabiliseringsbijdrage. Alleen besturen waarvan de pensioenlast groter is dan de basisbijdrage die ze betalen, krijgen die aangerekend. Ze bedraagt de helft van het verschil tussen de pensioenlast en de basisbijdrage. De andere helft van de pensioenlasten wordt dus gedragen door de besturen waarvan de basisbijdrage wel boven de pensioenlasten uitkomt.”*⁶¹ Het Rekenhof verduidelijkt dat de lokale besturen die géén vastbenoemde in dienst hebben, al hun pensioenlasten moeten dragen. Daar is de responsabiliseringsbijdrage dus 100%.⁶²

Ook politiezones moeten hoe langer hoe meer een responsabiliseringsbijdrage betalen. Volgen Jan Leroy heeft dat te maken met *“de leeftijd van het actieve korps en van de gepensioneerden.”*⁶³

De opbrengst van de responsabiliseringsbijdrage steeg tussen 2012 en 2020 met 16,4% per jaar. In 2012 kreeg 28,8% van de besturen een responsabiliseringsbijdrage aangerekend, in 2020 gaat het om 47,9%.⁶⁴

Jan Leroy voorziet:

1. een toename van de responsabiliseringsbijdrage: *“De responsabiliseringsbijdrage is [...] het verschil tussen de door het bestuur betaalde basisbijdrage en de pensioenlast van dat bestuur, vermenigvuldigd met een responsabiliseringscoëfficiënt. Die bedroeg tot en met 2021 50%, maar zal de komende jaren beginnen te stijging tot naar verwachting ruim 85% in 2028.”*⁶⁵;
2. een toename van het aantal besturen dat die zal moeten betalen: *“Het aantal besturen dat geresponsabiliseerd wordt, stijgt trouwens van ongeveer de helft in 2020 naar ca. 90% van alle Vlaamse gemeenten en OCMW's in 2028.”*⁶⁶

Het Grondwettelijk Hof overwoog i.v.m. deze bijdrage in het arrest nr. 13/2020 van 6 februari 2020:

B.10.1. Zoals het Hof bij zijn arresten nrs. 71/2013, voormeld, en 94/2018 heeft geoordeeld, is het niet onverantwoord dat de wetgever heeft getracht de moeilijkheden inzake financiering van de pensioenen van het vastbenoemde personeel van de provinciale en plaatselijke besturen door de vermindering, door bepaalde werkgevers, van het aantal benoemde personeelsleden en, bijgevolg, van de loonmassa waarop de basispensioenbijdrage wordt berekend, te corrigeren door die werkgevers een gedeelte

(60) *Ibidem.*

(61) Leroy, Jan, *Lokaal*, december 2021.

(62) Verslag van het Rekenhof 2021, p. 34.

(63) Leroy Jan, Pensioenprobleem

(64) Leroy, Jan, *Lokaal*, december 2021

(65) Leroy Jan, Pensioenprobleem.

(66) *Ibidem.*

van de financiële gevolgen van hun keuzen inzake de benoeming van hun personeel te laten dragen, door de betaling van een responsabiliseringsbijdrage die het mogelijk maakt de bijkomende pensioenlast die die werkgevers op alle bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds aangesloten besturen doen rusten, te compenseren, zij het gedeeltelijk.”

3.2.3. Tussenkomst van de federale en van de Vlaamse overheid

3.2.3.1. Federale tussenkomst

Jan Leroy geeft volgende informatie over de federale tussenkomst: *“De federale korting bestaat sinds 2019. Ze wordt toegekend aan die besturen die beschikken over een voldoende hoge tweede pensioenpijler: minimaal 2% in 2020 en ten minste 3% vanaf 2021. De korting komt niet van de Schatkist, maar wordt gefinancierd door een toeslag boven op de responsabiliseringsbijdrage bij besturen die geen of een onvoldoende hoog aanvullend pensioen aanbieden.”*⁶⁷

3.2.3.2. Vlaamse tussenkomst

*“De Vlaamse subsidie werd in 2020 ingevoerd, ze bedraagt de helft van de responsabiliseringsbijdrage, vóór de toepassing van de federale korting. De subsidie gaat naar alle types besturen in het Gesolidariseerd Pensioenfonds, behalve intercommunales, provincies en autonome provinciebedrijven. Ze bedroeg in 2020 ca. 130 miljoen euro.”*⁶⁸ Het Grondwettelijk Hof oordeelde in het arrest nr. 55/2021 van 28 oktober 2021 dat het uitsluiten van andere besturen een discriminatie uitmaakt.⁶⁹ Het Programmadecreet van 20 december 2019 ‘bij de begroting 2020’, BS 30 december 2019, gaf deze subsidie een wettelijke basis.

Daarnaast krijgen de besturen van de Vlaamse overheid nog rechtstreeks een structurele cofinanciering van de lokale pensioenlasten. *“Het gaat meer bepaald om een subsidie ten bedrage van de helft van de responsabiliseringsbijdrage”*.⁷⁰

Marlies Van Bowel merkte echter op: *“Dat de huidige Vlaamse regering de Vlaamse lokale besturen te hulp is geschoten door de helft van de responsabiliseringsbijdrage voor haar rekening te nemen, is een mooie geste, maar geen structurele oplossing. Hoe een volgende Vlaamse regering hiermee omgaat, is nog maar de vraag.”*⁷¹

3.2.4. De totale factuur

De totale factuur voor de financiering van de pensioenen van de vastbenoemden kende tussen 2012 en 2020 een toename met 4,2% per jaar.⁷²

(67) Leroy, Jan, *Lokaal*, december 2021.

(68) *Ibidem*.

(69) Leroy, Jan, *Lokaal*, december 2021.

(70) Leroy Jan, Pensioenprobleem

(71) Van Bouwel, Marlies, *Lokaal*, juni 2023, p. 17.

(72) Leroy, Jan, *Lokaal*, december 2021, p. 31.

