

EEN STERK EN BETROUWBAAR SOCIAAL CONTRACT



Commissie Pensioenhervorming 2020-2040



BIJLAGE 2.3

Toekomst van de pensioenen in
de **overheidssector**



EEN STERK EN BETROUWBAAR SOCIAAL CONTRACT

Commissie Pensioenhervorming 2020-2040

BIJLAGE 2.3

Toekomst van de pensioenen in de overheidssector

INHOUDSOPGAVE

1. WAAROM EEN APARTE PENSIOENREGELING VOOR AMBTENAREN?	1
1.1. BEKNOPT GESCHIEDENIS VAN HET AMBTENAREN PENSIOENSTELSEL	1
1.1.1. Voorloper van de Wet van 21 juli 1844	1
1.1.2. Filosofie van het ambtenarenpensioen	2
1.1.3. Berekening van het ambtenarenpensioen	3
1.1.4. Financiering van het ambtenarenpensioen	4
1.2. AMBTENAREN PENSIOEN ALS UITGESTELD LOON	5
1.2.1. Marktconforme beloning in de overheidssector	5
1.2.2. Contributief karakter van het ambtenarenpensioenstelsel	6
1.2.3. Kwalificatie door het Grondwettelijk Hof	8
1.3. ANDERE OVERWEGINGEN	8
1.4. EVOLUTIE IN DE PENSIOENSTELSLS	10
1.5. VISIE VAN HET GRONDWETTELIJK HOF	11
1.6. AMBTENAREN VERSUS OVERHEIDSCONTRACTANTEN	12
1.6.1. Geldende pensioenwetgeving	12
1.6.2. Cijfermatige benadering	14
1.6.3. Verklaringsgronden	16
1.6.4. Kwestie van legitimiteit?	18
2. TOELICHTING BIJ DE HUIDIGE AMBTENAREN PENSIOENREGELING	19
2.1. PRESTATIES	19
2.1.1. Verband tussen de pensioenstelsels	19
2.1.2. Pensioenleeftijd	22
2.1.3. Rustpensioen	39
2.1.4. Overlevingspensioen en overgangsuitkering	62
2.1.5. Pensioen bij (echt)scheiding	67
2.1.6. Minima	69
2.1.7. Maxima	72
2.1.8. Cumulatie	74
2.1.9. Automatische perequatie	77
2.1.10. Eindresultaat	79
2.1.11. Elektronische loopbaangegevensbank en pensioendossier	84
2.2. FINANCIERING	86
2.2.1. Persoonlijke pensioenbijdrage	86
2.2.2. Werkgeversaandeel	87
2.2.3. Vergelijking met de financiering van de andere wettelijke pensioenstelsels	96
2.2.4. Overzicht van de verschuldigde bijdragen	97

3. UITDAGINGEN VOOR DE AMBTENAREN PENSIOENEN.....	99
3.1. VERGRIJZING	99
3.1.1. Sterkere vergrijzing dan in de privésector.....	99
3.1.2. Toename in de pensioenaantallen	100
3.1.3. Leeftijdspiramiden.....	104
3.2. VERVROEGDE UITTREDE.....	106
3.2.1. Reden van oppensioenstelling.....	106
3.2.2. Gemiddelde pensioenleeftijd	108
3.2.3. Ziektepensioenen	113
3.3. FINANCIËLE HOUDBAARHEID	117
3.3.1. Toenemende pensioenlasten	117
3.3.2. Theoretische bijdragevoet <i>anno</i> 2013.....	118
3.3.3. Impliciete bijdragevoet tot 2060	122
3.4. COMPLEXITEIT ANNEX (ON)BEGRIJPelijkheid.....	124
3.4.1. Diversiteit aan pensioenregelingen.....	124
3.4.2. Diversiteit aan rechtspositieregelingen.....	125
3.4.3. Interferentie tussen de rechtspositieregelingen en de pensioenreglementering in de overheidssector	126
3.5. VERANDER(EN)DE GEZINSPATRONEN	129
3.5.1. Persoonsgebonden ambtenarenpensioen	129
3.5.2. Rechten van de (uit de echt) gescheiden echtgenoten.....	129
3.5.3. Overlevingspensioen en wettelijk samenwonen?.....	130
4. TOEKOMSTIGE POSITIE VAN DE AMBTENAREN PENSIOENEN	131
4.1. BELGISCHE AMBTENAREN PENSIOENEN IN EEN INTERNATIONALE CONTEXT	131
4.2. HERTEKENING VAN HET BELGISCHE PENSIOENLANDSCHAP	131
4.2.1. Andere invulling van de wettelijke pensioenen	131
4.2.2. Andere rol voor de aanvullende pensioenen	132
4.2.3. (On)haalbaarheid van een integratie van het wettelijk pensioenstelsel voor de overheidssector in het algemeen stelsel.....	140
4.3. GELIJKE SOCIALE BESCHERMING VAN HET OVERHEIDSPERSONEEL?	142
4.3.1. Normalisering van de arbeidsverhoudingen	142
4.3.2. Hervorming van het ziektepensioenen	143
5. PROEVE TOT HERVORMING VAN DE PENSIOENEN IN DE OVERHEIDSECTOR.....	144
5.1. VOORAF	144
5.1.1. Positionering.....	144
5.1.2. Opbouw van de proeve tot hervorming.....	145
5.2. SCHRAPPEN VAN BEPAALDE PARTICULARITEITEN	146
5.2.1. Geen loopbaanvoorwaarde van 5 jaar meer.....	146
5.2.2. Geen verlies van pensioenrechten meer bij de zwaarste tuchtstraf.....	147

5.3. TOEGANG TOT HET RECHT OP EEN RUSTPENSIOEN	148
5.3.1. Verlenging van de loopbaan	148
5.3.2. Optrekken van de normale pensioenleeftijd.....	154
5.3.3. Loopbaanduur voor de toegang tot het pensioenrecht.....	154
5.3.4. Hervorming van het ziektepensioen	165
5.4. BEREKENING VAN HET RUSTPENSIOEN	175
5.4.1. Algemeen.....	175
5.4.2. Tijdelijke diensten.....	175
5.4.3. Andere benadering van de gelijkgestelde periodes?	179
5.4.4. Geleidelijke reductie, c.q. afschaffing van de diplomabonificatie.....	186
5.4.5. Aanpassing, c.q. afschaffing van de preferentiële tantièmes?.....	187
5.4.6. Van eindloonregeling naar middelloonregeling	194
5.4.7. Gezinsmodalisatie?.....	205
5.4.8. Correcties in min en in plus	206
5.4.9. Microsimulaties	208
5.5. AMBTENARENPENSIOPEN EN EEN 'PUNTENSYSTEEM'	216
5.5.1. Algemene contouren	216
5.5.2. Toelichting toegespitst op de ambtenarenpensioenen	218
5.6. MODERNE INVULLING VAN DE 'AFGELEIDE RECHTEN'	223
5.6.1. Overlevingspensioenen	223
5.6.2. Rechten in geval van scheiding.....	228
5.7. VERNIEUWDE BENADERING VAN DE MINIMA.....	229
5.7.1. Situering.....	229
5.7.2. Hoofdlijnen	229
5.7.3. Impact op de bestaande minimumregeling in het ambtenarenpensioenstelsel	230
5.8. HERVORMDE MAXIMA VOOR DE PENSIOPEN IN OVERHEIDSDIENST.....	232
5.8.1. Rustpensioenen	232
5.8.2. Overlevingspensioenen	237
5.9. KOPPELING VAN DE PENSIOPEN IN UITKERING AAN DE LOONEVOLUTIE VAN DE ACTIEVEN.....	237
5.10. FINANCIERINGSSYSTEEM	238
5.10.1. Intraprofessioneel.....	238
5.10.2. Interprofessioneel	239
5.11. AANVULLEND PENSIOEN VOOR DE NIEUWE OVERHEIDSCONTRACTANTEN	240
5.11.1. Repartitie en/of kapitalisatie	240
5.11.2. Via de opbouw van een wettelijk kapitalisatiestelsel.....	242
6. BEKNOPTE BIBLIOGRAFIE.....	244
7. BIJLAGEN.....	246
7.1. LEEFTIJDGRENSEN VAN 65 JAAR.....	246
7.2. AFWIJKENDE LEEFTIJDGRENZEN	249
7.2.1. Hogere leeftijdsgrenzen	249
7.2.2. Lagere leeftijdsgrenzen	250

7.3. DEELTIJDS PENSIOEN IN DE OVERHEIDSSECTOR	254
7.3.1. Algemeen.....	254
7.3.2. Toegang tot het recht op een deeltijds pensioen	254
7.3.3. Berekening van het deeltijds pensioen.....	255
7.3.4. Herziening van het deeltijds pensioen	256
7.3.5. Betalingsrecht in geval van deeltijds pensioen	256

1. Waarom een aparte pensioenregeling voor ambtenaren?¹

1.1. Beknopte geschiedenis van het ambtenarenpensioenstelsel²

1.1.1. Voorloper van de Wet van 21 juli 1844

De oudste sociale³ wet in België is onmiskenbaar de Wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen,⁴ van toepassing op de rijksambtenaren en een aantal bijzondere korpsen.⁵ Deze wet vormt tot op vandaag nog steeds één van de basiswetten in het domein van de ambtenarenpensioenen. Die ambtenarenpensioenwetgeving is tot stand gekomen lang voordat er sprake was van een (verplichte) pensioenverzekering voor de werknemers die op zijn beurt pas veel later is gevolgd door een pensioenregeling voor de zelfstandigen. Het onderscheid tussen de drie pensioenstelsels stoelt dus op een lang historisch verleden.

De wetgever van 1844 vond inspiratie in het Soeverein Besluit van Prins Willem van Oranje-Nassau van 14 september 1814⁶ dat in 1815 van toepassing werd verklaard in België.⁷ De *ratio legis* van dat besluit, dat blijkbaar specifiek voor België werd uitgevaardigd, valt (tot hiertoe) niet te achterhalen. Wel is duidelijk dat het besluit van 14 september 1814 goeddeels is gebaseerd op het Soeverein Besluit van 17 mei 1814 dat voor de *Nederlandse* rijksambtenaren het ouderdoms- en invaliditeitspensioen invoerde.

¹ Deze bijlage 2.3 bij de “voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels” zal in september 2014 ook in boekvorm worden uitgegeven. Naar deze bijlage dient als volgt te worden verwezen: R. JANVIER en J. JANSSENS, *Toekomst van de pensioenen in de overheidssector*, Brugge, die Keure, 2014.

² Zie voor een meer uitgebreide bespreking van de oorsprong van het wettelijk rustpensioen van de ambtenaren, V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, pp. 139-144, nrs. 366-376.

³ In dit verband kan ook worden verwezen naar een rijk gedocumenteerde historische analyse in N. PEETERS, “Sociale zekerheid in bureaucratie. De pensioenwet voor centrale overheidsambtenaren van 1844 en de liberale maatregelen van 1848”, *Revue belge de philologie et d'histoire*, tome 75 fasc. 2, 1997, Histoire médiévale, moderne et contemporaine – Middeleeuwse, moderne en hedendaagse geschiedenis, 383-412 (http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rbph_0035-0818_1997_num_75_2_4176).

⁴ Zie Wet 11 april 2005 houdende aanpassing van de Franse tekst en vaststelling van de Nederlandse tekst van de algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen (BS 10 juni 2005).

⁵ Merk hierbij op dat die wet van 1844 niet van toepassing was (en is) op de ambtenaren van de lokale besturen. Het pensioen van de gemeentelijke ambtenaren werd namelijk aangezien als een gemeentelijke aangelegenheid waarvoor enkel de gemeenteraad bevoegd is. Dit had voor gevolg dat in sommige gemeenten wel een pensioenverzekering werd georganiseerd en in andere niet. Tegen die achtergrond dient de Wet 25 april 1933 omtrent de pensioenregeling van het gemeentepersoneel (BS 5 mei 1933) te worden gesitueerd. Deze wet verplichtte de gemeenten om aan hun ambtenaren een pensioen te garanderen dat gelijk was aan het pensioen van een ambtenaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit principe was bedoeld als een soort van minimumgarantie om een einde te maken aan de onbillijkheid doordat bepaalde gemeenten aan hun ambtenaren geen of een ontoereikend pensioen toekenden. Het was daarbij niet de bedoeling om een uniform pensioenstelsel op te leggen in zoverre de gemeenten op basis van het principe van de gemeentelijke autonomie nog steeds een gunstiger pensioenregime mochten uitwerken (zie H. SCHMIDT, “Pensioenen: algemene principes”, *Nieuwsbrief Stad en Gemeenten van Brussel-Hoofdstad*, 2012/04, 16-17 – raadpleegbaar via <http://www.avcb-vsgb.be/nl/publicaties/nieuwsbrief.html>).

⁶ Arrêté du prince souverain (Guillaume d'Orange-Nassau) du 14 septembre 1814 qui détermine les conditions auxquelles les demandes de pensions civiles seront accordées (*Journ. Offic.*, t. 3, n. XCI, 135), *Pasinomie*, 2^e reeks, 1814-1830, vol. 1, 263-265.

⁷ Arrêté du 31 juillet 1815, *Pasinomie*, 2^e reeks, 1814-1830, vol. 1, 263, voetnoot 2.

1.1.2. Filosofie van het ambtenarenpensioen

De basisfilosofie achter het ambtenarenpensioen gaat nog verder terug in de tijd en staat verwoord in het Franse Decreet van 3-22 augustus 1790⁸ *“concernant les pensions, gratifications et autres récompenses nationales”*. Artikel 1 stelt: *“l’Etat doit récompenser les services rendus au corps social, quand leur importance et leur durée méritent ce témoignage de reconnaissance”*. Artikel 4 vervolgt: *“Tout citoyen, qui a servi, éclairé, illustré sa patrie, a droit à sa reconnaissance, et peut suivant la nature et la durée de ses services prétendre aux récompenses”*.⁹

De aanhef van het eerder aangehaalde Soeverein Besluit van Prins Willem van Oranje-Nassau van 14 september 1814 (*supra*, 1.1.1) poneert in analoge zin: *“Il est de la justice du gouvernement de récompenser de longs et fidèles services, et de fournir un soutien à des hommes, qui, nés dans les provinces soumises à la domination du gouvernement actuel de la Belgique, ont consacré leur vie au service de l’Etat, et auxquelles leur âge ou leurs forces ne permettent plus de le servir activement”*.¹⁰

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.¹¹ De nadruk ligt daarbij tevens op de gedachte van **trouw**, vooral in de betekenis van gezagsgetrouwheid.¹²

In de loop der tijden werd steeds meer belang gehecht aan de duur van die bewezen diensten, zoals blijkt uit het Soeverein Besluit van Prins Willem van Oranje-Nassau van 14 september 1814. Volgens dit besluit kon een ambtenaar in de regel pas een aanvraag indienen tot het verkrijgen van een ouderdomspensioen, vanaf de leeftijd van 60 jaar en na 40 dienstjaren.¹³ Degene die 40 dienstjaren had zonder de leeftijd van 60 jaar te hebben bereikt, en degene met minder dan 40 dienstjaren die problemen ondervond met zijn gezondheid, konden eveneens een pensioen verkrijgen op voorwaarde dat zij niet meer in staat waren om hun diensten te presteren.¹⁴

⁸ Dit decreet uit de Franse revolutionaire periode beoogde een einde te maken aan een aantal misbruiken tijdens het ancien régime. Voortaan werd expliciet gesteld dat het pensioen een recht is voor het individu en een plicht voor de overheid. Voordien werd het pensioen verleend bij wijze van gunst, zonder na te gaan of de betrokkene effectief in aanmerking kwam. Bovendien waren toentertijd de openbare ambten veelal ereambten die werden opgenomen door personen die eigenlijk geen inkomen hoefden te vergaren. Na het beëindigen van het ambt werd dan voor bewezen diensten een goed of geld toegekend (zie H. SCHMIDT, “Pensioenen: algemene principes”, *Nieuwsbrief Stad en Gemeenten van Brussel-Hoofdstad*, 2012/04, 16).

⁹ Tijdens een discussie in de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 1 juli 1833 over een wetsontwerp tot toekenning van een subsidie aan de Kas van de rustpensioenen van de bedienden van het ministerie van Financiën zegt men hierover: *“Un arrêté-loi du 14 septembre 1814 a posé pour les Pays-Bas les mêmes principes généraux qui avaient été posés en France par la loi d’août 1790”*.

¹⁰ Arrêté du prince souverain (Guillaume d’Orange-Nassau) du 14 septembre 1814 qui détermine les conditions auxquelles les demandes de pensions civiles seront accordées (*Journ. Offic.*, t. 3, n. XCI, 135), *Pasinomie*, 2^e reeks, 1814-1830, vol. 1, 263.

¹¹ A. HENRY, *Administration et fonctionnaires. Essai de doctrine administrative*, Brussel, Ed. Maurice Lambertin, 1930.

¹² Zie N. PEETERS, “Sociale zekerheid in bureaucratie. De pensioenwet voor centrale overheidsambtenaren van 1844 en de liberale maatregelen van 1848”, *Revue belge de philologie et d’histoire*, tome 75 fasc. 2, 1997, Histoire médiévale, modern et contemporaine – Middeleeuwse, moderne en hedendaagse geschiedenis, 392-395.

¹³ Art. 2 en art. 3 Arrêté du prince souverain (Guillaume d’Orange-Nassau) du 14 septembre 1814 qui détermine les conditions auxquelles les demandes de pensions civiles seront accordées.

¹⁴ Art. 3 Arrêté du prince souverain (Guillaume d’Orange-Nassau) du 14 septembre 1814 qui détermine les conditions auxquelles les demandes de pensions civiles seront accordées.

Merk hierbij op dat het zogenaamde ziektepensioen van oudsher deel uitmaakt van de regeling aangaande de ambtenarenpensioenen. Ook de Wet van 21 juli 1844 besteedde veel aandacht aan het pensioen bij **werkonbekwaamheid**. Op dat punt was de wet dwingend. De voorwaarden voor pensionering waren bovendien milder en de berekeningswijze was gunstiger, met een bijzondere regeling voor werkongevallen.¹⁵ In geval van werkonbekwaamheid rustte op de Staat als het ware een morele plicht ten overstaan van de betrokken ambtenaren: *“La loi a dû leur accorder le droit à la pension de retraite, par la raison que, dans l'hypothèse donnée, ils se trouvent dans l'impossibilité de continuer leur service”*.¹⁶

1.1.3. Berekening van het ambtenarenpensioen

Sommige bepalingen van het Soeverein Besluit van Prins Willem van Oranje-Nassau van 14 september 1814 werden zonder discussie of verdere uitleg overgenomen in de Wet van 21 juli 1844.¹⁷ Dat is het geval voor de vaststelling van het tantième¹⁸ in zestigsten¹⁹ en het absoluut maximumpensioenbedrag (van toentertijd 6.000 Belgische Franken).²⁰

Wel telde van bij de totstandkoming van de basiswet in 1844 elk jaar in actieve dienst – dit wil zeggen in een niet-sedentaire functie – voor een vijftigste mee.

Andere elementen uit het Soeverein Besluit van Prins Willem van Oranje-Nassau van 14 september 1814 heeft de Belgische wetgever in 1844 wel aangepast:²¹

- De pensioenleeftijd werd op 65 jaar vastgelegd, daar waar het Soeverein Besluit uitging van de leeftijd van 60 jaar.²² Daar staat tegenover dat 30 jaren dienst konden volstaan in plaats van 40 jaar met toepassing van het Soeverein Besluit (*supra*, 1.1.2);
- De refertewedde werd op 5 jaar gebracht omdat 5 jaar één jaar meer bedraagt dan een legislatuur. Deze bijsturing ten opzichte van het Soeverein Besluit dat als referentie de wedde van de laatste drie jaar nam,²³ zou vriendjespolitiek vermijden;

¹⁵ Art. 3 tot en met art. 5 oorspronkelijke algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

¹⁶ *Pasinomie*, deel 14, 3^e serie, 1844, 144-146.

¹⁷ Ontwerp van algemene Wet op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen, *Parl.St.* Kamer 1843-44, nr. 149.

¹⁸ Eigenlijk was de tantième in de zin van het Soeverein Besluit van Prins Willem van Oranje-Nassau van 14 september 1814 nog net iets ingewikkelder: voor de eerste tien dienstjaren werd het rustpensioen vastgesteld op een zesde van de refertewedde en voor de dienstjaren tussen het tiende en het veertigste jaar, gebeurde de berekening in zestigsten (zie art. 9, tweede lid Arrêté du prince souverain (Guillaume d'Orange-Nassau) du 14 septembre 1814 qui détermine les conditions auxquelles les demandes de pensions civiles seront accordées).

¹⁹ De parlementaire voorbereiding van de Wet van 21 juli 1844 geeft geen verklaring voor de berekening in zestigsten. Er wordt enkel verwezen naar artikel 9 van het Soeverein Besluit van Prins Willem van Oranje-Nassau van 14 september 1814 volgens hetwelk de dienstjaren tussen het tiende en het veertigste jaar voor 1/60 in aanmerking kwamen voor de berekening van het pensioen. De stukken in de inventaris over die periode bevatten geen enkele informatie over de achterliggende reden voor de berekening in zestigsten (zie ontwerp van algemene Wet op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen, *Parl.St.* Kamer 1843-44, nr. 149, bijlage 3, 5, commentaar bij art. 8; Inventaris nr. 6752 over Belgische pensioenen, Belgisch Rijksarchief), overgenomen uit V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, p. 264, voetnoot 1307.

²⁰ Zie art. 9, tweede lid Arrêté du prince souverain (Guillaume d'Orange-Nassau) du 14 septembre 1814 qui détermine les conditions auxquelles les demandes de pensions civiles seront accordées.

²¹ Ontwerp van algemene Wet op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen, *Parl.St.* Kamer 1843-44, nr. 149.

²² Zie art. 2 Arrêté du prince souverain (Guillaume d'Orange-Nassau) du 14 septembre 1814 qui détermine les conditions auxquelles les demandes de pensions civiles seront accordées.

²³ Zie art. 9, eerste en tweede lid Arrêté du prince souverain (Guillaume d'Orange-Nassau) du 14 septembre 1814 qui détermine les conditions auxquelles les demandes de pensions civiles seront accordées.

- Het relatief maximumpensioenbedrag werd vastgelegd op drie vierden van de refertewedde tegenover een plafond van twee derden conform het Soeverein Besluit van Prins Willem van Oranje-Nassau.²⁴

1.1.4. Financiering van het ambtenarenpensioen

Het eerder genoemde Franse Decreet van 3-22 augustus 1790 “*concernant les pensions, gratifications et autres récompenses nationales*” is nooit uitgevoerd. Het heeft wel de aanzet gegeven voor de oprichting van pensioenkasen, onder meer bij Keizerlijk Decreet van 13 september 1806. Deze kassen werden gevoed door persoonlijke bijdragen geheven op het loon van de ambtenaren, maar waren zeer snel verlieslatend en dienden met staatsmiddelen te worden ondersteund.

Ook onder Hollands bewind moesten de ambtenaren zelf bijdragen voor hun pensioen. Conform het Soeverein Besluit van Prins Willem van Oranje-Nassau van 17 mei 1814 werd het pensioen van de rijksambtenaren gefinancierd via een burgerlijk pensioenfonds. Alle ambtenaren betaalden tijdens hun ganse loopbaan een bijdrage van 2% van hun jaarwedde, doorlopende korting genoemd. Daarnaast waren zij een zogeheten aflopende korting verschuldigd. Ambtenaren met een jaarsalaris van meer dan 700 gulden per jaar, waren er tijdens de eerste 5 jaren van hun loopbaan toe gehouden jaarlijks een vijfde van hun salaris af te dragen. Bedroeg hun jaarsalaris minder dan 700 gulden, maar meer dan 400 gulden, dan betaalden zij een achtste. Rijksambtenaren met een jaarsalaris dat lager lag dan 400 gulden, waren van deze bijdrage vrijgesteld.

Na de onafhankelijkheid van België heeft de basiswet van 21 juli 1844 die verplichte pensioenbijdrage van de ambtenaren voor de rustpensioenen niet behouden omwille van de voortdurende nood aan financiële injecties vanwege de Staatskas. Anders was het wat betreft de pensioenen van de weduwen en wezen, die vanuit eigen werknemersbijdragen moesten worden bekostigd (*infra*, 1.2.2). 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 pensioenkasen met bijdragen (voor de weduwen en wezen van de overheidsambtenaren).²⁵

²⁴ Zie art. 9, eerste lid Arrêté du prince souverain (Guillaume d'Orange-Nassau) du 14 septembre 1814 qui détermine les conditions auxquelles les demandes de pensions civiles seront accordées.

²⁵ Zie N. PEETERS, “Sociale zekerheid in bureaucratie. De pensioenwet voor centrale overheidsambtenaren van 1844 en de liberale maatregelen van 1848”, *Revue belge de philologie et d'histoire*, tome 75 fasc. 2, 1997, Histoire médiévale, moderne et contemporaine – Middeleeuwse, moderne en hedendaagse geschiedenis, 396-398.

1.2. Ambtenarenpensioenen als uitgesteld loon

1.2.1. Marktconforme beloning in de overheidssector

De kwalificatie van het ambtenarenpensioen als uitgesteld loon²⁶ stamt uit de negentiende eeuw toen het pensioen als een beloning voor aan de staat bewezen trouwe diensten werd aangezien (*supra*, 1.1.2).

Om te beoordelen of – twee eeuwen later – het ambtenarenpensioen al dan niet nog steeds het predikaat van uitgesteld loon verdient, kan het nuttig zijn na te gaan of de huidige wedden van de ambtenaren marktconform zijn. Indien blijkt dat de ambtenaren tijdens hun actieve loopbaan minder goed worden bezoldigd in vergelijking met een doorsnowerknemer uit de privésector, is dit een indicatie dat die idee van uitgestelde loon niet volledig achterhaald is.

Zulke vergelijkende loonstudies²⁷ zijn niet eenvoudig te maken. Daarenboven moet men zich hoeden voor een cirkelredenering. Bij loonvergelijkingen tussen de overheidssector en de private sector wordt ook het gunstigere ambtenarenpensioen gewaardeerd als een loonvoordeel,²⁸ net als de vaste benoeming die een zekerheid van tewerkstelling impliceert.²⁹

²⁶ De idee van ‘uitgesteld loon’ komt neer op een soort van spreiding van de loonlasten over het volledige leven van de ambtenaar en dus niet beperkt tot zijn actieve loopbaan bij de betrokken overheidswerkgever.

²⁷ Zie, voor een internationale positionering van de verloning in de Belgische publieke sector op het niveau van de centrale administratie en in het onderwijs, ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Gouvernement at a Glance*, 2013, 107-117 (<http://www.oecd.org/gov/govataglance.htm>).

²⁸ In voorbereiding van de blauwdruk voor een nieuw integraal beloningsbeleid op het niveau van de Vlaamse overheid in 2000 waardeerde de Haygroup de bonus voor het ambtenarenpensioen op **3%** (zie P. VAN GREMBERGEN, Nota aan de Vlaamse regering, *Het vernieuwd beloningsbeleid – Resultaten simulatieoefeningen, beloningsprincipes en concrete uitvoering*, Brussel, 8 december 2000, bijlage 5 – Waardering van het pensioenvoordeel en de tewerkstellingszekerheid). Daar waar de werkwijze voor het bepalen van de tegenwaarde van de vaste benoeming uitgebreid werd beschreven (zie volgende voetnoot) valt uit de beschikbare documenten niet onmiddellijk af te leiden hoe die 3% werd berekend. Dit percentage spoort immers niet met de theoretisch verschuldigde bijdrage in het raam van een defined benefit aanvullend pensioenplan. Ruw geschat, moet op actuariële gronden voor een dergelijk pensioenplan waarvan het te bereiken doel bestaat uit het wegwerken van de discrepantie tussen het ambtenarenpensioen en het wettelijke werknemerspensioen voor de vanaf een bepaald ogenblik gepresteerde jaren, worden geteld op een werkgeversbijdrage van om en bij de 8% van de salarismassa.

²⁹ Hierna staat aangegeven hoe de Haygroup (zie P. VAN GREMBERGEN, Nota aan de Vlaamse regering, *Het vernieuwd beloningsbeleid – Resultaten simulatieoefeningen, beloningsprincipes en concrete uitvoering*, Brussel, 8 december 2000, bijlage 5 – Waardering van het pensioenvoordeel en de tewerkstellingszekerheid) ertoe is gekomen om de tegenwaarde van de vaste benoeming in de publieke sector te begroten op **8%**: “De raming van 8% is gebaseerd op het principe van de risicopremie. De risicopremie is de premie die iemand bereid is te betalen om zekerheid te verschaffen. Dit is vaak aan de orde in de financiële sector. We berekenen het verschil in kost tussen een hypothecaire lening met vaste rentevoet en één met variabele rentevoet. De afstand tussen beide rentevoeten wordt uiteraard gestuurd door de economische conjunctuur, maar dit is zeer vergelijkbaar met het zoeken naar meer zekerheid op de arbeidsmarkt ten tijde van laagconjunctuur (met andere woorden: appreciatie van vaste benoeming is verbonden met de mate van onzekerheid op de arbeidsmarkt). We hebben de gemiddelde afstand genomen tussen de twee rentevoeten, en hierop berekend wat uiteindelijk de kost is die iemand betaalt om te lenen aan een vaste rentevoet. Een actuariële berekening brengt ons op 16%. We concluderen hieruit dat de vaste benoeming een “kostprijs” heeft van 16%. Daartegenover staat dat men in de privé-sector ook een beperkte zekerheid heeft, vermits een werkgever een bediende niet van vandaag op morgen aan de deur kan zetten. De werkgever kan wel overgaan tot éézijdig ontslag, maar dient hiervoor een ontslagperiode te voorzien of een ontslagvergoeding te betalen. Op basis van de formule ‘Claeys’²⁹ is de “kost” om iemand te ontslaan gelijk aan 8% op jaarbasis. Het netto voordeel van een vaste benoeming bedraagt dus 8%, zijnde het verschil tussen de risicopremie van 16% en de waarde van de ontslagvergoeding (= 8%)”.

Het antwoord op de vraag naar de marktconformiteit van de bezoldiging in de publieke sector is genuanceerd. Een studie van de federale overheid van februari 2014 toont aan dat het basissalaris van de ambtenaren van niveau A bijna altijd hoger ligt dan in de privésector.³⁰ In de niveaus B, C en D kantelt de verhouding en valt het basissalaris, op enkele uitzonderingen na, lager uit dan in de marktsector.³¹ Het hogere basissalaris in niveau A behoort op zijn beurt te worden genuanceerd doordat ongeveer de helft van de werknemers in de privésector op dit niveau een bedrijfswagen heeft en meer dan de helft een variabel inkomen³² op basis van individuele en/of teamprestaties.³³

1.2.2. Contributief karakter van het ambtenarenpensioenstelsel

Een volgende overweging is dat het pensioenstelsel van de ambtenaren tot op zekere hoogte **contributief**³⁴ is, net zoals het werknemers- en het zelfstandigenstelsel.³⁵

Vooreerst wordt op de wedde van de ambtenaar een persoonlijke pensioenbijdrage van 7,50% ingehouden (*infra*, 2.2.1). Deze bijdrage bevindt zich op dezelfde hoogte als de werknemersbijdrage voor het werknemerspensioen.³⁶

Bovendien wordt de theorie van het gratis rustpensioen in de vorm van een uitgesteld loon in de praktijk voortdurend door de feiten ondergraven.

³⁰ *In niveau A (masterdiploma) geldt, zowel voor statutairen als contractanten, hoe hoger de klasse, hoe hoger het basissalaris ten opzichte van de privésector. In de klasse A1 bedraagt het gemiddeld verschil voor de statutairen 1%, in de klasse A2 is dit al bijna 19%. Enkel het basissalaris van de contractanten in A1 ligt gemiddeld 6% lager dan de markt. Er is wel een verschil naargelang van de leeftijd: contractanten worden op jonge leeftijd wel nog marktconform (of zelfs boven de markt) betaald, maar hun wedde stijgt minder snel waardoor de verhouding op latere leeftijd omkeert.* Dit laatste fenomeen heeft onder andere te maken met het gegeven dat contractanten in dienst van de federale overheid minder promotiemogelijkheden hebben in vergelijking met de statutaire personeelsleden.

³¹ *In niveau B (bachelorsdiploma) hebben enkel statutaire financieel deskundigen een basissalaris dat gemiddeld hoger is dan de marktmediaan in de privésector, zij het pas vanaf de leeftijd van 44 jaar. Voor de statutaire personeelsleden van niveau B geldt trouwens in het algemeen dat het basissalaris op het einde van de loopbaan vaak voordeliger wordt dan in de privésector. De contractanten situeren zich gemiddeld meer dan 15% onder de marktmediaan.*

³² *In niveau C (diploma secundair onderwijs) worden de verschillen nog groter. Statutairen worden gemiddeld net geen 15% onder de marktmediaan betaald, bij contractanten loopt dit zelfs op tot 20% in CA en 30% in CT. De federale overheid kent geen variabele beloning toe. De nieuwe loopbanen maken het wel mogelijk om de wedde van uitstekende presteerders sneller te doen evolueren en deze van ondermaatse presteerders te vertragen.* In de loonstudie die dateert van maart 2013 (zie FEDERALE OVERHEIDSDIENST PERSONEEL & ORGANISATIE, Team Belonings- en Loopbaanbeleid, *Beloning van federale ambtenaren – Vergelijking met privé- en publieke sector*, Brussel, eigen uitgave, maart 2013, 59 p. – http://www.fedweb.belgium.be/nl/publicaties/beloning_van_federale_ambtenaren.jsp?referer=tcm:120-217336-64#.UwdXG3nZ2vI) stond nog te lezen dat de federale overheid vrijwel niet kan (kon) differentiëren tussen goede en minder goede presteerders, behalve dan bij bevorderingen. Met het KB 25 oktober 2013 betreffende de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt (BS 14 november 2013 (ed. 1)) is dit euvel (deels) verholpen.

³³ FEDERALE OVERHEIDSDIENST PERSONEEL & ORGANISATIE, Team Belonings- en Loopbaanbeleid, *Beloning van federale ambtenaren – Vergelijking met privé- en publieke sector*, Brussel, eigen uitgave, februari 2014, 47 p. -

³⁴ http://www.fedweb.belgium.be/nl/publicaties/beloning_van_federale_ambtenaren_2013.jsp#.UwdWt3nZ2vJ.

³⁵ Contributief betekent dat de prestaties worden gefinancierd door middel van bijdragen van de sociaal verzekerde en in voorkomend geval zijn werkgever.

³⁶ V. FLOHMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, p. 191-192, nr. 488 en p. 239, nr. 620.

Art. 38, § 2, 1° Algemene Beginselenwet Sociale Zekerheid.

Vóór de invoering van de algemene Wet op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen van 21 juli 1844 kwamen sommige ambtenarenpensioenen voor rekening van de Staatskas, daar waar andere ten laste waren van pensioenkasen die met eigen bijdragen werden gefinancierd. De basiswet van 21 juli 1844 heeft die toestand willen harmoniseren (*supra*, 1.1.4) en heeft de voortdurende subsidiëring van de pensioenkasen doorbroken door uitdrukkelijk te bepalen dat de rustpensioenen ten laste zijn van de Staatskas,³⁷ ondanks pogingen om toch nog een progressieve persoonlijke bijdrage in te voeren.

Wat de weduwen en wezen betrof, lagen de zaken anders. De oorspronkelijke wettekst voorzag voor deze overlevende gerechtigden in de oprichting van pensioenkasen³⁸ die werden gespijsd door inhoudingen op de wedden van de ambtenaren, zonder dat die kasen konden worden gesubsidieerd door de Staatskas.³⁹ De pensioenen van de weduwen en wezen dienden te worden betaald door de pensioenkas waaraan de overledene had bijgedragen.⁴⁰ Deze wetgeving ligt aan de basis van de oprichting van de verschillende Kassen van Weduwen en Wezen die in 1984 – bij de uitbreiding van het recht op een overlevingspensioen tot de weduwnaars – zijn hervormd tot het Fonds voor de Overlevingspensioenen (FOP). Het FOP is inmiddels ook al een aantal jaren opgeheven naar aanleiding van de oprichting van de Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS).⁴¹

De Pensioendienst voor de Overheidssector wordt gefinancierd door dotaties die zijn ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting van de federale staat, en door ontvangsten die betrekking hebben op zijn opdrachten en zijn beheer.⁴² De persoonlijke bijdragen van 7,50% zijn nu opgenomen in de begroting van de PDOS als eigen ontvangsten. De pensioendienst zet die middelen nog steeds in voor de financiering van de overlevingspensioenen. Het overschot van de persoonlijke pensioenbijdragen van de ambtenaar wordt structureel gebruikt om een deel van de uitgaven voor rustpensioenen voor rekening van de Staatskas te financieren.⁴³ Dit is een verlichting van de dotatie aan de Pensioendienst voor de Overheidssector.

Daarnaast zijn er de voorbije decennia meerdere omslagsystemen opgericht en soms ook weer afgeschaft die steunen op een bijdrageplicht, zowel van de werkgever als van de werknemer. Dit geldt voor de Pool der Parastatalen – enkel wat de rustpensioenen betreft – (*infra*, 2.2.2.2.1), voor de voormalige RSZPPO-pool 1 van de bij het gemeenschappelijk pensioenstelsel aangesloten en pool 2 van de nieuw bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (RSZPPO) aangesloten, voor het vroegere Fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie, voor het actuele Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en

³⁷ Initieel art. 36 algemene Wet op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

³⁸ *Il sera institué, par le gouvernement, des caisses de pensions au profit des veuves et des orphelins des magistrats, fonctionnaires ou employés rétribués par le trésor public, et des ministres des cultes auxquels le mariage est permis* (art. 33 algemene Wet op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen).

³⁹ *Ces caisses seront alimentées au moyen de retenues faites sur les traitements et suppléments de traitement. En aucun cas, elles ne pourront être subsidiées par le trésor public* (art. 34 algemene Wet op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen).

⁴⁰ *Les pensions des veuves et orphelins sont à la charge de la caisse à laquelle le défunt a contribué* (art. 55 algemene Wet op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen).

⁴¹ Zie Wet 12 januari 2006 tot oprichting van de “Pensioendienst voor de Overheidssector” (BS 3 februari 2006 (ed. 2), *erratum* BS 13 maart 2006).

⁴² Art. 38 Wet 12 januari 2006 tot oprichting van de “Pensioendienst voor de Overheidssector”.

⁴³ Art. 61 Wet Mainil. De Wet Mainil staat voor de Wet 15 mei 1984 tot harmonisering van de pensioenregelingen (BS 22 mei 1984).

Dit geldt trouwens ook voor de persoonlijke pensioenbijdragen van de ambtenaren in dienst van de openbare instellingen die deel uitmaken van de zogeheten Pool der Parastatalen.

plaatselijke besturen (*infra*, 2.2.2.3) en voor het huidige Fonds voor de pensioenen van de federale politie.

Voorts zijn er talrijke voorbeelden te geven van directe financiering van pensioensupplementen buiten de vermelde omslagsystemen. Dit komt erop neer dat bepaalde overheidswerkgevers die een gunstigere pensioenregeling hebben, zelf voor de meerkost hiervan moeten instaan. In al deze gevallen is een bijdrage verschuldigd ter financiering van de rust- en overlevingspensioenen in hun geheel, niet bij wijze van overheidssteun, maar door de betrokken overheidsdiensten in hun hoedanigheid van werkgever.

Tot slot is er het al jaren aanslepend debat over de responsabilisering van de gemeenschappen en de gewesten. De nieuwe financieringswet legt aan deze overheden een progressieve bijdrageplicht op ter ondersteuning van financiële last van de ambtenarenpensioenen (*infra*, 2.2.1.2).

1.2.3. Kwalificatie door het Grondwettelijk Hof

Het Grondwettelijk Hof van zijn kant kijkt blijkbaar ietwat dubbel aan tegen de kwalificatie van het ambtenarenpensioen als een vorm van uitgesteld loon.

Het toenmalige **Arbitragehof** heeft in een arrest van 1995 verklaard: *“Ofschoon het rustpensioen van de personeelsleden van de openbare diensten wordt beschouwd als een uitgestelde wedde, (...) betreft het een vervangingsinkomen dat als een rustpensioen wordt behandeld”*.⁴⁴

In zijn arrest nr. 88/2013 van 13 juni 2013 formuleert datzelfde **Grondwettelijk Hof** het anders: *“In de overheidssector staat het rustpensioen gelijk met een uitgestelde wedde”*,⁴⁵ waaraan het nog toevoegt: *“Het wordt niet gefinancierd door inhoudingen op de wedde van de ambtenaar”*.⁴⁶ Het mag alvast duidelijk zijn dat deze laatste boude stelling toch wel de nodige nuance behoeft (*supra*, 1.2.2).

1.3. Andere overwegingen

Nog andere argumenten die ter sprake komen ter verantwoording van een aparte pensioenregeling voor ambtenaren, zijn als volgt samen te vatten.

⁴⁴ Arbitragehof 15 juni 1995, nr. 48/95, B.2.2.
Zie ook V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, p. 183, nr. 471.

⁴⁵ GwH 13 juni 2013, nr. 88/2013, B.5.1.
Dit staat tegenover de volgende passage met betrekking tot de werknemerspensioenen: *“Het rustpensioen is bestemd om de werknemer na het beëindigen van zijn functie een inkomen te verzekeren. Het wordt met name berekend op basis van de loopbaan van de werknemer en van de tijdens die loopbaan verdiende bezoldigingen”*.

⁴⁶ GwH 13 juni 2013, nr. 88/2013, B.5.1.
In zoverre het werknemerspensioen aan de orde is, overweegt het Grondwettelijk hof daarbij: *“Het wordt, in de particuliere sector, gefinancierd uit door de werkgevers en de werknemers afgedragen bijdragen”*.

Er zou kunnen worden voorgehouden dat het gunstigere ambtenarenpensioen een **compensatie** vormt voor de **eenzijdige wijzigbaarheid van het statuut**.⁴⁷ In *abstracto* impliceert het veranderlijke beginsel inderdaad dat het de overheid vrij staat om eenzijdig wijzigingen aan te brengen aan het statuut, ook wanneer deze voor de ambtenaren nadelig zouden uitvallen. In *concreto* dient dit echter in belangrijke mate te worden genuanceerd.

Volgens anderen was de invoering van een aparte pensioenregeling voor de ambtenaren onder meer bedoeld **om het werken voor de overheid aantrekkelijk te maken, om de onafhankelijkheid van de ambtenaren te waarborgen, maar ook om de loonkosten van de ambtenaren naar de toekomst door te schuiven**.⁴⁸ Dat laatste ligt in het verlengde van het concept van uitgesteld loon (*supra*, 1.2).

De kwalificatie van het ambtenarenpensioen als waarborg voor onafhankelijkheid is weinig overtuigend en blijkt ook niet uit de achterliggende filosofie ervan (*supra*, 1.1.2). Een goede verloning beantwoordt meer aan deze doelstelling. De ambtenaar mag niet in de verleiding komen om giften, beloningen of enig ander voordeel die verband houden met de functie, te vragen, te eisen of aan te nemen. De ambtenaar is gebonden door strenge deontologische voorschriften waarvan het belang nog toeneemt in het raam van 'government governance'. De plicht tot onafhankelijkheid vormt daar expliciet een onderdeel van en rust evenzeer op het contractueel overheidspersoneelslid, zonder dat het in ruil daarvoor een ambtenarenpensioen kan claimen.

Dat het voordelige ambtenarenpensioen een belangrijke loonvoorwaarde was en nog steeds is die van de overheid een gegeerde werkgever maakt, blijkt ook uit eerder onderzoek.⁴⁹ Dat onderzoek heeft uitgewezen dat het pensioenvoordeel hoog op de lijst staat van redenen om voor een tewerkstelling in overheidsdienst te kiezen. Hieraan raken zet het zogenaamde psychologisch contract tussen de overheid en haar (vastbenoemde) personeel onder druk. In het raam van de 'talentenoerlog' is het cruciaal dat de overheid zich kan (blijven) profileren als een aantrekkelijke werkgever.

Daarnaast zijn er uiteraard nog andere troeven waarover de overheid als werkgever beschikt, zoals de vastheid van tewerkstelling, de doorgroeimogelijkheden, de flexibele arbeidstijdregeling en de uitgebreide verlofmogelijkheden die een goede 'work-life balance' toelaten.

⁴⁷ Zie in het algemeen A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 672 p.

⁴⁸ A. REILLY, *Civil Service Pensions*, Presentatie voor het Social Protection Committee, Brussel, 28 oktober 2013. In de OESO-studies 'Pensions at a Glance' wordt niet specifiek ingegaan op de overheidssector. Voor de meest recente versie, zie ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, 2013 – http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en.

⁴⁹ Zie I. WILLEMS, *De cultuur, het psychologisch contract en de rechtspositieregeling: noodzakelijke hefboomen in het federale moderniseringsproces*, Eindrapport, Onderzoeksprogramma ter ondersteuning van de modernisering van de overheidsinstellingen in opdracht van de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden (DWTC), Antwerpen, eigen uitgave, 2003, 242 p.; I. WILLEMS, E. HENDERICKX, R. JANVIER and P. DE PRINS, *Psychological Contracts in the Belgian Federal Civil Service*, EGPA Annual Conference, Study Group III – Personnel Policies, Lisbon: Portugal, 3-6 September 2003, 19 p.; I. WILLEMS, R. JANVIER and E. HENDERICKX, *The Unique Nature of Psychological Contracts in the Public Sector: an Exploration*, EGPA Annual Conference, Study Group III – Personnel Policies, Ljubljana: Slovenia, 1-4 September 2004, 14 p.

1.4. Evolutie in de pensioenstelsels

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 referteloon, naar analogie met het (maximum) ambtenarenpensioen tot beloop van drie vierden van de refertewedde. *“Het doel van de wetgever bestond erin om de werknemers van de private en die van de publieke sector op gelijke voet te plaatsen”*.⁵⁰ Het voorstel tot afschaffing van het verschil in berekening tussen het gezinspensioen en het alleenstaandenpensioen werd echter om financiële redenen van de hand gewezen.⁵¹

De Wet Mainil van 15 mei **1984** was, althans symbolisch, een belangrijke stap in de richting van een toenadering tussen de drie wettelijke pensioensystemen. De toenmalige staatssecretaris voor Pensioenen, de heer MAINIL, opperde hierbij het volgende: *“Daarenboven worden de pensioenen vaak beoordeeld door middel van vergelijking. Zonder in de mythe van gelijk-pensioen-voor-iedereen te vervallen, is toch een globale kijk op de problemen nodig om een samenhangende politiek te voeren”*.⁵²

De voornaamste harmonisatiepunten conform de Wet Mainil⁵³ waren:⁵⁴

- de veralgemening van de cumulatieregels, 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 gelijkschakeling van de pensioenbijdragen in het werknemers- en het overheidsstelsel;
- de toepassing van het beginsel van eenheid van loopbaan;

⁵⁰ Wetsontwerp betreffende het rust- en overlevingspensioen voor arbeiders, *Parl.St.* Kamer 1954-55, nr. 240/14, verslag namens de Commissie voor de Arbeid en de Sociale Voorzorg, 1, aangehaald in V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, p. 236, nr. 611.

⁵¹ Bij de bespreking van het wetsontwerp betreffende het rust- en overlevingspensioen voor bedienden dat later de Wet van 12 juli 1957 zou worden, diende de heer GLINEUR een amendement in om het basispensioen op 75% van de bezoldiging vast te stellen voor alle categorieën van gerechtigden en zo de bestaande discriminatie op te heffen. Dit amendement werd met 11 stemmen en 7 onthoudingen afgewezen omdat het *“het financieringsplan [zou] verstoren”* (wetsontwerp betreffende het rust- en overlevingspensioen voor bedienden, *Parl.St.* Kamer 1956-57, nr. 693/8, verslag namens de Commissie voor de Arbeid en de Sociale Voorzorg, 15). Een soortgelijk amendement aan het wetsontwerp betreffende het rust- en overlevingspensioen voor arbeiders, dat is geresulteerd in de Wet van 21 mei 1955, werd om dezelfde redenen verworpen (wetsontwerp betreffende het rust- en overlevingspensioen voor arbeiders, *Parl.St.* Kamer 1954-55, nr. 240/14, verslag namens de Commissie voor de Arbeid en de Sociale Voorzorg, 1).

Zie V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, p. 236, nr. 611.

⁵² Wetsontwerp houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen, *Parl.St.* Kamer 1983-84, nr. 855/18, verslag, 3, aangehaald door V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, pp. 157-158, nr. 409.

⁵³ Wetsontwerp houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen, *Parl.St.* Kamer 1983-84, nr. 855/18, verslag, 6-7.

⁵⁴ V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, p. 158, nr. 410.

- het behoud van de rechten voortvloeiend uit loopbaanjaren die in de onderscheiden pensioenregelingen werden gepresteerd;
- het uniformiseren van de termijnen voor het indienen van een pensioenaanvraag;
- 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.

In dezelfde zin streefde de pensioenhervorming Di Rupo I in **2011-2012**⁵⁵ onder meer een – op het eerste gezicht (zie echter, 2.1.2.2.1) – voor de onderscheiden beroepscategorieën identieke regeling na op het vlak van de voorwaarden om met vervroegd pensioen te gaan. Verder werden bepaalde preferentiële tantièmes in het overheidsstelsel die gunstiger waren dan 1/48, tot die loopbaanbreuk opgetrokken, maar zonder alle voorkeurtantièmes af te schaffen. Daarnaast zal als refertewedde voor de berekening van het ambtenarenpensioen in de toekomst worden gekeken naar de gemiddelde wedde van de laatste tien in plaats van de laatste 5 dienstjaren, wat niet wegneemt dat het nog steeds om een eindloonregeling gaat. Tevens is er een zekere toenadering tot stand gebracht tussen het werknemers- en het ambtenarenstelsel wat betreft de gelijkstelling van tijdvakken van loopbaanonderbreking.⁵⁶

Inmiddels zijn ook de cumulatieregels bij het gelijktijdig genot van een pensioen en een beroepsinkomen in de drie stelsels op dezelfde wijze aangepast (*infra*, 2.1.8.1). Verder is vanaf 1 januari **2014** een hervormde regeling betreffende de pensioenbonus in voege getreden waarvan de voornaamste kenmerken gelijklopend zijn in de drie pensioenregelingen⁵⁷ (*infra*, 2.1.3.8). Tot slot heeft de regering Di Rupo I op de valreep in alle wettelijke pensioenstelsels een nieuw concept ingevoerd, namelijk de overgangsuitkering die in bepaalde omstandigheden in de plaats komt van het overlevingspensioen; dit nieuwe systeem gaat in op 1 januari **2015** en is van toepassing op alle overlijdens vanaf die datum (*infra*, 2.1.4).

1.5. Visie van het Grondwettelijk Hof

Het komt aan het Grondwettelijk Hof toe zich uit te spreken of een bepaald verschil in behandeling al dan niet discriminerend is. De grondwettelijke regels van gelijkheid en non-discriminatie brengen met zich dat al degenen die zich in dezelfde situatie bevinden, op een gelijke wijze moeten worden behandeld. Dit uitgangspunt sluit echter niet uit dat een objectief verschil wordt gemaakt tussen bepaalde categorieën van personen voor zover dat verschil niet willekeurig is, met andere woorden kan worden gerechtvaardigd, en niet onevenredig is.

Het Grondwettelijk Hof heeft in het verleden in verscheidene arresten vastgesteld dat de pensioenstelsels van de werknemers en van de statutaire vastbenoemde personeelsleden van de overheidssector verschillen naar doelstelling, financiering en toekenningsvoorwaarden.⁵⁸ “*Rekening houdend met de fundamentele verschillen die beantwoorden aan de logica van elk van de systemen,*

⁵⁵ Art. 85 tot en met art. 127 Wet 28 december 2011 houdende diverse bepalingen (BS 30 december 2011).

⁵⁶ Art. 81 tot en met art. 85 Wet 29 maart 2012 houdende diverse bepalingen (I) (BS 30 maart 2012).

⁵⁷ Zie ook http://www.pdos.fgov.be/pdos/publications/publications_1026.htm.

⁵⁸ Zie ook http://www.pdos.fgov.be/pdos/publications/publications_1026.htm.
GwH 13 juni 2013, nr. 88/2013, B.5.2, met verwijzing naar die eerdere arresten.

*waarbij het privaats 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”.*⁵⁹

Voor de volledigheid kan ook nog worden verwezen naar het standpunt van het Grondwettelijk Hof in twee zaken waarin een beroep tot vernietiging werd ingesteld tegen bepaalde onderdelen van de ambtenarenpensioenhervorming Di Rupo I. Zowel de wijziging van de tijdspanne voor de berekening van de refertewedde⁶⁰ als het optrekken van de voorheen gunstigere tantièmes tot 1/48⁶¹ (*supra*, 1.4) werden door het hof niet discriminerend bevonden. *“Het komt de wetgever toe te oordelen in hoeverre het opportuun is maatregelen te nemen met het oog op besparingen inzake rust- en overlevingspensioenen. 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”.*⁶²

Samengevat komt de visie van het Grondwettelijk Hof erop neer dat de actuele verschillen in de pensioenregelingen voor de werknemers en de ambtenaren op zich niet discriminatoir zijn. Tegelijk erkent het hof dat binnen het pensioenstelsel voor de ambtenaren wijzigingen kunnen worden aangebracht om financiële redenen.

1.6. Ambtenaren versus overheidscontractanten

1.6.1. Geldende pensioenwetgeving

Niet al wie in overheidsdienst werkt, komt in aanmerking voor een ambtenarenpensioen. Klassiek vallen in een overheidscontext verschillende personeelscategorieën van elkaar te onderscheiden: *de in vast dienstverband benoemde personeelsleden* die verbonden zijn door een statuut⁶³ (*i.e.* de ambtenaren in de strikte betekenis), de *gewone contractanten* die zijn aangeworven met een arbeidsovereenkomst,⁶⁴ naast – vooral op het lokale bestuursniveau – de zogenaamde *gesubsidieerde contractuelen*. Deze laatste zijn eveneens met een gewone arbeidsovereenkomst verbonden met de overheidswerkgever die voor deze personeelsleden echter een loonsubsidie ontvangt en bovendien vrijstelling van de meeste werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid

⁵⁹ GwH 13 juni 2013, nr. 88/2013, B.6.

⁶⁰ GwH 17 januari 2013, nr. 2/2013.

⁶¹ GwH 16 mei 2013, nr. 67/2013.

⁶² GwH 17 januari 2013, nr. 2/2013, B.5 en GwH 16 mei 2013, nr. 67/2013, B.5.

⁶³ Een ‘statuut’ kan worden gedefinieerd als een geheel van algemene en onpersoonlijke bepalingen die de overheid eenzijdig oplegt en ook unilateraal kan wijzigen.

⁶⁴ Een ‘arbeidsovereenkomst’ is een contract tussen werkgever en werknemer om tegen loon arbeid te (laten) presteren onder gezag.

geniet.⁶⁵ In de sector van het onderwijs is er nog bovendien nog de categorie van de ‘*tijdelijke statutairen*’ die op het vlak van de sociale zekerheid als werknemers worden bejegend.⁶⁶

De overheidscontractanten, zowel de gewone contractanten als de gesubsidieerde contractuelen, ressorteren – wat de pensioenen betreft – onder het toepassingsgebied van de werknemersregeling.⁶⁷ Dat geldt evenzeer voor de tijdelijke statutairen in de sector onderwijs. Pas wanneer er sprake is van een statutaire benoeming in vast dienstverband,⁶⁸ ontstaat er een recht op een ambtenarenpensioen.

Daarnaast zijn er personen die niet in dienst zijn van een publiekrechtelijke werkgever, wat bijvoorbeeld het geval is voor de sector van het vrij gesubsidieerd onderwijs, en die toch een recht kunnen doen gelden op een ambtenarenpensioen. Zodra deze personen vast worden aangesteld, worden zij voor de toepassing van het pensioensysteem namelijk gelijkgesteld met vastbenoemde statutaire personeelsleden in overheidsdienst.

Omwillen van het toenemend aantal contractanten in overheidsdienst en de afkalving van het aandeel van de vaste benoemingen zou men de **legitimiteit** van de ambtenarenpensioenen in vraag kunnen stellen. Volgens de gegevens in Capelo (*infra*, 2.1.11.1) waren er in het vierde trimester van 2013 op een totaal van 1.039.363 DmfA(ppl)⁶⁹-verklaringen slechts 607.486 of 58,45% die een vastbenoemd statutair personeelslid betroffen.⁷⁰

⁶⁵ Zie art. 7 KB nr. 474, 28 oktober 1986 tot opzetting van een stelsel van door de Staat gesubsidieerde contractuelen bij sommige plaatselijke besturen (BS 20 november 1986)). Het is overigens een vaak persisterend misverstand dat als gevolg van die vrijstelling van bijdrageplicht de gesco's geen rechten zouden opbouwen in de werknemerspensioenregeling. Bovendien betalen de gesubsidieerde contractuelen zelf wel de klassieke werknemersbijdragen op hun loon, met inbegrip van de persoonlijke bijdrage voor de sector van de werknemerspensioenen.

⁶⁶ Tijdens de (stage of) proefperiode voorafgaand aan de vaste benoeming, zijn de op proef benoemde personeelsleden in essentie ook nog steeds tijdelijk statutair tewerkgesteld. Voor de toepassing van de bijdrageregeling in het raam van de sociale zekerheid zal deze groep echter reeds als vastbenoemd statutair personeel worden behandeld.

⁶⁷ Algemeen geldt immers dat degene die in België tewerkgesteld was in uitvoering van een arbeidsovereenkomst – bij het bereiken van de pensioenleeftijd – aanspraak kan maken op een werknemersrustpensioen (art. 1, eerste lid, 1° Pensioenwet Werknemers). Dit geldt niet voor degenen die in aanmerking komen voor een pensioenregeling vastgesteld bij of op grond van een wet, een provinciaal reglement of door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (art. 1, eerste lid, 1° in combinatie met art. 2, eerste lid Pensioenwet Werknemers).

⁶⁸ Bepaalde mandaten worden eveneens met een vaste benoeming gelijkgesteld (zie art. 8, § 1, derde lid algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen). Intussen zijn er diverse koninklijke besluiten uitgevaardigd die een dergelijke gelijkstelling realiseren.

⁶⁹ DmfA is een afkorting voor Déclaration multifonctionnelle / multifunctionele Aangifte en vervangt de RSZ-kwartaalaangifte vanaf het eerste kwartaal van 2003 – zie https://www.socialsecurity.be/site_nl/employer/applics/dmfa/general/about.htm. Voor de provinciale en plaatselijke besturen die zijn aangesloten bij de RSZPPO, spreekt men in dit verband van DmfAppl.

⁷⁰ Bron: PDOS.

1.6.2. Cijfermatige benadering

Het fenomeen van de toenemende contractuele tewerkstelling tot nadeel van de statutaire vaste benoeming doet zich echter niet op alle bestuursniveaus in dezelfde mate voor. *Tabel 1* en *Tabel 2* geven de verhouding weer tussen ambtenaren – in de zin van vastbenoemde statutaire personeelsleden – en contractanten voor het federale overheid en voor de gemeenschaps- en gewestoverheden. In *Tabel 3* wordt dezelfde oefening overgedaan voor de provinciale en plaatselijke overheden, opgedeeld naargelang van het bevoegde gewest.

Tabel 1 – Ambtenaren versus contractanten – Federale overheid⁷¹

FEDERALE OVERHEID ⁷²	AMBTENAREN	CONTRACTANTEN	TOTAAL
Leger en politie	46.576 (95,85%)	2.017 (4,15%)	48.593
Overheidsdiensten en -instellingen	71.112 (73,36%)	25.820 (26,64%)	96.932
Overheidsbedrijven	56.472 (69,18%)	25.162 (30,82%)	81.634
TOTAAL (op 30 september 2013)	174.160 (76,67%)	52.999 (23,33%)	227.159

⁷¹ Bron: RIJKSDIENST VOOR SOCIALE ZEKERHEID, *Loontrekkende tewerkstelling (RSZ) voor het derde kwartaal 2013*, p. 29, tabel II.2 – <http://www.rsz.fgov.be/nl/statistieken/publicaties/loontrekkende-tewerkstelling>.

⁷² Zie ook www.pdata.be. Via deze weg kan ook de evolutie over de jaren heen in kaart worden gebracht, wat betreft de federale overheidsdiensten, de federale wetenschappelijke instellingen, de openbare instellingen van sociale zekerheid en de andere federale openbare instellingen.

Tabel 2 – Ambtenaren versus contractanten – Gemeenschaps- en gewestoverheden⁷³

GEMEENSCHAPS- EN GEWESTOVERHEDEN	AMBTENAREN	CONTRACTANTEN	TOTAAL
Vlaamse Gewest / Vlaamse Gemeenschap⁷⁴	155.051 (59,49%)	105.577 (40,51%)	260.628
Overheidsdiensten en -instellingen	25.556 (52,78%)	22.863 (47,22%)	48.419
Onderwijs	129.495 (61,02%)	82.714 (38,98%)	212.209
Waals Gewest⁷⁵	7.996 (31,20%)	17.633 (68,80%)	25.629
Brussels Hoofdstedelijk Gewest⁷⁶	1.999 (16,43%)	10.169 (83,57%)	12.168
Franse Gemeenschap	90.462 (61,10%)	57.585 (38,90%)	148.047
Overheidsdiensten en -instellingen	5.305 (36,66%)	9.166 (63,34%)	14.471
Onderwijs	85.157 (63,75%)	48.419 (36,25%)	133.576
Duitstalige Gemeenschap	1.331 (51,47%)	1.255 (48,53%)	2.586
Overheidsdiensten en -instellingen	218 (35,86%)	390 (64,14%)	608
Onderwijs	1.113 (56,27%)	865 (43,73%)	1.978
TOTAAL (op 30 september 2013)	256.839 (57,20%)	192.219 (42,80%)	449.058

⁷³ Bron: RIJKSDIENST VOOR SOCIALE ZEKERHEID, *Loontrekkende tewerkstelling (RSZ) voor het derde kwartaal 2013*, p. 29, tabel II.2 – <http://www.rsz.fgov.be/nl/statistieken/publicaties/loontrekkende-tewerkstelling>.

⁷⁴ Zie ook <http://www.bestuurszaken.be/demografische-gegevens>.

Sinds eind 2007 is het aandeel van de statutaire personeelsleden toegenomen met ongeveer 9%: van 16.976 naar 19.263 personeelsleden. Het aantal contractanten is eind 2013 gedaald van 9.594 naar 7.308 personeelsleden. De verdeling van de statutaire en contractuele personeelsleden over de Vlaamse overheid is zeer ongelijkmatig naargelang van het beleidsdomein. Enerzijds bedraagt het aandeel van statutaire personeelsleden 80% of meer in de volgende beleidsdomeinen: Landbouw en Visserij (LV), Mobiliteit en Openbare Werken (MOW), Financiën en Begroting (FB), het Gemeenschapsonderwijs (Go!), Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed (RWO) en Diensten Algemeen Regeringsbeleid (DAR). Anderzijds telden vijf beleidsdomeinen in 2013 minder dan twee derden van hun personeelsleden statutair tewerk. Het betreft de beleidsdomeinen internationaal Vlaanderen (iV), Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG), Bestuurszaken (BZ), Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM) en Werk en Sociale Economie (WSE). Net zoals in 2012 wordt twee derden van alle statutaire personeelsleden tewerkgesteld in de beleidsdomeinen MOW, LNE (Leefmilieu, Natuur en Energie), WVG en WSE: 12.784 van de 19.263 personeelsleden, terwijl 45% van de contractuele personeelsleden terug te vinden is in de beleidsdomeinen WVG en WSE: 3.304 van de 7.308 personeelsleden. In het beleidsdomein WVG zijn de contractanten voornamelijk tewerkgesteld in de gemeenschapsinstellingen bij het Agentschap Jongerenwelzijn en als regioverpleegkundige bij Kind en Gezin.

⁷⁵ Zie ook <http://www.iweps.be/publication-categorie/fonction-publique-de-la-wallonie>.

“En 2009, moins de la moitié des effectifs de la fonction publique wallonne sont statutaires. Plus précisément, le secteur public compte 44,5% de statutaires et 55,5% de contractuels. Une différence apparaît entre le SPW et les organismes pararégionaux: l’emploi statutaire est majoritaire au sein de l’administration centrale mais représente moins de 20% des effectifs des OIP. Inversement, les contractuels représentent 36,8% des effectifs de l’administration centrale et 82,4% des effectifs des OIP” (INSTITUT WALLON DE L’EVALUATION, DE LA PROSPECTIVE ET DE LA STATISTIQUE, *La fonction publique de la Wallonie – Tableau de bord statistique de l’emploi public, Septembre 2010*, p. 23, 2.2.1, tableau 3).

⁷⁶ Zie ook <http://www.bruxelles.irisnet.be/a-propos-de-la-region/le-ministere-de-la-region-de-bruxelles-capitale/secretariat-general/gestion-des-ressources-humaines/direction-ressources-humaines-et-egalite-des-chances-1/rapport-dactivites-et-rapport-statistique> en MINISTÈRE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, *Statistiques 2010 – Données du personnel*, p. 5 – 1.1 (répartition du personnel par statut) – 1.2 (répartition par administration et par statut) – 1.3 (répartition par niveau et par administration) et p. 6 – 1.4 (évolution du personnel par statut entre 2000 et 2010).

Tabel 3 – Ambtenaren versus contractanten – Provinciale en plaatselijke overheden⁷⁷

PROVINCIALE EN PLAATSELIJKE OVERHEDEN	In koppen	In procenten
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	51.702	
Ambtenaren	19.594	37,90%
Gesubsidieerde contractuelen	2.785	5,39%
Andere overheidscontractanten	29.323	56,72%
Vlaams Gewest	179.118	
Ambtenaren	71.519	39,93%
Gesubsidieerde contractuelen	28.891	16,13%
Andere overheidscontractanten	78.708	43,94%
Waals Gewest	130.086	
Ambtenaren	42.156	32,41%
Gesubsidieerde contractuelen	28.873	22,20%
Andere overheidscontractanten	59.057	45,40%
TOTAAL (op 31 december 2013)	360.906	
Ambtenaren	133.269	36,93%
Gesubsidieerde contractuelen	60.549	16,78%
Andere overheidscontractanten	167.088	46,30%

Als alle lokale overheden in België samen worden genomen, is minder dan 37% nog in vast dienstverband benoemd. De groep van de gesubsidieerde contractuelen is goed voor een tewerkstellingsaandeel van bijna 17%. De gewone contractanten vertegenwoordigen meer dan 46%. Merk op dat binnen de groep van de lokale besturen van het Waals Gewest minder dan één overheidspersoneelslid op drie statutair tewerkgesteld is.

1.6.3. Verklaringsgronden

De belangrijkste redenen waarom de opmars van de contractuele tewerkstelling zich sterker doorzet op het lokale bestuursniveau, zijn tweeledig: een gebrek aan flexibiliteit van het statuut enerzijds (*infra*, 1.6.3.1) en financiële redenen anderzijds (*infra*, 1.6.3.2).⁷⁸

⁷⁷

Bron: RSZPPO.

Zie, wat 2012 betreft, RIJKSDIENST VOOR SOCIALE ZEKERHEID VAN DE PROVINCIALE EN PLAATSELIJKE OVERHEIDSDIENSTEN, *Jaarverslag 2012*, Brussel, eigen uitgave, 2013, 45 (in absolute aantallen) en 46 (evolutie van het aantal personeelsleden naargelang van het statuut van 2005 tot en met 2012) en ook RIJKSDIENST VOOR SOCIALE ZEKERHEID VAN DE PROVINCIALE EN PLAATSELIJKE OVERHEIDSDIENSTEN, *Contractuele en statutaire tewerkstelling: evolutie in de lokale sector 1995-2010 – Volledige onderzoeksresultaten*, Brussel, eigen uitgave, 2012, 23 p.

Zie www.rszipo.fgov.be/nl/rszipo/publicaties/publicaties.htm.

⁷⁸

Zie R. JANVIER en I. DE WILDE, "Statutaire of contractuele tewerkstelling: een strategische keuze" in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYSS en H. VANDROMME (eds.), *Personeelsbeleid in lokale besturen. Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 73-76.

1.6.3.1. (Gebrek aan) flexibiliteit van het statuut

Het statuut wordt als onvoldoende flexibel ervaren vanuit het perspectief van een modern en resultaatgericht personeelsmanagement. 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.

1.6.3.2. Financiële redenen

Vele lokale werkgevers kiezen bewust voor een afbouw van de statutaire tewerkstelling om op deze wijze de hoge werkgeversbijdragen voor de ambtenarenpensioenregeling te ontwijken. Voor deze groep van overheden is het vanuit het perspectief van de bijdrageplicht immers veel goedkoper om contractanten tewerk te stellen (*infra*, 2.2.4).

Voor de overheden waarvan de ambtenaren een pensioen genieten voor rekening van de Staatskas, geldt precies het omgekeerde. De volledige sector onderwijs en de ministeries (of kerndepartementen) van de gemeenschappen en de gewesten betalen momenteel vrijwel niets voor de financiering van de pensioenen van hun gewezen ambtenaren (*infra*, 2.2.2.1).

Anders is het dan weer voor de openbare instellingen waarvan de meeste deel uitmaken van de Pool der Parastatalen. Zij zijn – net zoals de lokale besturen – als werkgever een omslagbijdrage verschuldigd op de weddemassa van hun statutaire personeelsleden, om de rustpensioenen van de gepensioneerde ambtenaren mee te financieren (*infra*, 2.2.2.2). Het is dan ook niet verwonderlijk dat vooral dan bij de openbare instellingen die afhangen van de gemeenschappen en de gewesten, steeds vaker een beroep wordt gedaan op het contractuele tewerkstellingsprocédé. Opnieuw springt in het oog dat de openbare instellingen die afhangen van het Waals Gewest, een ontzettend hoog aantal contractuele personeelsleden tewerkstellen: meer dan 82% (*supra*, 1.6.2).

1.6.4. Kwestie van legitimiteit?

Gegeven het toenemend aantal overheidscontractanten, valt wat te zeggen voor een verdergaande gelijkenschakeling qua loon- en arbeidsvoorwaarden voor deze beide personeelscategorieën. Die idee zou kunnen worden doorgetrokken op het vlak van de pensioenen.

Men moet zich wel hoeden voor een negatieve spiraal door een systematische afkalving van de voordelen voor de vastbenoemde statutaire personeelsleden tot op het veeleer lage beschermingsniveau van de overheidscontractanten, vanuit de idee van een gelijke behandeling van deze twee personeelscategorieën. Er valt evenveel voor te zeggen om de overheidscontractanten een betere sociale bescherming te bieden, ook op het vlak van de pensioenen, om op deze wijze recht te doen aan het gelijkheidsbeginsel.

2. Toelichting bij de huidige ambtenarenpensioenregeling

2.1. Prestaties⁷⁹

2.1.1. Verband tussen de pensioenstelsels

2.1.1.1. *Overheveling van de ambtenaren- naar de werknemersregeling*

Opdat er een recht zou ontstaan op een rustpensioen wegens leeftijd in het ambtenarensysteem, moet de betrokkene normaliter minstens **5 effectieve dienstjaren** hebben die in aanmerking komen voor de berekening van het ambtenarenpensioen.⁸⁰ Wordt dat minimum niet gehaald, dan tellen die jaren mee in de pensioenregeling voor de werknemers.⁸¹

Hetzelfde doet zich voor ingeval een ambtenaar de **zwaarste tuchtstraf** krijgt opgelegd, doorgaans betiteld als de afzetting. Deze tuchtstraf geeft aanleiding tot het verlies van de pensioenrechten als ambtenaar,⁸² met dien verstande dat die jaren wel worden overgeheveld voor de vaststelling van een werknemerspensioen.

Dergelijke transfers gaan vanzelfsprekend gepaard met een financiële verrekening tussen de bevoegde instanties.⁸³

2.1.1.2. *Overheveling van de werknemers- naar de ambtenarenregeling*

Omgekeerd geldt dat, indien een vastbenoemd personeelslid vóór zijn vaste benoeming diensten bij een overheidswerkgever heeft gepresteerd als niet vastbenoemd personeelslid, deze **tijdelijke diensten** onder bepaalde condities voor de toekenning en de berekening van het ambtenarenpensioen in aanmerking komen. Daartoe is meer in het bijzonder vereist⁸⁴ dat het personeelslid, tijdens de diensten die het als niet vastbenoemde heeft verstrekt, door zijn werkgever werd bezoldigd hetzij ten laste van de Staatskas, hetzij uit dezelfde financieringsbron als de

⁷⁹ Zie ook R. JANVIER, "De wettelijke pensioenen voor de ambtenaren versus die van de contractanten: het verschil tussen de hemel en het vagevuur", *T.Gem.* 2011/3, 119-132. Hierbij dient opgemerkt dat dit artikel niet is aangepast aan de pensioenhervorming Di Rupo I.

⁸⁰ Art. 46, § 1, eerste lid, 2° Wet Mainil.

⁸¹ Art. 4 Wet 5 augustus 1968 tot vaststelling van een zeker verband tussen de pensioenstelsels van de openbare sector en die van de privésector (*BS* 24 augustus 1968).

⁸² Art. 50, tweede lid algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

⁸³ Art. 8 Wet 5 augustus 1968 tot vaststelling van een zeker verband tussen de pensioenstelsels van de openbare sector en die van de privésector.

⁸⁴ Dit is althans de invulling die de PDOS geeft aan de voorwaarde opdat tijdelijke diensten in aanmerking zouden komen in het raam van het ambtenarenpensioenstelsel. Het Rekenhof heeft hier zo zijn bedenkingen bij (zie REKENHOF, *Actuele evoluties binnen de overheidspensioenen – Tussentijdse evaluatie*, Hoofdstuk 3 – Capelo - opvolging, 20-22).

Dit verslag werd goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof op 12 februari 2014 en werd toegezonden aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Het is enkel in elektronische vorm beschikbaar op <https://www.rekenhof.be/NL/>.

vastbenoemde personeelsleden, en een graad bekleedde waarin een vaste benoeming mogelijk was overeenkomstig het op dat ogenblik bij zijn werkgever toepasselijke statuut.⁸⁵

In die hypothese zal de Rijksdienst voor Pensioenen de onverschuldigde pensioenbijdragen terugbetalen⁸⁶ aan de overheid⁸⁷ die de uiteindelijke last van de pensioenen draagt.⁸⁸

Tabel 4 en Tabel 5 geven een overzicht van het gemiddeld aantal tijdelijke diensten die worden meegerekend voor de rustpensioenen in de overheidssector, met een onderverdeling tussen de sector onderwijs en de administratie. Het betreft de rustpensioenen die voor het eerst zijn ingegaan in de jaren 2006 tot en met 2013. Tegelijk wordt een onderverdeling gemaakt naargelang het geslacht.

⁸⁵ Met toepassing van art. 1 algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen kan een pensioen worden verleend aan magistraten, ambtenaren en personeelsleden die, ingevolge een vaste benoeming of ingevolge een door of krachtens de wet daarmee gelijkgestelde benoeming, deel uitmaken van het algemeen bestuur en uit de Staatskas worden bezoldigd. Aangezien contractuele en tijdelijke diensten niet zijn verricht ingevolge een vaste benoeming en evenmin behoren tot de uitdrukkelijk opgesomde uitzonderingscategorieën, is de opname van dergelijke diensten in het pensioen van de overheidssector tot nu toe enkel gebaseerd is op administratieve jurisprudentie vanwege de Pensioendienst voor de Overheidssector en toegelaten door het Rekenhof bij gebrek aan een uitdrukkelijke wettelijke regeling. Art. 46, § 1 wetsontwerp betreffende diverse aangelegenheden inzake de pensioenen van de overheidssector had als voorwerp deze administratieve jurisprudentie wettelijk vast te leggen voor de volledige overheidssector, maar heeft uiteindelijk de finale versie van het beoogde wetsontwerp niet gehaald.

⁸⁶ Er vallen heel wat kritische kanttekeningen te maken bij die overdracht van de pensioenbijdragen uit het privépensioenstelsel naar het openbare pensioenstelsel, zoals mag blijken uit een auditverslag van het Rekenhof uit 2008 (<https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/FederaleStaat/ChronologischOverzicht.html?year=2008>). Bij zijn onderzoek heeft het Rekenhof vastgesteld dat de toepassing van de regelgeving betreffende de overdracht van pensioeninhoudingen onvermijdelijk een verschuiving van de pensioenlast van de private sector naar de openbare sector tot gevolg heeft. Deze budgettaire verschuiving is het gevolg van de wisselwerking tussen een aantal feitelijke en wettelijke factoren. Aan de ene zijde is het aantal gerechtigden op een overheidspensioen, als gevolg van een versoepeling van de wetgeving, in de loop van de jaren aanzienlijk toegenomen. Daarbij komt dat het aantal personen dat, vóór een vaste benoeming bij de overheid, in een precair statuut tewerkgesteld blijft, sterk is gestegen. Deze twee factoren hebben ertoe geleid dat de Pensioendienst voor de Overheidssector in steeds meer gevallen, waarvoor in eerste instantie werknemersbijdragen werden ingehouden, de uiteindelijke pensioenlast draagt. Bijgevolg is de overdracht van pensioenbijdragen door de Rijksdienst voor Pensioenen naar de PDOS veel groter dan omgekeerd. Aan de andere zijde worden de pensioeninhoudingen zonder enige vorm van herwaardering of interest doorgestort aan de instelling die de pensioenlast draagt. Aan de hand van een steekproef heeft het Rekenhof vastgesteld dat in meer dan de helft van de gevallen de wettelijke termijn van zes maanden waarbinnen de storting door de RVP moet gebeuren, niet wordt nageleefd. Zelfs na het dubbele van deze termijn blijkt de helft van de aanvragen nog niet te zijn behandeld.

⁸⁷ Cf. art. 2, tweede lid Pensioenwet Werknemers.

⁸⁸ Art. 1 Wet 5 augustus 1968 tot vaststelling van een zeker verband tussen de pensioenstelsels van de openbare sector en die van de privésector.

Tabel 4 – Gemiddeld aantal tijdelijke diensten (2006-2013) – Onderwijs⁸⁹

Jaar	Geslacht	Aantal	Legerdienst	Werkelijke diensten			Afwezigheden			Loopbaan- onderbreking	Bonificaties	Totaal
				Totaal	Statutair	Tijdelijk	Totaal	Betaald	Onbetaald			
2006	M	3.844	7,86	353,47	309,12	44,35	27,97	0,73	27,24	0,90	21,54	411,75
2007	M	3.725	7,53	355,02	307,95	47,08	25,93	0,75	25,18	0,92	25,29	414,69
2008	M	3.589	7,21	357,24	308,39	48,85	22,80	0,79	22,00	1,08	25,66	413,98
2009	M	3.394	7,04	354,04	303,22	50,82	22,68	0,62	22,06	1,07	25,19	410,02
2010	M	3.325	6,86	357,56	305,85	51,71	21,27	0,81	20,46	1,10	24,55	411,35
2011	M	3.342	6,54	358,17	304,54	53,63	19,87	0,87	19,01	1,19	24,00	409,78
2012	M	3.414	5,88	357,16	299,58	57,59	19,46	0,72	18,73	1,07	24,36	407,93
2013	M	3.193	5,77	367,99	308,95	59,04	18,79	0,73	18,06	0,27	25,23	418,05
2006	V	5.611	0,00	354,61	307,25	47,36	40,00	3,00	37,00	3,34	21,43	419,37
2007	V	5.556	0,00	351,49	301,49	50,01	38,33	3,20	35,13	3,53	25,30	418,66
2008	V	5.433	0,00	350,93	297,05	53,88	33,32	3,33	29,99	3,57	25,86	413,68
2009	V	5.318	0,00	350,35	293,83	56,52	33,27	3,74	29,54	3,76	25,84	413,23
2010	V	5.287	0,00	348,67	290,81	57,86	31,51	3,80	27,71	3,77	25,03	408,97
2011	V	5.165	0,00	344,97	283,83	61,14	29,41	3,89	25,52	3,93	24,32	402,64
2012	V	5.462	0,00	341,97	278,35	63,62	28,42	3,84	24,58	4,01	24,81	399,21
2013	V	5.251	0,00	348,35	281,86	66,49	32,02	4,26	27,76	1,05	25,02	406,44

Tabel 5 – Gemiddeld aantal tijdelijke diensten (2006-2013) – Administratie⁹⁰

Jaar	Geslacht	Aantal	Legerdienst	Werkelijke diensten			Afwezigheden			Loopbaan- onderbreking	Bonificaties	Totaal
				Totaal	Statutair	Tijdelijk	Totaal	Betaald	Onbetaald			
2006	M	5.196	8,43	383,99	353,65	30,33	23,02	0,46	22,56	0,95	3,63	420,01
2007	M	5.645	8,00	381,72	351,42	30,30	19,69	0,49	19,20	1,08	4,62	415,11
2008	M	5.646	8,15	391,24	359,67	31,57	16,16	0,60	15,56	1,16	5,37	422,09
2009	M	5.428	8,15	389,26	358,11	31,15	13,59	0,61	12,98	1,95	5,07	418,03
2010	M	5.694	7,69	391,49	362,30	29,19	15,91	0,85	15,06	1,97	5,30	422,36
2011	M	6.491	7,54	395,88	366,11	29,77	13,00	0,76	12,24	2,66	5,28	424,36
2012	M	6.542	7,24	390,40	361,72	28,67	14,10	0,97	13,13	2,31	5,57	419,62
2013	M	6.037	7,03	394,07	364,94	29,13	12,94	0,88	12,05	0,23	6,06	420,33
2006	V	2.553	0,00	336,96	298,11	38,85	20,03	4,96	15,08	3,46	3,81	364,26
2007	V	2.875	0,00	336,35	296,60	39,75	18,18	5,13	13,05	3,32	3,90	361,76
2008	V	3.112	0,00	335,84	294,42	41,42	15,59	5,28	10,31	3,50	4,78	359,72
2009	V	2.914	0,00	345,32	306,61	38,70	15,72	5,43	10,29	3,76	4,69	369,49
2010	V	3.376	0,00	340,36	300,41	39,95	15,51	5,44	10,07	4,31	5,06	365,24
2011	V	3.848	0,00	344,25	303,90	40,35	15,01	5,24	9,76	4,70	4,64	368,60
2012	V	4.541	0,00	342,80	302,36	40,43	16,35	5,84	10,51	4,73	5,20	369,08
2013	V	4.144	0,00	354,74	314,61	40,13	22,07	5,67	16,41	0,66	5,03	382,51

⁸⁹ Bron: PDOS.⁹⁰ Bron: PDOS.

Uit de vergelijking van *Tabel 4* en *Tabel 5* blijkt dat de tijdelijke diensten, vooral in het onderwijs, een aanzienlijk deel van de in aanmerking te nemen diensten voor het ambtenarenpensioen vertegenwoordigen. Voor de pensioenen die in 2013 zijn ingegaan, zijn die tijdelijke diensten in het onderwijs goed voor 14,21% en 16,37% van werkelijke diensten van de mannelijke, respectievelijk vrouwelijke personeelsleden. Op het niveau van de administratie lagen die aandelen op 6,93% voor de mannelijke ambtenaren en 10,49% voor de vrouwelijke ambtenaren.⁹¹

De verklaring waarom het aandeel van de tijdelijke diensten in het onderwijs groter uitvalt, is dat de vaste aanstelling in het onderwijs niet op dezelfde wijze verloopt als in de gewone overheidsadministraties. De vaste aanstelling in het onderwijs is immers afhankelijk van diverse exogene factoren en kan soms jaren op zich laten wachten.

2.1.2. Pensioenleeftijd

2.1.2.1. Pensioen wegens leeftijdsgrens

2.1.2.1.1. Inruststelling versus oppensioenstelling

Het is van groot belang het onderscheid te kennen tussen de inruststelling en de oppensioenstelling,⁹² zoals samengevat in *Tabel 6*.

De **inruststelling** betreft de meest voorkomende wijze van ambtsneerlegging.⁹³ De leeftijdsgrens wordt – in tegenstelling tot wat algemeen wordt aangenomen – geregeld in het geldende statuut en niet in de pensioenreglementering.

Het bereiken van de normale⁹⁴ of een welbepaalde pensioenleeftijd⁹⁵ is in alle rechtspositieregelingen een grond tot definitieve ambtsneerlegging⁹⁶ waardoor van ambtswege –

⁹¹ Deze percentages zijn het resultaat van het aandeel van de tijdelijke diensten (in de tabellen als contractueel betiteld) op het totale aantal loopbaanmaanden waarop het ambtenarenpensioen is berekend.

⁹² Zie ook *Vr. en Antw.* Kamer 3 februari 2014, nr. 53/146, 35-36 (Vr. nr. 132 V. WARZÉE-CAVERENNE).

⁹³ Art. 113, eerste lid, 2° KB 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel (*BS* 8 oktober 1937) specificeert dat de inruststelling aanleiding geeft tot ambtsneerlegging.
Zie ook art. 215 en art. 216, tweede lid BDR 27 december 1996 houdende organisatie van het Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap en houdende regeling van de aanwerving, de loopbaan en de bezoldiging van de ambtenaren (*BS* 1 februari 1997).

⁹⁴ Zie bijvoorbeeld art. 319*sexies*, § 1 BBR 6 mei 1999 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (*BS* 16 juni 1999); art. 227 en art. 229, 2° BWR 18 december 2003 houdende de Waalse Ambtenarencode (*BS* 31 december 2003); art. 106, § 2, eerste lid, aanhef BVR 7 december 2007 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatsstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (*BS* 24 december 2007), afgekort als Rechtspositiebesluit (Vlaams) gemeente- en provinciepersoneel; art. 74, § 2, eerste lid, aanhef BVR 12 november 2010 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatsstelsel van het personeel van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en houdende de minimale voorwaarden voor sommige aspecten van de rechtspositieregeling van bepaalde personeelsgroepen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (*BS* 3 december 2010 (ed. 2)), afgekort als Rechtspositiebesluit (Vlaams) OCMW-personeel.

met andere woorden zonder veel verdere formaliteiten⁹⁷ – een einde komt aan de ambtenarenstatus.

De algemene Wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen stelt enkel: “*Aan de magistraten, ambtenaren en personeelsleden die (...) deel uitmaken van het algemene bestuur (...) kan pensioen worden verleend op de leeftijd van vijfenzestig jaar (...)*”.⁹⁸ De **oppensioenstelling** is dus niet verplicht, maar vormt een recht voor de ambtenaar zodra aan een aantal voorwaarden is voldaan. Om dat recht te verzilveren, is de ambtenaar verplicht een pensioenaanvraag in te dienen. De Wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel⁹⁹ bevestigt dat, behoudens uitzonderingen, het recht op een rustpensioen niet mag ontstaan vóór de eerste van de maand, die volgt op deze waarin de leeftijd van 65 jaar bereikt is.¹⁰⁰ Deze regel is van toepassing op “*elke persoon wiens diensten recht geven op de toepassing van een stelsel van rustpensioen waarvan de last gedragen wordt door de Staat, de provinciën, de gemeenten, de agglomeraties van gemeenten, de federaties van gemeenten, de commissies voor de cultuur, OCMW, de inrichtingen van openbaar nut beoogd bij de wet van 16 maart 1954 en de provinciale en gemeentelijke instellingen van openbaar nut*”.¹⁰¹

Tabel 6 – Onderscheid tussen inruststelling en oppensioenstelling

Leeftijd inruststelling	Leeftijd oppensioenstelling
Statuut	Pensioenwetgeving
Plicht (tenzij verlenging – <i>infra</i> , 2.1.2.4)	Recht
Grond tot definitieve ambtsneerlegging	/
Ambtshalve	Mits pensioenaanvraag

⁹⁵ Zie bijvoorbeeld art. XI.1, § 2 BVR 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid (BS 27 maart 2006). Dit besluit wordt verkort weergegeven als het Vlaams Personeelsstatuut.

⁹⁶ Cf. art. 21 en art. 25, 2° KB 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen (BS 9 januari 2001), afgekort als APKB of Algemene Principes-KB.

⁹⁷ Anders is het voor de (overheids)contractanten. Sinds 1 januari 2014 is een nieuwe regeling van kracht voor het geval de werkgever een einde wenst te maken aan de voor onbepaalde tijd gesloten arbeidsovereenkomst vanaf de eerste dag van de maand volgend op de maand waarin de werknemer de wettelijke pensioenleeftijd bereikt. In beginsel berekent men de opzeggingstermijn volgens de normale regels. De Arbeidsovereenkomstenwet plafonneert echter de opzeggingstermijn tot maximaal 26 weken (nieuw art. 37/6 Arbeidsovereenkomstenwet). Deze begrenzing slaat op de totale opzeggingstermijn, dus niet enkel op het gedeelte dat werd opgebouwd na 1 januari 2014 wanneer men de berekening moet maken volgens het zogeheten rugzakstelsel. De Arbeidsovereenkomstenwet omvat geen bijzondere afwijkende bepaling meer voor de situatie waarbij de werknemer de arbeidsovereenkomst opzegt bij het bereiken van een bepaalde leeftijd, die voorheen was vastgelegd op 60 jaar. In die hypothese zijn de gewone opzeggingstermijnen van toepassing. Zie I. DE WILDE en J. WEEMAES, *Het eenheidsstatuut voor arbeiders en bedienden: gevolgen voor overheidswerkgevers*, Brussel, VVSG / Politeia, 2014, 32-33.

⁹⁸ Art. 1, eerste lid algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

⁹⁹ BS 15 februari 1961.

¹⁰⁰ Art. 115, eerste lid Wet 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

¹⁰¹ Art. 113, eerste lid Wet 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

De datum van inruststelling wordt bepaald in het ontslagbesluit dat een overheidswerkgever opstelt en waarmee hij de statutaire banden met de ambtenaar doorknipt. De datum van oppensioenstelling is afhankelijk van de pensioenaanvraag waarbij het pensioenrecht bepalend is. Dit brengt met zich dat beide data niet noodzakelijk overeenstemmen, wat een reëel gevaar inhoudt voor de slecht geïnformeerde ambtenaar en zijn werkgever. Een inruststelling zonder oppensioenstelling is perfect denkbaar waardoor de argeloze ambtenaar wel eens zonder inkomen kan komen te staan.

2.1.2.1.2. Diverse leeftijdsgrenzen

2.1.2.1.2.1. Normale pensioenleeftijd

De normale pensioenleeftijd voor de ambtenaren is degene die overeenstemt met de leeftijdsgrens waarop zij verplicht zijn hun ambt neer te leggen (*supra*, 2.1.2.1.1). Die grens is in het raam van het ambtenarenpensioenstelsel van oudsher (*supra*, 1.1) vastgesteld op 65 jaar,¹⁰² zowel voor mannen als voor vrouwen.

Voor de federale ambtenaren bepaalt het KB van 12 mei 1927:¹⁰³ *“De leeftijdsgrens voor de ambtenaren, de beambten en het dienstpersoneel van de Staat is vastgesteld op 65 jaar. Zodra zij de volle ouderdom van 65 jaar hebben bereikt, worden de ambtenaren van ambtswege op rust gesteld en kunnen zij hun rechten op het pensioen doen gelden”*.¹⁰⁴ Sinds kort kan de federale ambtenaar echter, op zijn verzoek, de toelating krijgen om ook boven de leeftijd van 65 jaar in activiteit te blijven¹⁰⁵ (*infra*, 2.1.2.4).

Ten overstaan van de ambtenaren op het lokale bestuursniveau specificeert de nieuwe Gemeentewet:¹⁰⁶ *“De gemeenteambtenaren worden op pensioen gesteld op de leeftijd bepaald bij de algemene reglementen, met dien verstande dat deze leeftijd ten minste zestig en ten hoogste vijfenzestig jaar moet bedragen”*.¹⁰⁷ Langs Vlaamse zijde werd deze bepaling opgeheven,¹⁰⁸ opdat vast aangestelde statutaire personeelsleden van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn na 65 jaar zouden kunnen blijven werken (*infra*, 2.1.2.4).

In de bijlage bij deze studie volgt een opsomming van groepen overheidspersoneelsleden op wie eveneens de leeftijdsgrens van 65 jaar van toepassing is (*infra*, 7.1).

¹⁰² Art. 1, eerste lid algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

Zie ook art. 1 KB 12 mei 1927 betreffende de ouderdom van de oppensioenstelling van de ambtenaren, de beambten en het dienstpersoneel van den staat (BS 14 mei 1927).

¹⁰³ Bedoeld wordt het KB 12 mei 1927 betreffende de ouderdom van de oppensioenstelling van de ambtenaren, de beambten en het dienstpersoneel van den staat (BS 14 mei 1927).

¹⁰⁴ Art. 1, eerste lid KB 12 mei 1927 betreffende de ouderdom van de oppensioenstelling van de ambtenaren, de beambten en het dienstpersoneel van den staat.

¹⁰⁵ Art. 3, eerste lid KB 12 mei 1927 betreffende de ouderdom van de oppensioenstelling van de ambtenaren, de beambten en het dienstpersoneel van den staat.

¹⁰⁶ KB 24 juni 1988 tot codificatie van de gemeentewet onder het opschrift Nieuwe Gemeentewet (BS 3 september 1988, *erratum*, BS 8 juni 1990).

¹⁰⁷ Art. 158, eerste lid Nieuwe Gemeentewet.

¹⁰⁸ Bij Decr.VI. 17 januari 2014 tot opheffing van artikel 158 van de Nieuwe Gemeentewet (BS 6 februari 2014) werd, zoals de titel aangeeft, art. 158 Nieuwe Gemeentewet opgeheven behoudens voor het personeel van de politie en de brandweer.

2.1.2.1.2.2. Afwijkende leeftijdsgrenzen

Voor bepaalde klassen van ambtenaren gelden afwijkende leeftijdsgrenzen. Een overzicht van de categorieën met een bijzondere leeftijdsgrens maakt het voorwerp uit van de bijlage (*infra*, 7.2).

Voor de rechters van het Grondwettelijk Hof,¹⁰⁹ de leden van het Hof van Cassatie,¹¹⁰ de leden van de Raad van State, van het auditoraat en van het coördinatiebureau, net als de hoofdgriffiers,¹¹¹ de leden van het Rekenhof¹¹² en voor de Vaste Comités van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten¹¹³ bevindt de normale pensioenleeftijd zich op 70 jaar. De leeftijdsgrens voor de andere magistraten van de rechterlijke orde¹¹⁴ en de provinciegouverneurs¹¹⁵ is op zijn beurt vastgelegd op 67 jaar.

Omgekeerd kunnen sommige categorieën ambtenaren zich bogen op een veel lagere leeftijdsgrens. Voor het rijdend personeel van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS)¹¹⁶ ligt deze grens op 55 jaar en voor het operationeel korps van de politie op 58 jaar.¹¹⁷ Om in aanmerking te komen voor het militair rustpensioen, zijn vanaf 1 januari 2009 nieuwe leeftijdsgrenzen van toepassing:¹¹⁸ 56 jaar voor officieren, militaire experts en alle andere militairen beneden de rang van officier, 59 jaar voor generaal majoor en 61 jaar voor luitenant-generaal.

2.1.2.2. Pensioen vóór de normale pensioenleeftijd

2.1.2.2.1. Uniforme voorwaarden in alle pensioenstelsels?

Vanaf 2013,¹¹⁹ en volgens hetzelfde tempo¹²⁰ als in de pensioenregeling voor de werknemers en de zelfstandigen, worden in het ambtenarenstelsel zowel de leeftijdsgrens als de loopbaanvoorwaarde

¹⁰⁹ Art. 4 Wet 6 januari 1989 betreffende de wedden en pensioenen van de rechters, de referendarissen en de griffiers van het Grondwettelijk Hof (BS 7 januari 1989).

¹¹⁰ Art. 383,   1 Ger.W.

¹¹¹ Art. 104 Gecoördineerde wetten op de Raad van State 12 januari 1973.

¹¹² Art. 1 Wet 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (BS 1 november 1846).

¹¹³ Art. 61,   3 Wet 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten (BS 26 juli 1991).

¹¹⁴ Art. 383,   1 Ger.W.

¹¹⁵ Art. 1 KB 16 februari 1937 betreffende de ouderdom van de inruststelling van de provinciegouverneurs en arrondissementscommissarissen (BS 19 februari 1937).

¹¹⁶ Art. 115, zesde lid Wet 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

¹¹⁷ Art. 5, eerste lid Wet 30 maart 2001 betreffende het pensioen van het personeel van de politiediensten en hun rechthebbenden (BS 18 april 2001).

Voor de gewezen rijkswachters die voor het behoud van hun oude statuut hebben gekozen, behouden de vroegere, veel lagere leeftijdsgrenzen hun gelding.

¹¹⁸ Art. 3 KB 14 juni 2007 houdende bepalingen betreffende het pensioen en de aanpassing van de loopbaan van de militairen van het actief kader (BS 10 juli 2007).

¹¹⁹ In dienst zijnde ambtenaren die ten minste twintig aanneembare dienstjaren telden zonder bonificaties, konden tot en met het jaar 2012 vanaf de leeftijd van 60 jaar een recht doen gelden op een zogenaamd vervroegd (rust)pensioen (art. 1, eerste lid, *in fine* algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen). Daarnaast was er de mogelijkheid om een onmiddellijk pensioen of een uitgesteld pensioen te verwerven op de leeftijd van 60 jaar (art. 46 Wet Mainil). Dit recht kwam toe aan de personeelsleden uit de publieke sector in zoverre zij minstens 5 aanneembare dienstjaren konden doen gelden.

Het onmiddellijk pensioen is een vorm van vervroegd pensioen dat kan worden toegekend op de eerste dag van de maand die volgt op die van de zestigste verjaardag of op de eerste dag van de maand die volgt op de datum van de stopzetting van de functie indien deze zich later voordoet. Wanneer de ambtenaar in dienst is tot aan de

verhoogd om een recht te kunnen doen gelden op een pensioen vóór de normale pensioenleeftijd. In 2016 zal deze mogelijkheid enkel nog openstaan vanaf de leeftijd van 62 jaar en na 40 loopbaan jaren. Mits de betrokkene een nog langere loopbaan van 41 of 42 jaar achter de rug heeft, blijft voortijdige pensionering mogelijk op de leeftijd van 61, dan wel 60 jaar.¹²¹ Tabel 7 verduidelijkt deze (overgangs)regeling.

