

> Damien PIRON – docent en onderzoeker aan de UCLouvain

> Baptiste VANDERCLAUSEN – assistent aan de UCLouvain en adjunct-auditeur bij het Rekenhof¹

DE INTERGEWESTELIJKE EN BRUSSELSE GEVOLGEN VAN DE FEDERALE STIMULANS VOOR DE OPRICHTING VAN EEN AANVULLEND PENSIOENPLAN VOOR HET LOKAAL CONTRACTUEEL PERSONEEL²

Brulocalis volgt al jaren het dossier van het lokale ambtenarenpensioen van dichtbij en bericht er regelmatig over in de Nieuwsbrief. In juni trok Belfius in zijn studie over de gemeentefinanciën – die we in extenso hebben gepubliceerd in de Nieuwsbrief 119 – nog aan de alarmbel. Brulocalis besliste daarop in oktober een thematische Raad van Bestuur over de pensioenen te organiseren. Ondertussen had Brussel Plaatselijke Besturen in de nasleep van een CRISP-onderzoek een uitstekende Focus gepubliceerd over de kwestie. U vindt hieronder een **synthese van deze studie toegespitst op de Brusselse situatie**.

INLEIDING

De financiering van de pensioenen van de lokale besturen is de voorbije maanden meermaals op de politieke agenda en in de media beland. Actoren als de bank Belfius en verenigingen van steden en gemeenten, hebben geregeld de aandacht van het publiek en de politieke besluitvormers gevestigd op het financiële risico van de pensioenuitgaven voor de lokale besturen (gemeenten, provincies, OCMW's, politiezones enz.). Ook in de gespecialiseerde literatuur wordt gesproken van een enorme uitdaging voor de lokale besturen. De nieuwe federale regering is echter niet doof gebleven voor deze oproepen; zij is zelfs van plan om volgens de modaliteiten die we in het besluit becommentariëren, de kwestie aan te pakken. Al deze elementen rechtvaardigen naar onze mening een diepgaande analyse van deze kwestie.

Niet als elke publiekrechtelijke werkgever kunnen lokale besturen vastbenoemd personeel aanwerven (statutairen) of personeel met een arbeidsovereenkomst (contractuelen). Bij de lokale besturen zijn meer dan twee op de drie medewerkers contractuelen, tegenover ongeveer een kwart op federaal niveau en minder dan de helft op gewestniveau³. Dat aandeel neemt overigens voortdurend toe. Het verschil in statuut heeft een zeer belangrijke impact op het pensioen: statutaire medewerkers genieten een overheidspensioen (ambtenarenstelsel), terwijl het pensioen van de contractuele medewerkers voor rekening is van de sociale zekerheid voor werknemers. Dat onderscheid is bepaald niet onbelangrijk voor de medewerkers. Een ambtenarenpensioen is immers aantrekkelijker dan een werknemerspensioen⁴. De laatste tien jaar hebben twee

opeenvolgende hervormingen, de hervorming van oktober 2011 en die van maart 2018, het financieringsmechanisme van het lokale ambtenarenpensioen grondig gewijzigd.

Deze bijdrage wil een stand van zaken geven van dit atypisch financieringssysteem. Ze is in drie delen onderverdeeld. Het eerste deel schetst in grote lijnen de evolutie van het financieringssysteem voor de pensioenen van de lokale statutaire medewerkers en onderstreept de voornaamste uitdagingen waar het voor staat (1). Het tweede deel behandelt het kernonderdeel van de wet van 30 maart 2018 en van de laatste systeemhervorming. Het geeft meer info over de interregionale gevolgen van de eerste toepassing van de federale stimulans voor de invoering van aanvullende pensioenplannen voor het lokaal contractueel personeel (2). Tot slot belicht het derde deel de gevolgen van diezelfde hervorming voor een specifieke groep: de lokale besturen uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (3). Het besluit herneemt de belangrijkste analyses alvorens een aantal hervormingsvoorstellen te doen.

1. De geschiedenis van de financiering van het lokale ambtenarenpensioen en de uitdagingen van vandaag.

In tegenstelling tot andere niveaus financieren de lokale besturen zelf de pensioenen van hun statutaire medewerkers. De staat komt hiervoor niet tussenbeide. Historisch gezien zijn vier momenten belangrijk geweest in de financiering van de pensioenen van de lokale statutaire medewerkers⁵.

1. De inhoud van het artikel verbindt enkel de twee auteurs en geenszins het Rekenhof.
2. Dit artikel past in het kader van de "Chaire d'Excellence Ethias sur les pensions complémentaires" aan de UCLouvain, onder auspiciën van de Fondation Louvain.
3. Gegevens van de RSZ van het derde trimester 2019.
4. Bij een volledige loopbaan bedraagt het pensioen van een ambtenaar 75% van de gemiddelde wedde van de 10 laatste jaar, terwijl het pensioen van een werknemer maximaal 60% bedraagt van het gemiddelde loon (geïndexeerd en gehervardeerd) van de volledige loopbaan.
5. Voor een diepgaande analyse zie D. Piron en B. Vanderclausen, "Le financement des pensions des agents publics locaux", In *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020/5, nr. 2450-2451, spec. pp. 16-29.