4. OORZAKEN

4.1. DEMOGRAFISCHE SITUATIE

4.1.1. De samenstelling van de bevolking

De bevolkingscurve laat een toename van de 60+ers zien in vergelijking met de actieve bevolking, maar dat geldt voor alle pensioensystemen.⁷³ *“Een repartitiesysteem is gevoelig voor de demografische evolutie. Als het aantal gepensioneerden stijgt ten opzichte van het aantal actieve bijdragers, stijgt ook de bijdragevoet om de pensioenuitgaven te kunnen dekken.”*⁷⁴

Het Rekenhof wijst echter op een bijkomend fenomeen: *“De gemiddelde leeftijd van de vastbenoemden is gestegen door de vroegere praktijk van de benoemingen op het einde van de loopbaan. In het volgende decennium gaan heel wat vastbenoemden met pensioen, wat tegelijk zal leiden tot een stijging van de pensioenlasten en een vermindering van de bijdragebasis.”*⁷⁵. Uit een parlementair antwoord blijkt dat in gans België *“4,26% van de gepensioneerden van de gemeenten een benoeming hebben bekomen in de laatste 10 jaar van hun loopbaan.”*⁷⁶

4.1.2. Toename van de levensverwachting

De leeftijdverwachting van de gepensioneerde benoemden neemt toe.⁷⁷

4.2. DE PENSIOENREGLEMENTERING

Mark Suykens en Marijke De Lange van VVSG stelden: *“De pensioenreglementering zelf heeft het gat in de pensioenkas voor een deel veroorzaakt.”*⁷⁸ Zij sommen daarbij een aantal pijnpunten op:

1. Geen reserves: de reserves waarover de RSZPPO beschikte waren eind 2009 bijna volledig uitgeput.⁷⁹
2. Het principe van het uitgestelde loon zorgt ervoor dat de pensioenen berekend worden op de laatste jaren van de loopbaan en niet op grond van gans de loopbaan⁸⁰, zoals bij de andere pensioenstelsels.
3. De verhouding tussen het pensioenbedrag en het voormalige loon *“situeert zich rond de 66% (tegenover ongeveer 46% in de private sector).”*

(73) Hoorzitting 24 oktober 1996, p. 4. Verslag van het Rekenhof 2021, p. 21. Leroy, Jan, *Lokaal*, december 2021. Leroy Jan, Pensioenprobleem.

(74) Verslag van het Rekenhof 2021, p. 15.

(75) *Idem*, p. 29, zie ook p. 23.

(76) Vr. en Antw. Kamer 2007-2008, 21 januari 2008, 1721 (Vr. nr. 16 Maggie De Block).

(77) Hoorzitting 24 oktober 1996, p. 4. Verslag van het Rekenhof 2021, p. 21. Leroy, Jan, *Lokaal*, december 2021. Leroy Jan, Pensioenprobleem.

(78) Suykens, Mark & De Lange, Marijke, *“De pensioenval voor de lokale besturen”*, in *Lokaal*, 16 februari 2009, verder verkort ‘Suykens, Mark, *Lokaal*, 16 februari 2009’, p. 15.

(79) Zie ook Van Praet, Bea, *De Gemeente*, 1996-2, p. 61.

(80) *Ibidem*.

4. De perekwatie die de pensioenlast verhoogt als de benoemden een loonsverhoging krijgen.⁸¹
5. *“Veel personeelsleden gaan vroeger op pensioen, niet op 65, maar al op 60 jaar. Daardoor moet vijf jaar vroeger pensioen betaald worden (weliswaar een lager bedrag) en moet het stelsel vijf jaar bijdragen derven.”*⁸²
6. *“Daarnaast konden allerlei stelsels van verlof of afwezigheid worden gevalideerd voor de pensioenen (zoals loopbaanonderbreking, diverse stelsels van verminderde prestaties, arbeidsduurvermindering en arbeidsherverdeling), al mocht dit soms niet meer dan een vijfde bedragen van de werkelijk gepresteerde diensten.”*⁸³

4.3. DE FUSIES

De fusies van gemeenten, die ervoor zorgen dat de oude aangesloten gemeenten geen bijdragen opleveren bij de nieuwe gemeenten, en van openbare ziekenhuizen met privéziekenhuizen, die ertoe leidt dat er geen loonmassa meer bestaat waarop de bijdrage kan berekend worden, is een andere reden voor de toename van de pensioenlast.⁸⁴

Bea Van Praet stelt: *“Bijna 10 % van de totale pensioenlast van 13 miljard van de RSZPPO wordt veroorzaakt door aangeslotenen van de fusiegemeenten die niet met de totaliteit van hun personeel zijn aangesloten bij de RSZPPO.”*⁸⁵

4.4. EEN GESLOTEN SYSTEEM

Jan Leroy van VVSG stelt: *“Het gaat om een ‘gesloten’ systeem, zonder financiering vanuit de Schatkist (op wat kleinere stromen voor ziekenhuizen en politie na). Als de pensioenuitgaven stijgen, gaan dus ook de bijdragen van de lokale besturen de hoogte in. Merk op dat voor de zelfstandigen- en werknemerspensioenen een open financieringssysteem bestaat: daar komt de Schatkist wel tussen om de tekorten te dekken, en blijven de socialezekerheidsbijdragen constant”*⁸⁶

Marlies Van Bouwel is dezelfde mening toegedaan: *“Dat de lokale besturen de pensioenen van hun gewezen ambtenaren volledig zelf moeten financieren, blijft alle verbeelding tarten. Dat is ongezien in de sociale zekerheid. De andere wettelijke pensioenen worden ook gefinancierd door sociale bijdragen, maar niet alleen daardoor. Als je bij wijze van voorbeeld een flesje spuitwater koopt, betaal [je] daar btw op. Een flink stuk daarvan gaat naar de financiering van de werknemers- en de zelfstandigenpensioenen. Waarom dan ook*

(81) *“Deze regeling stelt de gepensioneerde in staat om een pensioen te genieten dat het bedrag benadert van het pensioen waarop hij aanspraak zou hebben kunnen maken, indien de nieuwe wedderegeling vóór het einde van zijn loopbaan werd uitgebouwd.”* overgenomen van Veris Caroline, *De Gemeente*, nr. 2/1991, p. 47. Zie ook Van Praet, Bea, *“Financieringsproblematiek pensioenen”*, *De Gemeente*, 1996-2, p. 61.

(82) Zie ook Van Praet, Bea, *De Gemeente*, 1996-2, p. 61.

(83) *Ibidem*.

(84) Suykens, Mark, *Lokaal*, 16 februari 2009; Suykens, Mark, *Lokaal*, 16 februari 2009, p. 15-16.

(85) Van Praet, Bea, *De Gemeente*, 1996-2, p. 61.

(86) Leroy Jan, Pensioenprobleem.

niet naar alternatieve financiering zoeken zodat de ambtenarenpensioenen op het lokale bestuursniveau betaalbaarder worden.”⁸⁷

4.5. DE CONTRACTUALISERING.

4.5.1. Vaststelling

Van William Safire is de spreuk: *“The right to do something does not mean that doing it is right.”*⁸⁸

Het is niet omdat lokale besturen het recht hebben contractuelen aan te werven, dat het goed is dat zij dat doen.

Dat de lokale besturen contractuelen in dienst nemen voor tijdelijke projecten is op zich geen probleem. De contractualisering door de vervanging van vastbenoemden, die hetzij een verlofregeling genieten, hetzij definitief uit dienst gegaan zijn, vormt wél een probleem, omdat daardoor de loonmassa die de pensioenbijdrage moet opleveren verkleint. Ze verkleint zelfs bij vertrek van een benoemde, omdat de persoon die in zijn plaats benoemd wordt vermoedelijk minder anciënniteit kan inbrengen.