Tabel 7 – Voorwaarden voor vervroegde pensionering

JAAR	REGEL		UITZONDERINGEN	
	Minimumleeftijd	Loopbaan	Loopbaan op 60 jaar	Loopbaan op 61 jaar
2012	60 jaar	35 jaar		
2013	60 jaar en 6 maanden	38 jaar	40 jaar	
2014	61 jaar	39 jaar	40 jaar	
2015	61 jaar en 6 maanden	40 jaar	41 jaar	
2016	62 jaar	40 jaar	42 jaar	41 jaar

Deze stap in de richting van een gelijkschakeling van de loopbaanvoorwaarde in de drie pensioenstelsels verdient echter omwille van verschillende factoren, de nodige nuance.¹²² Vooreerst speelt de tijdsbonificatie voor het diploma in het voordeel van de ambtenaar (*infra*, 2.1.2.2.2). Bovendien wegen voor alle ambtenaren die een preferentieel tantième genieten, de gepresteerde loopbaan jaren zwaarder door (*infra*, 2.1.2.2.3). Dit werkt ook door bij het vervolledigen van onvolledige kalenderjaren (*infra*, 2.1.2.2.4). Daarnaast worden de principes aangaande de voortijdige pensionering in combinatie met het loopbaanvereiste gedwarsboomd in het specifieke geval van de ambtshalve inruststelling van de ambtenaar vanaf de leeftijd van 60 jaar (*infra*, 2.1.2.2.5).

Wat de leeftijdsgrens betreft, is er – specifiek voor de overheidssector – de link met de verlopen voorafgaand aan de pensionering (*infra*, 2.1.2.2.6).

Als de relatie tussen de effectieve leeftijd van pensionering en de loopbaanvoorwaarde aan de orde is, leveren Tabel 22 – *Ambtenarenrustpensioenen 2012 – Relatie tussen leeftijd van pensionering en loopbaanduur* en Tabel 23 – *Ambtenarenrustpensioenen 2013 – Relatie tussen leeftijd van pensionering en loopbaanduur* interessante inzichten op.

vooravond van zijn opruststelling, is het vervroegd pensioen een onmiddellijk pensioen omdat het wordt uitbetaald dadelijk na het stopzetten van de activiteit. Een onmiddellijk pensioen impliceert dat de ambtenaar nog in dienst was op het ogenblik van zijn inruststelling.

Het uitgesteld pensioen wordt toegekend wanneer de gewezen ambtenaar een einde heeft gemaakt aan zijn loopbaan vóór de leeftijd van 60 jaar. Niettemin kan hij vanaf de leeftijd van 60 jaar een uitgesteld pensioen verkrijgen. Het uitgesteld pensioen komt met andere woorden toe aan de gewezen ambtenaar die niet langer in overheidsdienst actief was op het moment van het bereiken van de leeftijd van 60 jaar.

De pensioenhervorming Di Rupo I heeft deze begrippen intact gehouden. Bovendien is het voorgaande nog van toepassing bij wijze van overgangsmaatregel voor al degenen die op 1 januari 2012 volgens dit stelsel een pensioenrecht hadden verworven.

¹²⁰ Art. 46, § 2 Wet Mainil.

¹²¹ Art. 46, § 1 Wet Mainil.

¹²² Zie ook REKENHOF, *Actuele evoluties binnen de overheidspensioenen – Tussentijdse evaluatie*, Hoofdstuk 2 – Uitvoering van de pensioenhervorming: de loopbaanvoorwaarde, 9-15 – <https://www.rekenhof.be/NL/>.

2.1.2.2.2. Voordeel van de tijdsbonificatie voor diploma

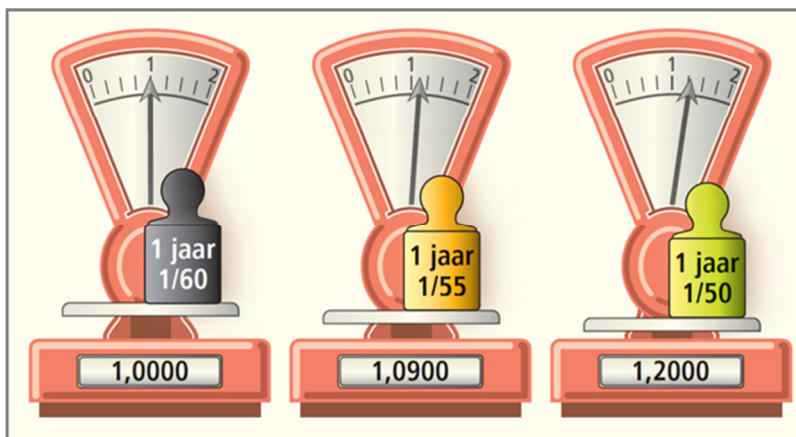
Bij de beoordeling van de vereiste loopbaanduur voor de toegang tot het pensioen tellen ook de aan het ambtenarenpensioenstelsel eigen tijdsbonificaties voor diploma (*infra*, 2.1.3.4) mee. Dit brengt met zich dat een ambtenaar sneller aan het opgelegde aantal loopbaanjaren voor de opening van het pensioenrecht kan voldoen, in vergelijking met een werknemer of een zelfstandige met dezelfde studieloopbaan.

2.1.2.2.3. Geen gelijke weging van de loopbaanjaren

Vele – zo niet de meeste – ambtenaren genieten een voordeliger tantième dan de klassieke 60 (*infra*, 2.1.3.2). Een dergelijk gunstiger tantième werkt ook door bij de berekening van het aantal loopbaanjaren om een pensioen te kunnen genieten vóór de normale pensioenleeftijd. Er wordt immers een verhogingscoëfficiënt toegepast die verschillend is volgens het tantième (1/50 of 1/55) en het kalenderjaar van oppensioenstelling, met een overgangperiode tot 2022. De nog voordeliger tantièmes worden behandeld als 1/50.¹²³

Het oorspronkelijk voorstel naar aanleiding van de pensioenhervorming Di Rupo I was om te werken met twee verhogingscoëfficiënten, namelijk x 1,2 voor tantième 1/50 (en voor de nog gunstiger tantièmes) en x 1,09 voor tantième 1/55. *Figuur 1* stelt dit basisconcept op een eenvoudige wijze visueel voor.

Figuur 1 – Systeem van weging van de loopbaanjaren met het oog op voortijdige pensionering¹²⁴



Het eindresultaat is wel wat gecompliceerder, zoals blijkt uit de hierna volgende *Tabel 8* die de verhogingscoëfficiënten van jaar tot jaar weergeeft tot en met het einde van de overgangperiode in 2022. Vanaf 2022 blijven de in de laatste rij aangegeven verhogingscoëfficiënten verder doorwerken.¹²⁵

¹²³ Zie art. 46, § 3/1 Wet Mainil.

¹²⁴ Overgenomen uit: PENSIOENDIENST VOOR DE OVERHEIDSECTOR, *Rustpensioenen van de overheidssector*, Brussel, eigen uitgave, oktober 2013, 13-14.

¹²⁵ Zie art. 46, § 3/1, vijfde lid Wet Mainil.

Tabel 8 – Exacte verhogingscoëfficiënten voor de weging van de loopbaan jaren met het oog op voortijdige pensionering van ambtenaren met een preferentieel tantième¹²⁶

Jaar aanvang pensioen	Tantième 1/55					Tantième 1/50 en andere gunstiger tantièmes				
	Minimumaantal vereiste dienstjaren					Minimumaantal vereiste dienstjaren				
	38 jaar	39 jaar	40 jaar	41 jaar	42 jaar	38 jaar	39 jaar	40 jaar	41 jaar	42 jaar
2013	1,0910	-	1,0908	-	-	1,1999	-	1,2001-	-	-
2014	1,0910	1,0909	1,0908	-	-	1,1999	1,2000	1,2001	-	-
2015	-	1,0909	1,0908	1,0910	-	-	1,2000	1,2001	1,1999	-
2016	-	-	1,0908	1,0910	1,0909	-	-	1,2001	1,1999	1,2000
2017	-	-	1,0644	1,0649	1,0654	-	-	1,1706	1,1714	1,1722
2018	-	-	1,0390	1,0401	1,0500	-	-	1,1429	1,1443	1,1454
2019	-	-	1,0390	1,0401	1,0500	-	-	1,1164	1,1181	1,1200
2020	-	-	1,0390	1,0401	1,0500	-	-	1,0908	1,0933	1,0957
2021	-	-	1,0390	1,0401	1,0500	-	-	1,0667	1,0697	1,0722
2022 >			1,0390	1,0401	1,0500			1,0436	1,0467	1,0500

De toepasselijke verhogingscoëfficiënt kent een degressief verloop. Na afloop van de overgangsregeling zal het effect van die verhoogde weging nog slechts in mindere mate spelen. Vanaf 2022 zal die verhogingscoëfficiënt bij een loopbaanvoorwaarde van 42 jaar immers gelijk zijn aan 1,05 voor al wie een preferentieel tantième geniet. Concreet komt dit erop neer dat deze ambtenaar met 40 dienstjaren, met toepassing van die verhogingscoëfficiënt, wordt geacht te voldoen aan de loopbaanvoorwaarde van 42 jaar.

2.1.2.2.4. Deeltijdse prestaties en onvolledige kalenderjaren

Om uit te maken of al dan niet is voldaan aan de loopbaanvereiste met het oog op de voortijdige pensionering, zullen eerst de prestaties in de publieke sector worden geteld die vervolgens worden aangevuld met diensten die recht geven op een pensioen in een ander stelsel berekend volgens de principes van dat stelsel.

Wat het pensioenrecht betreft, wordt in de ambtenarenpensioenregeling geredeneerd in activiteitsperiodes. Bij de telling van de diensten in de overheidssector wordt rekening gehouden met alle prestaties van begin- tot einddatum, zonder acht te slaan op het **volume van die arbeidsprestaties**.¹²⁷ De ambtenarenpensioenregeling maakt met andere woorden geen onderscheid tussen deeltijdse en voltijdse tewerkstelling. Er wordt dus niet in voltijdse dagequivalenten geredeneerd zoals in de werknemersregeling. Dit betekent dat in het raam van de ambtenarenpensioenregeling het bewijs niet hoeft te worden geleverd van minimaal 104 voltijdse dagequivalenten als ambtenaar opdat het desbetreffende kalenderjaar als loopbaanjaar voor de opening van het pensioenrecht zou worden beschouwd.

¹²⁶ De rij staat voor het jaar van pensionering. De kolom laat zien welke verhogingscoëfficiënt mag worden gebruikt voor welke tantième bij welke loopbaanduurvoorwaarde. Het resultaat van deze bewerking geeft aan of een individu al dan niet voldoet aan de vereiste loopbaanvoorwaarde voor de toegang tot het recht.

¹²⁷ Uiteindelijk zullen enkel voltijdse onbezoldigde periodes (bijvoorbeeld non-activiteit, sommige tijdvakken van loopbaanonderbreking) en studieperiodes die buiten de minimum studieduurtijd vallen, niet in aanmerking komen als loopbaan jaren om de toegang tot het pensioenrecht te beoordelen.

Onvolledige kalenderjaren komen voor een volledig jaar van 12 maanden in aanmerking voor zover er in dat jaar een tewerkstelling is geweest van (het equivalent van) minstens 4 maanden voltijdse tewerkstelling. Op zich vormt dit uitgangspunt geen afwijking ten opzichte van de werknemerspensioenregeling, wel integendeel.

In de pensioenregeling voor werknemers telt een kalenderjaar volledig mee voor de opening van het recht op een werknemerspensioen zodra tijdens dat kalenderjaar minstens 104 voltijdse dagequivalenten als werknemer worden bewezen. In het in die regeling toepasselijk stelsel van de zesdagenweek komt dit neer op een vereiste van vier maanden voltijdse tewerkstelling.

De ambtenarenpensioenwetgeving werd ter gelegenheid van de pensioenhervorming Di Rupo I in die zin aangevuld dat ook de kalenderjaren waarvoor pensioenrechten kunnen worden geopend op een vervroegd pensioen in de regeling van de werknemers of in een ander wettelijk Belgisch pensioenstelsel,¹²⁸ in aanmerking worden genomen. Deze referentie aan de werknemersregeling maakt dat een onvolledig kalenderjaar voor een volledig jaar zal worden meegerekend voor de opening van het recht in de ambtenarenregeling, daar waar dit met toepassing van de eigen regels binnen het ambtenarenpensioenstelsel maar voor het reële aantal gepresteerde maanden zou meetellen.¹²⁹

2.1.2.2.5. Interactie met de ambtshalve inruststelling vanaf 60 jaar

De leeftijdsvereiste en de loopbaanvoorwaarde om vóór de normale pensioenleeftijd met pensioen te gaan, worden in het ambtenarensysteem bovendien doorkruist door de regels betreffende de ambtshalve inruststelling vanaf de leeftijd van 60 jaar.¹³⁰

Aan de ene zijde is er de *ambtshalve inruststelling ingevolge een beslissing van de bevoegde medische dienst*. Onverminderd de bepalingen betreffende het vroegtijdig pensioen wegens gezondheidsredenen of lichamelijke ongeschiktheid (*infra*, 2.1.2.3), wordt het personeelslid dat de leeftijd van 60 jaar heeft bereikt, ambtshalve in ruste gesteld zodra het door de bevoegde medische instantie definitief lichamenlijk ongeschikt is bevonden.

¹²⁸ Art. 46, § 1, eerste lid, 1° Wet Mainil.

¹²⁹ *In concreto* betekent dit dat de PDOS het voordeel van het werknemersstelsel geeft vanaf slechts vier maanden VTE. Stel dat iemand acht maanden halftijds heeft gewerkt vanaf 1 mei tot 31 december. Volgens de overheidspensioenregeling zou die tijdspanne voor acht maanden worden meegerekend omdat in activiteitsperiodes wordt geredeneerd zonder onderscheid tussen een voltijdse of een deeltijdse tewerkstelling. Met toepassing van de werknemersregeling komen die acht maanden halftijds overeen met vier maanden VTE, wat recht geeft op een volledig jaar. Omwille van de doorverwijzing naar de werknemersregeling zal de PDOS in dit voorbeeld voor dat jaar ook één volledig jaar meerekenen in plaats van acht maanden volgens de eigen ambtenarenpensioenregeling.

¹³⁰ Merk op dat de pensioenwetgeving een 'inruststelling' oplegt. Om dit te begrijpen moet men terugkeren naar de economische situatie van 1978. Op dat ogenblik waren er nog geen uitgebreide gemeenschaps- en gewestinstellingen. Het idee was om oudere ambtenaren met zogenaamde 'pensionitis' vroegtijdig af te stoten en ze te vervangen door jongere krachten. Dat op dat ogenblik de overheid die de loonlast en de pensioenlast droeg, zo goed als dezelfde was, vergemakkelijkte de beslissing. Hierin schuilt meteen het antwoord op de vraag waarom de pensioenhervorming Di Rupo I de pensioenleeftijd voor deze ambtshalve inruststellingen niet heeft opgetrokken naar 62 jaar. De loonlast en de pensioenlast worden niet meer door dezelfde overheid gedragen waardoor een kosten-batenanalyse is gemaakt van een eventuele wetswijziging en die in dit geval nadelig was voor de federale overheid. Dit soort overwegingen zal zich meer en meer voordoen. Dit staat in contrast met de privésector waar pensioenen door het globaal beheer van de sociale zekerheid worden gefinancierd en niet met overheidsmiddelen.

Indien de ambtenaar echter het – conform de op hem toepasselijke rechtspositieregeling opgebouwde¹³¹ – verlof wegens ziekte nog niet heeft opgebruikt, wordt zijn inruststelling van ambtswege uitgesteld tot de eerste dag van de maand volgend op de uitputting ervan¹³² (*infra*, 2.1.2.3.2).

Deze regel wordt op zijn beurt overruled door de ambtshalve inruststelling op basis van afwezigheden wegens ziekte na de leeftijd van 60 jaar (*infra*). Concreet betekent dit dat de ambtenaar van 60 jaar of ouder die de bevoegde medische dienst definitief ongeschikt heeft verklaard en nog meer dan het equivalent van 365 kalenderdagen aan ziektedagen heeft, na een tijdspanne van 365 dagen afwezigheid wegens ziekte, hoe dan ook wordt gepensioneerd.

Aan de andere zijde is er de *ambtshalve inruststelling op basis van afwezigheden wegens ziekte na de leeftijd van 60 jaar*. Het personeelslid dat de leeftijd van 60 jaar heeft bereikt, wordt ambtshalve in ruste gesteld vanaf de eerste dag van de maand volgend op die waarin het, zonder definitief ongeschikt te zijn bevonden, sedert zijn zestigste verjaardag¹³³ hetzij door verlof, hetzij door disponibiliteit, hetzij door beide, in totaal 365¹³⁴ kalenderdagen¹³⁵ afwezigheid wegens ziekte telt.¹³⁶ Deze voortijdige pensionering gebeurt ambtshalve, wat betekent dat er geen beslissing van de pensioencommissie vereist is en dat de ambtenaar dus ook niet per definitie definitief ongeschikt is omwille van medische redenen.

Deze ambtshalve pensioneringen worden gelijkgesteld met een oppensioenstelling wegens lichamelijke ongeschiktheid (*infra*, 2.1.2.3) wat belangrijk is voor de toekenning van het gewaarborgd minimum (*infra*, 2.1.6).

Deze regeling betreffende de ambtshalve inruststelling wegens ziekte vanaf de leeftijd van 60 jaar houdt een potentieel risico in dat ambtenaren ontsnappen aan de verhoging van de leeftijd om voortijdig met pensioen te gaan, *annex* aan het vereiste qua aantal loopbaanjaren (*infra*, 3.2).

2.1.2.2.6. Interferentie met verloven voorafgaand aan het pensioen

In de overheidssector maken de individuele loon- en arbeidsvoorwaarden voor de vastbenoemde ambtenaren het voorwerp uit van het op hen toepasselijke statuut, ook wel de rechtspositieregeling genoemd. In tal van sectoren bestaat de mogelijkheid om voorafgaand aan het pensioen, te genieten van een verlof dat doorgaans als disponibiliteit of terbeschikkingstelling wordt gekwalificeerd. Gebruikelijk kan een dergelijke statutaire uitstapregeling op zijn vroegst 5 jaar vóór de vervroegde oppensioenstelling ingaan. Gedurende die tijdspanne ontvangen de vastbenoemde personeelsleden dan een wachtgeld(toelage) voor rekening van hun werkgever, wat tegelijk meebrengt dat deze

¹³¹ Sommige overheden trachten de regel dat vervroegde pensionering wegens medische redenen pas mogelijk is na uitputting van het statutair verankerde ziektekrediet, te omzeilen door niet-opgebruikte ziektedagen af te kopen. Op deze manier zullen de betrokken ambtenaren dan sneller voortijdig worden gepensioneerd.

¹³² Art. 83, § 2 Wet 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen (BS 17 augustus 1978).

¹³³ Te rekenen vanaf de dag na zijn verjaardag.

¹³⁴ Of 222 werkdagen volgens het Vlaams Personeelsstatuut.

¹³⁵ Er wordt gerekend in kalenderduur d.w.z. zaterdag, zondag en feestdagen zijn inbegrepen indien het ziekteverlof op vrijdag begint en na het weekend of feestdag wordt verdergezet.

¹³⁶ Art. 83, § 3 Wet 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen.

afwezigheden onder de noemer van de gelijkgestelde periodes voor het ambtenarenpensioen vallen (*infra*, 2.1.3.3.1).

Ter gelegenheid van de progressieve verhoging van de vereiste minimumleeftijd voor het verkrijgen van een vervroegd rustpensioen van de overheidssector (*supra*, 2.1.2.2.1) heeft de Pensioendienst voor de Overheidssector een inventaris opgemaakt van de op dat ogenblik bestaande systemen. In het totaal zijn er 53 stelsels¹³⁷ aanvaard¹³⁸ voor de hierna beschreven overgangsmaatregel.¹³⁹ Die overgangsregeling geldt tot voordeel van degenen die zich op eigen verzoek op 1 januari 2012 al in disponibiliteit voorafgaand aan de oppensioenstelling bevonden of in een vergelijkbare situatie, en voor personen die vóór 1 januari 2012¹⁴⁰ en op zijn vroegst één jaar voorafgaand aan de begindatum van die situatie, bij hun werkgever een aanvraag daartoe hadden ingediend.¹⁴¹

Door die overgangsmaatregel die de verplichte pensionering op 60 jaar behoudt voor de uitstapregelingen die liepen op 1 januari 2012, zal het nog tot 2018 duren vooraleer de effecten van de verhoging van de leeftijd voor het voortijdig pensioen zichtbaar zullen worden.

Aangezien deze eindeloopbaanregelingen het voorwerp uitmaken van de onderscheiden rechtspositieregelingen, kan niet met zekerheid worden gesteld welke stelsels vandaag nog voortbestaan en onder welke voorwaarden. In elk geval moesten de meeste statuten worden aangepast, waarbij de verplichte pensionering op 60 jaar is vervangen door de zogenaamde P-datum. De P-datum is dan de vroegst mogelijke datum van oppensioenstelling. De 'volledige terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden voorafgaand aan het rustpensioen voor personeelsleden van het onderwijs en van de centra voor leerlingenbegeleiding'¹⁴² (TBSVP) in het Nederlandstalig onderwijs¹⁴³ en de '*disponibilité pour convenance personnelle précédant la pension de retraite*'¹⁴⁴ (DPPR) in het Franstalig onderwijs zijn in afbouw. Andere stelsels bestaan nog steeds of zijn opnieuw ingevoerd, bijvoorbeeld voor de penitentiaire beampten en de brandweer.

De volgende *Tabel 9* toont aan hoeveel vastbenoemde personeelsleden op welke leeftijd niet meer actief zijn op het totaal van de in DmfA(ppl) aangegeven ambtenaren. Het gaat hierbij om de ambtenaren die nog niet met pensioen zijn, maar zich in een prepensioneringsfase bevinden in het raam van een of ander verlofstelsel voorafgaand aan de pensionering.

¹³⁷ Het valt op dat alle parlementen een dergelijke regeling kennen.

¹³⁸ Om te bepalen of een disponibiliteit of vergelijkbare situatie in aanmerking kwam voor de overgangsregeling werden drie cumulatieve criteria toegepast: de situatie moet de opruststelling onmiddellijk voorafgaan, de vermindering of de stopzetting van de activiteiten moet onomkeerbaar zijn en tijdens de afwezigheid moet er sprake zijn van behoud van de bezoldiging of van een wachtgeld (zie verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 20 september 2012 tot uitvoering van artikel 88, vijfde lid, van de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen, *BS* 27 september 2012 (ed. 2), 59531).

¹³⁹ Zie KB 20 september 2012 tot uitvoering van artikel 88, vijfde lid, van de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen (*BS* 27 september 2012 (ed. 2)).

¹⁴⁰ Art. 88, derde lid Wet 28 december 2011 houdende diverse bepalingen.

¹⁴¹ Art. 88, vierde lid Wet 28 december 2011 houdende diverse bepalingen.

¹⁴² Zie BVR 11 februari 2000 betreffende de volledige terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden voorafgaand aan het rustpensioen voor personeelsleden van het onderwijs en van de centra voor leerlingenbegeleiding (*BS* 11 april 2000) en <http://www.ond.vlaanderen.be/wetwijs/thema.aspx?id=133&fid>.

¹⁴³ Zie ook <http://www.vlaanderen.be/nl/onderwijs-en-wetenschap/werken-het-onderwijs/werken-en-personeelsstatuut/terbeschikkingstelling-wegens-persoonlijke-aangelegenheden-voorafgaand-aan-het-pensioen-tbsvp>.

¹⁴⁴ Zie <http://admin.segec.be/documents/2225.pdf>.

Tabel 9 – Aantal niet-actieven in een verlofstelsel voorafgaand aan de pensionering (2013)¹⁴⁵

Leeftijd	Niet-actief	%	Totaal (DmfA(ppl) aangiften)
50	0	0,00%	21.047
51	2	0,01%	22.391
52	589	2,49%	23.653
53	781	3,22%	24.241
54	795	3,14%	25.314
55	807	3,27%	24.692
56	247	1,08%	22.775
57	1.148	5,21%	22.043
58	2.375	10,27%	22.065
59	2.873	13,41%	21.424
60	733	6,48%	11.310
61	5	0,09%	5.755
62	3	0,07%	4.280
63	4	0,12%	3.307
64	3	0,11%	2.622
65	1	0,13%	785

Deze uitstapregelingen leiden ertoe dat de **feitelijke** leeftijd waarop er sprake is van een terugtreding uit de arbeidsmarkt, nog lager komt te liggen.

2.1.2.3. Vroegtijdig pensioen wegens gezondheidsredenen¹⁴⁶

2.1.2.3.1. Principe

Ambtenaren die titularis zijn van een hoofdbetrekking¹⁴⁷ en die de bevoegde pensioencommissie (*infra*, 2.1.2.3.3) definitief ongeschikt acht voor het ambt waarin zij werden benoemd, kunnen op eender welke leeftijd en na om het even welke dienstanciënniteit op rust worden gesteld.¹⁴⁸

Deze statutaire personeelsleden genieten dan een rustpensioen wegens gezondheidsredenen of lichamelijke ongeschiktheid, ook wel betiteld als het ziektepensioen. In voorkomend geval vinden bepaalde minima uitwerking (*infra*, 2.1.6).

¹⁴⁵ Bron: PDOS – Capelo – Aangiften DmfA(ppl) (vierde trimester 2013).

¹⁴⁶ Zie in dit verband REKENHOF, *Pensionering om gezondheidsredenen in de overheidssector – Regeling van het statutair personeel*, Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, eigen uitgave, december 2009, 42 p. – <https://www.rekenhof.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=44e72688-17ce-4685-a52f-8d104da5f6be>.

¹⁴⁷ Onder 'hoofdbetrekking' wordt verstaan, het ambt waarvan de prestaties minstens vijf tienden bedragen van die vereist voor een voltijds ambt.

Zie, voor het geval het gaat om een bijbetrekking, art. 3 algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

¹⁴⁸ Art. 2 algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

2.1.2.3.2. Interferentie met de rechtspositieregelingen

2.1.2.3.2.1. *Recht op uitputting van het ziektekrediet*

Zodra de tewerkstellende overheid heeft vastgesteld dat een statutair personeelslid zijn ziektekrediet heeft opgebruikt, en als het betrokken personeelslid nog altijd arbeidsongeschikt is, kan de overheid het personeelslid doorverwijzen naar de bevoegde pensioencommissie, met het oog op een eventuele vervroegde pensionering om gezondheidsredenen.

De overheidswerkgever zou de arbeidsongeschikte ambtenaar eventueel al eerder naar de pensioencommissie kunnen sturen. Dit neemt niet weg dat – onder voorbehoud van de afwijking bij ambtshalve inruststelling na de leeftijd van 60 jaar (*supra*, 2.1.2.2.5) – het voortijdig pensioen pas kan ingaan na uitputting van het aantal dagen ziekteverlof waarop de ambtenaar overeenkomstig de op hem toepasselijke rechtspositieregeling gerechtigd is. Indien de definitief ongeschikte ambtenaar nog beschikt over een kapitaal aan ziekteverlofdagen, wordt zijn inruststelling van ambtswege uitgesteld tot de eerste dag van de maand nadat het saldo van het ziektekapitaal tot nul is herleid.¹⁴⁹

2.1.2.3.2.2. *Berekening van het ziektekrediet*

2.1.2.3.2.2.1. *Variatie in de statuten*

Een arbeidsongeschikte ambtenaar heeft conform zijn statuut gedurende een welbepaald aantal dagen recht op verlof wegens ziekte. De regeling van dat kapitaal aan ziektedagen kan verschillen van overheid tot overheid. Hieronder geven wij enkele voorbeelden ter illustratie van de variatie in de statuten op het vlak van het ziekteverlof.¹⁵⁰

Het federaal verlofbesluit¹⁵¹ gaat uit van het principe dat de ambtenaar voor de ganse duur van zijn loopbaan ziekteverlof kan krijgen tot maximum 21 werkdagen¹⁵² per jaar dienstanciënniteit.¹⁵³ Het Waals Gewest heeft die klassieke regel ongewijzigd¹⁵⁴ overgenomen.¹⁵⁵

Een rondzendbrief van 11 februari 2010¹⁵⁶ beveelt aan de Waalse lokale en provinciale besturen aan om in hun plaatselijke personeelsstatuten hetzelfde systeem in te voeren. Toch is niet ieder bestuur

¹⁴⁹ Art. 83, § 2 Wet 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen.

¹⁵⁰ Zie ook R. JANVIER et S. AERTS, « Leçon 3 - Les circuits d'incapacités dans le secteur public : labyrinthes sans issue ? », dans R. JANVIER, *Cinq leçons concernant la fonction publique belge*, Bruges, la Chartre, 2014, in voorbereiding.

¹⁵¹ Art. 41, eerste lid KB 19 november 1998 betreffende de verlopen en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen (BS 28 november 1998).

¹⁵² Als de ambtenaar nog geen 36 maanden in dienst is, wordt zijn wedde hem niettemin gedurende 63 werkdagen gewaarborgd.

¹⁵³ Bepaalde niet-gepresteerde diensten worden voor de berekening van het aantal ziektedagen niet als dienstanciënniteit beschouwd. Dit impliceert dat de ambtenaar in voorkomend geval slechts pro rata ziektedagen opbouwt.

¹⁵⁴ Op zich is dit niet zo verwonderlijk in het licht van art. 17, 3° Algemene Principes-KB. Volgens deze bepaling uit het APKB heeft de federale ziekteverlofregeling immers de waarde van een soort van minimum ten overstaan van de deelstaten.

¹⁵⁵ Art. 405, eerste lid BWGR 18 december 2003 houdende de Waalse Ambtenarencode (BS 31 december 2003).

op deze aanbeveling ingegaan. Zo vormt bijvoorbeeld de provincie Luik een buitenbeentje, in zoverre dit bestuur een totaal andere berekening van het aantal ziekteverlofdagen toepast: « *L'agent a droit à un congé pour maladie ou infirmité de trois, six, neuf ou douze mois ininterrompus – trente jours formant un mois – selon qu'il compte moins de cinq années de services provinciaux, cinq et moins de dix, dix et moins de quinze années ou quinze années et plus* ». ¹⁵⁷

Totaal anders is het bij de Vlaamse overheid. Haar vastbenoemde en op proef benoemde personeelsleden hebben bij afwezigheid wegens ziekte of ongeval in het privéleven recht op de doorbetaling van hun wedde gedurende een tijdspanne van maximaal 666 werkdagen. De ambtenaar in dienst van de Vlaamse overheid geniet met andere woorden vanaf zijn indiensttreding en ongeacht zijn dienstanciënniteit onmiddellijk een ziektekrediet van 666 werkdagen. ¹⁵⁸ Dit komt overeen met ongeveer drie jaar.

Het Rechtspositiebesluit voor het Vlaams gemeente- en provinciepersoneel gaat daarentegen nog steeds uit van de federale – en niet van de Vlaamse – regeling op het vlak van het ziekteverlof. ¹⁵⁹

2.1.2.3.2.2. Niet toerekening van bepaalde afwezigheden

Gebruikelijk preciseren de onderscheiden rechtspositieregelingen dat de afwezigheden naar aanleiding van een arbeidsongeval of een beroepsziekte aanleiding geven tot ziekteverlof, maar dat deze niet in mindering komen van het ziektekrediet. Hetzelfde geldt trouwens als het gaat om een ongeval met een derde aansprakelijke. ¹⁶⁰

Deze regel kan echter alleen maar gelden zolang de tijdelijke arbeidsongeschiktheid ingevolge een arbeidsongeval of een beroepsziekte aanhoudt. Vanaf het ogenblik van de consolidatie – met andere woorden zodra de tijdelijke arbeidsongeschiktheid overgaat in een blijvende arbeidsongeschiktheid – is het logisch dat er wel een aanrekening gebeurt op het kapitaal aan ziektedagen, tenzij in het geval van een tijdelijke verergering na consolidatie. Anders zou dit betekenen dat in bepaalde gevallen – namelijk zolang het oorzakelijk verband tussen het arbeidsongeval of de beroepsziekte en de daaropvolgende afwezigheid vaststaat – het ziekteverlof nimmer zal worden uitgeput. Dit zou er vervolgens toe leiden dat de ambtenaar nooit voortijdig kan worden gepensioneerd om gezondheidsredenen. In de verschillende statuten is dat principe niet altijd even zonneklaar verwoord. ¹⁶¹

¹⁵⁶ SERVICE PUBLIC DE WALLONIE, *Circulaire du 11 février 2010 relative aux congés et dispenses dans la Fonction publique locale et provinciale*, fiche 12 – Congés de maladie, BS 28 april 2010 (ed. 1).

¹⁵⁷ Art. 18 van bijlage 4 bij 'le statut administratif de la province de Liège' – http://www.provincedeliege.be/sites/default/files/media/6106/annexe_4_27012011.pdf.

¹⁵⁸ Art. X.20, eerste lid Vlaams Personeelsstatuut.

¹⁵⁹ Art. 187, § 1, tweede en derde lid Rechtspositiebesluit gemeente- en provinciepersoneel.

¹⁶⁰ Art. 46 en art. 47 KB 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen; art. 410 en art. 411 BWGR 18 december 2003 houdende de Waalse Ambtenarencode; art. X.23 Vlaams Personeelsstatuut; art. 191 Rechtspositiebesluit gemeente- en provinciepersoneel; SERVICE PUBLIC DE WALLONIE, *Circulaire du 11 février 2010 relative aux congés et dispenses dans la Fonction publique locale et provinciale*, fiche 12 – Congés de maladie.

¹⁶¹ Zie bijvoorbeeld art. 46, § 1, aanhef KB 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen; art. 410, § 1, aanhef BWR 18 december 2003 houdende de Waalse Ambtenarencode; art. X.23, § 1, tweede lid Vlaams Personeelsstatuut; art. 191, § 1, tweede lid Rechtspositiebesluit gemeente- en provinciepersoneel.

2.1.2.3.3. Pensioencommissie

2.1.2.3.3.1. Bevoegdheid

De vaststelling van de ongeschiktheid die een recht opent op een definitief of tijdelijk voortijdig pensioen wegens gezondheidsredenen voor rekening van de Staat, behoort tot de bevoegdheid van het Bestuur van de Medische Expertise¹⁶² (Medex).¹⁶³

Voor bepaalde bijzondere categorieën komt deze bevoegdheid toe aan een andere medische instantie, te weten:¹⁶⁴

- de Militaire Commissies voor geschiktheid en reform, voor de militairen;¹⁶⁵
- de Geneeskundige Dienst van de NMBS Holding, voor de beambten van deze maatschappij;
- de Commissie voor geschiktheid van het personeel van de politiediensten, voor de leden van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

Dezelfde pensioencommissie is ook bevoegd voor de erkenning van een zware handicap en de graad van verlies van zelfredzaamheid, waardoor de ambtenaar gerechtigd is op een forfaitair supplement (*infra*, 2.1.6.2).

2.1.2.3.3.2. Beslissingen

Wanneer de bevoegde pensioencommissie wordt gevat, kan deze tot zeer uiteenlopende beslissingen komen, zoals overzichtelijk weergegeven in *Tabel 10*.

¹⁶² Medex is de opvolger van de voormalige Administratieve Gezondheidsdienst (AGD) (zie KB 1 december 2013 houdende regeling van het Bestuur voor medische expertise (BS 13 december 2013). Medex maakt deel uit van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. Zie <http://www.health.belgium.be/eportal/Healthcare/MedicalExpertise/index.htm>.

¹⁶³ Art. 117, § 2, eerste lid Wet 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

Zie ook art. 1 KB 18 augustus 1939 tot regeling van de inrichting der geneeskundige onderzoeken door den Administratieven Gezondheidsdienst, in plaats van door de provinciale pensioencommissies.

¹⁶⁴ Art. 117, § 2, eerste lid Wet 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

¹⁶⁵ Zie ook KB 10 augustus 2005 betreffende de militaire commissies voor geschiktheid en reform (BS 19 augustus 2005).

Tabel 10 – Mogelijke beslissingen van de pensioencommissie¹⁶⁶

BESLISSINGEN – Type A	Geen pensionering
A0	Al eerder werkhervatting
A1	Geschikt
A2	Tijdelijk ongeschikt
A3	Tijdelijk geschikt voor aangepast werk ¹⁶⁷
A4	Definitief ongeschikt voor de uitoefening van de gewone werkzaamheden, maar wel geschikt voor specifieke functies die Medex bepaalt
BESLISSING – Type B	Tijdelijk vroegtijdig pensioen
	<i>Deze beslissing kan – na een nieuw onderzoek – worden omgezet in een definitieve pensionering (beslissing – type B) of in werkhervatting.</i>
BESLISSING – Type C	Definitief vroegtijdig pensioen omwille van definitieve medische ongeschiktheid

Uitgaande van de beslissingen die de pensioencommissie in theorie kan nemen, wordt in de volgende *Tabel 11* weergegeven hoe in de praktijk de verdeling is over die onderscheiden types beslissingen. Deze tabel schetst de evolutie over de periode 2011-2013, en dit voor alle overheidsdiensten.

Tabel 11 – Frequentie van de beslissingen van de pensioencommissie (2011-2013)¹⁶⁸

BESLISSING		2011	2012	2013
A0	Al eerder werkhervatting	16,01%	16,90%	11,73%
A1	Geschikt ¹⁶⁹			4,45%
A2	Tijdelijk ongeschikt	30,29%	37,80%	35,53%
A3	Tijdelijk geschikt voor aangepaste werk	3,14%	2,90%	2,95%
A4	Enkel geschikt voor specifieke functies	3,39%	1,26%	1,47%
B	Tijdelijk vervroegd pensioen	2,97%	2,86%	5,08%
C	Definitief vervroegd pensioen	44,20%	38,28%	38,79%
Totaal		100,00%	100,00%	100,00%

Slechts in een relatief beperkt aantal dossiers wordt een beslissing van het type B genomen tot toekenning van een tijdelijk vervroegd pensioen. Het gaat hierbij meestal om ambtenaren die al

¹⁶⁶ Bron:
<http://www.health.belgium.be/eportal/Healthcare/MedicalExpertise/governmentemployee/Earlyretirement/Decisions/index.htm#UxRtt9zZ2vl>.

¹⁶⁷ De beslissing van het type A3 (tijdelijk geschikt voor een aangepaste functie) omvat ook de werkhervattingen met – in principe tijdelijk – verminderde prestaties.

¹⁶⁸ Bron: Medex.

¹⁶⁹ Sinds de start van het nieuwe informaticasysteem Mediflow in juni 2012 heeft Medex de beslissing A1 onderverdeeld in een A1 (bevel tot werkhervatting) en een A0 (vaststelling dat het werk reeds hervat was op het ogenblik van het medisch onderzoek). Op die wijze is het mogelijk een verdere nuancering door te voeren in de statistieken, maar het spreekt voor zich dat dit enkel kan gelden vanaf 2013.

geruime tijd hun ziekte-dagen hebben opgebruikt en eerder één of meerdere A2-beslissingen (tijdelijk ongeschikt, opnieuw te onderzoeken na x aantal maanden) hebben gekregen, maar die men nog een laatste kans wil geven. In deze groep bevinden zich ook personen die wachten op een transplantatie of een zeer langdurige behandeling ondergaan. Een tijdelijk pensioen of B-beslissing wordt meestal gegeven aan een ambtenaar die nog relatief jong is: gemiddeld tien jaar jonger dan de ambtenaren die een beslissing van het type C tot definitieve pensionering krijgen.¹⁷⁰

2.1.2.3.4. Tijdelijk *versus* definitief pensioen

De definitieve ongeschiktheid opent een recht op een definitief vroegtijdig pensioen wegens gezondheidsredenen of lichamelijke ongeschiktheid. Het toekennen van een dergelijk **definitief voortijdig pensioen wegens gezondheidsredenen** is voorbehouden voor het geval dat de ambtenaar inderdaad voorgoed ongeschikt is om op regelmatige wijze zijn vroegere, ofwel andere functies te vervullen, die hem via wedertewerkstelling of wederbenutting kunnen worden opgelegd in een ander ambt, dat beter in overeenstemming is met zijn fysieke geschiktheid, en met toepassing van de geldende reglementen ter zake.¹⁷¹

In de andere gevallen wordt een **tijdelijk pensioen wegens gezondheidsredenen** toegekend (*supra*, 2.1.2.3.3) voor 6 tot 18 maanden, binnen een maximumduur van 2 jaar of 24 maanden.¹⁷²

Het tijdelijke pensioen wordt definitief wanneer het personeelslid, vóór het verstrijken van de periode van 2 jaar, definitief ongeschikt wordt verklaard,¹⁷³ indien de betrokkene na afloop van die tijdspanne van 2 jaar niet opnieuw in dienst werd genomen of niet kon worden wedertewerkgesteld of wederbenuttigd¹⁷⁴ en in elk geval zodra de ambtenaar de normale pensioengerechtigde leeftijd bereikt.¹⁷⁵

Los van het voorgaande, is er ook nog de **beslissing van het type A4**. Deze houdt in dat de ambtenaar volgens de bevoegde pensioencommissie vanuit medisch standpunt op het ogenblik van het onderzoek niet aan de voorwaarden om vroegtijdig te worden gepensioneerd. Tegelijk komt dezelfde commissie daarbij tot het besluit dat de betrokken ambtenaar definitief ongeschikt is om op normale en regelmatige wijze zijn vroegere werkzaamheden te hervatten, maar wel geschikt is om onder bepaalde condities te worden wedertewerkgesteld. In die hypothese zal de betrokkene die bij het verstrijken van een termijn van 12 maanden na deze beslissing niet opnieuw werd tewerkgesteld, ambtshalve een definitief pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid verkrijgen dat ingaat op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van de genoemde termijn.¹⁷⁶

¹⁷⁰ Bron: Medex.

¹⁷¹ Art. 117, § 1, eerste lid Wet 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

¹⁷² Art. 117, § 1, eerste lid Wet 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

¹⁷³ Art. 117, § 1, vierde lid, eerste zin Wet 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

¹⁷⁴ Art. 117, § 1, vierde lid, 1° Wet 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

¹⁷⁵ Art. 117, § 1, vierde lid, 2° Wet 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

¹⁷⁶ Art. 117, § 3, derde lid Wet 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

De niet-wedertewerkstelling binnen de 12 maanden is de enige en voldoende voorwaarde voor het definitief en ambtshalve verkrijgen van het pensioen. Het gaat om een soort vermoeden van volledige ongeschiktheid voor elke andere functie gesteund op het feit dat er na 1 jaar nog steeds geen geschikt werk kon worden aangeboden.¹⁷⁷

2.1.2.4. *Pensioen na de normale pensioenleeftijd*

De klassieke regel is (was) dat een ambtenaar zijn functie niet langer mag waarnemen na de normale pensioenleeftijd. Gebruikelijk merken de onderscheiden rechtspositieregelingen het bereiken van deze leeftijdsgrens aan als een grond tot definitieve ambtsneerlegging die van ambtswege resulteert in de beëindiging van de status als ambtenaar (*supra*, 2.1.2.1).

Sinds kort bestaat echter voor de ambtenaren in de schoot van een toenemend aantal overheden de mogelijkheid om na de normale pensioenleeftijd hun ambt verder te zetten.

De federale ambtenaren¹⁷⁸ en de Vlaamse ambtenaren¹⁷⁹ kunnen op hun verzoek¹⁸⁰ hun ambt voortzetten na de normale pensioenleeftijd voor een tijdspanne van één jaar, die hernieuwbaar is. Op het niveau van de Vlaamse lokale besturen geldt evenzeer dat de aanstellende overheid het vast aangestelde statutaire personeelslid na het bereiken van de leeftijdsgrens van 65 jaar in dienst kan houden.¹⁸¹ Het statutaire dienstverband wordt verlengd op verzoek van de aanstellende overheid of op vraag van het personeelslid.¹⁸² In beide gevallen verleent de aanstellende overheid de verlenging voor een periode van hoogstens één jaar, telkens verlengbaar met maximaal één jaar.¹⁸³

¹⁷⁷ RvS 9 maart 2010, nr. 201.768, Evers.

¹⁷⁸ Zie KB 1 juli 2012 tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 mei 1927 betreffende de ouderdom van de oppensioenstelling van de ambtenaren, de beambten en het dienstpersoneel van den staat (*BS* 10 juli 2012). Dit koninklijk besluit is in het raam van de pensioenhervorming Di Ripo I is in allerijl door de staatssecretaris voor ambtenarenzaken aangepast toen bleek dat de minister van pensioenen niet bevoegd was. De kwestie is trouwens nog altijd niet geregeld voor alle gefedereerde entiteiten. Dit heeft te maken met feit dat de leeftijdsgrens voor inruststelling voortvloeit uit het 'statuut' en niet uit de pensioenreglementering (*supra*, 2.1.2.1.1).

Zie ook MB 11 september 2012 tot uitvoering van artikel 3 van het koninklijk besluit van 12 mei 1927 betreffende de ouderdom van de oppensioenstelling van de ambtenaren, de beambten en het dienstpersoneel van de Staat (*BS* 24 september 2012); FEDERALE OVERHEIDSDIENST PERSONEEL & ORGANISATIE, *Omz. nr. 618, 11 september 2012 betreffende de ouderdom voor de oppensioenstelling van de ambtenaren, de beambten en het dienstpersoneel van de Staat* (*BS* 24 september 2012, 58833).

Voordien was er enkel sprake van een tot zes maanden beperkte uitzondering wanneer de overheid er bijzonder belang bij heeft de medewerking van de betrokken ambtenaar te behouden.

¹⁷⁹ Zie art. XI.1, § 3 BVR 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, zoals ingevoegd bij art. 30 BVR 1 februari 2013 (*BS* 10 april 2013).

¹⁸⁰ RvS 26 september 2013, nr. 224862, Bauwens.

¹⁸¹ Het betrokken personeelslid behoudt gedurende de volledige periode van de verlenging de hoedanigheid van vast aangesteld statutair personeelslid.

¹⁸² In het eerste geval is de uitdrukkelijke instemming van het personeelslid vereist. In het tweede geval moet de aanstellende overheid expliciet akkoord gaan.

¹⁸³ Zie art. 106, § 2, tweede lid BVR 7 december 2007 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en art. 74, § 2, tweede lid BVR 12 november 2010 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatstelsel van het personeel van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en houdende de minimale voorwaarden voor sommige aspecten van de rechtspositieregeling van bepaalde personeelsgroepen van de openbare centra

2.1.3. Rustpensioen¹⁸⁴

2.1.3.1. Verschillen met het werknemersrustpensioen

Hieronder volgt een overzicht van de meest fundamentele verschilpunten tussen het wettelijk rustpensioen voor de ambtenaren en dat voor de werknemers.¹⁸⁵ *Tabel 12* focust op de verschillen in de pensioenformule van de rustpensioenen voor de ambtenaren enerzijds en de werknemers anderzijds. In *Tabel 13* komen nog enkele andere, van elkaar afwijkende regels aan bod. *Tabel 14* is gewijd aan de wijze van welvaartsvastmaking van beide soorten rustpensioenen. Daarna wordt meer in detail ingegaan op de meest in het oog springende verschillen (*infra*, 2.1.3.2 – 2.1.3.8).

voor maatschappelijk welzijn. De genoemde artikelen werden vervangen door een nieuwe tekst bij BVR 6 september 2013 (BS 3 6 februari 2014 (ed. 2)).

¹⁸⁴ Zie ook http://www.pdos.fgov.be/pdos/publications/publications_1026.htm.

¹⁸⁵ Zie ook bijlage II – Drieluik – Verschillen tussen de voornaamste wettelijke pensioenstelsels in NATIONALE PENSIOENCONFERENTIE, *Groen Boek – Een toekomst voor onze pensioenen*, Brussel, eigen uitgave, 2010, 344-385.

Tabel 12 – Verschillen in de pensioenformule van de rustpensioenen voor ambtenaren en voor werknemers

	AMBTENAREN	WERKNEMERS
Pensioenformule	J x RW / tantième¹⁸⁶	(J x L / 45) x 60% of 75%¹⁸⁷
Pensioenjaren (J)	Gewerkte jaren Gelijkgestelde periodes (dienstactiviteit, zelfs onbezoldigd, en disponibiliteit met wachtgeld – <i>infra</i>) Tijdsbonificaties (onder andere voor diploma) Gevalideerde periodes (e.g. loopbaanonderbreking)	Gewerkte jaren Limitatieve en gedetailleerde lijst van gelijkgestelde periodes volgens strikte condities Geregulariseerde jaren (e.g. studieperiodes vanaf twintig jaar)
Refertewedde (RW) Loon (L)	Gemiddelde wedde van de laatste 10 jaar Enkel wedde <i>sensu stricto</i> en in een limitatieve lijst opgenomen weddebijlagen, geen toelagen Niet geplafonneerd (wel relatief en absoluut plafond – <i>infra</i>)	Loon verdiend over de ganse loopbaan Volledige bruto loon <i>sensu lato</i> Jaar per jaar begrensd (e.g. grensbedrag 2013 = 52.760,95 euro bruto) ¹⁸⁸
Tantième Loopbaanbreuk	Normaal tantième = 60, maar zeer veel uitzonderingen 55 (50) in de sector onderwijs 48 (sinds pensioenhervorming Di Rupo I, voor diverse groepen met een voordien nog gunstiger tantième)	45 (inmiddels zowel voor mannen als vrouwen) (slechts toekenning van 75% of 60% naargelang van de gezinstoestand – <i>infra</i>)
Gezinstoestand	Individueel pensioenrecht, ongeacht de gezinstoestand	Gezinspensioen aan 75% indien een echtgenoot ten laste Zo niet, pensioen als alleenstaande aan 60%

¹⁸⁶ De pensioenformule is een vermenigvuldiging waarbij *J* staat voor de som van de pensioenjaren en *RW* een bedrag is. Door de pensioenhervorming Di Rupo I wordt, althans voor het berekenen van de loopbaanduur, meer en meer overgestapt naar een systeem van verzekeringstijdvakken.

¹⁸⁷ De pensioenformule is de som van het resultaat dat per verzekeringstijdvak met de pensioenformule wordt verkregen.

¹⁸⁸ <http://www.onprvp.fgov.be/NL/profes/calculation/career/wages/adjustments/paginas/default.aspx#f>.

Tabel 13 – Andere verschillen tussen de rustpensioenen voor ambtenaren en voor werknemers

	AMBTENAREN	WERKNEMERS
Pensioenbonus	Leeftijdscomplement ¹⁸⁹ (tot 31 december 2013) <i>Pensioenbonus</i> ¹⁹⁰ (vanaf 1 januari 2014)	Pensioenbonus – Oude regeling ¹⁹¹ <i>Vergelijkbaar nieuw systeem pensioenbonus (vanaf 1 januari 2014)</i>
Minimum [1 december 2012]	1.608,53 euro bruto / maand (gehuwde gepensioneerden) – 1.286,85 euro bruto / maand (alleenstaande gepensioneerden)	1.384,40 euro bruto / maand (gezin) – 1.109,47 euro bruto / maand (alleenstaande) voor loopbaan 45/45 of proportioneel Minimumrecht per loopbaanjaar (vanaf 1 juli 1997)
Maximum [1 december 2012]	Relatief plafond van het pensioen = drie vierden (75%) referentiewedde (<i>supra</i>) Absoluut plafond van het pensioen = 6.283,85 euro bruto / maand	Combinatie eenheid van loopbaanbreuk (maximaal 45 meest gunstige pensioenjaren / 45) en begrenzing jaarloon voor de berekening van het pensioen (<i>supra</i> , Tabel 12)

¹⁸⁹ Art. 5 Wet 12 augustus 2000 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen (BS 31 augustus 2000).

¹⁹⁰ Zie titel 8, hoofdstuk 2 Programmawet 28 juni 2013 (pensioenbonus in de pensioenregelingen van de overheidssector) (BS 1 juli 2013 (ed. 2)).

¹⁹¹ Zie art. 7 Wet 23 december 2005 betreffende het generatiepact (BS 30 december 2005 (ed. 2)) en KB 1 februari 2007 tot instelling van een pensioenbonus (BS 9 februari 2007 (ed. 1)).

Tabel 14 – Verschillen op het vlak van de welvaartvastmaking tussen de rustpensioenen voor ambtenaren en voor werknemers

	AMBTENAREN	WERKNEMERS
Herwaardering lonen	Semi-ingebouwde herwaardering van de (baremieke) wedden door de geldende eindloonregeling (<i>supra</i>)	Middelloonregeling (<i>supra</i>) met slechts een zeer bescheiden herwaardering van de lonen verdiend over de hele loopbaan
Indexering	Wet 1 maart 1977 ¹⁹²	Wet 2 augustus 1971 ¹⁹³
Welvaartaanpassing	Automatische perequatie, wat neerkomt op een koppeling van de pensioenen aan de evolutie van de wedden van de actieve ambtenaren binnen de op hen toepasselijke korf	Geen equivalent, hoogstens sporadisch een bescheiden verhoging buiten de index met een bepaald percentage van de oudste pensioenen, op basis van een <i>ad hoc</i> beslissing van de regering

¹⁹² Wet 1 maart 1977 houdende inrichting van een stelsel waarbij sommige uitgaven in de overheidssector aan het indexcijfer van de consumptieprijzen van het Rijk worden gekoppeld (BS 12 maart 1977). Merken wij op dat voor de ambtenarenpensioenen die vooraf worden betaald, een wachtmaand geldt (zie http://www.wedden.fgov.be/indexation/default.htm#De_indexering_van_de_sociale_uitkeringen_en_de_lonen_in_de_openbare_sector).

¹⁹³ Wet 2 augustus 1971 houdende inrichting van een stelsel waarbij de wedden, lonen, pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de openbare schatkist, sommige sociale uitkeringen, de bezoldigingsgrenzen waarmee rekening dient gehouden bij de berekening van sommige bijdragen van de sociale zekerheid der arbeiders, alsmede de verplichtingen op sociaal gebied opgelegd aan de zelfstandigen, aan het indexcijfer van de consumptieprijzen worden gekoppeld (BS 20 augustus 1971).

2.1.3.2. *Pensioenjaren*

De voor de pensioenberekening aanneembare dienstjaren worden voor hun totale duur gerekend, dit is van datum tot datum. Die duur wordt uitgedrukt in een aantal volledige jaren en maanden.

In het geval van **diensten met onvolledige opdracht** worden deze diensten voor de berekening van het pensioen slechts voor hun werkelijke duur meegeteld. De regeling ter zake maakt het voorwerp uit van het KB nr. 206 van 29 augustus 1983 tot regeling van de berekening van het pensioen van de openbare sector voor diensten met onvolledige opdracht.¹⁹⁴ De toepasselijke prestatiebreuk bepaalt de teller van de pensioenbreuk bij de pensioenberekening.¹⁹⁵

De meeste ambtenaren worden echter aangeworven voor een **ambt met volledige prestaties**, met andere woorden op basis van een voltijds arbeidsregime. Indien zij in de feiten niet of niet voltijds presteren, zal toepassing worden gemaakt van de regeling aangaande de gelijkgestelde periodes (*infra*, 2.1.3.3). Daarbij speelt onder andere het KB nr. 442 van 14 augustus 1986 betreffende de weerslag van sommige administratieve toestanden op de pensioenen van sommige personeelsleden van de overheidsdiensten een voorname rol.¹⁹⁶

2.1.3.3. *Gelijkgestelde periodes*

2.1.3.3.1. Algemene principes¹⁹⁷

2.1.3.3.1.1. *Regel*

Vooraf moet worden benadrukt dat de wetgeving betreffende de weerslag van sommige administratieve toestanden op de pensioenen van sommige personeelsleden van de overheidsdiensten nagenoeg alleen een impact heeft op de **berekening** van het pensioen en niet op de toegang tot het pensioenrecht.

De pensioenwetgeving voor de ambtenaren omvat geen limitatieve opsomming van gelijkstellingen met gewerkte periodes voor de pensioenberekening. De wetgeving formuleert slechts een aantal algemene principes, met verwijzing naar de administratieve standen of toestanden zoals vervat in de onderscheiden rechtspositieregelingen.

Alle *verloven met behoud van bezoldiging* zijn aanrekenbaar voor het pensioen.¹⁹⁸ Dat is tevens de regel voor *andere, zelfs onbezoldigde afwezigheden die met dienstactiviteit worden gelijkgesteld*,¹⁹⁹

¹⁹⁴ BS 6 september 1983.

¹⁹⁵ Art. 2 KB nr. 206, 29 augustus 1983 tot regeling van de berekening van het pensioen van de openbare sector voor diensten met onvolledige opdracht.

¹⁹⁶ BS 30 augustus 1986.

¹⁹⁷ Zie ook http://www.pdos.fgov.be/pdos/publications/publications_1026.htm.

¹⁹⁸ Art. 2, 1° Wet 10 januari 1974 tot regeling van de inaanmerkingneming van bepaalde diensten en van met dienstactiviteit gelijkgestelde periodes voor het toekennen en berekenen van pensioenen ten laste van de

met uitzondering van het verlof voor verminderde prestaties wegens persoonlijke aangelegenheden²⁰⁰ en onder voorbehoud van de hierna beschreven beperking (*infra*, 2.1.3.3.1.3). *Wordt het onbezoldigde verlof niet als dienstactiviteit aangemerkt*, dan komt die afwezigheid voor maximum een maand in de loop van een bepaald kalenderjaar in aanmerking.²⁰¹

Is er sprake van *disponibiliteit*, dan blijft de opbouw van pensioenjaren eveneens gewaarborgd voor zover er een recht op een wachtgeld bestaat.²⁰²

De veeleer zeldzame tijdvakken waarin de betrokkene zich in een administratieve toestand van *non-activiteit* bevindt, leveren op hun beurt geen pensioenaanspraken op.

2.1.3.3.1.2. Loopbaanonderbreking, vierdagenweek en halftijds werken

Voorts zijn er aparte validatieregels voor de periodes van loopbaanonderbreking, vierdagenweek en halftijds werken.²⁰³ Daarbij speelt normaliter een begrenzing tot maximaal 60 maanden in de volledige loopbaan. Validatie komt erop neer dat de ambtenaar gehouden is tot het storten van de gebruikelijke persoonlijke pensioenbijdrage op basis van de wedde die hij zou genoten hebben indien hij in dienst was gebleven of op basis van het verschil tussen deze wedde en de wedde die hij effectief ontvangt.²⁰⁴ Voor bepaalde tijdvakken is er echter geen validatie vereist en zijn die periodes gratis aanneembaar.

Boven de vijftig jaar heeft de pensioenhervorming Di Rupo I een bijkomend voordelig stelsel ingevoerd van opname van gedeeltelijke loopbaanonderbrekingen, vierdagenweek en halftijds werken.²⁰⁵

199 Staatskas (BS 4 april 1974). Het toepassingsgebied van deze wet is – in weerwil van het opschrift van deze wet – zeer ruim omschreven (zie art. 1 Wet 10 januari 1974).

Deze specifieke regeling vindt geen uitwerking ten overstaan van de overheidscontractanten die naderhand in vast dienstverband worden benoemd. Hun ‘tijdelijke diensten’ zijn maar aanrekenbaar voor zover het gaat om door de overheid bezoldigde verloven of afwezigheden. Hebben zij als contractant een onbezoldigd verlof genoten dat weliswaar met dienstactiviteit wordt gelijkgesteld, telt dit voor de berekening van hun latere ambtenarenpensioen voor zijn werkelijke duur (zie *Vr. en Antw.* Kamer 14 oktober 2013, 179-180 (Vr. nr. 109 Y. MAYEUR)).

200 Art. 2, 3° Wet 10 januari 1974 tot regeling van de inaanmerkingneming van bepaalde diensten en van met dienstactiviteit gelijkgestelde periodes voor het toekennen en berekenen van pensioenen ten laste van de Staatskas.

201 Art. 2, 4° Wet 10 januari 1974 tot regeling van de inaanmerkingneming van bepaalde diensten en van met dienstactiviteit gelijkgestelde periodes voor het toekennen en berekenen van pensioenen ten laste van de Staatskas.

Een uitzondering wordt gemaakt voor een verlof dat werd gevraagd om een syndicale werkzaamheid uit te oefenen vóór de ingangsdatum van de reglementaire bepalingen, waarbij, voor de categorie van personeelsleden waartoe de betrokkene behoorde, de administratieve toestand werd vastgesteld die aan de uitoefening van een syndicale opdracht is verbonden.

202 Art. 2, 2° Wet 10 januari 1974 tot regeling van de inaanmerkingneming van bepaalde diensten en van met dienstactiviteit gelijkgestelde periodes voor het toekennen en berekenen van pensioenen ten laste van de Staatskas.

203 Art. 2 tot en met art. 2/7 KB nr. 442, 14 augustus 1986 betreffende de weerslag van sommige administratieve toestanden op de pensioenen van sommige personeelsleden van de overheidsdiensten.

204 Cf. art. 2/5 KB nr. 442, 14 augustus 1986 betreffende de weerslag van sommige administratieve toestanden op de pensioenen van sommige personeelsleden van de overheidsdiensten.

205 Zie art. 2, § 3 KB nr. 442, 14 augustus 1986 betreffende de weerslag van sommige administratieve toestanden op de pensioenen van sommige personeelsleden van de overheidsdiensten.

2.1.3.3.1.3. Begrenzing

Wel geldt een beperking van de aanneembaarheid van bepaalde afwezigheden en verloven, in zoverre die maar meetellen voor het ambtenarenpensioen tot maximaal 20%²⁰⁶ van de werkelijk gepresteerde diensten.²⁰⁷

Het gaat daarbij meer in het bijzonder om de volgende afwezigheden:

- niet-bezoldigde afwezigheidsperioden gelijkgesteld met dienstactiviteit en gelegen na 31 december 1982;
- gratis aanneembare en gevalideerde tijdvakken van loopbaanonderbreking;
- aanneembare afwezigheidsperiodes in het raam van halftijds werken of de vierdagenweek;
- de vrijwillige vierdagenweek;
- de halftijdse vervroegde uittreding;
- de verlofperiodes voorafgaand aan de oppensioenstelling, met behoud van bezoldiging of de toekenning van een wachtgeld.

Een dergelijke regulator kent geen tegenhanger in de pensioenregeling voor de werknemers. De werknemerspensioenregeling omvat een limitatieve opsomming van gelijkgestelde periodes waarbij het al dan niet bezoldigd zijn van die afwezigheden geen doorslaggevend criterium vormt.

2.1.3.3.1.4. Tijdvakken van arbeidsongeschiktheid

Nog een verschil met de regeling van de werknemers is dat de periode van arbeidsongeschiktheid niet duidelijk identificeerbaar is zolang het ziekteverlof niet is uitgeput. Het verlof wegens ziekte wordt namelijk gekwalificeerd als dienstactiviteit wat betekent dat die afwezigheid gelijkstaat aan werkelijke diensten.

Pas vanaf het moment dat de ambtenaar in disponibiliteit wegens ziekte treedt, is die afwezigheid traceerbaar. Meestal is dit het signaal voor de werkgever om zijn medewerker te laten oproepen door de medische instantie met het oog op een vroegtijdig pensioen wegens gezondheidsredenen of lichamelijke ongeschiktheid (*supra*, 2.1.2.3).

2.1.3.3.1.5. Link met de rechtspositieregelingen

Wat de gelijkstellingen in het ambtenarenpensioensysteem betreft, is er een zeer nauwe band met de onderscheiden rechtspositieregelingen die kunnen variëren van overheid tot overheid. Het is veeleer het personeelsstatuut dat de gelijkstelling regelt dan de pensioenreglementering. Zodra de toepasselijke rechtspositieregeling een bezoldigd verlof of een bezoldigde afwezigheid gelijkstelt met dienstactiviteit, neemt de pensioenreglementering de betrokken periode van verlof of afwezigheid

²⁰⁶ Of uitzonderlijk 25% voor degenen die geboren zijn tussen 1 januari 1947 en 31 december 1950. Voor de personen geboren tussen 1 januari 1951 en 31 december 1955 kunnen de bedoelde afwezigheden niet hoger liggen dan een bepaald percentage dat gebaseerd is op een formule en afhangt van de geboortedatum van de betrokkene.

²⁰⁷ Zie art. 3 KB nr. 442, 14 augustus 1986 betreffende de weerslag van sommige administratieve toestanden op de pensioenen van sommige personeelsleden van de overheidsdiensten.

op als een werkelijke dienstprestatie en zijn daarvan nog weinig sporen in de loopbaangegevens waar te nemen.

2.1.3.3.2. Bijzonderheden na de zesde staatshervorming

De Wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet²⁰⁸ brengt een zekere correctie aan op wat hierboven werd uiteengezet (*supra*, 2.1.3.3.1).

Tenzij het gaat om een verlof met behoud van bezoldiging, worden de andere verloven en afwezigheden van de kant van een personeelslid in dienst van een federale, gemeenschaps- of gewestinstelling²⁰⁹ niet (meer) automatisch meegerekend. Het staat ieder van deze instellingen vrij om een eigen invulling te geven aan hun statutaire regeling betreffende de administratieve standen. Opdat de onbezoldigde verloven en de tijdvakken van disponibiliteit in aanmerking zouden komen voor de toekenning en de berekening van het rustpensioen, is voortaan vereist dat de overeenkomstige bepaling uit de onderscheiden rechtspositieregelingen bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit wordt toegevoegd aan de lijst in de bijlage van de Wet van 10 januari 1974.²¹⁰

Bij wijze van overgangsmaatregel is voor de statutaire bepalingen waarvoor de voorafgaande goedkeuring van de voor pensioenen bevoegde federale overheid al is verkregen, een opname in de lijst niet vereist.²¹¹

2.1.3.3.3. Aandeel van de gelijkgestelde periodes

De onderstaande tabellen tonen voor de periode van 2003 tot en met 2013 aan welk het aandeel is van de gelijkgestelde periodes. Het gaat daarbij om gemiddelden van alle pensioenen die tijdens het betreffende jaar voor het eerst zijn ingegaan.

Tabel 15 maakt een opdeling van de gemiddelde duur van de pensioenloopbaan in werkelijke diensten en diverse types gelijkgestelde periodes, uitgedrukt in maanden. *Tabel 16* geeft de procentuele verdeling weer. *Tabel 17* en *Tabel 18* bouwen hierop voort, met een verdere verfijning van deze gegevens volgens het geslacht.

²⁰⁸ BS 31 januari 2014 (ed. 1).

²⁰⁹ Onder "*personeelslid van een federale instelling of een gemeenschaps- of gewestinstelling*" moet een personeelslid worden verstaan van een federale, gemeenschaps- of gewestinstelling, een personeelslid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat of een Gemeenschaps- of Gewestparlement, of een personeelslid dat in de wedden-toelageregeling van een gemeenschap is opgenomen, waarvan het pensioen gefinancierd wordt door de Federale Staat of door de bij de wet van 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere organismen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbenden ingestelde pensioenregeling (art. 16, tweede lid Wet 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet).

²¹⁰ Art. 16, eerste lid Wet 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

²¹¹ Art. 17 Wet 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Tabel 15 – Verdeling van de gemiddelde duur van de ambtenarenpensioenloopbaan in werkelijke diensten en gelijkgestelde periodes, uitgedrukt in maanden (2003-2013)²¹²

Jaar	Legerdienst	Werkelijke diensten	Afwezigheden	Loopbaan-onderbreking	Bonificaties	Aantal	Totaal (in maanden)
2003	4,60	358,83	23,41	1,55	15,73	13.739	404,13
2004	4,63	361,05	26,04	1,69	15,00	15.676	408,42
2005	4,51	359,75	27,46	1,81	14,46	15.568	407,99
2006	4,30	360,69	29,22	2,09	15,07	17.206	411,38
2007	4,11	359,44	26,56	2,17	14,89	17.805	407,19
2008	4,05	362,44	22,64	2,29	15,24	17.785	406,67
2009	4,01	362,66	21,90	2,65	15,09	17.057	406,30
2010	3,77	362,61	21,51	2,79	14,46	17.683	405,15
2011	3,76	364,75	19,12	3,16	13,36	18.848	404,16
2012	3,38	360,64	19,45	3,11	13,63	19.970	400,21
2013	3,27	368,10	21,36	0,56	14,10	18.620	407,39

Tabel 16 – Verdeling van de gemiddelde duur van de ambtenarenpensioenloopbaan in werkelijke diensten en gelijkgestelde periodes, uitgedrukt in procenten (2003-2013)²¹³

Jaar	Legerdienst	Werkelijke diensten	Afwezigheden	Loopbaan-onderbreking	Bonificaties	Totaal
2003	1,14%	88,79%	5,79%	0,38%	3,89%	100,00%
2004	1,13%	88,40%	6,38%	0,41%	3,67%	100,00%
2005	1,11%	88,18%	6,73%	0,44%	3,54%	100,00%
2006	1,05%	87,68%	7,10%	0,51%	3,66%	100,00%
2007	1,01%	88,28%	6,52%	0,53%	3,66%	100,00%
2008	0,99%	89,13%	5,57%	0,56%	3,75%	100,00%
2009	0,99%	89,26%	5,39%	0,65%	3,71%	100,00%
2010	0,93%	89,50%	5,31%	0,69%	3,57%	100,00%
2011	0,93%	90,25%	4,73%	0,78%	3,31%	100,00%
2012	0,84%	90,11%	4,86%	0,78%	3,41%	100,00%
2013	0,80%	90,36%	5,24%	0,14%	3,46%	100,00%

²¹² Bron: PDOS.

²¹³ Bron: PDOS.

Tabel 17 – Verdeling van de gemiddelde duur van de ambtenarenpensioenloopbaan in werkelijke diensten en gelijkgestelde periodes, volgens het geslacht, uitgedrukt in maanden (2003-2013)²¹⁴

	Jaar	Leger- dienst	Werkelijke diensten	Afwezigheden	Loopbaan- onderbreking	Bonificaties	Aantal	Totaal (in maanden)
MAN	2003	8,56	367,96	18,33	0,63	13,70	7.388	409,19
	2004	8,54	371,46	22,59	0,73	12,93	8.505	416,24
	2005	8,52	371,29	23,82	0,74	12,39	8.248	416,75
	2006	8,19	371,17	25,13	0,93	12,48	9.042	417,89
	2007	7,81	371,24	22,16	1,02	12,48	9.372	414,70
	2008	7,79	378,19	18,73	1,13	12,97	9.237	418,81
	2009	7,74	375,84	17,09	1,61	12,47	8.822	414,75
	2010	7,39	379,07	17,89	1,65	12,23	9.019	418,24
	2011	7,20	383,16	15,32	2,16	11,45	9.835	419,29
	2012	6,77	379,12	15,94	1,88	11,84	9.957	415,56
	2013	6,60	385,35	14,97	0,24	12,47	9.227	419,63
VROUW	2003	0,00	348,20	29,32	2,63	18,09	6.351	398,24
	2004	0,00	348,71	30,13	2,83	17,46	7.171	399,14
	2005	0,00	346,75	31,56	3,01	16,80	7.320	398,11
	2006	0,00	349,10	33,75	3,38	17,94	8.164	404,17
	2007	0,00	346,34	31,45	3,46	17,58	8.433	398,83
	2008	0,00	345,43	26,87	3,54	17,70	8.548	393,54
	2009	0,00	348,53	27,06	3,76	17,89	8.235	397,24
	2010	0,00	345,48	25,27	3,98	16,78	8.664	391,52
	2011	0,00	344,67	23,27	4,26	15,45	9.013	387,65
	2012	0,00	342,26	22,94	4,34	15,42	10.013	384,95
	2013	0,00	351,16	27,64	0,88	15,69	9.394	395,37

214

Bron: PDOS.

Tabel 18 – Verdeling van de gemiddelde duur van de ambtenarenpensioenloopbaan in werkelijke diensten en gelijkgestelde periodes, volgens het geslacht, uitgedrukt in procenten (2003-2013)²¹⁵

	Jaar	Leger-dienst	Werkelijke diensten	Afwezigheden	Loopbaan-onderbreking	Bonificaties	Totaal
MAN	2003	2,09%	89,92%	4,48%	0,15%	3,35%	100,00%
	2004	2,05%	89,24%	5,43%	0,17%	3,11%	100,00%
	2005	2,04%	89,09%	5,72%	0,18%	2,97%	100,00%
	2006	1,96%	88,82%	6,01%	0,22%	2,99%	100,00%
	2007	1,88%	89,52%	5,34%	0,24%	3,01%	100,00%
	2008	1,86%	90,30%	4,47%	0,27%	3,10%	100,00%
	2009	1,87%	90,62%	4,12%	0,39%	3,01%	100,00%
	2010	1,77%	90,64%	4,28%	0,40%	2,93%	100,00%
	2011	1,72%	91,38%	3,65%	0,51%	2,73%	100,00%
	2012	1,63%	91,23%	3,84%	0,45%	2,85%	100,00%
	2013	1,57%	91,83%	3,57%	0,06%	2,97%	100,00%
VROUW	2003	0,00%	87,44%	7,36%	0,66%	4,54%	100,00%
	2004	0,00%	87,37%	7,55%	0,71%	4,37%	100,00%
	2005	0,00%	87,10%	7,93%	0,76%	4,22%	100,00%
	2006	0,00%	86,37%	8,35%	0,84%	4,44%	100,00%
	2007	0,00%	86,84%	7,89%	0,87%	4,41%	100,00%
	2008	0,00%	87,77%	6,83%	0,90%	4,50%	100,00%
	2009	0,00%	87,74%	6,81%	0,95%	4,50%	100,00%
	2010	0,00%	88,24%	6,46%	1,02%	4,29%	100,00%
	2011	0,00%	88,91%	6,00%	1,10%	3,98%	100,00%
	2012	0,00%	88,91%	5,96%	1,13%	4,01%	100,00%
	2013	0,00%	88,82%	6,99%	0,22%	3,97%	100,00%

2.1.3.4. Tijdsbonificatie voor diploma

Bij de vaststelling van zijn pensioen(loopbaan) krijgt de ambtenaar gratis diplomabonificaties²¹⁶ (*supra*, 2.1.2.2.2) toegekend wanneer het bezit van het desbetreffende diploma een voorwaarde was voor zijn aanwerving of latere benoeming.

Die tijdsbonificatie voor diploma is gelijk aan het minimumaantal jaren dat vereist is (was) om het diploma te behalen.²¹⁷ Deze schommelt tussen 2 en 3 jaar voor het bachelorniveau²¹⁸ en gaat van 4 tot 5 jaar voor het masterniveau,²¹⁹ met uitschieters tot meer dan tien jaar bij de geneesheren-specialist.

²¹⁵ Bron: PDOS.

²¹⁶ Zie, voor andere – veeleer voorbijgestreefde – bonificaties, art. 6 algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

²¹⁷ Zie art. 32 tot en met art. 41 Wet 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).

²¹⁸ Voormalig hoger onderwijs van het korte type. Sommige van die opleidingen namen vroeger slechts 2 jaar in beslag, wat maakt dat de tijdsbonificatie voor diploma uiteraard tot 2 jaar beperkt is.

²¹⁹ Vroegere licentiaten.

Voor de personen die recht hebben op een onmiddellijk of uitgesteld rustpensioen en die, met uitsluiting van de bonificaties, geen twintig aanneembare dienstjaren tellen, wordt de voor het bezit van een diploma vergoede periode enkel in aanmerking genomen tot beloop van de verhouding tussen de in maanden uitgedrukte duur van deze diensten en het getal 240.²²⁰ Indien bijvoorbeeld iemand aanspraak kan maken op 4 jaar diplomabonificatie, maar slechts tien jaar dienst heeft op het moment van de pensionering, wordt de diplomabonificatie verminderd tot 2 jaar, namelijk 4 jaar maal 120/240.

Meer dan de helft van het overheidspersoneel is in het verplicht bezit van een diploma. De klassieke regel is immers dat voor een functie op niveau B een bachelordiploma vereist is, terwijl de toegang tot niveau A is voorbehouden aan houders van een masterdiploma. Een dergelijke diplomabonificatie komt ook toe aan nagenoeg het volledige onderwijzend personeel dat op zich meer dan 40% uitmaakt van de totale pensioenpopulatie in het ambtenarenstelsel.²²¹

In de werknemerspensioenregeling daartegenover worden de studiejaren niet kosteloos gevaloriseerd. Enkel mits het betalen van de nodige regularisatiebijdragen zullen die jaren voor de vaststelling van het pensioen meetellen. Deze regularisatiebijdrage stemt overeen met 7,50% van het gewaarborgd gemiddeld maandloon, per te regulariseren maand. Bovendien is regularisatie enkel mogelijk voor de studiejaren vanaf twintig jaar. Tot slot dient de betrokkene over te gaan tot regularisatie binnen de tien jaar na het beëindigen van zijn studies.²²²

Wanneer echter iemand tijdens zijn loopbaan actief is geweest, zowel als ambtenaar als in de hoedanigheid van werknemer of zelfstandige, kan de (eventuele) diplomabonificatie slechts in één pensioenregime meetellen. In het geval dat de betrokkene – mits het betalen van regularisatiebijdragen – zijn studiejaren heeft gevaloriseerd in bijvoorbeeld het werknemersstelsel, zullen die studiejaren geen recht meer geven op een diplomabonificatie in het stelsel van de overheidspensioenen in het geval hij naderhand ambtenaar wordt.

2.1.3.5. Tantième

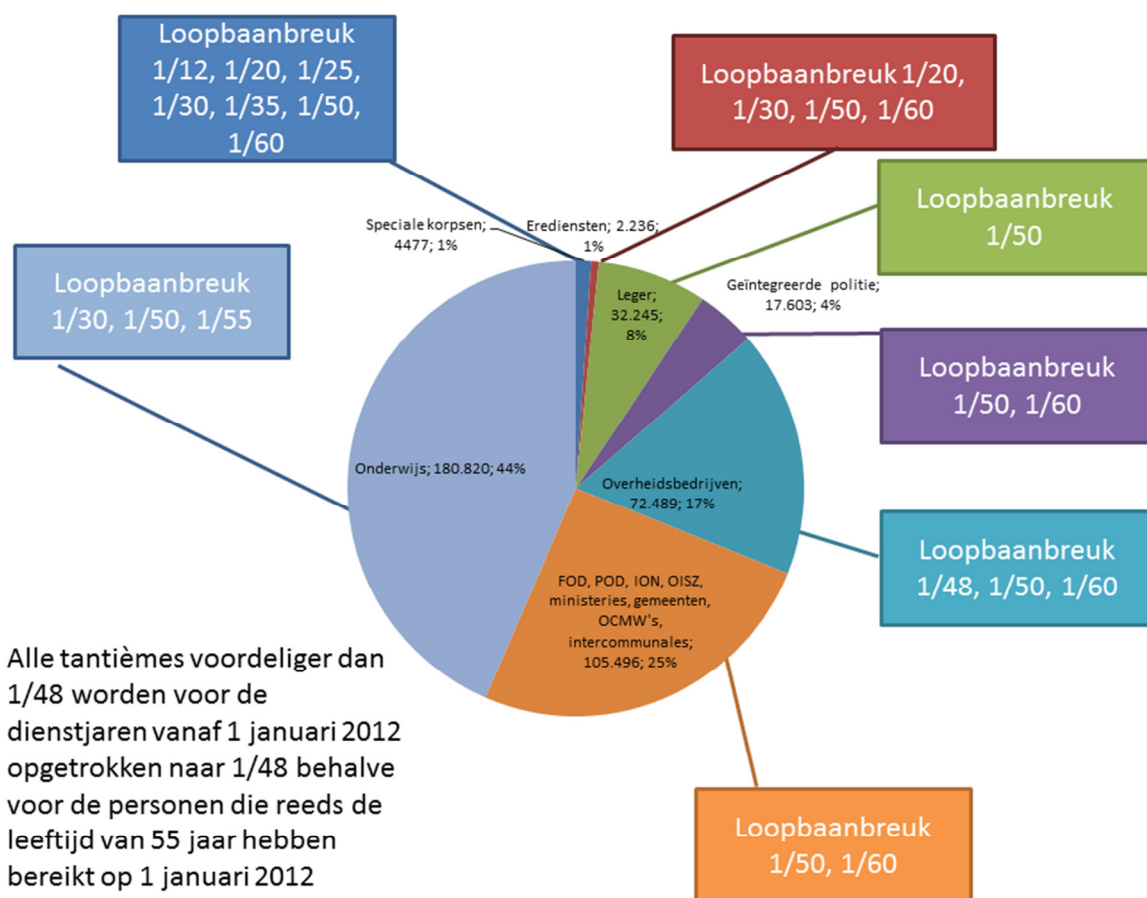
In de regel is het normaal tantième voor de berekening van het rustpensioen in de publieke sector gelijk aan 60.²²³ De praktijk wijst uit dat deze regel veeleer de uitzondering vormt, zoals geïllustreerd in *Figuur 2*.

²²⁰ Art. 49, § 2, eerste lid, 1° Wet Mainil.

²²¹ Voor een beter begrip van de impact van de diplomabonificatie op het gemiddelde maandbedrag van het ambtenarenrustpensioen is het nuttig om alvast te refereren aan *Tabel 24 – Impact van de diplomabonificatie en de tijdelijke diensten op het gemiddelde maandbedrag van het ambtenarenrustpensioen (2008-2013)*.

²²² Art. 7 Algemeen Reglement Werknemerspensioenen in uitvoering van art. 3, eerste lid, 4° Pensioenwet Werknemers.

²²³ Art. 8, § 1 algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen. Ook het CALOG-personeel van de politie, met andere woorden de leden van de administratief ondersteunende diensten, valt onder de toepassing van het tantième 1/60.

Figuur 2 – Procentueel aandeel van de preferentiële tantièmes (2013)²²⁴

In het raam van de pensioenhervorming Di Rupo I zijn de preferentiële tantièmes voordeliger dan 1/48, voor al degenen die geen 55 jaar waren op 1 januari 2012, verhoogd tot 1/48 voor alle loopbaanperiodes vanaf de hiervoor vermelde datum (*supra*, 1.2). Dit neemt niet weg dat nog steeds heel wat personeelscategorieën in overheidsdienst een tantième genieten die lager ligt dan het normaal tantième van 1/60. Dit wordt overzichtelijk samengevat in *Tabel 19* en *Tabel 20*.

224

Bron: PDOS.

Tabel 19 – Overzicht van de preferentiële tantièmes

Tantième 1/55
Onderwijs: kleuter-, lager, middelbaar onderwijs ²²⁵ en hoger onderwijs ²²⁶
Niet-rijdend personeel van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS) ²²⁷
RTBF ²²⁸
VRT ²²⁹ (of 1/60 ²³⁰)
Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening ²³¹
Tantième 1/50
'Actieve diensten' ²³² (onder meer postbodes, douaniers, loodsen...)
Leden van het operationeel korps brandweer die rechtstreeks deelnemen aan brandbestrijding ²³³
Leden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie ²³⁴
Militairen van het actief kader (niet voor militaire dienstplicht) ²³⁵
Veiligheidsbeambten die instaan voor het vervoer van gevangenen ²³⁶
Bedienaars van de andere erediensten dan de Rooms-katholieke eredienst ²³⁷
Onderwijzers in de strafinrichtingen en rijksobservatiegestichten ²³⁸

²²⁵ Art. 82 Wet 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen (BS 1 augustus 1991, *erratum* BS 22 oktober 1991 en *erratum* BS 20 november 1991).

²²⁶ Zie Wet 21 juni 1985 betreffende het onderwijs (BS 6 juli 1985) en Wet 4 augustus 1986 tot regeling van de oppensioenstelling van de leden van het onderwijzend personeel van het universitair onderwijs en tot wijziging van andere bepalingen van de onderwijswetgeving (BS 15 augustus 1986).

²²⁷ Pensioenreglement NMBS.

²²⁸ Art. 76, § 2 Wet 3 februari 2003 houdende diverse wijzigingen aan de wetgeving betreffende de pensioenen van de openbare sector (BS 13 maart 2003 (ed. 1)). De RTBF betaalt daarvoor extra bijdragen aan de Pool der Parastatalen.

²²⁹ Art. 22 Decr. VI. 13 juli 1994 betreffende de rustpensioenen toegekend aan de vastbenoemde personeelsleden van de Nederlandse Radio- en Televisie-uitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap, en betreffende de overlevingspensioenen toegekend aan de rechtverkrijgenden van die personeelsleden (BS 29 juli 1994).

²³⁰ Art. 106 Decr. VI. 13 juli 1994 betreffende de rustpensioenen toegekend aan de vastbenoemde personeelsleden van de Nederlandse Radio- en Televisie-uitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap, en betreffende de overlevingspensioenen toegekend aan de rechtverkrijgenden van die personeelsleden.

²³¹ Art. 4 Decr. VI. 17 december 1997 betreffende de rustpensioenen toegekend aan de vastbenoemde en tot de stage toegelaten personeelsleden van de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening en betreffende de overlevingspensioenen toegekend aan de rechtverkrijgenden van die personeelsleden (BS 25 februari 1998).

²³² Art. 8, § 3, 3° algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen en bijlage bij de algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

Het tantième van 1/50 blijft ook gelden voor de overgedragen personeelsleden van de Regie voor Maritiem Transport die actieve diensten verrichtten.

²³³ Art. 156 Nieuwe Gemeentewet 24 juni 1988.

²³⁴ Art. 4 Wet 30 maart 2001 betreffende het pensioen van het personeel van de politiediensten en hun rechthebbenden (BS 18 april 2001).

²³⁵ Art. 8, § 3, 4° algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

²³⁶ Militairen die naar een andere openbare werkgever zijn overgeplaatst, behouden eveneens het tantième 1/50.

Art. 5 Wet 25 februari 2003 houdende de inrichting van de functie van veiligheidsbeambte met het oog op de uitvoering van taken die betrekking hebben op de politie van hoven en rechtbanken en de overbrenging van gevangenen (BS 6 mei 2003 (ed. 2)).

²³⁷ Art. 27 algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

²³⁸ Art. 16 algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

Tabel 20 – Overzicht van de preferentiële tantièmes (vervolg)

Tantième 1/48 (voor de pensioenhervorming Di Rupo geldende tantièmes)
Rijgend personeel van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS) ²³⁹
Magistraten van de rechterlijke orde (1/30 en 1/35) ²⁴⁰
Raad van State (1/30 en 1/35: staatsraden – auditoraat – coördinatiebureau – hoofdgriffier) ²⁴¹
Arbitragehof – Grondwettelijk Hof (1/30 en 1/35: rechters – referendarissen – griffiers) ²⁴²
Rekenhof (1/30: leden) ²⁴³
Ombudsmannen (1/30: Federale ²⁴⁴ – Vlaamse ²⁴⁵ – Waalse ²⁴⁶)
Bedienaars van de Rooms-katholieke eredienst (1/20 - 1/60 - 1/30) ²⁴⁷
(Gewoon) hoogleraren universiteiten (1/30) ²⁴⁸
(Adjunct-)arrondissementscommissarissen (1/25 voor de eerste 15 jaar) ²⁴⁹
Vaste Comités P en I (1/20: leden) ²⁵⁰
(Vice-)provinciegouverneurs (1/12 voor de eerste 7 jaar) ²⁵¹

Een aantal gemeentelijke overheden aangesloten bij de voormalige pool 2 van de RSZPPO (Brussel, Gent, Luikse brandweerintercommunale 'Intercommunale d'Incendie de Liège et Environs'...), kennen voor bepaalde – administratieve en andere – diensten een tantième van 1/50 of 1/55 toe ten laste van hun eigen budget.

Met 45 loopbaanjaren aan 1/60 komt een individu aan een volledig pensioen, gegeven het relatieve plafond dat het rustpensioen van de ambtenaar beperkt tot drie vierden van de referentiewedde waarop het pensioen wordt berekend (*infra*, 2.1.7.1). Door de talloze uitzonderingen op het normaal tantième van 1/60 zullen de ambtenaren met een voordeligere loopbaanbreuk – in het licht van dat relatieve plafond – echter sneller een volledig pensioen hebben opgebouwd.

²³⁹ Pensioenreglement NMBS.

²⁴⁰ Art. 391, art. 391/1, art. 392 en art. 392/1 Ger.W.

²⁴¹ Art. 105 Gecoördineerde wetten op de Raad van State 12 januari 1973.

²⁴² Art. 3 Wet 6 januari 1989 betreffende de wedden en pensioenen van de rechters, de referendarissen en de griffiers van het Grondwettelijk Hof (BS 7 januari 1989), met verwijzing naar de regeling voor de magistratuur.

²⁴³ Art. 1bis Wet 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (BS 1 november 1846).

²⁴⁴ Art. 20 Wet 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen (BS 7 april 1995).

²⁴⁵ Art. 83 Wet 3 februari 2003 houdende diverse wijzigingen aan de wetgeving betreffende de pensioenen van de openbare sector (BS 13 maart 2003 (ed. 1)), met verwijzing naar de regeling voor de federale ombudsmannen.

²⁴⁶ Art. 12 Wet 12 augustus 2000 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen (BS 31 augustus 2000), met verwijzing naar de regeling voor de federale ombudsmannen.

²⁴⁷ Art. 24 en art. 24/1 algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

²⁴⁸ Art. 5, § 3 Wet 4 augustus 1986 tot regeling van de oppensioenstelling van de leden van het onderwijzend personeel van het universitair onderwijs en tot wijziging van andere bepalingen van de onderwijswetgeving.

²⁴⁹ Art. 8, § 3, 2° algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

²⁵⁰ Art. 61, § 1 Wet 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten (BS 26 juli 1991).

²⁵¹ Art. 8, § 3, 1° algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

2.1.3.6. Refertewedde

2.1.3.6.1. Principe

De basiswet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen definieert de refertewedde als volgt: *“De referentiewedde is de gemiddelde wedde van de laatste vijf jaar van de loopbaan of van de volledige duur van de loopbaan als die minder dan vijf jaar bedraagt. De gemiddelde wedde wordt bepaald op basis van de wedden zoals die vastgelegd zijn in de weddenscalen verbonden aan de ambten waarin de betrokkene vast was benoemd”*.²⁵²

Met de pensioenhervorming Di Rupo I werd de periode voor de berekening van de referentiewedde voor al degenen die geen 50 jaar waren op 1 januari 2012, verhoogd. De referentiewedde die tot tot vóór kort werd berekend op basis van een vijfjaarlijks gemiddelde,²⁵³ wordt voortaan vastgesteld op een tienjaarlijks gemiddelde²⁵⁴ (*supra*, 1.2). Deze verruiming neemt niet weg dat het in het raam van het stelsel van de ambtenarenpensioenen nog steeds om een **eindloonregeling** gaat.

Anders is het met toepassing van de werknemersregeling waar de pensioenen een afgeleide zijn van de gemiddelde lonen verdiend over de ganse loopbaan, met andere woorden een totale **middelloonregeling**.

2.1.3.6.2. Verschillen tussen de regelingen voor de ambtenaren en voor de werknemers

De refertewedde voor de berekening van het ambtenarenpensioen blijft beperkt tot de **(baremieke) wedde sensu stricto** (*infra*, 2.1.3.6.3) die verbonden is aan het ambt waarin de betrokkene vast was benoemd.²⁵⁵ In de referentiewedde zijn ook begrepen, de weddebijslagen verbonden aan de ambten waarin de betrokkene vast was benoemd, de weddeverhogingen, net als de achterstallige weddebetalingen. De algemene Wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen omvat een exhaustieve opsomming van **weddebijslagen** die mee in rekening worden gebracht bij de vaststelling van de referentiewedde.²⁵⁶ Komen echter niet in aanmerking voor de berekening van de gemiddelde wedde, de onderscheiden toelagen en vergoedingen waarop de ambtenaar aanspraak kan maken.

Het werknemerspensioen op zijn beurt is gebaseerd op het integrale **bruto loon sensu lato** waarop de bijdragen voor de sociale zekerheid zijn berekend.

Dit laatste lijkt op het eerste gezicht een voordeel voor de werknemers, maar dat moet echter worden gerelativeerd in het licht van de **aftopping van het bruto loon als werknemer tot een**

²⁵² Art. 8 algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

²⁵³ Wanneer in de loop van de laatste 5 (of in de toekomst 10) jaar de ambtenaar tijdens bepaalde periodes onvolledige of deeltijdse prestaties heeft verricht, wordt voor het bepalen van de referentiewedde bij de pensioenberekening geteld met de wedde die zou zijn toegekend bij volledige prestaties (art. 3 KB nr. 206, 29 augustus 1983 tot regeling van de berekening van het pensioen van de openbare sector voor diensten met onvolledige opdracht).

²⁵⁴ Art. 8, § 1, tweede lid algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

²⁵⁵ Voor toestanden die worden gelijkgesteld met een vaste benoeming, zie art. 8, § 1, derde lid Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

²⁵⁶ Art. 8, § 2, eerste en tweede lid algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

bepaalde grens. De refertewedde voor de berekening van het ambtenarenpensioen is daarentegen op zich niet begrensd.

Wel speelt binnen het ambtenarenpensioensysteem het **absoluut plafond** in die zin dat het eindresultaat van de pensioenberekening niet hoger mag uitvallen dan een bepaald grensbedrag (*infra*, 2.1.7). Deze techniek houdt wel in dat een ambtenaar met een (zeer) hoge refertewedde zelfs bij een onvolledige loopbaan van minder dan drie vierden, al aan een volledig rustpensioen kan geraken.

2.1.3.6.3. Weddeschalen en indexering

De wedden van de ambtenaren liggen vast in een weddeschaal, ook barema genoemd. De weddeschaal evolueert van een minimumwedde naar een maximumwedde via tussenliggende weddetrappen gekoppeld aan de geldelijke anciënniteit.

De bedragen in die weddeschalen worden uitgedrukt aan een vigerende spilindex die voor alle overheden dezelfde is. De huidige spilindex bedraagt 138,01 en dateert van 1 januari 1990.²⁵⁷ Alle berekeningen van de wedden (en van de pensioenen) gebeuren bijgevolg op basis van deze bedragen aan 138,01. Op de betaaldatum van de wedde (of van het pensioen) wordt het niet-geïndexeerde bedrag via een verhogingscoëfficiënt²⁵⁸ omgezet naar het uit te keren geïndexeerde bedrag.

Momenteel bedraagt die verhogingscoëfficiënt 1,6084. Telkens als de spilindex wordt overschreden, resulteert dit in een verhoging van deze verhogingscoëfficiënt met 1,02. De verhogingscoëfficiënt is dus een machtsverheffing van 1,02, sedert 1 januari 2013 tot de 24^{ste} macht.²⁵⁹

2.1.3.6.4. Herwaardering

Het principe van de eindloonregeling, zoals vastgelegd in de basiswet van 21 juli 1844 (*supra*, 2.1.3.6.1), wordt nader gespecificeerd in de Wet van 9 juli 1969.²⁶⁰ Naargelang van de aard van het pensioen gebeurt sedert 2007 de pensioenberekening conform de hieronder toegelichte bezoldigingsregeling.²⁶¹

Gaat het om een *onmiddellijk rustpensioen of een overlevingspensioen dat voortvloeit uit het overlijden van een personeelslid in activiteit*, dan wordt het pensioen vastgesteld op basis van de

²⁵⁷ Als de verhogingscoëfficiënt na verloop van tijd te hoog uitvalt, wordt een nieuwe spilindex gecreëerd op de datum van incorporatie van de verhogingscoëfficiënt. De vorige spilindex was 114,20 en liep tussen 1971 en 1989. Eind 1989 was de verhogingscoëfficiënt bijna groter dan factor drie.

²⁵⁸ De term 'verhogingscoëfficiënt' staat hier voor een soort van indexeringscoëfficiënt. Deze mag niet worden verward met de verhogingscoëfficiënten voor de weging van de loopbaanjaren met het oog op voortijdige pensionering van ambtenaren met een preferentieel tantième (*supra*, 2.1.2.2.3).

²⁵⁹ Zie <http://www.wedden.fgov.be/indexation/>.

²⁶⁰ Het betreft de Wet 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).

²⁶¹ Art. 11 Wet 9 juli 1969 tot wijziging en aanvulling van de wetgeving betreffende de rust- en overlevingspensioenen van het personeel van de openbare sector, zoals volledig vervangen bij art. 42 Wet 25 april 2007. Dit artikel is van toepassing op de pensioenen die zijn ingegaan na 31 december 2006.

bezoldigingsregeling van kracht op de ingangsdatum van het pensioen, wat een herwaardering overbodig maakt. Bij de berekening van het rustpensioen van de ambtenaar die nog in dienst was op het ogenblik van zijn pensionering (of van het overlevingspensioen van een ambtenaar die in dienst was op het moment van overlijden) wordt meer concreet uitgegaan van de ongeïndexeerde wedde van de weddeschaal die op hem van toepassing was op het moment van pensionering (of overlijden), dit conform het principe van de uitgestelde wedde. Vervolgens wordt een indexeringscoëfficiënt toegepast (*supra*, 2.1.3.6.3). Hier is er sprake van een ingebakken herwaardering omdat de laatste weddeschaal wordt gebruikt, die ook tot op het moment van de berekening van het pensioen wordt geïndexeerd.

Anders is het in het geval van een *uitgesteld rustpensioen of een overlevingspensioen dat voortvloeit uit het overlijden van een potentiële begunstigde van een uitgesteld rustpensioen*. Dan wordt het pensioen vastgesteld op basis van de bezoldigingsregeling zoals van kracht op de eerste dag van de maand die volgt op het neerleggen van het ambt. Voor de ambtenaar die niet meer in dienst was op het moment van zijn pensionering (of overlijden), wordt met andere woorden de gemiddelde – te indexeren (*supra*, 2.1.3.6.3) – wedde genomen van de laatste 5 jaar waarop de ambtenaar recht had vóór zijn uitdiensttreding. Vervolgens wordt rekening gehouden met de perequatieverhogingen die, tussen het neerleggen van het ambt en de ingangsdatum van het pensioen, werden toegepast op basis van de perequatiekorf waaraan het pensioen is verbonden (*infra*, 2.1.9). Dit komt erop neer dat het bedrag van het uitgesteld pensioen wordt geperequateerd en niet de wedde. Er wordt dus gekeken met welke coëfficiënt de pensioenen in uitbetaling zijn toegenomen tussen de datum van uitdiensttreding van die ambtenaar en het moment van de berekening van zijn rustpensioen (of overlevingspensioen) en daarmee wordt het eerst berekende pensioenbedrag dan vermenigvuldigd om het finale pensioenbedrag te krijgen.