De oprichting van een solidaire pensioenregeling in 1933 met de Omslagkas voor gemeentelijke pensioenen⁶, is daar de eerste van. Gemeenten die nog geen pensioen voorzagen voor hun medewerkers, werden er standaard bij aangesloten, terwijl andere gemeenten dat vrijwillig konden doen. Het systeem wordt gefinancierd door één bijdrage af te houden van de loonmassa van het statutair personeel van de aangesloten besturen - ongeacht hun eigen pensioenuitgaven.

Lokale besturen die ervoor kozen om zich niet aan te sluiten bij het gesolidariseerde stelsel, konden zelf instaan voor hun pensioenbeheer of zich aansluiten bij een voorzorgsinstelling⁷. Ze hadden overigens de mogelijkheid om zich later aan te sluiten bij het gemeenschappelijk stelsel. Om de aansluiting van de lokale besturen bij het stelsel te vereenvoudigen maakt een tweede belangrijke hervorming van 1993 de overname mogelijk van een gedeelte van de bestaande pensioenen⁸. De "nieuw aangesloten" lokale besturen vormen een tweede aparte groep waarvoor een specifieke bijdragevoet geldt, die verondersteld wordt hun pensioenuitgaven te dekken.

Begin jaren 2010 wordt het financieringssysteem van de lokale openbare besturen geconfronteerd met een moeilijke financiële situatie. Zo stijgt de bijdragevoet die theoretisch vereist is om de pensioenuitgaven te dekken. De wet van 24 oktober 2011 en de oprichting van het Gesolidariseerd pensioenfonds (GPF) van de provinciale en plaatselijke besturen moet deze crisis oplossen⁹. Deze derde grote hervorming voegde de verschillende bestaande systemen samen om op termijn een gelijke bijdrage te hanteren voor alle lokale besturen¹⁰. Deze basisbijdrage wordt berekend op de loonmassa van het statutair personeel in functie. De basisbijdrage blijft met ongeveer 70% van de totale financiering de belangrijkste financieringsbron van het GPF. De totale loonmassa van het statutair lokaal personeel blijft relatief stabiel, terwijl de inkomsten uit deze bijdrage sinds 2016 licht variëren. De basisbijdragevoet, die ook relatief stabiel moet blijven, bedraagt sinds 2016 41,5%. Dit bedrag komt overeen met een werkgeversbijdrage van 34,0% en een persoonlijke bijdrage van 7,5%.

Daarnaast kreeg het GPF vanaf 1 januari 2012 er een tweede financieringsbron bij: de responsabiliseringsbijdrage¹¹. Deze bijdrage is enkel verschuldigd door lokale besturen waarvan de individuele pensioenuitgaven hoger liggen dan de gestorte basisbijdragen in het GPF. De responsabiliseringsbijdragevoet is van toepassing op het 'individueel pensioendeficit', namelijk het verschil tussen de individuele pensioenlast en het basisbijdragebedrag. De responsabiliseringsbijdrage vormt de aanpasbare parameter van het GPF: ze wordt berekend om het deficit van het GPF tegen te gaan en het jaarlijkse financiële evenwicht te herstellen. In tegenstelling tot de basisbijdrage kent de responsabiliseringsbijdrage een exponentiële stijging doordat de pensioenuitgaven sneller evolueren dan de loonmassa van de lokale statuten.

De laatste hervorming van het financieringsmechanisme voor het lokale ambtenarenpensioen is de wet van 30 maart 2018¹². Deze wet voerde twee grote wijzigingen door. De eerste was de invoering van het gemengde pensioen waarmee voor wie na 30 november 2017 benoemd werd er een einde kwam aan de gelijkschakeling van de gewerkte periode als contractueel voor de berekening van het ambtenarenpensioen. Een rechtstreeks gevolg van deze maatregel is een verlaging van het pensioen van contractuele ambtenaren die in de loop van hun carrière werden benoemd - de zogenaamde "laattijdige benoemingen".

De tweede wijziging was de invoering van een financiële stimulans voor de oprichting van een aanvullend pensioen voor contractuele medewerkers die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Zo werd de responsabiliseringsbijdrage vanaf 1 januari 2020 verminderd met een bedrag gelijk aan 50% van de kosten (voor de werkgever) voor het aanvullend pensioenstelsel van het voorgaande jaar. Concreet krijgen lokale besturen die hun contractuele medewerkers een aanvullend pensioen bieden (2e pijler - werknemersstelsel), immers een vermindering van hun kosten voor het pensioen van de statutaire medewerkers (1e pijler - ambtenarenstelsel). Die vermindering wordt gecompenseerd door een gelijkwaardige verhoging van de responsabiliseringsbijdragen van de lokale besturen die hun contractuele medewerkers geen aanvullend pensioen bieden. Met andere woorden, de maatregel verplaatst voor sommige lokale besturen de kosten voor de tweede pensioenpijl in het stelsel van de contractuelen naar de eerste pensioenpijl van de ambtenaren van andere lokale besturen, namelijk de geresponsabiliseerde lokale besturen (zonder aanvullend pensioenplan) teneinde de eerste ambtenarenpensioenpijl te financieren. Dit mechanisme creëert dus een unieke verwevenheid tussen het regime van de contractuelen en de statutairen enerzijds en tussen het wettelijk en het aanvullend pensioen anderzijds.