De afname van het aantal vastbenoemden vormt een belangrijke oorzaak van het pensioenprobleem.⁸⁹ Jan Gysen merkte in zijn functie van administrateur-generaal op: *“Toen de RSZPPO in 1986-1987 de omslagkas overnam, was in het geheel van de sociale zekerheidsbijdragen voor een statutair het bijdrageniveau iets lager dan voor een contractueel. Het is door de oplopende last van één component de pensioenen dat de statutaire agent op het totale pakket sociale zekerheidsbijdragen duurder is geworden. De oplopende pensioenlasten voor de statutairen nemen bovendien zeer snel toe en die curve zal nooit meer worden omgebogen.”*⁹⁰ Verder stelde hij: *“Bij de gemeenten zijn de vastbenoemden tussen het jaar 1987 en 1994 teruggelopen van 65% tot 51%. De intercommunales kennen ongeveer dezelfde trend met een terugloop van 65% naar 50%. Bij de provincies bedroeg het aantal vastbenoemden 75% en is er een terugloop tot 69%. Bij de OCMW's tenslotte waren er in 1987 nog 56% en is dit aantal verminderd tot 43%.”*⁹¹

Het Rekenhof beaamt: *“Lokale besturen zijn een tamelijk beperkte gesloten groep. De bijdragevoet om de pensioenlasten te dekken hangt dus af van hun keuzes op het vlak van de aanwerving van vastbenoemden.”*⁹²

Ook Bea Van Praet beseft: *“Dé oorzaak van de financieringsproblematiek van de pensioenen is het stijgend aantal gepensioneerden terwijl het aantal vastbenoemde ambtenaren steeds maar daalt.”*⁹³

(87) Van Bouwel, Marlies, *Lokaal*, juni 2023, p. 17.

(88) https://www.brainyquote.com/quotes/william_safire_106092

(89) Hoorzitting 24 oktober 1996, p. 4. Zie ook Suykens, Mark, *Lokaal*, 16 februari 2009, p. 16.

(90) Hoorzitting 24 oktober 1996, p. 5.

(91) Hoorzitting 24 oktober 1996, p. 6.

(92) Verslag van het Rekenhof 2021, p. 16.

(93) Van Praet, Bea, *De Gemeente*, 1996-2, p. 61.

Jan Leroy berekende: *“Vandaag zijn ca. twee derden van de medewerkers van lokale besturen contractanten.”*⁹⁴

4.5.2. Motivering van de contractualisering

4.5.2.1. De vaststellingen van Bea Van Praet en het Rekenhof

Bea Van Praet (VVSG) zag in 1996 volgende oorzaken van de contractualisering⁹⁵:

1. de langdurige afwezigheden van de vastbenoemden, die vervanging door contractuelen noodzakelijk maken;
2. de tewerkstellingsmaatregelen die financiële voordelen opleveren en flexibeler zijn op het vlak van recrutering en ontslag;
3. de uitgebreide mogelijkheden voor OCMW's om contractuelen aan te werven.

Deze vaststellingen kunnen nog aangevuld worden met die van het Rekenhof, dat stelde: *“Het aandeel contractuele personeelsleden ligt veel hoger bij de lokale besturen dan bij de federale Staat (27,8 %) en de deelstaatentiteiten (42,7 %). Dat kan gedeeltelijk door historische redenen worden verklaard.”*⁹⁶ In voetnoot stelt het Rekenhof in dit verband: *“Bijvoorbeeld de verplichting voor sommige gemeenten om statutaire personeelsleden te vervangen door contractuele personeelsleden in het kader van door de toezichhoudende overheid opgelegde saneringsplannen en de evolutie van de structuren en opdrachten van bepaalde lokale besturen (fusie van gemeenten, verdwijnen van statutair verplegend personeel enz.)”*⁹⁷

4.5.2.2. Duurdere vastbenoemden

Het Rekenhof stelde: *“Het aantal vastbenoemden daalt voortdurend omdat ze worden vervangen door contractuelen. Dat komt voornamelijk omdat vastbenoemden duurer zijn wegens de werkeversbijdragen voor de pensioenen. De vermindering van het aantal vastbenoemde personeelsleden doet zo een vicieuze cirkel ontstaan.”*⁹⁸ Ook Bea van Praet wijst op dit “pervers effect.”⁹⁹

Het vervangen van vastbenoemden of hun functies door contractuelen met een contract voor bepaalde duur of voor blijvende functies, getuigt dus van kortzichtigheid. Op korte termijn heeft men minder uitgaven, nl. loonkosten, maar op lange termijn heeft men meer kosten, nl. de pensioenlast voor de gepensioneerde benoemden.

4.5.2.3. Gebrek aan flexibiliteit van rechtspositieregeling

De Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 stelde: *“Het statuut wordt als onvoldoende flexibel ervaren vanuit het perspectief van een modern en resultaatgericht personeelsmanagement.”*¹⁰⁰

(94) Leroy Jan, Pensioenprobleem.

(95) Van Praet, Bea, *De Gemeente*, 1996-2, p. 61.

(96) Verslag van het Rekenhof 2021, p. 23.

(97) *Idem*, p. 24.

(98) *Idem*, p. 29; zie ook p. 24. Zie ook Commissie Pensioenhervorming 2020-2040, p. 17.

(99) Van Praet, Bea, *De Gemeente*, 1996-2, p. 61.

(100) Commissie Pensioenhervorming 2020-2040, p. 17.

Marijke De Lange spreekt dit tegen waar zij opmerkt: *“In wezen is de statutaire tewerkstelling een fantastisch beginsel: welke werkgever droomt er niet van de rechtspositie van zijn personeel eenzijdig te kunnen wijzigen, uiteraard volgens de noodwendigheden van de dienst, binnen de grenzen van de wet en de redelijkheid (geen willekeur)?”*¹⁰¹

De Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 verklaart zich door te stellen:

“Het statuut staat bol van de procedureregels en diverse mogelijkheden om intern administratief beroep aan te tekenen wanneer de ambtenaar niet akkoord gaat met een bepaalde beslissing. Vaak gaat de vorm voor op de inhoud en krijgt de ambtenaar gelijk omdat bepaalde vormvereisten niet voldoende strikt zijn nageleefd, zonder over de inhoud te oordelen. Bovendien is het statuut vaak zeer gedetailleerd en strak waardoor er weinig ruimte overblijft om op een flexibele wijze met bepaalde personeelsinstrumenten om te gaan.

Deze algemene overweging gaat vanzelfsprekend niet alleen op voor de provinciale en plaatselijke overheden, zij het dat het bestuurlijk toezicht dat van hogerhand op deze overheidsbesturen wordt uitgeoefend, wel voor extra rigiditeit zorgt.