Een derde hypothese betreft de berekening van het *overlevingspensioen dat voortvloeit uit het overlijden van een begunstigde van een rustpensioen*. Bedoeld overlevingspensioen wordt vastgesteld op basis van de bezoldigingsregeling die werd toegepast voor de berekening van dat rustpensioen. Ook hier geldt dat niet de wedde die als berekeningsbasis dient, wordt geherwaardeerd, maar dat dit nieuwe overlevingspensioen wordt geperequateerd. Er wordt namelijk een verhoging doorgevoerd op basis van de perequatiecoëfficiënten in de toepasselijke perequatiekorf tussen de datum van de berekening van het oorspronkelijke rustpensioen en de vaststelling van het nieuwe overlevingspensioen.

De eindloonregeling in de publieke sector, in combinatie met de hierboven beschreven regels betreffende de in aanmerking te nemen bezoldiging, maakt dat de **koppeling aan de welvaart** als het ware in het systeem **ingebakken** zit.

Anders is het bij een middelloonregeling waarin de lonen uit het verleden wel worden geïndexeerd, maar – volgens de actuele pensioenregeling voor de werknemers en de zelfstandigen – **niet** (automatisch) worden **geherwaardeerd**.

2.1.3.7. Berekening van het ziektepensioen

Wanneer de bevoegde pensioencommissie beslist tot definitieve voortijdige pensionering omwille van definitieve medische ongeschiktheid, kan de betrokkene aanspraak maken op een rustpensioen in het op hem toepasselijke ambtenarenpensioenstelsel.

Een tijdelijk voortijdig pensioen (*supra*, 2.1.2.3.4) dat wordt omgezet in een definitief pensioen, blijft berekend op de grondslagen die bestonden op het ogenblik van de toekenning van het tijdelijk pensioen. Dit houdt in dat de tijdsperiode gedurende welke de ambtenaar een tijdelijk pensioen heeft genoten, niet meetelt als aanneembare diensten voor de berekening van het pensioen.

Enkel indien de gerechtigde op het tijdelijk pensioen daadwerkelijk opnieuw in dienst wordt genomen gedurende ten minste een jaar, komt de tijd dat hij zijn tijdelijk pensioen heeft genoten, in aanmerking voor de toekenning en de berekening van een nieuw pensioen. Het bedrag van dit laatste pensioen mag niet lager zijn dan dat van het tijdelijk pensioen, berekend op grond van de op de ingangsdatum van het nieuwe pensioen van kracht zijnde weddeschalen.²⁶²

Anders is het in de hypothese dat een ambtenaar die niet aan de voorwaarden voldeed voor een vervroegde pensionering niettegenstaande zijn definitieve ongeschiktheid om op normale en regelmatige wijze zijn vroegere werkzaamheden te hervatten, binnen de 12 maanden niet wordt wedertewerkgesteld (*supra*, 2.1.2.3.4). Dan zal hij een definitief pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid verkrijgen, waarbij de genoemde 12 maanden die deze ambtshalve pensionering voorafgaan, wel zullen meetellen als pensioenaanspraakverlenende diensten.

2.1.3.8. Bonus²⁶³

2.1.3.8.1. Leeftijdscomplement²⁶⁴

Van 1 januari 2001 tot 31 december 2013 kwamen de ambtenaren in aanmerking voor een leeftijdsgebonden pensioenaanvulling. Dit leeftijdscomplement werd enkel toegekend voor pensioenen die werden berekend op basis van de tantièmes 1/60, 1/55, 1/50 of 1/48, en voor de diensten die werden gepresteerd na de leeftijd van 60 jaar.

Het complement wegens leeftijd in het raam van de ambtenarenpensioenregeling bedroeg 0,125% per gewerkte maand of 1,5% op jaarbasis voor wie verder heeft gewerkt tussen 60 en 62 jaar, met een minimum van 24 euro per maand. Voor degene die tot de leeftijd van 63, 64 of 65 jaar in dienst is gebleven, beliep het leeftijdscomplement 0,1675% per gewerkte maand of 2% per jaar, met een minimum van 32 euro per maand.

²⁶² Art. 117, § 1, vijfde lid Wet 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

²⁶³ Zie ook http://www.pdos.fgov.be/pdos/publications/publications_1026.htm.

²⁶⁴ Art. 5 Wet 12 augustus 2000 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen (BS 31 augustus 2000).

2.1.3.8.2. Pensioenbonus²⁶⁵

Vanaf 1 januari 2014²⁶⁶ heeft in de pensioenregelingen van de overheidssector²⁶⁷ de pensioenbonus zijn intrede gedaan, waarvan de basiskenmerken identiek zijn in de drie wettelijke pensioenstelsels (*supra*, 1.4).

Die pensioenbonus komt toe aan degene die zijn beroepsbezigheid voortzet tijdens de referteperiode.²⁶⁸ Die referteperiode vangt aan ofwel één jaar na de datum waarop hij een vervroegd rustpensioen had kunnen krijgen, ofwel bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar na een loopbaan van minstens 40 jaar.²⁶⁹

Het bedrag van de pensioenbonus is forfaitair. Het wordt enkel toegekend per dag effectief gepresteerde diensten en voor de periodes met behoud van bezoldiging.²⁷⁰ Wanneer bij de berekening van het pensioen een ander tantième wordt toegepast dan 1/60, 1/55, 1/50 of 1/48, is er geen recht op een pensioenbonus.²⁷¹

De pensioenbonus neemt progressief toe per jaar en is gekoppeld aan index 138,01.²⁷² Tabel 21 geeft de evolutie ervan weer.

Tabel 21 – Bedrag van de pensioenbonus²⁷³

Referteperiode	Forfaitair bedrag per werkelijk gepresteerde arbeidsdag	
	Spilindex 138,01	Aan index 1,6084
Tijdens de eerste 12 maanden	1,1191 euro	1,8000 euro
Vanaf de 13 ^e tot de 24 ^e maand	1,2683 euro	2,0399 euro
Vanaf de 25 ^e tot de 36 ^e maand	1,4176 euro	2,2801 euro
Vanaf de 37 ^e tot de 48 ^e maand	1,5668 euro	2,5200 euro
Vanaf de 49 ^e tot de 60 ^e maand	1,7160 euro	2,7600 euro
Na de 60 ^e maand	1,8652 euro	3,0000 euro

Voor diensten met volledige opdracht wordt elke kalendermaand van verlenging van de loopbaan geacht te bestaan uit 22 dagen werkelijk gepresteerde diensten.²⁷⁴ Die 22 dagen worden verminderd met de dagen van onbezoldigde afwezigheid, ongeacht of die al dan niet met dienstactiviteit wordt

²⁶⁵ Zie titel 8, hoofdstuk 2 Programmawet 28 juni 2013 (pensioenbonus in de pensioenregelingen van de overheidssector) (BS 1 juli 2013 (ed. 2)).

²⁶⁶ Art. 111 Programmawet 28 juni 2013.

²⁶⁷ Zie art. 103 Programmawet 28 juni 2013.

²⁶⁸ Art. 105, eerste lid Programmawet 28 juni 2013.

²⁶⁹ Art. 104, 1° Programmawet 28 juni 2013.

²⁷⁰ Art. 104, 2° Programmawet 28 juni 2013.

²⁷¹ Art. 105, tweede lid Programmawet 28 juni 2013.

²⁷² Art. 107 Programmawet 28 juni 2013.

²⁷³ Art. 106, eerste lid Programmawet 28 juni 2013.

²⁷⁴ Art. 108, § 1, eerste lid Programmawet 28 juni 2013.

gelijkgesteld.²⁷⁵ In geval van diensten met onvolledige opdracht gebeurt de vaststelling van de pensioenbonus verhoudingswijze.²⁷⁶

De pensioenbonus maakt integraal deel uit van het pensioen,²⁷⁷ zonder dat het pensioen hoger kan uitvallen dan 9/10^e van de referentiewedde.²⁷⁸ Het bedrag van de pensioenbonus wordt echter niet geperequateerd.

De pensioenbonus is een persoonlijk recht dat niet overdraagbaar is op de overlevende echtgenoot op basis van de prestaties van de overleden echtgenoot bij de berekening van het overlevingspensioen.

2.1.3.9. Rudimentaire analyse van de ambtenarenrustpensioenen

2.1.3.9.1. Relatie leeftijd van pensionering en loopbaanduur

Tabel 22 legt voor de ambtenarenrustpensioenen die voor het eerst zijn ingegaan in 2012, de link tussen de leeftijd van pensionering en het aantal loopbaan jaren op dat moment. In Tabel 23 wordt deze oefening nogmaals overgedaan voor de rustpensioenen die de eerste maal in 2013 zijn toegekend.

Tabel 22 – Ambtenarenrustpensioenen 2012 – Relatie tussen leeftijd van pensionering en loopbaanduur²⁷⁹

2012	Aantal loopbaan jaren													Totaal
Leeftijd	< 35	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	> 45	
< 55	1.332	19	14	7	6									1.378
55	173	21	28	29	15	11								277
56	391	166	265	373	314	86	37							1.632
57	147	34	68	75	73	55	20	12	1					485
58	189	42	77	78	76	75	62	27	5					631
59	119	23	38	41	38	39	35	28	10	2				373
60	4.717	739	961	1.151	1.177	1.135	965	589	211	57	18	14		11.734
61	461	60	56	65	84	111	137	85	60	21	6	3	1	1.150
62	343	33	36	36	47	60	76	59	48	19	20	9	4	790
63	268	16	28	27	23	39	50	39	39	29	16	12	4	590
64	225	12	14	13	18	26	30	31	22	18	23	26	8	466
65	1.146	59	55	58	65	88	85	117	128	108	99	53	78	2.139
> 65	164		1		2		2	1	1				2	173
Totaal	9.675	1.224	1.641	1.953	1.938	1.725	1.499	988	525	254	182	117	97	21.818

²⁷⁵ Art. 108, § 1, tweede lid Programmawet 28 juni 2013.

²⁷⁶ Art. 108, § 2 Programmawet 28 juni 2013.

²⁷⁷ Art. 109, § 1 Programmawet 28 juni 2013.

²⁷⁸ Art. 109, § 2 Programmawet 28 juni 2013.

²⁷⁹ Bron: PDOS.

Tabel 23 – Ambtenarenrustpensioenen 2013 – Relatie tussen leeftijd van pensionering en loopbaanduur²⁸⁰

2013	Aantal loopbaan jaren													Totaal
Leeftijd	< 35	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	>45	
< 55	1.293	36	13	15	2									1.359
55	192	28	26	26	11	5		1						289
56	399	150	239	457	348	97	36							1.726
57	179	33	41	65	40	50	23	3	2					436
58	215	38	68	71	50	65	64	15	15					601
59	117	23	40	42	39	28	32	23	14	2				360
60	4.584	761	976	1.202	1.133	1.016	848	682	298	83	25	7		11.615
61	507	54	62	85	83	95	107	85	67	18	12	2		1.177
62	419	27	44	48	54	68	70	72	65	37	16	8	2	930
63	297	19	15	26	38	37	51	49	60	33	24	14	8	671
64	215	14	14	17	22	15	35	36	42	35	22	18	21	506
65	1.273	52	50	60	77	63	97	109	104	107	85	71	66	2.214
> 65	137	1	1				1	2	1	1	1	1		146
Totaal	9.827	1.236	1.589	2.114	1.897	1.539	1.364	1.077	668	316	185	121	97	22.030

Wat in deze tabellen het meest in het oog springt, is het grote aantal uittrekders op de leeftijd van 60 jaar. In het ambtenarenpensioenstelsel is er zelfs ook al een behoorlijke instroom van ambtenaren die de leeftijd van 60 jaar nog niet hebben bereikt.

Wat eveneens opvalt, is het feit dat het aantal loopbaan jaren bij uittrede op zestigjarige leeftijd ver onder de in 2016 nagestreefde grens van 40 loopbaan jaren ligt (*supra*, 2.1.2.2). Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat de hierboven weergegeven tabel enkel melding maakt van het aantal loopbaan jaren dat meetelt voor de berekening van het ambtenarenpensioenen. Loopbaan jaren die in de andere wettelijke pensioenstelsels zijn opgebouwd, met andere woorden in het geval van een gemengde loopbaan,²⁸¹ komen hierin niet tot uitdrukking.

Voor een goed begrip van deze tabellen dient er ook rekening mee te worden gehouden dat:

- de pensioenen toegekend vóór de leeftijd van 60 jaar, meestal ziektepensioenen betreffen;
- voor de meeste militairen de normale pensioenleeftijd op 56 jaar ligt (*supra*, 2.1.2.1.2.2);
- de leeftijd van 58 jaar de preferentiële leeftijd van vervroegde oppensioenstelling is voor het operationeel korps van de politie (*supra*, 2.1.2.1.2.2);
- in 2012 de voorwaarden voor opruststelling nog golden van vóór de pensioenhervorming Di Rupo I;
- in 2013 nog veel gepensioneerden konden genieten van de overgangsbepalingen in het raam van de pensioenhervorming Di Rupo I
- pensioneringen boven de 65 jaar voorkomen bij magistraten en bedienaars van de erediensten (*supra*, 2.1.2.1.2.2).

²⁸⁰ Bron: PDOS.

²⁸¹ Zie voor een overzicht van de gemengde loopbanen: RIJKSDIENST VOOR PENSIOENEN, *Jaarlijkse statistiek 2013*, 175-177 (2.1.6 – Gemengde loopbaan werknemer en openbare sector) et 178-180 (2.1.7 – Gemengde loopbaan werknemer, zelfstandige en openbare sector) – <http://www.onprvp.fgov.be/nl/profes/legal/statistics/annual/paginas/default.aspx>.

2.1.3.9.2. Impact diplomabonificatie en tijdelijke diensten op het pensioenbedrag

Tabel 24 geeft voor de ambtenarenrustpensioenen die voor het eerst zijn ingegaan in de jaren 2008 tot en met 2013, aan wat de impact is van de tijdsbonificatie wegens diploma (*supra*, 2.1.3.4) en van de overgehevelde tijdelijke diensten (*supra*, 2.1.1.2) op het gemiddelde pensioenbedrag.

Tabel 24 – Impact van de diplomabonificatie en de tijdelijke diensten op het gemiddelde maandbedrag van het ambtenarenrustpensioen (2008-2013)²⁸²

Jaar	Aantal rustpensioenen	Gemiddeld bedrag	Gemiddelde duur loopbaan (maanden)	% Diploma	Gemiddelde duur diploma (maanden)	Gemiddeld bedrag diploma	% Tijdelijke diensten	Gemiddelde duur tijdelijke diensten (maanden)	Gemiddeld bedrag tijdelijke diensten
2008	19.936	2.433,11 euro	432,23	3,44%	14,89	83,81 euro	9,98%	43,13	242,78 euro
2009	19.084	2.437,75 euro	433,76	3,39%	14,71	82,65 euro	10,13%	43,96	247,05 euro
2010	19.760	2.439,80 euro	431,65	3,22%	13,91	78,64 euro	10,11%	43,66	246,77 euro
2011	21.233	2.398,03 euro	431,14	2,96%	12,78	71,08 euro	10,23%	44,12	245,38 euro
2012	22.785	2.395,77 euro	426,59	3,02%	12,88	72,35 euro	10,50%	44,80	251,58 euro
2013	22.005	2.396,58 euro	433,47	3,02%	13,11	72,47 euro	10,58%	45,86	253,57 euro

Uit deze tabel blijkt dat de diplomabonificatie goed is voor een verhoging van het gemiddelde maandbedrag van het ambtenarenpensioen met over de laatste jaren heen ongeveer 75 euro bruto per maand.

De impact van de tijdelijke diensten is beduidend groter en schommelt rond de 250 euro bruto per maand. Dat kan een enorme som lijken, dit resultaat verdient echter de nodige nuance. Doordat de tijdelijke diensten worden overgeheveld van het werknemerspensioenstelsel naar het ambtenarenpensioenstelsel (*supra*, 2.1.1.2), vervallen uiteraard voor die jaren de in het werknemersstelsel opgebouwde pensioenrechten. De impact van het al dan niet meerekenen van de tijdelijke diensten in de ambtenarenpensioenregeling kan eigenlijk alleen maar correct worden ingeschat wanneer een hypothetisch werknemerspensioen zou worden berekend voor diezelfde diensten. Door een vergelijking van die twee bedragen zou dan kunnen worden aangegeven hoeveel die tijdelijke diensten extra opleveren als gevolg van de overheveling van de werknemersloopbaanjaren naar het ambtenarenstelsel.

²⁸²

Bron: PDOS.

2.1.4. Overlevingspensioen²⁸³ en overgangsuitkering²⁸⁴

2.1.4.1. (Geen) minimale tewerkstellingsduur

Om een recht te kunnen doen gelden op een overlevingspensioen of op een overgangsuitkering in het ambtenarenstelsel, is geen minimale tewerkstellingsduur vereist indien de overledene het genot had van een rustpensioen of op het ogenblik van het overlijden nog in dienst was.

In het andere geval moet de potentiële gerechtigde op het overlevingspensioen of op een overgangsuitkering in het pensioenregime voor de overheidssector 5 aanneembare dienstjaren bewijzen.²⁸⁵ Is niet aan dit vereiste voldaan, dan zullen de opgebouwde dienstjaren van de overleden ambtenaar meetellen voor de berekening van het overlevingspensioen of de overgangsuitkering in het werknemerspensioensysteem (*supra*, 2.1.1.1).

2.1.4.2. Rechthebbenden

Naast de overlevende echtgenoot, is ook de uit de echt gescheiden echtgenoot een potentiële rechthebbende op een overlevingspensioen op voorwaarde dat die geen nieuw huwelijk heeft aangegaan vóór het overlijden van de ex-echtgenoot²⁸⁶ (*infra*, 2.1.5.2).

Verder zijn ook – uitzonderlijk – de volle en halve wezen waarvan de overlevende ouder niet (langer) aan de voorwaarden voldoet om een overlevingspensioen te verkrijgen, gerechtigd op zo'n pensioen.²⁸⁷ Tabel 25 biedt een overzicht van het aantal nieuwe en in uitbetaling zijnde wezenpensioenen tijdens de afgelopen tien jaar, met opgave van hun gemiddelde pensioenbedrag.

Tabel 25 – Aantal wezenpensioenen en het gemiddelde pensioenbedrag²⁸⁸

Jaar	Nieuwe wezenpensioenen	Wezenpensioenen in uitbetaling	Gemiddeld bedrag
2004	29	475	698,93 euro
2005	35	462	701,85 euro
2006	38	459	702,45 euro
2007	47	472	712,17 euro
2008	47	479	734,59 euro
2009	30	477	740,65 euro
2010	18	453	740,91 euro
2011	53	468	745,95 euro
2012	45	478	767,22 euro
2013	35	478	772,18 euro

²⁸³ Zie ook http://www.pdos.fgov.be/pdos/publications/publications_1026.htm.

²⁸⁴ Zie art. 91 tot en met art. 101 Wet 15 mei 2014 houdende diverse bepalingen (BS 21 juni 2014).

²⁸⁵ Art. 2, § 1, eerste lid Wet Mainil.

²⁸⁶ Art. 6 Wet Mainil.

²⁸⁷ Zie boek I, hoofdstuk I, hoofdstuk IV Wet Mainil. De wees heeft recht op een overlevingspensioen tot de leeftijd van achttien jaar en na die leeftijd zolang de wees recht geeft op kinderbijslag.

²⁸⁸ Bron: PDOS.

In geval van samenloop van meerdere rechthebbenden moet het totale overlevingspensioen worden verdeeld onder de onderscheiden rechthebbenden (*infra*, 2.1.4.4.2).

2.1.4.3. Toelaatbaarheidsvereisten

2.1.4.3.1. Huwelijksduur

In alle pensioenstelsels is de regel dat het overlevingspensioen of de overgangsuitkering slechts worden toegekend voor zover het overlijden zich ten minste één jaar na het huwelijk voordoet.²⁸⁹

In afwijking van deze regel ontstaat wel een recht op een overlevingspensioen, *annex* een overgangsuitkering bij overlijden binnen het jaar na het huwelijk.²⁹⁰

- ingeval uit het huwelijk een kind werd geboren;
- indien het overlijden het gevolg is van een ongeval of een beroepsziekte daterend van na het huwelijk;
- wanneer op het ogenblik van het overlijden een kind ten laste was, waarvoor één van de echtgenoten kinderbijslag ontving.

Voor het bepalen van die minimumduur van één jaar huwelijk, wordt in voorkomend geval ook rekening gehouden met de duur van de aan het huwelijk onmiddellijk voorafgaande wettelijke samenwoning tussen de langstlevende echtgenoot en de overleden echtgenoot.²⁹¹

Zowel de overgangsuitkering als het overlevingspensioen kunnen enkel worden toegekend aan de langstlevende partner die gehuwd was met de overledene. De pensioenhervorming Di Rupo I heeft dit recht niet verruimd tot de wettelijk samenwonenden. Wel wordt een opening gelaten om bij in ministerraad overlegd koninklijk besluit het genot van de overgangsuitkering uit te breiden naar de wettelijk samenwonenden.²⁹²

²⁸⁹ Zie art. 17, eerste lid, aanhef Pensioenwet Werknemers; art. 4, § 1, 1° Pensioenwet Zelfstandigen; art. 2, § 1, eerste lid, aanhef Wet Mainil.

²⁹⁰ Zie art. 17, eerste lid Pensioenwet Werknemers; art. 4, § 1, 1° Pensioenwet Zelfstandigen; art. 2, § 1, tweede lid Wet Mainil.

²⁹¹ Art. 2, § 1 Wet Mainil werd in die zin aangevuld bij art. 90, 1° Wet 22 april 2014 houdende diverse bepalingen, om tegemoet te komen aan een uitspraak van het Grondwettelijk Hof. Volgens het Grondwettelijk Hof is er sprake van een schending van het constitutioneel verankerde gelijkheidsbeginsel in zoverre aan de langstlevende echtgenoot die minder dan één jaar met de overleden werknemer was gehuwd, maar met wie hij eerder een verklaring van wettelijke samenwoning had afgelegd en waarbij de gezamenlijke duur van het huwelijk en de wettelijke samenwoning minstens één jaar bedraagt, een overlevingspensioen wordt ontzegd (GwH 25 maart 2009, nr. 60/2009 en GwH 15 maart 2011, nr. 39/2011).

²⁹² Zie eerder in andersluidende zin Arbitragehof 12 juli 2001, nr. 94/2001, met dien verstande dat het in dat geval ging om feitelijke samenwoning.

Art. 5/1, § 3 Wet Mainil.

2.1.4.3.2. Leeftijdsvoorwaarde

2.1.4.3.2.1. Regeling tot eind 2014

Voorts moet de overlevende echtgenoot in beginsel minstens 45 jaar oud zijn om gerechtigd te zijn op een overlevingspensioen. In alle pensioenregimes gelden dezelfde uitzonderingen op dit leeftijdsvereiste, te weten kinderlast of een blijvende arbeidsongeschiktheid van minstens 66%.²⁹³

Wanneer de overlevende echtgenoot van een ambtenaar niet aan deze leeftijdsvoorwaarde of de excepties erop beantwoordt, zal hij – in geval van overlijden van zijn echtgenoot vóór 1 januari 2015 – niettemin een forfaitair overlevingspensioen genieten totdat hij de leeftijdsgrens van 45 jaar bereikt.²⁹⁴ Dat forfaitair overlevingspensioen is gelijk aan het bedrag van het minimum overlevingspensioen (*infra*, 2.1.6). Daarna ontvangt de betrokkene een volwaardig overlevingspensioen met toepassing van de normale berekeningsregels (*infra*, 2.1.4.4). In dezelfde omstandigheden geniet de overlevende echtgenoot van een werknemer slechts een tijdelijk overlevingspensioen voor een tijdspanne van 12 maanden.²⁹⁵

De uit de echt gescheiden echtgenoot van een ambtenaar (*infra*, 2.1.5.2) dient daarentegen wel minstens 45 jaar te zijn, tenzij hij een kind ten laste heeft of 66% arbeidsongeschikt is.²⁹⁶

Deze afwijking tot voordeel van de weduwe of weduwnaar van een ambtenaar die jonger is dan 45 jaar, wordt met de invoering van de overgangsuitkering vanzelf zonder voorwerp (*infra*, 2.1.4.3.2.2). Het aantal overlevende echtgenoten van minder dan 45 jaar dat een forfaitair overlevingspensioen claimt, is trouwens veeleer beperkt. Dit wordt geïllustreerd in *Tabel 26*, voor de periode vanaf 2006 tot en met 2013. Wellicht gaat het in de leeftijdsklasse van 0 tot 25 jaar overigens veeleer om wezen dan om overlevende echtgenoten.

Tabel 26 – Evolutie nieuwe overlevingspensioenen per jaar en per leeftijdsklasse (2006-2013)²⁹⁷

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0 - 25 jaar	44	53	50	31	19	56	52	37
26 - 45 jaar	135	141	98	91	91	95	63	67
46 - 65 jaar	1.223	1.097	1.242	1.239	1.149	1.133	1.103	1.035
> 65 jaar	4.680	3.737	4.052	3.972	3.820	4.150	4.238	4.311
Totaal	6.082	5.028	5.442	5.333	5.079	5.434	5.456	5.450

²⁹³ Art. 16, § 1, tweede lid Pensioenwet Werknemers; art. 4, § 1, 2° Pensioenwet Zelfstandigen.

²⁹⁴ Art. 4, § 3, eerste lid Wet Mainil.

²⁹⁵ Art. 21, § 1, eerste lid Pensioenwet Werknemers.

Na afloop daarvan is de overlevende echtgenoot eventueel gerechtigd op het gewaarborgd overlevingspensioen (zie art. 54 Algemeen Reglement Werknemerspensioenen in uitvoering van art. 21, § 5 Pensioenwet Werknemers).

²⁹⁶ Art. 6, eerste lid Wet Mainil.

²⁹⁷ Bron: PDOS.

2.1.4.3.2.2. Regeling vanaf 1 januari 2015

Voor de overlijdens vanaf 1 januari 2015 en voor zover de langstlevende echtgenoot op het moment van het overlijden minder dan 45 jaar oud is, vindt een andere regeling uitwerking.²⁹⁸ In die hypothese wordt aan de langstlevende echtgenoot een tijdelijke overgangsuitkering toegekend, gelijk aan het bedrag van het overlevingspensioen,²⁹⁹ en dit gedurende 12 maanden. Deze periode wordt op 24 maanden gebracht indien één van de echtgenoten op het tijdstip van het overlijden kinderbijslag ontving voor één of meer kinderen ten laste of in het geval van postume geboorte binnen de 300 dagen na het overlijden.³⁰⁰ Na verloop van die 12 of 24 maanden wordt de betaling van het overlevingspensioen geschorst³⁰¹ totdat de langstlevende echtgenoot een eigen rustpensioen zal verkrijgen.³⁰²

Wanneer de weduwe of weduwnaar als gewezen ambtenaar een ambtenarenrustpensioen wegens medische redenen geniet, geldt in zekere zin een uitzondering op die leeftijdsvoorwaarde voor het overlevingspensioen. Deze langstlevende echtgenoot krijgt na afloop van de overgangsuitkering een overlevingspensioen uitbetaald, en dit ongeacht zijn leeftijd.³⁰³

Die leeftijdsgrens van 45 jaar wordt geleidelijk aan verhoogd met zes maanden per kalenderjaar, om per 1 januari 2025 op 50 jaar uit te komen.³⁰⁴ Anders gesteld, vanaf 2025 zal de langstlevende echtgenoot minstens 50 jaar oud moeten zijn om het overlevingspensioen te kunnen ontvangen vóór de rustpensioengerechtigde leeftijd.

Als de langstlevende echtgenoot op het ogenblik van het overlijden aan de vooropgestelde leeftijdsvoorwaarde voldoet, blijft die – ook bij overlijden vanaf 1 januari 2015 – gerechtigd op een overlevingspensioen.³⁰⁵ Voor deze persoon wijzigt er niets in vergelijking met de huidige wetgeving met betrekking tot het overlevingspensioen. Dit geldt zowel voor de opening van het recht, de berekening van het overlevingspensioen als de betaalvoorwaarden.

²⁹⁸ Art. 5/1, § 1, eerste lid Wet Mainil.

²⁹⁹ Art. 5/3, eerste lid Wet Mainil.

³⁰⁰ Art. 5/3, tweede lid Wet Mainil.

³⁰¹ Na afloop van het recht op een overgangsuitkering en bij gebrek aan tewerkstelling wordt tot voordeel van de langstlevende echtgenoot onmiddellijk een recht op een werkloosheidsuitkering geopend, zonder wachttijd en met een aangepaste begeleiding om de zoektocht naar werk te vergemakkelijken. Om de gerechtigden op een overgangsuitkering aan te sporen actief te blijven (of te worden) op de arbeidsmarkt, is de overgangsuitkering onbeperkt cumuleerbaar met een beroepsinkomen (zie art. 5/5, § 1 Wet Mainil).

³⁰² Art. 5/2, eerste lid Wet Mainil.

³⁰³ Art. 5/2, derde lid Wet Mainil.

³⁰⁴ Art. 5/1, § 1, tweede lid Wet Mainil.

³⁰⁵ Een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit kan de voorwaarden vastleggen waaronder het de langstlevende echtgenoot die wel aan de leeftijdsvoorwaarde voor de toekenning van een overlevingspensioen beantwoordt, toegelaten is te kiezen voor het voordeel van de overgangsuitkering (zie art. 5/1, § 2 Wet Mainil).

2.1.4.4. Berekening

2.1.4.4.1. Formule

De berekening van het overlevingspensioen is in de onderscheiden pensioenregimes zeer vergelijkbaar. Dit neemt niet weg dat een aantal verschilpunten in het raam van de vaststelling van het ambtenarenrustpensioen (*supra*, 2.1.3) zal doorwerken.

In de pensioenregeling voor ambtenaren is het overlevingspensioen het resultaat van de volgende bewerking.³⁰⁶ Er wordt uitgegaan van 60% van de refertewedde van de overledene, met andere woorden de gemiddelde wedde van de laatste 5 of 10 dienstjaren (*supra*, 2.1.3.6). De uitkomst hiervan wordt vermenigvuldigd met een breuk (T/N). De teller (T) van die breuk omvat het totaal aantal maanden aanneembare diensten. In principe zijn de aanneembare diensten dezelfde als voor een rustpensioen dat op dezelfde datum zou ingaan. De noemer (N) op zijn beurt stemt overeen met het aantal maanden tussen de eerste dag van de maand volgend op de twintigste verjaardag, en de laatste dag van de maand waarin het overlijden zich heeft voorgedaan. De noemer mag niet hoger zijn dan 480 en het resultaat van de genoemde breuk mag niet groter zijn dan 1.³⁰⁷

De overgangsuitkering wordt op dezelfde wijze berekend als het overlevingspensioen.³⁰⁸ Daarbij speelt niet langer de begrenzing tot het bedrag van het minimum overlevingspensioen (*infra*, 2.1.6), zoals tot eind 2014 de regel is voor een rechthebbende jonger dan 45 jaar (*supra*, 2.1.4.3.2.1). Het relatief en het absoluut maximum blijven wel van toepassing³⁰⁹ (*infra* 2.1.7.2.).

2.1.4.4.2. Samenloop van rechthebbenden

Als de langstlevende echtgenoot de enige rechthebbende is, wordt het overlevingspensioen berekend conform de hierboven vermelde formule van de basisberekening (*supra*, 2.1.4.4.1).

Wanneer er tegelijk een langstlevende echtgenoot en een rechthebbende uit de echt gescheiden echtgenoot is, wordt het overlevingspensioen verdeeld. Het gedeelte waarop de uit de echt gescheiden echtgenoot recht heeft, wordt in mindering gebracht van het overlevingspensioen van de langstlevende echtgenoot. De langstlevende echtgenoot krijgt dan het overblijvende gedeelte, maar in ieder geval ten minste de helft van het normale overlevingspensioen.

Deze regel vindt geen toepassing in het geval dat de langstlevende echtgenoot recht heeft op een overgangsuitkering terwijl de uit de echt gescheiden echtgenoot een overlevingspensioen krijgt. In die hypothese is de overlevende echtgenoot gerechtigd op de overgangsuitkering alsof hij de enige rechthebbende is.

³⁰⁶ Art. 4, § 1, eerste lid Wet Mainil.

³⁰⁷ Art. 4, § 1, vierde lid Wet Mainil.

³⁰⁸ Cf. art. 5/3, eerste lid Wet Mainil.

³⁰⁹ Art. 5/2, § 2 Wet Mainil.

Indien een overgangsuitkering wordt toegekend, zal de langstlevende echtgenoot daarentegen die uitkering steeds volledig ontvangen, ook al geniet de uit de echt gescheiden echtgenoot tegelijk een overlevingspensioen (*infra*, 2.1.5.2).

2.1.5. Pensioen bij (echt)scheiding

2.1.5.1. *Feitelijke scheiding*

Het principe dat het ambtenarenpensioen een persoonsgebonden pensioen is, werkt door bij feitelijke scheiding van de echtgenoten.

In de werknemersregeling kan de echtgenoot die feitelijk gescheiden leeft van een contractant, tot de helft van het rustpensioen van die contractant waarvan hij feitelijk gescheiden leeft, rechtstreeks opeisen.³¹⁰

Dat is niet mogelijk bij feitelijke scheiding van een ambtenaar. In die hypothese zit er weinig anders op dan een beroep te doen op de klassieke burgerrechtelijke regeling van de onderhoudsplicht.

2.1.5.2. *Echtscheiding*

2.1.5.2.1. Principe

Naast de echtgenoot, is ook de – niet hertrouwde – uit de echt gescheiden echtgenoot van een ambtenaar een mogelijke rechthebbende op een overlevingspensioen (*supra*, 2.1.4.2).³¹¹ Dat is niet het geval na echtscheiding van een werknemer.

2.1.5.2.2. Impact van de leeftijd op het recht op een uitkering

De nieuwe regels in verband met de leeftijdsvoorwaarde en het recht op een overlijdensdekking die van toepassing zijn op de overlevende echtgenoot in geval van overlijden vanaf 1 januari 2015 (*supra*, 2.1.4.3.2.2), hebben ook een weerslag op de rechten van de uit de echt gescheiden echtgenoot van een overleden ambtenaar.

Een uit de echt gescheiden echtgenoot van een ambtenaar komt na diens overlijden nooit in aanmerking voor een overgangsuitkering.

Is de uit de echt gescheidene op het moment van het overlijden van zijn gewezen echtgenoot jonger dan 45 jaar, dan wordt de betaling van het overlevingspensioen geschorst tot de ingangsdatum van het rustpensioen.³¹² Bij wijze van uitzondering heeft de ex-echtgenoot die nog geen 45 jaar oud is,

³¹⁰ Zie art. 74 Algemeen Reglement Werknemerspensioenen in uitvoering van art. 31, 3° Pensioenwet Werknemers.

³¹¹ Art. 6 Wet Mainil.

³¹² Art. 6/1, eerste lid Wet Mainil.

Indien de uit de echt gescheiden overlevende echtgenoot zelf een ambtenaar is die een rustpensioen wegens medische redenen geniet vóór de leeftijd van 45 jaar, dan wordt de uitbetaling van het overlevingspensioen geschorst tot de leeftijd van 45 jaar, tenzij de overlevende, uit de echt gescheiden ambtenaar het bewijs levert van een blijvende ongeschiktheid van ten minste 66% of indien hij een kind ten laste heeft.

wel onmiddellijk recht op een overlevingspensioen voor zover die ten minste 66% blijvend arbeidsongeschikt is of het bewijs levert dat hij een kind ten laste heeft.³¹³

Ook in het geval dat de echt gescheiden echtgenoot van een overleden ambtenaar ouder is dan 45 jaar op het tijdstip van overlijden van zijn ex-echtgenoot, kan die onmiddellijk een recht doen gelden op een overlevingspensioen.

De zaken worden gecompliceerder wanneer zowel een uit de echt gescheiden als een langstlevende echtgenoot van een overleden ambtenaar rechthebbende zijn. Dan is de leeftijd van de langstlevende echtgenoot bepalend voor het toepasselijke regime.³¹⁴

Indien de langstlevende echtgenoot jonger is dan 45 jaar, zal de uit de echt gescheiden echtgenoot – zelfs al is deze laatste 45 jaar of ouder – in de regel pas recht hebben op een overlevingspensioen op de ingangsdatum van het eigen rustpensioen.

De hierboven aangegeven leeftijdsgrens van 45 jaar neemt elk jaar met 6 maanden toe en zal vanaf 1 januari 2025 op 50 jaar liggen.³¹⁵

2.1.5.2.3. Berekening

De berekening van het overlevingspensioen tot voordeel van de ex-echtgenoot van een ambtenaar gebeurt volgens dezelfde regels als voor de overlevende echtgenoot (*supra*, 2.1.4.4.1), proportioneel met de huwelijksduur. Daarbij is het zonder belang of de ex-echtgenoot tijdens die huwelijksjaren al dan niet zelf een beroepsactiviteit heeft gehad. Wanneer de overlevende ex-echtgenoot aanspraak kan maken op een eigen rustpensioen, zullen de regels op het vlak van de cumulatie van een rustpensioen en een overlevingspensioen (*infra*, 2.1.8.3.2) in voorkomend geval tot een aftopping leiden.

Daar staat tegenover dat een uit de echt gescheiden echtgenoot van een ambtenaar niet kan terugvallen op enigerlei waarborg zolang de betrokken ex-echtgenoot nog in leven is.

Dat ligt volledig anders in het werknemerspensioensysteem. In dat laatste stelsel tellen de niet (of onvoldoende) gewerkte jaren waarin een persoon gehuwd was met een werknemer, mee voor de berekening van het eigen rustpensioen, en dat aan 62,50% van loon van de ex-echtgenoot tijdens het betreffende (huwelijks)jaar.³¹⁶

Tabel 27 geeft weer hoeveel nieuwe overlevingspensioenen tot voordeel van een uit de echt gescheiden echtgenoot van een ambtenaar per jaar werden aangevraagd en hoeveel er effectief zijn uitgekeerd, en dat voor de jaren 2004 tot en met 2013.

³¹³ Zie art. 6/1, vierde lid Wet Mainil.

³¹⁴ Art. 6/1, tweede lid Wet Mainil.

³¹⁵ Art. 6/1, derde lid Wet Mainil.

³¹⁶ Zie art. 75 tot en met art. 79 Algemeen Reglement Werknemerspensioenen.

Tabel 27 – Aangevraagde en uitgekeerde echtscheidingspensioenen in de overheidssector (2004-2013)³¹⁷

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Aanvragen	232	234	282	333	381	373	450	425	420	480
Uitbetaald	215	221	254	299	337	322	406	369	356	331

2.1.6. Minima³¹⁸**2.1.6.1. Toegangsvoorwaarden**

De toegangsvoorwaarden en de berekeningsregels van de onderscheiden minimumregelingen zijn verschillend naargelang het geldende pensioenstelsel. Voor de ambtenaren bestaat er slechts één systeem in de vorm van het supplement³¹⁹ gewaarborgd minimum.

Het supplement gewaarborgd minimum in het raam van de pensioenregeling voor de overheidssector komt niet toe aan de gerechtigden op een pensioen uit een bijambt.³²⁰ In de pensioenwetgeving wordt een ambt als hoofdamt beschouwd als de prestaties minstens 50% uitmaken van een voltijds ambt.³²¹

Ook wie een uitgesteld pensioen geniet, in het geval dus van een gewezen ambtenaar die niet meer in dienst was van de overheid op de dag van zijn pensionering of zijn overlijden, kan geen recht doen gelden op het supplement gewaarborgd minimumpensioen.³²²

Voorts moet de betrokkene met recht op een onmiddellijk pensioen twintig aanneembare pensioenjaren³²³ tellen om aanspraak te kunnen maken op het volledige bedrag van het supplement gewaarborgd minimum. Het gaat om twintig dienstjaren voor de opening van het recht op een pensioen, met uitsluiting van de diplomabonificatie en andere periodes vergoed wegens diensten die

³¹⁷ Bron: PDOS.

³¹⁸ Zie in dit verband ook REKENHOF, *Toekenning en beheer van het gewaarborgd minimum bij overheidspensioenen*, 15 p.

Dit verslag werd goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof op 31 oktober 2013 en werd toegezonden aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Het is enkel in elektronische vorm beschikbaar op <https://www.rekenhof.be/NL/>.

³¹⁹ Onder supplement wordt verstaan, het bedrag dat bij het nominale pensioenbedrag wordt gevoegd om het gewaarborgd minimumbedrag te bereiken (art. 119, § 3, tweede lid Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen).

³²⁰ Art. 118, § 2, 1° Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen (BS 30 juni 1992).

³²¹ Cf. art. 119, § 1 Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

³²² Art. 118, § 2, 4° Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

³²³ Met het oog op de vaststelling van die drempel van twintig loopbaanjaren wordt de proportionaliteitsregel toegepast in de zin van het KB nr. 206, 9 augustus 1983 tot regeling van de berekening van het pensioen van de openbare sector voor diensten met onvolledige opdracht. Wie 40 jaar halftijds zou zijn aangesteld geweest, heeft twintig kalenderjaren op de teller en komt in aanmerking voor het volledige minimumbedrag. In het geval van bijvoorbeeld 39 halftijdse kalenderjaren strandt de betrokkene op 19,5 jaren. Hij bereikt dan niet de grens van 20 voltijds equivalente jaren voor de berekening. In voorkomend geval zal dan het minimumbedrag slechts in een verhouding van 19,5/39 worden toegekend (zie art. 128, § 1 Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen).

als nuttige ervaring meetellen voor de vaststelling van de wedde.³²⁴ Deze loopbaanvereiste vindt geen uitwerking indien het gaat om een ziektepensioenen.

In het geval dat de gerechtigde op een onmiddellijk pensioen uit een hoofdamt deze grens van twintig aanneembare dienstjaren niet bereikt, wordt het minimumbedrag proportioneel aangepast.³²⁵

De toegangsvoorwaarden tot het supplement gewaarborgd minimumpensioen in het ambtenarenpensioensysteem zijn moeilijk te vergelijken met die van de andere stelsels. In zeker opzicht zijn ze strenger, zoals de voorwaarde dat de ambtenaar nog bij de overheid moet werken bij de aanvang van het pensioenrecht. Op andere vlakken zijn die vereisten minder streng in zoverre de ambtenaar toegang heeft tot het volledige supplement gewaarborgd minimumpensioen na twintig loopbaanjaren.³²⁶ De minima voor de rustpensioenen wegens lichamelijke ongeschiktheid op hun beurt zijn uiteraard onbestaande in de andere pensioenstelsels.

2.1.6.2. Rustpensioenen

2.1.6.2.1. Principes

Er bestaan twee minimumregelingen voor de rustpensioenen. Enerzijds is er het minimum in het geval van pensionering wegens leeftijd of anciënniteit dat bestaat uit een forfaitair bedrag.³²⁷

Anderzijds wordt bij vervroegde pensionering omwille van medische redenen eveneens een minimum gegarandeerd dat overeenstemt met een bepaald percentage van de refertewedde,³²⁸ weliswaar binnen zekere vorken.³²⁹ In afwijking van het principe dat het ambtenarenpensioen een individueel persoonsgebonden pensioen is, verschilt in beide gevallen het bedrag van die minima voor alleenstaande³³⁰ en gehuwde gepensioneerden.

2.1.6.2.2. Bedragen³³¹

Het minimale bedrag van het pensioen wegens leeftijd of anciënniteit stemt voor gehuwde gepensioneerden overeen met 1.608,53 euro bruto per maand. Voor alleenstaande gepensioneerden gaat het om 1.286,85 euro bruto op maandbasis.

³²⁴ Art. 118, § 2, 2° Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

³²⁵ Bij wie niet altijd voltijds heeft gewerkt, worden de verschillende gewaarborgde minimumbedragen, de percentages en de begrenzingen verhoudingsgewijs aangepast, rekening houdend met de werkelijk gepresteerde diensten (zie art. 128 Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen).

³²⁶ Die loopbaanjaren als ambtenaar tellen enkel mee in de ambtenarenpensioenregeling. Zij worden niet meegerekend om toegang te krijgen tot het klein minimum in het werknemerspensioenstelsel of tot het gewaarborgd minimumpensioen voor de zelfstandigen.

³²⁷ Art. 120 Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

³²⁸ Art. 121, § 1 Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

³²⁹ Art. 121, § 3 Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

³³⁰ Zie art. 119, § 2 Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

³³¹ Deze bedragen volgen de evolutie van het indexcijfer van de consumptieprijzen (zie art. 132, § 1 Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen). De meest recente bedragen staan opgesomd in een indexnota vanwege de Pensioendienst voor de Overheidssector. Die is terug te vinden via <http://www.pdos-sdpsp.fgov.be/pay/nl/publications/default.htm>. De hier vermelde bedragen zijn degene die van toepassing zijn sedert 1 december 2012.

Het gewaarborgd minimumpensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid is gelijk aan 50% van de referentiewedde voor een alleenstaande en 62,50% voor een gehuwde ambtenaar. Het bruto maandbedrag voor een alleenstaande ligt tussen 1.286,85 euro en 1.809,32 euro bruto en voor een gehuwde tussen 1.608,53 euro en 2.261,65 euro bruto.³³²

2.1.6.2.3. Toerekening van andere inkomsten

Wanneer het nominale rustpensioen tot voordeel van een ambtenaar het hierboven aangegeven minimumbedrag³³³ (*supra*, 2.1.6.2.2) niet bereikt, krijgt de betrokkene een supplement tot het niveau van de gewaarborgde minimale pensioenbedragen.³³⁴

De uitbetaling van het supplement wordt stopgezet tijdens de kalenderjaren gedurende dewelke de gepensioneerde om het even welke winstgevendende activiteit uitoefent die hem een jaarlijks inkomen³³⁵ oplevert dat gelijk is aan of hoger is dan 607,59 euro.³³⁶

Als de ambtenaar andere pensioenen of renten geniet, worden die van het supplement afgetrokken.³³⁷ Renten wegens arbeidsongeval en andere soortgelijke voordelen die een schade vergoeden,³³⁸ worden slechts voor de helft van hun bedrag in mindering gebracht.³³⁹ Buitenlandse vervangingsinkomens worden tot beloop van 80% toegerekend.³⁴⁰

Gaat het om een gehuwde gepensioneerde, dan worden ook de beroeps- en vervangingsinkomens van de echtgenoot gedeeltelijk³⁴¹ toegerekend op het supplement gewaarborgd minimum,³⁴² zonder dat het ziektepensioen lager kan uitvallen dan het basisminimumsupplement van 723,73 euro bruto per maand.³⁴³

2.1.6.2.4. Supplement in geval van een zware handicap

Ambtenaren die werden gepensioneerd wegens definitieve ongeschiktheid als gevolg van een zware handicap opgelopen tijdens de actieve loopbaan, kunnen daarnaast ook nog aanspraak maken op een forfaitair supplement.³⁴⁴ Voorwaarde is dat de betrokken ambtenaar minstens 12 op 18 punten scoort op een schaal ter beoordeling van het verlies aan zelfredzaamheid. Bedoeld supplement bedraagt 162,88 euro bruto op maandbasis.

³³² Zie wat betreft het maximum van het gewaarborgd minimumbedrag wegens lichamelijke ongeschiktheid, art. 121, § 4 Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

³³³ Zie art. 119, § 3, eerste lid Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

³³⁴ Zie http://www.ap.fgov.be/pdos/faq/faq_1898.htm. Volgens art. 133 Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen wordt het supplement toegekend op aanvraag van de betrokkene. Dit is echter theorie, want de PDOS voert deze toets amtsshalve uit.

³³⁵ Zie art. 126, § 1 Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

³³⁶ Zie art. 123 Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

³³⁷ Zie art. 125, § 1, eerste lid Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

³³⁸ Zie art. 125, § 1, tweede lid Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

³³⁹ Zie art. 126, § 2, eerste lid Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

³⁴⁰ Zie art. 126, § 2, tweede lid Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

³⁴¹ Zie art. 126, § 3 Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

³⁴² Zie art. 125, § 2 Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

³⁴³ Zie art. 127 Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

³⁴⁴ Zie meer in het bijzonder art. 134 tot en met art. 138 Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

2.1.6.3. Overlevingspensioen en overgangsuitkering

De langstlevende echtgenoot heeft recht op een overlevingspensioen of op een overgangsuitkering van minimaal 1.099,77 euro bruto op maandbasis.³⁴⁵

De andere potentiële gerechtigden op een overlevingspensioen – te weten de uit de echt gescheiden echtgenoot en de wezen (*supra*, 2.1.4.2) – komen niet in aanmerking voor een gewaarborgd minimumpensioen.

2.1.6.4. Cijfergegevens

Tabel 28 biedt een overzicht van het aantal gewaarborgde minimumpensioenen in het ambtenarenpensioenregime dat in betaling was op 1 januari 2013, met opgave van het gemiddeld maandbedrag ervan en verder opgedeeld volgens het type gewaarborgd minimum pensioenbedrag.

Tabel 28 – Aantal gewaarborgde minima en het gemiddelde bedrag ervan in het ambtenarenpensioenstelsel per 1 januari 2013³⁴⁶

Type	Aantal	Gemiddeld bedrag
Rustpensioen wegens leeftijd of anciënniteit – Alleenstaande	1.302	1.051,40 euro
Rustpensioen wegens leeftijd of anciënniteit – Gehuwde	2.115	1.178,50 euro
Pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid – Alleenstaande	9.236	1.254,95 euro
Pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid – Gehuwde	6.688	1.123,59 euro
Overlevingspensioen	3.698	865,60 euro
Maandbasis	23.039	1.135,80 euro

Het gaat om gemiddelden van reëel uitbetaalde pensioenbedragen verhoogd met een supplement voor personen die een beroep doen op het gewaarborgd minimum. Logischerwijze liggen deze bedragen lager dan de wettelijke bedragen, en dat om twee redenen. Het gewaarborgd minimum wordt toegekend in de vorm van een supplement dat wordt toegevoegd bij het rustpensioen. Van dit supplement worden andere pensioeninkomsten of beroepsinkomsten afgetrokken, ook van de echtgenoot indien het om een gehuwde gaat (*supra*, 2.1.6.2.3).

2.1.7. Maxima

2.1.7.1. Rustpensioen

Zoals eerder aangehaald (*supra*, 2.1.3.6), zijn de rustpensioenen in de ambtenarenregeling in de eerste plaats onderhevig aan een **relatief** plafond. Dit komt erop neer dat het rustpensioen niet hoger kan uitvallen dan drie vierden van de refertewedde waarop het pensioen is berekend.

³⁴⁵ Art. 122, eerste lid Wet 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

³⁴⁶ Bron: PDOS.

Wanneer de betrokkene aanspraak kan maken op een pensioenbonus (*supra*, 2.1.3.8.2), wordt het relatief plafond verhoogd tot 9/10^e van de refertewedde.

In **absolute** termen is het ambtenarenrustpensioen begrensd tot 46.882,74 euro (aan index 138,01) maal 1,6084, wat – per 1 december 2012 – neerkomt op 75.406,20 euro per jaar of 6.283,85 euro bruto per maand.

2.1.7.2. Overlevingspensioen en overgangsuitkering

Wat betreft het overlevingspensioen en de overgangsuitkering in het ambtenarenstelsel, is het **relatief** maximum vastgelegd op 50% van de maximumwedde in de weddeschaal van de laatste graad van de overleden echtgenoot, of op de helft van diens refertewedde wanneer dit voordeliger is, vermenigvuldigd met de eerder genoemde loopbaanbreuk³⁴⁷ (*supra*, 2.1.4.4.1).

Wanneer het overlevingspensioen voortvloeit uit de uitoefening van een hoofdambt, wordt die breuk opgetrokken tot de eenheid of, in geval van onvolledige opdracht, tot de daarop toepasselijke verhouding.

Tabel 29 maakt, voor de jaren 2004 tot en met 2013, duidelijk dat bij de toekenning van het overlevingspensioen in vrijwel alle gevallen toepassing wordt gemaakt van dit relatief maximum, en slechts veeleer uitzonderlijk van de klassieke formule waarbij 60% van de refertewedde als basis dient (*supra*, 2.1.4.4.1).

Tabel 29 – Toepassing van het relatief en het absoluut maximum bij de vaststelling van de overlevingspensioenen in het ambtenarenstelsel³⁴⁸

Jaar	Berekende overlevings-pensioenen	50% maximum-wedde	60% refertewedde	Absoluut maximum	Frequentie relatief maximum
2004	5.867	5.668	199	14	96,61%
2005	5.697	5.523	174	27	96,95%
2006	5.629	5.483	146	31	97,41%
2007	5.474	5.316	158	33	97,11%
2008	5.787	5.619	168	26	97,10%
2009	5.880	5.697	183	35	96,89%
2010	5.951	5.796	155	36	97,40%
2011	6.013	5.843	170	42	97,17%
2012	6.114	5.914	200	42	96,73%
2013	6.028	5.844	184	47	96,95%

Het **absoluut** plafond van het overlevingspensioen in de overheidssector ligt op 33.390,00 euro (index 138,01) x 1,6084. Dit geeft – op 1 december 2012 – als resultaat een bedrag van 54.126,99 euro op jaarbasis of 4.510,58 euro bruto op maandbasis.

³⁴⁷ Art. 4, § 2, eerste lid Wet Mainil.
³⁴⁸ Bron: PDOS.

2.1.8. Cumulatie

2.1.8.1. Cumulatie met een beroepsactiviteit³⁴⁹

De inkomsten die voortvloeien uit de uitoefening van een beroepsactiviteit, worden getoetst aan welbepaalde inkomensgrenzen op jaarbasis.³⁵⁰ De toepasselijke grens is afhankelijk van meerdere criteria:

- de aard van de beroepsactiviteit: werknemer, zelfstandige of andere, zoals de uitoefening van een politiek mandaat;
- de hoedanigheid van de gepensioneerde: gerechtigd op een rustpensioen en/of een overlevingspensioen;
- de leeftijd van de gepensioneerde: jonger dan 65 jaar, dan wel 65 jaar of ouder;
- de hoofdzakelijke last van één (of meer) kind(eren).

Tabel 30 geeft de – voor het jaar 2014 toepasselijke – grenzen aan van de toegelaten beroepsinkomsten voor pensioengerechtigden, met een onderscheid naargelang de gepensioneerde ouder of jonger is dan 65 jaar. In de onderscheiden wettelijke pensioenstelsels worden dezelfde inkomensgrenzen gehanteerd (*supra*, 1.4).

³⁴⁹ Titel 8, hoofdstuk 1 Programmawet 28 juni 2013 (regeling van de cumulatie van pensioenen van de overheidssector met inkomsten voortvloeiend uit de uitoefening van een beroepsactiviteit of met een vervangingsinkomen) (BS 1 juli 2013 (ed. 2)).
Zie ook art. 25 Pensioenwet Werknemers en art. 64 en art. 64bis Algemeen Reglement Werknemerspensioenen; art. 30bis Pensioenwet Zelfstandigen en art. 107 en art. 107bis Algemeen Reglement Zelfstandigenpensioenen.

³⁵⁰ Voor het ingangsjaar van het pensioen gelden bijzondere regels.

Tabel 30 – Toegelaten beroepsinkomsten voor gepensioneerden (2014)³⁵¹

	TOEGELATEN BEROEPSINKOMSTEN < 65 JAAR (2014)		
	Kinderlast	Werknemer ³⁵² (bruto)	Zelfstandige ³⁵³ (netto)
Algemeen	Neen	7.718 euro	6.175 euro
	Ja	11.577 euro	9.262 euro
Enkel overlevingspensioen	Neen	17.971 euro	14.377 euro
	Ja	22.464 euro	17.791 euro
	TOEGELATEN BEROEPSINKOMSTEN ≥ 65 JAAR (2014)		
	Kinderlast	Werknemer (bruto)	Zelfstandige (netto)
Normale pensioenleeftijd	Neen	22.293 euro	17.835 euro
	Ja	27.117 euro	21.694 euro
65 jaar met een loopbaan ≥ 42 jaar	Neen	Geen beperking	Geen beperking
	Ja		

Wanneer de toepasselijke grenzen van de toegelaten beroepsinkomsten met meer dan 25% werden overschreden, weet de gerechtigde zijn pensioen geschorst. In geval van geringe overschrijding met minder dan 25% wordt een evenredige vermindering toegepast.

2.1.8.2. Cumulatie met een vervangingsinkomen³⁵⁴

De uitbetaling van het pensioen wordt *normaliter*³⁵⁵ geschorst wanneer de begunstigde een vervangingsinkomen vanwege de Belgische sociale zekerheid geniet of een analoog voordeel uit kracht van een buitenlandse wetgeving,³⁵⁶ tenzij de betrokkene aan de betaling van zijn vervangingsinkomen verzaakt.

³⁵¹ FEDERALE OVERHEIDSDIENST SOCIALE ZEKERHEID, *Bericht van 31 januari 2014 betreffende de indexering van de jaarbedragen bedoeld in de artikelen 78, 80, 82, 85 en 86 van de programmawet van 28 juni 2013*, BS 7 februari 2014, 11068.

³⁵² Andere bezigheden die niet als werknemer, noch als zelfstandige worden uitgeoefend, zijn onderhevig aan dezelfde inkomensgrens als voor een activiteit als werknemer. Het gaat hier onder meer om politieke en andere mandaten.

³⁵³ Indien de gepensioneerde achtereenvolgens of gelijktijdig een gemengde activiteit ontplooit als werknemer, als zelfstandige of in een andere hoedanigheid, worden de inkomsten samengeteld om uit te maken of de jaargrens al dan niet is overschreden. Dan vertrekt men van de inkomensgrenzen voor een zelfstandigenactiviteit, met dien verstande dat het bruto beroepsinkomen als werknemer of daarmee gelijkgestelde slechts voor 80% in aanmerking wordt genomen.

³⁵⁴ Titel 8, hoofdstuk 1 Programmawet 28 juni 2013 (regeling van de cumulatie van pensioenen van de overheidssector met inkomsten voortvloeiend uit de uitoefening van een beroepsactiviteit of met een vervangingsinkomen).
Zie ook art. 25 Pensioenwet Werknemers en art. 64bis Algemeen Reglement Werknemerspensioenen; art. 30bis Pensioenwet Zelfstandigen;

³⁵⁵ Voor uitzonderingen op de regel, zie art. 64quinquies en art. 64sexies Algemeen Reglement Werknemerspensioenen en art. 107quater Algemeen Reglement Zelfstandigenpensioenen.

³⁵⁶ Wat betreft de invaliditeitsuitkering worden enkel de onderscheiden uitkeringen krachtens een Belgische wetgeving beoogd. De invaliditeitspensioen of ieder als zodanig geldend voordeel toegekend krachtens een buitenlandse wetgeving of door een instelling van Internationaal publiek recht, worden beschouwd als een rustpensioen.

2.1.8.3. Cumulatie tussen pensioenen

2.1.8.3.1. Cumulatie van verscheidene rustpensioenen³⁵⁷

Rustpensioenen van de publieke sector, van de werknemers- of de zelfstandigenregeling of verkregen als begunstigde van de Overzeese Sociale Zekerheid zijn slechts onderling cumuleerbaar tot een bedrag van 46.882,74 euro per jaar volgens spilindex 138,01 of, aan het actueel geldende indexcijfer, tot 75.406,20 euro bruto. De maandelijkse grens is daarmee gelijk aan 6.283,85 euro bruto. Dit bedrag stemt overeen met het absoluut maximumbedrag van een rustpensioen (*supra*, 2.1.7.1).

2.1.8.3.2. Cumulatie van verscheidene overlevingspensioenen³⁵⁸

De cumulatie van overlevingspensioenen ingevolge het overlijden van meerdere echtgenoten is niet toegelaten. Enkel het meest voordelige overlevingspensioen zal dan worden toegekend.

2.1.8.3.3. Cumulatie van één of meer rustpensioenen en een overlevingspensioen³⁵⁹

Het plafond voor de cumulatie van een overlevingspensioen met één of meer rustpensioenen overeenkomstig welke pensioenregeling ook, is gelijk aan 110% van een fictief overlevingspensioen. Concreet betekent dit dat het totaal van beide types pensioenen niet meer mag bedragen dan een welbepaald bedrag. Deze cumulatieregel geldt in elk van de drie wettelijke pensioensystemen. De vaststelling van dit bedrag is echter verschillend per pensioenstelsel. Deze cumulatievorm wordt zeer veel toegepast en maakt dat het overlevingspensioen voor mannen veeleer een virtueel dan een effectief recht is. Door de toenemende participatie van de vrouwen op de arbeidsmarkt doet datzelfde fenomeen zich ook steeds meer bij hen voor.

Met toepassing van de pensioenregeling voor werknemers en zelfstandigen is het fictief overlevingspensioen gelijk aan 110% van het overlevingspensioen omgerekend naar een volledige loopbaan.

In de pensioenregeling voor de ambtenaren stemt het relatief maximum bij de overlevingspensioenen overeen met met 50% van de maximumwedde verbonden aan de weddeschaal van de laatste graad van de overleden echtgenoot (*supra*, 2.1.7.2). Naar analogie met de 110%-regel in de pensioenregeling voor werknemers en zelfstandigen, leidt dit tot een cumulatiegrens tot beloop van 55% van het maximum van de weddeschaal die als uitgangspunt diende bij de berekening van het overlevingspensioen.

³⁵⁷ Art. 40 Wet 5 augustus 1978.

³⁵⁸ Zie art. 20, tweede lid Pensioenwet Werknemers; art. 6, § 1 Pensioenwet Zelfstandigen; art. 44*bis* Wet 5 augustus 1978 (ambtenaren).

³⁵⁹ Zie art. 20, eerste lid Pensioenwet Werknemers en art. 52 Algemeen Reglement Werknemerspensioenen; art. 19 Pensioenwet Zelfstandigen en art. 108 Algemeen Reglement Zelfstandigenpensioenen; art. 40*bis* Wet 5 augustus 1978 (ambtenaren).

Wordt dit plafond overschreden, dan wordt het overlevingspensioen verminderd met het gedeelte dat het toegestane maximumbedrag overtreft, aangezien het recht op het rustpensioen onaantastbaar is.

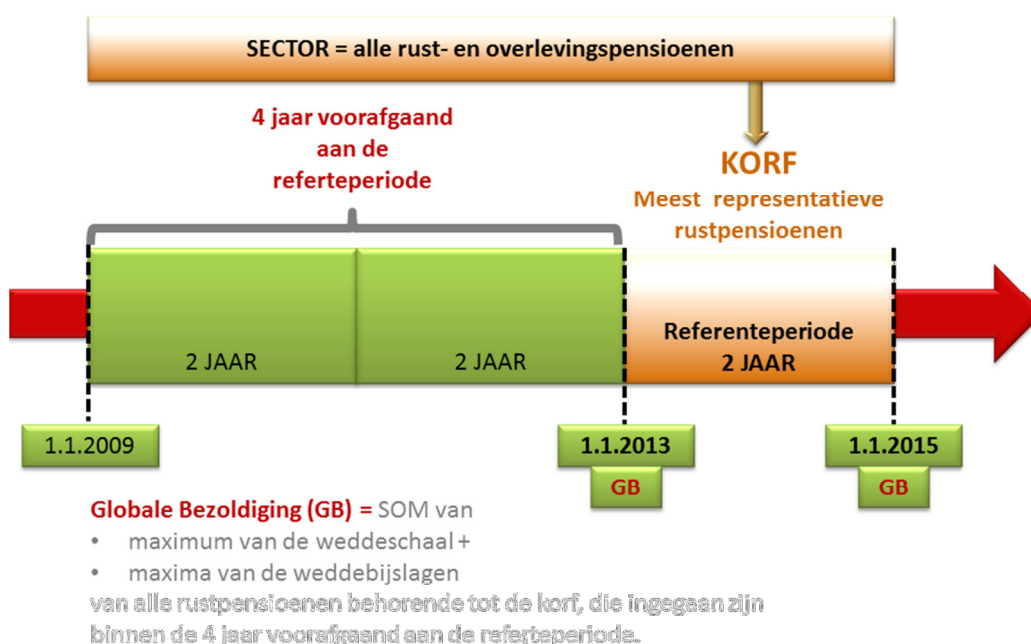
Tot slot geldt, bij cumulatie van één of meerdere rustpensioenen met een overlevingspensioen, het al eerder aangehaalde absolute maximumplafond van 75,406,20 euro bruto per jaar of 6.283,85 euro bruto per maand³⁶⁰ (*supra*, 2.1.8.3.1).

2.1.9. Automatische perequatie

Eigen aan het ambtenarenpensioenstelsel, is de automatische perequatie.³⁶¹ Daarvan bestaat er geen pendant, noch voor de werknemers, noch voor de zelfstandigen, in de vorm van een automatische welvaarts koppeling van de pensioenen in uitbetaling.

De Wet van 25 april 2007, ook wel de Perequatiewet genoemd, heeft een nieuw perequatiesysteem ingevoerd waarbij het perequatiepercentage overeenstemt met de verhouding tussen twee globale bezoldigingen die met een interval van twee jaar worden berekend. Schematisch is de perequatiecoëfficiënt gelijk aan de globale bezoldiging jaar T, gedeeld door de globale bezoldiging jaar T-2, zoals weergegeven in *Figuur 3*.

Figuur 3 – Schematische voorstelling van het perequatiemechanisme³⁶²



³⁶⁰ Art. 40 Wet 5 augustus 1978.

³⁶¹ Zie art. 12, § 1 Wet 9 juli 1969 tot wijziging en aanvulling van de wetgeving betreffende de rust- en overlevingspensioenen van het personeel van openbare sector (BS 20 augustus 1969). De Wet 25 april 2007 betreffende de pensioenen van de openbare sector (BS 11 mei 2007) heeft de regels aangaande de automatische koppeling grondig gewijzigd.

³⁶² Bron: PDOS.

Deze meting wordt niet uitgevoerd bij de actieve personeelsleden in overheidsdienst, maar bij de gepensioneerde ambtenaren zelf. Intussen biedt de invoering van de Capelo-gegevensbank (*infra*, 2.1.11.1) wel mogelijkheden om de loonstijgingen in de overheidssector te meten bij de actieven. Bovendien bestaat er niet één meting voor de ganse publieke sector, maar zijn er vijftien perequatiekorven.³⁶³

De hierboven genoemde globale bezoldiging is de som van een representatief aantal weddeschalen gebruikt bij de meest recente pensioenen en van de daaraan verbonden weddebijslagen, diverse toelagen en premies zoals de eindejaarstoelage en het vakantiegeld. Al deze berekeningselementen zijn vastgelegd in de Perequatiewet.

Tijdens het interval van twee jaar wordt de evolutie van deze weddeschalen en de andere componenten op de voet gevolgd. Na een referentieperiode van twee jaar wordt voor dezelfde pensioenen opnieuw een algemene bezoldiging vastgesteld. Het perequatiepercentage is de verhouding tussen beide globale bezoldigingen voor dezelfde pensioenen. Om ongewenste effecten uit te schakelen, moet steeds het maximum worden genomen van de weddeschaal, de maximale eindejaarstoelage, het maximale vakantiegeld, enzovoort, verbonden aan een graad.

Eenvoudig voorgesteld, komt dit er eigenlijk op neer dat de pensioenen van de gewezen ambtenaren – onder bepaalde voorwaarden – tweejaarlijks automatisch worden geherwaardeerd tot beloop van hetzelfde verhogingspercentage als de bezoldiging *sensu lato* van de personeelsleden in actieve dienst binnen de sector waarin de gepensioneerde voorheen actief was.

Tabel 31 biedt een overzicht van de evolutie van de perequatiepercentages per korf vanaf 2007. Op het onderwijs van de Franse Gemeenschap (korf 8) na blijkt dat de verhogingscoëfficiënten veeleer beperkt uitvallen.

³⁶³ In het raam van de lopende oprichting van hulpverleningszones, met andere woorden de hervorming van de brandweer, zal een zestiende korf worden ingevoerd.

Tabel 31 – Evolutie perequatiepercentages naargelang van de perequatiekorf³⁶⁴

	Korf	2009	2011	2013
1	Federale overheid met inbegrip van de vroegere Rijkswacht	1,0895%	0,7618%	0,0102%
2	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	1,3391%	1,0352%	0,0133%
3	Vlaamse Gemeenschap en Vlaamse Gemeenschapscommissie met uitzondering van het onderwijs	0,1045%	1,3520%	0,0055%
4	Waals Gewest	0,4789%	0,0007%	0,2321%
5	Franse Gemeenschap met uitzondering van het onderwijs	0,3753%	1,1908%	0,6691%
6	Duitstalige Gemeenschap met inbegrip van het onderwijs	0,0000%	0,2980%	-0,0867%
7	Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap	0,0876%	0,3619%	0,3540%
8	Onderwijs van de Franse Gemeenschap	0,7942%	1,0896%	2,3686%
9	Plaatselijke besturen van het Vlaams Gewest	0,7159%	0,3864%	0,4080%
10	Plaatselijke besturen van het Waals Gewest	0,0166%	0,2491%	0,1936%
11	Plaatselijke besturen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,9227%	0,6594%	0,0141%
12	Krijgsmacht	0,7598%	0,4905%	0,0000%
13	Geïntegreerde politie	0,6890%	0,5039%	0,0000%
14	Autonome overheidsbedrijven (Belgacom, De Post, Belgocontrol)	0,3294%	0,3062%	0,1128%
15	NMBS Holding, Infrabel en de NMBS	0,9374%	1,7274%	0,0000%

2.1.10. Eindresultaat

2.1.10.1. Hoogte van de ambtenarenpensioenen

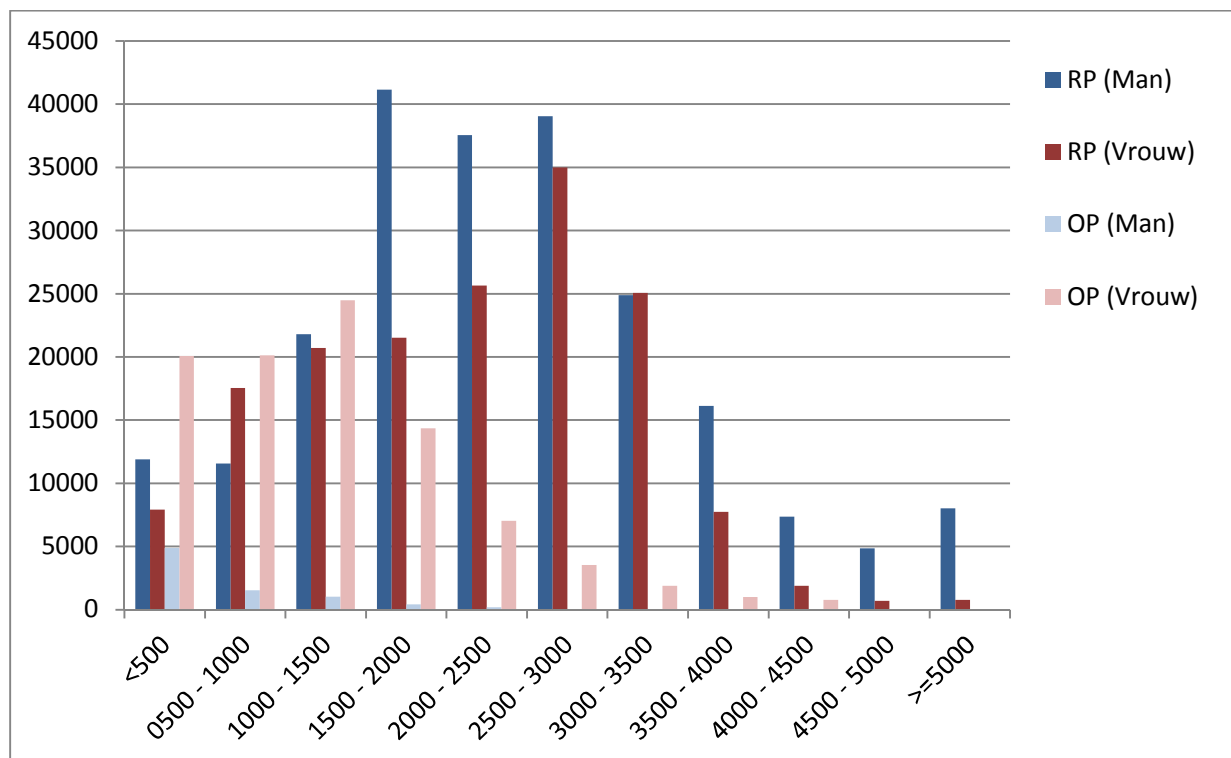
Het uiteindelijke verschil tussen het ambtenarenpensioen en het werknemerspensioen varieert uiteraard naargelang van de individuele loopbaan. Niettemin is het mogelijk enkele oefeningen te maken die de spanningsboog tussen beide wettelijke pensioensystemen illustreren. Zo wijst de Exsyspen-studie uit 2007³⁶⁵ op een verschil van meer dan 700 euro bruto per maand.

Grafiek 1 toont de verdeling volgens maandelijks bruto bedrag van de rust- en overlevingspensioenen in de overheidssector, met een bijkomend onderscheid tussen mannen en vrouwen.

³⁶⁴ Bron: PDOS.

³⁶⁵ BIJZONDERE COMMISSIE VOOR DE PENSIOENEN VAN DE LOKALE BESTUREN, *Evolutie van de pensioenlast van de lokale besturen 2004-2050*, augustus 2007, 9-10, tabel 6.

Zie ook FEDERALE OVERHEIDSDIENST SOCIALE ZEKERHEID, *Strategisch rapport inzake sociale bescherming en insluiting 2008-2010 – België*, 7-8 (<http://www.socialsecurity.fgov.be/nl/nieuws-publicaties/sociale-bescherming-inclusie-rapporten/sociale-bescherming-inclusie-rapporten.htm>) en NATIONALE PENSIOENCONFERENTIE, *Groen Boek – Een toekomst voor onze pensioenen*, 2010, 209 p.

Grafiek 1 – Ambtenarenpensioenen naar maandelijks bruto bedrag (1 juli 2013)³⁶⁶

2.1.10.2. Vervangingsratio

De vervangingsratio³⁶⁷ is in een pensioencontext een bijzonder moeilijk te vatten en te bevatten begrip. Het is immers niet altijd duidelijk ten opzichte van welke parameters het pensioen wordt vergeleken.

Verder is het van belang om bij het bepalen van de vervangingsratio niet alleen acht te slaan op de wettelijke pensioenen, maar moet tegelijk rekening worden gehouden met de aanvullende pensioenopbouw. Bij de vergelijking van het pensioeninkomen tussen ambtenaren en werknemers dient logischerwijze ook de aanvullende pensioenpijler te worden betrokken, hoe onvolkomen een dergelijke vergelijking ook mag zijn.

Tot slot geeft het hanteren van een bruto vervangingsratio een ietwat vertekend beeld. Het zou correcter zijn om de netto vervangingsratio als uitgangspunt te nemen in het licht van de verschillende fiscale behandeling van de pensioenen in de onderscheiden pensioenpijlars.

In 2009 berekende de Pensioendienst voor de Overheidssector voor de Nationale Pensioenconferentie de vervangingsratio van de ambtenarenpensioenen. De samenstelling van de populatie bestond uit de genietters van een nieuw rustpensioen wegens leeftijd dat tijdens het

³⁶⁶

Bron: PDOS.

Zie voor een meer gedetailleerde commentaar bij de evolutie van het aantal pensioenen tussen 1 juli 2008 en 1 juli 2012: REKENHOF, 'Hoofdstuk 7 Overheidspensioenen 2008-2012' in *170^e boek van het Rekenhof – Opmerkingen en documenten aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegd*, Volume 1 – Commentaar, Brussel, oktober 2013, 207.

³⁶⁷

De vervangingsratio van een sociale uitkering is in macro-economische zin de verhouding tussen de gemiddelde uitkering en het gemiddeld brutoloon. In de micro-economische betekenis gaat het om het bedrag van de uitkering in verhouding tot het laatst verdiende loon.

desbetreffende jaar 2004 en 2008 is ingegaan. Deze oefening behelst enkel de ambtenaren met een minimumloopbaan van 25 jaar, uitsluitend in de overheidssector. Het betreft ongeveer 45% van het totaal aantal nieuwe gepensioneerden van elk van die jaren 2004 en 2008. Bij de berekening van de vervangingsratio werd het bruto pensioenbedrag vergeleken met de gemiddelde wedde van de laatste 5 jaar van de loopbaan met inbegrip van het vakantiegeld en de eindejaarspremie van de federale overheid. Het resultaat van deze berekening is af te lezen in *Tabel 32*.

Tabel 32 – Gemiddelde vervangingsratio van de rustpensioenen in de overheidssector (2004 en 2008)³⁶⁸

Vervangingsratio		Met leeftijdscomplement ³⁶⁹			Zonder leeftijdscomplement		
Jaar	Leeftijd	M	V	M + V	M	V	M+V
2004	60	0,64	0,64	0,64	0,64	0,64	0,64
	61	0,65	0,64	0,65	0,63	0,63	0,63
	62	0,65	0,65	0,65	0,63	0,62	0,63
	63	0,66	0,63	0,65	0,63	0,60	0,62
	64	0,66	0,64	0,66	0,62	0,59	0,62
	65	0,65	0,64	0,65	0,62	0,60	0,61
2008	60	0,63	0,62	0,62	0,63	0,62	0,62
	61	0,64	0,62	0,63	0,63	0,61	0,62
	62	0,66	0,63	0,65	0,63	0,61	0,63
	63	0,66	0,67	0,66	0,63	0,63	0,63
	64	0,67	0,64	0,66	0,63	0,60	0,62
	65	0,66	0,67	0,66	0,61	0,61	0,61

De gemiddelde vervangingsratio voor de overheidssector bedroeg 0,63 in 2008. Naargelang van de leeftijd van pensionering en het geslacht situeert de vervangingsratio zich gemiddeld tussen 0,62 en 0,67.

Onderzoek van BERGHMAN en PEETERS toont op zijn beurt aan dat in netto termen het gemiddeld ambtenarenpensioen niet hoger ligt dan het wettelijk werknemerspensioen aangevuld met tweedepijlerpensioen. Deze vergelijking was wel beperkt tot mannelijke werknemers met een aanvullend pensioen.³⁷⁰ Nog een andere benaderingswijze is te vertrekken van de gemiddelde pensioenbedragen. Uit *Tabel 33* blijkt dat de tweede pijler nauwelijks een pensioenverhoging oplevert voor de vrouwen, daar waar voor de mannen het belang van de tweede pijler substantieel is en gestaag toeneemt. Indien voor de mannelijke werknemer het gemiddelde pensioen in de eerste

³⁶⁸ Bron: PDOS.

³⁶⁹ De vergelijking werd gemaakt tussen de vervangingsratio met en zonder het leeftijdscomplement. Het leeftijdscomplement was bedoeld als financiële stimulus om ambtenaren langer aan het werk te houden (zie art. 5 Wet 12 augustus 2000 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen). Wie tot 65 jaar doorwerkte, kon daardoor rekenen op een pensioenverhoging van 9%. Intussen is deze regelgeving betreffende het leeftijdscomplement voor de werkelijk gepresteerde diensten vanaf 1 januari 2014 vervangen door de nieuwe regeling van de pensioenbonus die in de drie wettelijke pensioenstelsels op een analoge wijze is geconcipieerd.

³⁷⁰ Cf. J. BERGHMAN en H. PEETERS, "De drie pijlers van het Belgische pensioenlandschap: overzicht en uitdagingen", *BTSZ* 2012/1, 41-42, en grafiek 17 in het bijzonder.

en de tweede pijler samen, wordt vergeleken met het gemiddelde ambtenarenpensioen van mannen,³⁷¹ dan blijkt dat voor de jongste cohorte van gepensioneerden het verschil in gemiddeld pensioenbedrag minder dan 100 euro bruto per maand belooft.

Tabel 33 – Gemiddeld netto pensioen van alle gepensioneerden en van de gepensioneerden jonger dan 70 jaar naargelang van het pensioenstelsel (2008)³⁷²

	Alle gepensioneerden		Gepensioneerden < 70 jaar	
	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen
Werknemers (uitsluitend eerste pijler)	1.205 euro	639 euro	1.265 euro	796 euro
Werknemers (inclusief tweede pijler)	1.447 euro	679 euro	1.577 euro	858 euro
Ambtenaren	1.730 euro		1.663 euro	

Hieronder wordt de vergelijking gemaakt met de vervangingsratio wanneer voor de werknemers uit de privésector, de eerste en de tweede pijler samen worden genomen. *Tabel 34* toont de gemiddelde bruto vervangingsratio en in *Tabel 35* gaat het om de gemiddelde netto vervangingsratio.

³⁷¹ Voor de vrouwen heeft een dergelijke vergelijking weinig zin omdat het verschil in pensioeninkomen van vrouwelijke werknemers en ambtenaren veeleer het verschil in loopbaanduur reflecteert dan de verschillen volgens het pensioenregime.

³⁷² Bron: Datawarehouse Labour Market and Social Protection. Deze tabel werd aangeleverd door Hans Peeters.

Tabel 34 – Gemiddelde bruto vervangingsratio van de wettelijke en aanvullende pensioenen voor werknemers³⁷³

LOON	< 30.000	> 30.000 <	> 40.000 <	> 50.000 <	> 65.000 <	100.000 >
	Gemiddelde bruto vervangingsratio – wettelijk pensioen ³⁷⁴					
	0,55	0,50	0,50	0,45	0,33	0,19
	Gemiddelde bruto vervangingsratio – aanvullend pensioen – ‘defined contribution’ ³⁷⁵ (DC)					
	0,05	0,06	0,07	0,08	0,11	0,15
	Gemiddelde bruto vervangingsratio – wettelijk en aanvullend pensioen (DC)					
	0,60	0,56	0,57	0,53	0,44	0,34
	Gemiddelde bruto vervangingsratio – aanvullend pensioen – ‘defined benefit’ ³⁷⁶ (DB)					
	0,05	0,07	0,08	0,11	0,17	0,21
	Gemiddelde bruto vervangingsratio – wettelijk en aanvullend pensioen (DB)					
	0,60	0,57	0,58	0,56	0,50	0,40

Tabel 35 – Gemiddelde netto vervangingsratio van de wettelijke en aanvullende pensioenen voor werknemers³⁷⁷

LOON	< 30.000	> 30.000 <	> 40.000 <	> 50.000 <	> 65.000 <	100.000 >
	Gemiddelde netto vervangingsratio – wettelijk pensioen					
	0,71	0,69	0,67	0,60	0,47	0,30
	Gemiddelde netto vervangingsratio – aanvullend pensioen – ‘defined contribution’ (DC)					
	0,05	0,07	0,09	0,12	0,17	0,26
	Gemiddelde netto vervangingsratio – wettelijk en aanvullend pensioen (DC)					
	0,76	0,76	0,76	0,72	0,64	0,56
	Gemiddelde netto vervangingsratio – aanvullend pensioen – ‘defined benefit’ (DB)					
	0,06	0,9	0,11	0,17	0,26	0,38
	Gemiddelde netto vervangingsratio – wettelijk en aanvullend pensioen (DB)					
	0,77	0,78	0,78	0,77	0,73	0,68

Deze cijfers gaan uiteraard alleen maar op voor die werknemers die daadwerkelijk aanspraak kunnen maken op een aanvullend pensioen. Is dat niet het geval, dan komen de gepensioneerde werknemers – zeker degenen met een hoger loon dat uitstijgt boven de toepasselijke loongrens voor de pensioenberekening – uit op een beperktere vervangingsratio.

³⁷³ Bron: ASSURALIA, *Statistieken aanvullende pensioenen*, 2 december 2013, 12 en 17.

³⁷⁴ Het wettelijk rustpensioen voor de werknemers wordt geschat op 50% van het laatste salaris beperkt tot de loongrens (51.092 euro). Voor de loonschijf van minder dan 30.000 euro is uitgegaan van het minimum rustpensioen.

³⁷⁵ Voor de berekening van de vervangingsratio van het aanvullend pensioen (DC) is uitgegaan van loopbaan van 40 jaar, inflatie van 2%, baremieke verhoging van 1,5%, een rentecoëfficiënt van 19,4, een rendement van 3,25% en het gemiddelde loon van elke salarisschijf. Daarbij geldt dat 1% bijdrage in DC een vervangingsratio van 2% oplevert.

³⁷⁶ Bij het berekenen van de vervangingsratio van het aanvullend pensioen (DB) is vertrokken van een loopbaan van 40 jaar en een rentecoëfficiënt van 19,4. De vervangingsratio is het resultaat van de volgende bewerking: (doel / renteconversiecoëfficiënt) / salaris.

³⁷⁷ Bron: ASSURALIA, *Statistieken aanvullende pensioenen*, 20 december 2013, 10 en 12.

Bovendien dient hierbij te worden opgemerkt dat de verschillen in aanvullende pensioenopbouw groot zijn. Voor de werknemers met de hoogste lonen worden op hun loon hogere bijdragen betaald aan het aanvullend pensioensysteem waardoor vooral de betere verdieners worden begunstigd. In dit verband treden er ook verschillen op naargelang van het geslacht. Vrouwen hebben doorgaans minder effectief gepresteerde dienstjaren die aan de basis liggen van het aanvullend pensioen; in het aanvullend pensioenstelsel komen weinig niet-gewerkte periodes in aanmerking voor pensioenopbouw; er zijn nog steeds meer vrouwen dan mannen die deeltijds werken. Bovendien zijn vrouwen nog altijd minder vertegenwoordigd in de hogere functies, waardoor ze gemiddeld nog steeds een lager loon verdienen; op lagere lonen worden lagere bijdragepercentages toegepast die logischerwijze tot lagere aanvullende pensioenen leiden.

In ieder geval laat deze vergelijking een genuanceerder beeld zien dan wanneer enkel het wettelijk pensioen als referentie wordt genomen voor het bepalen van de vervangingsratio. Op het eerste gezicht lijkt vooral voor de werknemers met een loon dat uitstijgt boven de 100.000 euro, de vervangingsratio wat lager uit te vallen. Vooreerst is dit op zich relatief omdat het pensioentotaal wordt afgezet ten opzichte van loon dat al behoorlijk hoog ligt. Bovendien is dit niet anders in de publieke sector omwille van de toepassing van het absoluut plafond (*supra*, 2.1.7.1).

2.1.11. Elektronische loopbaangegevensbank en pensioendossier

2.1.11.1. Capelo

De Wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen (I)³⁷⁸ vormt de wettelijke basis voor het bijhouden van een elektronische loopbaangegevensbank en een elektronisch pensioendossier voor het overheidspersoneel.³⁷⁹ Dit project is beter bekend onder de naam **Capelo**,³⁸⁰ wat staat voor *Carrière publique électronique – Elektronische loopbaan overheid*.³⁸¹ De Pensioendienst voor de Overheidssector vormt daarvan de drijvende kracht.

Op de onderscheiden overheidswerkgevers die zijn aangesloten bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid of de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten,³⁸² rust de verplichting om de loopbaan- en bezoldigingsgegevens van hun

³⁷⁸ BS 31 december 2010 (ed. 3).

³⁷⁹ Titel 13, enig hoofdstuk Wet 29 december 2010 houdende diverse bepalingen (I).

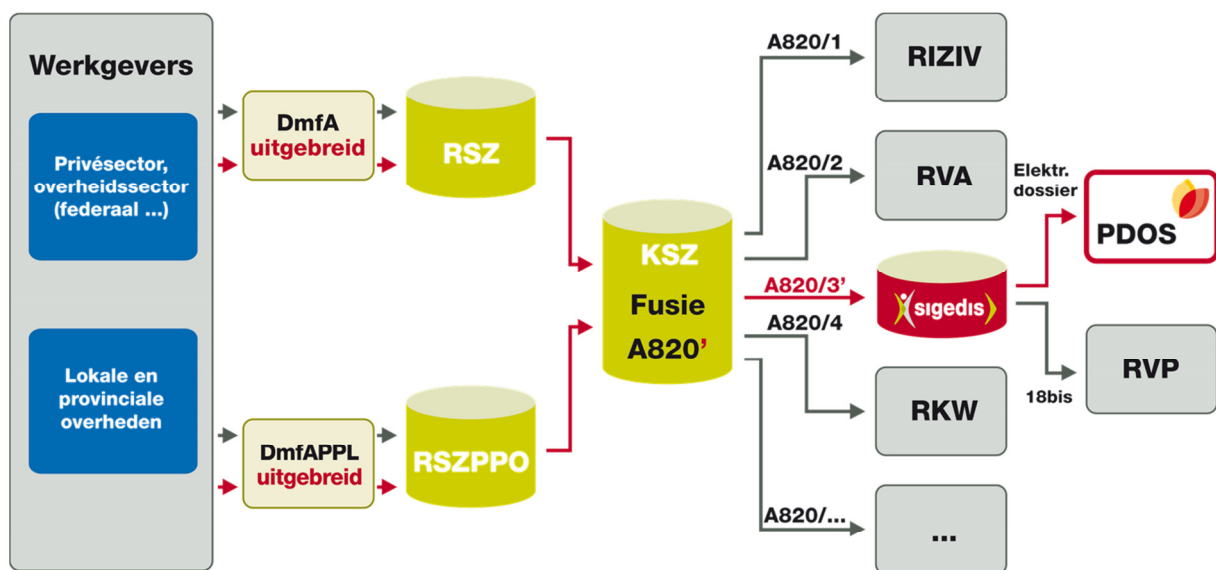
³⁸⁰ Zie http://www.capelo.be/nl/home_nl.html.

³⁸¹ Het verloop van het Capelo-project wordt van nabij gevolgd door het Rekenhof (zie REKENHOF, "Overheidspensioenen 2010" in 168^e boek van het Rekenhof – *Opmerkingen en documenten aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegd*, Volume 1 – Commentaar, Brussel, november 2011, 380-404 – <https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=b6c3052e-56b4-4930-90d9-f77561c4d384>; REKENHOF, "Capelo" in 169^e boek van het Rekenhof – *Opmerkingen en documenten aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegd*, Volume 1 – Commentaar, Brussel, december 2012, 551-562 – <https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=9d5c12e7-49ed-49e5-afc3-c5a2974e3add>; REKENHOF, *Actuele evoluties binnen de overheidspensioenen – Tussentijdse evaluatie*, Hoofdstuk 3 – Capelo - opvolging, 16-39 – <https://www.rekenhof.be/NL/>).

³⁸² Vanaf 1 januari 2015 worden de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en de Dienst voor de overzeese sociale zekerheid geïntegreerd in een nieuwe openbare instelling van sociale zekerheid, genaamd de Dienst voor de bijzondere socialezekerheidsstelsels (zie Wet 12 mei 2014 tot oprichting van de Dienst voor de bijzondere socialezekerheidsstelsels, BS 10 juni 2014).

personeelsleden, vanaf 1 januari 2011,³⁸³ aan te geven via de multifunctionele aangifte DmfA, c.q. DmfAppl.³⁸⁴ Het gaat om die gegevens die noodzakelijk zijn voor de vaststelling en de opvolging van de pensioenrechten in het raam van een ambtenarenpensioenregeling. Verder dienen ook nog andere punctuele data te worden aangereikt, te weten het diploma voor zover dit een voorwaarde was voor de aanwerving of een latere benoeming,³⁸⁵ net als een attest bij beëindiging van de arbeidsbetrekking.³⁸⁶ Daarnaast komt het erop aan om ook de historische gegevens die betrekking hebben op diensten gepresteerd vóór 1 januari 2011, elektronisch door te geven via de portalsite van de sociale zekerheid.³⁸⁷ *Figuur 4* visualiseert deze gegevensstroom.

Figuur 4 – Gegevensstroom³⁸⁸



2.1.11.2. Pensioenmotor

Aanvankelijk was het de bedoeling om de elektronische loopbaangegevensbank te koppelen aan het geautomatiseerde pensioenberekeningsprogramma **Pencalc**.³⁸⁹ Deze doelstelling zal echter via de overkoepelende **pensioenmotor** worden gerealiseerd.³⁹⁰

De algemene beleidsnota Pensioenen van 21 december 2012 leert hierover het volgende: “De pensioenmotor wordt een gemeenschappelijk ICT-platform tussen de drie pensioenadministraties: de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP), het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) en de Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS). Hij zal bestaan uit een

³⁸³ Art. 163, § 1 Wet 29 december 2010 houdende diverse bepalingen (I).

³⁸⁴ Art. 140 Wet 29 december 2010 houdende diverse bepalingen (I).

³⁸⁵ Art. 141 Wet 29 december 2010 houdende diverse bepalingen (I).

³⁸⁶ Art. 142 Wet 29 december 2010 houdende diverse bepalingen (I).

³⁸⁷ Zie art. 143 tot en met art. 153 Wet 29 december 2010 houdende diverse bepalingen (I).

³⁸⁸ Zie http://www.pdos-sdpsp.fgov.be/capelo.be/nl/docs_nl.html.

³⁸⁹ Zie in dit verband REKENHOF, *Geautomatiseerd beheer van de pensioenen via het berekeningsprogramma Pencalc*, Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, november 2006, 32 p. – <https://www.rekenhof.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=aacb1a77-97c2-4edd-a731-dd72e292f42e>.

³⁹⁰ Zie ook PENSIOENDIENST VOOR DE OVERHEIDSECTOR, “14 – Bijlage 1: business case Pensioenmotor” in *Managementplan 2013-2019*, 81-88 – http://www.pdos.fgov.be/pdos/about/about_1914.htm.

*gemeenschappelijke pensioendatabank met de voor iedere burger geïnterpreteerde pensioenloopbaan en geraamde pensioenrechten, een “orchestrator” die de interactie tussen de bestaande rekenmotoren van de drie wettelijke pensioenadministraties verzorgt en een gemeenschappelijke ontsluiting voor de burger van een uniek, geconsolideerd pensioendossier”.*³⁹¹

2.2. Financiering

2.2.1. Persoonlijke pensioenbijdrage

De persoonlijke bijdrage van de ambtenaar ter financiering van het (overlevings)pensioen tot beloop van 7,50%,³⁹² is identiek aan de werknemersbijdrage voor het werknemerspensioen.³⁹³

De persoonlijke pensioenbijdrage vanwege de ambtenaar wordt enkel ingehouden op die weddecomponenten die ook voor de vaststelling van het pensioen in aanmerking komen (*supra*, 2.1.3.6), met andere woorden uitsluitend op de wedde zoals die voortvloeit uit de toepassing van de weddeschalen, en op een aantal weddebijslagen die zijn opgenomen in een exhaustieve lijst van de basiswet, maar met uitsluiting van de toelagen.

Bij de werknemers wordt de werknemersbijdrage voor de pensioenen ingehouden op het volledige bruto loon in zijn meest brede betekenis.

Verder worden ook de bijzondere bijdrage van 13,07% op het vakantiegeld, de solidariteitsbijdrage van de gepensioneerde ambtenaren en de overschotten van de inhouding van 0,5% op de pensioenen voor de begrafenisvergoeding, gebruikt om de ambtenarenpensioenen mee te financieren.

³⁹¹ Parl. St. Kamer 2012-2013, nr. 2586/019, 21-22.

³⁹² Art. 60 Wet Mainil dat verwijst naar de overheden bedoeld in art. 59 van dezelfde wet. Conform art. 62 Wet Mainil is voor de andere overheidspersoneelsleden die een recht openen op een ambtenarenpensioen, de inhouding van 7,50% een minimum.

³⁹³ Art. 38, § 2, 1° Algemene Beginselenwet Sociale Zekerheid.

2.2.2. Werkgeversaandeel

2.2.2.1. Staatskas

2.2.2.1.1. Algemeen

Tal van ambtenarenpensioenen – meer in het bijzonder **87,24%** van de totale pensioenuitgaven, zoals aangegeven in *Tabel 36*) – komt voor rekening van de (federale) Staatskas (lees: de begroting der pensioenen). Dit impliceert dat de tewerkstellende overheden in hun hoedanigheid van werkgever als zodanig niet bijdrageplichtig zijn.

Dit is het geval voor de ambtenaren van de federale overheidsdiensten, maar evenzo nog steeds voor de in vast dienstverband benoemde personeelsleden in dienst van de kerndepartementen van de onderscheiden gemeenschappen en gewesten.

Ook het personeel van het gemeenschapsonderwijs en de betoelaagde vaste personeelsleden in het – zowel officieel als vrij – gesubsidieerd onderwijs zijn gerechtigd op een ambtenarenpensioen ten laste van de federale Staatskas.

Tabel 36 – Pensioenuitgaven in euro – Staatskas (2013)³⁹⁴

PENSIOENUITGAVEN – STAATSKAS (2013)			
Federaal	4.366.241.368	40,58%	
Gemeenschappen en gewesten			
<i>Vlaamse Gemeenschap (onderwijs)</i>	3.421.264.813		
<i>Vlaamse Gemeenschap (overige)</i>	204.256.306		
Vlaamse Gemeenschap (totaal)	3.625.521.119	33,69%	56,70%
<i>Franse Gemeenschap (onderwijs)</i>	2.563.591.665		
<i>Franse Gemeenschap (overige)</i>	54.715.571		
Franse Gemeenschap (totaal)	2.618.307.236	24,33%	40,95%
<i>Duitstalige Gemeenschap (onderwijs)</i>	28.301.727		
<i>Duitstalige Gemeenschap (overige)</i>	983.821		
Duitstalige Gemeenschap (totaal)	29.285.548	0,27%	0,46%
Waals Gewest	101.905.908	0,95%	1,59%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	19.149.757	0,18%	0,30%
Totaal gemeenschappen en gewesten (59,42%)	6.394.169.568		100%
Totaal – Staatskas	10.760.410.935	100%	
% totale pensioenuitgaven (12.334.291.702)	87,24%		

³⁹⁴

Bron: PDOS.

2.2.2.1.2. Responsabilisering van de gemeenschappen en gewesten

2.2.2.1.2.1. Tot en met 2013

De gemeenschappen en gewesten waren tot en met 2013 een zeer bescheiden, responsabiliseringsbijdrage verschuldigd. Aanvankelijk werd de omvang van die responsabiliseringsbijdrage gedetermineerd door de relatieve belangrijkheid van de weddemassa van de onderscheiden gemeenschappen en gewesten. Het ging daarbij om een soort van compensatie van de extra kost die hun – in vergelijking met het federale niveau – voordeligere bezoldigingspolitiek teweeg brengt in de mate dat die ook een effect heeft op de hoogte van het pensioen en de navenante pensioenlast.