Zolang de stimulans van toepassing is, zal er dus een financiële transfer bestaan, en bijgevolg een zekere concurrentie, tussen de geresponsabiliseerde lokale besturen met aanvullend pensioenplan en deze zonder aanvullend pensioenplan. Enerzijds geldt voor de geresponsabiliseerde lokale besturen met aanvullend pensioenplan nu een individuele responsabiliseringsbijdragevoet tussen 0% en de responsabiliseringsbijdragevoet berekend vóór de toepassing van de vermindering. Anderzijds geldt voor de geresponsabiliseerde lokale besturen zonder aanvullend pensioenplan een gelijke, collectieve responsabiliseringsbijdragevoet tussen de responsabiliseringsbijdragevoet berekend vóór de toepassing van de vermindering en 100%.

De stimulans heeft een van nature tijdelijk karakter. Indien er nog maar een paar geresponsabiliseerde lokale besturen zouden overblijven zonder aanvullend pensioenplan, dan zouden zij in theorie de volledige maatregel alleen moeten financieren.

6. Wet van 25 april 1933 omtrent de pensioenregeling van het gemeentepersoneel, BS 5 mei 1933.
7. Een derde gesolidariseerd systeem wordt in 2002 opgericht voor de geïntegreerde politie.
8. Wet van 6 augustus 1993 betreffende de pensioenen van het benoemde personeel van de plaatselijke besturen, BS 17 september 1993.
9. 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 3 november 2011.
10. Sommige besturen beschikken over een *opt-out* mogelijkheid.
11. Het GPF wordt naast de basisbijdragen en responsabiliseringsbijdragen ook voor 13% gefinancierd door "correctiefactoren". Voor een diepgaande analyse over de middelen in het fonds en de financieringsbronnen van het GPF zie D. Piron en B. Vanderclausen, "Le financement des pensions des agents publics locaux", op. cit., pp. 30-39.
12. 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, tot wijziging van de individuele responsabilisering van de provinciale en lokale overheden binnen het Gesolidariseerd pensioenfonds, tot aanpassing van de reglementering inzake aanvullende pensioenen, tot wijziging van de modaliteiten van de financiering van het Gesolidariseerd pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen en tot bijkomende financiering van het Gesolidariseerd pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen, BS 17 april 2018.

Maar de wet voorziet dat de lokale besturen maximaal moeten instaan voor hun eigen pensioenlasten¹³. Dat betekent dat de totale pensioenbijdragen van een lokaal bestuur in een jaar niet groter mogen zijn dan de kosten voor de pensioenen van de voormalige statutaire medewerkers. De maximale responsabiliseringsbijdragevoet bedraagt dus 100%. Mocht de theoretische responsabiliseringsbijdragevoet de 100% overschrijden, maar teruggebracht worden tot 100% om wettelijk conform te zijn, dan zou dat automatisch leiden tot een deficit in de financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds. Door de beperkte reserves van het GPF moet de wetgever de vermindering dan ofwel afschaffen of met andere middelen financieren. Indien in dit geval de wet niet zou worden gewijzigd, zou het Gesolidariseerde pensioenfonds geen andere keuze hebben dan schulden aan te gaan om de betaling van de pensioenen te verzekeren.

Zoals we verder nog zullen zien, treft de stimulans van de federale overheid voor de oprichting van een aanvullend pensioen de lokale besturen van de drie gewesten niet op dezelfde manier. Nog voor de eerste toepassing in 2020 heeft de toezichhoudende overheid van de lokale besturen maatregelen genomen om de pensioenlast voor de begroting van de lokale besturen op hun grondgebied te verlichten, of om de transfers tussen de gewesten door de hervorming van 2018 tegen te gaan.

Om deze intergewestelijke transfers te beperken heeft het Waalse Gewest een eigen maatregel gecreëerd om het aanvullend pensioen te stimuleren voor Franstalige Waalse lokale besturen die vóór eind 2019 een aanvullend pensioenstelsel implementeerden voor hun contractuele medewerkers. In tegenstelling tot de federale overheid financiert het gewest deze stimulans met nieuwe financiële middelen. Daarnaast heeft de Waalse regering de toekenning goedgekeurd van langetermijnleningen via het CRAC (Centre régional d'aide aux communes) aan lokale besturen die worden geconfronteerd met de evolutie van de pensioenuitgaven voor hun medewerkers. Op 30 januari 2020 heeft de Waalse regering eindelijk een maatregel gelanceerd uit de gewestelijke beleidsverklaring, namelijk de oprichting van een taskforce 'Lokale financiën' om de regering meer inzicht te bieden in de financiële perspectieven van de lokale besturen in het Zuiden van het land.

De Vlaamse regering heeft van haar kant dan weer besloten om de helft van de responsabiliseringsfactuur van de Vlaamse gemeenten voor haar rekening te nemen. Concreet heeft Vlaanderen de keuze gemaakt om een nieuwe algemene subsidie toe te kennen aan de geresponsabiliseerde lokale besturen onder zijn toezicht. Die subsidie bedroeg 131 miljoen euro in 2020 en kan oplopen tot 283 miljoen euro tegen 2025¹⁴. Er bestaan grote verschillen wat het gebruik van deze subsidie betreft. Terwijl bepaalde entiteiten op die manier maar enkele tientallen euro's ontvangen, krijgen de lokale besturen van de stad Antwerpen in 2020 een totaalbedrag van 53,9 miljoen euro (of 41,2% van het totale subsidiebedrag toegekend door Vlaanderen). Er moet tot slot worden

opgemerkt dat dit beleid waarschijnlijk een invloed heeft op de financiën van de lokale besturen in de andere twee gewesten van het land, als gevolg van het systeem van de gesloten enveloppe dat de financiering van de federale stimulans regelt.