*“De rechtsbescherming van de contractant wordt door de werkgever als flexibeler ervaren in geval van ziekte, langdurige afwezigheid, bij conflicten en in economisch moeilijke omstandigheden. De besparingsdruk die op de onderscheiden overheden rust, zal deze keuze voor een overwegend contractuele tewerkstelling wellicht nog verder aanmoedigen.”*¹⁰²

We zijn het op juridische gronden niet eens met dit standpunt. Volgens de Raad van State betekent de vaste benoeming van personeelsleden alleen dat hun carrière verloop volgens vooraf vastgestelde regels (RvS 5 oktober 1999, nr. 82.654). In de woorden van het arrest: *“3.1.2.3. Overwegende dat in zoverre verzoeker zich beroept op de vastheid van betrekking, met de verwerende partij moet worden opgemerkt dat deze verzoeker niet garandeert dat zijn situatie steeds onveranderd behouden zal blijven, maar enkel dat zijn carrière verloopt volgens vooraf vastgestelde regels, die alleen in functie van de noodwendigheid van de dienst en op grond van een vooraf uitgevaardigde algemene regeling gewijzigd kunnen worden;”*. Men zou dus kernachtig kunnen stellen: *“Met een benoemde doen besturen wat ze willen, mits zij zich aan de (procedure)regels houden.”* De procedureregels aan de kaak stellen, staat dus gelijk met het ontkennen van het wezen van de vaste benoeming.

Anderzijds hebben we herhaaldelijk vastgesteld dat besturen de arbeidsvoorwaarden van hun contractuelen eenzijdig wijzigen, zonder hun instemming te vragen. Een rechtspositieregeling wordt opgelegd zonder hun individueel akkoord én dat in strijd met de de artikelen 5.69 tot en met 5.71 van boek 5 van het Burgerlijk Wetboek (of in het verleden artikel 1134 van het [oud] Burgerlijk Wetboek). Het eerste lid van artikel 5.70. luidt: *“Een contract kan enkel worden gewijzigd of opgezegd met de wederzijdse toestemming van de partijen of op de gronden door de wet erkend.”* Een

(101) De Lange, Marijke, *Lokaal*, 16 maart 2010, p. 17-18.

(102) Commissie Pensioenhervorming 2020-2040, p. 17.

rechtspositieregeling is geen wettekst en kan een wet niet buiten werking stellen. Daarnaast heeft de Vlaamse Regering die een rechtspositieregelingsbesluit uitvaardigt geen bevoegdheid i.v.m. arbeidsrecht. De eenzijdige wijziging van de rechtspositie van de contractuelen kan enkel via een arbeidsreglement op een rechtsgeldige manier gebeuren.¹⁰³ Maar het aantal besturen dat hun rechtspositieregeling geïntegreerd hebben in hun arbeidsreglement is op één hand te tellen.

M.a.w. de besturen doen dus net het omgekeerde van wat een bestuur dat vaardig is in het recht zou doen: ze voorzien overgangsbepalingen voor vastbenoemden en wijzigen de arbeidsvoorwaarden van hun contractuelen zonder hun individuele instemming.

Marijke De Lange merkte dat lokale besturen liever niet willen procederen voor de rechtbank *“omdat een bestuur zich daardoor kwetsbaar opstelt tegenover de oppositie en de lokale pers. Het gevolg is zelfcensuur: de lokale besturen perken hun beleidsvrijheid in om zeker te spelen. Nochtans is personeelsbeleid bij uitstek een gevoelig domein waar de mogelijkheden voor discussie (en voor gerechtelijke procedures) te rapen vallen.”*¹⁰⁴

Wat de medewerkster van VVSG hier stelt, geldt ook ten aanzien van contractuele personeelsleden. Immers de besturen zien er ook tegen op om een contractueel te ontslaan met een dringende reden, en zelfs met een verbrekingsvergoeding, omdat zij schrik hebben van een gerechtelijke procedure. Dat heeft natuurlijk wél voor gevolg dat disfunctionerende personeelsleden, benoemden zowel als contractuelen, de sfeer op de werkvloer jaren lang verzieken.

De geciteerde tekst van Marijke De Lange gaat als volgt verder: *“Men moet er de rechtspraak van de Raad van State maar eens op napluizen om te zien welk groot deel de betwistingen over personeelsaangelegenheden (zoals benoemingen en tuchtzaken) daar innemen. Wie als werkgever de weg van de minste weerstand kiest, beperkt zijn bewegingsvrijheid in belangrijke mate. Personeelsbeleid wordt dan onevenwichtig, doordat het te vaak in het voordeel van het individuele personeelslid geïnterpreteerd wordt.”*¹⁰⁵

De verwijzing naar het “groot deel” is niet wetenschappelijk onderbouwd. Immers dat houdt géén rekening met de niet ingediende verzoekschriften en geeft geen cijfers over de arresten die enkel betrekking hebben op de lokale besturen en die de bedoelde besturen in het ongelijk stelden.

De meeste burgers beginnen geen rechtszaak omdat zij er plezier in scheppen. Enkel wie geen respect ervaren heeft, zal pogen dat respect via een rechtszaak af te dwingen. Al zijn er natuurlijk ook mensen die allergisch zijn voor schuldgevoelens en dus blijven procederen (voor de Beroepscommissie voor tuchtzaken en de Raad van State) als zij een terecht ontslag van ambtswege gekregen hebben omdat zij het leven van hun collega's op de werkvloer verzuren. Een respectvolle aanstellende overheid kan door

(103) Zie *“Eenzijdige wijziging van contractuele arbeidsvoorwaarden geen contradictio in terminis”*, p. 11 e.v., op www.appels-consult.be

(104) De Lange, Marijke, *Lokaal*, 16 maart 2010, p. 17-18.

(105) De Lange, Marijke, *Lokaal*, 16 maart 2010, p. 17-18.

zijn (non-)verbale communicatie een negatieve boodschap overbrengen op een manier die uitlokt dat betrokkene geen verdere juridische stappen zet.¹⁰⁶

Wie deskundig is in tuchtrecht weet dat besturen niet moeten terugschrikken voor een tuchtzaak. De Raad van State hamert er in verband met tuchtzaken constant op dat de besturen over een discretionaire bevoegdheid beschikken om te oordelen of er een tuchtvergrijp gepleegd werd (en dus bewezen werd) en welke tuchtsanctie evenredig is, zodat de Raad van State (en dus ook de Beroepscommissie voor tuchtzaken) zich daarmee niet te bemoeien heeft¹⁰⁷. Een bestuur dat met kennis van zaken een tuchtprocedure of een procedure i.v.m. een ordemaatregel afwerkt, heeft niets te vrezen.¹⁰⁸