De Bijzondere Wet van 5 mei 2003 tot instelling van een nieuwe berekeningswijze van de responsabiliseringsbijdrage ten laste van sommige werkgevers van de openbare sector³⁹⁵ stelde in de loop van het jaar 2003 een evaluatie in het vooruitzicht van die bijzondere wet door de federale overheid en de verschillende bij de responsabiliseringsbijdrage betrokken overheden.³⁹⁶ Het bleek niet mogelijk om in het raam van die evaluatie hetzij een akkoord te bereiken om de in de bijzondere wet bepaalde berekeningswijze voort te zetten, hetzij tot een consensus te komen aangaande de wijzigingen die moe(s)ten worden aangebracht aan sommige berekeningselementen van de responsabiliseringsbijdrage. Dit was gedurende meer dan tien opeenvolgende jaren het geval waardoor de verschuldigde responsabiliseringsbijdragen voor het jaar 2013 – zoals gespecificeerd in *Tabel 37* – nog steeds bestonden op dezelfde lage bedragen als die welke verschuldigd waren voor het jaar 2002.³⁹⁷

Tabel 37 – Responsabiliseringbijdragen gemeenschappen en gewesten (2013)³⁹⁸

Gemeenschappen en gewesten	Responsabiliseringsbijdrage
Vlaamse Gemeenschap	7.104.687 euro
Franse Gemeenschap	8.427.913 euro
Duitstalige Gemeenschap	108.347 euro
Waals Gewest	518.918 euro
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	75.528 euro
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	5.439 euro
Franse Gemeenschapscommissie	1.836 euro

³⁹⁵ BS 15 mei 2003. De Bijz. Wet 5 mei 2003 tot instelling van een nieuwe berekeningswijze van de responsabiliseringsbijdrage ten laste van sommige werkgevers van de openbare sector werd intussen opgeheven door art. 80 Bijz. W. 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (BS 31 januari 2014 (ed. 1)).

³⁹⁶ Art. 10 Bijz. Wet 5 mei 2003 tot instelling van een nieuwe berekeningswijze van de responsabiliseringsbijdrage ten laste van sommige werkgevers van de openbare sector.

³⁹⁷ Zie Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 22 november 2013 tot vaststelling van de bedragen van de responsabiliseringsbijdragen voor het jaar 2013, BS 2 december 2013, 94528.

³⁹⁸ KB 22 november 2013 tot vaststelling van de bedragen van de responsabiliseringsbijdragen voor het jaar 2013 (BS 2 december 2013).

2.2.2.1.2.2. Vanaf de zesde staatshervorming

De Bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden³⁹⁹ legt tot en met het begrotingsjaar 2020 het exacte bedrag van de responsabiliseringsbijdragen vanwege de gemeenschappen en de gewesten vast.⁴⁰⁰ Vanuit het oogmerk van de overheidsfinanciën op macroniveau is deze afspraak rond de responsabiliseringsbijdrage een goede zaak. Daarmee wordt alvast het lang aanslepende probleem opgelost rond de uitvoering van de Bijzondere Wet van 5 mei 2003 tot instelling van een nieuwe berekeningswijze van de responsabiliseringsbijdrage ten laste van sommige werkgevers van de openbare sector (*supra*, 2.2.2.1.2.1).

De bedoeling is om die responsabiliseringsbijdrage tussen 2021 en 2027 progressief te doen groeien tot het niveau van de werkgeversbijdrage voor de sector van de werknemerspensioenen.⁴⁰¹ Vanaf het begrotingsjaar 2028⁴⁰² zal deze evolutie haar eindpunt bereiken.⁴⁰³

Het gaat hierbij in feite om een regeling tussen de ene en de andere bestuurlijke entiteit bij de afrekening van de dotaties die de federale overheid nog moet betalen aan de gemeenschappen en de gewesten.⁴⁰⁴ Het verband met (de werkelijke kostprijs van de) pensioenen is dan ook maar zeer vaag.

Die responsabiliseringsbijdrage is geen echte pensioenbijdrage die op een gecontroleerde wijze wordt geheven op het loon en als eigen ontvangsten ter beschikking wordt gesteld van de pensioeninstelling om de pensioenen mee te betalen. De responsabiliseringsbijdrage is immers niet onderhevig aan dit inningsproces ondanks de koppeling met de wedden,⁴⁰⁵ en de opbrengst ervan komt niet ten goede van de pensioeninstelling. In de praktijk impliceert dit dat de pensioendotatie

³⁹⁹ BS 31 januari 2014 (ed. 1).

⁴⁰⁰ Art. 65*quinquies*, § 1, eerste en tweede lid Bijz. Wet 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zoals ingevoegd bij art. 69 Bijz. Wet 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden.

⁴⁰¹ Voor het begrotingsjaar 2021 en de periode tussen 2022 en 2027, zie art. 65*quinquies*, § 1, derde lid, 1° en 2° Bijz. Wet 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zoals ingevoegd bij art. 69 Bijz. Wet 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden.

⁴⁰² Art. 65*quinquies*, § 1, derde lid, 3° Bijz. Wet 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zoals ingevoegd bij art. 69 Bijz. Wet 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden.

⁴⁰³ Een koninklijk besluit zal vanaf het begrotingsjaar 2021 jaarlijks het bedrag van de door iedere entiteit verschuldigde responsabiliseringsbijdrage voor het lopende begrotingsjaar vaststellen (zie art. 65*quinquies*, § 3 Bijz. Wet 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zoals ingevoegd bij art. 69 Bijz. Wet 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden).

⁴⁰⁴ Bij het debat over de nieuwe financieringswet is de gelegenheid niet te baat genomen om een fundamentele discussie te voeren over de financiering van de overheids pensioenen. Een belangrijke hinderpaal daarbij was de eis van de gemeenschappen en de gewesten om in ruil voor bijdragen eigen pensioenregels te kunnen invoeren. Daarmee was het pensioendeбат meteen ingebed in de institutionele hervormingen. Het enige bruikbare compromis was dat de responsabiliseringsbijdrage inzake pensioenen een middel was voor een akkoord over de wijze waarop iedere entiteit deelneemt in de afbetaling van de staatsschuld.

⁴⁰⁵ Zie art. 65*quinquies*, § 2 Bijz. Wet 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zoals ingevoegd bij art. 69 Bijz. Wet 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden.

van de Pensioendienst voor de Overheidssector zal moeten blijven toenemen op basis van de werkelijke groei van de pensioenkost. Dat de reële bijdragevoet vele malen groter is dan de responsabiliseringsbijdrage hoeft geen betoog, zowel nu (*infra*, 3.3.2) als in de toekomst (*infra*, 3.3.3). Via deze techniek is bovendien het risico van statutaire beslissingen met een impact op de pensioenfactuur⁴⁰⁶ niet weggenomen.

2.2.2.2. Openbare instellingen

2.2.2.2.1. Pool der Parastatalen

Een meerderheid van de openbare instellingen – zowel federale openbare instellingen als openbare instellingen die afhangen van een gemeenschap of een gewest⁴⁰⁷ – ressorteert onder de pensioenregeling in de zin van de Wet van 28 april 1958.⁴⁰⁸ Alle aangesloten instellingen vormen samen de zogenaamde Pool der Parastatalen. Het gaat om een **solidair georganiseerd omslagsysteem** waarbij de kostprijs van de lopende ambtenarenrustpensioenen wordt vertaald in een bijdragepercentage dat iedere openbare instelling als werkgever verschuldigd is op de weddemassa van de actieve vaste statutaire personeelsleden in dienst van dezelfde instelling.⁴⁰⁹ Het aandeel van de Pool der Parastatalen in de totaliteit van de uitgaven voor de pensioenen in de overheidssector bedraagt iets meer dan **4%**, zoals in detail weergegeven in *Tabel 38*.

⁴⁰⁶ Nu zijn de gemeenschappen en de gewesten quasi volledig vrij in het opstellen van hun regeling aangaande de verloven en afwezigheden en de kwalificatie ervan als dienstactiviteit, disponibiliteit of non-activiteit. Nochtans heeft dit een behoorlijke weerslag op het ambtenarenpensioen in het licht van de beginselen betreffende de gelijkstelling met effectief gepresteerde diensten. Voortaan is dit wel wat strenger geregeld (*supra*, 2.1.3.3.2). Een ander voorbeeld betreft het ziektepensioen in de sector onderwijs. Zowel de tewerkstellende overheid als het personeelslid zijn vaak vragende partij voor een vervroegde uittrede via het pad van het ziektepensioen. De ambtenaar geniet immers doorgaans op dat ogenblik al een volledig pensioen. De tewerkstellende overheid kan die oudere ambtenaar dan vervangen door een jongere collega die veel goedkoper is en zonder dat dit aan de sector onderwijs als werkgever ook maar een cent kost aan extra pensioenfinanciering.

⁴⁰⁷ De Vlaamse Maatschappij der Watervoorzieningen (VMW) is volledig eigen schuldenaar zonder deel uit te maken van een solidariteitspool en moet met andere woorden zelf de volledige pensioenlast van haar vroegere ambtenaren dragen (zie art. 5 Decr. VI. Parl. 17 december 1997 betreffende de rustpensioenen toegekend aan de vastbenoemde en tot de stage toegelaten personeelsleden van de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening en betreffende de overlevingspensioenen toegekend aan de rechtverkrijgenden van die personeelsleden (BS 25 februari 1998)).

⁴⁰⁸ Het gaat om de Wet 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere organismen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbenden toepasselijk verklaard op de volgende openbare instellingen (BS 30 mei 1958).

⁴⁰⁹ Art. 12 (§ 2) Wet 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere organismen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbenden toepasselijk verklaard op de volgende openbare instellingen. Voor de « *Radio-Télévision belge de la Communauté française* » (RTBF) worden de wedden waarop de omslagbijdrage moet worden berekend, verhoogd met 9% omwille van de berekening van het rustpensioen van zijn gewezen ambtenaren in vijftienvijftigsten (zie art. 76, § 3 Wet 3 februari 2003 houdende diverse wijzigingen aan de wetgeving betreffende de pensioenen van de openbare sector (BS 13 maart 2003 (ed. 1))).

Tabel 38 – Pensioenuitgaven in euro – Pool der Parastatalen (2013)⁴¹⁰

PENSIOENUITGAVEN – POOL DER PARASTATALEN (2013)			
Federale openbare instellingen	268.819.510	52,38%	
Gemeenschaps- en gewestinstellingen			
<i>Vlaamse Gemeenschap</i>	124.030.716	24,17%	50,74%
<i>Franse Gemeenschap</i>	81.736.428	15,93%	33,44%
<i>Duitstalige Gemeenschap</i>	155.743	0,03%	0,06%
<i>Waals Gewest</i>	25.950.218	5,06%	10,62%
<i>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</i>	12.553.963	2,45%	5,14%
Totaal gemeenschaps- & gewestinstellingen (47,62%)	244.427.068		100%
Totaal – Pool der Parastatalen	513.246.578	100%	
% totale pensioenuitgaven (12.334.291.702)	4,16%		

Dit omslagsysteem betreft, in principe, enkel de financiering van de **rustpensioenen**: de kostprijs van de rustpensioenen vertegenwoordigt in de bovenstaande tabel een bedrag van 402.300.000 euro. De overlevingspensioenen daarentegen komen volledig voor rekening van de Staatskas. De persoonlijke bijdragen van de ambtenaren die onder dit stelsel vallen, gebruikt de PDOS om de overlevingspensioenen ten laste van de Staatskas te financieren. Datzelfde geldt voor een eventueel (bescheiden) overschot in het geval de opbrengst van de persoonlijke bijdrage van de ambtenaren in dienst van de betrokken openbare instellingen hoger uitvalt dan de kost van de overlevingspensioenen.

Tabel 39 brengt de evolutie van de geldende bijdragevoeten binnen de Pool der Parastatalen in kaart vanaf 2001 tot en met 2014, met tegelijk een prognose van de noodzakelijke bijdragepercentages vanaf 2015 tot en met 2050.

⁴¹⁰

Bron: PDOS.

Tabel 39 – Evolutie (prognose) van de bijdragevoeten in % – Pool der Parastatalen (2001-2050)⁴¹¹

Jaar	Realiteit	Voorspelling	Jaar	Voorspelling
2001	23,50	23,00	2015	39,00
2002	24,00	24,00	2016	41,00
2003	24,50	24,00	2017	44,00
2004	24,50	25,00	2018	46,00
2005	25,00	25,00	2019	48,00
2006	25,00	26,00	2020	50,00
2007	25,00	27,00	2025	61,00
2008	27,00	28,00	2030	66,00
2009	29,50	29,00	2035	70,00
2010	30,00	30,00	2040	73,00
2011	31,50	32,00	2045	76,00
2012	34,50	33,00	2050	79,00
2013	36,00	35,00		
2014	36,00	37,00 ⁴¹²		

2.2.2.2.2. Overheidsbedrijven

De rustpensioenen toegekend aan de gewezen personeelsleden van de zelfstandige openbare inrichtingen ingesteld door de Staat, en deze bedoeld in het KB nr. 117 van 27 februari 1935,⁴¹³ kwamen oorspronkelijk volledig voor rekening van deze organismen zelf.⁴¹⁴

Dit was het geval voor grote overheidsbedrijven zoals bpost,⁴¹⁵ Belgacom,⁴¹⁶ Belgocontrol en 'Brussels International Airport Company' (BIAC).⁴¹⁷ Deze bedrijven zijn stelselmatig geprivatiseerd. De hoge pensioenlasten van hun statutair personeel bezwaarden hun exploitatierekeningen wat tot ernstige financieringsproblemen kon leiden. In al deze gevallen heeft de Staatskas zowel de lopende als toekomstige pensioenlasten en de aanwezige pensioenreserves via een eenmalige operatie overgenomen. Het laatste overheidsbedrijf in deze rij was de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS). Veel van deze overnames zijn gepaard gegaan met bijzondere overnameregels en compensatiebetalingen.

⁴¹¹ Bron: PDOS.

⁴¹² Bij de prognose voor 2014 was geen rekening gehouden met nieuwe aansluitingen en met de pensioenhervorming Di Rupo I.

⁴¹³ Het gaat om het K.B. nr. 117, 27 februari 1935 tot vaststelling van het statuut der pensioenen van het personeel der zelfstandige openbare inrichtingen en der regieën ingesteld door de Staat (BS 1 maart 1935).

⁴¹⁴ Zie art. 2, eerste lid K.B. nr. 117, 27 februari 1935 tot vaststelling van het statuut der pensioenen van het personeel der zelfstandige openbare inrichtingen en der regieën ingesteld door de Staat. Actueel valt nog enkel nog de Dienst voor de Scheepvaart onder de toepassing van het KB nr. 117, 27 februari 1935, wat impliceert dat deze nog steeds zelf voor de financiering van de rustpensioenen instaat.

⁴¹⁵ Voorheen Regie der Posterijen, dan De Post, nu bpost.

⁴¹⁶ Voormalige Regie voor Telegrafie en Telefonie.

⁴¹⁷ Belgocontrol en BIAC hebben elk een deel van de activiteiten overgenomen van de vroegere Regie der Luchtwezen.

Uit *Tabel 40* valt af te lezen hoeveel het actuele werkgeversaandeel bedraagt van de onderscheiden overheidsbedrijven. Deze bijdragen dienen te worden gestort aan de Pensioendienst voor de Overheidssector.

Tabel 40 – Pensioenbijdragen vanwege de overheidsbedrijven

OVERHEIDSBEDRIJF	Persoonlijke bijdragen	Werkgeversbijdragen	Aanvangsdatum
bpost	7,50%	8,86% ⁴¹⁸	1 februari 1998
Belgacom	7,50%	10,00% ⁴¹⁹	1 januari 2004
Belgocontrol	7,50%	35,00% ⁴²⁰	1 januari 2005
BIAC	7,50%	12,48% ⁴²¹	1 januari 2005
NMBS	7,50%	8,86% ⁴²²	1 januari 2007

Vermeldenswaard is dat de **theoretische bijdragevoet** ter financiering van de ambtenarenpensioenen van de **NMBS anno 2013** gelijk is aan **78,82%** (*infra*, 3.3.2). Deze is het resultaat van de omslag van de pensioenmassa tot beloop van 1.008.630.000 euro op een loonmassa van 1.279.640.000 euro.⁴²³ Dit staat in schril contrast met de door de NMBS-groep werkelijk verschuldigde bijdrage van 8,86% (plus 7,50%).

2.2.2.3. Lokale besturen⁴²⁴

Voor de provinciale en plaatselijke overheden – goed voor **8,60%** van de totale last van de pensioenen die de **Pensioendienst voor de Overheidssector** uitkeert, zoals blijkt uit *Tabel 41* – is de financieringsregeling behoorlijk gecompliceerd.⁴²⁵ In essentie gaat het voor deze groep van overheidswerkgevers om een **gecorrigeerd solidariteitssysteem**. Voorheen waren er vijf

⁴¹⁸ Art. 21, tweede lid Wet 6 juli 1971 houdende oprichting van DE POST (BS 14 augustus 1971).

⁴¹⁹ Art. 9, § 1, eerste lid Wet 11 december 2003 houdende overname door de Belgische Staat van de wettelijke pensioenverplichtingen van de naamloze vennootschap van publiek recht Belgacom ten opzichte van haar statutair personeel (BS 15 december 2013 (ed. 2)).

⁴²⁰ Art. 176, § 4, eerste lid Wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (BS 27 maart 1991).

⁴²¹ Art. 7, eerste lid KB 22 december 2004 tot overname van de wettelijke pensioenverplichtingen van Brussels International Airport Company (BS 27 december 2004 (ed. 2)).

⁴²² Art. 5, § 1, 1° KB 28 december 2005 betreffende de overname van de pensioenverplichtingen van de N.M.B.S. Holding door de Belgische Staat (BS 30 december 2005 (ed. 2), *erratum* BS 20 februari 2006 (ed. 2)).

⁴²³ Bron: PDOS.

⁴²⁴ Zie Wet 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).

⁴²⁵ Zie in dit verband J. GYSEN en R. JANVIER, "(On)betaalbaarheid van de ambtenarenpensioenen" in R. JANVIER, A. VAN REGENMORTEL en V. VERVLIE (eds.), *Actuele problemen van het socialezekerheidsrecht*, Recht en sociale zekerheid 12, Brugge, die Keure, 2007, 1-94; R. JANVIER, J. GYSEN en M. SUYKENS, *De pensioenproblematiek in lokale besturen*, Brussel, VVSG-Politeia, 2009, 138 p.; J. GYSEN et R. JANVIER, *Payabilité des pensions des fonctionnaires (locaux)*, Bruxelles, Politeia, 2009, 108 p. Intussen is er een nieuwe volledig geactualiseerde versie van deze pensioenpocket voorhanden: M. DE LANGE, *De pensioenproblematiek in lokale besturen*, Brussel, VVSG-Politeia, 2012, 141 p. Een ander recent boekwerk dat zeker aan te bevelen valt, is van de hand van P. Nys, *Les pensions des agents nommés des administrations provinciales et locales*, Waterloo, Kluwer, 2013, 310 p.

pensioenpools die intussen zijn gefusioneerd tot één Gesolidariseerd pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen.⁴²⁶

Vanaf 2016 zullen alle provinciale en plaatselijke overheidsdiensten als werkgever een uniforme **wettelijke basispensioenbijdrage** betalen van 34,00% (= 41,50% - 7,50%) op de weddemassa van hun actieve statutaire personeelsleden.

Tabel 41 – Pensioenuitgaven in euro – Lokale besturen – PDOS (2013)⁴²⁷

PENSIOENUITGAVEN – LOKALE BESTUREN (PDOS) (2013)		
Vlaams Gewest	556.000.570	52,42%
Waals Gewest	309.444.316	29,18%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	191.641.829	18,07%
Duitstalige Gemeenschap	3.547.474	0,33%
Totaal – Lokale besturen (PDOS)	1.060.634.189	100%
% totale pensioenuitgaven (12.334.291.702)	8,60%	

Voor de volledigheid moet men er rekening mee houden dat er nog andere dienstleveranciers dan de PDOS instaan voor de uitbetaling van de wettelijke overheidspensioenen. **Ethias** vormt de belangrijkste speler op dit terrein.

Tabel 42 toont het totaal aan pensioenuitkeringen in de eerste pijler voor rekening van de lokale besturen die via Ethias worden uitbetaald. Daarin zijn ook de pensioenen begrepen die Ethias vereffent ten laste van het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen,⁴²⁸ de vroegere pool 1 en pool 2.

⁴²⁶ Ook de vastbenoemde personeelsleden van de lokale politie zijn hierin begrepen. Het ambtenarenkorps van de federale politie en van de algemene inspectie van de politie daarentegen is – sinds 1 januari 2012 – van rechtswege aangesloten bij het Fonds voor de Pensioenen van de Federale Politie. Tevens worden de lopende pensioenen die tot 31 december 2011 ten laste waren van het Fonds voor de Pensioenen van de Geïntegreerde Politie, naar dit nieuwe pensioenstelsel overgeheveld. Dat geldt ook voor de lopende pensioenen van de gewezen rijkswachters en van de personeelsleden van de gewezen gerechtelijke politie. De financiering van dit pensioenstelsel bestaat vooral uit een werkgeversbijdrage afkomstig van BTW-ontvangsten afhankelijk van de omvang van de pensioenuitgaven, en de opbrengst van de persoonlijke bijdrage van 7,50% op de wedden van het vastbenoemd personeel. Deze bijdragen worden rechtstreeks door de werkgever aan de PDOS gestort.

⁴²⁷ Bron: PDOS.

⁴²⁸ Van het totaal van 1.138.635.789 euro aan pensioenuitgaven die Ethias in 2013 betaalde ten laste van de lokale besturen, heeft 600.666.532,87 euro betrekking op pensioenuitkeringen ten laste van het Gesolidariseerd pensioenfonds van provinciale en plaatselijke besturen of 57,61%.

Tabel 42 – Pensioenuitgaven in euro – Wettelijke pensioenen – Lokale besturen – Ethias (2013)⁴²⁹

PENSIOENUITGAVEN – LOKALE BESTUREN (ETHIAS) (2013)		
Vlaams Gewest	447.172.707,38	42,89%
Waals Gewest	465.378.054,83	44,64%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	130.002.121,05	12,47%
Duitstalige Gemeenschap	-	0,00%
Totaal – Lokale besturen (Ethias)	1.042.552.883,26	100%

In *Tabel 43* wordt vervolgens de optelsom gemaakt van de pensioenuitgaven in de eerste pijler vanwege Ethias en de Pensioendienst voor de Overheidssector, samen genomen. Elk van beide instanties staan voor ongeveer gelijke helften in voor de uitbetaling van de ambtenarenpensioenen op het lokale bestuursniveau. Wanneer deze pensioenuitgaven worden samengeteld, is het duidelijk dat het aandeel van de lokale besturen in de totale last van de ambtenarenpensioenen substantieel verhoogt.⁴³⁰

Tabel 43 – Pensioenuitgaven in euro – Wettelijke pensioenen – Lokale besturen – Ethias en PDOS (2013)⁴³¹

PENSIOENUITGAVEN – LOKALE BESTUREN (ETHIAS + PDOS)		
Vlaams Gewest	1.003.173.277,38	47,70%
Waals Gewest	774.822.370,83	36,84%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	321.643.950,05	15,29%
Duitstalige Gemeenschap	3.547.474,00	0,17%
Totaal – Lokale besturen (Ethias + PDOS)	2.103.187.072,26	100%
% totale pensioenuitgaven (13.472.927.491,27)	15,61%	

De provinciale en plaatselijke besturen en instellingen waarvan het aandeel statutaire personeelsleden is gedaald (*supra*, 1.6), zullen hiervoor deels de rekening gepresenteerd krijgen. Per bestuur berekent de RSZPPO namelijk enerzijds de pensioenlast uit het verleden, met andere woorden de kost van de lopende pensioenen tot voordeel van de gepensioneerde ambtenaren die voorheen in dienst waren van die besturen. Daar staat anderzijds de opbrengst van de hierboven aangehaalde wettelijke basispensioenbijdrage tegenover. Ieder bestuur betaalt vervolgens een **geïndividualiseerde responsabiliseringsbijdrage** die gelijk is aan de helft van het verschil tussen deze beide berekeningen.

In deze context heeft Ethias een geïntegreerde **simulatietool** ontwikkeld – Publi-Plan⁴³² genaamd – om de lokale besturen te ondersteunen bij het maken van strategische keuzes op het vlak van hun

⁴²⁹ Bron: Ethias.

⁴³⁰ Zijn hierin niet opgenomen: de pensioenen van pool 4, bestaande uit de lokale besturen die nog zelf hun pensioenen betalen, bijvoorbeeld Antwerpse Waterwerken, en de pensioenen van de lokale mandatarissen die niet door Ethias of de PDOS worden uitgekeerd.

⁴³¹ Bron: PDOS en Ethias.

⁴³² Zie <http://www.ethiasservices.be/>.

benoemingspolitiek en het daaraan gerelateerde (personeels)budget.⁴³³ De doelstelling van Publi-Plan bestaat erin de verschillende stromen betreffende de populatie van statutaire en contractuele personeelsleden te integreren om zo op middellange en lange termijn de loonkost en de pensioenverplichtingen te projecteren. Deze simulaties laten toe om de financiële impact te kennen van bepaalde strategische keuzes van het bestuur, zowel op het vlak van de responsabiliseringsbijdrage als de eventuele regulariseringsbijdrage (*infra*, 5.4.2.2), als wat het aanvullend pensioenplan voor de contractanten betreft.

2.2.3. Vergelijking met de financiering van de andere wettelijke pensioenstelsels

De mechanismen ter financiering van de ambtenarenpensioenen verschillen in hoge mate van deze in het raam van de sociale zekerheid voor werknemers. In dat laatste stelsel gaat het immers *grosso modo* om vaste pensioenbijdragen vanwege de werknemer en de werkgever, berekend op het integrale brutoloon van de werknemer.⁴³⁴ *In casu* is er geen enkele link met de in de schoot van de bijdrageplichtige werkgever opgebouwde pensioenrechten. De werknemersbijdrage voor de pensioenregeling ligt vast op 7,50%.⁴³⁵ De verschuldigde werkgeversbijdrage voor deze sector van de sociale zekerheid is gelijk aan 8,86%.⁴³⁶ In het licht van het in 1995 ingevoerde RSZ-Globaal Beheer is de hoogte van die bijdragevoeten nog van weinig belang aangezien deze – in tegenstelling tot het verleden – niet meer worden gehanteerd als verdeelsleutel voor de doorstorting naar de onderscheiden socialezekerheidssectoren.

De opbrengst van de pensioenbijdragen van werknemer en werkgever komt terecht in het globaal beheer⁴³⁷ samen met onder andere de opbrengst van de zogenaamde crisisbijdragen, solidariteitsbijdragen, vaste overheidstoelagen en middelen vanuit het circuit van de alternatieve financiering. De lopende werknemerspensioenen worden vanuit die grote pot bekostigd rekening houdend met de te financieren thesauriebehoeften van de betrokken sector.⁴³⁸

De financiering van de pensioenen van de zelfstandigen gebeurt op een analoge wijze, zoals de werknemerspensioenen. De zelfstandigen en helpers betalen aan het sociaal statuut van de zelfstandigen een soort van degressieve eenheidsbijdrage op hun netto belastbare en begrensde beroepsinkomsten. Het komt aan het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) toe de nodige gelden ter beschikking te stellen aan de Rijksdienst voor Pensioenen om de zelfstandigenpensioenen uit te betalen. Naast de opbrengst van de bijdragen vanwege de zelfstandigen kan ook het globaal beheer in het raam van het sociaal statuut van de zelfstandigen rekenen op nog andere inkomsten, inclusief vaste overheidssubsidies en een deel van de alternatieve financiering.

⁴³³ De Belfius variant is beperkter qua opzet. Het gaat daarbij om een klassiek actuair berekeningsprogramma. Voor de vastbenoemde personeelsleden wordt de evolutie van de toekomstige loon- en pensioenmassa berekend. Op basis hiervan wordt een raming gemaakt van de toekomstige basis- en responsabiliseringsbijdragen. Deze raming wordt vervolgens in een financieel plan gegoten waarbij wordt gezocht hoe het bestuur deze bijdrageverplichting kan nakomen op basis van een financiering die het zelf kiest.

⁴³⁴ Art. 23 Algemene Beginselenwet Sociale Zekerheid.

⁴³⁵ Art. 38, § 2, 1° Algemene Beginselenwet Sociale Zekerheid.

⁴³⁶ Art. 38, § 3, 1° Algemene Beginselenwet Sociale Zekerheid.

⁴³⁷ Art. 22, § 2, a) Algemene Beginselenwet Sociale Zekerheid.

⁴³⁸ Art. 24, § 1 Algemene Beginselenwet Sociale Zekerheid.

2.2.4. Overzicht van de verschuldigde bijdragen⁴³⁹

Hieronder wordt op een rudimentaire wijze weergegeven welke bijdragen verschuldigd zijn door de tewerkstellende overheden, waarbij een scheidingslijn wordt getrokken tussen de federale, gemeenschaps- en gewestoverheden (FGGO) enerzijds en de provinciale en plaatselijke overheden (PPO) anderzijds. Tegelijk wordt melding gemaakt van de overeenkomstige bijdragevoeten die werkgevers uit de particuliere sector moeten betalen, zij het dat het belang van die onderscheiden bijdragepercentages tegen de achtergrond van het RSZ-globaal beheer zeer relatief is (*supra*, 2.2.3).

Bij een vergelijking tussen *Tabel 44* die betrekking heeft op de vastbenoemde statutaire ambtenaren, en *Tabel 45* betreffende de overheidscontractanten blijkt dat de verschillen naargelang van de tewerkstellingswijze behoorlijk groot zijn. De hoogte van de verschuldigde bijdragen verklaart voor een goed deel de verschillen tussen de overheden wat het aandeel van overheidscontractanten betreft (*supra*, 1.6.3.2). Deze tabellen maken duidelijk waarom onder andere de lokale overheden vanuit kostenefficiëntie van langsom meer kiezen voor de contractuele tewerkstelling.

Tabel 44 – Verschuldigde bijdragen bij tewerkstelling van vastbenoemde statutaire ambtenaren

AMBTENAREN	Federale, gemeenschaps- en gewestoverheden		Provinciale en plaatselijke overheden	
Sector	Werknemer	Werkgever	Werknemer	Werkgever
[Loonbegrip]	Loon <i>sensu stricto</i>			
Gezondheidszorg	3,55%	3,80%	3,55%	3,80%
ZIV-uitkeringen	Geen, tenzij bij eenzijdige beëindiging van het ambt			
Werkloosheid	Geen, tenzij bij eenzijdige beëindiging van het ambt			
Pensioenen	[7,50%]	Geen (2.2.2.1) Omslag (2013) = 36%	[7,50%]	Omslag (2016) = 34,00% + <i>Responsabiliseringsbijdrage</i>
Gezinsbijslagen	Rechtstreeks voor rekening van de werkgever		/	5,25%
Arbeidsongevallen	/	Geen	/	Geen
Beroepsziekten	Eigen verzekeraar		/	0,17%
Totaal zonder pensioenbijdrage	3,55%	3,80%	3,55%	9,22%
Totaal met pensioenbijdrage	11,05%	3,80% (39,80%)	11,05%	43,22%

⁴³⁹

Zie ook R. JANVIER, "Gezocht: overheidswerkgever die een duit in het zakje wil doen" in D. SIMOENS, D. PIETERS, J. PUT, P. SCHOUKENS en Y. STEVENS, *Sociale zekerheden in vraagvorm – Liber Amicorum Jef VAN LANGENDONCK*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 161-182.

Tabel 45 – Verschuldigde bijdragen bij tewerkstelling van overheidscontractanten

CONTRACTANTEN	FGGO		PPO		Cf. particuliere sector	
Sector	<i>Werknemer</i>	<i>Werkgever</i>	<i>Werknemer</i>	<i>Werkgever</i>	<i>Werknemer</i>	<i>Werkgever</i>
Gezondheidszorg	3,55%	3,80%	3,55%	3,80%	3,55%	3,80%
ZIV-uitkeringen	1,15%	2,35%	1,15%	2,35%	1,15%	2,35%
Werkloosheid	0,87%	1,46%	0,87%	1,46%	0,87%	1,46%
Pensioenen	7,50%	8,86%	7,50%	8,86%	7,50%	8,86%
Gezinsbijslagen	/	7,00%	/	5,25%	/	7,00%
Arbeidsongevallen	/	Geen	/	Geen	/	0,30%
Beroepsziekten	Eigen verzekeraar		/	0,17%	/	1,00%
Totaal	13,07%	23,47%	13,07%	21,89%	13,07%	24,79%

3. Uitdagingen voor de ambtenarenpensioenen

3.1. Vergrijzing

3.1.1. Sterkere vergrijzing dan in de privésector

Een eerste, zo niet één van de grootste uitdagingen is de sterke vergrijzing in de publieke sector. In een internationaal vergelijkend perspectief blijkt dat de vergrijzing sterker is in de overheidssector dan binnen de globale arbeidsmarkt, zoals geïllustreerd in *Figuur 5*. Dit is daarenboven bij uitstek het geval in België,⁴⁴⁰ zowel absoluut als relatief.

Figuur 5 – Vergrijzing in de publieke sector in vergelijking met de globale arbeidsmarkt vanuit een internationaal perspectief (2009)⁴⁴¹



⁴⁴⁰ Dit fenomeen hangt samen met en is een logisch gevolg van de aanwervingspolitiek van de overheid door de jaren heen. De overheid is immers in tijden van crisis vaak een redmiddel om de tewerkstelling op een zeker peil te houden. Dat was ook zeer uitgesproken het geval eind de jaren zeventig tot medio de jaren tachtig van de vorige eeuw via allerlei 'nepstatuten'.

⁴⁴¹ A. REILLY, *Civil Service Pensions*, Presentatie voor het Social Protection Committee, Brussel, 28 oktober 2013. Dit overzicht is gebaseerd op nationale bronnen en het EU Aging Report.

Een studie van het Steunpunt Werk en Sociale Economie toont aan dat de publieke dienstensector wordt gekenmerkt door een hoge concentratie van 55-plussers, het contingent aan personeelsleden dat in de loop van het volgende decennium uit de arbeidsmarkt zal treden.⁴⁴²

Het Belgische Rekenhof kwam in zijn 170^e boek van oktober 2013 eveneens tot het besluit dat bijvoorbeeld het federaal administratief openbaar ambt in hoge mate vergrijst: *“Waar de categorie personeelsleden van 30 jaar en jonger nagenoeg 10% bedraagt van het personeelsbestand sinds 2006, vertegenwoordigen de personeelsleden van 56 jaar en ouder 22,4% in 2012 tegenover 15,75% in 2006. De personen van die leeftijdscategorie kunnen binnen de 10 komende jaren hun pensioenrechten laten gelden”*.⁴⁴³

Deze trends worden als vanzelfsprekend bevestigd wanneer de statistieken betreffende (de toename van) het aantal nieuwe gepensioneerden in de ambtenarenregeling in het vizier komen (*infra*, 3.1.2).

3.1.2. Toename in de pensioenaantallen⁴⁴⁴

Het aantal gerechtigden op een rustpensioen in de ambtenarenregeling kent een groei van 3,39% per jaar. De jaarlijkse toename van het aantal gerechtigden op een overlevingspensioen bedraagt 1,14%.⁴⁴⁵ Tabel 46 brengt het aantal pensioengerechtigden in de overheidssector in kaart, in absolute cijfers en dit voor de periode van 1980 tot en met 2013.

⁴⁴² Zie B. NEEFS, W. HERREMANS en L. SELS, *Vergrijzing in de sectoren. Waar is de nood aan vervanging het hoogst?*, WSE Report 8-2013. Leuven, Steunpunt Werk en Sociale Economie, 2013, 29 p.

⁴⁴³ REKENHOF, 'Hoofdstuk 6 Evolutie van het personeelsbestand en van de personeelsuitgaven van het federaal openbaar ambt' in 170^e boek van het Rekenhof – *Opmerkingen en documenten aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegd*, Volume 1 – Commentaar, Brussel, oktober 2013, 190.

⁴⁴⁴ Zie ook REKENHOF, 'Hoofdstuk 7 Overheidspensioenen 2008-2012' in 170^e boek van het Rekenhof – *Opmerkingen en documenten aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegd*, Volume 1 – Commentaar, Brussel, oktober 2013, 201-203, tabel 2.

⁴⁴⁵ Zie voor een meer gedetailleerde commentaar bij de evolutie van het aantal pensioenen tussen 1 juli 2008 en 1 juli 2012: REKENHOF, 'Hoofdstuk 7 Overheidspensioenen 2008-2012' in 170^e boek van het Rekenhof – *Opmerkingen en documenten aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegd*, Volume 1 – Commentaar, Brussel, oktober 2013, 204.

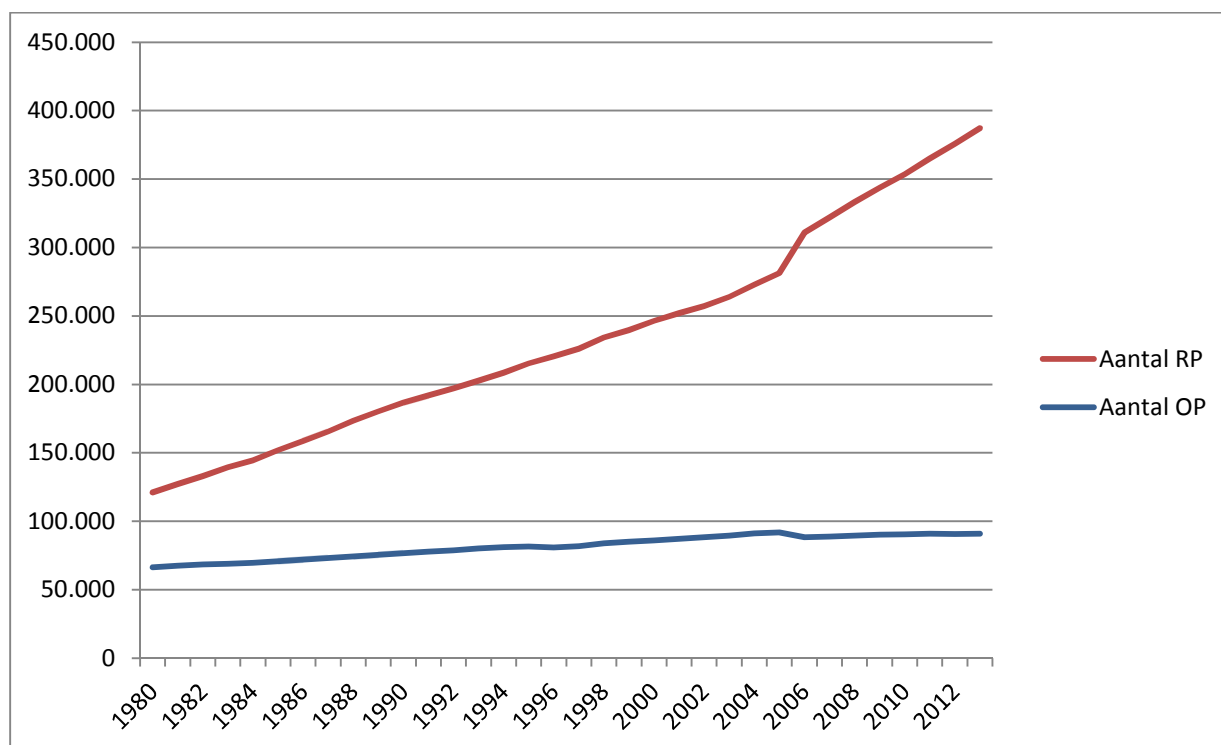
Tabel 46 – Evolutie aantal pensioengerechtigden in het ambtenarenstelsel (1980-2013)⁴⁴⁶

Jaar	Rustpensioenen	Overlevingspensioenen	Totaal
1980	121.146	66.416	187.562
1985	151.865	70.737	222.602
1990	186.476	76.786	263.262
1995	215.235	81.553	296.788
2000	246.480	86.146	332.626
2005	281.218	91.865	373.083
2010	353.551	90.442	443.993
2011	365.121	90.945	456.066
2012	375.866	90.705	466.571
2013	387.186	90.899	478.085

Het aantal gerechtigden op een rustpensioen is tussen 1980 en 2013 meer dan verdrievoudigd. Het aantal overlevingspensioenen is in veel mindere mate toegenomen en het laatste decennium zelfs zo goed als gestabiliseerd, zoals ook af te lezen valt in *Grafiek 2*. Beide types pensioenen samen genomen, valt tussen 1980 en 2013 een stijging waar te nemen met een factor 2,55.⁴⁴⁷

⁴⁴⁶ Bron: PDOS.

⁴⁴⁷ Gegeven dat het totaal aantal pensioengerechtigden is gestegen van 187.562 in 1980 tot 478.085 in 2013.

Grafiek 2 – Evolutie aantal pensioengerechtigden in het ambtenarenstelsel (1980-2013)⁴⁴⁸

Tabel 47 splitst het aantal in 2013 uitbetaalde rust- en overlevingspensioenen in de ambtenarenregeling uit per overheidsniveau.

448

Bron: PDOS.

Vanaf 2006 wordt de datawarehouse gebruikt voor statistiek. Tot 2005 is de statistiek bijgehouden volgens de filosofie van budgettaire jaren, dit wil zeggen dat de achterafbetalingen van december naar het volgende jaar gaan. In de datawarehouse wordt gekeken naar het ontstaan van het recht. Hierdoor wordt in 2006 een verschuiving met anderhalve maand waargenomen bij de rustpensioenen. Bij de overlevingspensioenen wordt geen rekening meer gehouden met overlevingspensioen die nooit zullen worden betaald om cumulatieredenen.

Tabel 47 – Pensioenaantallen en verdeling (in %) per overheidsniveau (2013)⁴⁴⁹

PENSIOENAANTALLEN (2013)			
STAATSKAS			
Federaal	184.336	45,95%	
Gemeenschappen en gewesten			
<i>Vlaamse Gemeenschap (onderwijs)</i>	114.961		
<i>Vlaamse Gemeenschap (overige)</i>	7.522		
Vlaamse Gemeenschap (totaal)	122.483	30,53%	56,49%
<i>Franse Gemeenschap (onderwijs)</i>	86.334		
<i>Franse Gemeenschap (overige)</i>	2.133		
Franse Gemeenschap (totaal)	88.467	22,05%	40,80%
<i>Duitstalige Gemeenschap (onderwijs)</i>	1.048		
<i>Duitstalige Gemeenschap (overige)</i>	31		
Duitstalige Gemeenschap (totaal)	1.079	0,27%	0,50%
Waals Gewest	4.112	1,03%	1,90%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	668	0,17%	0,31%
Totaal gemeenschappen en gewesten (54,05%)	216.809		
Tussentotaal – Staatskas	401.145	100,00%	100,00%
(POOL DER) PARASTATALEN			
Federale openbare instellingen	11.618	57,09%	
Gemeenschaps- en gewestinstellingen			
Vlaamse Gemeenschap	4.680	23,00%	53,60%
Franse Gemeenschap	2.545	12,51%	29,15%
Duitstalige Gemeenschap	7	0,03%	0,08%
Waals Gewest	991	4,87%	11,35%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	508	2,50%	5,82%
Totaal gemeenschaps- en gewestinstellingen (42,91%)	8.731		
Tussentotaal – Parastatalen	20.349	100,00%	100,00%
LOKALE BESTUREN (met PDOS als dienstenleverancier)			
Vlaams Gewest	30.645		54,15%
Waals Gewest	17.109		30,23%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	8.633		15,26%
Duitstalige Gemeenschap	204		0,36%
Tussentotaal – Lokale besturen	56.591		100,00%
Totaal pensioenaantal	478.085		

Binnen de groep van de pensioenen die *anno* 2013 voor rekening komen van de Staatskas, betreft 45,95% van die pensioenen de federale overheid tegenover 54,05% de gemeenschappen en gewesten. Wat de onderlinge verhoudingen betreft, haalt het aandeel van de ambtenarenpensioenen van de Vlaamse Gemeenschap met 56,49% de bovenhand.

449

Bron: PDOS.

In de Pool der parastatalen zijn de pensioenen van de federale openbare instellingen het grootst in aantal.

De cijfers van de lokale besturen hebben enkel betrekking op de pensioenen die de PDOS als dienstenleverancier uitbetaalt. Voor de volledigheid moeten deze samen worden gelezen met de cijfergegevens van onder meer Ethias (*supra*, 2.2.2.3).

3.1.3. Leeftijdspiramiden

Tabel 48 biedt een overzicht van het aantal actieve overheidspersoneelsleden, op basis van de DmfA(ppl)-aangiften in Capelo voor het vierde trimester van 2013.

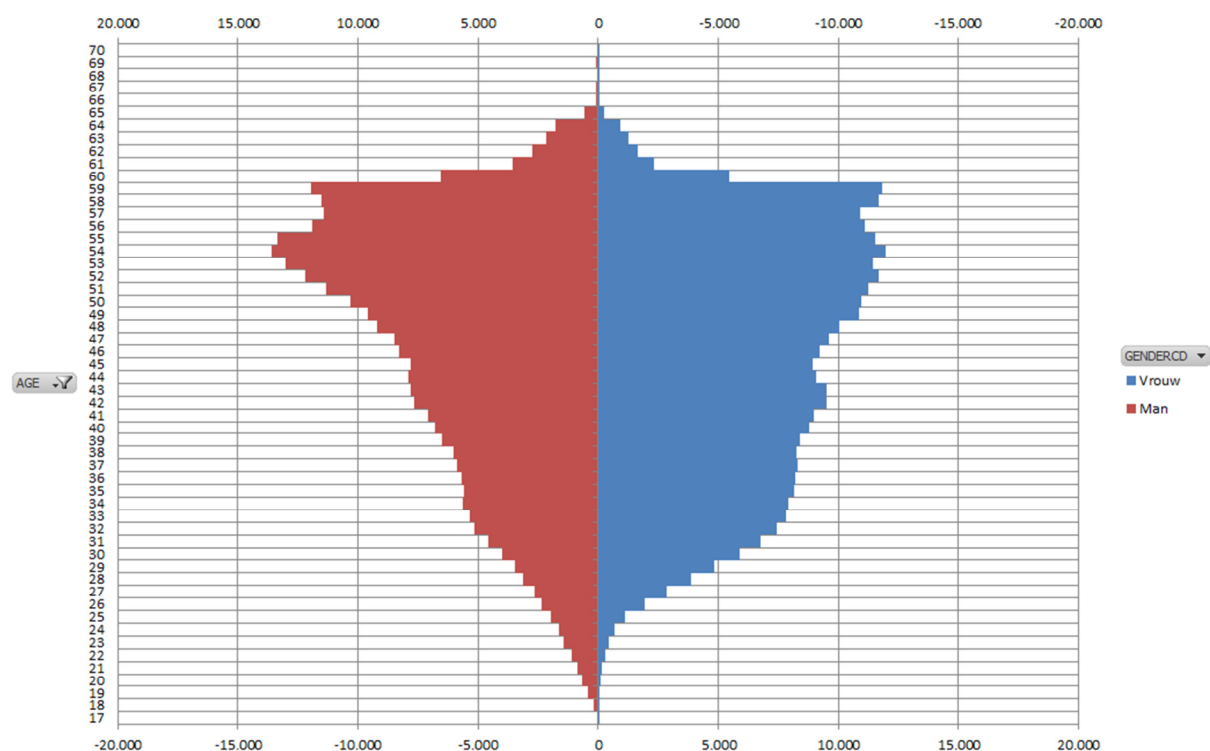
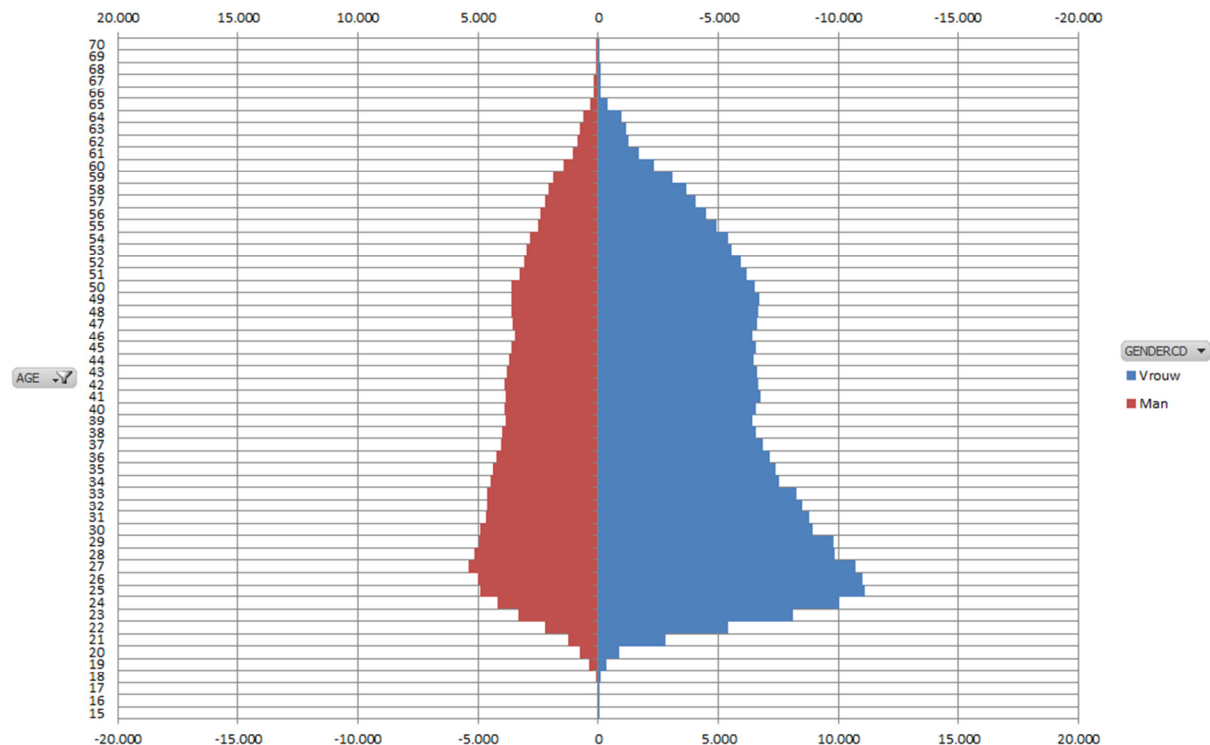
Tabel 48 – Aantal en verdeling (in %) van de actieve overheidspersoneelsleden (2013)⁴⁵⁰

			Vrouwen		Totaal	
Vastbenoemden	293.389	48,30%	314.097	51,70%	607.486	100%
Contractanten	151.309	35,04%	280.568	64,96%	431.877	100%
Eindtotaal	444.698	42,79%	594.665	57,21%	1.039.363	100%

Op basis van deze gegevens tonen *Grafiek 3*, *Grafiek 4* en *Grafiek 5* leeftijdspiramides voor de vastbenoemde personeelsleden, de overheidscontractanten en de beide categorieën samen.

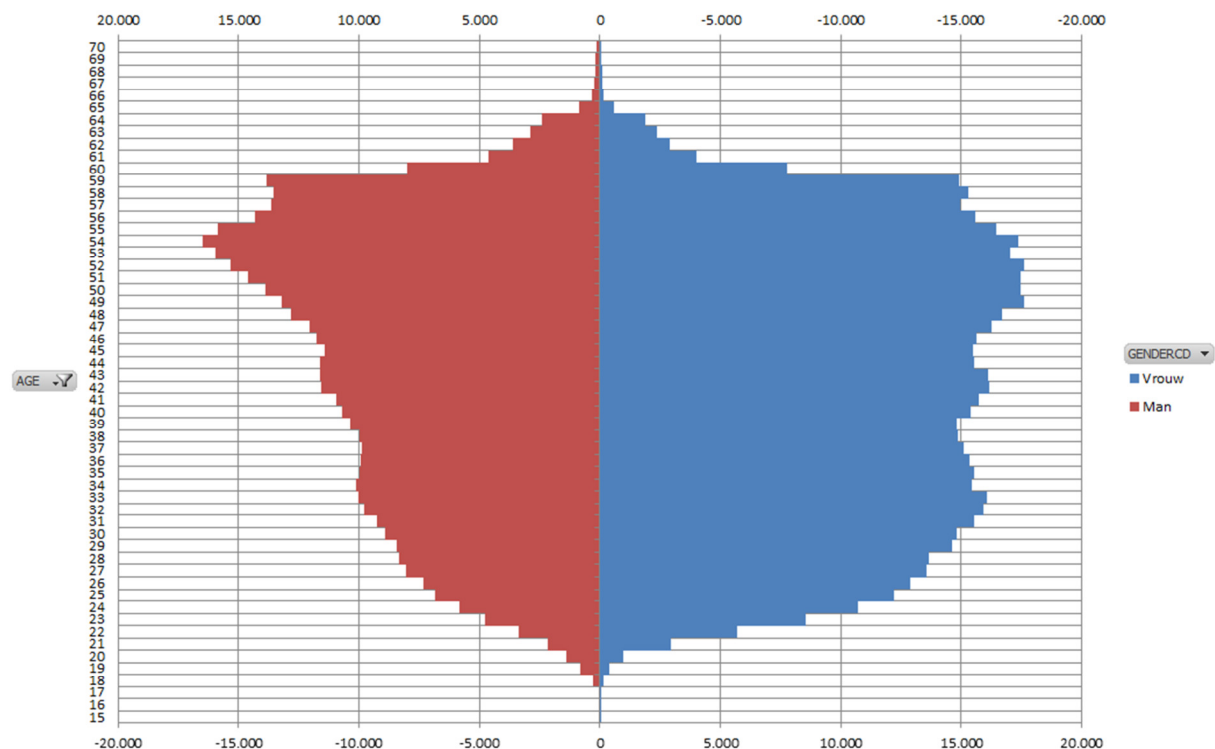
⁴⁵⁰

Bron: PDOS – Capelo – Aangiften DmfA(ppl) (vierde trimester 2013).

Grafiek 3 – Leeftijdspiramide – Vastbenoemden (2013)⁴⁵¹**Grafiek 4 – Leeftijdspiramide – Overheidscontractanten (2013)⁴⁵²**

⁴⁵¹ Bron: PDOS – Capelo – Aangiften DmFA(ppl) (vierde trimester 2013).

⁴⁵² Bron: PDOS – Capelo – Aangiften DmFA(ppl) (vierde trimester 2013).

Grafiek 5 – Leeftijdspiramide – Vastbenoemden en overheidscontractanten (2013)⁴⁵³

Daar waar *Grafiek 4* betreffende de overheidscontractanten een normale piramide laat zien met een relatief brede basis en een smallere top, gaat het voor de vastbenoemde personeelsleden in *Grafiek 3* veeleer om een omgekeerde piramide. Zowel bij de mannelijke als bij de vrouwelijke ambtenaren pieken de aantallen tussen 50 en 59 jaar. Het zijn deze cohorten die bij ongewijzigd beleid in de loop van de volgende tien jaar met pensioen vertrekken en de pensioenaantallen binnen het ambtenarenstelsel nog drastisch zullen doen stijgen.

3.2. Vervroegde uittrede

3.2.1. Reden van oppensioenstelling

Naast de vergrijzing (*supra*, 3.1) is de pensioenleeftijd een belangrijk aandachtspunt. De leeftijd waarop ambtenaren met pensioen gaan, bevindt zich immers op een veeleer laag niveau. In de tweede plaats bevindt de leeftijd waarop ambtenaren met pensioen vertrekken, zich op een veeleer laag niveau. Bovendien zijn er tal van ambtenaren die feitelijk nog tot 5 jaar eerder uitstappen door gebruik te maken van de op hen toepasselijke statutaire verlofregeling voorafgaand aan de pensionering (*supra*, 2.1.2.2.6).⁴⁵⁴

⁴⁵³ Bron: PDOS – Capelo – Aangiften DmfA(ppl) (vierde trimester 2013).

⁴⁵⁴ Zie meer algemeen voor het trendniveau van de werkzaamheidsgraad (20-64 jaar) (Gewesten, België, EU; kwartaalgegevens 2001-2013): <http://www.steunpuntwse.be/node/2900>.

Tabel 49 en Tabel 50 geven de evolutie weer van de reden van oppensioenstelling tussen 2006 en 2013, zowel in aantallen als in procenten, voor de pensioenen die tijdens het betreffende jaar voor het eerst zijn ingegaan.

Tabel 49 – Reden van oppensioenstelling in de ambtenarenregeling – in aantallen (2006-2013)⁴⁵⁵

Jaar	Leeftijdsgrens	Ambtswege ⁴⁵⁶	Ziekte ⁴⁵⁷	Vervroegd	Uitgesteld ⁴⁵⁸	Overige ⁴⁵⁹	Totaal	Groei
2006	1.596	39	3.150	14.274	984	825	20.868	
2007	1.682	74	3.013	14.434	1.149	891	21.243	1,8%
2008	1.928	54	3.098	14.180	1.203	494	20.957	-1,3%
2009	1.876	44	2.850	13.864	1.127	497	20.258	-3,3%
2010	1.917	28	2.906	14.195	1.262	588	20.896	3,1%
2011	2.469	16	3.526	14.342	1.406	590	22.349	7,0%
2012	2.810	9	3.191	15.794	1.614	726	24.144	8,0%
2013	2.915	4	2.497	15.116	1.272	1.198	23.002	-4,7%
Totaal	17.193	268	24.231	116.199	10.017	5.809	173.717	

Tabel 50 – Reden van oppensioenstelling in de ambtenarenregeling – in procenten (2006-2013)⁴⁶⁰

Jaar	Leeftijdsgrens	Ambtswege	Ziekte	Vervroegd	Uitgesteld	Overige	Totaal
2006	7,65%	0,19%	15,09%	68,40%	4,72%	3,95%	100,00%
2007	7,92%	0,35%	14,18%	67,95%	5,41%	4,19%	100,00%
2008	9,20%	0,26%	14,78%	67,66%	5,74%	2,36%	100,00%
2009	9,26%	0,22%	14,07%	68,44%	5,56%	2,45%	100,00%
2010	9,17%	0,13%	13,91%	67,93%	6,04%	2,81%	100,00%
2011	11,05%	0,07%	15,78%	64,17%	6,29%	2,64%	100,00%
2012	11,64%	0,04%	13,22%	65,42%	6,68%	3,01%	100,00%
2013	12,67%	0,02%	10,86%	65,72%	5,53%	5,21%	100,00%
Totaal	9,90%	0,15%	13,95%	66,89%	5,77%	3,34%	100,00%

Twee derden van de ambtenaren treedt vervroegd uit, met andere woorden vóór het bereiken van de normale, wettelijke pensioenleeftijd.

⁴⁵⁵ Bron: PDOS.

Zie ook REKENHOF, 'Hoofdstuk 7 Overheidspensioenen 2008-2012' in 170^e boek van het Rekenhof – Opmerkingen en documenten aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegd, Volume 1 – Commentaar, Brussel, oktober 2013, 205, tabel 3.

⁴⁵⁶ Onder deze noemer horen pensioenen thuis die van ambtswege worden toegekend in het raam van doorgaans uitdovende stelsels, zoals vrijwillige redders, rijkswerklieden, sommige magistraten, hoogleraren...

⁴⁵⁷ De pensioenen wegens ziekte omvatten zowel de vroegtijdige pensioenen wegens gezondheidsredenen (*supra*, 2.1.3.2) als de ambtshalve inruststelling na de leeftijd van 60 jaar (*supra*, 2.1.2.2.5).

⁴⁵⁸ Het uitgesteld pensioen wordt toegekend wanneer de gewezen ambtenaar een einde heeft gemaakt aan zijn loopbaan vóór de leeftijd van 60 jaar. Niettemin kan hij vanaf de leeftijd van 60 jaar een uitgesteld pensioen verkrijgen. Het uitgesteld pensioen komt met andere woorden toe aan de gewezen ambtenaar die niet langer in overheidsdienst actief was op het moment van het bereiken van de leeftijd van 60 jaar.

⁴⁵⁹ De categorie 'overige' impliceert dat de PDOS de reden van oppensioenstelling niet kent. Dit komt vooral voor bij overnames van lokale, provinciale of andere pensioenen die tot op het ogenblik van pensionering door een verzorgingskas of autonoom werden beheerd.

⁴⁶⁰ Bron: PDOS.

Wat betreft de rustpensioenen die voor het eerst zijn ingegaan in 2013, geeft *Tabel 51* per sector aan welke de reden is voor oppensioenstelling, te weten wegens het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd, vervroegd op aanvraag of omwille van definitieve ongeschiktheid.⁴⁶¹

Tabel 51 – Reden van oppensioenstelling in de ambtenarenregeling per sector (2013)⁴⁶²

	Leeftijdsgrens	Vervroegd	Ongeschiktheid	Totaal
Administratie	728	5.550	1.259	7.537
<i>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</i>	25	59	8	92
<i>Duitstalige Gemeenschap</i>	3	13	2	18
<i>Federaal</i>	457	4.398	1.086	5.941
<i>Franstalige Gemeenschap / Waals Gewest</i>	161	446	69	676
<i>Vlaamse Gemeenschap / Gewest</i>	82	634	94	810
Defensie	1.248	134	187	1.569
Lokale besturen	247	2.411	457	3.115
<i>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</i>	40	326	56	422
<i>Vlaamse Gewest</i>	107	1.326	251	1.684
<i>Waals Gewest</i>	100	759	150	1009
Onderwijs	533	7.248	887	8.668
<i>Duitstalige Gemeenschap</i>	2	48	2	52
<i>Franstalige Gemeenschap</i>	343	2.893	383	3.619
<i>Vlaamse Gemeenschap</i>	188	4.307	502	4.997
Politie	54	1056	172	1.282
Totaal	2.810	16.399	2.962	22.171

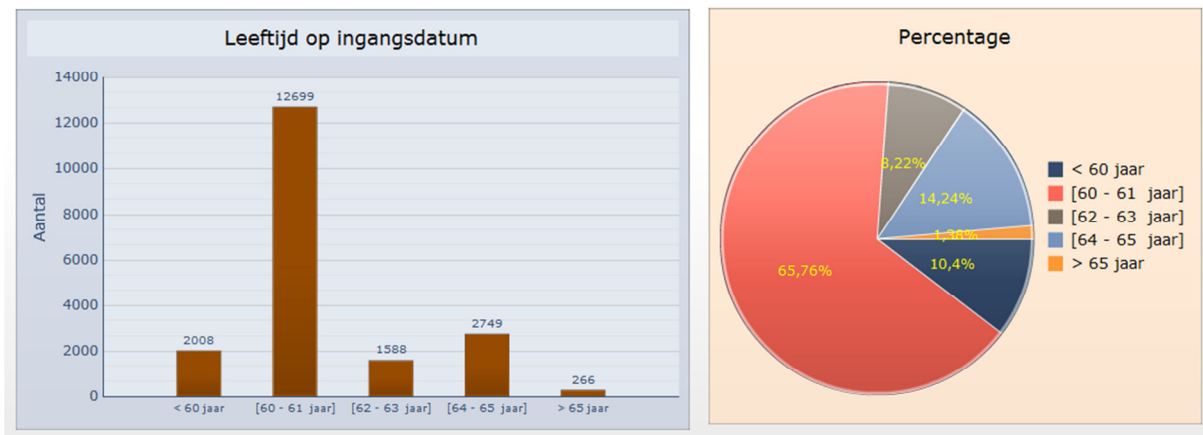
3.2.2. Gemiddelde pensioenleeftijd

Dat het merendeel van de ambtenaren verkiest om vroegtijdig met pensioen te vertrekken, illustreert onderstaande *Figuur 6* uit het dashboard 2013 van de PDOS.⁴⁶³ In die aantallen is geen rekening gehouden met de ziektepensioenen. De oppensioenstellingen die lager liggen dan 60 jaar, gaan terug op de preferentiële pensioenleeftijden voor het leger en de politie (*supra*, 2.1.2.1.2.2).

⁴⁶¹ De aandachtige lezer zal opmerken dat het in deze tabel getoonde totaal niet volledig overeenstemt met de cijfers voor het jaar 2013 die voorkomen in *Tabel 49*. Deze laatste tabel toont de evolutie over de jaren heen en neemt de toestand op 1 juli van de onderscheiden jaren als ankerpunt. *Tabel 51* toont de toestand eind 2013. Ook overnames kunnen een rol spelen. Zo heeft de PDOS bijvoorbeeld op 1 oktober 2013 de lopende pensioenen van de VRT overgenomen.

⁴⁶² Bron: PDOS.

⁴⁶³ http://www.pdos-sdp.gov.be/pdos/statistics/statistics_1988.htm#page_bottom.

Figuur 6 – Verdeling gemiddelde pensioenleeftijd

Tabel 52 brengt de gemiddelde leeftijd van de ambtenaar in beeld bij pensionering in de jaren 2008 tot en met 2013, zonder rekening te houden met de ziektepensioenen. Daarbij wordt een onderverdeling gemaakt tussen de onderscheiden groepen besturen. Tabel 53 doet dezelfde oefening nogmaals over, maar dan met de pensioenen wegens definitieve ongeschiktheid erbij geteld.

Tabel 52 – Gemiddelde leeftijd van de ambtenaren bij pensionering zonder ziektepensioenen (2008-2013)⁴⁶⁴

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Brusselse lokale besturen	61,08	61,13	61,03	61,40	61,36	61,54
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	61,94	61,47	61,74	61,77	61,94	62,10
Duitstalige Gemeenschap	60,50	61,10	61,67	61,36	61,73	61,44
Duitstalig Onderwijs	60,58	60,50	60,33	60,67	60,62	60,56
Federaal	60,68	60,78	60,87	60,91	60,96	61,00
Franstalige Gemeenschap	61,19	61,36	61,60	61,70	61,92	61,69
Franstalig Onderwijs	60,70	60,78	60,83	60,98	61,05	61,07
Nederlandstalig Onderwijs	60,49	60,49	60,56	60,65	60,67	60,72
Vlaamse Gemeenschap / Gewest	60,99	61,00	61,12	61,20	61,19	61,48
Vlaamse lokale besturen	60,74	60,77	63,08	61,01	61,04	61,23
Waalse lokale besturen	61,13	61,11	61,22	61,54	61,61	62,15
Waals Gewest	62,03	62,17	62,09	62,26	62,64	62,75

464

Bron: PDOS. Zonder leger, politie en erkende eredienssten.

Tabel 53 – Gemiddelde leeftijd van de ambtenaren bij pensionering met ziektepensioenen (2008-2013)⁴⁶⁵

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gemiddeld
Brusselse lokale besturen	60,24	60,04	59,97	60,17	60,20	60,60	60,21
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	60,43	59,46	60,91	60,87	60,42	61,30	60,64
Duitstalige Gemeenschap	58,15	61,10	59,47	60,58	60,77	61,28	60,23
Duitstalig Onderwijs	60,43	60,42	59,54	60,33	59,89	60,15	60,10
Federaal	59,08	59,25	59,50	59,49	59,59	59,82	59,47
Franstalige Gemeenschap	60,21	60,64	61,01	61,06	61,07	61,07	60,85
Franstalig Onderwijs	59,78	59,97	59,86	60,18	60,26	60,21	60,03
Nederlandstalig Onderwijs	59,77	59,83	59,92	60,00	59,95	60,01	59,91
Vlaamse Gemeenschap / Gewest	59,86	60,24	60,46	60,60	60,57	60,58	60,41
Vlaamse lokale besturen	59,31	59,65	61,71	59,97	59,92	60,19	60,14
Waalse lokale besturen	59,84	59,80	59,56	60,40	60,66	61,27	60,32
Waals Gewest	60,77	61,58	61,31	61,69	61,86	62,20	61,63
Gemiddeld	59,59	59,75	59,99	59,98	60,01	60,18	59,92

Wat leert de bovenstaande *Tabel 53*? De gemiddelde leeftijd van voortijdige uittrede ligt bij alle overheden duidelijk veel lager dan de leeftijdsgrens van 65 jaar. Zeer afgetekend zijn die verschillen echter niet.

De leeftijd van voortijdige uittrede ligt het laagst bij de federale overheid. De federale overheid bestaat uit een amalgaam van verschillende categorieën van ambtenaren zodat het moeilijk is daaraan een eenduidige conclusie te verbinden.

Zoals te verwachten viel, is de uittredeleeftijd in de sector onderwijs net iets lager dan binnen de meeste andere subsectoren van de overheid. Omwille van de diplomabonificatie en het voordeliger tantième zullen de personeelsleden in het onderwijs immers vroeger een volledig ambtenarenpensioen hebben opgebouwd, waardoor er geen enkele financiële incentive meer is om nog langer te werken. Bovendien hebben zeer veel leerkrachten al vóór het bereiken van de pensioenleeftijd voor een uitstapregeling gekozen, met een verplichte oppensioenstelling op 60 jaar. Bij de lokale besturen ressorteren vrijwel alle ambtenaren onder het klassieke tantième 1/60. De lokale ambtenaren zullen wellicht op de leeftijd van 60 jaar nog geen 45 pensioenjaren kunnen inbrengen waardoor zij het relatief maximum van drie vierden van de refertewedde dus nog niet hebben bereikt. Deze ambtenaren hebben dus wel degelijk een geldelijk belang bij het verder zetten van hun beroepsactiviteit die aanleiding zal geven tot bijkomende pensioenopbouw. Blijkbaar houdt dit de lokale ambtenaren er niet van tegen om zodra het mogelijk is, voortijdig met pensioen te vertrekken. Dit maakt dat een gedragsverandering op dit punt waarschijnlijk geen sinecure zal zijn. Van de gemeenschappen en de gewesten scoort het Waalse Gewest het best als het op het behoud in het arbeidscircuit aankomt.

Het jaar 2013 waarin ingevolge de pensioenhervorming Di Rupo I voor het eerst de voorwaarden voor de toegang tot het pensioenrecht werden verstrengd, toont nog geen echte trendbreuk. Daarvoor zijn er teveel overgangsmaatregelen die het pensioengedrag van vóór de hervorming nog tijdelijk bestendigen.

⁴⁶⁵

Bron: PDOS. Zonder leger, politie en erkende eredienssten.

Wanneer *Tabel 52* en *Tabel 53* met elkaar in verband worden gebracht, is het mogelijk om de impact van het ziektepensioen op de leeftijd van voortijdige uittrede te berekenen. De onderstaande *Tabel 54* maakt deze vergelijking voor het jaar 2013.

Tabel 54 – Verschil in gemiddelde pensioenleeftijd zonder en met het ziektepensioen (2013)

2013	Zonder ziektepensioen	Met ziektepensioen	Verschil
Federaal	61,00	59,82	1,18
Vlaamse lokale besturen	61,23	60,19	1,04
Brusselse lokale besturen	61,54	60,60	0,94
Vlaamse Gemeenschap / Gewest	61,48	60,58	0,90
Waalse lokale besturen	62,15	61,27	0,88
Franstalig onderwijs	61,07	60,21	0,86
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	62,10	61,30	0,80
Nederlandstalig onderwijs	60,72	60,01	0,71
Franse Gemeenschap	61,69	61,07	0,62
Waals Gewest	62,75	62,20	0,55
Duitstalig onderwijs	60,56	60,15	0,41
Duitstalige Gemeenschap	61,44	61,28	0,16

Deze cijfers wijzen uit dat vooral op het federale overheidsniveau het ziektepensioen een behoorlijke invloed heeft op de uittredeleeftijd. Detailonderzoek heeft uitgewezen dat dit voor een groot deel toe te schrijven valt aan één overheidsbedrijf dat – naast een al bestaand verhoogd professioneel risico – de oppensioenstellingen wegens ziekte nog verder heeft versneld door het afkopen van ziektedagen.

Verder is het opvallend dat de lokale besturen in de drie gewesten allemaal in de top vijf staan van de besturen waar het ziektepensioen de meeste impact heeft op de leeftijd van pensionering. De sector onderwijs neemt hierin een tussenpositie in. Dat komt mogelijk doordat het onderwijspersoneel, via de verloven voorafgaand aan de pensionering, op de vroegst mogelijke datum van pensionering uitstapt, en in mindere mate via de ambtshalve inruststelling wegens medische redenen vanaf de leeftijd van 60 jaar.

Binnen de groep van de gemeenschappen en de gewesten scoort de Vlaamse overheid het slechtst en het Waalse Gewest het best.

De cijfers betreffende de het Duitstalig onderwijs en de Duitstalige Gemeenschap zijn omwille van de zeer kleine aantallen niet representatief (*infra*).

In *Tabel 55* wordt voor de pensioenen die voor het eerst zijn ingegaan in het jaar 2013, een meer gedetailleerde analyse gemaakt van de leeftijd bij pensionering per subsector. De daaropvolgende *Tabel 56* voert in dit verband nog een verdere verfijning door naargelang van de reden van oppensioenstelling: leeftijdsgrens, vervroegd en ongeschiktheid.

Tabel 55 – Leeftijd van de ambtenaren bij pensionering per sector (2013)⁴⁶⁶

SECTOR	LEEFTIJD													Totaal
	<55	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	>65	
Administratie	418	98	132	186	190	152	3.945	497	404	300	226	871	119	7.538
<i>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</i>	4	1	1		2		37	7	9	1	2	28		92
<i>Duitstalige Gemeenschap</i>						1	7	4	2	2		2		18
<i>Federaal</i>	356	89	123	169	173	137	3.303	333	258	187	141	555	118	5.942
<i>Franstalige Gemeenschap/Waals Gewest</i>	19	5	3	6	5	7	213	76	68	53	39	181	1	676
<i>Vlaamse Gemeenschap/Gewest</i>	39	3	5	11	10	7	385	77	67	57	44	105		810
Defensie	256	35	1151			1	79	10	6	4	5	33		1.580
Lokale besturen	169	36	45	42	65	38	1.575	283	189	133	103	420	84	3.182
<i>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</i>	21	7	4	7	8	3	224	23	20	19	12	78	2	428
<i>Waals Gewest</i>	44	10	12	16	19	12	452	117	61	60	48	162	56	1069
<i>Vlaamse Gewest</i>	104	19	29	19	38	23	899	143	108	54	43	180	26	1.685
Onderwijs	417	93	68	118	78	80	5.882	359	309	222	164	860	20	8.670
<i>Duitstalige Gemeenschap</i>	1		1				41	3		2	1	3		52
<i>Franstalige Gemeenschap</i>	203	56	31	21	24	35	2.331	118	127	97	94	474	8	3.619
<i>Vlaamse Gemeenschap</i>	213	37	36	97	54	45	3.510	238	182	123	69	383	12	4.999
Politie	99	27	332	91	268	89	169	50	34	33	27	61	2	1.282
Totaal	1.359	289	1.728	437	601	360	11.650	1.199	942	692	525	2.245	225	22.252

⁴⁶⁶

Bron: PDOS.

Tabel 56 – Leeftijd van de ambtenaren bij pensionering per sector en naargelang van de reden (2013)⁴⁶⁷

SECTOR	LEEFTIJD													Totaal
	<55	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	>65	
Administratie	418	98	132	186	190	152	3.945	497	404	300	226	871	119	7.538
<i>Leeftijdsgrens</i>			1				4			1	1	650	72	729
<i>Vervroegd</i>		1	11	1	4	1	3.912	460	388	290	214	221	47	5.550
<i>Ongeschiktheid</i>	418	97	120	185	186	151	29	37	16	9	11			1.259
Defensie	256	35	1151			1	79	10	6	4	5	33		1.580
<i>Leeftijdsgrens</i>	79	25	1151			1		3						1.259
<i>Vervroegd</i>							79	7	6	4	5	33		134
<i>Ongeschiktheid</i>	177	10												187
Lokale besturen	169	36	45	42	65	38	1.575	283	189	133	103	420	84	3.182
<i>Leeftijdsgrens</i>							6	6	5	6	10	254	28	315
<i>Vervroegd</i>	1	1				1	1.556	244	176	124	88	164	56	2.411
<i>Ongeschiktheid</i>	168	35	45	42	65	37	13	33	8	3	5	2		456
Onderwijs	417	93	68	118	78	80	5.882	359	309	222	164	860	20	8.670
<i>Leeftijdsgrens</i>							2		2		1	527	3	535
<i>Vervroegd</i>		1		3	1	4	5.870	343	301	217	159	332	17	7.248
<i>Ongeschiktheid</i>	417	92	68	115	77	76	10	16	6	5	4	1		887
Politie	99	27	332	91	268	89	169	50	34	33	27	61	2	1.282
<i>Leeftijdsgrens</i>			5									49		54
<i>Vervroegd</i>	2	3	313	79	261	82	165	48	33	31	26	12	1	1056
<i>Ongeschiktheid</i>	97	24	14	12	7	7	4	2	1	2	1		1	172
Totaal	1.359	289	1.728	437	601	360	11.650	1.199	942	692	525	2.245	225	22.252

3.2.3. Ziektepensioenen

Meer specifiek wat de ziektepensioenen betreft, volgt hieronder een frequentieverdeling volgens de leeftijd, met daaraan gekoppeld het gemiddelde pensioenbedrag. Er wordt bovendien een opdeling gemaakt tussen de administratie, het leger, de politie en het onderwijs.

In *Tabel 57* gaat het om de nieuwe ziektepensioenen die zijn ingegaan tijdens de eerste zes maanden van het jaar 2013. *Tabel 58* geeft een overzicht van alle uitbetaalde ziektepensioenen met hun verdeling en gemiddelde pensioenbedrag op datum van 1 juli 2013.

⁴⁶⁷

Bron: PDOS.

Tabel 57 – Frequentieverdeling ziektepensioenen en gemiddeld pensioenbedrag – Nieuwe ziektepensioenen 2013 – Eerste zes maanden van 2013⁴⁶⁸

Leeftijd	AANTAL ZIEKTEPENSIOENEN				GEMIDDELD BEDRAG			
	Administratie	Leger	Politie	Onderwijs	Administratie	Leger	Politie	Onderwijs
23		1				723,72		
24	1				1.286,85			
25	1	2	1		639,15	1.368,29	723,72	
26		3				1.112,49		
27		1	1			303,53	1.286,85	
28		4				1.286,85		
29		3	2	1		1.015,22	1.330,82	248,05
30	2	2		1	1.286,94	1.005,29		1.286,85
31	1	2	1		1.286,85	1.286,85	1.286,85	
32	1	4		4	723,72	1.146,07		861,73
33	2	1	1	2	840,81	1.286,85	610,58	1.026,89
34	3	2	3	5	891,48	1.155,23	1.313,37	1.082,98
35	3	6	1	2	1.089,15	1.284,15	1.331,06	1.240,05
36	4	1	4	5	956,73	1.286,85	1.257,33	1.033,63
37	6		4	4	1.365,15		1.303,27	1.006,29
38	6	1	2	8	1.162,94	723,72	1.005,29	1.051,25
39	9	4	2	4	964,91	1.421,13	1.016,20	1.511,67
40	8	2	3	4	1.190,65	1.778,56	1.198,91	1.400,88
41	16	5	3	6	1.004,43	1.500,30	1.295,49	1.248,45
42	10	6	7	5	1.128,94	1.378,22	1.114,61	1.274,92
43	9	4	8	10	1.090,45	1.502,22	1.193,46	1.318,85
44	23	2		15	1.268,63	1.573,05		1.539,67
45	25	10	5	18	1.271,45	1.497,64	1.374,66	1.297,37
46	23	7	2	9	1.050,85	1.512,50	1.716,06	1.344,60
47	27	16	4	24	1.239,94	1.896,00	1.797,60	1.527,60
48	35	14	1	23	1.233,92	1.828,84	1.828,23	1.581,33
49	46	15	2	28	1.224,88	1.868,21	919,87	1.756,48
50	53	17	6	28	1.416,04	1.975,93	1.930,52	1.679,79
51	35	22	10	39	1.365,47	2.194,29	2.119,52	1.827,06
52	65	5	5	44	1.487,27	1.946,71	2.386,18	2.065,88
53	76	10	6	66	1.547,81	2.308,60	2.201,09	2.112,09
54	96	5	13	62	1.730,18	2.712,24	2.411,17	2.316,84
55	133	10	24	91	1.719,92	2.256,86	2.739,35	2.369,46
56	166		14	67	1.731,11		2.805,80	2.370,03
57	227		12	115	1.831,25		2.781,28	2.583,76
58	251		7	77	1.889,02		2.471,54	2.607,45
59	188		7	76	1.897,11		2.941,49	2.501,95
60	42		4	10	1.995,80		2.512,33	2.028,51
61	70		2	16	2.056,98		2.605,21	1.558,41
62	25		1	6	2.066,86		3.046,06	2.461,30

468

Bron: PDOS.

63	12		2	5	2.110,63		2.873,33	1.880,11
64	16		1	4	2.132,70		3.470,86	1.121,12
65	2			1	1.849,41			3.558,97
66			1				4.693,30	

Tabel 58 – Frequentieverdeling ziektepensioenen en gemiddeld pensioenbedrag – Aantal ziektepensioenen (op 1 juli 2013)⁴⁶⁹

Leeftijd	AANTAL ZIEKTEPENSIOENEN (op 1 juli 2013)					GEMIDDELD BEDRAG (op 1 juli 2013)				
	Administratie	Leger	Onderwijs	Politie	Totaal	Administratie	Leger	Onderwijs	Politie	Totaal
17		4			4		334,42			334,42
18		22		1	23		385,77		1.286,85	424,95
19		81		7	88		421,82		624,70	437,95
20	1	118		15	134	781,76	440,96		361,98	434,66
21	1	119		19	139	1.409,92	493,48		384,52	485,18
22	6	122		16	144	816,14	454,07		624,34	488,08
23	12	81	1	17	111	952,56	583,82	764,77	678,44	639,81
24	27	74		19	120	785,10	633,80		509,55	648,17
25	44	85	5	17	151	689,75	784,04	436,51	705,32	736,20
26	53	81	5	11	150	630,95	832,57	671,46	1.081,82	774,24
27	83	54	10	10	157	620,91	733,35	744,22	979,53	690,28
28	95	67	16	11	189	503,06	985,66	676,11	478,56	687,36
29	154	81	27	19	281	565,78	926,60	862,83	970,38	725,69
30	171	66	31	9	277	637,70	1.060,78	962,09	1.116,65	790,37
31	227	61	41	16	345	564,96	982,98	901,30	882,66	693,57
32	255	72	59	11	397	598,41	1.030,80	874,59	1.147,44	733,08
33	274	68	75	19	436	620,06	1.038,06	1.009,76	1.102,13	773,30
34	345	63	113	23	544	551,91	968,33	1.041,71	1.053,25	723,07
35	371	92	126	21	610	607,39	1.101,11	1.086,27	1.184,51	800,64
36	415	90	140	36	681	662,31	1.153,21	1.090,83	1.120,94	839,53
37	440	100	154	23	717	677,87	1.102,54	1.084,65	1.287,13	844,01
38	468	94	208	35	805	703,58	1.174,93	1.061,03	1.198,31	872,49
39	545	100	254	38	937	703,29	1.184,79	1.159,73	1.233,50	899,91
40	652	103	280	42	1.077	714,90	1.291,25	1.175,73	1.187,75	908,26
41	710	129	327	39	1.205	741,89	1.279,97	1.177,22	1.140,49	930,53
42	791	140	391	55	1.377	772,51	1.296,93	1.285,00	1.341,76	994,09
43	815	128	466	55	1.464	775,38	1.377,32	1.336,11	1.369,60	1.028,82
44	986	122	514	50	1.672	809,42	1.463,00	1.427,14	1.487,51	1.067,29
45	1.043	173	633	57	1.906	809,01	1.445,38	1.380,76	1.500,97	1.077,35
46	1.116	166	680	59	2.021	857,43	1.566,21	1.509,05	1.633,27	1.157,55
47	1.203	176	863	67	2.309	836,76	1.674,11	1.572,53	1.692,81	1.200,42
48	1.367	204	998	80	2.649	898,09	1.736,38	1.658,44	1.904,86	1.279,51
49	1.513	210	1.209	94	3.026	927,33	1.837,84	1.804,24	1.807,46	1.368,22
50	1.826	220	1.528	116	3.690	934,15	1.853,25	1.873,85	1.993,01	1.411,36

469

Bron: PDOS.

51	1.939	191	1.772	107	4.009	935,58	1.875,98	2.004,36	2.212,76	1.486,88
52	2.153	178	2.152	141	4.624	957,11	1.877,10	2.120,37	2.231,47	1.572,76
53	2.370	196	2.597	147	5.310	1.037,38	1.940,84	2.230,45	2.209,92	1.686,69
54	2.511	179	2.794	170	5.654	1.113,30	1.988,68	2.343,33	2.385,51	1.787,10
55	2.929	173	2.916	214	6.232	1.154,26	1.986,92	2.396,04	2.509,61	1.804,96
56	3.017	38	2.371	144	5.570	1.256,19	2.114,21	2.370,16	2.501,87	1.768,43
57	3.096	16	2.152	116	5.380	1.337,52	1.978,80	2.350,03	2.477,19	1.769,00
58	2.796	14	1.908	78	4.796	1.368,11	1.968,90	2.372,84	2.692,91	1.791,12
59	2.184	10	1.759	106	4.059	1.384,53	2.055,74	2.416,56	2.728,10	1.868,51
60	853	23	342	18	1.236	1.320,53	385,23	1.799,56	2.525,19	1.453,22
61	1.819	11	405	31	2.266	1.921,05	159,28	1.717,85	2.925,46	1.889,92
62	534	7	123	15	679	1.597,47	419,83	1.708,51	3.111,48	1.638,89
63	461	4	99	12	576	1.541,33	64,24	1.714,05	2.939,72	1.589,89
64	377	1	85	6	469	1.589,46	189,09	1.839,61	2.346,38	1.641,50
65	147	90	8	5	250	812,73	166,51	2.561,47	2.231,34	664,42
Totaal	43.195	4.697	30.637	2.417	80.946	1.086	1.330	2.044	1.965	1.489

Het vroegtijdig pensioen wegens gezondheidsredenen of lichamelijke ongeschiktheid is aan hervorming toe, en dat om verschillende redenen.

Vooreerst is de huidige regeling die is ingevoerd door de eenheidswet van 1961, ietwat gedateerd.

De medische wetenschap *anno* 1961 heeft sindsdien een onmiskenbare kwalitatieve vooruitgang geboekt. Het definitief karakter van de medische beslissing wordt van langsom meer in vraag gesteld, niet in het minst door de genezen ambtenaren zelf die opnieuw aan de slag willen, maar die zich geconfronteerd weten met het definitieve karakter van de inruststelling. Om opnieuw een functie in de publieke sector te kunnen opnemen, zien deze ambtenaren zich genoodzaakt om als contractant te solliciteren en/of nieuwe toegangsexamens af te leggen voor een statutaire tewerkstelling.

Degenen die dergelijke moeite doen, stuiten op een complexe cumulatiereglementering die hen vaak in hun initiatief ontmoedigt.⁴⁷⁰

Voorts is er teveel silo-denken bij de toepassing van het vroegtijdig pensioen. De definitieve beslissing die een ambtenaar ongeschikt verklaart voor de uitoefening van zijn ambt, maar geschikt voor de uitoefening van een ander ambt, leidt zelden of nooit tot de beoogde wedertewerkstelling. Dit onderzoek beperkt zich immers tot dezelfde werkgever. Zo zou bijvoorbeeld de ongeschikt verklaarde militair wel geschikt kunnen zijn voor een burgerlijke functie. Merkwaardig is ook dat vanuit het perspectief van de diversiteit vele administraties bepaalde quota moeten halen op het vlak van de tewerkstelling van gehandicapten, waarvoor de wegens ziekte gepensioneerde ambtenaren echter niet in aanmerking komen.

Tot slot is de beoordeling van de definitieve ongeschiktheid een zaak van (te) veel medische instanties die naast elkaar werken en de verkokering in stand houden (*supra*, 2.1.2.3.2.1).

De situatie van de definitief arbeidsongeschikte ambtenaar is bovendien totaal onvergelijkbaar met de hypothese waarin een werknemer of een overheidscontractant definitief ongeschikt zou zijn voor zijn contractueel bedongen arbeid. De werknemer zal in voorkomend geval immers tot het bereiken

⁴⁷⁰ Volledigheidshalve moet hieraan wel worden toegevoegd dat degenen die zich zeer goed informeren, deze situatie toch in hun voordeel kunnen draaien door het 'definitieve' ziektepensioen achter de hand houden als terugvalbasis. De nieuwe pensioenrechten die worden gecreëerd, zijn daarenboven niet verloren.

van de leeftijd van 65 jaar blijven laven tussen de ziekteverzekering⁴⁷¹ en de werkloosheidsregeling,⁴⁷² naargelang die wel of niet voldoet aan het arbeidsongeschiktheidsbegrip in de zin van deze socialezekerheidssectoren. Het voordeel voor de werknemer is wel dat de tijdvakken waarin hij het genot heeft van een vervangingsinkomen vanwege de sociale zekerheid, nog zullen meetellen als gelijkgestelde periodes voor de vaststelling van het pensioen.

Ambtenaren die op jonge leeftijd of na een beperkte loopbaan in de overheidssector, vervroegd worden gepensioneerd wegens definitieve ongeschiktheid, zullen daarom wellicht slechter af zijn dan de werknemers of overheidscontractanten van wie de pensionering wordt uitgesteld tot het bereiken van de leeftijdsgrens van 65 jaar.

Helemaal gecompliceerd wordt het wanneer een definitief arbeidsongeschikt personeelslid gelijktijdig meerdere functies combineert, deels als vastbenoemd statutair personeelslid, deels als contractant in de publieke of de particuliere sector, of als zelfstandige.

Daar staat tegenover dat zowel de overheidswerkgever als de ambtenaar vaak vragende partij zijn voor een vervroegde uittrede via het pad van het ziektepensioen. De werkgever kan dan het afwezige vastbenoemde personeelslid dat ten laste valt van de personeelsenveloppe, vervangen door een jongere collega die veel goedkoper is. In zoverre het gaat om een overheidswerkgever waarvan de ambtenaren een pensioen genieten voor rekening van de Staatskas, kost deze handelwijze geen cent aan extra pensioenfinanciering, zelfs integendeel (*supra*, 2.2.2.1).⁴⁷³

3.3. Financiële houdbaarheid

3.3.1. Toenemende pensioenlasten⁴⁷⁴

Hieronder volgt een letterlijke weergave van de commentaar van het Rekenhof:⁴⁷⁵

“Tussen 2008-2012 is de totale pensioenlast toegenomen met 23,2% (+ 2.191 miljoen euro). Voor de rustpensioenen bedroeg de stijging 25,5% (+ 2.081 miljoen euro) en voor de overlevingspensioenen 8,6% (+ 109 miljoen euro). De aangroei van pensioenuitgaven openbare sector is bijna uitsluitend te wijten aan de stijgende kosten van de rustpensioenen.

De gemiddelde jaarlijkse toename van 2008 tot 2012 bedraagt 6,3% voor de rustpensioenen en 2,5% voor de overlevingspensioenen. De gemiddelde jaarlijkse toename van de totale pensioenlast is 5,8%.

⁴⁷¹ Art. 108, 1° ZIV-Wet 1994.

⁴⁷² Art. 64, eerste lid Werkloosheidsbesluit 1991.

⁴⁷³ Indien de gemeenschappen en de gewesten op termijn een werkgevers(pensioen)bijdrage verschuldigd zijn van 8,86% op de loonmassa van hun vastbenoemde statutaire personeelsleden, zal de vervanging van een oudere duurder ambtenaar door een jongere goedkopere ambtenaar zelfs nog een lichte besparing opleveren vanuit het perspectief van de bevoegde gemeenschap.

⁴⁷⁴ Zie ook eerder al REKENHOF, “Overheidspensioenen 2010” in 168^e boek van het Rekenhof – *Opmerkingen en documenten aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegd*, Volume 1 – Commentaar, Brussel, november 2011, 366-379 en REKENHOF, “Overheidspensioenen 2007-2011” in 169^e boek van het Rekenhof – *Opmerkingen en documenten aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegd*, Volume 1 – Commentaar, Brussel, december 2012, 499-527.

⁴⁷⁵ REKENHOF, ‘Hoofdstuk 7 Overheidspensioenen 2008-2012’ in 170^e boek van het Rekenhof – *Opmerkingen en documenten aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegd*, Volume 1 – Commentaar, Brussel, oktober 2013, 198.

In 2012 stegen de pensioenuitgaven tegenover 2011 met 5,7%. Voor de rustpensioenen was dat 6,2%, voor de overlevingspensioenen 2%. De aangroei van de nominale uitgaven voor de totale overheidspensioenen verloopt parallel met die voor de rustpensioenen”.

Om de omvang van het pensioenfinancieringsprobleem correct te kunnen inschatten, wordt hieronder eerst de actuele theoretische bijdragevoet weergegeven (*infra*, 3.3.2). Daarna volgen de resultaten van een prognose van de evolutie van de impliciete bijdragevoet tot 2060 (*infra*, 3.3.3).

3.3.2. Theoretische bijdragevoet anno 2013

Tabel 59 illustreert welke de theoretische bijdragevoet is ter financiering van de ambtenarenpensioenen anno 2013. Het betreft het virtuele percentage op de statutaire loonmassa dat nodig is om de massa aan lopende ambtenarenpensioen te betalen.

Tabel 59 – Theoretische bijdragevoet ter financiering van de ambtenarenpensioenen (2013)⁴⁷⁶

2013	Pensioenmassa	Loonmassa	Verhouding
Staatskas	10.371.226.000	15.795.347.000	65,66%
NMBS ⁴⁷⁷ (<i>supra</i> , 2.2.2.2.2)	1.008.630.000	1.279.640.000	78,82%
(Pool der) Parastatalen ⁴⁷⁸	402.266.000	1.008.055.000	39,91%
RSZPPO	2.103.187.000	4.442.190.000	47,35%
TOTAAL	13.885.309.000	22.525.232.000	61,64%

De omslagpercentages voor de openbare instellingen die deel uitmaken van de Pool der Parastatalen, en voor de lokale besturen die samen de gesolidariseerde pensioenpool van de RSZPPO, liggen behoorlijk hoog. Dat is genoegzaam bekend. Minder gekend, is de nog veel hogere theoretische bijdragevoet die nodig zou zijn om de pensioenuitgaven te dekken die voor rekening komen van de Staatskas.

In de volgende tabellen wordt een verdere verfijning doorgevoerd wat betreft de pensioenen die ten laste zijn van de **Staatskas**. Daarbij worden de uitgaven voor de federale overheden beperkt tot de federale overheidsdiensten, de programmatorische overheidsdiensten en de bijzondere korpsen, om de vergelijking te kunnen maken met de gemeenschappen en de gewesten. In deze tabellen zijn het leger, de federale politie, de overheidsbedrijven (andere dan de NMBS) en de erediens ten niet mee opgenomen, omdat daarvan geen equivalent bestaat bij de gemeenschappen en gewesten.

⁴⁷⁶ Bron: PDOS en Ethias.

⁴⁷⁷ De pensioenen van de NMBS zijn ten laste van de Staatskas, maar worden hier apart vermeld omdat zij het voorwerp uitmaken van een aparte dotatie. Dat is niet het geval voor de andere overheidsbedrijven.

⁴⁷⁸ Het hier vermelde percentage van 39,91% wijkt lichtjes af van het in **Tabel 39** vermelde percentage van 36%. Hier gaat het om een vereenvoudigde theoretische bijdragevoet waarbij de pensioenmassa gelijk is aan de som van de maandbedragen. Bij de vaststelling van de reële bijdragevoet is ook rekening gehouden – zowel voor de pensioenuitgaven als voor de pensioenontvangsten – met tewerkstellingsaandelen, transferten, saldi, toekomstige evoluties, enzovoort.

Er wordt een onderverdeling gemaakt tussen de federale overheid *sensu stricto* en de onderscheiden gemeenschappen en gewesten. Tegelijk wordt de evolutie in kaart gebracht, van 2006 tot en met 2013, van de verhouding tussen de pensioenmassa en de loonmassa.

Tabel 60 betreft enkel de rustpensioenen, daar waar *Tabel 61* betrekking heeft op zowel de rustpensioenen als de overlevingspensioenen.⁴⁷⁹

Als beide tabellen met elkaar worden vergeleken, is het duidelijk dat de persoonlijke pensioenbijdrage van 7,50% vanwege de ambtenaren in dienst van de gemeenschappen en de gewesten hoger ligt dan het verschil tussen de totale pensioenlast, met inbegrip van de overlevingspensioenen, en de pensioenlast van uitsluitend de rustpensioenen. Dat hoeft op zich geen verwondering te wekken, gegeven dat de personeelsleden van de gemeenschappen en de gewesten relatief jong(er) zijn en er uit hoofde van hun tewerkstelling vrij weinig overlevingspensioenen worden betaald. Anders gesteld, de ambtenaren van de gemeenschappen en de gewesten dragen dus wel degelijk te persoonlijke titel bij, niet alleen voor het overlevingspensioen, maar evenzeer voor het rustpensioen.

⁴⁷⁹

Bron: eigen berekeningen Johan JANSSENS.