Gevraagd om de pijlers van de Brusselse strategie betreffende het personeelsbeleid van de lokale besturen toe te lichten, verklaart Brussels gewestminister Bernard Clerfayt (Défi), belast met plaatselijke besturen, groen licht gegeven te hebben voor een overheidsopdracht voor het uitvoeren van een analyse van de toekomstige pensioenlast van de Brusselse lokale besturen. De conclusies hiervan moeten als basis dienen voor de beslissingen van de entiteiten in kwestie¹⁵. De Brusselse regering is overigens van plan om "[te pleiten] bij de [federale overheid] voor een onderhandeling over een verhoging van de herfinanciering van het [GPF]"¹⁶. Deze strategie wordt tevens ook overwogen door de twee andere gewestregeringen.

Tot slot heeft de Duitstalige Gemeenschap in tegenstelling tot de andere gefedereerde entiteiten van het land op dit moment nog geen specifieke tussenkomst voorzien ten voordele van de lokale besturen die onder haar toezicht staan sinds 2005.

We vervolgen deze algemene voorstelling van de financiering van het lokale ambtenarenpensioen in het tweede deel met de concrete gevolgen van de eerste toepassing van de federale stimulans.

2. De intergewestelijke gevolgen van de toepassing van de federale stimulans

In 2019 waren 1 587 lokale besturen aangesloten bij het GPF (zie tabel 1). De meerderheid waren Vlaamse lokale besturen (857 of 54,0%), terwijl er respectievelijk 679 (42,8%) en 51 (3,2%) Waalse en de Brusselse besturen aangesloten waren. Dat jaar bedroeg het totale aantal geresponsabiliseerde lokale besturen (voor de toepassing van de vermindering) 761, wat overeenkomt met 48,0% van alle aangesloten bij het GPF (vergeleken met "slechts" 677 of 42,7% een jaar eerder). Vanuit gewestelijk oogpunt was het aantal geresponsabiliseerde lokale besturen (voor de toepassing van de vermindering) vrijwel identiek in Vlaanderen en Wallonië (368 tegenover 357), en dat terwijl het eerste gewest meer dan een kwart meer aangesloten telt dan het tweede. Dit betekent met andere woorden dat het aandeel geresponsabiliseerde aangesloten lokale besturen in het Zuiden van het land met bijna 10 procentpunten hoger ligt dan dat van het noorden (52,6% versus 42,9%). Ten slotte waren in 2019 36 van de 51 Brusselse overheidsdiensten die bij het GPF (oftewel 70,6%) zijn aangesloten, geresponsabiliseerd; dit aantal ligt ruim boven het nationale gemiddelde.

13. Art. 20, 5e lid, van de eerder genoemde wet van 24 oktober 2011, zoals gewijzigd door art. 12 van de eerder genoemde wet van 30 maart 2018.

14. Voor het geraamd bedrag van de toegekende subsidies per entiteit zie "Raming subsidies responsabiliseringsbijdragen 2020-2025", <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be>.

15. *Vr. en Antw.*, BHP, Commissie Binnenlandse Zaken, 2019-2020, 8 oktober 2019, nr. 9, p. 34.

16. *Ibidem*.

Tabel 1: aantal, percentage en gewestelijke verdeling van de geresponsabiliseerde lokale besturen aangesloten bij het GPF (2019)

	Aangesloten lokale besturen		Geresponsabiliseerde lokale besturen (voor de vermindering)		Percentage geresponsabiliseerde aangesloten lokale besturen (voor de vermindering)
	Aantal	% van het totaal	Aantal	% van het totaal	
Wallonië	679	42,8 %	357	46,9 %	52,6 %
Brussels Gewest	51	3,2 %	36	4,7 %	70,6 %
Vlaanderen	857	54,0 %	368	48,4 %	42,9 %
België	1587	100,0 %	761	100,0 %	48,0 %

Bron: FPD en eigen berekeningen.

Sinds de eerste toepassing van de federale stimulans voor de oprichting van een aanvullend pensioenplan voor hun contractuele medewerkers in september 2020, zijn alle geresponsabiliseerde lokale besturen nu onderverdeeld in twee groepen: degenen die hun responsabiliseringsbijdrage als gevolg van deze maatregel zien afnemen en degenen die deze bijdragen zien toenemen. Ten slotte bestaat een

restcategorie uit eenentwintig lokale besturen (of 2,8% van het totaal) die geen contractuelen tewerkstellen en hun responsabiliseringsbijdrage niet zien toenemen, vanwege de materiële onmogelijkheid om een tweede pensioenpijler op te zetten. Deze hypothese is op geen enkele Brussels bestuur van toepassing (tabel 2).