Na 1 oktober 2023 kan erop gewezen worden dat voor de lokale besturen van het Vlaams Gewest de ontslagregeling gewijzigd is door het invoegen van artikel 194/1 in het Decreet lokaal bestuur en artikel 111 bis in het Provinciedecreet. De tuchtprocedure is met ingang van die datum afgeschaft i.v.m. disfunctionerende personeelsleden. Zij is vervangen door de ontslagprocedure die ook voor contractuelen geldt. Maar bedenk, dat ook het ontslag van een contractueel bewijs van de feiten vereist en het houden van een hoorzitting. Het enige verschil met vroeger is, dat er geen tuchtonderzoeker moet worden aangesteld die een tuchtverslag opstelt. Een advies (al dan niet van een externe raadsman) volstaat als basis voor het opstarten van de ontslagprocedure. Het ontslag kan dus snel afgehandeld worden. Niet dat deze nieuwe procedure goedkoper zal uitvallen. Een ontslag van ambtswege ging onmiddellijk in en zelfs met terugwerkende kracht als betrokkene preventief geschorst werd met inhouding van wedde. De besturen zullen terugschrikken voor een ontslag wegens dringende redenen, zodat – in tegenstelling met vroeger – de verbrekingsvergoeding zo goed als standaard zal moeten betaald worden.

5. OPLOSSINGEN

5.1. DE VOORGESTELDE OPLOSSINGEN

Bea Van Praet stelde: “*Een aantal oplossingen wordt geboden door de oorzaken aan te pakken.*”¹⁰⁹

Zij doet volgende voorstellen:

1. De invoering van een kapitalisatiestelsel, maar geeft onmiddellijk toe dat het financieel niet haalbaar is, de besturen “*een ruime periode twee keer [te] laten betalen (één keer voor het omslagstelsel en daarbovenop voor het kapitalisatiefonds).*” Overigens is de oorzaak van het probleem niet zozeer dat er een repartitiesysteem

(106) Als raadsman van lokale besturen waren we meermaals getuige van dit fenomeen.

(107) Zie bijvoorbeeld RvS 30 juni 2021, nr. 251.158; RvS 6 mei 2021, nr. 250.523; RvS 23 augustus 2021, nr. 251.384; RvS 1 april 2022, nrs. 253.448 en 253.460; RvS 1 september 2022, nr. 254.379.

(108) Het valt trouwens ook op dat besturen bij evaluaties de eigen procedureregels niet naleven en geen of weinig kennis hebben van de beginselen van behoorlijk bestuur.

(109) Van Praet, Bea, *De Gemeente*, 1996-2, p. 61-62.

bestaat, maar dat de huidige loonmassa van de vastbenoemden te klein is om de huidige pensioenen te betalen (zie punt 5 hierna).

2. Niet meerekenen van niet-gewerkte dagen: *“De regel dat niet-gewerkte dagen kunnen meegeteld worden voor de pensioenberekening moet afgeschaft of in ieder geval aangepast worden.”*
3. Het verhogen van de pensioenleeftijd. Dit is ondertussen gebeurd.
4. De perequatie vervangen door een zwakkere *“welvaartsaanpassing”*.
5. De toename van de loonmassa van vastbenoemden: *“Essentieel is dat de lokale besturen meer statutairen benoemen en dat contractuelen enkel aangeworven worden voor tijdelijke, specifieke tewerkstelling.”*

5.2. DE STOÏCJNSE AANPAK

5.2.1. Omschrijving van de stoïcijnse aanpak

De tekst van het *Encheiridion* van Epictetus¹¹⁰ is samen te vatten in volgende zin: *“Er is slechts één weg naar geluk en dat is op te houden met je zorgen maken over dingen waar je geen invloed op hebt.”*¹¹¹ De complementaire formulering van deze spreuk is: *“Hou je enkel bezig met wat je in je macht hebt.”*

We hebben de vergrijzing, m.n. de verhouding tussen gepensioneerden en actieven, niet in onze macht, want zij is het gevolg van de geboortebeperving van alle gezinnen samen. En het is geen oplossing om mensen aan te sporen veel kinderen te krijgen, want de wereld is al overbevolkt.

We hebben het feit dat gepensioneerden langer leven dan vorige generaties niet in onze macht. En het zou niet redelijk/wettelijk zijn om maatregelen te nemen die het levenseinde van de gepensioneerden zou vervroegen.

We moeten ons dus – op advies van Epictetus – focussen op wat we in onze macht hebben.

We kunnen proberen beleidsmensen op andere ideeën te brengen. Dat is iets wat VVSG voorstaat, als zij wil dat de pensioenfactuur van de lokale besturen mag doorgeschoven worden naar de federale of de gewestelijke regeringen. Daarbij doet men er goed aan te bedenken dat we het wel in onze macht hebben iets te vragen, maar niet dat het gevraagde ook gegeven wordt. Zo hebben we het in onze macht dit artikel te schrijven, maar niet dat de voorgestelde oplossing door de betrokken besturen zal worden uitgevoerd.

Die besturen kunnen wel zélf iets doen aan de fundamentele oorzaak van het pensioenprobleem, nl. de wanverhouding tussen de pensioenlast en de loonmassa, waarop de pensioenbijdrage berekend wordt.

(110) Zie <https://www.arsfloreat.nl/documents/Encheiridion.pdf>

(111) <https://www.filosofie.nl/filosofen/epictetus/>

5.2.2. Statutarisering van alle personeelsleden

5.2.2.1. Berekening

Het uitgangspunt is eigenlijk eenvoudig. Hoe meer mensen een gelijke bijdrage leveren, hoe kleiner de nodige bijdrage per kop. Je kan beter met zeven kinderen een gouden collier voor je moeder kopen, dan als enig kind.

Op grond van de looncijfers ons aangeleverd door een medewerkster van de Directie Statistiek van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid en de pensioenbedragen opgenomen op de website <https://www.pdos-sdpsp.fgov.be/apps/statistics/nl/search> konden we voor 2022 het percentage van de pensioenbijdrage berekenen dat nodig is om de pensioenbedragen volledig te dekken.

Die berekening leverde volgende tabel op:

	Op grond van lonen van	
	Alleen de benoemden	Alle personeelsleden
gemeenten	64,98%	21,63%
OCMW's	66,51%	14,86%
provincies	49,07%	24,53%
politiezones	35,15%	34,18%
hulpverleningszones	7,32%	5,82%
totaal	49,80%	20,65%

Merk op dat die 20,65% overeenkomt met de 28,5% die in 1995 verschuldigd was, aangezien 7,5% van die bijdrage ten laste komt van de vastbenoemden¹¹² en met de 20% werkgeversbijdrage die werd vastgesteld tijdens het 4e kwartaal van 1997 voor een periode van drie jaar.¹¹³

Uiteraard moeten er geen responsabiliseringsbijdragen meer betaald worden als alle personeelsleden vastbenoemd zijn.