Tabel 60 – Evolutie theoretische bijdragevoet (2006-2013) – Rustpensioenen Staatskas

JAAR	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Federale overheid sensu stricto								
Pensioenmassa	733.201.680	763.173.873	805.828.651	842.825.819	867.217.037	923.379.519	982.544.303	1.041.035.761
Loonmassa	2.188.123.911	2.255.946.127	2.353.577.855	2.444.832.448	2.479.117.591	2.542.743.419	2.606.262.320	2.625.276.022
Verhouding	33,51%	33,83%	34,24%	34,47%	34,98%	36,31%	37,70%	39,65%
Vlaamse Gemeenschap / Vlaams Gewest								
Pensioenmassa	2.166.019.003	2.323.934.876	2.530.057.126	2.694.489.340	2.819.482.415	3.019.006.912	3.207.824.065	3.398.053.749
Loonmassa	4.648.414.913	4.785.637.999	4.998.119.649	5.168.631.841	5.241.882.212	5.442.157.364	5.727.235.865	5.908.319.808
Verhouding	46,60%	48,56%	50,62%	52,13%	53,79%	55,47%	56,01%	57,51%
Franse Gemeenschap								
Pensioenmassa	1.567.306.214	1.682.403.773	1.826.820.312	1.947.854.995	2.036.673.260	2.175.396.115	2.299.757.134	2.466.636.028
Loonmassa	3.106.693.628	3.182.773.698	3.310.157.633	3.403.466.128	3.418.434.799	3.572.451.892	3.692.710.051	3.846.634.219
Verhouding	50,45%	52,86%	55,19%	57,23%	59,58%	60,89%	62,28%	64,12%
Duitstalige Gemeenschap								
Pensioenmassa	14.330.082	15.825.371	17.523.331	19.295.983	21.073.165	23.256.937	25.722.965	27.629.398
Loonmassa	51.428.037	51.562.921	52.189.608	54.221.006	53.431.015	53.737.612	54.037.826	50.406.741
Verhouding	27,86%	30,69%	33,58%	35,59%	39,44%	43,28%	47,60%	54,81%
Waaals Gewest								
Pensioenmassa	41.569.111	45.226.481	52.134.545	58.146.613	62.833.982	70.944.438	80.049.681	89.293.966
Loonmassa	213.041.893	215.049.654	229.679.072	218.897.297	229.773.181	232.619.806	231.650.785	212.652.009
Verhouding	19,51%	21,03%	22,70%	26,56%	27,35%	30,50%	34,56%	41,99%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest								
Pensioenmassa	8.074.193	8.997.526	10.496.888	11.653.152	13.178.620	14.637.797	16.311.399	17.942.138
Loonmassa	44.889.694	44.167.817	45.373.567	46.414.132	45.846.691	48.409.164	51.321.503	53.126.999
Verhouding	17,99%	20,37%	23,13%	25,11%	28,74%	30,24%	31,78%	33,77%
Totaal								
Pensioenmassa	4.530.500.283	4.839.561.900	5.242.860.853	5.574.265.902	5.820.458.479	6.226.621.718	6.612.209.547	7.040.591.041
Loonmassa	10.252.592.075	10.535.138.216	10.989.097.383	11.336.462.852	11.468.485.488	11.892.119.257	12.363.218.351	12.696.415.799
Verhouding	44,19%	45,94%	47,71%	49,17%	50,75%	52,36%	53,48%	55,45%

Tabel 61 – Evolutie theoretische bijdragevoet (2006-2013) – Rust- en overlevingspensioenen Staatskas

JAAR	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Federale overheid sensu stricto								
Pensioenmassa	992.114.128	1.026.715.470	1.073.960.759	1.114.977.209	1.136.994.007	1.198.107.039	1.257.968.141	1.315.925.273
Loonmassa	2.188.123.911	2.255.946.127	2.353.577.855	2.444.832.448	2.479.117.591	2.542.743.419	2.606.262.320	2.625.276.022
Verhouding	45,34%	45,51%	45,63%	45,61%	45,86%	47,12%	48,27%	50,13%
Vlaamse Gemeenschap / Vlaams Gewest								
Pensioenmassa	2.336.215.886	2.501.472.754	2.718.208.503	2.889.593.352	3.017.933.019	3.227.539.939	3.425.245.624	3.625.794.917
Loonmassa	4.648.414.913	4.785.637.999	4.998.119.649	5.168.631.841	5.241.882.212	5.442.157.364	5.727.235.865	5.908.319.808
Verhouding	50,26%	52,27%	54,38%	55,91%	57,57%	59,31%	59,81%	61,37%
Franse Gemeenschap								
Pensioenmassa	1.680.775.899	1.800.080.947	1.950.635.137	2.076.797.940	2.168.599.407	2.314.300.880	2.443.471.829	2.618.952.774
Loonmassa	3.106.693.628	3.182.773.698	3.310.157.633	3.403.466.128	3.418.434.799	3.572.451.892	3.692.710.051	3.846.634.219
Verhouding	54,10%	56,56%	58,93%	61,02%	63,44%	64,78%	66,17%	68,08%
Duitstalige Gemeenschap								
Pensioenmassa	15.709.338	17.269.614	19.094.656	20.757.547	22.518.333	24.778.335	27.320.291	29.287.007
Loonmassa	51.428.037	51.562.921	52.189.608	54.221.006	53.431.015	53.737.612	54.037.826	50.406.741
Verhouding	30,55%	33,49%	36,59%	38,28%	42,14%	46,11%	50,56%	58,10%
Waaals Gewest								
Pensioenmassa	49.563.885	53.837.740	61.943.419	68.624.522	73.622.381	82.309.978	91.956.956	101.936.225
Loonmassa	213.041.893	215.049.654	229.679.072	218.897.297	229.773.181	232.619.806	231.650.785	212.652.009
Verhouding	23,26%	25,04%	26,97%	31,35%	32,04%	35,38%	39,70%	47,94%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest								
Pensioenmassa	8.941.423	9.951.273	11.532.536	12.705.765	14.287.782	15.841.440	17.481.753	19.152.824
Loonmassa	44.889.694	44.167.817	45.373.567	46.414.132	45.846.691	48.409.164	51.321.503	53.126.999
Verhouding	19,92%	22,53%	25,42%	27,37%	31,16%	32,72%	34,06%	36,05%
Totaal								
Pensioenmassa	5.083.320.559	5.409.327.798	5.835.375.010	6.183.456.335	6.433.954.929	6.862.877.611	7.263.444.594	7.711.049.020
Loonmassa	10.252.592.075	10.535.138.216	10.989.097.383	11.336.462.852	11.468.485.488	11.892.119.257	12.363.218.351	12.696.415.799
Verhouding	49,58%	51,35%	53,10%	54,54%	56,10%	57,71%	58,75%	60,73%

Tabel 62 neemt de gegevens uit Tabel 61 over, beperkt tot het jaar 2013. De onderstaande tabel maakt echter nog een bijkomend onderscheid op het niveau van de gemeenschappen tussen het onderwijs enerzijds en de overige diensten anderzijds.

Tabel 62 – Theoretische bijdragevoet – Rust- en overlevingspensioenen ten laste van de Staatskas (2013)⁴⁸⁰

2013	Pensioenmassa	Loonmassa	Verhouding
Federale overheid <i>sensu lato</i>⁴⁸¹	3.990.716.332	5.707.223.619	69,92%
<i>Federale overheid sensu stricto</i> ⁴⁸²	1.315.925.273	2.625.276.022	50,13%
Vlaamse Gemeenschap / Gewest	3.625.794.917	5.908.319.808	61,37%
<i>Nederlandstalig onderwijs</i>	3.420.482.384	5.399.752.889	63,35%
<i>Andere diensten</i>	205.312.533	508.566.919	40,37%
Franse Gemeenschap	2.618.952.774	3.846.634.219	68,08%
<i>Franstalig onderwijs</i>	2.564.229.439	3.745.641.535	68,46%
<i>Andere diensten</i>	54.723.335	100.992.684	54,19%
Duitstalige Gemeenschap	29.287.007	50.406.741	58,10%
<i>Duitstalig onderwijs</i>	28.243.614	43.953.477	64,26%
<i>Andere diensten</i>	1.043.393	6.453.264	16,17%
Waals Gewest	101.936.225	212.652.009	47,94%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	19.152.824	53.126.999	36,05%
TOTAAL	10.385.840.079	15.778.363.395	65,82%

Het mag duidelijk zijn dat in de sector onderwijs van de drie gemeenschappen de theoretische bijdragevoeten zeer hoog uitvallen. Dat is ook het geval voor de federale overheid in de brede zin, met andere woorden inclusief het leger, de federale politie, de overheidsbedrijven en de eredienssten.

3.3.3. Impliciete bijdragevoet tot 2060⁴⁸³

Het jaarverslag 2013 van de Studiecommissie voor de Vergrijzing⁴⁸⁴ (SCvV) raamt de weerslag van de vergrijzing op de pensioenuitgaven in de overheidssector op 1,4% van het bruto binnenlands product (bbp) tussen 2012 en 2060, daar waar de uitgaven van het werknemersstelsel en het zelfstandigenstelsel in dezelfde periode stijgen met respectievelijk 2,8% en 0,3% van het bbp. Bij deze raming werd rekening gehouden met de recente pensioenhervormingen van de regering Di Rupo. Zo impliceerde de vervanging van het leeftijdscomplement in de overheidssector door de hervormde pensioenbonus een daling van de uitgaven van 0,1% van het bbp.

⁴⁸⁰ Bron: eigen berekeningen Johan JANSSENS.

⁴⁸¹ Met inbegrip van het leger, de federale politie, de overheidsbedrijven (zonder de NMBS) en de eredienssten.

⁴⁸² Beperkt tot de federale overheidsdiensten, de programmatorische overheidsdiensten en de bijzondere korpsen.

⁴⁸³ Zie eerder ook al BIJZONDERE COMMISSIE VOOR DE PENSIOENEN VAN DE LOKALE BESTUREN, *Evolutie van de pensioenlast van de lokale besturen 2004-2050*, augustus 2007.

⁴⁸⁴ STUDIECOMMISSIE VOOR DE VERGRIJZING, *Jaarlijks Verslag*, Brussel, juli 2013, 7.

Op verzoek van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 berekende het Federaal Planbureau de impliciete bijdragevoeten, dat wil zeggen de belastingdruk op inkomen uit arbeid verdiend in een bepaald jaar om de pensioenen te financieren in datzelfde lopende jaar, en dit voor de drie pensioenstelsels apart en over de periode 2007-2060.⁴⁸⁵ De impliciete bijdragevoet per pensioenstelsel in % en de gemiddelde stijging per jaar in procentpunten maakt het voorwerp uit van *Tabel 63*.

Tussen 2011 en 2060 zal de impliciete bijdragevoet in alle stelsels, maar in het bijzonder in het ambtenarenpensioenstelsel, aanzienlijk toenemen. In het pensioenstelsel voor de overheidssector⁴⁸⁶ gaat de impliciete bijdragevoet van 56% in 2011 naar 91,4% in 2060. In het werknemersstelsel stijgt de evenwichtsbijdrage van 20,4% in 2011 naar 31,9% in 2060, en in het stelsel voor de zelfstandigen van 18,2% naar 27,6%.

Tabel 63 – Impliciete bijdragevoet per pensioenstelsel in % (links) en gemiddelde stijging per jaar in procentpunten (rechts)⁴⁸⁷

	Impliciete bijdragevoet (%)							Gemiddelde toename per jaar (procentpunten)			
	2007	2011	2020	2030	2040	2050	2060	2007-2011	2011-2020	2020-2040	2040-2060
Werknemers	18,7	20,4	24,6	29,7	32,5	32,7	31,9	0,4	0,5	0,4	0,0
Zelfstandigen	16,2	18,2	22,2	26,7	28,5	28,3	27,6	0,5	0,4	0,3	0,0
Ambtenaren	49,3	56,0	67,8	80,7	87,8	90,0	91,4	1,7	1,3	1,0	0,2

In het pensioenstelsel voor de overheidssector is de impliciete evenwichtsbijdrage de laatste jaren al bijzonder sterk toegenomen en deze zal naar 2020 en 2030 nog sterk blijven stijgen. Net als in de andere stelsels zou deze evenwichtsbijdrage zich na 2040 geleidelijk aan stabiliseren, zij het op een bijzonder hoog niveau.

Reeds eerder, nog vóór de fusie van de onderscheiden pensioenpools in de schoot van de RSZPPO (*supra*, 2.2.2.3), werd via Exsyspen een prognose gemaakt van de toekomstige pensioenlasten op het lokale bestuursniveau van 2004 tot 2050. *Tabel 64* geeft een overzicht van de theoretisch verschuldigde bijdragen op de statutaire loonmassa in geval van ongewijzigd beleid.

⁴⁸⁵ BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN, *Une estimation à long terme du taux de cotisation d'équilibre implicite des différents régimes de pension* – Rapport réalisé à la demande du SPF Sécurité sociale suite à une question de Mr. Alain JOUSTEN, membre de la « Commission pour la réforme des pensions 2020-2040 », août 2013, 11 p.; BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN, Réponse partielle à une question supplémentaire de Mr. Frank VANDENBROUCKE dans le cadre du rapport « *Une estimation à long terme du taux de cotisation d'équilibre implicite des différents régimes de pension* »; BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN, *Une estimation à long terme du taux de cotisation d'équilibre implicite des différents régimes de pension* – Rapport complété en septembre 2013 suite à une demande supplémentaire, septembre 2013, 14 p.

⁴⁸⁶ Pensioenen voor de ambtenaren van de verschillende overheidsniveaus (federaal, sociale zekerheid, lokale overheid, gemeenschappen en gewesten), met inbegrip van overheidsbedrijven.

⁴⁸⁷ Bron: Federaal Planbureau.

Tabel 64 – Vooruitzichten pensioenlast voormalige RSZPPO-pools op de lange termijn bij ongewijzigd beleid⁴⁸⁸

JAAR	POOL 1	POOL 2	POOL 3	POOL 4	GLOBAAL
2004	36,2%	38,1%	46,6%	22,3%	41,7%
2025	69,4%	93,3%	80,2%	51,1%	74,1%
2050	82,7%	84,5%	82,8%	77,4%	82,2 %

3.4. Complexiteit *annex* (on)begrijpelijkheid

3.4.1. Diversiteit aan pensioenregelingen

Dé ambtenarenpensioenregeling bestaat *de facto* niet. Dat is anders in de wettelijke pensioenstelsels voor de werknemers⁴⁸⁹ en de zelfstandigen,⁴⁹⁰ waar de basiswetgeving gelijkelijk van toepassing is op al wie tot deze beroepsgroep(en) behoort.

De pensioenregimes voor de ambtenaren daarentegen vormen geen monolithisch geheel. Er bestaan diverse *bijzondere pensioenstelsels* die op één of meerdere punten verschillen van het algemeen stelsel voor de zogenaamde *burgerlijke ambtenaren*.

⁴⁸⁸ Zie BIJZONDERE COMMISSIE VOOR DE PENSIOENEN VAN DE LOKALE BESTUREN, *Evolutie van de pensioenlast van de lokale besturen 2004-2050*, augustus 2007, 45 p. met 18 bijlagen. Het eindrapport is opvraagbaar op de volgende link: http://www.pdos.fgov.be/pdos/pdf/exsyspen/eindrapport_exsyspenstudie_2007_nl.pdf. De Exsyspenstudie werkt verder zeven varianten uit van het basisscenario. Telkens wordt bij de simulatie ingegrepen op één belangrijke kostenfactor om het effect daarvan in kaart te brengen. De gesimuleerde wijzigingen zijn onder te brengen onder drie noemers, te weten: 1° een zekere nuancering wat de inkomsten betreft. De eerste oefening houdt rekening met de al bestaande correctiemechanismen, meer bepaald de boni en de overdrachten. De tweede variant appelleert aan de responsabilisering van het lokale bestuur, door uit te gaan van de opbouw van een demografische reserve, met andere woorden de oprichting van een lokaal zilverfonds; 2° een aanpassing van de pensioenwetgeving. Het gaat daarbij om een verhoging van de pensioenleeftijd met 2 jaar, een vermindering van de refertewedde met 10% en het niet laten meetellen van de tijdelijke diensten in de pensioenberekening; 3° een wijziging in de tewerkstellings- en benoemingspolitiek. Twee uitersten worden daarbij van elkaar onderscheiden: het verder zetten van de waargenomen dalende trend op het vlak van de statutaire aanstellingen *versus* het ombuigen van de vastgestelde dalende tendens naar vaste benoemingen.

⁴⁸⁹ Zie vooral KB nr. 50, 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers (Pensioenwet Werknemers); KB 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers (Algemeen Reglement Werknemerspensioenen); KB 23 december 1996 tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels (Wet Modernisering Werknemerspensioenen).

⁴⁹⁰ Zie voornamelijk KB nr. 72, 10 november 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen (Pensioenwet Zelfstandigen); KB 22 december 1967 houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen (Algemeen Reglement Zelfstandigenpensioenen); KB 30 januari 1997 betreffende het pensioenstelsel der zelfstandigen met toepassing van de artikelen 15 en 27 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en van artikel 3, § 1, 4°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese en Monetaire Unie (Wet Modernisering Zelfstandigenpensioenen).

Bovendien moet men zich ervan bewust zijn dat naast de – op zich al zeer uiteenlopende – pensioenregelingen voor de burgerlijke ambtenaren en daarmee gelijkgestelden, een apart systeem in voege is voor de *militaire ambtenaren*. Verder kunnen ook de *bedienaren van de erkende erediensten* aanspraak maken op een ambtenarenpensioen. Los van het voorgaande, is er een afzonderlijke regeling op het vlak van de *koloniale pensioenen*. Tot slot is er nog een specifieke wetgeving betreffende de pensioenen van de *politieke mandatarissen*.⁴⁹¹

Deze rudimentaire opsomming toont aan dat de verscheidenheid in de pensioenwetgeving voor de onderscheiden (sub)categorieën van ambtenaren en daarmee gelijkgestelden groot is en de eenheid ver te zoeken.

Het is schier onmogelijk een volledige lijst op te maken van de vigerende pensioenwetgeving in de publieke sector. Wel is een overzicht van de belangrijkste wettelijke en reglementaire bepalingen over de pensioenen eigen aan de publieke sector, terug te vinden op de website van de Pensioendienst voor de Overheidssector.⁴⁹² Dit recueil telde in zijn versie van december 2013 niet minder dan 1470 bladzijden: een cijfer dat voor zichzelf spreekt.

3.4.2. Diversiteit aan rechtspositieregelingen

Naast de diversiteit aan pensioenregelingen (*supra*, 3.4.1), is er ook nog de diversiteit aan rechtspositieregelingen. In dit verband geldt als devies: zo veel overheden, zo veel statuten, die kunnen verschillen van overheid tot overheid. Binnen de Belgische publieke sector ontbreekt het aan soort van basiswet, naar het model van de Arbeidsovereenkomstenwet, die van toepassing is op al wie met een statuut tewerkgesteld is.

Omwille van de steeds verderschrijdende bevoegdheidsverdeling is het een illusie te denken dat op een of andere wijze zulk een gemeenschappelijke sokkel voor alle ambtenaren in de Belgische publieke sector denkbaar is. Ieder bestuursniveau is op zijn manier min of meer autonoom om een eigen invulling te geven aan de rechtspositie van het personeel.

Er bestaat er een nauwe samenhang tussen de inhoud van die onderscheiden rechtspositieregelingen en de pensioenwetgeving in de publieke sector (*infra*, 3.4.3). Dit alles doet de complexiteit nog meer toenemen. Het gaat daarbij echter niet alleen om een toename van de complexiteit, maar ook om de weerslag van bepaalde statutaire regels op de individuele rechten (*infra*, 3.4.3.1) en op de pensioenuitgaven (*infra*, 3.4.3.2), naast een aantal praktische problemen (*infra*, 3.4.3.3).

⁴⁹¹ Voor de politieke mandatarissen op het lokale niveau maakt hun pensioenregeling het voorwerp uit van de Wet 8 december 1976 tot regeling van het pensioen van sommige mandatarissen en van dat van hun rechtverkrijgenden (BS 6 januari 1977). Naar aanleiding van de pensioenhervorming Di Rupo I onderging ook deze pensioenregeling een aantal identieke wijzigingen (zie ook http://www.pdos.fgov.be/pdos/publications/publications_1026.htm en http://www.pdos.fgov.be/pdos/faq/faq_2008.htm).

Anders is het bijvoorbeeld voor de *parlementsleden*. Zij genieten een pensioen conform een intern reglement dat het predicaat 'intern' verdient is in alle betekenissen in die zin dat het niet voor externen consulteerbaar is. Of die pensioenregeling voor de parlementariërs al dan niet een link legt naar de berekeningswijze van de ambtenarenpensioenen, is dus niet bekend. Nu, hoe dan ook, is een dergelijk reglement snel aangepast zodat wijzigingen aan het ambtenarenpensioenstelsel wellicht niet zullen doorwerken ten aanzien van deze specifieke groep, tenzij op dit punt wetgevend zou worden ingegrepen.

⁴⁹² http://www.ap.fgov.be/sdpsp/professionals/professionals_1673.htm.

3.4.3. Interferentie tussen de rechtspositieregelingen en de pensioenreglementering in de overheidssector

3.4.3.1. Impact op de individuele rechten

Vooreerst is er een duidelijke interferentie tussen de statuten en de pensioenwetgeving in de publieke sector op het vlak van het *ziektepensioen*. Een ambtenaar die de bevoegde geneeskundige dienst definitief ongeschikt heeft verklaard, zal immers pas voortijdig worden gepensioneerd nadat hij het ziekteverlof heeft uitgeput waarop hij op grond van het op hem toepasselijke statuut gerechtigd is (*supra*, 2.1.2.3.2). Er is geen enkele overkoepelende regeling betreffende de opbouw van die ziektedagen (*supra*, 2.1.2.3.2.2), waardoor er een risico bestaat op creatieve alternatieven op het einde van de loopbaan, in de vorm bijvoorbeeld van het afkopen van ziektedagen. Daardoor zou de individuele ambtenaar al eerder in het pensioensysteem terecht komen.

Voorts staat in tal van statuten een regeling ingeschreven die toelaat dat de ambtenaren 5 jaar vóór de vroegst mogelijke leeftijd van pensionering een *verlof voorafgaand aan de pensionering* genieten (*supra*, 2.1.2.2.6). Met de pensioenhervormingen Di Rupo I is een inventaris opgemaakt van de op dat ogenblik bestaande systemen, om uit te maken welke van die stelsels in aanmerking kwamen voor de overgangsregeling. Dit neemt niet weg dat momenteel nieuwsoortige uitstapregelingen in de statuten kunnen worden ingeschreven.

Nog een belangrijk issue betreft de *pensioenleeftijd*. Zoals eerder aangehaald, is het van belang het onderscheid te maken tussen de *inruststelling* en de *oppensioenstelling* (*supra*, 2.1.2.1.1). Indien de wettelijke pensioenleeftijd zou worden verhoogd en/of veeleer in termen van loopbaanvoorwaarden dan in termen van leeftijdsvoorwaarden zou worden geredeneerd, vereist dit dat alle statuten daarop worden aangepast. Deze wijziging vergt met andere woorden de medewerking van alle overheden. Zo niet, dreigt de individuele ambtenaar hiervan de dupe te worden. Indien hij zich in een situatie bevindt die conform zijn statuut van rechtswege aanleiding geeft tot definitieve ambtsneerlegging, zonder dat hij aan de vereisten voldoet om effectief pensioengerechtigd te zijn, komt de ambtenaar zonder vervangingsinkomen te zitten.

Ten slotte heeft de pensioenwetgeving slechts een aantal algemene principes vastgelegd wat betreft de *gelijkstelling van verloven en afwezigheden* voor de berekening van het pensioen (*supra*, 2.1.3.3). Het zwaartepunt ligt echter bij de onderscheiden statuten die deze verloven en afwezigheden concreet vorm geven. Ook daarop heeft de federale pensioenwetgever relatief weinig impact. Intussen is een bescheiden stap gezet om de wildgroei van onbezoldigde verloven die tegelijk meetellen voor het pensioen, ietwat onder controle te houden via het vereiste van een voorafgaande goedkeuring van de federale minister voor de pensioenen. Dit doet geen afbreuk aan het uitgangspunt dat het statuut op dit vlak determinerend is, en niet de pensioenwetgeving.

3.4.3.2. Impact op de pensioenuitgaven

De vaste benoeming is een beslissing die toekomt aan de onderscheiden overheidswerkgevers. Die vaste benoeming of daarmee gelijkgestelde akte vormt op zijn beurt de onderliggende voorwaarde

om gerechtigd te zijn op een ambtenarenpensioen. Na de vaste benoeming komen onder bepaalde condities ook de daaraan voorafgaande tijdelijke diensten eveneens in aanmerking als pensioenjaren binnen het ambtenarenstelsel (*supra*, 2.1.1.2). Omdat binnen de poolsystemen de tewerkstelling van contractanten merkkelijk goedkoper is dan de tewerkstelling van vastbenoemde statutaire personeelsleden (*supra*, 2.2.4), zou de verleiding kunnen ontstaan tot *laattijdige vaste benoeming*. Een dergelijk uitstel van de vaste benoeming zet de solidariteit binnen dergelijke financieringsstelsels onder druk, aangezien voor de genoemde tijdelijke diensten geen werkgeversbijdragen werden betaald aan het ambtenarenstelsel. Wat de lokale besturen betreft, koppelt de wetgeving een financiële sanctie aan een dergelijke handelwijze in de vorm van een regulariseringsbijdrage.⁴⁹³ Dat is (nog) niet het geval binnen de Pool der Parastatalen.

Verder is er een zeer nauwe samenhang tussen de *referentiewedde* voor de pensioenberekening (*supra*, 2.1.3.6) en de bepalingen van het geldelijk statuut. In het raam van de poolsystemen dragen de overheidswerkgevers zelf de (extra) uitgaven als gevolg van hun voordeligere beloningspolitiek. Dat is anders voor de gemeenschappen en de gewesten, inclusief de sector onderwijs, waarvan de ambtenaren gerechtigd zijn op een pensioen voor rekening van de Staatskas.

De afschaffing van het Algemene Principesbesluit⁴⁹⁴ impliceert dat de gemeenschappen en de gewesten volledig autonoom zullen zijn op het vlak van de bezoldigingsregeling voor hun personeel. Bepaalde statutaire voordelen die een impact hebben op de hoogte van de referentiewedde, resulteren in hogere pensioenen en *dito* pensioenlasten. Tegelijk is er ook nog een doorwerking op de lopende pensioenen via het perequatiemechanisme. Dergelijke effecten treden op indien bijvoorbeeld de volgende geldelijke maatregelen in het geldelijk statuut worden verankerd:

- een algemene verhoging van de weddeschalen, zonder zich te moeten houden aan bepaalde minima en maxima;
- de incorporatie van weddecomplementen in de weddeschalen in het geval van weigering om die weddecomplementen op te nemen in de vigerende limitatieve lijst;
- de creatie van nieuwe, bijkomende weddecomplementen voor zover die in de beperkende lijst worden opgenomen;
- een vervlakking van de weddeschalen, met een hogere minimumwedde bij de start en een beperkter aantal weddetrappen waardoor het maximum in de weddeschaal sneller wordt bereikt;
- het toepassen van loopbaanversnelling in het raam van de functionele loopbaan waardoor na een kortere tijdspanne al een volgende hogere weddeschaal wordt toegekend;

⁴⁹³ Wanneer besturen hun contractueel aangesteld personeelslid pas na vijf jaar vast benoemen, zijn zij gehouden tot het betalen van de meerkost van het ambtenarenpensioen in de vorm van een regulariseringsbijdrage, met dien verstande dat de eerste vijf contractuele jaren zijn vrijgesteld van de regulariseringsbijdrage, ook al wordt de medewerker meer dan vijf jaar na zijn contractuele aanwerving vast benoemd (zie art. 26, § 1 en § 2 Wet 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).

⁴⁹⁴ Bij het debat over de zesde staatshervorming is de afschaffing van het zogenaamde APKB aan bod gekomen. Het betreft het KB 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen (BS 9 januari 2001). Een eventuele opheffing van art. 19 en art. 27 van dat Algemene-Principesbesluit, waardoor de gemeenschappen en de gewesten niet meer gebonden zouden zijn door die gemeenschappelijke principes, maakt duidelijk hoe sterk de band is tussen de rechtspositieregeling en de pensioenwetgeving.

- de (ongelimiteerde) opname van loopbaanprestaties in de privésector bij de berekening van de geldelijke anciënniteit waardoor van bij de overstap onmiddellijk een hogere wedde wordt uitbetaald.

Zoals al onder het vorige punt aangehaald (*supra*, 3.4.3.1), is vooral het statuut bepalend voor de *aanneembare diensten* (*supra*, 2.1.3.3). Bepaalde wijzigingen aan het administratief statuut die een verdere verruiming inhouden van de gelijkgestelde diensten, kunnen ertoe leiden dat het aantal aanneembare pensioenjaren stijgt, wat eveneens zorgt voor hogere pensioenen *annex* pensioenuitgaven. Dat is onder andere het geval als de rechtspositieregeling nieuwe verlopen invoert die met dienstactiviteit worden gelijkgesteld en/of wanneer het statuut de administratieve standen disponibiliteit en non-activiteit zou afschaffen waardoor alle afwezigheden het label dienstactiviteit meekrijgen. De nieuwe verplichting tot voorafgaande erkenning door de federale minister voor pensioenen van tijdvakken van onbezoldigde dienstactiviteit brengt hieraan een zekere correctie aan.

Ook aan de invoering van nieuwe uitstapregelingen voorafgaand aan de pensionering, hangt een prijskaartje. Hetzelfde geldt bij de invoering van mandaatsystemen die met een vaste benoeming worden gelijkgesteld.

Tot slot zou het administratief statuut tevens een invloed kunnen hebben op de *loopbaanbreuk*. Bepaalde beroepscategorieën genieten een preferentieel tantième. Voor de ambtenaren die een pensioen verkrijgen ten laste van de Staatskas, kan de loopbaanbreuk in beginsel niet worden gewijzigd. Wel is er de lijst van de zogenaamde actieve diensten die conform de pensioenwetgeving tot beloop van 1/50 meetellen (*supra*, 2.1.3.5). Door in de rechtspositieregeling voor bepaalde functies de graadbenamingen uit die lijst van actieve diensten te hanteren, is er wel een indirecte beïnvloeding vanuit het statuut denkbaar.

3.4.3.3. *Andere praktische problemen*

Momenteel is in vrijwel alle rechtspositieregelingen het diploma nog steeds van zeer groot belang voor de toegang tot een bepaald niveau. Er gaan echter steeds meer stemmen op om de klemtoon te leggen op *competentiemanagement annex talentmanagement* en af te stappen van die strikte diplomavereisten. Deze evolutie leidt echter tot praktische moeilijkheden om uit te maken of het diploma een benoemingsvoorwaarde was en bijgevolg recht geeft op de toekenning van een diplomabonificatie.

In analoge zin creëert de invoering van meer *prestatiegebonden verloningssystemen* – in plaats van de klassieke weddeschalen, met minima, maxima en jaarlijkse of meerjaarlijkse weddetrappen – uitvoeringsproblemen voor Capelo en voor het perequatiemechanisme. Het e-pensioendossier, de pensioentoekenning en de pensioenberekening zijn maximaal geïnformatiseerd op basis van een gestandaardiseerd model. Afwijkingen van dit standaardmodel leiden tot extra beheerskosten.

3.5. Verander(en)de gezinspatronen⁴⁹⁵

3.5.1. Persoonsgebonden ambtenarenpensioenen

Ambtenaren genieten van oudsher een persoonsgebonden pensioen, waarbij de gezinssituatie zonder belang is, uitzondering gemaakt voor de minimumpensioenen (*supra*, 2.1.6).

Dit is een substantieel verschilpunt in vergelijking met de werknemerspensioenen. De meeste werknemers zullen slechts een recht kunnen doen gelden op een pensioen als alleenstaande berekend aan 60%.⁴⁹⁶ Het gezinspensioen aan 75% is voorbehouden voor de gehuwde gerechtigde en op voorwaarde dat de andere echtgenoot geen beroeps- of vervangingsinkomen geniet.⁴⁹⁷

Doordat er in de huidige generaties steeds meer tweeverdieners zijn met een voldoende lange loopbaan, zal het aantal uit te betalen gezinspensioenen in het werknemerssysteem in de toekomst wellicht (nog) afnemen.⁴⁹⁸

Dat alles maakt, zeer eenvoudig voorgesteld, dat het wettelijk rustpensioen voor de ambtenaren – los van de andere voordelen die dit stelsel inhoudt (*supra*, 2.1.3) – doorgaans minstens 15 procentpunten of 25% hoger liggen dan het werknemersrustpensioen bij gelijkblijvende andere parameters.⁴⁹⁹

3.5.2. Rechten van de (uit de echt) gescheiden echtgenoten

Het gebrek aan een regeling in het ambtenarenpensioenstelsel op basis waarvan de feitelijk gescheiden echtgenoot een deel van het pensioen van de andere echtgenoot rechtstreeks kan opeisen, valt vrij eenvoudig te verhelpen.

⁴⁹⁵ Het aantal eerste huwelijken daalt. Wel is het afgelopen decennium een sterke stijging van tweede en volgende huwelijken. In 2000 bedroeg het aantal huwelijkssluitingen 45.123, in 2011 werden 41.001 huwelijken gesloten. Het aantal echtscheidingen neemt toe. In 1990 waren er 20.331 echtscheidingen. In 2008 bereikte het aantal echtscheidingen een hoogtepunt met 35.366. De laatste jaren is er een licht dalende trend. Het aantal wettelijk samenwonende personen gaat in stijgende lijn: van 5.144 in 2000 tot 72.191 in 2011. Het aantal feitelijke samenwoners stijgt echter exponentieel nog meer. Bron: ADSEI, Statistics Belgium.

⁴⁹⁶ Art. 5, § 1, eerste lid b) Wet Modernisering Werknemerspensioenen.

⁴⁹⁷ Art. 5, § 1, eerste lid a) Wet Modernisering Werknemerspensioenen.

⁴⁹⁸ Zodra beide echtgenoten een eigen beroepsloopbaan hebben gehad, zelfs al is die relatief bescheiden, zal de toekenning van twee aparte eigen rustpensioenen een beter resultaat opleveren. Enkel in het geval dat het resultaat van het eigen rustpensioen van de ene echtgenoot geringer is dan het spanningsveld van 15% tussen het gezinsrustpensioen en het rustpensioen als alleenstaande van de andere echtgenoot, zal de werknemer kunnen bogen op een rustpensioen aan 75% (zie ook art. 3, § 8 Wet 20 juli 1990 tot instelling van een flexibele pensioenleeftijd voor werknemers en tot aanpassing van de werknemerspensioenen aan het algemeen welzijn (BS 15 augustus 1990)).

⁴⁹⁹ Mee doordat gezinslast in het werknemerssysteem zeer beperkt wordt opgevat, zal een meerderheid van de werknemers aangewezen zijn op een rustpensioen als alleenstaande, met andere woorden aan 60%. Uitgaande van dit gegeven, ligt het persoonsgebonden rustpensioen van een ambtenaar daardoor alleen al minstens 15% hoger in het geval van een volledige loopbaan van 45 jaar. Immers, het rustpensioen van een ambtenaar is dan gelijk aan de referentiewedde maal 45/60 of 75% van de gemiddelde wedde van de laatste 5 of 10 jaar, wat tegelijk het relatief plafond vormt. Voor een werknemer zonder gezinslast in de eerder vermelde betekenis zal zijn rustpensioen een afgeleide zijn van zijn gelimiteerde loon verdiend over de ganse carrière, te vermenigvuldigen met 45/45 – meteen ook het maximum omwille van het principe van de eenheid van loopbaanbreuk –, waarvan dan in een meerderheid van de gevallen een fractie van slechts 60% wordt genomen.

Belangrijker is dat er een alternatieve regeling komt tot voordeel van de uit de echt gescheiden echtgenoot van een ambtenaar. Op zich is de ambtenarenregeling vrij voordelig in zoverre ook de uit gescheiden echtgenoot in aanmerking komt voor een overlevingspensioen, ongeacht of hij tijdens het huwelijk al dan niet eigen pensioenrechten heeft opgebouwd. Daardoor kan het voorkomen dat de ex-echtgenoot aanspraak kan maken zowel op een eigen rustpensioen als op een overlevingspensioen in het raam van de ambtenarenregeling. In voorkomend geval zal er wel een begrenzing spelen conform de cumulatieregels bij samenloop van een rust- en een overlevingspensioen (*supra*, 2.1.8.3.3). Een niet onbelangrijk detail is echter dat de niet-hertrouwde ex-echtgenoot zich pas beschermd weet nadat zijn gewezen echtgenoot-ambtenaar is overleden. Om die reden dient de voorkeur te gaan naar de basisgedachte die ten grondslag ligt aan de echtscheidingspensioenregeling voor de werknemers en de zelfstandigen, in die zin dat er een nood bestaat aan bescherming van de uit de echt gescheiden echtgenoot, ook bij (over)leven van diens ex-echtgenoot.

3.5.3. Overlevingspensioen en wettelijk samenwonen?

Het overlevingspensioen neemt een aparte plaats in onder de noemer van verander(en)de gezinspatronen. Uitgaande de basisdoelstelling van dit type pensioen, is het logisch dat bepaalde keuzes gelijkelijk zullen doorwerken in de drie wettelijke pensioenstelsels.⁵⁰⁰

De gezinspatronen wijzigen en de pensioenstelsels zijn daar niet (voldoende) op aangepast, dat is een laatste uitdaging.

Het verruimen van de afgeleide rechten van gehuwde personen tot degenen die wettelijk samenwonen, lijkt op het eerste gezicht een logische stap. Dergelijke stap is al gezet in het raam van de regelgeving betreffende het professioneel risico. Bij dodelijk arbeidsongeval of beroepsziekte met een dodelijke afloop kunnen de wettelijk samenwonende partners dezelfde rechten op een levenslange rente doen gelden als de gehuwden. Deze thematiek is echter niet specifiek voor het ambtenarenpensioenstelsel.

⁵⁰⁰

Daarbij mag de genderdimensie niet uit het oog worden verloren: “Overlevingspensioenen voor mannen blijven een randverschijnsel: op 1 juli 2012 1,1 % van alle pensioenen, dit voor een gemiddeld maandbedrag van 747 euro bruto tegen 1.283 euro bruto voor vrouwelijke titularissen” (REKENHOF, ‘Hoofdstuk 7 Overheidspensioenen 2008-2012’ in 170^e boek van het Rekenhof – Opmerkingen en documenten aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegd, Volume 1 – Commentaar, Brussel, oktober 2013, 204).

4. Toekomstige positie van de ambtenarenpensioenen

4.1. Belgische ambtenarenpensioenen in een internationale context

In de meeste OESO-lidstaten werden – net zoals in België (*supra*, 1.1) – de pensioenregelingen voor de ambtenaren eerder ingevoerd dan deze voor de werknemers. Ook na de totstandkoming van het werknemerspensioenstelsel bleef in een meerderheid van de OESO-landen een dualiteit tussen de beide stelsels bestaan. Toch zijn er inmiddels OESO-lidstaten die tot een volledige of een gedeeltelijke integratie van de pensioenregeling voor ambtenaren in de algemene regeling zijn overgegaan, al dan niet met een supplement, zoals samengevat in *Tabel 65*.

Tabel 65 – Institutionele organisatie van de pensioenvoorzieningen voor de ambtenaren in de OESO-lidstaten⁵⁰¹

Volledige integratie	Gescheiden maar vergelijkbaar	Volledige integratie met supplement	Gedeeltelijke integratie met supplement	Volledig gescheiden
Estland Hongarije Letland Lithuania Polen Slovakije Slovenië Tsjechië	Denemarken Finland Nederland Zweden	Ierland Italië Noorwegen Spanje Zwitserland	Verenigd Koninkrijk	BELGIË Duitsland Frankrijk Griekenland Luxemburg Oostenrijk Portugal

4.2. Hertekening van het Belgische pensioenlandschap

4.2.1. Andere invulling van de wettelijke pensioenen

Een theoretische denkpiste zou kunnen zijn om de wettelijke pensioenen (gradueel) naar elkaar toe te laten evolueren en (op termijn) gelijk te schakelen.

Men zou de convergentie kunnen beperken tot gemeenschappelijke regels op het vlak van een veralgemeend minimumpensioen – een soort van **basispensioen** – dat voor iedereen gelijk is. De vragen die zich hierbij aandienen, zijn of in deze context de link met de arbeid wel of niet wordt behouden, op welk niveau dit minimum zich zou moeten bevinden, onder welke voorwaarden een dergelijk minimum wordt gewaarborgd, vanuit welke middelen dit zal worden gefinancierd, et cetera.

⁵⁰¹

A. REILLY, *Civil Service Pensions*, Presentatie voor het Social Protection Committee, Brussel, 28 oktober 2013.

Een alternatief is het steeds verdergaand **op elkaar afstemmen van de wettelijke pensioenstelsels voor werknemers, zelfstandigen en ambtenaren**. Dan lijkt het logisch dat de principes inzake de financiering eveneens identiek zouden zijn.

Ook binnen dit scenario zijn verschillende denkpijlers mogelijk. Een eerste onderscheid is dat tussen de toelaatbaarheidsvereisten – met andere woorden de opening van het pensioenrecht – en de berekening van het pensioen. Gegeven de hierboven weergegeven verschillen tussen de pensioenregeling voor de werknemers en deze voor de ambtenaren, kan ook worden gesleuteld aan slechts één, meerdere of alle verschilpunten.

In dit verband stellen BERGHMAN en PEETERS: *“Er zijn twee mogelijkheden om de bestaande verschillen weg te werken. De pensioenen van ambtenaren kunnen worden verlaagd of de pensioenen van werknemers kunnen worden verhoogd. (...) Een eerste mogelijkheid bestaat erin de afzonderlijke pensioenregeling voor ambtenaren zo te hervormen dat ze de pensioenregeling van werknemers geleidelijk aan benadert. Dit zou de ongelijkheid wegwerken maar dan wel door te snoeien in het enige pensioenstelsel dat op succesvolle wijze de dubbele doelstelling van armoedebestrijding en behoud van levensstandaard heeft weten te behouden. Bovendien zou dergelijke vermindering net als bij werknemers op termijn allicht leiden tot de oprichting van een tweede pensioenpijler voor ambtenaren. We kunnen ons de vraag stellen of dit wenselijk is. Dit zou immers een bestaande ongelijkheid (tussen ambtenaren en werknemers) vervangen door een andere ongelijkheid (tussen individuen zonder en individuen met tweedepijlerpensioen) en bijkomend binnen deze laatste groep, tussen individuen met een hoog en individuen met een laag tweedepijlerpensioen”*.⁵⁰²

Dit citaat vat perfect samen waar het op staat. Een systemische of structurele hervorming die een eenvormige pensioenregeling voor werknemers en ambtenaren beoogt, is niet voor de hand liggend. Een toenadering van de werknemersregeling tot het ambtenarenstelsel is, vanuit financieel oogpunt, een illusie. De omgekeerde beweging leidt tot een uitholling van het wettelijk ambtenarenpensioen dat actueel als enige in zijn soort, erin slaagt de nagestreefde doelstellingen van een pensioensysteem waar te maken: het behoud van een zekere levensstandaard en het bestrijden van het armoederisico. Op de haalbaarheid van een dergelijk harmoniseringsvoorstel wordt onder een afzonderlijke titel meer in de diepte ingegaan (*infra*, 4.2.3).

4.2.2. Andere rol voor de aanvullende pensioenen

4.2.2.1. Complementariteit

Indien de wettelijke pensioenen een andere invulling zouden krijgen, moet tegelijk de link worden gelegd met het aanvullend pensioen. Vanuit het oogpunt van de – na te streven – vervangingsratio is het onmogelijk de onderscheiden pensioenpijlers van elkaar los te koppelen⁵⁰³ (*supra*, 2.1.10.2). Daarbij komen meerdere vragen naar voor.

⁵⁰² J. BERGHMAN en H. PEETERS, “De drie pijlers van het Belgische pensioenlandschap: overzicht en uitdagingen”, *BTSZ* 2012/1, 40-41.

⁵⁰³ Cf. J. BERGHMAN en H. PEETERS, “De drie pijlers van het Belgische pensioenlandschap: overzicht en uitdagingen”, *BTSZ* 2012/1, 39.

Vooreerst is er de vraag naar de *verplichte veralgemening van een aanvullende pensioenregeling*. Enkel de Vlaamse provinciale en plaatselijke overheden zijn sinds 2010 via sectoraal akkoord ‘verplicht’ tot het opzetten van een aanvullende pensioenregeling tot voordeel van hun contractueel tewerkgestelde personeelsleden (*infra*, 4.2.2.3). De andere overheidscontractanten daarentegen vallen tot hiertoe nog steeds uit de boot. Het is een illusie te denken dat een (verplichte) veralgemening van een aanvullende pensioenregeling in de publieke sector het voorwerp zou kunnen uitmaken van een intersectoraal akkoord.⁵⁰⁴

Verder rijst bij een verplichte veralgemening van een aanvullende pensioenregeling de vraag of zal worden gewerkt met een verplicht *bijdragepercentage*, dan wel met een vork. De belangrijkste kwestie daarbij is echter of het betalen van *extra bijdragen* voor de opbouw van een aanvullend pensioen, niet alleen voor de contractanten, maar in de toekomst per hypothese ook voor de statutairen, überhaupt wel realistisch is (*infra*, 4.2.3.1).

Daarnaast moet een keuze worden gemaakt qua systeem: vaste bijdrage (*‘defined contribution’*) of vaste prestatie (*‘defined benefit’*).

Tot slot is het mogelijk dat de overheid in dit verband optreedt als *eigen verzekeraar*. Is dat wenselijk of verdient het aanbeveling om dergelijke extralegale pensioenvorming te *externaliseren*?

Bij wijze van inspiratie en om een begin van antwoord te kunnen bieden op deze vragen, wordt hieronder ingegaan op contouren bij het ontwerpen van een aanvullend pensioen voor de overheidscontractanten op basis van de Wet Aanvullende Pensioenen (*infra*, 4.2.2.2.1) en op een eerder wetgevend initiatief om een passend raamwerk te creëren voor het opzetten van een aanvullende pensioenregeling in de overheidssector (*infra*, 4.2.2.2.2). Bijkomend wordt een toelichting geboden bij de actuele regeling voor de contractanten bij de Vlaamse lokale besturen (*infra*, 4.2.2.3).

504

Om tot een intersectoraal akkoord te komen, moeten alle (deel)overheden op dezelfde lijn zitten, wat geen evidentie is. Intussen is het systeem van de intersectorale akkoorden – onder meer om die reden – eigenlijk in onbruik geraakt. Zelfs een intersectoraal akkoord in de zin van de Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel heeft geen gelding voor de ganse publieke sector aangezien niet alle overheden onder deze wet ressorteren, maar een aparte regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen kennen. Dat iaatste is onder het geval voor de militairen, voor de leden van de politie en voor het personeel in dienst van de autonome overheidsbedrijven, zoals de NMBS. Een intersectoraal akkoord is bovendien totaal niet vergelijkbaar met een algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst gesloten in de Nationale Arbeidsraad, die rechtstreeks alle werkgevers uit de privésector bindt. Een (inter)sectoraal akkoord daarentegen heeft geen rechtstreeks bindende waarde en moet nog steeds worden omgezet in positief recht door de onderscheiden bestuurlijke entiteiten.

4.2.2.2. *Aanvullende pensioenen voor de overheidscontractanten*⁵⁰⁵

4.2.2.2.1. Wet Aanvullende Pensioenen

4.2.2.2.1.1. *Toepassingsgebied*

De Wet Aanvullende Pensioenen⁵⁰⁶ van 28 april 2003 (WAP) beoogde onder meer een democratisering van de aanvullende pensioenen. Het toepassingsgebied van die Wet Aanvullende Pensioenen strekt zich eveneens uit tot de contractuele personeelsleden die zijn tewerkgesteld door publiekrechtelijke rechtspersonen.⁵⁰⁷

4.2.2.2.1.2. *Non-discriminatie*

De invoering van een aanvullend pensioen moet op het principe van non-discriminatie gebaseerd zijn. Het pensioenreglement dient met andere woorden op dezelfde wijze van toepassing te zijn voor het geheel van het personeel of voor een bijzondere categorie ervan.

De invoering van een aanvullend pensioen voor de contractanten in overheidsdienst mag bijgevolg geen nieuwe discriminatie tot stand brengen. Op zich verbiedt de Wet Aanvullende Pensioenen niet dat de financiering van het aanvullend pensioen zowel met werkgevers- als met werknemersbijdragen gebeurt en laat deze wet de uitbetaling in kapitaal toe. Niettemin werd bij het opzetten van de aanvullende pensioenplannen voor de contractanten bij de (Vlaamse) lokale besturen (*infra*, 4.2.2.3) ervoor geopteerd om geen werknemersbijdrage te vragen. Vanuit de gelijke behandeling van ambtenaren en overheidscontractanten is ook uitdrukkelijk bepaald dat het aanvullend pensioenvoordeel uitsluitend in de vorm van een maandelijkse rustrente, en dus niet als een kapitaal, wordt uitgekeerd.

Minder duidelijk is een en ander op het vlak van de regularisatie van de in het verleden opgebouwde loopbaan en wat het systeem van de perequatie betreft.

4.2.2.2.1.3. *Organisatie van het aanvullend pensioenplan*

In tegenstelling tot de werkgevers uit de particuliere sector zijn de overheidsdiensten – met uitzondering van de overheidsbedrijven⁵⁰⁸ – niet verplicht om het beheer van hun

⁵⁰⁵ Zie in dit verband L. SOMMERIJNS en F. VLASSEMBROUCK, *Aanvullende pensioenen in de overheidssector*, Life & Benefits, Dossier 02/2011, Mechelen, Kluwer, 2011, 58 p.

⁵⁰⁶ Bedoeld wordt de Wet 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid (BS 15 mei 2003).

⁵⁰⁷ Als werknemer wordt beschouwd, de persoon die in uitvoering van een arbeidsovereenkomst is tewerkgesteld (zie art. 3, § 1, 7° Wet Aanvullende Pensioenen). Het staat buiten kijf dat hiermee ook de contractanten in dienst van een publiekrechtelijke rechtspersoon worden beoogd. Deze vertaalslag maakt het voorwerp uit van art. 3, § 2 Wet Aanvullende Pensioenen.

⁵⁰⁸ Bedoeld worden de openbare werkgevers die onder de toepassing vallen van de Wet 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding van de ondernemingen (BS 4 september 1975).

pensioenreglement uit te besteden.⁵⁰⁹ De organisatie van een stelsel van aanvullende pensioenuitkeringen voor overheidscontractanten kan bijgevolg via het sluiten van een groepsverzekering met een verzekeraar, het oprichten van een organisme voor de financiering van de pensioenen (OFP), dan wel het opzetten van een collectief pensioenfonds voor rekening van het bestuur zelf.

Het voordeel van een **groepsverzekering** is de eenvoud ervan. Op het bestuur rust enkel de verplichting tot het betalen van de premie. Daarbij kan worden gewerkt met een vaste bijdrage of een vaste prestatie. Het is aan de verzekeraar om de sociaalrechtelijke en fiscale bepalingen in het raam van de WAP en de regels aangaande de financieringsverplichtingen te respecteren. De verzekeraar blijft onderworpen aan de controlemechanismen van de Controlewet Verzekeringen van 9 juli 1975.

Het gebrek aan transparantie van een dergelijk all-in product en de problematiek van de zogenaamde affinanciering van de pensioenverplichtingen van de loopbaan in het verleden vormen de nadelen van deze werkwijze.

Het bestuur kan ook een instelling voor bedrijfspensioenvoorziening (IBP), dus een klassiek pensioenfonds, oprichten. Daarbij wordt het vermogensbeheer, het administratief en het actuariel beheer uitbesteed, bijvoorbeeld aan een bankier of een consultant. Elke IBP vormt een afzonderlijke rechtspersoon, te onderscheiden van het bijdragebetalende bestuur. Zij neemt de rechtsvorm aan van een **organisme voor de financiering van de pensioenen** (OFP).⁵¹⁰

Het maatschappelijk doel van het organisme is beperkt tot de uitbetaling van de pensioenuitkeringen en de activiteiten die eruit voortvloeien. Het mag geen ander stoffelijk voordeel verschaffen dan wat verbonden is aan de verwezenlijking van het doel.

Dit systeem is transparant, biedt een betere controle over de onderscheiden taken, maar het heeft een hoge opstartkost.

Bij het oprichten van een **collectief pensioenfonds** belooft het bestuur aan zijn contractuele personeel bijvoorbeeld om een bepaald percentage van het verschil te verzekeren tussen het wettelijke rustpensioen conform het werknemersstelsel en het rustpensioen dat het als ambtenaar zou ontvangen. Dat is één mogelijke vorm van pensioenplan, maar er zijn nog andere denkbaar. Het beheer van het pensioenreglement kan het bestuur aan een verzekeraar en/of een bankier toevertrouwen. De beslissing over het financieringstraject en de uit te besteden taken ligt echter bij het bestuur zelf.

De voordelen van dit collectief pensioenplan zijn de transparantie, de controle over de diverse taken, de afwezigheid van de opstartkosten, naast de uitgesproken autonomie van het bestuur ten aanzien van de pensioenregeling. De opgebouwde rechten gelden als verworvenheden en kunnen niet worden afgenomen. Er is geen verplichting tot minimumfinanciering aangezien het bestuur zelf garant staat voor de goede afloop ervan.

⁵⁰⁹ Art. 136 Wet 27 oktober 2006 betreffende het toezicht op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorzieningen (BS 10 november 2006).

⁵¹⁰ Zie art. 8 Wet 27 oktober 2006 betreffende het toezicht op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorzieningen, ook gekend als de IBP-Wet.

De verschillen tussen deze drie opties worden meer in detail voorgesteld in de onderstaande *Tabel 66*.

Tabel 66 – Vergelijkend overzicht tussen verschillende systemen voor het beheer van een aanvullend pensioenplan

Groepsverzekering	Organisme voor de Financiering van de Pensioenen (OFP)	Collectief pensioenfonds / Eigen beheer
Product van een verzekeringsonderneming <i>Insurance wrap</i> : verpakt als (levens)verzekering, maar onderliggend beleggingsproduct	Aparte rechtspersoon	Interne reserves op de eigen balans
Twee types: <i>defined contribution</i> of <i>defined benefit</i> Twee vormen: Gewaarbord rendement (3,25% als het om type vaste bijdragen gaat): tak 21. Enkel een verzekeringsmaatschappij mag een groepsverzekering tak 21 aanbieden; Zonder gewaarborgd rendement: tak 23	Het OFP bepaalt zelf het pensioenplan.	Het bestuur bepaalt zelf (of via uitbesteding) zijn pensioenplan: - vaste bijdrage; - vast rendement; - vaste prestatie; - inspanningsverbintenis op basis van de te dichten pensioenkloof die qua resultaat gelijkloopt met een resultaatsverbintenis.
Rechtstreekse band tussen de verzekeraar en het contractueel personeelslid	Rechtstreekse band tussen het OFP en het contractueel personeelslid	Rechtstreekse band tussen bestuur en het contractueel personeelslid
Het bestuur is klant.	Het bestuur heeft inspraak.	Het bestuur is eigenaar.
Het risico ligt bij de verzekeraar (en de werkgever).	Het risico ligt bij het OFP.	Het risico ligt bij het bestuur. Wel kan het bestuur bepaalde taken uitbesteden.
Winst is 100% voor de verzekeraar. Het bestuur is niet betrokken bij meerwaarden, tenzij via winstparticipatie.	Winst is 100% voor het OFP (waarvan een deel naar winstparticipatie van het personeelslid gaat).	Winst is 100% voor het bestuur.
Controle Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA)	Controle Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA)	Geen controle
		Geen minimumfinanciering Geen administratiekosten, want geen verplichte externalisering
Geen roerende voorheffing op uitkeringen Geen patrimoniumtaks op activa Voordeel buitenlandse belastingverdragen Verplichte werkgeversbijdrage van 8,86% op de door de werkgever betaalde premie	Geen roerende voorheffing op uitkeringen Geen patrimoniumtaks op activa Voordeel buitenlandse belastingverdragen Verplichte werkgeversbijdrage van 8,86% op de door de werkgever betaalde premie	

4.2.2.2.2. Voorontwerp van wet betreffende de aanvullende pensioenen voor contractuele personeelsleden in overheidsdienst

In het regeerakkoord van 8 juli 2003 had een vorige federale regering zich ertoe geëngageerd de mogelijkheid te onderzoeken “om zijn contractuele ambtenaren (sic) een aanvullend pensioen aan te bieden”.⁵¹¹ In het verlengde daarvan circuleerde een voorontwerp van wet betreffende de aanvullende pensioenen voor contractuele personeelsleden in overheidsdiensten. Gedreven door billijkheidsoverwegingen, was het de bedoeling om de overheidscontractanten – door de invoering van een aanvullende pensioenregeling – op termijn een gelijkwaardig pensioen te verschaffen als de vastbenoemde personeelsleden. Zo stond ook al te lezen in de algemene beleidsnota van eind 2006, uitgaande van de toenmalige federale minister van Leefmilieu en de Pensioenen.⁵¹²

Dit voorontwerp van wet betreffende de aanvullende pensioenen voor contractuele personeelsleden in overheidsdiensten is uiteindelijk nooit goedgekeurd geraakt.⁵¹³ Niettemin is het interessant om – bij wijze van historisch erfgoed – de algemene principes van het aangehaalde voorontwerp van wet in herinnering te brengen.

Het vertrekpunt was dat de Wet Aanvullende Pensioenen (*supra*, 4.2.2.2.1) van toepassing bleef, tenzij anders bepaald.

De beoogde pensioentoezegging was van het type vaste prestaties, bestaande uit het verschil of een fractie ervan tussen het ambtenarenpensioen en het werknemerspensioen. Die vaste prestatie zou worden uitgedrukt in en uitbetaald als een levenslange – aan de index gekoppelde – rente. Wanneer een individuele contractant waarvoor een aanvullend pensioen is opgebouwd, naderhand een vaste benoeming in de wacht sleept, zou het bedrag van het aanvullende pensioen dat betrekking heeft op de tijdelijke diensten als contractant bij de overheid, in mindering komen van het overheidspensioen als ambtenaar, waarbij gebruik werd gemaakt van de figuur van de subrogatie.

Het ging om een kapitalisatiesysteem met verplichte onderlinge solidariteit binnen de onderscheiden sectoren, uitsluitend gefinancierd door werkgeversbijdragen.

4.2.2.3. Actuele regeling voor de contractanten bij de (Vlaamse) lokale besturen

4.2.2.3.1. Juridische basis

Op 19 november 2008 sloten de werkgeversvertegenwoordigers, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw, de Vereniging van Vlaamse Provincies vzw, samen met de Vlaamse overheid en één vakorganisatie een sectoraal akkoord over de loon- en arbeidsvoorwaarden van het lokale

⁵¹¹ Zie X, *Een creatief en solidair België – zuurstof voor het land*, federaal regeerakkoord, 8 juli 2003, 46.

⁵¹² Dit stond in zoveel bewoordingen te lezen in het deel pensioenen van de algemene beleidsnota *de dato* 23 november 2006 van de op dat ogenblik bevoegde minister van Leefmilieu en de Pensioenen (zie *Parl. St. Kamer* 2006-2007, nr. 2706/026, 19-20). Ook in de eerdere algemene beleidsnota van de minister voor Leefmilieu en Pensioenen *de dato* 22 november 2004 was dit punt al aangekaart (zie *Parl. St. Kamer* 2004-2005, 1371/019, 30-31).

⁵¹³ Het Rekenhof betreurt deze gang van zaken en beveelt aan dat opnieuw werk zou worden gemaakt van een dergelijk wetgevend initiatief (REKENHOF, *Actuele evoluties binnen de overheidspensioenen – Tussentijdse evaluatie*, Hoofdstuk 4 – Reglementair kader, 40 – <https://www.rekenhof.be/NL/>).

overheidspersoneel voor de periode 2008-2013.⁵¹⁴ Bij de ‘andere engagementen’ staat te lezen dat wordt gestart met een aanvullende pensioenregeling voor alle contractanten van de (Vlaamse) lokale besturen, met 1 januari 2010 als streefdatum.

4.2.2.3.2. Vigerende systemen

De provincie Antwerpen heeft gekozen voor de omvorming van het bestaande pensioenfonds naar een **organisme voor de financiering van de pensioenen** (*supra*, 4.2.2.2.1.3), OFP Provant. De hier vooropgestelde regeling tot voordeel van de contractuele medewerkers van de provincie Antwerpen voorziet in een aanvullende pensioenrente. Het OFP Provant stelt zich tot doel om het personeelslid bij een volledige loopbaan 70% van de laatste brutowedde te garanderen. Er gebeurt geen regularisatie van de loopbaan jaren in het verleden, de contractanten bouwen pas rechten op vanaf 1 januari 2009, zodat het systeem slechts vanaf 2054 op kruissnelheid zal komen.

Tegelijk biedt de provincie Antwerpen aan de gemeentebesturen op haar grondgebied de mogelijkheid aan om toe te treden tot het stelsel. Besturen die meedoen, kunnen instappen voor een dekking van 100%, van 75%, van 50%, van 30% of – tijdelijk – van 15%. Een dekking van 15% zou overeenkomen met 1% vaste bijdrage op de loonmassa. Een bijdrage van 7% van de loonmassa zou een 100% dekking van de toekomstige pensioenrechten opleveren.

De provincie Limburg heeft geopteerd voor een **collectief pensioenfonds** (*supra*, 4.2.2.2.1.3), CPF Limburg. Deze regeling laat toe om de verleden loopbaan in belangrijke mate te regulariseren. De provincie is meester van het pensioenplan en bepaalt zelf het financieringstraject, welke taken in eigen beheer gebeuren en welke worden uitbesteed, en ontsnapt aan de bijkomende controlewet. In het systeem van de provincie Limburg is het de bedoeling dat de pensioentoezegging 60% dicht van de bruto kloof tussen het werknemerspensioen en het ambtenarenpensioen: 60% van de bruto kloof zou overeenkomen met 90% van de netto kloof.

De provincie Limburg, bijgestaan door de verzekeringsinstelling Ethias, gaat ervan uit dat 5% op de loonmassa volstaat om minstens 30% dekking van de totale pensioenverplichtingen te behouden over dertig jaar.

Het systeem waarbij de meeste lokale besturen zijn aangesloten (*infra*, 4.2.2.3.3), is dat van de VVSG-RSZPPO. In dat systeem hebben de sociale partners ervoor gekozen om het beheer van het pensioenreglement toe te vertrouwen aan een **pensioenverzekeraar** en te werken met een pensioentoezegging van het type vaste bijdrage.⁵¹⁵ De uitbesteding van het risico en de perfecte voorspelbaarheid van het type *defined contribution* waren de voornaamste elementen bij de afweging.

Om te vermijden dat elk bestuur zelf een overheidsopdracht moest uitschrijven,⁵¹⁶ is de RSZPPO opgetreden in naam van de lokale en provinciale besturen om als opdrachtcentrale de

⁵¹⁴ Zie VLAAMSE OVERHEID, Bestuurszaken, Omz. BB 2008/10, 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, 369, punt 2.2.3.1 en <http://binnenland.vlaanderen.be/sectoraal-akkoord-2008-2013>.

⁵¹⁵ Zie art. 4 t.e.m. art. 7 KB 14 november 2003 tot uitvoering van de Wet van 28 april 2003 (BS 14 november 2003).

⁵¹⁶ Art. 15 Wet 15 juni 2006 betreffende overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten (BS 15 februari 2007).

pensioeninstelling of groepsverzekeraar te selecteren.⁵¹⁷ De tijdelijke handelsvennootschap Belfius Insurance-Ethias Lokale Contractanten kreeg de opdracht toegewezen.⁵¹⁸ De lokale besturen die willen toetreden, moeten het kaderpensioenreglement⁵¹⁹ aanvaarden en aanvullen met de pensioentoeelage, de eventuele inhaaltoelage en de ingangsdatum.

Het VVSG-RSZPPO-systeem vertrekt van een vaste bijdrage van minstens 1% op de loonmassa.⁵²⁰ De meerderheid van de besturen heeft geopteerd voor een bijdragepercentage van 1%, 1,5% of 2%. In zeventig van de aangesloten besturen – zestig Vlaamse en tien Waalse – is bovendien beslist om een inhaaltoelage te betalen.

4.2.2.3.3. Stand van zaken

Onderstaande *Tabel 67* biedt een overzicht van de stand van zaken op 1 januari 2014 van het aantal aangesloten besturen bij de onderscheiden systemen die voorzien in een aanvullende pensioenregeling voor de overheidscontractanten.

⁵¹⁷ De RSZPPO heeft een bestek opgemaakt dat begin februari 2010 in het Belgisch Staatsblad en in het Europees publicatieblad werd gepubliceerd. De overheidsopdracht voor diensten met als titel "Opdracht voor het administratief en financieel beheer van een groepsverzekering van de tweede pijler voor de contractuele personeelsleden van de toegetreden Lokale besturen", door de RSZPPO geopend op basis van een algemene offerteoproep (nummer van de aankondiging van opdracht in het Publicatieblad van de Europese Unie: 2010/S23-032951 van 3 februari 2010). Het bestek is te vinden op http://www.vvsg.be/Werking_Organisatie/Personeel/Pensioen/Pages/tweedepensioenpijler.aspx. Kandidaat verzekeringsmaatschappijen hadden tot 16 april 2010 de tijd om een offerte in te dienen. Vijf verzekeringsinstellingen hebben dat gedaan. Het Beheerscomité van de RSZPPO heeft op 14 juni 2010 beslist om de opdracht te gunnen aan de tijdelijke handelsvennootschap DIB-ETHIAS LOKALE CONTRACTANTEN, die door de evaluatiecommissie als beste offerte werd beoordeeld. Deze beslissing werd tevergeefs aangevochten voor de Raad van State (zie RvS 15 juni 2010, nr. 206.672, NV AG Insurance).

⁵¹⁸ FEDERALE OVERHEIDSDIENST SOCIALE ZEKERHEID, *Opdracht voor het administratief en financieel beheer van een groepsverzekering van de tweede pijler voor de contractuele personeelsleden van de toegetreden lokale besturen*, BS (Bulletin der Aanbestedingen) 9 augustus 2010, 22304, www.ejustice.just.fgov.be/cgi_bul/bul.pl.

⁵¹⁹ In uitvoering van het sectoraal akkoord over de loon- en arbeidsvoorwaarden van het lokale overheidspersoneel voor de periode 2008-2013 hebben de sociale partners op 9 december 2009 een akkoord bereikt over een kaderpensioenreglement en enkele modellen van raadsbeslissing voor de besturen die willen aansluiten. Het kaderpensioenreglement en de modellen van raadsbeslissing zijn terug te vinden op http://www.vvsg.be/Werking_Organisatie/Personeel/Pensioen/Pages/tweedepensioenpijler.aspx.

⁵²⁰ Zie simulaties over wat dit oplevert op http://www.vvsg.be/Werking_Organisatie/Personeel/Pensioen/Pages/tweedepensioenpijler.aspx.

Tabel 67 – Aantal aangesloten besturen bij een systeem van aanvullende pensioenregeling voor de overheidscontractanten (1 januari 2014)

Systeem	Aangesloten besturen	Totaal
OFP Provant	21 gemeenten 21 openbare centra voor maatschappelijk welzijn 13 andere besturen	55
CPF Limburg	25 gemeenten 25 openbare centra voor maatschappelijk welzijn	50
Systeem RSZPPO/VVSG ⁵²¹ (samen met Belfius Insurance / Ethias)	252 Vlaamse gemeenten 248 Vlaamse openbare centra voor maatschappelijk welzijn 68 andere besturen (autonome gemeentebedrijven, provincie, diverse)	568
	2 Brusselse besturen 20 Waalse besturen (gemeenten / OCMW)	22
Eigen beheer	4 gemeenten 3 openbare centra voor maatschappelijk welzijn	7

4.2.2.4. Andere initiatieven

Het is behoorlijk lastig om een (ver)volledig(d) zicht te krijgen op de andere overheden en de aantallen overheidscontractanten waarvoor *anno* 2014 een aanvullend pensioen in opbouw is. Het feit dat overheden niet verplicht zijn om de reserves voor een dergelijke aanvullende pensioenregeling onder te brengen in een OFP (Organisme voor de Financiering van de Pensioenen) of daartoe een groepsverzekering af te sluiten met een verzekeringsinstelling, werkt die ondoorzichtigheid nog meer in de hand.⁵²² Volgens een schatting van de Belgische Vereniging van Pensioeninstellingen (BVPI),⁵²³ zou 10% tot 20% van de contractanten in overheidsdienst een aanvullende pensioenregeling hebben.

4.2.3. (On)haalbaarheid van een integratie van het wettelijk pensioenstelsel voor de overheidssector in het algemeen stelsel**4.2.3.1. Financiële (on)haalbaarheid**

Een groot probleem bij een eventuele integratie van het bijzonder wettelijk pensioenstelsel voor de ambtenaren in de algemene pensioenregeling (*supra*, 4.1) vormt de historische pensioenlast. Indien

⁵²¹ Van de 100.000 potentiële contractanten zijn er momenteel ongeveer 85.000 overheidscontractanten vervat in dit systeem.

⁵²² Om een beeld te hebben van bijvoorbeeld de openbare instellingen die in dit verband als het ware eigen verzekeraar zijn, zou men een lijst kunnen trekken uit de balanscentrale om na te gaan welke overheidsinstelling welke reserve daartoe heeft op de boeken.

⁵²³ Zie <http://www.pensionfunds.be/index.php/nl/>.

zou worden geopteerd voor een stapsgewijze gelijkschakeling van de onderscheiden pensioenstelsels, zullen de financiële gevolgen van het uitdoofscenario nog gedurende meerdere decennia voelbaar zijn. De vooronderstelling hierbij is dat er niet wordt geraakt aan de pensioenen van de al gepensioneerde ambtenaren en dat de nog in dienst zijnde ambtenaren hun in het verleden opgebouwde rechten behouden, die als het ware worden bevroren op het tijdstip van de wijzigingsregeling via de ‘grandfathering’ techniek. Dit impliceert dat er nog ambtenarenpensioenen oude stempel zullen moeten worden uitbetaald en gefinancierd gedurende een zeer lange overgangsperiode.

Zoals hierboven betoogd (*supra*, 4.2.2), is een eventuele totale harmonisering tussen de wettelijke pensioenstelsels voor de ambtenaren en de werknemers onlosmakelijk verbonden met de invoering van een aanvullend pensioen voor het voltallige overheidspersoneel. Aangezien de opbouw van een aanvullend pensioen gebruikelijk gebeurt via kapitalisatie, daar waar de wettelijke pensioenen klassiek via repartitie worden gevoed, leidt dit gedurende ongeveer twee generaties tot een dubbele financieringslast. In het licht van de niet bepaald gunstige prognoses omtrent de impliciete bijdragevoet binnen het wettelijk ambtenarenpensioenstelsel (*supra*, 3.3.3) is het dan ook zeer de vraag waar de overheid de middelen vandaan zal moeten of kunnen halen om dit dubbel spoor te realiseren.

4.2.3.2. Technische (on)haalbaarheid

Idealiter zou een nieuw pensioenstelsel moeten worden ontworpen met uitwerking vanaf een bepaalde ingangsdatum waarbij alle (?) oude stelsels uitdovend worden. Dat is sneller gezegd dan gedaan: het aantal pensioenregelingen in de publieke sector is ontelbaar, met evenveel afwijkingen van de algemene regels. Bovendien staat de pensioenregeling niet op zich, maar is er een vergaande interactie met de statuten (*supra*, 3.4).

Daarbij komt de nog lange nawerking van de overgangsmaatregelen – vooral in het ambtenarenpensioenstelsel – die zijn uitgevaardigd naar aanleiding van de doorgevoerde pensioenhervormingen door de regering Di Rupo I. Deze toegestane overgangsmaatregelen zullen wellicht als verworven worden beschouwd en bijgevolg een nieuwe vergaande hervorming op korte termijn ernstig bemoeilijken. Hierop terugkomen, kan juridisch misschien wel mogelijk zijn, maar ligt politiek allicht (te) moeilijk. Dit valt trouwens ook moeilijk uit te leggen aan de sociaal verzekerde zelf, aan wie immers een zekere zekerheid dient te worden geboden.

Een extra complicatie bestaat erin dat een vergaande hervorming op het punt van de ambtenarenpensioenen met het oog op het aligneren ervan op de wettelijke werknemerspensioenen tegelijk het herdenken vereist van de wijze waarop de sociale bescherming van de statutaire ambtenaren (en van de werknemers) actueel is georganiseerd (*infra*, 4.3.2).

4.2.3.3. Politieke en maatschappelijke (on)haalbaarheid

Het afbouwen tot afschaffen van één of meerdere voordelen verbonden aan het ambtenarenpensioen, noopt tot – op zijn zachtst uitgedrukt – zeer onpopulaire maatregelen die een zeer grote groep mensen in hun pensioenverwachtingen zouden treffen en bijgevolg voor sociale onrust zouden kunnen (en allicht zullen) zorgen. Een dergelijke ontmanteling riskeert ook het legitieme vertrouwen, van de burgers en in het bijzonder van de statutaire (en contractuele) overheidspersoneelsleden, in de overheid te ondermijnen. Niets ondernemen zet daarentegen de intergenerationele solidariteit sterk onder druk. Kortom, dit is een kwestie van een berekend politiek risico. Er bestaan echter verschillende gradaties in het raam van een harmonisering, gaande van het doorvoeren van één of meerdere parametrische hervormingen tot uitiem een algemene structurele hervorming bestaande uit de integratie van het bijzonder ambtenarenpensioenstelsel in het algemeen wettelijk (werknemers)pensioenstelsel.

Voorts zal een voorstel tot uniformisering van het ambtenarenpensioen en het werknemerspensioen door velen worden gepercipieerd als een verdere stap in de uitholling van de ambtenarenstatus, *annex* het afschaffen van het ‘statuut’ (*infra*, 4.3.1). Dit is op zich weliswaar een andere en tegelijk bredere discussie, maar tegelijk onlosmakelijk verbonden met het geldende pensioensysteem. Deze thematiek ligt maatschappelijk – en logischerwijze vooral bij de vakbonden – uitermate gevoelig.

4.3. Gelijke sociale bescherming van het overheidspersoneel?

4.3.1. Normalisering van de arbeidsverhoudingen

De wenselijkheid *annex* haalbaarheid van een uniform wettelijk pensioenstelsel voor werknemers en ambtenaren verdienen het om in een breder perspectief te worden bekeken. Een en ander raakt immers aan de nog meer fundamentele vraag of het aangewezen is in de publieke sector het ‘statuut’ als tewerkstellingsconcept te behouden en al dan niet te opteren voor een eenvormige rechtspositieregeling voor het voltallige overheidspersoneel,⁵²⁴ uitgaande van de contractuele tewerkstellingswijze.⁵²⁵

In Nederland spreekt men in dit verband van de normalisering van de arbeidsverhoudingen.⁵²⁶ Intussen heeft de Tweede Kamer haar goedkeuring gehecht aan het voorstel van wet tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, de zogenaamde Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Op 14 maart 2014 is deze wet doorgestuurd naar de Eerste Kamer.

⁵²⁴ Zie R. JANVIER en I. DE WILDE, “Statutaire of contractuele tewerkstelling: een strategische keuze” in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME (eds.), *Personeelsbeleid in lokale besturen. Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 67-88.

⁵²⁵ Zie R. JANVIER en K. JANSSENS, *De mythe van het statuut voorbij? De nieuwe overheidswerknemer is opgestaan!*, Reeks SBOV 2, Brugge, die Keure, 2003, 375 p.

⁵²⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/behandelddossier/32550>.

Er is al op gewezen dat op het provinciale en plaatselijke bestuursniveau, en dit in alle gewesten, het aantal contractanten enorm is toegenomen (*supra*, 1.6.2). Daardoor is op dit bestuurlijk echelon de verhouding tussen statutairen en contractanten ongeveer een derde *versus* twee derden. Deze trend is duidelijk in mindere mate aanwezig binnen de federale overheid en bij de gemeenschappen en de gewesten. De verklaring voor deze uiteenlopende personeelspolitiek heeft trouwens voor een groot deel (maar niet uitsluitend) te maken met de financiering van de ambtenarenpensioenen (*supra*, 1.6.3 en 2.2.2.3).

De laatste jaren is op diverse bestuurlijke niveaus geregeld herhaald dat het beleid er moet in bestaan de arbeidsvoorwaarden voor statutaire en contractuele personeelsleden in overheidsdienst zo veel als mogelijk weg te werken. Verscheidene overheden hebben daarvan trouwens ook effectief werk gemaakt. De grootste struikelsteen in dit proces vormt nog steeds het verschil in sociale bescherming tussen de statutaire ambtenaren en de overheidscontractanten,⁵²⁷ naast het verschil qua ontslagbescherming en tucht.⁵²⁸

4.3.2. Hervorming van het ziektepensioenen

Los van het vraagstuk aangaande een volledige normalisering van de arbeidsverhoudingen in de overheidssector (*supra*, 4.3.1), moet minstens de actuele regeling betreffende het ambtenarenpensioen wegens definitieve ongeschiktheid in de discussie worden betrokken.

Zolang de ontsnappingsroute van de ambtshalve inruststelling na 365 kalenderdagen afwezigheid wegens ziekte volgend op de zestigste verjaardag (*supra*, 2.1.2.2.5) niet wordt gesloten, zullen de meeste maatregelen die ten overstaan van de ambtenaren pensioenuitstel beogen, niet volledig het beoogde effect sorteren.

Het afschaffen van het ziektepensioen binnen de ambtenarenregeling heeft echter vergaande consequenties. Dit impliceert immers een totale hervorming van de sociale bescherming van het overheidspersoneel. In voorkomend geval zou minstens ook de sector van de ZIV-uitkeringen, en logischerwijze eigenlijk ook de werkloosheidsregeling, toepasselijk moeten worden verklaard op de vastbenoemde statutaire overheidspersoneelsleden. Dit leidt er dan weer toe dat de tewerkstellende overheid tevens bijdragen zal moeten betalen voor deze beide socialezekerheidssectoren. Tegelijk zullen bovendien de onderscheiden rechtspositieregelingen moeten worden aangepast, vooral dan wat het ziekteverlof betreft (*infra*, 5.4.3).

⁵²⁷ Overheidscontractanten vallen immers onder de toepassing van de sociale zekerheid voor werknemers en zijn bijgevolg gerechtigd op een werknemerspensioen, wat duidelijk verschilt van het ambtenarenpensioen tot voordeel van de vastbenoemde statutaire personeelsleden en gelijkgestelden. Maar ook het arbeidsongeschiktheidsrisico is voor beide personeelscategorieën op een totaal andere wijze gedekt.

⁵²⁸ Zie R. JANVIER, "Tuchtregime voor contractanten in overheidsdienst: een (des)illusie" in S. LUST en P. LUYPAERS (eds.), *Tucht en deontologie*, Brugge, die Keure, 2007, 63-82 en R. JANVIER, "Een volwaardige tuchtregeling voor contractanten in overheidsdienst: zowel naar inhoud als naar vorm?", *TSR* 2008/2, 229-329.

5. Proeve tot hervorming van de pensioenen in de overheidssector

5.1. Vooraf

5.1.1. Positionering

De ‘aparte’ ambtenarenpensioenregeling stoelt op een lang historisch verleden (*supra*, 1). Sommige van de onderliggende denkbeelden zijn mogelijk ietwat gedateerd. Het kan echter nooit kwaad om in het heden, vanuit het verleden, te kijken naar de toekomst. Deze studie geeft hiertoe een bescheiden aanzet. Het is aan te bevelen om een bredere discussie op gang te brengen uitgaande van de historische grondslagen van het bijzondere ambtenarenpensioenstelsel en hun houdbaarheidsdatum in het licht van het intussen sterk geëvolueerde overheidsbestel. Een dergelijke brede en tegelijk open gedachtewisseling is belangrijk. Enkel op die manier kan, voor eens en voor altijd, komaf worden gemaakt met de steeds weerkerende polemiek tussen voor- en tegenstanders van het behoud van een bijzonder ambtenarenpensioenstelsel. De enen grijpen in dat debat vooral terug naar op historische gronden gestoelde argumenten. De anderen weten hiervoor even vakkundig de nodige tegenargumenten aan te halen.

De historisch gegroeide verschillen tussen het wettelijk pensioensysteem voor de ambtenaren enerzijds en dat voor de werknemers anderzijds werken tot op vandaag nog steeds door. Op bepaalde punten is er sprake van een zekere toenadering tussen beide wettelijke pensioenstelsels. Dit neemt niet weg dat deze beide vormen van wettelijke pensioenen nog steeds op een behoorlijk aantal vlakken van elkaar verschillen (*supra*, 2).

De uitdagingen waar het ambtenarenpensioenstelsel voor staat (*supra*, 3), zijn talrijk en analoog aan degene waarmee de andere wettelijke pensioenstelsels zich geconfronteerd weten. Tegelijk dient te worden erkend dat dezelfde uitdagingen binnen het pensioensysteem voor de overheidssector nog grotere proporties aannemen. In alle wettelijke pensioenstelsels is er sprake van een stijging van de zogenaamde impliciete bijdragevoet⁵²⁹ (*supra*, 3.3.3). Anno 2011 bevond deze impliciete bijdragevoet binnen de pensioenregeling voor de overheidssector zich al op een hoog niveau van 56%, om in de loop van de daaropvolgende jaren gestaag te stijgen naar **91,4%** in 2060. Ter vergelijking: in het werknemersstelsel is er een verwachte stijging van de evenwichtsbijdrage van 20,4% in 2011 naar 31,9% in 2060, en in het stelsel voor de zelfstandigen van 18,2% naar 27,6%. Deze verschillen tussen de stelsels onderling zijn deels te verklaren door het feit dat de vergrijzing in de publieke sector verhoudingsgewijze sterker is dan in de privésector (*supra*, 3.1). Men moet tezelfdertijd durven toegeven dat de hogere kostprijs voor de ambtenarenpensioenen ook teruggaat op een aantal voordelen die inherent zijn aan dit pensioensysteem.

⁵²⁹ Het gaat om de virtuele bijdrage die zou moeten worden geheven op de massa aan beroepsinkomsten om de inkomsten en uitgaven in het desbetreffende pensioenstelsel in evenwicht te brengen.

Een eenvoudige integratie van het bijzonder pensioenstelsel voor de ambtenaren in het algemeen wettelijk pensioensysteem voor de werknemers is misschien ‘wenselijk’, maar lijkt om zeer uiteenlopende redenen niet onmiddellijk ‘haalbaar’ (*supra*, 4). Bovendien vereist een dergelijk streefdoel – als vanzelfsprekend – dat simultaan onmiddellijk werk zou worden gemaakt van een aanvullend pensioen tot voordeel van de ambtenaren. Dit is een alternatieve denkpiste die een totaal nieuwe architectuur van het bestaande pensioenlandschap impliceert. Aangezien de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 het als haar opdracht beschouwde om een zo logisch mogelijk pensioenstelsel te ontwerpen dat tegelijk politiek, maatschappelijk en financieel haalbaar is (*infra*, 6.1), heeft zij geopteerd voor weloverwogen parametrische hervormingen binnen het ambtenarenpensioenstelsel, en niet voor een totale structurele hervorming.

Vertrekkende vanuit deze contouren, volgt hieronder een proeve tot hervorming van de ambtenarenpensioenen.

5.1.2. Opbouw van de proeve tot hervorming

In de eerste plaats is het voorstel om **bepaalde ‘particulariteiten’** eigen aan de huidige pensioenregeling voor de overheidssector, **niet** langer te **behouden** (*infra*, 5.2) wanneer wordt vastgesteld dat er minder of zelfs geen argumenten te vinden zijn om het voortbestaan ervan te rechtvaardigen.

Het corpus van de hervormingsvoorstellen betreft de **rustpensioenen**. Daarbij moet een strikt onderscheid worden gemaakt tussen de *toegang tot het pensioenrecht* (*infra*, 5.3) enerzijds en de *pensioenberekening* (*infra*, 5.4) anderzijds. Het ene staat op zich los van het andere.

Onder een aparte noemer worden de ambtenarenpensioenen ingepast in het **puntensysteem** dat voortaan de basis vormt voor de vaststelling van de wettelijke pensioenen van de toekomst (*infra*, 5.5). Het puntenstelsel is het fundament van een vernieuwde architectuur voor de wettelijke pensioenstelsels in repartitie, vanuit het streven naar een nieuwe, geconditioneerde ‘zekerheid’.

Verder dient de huidige regeling van de **pensioenrechten in het geval van (echt)scheiding** (*infra*, 5.6) binnen het ambtenarenpensioensysteem te worden vervangen door een gelijklopende benadering van het (echt)scheidingsrisico in de drie wettelijke pensioenstelsels.

Op het vlak van de **minima** is het de bedoeling te komen tot een vereenvoudigde regeling en een betere, onderlinge afstemming in de drie wettelijke pensioenregelingen (*infra*, 5.7).

Wat de **maxima** voor de overheidspensioenen betreft, dient de bestaande regeling te worden (her)bekeken in het licht van de andere hervormingsvoorstellen (*infra*, 5.8).

Voorts wordt – over de grenzen van de onderscheiden wettelijke pensioenstelsels heen – een voorstel gedaan met het oog op een **koppeling van de pensioenen in uitkering aan de loonevolutie van de actieven**, wat de achterliggende idee is van de perequatie in de ambtenarenregeling (*infra*, 5.9).

Er wordt ook aandacht gevraagd voor de specifieke financieringsproblemen in het raam van het ambtenarenpensioenstelsel en er wordt voor gepleit om bij de pensioenhervorming ook het bestaande **financieringssysteem** te herdenken (*infra*, 5.10).

Tot slot wordt bekeken hoe de opstart van een wettelijk kapitalisatiestelsel de basis kan vormen voor een **aanvullende pensioenregeling voor de (nieuwe) overheidscontractanten** (*infra*, 5.11).

5.2. Schrapen van bepaalde particulariteiten

5.2.1. Geen loopbaanvoorwaarde van 5 jaar meer

Een eerste suggestie is het laten wegvallen van de loopbaanvoorwaarde van 5 jaar die nu als minimum geldt opdat die jaren een recht zouden creëren binnen het ambtenarenpensioenstelsel, in de vorm van een onmiddellijk of uitgesteld pensioen.

Die loopbaanvereiste van 5 jaar hangt samen met de huidige regel dat de refertewedde gelijk is aan de gemiddelde wedde van de laatste 5 jaar. In de toekomst zou echter worden uitgegaan van de gemiddelde wedde van de laatste tien jaar voor wie geen 50 jaar was op 1 januari 2012. In de filosofie van het systeem zou dat betekenen dat de toegangsvoorwaarde eigenlijk moet worden opgetrokken tot tien jaar. Hieronder zal echter worden bepleit om over te schakelen van de bestaande eindloonregeling naar een middelloonregeling (*infra*, 5.4.6). Deze maatregel maakt meteen dat er geen enkele reden is om nog langer een minimumaantal pensioenaanspraakverlenende jaren op te leggen om een recht te kunnen doen gelden op een ambtenarenpensioen.

Het elimineren van de loopbaanvoorwaarde zorgt er verder voor dat een jobtransfer niet langer wordt gepenaliseerd. Dit komt tegemoet aan de toenemende noodzaak tot *overdraagbaarheid* van (pensioen)rechten in een steeds mobielere arbeidsmarkt.

Bovendien leidt het voorstel om geen loopbaanvoorwaarde van 5 jaar meer aan te houden, tot *administratieve vereenvoudiging*. Er hoeven dan ook geen transfers van middelen meer te gebeuren, in deze hypothese van het ambtenarenpensioenstelsel naar het werknemerspensioenstelsel (*supra*, 2.1.1.1).

Ten slotte is er een link tussen het afschaffen van de loopbaanvoorwaarde van 5 jaar en (het afschaffen van) de tijdsbonificatie voor diploma. Indien de diplomabonificatie wordt behouden voor de opening van het recht (*infra*, 5.3.3.3) en/of voor de berekening van het pensioen (*infra*, 5.4.4), zal de bestaande proportionaliteitsregel onmiddellijk uitwerking hebben. Nu levert een tewerkstelling van 5 jaar, maar minder dan twintig jaar een verhoudingswijs aandeel op qua diplomabonificatie. In de toekomst, bij het elimineren van de loopbaanvereiste van 5 jaar, zou elk pensioenjaar recht geven op 1/20 van de toepasselijke tijdsbonificatie voor diploma. De vraag dient zich echter aan of er voldoende argumenten voorhanden zijn om dit voordeel te handhaven. Dit vormt een subsidiare overweging die kan meespelen in de afwegingen aangaande het al dan niet behouden van de diplomabonificatie.

5.2.2. Geen verlies van pensioenrechten meer bij de zwaarste tuchtstraf

Een ander voorstel onder de hoofding van particulariteiten eigen aan de publieke sector, is om het opleggen van de zwaarste tuchtstraf niet langer gepaard te laten gaan met het verlies van de opgebouwde pensioenrechten in het raam van het ambtenarenpensioensysteem. In 2011 werd al eerder een wetsvoorstel ingediend, met datzelfde oogmerk.⁵³⁰

Er zijn argumenten aan te halen die voor en tegen dit voorstel pleiten, zodat het een kwestie is van afweging.

Een argument **contra** zit vervat in de *geschiedenis* van de ambtenarenpensioenen (*supra*, 1.1.2). Een ambtenaar die zich dermate heeft misdragen dat het opleggen van de zwaarste tuchtsanctie gepast is, kan bezwaarlijk als een loyale ambtenaar worden beschouwd die het verdient om voor zijn trouwe dienst te worden beloond.

Een andere overweging is van een meer *ethische* aard: is het aangewezen om de mogelijkheid te behouden van de twee zwaarste tuchtstraffen waarbij de overheid – naargelang van het vergrijp – de keuze heeft tussen het beëindigen van het ambt met of zonder het verlies van pensioenrechten in het ambtenarenstelsel? Het gedrag van de ambtenaar kan immers dermate laakbaar zijn dat een zware sanctionering ervan op zijn plaats is. Bovendien moet hierbij worden opgemerkt dat de betrokkene weliswaar zijn opgebouwde pensioenrechten in de ambtenarenregeling verliest, maar nog steeds – bij wijze van ‘sanctie’ – aanspraak kan maken op een pensioen dat vervolgens wordt berekend met toepassing van de regels betreffende het werknemerspensioen.

Daartegenover staat een resem argumenten **pro** om de koppeling tussen de zwaarste tuchtstraf en het verlies van de pensioenrechten als ambtenaar los te laten.

Ten eerste zal de ambtenaar in kwestie wellicht ook al bijkomend worden gestraft in het raam van een *strafrechtelijke vervolging*.

Ten tweede zal er altijd een discussie zijn waarom in het ene dossier er wel een verlies van pensioenrechten in de regeling van de overheidssector wordt opgelegd, en in een ander dossier niet, hoewel beide dossiers zeer vergelijkbaar zijn. Dit heeft het verleden uitgewezen en doet vragen rijzen bij de *gelijke toepassing van het proportionaliteitsbeginsel*.

Ten derde speelt het mogelijk *verschillend personeelsbeleid van de onderscheiden overheden* op dit vlak. Het kan een bewuste keuze zijn van een bepaalde overheid om in haar personeelsstatuut weliswaar de twee zwaarste tuchtstraffen in te schrijven, maar in de feiten systematisch maximaal de op één na zwaarste tuchtstraf uit te spreken, zodat de ambtenaar zijn pensioenrechten in het ambtenarenstelsel niet verliest.

Ten vierde zou een ambtenaar die bij de pinken is en de bui van de zwaarste tuchtstraf voelt dreigen, zelf zijn ontslag kunnen aanbieden, waardoor die aan de zwaarste tuchtstraf weet te ontsnappen. De tewerkstellende overheid moet dat *vrijwillig ontslag* vanwege die ambtenaar dan wel aanvaarden en ook op dat punt zouden de onderscheiden overheden een andere beleidslijn kunnen volgen.

⁵³⁰

Zie *Parl.St.* Senaat, 2010-2011, 23 juni 2011, nr. S-5/1112 – Wetsvoorstel tot wijziging van de algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen en de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen, teneinde het recht op het rustpensioen te beschermen van personeelsleden van openbare diensten die gestraft zijn met de beëindiging van hun dienstuitoefening – <http://www.senaat.be/www/?MIval=/publications/viewPubDoc&TID=83889056&LANG=nl>.

Ten vijfde heeft deze wijziging als praktisch voordeel dat er *geen financiële verrekening* meer nodig is tussen de bevoegde pensioenorganismen.

De discussie in verband met het opgebouwde *eigendomsrecht* dat zou zijn geschonden als gevolg van het retroactief vervallen van de pensioenrechten in het ambtenarenstelsel,⁵³¹ is in deze context veeleer een **neutraal** element. Aangezien de sanctie erin bestaat dat de pensioenrechten worden overgeheveld van het ambtenarenstelsel naar het werknemersstelsel, is er niet echt sprake van het ontnemen van opgebouwde eigendomsrechten. De opgebouwde rechten worden enkel in een minder voordelig pensioenstelsel in rekening gebracht.

5.3. Toegang tot het recht op een rustpensioen

5.3.1. Verlenging van de loopbaan

5.3.1.1. Actueel gebrek aan stimuli om langer te werken

De vraag naar de ‘bestaande obstakels’ om langer te werken in de overheidssector, dient te worden vertaald als het ‘actuele gebrek aan stimuli’ voor de ambtenaren om langer aan de slag te blijven. Hieronder worden deze belemmeringen op een zo beknopt mogelijke wijze samengevat, op basis van wat al eerder aan bod is gekomen. Deze analyse vereist dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de impact van enerzijds het personeelsstatuut en anderzijds de pensioenreglementering en tussen het pensioenrecht aan de ene kant en de pensioenberekening aan de andere kant.

In de eerste plaats speelt het **personeelsstatuut** een rol (*supra*, 3.4.3.1).

Zoals eerder beklemdoond, is het niet de pensioenreglementering die de *leeftijdsgrens* van 65 jaar bepaalt, maar wel de rechtspositieregeling (*supra*, 2.1.2.1.1).

Verder zijn er tientallen uitstapregelingen voorafgaand aan de oppensioenstelling, in omloop (*supra*, 2.1.2.2.5) waarvan de modaliteiten kunnen verschillen van overheid tot overheid. Die komen er ruwweg op neer dat de ambtenaar reeds tot 5 jaar vóór de vroegst mogelijke leeftijd van voortijdige oppensioenstelling volledig of gedeeltelijk kan uitstappen, gevolgd door een statutair verplichte opruststelling.

Daarnaast worden ettelijke *verloven en afwezigheden* gelijkgesteld met dienstactiviteit en daardoor als werkelijke diensten meegeteld (*supra*, 2.1.3.3).

⁵³¹

Deze discussie gaat terug op artikel 1, eerste lid van het eerste aanvullend protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, dat handelt over het eigendomsrecht. Het recht op pensioen kan in bepaalde omstandigheden worden gelijkgesteld met een eigendomsrecht. Het EVRM laat een afwijking toe in die zin dat het algemeen belang voorgaat op de bescherming van het eigendomsrecht. Voor een afbakening van de grenzen van het eigendomsrecht in pensioenmateries, zie EHRM 15 september 2009, nr. 10373/05, Moskal v. Poland).

In zijn arrest nr. 171.523, *Dassonville c. RTBF* van 24 mei 2007 heeft de Raad van State geoordeeld dat door aan een ambtenaar een straf op te leggen die hem depriveert van zijn recht op pensioen op basis van arbeid, de RTBF artikel 1 van het protocol nr. 1 heeft geschonden. Deze bepaling stelt meer bepaald dat de overheid een persoon maar kan onteigenen omwille van het algemeen belang. De Raad van State overweegt daarbij « *en ce que la peine disciplinaire en cause entraîne la déchéance rétroactive du droit à la pension, il ne pourrait être valablement soutenu qu'elle vise l'intérêt général* ». Op die grond vernietigde de Raad van State de beslissing tot sanctionering die het verlies van de statutair opgebouwde pensioenrechten met zich bracht.

Bovendien is er de *specifieke ziekteverlofregeling* die in de onderscheiden statuten staat ingeschreven. Deze komt erop neer dat de ambtenaren bij ziekte gedurende een in het statuut vastgelegd aantal dagen gerechtigd zijn op het behoud van hun onbegrensde wedde. Wanneer op het einde van de loopbaan nog een saldo aan ziektekapitaal overblijft, is de verleiding groot om dit overschot systematisch te gaan opgebruiken, dit risico wordt in de volksmond ook wel '*pensionitis*' genoemd.

Vervolgens is er de **interferentie tussen de pensioenreglementering en het pensioenrecht**.

Er gelden *bijzondere lagere pensioenleeftijdsgrenzen* voor onder meer de politie, het leger en het rijdend personeel van de NMBS (*supra*, 2.1.2.1.2).

De tijdsbonificatie voor het verplicht bezit van een diploma bachelor goed voor 2 tot 3 jaar, of een masterdiploma gaande van 4, 5 tot nog meer jaren, maakt dat vlugger is voldaan aan de langere loopbaanduurvoorwaarde voor de toegang tot het recht (*supra*, 2.1.2.2.2).

De verhogingscoëfficiënten bij de preferentiële tantièmes leiden ertoe dat de inmiddels opgetrokken loopbaanduurvoorwaarden versneld worden bereikt (*supra*, 2.1.2.2.3).

Net zoals in de werknemersregeling tellen onvolledige kalenderjaren als ambtenaar mee voor een volledig jaar van 12 maanden zodra er in dat jaar een tewerkstelling is geweest van het equivalent van minstens 4 maanden voltijdse tewerkstelling. Wat betreft het pensioenrecht, maakt de ambtenarenregeling geen onderscheid tussen deeltijdse en voltijdse tewerkstelling, wat met zich brengt dat ook in geval van onvolledige prestaties een jaar voor een jaar telt, zonder dat minimum 104 arbeidsdagen hoeven te worden bewezen (*supra*, 2.1.2.2.3).

Voorts speelt de overgangsmaatregel op het vlak van de vóór 1 januari 2012 goedgekeurde statutaire verlopen voorafgaand aan de pensionering, waardoor de voortijdige pensionering op 60 jaar behouden blijft voor degenen die zich op deze overgangsbepaling kunnen beroepen (*supra*, 2.1.2.2.5).

Eigen aan het ambtenarenpensioenstelsel, is het *vroegtijdig pensioen wegens definitieve lichamelijke ongeschiktheid* dat wordt toegekend ongeacht de leeftijd (*supra*, 2.1.2.3).

Hetzelfde geldt voor de regeling aangaande de *ambtshalve inruststelling na 365 dagen afwezigheid wegens ziekte vanaf de leeftijd van 60 jaar* (*supra*, 2.1.2.2.4).

Tot slot is er het **verband tussen de pensioenreglementering en de pensioenberekening**.

De preferentiële tantièmes (onder andere 1/12, 1/20, 1/30, 1/35, 1/48, 1/50, 1/55) maken dat na een beperkter aantal loopbaanjaren het maximumpensioen wordt bereikt. Daardoor is er geen incentive meer om langer te werken, want het pensioenbedrag kan eenvoudigweg niet meer verhogen. Voor degenen die geen 55 jaar oud waren op 1 januari 2012 en die voordien pensioenrechten opbouwden met een preferentieel tantième dat voordeliger was dan 1/48, zijn vanaf die datum hun diensten voor de pensioenberekening nog enkel aanneembaar aan 1/48 (*supra*, 2.1.3.2). Dit neemt niet dat de jaren vóór 1 januari 2012 wel nog in aanmerking komen volgens het toentertijd gunstiger tantième. Zelfs een berekening in louter 1/48 maakt dat al na 36 jaar het maximale pensioenbedrag wordt bereikt.

De tijdsbonificatie voor diploma's zorgt voor extra jaren in de pensioenberekening (*supra*, 2.1.3.4). Specifiek voor het onderwijs wordt de tijdsbonificatie voor diploma zelfs meegerekend voor 1/55 wat extra voordelig is. Dat is eveneens het geval voor de perioden van uitstapregelingen in de sector onderwijs die eveneens meetellen in de berekening voor 1/55.