Tabel 2: resultaat van de toepassing van de stimulans voor de aangesloten uit de drie gewesten van het land (2020)

	Afname		Toename		Neutraal		Totaal geresponsabiliseerde lokale besturen
	Aantal	% van het totaal	Aantal	% van het totaal	Aantal	% van het totaal	
Wallonië	109	26,4 %	243	74,3 %	5	23,8 %	357
Brussels Gewest	4	1,0 %	32	9,8 %	0	0,0 %	36
Vlaanderen	300	72,6 %	52	15,9 %	16	76,2 %	368
België	413	100,0 %	327	100,0 %	21	100,0 %	761

Bron: FPD en eigen berekeningen.

Meer dan de helft van de geresponsabiliseerde lokale besturen (413) heeft zijn individuele responsabiliseringsbijdrage zien afnemen als gevolg van de toepassing van de federale stimulans. Het bedrag van deze individuele afname varieert van gemeente tot gemeente. Zoals bekend komt het overeen met de helft van de kosten die zijn gemaakt voor de invoering van een aanvullend pensioenplan voor contractuelen. De overgrote meerderheid van de betrokken besturen (300 of 72,7% van het totaal) bevindt zich in Vlaanderen, tegenover ongeveer een kwart (109 of 26,4% van het totaal) in Wallonië. Ten slotte profiteren slechts vier Brusselse lokale besturen van deze maatregel. Zij vertegenwoordigen slechts 1% van de totale begunstigden (terwijl de Brusselse besturen ongeveer 5% van de geresponsabiliseerde lokale besturen uitmaken). Deze asymmetrie tussen de gewesten wordt voornamelijk verklaard door de voorsprong van de Vlaamse lokale besturen m.b.t. de aanvullende pensioenplannen.

Een bijzondere situatie is het vermelden waard: na de toepassing van de vermindering daalt het aantal daadwerkelijk geresponsabiliseerde lokale besturen van 761 naar 691. Dat is te verklaren door het feit dat de kost van de door de zeventig betrokken gemeenten ingevoerde aanvullende pensioenplannen namelijk (ten minste) tweemaal het bedrag bedraagt van de responsabiliseringsbijdrage die zij hadden moeten betalen. Conform de wet wordt het bedrag van deze laatste dus in hun hoofde teruggebracht tot nul. De door deze situatie getroffen gemeenten, bevinden zich voornamelijk in Vlaanderen (49), maar ook in Wallonië (21). Een eerste gevolg van de toepassing van de vermindering is dan ook om het aantal daadwerkelijk geresponsabiliseerde lokale besturen in Wallonië (336) boven dat van Vlaanderen (319) te brengen - het Brusselse contingent blijft in absolute termen ongewijzigd.

Daarentegen hebben iets meer dan vier op de tien lokale besturen (327 besturen of 43,0%) geen (in aanmerking komend) aanvullend pensioen voor hun contractuele medewerkers. Als gevolg daarvan kennen ze een collectieve verhoging van hun responsabiliseringsbijdragen. Die ziet zich geconcretiseerd worden in een algemene verhoging van de bijdragecoëfficiënt, die in 2020 zal worden verhoogd van de theoretische bijdragevoet van 50% naar een bijdragevoet van 58,09%. De verdeling van deze entiteiten gebeurt op Belgisch grondgebied heel logisch omgekeerd in vergelijking met het hierboven genoemde geval. De geresponsabiliseerde Waalse gemeenten vormen dus ongeveer driekwart van

deze groep (243 besturen), waar het aandeel van hun Vlaamse tegenhangers slechts 16% is (52 besturen). Met 32 besturen (bijna 10% van het totaal) zijn de Brusselse aangesloten ook sterk oververtegenwoordigd in deze categorie.

Uit deze cijfers blijkt dat de federale stimulans voor de oprichting van een aanvullend pensioenplan voor contractuele medewerkers tussen de drie gewesten van het land inderdaad aanzienlijk anders verdeeld wordt. Tabel 3 toont de verdeling en de netto gevolgen op de begroting van de respectieve verlagingen en verhogingen van de responsabiliseringsbijdragen die worden toegepast op de lokale besturen in de drie gewesten van het land.

Tabel 3: verdeling en netto budgettaire gevolgen van de verlagingen en verhogingen van de responsabiliseringsbijdragen (2020)

	Totaalbedrag van de verkregen verlaging		Totaalbedrag van de verschuldigde verhoging		Netto gevolgen op de begroting	
	€	Totaal %	€	Totaal %	€	Totaal %
Wallonië	6.214.517	21,3 %	19.539.643	67,0 %	- 13.325.126	7,6%
Brussels Gewest	693.049	2,4 %	7.979.635	27,4 %	- 7.286.585	12,3%
Vlaanderen	22.251.821	76,3 %	1.640.110	5,6 %	20.611.711	-9,4%
België	29.159.387	100,0 %	29.159.387	100,0 %	-	0,0 %

Bron: FPD en eigen berekeningen.