Als alle contractuele personeelsleden vastbenoemd zouden zijn, dan moeten de besturen ook volgende percentages sociale zekerheidsbijdragen niet langer betalen voor hun contractuelen:

- 2,35% voor de ZIV-uitkeringen;
- 1,46% voor de werkloosheidsuitkering;
- 8,86% voor de pensioenen van de contractuelen;
- 3,00% of meer voor de tweede pensioenpijler;
- 15,67% in totaal

(112) Hoorzitting 24 oktober 1996, p. 4.

(113) Vr. en Antw. Kamer 2000-2001, 18 juni 2001, 9023 (Vr. nr. 68 Filip Anthuenis).

15,67% van de totale loonkost van de hierboven in aanmerking genomen contractuelen komt overeen met 51,617% van de totale pensioenlast voor de in aanmerking genomen besturen.¹¹⁴

5.2.2.2. Tegenargumenten van VVSG

Jan Leroy schreef: *“Soms hoor je wel eens zeggen dat lokale besturen het zelf gezocht hebben: waren ze niet massaal overgeschakeld op contractuele banen, dan zou er helemaal geen pensioenprobleem zijn want de bijdragen van de actieve statutairen zouden dan volstaan om de pensioenlasten te dekken.”*¹¹⁵

Hij is het dus niet eens met de stelling, die we hiervoor uitrekenden, en geeft daarvoor een aantal tegenargumenten.

Zijn **eerste tegenargument** luidt: *“Deze stelling klopt gewoon niet: hoeveel contractanten een bestuur nu of in het verleden in dienst heeft, maakt geen enkel verschil uit voor de [te] betalen pensioenlasten. Die zijn immers het gevolg van de statutaire medewerkers uit het verleden: pas bij de pensionering worden de pensioenen van het statutaire lokaleoverheidspersoneel opeisbaar. Ook uit de grafieken blijkt duidelijk dat de oorzaak van het probleem in eerste instantie de dubbele vergrijzing is: meer gepensioneerde statutairen, die bovendien ook langer een pensioen krijgen wegens de hogere levensverwachting. Deze stijgende kosten moeten worden opgehoest door een gesloten financieringssysteem, wat automatisch leidt tot hogere bijdragen van de aangesloten besturen.”*¹¹⁶

De genoemde auteur vergeet dat het pensioenstelsel, in tegenstelling tot de tweede pensioenpijler, een repartitiesysteem uitmaakt (zie titel “3.1. Het repartitiesysteem”): het loon van de **huidige** vastbenoemden vormt de loonbasis op grond waarvan de bijdrage voor de pensioenen van de **huidige** gewezen vastbenoemden berekend worden. Hoe meer actieve vastbenoemden, hoe minder bijdrage hun loon vraagt om de pensioenen van de gepensioneerde benoemden te dekken, zoals blijkt uit de berekening opgenomen onder de titel “5.2.2.1. Berekening”. En de demografische evoluties gelden voor alle pensioenstelsels, niet alleen voor de pensioenen van de benoemden.

Het groeiend aantal gepensioneerde benoemden, kan gecompenseerd worden door een groeiend aantal actieve benoemden. Het totale aantal personeelsleden neemt per bestuur eerder toe, dan af. Het Rekenhof gaf volgende informatie over deze kwestie: *“De tewerkstelling bij de lokale besturen steeg met 7,7 % (25.600) tussen 2005 en 2020. Tijdens die periode daalde het aantal vastbenoemden bij lokale besturen met 26.900 (-19 %), terwijl het aantal contractuelen met 52.500 (+28 %) steeg.”*¹¹⁷

(114) Eigen berekening op grond van de looncijfers ons aangeleverd door een medewerkster van de Directie Statistiek van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid en de pensioenbedragen opgenomen op de website <https://www.pdos-sdpsp.fgov.be/apps/statistics/nl/search>.

(115) Leroy Jan, Pensioenprobleem.

(116) *Ibidem*.

(117) Verslag van het Rekenhof 2021, p. 22.

Daarnaast zullen de (eventueel verplichte) fusies ertoe leiden dat meer leidinggevende functies gecreëerd worden, omdat een grotere, want samengevoegde, groep personeelsleden meer leidinggevendens vraagt, zodat de loonmassa daardoor toeneemt.

Ook in de openbare sector werd de pensioenleeftijd opgetrokken, zodat de hogere levensverwachting deels gecompenseerd wordt.

Het ontgaat ons wat Jan Leroy bedoelt met zijn **tweede tegenargument**:

“Een tweede misverstand is dat bij een blijvende statutarisering de actieven voldoende hadden bijgedragen voor de gepensioneerden. Ook dat klopt niet, want de pensioenbijdrage van de actieven is altijd beperkt gebleven tot een persoonlijke bijdrage van 7,5%. De rest van de financiering kwam en komt van de werkgevers, de budgetten van de lokale besturen dus. Bovendien zal de aanwerving van meer statutaire medewerkers geen euro verschil uitmaken op de (huidige) pensioenlasten (die het gevolg zijn van statutaire banen in het verleden en waarvan de pensioenen nu ‘opeisbaar’ zijn geworden).”¹¹⁸

De discussie gaat inderdaad niet over de ‘werknemersbijdrage’, maar over de ‘werkgeversbijdrage’. Voor het overige vormt dit tweede tegenargument een herhaling van het eerste en gaat het ook voorbij aan het repartitiesysteem. Die nieuw aangestelde benoemden zullen via de werkgeversbijdrage op hun lonen bijdragen aan het verminderen van de responsabiliseringsbijdrage en tevens van de basispensioenbijdrage, zoals aangegeven onder titel “5.2.2.1. Berekening”.

Zijn **derde tegenargument** gaat als volgt: *“Bovendien leiden extra statutaire aanwervingen enkel tot een verdere verhoging (en geen verlaging) van de pensioenlasten. Het is immers belangrijk om naar de reële pensioenuitgaven te kijken, en zich niet blind te staren op percentages. Lokale besturen betalen dus niet alleen bijdragen in functie van wie actief is (zoals een private werkgever ook bijdragen betaalt), maar ook, als het om statutairen gaat, voor de pensioenfactuur zelf. Dat is bij een private werkgever nooit het geval: eenmaal een medewerker met pensioen, worden de pensioenen helemaal gedragen door de sociale zekerheid.”¹¹⁹*

Als alle personeelsleden van de lokale besturen vastbenoemd zouden worden, hebben zij pas jaren nadien recht op een overheidspensioen.

Daarbij geldt dat zij eerste voldoende pensioenrechten moeten opbouwen vooraleer zij aanspraak kunnen maken op dat overheidspensioen.

Zoals gesteld onder de titel “2.1.3. Latere wetgeving” tellen op grond van de wet van 30 maart 2018 de contractuele prestaties niet meer mee voor de berekening van het overheidspensioen. De pensioenlast zal zich dus pas binnen een twintig jaar op een ‘normaal’ niveau bevinden. Immers nu kunnen gepensioneerde benoemden veertig jaar anciënniteit hebben, maar die anciënniteit moeten de contractuelen die benoemd

(118) Leroy Jan, Pensioenprobleem.