5.3.1.2. Langer werken als vertrekpunt

5.3.1.2.1. Historisch besef

Vooraf kan worden verwezen naar de historische analyse. Men moet zich ervan bewust zijn dat onder Hollands bewind pas een claim op een rustpensioen bestond vanaf de leeftijd van 60 jaar en na 40 dienstjaren (*supra*, 1.1.2). In 1844 heeft de Belgische wetgever de pensioenleeftijd zelfs verhoogd tot 65 jaar, weliswaar met een afzwakking van de loopbaaneis tot 30 jaren tewerkstelling in overheidsdienst (*supra*, 1.1.3).

Indien honderdzeventig jaar geleden – op een ogenblik dat de levensverwachting nog zeer laag was – dergelijke leeftijds-, *annex* loopbaanvoorwaarden werden vooropgesteld, waarom zou dit *anno* 2014 dan niet legitiem zijn?

De mentaliteitswijziging in de richting van een vervroegde oppensioenstelling heeft zich vooral ingezet in 1978. De zogenaamde anticrisiswet van 5 augustus 1978 heeft de leeftijd van vervroegde oppensioenstelling vastgelegd op 60 jaar. De toenmalige regering was van oordeel dat een versnelde uitstroom van oudere ambtenaren een oplossing was voor het probleem van de hoge jeugdwerkloosheid. De wet Mainil van 15 mei 1984 heeft van zijn kant de loopbaanduurvoorwaarden zelfs verlaagd van 20 jaar naar 5 jaar. Allerlei uitstapregelingen vóór de leeftijd van 60 jaar, die naar analogie met de ‘brugpensioenen’ in de privésector⁵³² door het overheidspersoneel als een vorm van vervroegde oppensioenstelling zijn geïnterpreteerd, hebben de toestand alleen nog maar verergerd. Dat al deze maatregelen misschien tijdelijk een punctueel HR-probleem hebben opgelost, maar hierdoor een gigantisch pensioenprobleem voor de toekomst hebben gecreëerd, was op het ogenblik van beslissing blijkbaar niet aan de orde. Het ligt voor de hand dat een cultuur van vervroegde oppensioenstelling sneller ingang vindt dan het uitstel van pensioen dat vandaag het na te streven doel is.

5.3.1.2.2. Principe

Anno 2014 valt er op het eerste gezicht relatief weinig in te brengen tegen de idee dat **langer werken** een noodzaak is vanuit het perspectief van de betaalbaarheid van de pensioenen in de toekomst, voornamelijk in het licht van de stijgende levensverwachting.⁵³³

⁵³² Daar waar het brugpensioen, vandaag werkloosheid met bedrijfstoeslag genoemd, deel uitmaakt van de sector van de werkloosheid en niet van de sector pensioenen.

⁵³³ Indien wordt gepleit voor langer werken, is dat vooral vanuit het perspectief van de verhoging van de gemiddelde overlevingsduur. Het lijkt nogal moeilijk om de opaboomb generatie te straffen voor het feit dat zij op het verkeerde moment geboren zijn (waarvoor hen bezwaarlijk een individuele verantwoordelijkheid kan worden aangewreven) en enkel aan hen de boodschap mee te geven dat ze langer zullen moeten werken omdat hun pensioenen (tijdelijk) totaal niet meer betaalbaar zijn. Als dat effect is uitgewerkt, dan is het toch nog steeds de bedoeling om iedereen langer actief te houden op de arbeidsmarkt omwille van de stijgende levensverwachting. Om niettemin de kost van de opaboomb te kunnen opvangen en om te vermijden dat er een soort van jojo-effect zou ontstaan op het vlak van de vereiste loopbaan- en leeftijdvoorwaarden voor de toegang tot het pensioenrecht, is het voorstel om de noodzakelijke aanpassingen omwille van de stijgende levensverwachting versneld door te voeren.

Het komt er bijgevolg op aan de feitelijke leeftijd van pensionering te verhogen, aangezien deze actueel vrij laag uitvalt. Ter illustratie hiervan kan worden verwezen naar *Tabel 52 – Gemiddelde leeftijd van de ambtenaren bij pensionering zonder ziektepensioenen (2008-2013)* en *Tabel 53 – Gemiddelde leeftijd van de ambtenaren bij pensionering met ziektepensioenen (2008-2013)*.

Wel moet het streven naar een verlenging van de loopbanen bij pensionering tegelijk worden bekeken tegen de achtergrond van een aangepast **arbeidsmarktbeleid**. Het heeft immers weinig zin om het langer werken te promoten indien er onvoldoende (werkbaar) werk beschikbaar is. Bij gebrek daaraan zullen de lasten alleen maar verschuiven van de pensioenregelingen naar de andere socialezekerheidssectoren, of – in het geval van de ambtenaren – goeddeels naar de tewerkstellende overheden. Pensioenhervormingen en arbeidsmarktbeleid niet alleen complementair zijn, maar ook interdependent.⁵³⁴

5.3.1.2.3. Structuur

Een voorafgaande vraag die een antwoord behoeft, betreft de actueel geldende bijzondere leeftijdsgrenzen voor bepaalde categorieën van ambtenaren (*infra*, 5.3.3.2).

Verder bestaat het voorstel erin om de theoretisch gelijke loopbaanvoorwaarden voor de toegang tot het pensioen in de drie stelsels ook in de praktijk, zo veel als mogelijk, een gelijke invulling te geven. Een gelijke behandeling van alle beroepsgroepen op het vlak van de toegang tot het recht op een rustpensioen komt voor de ambtenaren neer op de geleidelijke reductie tot de volledige afschaffing van de diplomabonificatie (*infra*, 5.3.3.3) en het aanpassen tot en met het afschaffen van de verhogingscoëfficiënt voor de begunstigden met een preferentieel tantième (*infra*, 5.3.3.4). Tegelijk dient de regeling betreffende de ambtshalve inruststelling om medische redenen en meer in het algemeen het systeem van het ziektepensioen op zich te worden herbekeken (*infra*, 5.3.4).

5.3.1.3. Nood aan flankerende maatregelen

Daarnaast dient de nodige aandacht te worden besteed aan de vereiste begeleidende maatregelen die langer werken effectief mogelijk moeten maken.⁵³⁵

In het algemeen is er de steeds toenemende werkdruk die niet voor iedereen houdbaar blijft. Het is de uitdaging voor het Human Resource Management (HRM) om in te zetten op een *leeftijdsbewust personeelsbeleid*.

Volgens de ondervraagde ambtenaren in het raam van de Nationale Pensioenenquête 2013, opgezet door Delta Lloyd Life, heeft slechts 12% van de overheidswerkgevers een aangepast beleid naar

⁵³⁴ Dit is duidelijk gebleken uit de onderscheiden hervormingsscenario's waarvan het Federaal Planbureau op verzoek van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 de impact heeft gesimuleerd.

⁵³⁵ De Eurofound enquête over de arbeidsomstandigheden (2010) bevat heel interessante informatie over hoe ouderen zich op het werk voelen (zie http://www.eurofound.europa.eu/surveys/ewcs/2010/index_nl.htm).

oudere personeelsleden. Van deze groep van respondenten is 58% nochtans van oordeel dat iedere organisatie zulk een aangepast beleid zou moeten voeren.⁵³⁶

Bepaalde jobs zijn fysiek (en/of psychisch) meer belastend dan andere en/of vereisen een bijzondere lichamelijke (en/of geestelijke) paraatheid. Dit type van functies kan allicht slechts worden uitgeoefend tot het bereiken van een bepaalde fysieke leeftijd die weliswaar kan verschillen van individu tot individu. Specifiek voor deze groepen moet werk worden gemaakt van een *aangepast loopbaanbeleid*, dat erop gericht is deze personen in een andere minder belastende functie binnen de arbeidsmarkt te houden. Voor andere belastende functies zou een meer flexibele (verminderde?) arbeidsduur eventueel ook een optie kunnen zijn.

Daarnaast is er het probleem van de *salarisopbouw*, evenzeer in de privésector, maar zeer uitgesproken in de publieke sector omdat – in de huidige stand van zaken – de salarissen in overheidsdienst vrijwel uitsluitend een afgeleide zijn van diploma en anciënniteit.⁵³⁷

Langer werken is evenzeer een kwestie van *cultuur*, opnieuw zeer expliciet in de overheidssector, waarbij de jongeren het langer werken van de ouderen niet bepaald toejuichen. In de publieke sector geldt namelijk nog steeds voor een goed deel een gesloten loopbaansysteem. Een hiërarchische bevordering is gekoppeld aan de voorwaarde van een vacante betrekking. Doorgaans zijn de loopbaanpaden zo uitgetekend – of worden die minstens zo gepercipieerd – dat de pensionering van een ambtenaar op een hoog niveau een hele cascade van mogelijke bevorderingen vanuit de lagere echelons in werking zet. Daardoor zitten de jongere ambtenaren als het ware af te tellen tot het moment van pensionering van hun oudere collega om weer een stap hoger te kunnen opklimmen op de ladder van de hiërarchie. Ook dit is een kwestie van een herdenken van het loopbaanbeleid in de publieke sector dat – veel meer dan nu het geval is – flexibele loopbaanpaden moet toelaten, inclusief bijvoorbeeld ook de mogelijkheid tot demotie. Demotie komt erop neer dat de oudere ambtenaar een sport terugzet op die hiërarchische ladder, maar zich wel nog zou kunnen ontplooien in een andere functie.

5.3.1.4. Nood aan mentaliteitswijziging

Even belangrijk in deze oefening is of en hoe men de gewenste gedragsveranderingen kan realiseren. De resultaten van de Nationale Pensioenenquête 2013 van Delta Lloyd Life zijn niet bepaald hoopgevend. Volgens de bevraagde ambtenaren ligt de gemiddelde gewenste pensioenleeftijd op 61 jaar.⁵³⁸ Slechts 17% van de respondenten-ambtenaren is zeker bereid om tot de leeftijd van 65 jaar te werken,⁵³⁹ daar waar 48% zich hiertoe niet bereid verklaart.⁵⁴⁰

⁵³⁶ DELTA LLOYD LIFE, *Resultaten Nationale Pensioenenquête 2013*, Persdossier met de belangrijkste enquêteresultaten, 4 juni 2013, bijlage 8.

⁵³⁷ Enkel in het raam van de functionele loopbaan speelt op een veeleer beperkte schaal ook het evaluatieresultaat een zekere rol.

⁵³⁸ DELTA LLOYD LIFE, *Resultaten Nationale Pensioenenquête 2013*, Persdossier met de belangrijkste enquêteresultaten, 4 juni 2013, bijlage 4.

⁵³⁹ DELTA LLOYD LIFE, *Resultaten Nationale Pensioenenquête 2013*, Persdossier met de belangrijkste enquêteresultaten, 4 juni 2013, bijlage 7.

⁵⁴⁰ DELTA LLOYD LIFE, *Resultaten Nationale Pensioenenquête 2013*, Persdossier met de belangrijkste enquêteresultaten, 4 juni 2013, bijlage 8.

Er is echter niet alleen een mentaliteitswijziging nodig van de kant van het personeel, maar evenzeer langs de zijde van de overheid als werkgever. Indien de waardering voor oudere ambtenaren omgekeerd evenredig is met hun leeftijd, werkt dit niet bepaald motiverend om de loopbaan te verlengen.

5.3.1.5. Meer flexibiliteit via het deeltijds rustpensioen?

Een ander principe is om meer flexibiliteit in te bouwen op het vlak van de eindeloopbaanregelingen, wat hierboven ook al aan bod is gekomen (*supra*, 5.3.1.3). In deze context kan het opzetten van een systeem van deeltijds rustpensioen een denkpiste zijn.

De bedoeling zou zijn dat het deeltijds rustpensioen binnen het ambtenarenpensioenstelsel in de plaats komt van de bestaande, zeer uiteenlopende statutaire verloven voorafgaand aan het pensioen (*supra*, 2.1.2.2.6). Hier duikt echter het probleem op van de bevoegdheidsverdeling. De federale pensioenwetgever kan immers enkel op een indirecte wijze de statuten enigszins sturen. De onderscheiden overheidsniveaus zijn immers zo goed als autonoom om op een eigen wijze een invulling te geven aan de rechtspositieregelingen voor hun personeel, waar de federale wetgever geen zeggenschap in heeft. Een middel tot indirecte sturing zou erin kunnen bestaan de onderscheiden statutaire verloven voorafgaand aan de pensionering, op een minder voordelige wijze te behandelen als gelijkgestelde periodes, zowel voor de opening van het recht op een rustpensioen als voor de berekening van het pensioen. Daardoor verliezen deze verloven als het ware vanzelf hun aantrekkingskracht.

Een ander punt is dat de regeling betreffende het deeltijds rustpensioen pas uitwerking zou hebben vanaf de vroegst mogelijke leeftijd van pensionering, daar waar de statutaire verloven voorafgaand aan de pensionering, zich situeren in de periode die daaraan voorafgaat.

Verder vertrekt het concept van het deeltijds rustpensioen van de onderliggende idee dat het wel degelijk gaat om een rustpensioen in de werkelijke betekenis van het woord. Dit komt neer op het opvragen van een gedeelte van de opgebouwde rustpensioenrechten. Op dat ogenblik zal het deeltijds rustpensioen worden berekend met toepassing van de gebruikelijke regels.⁵⁴¹ Voor de opbouw van het niet-opgenomen gedeelte van het rustpensioen zullen dan enkel nog de deeltijdse arbeidsprestaties en daarmee gelijkgestelde periodes meetellen tot op het moment dat de betrokkene het andere deel van zijn rustpensioenrechten verzilvert.

De invoering van een regeling die deeltijds pensioen mogelijk moet maken, is voorwaar geen eenvoudige oefening en vergt nog verdergaand denkwerk. Welke vragen een antwoord behoeven als een dergelijk deeltijds pensioen (in de overheidssector) zou worden opgezet, wordt verduidelijkt in de bijlage 7.3.

⁵⁴¹ Om een en ander administratief beheersbaar te houden, lijkt het evident dat de keuze voor het deeltijds rustpensioen niet herroepbaar is. Het valt echter te bekijken in hoeverre het puntensysteem een dergelijke herroeping technisch eenvoudiger maakt.

5.3.2. Optrekken van de normale pensioenleeftijd

Rebus sic stantibus is de wettelijke pensioenleeftijd voor alle beroepsgroepen op een identieke wijze vastgelegd op 65 jaar, zij het dat voor bepaalde categorieën van ambtenaren een afwijkende wettelijke pensioenleeftijd uitwerking vindt (*supra*, 2.1.2.1.2).

Men kan zich hierbij afvragen of een afwijking van de normale wettelijke pensioenleeftijd altijd in lijn is met het door Europa opgelegde verbod op leeftijdsdiscriminatie.⁵⁴² Veel hangt uiteraard af van de omvang van het pensioen dat daar bij het bereiken van die afwijkende leeftijdsgrens tegenover staat. Indien al op jongere leeftijd een volledig pensioen kan worden opgebouwd, zullen wellicht weinigen zich verzetten tegen die lagere pensioenleeftijd. Maar als dat laatste het geval is, vormt dit op zich een mogelijke vorm van leeftijdsdiscriminatie van degenen die pas op latere leeftijd een volledig pensioen kunnen opbouwen.

Een op het eerste gezicht veeleer eenvoudige optie is om die wettelijke pensioenleeftijd uniform in alle pensioenstelsels te verhogen.

In de publieke sector is het optrekken van de leeftijdsgrens geen sinecure omdat de personeelsstatuten moeten aansluiten op de pensioenwetgeving. Er moet immers een onderscheid worden gemaakt tussen de statutaire inruststelling en de wettelijke oppensioenstelling (*supra*, 2.1.2.1.1). Een verhoging van de pensioenleeftijd vergt bijgevolg de medewerking van de vele overheden die hun rechtspositieregeling daarop moeten aanpassen (*supra*, 3.4.3.1). Deze finetuning is noodzakelijk om te vermijden dat een ambtenaar conform het personeelsstatuut op een bepaalde leeftijd zijn hoedanigheid van ambtenaar zou verliezen, zonder dat dezelfde ambtenaar aan de voorwaarden voldoet om een ambtenarenpensioen te genieten.

5.3.3. Loopbaanduur voor de toegang tot het pensioenrecht

5.3.3.1. Algemeen

Een alternatief is het vastleggen van een minimumloopbaanduur voor de toegang tot het pensioenrecht. Dergelijke insteek spoort alvast beter met het Europees verbod op leeftijdsdiscriminatie (*supra*, 5.3.2).

Niettemin blijft het noodzakelijk om een leeftijd voorop te stellen waarop de (onvolledige) pensioenrechten – hoe dan ook – kunnen worden verzilverd.

Volgens de huidige regeling kunnen de loopbaanduurvoorwaarden van de kant van de ambtenaren gemakkelijk(er) worden gerealiseerd waardoor velen nog steeds op de vooropgestelde minimumleeftijd met vervroegd pensioen kunnen vertrekken (*supra*, 3.2). Dit is onder andere het gevolg van het meerekenen van de diplomabonificatie (*supra*, 2.1.2.2.2) en de toepassing van een

⁵⁴² Zie HvJ 6 november 2012, nr. C-286/12, Europese Commissie / Hongarije. De nationale wetgeving van Hongarije bepaalde dat rechters, procureurs en notarissen van rechtswege uit hun functie werden ontheven zodra zij de leeftijd van 62 jaar bereikten. Dergelijke bepalingen vormen een verschil in behandeling dat rechtstreeks op de leeftijd is gebaseerd, en zijn volgens het Europees Hof van Justitie discriminerend.

verhogingscoëfficiënt voor ambtenaren met een preferentieel tantième (*supra*, 2.1.2.2.3). Bijgevolg is het zaak om op deze punten in te grijpen.

5.3.3.2. *Loopbaanduur versus de bestaande afwijkende leeftijdsgrenzen*

Indien het accent verschuift van het vastleggen van een wettelijke pensioenleeftijd naar een loopbaanvoorwaarde voor de toegang tot het recht, rijst onmiddellijk de vraag hoe binnen het overheidspensioensysteem moet worden omgegaan met de bestaande afwijkende leeftijdsgrenzen. Dit is vooral een vraagstuk voor die categorieën van ambtenaren op wie momenteel lagere leeftijdsgrenzen uitwerking vinden (*infra*, 8.2.2).

In grote lijnen kunnen drie groepen van elkaar worden onderscheiden waarvoor een lagere wettelijke pensioenleeftijd gelding heeft.

De eerste categorie bestaat uit het *rijdend personeel van de NMBS* (*infra*, 8.2.2). De vraag is wat een aparte behandeling van de treinbestuurders schraagt, in vergelijking met de chauffeurs van de drie andere openbare vervoersmaatschappijen of van bijvoorbeeld vrachtwagenbestuurders in de privésector.

Het *leger* is een tweede groep die onder deze noemer thuishoort (*infra*, 8.2.4). Het inbouwen van lagere pensioenleeftijdsgrenzen heeft allicht te maken met het operationeel houden van een fysiek weerbaar legerkorps.

De lagere wettelijke pensioenleeftijd van 58 jaar voor de *politie* (*infra*, 8.2.3) als derde groep gaat terug op de politiehervorming. Deze afwijkende grens werd ingevoerd om het verschil in pensioenleeftijd te overbruggen tussen de ex-rijkswachters en de lokale en federale politie.⁵⁴³ De *ratio legis* is vergelijkbaar met deze voor het leger: het operationeel houden van het politiekorps.

Vanuit het oogpunt van een pensioenhervorming is de vraag ten gronde of dergelijke afwijkende leeftijdsgrenzen zouden worden ingevoerd indien ze niet al zouden bestaan. Indien het antwoord daarop ontkennend is, zou dit betekenen dat er geen reden is om in de (verre) toekomst deze afwijkingen nog verder te bestendigen. Bij de concretisering van de hervormingsvoorstellen is het dan ook aan te bevelen om hierover een debat ten gronde te voeren waarbij alle bestaande specifieke regelingen opnieuw moeten worden gerechtvaardigd.

Dit vereist tevens een **visie op de lange(re) termijn** op hoe men onder andere met deze groepen wenst om te gaan. Overwegingen in verband met de leeftijd en de daaraan gerelateerde fysieke (en/of psychische) paraatheid zijn relevant. Wanneer ervan wordt uitgegaan dat daar inderdaad een (leeftijds)grens op staat, hoeft dit echter niet noodzakelijk te betekenen dat deze personen automatisch op die lage(re) leeftijd zouden worden gepensioneerd. Het komt erop aan hen langer aan het werk te houden door het ontwikkelen van een *pragmatische en uitvoerbare visie op het loopbaaneinde* van deze (en andere) bijzondere categorieën, onder meer via mobiliteit (*supra*, 5.3.1.3).

⁵⁴³

De gewezen rijkswachters die in dienst waren op 1 mei 1999, kunnen trouwens nog steeds met pensioen vertrekken op de leeftijd van 56 jaar zoals een militair, indien zij voor het behoud van hun oud statuut hebben gekozen (*infra*, 8.2.4.4).

Tegelijk is de kwestie of er niet meer aandacht moet worden besteed aan een *gelijke behandeling van alle veiligheidskorpsen*. Is er een goede reden om de brandweer⁵⁴⁴ op een minder voordelige wijze te bejegenen dan het leger en de politie? In al die gevallen speelt toch op een vergelijkbare manier de vereiste van een bijzondere fysieke (en psychische) geschiktheid. Naast de brandweer gaan deze overwegingen mogelijk ook op voor nog andere – nader te identificeren – categorieën, zoals de penitentiair beampten.

Tot slot dient te worden geobjectiveerd waarom een uittredeleeftijd van 55 jaar voor het rijdend personeel van de NMBS te verantwoorden is, en dient te worden uitgemaakt welke alternatieve loopbaantrajecten voor deze personeelscategorie op de rails zouden kunnen worden gezet.

Op de **korte termijn** dient echter rekening te worden gehouden met de legitieme verwachtingen van deze groepen die ervan uitgaan om op een welbepaalde lagere leeftijd met pensioen te kunnen vertrekken. Deze legitieme verwachtingen nopen dan ook tot (zeer) lange overgangsperiodes.

Indien bepaalde afwijkingen behouden blijven, zou dit in een puntensysteem (*infra*, 5.5) betekenen dat de jaren effectieve prestaties in een bepaalde functie extra worden gewaardeerd. De betrokken ambtenaren zullen dan een hoger pensioen opbouwen dat op zijn beurt door de toepassing van een (gedeeltelijke actuariële) correctie opnieuw wordt ingekort indien het pensioen voortijdig zou worden opgenomen.

5.3.3.3. Geleidelijke reductie, c.q. afschaffing van de diplomabonificatie

5.3.3.3.1. Situering

5.3.3.3.1.1. Overwegingen

Een geleidelijke reductie tot en met een afschaffing van de tijdsbonificatie wegens diploma voor de opening van het recht op een rustpensioen verlegt met meerdere jaren de datum van oppensioenstelling. Dit zou de activiteitsgraad boven de 60 jaar aanzienlijk moeten doen toenemen en de pensioenkosten moeten dalen.

Een tegenargument zou kunnen zijn dat er een contradictie schuilt in het beleid dat erop gericht is de scholingsgraad te verhogen door langer te studeren, en het bestraffen ervan in een pensioencontext. Daar staat dan weer tegenover dat onderzoek heeft uitgewezen dat universitair geschoolden gemiddeld langer leven dan niet- of laaggeschoolden: in 2001 bedroeg het verschil in overlevingsduur bij de mannen 7,5 jaar, bij de vrouwen bijna 3,5 jaar.⁵⁴⁵

Die gratis diplomabonificatie binnen het ambtenarenpensioenstelsel kent geen tegenhanger in de wettelijke pensioenstelsels voor de werknemers en de zelfstandigen (*supra*, 2.1.3.4). In die wettelijke

⁵⁴⁴ Voor de brandweer geldt wel een voordeliger (*supra*, 2.1.3.5), maar geen afwijking op het vlak van de normale pensioenleeftijd.

⁵⁴⁵ Zie tabel 3 in P. DEBOOSERE, S. GADEYNE and H. VAN OYEN, "The 1991–2004 Evolution in Life Expectancy by Educational Level in Belgium Based on Linked Census and Population Register Data", *European Journal of Population*, 2008, 182.

pensioensystemen bestaat hoogstens de mogelijkheid tot regularisatie van de studie jaren vanaf de leeftijd van twintig jaar, met andere woorden mits het betalen van een persoonlijke bijdrage, en in het werknemersstelsel bovendien slechts tot tien jaar na het afstuderen.⁵⁴⁶ In het geval van een regularisatie tellen deze tijdvakken in het werknemers- en het zelfstandigenstelsel wel mee voor de berekening van het pensioen (*infra*, 5.4.4), maar – hoe dan ook – niet voor de toegang tot het pensioenrecht. Objectief gezien, zijn er dan ook weinig argumenten aan te halen die dit verschil in behandeling kunnen schragen.

Tot slot spoort de toekenning van een diplomabonificatie moeilijker met de recente trends in het personeelsmanagement waarbij meer de nadruk komt te liggen op (elders verworven) competenties en op talenten, en het diploma aan belang afneemt. Vanuit die optiek is het niet meer zo eenvoudig om uit te maken of een bepaald diploma een vereiste was voor de benoeming of latere bevordering, wat de noodzakelijke voorwaarde is opdat het individu in aanmerking zou komen voor een diplomabonificatie.

5.3.3.3.1.2. Loopbaanduur met en zonder diplomabonificatie

Tabel 68 maakt voor de rustpensioenen in de overheidssector met ingangsdatum in de loop van het jaar 2013 een onderscheid tussen de loopbaanduur met, dan wel zonder diplomabonificatie. Let wel dat in deze tabel enkel de loopbaanjaren zijn opgenomen die zijn opgebouwd in het pensioenstelsel van de overheidssector, zonder de (eventuele) loopbaanjaren in de andere wettelijke pensioenstelsels in het geval van een gemengde loopbaan.

⁵⁴⁶

Voor een beschrijving van de huidige regeling aangaande het in aanmerking nemen van studieperiodes in de drie wettelijke pensioenstelsels, zie V. FLOHIMONT, « Les jeunes et la pension légale: assimilations et bonifications pour années d'études » in C.E. CLESSE et S. GILSON (dir.), *Le droit social et les jeunes*, Collection du jeune barreau de Charleroi, Limal, Anthémis, 2011, 393-411.

Tabel 68 – Ambtenarenrustpensioenen 2013 – Loopbaanduur met en zonder diplomabonificatie⁵⁴⁷

Met DB	Loopbaanduur zonder diplomabonificatie (DB)													
	<35	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	>45	Totaal
<35	9.827													9.827
35	582	654												1.236
36	800	21	768											1.589
37	420	543	9	1.142										2.114
38	152	82	648	4	1.011									1.897
39	21	46	41	532	7	892								1.539
40	3	31	44	26	193	25	1.042							1.364
41			19	34	29	38	9	948						1.077
42				7	25	31	30	8	567					668
43					7	9	18	25	2	255				316
44							1	8	25	2	149			185
45							1		1	17	2	100		121
>45											1	1	95	97
Totaal	11.805	1.377	1.529	1.745	1.272	995	1.101	989	595	274	152	101	95	22.030

Of de diplomabonificatie al dan niet behouden blijft bij de berekening van het rustpensioen, is een andere kwestie (*infra*, 5.4.4). Dit neemt niet weg dat de effecten van een geleidelijke afschaffing van de diplomabonificatie voor de toegang tot het recht, anders zullen zijn naargelang die afschaffing al dan niet ook wordt doorgetrokken op het vlak van de pensioenberekening, zoals uit de onderstaande resultaten mag blijken.

Hieronder worden meer concreet de effecten van een degressieve afbouw van de diplomabonificatie in kaart gebracht. De Pensioendienst voor de Overheidssector heeft deze oefening gemaakt, enerzijds beperkt tot de **gedeeltelijke afschaffing** van de diplomabonificatie, met andere woorden enkel wat betreft de toegang tot het recht, en anderzijds in het geval van een **volledige afschaffing**, met andere woorden zowel voor het pensioenrecht als voor de pensioenberekening (*infra*, 5.3.3.3.2.1). Ook het Federaal Planbureau heeft analoge simulaties opgezet die de budgettaire gevolgen evalueren van een partiële of een totale afschaffing van de diplomabonificatie (*infra*, 5.3.3.3.2.2). Daarbij is het interessant om beide studies met elkaar in verband te brengen om daaruit de passende conclusies te kunnen trekken (*infra*, 5.3.3.3.2.3).

⁵⁴⁷

Bron: PDOS.

5.3.3.3.2. Budgettaire en andere effecten

5.3.3.3.2.1. Pensioendienst voor de Overheidssector

De PDOS heeft op een populatie van 17.176 nieuwe pensioenen in 2012 (zonder stelsels met een preferentiële leeftijd) berekend wat van 2014 tot 2023 de effecten zijn van een degressieve afbouw van de diplomabonificatie, en dat op basis van vier hypothesen:

- H1 Degressieve afbouw van het voordeel van een diplomabonificatie, enkel voor het pensioenrecht (= gedeeltelijke afschaffing), volgens een ritme van minus 6 maanden per jaar;
- H2 Degressieve afbouw van het voordeel van een diplomabonificatie, zowel voor het pensioenrecht als voor de pensioenberekening (= volledige afschaffing), volgens een ritme van minus 6 maanden per jaar;
- H3 Degressieve afbouw van het voordeel van een diplomabonificatie, enkel voor het pensioenrecht (= gedeeltelijke afschaffing), volgens een ritme van minus 12 maanden per 2 jaar;
- H4 Degressieve afbouw van het voordeel van een diplomabonificatie, zowel voor het pensioenrecht als voor de pensioenberekening (= volledige afschaffing), volgens een ritme van minus 12 maanden per 2 jaar.

Tabel 69 toont het cumulatieve budgettaire effect op de pensioenuitgaven van de afbouw van de tijdsbonificatie voor diploma voor elk van de hierboven beschreven vier hypothesen vanaf 2014 tot en met 2023. Tabel 70 drukt – in het verlengde van de vorige tabel – de gecumuleerde besparing uit.

Tabel 69 – Cumulatieve budgettaire resultaten bij afbouw van de diplomabonificatie in het ambtenarenpensioenstelsel – Pensioenuitgaven (2014-2023)⁵⁴⁸

	Huidige wetgeving	Hypothese 1 (H1)	Hypothese 2 (H2)	Hypothese 3 (H3)	Hypothese 4 (H4)
2014	207.332.434,65	204.699.195,03	203.170.975,73	200.592.636,93	197.684.172,40
2015	589.542.703,73	576.528.669,15	570.939.491,62	572.570.048,80	564.239.633,02
2016	963.861.510,87	937.449.142,98	925.618.230,05	924.944.919,99	909.634.583,93
2017	1.360.114.721,01	1.296.555.548,71	1.277.155.435,83	1.285.373.447,68	1.261.218.836,38
2018	1.770.161.665,31	1.665.022.705,75	1.636.958.526,95	1.654.715.131,87	1.621.351.062,81
2019	2.199.151.065,46	2.054.760.853,99	2.016.592.431,96	2.043.026.456,77	1.999.081.136,71
2020	2.643.016.493,61	2.468.064.931,89	2.417.954.670,93	2.457.811.782,97	2.401.291.183,15
2021	3.096.766.219,53	2.897.628.034,10	2.834.274.242,41	2.882.281.264,44	2.812.311.165,01
2022	3.557.435.856,15	3.336.756.056,45	3.259.184.759,99	3.322.989.764,03	3.238.153.915,16
2023	3.759.783.122,31	3.530.025.825,27	3.445.537.170,06	3.515.732.071,01	3.423.793.205,90

548

Bron: PDOS.

Tabel 70 – Cumulatieve budgettaire resultaten bij afbouw van de diplomabonificatie in het ambtenarenpensioenstelsel – Gecumuleerde besparing (2014-2023)⁵⁴⁹

	Hypothese 1	Hypothese 2	Hypothese 3	Hypothese 4
2014	-2.633.239,62	-4.161.458,92	-6.739.797,72	-9.648.262,25
2015	-13.014.034,58	-18.603.212,11	-16.972.654,93	-25.303.070,71
2016	-26.412.367,89	-38.243.280,82	-38.916.590,88	-54.226.926,94
2017	-63.559.172,30	-82.959.285,18	-74.741.273,33	-98.895.884,63
2018	-105.138.959,56	-133.203.138,36	-115.446.533,43	-148.810.602,50
2019	-144.390.211,46	-182.558.633,50	-156.124.608,68	-200.069.928,75
2020	-174.951.561,73	-225.061.822,69	-185.204.710,65	-241.725.310,47
2021	-199.138.185,43	-262.491.977,12	-214.484.955,09	-284.455.054,52
2022	-220.679.799,70	-298.251.096,17	-234.446.092,12	-319.281.940,99
2023	-229.757.297,04	-314.245.952,25	-244.051.051,30	-335.989.916,41

5.3.3.3.2.2. Federaal Planbureau

In opdracht van Vice-Eerste Minister en minister van Pensioenen, Alexander DE CROO, heeft ook het Federaal Planbureau in oktober 2013 de mogelijke gevolgen van de geleidelijke afschaffing van het diplomabonificatiesysteem gesimuleerd.⁵⁵⁰ De studie van het Federaal Planbureau is beperkt tot een evaluatie van de impact binnen de administratie en in de sector onderwijs. *Tabel 71* vat de bevindingen van het Federaal Planbureau samen.

⁵⁴⁹ Bron: PDOS.

⁵⁵⁰ FEDERAAL PLANBUREAU, *Een raming van de budgettaire impact van de afschaffing van de diplomabonificaties in de pensioenregeling van de administratie en het onderwijs*, oktober 2013, 28 p.

Tabel 71 – Voornaamste effecten van de afschaffing van de diplomabonificaties (in vergelijking met een scenario zonder afschaffing van die bonificaties)⁵⁵¹

Afschaffing naar rato van	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2030	2060
Aantal rustgepensioneerden (afwijking in % van het aantal rustgepensioneerden in een scenario zonder afschaffing van de diplomabonificaties)										
In een scenario van gedeeltelijke afschaffing en in een scenario van volledige afschaffing van de diplomabonificaties										
Administratie										
6 maanden per jaar	-0,1	} -0,1	-0,1	} -0,3	-0,5	} -0,8	-0,8	} -0,9	-0,9	-0,9
12 maanden per 2 jaar	-0,1		-0,2		-0,6		-0,9			
Onderwijs										
6 maanden per jaar	-0,3	} -0,7	-1,1	} -2,2	-3,0	} -3,8	-4,1	} -4,4	-4,8	-4,5
12 maanden per 2 jaar	-0,5		-1,5		-3,2		-4,3			
Gemiddeld pensioen (voor het totaal aantal begunstigen van de regeling, in % van het gemiddeld rustpensioen in een scenario zonder afschaffing van de diplomabonificaties)										
In een scenario van gedeeltelijke afschaffing van de diplomabonificaties										
Administratie										
6 maanden per jaar	100,0	100,0	100,0	100,0	99,9	99,9	100,0	100,0	100,4	101,1
12 maanden per 2 jaar	100,0	100,0	100,0	100,0	99,9	99,9	100,0	100,1	100,4	101,1
Onderwijs										
6 maanden per jaar	99,9	99,8	99,7	99,4	99,1	99,0	99,1	99,3	101,0	103,6
12 maanden per 2 jaar	99,9	99,8	99,6	99,4	99,1	99,1	99,1	99,3	101,0	103,6
In een scenario van volledige afschaffing van de diplomabonificaties										
Administratie										
6 maanden per jaar	99,9	99,8	99,8	99,8	99,6	99,6	99,6	99,6	99,5	99,0
12 maanden per 2 jaar	99,9	99,8	99,8	99,8	99,7	99,6	99,6	99,6	99,4	99,0
Onderwijs										
6 maanden per jaar	99,9	99,7	99,4	99,0	98,6	98,2	98,1	97,9	97,5	96,4
12 maanden per 2 jaar	99,8	99,6	99,3	98,9	98,5	98,2	98,0	97,9	97,4	96,4
Uitgaven* (afwijking in miljoen euro ten opzichte van de uitgaven in een scenario zonder afschaffing van de diplomabonificaties – prijzen 2013)										
In een scenario van gedeeltelijke afschaffing van de diplomabonificaties										
Administratie										
6 maanden per jaar	-1	-3	-5	-13	-30	-44	-45	-47	-35	30
12 maanden per 2 jaar	-3	-3	-8	-14	-34	-44	-47	-45	-34	30
Onderwijs										
6 maanden per jaar	-20	-51	-85	-166	-231	-297	-322	-345	-337	-184
12 maanden per 2 jaar	-35	-50	-112	-166	-253	-295	-338	-340	-332	-184
In een scenario van volledige afschaffing van de diplomabonificaties										
Administratie										
6 maanden per jaar	-2	-4	-8	-17	-36	-52	-56	-63	-96	-241
12 maanden per 2 jaar	-4	-5	-11	-19	-40	-54	-59	-63	-96	-241
Onderwijs										
6 maanden per jaar	-23	-59	-101	-190	-266	-348	-393	-438	-667	-1547
12 maanden per 2 jaar	-40	-61	-131	-195	-292	-351	-413	-440	-668	-1547

* Volgens de definitie van de pensioenmassa van de Nationale Rekeningen, wat ruimer is dan de pensioenmassa beheerd door de PDOS

551

Bron: Federaal Planbureau.

Een eerste, logische vaststelling van het Federaal Planbureau is dat de geleidelijke afschaffing van de diplomabonificatie bij het bepalen van de loopbaanduur voor de toegang tot het vervroegd rustpensioen, een aantal begunstigden zou dwingen om hun pensionering uit te stellen. Na de overgangperiode vertaalt het pensioenuitstel – in vergelijking met een scenario zonder afschaffing van de diplomabonificatie – zich in een vermindering met 1% van het *aantal rechthebbenden op een rustpensioen* binnen de administratie en met ongeveer 4,5% in het onderwijs. Deze verschillende uitkomst is te verklaren door de divergenties in de gemiddelde scholingsgraad: in de sector onderwijs beschikt een zeer grote meerderheid over een diploma van het hoger onderwijs, daar waar het in de administratie omgekeerd om een (kleine) minderheid van hoger geschoolden gaat.

Wat de *hoogte van het gemiddelde pensioenbedrag* betreft, zijn de effecten van een gedeeltelijke dan wel een volledige afschaffing van de diplomabonificatie duidelijk verschillend. Een volledige afschaffing van de diplomabonificatie zou zich vertalen in een vermindering van het gemiddelde pensioenbedrag. Een gedeeltelijke afschaffing zal leiden tot een verlenging van de gemiddelde loopbaanduur voor de pensioenberekening, en dit bovendien aan het einde van de loopbaan met hogere referentiewedden.⁵⁵² Deze beide elementen samen zouden uiteindelijk resulteren in een verhoging van het gemiddelde pensioenbedrag.

Dezelfde trend is uiteraard te zien op het vlak van de *pensioenuitgaven*. Het scenario van de volledige afschaffing van de diplomabonificatie zorgt voor een aanzienlijke budgettaire besparing, die toeneemt naarmate meer generaties hun pensioen verminderd zullen zien. Bij een gedeeltelijke afschaffing erodeert deze besparing echter naarmate meer generaties gepensioneerd zullen genieten van een hoger pensioen.

In de marge blijkt ook nog dat de twee *faseringsmodaliteiten* inzake de afschaffing van de diplomabonificatie – met 6 maanden per jaar, dan wel met 1 jaar om de 2 jaar – licht verschillende resultaten opleveren. De hierboven beschreven effecten treden sneller in bij een afschaffing aan een tempo van 12 maanden per 2 jaar. Dat is niet zo verwonderlijk wanneer bij de start onmiddellijk één jaar diplomabonificatie in mindering wordt gebracht en geen het daaropvolgende jaar, in vergelijking met de meer gestage reductie aan een tempo van 6 maanden per jaar. Naderhand blijven de repercussies van die verschillende startpositie uiteraard doorwerken.

5.3.3.3.2.3. *Onderlinge vergelijking*

Het lijkt nuttig om de resultaten van de studies van de Pensioendienst voor de Overheidssector (*supra*, 5.3.3.3.2.1) en van het Federaal Planbureau (*supra*, 5.3.3.3.2.2) met elkaar in verband te brengen.

⁵⁵²

Of pensioenuitstel maakt dat het pensioen zal worden berekend op een hogere gemiddelde wedde, zoals het Federaal Planbureau vooropstelt, is nog maar de vraag. Het Federaal Planbureau werkt in zijn prognoses met een lineaire wagedrift. De Pensioendienst voor de Overheidssector vertrekt bij de berekening van de evolutie in de weddeschalen. De meeste ambtenaren bereiken immers al na 25 tot 27 jaar het maximum in de op hen toepasselijke weddeschaal. Indien dit uitgangspunt wordt gehanteerd, zal een verlenging van de loopbaan wellicht vrijwel geen impact hebben op de hoogte van de referentiewedde.

Daarbij dient voor ogen te worden gehouden dat voor beide oefeningen andere methodes zijn gebruikt. De PDOS is uitgegaan van een reële populatie en heeft een mathematische berekening doorgevoerd. Het Federaal Planbureau daarentegen maakt gebruik van een simulatiemodel. Een ander verschilpunt is dat de studie van het Federaal Planbureau zich toespitst op de administratie en het onderwijs, daar waar de PDOS vertrekt van een populatie van in 2012 ingegane nieuwe pensioenen die deze dienst beheert.

Beide exercities laten een evident besparingseffect zien dat – even evident – groter is bij een volledige afschaffing dan bij een gedeeltelijke afschaffing van de diplomabonificatie. Er is ook een parallellisme in het besparend effect tussen de twee uitdoofscenario's, met dat verschil dat er volgens het Federaal Planbureau vanaf 2022 een kantelmoment intreedt, wat niet blijkt uit de cijfers van de PDOS.

De berekeningen van de PDOS betreffende de minderingen reiken tot 2023. Het Federaal Planbureau trekt de simulaties ook door naar 2030 en 2060. Het zijn vooral deze simulaties die duidelijk maken wat het verschil is tussen het scenario van de gedeeltelijke afschaffing van de diplomabonificatie voor de toegang tot het pensioenrecht en het scenario van de volledige afschaffing ervan zowel voor het pensioenrecht als voor de pensioenberekening.

Bij een onvolledige afschaffing is er sprake van loopbaanverlenging, maar doordat de diplomabonificatie behouden blijft voor de berekening, zal het pensioenbedrag uiteindelijk hoger uitvallen. Er is dus een tijdlang pensioenuitstel. Zodra dat uitstel gestabiliseerd is, ligt de kost hoger. Bij een volledige afschaffing compenseert de loopbaanverlenging niet de duur van de verloren tijdsbonificatie voor het bezit van een diploma in de pensioenberekening, wat leidt tot een lager gemiddeld pensioenbedrag. Dit is een continu effect en resulteert in *dito* besparingen op de pensioenuitgaven.

5.3.3.4. *Aanpassing, c.q. afschaffing van de verhogingscoëfficiënt*

5.3.3.4.1. Situering

Het elimineren of beperken van de ongelijke weging van de loopbaanjaren, met andere woorden het zwaarder laten doorwegen van de loopbaanjaren voor ambtenaren met een preferentieel tantième (*supra*, 2.1.3.2.3), zal een rechtstreekse impact hebben op de mogelijkheid tot voortijdige oppensioenstelling.

Dit voorstel komt erop neer dat – ongeacht het toepasselijk tantième – voor de opening van het pensioenrecht alle loopbaanjaren in beginsel ongewogen worden meegerekend om te beoordelen of aan de vereiste loopbaanduur voor de toegang tot het pensioenrecht is voldaan.

Op zich staat dit los van het al dan niet afschaffen van het gunstiger tantième voor de berekening van het rustpensioen (*infra*, 5.4.5). Niettemin is er wel een zekere interferentie. Enerzijds geldt dat het (geleidelijk) afschaffen van het preferentieel tantième logischerwijze de (geleidelijke) stopzetting van de overeenkomstige verhogingscoëfficiënt impliceert. Anderzijds zal de afschaffing van de verhogingscoëfficiënten voor de toegang tot het recht en het behoud van de preferentiële tantièmes

voor de berekening voor gevolg hebben dat een ambtenaar een volledig pensioen zal hebben opgebouwd op een leeftijd waarop hij echter nog (lang) niet met pensioen kan gaan.

In een breder perspectief verdient het aanbeveling de discussie over het al dan niet behouden van een verhoogde wegingscoëfficiënt te voeren tegen de achtergrond van de ***mate van (fysieke en psychische) belasting van sommige beroepen***. Het kan verdedigbaar zijn om voor sommige beroepen – ook in de publieke sector – een hogere weging toe te kennen aan bepaalde loopbaantijdvakken waarin een meer belastend beroep werd uitgeoefend. Dit aandachtspunt wordt verder uitgewerkt wanneer de discussie aangaande het al dan niet behouden van de preferentiële tantièmes voor de berekening van het pensioen aan de orde is (*infra*, 5.4.5).

Voor een goed begrip dient te worden verduidelijkt dat na afloop van de overgangsregeling in 2022 de verhogingscoëfficiënt bij een loopbaanvoorwaarde van 42 jaar overeenstemt met 1,05 voor al degenen die kunnen bogen op de toepassing van een preferentieel tantième (*supra*, 2.1.2.2.3). Vanaf 2022 zal de toepassing van die verhogingscoëfficiënt met andere woorden een beperktere impact hebben dan tijdens de daaraan voorafgaande jaren. In de veronderstelling dat een loopbaanvereiste van 42 jaar geldt, brengt die verhogingscoëfficiënt van 1,05 vanaf 2022 – in geval van ongewijzigd beleid – met zich dat *de facto* 40 dienstjaren volstaan om aan die loopbaanvoorwaarde van 42 jaar te voldoen.

5.3.3.4.2. Pensioenuitstel

Op vraag van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 heeft het Federaal Planbureau zich gebogen over diverse mogelijke hervormingsscenario's.

Eén van die mogelijke scenario's is een verdere verstrenging van de toegangsvoorwaarden voor het vervroegd pensioen. Voor alle wettelijke pensioenstelsels vormt het zogenaamde referentiescenario het vertrekpunt. Het gaat daarbij om de voorwaarden die vanaf 2016 gelden met het oog op de toegang tot het pensioenrecht, zoals verduidelijkt in *Tabel 7 – Voorwaarden voor vervroegde pensionering*. Vervolgens wordt gekeken naar de effecten van een verdere verstrenging van die toegangsvoorwaarden door vanaf 2019 geen vervroegde pensionering meer toe te laten – ook niet bij zeer lange loopbanen – vóór de leeftijd van 62 jaar. De loopbaanvoorwaarde wordt wel op 40 jaar behouden.

In het algemeen zal een dergelijke verstrenging van de loopbaanvoorwaarden voor de toegang tot het vervroegd rustpensioen aanleiding geven tot pensioenuitstel. Het uitstel van pensionering vertaalt zich in een daling van het aantal gepensioneerden in de overheidssector met ongeveer 1% ten opzichte van het referentiescenario. Voorts werd in het raam van deze oefening de onderwijssector geïsoleerd. Voor deze groep werd niet alleen het effect gesimuleerd van een verstrenging van de leeftijdsvereiste, maar is tegelijk nagegaan wat het effect is van de afschaffing van de verhogingscoëfficiënt bij de berekening van het vereiste aantal loopbaanjaren. Voor de sector

onderwijs leiden deze beide maatregelen tot een daling van 2% van het aantal gepensioneerden ten opzichte van het referentiescenario. Deze resultaten zijn meer in detail af te lezen in *Tabel 72*.⁵⁵³

Tabel 72 – Daling van het aantal gepensioneerden in de overheidssector in het algemeen, en in het onderwijs in het bijzonder bij gelijke toepassing van de verstrengde voorwaarden voor de toegang tot het pensioenrecht (in % van de aantallen in het referentiescenario)⁵⁵⁴

	2020	2025	2030	2040	2050	2060
Gehele overheidssector	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-0,9	-0,8
Mannen	-0,9	-0,9	-0,8	-0,7	-0,7	-0,7
Vrouwen	-1,1	-1,1	-1,0	-1,0	-1,0	-0,9
Sector onderwijs	-2,2	-2,3	-2,1	-2,0	-2,0	-1,9
Mannen	-2,6	-2,5	-2,2	-2,0	-2,0	-1,8
Vrouwen	-2,0	-2,1	-2,0	-2,0	-2,0	-1,9

5.3.4. Hervorming van het ziektepensioen

5.3.4.1. Ambtshalve inruststelling om medische redenen

De voorgestelde correcties die tot doel hebben de toegang tot het recht op een rustpensioen met enkele jaren vooruit te schuiven, kunnen slechts het beoogde effect sorteren als ook het systeem van de ambtshalve inruststelling vanaf de leeftijd van 60 jaar in de hervorming wordt betrokken. Anders blijft de mogelijkheid open dat ambtenaren nog steeds via een afwezigheid wegens ziekte gedurende 365 dagen na hun zestigste verjaardag hun pensionering zullen kunnen 'afdwingen', en dat zonder dat zij definitief ongeschikt moeten zijn verklaard.⁵⁵⁵

Een mogelijke denkpiste bestaat erin de *leeftijdsgrens* van 60 jaar voor de toepassing van de regeling van de ambtshalve inruststelling te verhogen. Recent werd trouwens het voorstel gedaan om die leeftijdsgrens op te trekken tot 62 jaar, maar dat voorstel is intussen weer afgevoerd.⁵⁵⁶

⁵⁵³ FEDERAAL PLANBUREAU, *Pensioenhervormingsscenario's in de overheidssector*, Studie gerealiseerd op vraag van de "Commissie voor de hervorming van de pensioenen 2020-2040", maart 2014, rapport_CP_10724, te verschijnen.

⁵⁵⁴ Bron: Federaal Planbureau.

⁵⁵⁵ Daartegen kan worden aangevoerd dat een ziektepensioen toch impliceert dat een ambtenaar 'ziek' is, zoals geattesteerd door een arts. Dat klopt, maar de praktijk wijst uit dat het verkrijgen van dergelijke ziekte-attesten schijnbaar niet zo veel moeite kost. Een verbetering van het controlesysteem dan? Dat lijkt in weerwil van de vele politieke statements ter zake toch niet zo veel vruchten af te werpen. Meer accurate maatregelen tot herinschakeling in het arbeidsproces? Er loopt momenteel binnen de onderzoeksgroep Management & Bestuur van de Universiteit Antwerpen diepgaand onderzoek over dit laatste thema en daaruit blijkt dat droom en daad nog behoorlijk ver van elkaar verwijderd liggen.

⁵⁵⁶ Het voorstel tot verhoging van de leeftijd voor het ambtshalve (ziekte)pensioen van 60 naar 62 jaar heeft het niet gehaald. Waarom? Omdat de federale overheid de rekening heeft gemaakt: er zijn meer ziektepensioenen binnen de federale overheid dan op het niveau van de gemeenschappen en de gewesten (onder andere omwille van de verlofregelingen voorafgaand aan de pensionering die meer voorkomen op het gemeenschaps- en gewestniveau). De loonlast van deze groep is hoger dan de pensioenlast.

Het is met andere woorden voor de federale overheid financieel voordeliger om ambtenaren op 60 jaar te laten uitstromen dan op 62 jaar, omdat ze die oudere ambtenaren dan (al dan niet) kan vervangen door goedkopere jongere ambtenaren. Dit illustreert meteen ook dat de overheid niet één geheel is. De federale overheidsdiensten

Er is zelfs een goede reden aan te halen om de regel van de ambtshalve inruststelling volledig af te schaffen omdat dit systeem tot op zekere hoogte een leeftijdsdiscriminatie inhoudt. Normaliter geniet een ambtenaar de garantie dat hij maar definitief voortijdig kan worden gepensioneerd wegens gezondheidsredenen na volledige uitputting van het aantal ziektedagen waarop hij conform de op hem toepasselijke rechtspositieregeling recht heeft. De regel van de ambtshalve inruststelling na 365 dagen afwezigheid wegens ziekte na de leeftijd van 60 jaar vormt een uitzondering op die regel. Daardoor wordt de ambtenaar automatisch voortijdig gepensioneerd ook al heeft hij zijn ziektekrediet niet volledig opgebruikt. Dit systeem benadeelt de oudere ambtenaren met nog veel ziektedagen op de teller indien zij na de leeftijd van 60 jaar worden getroffen door een ernstige en langdurige aandoening.

Met het loutere verhogen van die leeftijdsgrens voor ambtshalve inruststelling is het probleem niet van de baan, want het 'bijsturen' of desnoods 'afschaffen' van de regels betreffende het ambtshalve ziektepensioen vormen slechts een onderdeel van de algemene regeling aangaande de ziektepensioenen in het pensioenstelsel voor de overheidssector. Het is daarom van belang om de discussie in een ruimer perspectief te voeren (*infra*, 5.3.4.2).

5.3.4.2. Alternatief voor de regeling van het ziektepensioen

5.3.4.2.1. Probleemstelling

Het concept van het ziektepensioen binnen het ambtenarenpensioenstelsel zou in zijn algemeenheid moeten worden herdacht. Dit raakt aan de elementaire kwestie van een inschakeling van de ambtenaren in andere sectoren van de sociale zekerheid.

Vanuit historisch oogpunt is de regeling van de ziektepensioenen in de overheidssector zo oud als het ambtenarenpensioenstelsel zelf (*supra*, 1.1). Aangezien er bij de totstandkoming van de ambtenarenpensioenregeling geen alternatief bestond in de vorm van een veralgemeende en verplichte uitkeringsverzekering bij arbeidsongeschiktheid, was het niet onlogisch dat de Staat zelf voor een passende bescherming diende te zorgen voor het geval zijn ambtenaren ingevolge ziekte niet meer in staat waren hun ambt verder uit te oefenen. Het kon immers niet door de beugel om een arbeidsongeschikte ambtenaar die een respectabel aantal jaren van zijn leven had gewijd aan het overheidsbelang, maar die niet aan de opgelegde voorwaarden voor pensionering voldeed, zo maar zonder inkomen te zetten. Intussen is er wel een verplichte uitkeringsverzekering voor ziekte en invaliditeit tot stand gekomen. Die gelegenheid is echter niet te baat genomen om eventueel ook de ambtenaren in dit algemeen stelsel onder te brengen en komaf te maken met het bijzondere systeem van de ziektepensioenen.

Daarbij dient nogmaals te worden beklemtoond dat de huidige ziektepensioenregeling voor de ambtenaren niet altijd voordelig is. Jonge ambtenaren of ambtenaren met een gemengde loopbaan en slechts een korte carrière in de publieke sector zullen het doorgaans moeten stellen met het minimumpensioen wanneer zij geruime tijd vóór de normale pensioenleeftijd hun ambt om

krijgen een bepaald budget voor personeel. Het is voor hen interessant om de dure loonkost van de oudere ambtenaren te kunnen afwentelen op de Staatskas, met andere woorden op de Pensioendienst voor de Overheidssector die wordt gefinancierd vanuit dotaties.

gezondheidsredenen definitief moeten neerleggen. Ook wanneer er sprake is van de combinatie van een gedeeltelijke statutaire benoeming en een deeltijdse contractuele tewerkstelling, leidt de definitieve (lichamelijke) ongeschiktheid tot – in de huidige stand van de wetgeving quasi onoverkomelijke – problemen.

In wat volgt, worden verschillende mogelijke opties tegenover elkaar afgewogen. In de veronderstelling dat de regeling aangaande het ziektepensioen in het raam van het ambtenarenpensioenstelsel zou worden afgeschaft, is de vraag welk alternatief daarvoor dan in de plaats kan of moet komen. Een eerste mogelijkheid is om het risico van de definitieve arbeidsongeschiktheid van de ambtenaar volledig bij de tewerkstellende overheid te leggen (*infra*, 5.3.4.2.2). Een andere oplossing zou erin kunnen bestaan om een soort van solidariteitspool(s) te creëren op één of meerdere overheidsniveaus om het arbeidsongeschiktheidsrisico af te dekken (*infra*, 5.3.4.2.3). De meest vergaande optie komt erop neer dat de vastbenoemde statutaire personeelsleden in overheidsdienst onder de toepassing worden gebracht van de sector ZIV-uitkeringen en van de sector werkloosheid in het raam van de sociale zekerheid voor werknemers (*infra*, 5.3.4.2.4).

5.3.4.2.2. Afwenteling van het risico op de tewerkstellende overheid

Is het een alternatief om de tewerkstellende overheid na uitputting van het ziekteverlof te verplichten om aan de ambtenaar een soort van vervangingsinkomen wegens arbeidsongeschiktheid te blijven betalen?

Dit systeem bestaat in feite al in de vorm van de disponibiliteit wegens ziekte die in de meeste, zij het niet alle, statuten staat ingeschreven. De ambtenaar in disponibiliteit wegens ziekte valt gebruikelijk terug op een wachtgeld tot beloop van 60% van zijn onbegrensde wedde. Volgens bepaalde rechtspositieregelingen kan ook tijdens de disponibiliteit wegens ziekte 100% van zijn laatste activiteitswedde worden doorbetaald als de ambtenaar lijdt aan een ernstige en langdurige aandoening.

Op zich is de duur van de disponibiliteit wegens ziekte niet beperkt in de tijd. Nochtans is de overgang naar de stand disponibiliteit vaak het moment waarop de tewerkstellende overheid kan overwegen om de arbeidsongeschikte ambtenaar door te sturen naar de pensioencommissie. Het komt vervolgens aan de pensioencommissie toe om vast te stellen dat de betrokkene niet langer in staat is om geregeld en onafgebroken zijn ambt uit te oefenen wegens medische redenen. In de huidige stand van de wetgeving zal dit resulteren in de toekenning van het voortijdig pensioen wegens gezondheidsredenen.

Door de ziektepensioenregeling simpelweg af te schaffen, zal indirect op de onderscheiden overheden druk ontstaan om in hun statuut een regeling op te nemen voor het geval het ziekteverlof van de ambtenaar is uitgeput.

Omwille van de bevoegdheidsverdeling kunnen de onderscheiden overheden niet rechtstreeks worden verplicht om zulk een regeling in hun personeelsstatuut in te schrijven. De gemeenschappen en de gewesten, en de instellingen die daarvan afhangen, beslissen namelijk autonoom over de rechtspositie van hun personeel, met inbegrip van de ziekteverlofregeling. Verder komt het aan de gemeenschappen toe om de rechtspositie te bepalen van het (betoelaagde) personeel in de sector

onderwijs. Daarnaast is ieder van de gewesten bevoegd voor het vastleggen van de organieke regeling – met inbegrip van het luik personeel – voor de lokale en provinciale besturen die zich op hun grondgebied bevinden.

Louter theoretisch zou een overheid in de geldende rechtspositieregeling ook kunnen bepalen dat op het ogenblik dat de ziektedagen zijn opgebruikt, de ambtenaar uit zijn ambt wordt ontheven, al dan niet mits het uitbetalen van een (soort van) ontslagvergoeding. Dit zou wel een zeer drastische regel zijn. Bovendien zal – ingeval het gaat om een definitieve arbeidsongeschiktheid – ook rekening moeten worden gehouden met andere wetgeving, meer bepaald met de reclaseringsplicht conform de welzijnswetgeving,⁵⁵⁷ naast het (Europees) antidiscriminatierecht en de bescherming van personen met een handicap.⁵⁵⁸ De Belgische wetgeving verbiedt trouwens elke vorm van discriminatie op basis van de huidige of toekomstige gezondheidstoestand.

Los van deze niet onbelangrijke nuances, zou dit echter – hoe dan ook – betekenen dat de ambtenaar die zijn ziektekrediet heeft opgebruikt, zonder enige bescherming op straat komt te staan. In deze hypothese zou dan wel een beroep kunnen worden gedaan op het bestaande systeem van retroactieve bijdragebetaling door de tewerkstellende overheid voor de sector ZIV-uitkeringen en de sector van de werkloosheid.⁵⁵⁹ Dit op zich – vanuit het oogpunt van de basisgedachte van de solidariteit – zeer betwistbare mechanisme zou daardoor als het ware worden geïnstitutionaliseerd, wat niet de bedoeling kan zijn.

Als de overheden in hun respectieve statuten wel een regeling zouden treffen tot voordeel van de ambtenaar wiens ziektekapitaal tot nul is herleid, zijn daarbij weer andere kanttekeningen te maken. Zoals hierboven aangehaald, is de disponibiliteit wegens ziekte op zich niet beperkt in de tijd, maar aan die disponibiliteit komt momenteel wel een einde, onder andere op het moment waarop de pensioencommissie de ambtenaar definitief ongeschikt verklaart. Schaft men het systeem van het ziektepensioen af, dan rijst de vraag of het maatschappelijk verdedigbaar is dat de (al dan niet definitief) arbeidsongeschikte ambtenaar geheel of gedeeltelijk wordt doorbetaald door de overheid tot op het ogenblik dat de ambtenaar aan de vereiste leeftijd en loopbaanduur voldoet en kan overstappen naar de pensioenregeling.

⁵⁵⁷ Volgens art. 72 KB 28 mei 2003 betreffende het gezondheidstoezicht op de werknemers (BS 16 juni 2003) is de werkgever ertoe gehouden de werknemer die definitief ongeschikt is verklaard door een definitieve beslissing van de preventieadviseur-arbeidsgeneesheer, aan het werk te houden overeenkomstig de aanbevelingen van deze laatste, door hem ander werk te geven, tenzij wanneer dat noch technisch noch objectief mogelijk is of wanneer dat om gegronde redenen redelijkerwijze niet kan worden geëist.

⁵⁵⁸ Zodra een personeelslid voldoet aan de invulling die het Europees Hof van Justitie geeft aan de notie 'handicap', moet de werkgever zorgen voor 'redelijke aanpassingen', en dat krachtens de Richtl. Raad nr. 2000/78/EG, 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (Pb.L. 2 december 2000, afl. 303, 16).

⁵⁵⁹ Deze regeling maakt het voorwerp uit van art. 7 tot en met art. 13 Wet 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen (BS 1 augustus 1991). Alle vastbenoemde en daarmee gelijkgestelde personeelsleden in overheidsdienst wier arbeidsverhouding een einde neemt omdat de overheid ze eenzijdig verbreekt of omdat de benoemingsakte wordt vernietigd, ingetrokken, opgeheven of niet hernieuwd, worden zonder onderbreking onder de toepassing van de werkloosheidsregeling en van de ziekteverzekering, sector van de uitkeringen, met inbegrip van de moederschapsverzekering, gebracht. Daartoe stort de tewerkstellende overheid de normaal verschuldigde werkgevers- en werknemersbijdragen voor de werkloosheidsregeling voor de periode die overeenstemt met het aantal arbeidsdagen dat de ontslagen persoon – naargelang van zijn leeftijdsgroep – moet bewijzen om gerechtigd te zijn op werkloosheidsuitkeringen, naast de gebruikelijke werknemers- en werkgeversbijdragen voor de sector van de uitkeringen bij ziekte en invaliditeit voor een tijdspanne van zes maanden, wat overeenkomt met de toepasselijke wachttijd.

Een dergelijk alternatief komt eigenlijk neer op een verschuiving van de kost voor de ambtenarenpensioenregeling naar de 'individuele' tewerkstellende overheid.

Vooraf voor de overheidswerkgevers met een relatief beperkt aantal ambtenaren in dienst, vormt de definitieve arbeidsongeschiktheid van deze personeelsleden een vrij groot risico.⁵⁶⁰

Het zou een zinvolle oefening kunnen zijn om een inschatting te maken van de uitgaven voor de onderscheiden tewerkstellende overheden wanneer zij volledig zelf voor het arbeidsongeschiktheidsrisico van hun statutaire personeelsleden zouden moeten instaan tot op het moment van de opening van het pensioenrecht. Het resultaat daarvan zou dan kunnen worden vergeleken met de kost indien dezelfde overheden gedurende de volledige loopbaan van al hun ambtenaren bijdragen zouden moeten betalen voor de sector ZIV-uitkeringen – en logischerwijze ook voor de werkloosheidsverzekering – in het raam van de sociale zekerheid voor werknemers (*infra*, 5.3.4.2.4).

5.3.4.2.3. Creatie van solidariteitspools

Een andere tussenoplossing, wanneer de bestaande formule van het ziektepensioen wordt verlaten, bestaat erin één of meerdere apart(e) op solidariteit gestoeld(e) socialebeschermingscircuit(s) te creëren voor de vastbenoemde statutaire personeelsleden in overheidsdienst. Daardoor wordt alvast een grotere risicospreiding gegarandeerd.

De realisatie van dergelijke solidariteitspool(s) vereist een verankering op het niveau van de sociale zekerheid die – althans wat betreft het arbeidsongeschiktheidsrisico voor de werknemers – nog steeds een federale materie is. Zo niet, stuit men opnieuw op bevoegdheidsconflicten (*supra*, 5.3.4.2.2).

Dit tussenvoorstel komt er concreet op neer dat alle overheden bijdragen voor het arbeidsongeschiktheidsrisico en vanuit de opbrengst van die bijdragen zullen vervolgens de (definitief) arbeidsongeschikte ambtenaren worden vergoed. Zowel het aspect van de bijdragen als de globale werking van een dergelijk systeem roepen de meest diverse vragen op.

Hoe zal de hoogte van die specifieke bijdrage worden bepaald? De interne ziekteverlofregelingen verschillen immers van overheid tot overheid, van statuut tot statuut (*supra*, 2.1.2.3.2.2). Daardoor zouden ambtenaren van de ene overheid sneller in die arbeidsongeschiktheidspool terecht komen dan ambtenaren van een andere overheid. Moet zich dat vertalen – en zo ja, hoe – in een aangepast bijdragepercentage naargelang van de vigerende ziekteverlofregeling? Als er geen differentiatie wordt gemaakt, zal dit wellicht leiden tot een uitholling van de bestaande statutaire ziekteverloven per overheid, vanuit de idee om zo snel als mogelijk de financiële last verbonden aan de arbeidsongeschiktheid van de ambtenaar, op de arbeidsongeschiktheidspool te kunnen afwentelen. Is het denkbaar en misschien zelfs politiek aantrekkelijk om afzonderlijke solidariteitspools op te zetten per bevoegdheidsniveau? De vraag is hoe een dergelijke differentiatie vorm kan krijgen en in

⁵⁶⁰

Voorts schuilt hierin een mogelijk gevaar voor een selectieve aanwervingspolitiek op basis van de medische achtergrond van de kandidaten, zij het dat de overheid zich bij de indienstneming in beginsel moet houden aan het resultaat van het vergelijkend aanwervingsexamen.

het raam van welk wettelijk kader? Welke instantie zal instaan voor de inning van de bijdragen, voor het beheer ervan, voor de toepassing van de uitkeringsregeling?

Als er één of meerdere aparte gesolidariseerde arbeidsongeschiktheidspools voor de vastbenoemde statutaire personeelsleden in overheidsdienst worden opgezet, zal er dan ook een aparte uitkeringsregeling met een apart arbeidsongeschiktheidsbegrip worden ontworpen of zal men op de arbeidsongeschikte ambtenaren dan per analogie de regels van de ZIV-Wet toepassen?

Stel dat toepassing wordt gemaakt van de ZIV-Wet, dan moet de ambtenaar voldoen aan het daarin vervatte arbeidsongeschiktheidsbegrip. Wat staat er dan te gebeuren wanneer de ambtenaar niet langer als arbeidsongeschikt wordt erkend in de zin van de ZIV-Wet, maar niet in staat is om zijn ambt of functie weer op te nemen? In voorkomend geval rijst de vraag naar een passende tegenhanger van de werkloosheidsregeling. Is het dan de bedoeling dat alle overheden ook voor een aparte werkloosheidspool een (bescheiden?) bijdrage gaan betalen aan een (de)centraal organisme? Voorts is het in een dergelijk systeem niet duidelijk wat de sociale bescherming is van de ambtenaar bij uitdiensttreding zonder dat die een recht op een rustpensioen kan laten gelden.

Tot slot is de hamvraag waarom vergelijkbare sociale risico's voor ambtenaren en voor de werknemers in overheidsdienst of in de privésector op een verschillende wijze moeten worden opgevangen.

5.3.4.2.4. Toepasselijkheid van de sociale zekerheid voor werknemers

5.3.4.2.4.1. Verruiming van het toepassingsgebied van de RSZ-Wet

Alle voorgaande overwegingen en afwegingen op een rij gezet, bestaat het alternatief erin dat de ambtenaren onder de toepassing van de regeling van de ziekte en invaliditeit, sector van de uitkeringen, en van de werkloosheidsregeling in het raam van de sociale zekerheid voor werknemers zouden kunnen worden gebracht. Dit zou meer dan een Copernicaanse omwenteling zijn. Uiteraard zal voor een dergelijke ingrijpende wijziging het nodige maatschappelijk en politiek draagvlak moeten worden gevonden.

In elk geval is daarvoor op het vlak van de bijdrageregeling het wettelijk kader voorhanden. Daarenboven worden bevoegdheidsconflicten vermeden, gegeven dat de sociale zekerheid een federale aangelegenheid is. De RSZ-Wet⁵⁶¹ vestigt het principe dat het aan de federale uitvoerende macht toekomt om bij in ministerraad overlegd koninklijk besluit en onder de daarin vastgelegde voorwaarden de toepassing van deze wet uit te breiden *“tot de personen die, zonder door een arbeidsovereenkomst te zijn verbonden, tegen loon arbeidsprestaties onder het gezag van een ander persoon verrichten”*.⁵⁶² De statutair tewerkgestelde overheidspersoneelsleden beantwoorden zonder twijfel aan deze omschrijving. Het uitvoeringsbesluit van de RSZ-Wet⁵⁶³ omvat trouwens nu reeds

⁵⁶¹ De RSZ-Wet staat voor de Wet 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders (BS 25 juli 1969).

⁵⁶² Art. 2, § 1, 1° RSZ-Wet.

⁵⁶³ Met het uitvoeringsbesluit RSZ-Wet wordt bedoeld, KB 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders (BS 5 december 1969).

een aantal “bepalingen betreffende de personen die in de openbare sector tewerkgesteld worden”.⁵⁶⁴ Deze bepalingen hebben het toepassingsgebied van de RSZ-Wet verruimd tot de statutaire personeelsleden. Op die verruiming volgt dan opnieuw een beperking tot de regeling inzake verplichte verzekering tegen ziekte en invaliditeit, sector van de geneeskundige verzorging wanneer de statutair tewerkgestelde personen in vast verband benoemd zijn. Technisch is het dan ook vrij eenvoudig om op de ambtenaren niet alleen de sector ZIV-gezondheidszorg, maar ook de sector ZIV-uitkeringen en de werkloosheidsverzekering toepasselijk te verklaren.

In de logica van het geheel volstaat het niet om deze verruiming te limiteren tot de sector ZIV-uitkeringen. Zoals hierboven ook al aangegeven (*supra*, 5.4.3.2.3), vormen de uitkeringsregeling in het raam van de ziekteverzekering en de werkloosheidsregeling een soort van systeem van communicerende vaten. Indien het personeelslid niet (langer) voldoet aan het arbeidsongeschiktheidsbegrip in de zin van de ZIV-Wet, moet het kunnen terugvallen op het werkloosheidsstelsel.

5.3.4.2.4.2. Bijdrageplicht

Verder zal moeten worden ‘uitgerekend’ wat de financiële repercussies zijn van een verruiming van het toepassingsgebied van de RSZ-Wet voor de ambtenaren, in vergelijking met de huidige regeling. Bij die afweging dient tevens te worden ingecalculeerd dat in de toekomst de pensioenfactuur wordt verlicht doordat niet langer ziektepensioenen zullen worden uitgekeerd. Dat is een financieel voordeel voor de overheidswerkgevers die deel uitmaken van een op solidariteit gebaseerde pensioenpool.

Bovendien moet – bij de afweging – rekening worden gehouden met de actuele kost voor de overheidswerkgevers die hun wegens arbeidsongeschiktheid afwezige ambtenaren volledig (moeten) doorbetalen tijdens het statutair vastgelegde verlof wegens ziekte (*supra*, 2.1.2.3.2.2), eventueel gevolgd door de toekenning van een wachtgeld tijdens het tijdvak van disponibiliteit wegens ziekte (*supra*, 5.3.4.2.2).

De onderscheiden overheidswerkgevers *annex* hun vastbenoemde statutaire personeelsleden zullen er in dit scenario toe gehouden zijn een identieke bijdrage te betalen voor de sector van de ZIV-uitkeringen. Het arbeidsongeschiktheidsrisico is per definitie identiek, wat maakt dat er geen enkele reden is om met verschillende bijdragepercentages te werken voor de ambtenaren, in vergelijking met de overheidscontractanten en de werknemers uit de privésector. Wel is er een interactie met de rechtspositieregelingen waarop hieronder dieper wordt ingegaan (*infra*, 5.3.4.2.4.3).

Wat het werkloosheidsrisico betreft, is er wel een verschil qua potentiële realisatie daarvan tussen ambtenaren en werknemers. Vandaar zou kunnen worden overwogen om aan de overheidswerkgevers een lagere bijdrage op te leggen voor de sector van de werkloosheid. Dit is veeleer een politieke (haalbaarheids)beslissing, want op zich speelt ook hier de solidariteitsgedachte. Werkgevers uit de privésector die gebonden zijn door een werkzekerheidsbeding, kunnen van hun kant dit gegeven evenmin invoeren om (tijdelijk) een verminderde bijdrage te betalen voor het werkloosheidsrisico van hun personeel.

⁵⁶⁴

Art. 9 tot en met art. 15 uitvoeringsbesluit RSZ-Wet.

In de marge dient hierbij ook nog te worden opgetekend dat in het raam van het RSZ-globaal beheer de vastgelegde bijdragepercentages voor de onderscheiden socialezekerheidssectoren van marginaal belang zijn, gegeven dat die percentages geen betekenis hebben voor de verdere verdeling van de financiële middelen. Anders is het indien niet alle sectoren van de sociale zekerheid van toepassing zijn. De opbrengst van de bijdragen op grond van de per socialezekerheidssector vastgelegde percentages komt weliswaar in het geheel van het globaal beheer terecht. Dit neemt niet weg dat de desbetreffende bijdragepercentages – in het geval van een gedeeltelijke toepassing van de sociale zekerheid – zouden moeten worden aangepast aan de verhoudingen qua effectieve kost van de onderscheiden sectoren van de sociale zekerheid.

5.3.4.2.4.3. *Interactie met de rechtspositieregelingen*

5.3.4.2.4.3.1. *Ziekteverlofregeling*

Zoals eerder aangegeven (*supra*, 5.3.4.2.2), behoort het uitwerken van een ziekteverlofregeling tot de autonomie van de onderscheiden overheidswerkgevers. Op zich is er geen juridisch bezwaar om de bestaande ziekteverlofregelingen eenvoudigweg te laten doorlopen. De betrokken ambtenaar zou dan pas terechtkomen in de uitkeringsregeling in het raam van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering nadat hij zijn ziekteverlof heeft uitgeput. Tegelijk is het evident dat de tewerkstellende overheid daardoor dubbel betaalt voor het arbeidsongeschiktheidsrisico van haar vastbenoemde statutaire personeelsleden: enerzijds via het doorbetalen van de wedde tijdens de statutair vastgelegde ziekteverlofdagen en anderzijds door bij te dragen aan de sector ZIV-uitkeringen. Het ligt dan ook in de lijn van de verwachtingen dat de onderscheiden overheidswerkgevers in het voorliggende scenario de bestaande statutaire ziekteverlofregelingen zullen aanpassen.

Om de overgang geleidelijk te laten verlopen en de al opgebouwde rechten niet volledig overboord te gooien, zou een soort van overgangsregeling in de onderscheiden rechtspositieregelingen kunnen worden ingeschreven. Die overgangsregeling zou erop neerkomen dat aan de ambtenaar een aanvulling – tot het niveau van zijn normale wedde aan 100% of een fractie ervan – wordt gewaarborgd bij de uitkering die hij ontvangt vanwege de ziekte- en invaliditeitsverzekering, voor de duur van zijn in het verleden opgebouwde aantal ziekteverlofdagen. Niets belet trouwens dat de overheidswerkgevers – zoals ook het geval is in sommige sectoren in de privésector – ook voor de toekomst een regeling treffen die het inkomensverlies bij de toekenning van ZIV-uitkeringen mildert. In de marge dient hierbij te worden opgemerkt dat een dergelijke aanvullende regeling voldoende incentives moeten bevatten om een wedertewerkstelling *annex* re-integratie te stimuleren. Met andere woorden, het personeelslid moet voldoende financieel worden gemotiveerd om het werk zo snel als mogelijk te hervatten, door een voldoende spanning te creëren tussen het vervangingsinkomen bij inactiviteit en het arbeidsinkomen bij activiteit.

Tegelijk dient erover te worden gewaakt dat in het raam van de statuten de balans niet volledig in de andere richting overslaat, door aan de ambtenaren geen enkele vorm van ziekteverlof meer toe te kennen. Bij het verruimen van de sector ZIV-uitkeringen voor de werknemers tot de statutaire vastbenoemde ambtenaren, is het aangewezen om in de ZIV-Wet in te schrijven dat ambtenaren slechts in aanmerking komen voor uitkeringen voor rekening van de verplichte ziekte- en

invaliditeitsverzekering na het verstrijken van een tijdspanne die overeenstemt met de periode van gewaarborgd loon indien het om een werknemer zou gaan. Anders dan de overheidscontractanten, vallen de ambtenaren namelijk niet onder de regels betreffende het gewaarborgd loon conform de Arbeidsovereenkomstenwet. Door pas ZIV-uitkeringen te betalen aan de ambtenaren na een identieke periode, met andere woorden door een soort van carenttijd in te voeren in de ZIV-wetgeving, zet men de overheden min of meer onder druk om ook voor hun ambtenaren een regeling in hun statuut op te nemen die identiek is aan de regels betreffende het gewaarborgd loon. Zo vermijdt men dat de overheden in hun rechtspositieregeling geen enkele garantie meer zouden inbouwen tot voordeel van de arbeidsongeschikte ambtenaren die daardoor onmiddellijk op uitkeringen van de ziekteverzekering zouden moeten terugvallen. Zo realiseert men, weliswaar via een omweg, in één beweging een gelijke behandeling van de ambtenaren en de contractanten in overheidsdienst.

5.3.4.2.4.3.2. *Verlof voor verminderde prestaties wegens ziekte*

In de hypothese dat de ambtenaren onder de toepassing worden gebracht van de sector uitkeringen in het raam van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, zal dit ook een weerslag hebben op de vigerende en vaak sterk uiteenlopende statutaire regels betreffende het verlof voor verminderde prestaties wegens ziekte.⁵⁶⁵

Ambtenaren zullen immers onder de regels vallen van de gedeeltelijke werkhervatting in het raam van de ZIV-wetgeving. Dit veronderstelt dat de statutaire verlofstelsels voor verminderde prestaties wegens ziekte daarop worden aangepast.

5.3.4.2.4.3.3. *Definitieve arbeidsongeschiktheid als grond tot definitieve ambtsneerlegging*

Alle rechtspositieregelingen merken de behoorlijk vastgestelde definitieve medische ongeschiktheid aan als een grond tot definitieve ambtsneerlegging. Daardoor komt er gebruikelijk ambtshalve en zonder opzegging een einde aan de hoedanigheid van ambtenaar.

Het komt aan de onderscheiden overheidswerkgevers toe om in de toekomst die grond tot definitieve ambtsneerlegging al dan niet in hun statuut te behouden. Voor de individuele ambtenaar resulteert dit niet langer in de voortijdige en definitieve oppensioenstelling wegens medische redenen. In voorkomend geval zal de betrokkene dan uitkeringen ontvangen van de ziekte- en invaliditeitsverzekering zolang hij aan het arbeidsongeschiktheidsbegrip in de zin van de ZIV-Wet voldoet. In de veronderstelling dat dat laatste niet langer het geval zou zijn, komt de gewezen ambtenaar terecht in de werkloosheidsverzekering. In die hypothese bouwt de voormalige ambtenaar – anders dan wat nu het geval is – nog verder pensioenrechten op in het werknemerspensioensysteem (*infra*, 5.3.4.2.4.4).

Het voorgaande betreft veeleer de technische kant van de zaak. Nog belangrijker zijn de volgende inhoudelijke overwegingen.

⁵⁶⁵

Een toelichting bij de onderscheiden systemen van het statutair verlof voor verminderde prestaties wegens ziekte zou te ver leiden en overstijgt de focus van deze studie. Hiervoor kan worden verwezen naar R. JANVIER et S. AERTS, « Leçon 3 - Les circuits d'incapacités dans le secteur public : labyrinthes sans issue ? », dans R. JANVIER, *Cinq leçons concernant la fonction publique belge*, Bruges, la Charte, 2014, in voorbereiding.

Wanneer een overheidswerkgever ervoor opteert om in het geval van definitieve medische ongeschiktheid een einde te maken aan de tewerkstelling van de ambtenaar, zou het zonder meer moeten vaststaan dat er inderdaad sprake is van een ‘blijvende’ arbeidsongeschiktheid in de werkelijke betekenis van het woord. Eén van de vele redenen waarom een afschaffing van het ziektepensioen wordt bepleit, is precies het actuele definitieve, met andere woorden het onomkeerbare karakter ervan. Het komt erop aan om voorafgaand aan de definitieve ambtsneerlegging, alle alternatieven te hebben overwogen die moeten toelaten om het individu in het arbeidsproces ingeschakeld te houden.⁵⁶⁶ Het mag duidelijk zijn dat de thematiek van de re-integratie veelomvattender is dan de pensioenproblematiek, maar er tegelijk ook wel degelijk mee samenhangt.

Anders dan wat nu het geval is, zal bij een afschaffing van het ziektepensioen in zijn huidige vorm de bevoegde pensioencommissie niet langer de beslissende instantie zijn. Indien de voorwaarde voor definitieve ambtsneerlegging een ‘behoorlijk vastgestelde’ definitieve medische ongeschiktheid is, dan zal in de toekomst een andere actor bevoegd moeten worden verklaard om zich daarover uit te spreken. Qua profielomschrijving zou het moeten gaan om een instantie die *primo* een onafhankelijke positie bekleedt, *secundo* een klare kijk heeft op de organisatie en de werkpost van de betrokkene, *tertio* vertrekt vanuit het perspectief van een maximale exploratie van de mogelijkheden tot (een aangepaste) wedertewerkstelling.

5.3.4.2.4.4. Impact op de gelijkgestelde periodes

Deze nieuwe regeling heeft ook een weerslag op het vlak van de gelijkgestelde periodes. Zolang een ambtenaar die gerechtigd is op ZIV-uitkeringen of eventueel uitkeringen als tijdelijk werkloze in dienst blijft van de overheid, zullen deze tijdvakken (moeten) worden gelijkgesteld in het raam van de ambtenarenpensioenregeling. Indien er een einde zou komen aan het statutair dienstverband (*supra*, 5.3.4.2.4.3.2), dan is het evident dat deze niet-gewerkte periodes zullen worden meegenomen in het werknemerspensioenstelsel volgens de in dat stelsel vervatte principes.

5.3.4.2.4.5. Andere merites van dit voorstel

Tot slot heeft een verruiming van de toepassings sfeer van de sectoren ZIV-uitkeringen en werkloosheid tot de in vast dienstverband benoemde personeelsleden in overheidsdienst nog meer merites. Daardoor kan de bestaande wetgeving die toelaat om bij eenzijdige beëindiging van de statutaire arbeidsrelatie door de overheid voor de genoemde socialezekerheidssectoren retroactief de nodige bijdragen te betalen (*supra*, 5.3.4.2.2), worden opgeheven. Tegelijk wordt daarmee het solidariteitsprincipe in ere hersteld.

Daarenboven leidt deze wijziging ertoe dat een ambtenaar ook beschermd is in deze socialezekerheidssectoren wanneer hij het initiatief neemt om een einde te maken aan zijn statutaire tewerkstelling en om de overstap te doen naar een contractuele betrekking in de publieke of de particuliere sector. Dit sluit dan weer perfect aan bij het streven naar een verhoogde arbeidsmarktmobiliteit.

⁵⁶⁶ Zoals eerder aangehaald (*supra*, 5.3.4.2.2), is er in het geval van definitieve arbeidsongeschiktheid een interferentie met onder meer de welzijnswetgeving en het (Europeesrechtelijk) verbod van discriminatie van personen met een handicap.

5.4. Berekening van het rustpensioen

5.4.1. Algemeen

Zoals eerder al betoogd (*supra*, 5.3.1), zijn de toegang tot het recht op een rustpensioen en de berekening van het rustpensioen twee van elkaar te onderscheiden zaken.

Hieronder wordt systematisch overlopen, uitgaande van de verschillen op het vlak van de berekening van het rustpensioen voor de ambtenaren en de werknemers (*supra*, 2.1.3), op welke punten een convergentie tussen het ambtenarenpensioenstelsel en het werknemerspensioenstelsel mogelijk en, al dan niet, aangewezen is.

5.4.2. Tijdelijke diensten

5.4.2.1. Principe

Een eerste mogelijke wijziging met een weerslag op de berekening van het (rust)pensioen als ambtenaar betreft de **tijdelijke diensten**.⁵⁶⁷ Het gaat om de praktijk⁵⁶⁸ dat in het geval van een vaste benoeming de tijdelijke diensten van de betrokkene als niet vastbenoemd overheidspersoneelslid – onder bepaalde voorwaarden (*supra*, 2.1.1.2) – worden overgeheveld van het werknemerspensioenstelsel naar de ambtenarenpensioenregeling.

Voor het afschaffen van die praktijk zijn er zowel argumenten pro (*infra*, 5.4.2.2) als argumenten contra (*infra*, 5.4.2.3) aan te halen.

5.4.2.2. Argumenten pro het weren van de tijdelijke diensten

In de eerste plaats zal het principe van de overheveling van de tijdelijke diensten naar het ambtenarenpensioenstelsel bijna noodgedwongen moeten sneuvelen in het geval van een veralgemeende *aanvullende pensioenregeling voor alle overheidscontractanten*. Een cumulatie van de transfer van de pensioenrechten van het werknemerstelsel naar het ambtenarenregime met het behoud van zijn individuele en onaantastbare rechten in het aanvullend pensioencircuit vormt een dubbel voordeel, wat dient te worden vermeden.⁵⁶⁹

⁵⁶⁷ Dit issue staat ietwat los van de toegang tot het pensioenrecht *annex* de berekening van het pensioen. Helemaal neutraal is dit echter ook niet in zoverre het weren van de tijdelijke diensten in het ambtenarenpensioenstelsel met zich brengt dat de verschillen tussen de wettelijke pensioenregelingen voor ambtenaren en werknemers zullen doorwerken, doordat de tijdelijke diensten enkel recht zullen geven in het werknemersstelsel en niet langer zullen meetellen in het ambtenarenstelsel.

⁵⁶⁸ Deze regeling is gesteund op een jurisprudentie binnen de overheidssector, en niet op een expliciete wettelijke bepaling.

⁵⁶⁹ Indien het personeelslid tijdens de uitoefening van de contractuele diensten bovenop zijn pensioenrechten in de werknemersregeling echter ook nog bovenwettelijke pensioenrechten opbouwt, specificeert tot nu toe geen enkele wettelijke bepaling, met uitzondering van art. 26 Wet 24 oktober 2011 (zie volgende voetnoot), dat hij geen aanspraak meer kan maken op deze bovenwettelijke voordelen. Voor die periode geniet het personeelslid

Voor de lokale besturen is in dit verband een specifieke regeling getroffen: de rechten op een aanvullend pensioen vervallen bij de vaste benoeming van de contractueel aangestelde medewerker. De opgebouwde reserves van het aanvullend pensioen moeten aan de RSZPPO worden gestort die deze in mindering brengt van de door het bestuur verschuldigde responsabiliseringsbijdrage. Als er een positief saldo is, wordt dat in reserve gehouden bij de RSZPPO voor de betaling van de toekomstige pensioenbijdragen van dat bestuur.⁵⁷⁰

Ten tweede kan de huidige regeling betreffende de tijdelijke diensten potentieel aanleiding geven tot *misbruiken* door overheden die deel uitmaken van de op solidariteit gebaseerde pensioenpools – meer bepaald de Pool der Parastatalen en het Gesolidariseerd pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen –, via een laattijdige benoeming van hun contractanten. Door voormalige contractuele personeelsleden naar het einde van hun loopbaan vooralsnog in vast dienstverband te benoemen, genieten deze personeelsleden dezelfde pensioenrechten als de ambtenaren, zonder dat daar in het verleden equivalente bijdragen tegenover hebben gestaan. Hoewel dit gevaar reëel is, doet dit fenomeen zich in de praktijk minder vaak voor dan wordt verondersteld.

Opnieuw geldt een bijzondere regeling voor de lokale besturen. Lokale besturen die zich aan dergelijke praktijken zouden bezondigen, worden hierop afgerekend via het opleggen van een regulariseringsbijdrage (*supra*, 3.4.3.2). Een dergelijke sanctionering is niet ingebouwd in andere omslagstelsels, zoals de Pool der Parastatalen.

Een derde overweging betreft de gelijke, of momenteel veeleer *ongelijke behandeling* van personen die zich in een zeer vergelijkbare situatie bevinden. Vereist wordt dat het personeelslid tijdens de diensten als niet vastbenoemde door zijn werkgever moet zijn bezoldigd ofwel ten laste van de Staatskas, ofwel uit dezelfde financieringsbron als de vastbenoemde personeelsleden, en een graad bekleedde waarin een vaste benoeming mogelijk was overeenkomstig het op dat ogenblik bij zijn werkgever toepasselijke statuut. Daardoor zijn bijlange niet alle tijdelijke diensten overhevelbaar. Dat is onder andere het geval voor de diensten die eind jaren zeventig en begin jaren tachtig van de vorige eeuw zijn gepresteerd in het raam van diverse alternatieve tewerkstellingscircuits, zoals dat van de tewerkgestelde werklozen (TWW), het Bijzonder Tijdelijk Kader (BTK) en het Derde Arbeidscircuit (DAC).⁵⁷¹

dus een dubbel voordeel: enerzijds heeft hij recht op een pensioen van de overheidssector en anderzijds heeft hij recht op zijn bovenwettelijke pensioenvoordelen.

In de oorspronkelijke tekst van het recente voorontwerp van wet betreffende diverse aangelegenheden inzake de pensioenen van de overheidssector werd getracht om – naar analogie met het genoemde art. 26 Wet 24 oktober 2011 – een einde te stellen aan dit dubbel voordeel door te bepalen dat de bovenwettelijke pensioenvoordelen in mindering komen van de pensioenverhoging die voortvloeit uit de opname van de contractuele diensten in het overheidspensioen. Deze aftrek zou niet worden toegepast op het gedeelte van de bovenwettelijke voordelen die opgebouwd zijn met de persoonlijke bijdragen van de betrokkene. In een latere versie van het voorontwerp van wet betreffende diverse aangelegenheden inzake de pensioenen van de overheidssector zijn deze ontwerp-artikelen echter opnieuw geschrapt.

⁵⁷⁰ Zie art. 26, § 3 en § 4 Wet 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.

⁵⁷¹ Degenen die actief zijn geweest in het raam van de genoemde alternatieve tewerkstellingscircuits, voldoen niet aan de basisvoorwaarde in de zin van art. 1 Algemene wet 21 juli 1844, omdat zij niet werden “bezoldigd ten laste van de Staatskas”. Deze tewerkstellingsperiodes zijn wel als gelijkstelling in de werknemerspensioenregeling opgenomen. Het in aanmerking nemen van deze tijdelijke diensten in het ambtenarenstelsel zou een gigantisch financieel probleem opleveren voor de Staatskas. De tewerkstelling in dergelijke bijzondere arbeidscircuits ging

Zo ook zullen de tijdelijke diensten van een naderhand vastbenoemd personeelslid binnen bijvoorbeeld een universiteit wel of niet meetellen naargelang de betrokkene voordien op werkingsmiddelen, dan wel via patrimoniumgelden werd bezoldigd.

Het is evident dat dergelijke, moeilijk uit te leggen discrepanties vaak op onbegrip stuiten. Om deze vormen van (impliciete) discriminatie te vermijden, zijn er in feite twee mogelijkheden: ofwel worden de tijdelijke diensten gepresteerd binnen de overheidssector op een meer soepele wijze meegeteld voor het ambtenarenpensioen, ofwel worden alle tijdelijke diensten uitgesloten voor de berekening van het ambtenarenpensioen.

Een laatste argument dat pleit voor het niet langer meenemen van de tijdelijke diensten bij de berekening van het ambtenarenpensioen, is de *administratieve vereenvoudiging*. Daardoor zullen er geen transfers meer hoeven te gebeuren vanuit het werknemerspensioenstelsel naar het ambtenarenpensioenstelsel.

5.4.2.3. *Argumenten contra het weren van de tijdelijke diensten*

De impact van het weren van de tijdelijke diensten uit de pensioenberekening in het ambtenarenstelsel is vanuit een *macroperspectief* wellicht relatief beperkt. De verwachte daling van de uitgaven voor de overheidspensioenen zal immers gedeeltelijk worden gecompenseerd door een stijging van de uitgaven voor de werknemerspensioenen. Vanzelfsprekend leidt dit wel tot een verschuiving van de financieringskost die volledig in het werknemersstelsel blijft.⁵⁷²

Daarenboven moet – zoals eerder beklemtoond (*supra*, 5.4.2.2) – deze thematiek noodzakelijkerwijze worden bekeken vanuit het perspectief van een *veralgemening van een aanvullende pensioenregeling* tot voordeel van de overheidscontractanten.

5.4.2.4. *Uitzondering voor de tijdelijke statutairen in de sector onderwijs*

5.4.2.4.1. *Bijzondere personeelscategorie*

Op de keper beschouwd, zijn de tijdelijke personeelsleden in het gemeenschapsonderwijs en het officieel gesubsidieerd onderwijs geen contractanten, maar tijdelijke statutaire personeelsleden.⁵⁷³ Voor de toepassing van de bijdrageregeling aan de sociale zekerheid voor werknemers worden de

⁵⁷² namelijk vaak ook gepaard met een vrijstelling van sociale bijdragen, waardoor er geen reserves zijn die zouden kunnen worden overgedragen van de RVP naar de PDOS.

Op zich is dit wel logischer dan de huidige regeling waar slechts een deel van de werkelijke kosten van de opgebouwde pensioenjaren in de werknemersregeling wordt doorgestort naar de instantie die de lasten van de ambtenarenpensioenen draagt.

⁵⁷³ Louter juridisch, ligt dit anders in het vrij gesubsidieerd onderwijs waar alle personeelsleden zijn tewerkgesteld met een arbeidsovereenkomst 'sui generis', lees waarop de Arbeidsovereenkomstenwet niet van toepassing is. Dit heeft te maken met het feit dat de inrichtende macht in het vrij gesubsidieerd onderwijs een privaatrechtelijke werkgever is en dus uitsluitend op contractuele basis kan aanwerven. Zulks neemt niet weg dat ook voor het vrij gesubsidieerd onderwijs de arbeidsvoorwaarden van het betaalde personeel alle kenmerken vertonen van de equivalente statutaire regeling die geldt voor de andere onderwijsnetten. Dat is trouwens niet anders voor de toepassing van de ambtenarenpensioenwetgeving waar de vast aangestelde (contractuele) personeelsleden in het vrij gesubsidieerd onderwijs worden gelijkgesteld met 'ambtenaren'.

tijdelijke statutairen in overheidsdienst gelijkgesteld aan contractanten, maar hun status is arbeidsrechtelijk duidelijk verschillend.

Vandaar is dit een objectieve scheidingslijn die de ongelijke behandeling van ongelijke situaties verantwoordt. Het voorstel is dan ook om de tijdelijke diensten gepresteerd als tijdelijk statutair of daarmee gelijkgesteld personeelslid dat naderhand vast wordt aangesteld, ook in de toekomst nog steeds over te hevelen van de werknemerspensioenregeling naar het ambtenarenpensioenstelsel.

Het verdient aanbeveling om nog een stap verder te gaan en van bij de aanvang van de tijdelijke statutaire tewerkstelling in de sector onderwijs de betrokken personeelsleden onmiddellijk onder de toepassing van het ambtenarenpensioenstelsel te brengen. Deze suggestie wordt hieronder verder toegelicht (*infra*, 5.4.2.4.2).

5.4.2.4.2. Onmiddellijke toepassing van het ambtenarenpensioenstelsel?

Het alternatief is om de tijdelijke statutaire personeelsleden in de sector onderwijs van bij hun aanwerving onmiddellijk onder de toepassing van het ambtenarenpensioenstelsel te brengen. Dit is een nog meer consistent voorstel dat de voorkeur verdient op het bestendigen van de overheveling van de tijdelijke diensten voor het tijdelijk statutair personeel in de sector onderwijs van de werknemersregeling naar de ambtenarenregeling (*supra*, 5.4.2.4.1).

Concreet komt dit voorstel erop neer dat de tijdelijke statutaire en daarmee gelijkgestelde personeelsleden in de sector onderwijs en hun werkgevers van bij de indiensttreding bijdrageplichtig zijn voor de sector van de ambtenarenpensioenen en niet langer voor de sector van de werknemerspensioenen. Deze suggestie heeft als bijkomend voordeel dat na de vaste benoeming er geen financiële transacties meer hoeven te gebeuren vanuit het werknemerspensioenstelsel naar de ambtenarenpensioenregeling. Bovendien worden daardoor de tijdelijke statutaire personeelsleden in het onderwijs op het vlak van de ambtenarenpensioenen op dezelfde manier bejegend als de op proef benoemde personeelsleden bij de klassieke administraties. Deze laatste categorie bestaat uit personen die geslaagd zijn voor het vergelijkend wervingsexamen en tot de proeftijd zijn toegelaten. Indien zij deze proeftijd van een aantal maanden met goed gevolg hebben doorlopen, zullen zij vervolgens in vast dienstverband worden benoemd. Die op proef benoemde personeelsleden bij de klassieke administraties zijn eigenlijk ook nog tijdelijke statutaire personeelsleden, maar worden qua sociale bescherming – inclusief de ambtenarenpensioenen – wel reeds als vastbenoemde personeelsleden behandeld.