In 2020 komt het totale bedrag van de stimulans voor de oprichting van een aanvullend pensioenplan voor contractuele medewerkers uit op 29,2 miljoen euro. De interregionale verdeling van dit bedrag is als volgt: 22,3 miljoen euro voor Vlaanderen (76,3%), 6,2 miljoen euro voor Wallonië (21,3%) en 0,7 miljoen euro voor Brussel (2,4%). Omgekeerd is het totale bedrag van de verhoging van de responsabiliseringsbijdrage als gevolg van de financiering van de stimulans als volgt verdeeld: 19,5 miljoen euro voor Wallonië (67,0%) en 8,0 miljoen euro voor Brussel (27,4%), tegenover slechts 1,6 miljoen euro voor Vlaanderen (5,6%).

Vanuit een geaggregeerd gewestelijk standpunt ligt de totale bijdrage van de Vlaamse lokale overheden na toepassing van de vermindering van de responsabiliseringsbijdrage dus 20,6 miljoen euro lager dan vóór de toepassing daarvan. De financieringswijze van de stimulans ligt met andere woorden aan de basis van een verschuiving van de budgettaire lasten van de Vlaamse gemeenten naar hun Waalse en Brusselse tegenhangers, ten belope van respectievelijk 13,3 miljoen euro en 7,3 miljoen euro. In het geval van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vormen de nodige extra betalingen voor de financiering van de federale stimulans meer dan 12% van alle responsabiliseringsbijdragen die uiteindelijk op het gewestelijk grondgebied zijn geïnd (59,4 miljoen euro). Voor het Waals gewest, waar de uiteindelijke "responsabiliseringsfactuur" 175,7 miljoen euro bedraagt, bedraagt dit bedrag 7,6%. Anderzijds stelt de invoering van de stimulans de

Vlaamse gemeenten, in hun geheel, in staat de factuur met 9,4% te verminderen (van 239,7 miljoen euro naar 219,1 miljoen euro).

Volgend op dit onderzoek naar de intergewestelijke financiële gevolgen van de tenuitvoerlegging van de wet van 30 maart 2018, gaan we in het derde en laatste deel van deze bijdrage dieper in op de bijzondere situatie van de bij het GPF aangesloten Brusselse besturen.

3. De bij het GPF aangesloten Brusselse besturen in de schijnwerpers

Zoals hierboven vermeld, telt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest momenteel 51 overheidsdiensten die aangesloten zijn bij het GPF: 16 gemeentebesturen¹⁷, 13 OCMW's¹⁸, 6 politiezones, 6 ziekenhuizen en vier andere instellingen¹⁹. De volgende grafiek toont de situatie van deze besturen ten opzichte van het GPF in 2020. Ze zijn opnieuw onderverdeeld in drie brede categorieën: niet-geresponsabiliseerde besturen (15), geresponsabiliseerde besturen die als gevolg van de toepassing van de federale stimulans hebben genoten van een vermindering van hun responsabiliseringsbijdrage (in totaal vier), en, ten slotte, geresponsabiliseerde besturen die als gevolg van de toepassing van de stimulans hun responsabiliseringsbijdrage hebben zien toenemen (in totaal 32).

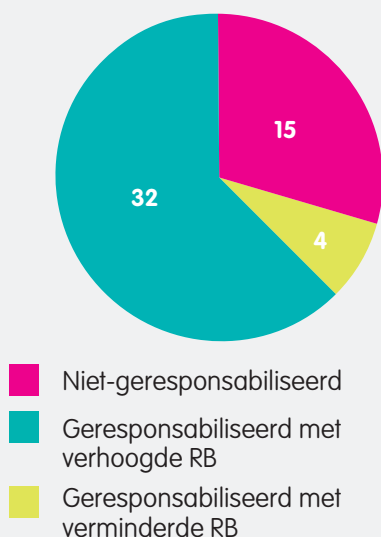
17. De 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met uitzondering van Sint-Gillis, Schaarbeek en Sint-Pieters-Woluwe.

18. Alle OCMW's van de gemeenten aangesloten bij het GPF met uitzondering van de OCMW's van Sint-Joost-ten-Node, Evere, Sint-Jans-Molenbeek en Koekelberg. Daartegenover is het OCMW van Schaarbeek in tegenstelling tot de gemeente wel aangesloten.

19. Het gaat om de Vlaamse gemeenschapscommissie, de Berg van Barmhartigheid, de Buurthuizen en de vereniging "De Brusselse keukens".

Ten eerste bestaan alle 15 niet-geresponsabiliseerde Brusselse besturen uit de zes politiezones, vier intercommunales²⁰, twee ziekenhuizen²¹, één gemeentebestuur (Sint-Agatha-Berchem) en twee andere entiteiten²². Hun gezamenlijke bijdrage aan het GPF (of het "bijdragenoverschot") bedraagt 18,781 miljoen euro, waarvan 95% alleen uit de politiezones afkomstig is. De andere zesendertig Brusselse besturen die bij het GPF zijn aangesloten, zijn geresponsabiliseerd. We kunnen hier een onderscheid maken tussen de besturen die als gevolg van de toepassing van de federale stimulans hun responsabiliseringsbijdrage respectievelijk hebben zien dalen of toenemen.

Grafiek 1: Situatie Brusselse lokale besturen aangesloten bij het GPF (2020)



Bron: FPD en eigen berekeningen.