(119) *Ibidem*.

worden nog opbouwen. Daarnaast kunnen de contractuelen die nu in dienst zijn bij een lokaal bestuur geen volledige loopbaan meer opbouwen bij een bestuur, zodat hun pensioen sowieso lager zal zijn dan het pensioen van een persoon die een volledige loopbaan als vastbenoemde kan bewijzen.

Bovendien is er ons voorstel om het persoonlijke pensioen van elke gewezen benoemde anders te berekenen (zie titel “5.2.4.2. Uitgesteld loon”). Mocht dat voorstel wet worden, dan zal dat op termijn ook voor een lagere pensioenlast zorgen.

5.2.3. Het medisch pensioen

Lokale besturen zorgen ook zelf voor de toename van de gepensioneerde vastbenoemden, doordat zij vastbenoemden vervroegd op pensioen sturen via Medex en dat om wille van medische redenen.

Nochtans geldt ook voor vastbenoemden het re-integratietraject genoemd in de artikelen I.4-72 e.v. van de Codex over het welzijn op het werk gecoördineerd op 28 april 2017, *BS* 2 juni 2017.

De lokale besturen gingen ervan uit dat een vastbenoemd personeelslid niet deeltijds in disponibiteit kan gesteld worden op grond van de mening van het Agentschap Binnenlands Bestuur. Nochtans is er geen enkele wettelijke bepaling die een deeltijdse disponibiteit uitsluit. Door die foute visie werden vastbenoemden ertoe verplicht te kiezen tussen deeltijdse werkhervatting zonder aanvullende wachtwedde, dan wel vervroegde pensionering.

Bovendien gaan de lokale besturen ervan uit dat zij een ‘andere’ functie moeten aanbieden, terwijl artikel I.4-72 e.v. van de genoemde codex het niet over een ‘andere functie’ hebben, maar over ‘ander werk’. Er is een fundamenteel verschil tussen ‘ander werk’ en ‘een andere functie’. Een ander werk kan taken van verschillende functies omvatten die betrokkene toch kan uitvoeren, terwijl het best mogelijk is dat betrokkene onmogelijk alle taken van de aangeboden andere functie(s) aankan. Een onderhoudsmedewerkster die bijvoorbeeld door rugproblemen niet lang kan rechtstaan en dus niet meer al haar taken als onderhoudsmedewerkster kan uitvoeren, kan misschien wél zittend werk doen in een keuken of aan een onthaal.

Het is uiteraard goedkoper voor het bestuur om de responsabiliseringsbijdrage i.v.m. het vervroegde pensioen van betrokken te betalen dan de 60% van haar wedde als wachtwedde te betalen. Maar zo mist het bestuur ook de arbeid die betrokkene nog kan leveren en geeft het aan de andere personeelsleden de boodschap dat het personeelsbeleid van het bestuur geen rekening houdt met de individuele waarde van elk personeelslid. Het is niet omdat iemand langdurig ziek is of (eigenlijk) gehandicapt, dat betrokkene geen talenten meer heeft, die het kan aanwenden in het algemeen belang.

5.2.4. Beïnvloeding van hogere wetgevers

5.2.4.1. De werkgelegenheidsmaatregelen

Zowel de federale wetgever als de Vlaamse Regering hebben werkgelegenheidsmaatregelen tot stand gebracht die de contractualisering van de personeelsleden van

lokale besturen in de hand werken, omdat zij veelal enkel toepasbaar zijn op contractuele personeelsleden. In plaats van de pensioenen te subsidiëren zouden dus beter de werkgelegenheidsmaatregelen opengesteld worden voor benoemden. Een andere optie is niet langer publieke werkgevers te subsidiëren via werkgelegenheidsmaatregelen, maar de uit te voeren taken afdoend te betalen.

De federale en Vlaamse regeringen zijn er kampioen in om hun taken door te schuiven naar de lokale besturen. De opvang van asielaanvragers is daar een sprekend voorbeeld van. En wat te denken over het doorschuiven naar het lokale niveau van de gezondheidszorg, de bejaardenzorg en de zorg voor veiligheid¹²⁰. Als zij die taken zélf zouden op zich nemen of een eerlijke vergoeding zouden betalen voor de op lokaal niveau uitgevoerde federale of Vlaamse taken, zou de personeelsfactuur niet zo hoog zijn. In die zin is deze vaststelling een argument om de pensioenfactuur door te schuiven naar het federale en het Vlaamse niveau.

5.2.4.2. *Uitgesteld loon*

De fictie van het uitgestelde loon was misschien verantwoord in de 20^{ste} eeuw, maar dat is niet meer het geval in de 21^{ste} eeuw.

De Krachtlijnen Kelchtermans hebben de lonen van het E-, D- en C-niveau vanaf 1993 opgetrokken. De lonen van andere niveaus en van de decretaale graden werden enige jaren later opgetrokken. Dus is het verschil in lonen tussen de openbare sector en de private sector weggewerkt. Ook hogere leidinggevenden hebben bedrijfsvoertuigen.

Vastbenoemden kennen in tegenstelling tot contractuelen een eenzijdig opgelegde rechtspositieregeling. Waar er met contractuelen onderhandeld moet worden om hun rechtspositieregeling **rechtsgeldig** te wijzigen (zie titel “4.5.2.3. Gebrek aan flexibiliteit van rechtspositieregeling”), kan de rechtspositieregeling en dus ook de pensioenregeling van de vastbenoemden eenzijdig, d.i. zonder individuele of collectieve¹²¹ instemming gewijzigd worden. Derhalve zou de federale wetgever de berekening van de pensioenen van de lokale besturen kunnen aanpassen voor de prestaties geleverd vanaf 1 januari 2002, zodat die berekening overeenkomt met deze die geldt voor de contractuelen.

Als de mythe van het uitgestelde loon verlaten wordt, heeft het ook geen zin meer de perequatie te behouden. Waarom zou een gepensioneerde een hoger pensioen moeten krijgen, wanneer zijn jongere collega's een loonsverhoging krijgen? Als hij in zijn actieve jaren tevreden was met zijn loon, dan is er geen reden om zijn pensioen later op te trekken.

(120) Geen enkel ziekenhuis, woonzorgcentrum, politiezone of hulpverleningszone werkt enkel voor de inwoners van de gemeente waar die zorgverlening gevestigd is.

(121) Overeenkomstig artikel 5 van het KB van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1^o, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, BS 2 oktober 1985, is de pensioenmaterie een onderhandelingsmaterie. Die kan dus zonder instemming van de vakbonden gewijzigd worden. Het Grondwettelijk Hof oordeelde: “Aangezien die pensioenen met overheidsfondsen worden gefinancierd, moet de last die op de Staat weegt, kunnen worden gewijzigd wanneer de sanering van de openbare financiën of het tekort in de sociale zekerheid zulks vereisen.” (GWH, 17 januari 2013, nr. 2/2013, B.5. en GwH 16 mei 2013, nr. 67/2013, B.5.