Anders dan wat het geval is voor de op proef benoemde personeelsleden bij de klassieke overheidsadministraties, is het wel de bedoeling dat de tijdelijke statutaire personeelsleden in de sector onderwijs nog steeds onder de toepassing van de sector van de ZIV-uitkeringen en de werkloosheidsregeling blijven vallen⁵⁷⁴ (*supra*, 5.4.2.4.2). Op deze wijze wordt aan deze groep de

⁵⁷⁴ Een en ander wordt nog eenvoudiger indien het denkspoor van de afschaffing van het ziektepensioen wordt gevolgd en de vervanging ervan door de verruiming van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, sector van de uitkeringen, van de werkloosheidsregeling tot alle ambtenaren (*supra*, 5.3.4.2.4). Op deze wijze zullen immers alle statutaire personeelsleden – tijdelijk, op proef benoemd of benoemd in vast dienstverband – op dezelfde wijze worden bejegend.

vereiste sociale bescherming gewaarborgd voor het geval het personeelslid in kwestie vóór zijn vaste benoeming het onderwijs zou verlaten.

De opgebouwde jaren als tijdelijk statutair personeelslid geven, ongeacht de duur ervan, sowieso recht op een ambtenarenpensioen ook indien het personeelslid nooit in vast dienstverband wordt benoemd. Door de voorgestelde schrapping van de huidige minimum loopbaanvoorwaarde van 5 jaar (*supra*, 5.2.1) is er ook van die kant geen belemmering meer.

De tijdelijke statutaire personeelsleden zijn momenteel gehouden tot een werknemersbijdrage voor het stelsel van de werknemerspensioenen van 7,50% op hun loon. In de toekomst zou eenzelfde bijdragepercentage worden ingehouden op hun bezoldiging (*infra*, 5.4.6.3), maar dan bestemd voor het ambtenarenpensioen.

Ook voor de gemeenschappen die het onderwijs financieren, vormt het voorgestelde alternatief een budgettaire goeddeels neutrale operatie. Actueel is voor de groep van de tijdelijke statutairen een werkgeversbijdrage van 8,86% vereist bestemd voor de werknemerspensioenregeling. Op termijn zal de bijdrage van de gemeenschappen en de gewesten ter financiering van het pensioen van hun ambtenaren eveneens 8,86% bedragen (*supra*, 2.2.2.1.2.2). In de tussenperiode is het voorliggende voorstel voor de gemeenschappen financieel zelfs nog iets gunstiger dan de huidige globale werkgeversbijdrageregeling. Deze budgettaire marge zou kunnen worden gebruikt ter financiering van het arbeidsongeschiktheidsrisico in het raam van de sector ZIV-uitkeringen, ter vervanging van de bestaande ziektepensioenregeling (*supra*, 5.3.4.2.4.2).

5.4.3. Andere benadering van de gelijkgestelde periodes?⁵⁷⁵

5.4.3.1. Voorafgaande overwegingen

Bij het vaststellen van de pensioenjaren voor de berekening van het rustpensioen, spelen in de eerste plaats de gelijkgestelde periodes (*supra*, 2.1.3.3.1) een voorname rol. *Prima facie* lijkt het logisch om aan de telling van de **verloven en afwezigheden in de publieke sector** een zo parallel mogelijke invulling te geven als aan de gelijkgestelde periodes in de werknemersregeling.⁵⁷⁶ Dit is in de huidige stand van de regelgeving een schier onmogelijke opgave om de eenvoudige reden dat deze beide systemen moeilijk vergelijkbaar zijn, te meer omdat uit hun aard voor ambtenaren en werknemers andersoortige vormen van niet-gewerkte tijdvakken bestaan.

Het is een verdedigbare optie om de **relatie tussen arbeid**⁵⁷⁷ en **pensioenrechten** te versterken, met andere woorden om de link sterker te maken tussen werken en de opbouw van rechten en wat

⁵⁷⁵ Zie, voor de voorstellen aangaande de gelijkgestelde periodes bij werknemers en zelfstandigen, COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel II: principes voor een nieuwe wettelijk pensioenstelsel op basis van repartitie, sectie 13.

⁵⁷⁶ Zie in dit verband Y. STEVENS, "Gelijk of ongelijk: de verstrenging van de gelijkgestelde perioden in het pensioenrecht" in F. HENDRICKX en D. PIETERS (eds.), *Arbeids- en socialezekerheidsrecht*, Themis cahier nr. 83, Brugge, die Keure, 2013, 3-23.

⁵⁷⁷ Het gaat niet om de link tussen *bijdragen* en pensioenrechten, maar om de relatie tussen effectieve (en geregistreerde) *arbeidsprestaties* en pensioenrechten. Er zijn immers bepaalde categorieën waarvoor bijdragevrijstellingen en -verminderingen gelden, maar die zijn ingegeven vanuit een welbepaalde filosofie, waarvan het individu bezwaarlijk de dupe kan zijn.

selectiever om te gaan met het (onbeperkt) meetellen van niet-gewerkte periodes. Een gezonde verhouding tussen effectieve prestaties en gelijkgestelde periodes staat hierbij centraal. Tegelijk appelleert een systeem van gelijkgestelde periodes evenzeer aan de solidariteitsgedachte die aan de basis ligt van ieder wettelijk pensioensysteem. Indien de samenleving van oordeel is dat bepaalde tijdvakken waarin een individu niet werkt of niet kan werken, te verantwoorden zijn, ‘verdienen’ deze periodes het om te worden gelijkgesteld in het raam van het pensioenstelsel. Bij vermeend misbruik moet dit worden aangepakt bij de bron en niet door in te hakken op het principe van de gelijkstelling. Wel is het gepast de discussie te voeren over de maatschappelijke verantwoording voor het gelijkstellen van bepaalde types van niet-gewerkte periodes, bijvoorbeeld loopbaanonderbreking.

5.4.3.2. Alternatief voor de actuele “regulator” in het ambtenarenpensioenstelsel?

Bepaalde diensten waar geen arbeidsprestaties en geen (of beperkte) bijdragen tegenover staan, tellen in de publieke sector slechts mee voor maximaal 20% van de werkelijke⁵⁷⁸ diensten⁵⁷⁹ (*supra*, 2.1.3.3.1.2). Is die actuele regulator die in het ambtenarenpensioensysteem is ingeschreven, al dan niet een evenwichtige regeling vanuit het perspectief van de relatie tussen arbeid en de opbouw van pensioenrechten?

Voor de federale, gemeenschaps- en gewestoverheden⁵⁸⁰ is met de nieuwe wetgeving naar aanleiding van de zesde staatshervorming, bovendien een extra drempel ingebouwd in zoverre de gelijkstelling van de niet aan 100% bezoldigde verloven en afwezigheden voortaan in de federale pensioenregelgeving moet worden geëxpliciteerd (*supra*, 2.1.3.3.2). Er zal met andere woorden een beoordeling *ex ante* plaatsvinden welke tijdvakken van statutair verankerde onbezoldigde of slechts deels bezoldigde afwezigheden al dan niet in aanmerking komen voor de berekening van het pensioen.⁵⁸¹

De bestaande begrenzing van welbepaalde afwezigheden tot 20% van de werkelijke diensten, in combinatie met het vereiste van een expliciete erkenning van de niet volledig bezoldigde verloven in de federale wetgeving, lijkt voldoende evenwichtig. Het is daarom niet aan te bevelen om aan het systeem op zich te raken. Of er redenen zijn om die **grens eventueel op een ander percentage** te brengen, is een maatschappelijke keuze.

⁵⁷⁸ Voor een goed begrip dient te worden beklemtoond dat “werkelijke diensten” niet impliceren dat het gaat om effectief gepresteerde diensten (*infra*, 5.4.3.3).

⁵⁷⁹ Nadeel is dat een verzekerde pas op het einde van zijn loopbaan weet of die grens al dan niet werd overschreden. Dat nadeel kan worden ondervangen via een webapplicatie waardoor de betrokkene zijn toestand zelf kan volgen tijdens zijn loopbaan. De PDOS is bezig met het ontwikkelen van een dergelijke IT-toepassing.

⁵⁸⁰ Voor de lokale overheden is een dergelijke goedkeuring vanwege de federale pensioenregelgever minder noodzakelijk. Doordat zij deel uitmaken van een gesolidariseerde pensioenpool, zijn het immers de lokale besturen zelf die de kostprijs dragen van een ongebreidelde uitbreiding van het aantal onbezoldigde of deels bezoldigde verloven in hun respectieve statuten. Daarnaast geldt dat de lokale besturen – zeker in het Vlaams Gewest – weinig autonomie genieten als het aankomt op het verruimen van de verlogmogelijkheden in hun plaatselijke rechtspositieregelingen.

⁵⁸¹ Dit vereiste van opname van de (deels) onbezoldigde verloven op een limitatieve lijst vindt enkel uitwerking voor de nieuw in te voeren verloven en niet voor al bestaande statutaire bepalingen waarvoor de voorafgaande goedkeuring van de voor pensioenen bevoegde federale overheid is verkregen (*supra*, 2.1.3.3.2).

De huidige benadering in de ambtenarenpensioenregeling geniet de voorkeur op bijvoorbeeld het opstellen van een beperkende lijst van alle mogelijke in aanmerking te nemen (bezoldigde) afwezigheden⁵⁸² en/of het uitwerken van een overkoepelende definitie van ‘aan het werk zijn’ met het oog op de afbakening van de pensioenaanspraakverlenende diensten.⁵⁸³

5.4.3.3. *Quid, wat de integraal bezoldigde verloven betreft?*

5.4.3.3.1. Algemeen

Het voorgaande geldt enkel wat de *onbezoldigde of slechts deels bezoldigde diensten* betreft. Zodra een bepaald verlof op basis van de rechtspositieregeling van de ambtenaar door de tewerkstellende overheid aan 100% wordt bezoldigd, worden deze afwezigheden als werkelijke diensten gekwalificeerd voor zowel het pensioenrecht als de pensioenberekening. Werkelijke diensten zijn dus niet noodzakelijk effectief gepresteerde diensten zodat er niet altijd een even duidelijk verband bestaat tussen **arbeid en pensioenrechten**.

Op de tijdens de afwezigheid verder uitbetaalde bezoldiging wordt de gebruikelijke persoonlijke pensioenbijdrage vanwege de ambtenaar ingehouden, wat maakt dat er wel een link is tussen **bijdragen en pensioenrechten**.

Voor de overheidswerkgevers die deel uitmaken van een solidariteitspool – zoals de Pool der Parastatalen en het Gesolidariseerd pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen –, worden de werkgeversbijdragen berekend op de statutaire weddemassa, ongeacht of daar effectieve prestaties tegenover staan.

Opnieuw dient onder de aandacht te worden gebracht dat voor de andere overheidswerkgevers op de tijdens de afwezigheid doorbetaalde bezoldiging geen werkgeverspensioenbijdragen verschuldigd zijn. Van de kant van de gemeenschappen en de gewesten wordt het pensioenfactuur als gevolg van een zeer breed verlofaanbod bijgevolg doorgeschoven naar de federale Staatskas. Voor de gelijkstelling van niet of niet volledig bezoldigde verloven is sinds de zesde staatshervorming de opname in een beperkende lijst vereist (*supra*, 5.4.3.2). Dat geldt echter niet voor afwezigheden die volgens het personeelsstatuut van de betrokken deelstaat aan 100% van de wedde worden doorbetaald.

⁵⁸² Het moet worden herhaald dat de ambtenarenpensioenwetgeving enkel de algemene principes aangaande de gelijkstellingen in de overheidssector vestigt, daar waar de concrete toepassing afhangt van de administratievestandenregeling in de onderscheiden rechtspositieregelingen (*supra*, 2.1.3.3.1). Vanuit die optiek is het vrijwel ondenkbaar om in de context van de publieke sector te werken met een limitatieve lijst van gelijkstellingen aangezien de invulling van de onderscheiden verloven wel eens sterk durft te verschillen naargelang van de tewerkstellende overheid (*supra*, 3.4.3.1), zowel qua naamgeving als op het vlak van de modaliteiten.

⁵⁸³ Een generieke begripsomschrijving van gepresteerde diensten die tegelijk (impliciet) rekening houdt met bepaalde gelijkstellingen, ligt nog moeilijker voor omdat een dergelijke insteek zonder twijfel tot oeverloze discussies zal leiden.

5.4.3.3.2. Positie van de verlopen voorafgaand aan de pensionering

Verder staat in tal van statuten een regeling ingeschreven die toelaat dat de ambtenaren 5 jaar vóór de vroegst mogelijke leeftijd van pensionering een *verlof voorafgaand aan de pensionering* genieten (*supra*, 2.1.2.2.6). Zelfs indien de leeftijd voor voortijdige pensionering in 2016 op 62 jaar zal liggen, blijft voor tal van ambtenaren de mogelijkheid intact om reeds op de leeftijd van 57 jaar in de feiten uit het arbeidsproces te stappen. Zoals al aangehaald, tellen die 5 jaren verlof voorafgaand aan de pensionering, evenzeer mee voor de pensioenberekening, zonder dat daar effectieve prestaties tegenover staan, zij het binnen de begrenzing tot maximum 20% van de werkelijke diensten (*supra*, 5.4.3.2).

De vraag rijst of een dergelijke gunstregeling op termijn houdbaar blijft, zowel vanuit het perspectief van de tewerkstellende overheid⁵⁸⁴ als vanuit het oogpunt van de pensioenfinanciering. Het is onmiskenbaar dat de gelijkstelling van de verlopen voorafgaand aan de pensionering, een meerkost betekenen voor het pensioenstelsel. Opnieuw geldt dat die overheden die geen deel uitmaken van een gesolidariseerd systeem, daar bovendien geen prijs voor betalen (*supra*, 5.4.3.3.1). Punt is dat de federale pensioenwetgever, omwille van de bevoegdheidsverdeling, niet rechtstreeks kan ingrijpen op deze statutaire verlopen voorafgaand aan de pensionering. Het is enkel mogelijk om indirect dit type verlopen minder aantrekkelijk te maken voor de individuen door een minder gunstige behandeling van deze verlopen op het punt van hun gelijkstelling voor zowel de toegang tot het recht als voor de berekening van het pensioen.

5.4.3.3. Actuele “regulator” in het ambtenarenpensioenstelsel als model?

Is de actuele regulator volgens het ambtenarenpensioensysteem een model voor het regelen van de gelijkgestelde periodes in het raam van het werknemerspensioenstelsel? Met andere woorden, is het een optie om ook in het raam van de werknemersregeling de duur van de gelijkgestelde tijdvakken te limiteren tot een bepaalde percentage van de werkelijke diensten?

Dat is geen evidentie, eens te meer omdat de soorten van niet-gewerkte, *annex* onbezoldigde periodes voor de ambtenaren en voor de werknemers nu eenmaal niet vergelijkbaar zijn (*supra*, 5.4.3.1).

Dit leidt tot het besluit dat een convergentie tussen de ambtenarenpensioenregeling en het werknemerspensioensysteem op het vlak van de gelijkgestelde periodes vrijwel onmogelijk is.

⁵⁸⁴ Een dergelijke gunstregeling lijkt ook vanuit het perspectief van de tewerkstellende overheid steeds moeilijker verdedigbaar. De overheidswerkgever betaalt immers vijf jaar lang een wachtgeld zonder daarvoor navenante arbeidsprestaties in ruil te krijgen, en dat terwijl de overheid onder steeds sterkere druk staat om te besparen, meer in bijzonder op personeelsluitgaven.

5.4.3.4. Materie voor het sociaal overleg?

5.4.3.4.1. Responsabilisering van de sociale partners

In het stelsel van de werknemerspensioenen zou het aan de sociale partners kunnen worden toevertrouwd om keuzes te maken op het vlak van de gelijkgestelde periodes.

Naast een lijst van gelijkstellingen die maatschappelijk niet ter discussie staan – zij het dat ook deze vanuit een bepaald normatief denkkader is ingegeven –, zou het vervolgens aan de sociale partners toekomen om binnen een vastgelegde puntenenveloppe deze lijst aan te vullen met andere situaties die vanuit de visie van de sociale partners een gelijkstelling in het raam van het werknemerspensioensysteem schragen.

De vraag rijst of een dergelijke aanpak ook transposeerbaar is naar de publieke sector. Aan het beantwoorden van deze vraag zijn er twee kanten. De eerste subvraag is of een dergelijke responsabilisering van de sociale partners inpasbaar is in de regeling van de gelijkgestelde periodes in de publieke sector (*infra*, 5.4.3.4.2). Een andere kwestie is of de regeling aangaande de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector zich hiertoe leent (*infra*, 5.4.3.4.3).

5.4.3.4.2. Inhoudelijke benadering

Het dient, misschien ietwat ten overvloede, te worden herhaald dat de pensioenwetgeving voor de overheidssector enkel de grote principes op het vlak van de gelijkgestelde periodes vastlegt. Het zwaartepunt bij de kwalificatie van de niet-gewerkte periodes ligt immers in de onderscheiden statuten, waarvoor de federale pensioenwetgever niet bevoegd is.

Daar staat tegenover dat het bestaande raamwerk betreffende de gelijkstellingen in het ambtenarenpensioenstelsel op zich wel degelijk voldoende ruimte biedt om in het raam daarvan een coherent beleid te voeren, naar analogie met de keuzes die voor de toekomst zullen worden gemaakt in het werknemerspensioenstelsel. Zoals eerder aangegeven, kan vooreerst worden geschoven met het maximumpercentage van de in aanmerking te nemen onbezoldigde of deels bezoldigde verloven in verhouding tot het totaal van de werkelijke diensten (*supra*, 5.4.3.2). Daarenboven komt het in de toekomst aan de federale pensioenregelgever toe om *ex ante* zijn goedkeuring te hechten aan de gelijkstelling van de onbezoldigde of deels bezoldigde verloven die zijn vervat in de statuten voor de ambtenaren in dienst van de federale, gemeenschaps- en gewestoverheden (*supra*, 5.4.3.2). Wat betreft de validatie van periodes van loopbaanonderbreking, vierdagenweek en halftijds werken, vindt ook in de huidige stand van de wetgeving al een gemeenschappelijke regeling uitwerking voor de ganse publieke sector (*supra*, 2.1.3.3.1.2). Meer specifiek wat de loopbaanonderbreking betreft, is er trouwens in het recente verleden al een behoorlijke toenadering tot stand gebracht met de gelijkstelling van het tijdskrediet in de particuliere sector (*supra*, 1.4). Tot slot is het mogelijk, weliswaar slechts op een indirecte wijze, om in te grijpen op de gelijkstelling van de statutaire verloven voorafgaand aan de pensionering (*supra*, 5.4.3.3.2).

De moeilijkheid is veeleer dat het in de publieke sector minder evident is om via een of andere vorm van sociaal overleg accenten aan te brengen in het te voeren beleid betreffende de gelijkgestelde periodes voor het pensioen (*infra*, 5.4.3.4.2.2).

5.4.3.4.3. Institutionele verschillen

5.4.3.4.3.1. Uiteenlopende regelingen op het vlak van de collectieve arbeidsverhoudingen

In de particuliere sector vormt de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités⁵⁸⁵ of CAO-Wet de gemeenschappelijke grondslag voor het – op paritaire basis georganiseerde – sociaal overleg. Die wet vindt evenwel geen uitwerking in de publieke sector,⁵⁸⁶ een zeer beperkt aantal overheden⁵⁸⁷ niet te na gesproken.⁵⁸⁸ De CAO-Wet kent aan de afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten een duidelijke plaats toe in de hiërarchie van de normen.⁵⁸⁹

De Nationale Arbeidsraad⁵⁹⁰ (NAR) bekleedt in deze constellatie de hoogste positie. In de schoot van de NAR worden evenzeer collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten die – nadat ze bij koninklijk besluit algemeen verbindend zijn verklaard – uitwerking hebben ten overstaan van alle werkgevers en werknemers die onder de toepassing van de CAO-Wet ressorteren. Daarnaast is voor de Nationale Arbeidsraad een belangrijke adviserende bevoegdheid weggelegd.

De regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de overheidssector is op een totaal andere leest geschoeid.⁵⁹¹ In de publieke sector is er niet één gezamenlijke regeling die alle publiekrechtelijke werkgevers vat. Een respectabel aantal overheidsdiensten ressorteert onder de toepassing van het vakbondstatuut dat is gebaseerd op de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel,⁵⁹² en dit voor hun voltallige personeelsbestand, inclusief de contractanten. Voor andere overheidswerkgevers geldt

⁵⁸⁵ BS 15 januari 1969.

⁵⁸⁶ Art. 2, § 3, 1., eerste lid CAO-Wet.

⁵⁸⁷ Het gaat daarbij om de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij, de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten, het Participatiefonds, de Nationale Delcreditedienst, de Nationale Bank van België, de NV CREDIBE, de NV Nationale Loterij, de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek, de maatschappijen voor sociale huisvesting erkend overeenkomstig de huisvestingscodes van de Gewesten en de naamloze vennootschappen van publiek recht “Brussels South Charleroi Airport-Security” en “Liège-Airport-Security”.

⁵⁸⁸ Zie ook. R. JANVIER, “Toepassingsgebied van de C.A.O.-Wet” in G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS (eds), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 85-110.

⁵⁸⁹ Zie art. 51 CAO-Wet.

⁵⁹⁰ Zie Wet 29 mei 1952 tot inrichting van de Nationale Arbeidsraad (BS 31 mei 1952)..

⁵⁹¹ Voor een uitgebreidere bespreking kan onder meer worden verwezen naar C. DUMONT, « Les relations collectives de travail dans la fonction publique » in M. DUMONT (éd.), *Le droit du travail dans tous ses secteurs*, Limal, Anthemis, 2008, 401-470; R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht. I. Vakbondstatuut. Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, die Keure, 1998, 299 p.; J. JACQMAIN, « Les relations collectives dans le secteur public » in J. JACQMAIN (éd.), *Une terre de droit du travail*, Brussel, Bruylant, 2005, 383-409; A. LUCAS, *Het vakbondstatuut in de publieke sector*, Brussel, Politeia, 2013, 209 p.; E. PEREMANS, « Les relations sociales » in J. SAROT, *Précis de fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 597-667.

⁵⁹² BS 24 december 1974. De belangrijkste uitvoeringsbesluiten van deze wet zijn het KB 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel (BS 20 oktober 1984) en het KB 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1°, 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).

echter een bijzonder systeem op het vlak van de collectieve arbeidsverhoudingen: zo is er een aparte regeling voor onder meer het militair personeel,⁵⁹³ het personeel van de politiediensten⁵⁹⁴ en van de autonome overheidsbedrijven,⁵⁹⁵ bijvoorbeeld de NMBS. Daarnaast zijn er bepaalde categorieën ambtenaren die niet onder het vakbondsstatuut van 1974 zijn begrepen, en evenmin kunnen terugvallen op een alternatief circuit tot regeling van het sociaal overleg; onder deze laatste noemer kunnen de magistraten als voorbeeld worden aangehaald. Nog een extra complicatie bestaat erin dat de regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in beginsel federale materie is,⁵⁹⁶ behalve echter voor de sector onderwijs.⁵⁹⁷

Een ander essentieel verschil tussen het concept van het sociaal overleg in de privésector in vergelijking met dat in de publieke sector, betreft het resultaat ervan. Conform de respectieve regelingen inzake de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector, is de onderhandeling *annex* het overleg van de kant van de overheid met de representatieve vakorganisaties van het overheidspersoneel een vormvereiste. Het gaat weliswaar om een substantiële vormvereiste die erop neerkomt dat de overheid – doorgaans op straffe van nietigheid – verplicht is om vooraf met de representatieve vakbonden te onderhandelen of te overleggen over een voorgenomen maatregel die de collectiviteit van het personeel aanbelangt. Zodra echter aan die vormvereiste is voldaan, houdt het op. In het licht van het veranderlijke beginsel heeft de overheid steeds het laatste woord. Daarenboven heeft het resultaat van de onderhandelingen in de vorm van een ‘protocol’⁵⁹⁸ op zich geen juridisch bindende waarde en verwerft het slechts een plaats in het rechtsverkeer na omzetting ervan in het positief recht.

5.4.3.4.3.2. Comité A als overkoepelend platform?

Binnen de overheidssector is er geen tegenhanger van de Nationale Arbeidsraad. Er is wel het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten, het zogenaamde Comité A.

Dat Comité A treedt in de plaats van de Nationale Arbeidsraad in alle gevallen waarin de geldende bepalingen het advies of een voorstel van de NAR vereisen voor de zaken die uitsluitend betrekking

⁵⁹³ Zie wet 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van het militair personeel (BS 18 augustus 1978) en wet 23 april 2010 tot tijdelijke uitvoering van de regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van het militair personeel (BS 7 mei 2010).

⁵⁹⁴ Zie wet 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten (BS 8 mei 1999); KB 8 februari 2001 tot uitvoering van de wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten (BS 17 februari 2001); FEDERALE OVERHEIDSDIENST BINNENLANDSE ZAKEN, *Omz. GPI 80, 17 maart 2014 betreffende de vakbondsrelaties binnen de geïntegreerde politie en binnen de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie* (BS 16 april 2014).

⁵⁹⁵ Zie hoofdstuk VIII Wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (BS 27 maart 1991).

⁵⁹⁶ Art. 87, § 5 Bijz. Wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BS 15 augustus 1980). Hierbij dient opgemerkt op dat de federale wetgever niet bevoegd is ten overstaan van “*la Radio Télévision belge de la Communauté française*” en “*le Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française*”.

⁵⁹⁷ Sedert het arrest van het Grondwettelijk Hof van 23 februari 2005 staat het buiten kijf dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor de regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in het onderwijs, en dit sinds de communautarisering ervan per 1 januari 1989 (zie GwH 23 februari 2005, nr. 44/2005 en overweging B.14.5 in het bijzonder).

⁵⁹⁸ Overleg resulteert op zijn beurt in een ‘gemotiveerd advies’. De vraag naar de juridische waarde van een gemotiveerd advies is zonder voorwerp. De overheidswerkgevers kunnen immers van dat advies afwijken, weliswaar enkel op gemotiveerde wijze.

hebben op personeel van de overheidsdiensten waarop het vakbondsstatuut van 1974 toepasselijk is verklaard.⁵⁹⁹

Comité A is daarenboven exclusief bevoegd inzake de zogenaamde minimale rechten. Eén van die minimale rechten is de vaststelling van het recht op pensioen voor de statutaire personeelsleden en de nadere regels ter berekening van dat pensioen.⁶⁰⁰

In weerwil van wat de benaming laat uitschijnen, strekt de bevoegdheidssfeer van het Comité A zich echter niet uit tot alle overheidsdiensten, maar enkel tot de overheidsdiensten die onder het vakbondsstatuut van 1974 ressorteren. Of anders gezegd, het Comité A is – *sensu stricto* – niet bevoegd voor die overheden en hun personeelsleden die een bijzondere regeling kennen en/of aan het vakbondsstatuut van 1974 zijn onttrokken (*supra*, 5.4.3.4.3.1).

Dit neemt niet weg dat aanpassingen aan de ambtenarenpensioenwetgeving tot hertoe altijd al zijn onderhandeld in het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten in de zin van de wet van 1974. Het lijkt aangewezen deze bevoegdheid van het Comité A te bestendigen – en expliciet te formaliseren – en er tegelijk voor te zorgen dat er geen parallelle besprekingen (hoeven te) gebeuren in overlegorganen die bestaan buiten het toepassingsgebied van het vakbondsstatuut van 1974. Dit valt te verantwoorden omdat de wet van 1974 werd geconcipeerd als een soort van basisregeling. Naar deze basisregeling kan worden teruggerepen wanneer het aangewezen is om over een overkoepelend onderhandelingsplatform te beschikken waarin aangelegenheden worden besproken die de gehele overheidssector aanbelangen.

Een expliciete formalisering van de bevoegdheid van Comité A voor de volledige publieke sector met betrekking tot het ambtenarenpensioenstelsel in al zijn facetten, is aangewezen. Concreet betekent dit dat in elk van de bijzondere vakbondsstatuten een bepaling dient te worden ingeschreven die een ‘voorbehouden’ bevoegdheid ter zake toekent aan het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten in de zin van de wet van 1974.⁶⁰¹

5.4.4. Geleidelijke reductie, c.q. afschaffing van de diplomabonificatie

Een tweede element in het raam van de pensioenberekening is de **tijdsbonificatie voor diploma**. Om de impact hiervan te (kunnen) schatten, al dan niet in combinatie met het elimineren van de diplomabonificatie bij het bepalen van de loopbaanduur, kan worden verwezen naar de eerdere toelichting (*supra*, 5.3.3.2).

Een argument pro de afschaffing van de tijdsbonificatie wegens diploma is dat ook in de *andere wettelijke pensioenstelsels* de studiejaren niet automatisch en gratis meetellen voor de berekening van het pensioen en dat er geen objectieve redenen zijn om dit verschil in behandeling naargelang

⁵⁹⁹ Art. 3, § 1, vijfde lid Wet 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel.

⁶⁰⁰ Art. 9bis, § 1, 1°, c) en 2°, f) *in*cto §§ 3 en 4 Wet 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel.

⁶⁰¹ Zulk een regeling is actueel al terug te vinden in art. 4 Wet 17 maart 2004 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het personeel van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat (BS 2 maart 2004). Deze kan als voorbeeld dienen voor het aanpassen van de andere bijzondere vakbondsstatuten.

van de beroepsgroep te handhaven vanuit het perspectief van de (on)gelijkheid en de daaraan gerelateerde legitimiteit van het pensioensysteem.

Wel bestaat in de andere wettelijke pensioenstelsels de mogelijkheid tot regularisatie of validatie van de studiejaren via persoonlijke bijdragen. In de toekomst zal het niet langer mogelijk zijn om de studiejaren te regulariseren, noch in het wettelijk pensioenstelsel voor de werknemers, noch in dat van de zelfstandigen, zodat de vraag naar het invoeren van een analoge regeling in het ambtenarenstelsel bij voorbaat zonder voorwerp is. Een subsidiaire overweging is dat er binnen het modern overheidspersoneelsmanagement een accentverschuiving plaatsvindt waarbij het diploma aan belang inboet en van langsom meer belang wordt gehecht aan competenties en talenten.

Daarbij komt dat de afschaffing van de diplomabonificatie resulteert in een *besparing*. Hiervoor kan worden gerefereerd aan onder andere *Tabel 70 – Cumulatieve budgettaire resultaten bij afbouw van de diplomabonificatie in het ambtenarenpensioenstelsel – Gecumuleerde besparing (2014-2023)*. Deze maatregel valt met andere woorden tegelijk te verantwoorden vanuit het oogmerk van de financiële leefbaarheid van het (ambtenaren)pensioensysteem.

Zoals eerder aangegeven (*supra*, 5.3.3.3.2.3), zal een onvolledige afschaffing van de diplomabonificatie – met andere woorden uitsluitend met het oog op de toegang tot het rustpensioenrecht – slechts een in de tijd beperkt effect sorteren. Vanaf het ogenblik dat het effect van het pensioenuitstel als gevolg van de loopbaanduurverlenging is uitgewerkt, zal bij behoud van de diplomabonificatie voor de berekening het pensioenbedrag zelfs hoger uitvallen. Dit is een belangrijke overweging die pleit voor een volledige afschaffing van de diplomabonificatie,⁶⁰² niet alleen voor de toegang tot het recht, maar evenzeer voor de berekening van het pensioen.

5.4.5. Aanpassing, c.q. afschaffing van de preferentiële tantièmes?

5.4.5.1. *Ratio legis?*

Een derde parameter die bepalend is voor de berekening van het pensioen, betreft het – al dan niet preferentieel – **tantième**.

Alvorens de preferentiële tantièmes zo maar blind af te schaffen, zou idealiter de achterliggende filosofie van de onderscheiden preferentiële tantièmes moeten (kunnen) worden achterhaald. Dat blijkt niet zo evident. Zijn die preferentiële tantièmes gebaseerd op de in se korte(re) duur van bepaalde ambten, het (toenmalig) maatschappelijk belang van bepaalde ambten, de zwaarte van de functie (*infra*, 5.4.5.2)? Het is van groot belang te vertrekken van de *ratio legis* van het inlassen van die gunstigere tantièmes.⁶⁰³ Enkel op deze wijze kan een weloverwogen antwoord worden geboden op de vraag of dezelfde *ratio legis* vandaag nog relevant en verdedigbaar is, vanuit het

⁶⁰² Die idee is niet nieuw, maar zou ook al zijn gelanceerd in voorbereiding op de pensioenhervorming Di Rupo I. Of een volledige afschaffing van de diplomabonificatie politiek en maatschappelijk een haalbare kaart vormt, is een andere zaak. Het zou daarom nuttig zijn om te weten waarom die al eerder geopperde hervorming het niet heeft gehaald in aanloop naar de concretisering van de pensioenhervorming Di Rupo I.

⁶⁰³ Om de *ratio legis* van deze preferentiële tantièmes te achterhalen, is het noodzakelijk dat in de parlementaire voorbereiding van iedere akte zou worden nagegaan welke motieven werden aangehaald om die afwijking te schragen, voor zover die motieven daarin al zijn geëxpliciteerd. Het hoeft geen betoog dat dit een titantenwerk is.

(on)gelijkheidsperspectief *annex* het na te streven doel van een zo logisch mogelijk legitiem pensioensysteem.

Een potentiële historische verklaring voor het algemeen tantième van 1/60 zou de volgende kunnen zijn. Voor professoren gold (geldt) als regel dat ze niet zo maar met pensioen gaan, maar op emeritaat. Lang geleden was de idee dat professoren na hun emeritaat hun volledige wedde bleven genieten op voorwaarde dat ze een loopbaanduur van 30 jaar hadden. In feite kwam dit neer op de toepassing van een tantième 1/30. In vergelijking met deze beroepsgroep was het (toentertijd) verdedigbaar dat gewone ambtenaren de helft van hun wedde zouden behouden na pensionering, en vandaar het tantième 1/60.

Zoals eerder aangehaald (*supra*, 2.1.3.5), werden bij de pensioenhervorming Di Rupo I alle meer voordelige tantièmes op 1/48 gebracht. Vraag daarbij is waarom niet werd geopteerd voor tantième 1/50. Misschien is het feit dat het tantième voor het rijdend personeel van de NMBS van oudsher 1/48 bedraagt, daar niet vreemd aan. Het zou nochtans logischer zijn geweest om nog slechts drie voorkeurtantièmes te hebben overgehouden: 1/50, 1/55 en 1/60.

5.4.5.2. *Belastende functies*

5.4.5.2.1. Actieve diensten

Indien de zwaarte van de functie de grondslag vormt voor de toepassing van een voordeliger tantième (*supra*, 5.4.5.1), raakt dit aan de discussie over de zware of belastende beroepen.

In het ambtenarenpensioenstelsel vormt de zwaarte van de functie goeddeels de grondslag voor het preferentieel tantième van 1/50 voor alle ambtenaren met actieve diensten, waarvan een opsomming is toegevoegd in de bijlage bij de basiswet van 21 juli 1844. Reeds van bij de totstandkoming van die wet van 21 juli 1844 werd elk jaar actieve dienst in een zogenaamde niet-sedentaire functie voor 1/50 meegeteld (*supra*, 1.1.3). De ambtenaren met actieve diensten worden geacht een groter gevaar te lopen dan de doorsnee ambtenaar of in slechte weersomstandigheden te moeten werken.

5.4.5.2.2. Personeelsbeleid of uitkeringsbeleid?

De thematiek van de zware beroepen kan via twee – ietwat diametraal tegenover elkaar staande – insteken worden benaderd: via een personeelsbeleid of via een uitkeringsbeleid. De centrale vraag in het raam van personeelsbeleid is hoe deze personen langer aan het werk te houden. Bij een uitkeringsbeleid gaat het om de kwestie hoe hen eerder te doen stoppen met werken.

Als er voor een vervroegde pensioenuitkering wordt gekozen, is een andere vraag of het pensioensysteem de financiële last moet dragen voor de zware beroepen. Enerzijds kan worden voorgehouden dat dit een kwestie is van solidariteit. Anderzijds zou men evengoed kunnen argumenteren dat de bijkomende kost moet worden doorgerekend aan de werkgevers die personen

met een zwaar beroep tewerkstellen, en dat in de vorm van een bijkomende bijdrage. De vergelijking kan worden gemaakt met de arbeidsongevallenverzekering. In het raam daarvan zijn werkgevers een hogere premie verschuldigd wanneer door de arbeidsomstandigheden een hogere kans bestaat op de realisatie van het arbeidsongevallenrisico. Het antwoord op deze vraag impliceert bepaalde maatschappelijke keuzes.

Een alternatief is dat wordt geïnvesteerd in een aangepast personeelsbeleid om deze personen langer binnen de arbeidsmarkt te behouden. Bepaalde functies die fysiek (en/of psychisch) meer belastend dan andere en/of die een bijzondere lichamelijke (en/of geestelijke) paraatheid vergen, kunnen wellicht slechts tot een bepaalde leeftijd voltijds worden uitgeoefend. Vandaar dient voor deze functiehouders te worden nagegaan of via mobiliteit een minder belastende functie kan worden aangeboden, dan wel of een meer flexibele (verminderde?) arbeidsduur een oplossing biedt (*supra*, 5.3.1.3).

5.4.5.2.3. Invulling

5.4.5.2.3.1. Inhoudelijk

De invulling van de notie zwaar of belastend beroep, zowel in de privésector als in de overheidssector, is een bijzonder moeilijke opgave is. Geregeld wordt in dit verband de uitdrukking ‘het openen van de doos van Pandora’ gebruikt. Het ligt niet voor de hand om parameters te ontwikkelen die de zwaarte van een beroep kunnen objectiveren. De discussie over de zwaarte van een beroep wordt dan ook nog eens doorkruist als men bijkomend het verband legt met het ongezonde karakter van een beroep waardoor het sterfterisico hoger ligt. Het gaat hierbij om een transversale kwestie die het niveau van de publieke sector overstijgt.

5.4.5.2.3.2. Procedurieel

Het valt te overwegen om de sociale partners van zeer nabij te betrekken bij de thematiek van de belastende beroepen. Net zoals voor de gelijkgestelde periodes (*supra*, 5.4.3.2.1) zou (kunnen) worden uitgegaan van een gesloten puntenenveloppe te besteden aan een betere bejegening van de houders van een belastend beroep in het werknemerspensioensysteem.

Zoals eerder aangegeven bij het geplande sociaal overleg betreffende de gelijkgestelde periodes, is het systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen in de particuliere sector niet vergelijkbaar met dat in de publieke sector (*supra*, 5.4.3.4.3.1). Mogelijk zou het Comité A, zijnde het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten in de zin van het vakbondsstatuut van 1974 (*supra*, 5.4.3.4.3.2), echter wel een rol kunnen spelen in het debat over de toekomst van de preferentiële tantièmes.

5.4.5.3. Budgettaire en andere effecten

5.4.5.3.1. Algemeen

Hieronder volgt het resultaat van twee oefeningen, enerzijds vanwege de Pensioendienst voor de Overheidssector (*infra*, 5.4.5.2.2) en anderzijds uitgaande van het Federaal Planbureau (*infra*, 5.4.5.2.3). De bedoeling hiervan is een beter zicht te krijgen op de besparing bij niet langer toepassen van de voordelige tantièmes. Bovendien is het belangrijk om ook een inschatting te kunnen maken van de andere effecten van een dergelijke hervormingsmaatregel.

5.4.5.3.2. Pensioendienst voor de Overheidssector

De onderstaande *Tabel 73* die werd opgemaakt in maart 2013, geeft een beeld van wat de veralgemeende toepassing van een tantième 1/60 cumulatief zou kunnen opbrengen over de periode 2014-2022 (aan index 138,01 x 1,5669). Er is uitgegaan van de populatie in 2011 en in deze oefening zijn alle sectoren betrokken behalve de NMBS.⁶⁰⁴ De berekening is gebaseerd op de rustpensioenen toegekend in het jaar 2011. Alle effectieve dienstjaren vanaf 1 januari 2014 zijn in rekening gebracht aan het tantième 1/60. Als gemiddelde loopbaan is uitgegaan van 35 effectieve dienstjaren, wat betekent dat de invloed van deze maatregel slechts is uitgewerkt na 35 jaar. De opbrengst is het resultaat van een herberekening en niet van een simulatie. Deze berekening houdt met andere woorden geen rekening met de loopbaanduurverlenging.

Tabel 73 – Cumulatieve opbrengst bij algemene toepassing van tantième 1/60 (2014-2022)⁶⁰⁵

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2014	602.479,13	1.204.958,27	1.204.958,27	1.204.958,27	1.204.958,27	1.204.958,27	1.204.958,27	1.204.958,27	1.204.958,27
2015		1.807.437,40	2.409.916,53	2.409.916,53	2.409.916,53	2.409.916,53	2.409.916,53	2.409.916,53	2.409.916,53
2016			3.012.395,67	3.614.874,80	3.614.874,80	3.614.874,80	3.614.874,80	3.614.874,80	3.614.874,80
2017				4.217.353,93	4.819.833,06	4.819.833,06	4.819.833,06	4.819.833,06	4.819.833,06
2018					5.422.312,20	6.024.791,33	6.024.791,33	6.024.791,33	6.024.791,33
2019						6.627.270,46	7.229.749,60	7.229.749,60	7.229.749,60
2020							7.832.228,73	8.434.707,86	8.434.707,86
2021								9.037.187,00	9.639.666,13
2022									10.242.145,26
	602.479,13	3.012.395,67	6.627.270,46	11.447.103,53	17.471.894,86	24.701.644,46	33.136.352,32	42.776.018,45	53.620.642,84

⁶⁰⁴ Om de eenvoudige reden dat de PDOS voor de ambtenaren van de NMBS niet over de vereiste loopbaangegevens beschikt.

⁶⁰⁵ Bron: PDOS.

5.4.5.3.3. Federaal Planbureau

Op vraag van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 heeft ook het Federaal Planbureau zich gebogen over de effecten van een hervormingsscenario met afschaffing van de preferentiële tantièmes in de pensioenregeling van de overheidssector.⁶⁰⁶

Het macrobudgettair projectiemodel op lange termijn van het Federaal Planbureau omvat een gedetailleerde module voor de berekening van het gemiddelde pensioenbedrag voor het onderwijspersoneel en voor het administratief personeel. De andere categorieën pensioenuitgaven van de overheidssector worden op een minder verfijnde manier geraamd. Vandaar werd ervoor geopteerd om het bestudeerde scenario te beperken tot het onderwijspersoneel door op deze groep het tantième 1/60 toe te passen. Dit brengt met zich dat de resultaten van deze simulatie een lichte onderschatting zijn van de effecten die de afschaffing van het geheel van de preferentiële tantièmes teweegbrengt.

In het bestudeerde scenario zijn vanaf 2019 de pensioenen van het onderwijspersoneel berekend aan 1/60 met dezelfde invulling van de verstrengde toegangsvoorwaarden voor vervroegde pensionering zoals voor de administratieve functies in de overheidssector, met andere woorden zonder dat nog toepassing wordt gemaakt van de verhogingscoëfficiënt. De resultaten daarvan zijn al besproken (*supra*, 5.3.3.4.2) aan de hand van *Tabel 72 – Daling van het aantal gepensioneerden in de overheidssector in het algemeen, en in het onderwijs in het bijzonder bij gelijke toepassing van de verstrengde voorwaarden voor de toegang tot het pensioenrecht (in % van de aantallen in het referentiescenario)*.

Hieronder ligt de focus op de impact van de verandering van de loopbaanbreuk van 1/55 naar 1/60 vanaf 2019 op de pensioenberekening van de nieuwe gepensioneerden. In het algemeen leidt de verstrenging van de toegangsvoorwaarde tot het vervroegd pensioen tot de leeftijd van 62 jaar en mits 40 loopbaanjaren tot een daling van het gemiddelde pensioenbedrag (van de stock). Globaal genomen, gaat het om een vermindering met 1,6% in 2025 ten opzichte van het referentiescenario, die oploopt tot 4,5% tegen het jaar 2060. Isoleert men de onderwijssector, dan loopt die daling van het gemiddelde pensioenbedrag op van 2,7% in 2025 tot 7,9% in 2060 ten opzichte van het referentiescenario.⁶⁰⁷ De evolutie van het gemiddelde pensioen tussen 2020 en 2060 wordt getoond in *Tabel 74*.⁶⁰⁸

⁶⁰⁶ FEDERAAL PLANBUREAU, *Pensioenhervormingsscenario's in de overheidssector*, Studie gerealiseerd op vraag van de "Commissie voor de hervorming van de pensioenen 2020-2040", maart 2014, rapport_CP_10724, te verschijnen.

⁶⁰⁷ Zonder de (kleine) toename van de loopbaanduur, als gevolg van het optrekken van de loopbaanduurvoorwaarde van 38,5 jaar naar 40 jaar vanaf 2019 door het afschaffen van de verhogingscoëfficiënt, zou de daling nog iets sterker geweest zijn.

⁶⁰⁸ FEDERAAL PLANBUREAU, *Pensioenhervormingsscenario's in de overheidssector*, Studie gerealiseerd op vraag van de "Commissie voor de hervorming van de pensioenen 2020-2040", maart 2014, rapport_CP_10724, te verschijnen.

Tabel 74 – Variaties van het gemiddelde pensioen in de overheidssector in het algemeen, en in het onderwijs in het bijzonder (in %) ten opzichte van het referentiescenario⁶⁰⁹

	2020	2025	2030	2040	2050	2060
Overheidssector	-0,6	-1,6	-2,3	-3,6	-4,3	-4,5
Sector onderwijs 'apart'	-0,8	-2,7	-4,1	-6,3	-7,5	-7,9

Wanneer *Tabel 72* en *Tabel 74* met elkaar in verband worden gebracht, blijkt een zeer asymmetrische impact van de verstrenging van de voorwaarden voor de toegang tot het pensioenrecht in combinatie met de afschaffing van de verhogingscoëfficiënt enerzijds en van de afschaffing van het preferentieel tantième voor de pensioenberekening en de hoogte van het gemiddelde pensioenbedrag anderzijds. Wat de uitstroom betreft, is de impact beperkt in zoverre het aantal gepensioneerden in het onderwijs zou dalen met 2,1% tegen 2030 en met 1,9% tegen 2060. Daartegenover staat een zware impact op het bedrag van het gemiddelde onderwijspensioen dat zou afnemen met 4,1% tegen 2030 en met 7,9% tegen 2060.

Die assymetrie kan worden verklaard door het feit dat de verhogingscoëfficiënt tot voordeel van wie een voorkeurstantième geniet, doorheen de jaren – met toepassing van de overgangsregeling – aan gewicht inboet (*supra*, 2.1.2.2.3 en *Tabel 8*).⁶¹⁰ In 2018 stemt die coëfficiënt voor de loopbaanbreuk 1/55 overeen met 1,0390. Het afschaffen van die verhogingscoëfficiënt leidt tot een verlenging van de loopbaaneis met 1,5 jaar, namelijk van 38,5 jaar naar 40 jaar, met andere woorden een verlenging met 3,9%. De afschaffing van de preferentiële tantièmes voor de pensioenberekening leidt ertoe dat de hoogte van het pensioen zou verminderen met een factor 55/60, dit wil zeggen met 8,3%. Deze discrepantie heeft ook te maken met de premisse waarvan het Federaal Planbureau is uitgegaan, meer bepaald van een minimale feitelijke verlenging van de loopbaan die niet verder gaat dan wat strikt noodzakelijk is om te voldoen aan de loopbaaneis van 40 jaar. Uitgaande van het actuele systeem, is een dergelijke minimale inschatting wellicht realistisch omwille van de afwezigheid van sterke financiële stimuli om de loopbaan te verlengen (*supra*, 5.3.1.1). Nu zou het afschaffen van de preferentiële tantièmes wel een prikkel kunnen (moeten?) vormen om verder te werken na de vroegst mogelijke leeftijd voor voortijdige pensionering, gegeven dat de betrokkene op dat moment nog geen volledig pensioen zal hebben verworven. Dit gedrag is echter moeilijk voorspelbaar, want ook nu blijkt dat bijvoorbeeld de ambtenaren – onder meer op het lokale bestuursniveau – die geen voorkeurstantième genieten, er toch in grote getale voor kiezen om zo vroeg als mogelijk met pensioen te vertrekken, ofschoon zij het maximumpensioen nog niet hebben bereikt.

Ervan uitgaande dat het personeel in de sector onderwijs ervoor zou blijven opteren om zo vroeg als toegelaten het pensioen op te nemen, is het duidelijk dat er geen symmetrie is tussen de effecten van de afschaffing van de verhogingscoëfficiënt bij de loopbaaneis voor het vervroegd pensioen en de toepassing van het tantième 1/60 bij de berekening van het pensioen. Het volledig afschaffen van de voorkeurstantième en daaraan gerelateerd de verhogingscoëfficiënt, is bijgevolg een maatregel die

⁶⁰⁹ Bron: Federaal Planbureau.

⁶¹⁰ Zie ook FEDERAAL PLANBUREAU, *Pensioenhervormingsscenario's in de overheidssector*, Studie gerealiseerd op vraag van de "Commissie voor de hervorming van de pensioenen 2020-2040", maart 2014, rapport_CP_10724, te verschijnen.

zwaarder weegt op de berekening dan op de toegang tot het pensioenrecht. Een andere opmerking is dat deze simulatie van het Planbureau zich beperkt tot een loopbaaneis van 40 jaar.⁶¹¹ Voor de publieke sector is er geen hervormingsscenario uitgewerkt waarbij de loopbaanvoorwaarde werd opgetrokken tot meer dan 40 jaar, zoals dat wel is gebeurd voor de particuliere sector.

5.4.5.4. *Preferentiële tantièmes in de toekomst?*

Dat de veralgemeende afschaffing van alle preferentiële tantièmes resulteert in een administratieve vereenvoudiging, dat dit de technische complexiteit doet afnemen, dat daardoor de discussie over de verhogingscoëfficiënten ook meteen van de baan is (*supra*, 5.3.3.3), staat allemaal buiten kijf. Dit lijken op zich geen voldoende doorslaggevende redenen om daadwerkelijk alle gunstige tantièmes zo maar blind en zonder een sluitende motivering te schrappen.

Ten eerste zou moeten worden nagegaan welke objectieve redenen de toepassing van een afwijkende tantième bij de pensioenberekening kunnen schragen, in het licht van de genese van die bijzondere loopbaanbreuken voor de meest uiteenlopende categorieën van ambtenaren (*supra*, 5.4.5.1).

Ten tweede dient de discussie te worden gevoerd over de bejegening van de zware of belastende beroepen in de pensioenregelingen. Minstens voor een deel van de in omloop zijnde gunstigere tantièmes is er een duidelijke koppeling met de zwaarte van de functie (*supra*, 5.4.5.2).

Ten derde is het aan te bevelen om bijkomende simulaties (*supra*, 5.4.5.3) te maken om de impact van de aanpassing tot en met de afschaffing van de preferentiële tantièmes, vooral ook wat het gemiddelde pensioenbedrag betreft, op een correcte wijze te kunnen inschatten.

Er zijn daarna allerhande vervolgsценario's mogelijk. Een eerste optie zou kunnen zijn om voor *bepaalde categorieën* van ambtenaren het bijzonder tantième te behouden voor zover dit objectief te verantwoorden valt en nadat een open discussie daarover heeft plaatsgevonden.

Een andere mogelijkheid is het behoud van de preferentiële tantièmes, maar met een *versterking van de band tussen effectieve prestaties en de toepassing van die voordeligere loopbaanbreuk*. Dit voorstel komt erop neer dat binnen het ambtenarenpensioensysteem zou worden gewerkt met 'dagen' waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen effectief gewerkte dagen en gelijkgestelde dagen. Enkel op het aantal effectief gewerkte dagen zou dan het voorkeurtantième worden toegepast en niet op de gelijkgestelde verloven en afwezigheden, enkele mogelijke uitzonderingen – zoals het jaarlijks vakantieverlof en de feestdagen – niet te na gesproken.

Daarnaast zijn er nog tal van andere tussenformules denkbaar. Zo zou men het preferentieel tantième pas kunnen toepassen *vanaf een bepaald aantal jaren dienst* in een als belastend erkende functie. Om ambtenaren met een belastende functie te stimuleren om langer aan de slag te blijven, zou men dat voorkeurtantième ook kunnen koppelen aan een leeftijdsvoorwaarde. Dit laatste is uiteraard geen optie voor belastende functies die een bijzondere fysieke of psychische geschiktheid vereisen die wordt geacht af te nemen vanaf een bepaalde leeftijd.

Deze verschillende alternatieven zijn trouwens ook onderling combineerbaar. Kortom, het verdient aanbeveling om per categorie van ambtenaren die zich momenteel kan bogen op een gunstiger

⁶¹¹ Zie FEDERAAL PLANBUREAU, *Pensioenhervormingsscenario's in de overheidssector*, Studie gerealiseerd op vraag van de "Commissie voor de hervorming van de pensioenen 2020-2040", maart 2014, rapport_CP_10724, te verschijnen.

tantième, het debat te voeren over welk van de hierboven aangereikte denkpistes te verrechtvaardigen is.

5.4.6. Van eindloonregeling naar middelloonregeling

5.4.6.1. Argumentatie

Een laatste parameter die de hoogte van het pensioen beïnvloedt, is de referentiewedde. Momenteel vormt de gemiddelde wedde *sensu stricto* van de laatste 5 – of voor wie jonger was dan 50 jaar op 1 januari 2012, de laatste 10 – dienstjaren de vertrekbasis. Meerdere overwegingen pleiten ervoor om niet langer uit te gaan van de wedde van de laatste loopbaanjaren, maar van het gemiddelde loon verdiend over de volledige loopbaan.

Het voorstel om de eindloonregeling in het ambtenarenstelsel te laten evolueren naar een middelloonregeling zoals in het werknemersstelsel, wordt onder meer ingegeven vanuit de logica van een ‘puntensysteem’ (*infra*, 5.5).

De overschakeling van een eindloonregeling naar een middelloonregeling is trouwens ook een noodzakelijke voorwaarde indien wordt geopteerd voor een *splitsing* van de tijdens de actieve loopbaan opgebouwde pensioenpunten (*infra*, 5.6.1.1).

Voorts laat de overstap van een eindloonregeling naar een middelloonregeling toe om het pensioen te berekenen op een ruimere basis dan wat nu het geval is. Momenteel is het pensioen een afgeleide van de gemiddelde wedde gebaseerd op de weddeschaal en aangevuld met de limitatief vermelde weddebijlagen. In een eindloonregeling is het logisch dat men zich vrijwel uitsluitend baseert op de weddeschaal omdat anders het loon voor de pensioenberekening van toevallige factoren op het einde van de loopbaan zou afhangen. Een middelloonregeling daarentegen laat toe rekening te houden met het loon in de brede betekenis, inclusief de *toelagen* (*infra*, 5.4.6.3). Doordat alle toelagen over de ganse loopbaan worden meegeteld, speelt dat toeval niet langer.⁶¹²

In een eindloonregeling in combinatie met de huidige baremieke – op anciënniteit (en diploma) gestoelde – bezoldigingsregeling, ondervindt een individuele ambtenaar een behoorlijk financieel nadeel wanneer hij na een aantal jaren tewerkstelling in overheidsdienst de overstap zou maken naar de particuliere sector. De gemiddelde wedde van zijn laatste jaren tewerkstelling als ambtenaar die als basis dient bij de berekening van zijn uitgesteld ambtenarenpensioen, zal immers merkkelijk lager liggen dan wanneer hij zijn laatste loopbaanjaren in de publieke sector zou hebben doorgebracht. Omgekeerd bestaat er momenteel enige kritiek op de toevoeging van een aantal fictieve jaren geldelijke anciënniteit tot voordeel van wie de overstap doet vanuit de privésector naar

⁶¹²

Daarmee is meteen ook het discussiepunt bij de uitoefening van hogere functies van de baan. De uitoefening van hogere functies geeft recht op een hogere activiteitswedde verbonden aan de uitgeoefende hogere functie. Die verloning bestaat echter uit twee componenten: de wedde verbonden aan de weddeschaal waarin de ambtenaar vast is benoemd, en een toelage voor de uitoefening van hogere functies die overeenstemt met het verschil tussen de wedde verbonden aan die hogere functie, en de eerstgenoemde wedde. Die toelage maakt echter geen deel uit van de referentiewedde omdat de ambtenaar niet vastbenoemd was in die hogere functie. Dit leidt tot ongenoegen en onbegrip bij de betrokkenen die soms jarenlang aan het einde van hun carrière die hogere functies hebben waargenomen.

de publieke sector, omdat zulks het ambtenarenpensioen duurder maakt. Door te vertrekken van het werkelijke loon gedurende alle jaren dat de betrokkene nog als ambtenaar heeft gewerkt, en niet uitsluitend van de gemiddelde wedde van de laatste 5 of 10 jaar, wordt die kritiek al ietwat verzacht. Kortom, een middelloonregeling leidt tot een *grotere neutraliteit in geval van mobiliteit* tussen de publieke en de privésector.

Nog een merite van een middelloonregeling is dat die beter matcht met *alternatieve beloningssystemen*. Dat is het geval wanneer men zou afstappen van een functieclassificatie op basis van de klassieke weddeschalen – met minima, maxima, jaarlijkse of meerjaarlijkse weddetrappen – en meer in termen van een functieweging, *annex* -waardering zou verlonen. Dat laatste impliceert dat rekening wordt gehouden met de zwaarte van de functie. In een eindloonregeling is in die hypothese een stap terug op het einde van de loopbaan geen optie, daar waar een middelloonregeling zich daar wel toe leent. Dit gaat *a fortiori* op indien in de publieke sector een meer prestatiegebonden verloning wordt geïmplementeerd.

Een bijkomend voordeel is dat zonder problemen het *vereiste van 5 jaar effectieve prestaties* kan *wegvallen* (*supra*, 5.2.1) dat nu geldt om aanspraak te kunnen maken op een (onmiddellijk of uitgesteld) ambtenarenpensioen. Die minimale loopbaanvoorwaarde van 5 jaar hangt samen met het principe dat de refertewedde gelijk is aan de gemiddelde wedde van de laatste 5 jaar. Door die refertewedde eenvoudigweg te berekenen op het loon van de desbetreffende jaren, is er geen enkele reden meer om die instapvoorwaarde van 5 jaar binnen het ambtenarenpensioensysteem nog te behouden en ook dat is een element dat ten goede komt aan de personeelsmobiliteit.

Dit alles neemt niet weg dat het voorstel om over te stappen van een eindloonregeling naar een middelloonregeling, een aantal vragen oproept. Ten eerste is er de problematiek van de herwaardering van de ‘oude’ lonen bij de toepassing van een middelloonregeling (*infra*, 5.4.6.2). Ten tweede dient tegelijk de discussie te worden gevoerd over de invulling van de notie loon waarop het pensioen wordt berekend (*infra*, 5.4.6.3). Ten derde is er een technisch probleem, gegeven dat pas veeleer recent de loongegevens van de ambtenaren worden bijgehouden (*infra*, 5.4.6.4). Ten vierde rijst de vraag naar de impact van de toekomstige toepassing van een middelloonberekening in plaats van de huidige eindloonberekening op de hoogte van het pensioen (*infra*, 5.4.6.5).

5.4.6.2. Herwaardering en herwaarderingskorven

Bij een overgang van een eindloonregeling naar een middelloonregeling rijst de vraag naar de *herwaardering* van de historische lonen. Een dergelijke herwaardering van de eindwedde is nu binnen het ambtenarenpensioenstelsel als het ware ingebouwd. Door de toepassing van het principe van het uitgesteld loon worden ambtenarenpensioenen immers berekend op basis van de bezoldigingsregeling zoals van kracht op de ingangsdatum van het pensioen. Gaat het om een uitgesteld pensioen of om een overlevingspensioen bij overlijden van een begunstigde op een rustpensioen, dan wordt het pensioen zelf geherwaardeerd. Voor die laatste pensioenen worden namelijk de perequatieverhogingen doorgevoerd die, tussen het neerleggen van het ambt en de ingangsdatum van het pensioen, werden toegepast op basis van de perequatiekorf waaraan het pensioen is gekoppeld (*supra*, 2.1.3.5).

Het komt erop aan om de sterkte van het systeem te behouden, maar te hervormen in lijn met wat in de toekomst in de andere pensioenstelsels wordt beoogd.

Een belangrijke vraag bij de invoering van een puntensysteem (*infra*, 5.5) is of de beoogde herwaardering van de oude lonen op een gelijke wijze moet gebeuren voor ambtenaren en werknemers. Niets belet dat het aanpassingsmechanisme gelijkaardig is. De loonvorming zelf heeft in de beide sectoren echter zijn eigen dynamiek, met een verschillende regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen.

Sommige elementen pleiten voor een opdeling per sector. De herwaardering van de historische lonen – op het moment van de overgang van een eindloonberekening naar een middelloonberekening – is bij het behoud van het principe van het uitgesteld loon niet nodig. Het is perfect mogelijk om een middelloonregeling toe te passen zonder historische data, op basis van forfaitaire bedragen berekend in een weddestatistiek bij de actieve ambtenaren (*infra*, 5.4.6.4).

Wat betreft de herwaardering van de lonen in de toekomst, is de vraag of er twee korven zullen worden gemaakt van loonevoluties: één voor de publieke sector, lees de ambtenarenpensioenregeling, en één voor de werknemerspensioenregeling?

Als men één korf zou maken voor de globaliteit, gaat men de privéwerkgevers dan laten betalen voor een weddeverhoging in de publieke sector, en omgekeerd?

Zo men wel twee afzonderlijke korven zou maken, is dit evenmin volledig correct: de werknemerspensioenregeling omvat immers ook de overheidscontractanten waarvan het loon de evolutie volgt van de overheidssector. Dit zijn elementen die pleiten tegen een sectoropdeling.

5.4.6.3. Van wedde tot bezoldiging

De voorgestelde overgang van een eindloonregeling naar een middelloonregeling in de overheidssector verantwoordt tegelijk dat het pensioen in de toekomst zou worden berekend op een ruimere loonbasis (*supra*, 5.4.6.1).

In de actuele ambtenarenregeling bestaat de refertewedde uit de wedde zoals die voortvloeit uit de weddeschaal die de ambtenaar bekleedde op het moment van zijn pensionering. Voor de berekening van deze refertewedde wordt voorts een aantal weddebijslagen meegeteld voor zover die figureren op een limitatieve lijst (*supra*, 2.1.3.5).

De regering heeft de afgelopen twintig jaar talrijke pogingen ondernomen om te bezuinigen via de refertewedde. Zo is onder meer geprobeerd om in te grijpen op de weddebijslagen.⁶¹³ Aanleiding

⁶¹³ Concreet heeft de regering via een wetswijziging beslist dat na 31 december 1998 geen verhoging van de weddebijslagen meer in aanmerking zou worden genomen voor de vaststelling van de refertewedde. Niemand is momenteel in staat om te zeggen in hoeverre deze maatregel nog wordt gerespecteerd. Het was de bedoeling dat er geen weddebijslagen meer zouden bijkomen en dat ervoor zou worden gekozen om die bijslagen in de weddeschalen te incorporeren. De regering heeft echter zelf de deur op een kier gezet door in dezelfde wetswijziging toe te laten dat bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit de lijst van weddebijslagen toch nog verder kon worden aangevuld. Een dergelijk koninklijk besluit kan zelfs voor de daarin aangewezen bijslagen afwijken van de beperkende bepalingen en stipuleren dat de verhogingen van de weddebijslagen die zich voordoen na 31 december 1998, toch in aanmerking komen voor de refertewedde. In de praktijk komt de regering intern in een vicieuze cirkel terecht. Door te pleiten voor incorporatie omwille van pensioendoelinden, groeit de druk om bijzondere graden met bijzondere weddeschalen te creëren. Maar in het geldelijk statuut

was de voortdurende aangroei van weddebijlagen die de refertewedde onmiddellijk beïnvloedden en door hun uitsmeereffect over de gehele loopbaan tot een aanzienlijke meerkost leidden in de pensioenfactuur. Bovendien werd de weddebijslag gebruikt om de perequatie te omzeilen, want weddebijlagen maakten – tot de herziening van het perequatiesysteem in 2007 – geen deel uit van het perequatiemechanisme. Deze maatregelen hebben echter meer tot uitvoeringsproblemen geleid dan tot bezuinigingen.

Een uitbreiding van het loonbegrip zou om die redenen alleen al een technische verbetering inhouden, los van de optie om een middelloonregeling op te zetten naar het model van de werknemerspensioenen. Voor het werknemerspensioen telt immers het loon in de meest brede betekenis.

Als de pensioenhervorming een toenadering beoogt tussen de ambtenarenregeling en de werknemersregeling, dan geldt dit in de twee richtingen: een middelloonberekening op alle looncomponenten, dus **niet alleen een verruiming in de lengte maar ook in de breedte**.

Dat betekent dat de ambtenaar een persoonlijke pensioenbijdrage van 7,50% verschuldigd zal zijn op zijn volledige bezoldiging en niet enkel – zoals nu het geval is – op die wedde-elementen die voor de berekening van het pensioen meetellen. Dezelfde overweging geldt voor de vaststelling van de statutaire weddemassa waarop de werkgeversbijdragen worden berekend. De statutaire weddemassa is een belangrijke parameter in de responsabiliseringsbijdrage van de gemeenschappen en de gewesten en in de omslagsystemen voor het vaststellen van de pensioenbijdragevoet.

Een dergelijke verruiming in de breedte kan logischerwijze enkel gradueel worden ingevoerd, aan hetzelfde tempo als het verbreden van de berekeningsbasis voor de bijdragen.

5.4.6.4. Technische oplossing voor een technisch probleem?

5.4.6.4.1. Technisch probleem

De uitbreiding van de referteperiode van 5 of 10 jaar naar de volledige loopbaan zal in de praktijk op een aantal technische moeilijkheden stuiten omdat de oude lonen niet gekend zijn.

In tegenstelling tot de werknemerssector waar achtereenvolgens de ASLK (Algemene Spaar- en Lijfrentekas), Cimire en Sigedis sedert de jaren vijftig van de vorige eeuw loon- en

beoogt men precies het omgekeerde: het harmoniseren en standaardiseren door het verminderen van het aantal bijzondere graden en weddeschalen omdat die het corporatisme bestendigen en de interne mobiliteit verhinderen. Uiteindelijk wordt telkens opnieuw voor een aanvulling van de limitatieve lijst gekozen. De problematiek beperkt zich niet tot de pensioenuitgaven. Er zijn ook problemen met de pensioenbijdragen. Dikwijls duurt het beslissingsproces maanden tot zelfs jaren vooraleer de weddebijslag is gecreëerd en de limitatieve lijst is uitgebreid. Dat stelt personeelsadministraties voor dilemma's: moeten zij bijdragen innen zonder wettelijke basis, met het risico die ooit te moeten terugbetalen als de weddebijslag niet wordt opgenomen in de limitatieve lijst? Of moeten zij geen bijdragen innen zolang er geen zekerheid is, maar met regularisaties tot gevolg als toch wordt beslist om de lijst uit te breiden. Ondertussen hebben de pensioeninstellingen gelijkaardige problemen voor de pensioentoeckenning: moeten de bijlagen al dan niet worden opgenomen in de refertewedde op het moment van de vaststelling van het pensioen? Kortom, dit alles leidt tot rechtsonzekerheid, tot een administratief kluwen en tot financieel onevenwicht. De voorbije twee jaar verstrekke de Inspectie van financiën systematisch negatieve adviezen bij nieuwe voorstellen om de limitatieve lijst uit te breiden omwille van de financiële repercussies door het onevenwicht tussen pensioeninkomsten en -uitgaven.

arbeidstijdgegevens hebben verzameld via de individuele rekening, heeft de overheidssector dergelijk initiatief nooit genomen of wellicht zelfs nooit willen (of hoeven te) nemen. Het is pas met Capelo dat de Pensioendienst voor de Overheidssector via de DmfA(ppl) verklaringen loon- en arbeidstijd inzamelt (*supra*, 2.1.11). De lonen worden nog maar sedert 2011 gedeclareerd. In het wettelijk verplicht historisch elektronisch attest worden de lonen pas vanaf 2006 meegedeeld.⁶¹⁴ Concreet betekent dit dat alle lonen vóór 2006 ontbreken.

5.4.6.4.2. Tijdsvenster

De pensioenhervorming Di Rupo I heeft, zoals eerder vermeld (*supra*, 5.4.6.1), de refertewedde verhoogd van 5 jaar naar 10 jaar voor al degenen die geen 50 jaar oud waren op 1 januari 2012. Dit impliceert dat voor al degenen die geboren zijn vóór 1962, het principe van de berekening op de gemiddelde wedde van de laatste 5 jaar werd gevrijwaard.

Omgekeerd betekent dit dat voor al degenen die geboren zijn na 1961, er reeds een stap in de richting van een middelloonregeling is gezet. Op basis van de huidige leeftijds- en loopbaanvoorwaarden gaat het om personen die op zijn vroegst in 2022 op 60 jaar (in het geval van lange loopbanen) of in 2024 op 62 jaar (met toepassing van de algemene regel) voortijdig op pensioen kunnen gaan.

De start van een progressieve verhoging van 10 jaar naar bijvoorbeeld 45 jaar zou dus lopen van respectievelijk 2022 en 2024 tot 2057 en 2059. De vraag is of zo'n lange overgangsperiode wenselijk is. In 2024 zijn reeds achttien jaar reële lonen gekend wat mogelijkheden biedt om de overgang te versnellen.

Stel dat zou worden geopteerd voor een onmiddellijke transitie. Hoe kan dan het probleem van de ontbrekende loongegevens worden opgelost (*infra*, 5.4.6.4.3)?

5.4.6.4.3. Technische oplossing(en)

5.4.6.4.3.1. Invoering van forfaitaire lonen

Het technisch probleem omwille van het ontbreken van de weddegegevens vóór 2006 (*supra*, 5.4.6.4.1) zou kunnen worden opgelost door de invoering van forfaitaire lonen, naar analogie met de toenmalige regeling in het werknemersstelsel bat betreft de jaren vóór 1955 voor de arbeiders, en vóór 1958 voor de bedienden.

De invoering van forfaitaire lonen zal op een intelligente wijze moeten gebeuren, de eigenheden van het beloningssysteem in de publieke sector in acht genomen.

De wedde van een ambtenaar vloeit voort uit de op hem toepasselijke weddeschaal zoals verbonden aan zijn graad. Iedere weddeschaal bestaat uit verschillende weddetrappen, met een minimum- en

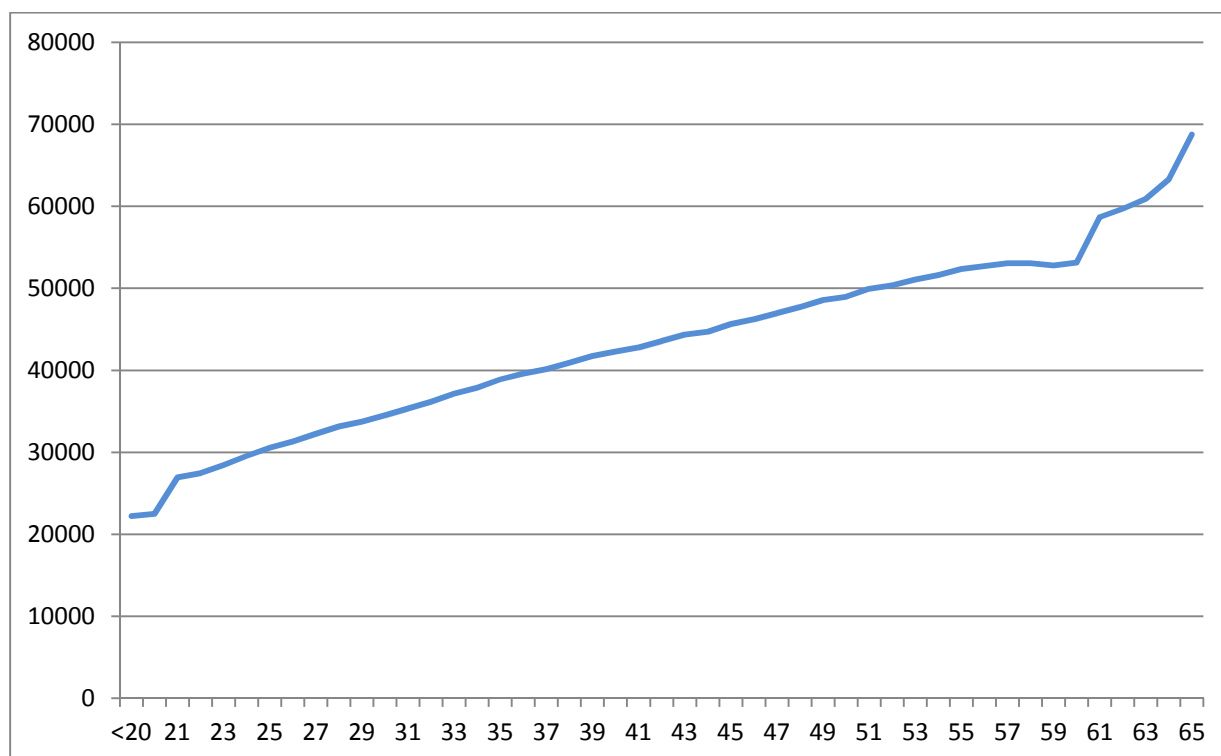
⁶¹⁴ De datum van 2006 is afkomstig van de opstartdatum van Capelo op 1 januari 2011 verminderd met de vijf jaar van de refertewedde.

een maximumwedde. Mits het opbouwen van de vereiste geldelijke anciënniteit komt het individu in een volgende trap in zijn weddeschaal terecht. De maximumwedde wordt doorgaans bereikt na 23 tot 27 jaar geldelijke anciënniteit, waarbij de duur van de weddeschaal kan verschillen van overheid tot overheid, of minstens van overheidsniveau tot overheidsniveau. Daarnaast is er de functionele loopbaan die erop neerkomt dat een ambtenaar financieel bevordert naar een hogere weddeschaal, door het opbouwen van schaalanciënniteit. Daarenboven kan een ambtenaar ook nog hiërarchisch bevorderen waardoor hij een nieuwe weddeschaal verwerft die verbonden is aan die bevorderingsgraad. Deze beloningsstructuur wordt dan ook best in het te ontwerpen forfaitair model ingebouwd.

Voorts moet rekening worden gehouden met de onderscheiden administratieve niveaus, de verschillende entiteiten (federaal, gemeenschappen, gewesten, lokale besturen), de subsectoren (leger, politie, onderwijs), de bijzondere korpsen enzovoort. De huidige perequatiekorven lijken daarbij een bruikbare indeling.

Hieronder wordt getracht een en ander te verduidelijken aan de hand van het, relatief eenvoudige, voorbeeld van het Nederlandstalig onderwijs. Het Nederlandstalig onderwijs is de grootste werkgever in de overheidssector met meer dan 180.000 actieven en is vanuit dat oogpunt representatief.

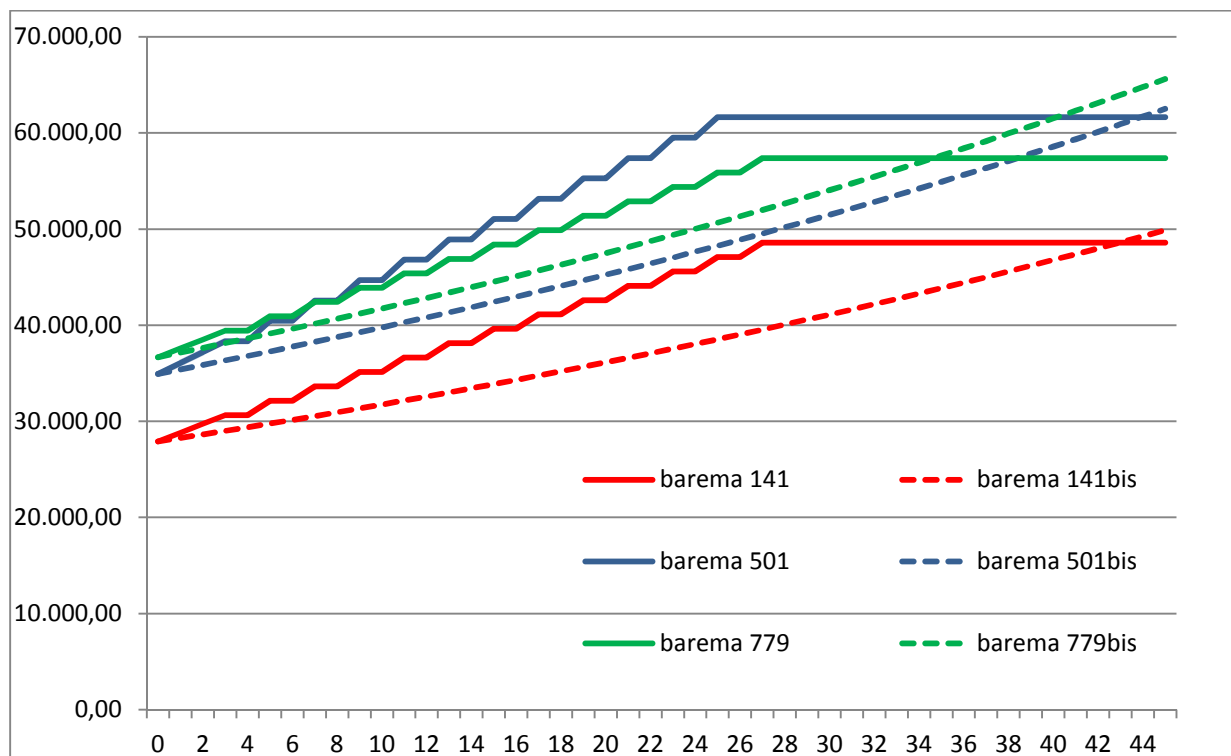
Grafiek 6 geeft de gemiddelde wedde weer volgens de leeftijd uitgaande van de voltijdse weddeschalen voor het Nederlandstalig onderwijs, en dat zeer **concreet** op basis van de Capelo-gegevensbank voor het vierde trimester 2013. Een gelijkaardige statistiek zou kunnen worden gemaakt naargelang van de anciënniteit. Op basis van leeftijd of anciënniteit kan voor de ontbrekende gegevens een gemiddeld bedrag worden geselecteerd dat dienstig is voor de vaststelling van de refertewedde in een middelloonregeling.

Grafiek 6 – Gemiddelde voltijdse wedde volgens leeftijd – Nederlandstalig onderwijs⁶¹⁵

Grafiek 7 toont op zijn beurt een **theoretisch** model gebaseerd op het geldelijk statuut van het Nederlandstalig Onderwijs. De drie meest voorkomende weddeschalen zijn erin opgenomen: barema 141 (kleuteronderwijs, lager onderwijs en lager secundair onderwijs – bachelorniveau), barema 501 (hoger secundair onderwijs – masterniveau) en één promotieschaal in de vorm van barema 779 (directeur lagere school).

⁶¹⁵

Bron: Capelo-gegevensbank (vierde trimester 2013).

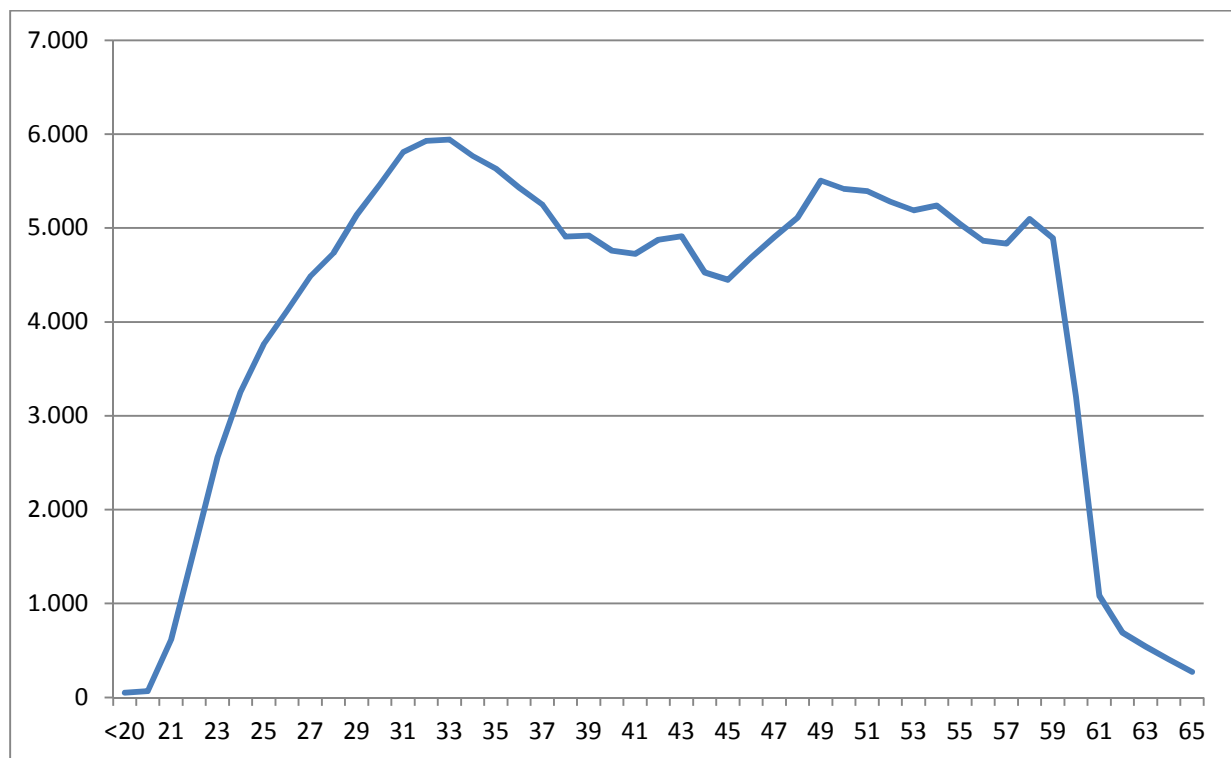
Grafiek 7 – Evolutie van de voltijdse wedde volgens anciënniteit – Nederlandstalig onderwijs⁶¹⁶

De volle lijn in *Grafiek 7* visualiseert de reële evolutie binnen de onderscheiden weddeschalen met tweejaarlijkse weddetrappen in combinatie met de toepassing van de maximumwedde, zoals vastgelegd in het geldelijk statuut. De stippellijn geeft aan hoe de beginwedde van de weddeschaal theoretisch zou groeien volgens een loondrift van 1,3%. Het verschil tussen beide lijnen is duidelijk: het werken met weddeschalen is voordeliger dan het toepassen van een vorm van herwaardering omdat de maximumwedde veel vroeger wordt bereikt dan via een lineaire formule.

De groeicurven volgens *Grafiek 6* en *Grafiek 7* gelijken op elkaar. De maximumwedde lijkt zich in *Grafiek 6 in concreto* ongeveer op hetzelfde moment te manifesteren als in de weddeschalen van *Grafiek 7 in abstracto*. In *Grafiek 6* zit – anders dan in *Grafiek 7* – de promotie verwerkt wat de onregelmatigheid en de sterke groei kan verklaren op het einde van de curve. Bovendien verlaten leerkrachten nog steeds massaal de arbeidsmarkt op 60 jaar (*supra*, 3.2.2), zoals ook bevestigd in *Grafiek 8*. Dit maakt dat in de hogere leeftijdscategorieën enkel de grote verdieners achter blijven, met de vastgestelde (ver)tekening tot gevolg.

616

Bron: VLOND.

Grafiek 8 – Aantal actieven – Nederlandstalig onderwijs⁶¹⁷

5.4.6.4.3.2. Extrapolatie van de huidige wedde

Een andere, op het eerste gezicht eenvoudigere denkpiste zou kunnen zijn om de wedde van de ambtenaar op een bepaald scharniermoment te beschouwen als zijn gemiddelde wedde voor de voorbije jaren, waarvoor de loongegevens ontbreken. Er wordt met andere woorden uitgegaan van de laatste weddeschaal en de wedde die overeenstemt met de binnen die weddeschaal verworven geldelijke anciënniteit. Dit is een variante op de eerste optie, met dat verschil dat er geen (poging tot) reconstructie is van de geldelijke loopbaan in het verleden.

Behoudens in specifieke individuele gevallen zou dit voor de meeste ambtenaren redelijk voordelig moeten uitvallen. De wedden in overheidsdienst kennen immers een gestaag progressief verloop op basis van de opgebouwde anciënniteit. Daardoor mag er met een aan de zekerheid grenzende waarschijnlijkheid vanuit worden gegaan dat de wedde van de ambtenaar op een bepaald scharniermoment niet lager ligt dan zijn wedde tijdens de voorgaande jaren.

Door deze assumptie worden echter verschillen gecreëerd naargelang van de al opgebouwde anciënniteit. Wie reeds een gevorderde anciënniteit heeft bij het kantelmoment, heeft voor zijn historisch verleden een hoger bedrag als gemiddelde wedde dan een ambtenaar met een geringe anciënniteit.

⁶¹⁷

Bron: Capelo.

5.4.6.4.3.3. Afweging van beide voorstellen

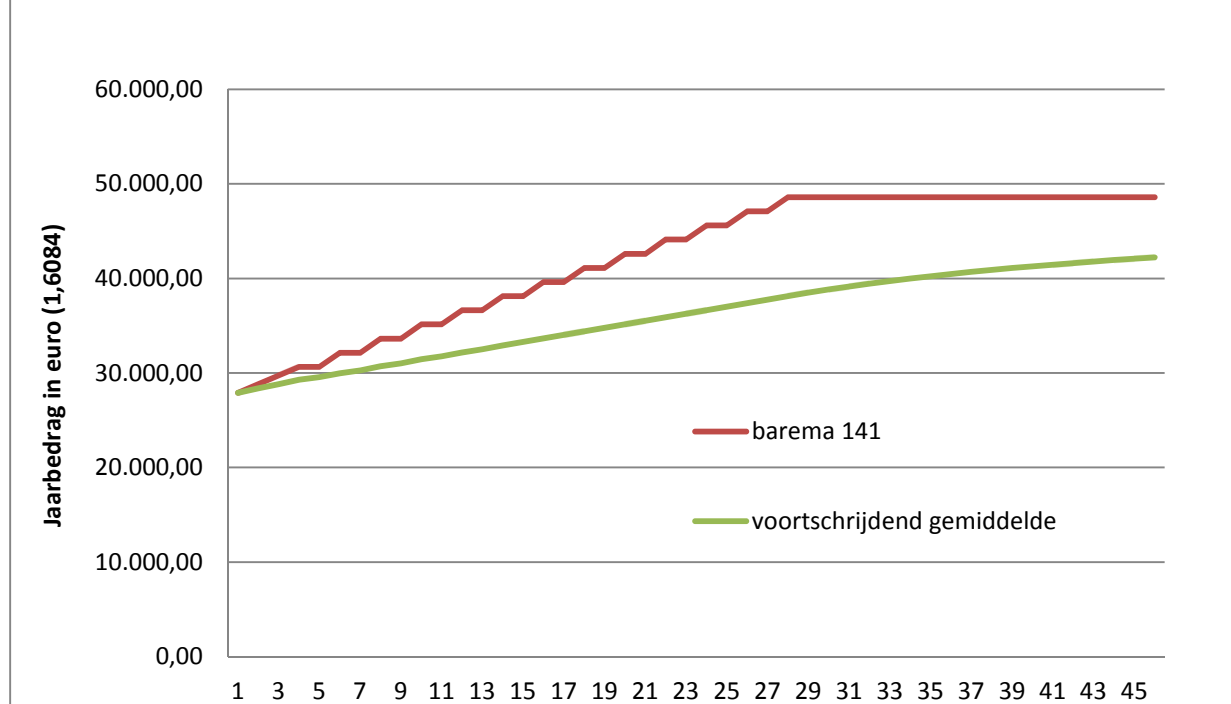
Hieronder wordt een en ander verder verduidelijkt aan de hand van concrete voorbeelden, wat moet toelaten beide voorstellen tegenover elkaar af te wegen.

Grafiek 7 – Evolutie van de voltijdse wedde volgens anciënniteit – Nederlandstalig onderwijs toont het verloop van onder andere het barema 141 (kleuteronderwijs, lager onderwijs en lager secundair onderwijs – bachelorniveau). Daar hoort een bepaalde loonevolutie bij, zoals aangegeven in *Tabel 75*.

Tabel 75 – Barema 141 volgens anciënniteit en met opgave van het voortschrijdend gemiddelde

Anciënniteit	Barema	Voortschrijdend gemiddelde	Anciënniteit	Barema	Voortschrijdend gemiddelde
0	17.347,42	17.347,42	23	28.351,81	22.783,43
1	17.914,65	17.631,04	24	28.351,81	23.006,16
2	18.481,88	17.914,65	25	29.282,08	23.247,54
3	19.049,11	18.198,27	26	29.282,08	23.471,05
4	19.049,11	18.368,43	27	30.212,35	23.711,81
5	19.979,38	18.636,93	28	30.212,35	23.935,96
6	19.979,38	18.828,70	29	30.212,35	24.145,18
7	20.909,65	19.088,82	30	30.212,35	24.340,89
8	20.909,65	19.291,14	31	30.212,35	24.524,37
9	21.839,92	19.546,02	32	30.212,35	24.696,74
10	21.839,92	19.754,55	33	30.212,35	24.858,96
11	22.770,19	20.005,86	34	30.212,35	25.011,92
12	22.770,19	20.218,50	35	30.212,35	25.156,37
13	23.700,46	20.467,21	36	30.212,35	25.293,02
14	23.700,46	20.682,76	37	30.212,35	25.422,48
15	24.630,73	20.929,51	38	30.212,35	25.545,29
16	24.630,73	21.147,23	39	30.212,35	25.661,97
17	25.561,00	21.392,44	40	30.212,35	25.772,95
18	25.561,00	21.611,83	41	30.212,35	25.878,65
19	26.491,27	21.855,81	42	30.212,35	25.979,44
20	26.491,27	22.076,54	43	30.212,35	26.075,64
21	27.421,54	22.319,50	44	30.212,35	26.167,57
22	27.421,54	22.541,32	45	30.212,35	26.255,50

Grafiek 9 visualiseert het verschil tussen de huidige regeling rekening houdend met de weddetrappen in barema 141, en het systeem van het voortschrijdend gemiddelde.

Grafiek 9 – Barema 141 volgens anciënniteit en met opgave van het voortschrijdend gemiddelde

Een kleuterleider met 27 jaar anciënniteit heeft volgens kolom 1 op dat ogenblik een wedde van 30.212,35 euro. Het tweede voorstel impliceert dat dit weddebedrag hem toekomt als gemiddeld loon voor het volledige historisch verleden. Daarmee geniet die een groter pensioenvoordeel dan een kleuterleider die op datzelfde kantelmoment 10 jaar anciënniteit heeft. Na 27 jaar ontvangt deze laatste slechts een gemiddeld loon van 24.531,05 euro ($= 10 \times 21.839,92 \text{ euro} + \text{alle trappen tot 27 jaar} / 28$) waardoor die op een lager pensioen zal uitkomen dan zijn collega in het voorgaande voorbeeld. Nochtans bereiken zij op een bepaald moment beide dezelfde 27 jaar anciënniteit.

In het eerste voorstel wordt voor het verleden rekening gehouden met elke gekende weddetrap in de laatste weddeschaal. Vervolgens wordt een voortschrijdend gemiddelde berekend. Voor een kleuterleider met 27 jaar anciënniteit komt dit neer op het gemiddelde van (de som van 0 tot 27 jaar / 28 =) 23.711,81 euro. Dit levert een merkelijk verschil op met de vorige voorbeelden, maar een correcter middelloon.

De PDOS heeft via Capelo van ieder actief personeelslid de huidige anciënniteit en de weddeschaal zodat de berekening van het voortschrijdend gemiddelde relatief eenvoudig is. Dit laat toe meteen een middelloonregeling in te voeren (*supra*, 5.4.6.4.2). Door met de weddeschaal te werken waarin de betrokkene zich op het kantelmoment bevindt, is er zowel in het eerste als in het tweede voorstel al een voordeel voor de huidige actieven aanwezig. Het kan immers zijn dat bij de berekening toepassing wordt gemaakt van een promotieschaal die de betrokkene in werkelijkheid niet vanaf het begin van zijn loopbaan heeft genoten.

Deze oefening is perfect doenbaar omdat kan worden gewerkt met de bestaande weddeschalen op het moment van de kanteling waardoor een loonherwaardering voor het verleden niet nodig is (*supra*, 5.4.6.2).

De voorgaande oefening maakt tegelijk duidelijk dat de refertewedde waarop het pensioen zal worden berekend, in een toekomstige middelloonregeling aanzienlijk afneemt.

Voor een kleuterleider met een volledige loopbaan van 45 jaar wordt volgens de huidige wetgeving het pensioen berekend op een gemiddelde wedde van 30.212,35 euro, ongeacht of het gaat om de de laatste 5, dan wel de laatste 10 dienstjaren. Met toepassing van de middelloonregeling, op basis van het voortschrijdend gemiddelde, is de referentiewedde nog slechts gelijk aan 26.255,50 euro.

Een kleuterleider met een bijna volledige loopbaan van 42 jaar heeft in de bestaande eindloonregeling recht op een referentiewedde van 30.212,35 euro en in de toekomstige middelloonregeling op een gemiddelde wedde van 25.979,44 euro.

5.4.6.5. Impact op de hoogte van het pensioen

5.4.6.5.1. Algemeen

Aangezien de huidige klassieke weddeschalen in de publieke sector gekoppeld zijn aan diploma en anciënniteit, zullen de wedden van de laatste loopbaanjaren quasi zeker de hoogste zijn van de hele carrière.

Indien de overgang wordt gemaakt van een eindloonberekening naar een middelloonberekening, zal dit bijgevolg resulteren in een lagere referentiewedde en bijgevolg een lager pensioenbedrag, zoals ook al is gebleken uit de vorige oefening (*supra*, 5.4.6.4.3.3). Die daling zal deels worden gecompenseerd door in de toekomst niet alleen de wedden, maar ook de toelagen in de berekeningsbasis op te nemen (*supra*, 5.4.6.3).

Later worden enkele microsimulaties gemaakt die toelaten om het effect in te schatten van verschillende hervormingsvoorstellen, apart en in combinatie met elkaar (*infra*, 5.4.9), waaronder ook de invoering van een middelloonregeling.

5.4.6.5.2. Toepassing van een revalorisatiecoëfficiënt

Zonder op de resultaten van de microsimulaties vooruit te willen lopen, is het voorstel om de overgang van een eindloonregeling naar een middelloonregeling te laten verlopen zonder pensioenverlies. Het is de bedoeling om door de toepassing van een revalorisatiecoëfficiënt de gevolgen van de invoering van een middelloonregeling te neutraliseren. De wijze van berekening van die revalorisatiecoëfficiënt, wordt nader toegelicht in de sectie waarin het puntensysteem aan bod komt (*infra*, 5.5).

5.4.7. Gezinsmodalisatie?

De differentiatie in de werknemers- en de zelfstandigenregeling tussen een gezinspensioen en een alleenstaandenpensioen is onbestaande in het stelsel van de ambtenarenpensioenen die van bij hun oorsprong een persoonsgebonden karakter hebben (*supra*, 3.5.1).

In het werknemerssysteem geldt het 75%-tarief enkel wanneer de gepensioneerde een echtgenoot ten laste heeft en wordt het alleenstaandenpensioen berekend aan 60%. Aangezien het aantal

pensioenen aan gezinstarief afneemt, zullen steeds meer werknemers een rustpensioen genieten naar rato van 60%.

Hierbij dient opgemerkt dat de actuele pensioenformules in het werknemerspensioenstelsel en in het ambtenarenpensioenstelsel niet volledig vergelijkbaar zijn. Bij de berekening van het ambtenarenrustpensioen – anders is het voor het overlevingspensioen in de overheidssector – neemt men geen percentage van de tijdens een bepaald jaar verdiende wedde, rekening houdend met de effectieve prestaties of gelijkgestelde tijdvakken van dat jaar. De 75%-regel is geen percentage waarmee wordt vermenigvuldigd naargelang van de gezinssituatie, zoals in het werknemerssysteem. Die 75%-regel in het bestaande ambtenarenpensioenstelsel is niets anders dan het relatief plafond, in die zin dat het ambtenarenpensioen niet hoger kan uitvallen dan drie vierden van de referentiewedde op basis waarvan dat pensioen is berekend. Vandaar dat die 75% niet figureert in de pensioenformule, maar pas speelt op het ogenblik van de vaststelling van het pensioenbedrag. Pas dan zal een aftoetsing gebeuren aan het relatieve (en het absolute) maximum. Omwille van de specifieke formule voor de pensioenberekening en het systeem van de preferentiële tantièmes in het ambtenarensysteem, kan een ambtenaar een pensioen van drie vierden van zijn referentiewedde krijgen zonder dat die per se een loopbaan van 45 jaar hoeft te hebben. Dit verschilpunt dient men in het achterhoofd te houden bij de implementatie van het puntensysteem.

5.4.8. Correcties in min en in plus

5.4.8.1. *Semi-actuariële correctie bij vervroegde opname van het pensioen*

Actueel bestaat in de huidige wettelijke pensioenregelingen geen malussysteem (meer) in het geval dat een individu vóór de wettelijke pensioenleeftijd zijn pensioenrechten te gelde maakt. Tal van argumenten pleiten ervoor om in de toekomst wel opnieuw een dergelijk correctiesysteem in te voeren.

Die argumentatie gaat als vanzelfsprekend op voor de drie wettelijke pensioenstelsels zodat er ook geen reden is om te differentiëren tussen die stelsels. De correctie bij vervroegde opname van het pensioen dient bijgevolg gelijkelijk uitwerking te vinden in de drie pensioensystemen. Dit neemt niet weg dat de effecten ervan kunnen en wellicht zullen verschillen, wat zonder meer een aandachtspunt is en een nauwgezette monitoring vereist.

5.4.8.2. *Bonus*

Op het vlak van de bonusregeling vindt vanaf 1 januari 2014 al een gelijkaardige regeling uitwerking voor de ambtenaren, de werknemers en de zelfstandigen (*supra*, 1.4 en 2.1.3.1).

Dit neemt niet weg dat er zich verschillen aftekenen wat betreft de invulling van de tijdvakken die een recht openen op het bonusforfait. In de publieke sector geven, naast de effectief gepresteerde diensten, ook de periodes met behoud van bezoldiging recht op de opbouw van de pensioenbonus (*supra*, 2.1.3.8.2). Nu, ook in het raam van de werknemersregeling geven de periodes waarin de werknemer geen arbeid verrichtte maar waarvoor hij recht had op loon waarop

socialezekerheidsbijdragen werden ingehouden,⁶¹⁸ evenzeer recht op de pensioenbonus. Hieruit blijkt dat er niet zozeer een link is tussen arbeidsprestaties en bonus, maar tussen het betalen van socialezekerheidsbijdragen en bonus.