Aan de ene kant hebben vier Brusselse aangesloten besturen genoten van een vermindering van hun responsabiliseringsbijdrage, samen goed voor 693.049 euro. Het gaat om de intercommunale Brutele en de gemeentebesturen van Sint-Jans-Molenbeek, Koekelberg en Oudergem. Geen enkel OCMW of ziekenhuis heeft daarentegen van de maatregel kunnen genieten. Deze vermindering van de responsabiliseringsbijdrage wordt individueel berekend, op basis van het bedrag van de bijdragen die de betrokken entiteiten aan hun tweede pensioenpijl betalen. De toegekende bedragen variëren van 49.348 euro (Oudergem) tot 329.888 euro (Sint-Jans-Molenbeek). Relatief gezien hebben deze bedragen het effectieve percentage van hun responsabiliseringsbijdrage, aanvankelijk vastgesteld op het wettelijk tarief van 50%, teruggebracht tot bedragen die variëren van 28,7% (Brutele) tot 42% (Oudergem) van hun individuele bijdragedeficit.

Aan de andere kant moesten tweeëndertig entiteiten, of bijna twee derde van de bij het GPF

aangesloten Brusselse besturen, een met 58,09% verhoogde responsabiliseringsbijdrage storten, voor een totaalbedrag van ongeveer 8,0 miljoen euro. De stad Brussel (gemeenten en OCMW samen) neemt alleen al ongeveer de helft van dit bedrag op zich (3,9 miljoen euro). Deze twee entiteiten worden gevolgd door het Universitair Verplegingscentrum Brugmann (421.262 euro) en de gemeentebesturen Ukkel (399.903 euro) en Vorst (331.302 euro).

CONCLUSIE

Het huidige systeem waarmee het lokale ambtenarenpensioen wordt gefinancierd, gaat terug tot 1933. Na een eerste herziening in 1993 heeft dit systeem in 2011 en 2018 twee belangrijke nieuwe hervormingen gekend. Terwijl deze hervormingen slechts gedeeltelijk een antwoord hebben kunnen formuleren op de aanzienlijke financiële uitdagingen waarmee het GPF momenteel wordt geconfronteerd, hebben zij niettemin de basis van de financiering van het GPF gewijzigd. Of dat nu door de geïndividualiseerde responsabiliseringsbijdrage (in 2011) is of door een federale stimulans voor de oprichting van een aanvullend pensioenplan voor contractuele medewerkers (in 2018). Uit een empirische analyse van de eerste toepassing van deze federale stimulans, wat de kern vormt van het tweede deel van dit artikel, blijkt dat dit mechanisme inderdaad de oorzaak is van een transfer tussen de gewesten, van Brussel en Wallonië naar Vlaanderen. Wat de specifieke situatie betreft van de bij het GPF aangesloten Brusselse besturen, blijkt ook dat bijna twee derde van die besturen zijn responsabiliseringsbijdrage heeft zien toenemen als gevolg van de toepassing van deze stimulans. Daarentegen hebben slechts vier van hen er rechtstreeks van geprofiteerd, maar voor een veel lager bedrag.

In het licht van de toekomstige uitgavenstijging van het GPF (evenals dus van de broodnodige bijdragen voor het begrotingsevenwicht), stellen deze conclusies de (bij uitstek politieke) kwestie aan de orde van het behoud van dit specifieke stimuleringsmechanisme - of zelfs de kwestie van de financiële levensvatbaarheid van het GPF op middellange, zo niet op korte termijn. In dit verband lijken verschillende aanvullende oplossingen mogelijk te zijn. We beschrijven ze in de volgende paragrafen. Waarschijnlijk verdienen de voorstellen verdere analyse.

Ten eerste zou de huidige federale wetgeving kunnen worden herzien. Zoals opgemerkt in de inleiding, heeft de nieuwe federale regering zich bereid getoond om deze kwestie aan te pakken. Het regeerakkoord blijft echter relatief vaag over de bedoelingen van de regering, zoals blijkt uit de volgende passage: «De regering onderzoekt de problematiek binnen het stelsel van de provinciale en lokale overheidsdiensten (met inbegrip van de statutairen in de ex-publieke ziekenhuizen), rekening houdend met de financiële en sociale houdbaarheid»²³. Een van de vele opties die in dit scenario worden overwogen, is een ander

20. De Gewestelijke en intercommunale politieschool, de intercommunale coöperatieve vennootschap voor crematie (ICVC), de Academie van Sint-Joost-ten-Node en de intercommunale voor teraardebestelling.

21. Het Universitair Kinderziekenhuis Koningin Fabiola en het Universitair Ziekenhuiscentrum Brussel.

22. De Buurthuizen en de vereniging "De Brusselse keukens".

23. Federale regering, *Regeerakkoord*, 30 september 2020, p. 24.

financieringsmechanisme voor de stimulans. Men overweegt ook zelfs de regelrechte afschaffing ervan en een herfinanciering van het GPF, dat, zoals bekend, een zelfgefinancierd overheidspensioenstelsel is. Dat zou dan via de federale begroting of de sociale zekerheid moeten gebeuren.