5.2.4.3. Tijdelijke benoeming

In het verleden bestonden er tijdelijke benoemingen. Die personeelsleden waren benoemd, dus konden maar ontslagen worden zoals vastbenoemden, maar vielen voor het overige onder de privaatrechtelijke regeling.

Juridisch gezien is er geen enkele bepaling die verbiedt om op tijdelijk benoemden de publiekrechtelijke regeling toe te passen. Zeker niet na 1 oktober 2023, datum waarop artikel 194/1 van het Decreet over het lokaal bestuur en artikel 111bis van het Provinciedecreet van kracht geworden zijn. Die artikelen laten toe vastbenoemde personeelsleden te ontslaan alsof het contractuelen zouden zijn.

Ook het redelijkheidsbeginsel verzet zich niet tegen een publiekrechtelijke regeling voor tijdelijk benoemden. Immers elke benoeming is tijdelijk, want zij eindigt in het uiterste geval bij de pensionering van betrokkene.

Dus een benoeming in functies die bij de aanvang geacht worden slechts voor een beperkte tijd te bestaan, moet mogelijk zijn. Overigens, als de personeelsformatie niet meer bestaat, zijn alle functies in te vullen door benoemden, want niet tijdgebonden. Als de betrokken functie afgeschaft wordt, kan betrokkene ontslagen worden op grond van de nieuwe ontslagregeling.

5.2.5. Omschrijving van solidariteit

Jan Leroy stelt vast: *een bestuur dat een responsabiliseringsbijdrage aangerekend krijgt, geniet de (gedeeltelijke) solidariteit van de andere lokale besturen, een bestuur dat geen responsabiliseringsfactuur krijgt aangerekend, levert solidariteit aan de andere lokale besturen.*¹²²

Het Grondwettelijk Hof oordeelde: *“B.8. Aangezien de responsabiliseringsbijdrage tot doel heeft een deficit in de financiering van de pensioenen van de benoemde ambtenaren van de plaatselijke besturen en van hun rechthebbenden als gevolg van keuzes op het vlak van personeelsbeleid te compenseren en aangezien het opleggen ervan bijgevolg rechtstreeks verbonden is met de beslissingen die de plaatselijke werkgevers ter zake nemen, is het niet redelijk verantwoord de last van die bijdrage te laten dragen door een of meer andere rechtspersonen dan de werkgever die verantwoordelijk is voor het beleid inzake de benoeming van zijn personeel.”*¹²³

In wezen zegt het Grondwettelijk Hof: “Als een bestuur niet solidair is, doordat het nalaat zijn verantwoordelijkheid op te nemen voor de eigen pensioenlasten, dan moeten ook andere besturen niet solidair te zijn.”

Woorden.org omschrijft het woord ‘solidair’ in volgende termen: *“als je iets of iemand wilt steunen omdat je je daarmee verbonden voelt”*¹²⁴. Van Dale doet dat in volgende termen; *“gevoel voor saamhorigheid hebbend en tonend”*. Van Dale omschrijft ‘solidariteit’ als *“gevoel van een-zijn met anderen; = saamhorigheid”*.

(122) Leroy Jan, Pensioenprobleem.

(123) GWH, 14 januari 2016, nr. 6/2016.

(124) <https://www.woorden.org/woord/solidair>.

Het Gesolidariseerde Pensioenfonds gaat uit van de definitie van solidariteit waarbij de beweging van de solidariteit uitgaat van degene die 'te veel heeft' naar degene die 'te weinig heeft'. Het overschot aan pensioenbijdrage van het ene bestuur wordt gebruikt om het tekort van het andere bestuur aan te zuiveren. Dit zou men de 'verminderende solidariteit' kunnen noemen.

Solidariteit is echter ook in de andere richting noodzakelijk, nl. dat elk bestuur de eigen verantwoordelijkheid opneemt en er voor zorgt niet ten laste te komen van een ander bestuur. Ook dat is 'solidariteit'. Dit zou men de 'vermeerderende solidariteit' kunnen noemen.

De verminderende solidariteit nodigt besturen uit hun verantwoordelijkheid voor het eigen personeelsbeleid niet op te nemen, maar te teren op de opbrengsten van de goed functionerende besturen. De vermeerderende solidariteit impliceert dat besturen hun verantwoordelijkheid opnemen voor het eigen personeelsbeleid en daarvan de kosten dragen.

Het is solidair dat zij die overschot hebben delen met degene die een tekort kennen, maar men is niet solidair als men zijn tekort creëert en/of in stand houdt ten koste van zij die hun financiële verantwoordelijkheid wél au sérieux nemen.

Marijke De Lange merkte in 2010 op: *“Het fairste lijkt dan ook om een bestuur extra te laten betalen als het een grotere pensioenlast (in verhouding tot zijn aantal actieve ambtenaren in dienst) draagt dan het gemiddelde bestuur.”*¹²⁵

Het Gesolidariseerde Pensioenfonds lokt dus uit dat nalatige besturen hun verantwoordelijkheid niet opnemen. Dat disfunctionerende benoemden niet te ontslaan zijn en dus benoemingen best gemeden worden, was daarbij in het verleden een drogreden op grond van een ontbrekende/gebreekte kennis van het tuchtrecht (zie titel “4.5.2.3. Gebrek aan flexibiliteit van rechtspositieregeling”) en dat is nu zeker een drogreden, nu de ontslagregeling van de contractuelen van toepassing is op de benoemden.

Holsbeek, 6 november 2023.

Walter Appels

(125) De Lange, Marijke, *Lokaal*, 16 maart 2010, p. 17.

INHOUDSTAFEL

EIGEN SCHULD?

1.	HET PROBLEEM	575
2.	GESCHIEDENIS	575
2.1.	EVOLUTIE I.V.M. DE PENSIOENEN	575
2.2.	AANGROEI VAN HET CONTRACTUELE PERSONEELSBESTAND	582
3.	DE CIJFERS	590
3.1.	HET REPARTITIE-SYSTEEM	590
3.2.	SAMENSTELLING VAN DE PENSIOENBIJDRAGEN	590
4.	OORZAKEN	593
4.1.	DEMOGRAFISCHE SITUATIE	593
4.2.	DE PENSIOENREGLEMENTERING	593
4.3.	DE FUSIES	594
4.4.	EEN GESLOTEN SYSTEEM	594
4.5.	DE CONTRACTUALISERING	595
5.	OPLOSSINGEN	599
5.1.	DE VOORGESTELDE OPLOSSINGEN	599
5.2.	DE STOÏCIIJNSE AANPAK	600