Ten tweede zou de Brusselse regering zich kunnen laten inspireren door de Waalse en Vlaamse stimulans en zou ze ook een eigen stimulans kunnen invoeren (onder nog nader te bepalen voorwaarden). En/of zou ze ook de responsabiliseringsbijdragen van de lokale besturen waar ze het toezicht over houdt, (geheel of gedeeltelijk) kunnen overnemen. Een alternatief voor deze twee opties zou ook kunnen liggen in de overname door de gewestelijke overheid van de verhoging van de responsabiliseringsbijdragen die voortvloeien uit de toepassing van de federale stimulans. Een dergelijke oplossing heeft het voordeel dat de negatieve gevolgen van de stimulans voor de betrokken lokale begrotingen verzacht worden. Tegelijkertijd wordt ook vermeden dat de concurrentie tussen geresponsabiliseerde besturen aangescherpt wordt en worden geresponsabiliseerde besturen ook niet aangezet om (mogelijk holderdebolder) op

lange termijn aanvullende pensioenplannen aan te gaan, teneinde een probleem op te lossen dat zich alleen op korte termijn (in de hypothese dat er federale hervormingen komen) zou kunnen voordoen.

Ten slotte blijven lokale besturen bij gebrek aan (of in afwachting van) een federale of gewestelijke hervorming individueel in staat om iets te doen om hun positie binnen het GPF te verbeteren. Het grote probleem bij hen is echter dat er momenteel niet één, maar een aantal relevante aanbevelingen bestaan, naargelang het geval. De mogelijke respons is bij elke entiteit afhankelijk van een specifieke kosten-batenanalyse, die niet alleen gebaseerd is op haar uitgangspositie ten opzichte van het GPF, maar ook van haar personeelsbeleid en financiële flexibiliteit. Sommige lokale besturen – die niet geresponsabiliseerd zijn (maar op het punt staan het te worden) of reeds (enigszins) geresponsabiliseerd zijn – kunnen bijvoorbeeld overwegen nieuwe statutaire ambtenaren aan te stellen, waardoor het bedrag van de basisbijdrage dat zij in het GPF storten, wordt verhoogd om zo het risico te vermijden dat zij een responsabiliseringsbijdrage moeten betalen waarvan de toekomst onzeker is. Andere lokale besturen, zoals de besturen die

in de nabije toekomst niet aan de betaling van de responsabiliseringsbijdrage kunnen ontsnappen, zouden daarentegen financieel kunnen profiteren van het aanvullend pensioenplan voor hun contractuele medewerkers, voor zover ze de middelen hebben, en goed wetende dat de verlaging waarschijnlijk van korte duur is.

Wat de uitkomst ook is van de oplossingen die hier kort zijn uiteengezet, het moeilijke, maar tevens fundamentele vraagstuk van de financiering van het lokale ambtenarenpensioen zal de interesse van heel wat beleidsmakers, onderzoekers en in lokale politiek geïnteresseerde burgers blijven opwekken en hun analyses blijven voeden. In Brussel, net als elders in België. 

COURRIER HEBDOMADAIRE NR. 2450-2451 (2020) > Damien Piron, Baptiste Vanderclausen

« LE FINANCEMENT DES PENSIONS DES AGENTS PUBLICS LOCAUX », OVER DE FINANCIERING VAN DE LOKALE AMBTENARENPENSIENEN.

Een tip van de redactie: het onderzoekscentrum voor socio-politiek *Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP)* heeft in juni een *Courrier hebdomadaire* gewijd aan de financiering van de lokale ambtenarenpensioenen. Een inleiding.

Over de financiering van de lokale ambtenarenpensioenen wordt veel gesproken. Men vreest namelijk dat veel gemeente- en provinciebesturen de komende jaren ernstige moeilijkheden zullen ondervinden om de pensioenen van hun statutair personeel te betalen. Of althans vreest men dat de pensioenen een serieuze hap uit hun budget zullen betekenen.

Om dit te begrijpen, moeten we eerst begrijpen hoe de lokale ambtenarenpensioenen worden

gefinancierd. Deze *Courrier hebdomadaire* beantwoordt in dat opzicht vier fundamentele vragen. Wat zijn de specifieke kenmerken van het financieringssysteem? Voor welke budgettaire, politieke en sociale uitdagingen staat het? Wat zijn de implicaties van de tweede pensioenpijl waartoe de lokale overheden worden aangemoedigd? Welke rol spelen de gewesten?

De studie toont met name aan dat het huidige systeem de lokale overheden tegen elkaar uitspeelt: de budgettaire last van de lokale besturen die wel een tweede pijl hebben ingevoerd, verschuift naar diegenen die dat niet hebben gedaan. Binnen het Gesolideriseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen was er al sinds een tiental jaar steeds minder en minder solidariteit. Die evolutie wordt als gevolg van die verschuiving nu nog versneld. Bovendien is er ook een gevoelige

regionale dimensie. Vooral Vlaamse lokale besturen hebben werk gemaakt van een tweede pensioenpijl, terwijl de meeste Waalse en Brusselse gemeenten dat niet hebben gedaan.

> Meer info

"Le financement des pensions des agents publics locaux", Damien PIRON en Baptiste VANDERCLAUSEN, CRISP, *Courrier hebdomadaire* nr. 2450-2451 (2020), <http://www.crisp.be> – info@crisp.be (enkel in het Frans).

De *Courrier hebdomadaire* is per nummer te downloaden via pay-per-view. Gratis voor wie geabonneerd is op de portaalsite van CAIRN (<http://www.cairn.info>).

Dit dubbelnummer kost 12,40 euro.