Hierbij rijst de vraag of de klemtoon niet nog meer moet liggen op periodes van effectieve arbeidsprestaties, zonder al te veel gelijkstellingen, en dit parallel in de drie wettelijke pensioenstelsels. Een dergelijke verstrenging zou dan gepaard kunnen gaan met een verhoging van het (forfaitair of proportioneel) bedrag van de pensioenbonus. Deze suggestie kadert in het streven naar een versterking tussen het leveren van arbeidsprestaties en de opbouw van pensioenrechten. Deze band zou als vanzelfsprekend nog sterker mogen zijn indien het gaat om het stimuleren van het verder werken nadat de kaap van het vroegst mogelijke moment van toegang tot het pensioenrecht is overschreden.

⁶¹⁸ Zie art. 1, 7° KB 24 oktober 2013 tot uitvoering, inzake de pensioenbonus van de werknemers, van artikel 7bis van de wet betreffende het generatiepact van 23 december 2005 (BS 6 november 2013).

5.4.9. Microsimulaties⁶¹⁹

5.4.9.1. Situering

Hieronder wordt aan de hand van vijf typegevallen op een microniveau gesimuleerd wat de effecten van de diverse mogelijke pensioenhervormingsvoorstellen zouden zijn op de hoogte van het rustpensioen. De **basis** is de huidige pensioenregeling met een diplomabonificatie zowel voor het pensioenrecht als voor de pensioenberekening, in voorkomend geval met toepassing van het preferentieel tantième voor de berekening en de daarmee samenhangende verhogingscoëfficiënt met het oog op de toegang tot het recht, en uitgaande van een eindloonberekening op basis van de gemiddelde wedde van de laatste tien jaar.

Voor een goed begrip en een juiste interpretatie dient te worden beklemtoond dat deze microsimulaties – in het verlengde van de macrosimulatie van het Federaal Planbureau (*supra*, 5.4.5.3.3) – ervan uitgaan dat alle individuen er nog steeds voor kiezen om op het vroegst mogelijke moment met pensioen te gaan.

Er worden zeven **varianten** gesimuleerd, zoals verduidelijkt in onderstaande *Tabel 76*.

Tabel 76 – Varianten op de basis met het oog op de microsimulaties

Varianten	Toelichting
Variant 1	geen diplomabonificatie voor het pensioenrecht
Variant 2	geen diplomabonificatie voor het pensioenrecht en geen diplomabonificatie in de pensioenberekening
Variant 3	geen diplomabonificatie voor het pensioenrecht, geen diplomabonificatie in de pensioen berekening en geen preferentieel tantième
Variant 4	invoering van een middelloonregeling
Variant 5	geen diplomabonificatie voor het pensioenrecht en invoering van een middelloonregeling
Variant 6	geen diplomabonificatie voor het pensioenrecht, geen diplomabonificatie in de pensioenberekening en invoering van een middelloonregeling
Variant 7	geen diplomabonificatie voor het pensioenrecht, geen diplomabonificatie in de pensioenberekening, geen preferentieel tantième en invoering van een middelloonregeling

⁶¹⁹

Bron: PDOS.

In alle gevallen wordt uitgegaan van een **ideaal loopbaantraject**. Dit houdt in dat de betrokken ambtenaar zijn bachelor- of masterdiploma heeft behaald op 3, respectievelijk 4 jaar⁶²⁰ en daarop aansluitend op de leeftijd van 21, dan wel 22 jaar in dienst in getreden in de publieke sector. De modelambtenaar heeft dan een ononderbroken loopbaan gehad in overheidsdienst tot het vroegst mogelijke moment voor de toegang tot het pensioenrecht.

De **vroegst mogelijke datum om toegang te hebben tot het pensioenrecht**, wordt bepaald aan de hand van de volgende *Tabel 77*. Anders dan in de simulatie vanwege het Federaal Planbureau (*supra*, 5.4.5.3.3), wordt in deze microsimulaties toepassing gemaakt van de toegangsvoorwaarden voor het voortijdig pensioen zoals die vanaf 2016 (zullen) gelden. Dit impliceert dat de uitzonderingen voor de lange loopbanen worden behouden en dat dus niet de veralgemeende strengere leeftijdseis van 62 jaar wordt toegepast.

Tabel 77 – Conversietabel voor het bepalen van het vroegst mogelijke moment voor pensionering

Jaar	Normale regel		Uitzondering lange loopbanen		Tantième
	Minimumleeftijd	Loopbaan	Loopbaan op 60 jaar	Loopbaan op 61 jaar	
	TYPE	I	II	III	
2016	62 jaar	40 jaar	42 jaar	41 jaar	1/60
2018	62 jaar	38 jaar 6 maanden	40 jaar	39 jaar 5 maanden 1 dag	1/55
2022	62 jaar	38 jaar 3 maanden 30 dagen	40 jaar	39 jaar 2 maanden 2 dagen	1/50

⁶²⁰ Bij deze microsimulaties is bewust uitgegaan van een diplomabonificatie van vier jaar voor het masterniveau. Voor bepaalde licentiaatsopleidingen geldt een verhoogde studieduur, bijvoorbeeld 5 jaar voor de opleiding tot licentiaat in de Rechten, 7 jaar voor de opleiding tot doctor in de Geneeskunde. Na de overschakeling van de KALI (kandidaat-licentiaat) naar de BAMA (bachelor-master)-structuur is er een trend om steeds meer masteropleidingen op 2 jaar te brengen, wat samen met de driejarige bachelor, uitkomt op 5 jaar studieduur. De meerderheid van de ambtenaren die al in het systeem zitten, hebben echter een diploma als licentiaat / master na vier jaar hogere studies. Om die reden is het verantwoord om bij de simulaties uit te gaan van vier jaar tijdsbonificaties voor diploma. Wat het bachelorniveau betreft, is vertrokken van 3 jaar aan diplomabonificaties omdat de studieduur van de vroegere regentenopleidingen al eerder algemeen is verhoogd van 2 naar 3 jaar.

Deze oefening wordt gemaakt voor vijf typegevallen, meer bepaald:

- Loopbaan in het kleuter-, lager of lager secundair onderwijs (bachelorniveau) (*infra*, 5.4.9.2);
- Loopbaan in het hoger secundair onderwijs (masterniveau) (*infra*, 5.4.9.3);
- Algemene ambtenarenloopbaan (bachelorniveau) (*infra*, 5.4.9.4);
- Algemene ambtenarenloopbaan (masterniveau) (*infra*, 5.4.9.5);
- Ambtenarenloopbaan als douanier (bachelorniveau) (*infra*, 5.4.9.6).

Om de resultaten beter met elkaar te kunnen vergelijken, is voor de simulaties van de algemene ambtenarenloopbaan en de ambtenarenloopbaan als douanier verder uitgegaan van de wedden in het onderwijs die overeenkomen met hetzelfde diplomaniveau.

5.4.9.2. Loopbaan in het kleuter-, lager of lager secundair onderwijs (bachelorniveau)**Tabel 78 – Microsimulatie van de effecten van diverse pensioenhervormingsvoorstellen op de hoogte van het pensioen – Loopbaan in het kleuter-, lager of lager secundair onderwijs (bachelorniveau)**

	Pensioen		Loopbaanduur in jaren	Tijdsbonificatie diploma	Tantième	Refertewedde		Jaarbedrag	Maandbedrag	Verschil	%
	Leeftijd	Type				Bedrag	Type				
Basis		<i>II</i>	39	3	55	48.593,54	EL	36.445,16	3.037,10		
V1	61	<i>III</i>	40	3	55	48.593,54	EL	36.445,16	3.037,10	0,00	0,0%
V2	61	<i>III</i>	40	0	55	48.593,54	EL	35.340,76	2.945,06	-92,04	-3,0%
V3	62	<i>I</i>	41	0	60	48.593,54	EL	33.205,59	2.767,13	-269,97	-8,9%
V4	60	<i>II</i>	39	3	55	41.274,71	ML	30.956,03	2.579,67	-457,43	-15,1%
V5	61	<i>III</i>	40	3	55	41.453,22	ML	31.089,92	2.590,83	-446,27	-14,7%
V6	61	<i>III</i>	40	0	55	41.453,22	ML	30.147,80	2.512,32	-524,78	-17,3%
V7	62	<i>I</i>	41	0	60	41.623,28	ML	28.442,57	2.370,21	-666,89	-22,0%

Een onvolledige afschaffing van de diplomabonificatie (variant 1) resulteert in één jaar loopbaanverlenging, maar zonder dat dit leidt tot een hoger pensioenbedrag. Bij een tantième van 1/55 is het maximumpensioen immers al verworven na 41 jaar en 3 maanden, vertrekkende van de leeftijd van 18 jaar, met andere woorden op de leeftijd van 59 jaar en 3 maanden.

Bij een volledige afschaffing van de diplomabonificatie (variant 2) moet het verlies van 3 jaar aan tijdsbonificatie wegens diploma worden gecompenseerd door 2,3 jaar loopbaanverlenging om het maximumpensioen te bereiken.

Wanneer de diplomabonificatie volledig wordt afgeschaft en ook het preferentieel tantième van 1/55 niet langer wordt toegepast (variant 3), moet de loopbaan met zes jaar worden verlengd om aanspraak te kunnen maken op het maximumpensioen na 45/60.

Indien – naast de volledige afschaffing van de diplomabonificatie en het preferentieel tantième – wordt overgestapt van een eindloonregeling naar een middelloonregeling (variant 4), kan het maximumpensioen van 3.037,10 euro nooit worden gehaald. De maximum refertewedde in de middelloonregeling is 42.229,34 euro. Het maximumpensioen van 3/4 is dan gelijk aan 31.672,01 euro per jaar of 2.639,33 euro per maand na 45 jaar pensioenaanspraakverlenende diensten.

5.4.9.3. Loopbaan in het hoger secundair onderwijs (masterniveau)**Tabel 79 – Microsimulatie van de effecten van diverse pensioenhervormingsvoorstellen op de hoogte van het pensioen – Loopbaan in het hoger secundair onderwijs (masterniveau)**

	Pensioen		Loopbaanduur in jaren	Tijdsbonificatie diploma	Tantième	Refertewedde		Jaarbedrag	Maandbedrag	Verschil	%
	Leeftijd	Type				Bedrag	Type				
Basis	60	//	38	4	55	61.622,03	EL	46.216,52	3.851,38		
V1	62	/	40	4	55	61.622,03	EL	46.216,52	3.851,38	0,00	0,0%
V2	62	/	40	0	55	61.622,03	EL	44.816,02	3.734,67	-116,71	-3,0%
V3	62	/	40	0	60	61.622,03	EL	41.081,35	3.423,45	-427,93	-11,1%
V4	60	//	38	4	55	52.492,91	ML	39.369,68	3.280,81	-570,57	-14,8%
V5	62	/	40	4	55	52.938,24	ML	39.703,68	3.308,64	-542,74	-14,1%
V6	62	/	40	0	55	52.938,24	ML	38.500,54	3.208,38	-643,00	-16,7%
V7	62	/	40	0	60	52.938,24	ML	35.292,16	2.941,01	-910,37	-23,6%

Een onvolledige afschaffing van de diplomabonificatie (variant 1) resulteert in 2 jaar loopbaanverlenging, maar zonder dat dit leidt tot een hoger pensioenbedrag. Bij een tantième van 1/55 is het maximumpensioen immers al verworven na 41 jaar en 3 maanden, vertrekkende van de leeftijd van 18 jaar, met andere woorden op de leeftijd van 59 jaar en 3 maanden.

Bij een volledige afschaffing van de diplomabonificatie (variant 2) moet het verlies van 4 jaar aan tijdsbonificatie wegens diploma worden gecompenseerd door 3,3 jaar loopbaanverlenging om het maximumpensioen te bereiken.

Wanneer de diplomabonificatie volledig wordt afgeschaft en ook het preferentieel tantième van 1/55 niet langer wordt toegepast (variant 3), moet de loopbaan met 7 jaar worden verlengd om aanspraak te kunnen maken op het maximumpensioen na 45/60.

Indien – naast de volledige afschaffing van de diplomabonificatie en het preferentieel tantième – wordt overgestapt van een eindloonregeling naar een middelloonregeling (variant 4), kan het maximumpensioen van 3.851,38 euro nooit worden gehaald. De maximum refertewedde in de middelloonregeling is 53.882,13 euro. Het maximumpensioen van 3/4 is dan gelijk aan 40.411,60 euro per jaar of 3.367,63 euro per maand na 45 jaar pensioenaanspraakverlenende diensten.

5.4.9.4. Algemene ambtenarenloopbaan (bachelorniveau)**Tabel 80 – Microsimulatie van de effecten van diverse pensioenhervormingsvoorstellen op de hoogte van het pensioen – Algemene ambtenarenloopbaan (bachelorniveau)⁶²¹**

	Pensioen		Loopbaanduur in jaren	Tijdsbonificatie diploma	Tantième	Refertewedde		Jaarbedrag	Maandbedrag	Verschil	%
	Leeftijd	Type				Bedrag	Type				
Basis	60	//	39	3	60	53.193,96	EL	37.235,77	3.102,98		
V1	62	/	41	3	60	53.193,96	EL	39.008,90	3.250,74	147,76	4,8%
V2	62	/	41	0	60	53.193,96	EL	36.349,21	3.029,10	-73,88	-2,4%
V4	60	//	39	3	60	46.031,48	ML	32.222,04	2.685,17	-417,81	-13,5%
V5	62	/	41	3	60	46.376,49	ML	34.009,43	2.834,12	-268,86	-8,7%
V6	62	/	41	0	60	46.376,49	ML	31.690,60	2.640,88	-462,10	-14,9%

Een onvolledige afschaffing van de diplomabonificatie (variant 1) levert pensioenwinst op.

Bij een volledige afschaffing van de diplomabonificatie (variant 2) moet het verlies van 3 jaar aan tijdsbonificatie wegens diploma worden gecompenseerd door 3 jaar loopbaanverlenging om het maximumpensioen te bereiken.

Indien – naast de volledige afschaffing van de diplomabonificatie – wordt overgestapt van een eindloonregeling naar een middelloonregeling (variant 4), kan het maximumpensioen van 3.324,62 euro nooit worden gehaald. De maximum refertewedde in de middelloonregeling is 46.976,50 euro. Het maximumpensioen van 3/4 is dan gelijk aan 35.232,38 euro per jaar of 2.936,03 euro per maand na 45 jaar pensioenaanspraakverlenende diensten.

In het geval van een volledige afschaffing van de diplomabonificatie en de invoering van een middelloonregeling (variant 6), kan het pensioenverlies enkel worden gecompenseerd door 8 tot 9 jaar langer te werken, tot de leeftijd van 68 jaar, en mits het opheffen van het relatief plafond van 3/4 van de gemiddelde wedde waarop het pensioen werd berekend.

⁶²¹

De varianten 3 en 7 zijn in het raam van de klassieke ambtenarenloopbaan zonder voorwerp omdat voor deze groep geen voorkeurtantième geldt.

5.4.9.5. Algemene ambtenarenloopbaan (masterniveau)**Tabel 81 – Microsimulatie van de effecten van diverse pensioenhervormingsvoorstellen op de hoogte van het pensioen – Algemene ambtenarenloopbaan (masterniveau)**⁶²²

	Pensioen		Loopbaanduur in jaren	Tijdsbonificatie diploma	Tantième	Refertewedde		Jaarbedrag	Maandbedrag	Verschil	%
	Leeftijd	Type				Bedrag	Type				
Basis	60	II	38	4	60	71.348,62	EL	49.944,03	4.162,00		
V1	62	I	40	4	60	71.348,62	EL	52.322,32	4.360,19	198,19	4,8%
V2	62	I	40	0	60	71.348,62	EL	47.565,75	3.963,81	-198,19	-4,8%
V4	60	II	38	4	60	64.400,34	ML	45.080,24	3.756,69	-405,31	-9,7%
V5	62	I	40	4	60	64.739,28	ML	47.475,47	3.956,29	-205,71	-4,9%
V6	62	I	40	0	60	64.739,28	ML	43.159,52	3.596,63	-565,37	-13,6%

Een onvolledige afschaffing van de diplomabonificatie (variant 1) levert pensioenwinst op.

Bij een volledige afschaffing van de diplomabonificatie (variant 2) moet het verlies van 4 jaar aan tijdsbonificatie wegens diploma worden gecompenseerd door 4 jaar loopbaanverlenging om het maximumpensioen te bereiken.

Indien – naast de volledige afschaffing van de diplomabonificatie en het preferentieel tantième – wordt overgestapt van een eindloonregeling naar een middelloonregeling (variant 4), kan het maximumpensioen van 4.459,29 euro nooit worden gehaald. De maximum refertewedde in de middelloonregeling is 65.457,68 euro. Het maximumpensioen van 3/4 is dan gelijk aan 49.093,26 euro per jaar of 4.091,10 euro per maand na 45 jaar pensioenaanspraakverlenende diensten.

In het geval van een volledige afschaffing van de diplomabonificatie en de invoering van een middelloonregeling (variant 6), kan het pensioenverlies enkel worden gecompenseerd door 8 jaar langer te werken en mits het opheffen van het relatief plafond van 3/4 van de wedde waarop het pensioen werd berekend.

⁶²²

De varianten 3 en 7 zijn in het raam van de klassieke ambtenarenloopbaan zonder voorwerp omdat voor deze groep geen voorkeurtantième geldt.

5.4.9.6. Ambtenarenloopbaan als douanier (bachelorniveau)**Tabel 82 – Microsimulatie van de effecten van diverse pensioenhervormingsvoorstellen op de hoogte van het pensioen – Ambtenarenloopbaan als douanier (bachelorniveau)**

	Pensioen		Loopbaanduur in jaren	Tijdsbonificatie diploma	Tantième	Refertewedde		Jaarbedrag	Maandbedrag	Verschil	%
	Leeftijd	Type				Bedrag	Type				
Basis	60	II	39	3	50	53.193,96	EL	39.895,47	3.324,62		
V1	61	III	40	3	50	53.193,96	EL	39.895,47	3.324,62	0,00	0,0%
V2	61	III	40	0	50	53.193,96	EL	39.895,47	3.324,62	0,00	0,0%
V3	62	I	41	0	60	53.193,96	EL	36.349,21	3.029,10	-295,52	-8,9%
V4	60	II	39	3	50	46.031,48	ML	34.523,61	2.876,97	-447,65	-13,5%
V5	61	III	40	3	50	46.208,19	ML	34.656,15	2.888,01	-436,61	-13,1%
V6	61	III	40	0	50	46.208,19	ML	34.656,15	2.888,01	-436,61	-13,1%
V7	62	I	41	0	60	46.376,49	ML	31.690,60	2.640,88	-683,74	-20,6%

Noch de onvolledige afschaffing van de diplomabonificatie (variant 1), noch de volledige afschaffing ervan (variant 2) hebben enig effect op de hoogte van het pensioen. Bij een tantième van 1/50 is het maximumpensioen immers al verworven na 37 jaar en zes maanden, vertrekkende van de leeftijd van 18 jaar, met andere woorden op de leeftijd van 55 jaar en zes maanden.

Indien – naast de volledige afschaffing van de diplomabonificatie en het preferentieel tantième – wordt overgestapt van een eindloonregeling naar een middelloonregeling (variant 4), kan het maximumpensioen van 3.324,62 euro nooit worden gehaald. De maximum refertewedde in de middelloonregeling is 46.976,50 euro. Het maximumpensioen van 3/4 is dan gelijk aan 35.232,38 euro per jaar of 2.936,03 euro per maand na 45 jaar pensioenaanspraakverlenende diensten.

In het geval van een volledige afschaffing van de diplomabonificatie, het preferentieel tantième en de invoering van een middelloonregeling (variant 6), kan het pensioenverlies enkel worden gecompenseerd door 4 jaar langer te werken en mits het opheffen van het relatief plafond van 3/4 van de wedde waarop het pensioen werd berekend.

5.5. Ambtenarenpensioenen en een ‘puntensysteem’⁶²³

5.5.1. Algemene contouren

5.5.1.1. *Rekenregel*⁶²⁴

De Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 stelt voor om de wettelijke pensioenstelsels in repartitie in de toekomst vorm te geven op basis van een puntensysteem.

Het rustpensioen is het resultaat van het product van het door een individu tijdens zijn loopbaan verzamelde aantal punten en de waarde van het punt op het ogenblik van zijn pensionering (*infra*, 5.5.2.1).

Tijdens hun beroepsactieve leven kunnen mensen punten verzamelen voor hun pensioen. Het verzamelen van punten gebeurt op jaarbasis: op het einde van elk jaar wordt vastgesteld hoeveel punten een individu tijdens dat jaar heeft verworven. Deze punten komen op een individuele rekening. Zij worden omgezet in euro's op het ogenblik waarop het individu zijn pensioen opneemt, rekening houdend met de waarde van het punt in het jaar waarin het pensioen wordt opgenomen. Men kan zijn punten geheel of gedeeltelijk omzetten in een pensioen wanneer men beantwoordt aan de voorwaarden om op pensioen te gaan. Deze voorwaarden hangen af van de loopbaan die een persoon achter de rug heeft, en van zijn leeftijd. Zodra men de wettelijke pensioenleeftijd heeft bereikt, gelden geen loopbaanvoorwaarden meer.

De waarde van het punt wordt jaar na jaar vastgelegd in een nominaal bedrag dat wordt uitgedrukt in euro's. Eenmaal die waarde van het punt is vastgelegd, blijft ze ongewijzigd. Voor een individu bepaalt de waarde van het punt in het jaar van pensionering de hoogte van zijn pensioen op het moment dat hij het opneemt, abstractie makend van eventuele actuariële correcties.

De waarde van het punt garandeert een vervangingsratio voor een theoretische referentiepersoon (*infra*, 5.5.1.2). De basisdoelstelling van een pensioenstelsel op zich bestaat erin om mensen na het einde van hun loopbaan een adequate levensstandaard te waarborgen. Het gaat om de sociale performantie van het pensioenstelsel dat twee facetten vertoont: een adequate vervangingsratio en een minimuminkomenswaarborg (*infra*, 5.7).

⁶²³ De vraag naar het 'waarom' van een puntenstelsel wordt uitgebreid beantwoord in COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel II: principes voor een nieuwe wettelijk pensioenstelsel op basis van repartitie, sectie 8.11. Voor een toelichting bij de puntenregeling in het pensioenstelsel voor de werknemers kan worden verwezen naar de secties 8.2 tot en met 8.8, gevolgd door een beknopte vertaalslag ervan naar het pensioenstelsel van de zelfstandigen in sectie 8.9.

⁶²⁴ Zie COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel II: principes voor een nieuwe wettelijk pensioenstelsel op basis van repartitie, sectie 8.1.

5.5.1.2. (Beleids)doelstelling⁶²⁵

Het puntenstelsel is een middel om de sociale performantie van een pensioensysteem als beleidsdoelstelling te operationaliseren uitgaande van een theoretisch referentiepensioen.

Het *theoretische referentiepensioen* is het pensioen van een persoon die gedurende alle jaren van zijn loopbaan een arbeidsinkomen heeft gegenereerd dat perfect overeenkwam met het gemiddelde arbeidsinkomen van alle andere aangeslotenen bij hetzelfde pensioenstelsel, en een loopbaan heeft gehad die gelijk is aan een *referentieloopbaan*. De referentieloopbaan kan doorheen de tijd evolueren⁶²⁶ ingevolge de collectieve toepassing van flexibele aanpassingsmechanismen die worden ingevoerd om het budgettaire evenwicht van het pensioensysteem – of alleszins de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel – te waarborgen. De referentieloopbaan is dus een aanpassingsvariabele waarvan de evolutie afhangt van een geheel van demografische en structureel economische factoren.

Een beleidsdoelstelling van het pensioensysteem, geoperationaliseerd door middel van het puntenstelsel, is dat het theoretische referentiepensioen dat ingaat in een gegeven jaar *T*, in een welbepaalde verhouding staat tot het gemiddelde arbeidsinkomen tijdens het jaar *T* van de hele groep actieven die bij het desbetreffende pensioenstelsel zijn aangesloten.⁶²⁷ Die verhouding komt voor de *theoretische referentiepersoon* overeen met een bepaalde vervangingsratio waarvan hij geniet, *i.e.* de verhouding tussen zijn pensioen en het gemiddelde van zijn geherwaardeerde arbeidsinkomens over zijn ganse loopbaan. Een ankerpunt van het puntenstelsel is dus een theoretisch referentiepensioen, dat ook kan worden uitgedrukt in termen van een *theoretische referentievervangingsratio*.⁶²⁸

De punten die worden verzameld in elk van de drie wettelijke pensioenstelsels, worden bij de pensionering omgezet in verschillende waarden in euro. Om die reden worden de punten op verschillende, parallelle rekeningen bijgehouden. Het is de bedoeling dat het individu jaarlijks wordt geïnformeerd over de punten die het heeft verworven in ieder stelsel.

Hieronder volgt een stapsgewijze toelichting hoe dit puntensysteem werkt, toegespitst op het ambtenarenpensioenstelsel. Eerst wordt een schets geboden van het puntenstelsel zodra het op kruissnelheid is (*infra*, 5.5.2.1). Daarna wordt, in grote lijnen, aangegeven hoe de transitie verloopt

⁶²⁵ Zie COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel II: principes voor een nieuwe wettelijk pensioenstelsel op basis van repartitie, sectie 6.2.2.

⁶²⁶ Het feit dat de referentieloopbaan kan evolueren doorheen de tijd maakt dat de referentieloopbaan anders kan zijn wanneer iemand zijn pensioen (vervroegd) opneemt dan wanneer hij zijn pensionering uitstelt. Het is dus mogelijk dat de referentieloopbaan anders is in jaar *T* dan in jaar *T+N*, wat de beslissing van het individu om al dan niet zijn pensioenrechten te verzilveren, kan beïnvloeden. Om perverse gedragseffecten te vermijden, is het daarom aangewezen dat verschuivingen in de referentieloopbaan voldoende gradueel verlopen, met andere woorden dat er geen te grote discontinuïteiten optreden.

⁶²⁷ Dit principe kan niet letterlijk worden geïmplementeerd. Vanuit administratief oogpunt moeten de pensioendiensten immers voor personen die in het jaar *T* hun pensioen opnemen, een berekening kunnen maken. Dit veronderstelt dat er al een waarde van het punt moet kunnen worden berekend op een moment dat het gemiddelde arbeidsinkomen van het jaar *T* nog niet bekend is. Om plotse fluctuaties te vermijden, is het bovendien aan te bevelen om uit te gaan van een voortschrijdend gemiddelde van het arbeidsinkomen over een nader te bepalen aantal voorgaande jaren (*T-1, T-2, T-3, T-4, T-5...*).

⁶²⁸ De hoogte van de theoretische referentievervangingsratio waarvan een theoretische referentieambtenaar zou kunnen genieten, hangt af van de maximumregeling (*infra*, 5.8.1.1).

(*infra*, 5.5.2.2) en hoe verder kan worden gewerkt na die overgang (*infra*, 5.5.2.3). Tot slot wordt aandacht besteed aan de impact van de transitie op het individuele niveau (*infra*, 5.5.2.4) en aan een aantal praktische facetten (*infra*, 5.5.2.5).

5.5.2. Toelichting toegespitst op de ambtenarenpensioenen⁶²⁹

5.5.2.1. Nieuw puntensysteem op kruissnelheid

Het basisprincipe in het ambtenarenpensioenstelsel is hetzelfde als bij de werknemers en de zelfstandigen: het pensioen van de (individuele) ambtenaar i die op pensioen gaat op de wettelijke pensioenleeftijd in het jaar T , is gelijk aan (*supra*, 5.5.1):⁶³⁰

$$(1) \text{ pensioen}_i = (\text{verzamelde punten})_i \times (\text{waarde van het punt})_T$$

De vraag rijst hoe in deze formule een onderscheid kan worden gemaakt tussen ambtenaren met het klassieke tantième 1/60 en ambtenaren met een preferentieel tantième, in de veronderstelling dat de voorkeurtantièmes in de toekomst – eventueel op een gedifferentieerde wijze – een rol zullen blijven spelen in de pensioenberekening (*supra*, 5.4.5). Het voorstel is om het verschil te maken via de hoeveelheid punten die de ambtenaar verwerft. Wie bijvoorbeeld een tantième van 1/55 heeft, krijgt een verhogingscoëfficiënt op zijn verworven punten, gelijk aan 60/55. Dit betekent dus dat de groep van ambtenaren met een tantième van 1/60 als referentiegroep wordt genomen. Deze methode maakt het mogelijk om te werken met één unieke puntenwaarde in het ambtenarenstelsel.

Net als in de puntenstelsels voor de werknemers en de zelfstandigen, geldt in het puntenstelsel van de ambtenaren het volgende uitgangspunt: als een ambtenaar gedurende een bepaald jaar j evenveel heeft verdiend als wat alle ambtenaren gemiddeld hebben verdiend gedurende datzelfde jaar j , dan krijgt hij voor dat jaar één punt op zijn rekening. Voor een ambtenaar met een tantième 1/55 wordt de uitkomst vervolgens verhoogd met een coëfficiënt 60/55. Met andere woorden, als een ambtenaar met een tantième 1/55 gedurende een bepaald jaar exact evenveel verdient als een ambtenaar met een tantième 1/60, dan is de verhouding tussen de punten die de eerste krijgt voor dat jaar en de punten die de tweede verwerft voor datzelfde jaar, gelijk aan 1,0909.

In de toekomst zal bovendien niet langer worden uitgegaan van de wedde van de ambtenaar, aangevuld met de in een limitatieve lijst opgenomen weddebijslagen, maar van een ruimer loonbegrip, dat we betitelen als de bezoldiging (*supra*, 5.4.6.3). De bezoldiging van de individuele ambtenaar wordt dan, jaar na jaar, vergeleken met de gemiddelde bezoldiging van alle ambtenaren (*infra*, 5.5.2.3).

⁶²⁹ In een licht herschreven vorm overgenomen uit COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel II: principes voor een nieuw wettelijk pensioenstelsel op basis van repartitie, sectie 8.10.

⁶³⁰ Hierbij wordt voor de eenvoud abstractie gemaakt van de toepassing van de minima en de maxima.

5.5.2.2. Waarde van het punt bij de transitie⁶³¹

5.5.2.2.1. Van een eindloonregeling naar een middelloonregeling

Het is de bedoeling om een budgettair neutrale transitie te maken van de huidige eindloonregeling naar de toekomstige middelloonregeling, en dat op een bepaald kantelmoment, dat we benoemen als het jaar **O**. Hieronder wordt dit principe verder uitgewerkt op basis van het in te voeren puntenstelsel.

We illustreren dit met een fictief voorbeeld, waarbij we abstractie maken van minima en maxima. Stel dat in het jaar **O** 1000 ambtenaren op pensioen gaan. We kunnen het pensioen van die 1000 ambtenaren berekenen op basis van het bestaande systeem, met andere woorden met toepassing van de huidige pensioenformule, en nog steeds vertrekkende van een eindloonregeling. We moeten eerst berekenen hoeveel punten deze 1000 ambtenaren hebben. Dat moet retroactief gebeuren, zonder dat we voor het volledige verleden over reële loopbaangegevens beschikken (*infra*, 5.5.2.5). We reconstrueren voor elk loopbaanjaar van ieder van deze 1000 ambtenaren een baremieke wedde.⁶³² Voor elk jaar van de loopbaan delen we deze baremieke wedde vervolgens door een ‘gemiddelde baremieke wedde van alle ambtenaren’. Het gaat om de gemiddelde baremieke wedde van alle ambtenaren en niet alleen van de 1000 ambtenaren waarvoor het pensioen werd berekend. Het resultaat van deze deling bepaalt hoeveel punten tijdens een jaar werden verzameld door ieder van deze 1000 ambtenaren, vooraleer preferentiële tantièmes worden toegepast. Vervolgens verhogen we de hoeveelheid punten van de ambtenaren die een preferentieel tantième hebben (*supra*, 5.5.2.1). Voor de eenvoud gaan we er hier vanuit dat de punten van de ambtenaren niet worden begrensd door een ‘puntenmaximum’; de eventuele begrenzing door een ‘puntenmaximum’ komt later aan bod (*infra*, 5.8.1.1).

Stel dat deze reconstructie en de daarop volgende toepassing van de preferentiële tantièmes als uitkomst geeft dat deze 1000 ambtenaren samen 40.000 ‘ambtenarenpunten’ op hun rekening hebben staan. Stel dat de kostprijs van de pensioenen van deze ambtenaren zoals berekend op basis van de oude regeling, gelijk is aan 40 miljoen euro voor het hele jaar **O**.⁶³³ De budgettair neutrale waarde van een punt is dan gelijk aan 1000 euro, namelijk 40 miljoen euro verdeeld over 40.000 punten.

⁶³¹ De (budgettair neutrale) transitie van een eindloonregeling naar een middelloonregeling is complex en de effecten ervan zullen dan ook grondig moeten worden onderzocht. Het kan aangewezen zijn om een overgangperiode in te bouwen, waarbij de berekening geleidelijk verschuift van de oude formule naar de nieuwe formule. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een berekening die een gewogen gemiddelde is van de eindloonregeling en de middelloonregeling, waarbij het gewicht van de middelloonregeling geleidelijk aan toeneemt. Of een geleidelijke overgang nodig is en hoe lang deze moet duren, hangt af van de mate waarin er ingevolge die transitie winnaars en verliezers zijn, en hoe men daar tegen aan kijkt.

⁶³² Deze zeer vereenvoudigde benadering van de transitiemethode houdt geen rekening met het feit dat de baremieke wedde op voltijdse basis wordt vastgesteld.

⁶³³ Dit voorbeeld maakt abstractie van de aanneming van tijdelijke diensten. Op basis van deze vereenvoudigende hypothese kan het volledige pensioenbedrag worden gedeeld door het aantal punten verworven als ambtenaar.

We berekenen een coëfficiënt α door een eenvoudige regel van drie:

$$(2) \text{ budgettair neutrale waarde van een punt} = 1000 = \alpha \times \frac{(\text{gemiddelde ambtenarenwedde})_0}{60}$$

Stel dat de gemiddelde ambtenarenwedde van alle actieve ambtenaren in het jaar 0 gelijk is aan 45.000 euro. Dan zal de coëfficiënt α gelijk zijn aan 1,33. Het gaat hier slechts om een voorbeeld om de redeneerwijze te illustreren. Dat die coëfficiënt in dit voorbeeld uitkomt op 1,33 hangt samen met de cijfers die we hebben gekozen. We beklemtonen dat die cijfers totaal fictief zijn wat maakt dat de op basis daarvan berekende coëfficiënt α even fictief is.

De waarde van het punt in een later jaar T ($T > 0$) wordt dan als volgt gedefinieerd:

$$(3) (\text{waarde van het punt})_T = \alpha \times \frac{(\text{gemiddelde ambtenarenwedde})_T}{60}$$

Een andere en betere manier om dit neer te schrijven, is:

$$(4) (\text{waarde van het punt})_T = 0,75 \times \alpha \times \frac{(\text{gemiddelde ambtenarenwedde})_T}{45}$$

5.5.2.2.2. Van een eng weddeconcept naar een breed bezoldigingsconcept

Zoals eerder aangehaald, is het voorstel om bij de overgang van een eindloonregeling naar een middelloonregeling niet alleen een verruiming in de lengte, maar ook in de breedte door te voeren. Dat laatste komt erop neer dat in de toekomst het bestaande enge weddeconcept zou worden vervangen door een breed bezoldigingsconcept (*supra*, 5.4.6.3).

Veronderstel dat men deze hervorming gelijktijdig zou doorvoeren met de transitie naar het puntenstelsel. Veronderstel dat ook deze ingreep in de berekening op macrobudgettair vlak niet mag leiden tot een verhoging van de pensioenuitgaven. Dan zou men in het jaar T een inschatting moeten maken van de verhouding tussen de gemiddelde totale bezoldiging en de gemiddelde wedde zoals die bij de reconstructie van het verleden in aanmerking werd genomen. Dit leidt tot een aanpassing van de coëfficiënt α , die we daarom schrijven als $\tilde{\alpha}$. De formule wordt dan:

$$(5) (\text{waarde van het punt})_T = 0,75 \times \tilde{\alpha} \times \frac{(\text{gemiddelde BEZOLDIGING ambtenaren})_T}{45}$$

5.5.2.3. Waarde van het punt na transitie

Op basis van deze formule (5) zou dan na de transitie verder worden gewerkt. De berekeningsarchitectuur die tot stand komt voor de ambtenaren, is daarmee analoog aan deze voor de werknemers en de zelfstandigen.

Het cijfer 45 in de formule (5) staat voor de lengte van de referentieloopbaan bij de opstart van het nieuwe berekeningssysteem. Zoals eerder besproken bij de uitgangspunten (*supra*, 5.5.1.2), is de

referentieloopbaan een aanpassingsvariabele die evolueert naargelang van demografische en structurele economische ontwikkelingen.

De coëfficiënt α weerspiegelt onder meer het feit dat gelijktijdig de overgang wordt gemaakt van een eindloonregeling naar een middelloonregeling en van een eng weddebegrip naar een breed bezoldigingsbegrip, zonder dat het gemiddelde pensioen van de ambtenaren bij de transitie daardoor wordt verlaagd of verhoogd (*supra*, 5.5.2.2). Om deze reden kunnen we zowel α als α 'revalorisatiecoëfficiënten'⁶³⁴ noemen. Zonder dergelijke revalorisatiecoëfficiënt zou die (dubbele) overgang tot minderuitgaven en lagere gemiddelde pensioenen leiden.⁶³⁵

Merk hierbij op dat de waarde van het punt niet afhangt van het tantième. Eventuele preferentiële tantièmes worden namelijk al verrekend bij de toekenning van de punten (*supra*, 5.5.2.1).

Bij de overstap van een eng weddeconcept naar een brede bezoldigingsbasis stijgen bij ongewijzigde bijdragepercentages echter de inkomsten in het ambtenarenstelsel. Wanneer inkomstenneutraliteit het vertrekpunt is op macrovlak, impliceert dit dat de bijdragepercentages voor de ambtenaren en hun werkgevers globaal dalen.⁶³⁶

Het zou kunnen dat de *gelijktijdige* overgang van de huidige berekeningsarchitectuur naar een puntenstelsel en de overgang van een eng weddebegrip naar een breed bezoldigingsconcept tot al te grote complexiteit qua administratieve techniek en onderhandelingen leidt. Een alternatief scenario is daarom dat deze twee transitie in de tijd worden gespreid.

5.5.2.4. Impact van de transitie op het individuele niveau

Het hierboven geschetste puntenstelsel gaat uit een budgettaire neutrale transitie van een eindloonregeling naar een middelloonregeling op een welbepaald kantelmoment, zonder overgangperiode.

De budgettaire neutraliteit betekent dat het gemiddelde pensioen van alle ambtenaren samen die op pensioen gaan op het moment van de transitie, niet wijzigt. Dit neemt niet weg dat er op het individuele niveau winnaars en verliezers zijn. Dat er winnaars of verliezers zijn in deze transitie, staat los van het puntenstelsel op zich. De verschillende impact van de transitie vanuit het perspectief van de individuen heeft simpelweg te maken met het feit dat er onderlinge verschillen bestaan tussen de ambtenaren op het microniveau, terwijl de budgettaire neutrale transitie van de eindloonregeling naar een middelloonregeling vertrekt vanuit een macrobenadering.

⁶³⁴ We spreken over 'revalorisatie' omdat de coëfficiënt α groter is dan 1. Wat het eindresultaat zal zijn van de coëfficiënt α , kan op dit moment (nog) niet voldoende worden ingeschat.

⁶³⁵ Deze uiteenzetting gaat voorbij aan het gegeven dat de verhouding tussen het brede bezoldigingsconcept en het enge weddeconcept verschillend is voor onderscheiden groepen van ambtenaren. Bij strikte budgettaire neutraliteit zullen bepaalde groepen dus winnen en andere verliezen. Dit zorgt voor een complexe onderhandelingsagenda en maakt strikte macro-budgettaire neutraliteit dus eventueel onmogelijk. Dit geldt evenzeer voor de bijdragebasis: strikte neutraliteit inzake bijdragen op het macrovlak leidt tot een vermindering van de bijdragen voor sommige groepen ambtenaren en een verhoging van de bijdragen voor andere groepen ambtenaren.

⁶³⁶ Een uniforme aanpassing van de bijdragepercentages zal daarbij leiden tot verschuivingen tussen de bijdragen die worden betaald door en voor diverse groepen: groepen waar de bezoldiging in verhouding tot de wedde relatief omvangrijk is, zullen meer bijdragen betalen, en *vice versa*.

De totaliteit van de ambtenaren vormt immers geen homogeen geheel. Individuen verschillen van elkaar doordat de enen een preferentieel tantième hebben en de anderen niet, doordat de lengte van hun loopbaan verschillend is en doordat sommige ambtenaren in vergelijking met het gemiddelde een relatief vlakke loopbaan hebben.

In analoge zin kan ook een budgettair neutrale overgang van een eng weddebegrip naar een breed bezoldigingsbegrip ertoe leiden dat er winnaars en verliezers zijn, afhankelijk van het loopbaanprofiel en de groep waartoe de individuen behoren.

5.5.2.5. *Praktische facetten van de transitie*

Het hervormingsvoorstel dat erin bestaat om op een budgettair neutrale wijze de overgang te realiseren van een eindloonregeling naar een middelloonregeling, vormt een specifieke uitdaging omdat er op het individuele vlak winnaars en verliezers zijn (*supra*, 5.5.2.4). Het is evident dat dit een aandachtspunt is dat nader onderzoek en overleg vergt. Daarnaast dienen zich bij de omvorming naar een puntenstelsel voor de ambtenarenpensioenen enkele complexe technische kwesties aan, die zich niet voordoen met betrekking tot de werknemerspensioenen. Deze kwesties worden hieronder verder toegelicht.

Om de transitie te realiseren op een wijze die de verworven rechten van het ambtenarenkorps maximaal respecteert, moet voor alle individuele ambtenaren een reconstructie gebeuren van de baremieke wedde die geldt voor elk jaar van hun loopbaan. Deze baremieke wedde moet vervolgens, voor ieder jaar van de loopbaan van de individuele ambtenaar, worden vergeleken met een relevante ‘gemiddelde baremieke wedde van alle ambtenaren’. De verhouding tussen beide bepaalt hoeveel punten een individuele ambtenaar tijdens een jaar heeft verzameld.

Bijkomende moeilijkheid is dat de ambtenarenwedden pas beschikbaar zijn vanaf het jaar 2006 en dat bovendien rekening moet worden gehouden met het verschil tussen voltijdse en deeltijdse prestaties (*supra*, 5.5.2.2.1). Voor een mogelijke benadering met het oog op de reconstructie van de weddebarema's uit het verleden kan worden verwezen naar wat eerder werd uiteengezet (*supra*, 5.4.6.4).

Indien gelijktijdig de overgang gebeurt van een eng weddebegrip naar een breed bezoldigingsbegrip, betekent dit dat simultaan wordt afgestapt van het gebruik van de baremieke wedden. Nieuw te verwerven punten worden dan meteen bepaald aan de hand van een eenvoudige vergelijking tussen de feitelijke bezoldiging van de ambtenaar tijdens een bepaald jaar en de gemiddelde bezoldiging van alle ambtenaren tijdens datzelfde jaar. Zoals eerder aangegeven, zou men deze twee transities ook kunnen spreiden in de tijd (*supra*, 5.5.2.3).

De hier aangegeven moeilijkheden doen zich enkel voor tijdens de transitiefase. Nadat de nodige (beleids)keuzes zijn gemaakt en men erin geslaagd is alle praktische moeilijkheden te overwinnen, biedt het puntensysteem ook in het raam van het ambtenarenpensioenstelsel de mogelijkheid om de principes op het vlak van het pensioenbeleid op een transparante en flexibele wijze te implementeren. Een puntenstelsel zou de enorme complexiteit van de berekeningen van de huidige

ambtenarenpensioenen, die vertegenwoordigers van de PDOS als administratief onhoudbaar omschrijven, definitief tot het verleden (moeten) doen behoren.

5.6. Moderne invulling van de ‘afgeleide rechten’⁶³⁷

5.6.1. Overlevingspensioenen

5.6.1.1. Algemeen

Een toenadering tussen de wettelijke pensioenstelsels op het vlak van de berekening van het rustpensioen zal logischerwijze ook doorwerken bij de berekening van de pensioenuitkeringen na overlijden. Dat is bijvoorbeeld het geval indien het voorstel wordt gevolgd om de tijdsbonificaties voor diploma niet langer in aanmerking te nemen voor de berekening van het pensioen in het ambtenarenstelsel.

Een discussie over de finaliteit en de positie van de ‘overlevingspensioenen’ in de ver(de)re toekomst raakt niet uitsluitend de pensioenregeling voor de overheidssector, maar moet parallel worden gevoerd over de grenzen van de wettelijke pensioenstelsels heen. In wat volgt, worden alvast enkele denkpijlen verkend vanuit het perspectief van een ‘billijke overlijdensdekking’ (*infra*, 5.6.1.2). Alvorens te (kunnen) trancheren in die verschillende opties, is het nodig een grondig maatschappelijk debat daarover te voeren omdat normatieve keuzes moeten worden gemaakt. Het gaat daarbij om het afwegen van individuele verantwoordelijkheid, gedeelde verantwoordelijkheid binnen affectieve samenlevingsverbanden en collectieve solidariteit. Tegelijk dient van de gelegenheid gebruik te worden gemaakt om anomalieën weg te werken die teruggaan op het klassieke mannelijke éénkostwinnersmodel, daar waar onze samenleving intussen is geëvolueerd naar een tweeverdienersmodel.⁶³⁸

Naar het oordeel van de Commissie moet wettelijk samenwonen voor het hele pensioenrecht worden gelijkgesteld met het huwelijk, zonder evenwel de budgettaire gevolgen daarvan uit het oog te verliezen. Het onderscheid tussen het huwelijk en het wettelijk samenwonen is zowel vanuit maatschappelijk standpunt als vanuit een juridisch perspectief steeds minder verdedigbaar. Als gehuwden en wettelijk samenwonenden in alle andere sectoren van de sociale zekerheid dezelfde

⁶³⁷ Een aantal vaststellingen en uitgangspunten die een modernisering van de visie op de gezinsdimensie schragen, zijn vervat in COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel II: principes voor een nieuw wettelijk pensioenstelsel op basis van repartitie, secties 12.1 tot en met 12.4.

⁶³⁸ Een voorbeeld ter illustratie. In het geval van cumulatie van een eigen rustpensioen met een overlevingspensioen gebeurt er een aftopping op 110% van een fictief overlevingspensioen (*supra*, 2.1.8.3.3). Deze cumulatiegrens is des te voordeliger naarmate het rustpensioen van de overleden echtgenoot hoger was in vergelijking met het rustpensioen van de langstlevende echtgenoot. Wanneer de echtgenoot met het hoogste rustpensioen overlijdt, wordt de overlevende echtgenoot met een laag eigen rustpensioen in relatieve termen bevoordeeld in verhouding tot wat gebeurt ten aanzien van echtgenoten waarvan de opgebouwde pensioenrechten meer gelijkelijk waren verdeeld.

rechten en plichten hebben, valt moeilijk nog een redelijke en objectieve verantwoording te geven van het behoud van dit onderscheid in de sector van de pensioenen.

De Commissie stelt voor om een nieuwe notie in te voeren in het pensioenrecht: de ‘duurzaam affectieve kostendelende relatie met uitsluiting van de verwanten tot de vierde graad’. Concreet dient deze affectieve aard van de relatie voor de Burgerlijke Stand te worden verklaard waardoor men ook rechten opent.

5.6.1.2. Billijke overlijdensdekking⁶³⁹

Met het oog op de hervorming van de huidige regeling betreffende de overlevingspensioenen kunnen zes mogelijke hypothesen van elkaar worden onderscheiden, zoals overzichtelijk voorgesteld in *Tabel 83*.

Tabel 83 – Verschillende hypothesen in geval van overlijden van de partner

OVERLEVENDE PARTNER	Relatief jong	Dicht bij de pensioenleeftijd	Eigen rustpensioen
OVERLEDEN PARTNER			
Nog niet op pensioen	Hypothese 1	Hypothese 2	Hypothese 3
Wel al met pensioen	Hypothese 4	Hypothese 5	Hypothese 6

De differentiatie tussen ‘relatief jong’ en ‘dicht bij de pensioenleeftijd’ is geïnspireerd op de vanaf 1 januari 2015 geldende cesuur tussen langstlevende echtgenoten die jonger zijn dan 45 jaar en enkel in aanmerking komen voor een overgangsuitkering, en langstlevende echtgenoten die deze leeftijdskaap hebben overschreden en een recht op een overlevingspensioen kunnen doen gelden. In de huidige wetgeving staat reeds ingeschreven dat dit leeftijdscriterium geleidelijk aan zal worden opgetrokken tot 50 jaar tegen 1 januari 2025 (*supra*, 2.1.4.3.2.2). Op de lange termijn zou dit onderscheid eventueel volledig kunnen verdwijnen zodat er dan, wat betreft de overlevende partner, nog slechts twee types overblijven: de overlevende partner die nog niet op pensioen is, en de overlevende partner die wel al met pensioen is. Vanuit de idee dat mensen langer zouden moeten werken, valt te overwegen om de minimale leeftijd waarop de overlevende partner in aanmerking komt voor een overlevingspensioen, te laten samenvallen met de leeftijd waarop hij zelf zijn rustpensioen kan aanvragen als vervroegd pensioen of omdat hij de wettelijke pensioenleeftijd heeft bereikt.

Er zijn twee mogelijke redeneerwijzen. Ofwel trekt men het systeem van splitsing van de door beide partners gezamenlijk opgebouwde pensioenrechten – zoals concreet voorgesteld in het geval van (echt)scheiding (*infra*, 5.6.2.1) – ook bij overlijden door. Ofwel vertrekt men van het principe dat de overlevende partner de keuze heeft tussen ofwel het eigen rustpensioen zonder bijkomende overlijdensdekking, ofwel een overlijdensdekking die de levensstandaard van de overlevende partner

⁶³⁹ Hier worden de voorstellen overgenomen zoals die staan beschreven in COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel II: principes voor een nieuwe wettelijk pensioenstelsel op basis van repartitie, sectie 12.5.3.

tot op zekere hoogte beschermt. In de geest van die tweede redeneerwijze zijn er ook nog twee opties mogelijk. Deze mogelijkheden met het oog op een billijke overlijdensdekking worden hieronder schematisch samengevat in *Tabel 84* en vervolgens verder toegelicht.

Tabel 84 – Mogelijke denkpistes op het vlak van een billijke overlijdensdekking

REDENEERWIJZE 1
Splitsing van de door beide partners gezamenlijk opgebouwde pensioenrechten
REDENEERWIJZE 2
Keuze tussen het eigen rustpensioen zonder bijkomende overlijdensdekking (indien voordeliger) of een overlijdensdekking met een zekere bescherming van de levensstandaard van de overlevende partner
<i>Optie 2.1 – Minimale bescherming van de levensstandaard van de overlevende partner</i>
Som van 80% eigen rustpensioen overlevende partner plus 100% (fictief of werkelijk) rustpensioen van de overleden partner, beperkt tot een nader te bepalen grensbedrag, dat op zijn beurt wordt verhoogd met 20% van het eigen rustpensioen
<i>Optie 2.2 – Lineaire bescherming van de levensstandaard van de overlevende partner</i>
65% van het gezamenlijke (werkelijk of fictief) pensioeninkomen van het koppel vóór overlijden, zonder plafonnering, waarbij een fictief rustpensioen moet worden berekend indien één van beide of beide partners nog geen rustpensioen genoot

De eerste redeneerwijze betreft de zuivere splitsing van de punten die de partners gedurende de periode van wettelijk samenwonen of het huwelijk hebben opgebouwd. Daarbij wordt de pure logica gevolgd van gedeelde verantwoordelijkheid binnen gezinnen, vanuit de idee dat de pensioenrechten die binnen affectieve samenlevingsverbanden worden opgebouwd, in gelijke mate toebehoren aan beide partners. Het splitsen bij overlijden zou een zeer grote impact hebben op koppels waarvan één van beide partners een laag of geen eigen pensioen heeft. Veelal is dit ook een kwestie van legitimiteit, in de betekenis van de verwachting en de rechtvaardigheidsopvatting, bekeken vanuit het standpunt van het individu. Een volledige splitsing zou meer bepaald met zich brengen dat de meestverdienende partner na het overlijden van de andere partner vanuit zijn perspectief een deel van het ‘eigen’ rustpensioen verliest in verhouding tot de mate van asymmetrie van de door het koppel opgebouwde pensioenrechten.

In de tweede redeneerwijze is de achterliggende gedachte dat een overlijdensdekking tot doel heeft een zekere bescherming van de levensstandaard te bieden. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat door het overlijden het huishouden kleiner is geworden, waardoor ook de inkomensbehoefte enigszins is afgenomen. Indien de overlijdensdekking lager ligt dan het eigen rustpensioen, blijft de overlevende partner gerechtigd op het eigen rustpensioen.

Een dergelijke overlijdensdekking zou volgens een **eerste optie** – in de *hypothese 6* – gelijk kunnen zijn aan de som van 80% van het eigen rustpensioen van de overlevende partner en 100% van het rustpensioen van de overleden partner, waarbij het eindresultaat van deze som wordt begrensd tot

een nog nader te bepalen⁶⁴⁰ vast bedrag.⁶⁴¹ Dit grensbedrag wordt vervolgens verhoogd met 20% van het eigen rustpensioen van de overlevende partner. Dit komt er met andere woorden op neer dat 20% van het eigen rustpensioen wordt vrijgesteld voor de begrenzing door het plafond. Op deze wijze wordt het absolute plafond als het ware aangevuld met een relatieve component op basis van de inspanning van de overlevende partner om een eigen rustpensioen op te bouwen. Veel hangt af van de hoogte van de genoemde begrenzing: wanneer dat plafond laag ligt, neemt dit model de vorm aan van een minimale bescherming van de levensstandaard.

In het geval dat de overleden partner al een eigen rustpensioen had, daar waar de overlevende partner nog geen eigen rustpensioen genoot – *hypothesen 4 en 5* –, kan dezelfde formule worden aangehouden: 80% van het rustpensioen van de overlevende partner is dan vanzelfsprekend gelijk aan nul, en de overlevende partner krijgt dan 100% van het rustpensioen van de overleden partner. Dat pensioen wordt afgetopt tot het eerder genoemde, nog vast te leggen absoluut plafond. Deze formule is dienstig voor de berekening zowel van de overgangsuitkering voor de overlevende partner die nog relatief jong is, als van het overlevingspensioen voor de overlevende partner die reeds dicht bij de pensioenleeftijd staat. Wanneer de overlevende partner naderhand op pensioen gaat, wordt de berekening aangepast naargelang van zijn eigen rustpensioen.

Zo de overleden partner nog niet op pensioen was – de *hypothesen 1, 2 en 3* –, moet in dit scenario een fictief rustpensioen van de overleden partner worden berekend. Dit kan op basis van de punten die op zijn rekening staan. Daarbij moet dan een extrapolatie gebeuren door het toepassen van een specifieke loopbaanbreuk. Ter vergelijking kan erop worden gewezen dat momenteel in de loopbaanbreuk de noemer bestaat uit het aantal maanden (in de ambtenarenpensioenregeling) of jaren (in de andere pensioenstelsels) tussen de twintigste verjaardag van de overledene en diens overlijden.

In een **tweede optie** wordt geen plafond ingesteld, maar zou de overlijdensdekking gebaseerd kunnen zijn op 65% van het gezamenlijke (werkelijk of fictief) pensioeninkomen van het koppel vóór het overlijden. Wanneer beide partners vóór het overlijden al een rustpensioen genoten – *hypothese 6* –, wordt de levensstandaard op een lineaire wijze beschermd. In geval de overleden partner wel al met pensioen was, maar de overlevende partner nog geen eigen rustpensioen genoot – *hypothesen 4 en 5* –, moet een fictief rustpensioen van de overlevende partner worden berekend. Is de overlevende partner al gerechtigd op een rustpensioen, maar de overleden partner nog niet – *hypothese 3* –, dan moet een fictief rustpensioen van de overleden partner worden berekend. Wanneer noch de overleden partner, noch de overlevende partner al een rustpensioen hadden – *hypothesen 1 en 2* –, moet een fictief rustpensioen worden berekend voor elk van beide partners.

Bij de vaststelling van het fictief rustpensioen van een overleden werknemer of zelfstandige gaat het om het rustpensioen volgens alleenstaandentarief. In het geval effectief een rustpensioen aan gezinstarief werd uitbetaald (wat mogelijk is in *hypothese 6*), zal dat rustpensioen na overlijden worden teruggebracht tot het tarief als alleenstaande of – anders gezegd – tot 80% van het rustpensioen aan gezinstarief.

⁶⁴⁰ Het zou niet verstandig zijn om vanuit het niets een concreet 'cijfer' te plakken op dat plafond. Dit grensbedrag op een weloverwogen wijze vastleggen vereist immers grondig studiewerk.

⁶⁴¹ Bij het vastleggen van het beoogde vast plafond is het legitiem om de hoogte ervan te differentiëren tussen de wettelijke pensioenstelsels. In het stelsel van de ambtenarenpensioenen is een hoger plafond aangewezen, onder meer omdat ambtenaren geen toegang hebben tot een aanvullend pensioenstelsel waarin een overlijdensdekking kan worden ingebouwd.

In het raam van de ambtenarenregeling bestaat het onderscheid tussen het gezinstarief en het tarief als alleenstaande niet. Om de vertaalslag te maken, moet bij het vaststellen van het fictief rustpensioen van de overleden partner-ambtenaar, 80% worden genomen van het rustpensioen dat die ambtenaar zelf (bij leven) zou genieten. Dat is het geval in de *hypothesen 1, 2 en 3*. Logischerwijs zou deze ‘correctie’ ook moeten doorgevoerd bij overlijden op het ogenblik dat beide partners al een eigen rustpensioen genoten (*hypothese 6*), door het rustpensioen van de overleden partner-ambtenaar terug te brengen tot vier vijfden. Het eigen rustpensioen van de overlevende partner-ambtenaar blijft uiteraard onaangeroerd.

5.6.1.3. *Wezenpensioenen*

Het wezenpensioen in het raam van het ambtenarenpensioenstelsel (*supra*, 2.1.4.2) kent geen tegenhanger in de andere wettelijke pensioenstelsels. Het overlevingspensioen tot voordeel van de wezen gaat terug op de ontstaansgeschiedenis van de ambtenarenpensioenregeling, en de achterliggende (non-)contributieve visie. Ambtenaren konden een recht doen gelden op een gratis rustpensioen bij wijze van uitgesteld loon. De ambtenaren betaalden echter wel een persoonlijke bijdrage aan de kassen voor weduwen en wezen (*supra*, 1.2.2): vanuit een mannelijk ééncostwinnersmodel was het van de kant van de (mannelijke) ambtenaren verantwoord om op deze wijze te zorgen voor hun nabestaanden, in de eerste plaats hun overlevende echtgenote en in subsidiaire orde hun kinderen.

Het recht op een wezenpensioen heeft in het verleden ook bestaan in het raam van de pensioenregeling voor de werknemers. In 1946 werden de pensioenen tot voordeel van de wezen van de werknemers evenwel overgeheveld naar de kinderbijslagregeling. Op dat ogenblik werd het bestaande wezenpensioen in het ambtenarenpensioenstelsel wel behouden, wat merkwaardig is aangezien de kinderbijslagregeling voor de werknemers en de ambtenaren al sinds 1936 wordt beheerst door een gemeenschappelijke wetgeving.⁶⁴² De reden voor dit verschil is waarschijnlijk dat toentertijd het bedrag van het overlevingspensioen in de ambtenarenregeling beduidend lager lag dan dat van het overlevingspensioenen in de werknemersregeling. Niettegenstaande met de Wet Mainil van 15 mei 1984 intussen een harmonisering van de overlevingspensioenen voor werknemers en ambtenaren is gerealiseerd, is het wezenpensioen in het ambtenarenstelsel blijven voortbestaan.⁶⁴³

Deze evolutie brengt met zich dat er *anno* 2014 geen objectieve redenen (meer) aan te voeren zijn die een verschillende behandeling schragen van de wezen naargelang van de beroepsgroep waartoe hun overleden ouder behoorde.

In de marge valt hierbij op te merken dat het aantal gerechtigden op een wezenpensioen relatief gering is, zoals af te lezen valt in *Tabel 25 – Aantal wezenpensioenen en het gemiddelde pensioenbedrag*.⁶⁴⁴

⁶⁴² Zie V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, pp. 122-126, nrs. 328-344.

⁶⁴³ Zie V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, pp. 345-347, nrs. 942-949.

⁶⁴⁴ In januari 2014 waren er 461 wezenpensioenen in uitbetaling met een gemiddeld bedrag van 774,70 euro. In budgettaire termen gaat het op jaarbasis om een bedrag van 461 x 774,70 euro x 12, of 4.285.503,60 euro.

5.6.2. Rechten in geval van scheiding⁶⁴⁵

5.6.2.1. *Splitsing van de opgebouwde pensioenpunten*⁶⁴⁶

Welke pensioengevolgen men wenst te koppelen aan een (echt)scheiding, hangt af van de opvatting die men erop nahoudt over wat daarin de verantwoordelijkheid is van de samenleving, en wat daarin de verantwoordelijkheid is van de beide leden van het koppel dat scheidt.

Vooreerst is het voorstel van de Commissie om de regeling bij scheiding niet enkel toepasselijk te verklaren in het geval van echtscheiding na een huwelijk, maar evenzeer bij formele beëindiging van een wettelijke samenwoning (*supra*, 5.6.1.1).

Concreet is het de bedoeling dat in de toekomst na scheiding toepassing wordt gemaakt van het principe van de splitsing. De splitsing komt erop neer dat de pensioenpunten die elk van beide partners heeft opgebouwd voor de periode dat zij een ‘duurzame affectieve kostendelende relatie met uitsluiting van de verwanten tot de vierde graad’ (*supra*, 5.6.1.1) hadden, na het beëindigen van die relatie worden samengevoegd en vervolgens gedeeld door twee. Ook de minimale puntengarantie (*infra*, 5.7) die elk van beide partners reeds individueel heeft opgebouwd, wordt opgeteld en in twee verdeeld, dus ‘gesplitst’. Indien de echtscheiding of de beëindiging van de wettelijke samenwoning zich situeert na de pensionering, worden de pensioenen van de beide partners op deze basis opnieuw berekend.

Zoals eerder aangehaald, is de overstap van een eindloonregeling naar een middelloonregeling binnen het ambtenarenpensioenstelsel een noodzakelijke voorwaarde om splitsing van de pensioenrechten mogelijk te maken (*supra*, 5.4.6.1). Voor bepaalde praktische problemen die inherent zijn aan een systeem van splitsing van de pensioenpunten, zal bij de implementatie ervan een passende oplossing moeten worden uitgewerkt.⁶⁴⁷

5.6.2.2. *Wijzigingen in vergelijking met de huidige ambtenarenpensioenregeling*

Het principe van de splitsing van de pensioenpunten na scheiding zou gelijkelijk worden ingevoerd in de drie wettelijke pensioenstelsels. Dit impliceert dat de uit de echt gescheiden echtgenoot van een ambtenaar niet langer zal worden aangemerkt als een potentiële rechthebbende op een overlevingspensioen (*supra*, 2.1.4.2). De splitsing gebeurt vanaf het moment van de (echt)scheiding, waardoor de (uit de echt) gescheiden partner – in tegenstelling tot wat nu het geval in het raam van de ambtenarenpensioenregeling (*supra*, 2.1.5.2 en 3.5.2) – voor zijn rechten in het pensioensysteem niet langer ‘afhankelijk’ is van het overlijden van de echtgenoot waarvan hij uit de echt gescheiden is.

⁶⁴⁵ Zie eerder ook *Parl. St.* Senaat 2010-2011, 5-1161/1 – Wetsvoorstel betreffende het rustpensioen in de openbare sector bij feitelijke scheiding en echtscheiding, ingediend door de heer Wouter BEKE c.s.

⁶⁴⁶ Zie COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel II: principes voor een nieuwe wettelijk pensioenstelsel op basis van repartitie, sectie 12.5.2.

⁶⁴⁷ Zo vormt de beperking qua gelijkstelling van bepaalde verloven en afwezigheden tot 20% van de werkelijke diensten, een onzekere factor. Pas op het einde van de loopbaan van de ambtenaar kan immers met zekerheid worden bepaald of die grens van 20% al dan niet werd overschreden.

Voorts is de suggestie om in de ambtenarenpensioenwetgeving een bepaling op te nemen die – naar analogie met de andere wettelijke stelsels – de pensioenuitbetaling regelt in het geval van feitelijke scheiding. Onder feitelijke scheiding wordt verstaan: de periode waarin de huwelijksband nog steeds bestaat, maar geen sprake meer is van samenwonen onder hetzelfde dak. Doordat de huwelijksband nog niet officieel is verbroken, wat pas het geval is na echtscheiding, blijft ook de huwelijkse plicht tot financiële hulp overeind.

De bestaande regeling in het werknemers- en het zelfstandigenstelsel komt erop neer dat – in het licht van het voorgaande – de feitelijk gescheiden echtgenoot zonder een eigen rustpensioen of met een rustpensioen dat lager is dan de helft van de samengetelde rustpensioenen van beide echtgenoten, rechtstreeks een deel van het pensioen van de andere echtgenoot kan opvragen. Deze regeling raakt niet aan de pensioenrechten als zodanig, maar enkel aan de uitbetaling ervan.

Ook als na de echtscheiding een splitsing wordt doorgevoerd van de opgebouwde pensioenpunten (*supra*, 5.6.2.1), blijft een expliciete regeling voor de (soms lange) tijdsperiode tussen de aanvang van de feitelijke scheiding en het zich voltrekken van de echtscheiding nuttig. Vandaar is het aan te bevelen om ook in het ambtenarenpensioenstelsel zulk een regeling voor het geval van feitelijke scheiding in te schrijven.

5.7. Vernieuwde benadering van de minima

5.7.1. Situering

Fatsoenlijke en eenvoudige minimumregelingen in de drie wettelijke pensioenstelsels vormen het sluitstuk van een sociaal performant pensioensysteem. De huidige minimumregelingen zijn complex en ondoorzichtig (geworden) wat maakt dat er dringend nood is aan vereenvoudiging. Zulk een vereenvoudiging is tegelijk noodzakelijk om een splitsing van de pensioenrechten van (gewezen) partners mogelijk te maken (*supra*, 5.6.2.1). Een fatsoenlijke minimuminkomenswaarborg is bovendien cruciaal vanuit de basisdoelstelling van een pensioensysteem, te weten het aanbieden van een adequate levensstandaard na het einde van de loopbaan.

5.7.2. Hoofddlijnen⁶⁴⁸

Het is de bedoeling om de bestaande minimumregelingen te vervangen door een eenvormige garantie op een minimaal aantal punten in de pensioenopbouw. Dat minimaal aantal punten staat in een eenvoudige verhouding tot het aantal effectief gewerkte en gelijkgestelde dagen tijdens de loopbaan. Voortaan zullen ook geen toegangsvoorwaarden meer gelden.

Het minimumpensioen wil een pensioeninkomen garanderen in een welbepaalde verhouding tot het gemiddelde arbeidsinkomen van de actieven. Die minimale puntengarantie zou hoog genoeg moeten zijn opdat het gewaarborgd minimumpensioen voor iemand die voltijds heeft gewerkt gedurende

⁶⁴⁸

Zie voor meer details COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel II: principes voor een nieuwe wettelijk pensioenstelsel op basis van repartitie, sectie 10.

een periode die overeenkomt met de referentieloopbaan, minimaal 10% hoger zou liggen dan de Europese armoedenorm voor alleenstaanden.

In de minimumregeling zou het gezinstarief gedurende een lange overgangperiode worden behouden, ook nadat het gezinstarief bij de berekening van het rustpensioen in het wettelijk pensioenstelsel voor de werknemers en de zelfstandigen al is afgeschaft.

5.7.3. Impact op de bestaande minimumregeling in het ambtenarenpensioenstelsel

Indien de hervormingsvoorstellen die hierboven in hoofdlijnen werden geschetst (*supra*, 5.7.2) worden geconcretiseerd, hebben deze uiteraard een belangrijke weerslag op de bestaande minimumregeling in het ambtenarenpensioenstelsel (*supra*, 2.1.6).

Vooreerst zou dit betekenen dat wordt afgestapt van de huidige toegangsvoorwaarden om aanspraak te kunnen maken op het supplement gewaarborgd minimumpensioen. In de toekomst zouden ook gerechtigden op een ambtenarenpensioen uit een bijambt proportioneel minimumrechten opbouwen. Verder maakt het dan niet langer uit of het gaat om gerechtigden op een uitgesteld of een onmiddellijk pensioen: iedere tewerkstellingsperiode die recht geeft op een ambtenarenpensioen, geeft ook recht op de toepassing van de minimumregeling binnen het stelsel van de ambtenarenpensioenen.

De bestaande cesuur bij minder, dan wel minstens twintig aanneembare dienstjaren om aanspraak te kunnen maken op een proportioneel deel, dan wel het volledige bedrag van het supplement, verdwijnt.

Eén van de merites van de nieuwe minimumregeling bestaat erin dat die minimumrechten in alle wettelijke pensioenstelsels op een analoge wijze worden opgebouwd, daar waar er nu een strikte scheidingslijn bestaat tussen de ambtenarenregeling enerzijds en de andere wettelijke pensioenstelsels anderzijds. Hierbij dient in acht te worden genomen dat voor de toepassing van de minimumregelingen de gepresteerde dagen over alle stelsels heen, wel worden beperkt tot de eenheid, met andere woorden tot het aantal dagen dat overeenstemt met het aantal jaren van de referentieloopbaan.

In het voorgestelde systeem is de minimale puntengarantie die een individu krijgt, proportioneel aan het aantal effectief gepresteerde of gelijkgestelde dagen in VTE tijdens zijn concrete loopbaan. De maximale minimumgarantie komt toe aan degene die zoveel dagen in FTE heeft als er dagen in de referentieloopbaan zijn. Dit is een belangrijk verschilpunt in vergelijking met de huidige regeling waarbij de ambtenaren die aan de toegangsvoorwaarden voldoen, na twintig aanneembare pensioenjaren gerechtigd zijn op het integrale supplement gewaarborgd minimum.

Daar staat dan weer tegenover dat wordt afgestapt van het semi-bijstandskarakter van de minima in de ambtenarenpensioenregeling. Zo zal in het nieuwe concept geen toerekening meer gebeuren van andere inkomsten. Het gaat niet langer om een supplement gewaarborgd minimum, maar om de opbouw van eigenstandige minimumrechten die niet (langer) middelengetoetst zijn.

Indien in de andere wettelijke pensioenstelsels de differentiatie tussen alleenstaanden en gezinnen voor de toepassing van de minima wordt gehandhaafd (*supra*, 5.7.2), is er niet onmiddellijk een reden om het ook nu reeds gangbare analoge onderscheid in het raam van het

ambtenarenpensioenstelsel te laten varen, hoewel dit ietwat haaks staat op het van oudsher persoonsgebonden karakter van het ambtenarenpensioen.

Om te weten wat het minimum concreet betekent, is de bepaling van het ‘minimale pensioenpunt per jaar’ – voor een ambtenaar die gedurende één jaar voltijds aangesteld is – uiteraard cruciaal. Als het minimale pensioenpunt per jaar gelijk is aan *m*, dan drukt dit getal *m* de minimale puntengarantie uit die voortvloeit uit één jaar voltijdse aanstelling, op basis van een verhouding met de gemiddelde bezoldiging van de actieve ambtenaren. De verdere concretisering vereist nader onderzoek en overleg, maar de ingrediënten om dit minimale pensioenpunt per jaar te bepalen, zijn wel al gekend. Er zijn drie elementen nodig: *primo*, een effectieve waarde voor de nagestreefde norm op het vlak van de minimumgarantie (*supra*, 5.7.2), *secundo*, het totaal aantal dagen in een referentieloopbaan en de lengte van de referentieloopbaan en *tertio*, de waarde van het punt in de gewone pensioenberekening.

Daarnaast zijn er op het vlak van de minima nog twee particulariteiten binnen het ambtenarenpensioenstelsel, die een aparte vermelding verdienen.

Enerzijds is er het *supplement in geval van een zware handicap*. Deze regeling vertoont qua achterliggende idee een zekere gelijkenis met de toekenning van de vergoeding voor hulp van een derde persoon in het raam van de ZIV-wetgeving. Indien het voorstel tot vervanging van de huidige ziektepensioenregeling door een verplichte onderwerping aan de sector ZIV-uitkeringen wordt gevolgd (*supra*, 5.3.4.2.4), komt de ongeschikte ambtenaar meteen ook in aanmerking voor de vergoeding voor hulp van derden met toepassing van die laatste regeling. Dit maakt dat de actuele regelgeving betreffende het supplement in geval van een zware handicap allicht overbodig wordt. Anderzijds is er meer in het algemeen de *specifieke minimumregeling bij vervroegde pensionering omwille van medische redenen*. In afwachting van een grondige hervorming van de ziektepensioenregeling (*supra*, 5.3.4.2.4), is het evident dat een aparte benadering van de minimumwaarborg bij voortijdige pensionering wegens lichamelijke ongeschiktheid onontbeerlijk is. In dat geval zal de referentieloopbaan plaats moeten ruimen voor een andere parameter.

5.8. Hervormde maxima voor de pensioenen in overheidsdienst⁶⁴⁹

5.8.1. Rustpensioenen⁶⁵⁰

5.8.1.1. Relatief plafond

5.8.1.1.1. Ratio legis

Het relatief plafond in de actuele ambtenarenregeling is gelijk aan drie vierden of 75% van de refertewedde van de individuele ambtenaar. De refertewedde is gelijk aan de gemiddelde wedde van de laatste 10 jaar.⁶⁵¹ Die refertewedde is berekend op voltijdse basis.⁶⁵²

Voor ambtenaren met een tantième 1/60, komt dat relatief maximum erop neer dat deze ambtenaren geen loopbaan kunnen laten gelden die langer is dan 45 jaar. Deze begrenzing zou kunnen worden vergeleken met wat in de andere wettelijke pensioenstelsels neerkomt op de toepassing van de ‘eenheid van loopbaanbreuk’. Nog anders uitgedrukt, een loopbaan van meer dan 45 jaar levert niet meer pensioen op, tenzij de wedde van de ambtenaar tijdens die laatste loopbaanjaren nog zou verhogen.

Voor ambtenaren met een preferentieel tantième leidt het relatief maximum ertoe dat het pensioenbedrag, ondanks dat preferentieel tantième, wordt begrensd tot 75% van de referentiewedde. Teruggerekend, betekent dit dat een ambtenaar met een voorkeurtantième 1/55 dat maximum bereikt na een loopbaan van 41 jaar en 3 maanden. Langer werken na 41,25 loopbaanjaren brengt voor deze ambtenaar niets meer bij aan pensioenvoordeel, behoudens in het geval van een weddeverhoging aan het einde van zijn loopbaan.

⁶⁴⁹ Zie ook COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel II: principes voor een nieuw wettelijk pensioenstelsel op basis van repartitie, sectie 11.1 (algemeen) en sectie 11.2 (werknemers en zelfstandigen).

⁶⁵⁰ Op een ietwat aangepaste wijze overgenomen uit COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel II: principes voor een nieuw wettelijk pensioenstelsel op basis van repartitie, sectie 11.3.

⁶⁵¹ Sedert de pensioenhervorming Di Rupo I is de refertewedde gelijk aan de gemiddelde wedde van de laatste 10 jaar voor al degenen die op 1 januari 2012 geen 50 jaar oud waren. Voor wie onder de overgangsregeling valt, wordt daarentegen in de huidige stand van de wetgeving nog uitgegaan van de gemiddelde wedde van de laatste 5 jaar. In wat volgt, wordt verder uitgegaan van het principe dat de refertewedde overeenstemt met de gemiddelde wedde van de laatste 10 jaar.

⁶⁵² Deze maximumregeling is daardoor, in relatieve termen, genereuzer voor een ambtenaar die deeltijds was aangesteld dan voor een ambtenaar die voltijds was aangesteld. In de vergelijking in formule (6) wordt uitgegaan van een voltijdse aanstelling. De problematiek deeltijds / voltijds moet verder worden onderzocht. Zolang het relatieve maximum gekoppeld is aan de wedde op het einde van de loopbaan, noopt dit uitgangspunt tot een berekening van het maximum in een voltijds equivalent; zo niet, benadeelt men degene die na een voltijdse tewerkstelling op het einde van zijn loopbaan een deeltijdse aanstelling zou hebben.

5.8.1.1.2. Nieuwe formule

5.8.1.1.2.1. Algemeen

Bij de transitie van een eindloonregeling naar een middelloonregeling rijst de vraag welke vorm het relatief plafond in de toekomst moet aannemen. We illustreren dit aan de hand van de formule die van toepassing zou zijn in een puntenstelsel.⁶⁵³

In het eenvoudige geval van een ambtenaar i die voltijds was aangesteld en zijn pensioen wil opnemen op 1 januari van het jaar T , kan de maximumregeling in het puntenstelsel worden benaderd aan de hand van de volgende formule:⁶⁵⁴

$$(6) \text{ (puntenmaximum over loopbaan) }_{iT} = \frac{45}{\gamma} \times \frac{1}{10} \times \sum_{t=T-10}^{T-1} \left[\frac{\text{wedde}_{it}}{(\text{gemiddelde ambtenarenwedde})_t} \right]$$

In de linkerkant van de vergelijking staat het puntenmaximum dat geldt voor de individuele ambtenaar i wanneer hij zijn pensioen opneemt aan het begin van het jaar T . Indien het totaal van de verworven punten van de ambtenaar over zijn loopbaan als ambtenaar hoger is dan dit maximum, wordt het verminderd tot dit maximum. Het getal '45' staat voor de referentieloopbaan; dit cijfer zal in de toekomst mee evolueren met de referentieloopbaan (*supra*, 5.5.1.2).

Deze formule illustreert dat het in het ambtenarenstelsel pas mogelijk is het maximum vast te stellen op het ogenblik dat het pensioen wordt aangevraagd. Eventueel zou een informatiefiche voor ambtenaren enkele jaren vóór de opname van het pensioen een voorwaardelijke schatting kunnen geven van het te verwachten puntenmaximum.

5.8.1.1.2.2. Waarde van de parameter γ

De waarde van de parameter γ moet worden bepaald na verder onderzoek en overleg. Deze parameter kan in principe een waarde aannemen tussen 1 en de waarde van de parameter α zoals gespecificeerd in de toelichting bij het puntenstelsel voor de ambtenaren (*supra*, 5.5.2.2.1).⁶⁵⁵

Als de parameter γ gelijk is aan de parameter α , dan implementeren we via het puntenmaximum een regeling die gelijkaardig is aan de huidige 75% van de refertewedde. Dit vermindert de omvang van individuele verliezen en winsten bij een budgettair neutrale transitie van een eindloonregeling naar

⁶⁵³ Bij de omzetting van de punten naar pensioen zijn actuariële correcties mogelijk naargelang van het moment van de opname van het pensioen. Dat geldt ook voor wie het maximumpensioen heeft bereikt.

⁶⁵⁴ In formule (6) wordt omwille van de eenvoud uitgegaan van het enge weddeconcept. Bij de concrete toepassing van deze formule is het echter belangrijk dat het weddeconcept voor het vaststellen van het puntenmaximum overeenkomt met het weddeconcept voor de berekening van de punten.

⁶⁵⁵ We laten hier voor de eenvoud de overgang van een eng weddeconcept naar een breed bezoldigingsconcept buiten beschouwing (*supra*, 5.5.2.2.2). Dit wil zeggen dat we de vergelijkingen (1) en (4) toepassen zoals beschreven in rubriek 5.5.2.

een middelloonregeling. Er treedt wel een groot nadeel op: het effect van langer werken op de hoogte van het pensioen wordt daardoor uitgehold.⁶⁵⁶

Als de waarde van de parameter γ zou worden gelijkgesteld aan 1, dan schakelen we de maximumregeling eigenlijk uit, tenzij in de (veeleer theoretische) hypothese dat een ambtenaar een dalend loonprofiel zou vertonen. In dat geval is de omvang van individuele winsten en verliezen bij een budgettair neutrale transitie groter, maar het effect van langer werken op de hoogte van het pensioen wordt belangrijker. In termen van ‘beloning om langer te werken’ is het dus aan te bevelen dat de parameter γ kleiner is dan α .

In vergelijking met het huidige systeem komt $\gamma < \alpha$ erop neer dat het relatief maximum groter wordt dan 75% van de refertewedde die op basis van het einde van de loopbaan wordt berekend, of – nog anders uitgedrukt – dat het relatief plafond wordt versoepeld. Het effect daarvan op de individuele pensioenrechten hangt af van het feit of de betrokkene al dan niet een preferentieel tantième geniet, van de lengte van de loopbaan van de betrokkene en van de vraag hoe vlak of steil de weddeontwikkeling tijdens zijn loopbaan was.⁶⁵⁷

5.8.1.1.3. Afwegingen

We staan dus voor een afruil tussen verschillende overwegingen. Welke de beste keuze is, hangt ook samen met de toegangsvoorwaarden tot het vervroegd pensioen. Als de toegangsvoorwaarden tot vervroegd pensioen strenger worden, zijn ambtenaren – hoe dan ook – verplicht om langer te werken, zelfs al is dit financieel niet of weinig interessant. Met andere woorden, een grondig onderzoek en overleg is nodig, waarin de volgende vragen op een samenhangende wijze moeten worden beantwoord:

- in welke mate mogen er bij de transitie individuele winnaars en verliezers zijn?
- in welke mate rekenen we op financiële prikkels om langer te werken, en hoe moeten die in het pensioenstelsel worden verankerd?
- in welke mate rekenen we op strengere toegangsvoorwaarden voor het vervroegd pensioen om de loopbaan te verlengen?
- in welke mate blijven preferentiële tantièmes op termijn een rol spelen in de berekening van de pensioenen?

5.8.1.1.4 Theoretische referentievervangingsratio

(Pas) Nadat de hoogte van het relatief plafond is bepaald, kan ook de theoretische referentievervangingsratio voor een theoretische referentieambtenaar worden berekend.

De theoretische referentieambtenaar heeft een loopbaan als ambtenaar waarvan de lengte overeenkomt met de referentieloopbaan (45 jaar). Zijn wedde was elk jaar gelijk aan de gemiddelde wedde van de actieve ambtenaren en hij genoot geen preferentieel tantième. Hij heeft dus

⁶⁵⁶ Het wegnemen van de incentive om langer te werken, is daarbij nog groter dan vandaag het geval is. Dat blijkt uit de simulaties: niet alleen ambtenaren met preferentiële tantièmes, maar ook ambtenaren met vlakke loopbanen hebben geen financieel voordeel meer bij het verlengen van de loopbaan.

⁶⁵⁷ Het gaat om complexe interacties; een eenvoudige simulatietool waarmee de invloed van alternatieve maximumregelingen wordt geïllustreerd, is beschikbaar op aanvraag.

gedurende 45 jaar elk jaar 1 punt verworven in het stelsel van de ambtenaren. Hij gaat op pensioen op een leeftijd waarbij geen actuariële correctie wordt toegepast. Door zijn vlakke loonprofiel is de theoretische referentieambtenaar dus zeker geen representatieve ambtenaar, integendeel.⁶⁵⁸ De theoretische referentieambtenaar is een denkbeeldige constructie die toelaat de eigenschappen van het pensioenstelsel van de ambtenaren – uitgedrukt in punten – beter te begrijpen, en te vergelijken met de eigenschappen van de pensioenstelsels van de werknemers en de zelfstandigen.

Uit de combinatie van de vergelijkingen (1), (4) en (6) vloeit voort dat de vervangingsratio van deze theoretische referentieambtenaar gelijk is aan $\alpha/\gamma \times 75\%$. Als men voor γ een waarde kiest die kleiner is dan α , dan behoort deze denkbeeldige ambtenaar tot de ‘winnaars’ van de budgettaire neutrale transitie van een eindloonregeling naar een middelloonregeling; hij is een ‘winnaar’ omwille van zijn theoretisch zeer vlakke loonprofiel.⁶⁵⁹

5.8.1.2. Absoluut plafond

Uit onderzoek van BERGHMAN en PEETERS is gebleken dat in het hoogste kwintiel de eerste- en tweedepijlerpensioenen van de werknemers hoger uitvallen dan de wettelijke ambtenarenpensioenen. In het laagste kwintiel is de situatie net omgekeerd. Zij besluiten daaruit het volgende: *“De hogere pensioenen van werknemers met een tweedepijlerpensioen kunnen volledig worden toegeschreven aan de voordeligere fiscale behandeling van kapitalen. Met het oog op een rechtvaardige pensioenverdeling lijkt een progressieve belasting van kapitaaluitkeringen of een maximumpensioen in de tweede pijler dan ook meer op zijn plaats dan het afkomen van de hoogste ambtenarenpensioenen”*.⁶⁶⁰

Het voorstel van de Commissie is om het absoluut maximum van 6.283,85 euro bruto per maand te handhaven, zijnde een twaalfde van de jaargrens van 46.882,74 euro (aan index 138,01) vermenigvuldigd met 1,6084. Dit houdt in dat bij de vaststelling van het ambtenarenrustpensioen het eindresultaat van de berekening wordt getoetst aan het genoemde absoluut plafond. Hierbij is het wel de bedoeling dat het absoluut plafond voortaan wordt gekoppeld aan de evolutie van de arbeidsinkomens, *in casu* aan de evolutie van de bezoldigingen in de publieke sector.⁶⁶¹

⁶⁵⁸ Deze referentieambtenaar heeft bijvoorbeeld nooit een promotie gekend of een baremieke verhoging, wat het theoretische karakter van de referentie benadrukt. In de praktijk evolueren lonen in de tijd naargelang van de economische ontwikkeling, maar ook volgens de opgebouwde anciënniteit. Om die reden moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen een vervangingsratio waarbij het referentie-inkomen het laatste ‘loon’ is, en een vervangingsratio waarbij het referentie-inkomen het gemiddelde geherwaardeerde ‘loon’ is over de hele loopbaan. In deze theoretische setting vallen die beide concepten samen, daar waar dit in de praktijk uiteraard niet het geval is.

⁶⁵⁹ We wijzen hierbij op alle *caveats* met betrekking tot het juiste begrip van dit concept van ‘referentiepersoon’, dat uitsluitend dient om het ‘kompas’ van het pensioenbeleid af te stellen (zie COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel II: principes voor een nieuwe wettelijk pensioenstelsel op basis van repartitie, sectie 6.2.2).

⁶⁶⁰ J. BERGHMAN en H. PEETERS, “De drie pijlers van het Belgische pensioenlandschap: overzicht en uitdagingen”, *BTSZ* 2012/1, 41. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in deze vergelijking is uitgegaan van het pensioen in netto termen. Bruto zijn de ambtenarenpensioenen hoger. Bovendien is de vergelijking enkel gebeurd voor mannen (*supra*, 2.1.10.2). Indien ook vrouwen in deze oefening zouden worden getrokken, zal het resultaat er allicht anders uitzien.

⁶⁶¹ De actueel geldende maximumgrens is immers intussen in hoge mate geërodeerd. Dit plafond werd ingevoerd in 1978. In de tussentijd is dat grensbedrag enkel mee geëvolueerd met de prijsindex. Op dat in de

Bovendien moeten op dit absoluut maximum in voorkomend geval correcties in min of in plus worden toegepast. Dit betekent dat bij vervroegde opname van het pensioen het absoluut plafond in min zal worden gecorrigeerd. Omgekeerd zal bij het toekennen van een pensioenbonus het maximum in stijgende lijn mee worden aangepast.

In subsidiaire orde kunnen in dit verband nog twee kanttekeningen worden gemaakt. Het absoluut pensioenplafond in de publieke sector speelt niet enkel voor de wettelijke pensioenen, maar voor de totaliteit van de pensioenen waarop een overheidspersoneelslid aanspraak kan maken. Dit neemt niet weg dat in de praktijk de ene overheid al wat strikter omgaat met deze regel dan de andere, met een disparate en *de facto* ongelijke toepassing van dat plafond tot gevolg. Deze feitelijke onbillijkheid zou in de toekomst moeten worden voorkomen door een strikter toezicht door een onafhankelijke instantie op de correcte toepassing van dat absoluut plafond voor al wie in de publieke sector tewerkgesteld is.

Een andere vraag is of er ook geen absoluut plafond moet worden ingesteld in de particuliere sector, voor het wettelijk en het aanvullend pensioen samen. Een argument ter verantwoording van een verschillende benadering van de pensioenmaxima in de publieke en de privésector zou kunnen zijn dat voor de personeelsleden in overheidsdienst de financiering van de pensioenen gebeurt met publieke middelen. Het opbouwen van een aanvullend pensioen in de privésector daarentegen gebeurt met bijdragen die afkomstig zijn uit private middelen. Deze redenering gaat goeddeels op, maar niet volledig. De gunstige fiscale behandeling van de bijdragen en de uitbetaalde pensioenkapitalen maken dat de aanvullende pensioenen in de particuliere sector onrechtstreeks ook met belastinggelden (lees via een vermindering van de fiscale ontvangsten) worden gefinancierd. Het zogenaamde Wijninckx-plafond ook toepasselijk verklaren op de privésector, blijkt politiek geen haalbare kaart, zoals de uitvoering van het regeerakkoord Di Rupo I heeft aangetoond. Indirect zou wel een met de directe toepassing van het absoluut pensioenplafond vergelijkbaar resultaat kunnen worden geboekt door het versterken van de progressiviteit van de directe belastingen op kapitalen die in het raam van de aanvullende pensioenregelingen worden uitbetaald. In dezelfde geest is ook een herziening van de zogenaamde 80% grens⁶⁶² op zijn plaats.

662

pensioenwetgeving ingeschreven grensbedrag – uitgedrukt aan spilindex 138,01 – wordt met andere woorden uitsluitend de gebruikelijke indexeringscoëfficiënt toegepast die sedert 1 december 2012 gelijk is aan 1,6084. Dit zogenaamde plafond Wijninckx is op 36 jaar tijd echter nog nooit gerevaloriseerd, rekening houdend met de aanpassingen aan de evolutie van de welvaart.

De 80% grens staat voor een fiscale beperking van de aftrekbaarheid van de bijdragen voor het aanvullend pensioen. Deze beperking is gebaseerd op een loutere fictieve berekening. Via een formule wordt meer bepaald berekend wat de bijdragen aan het wettelijk en het aanvullend pensioen – louter fictief – betekenen qua opbrengst bij pensionering. Rekening houdend met een normale duur van de loopbaan, wordt per aangeslotene dus fictief gekeken naar de opbrengst van de bijdragen voor het aanvullend pensioen om deze bijdragen fiscaal te beperken. Deze bijdragen worden vergeleken met het huidige loon en met het loon dat men onder ‘normale’ omstandigheden bij pensionering zou krijgen. Dit is de zogenaamde laatste normale bruto jaarbezoldiging. Vereenvoudigd komt de 80% grens er dan op neer dat de som van het aanvullend en het wettelijk pensioen van de aangeslotene, uitgedrukt in een jaarlijkse rente, niet meer mag bedragen dan 80% van de laatste normale bruto jaarbezoldiging. In geval van overschrijding is het excedent niet aftrekbaar als beroepskost voor de werkgever. Deze jaarlijkse beperking zorgt voor heel wat toepassingsproblemen (zie ook COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel III: rol van kapitalisatie in wettelijke en aanvullende pensioenen, sectie 19.7). Het beperken van de fiscaal aftrekbare bijdragen voor het aanvullend pensioen kan in mindere of meerdere mate een beleidsinstrument zijn om de fiscale subsidies voor aanvullende pensioenen op jaarbasis in te tomen. Men mag daarbij echter niet uit het oog verliezen dat de jaarlijkse fiscale beperking eigenlijk niets zegt over het effectieve definitieve pensioenbedrag. De

5.8.2. Overlevingspensioenen

De hervormingen die worden voorgesteld op het vlak van de overlijdensdekking (*supra*, 5.6.1.2), zouden ertoe leiden dat de bestaande maxima inzake de overlevingspensioenen in het ambtenarenpensioenstelsel – zowel het relatief maximum als het absoluut plafond – in de feiten zonder voorwerp worden.

In zoverre de overlijdensdekking een afgeleide is van het werkelijk of fictief rustpensioen, zou dit betekenen dat de begrenzing voortaan zal spelen bij de berekening van dat rustpensioen en dus niet langer – zoals dat nu het geval is – bij de aparte berekening van het overlevingspensioen.

5.9. Koppeling van de pensioenen in uitkering aan de loonevolutie van de actieven⁶⁶³

Het actueel geldende perequatiemechanisme in het ambtenarenpensioenstelsel is een krachtig instrument tegen de ontwaarding van de pensioenen. De afschaffing ervan ligt delicaat omdat dit indruist tegen het veralgemeende idee van uitgesteld loon (*supra*, 1.2). Op zich is de pensioenperequatie een maatschappelijk verdedigbaar concept waarbij de pensioenen automatisch aan een stijgende welvaart worden gekoppeld. Bovendien mag die perequatiecoëfficiënt niet worden overroepen, zoals blijkt uit *Tabel 31 – Evolutie perequatiepercentages naargelang van de perequatiekorf*. Een maatregel die erin bestaat de perequatie van de pensioenen af te schaffen, is met andere woorden niet van dien aard dat daarmee een substantiële besparing zal kunnen worden gerealiseerd.

Dat – mits goede argumenten – aan het perequatiemechanisme kan worden gesleuteld, heeft het verleden bewezen. Het systeem vervangen door een koppeling van de pensioenen aan een eenvoudige index die het landelijk gemiddelde in de loonevolutie van de actieven volgt, moet mogelijk zijn. Dezelfde index invoeren voor de welvaartsvastheid van de pensioenen van werknemers en zelfstandigen is een sterk argument. De idee die aan de basis ligt van de perequatie van de ambtenarenpensioenen, wordt niet verlaten, maar integendeel opengetrokken tot de andere beroepsgroepen. Dat de koppeling aan de loonevolutie wordt losgehaakt van de specifieke loonevoluties in de overheidssector, is in deze context in termen van gelijke behandeling van alle beroepsgroepen verdedigbaar.

Vraag is dan wel of de loononderhandelingen en loonvoorwaarden in de overheidssector daarmee op zichzelf zullen staan, omdat men geen rekening meer hoeft te houden met de weerslag op de perequatie. Dat is twijfelachtig. Er is het risico dat zelfs de loononderhandelingen in de privésector zullen worden bemoeilijkt. Waarom?

Zoals eerder in deze nota aangehaald (*supra*, 2.2), bestaat een belangrijk verschil tussen de privésector en de overheidssector erin dat deze laatste zowel de loonlast als de pensioenlast op een

⁶⁶³ uiteindelijke beleggingsopbrengsten zijn immers pas bij pensionering gekend. De 80% grens gaat uit van assumpties die niet steeds corresponderen met de realiteit.
Zie ook COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel II: principes voor een nieuwe wettelijk pensioenstelsel op basis van repartitie, sectie 14.2.

directe wijze moet dragen. Dit is zonder meer het geval voor de openbare instellingen die zijn aangesloten bij de Pool der parastatalen en voor de lokale besturen die deel uitmaken van het Gesolidariseerd pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen. Elke wijziging op het vlak van de lonen heeft een quasi onmiddellijke impact op de pensioenfactuur en spoort overheden nog steeds aan om omzichtig met de perequatielwet om te gaan. Elke loonwijziging wordt getoetst aan de perequatiekost. Op deze wijze groeit een afhankelijkheid die de PDOS al jaren geleden heeft voorspeld: de inkomens van de gepensioneerden volgen niet langer de loonevolutie, maar de actieven ontvangen nog slechts een welvaartsaandeel waarbij vooraf rekening is gehouden met de gepensioneerden. De huidige perequatieregeling heeft met andere woorden een modererend effect op loonstijgingen en zet dus aan tot loonmatiging.

In de privésector daarentegen worden de pensioenen gefinancierd via het globaal beheer, met daarin een werkgeversbijdrage die al jaren artificieel laag wordt gehouden door alternatieve financiering vanuit de overheidsmiddelen en door het inkrimpen van het wettelijk pensioen. Bij loononderhandelingen in de privésector zal zelden rekening worden gehouden met de impact op de pensioenfactuur. Een veralgemening van het perequatiemechanisme door de invoering van een eenvoudige index die de gemiddelde loonevolutie van alle actieven weerspiegelt, zal snel op budgettair verzet stuiten indien de overheidspensioenen ten laste blijven van de huidige stelsels. Dit zou immers impliceren dat de pensioenuitgaven ten laste van de Staatskas en de verschillende omslagsystemen zouden kunnen stijgen, enkel en alleen omwille van loononderhandelingen in de privésector.

Dit zijn argumenten die pleiten tegen een welvaartskoppeling van de pensioenen aan de loonevolutie van alle actieven en voor een differentiatie naargelang van de sector. Een bijkomend spanningsveld is het gevolg van het feit dat de overheidscontractanten onder de toepassing vallen van het pensioenstelsel van de werknemers. Dit maakt dat de cesuur tussen sectoren niet samenvalt met deze tussen de pensioenstelsels, zoals ook al verduidelijkt bij het punt aangaande de herwaardering van de vroegere lonen in de pensioenberekening (*supra*, 5.4.6.2).

Een helder, eenvoudig en in grote mate automatisch systeem van welvaartsvastheid van alle pensioenen in uitkering is wenselijk, maar misschien op de korte termijn niet haalbaar. Bovendien noopt de financiële houdbaarheid van de pensioenstelsels wellicht tot een tijdelijk zwakkere koppeling van de lopende pensioenen aan de welvaart.

5.10. Financieringssysteem

5.10.1. Intraprofessioneel

Los van het issue van de financiële haalbaarheid, kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij het financieringssysteem – of veeleer de financieringsystemen – op zich. Momenteel zijn er diverse gescheiden types van financiering van de ambtenarenpensioenen (*supra*, 2.2):

- ten laste van de Staatskas (*supra*, 2.2.2.1), met de daaraan gerelateerde problematiek van de responsabilisering van de gemeenschappen – met inbegrip van de omvangrijke sector onderwijs – en de gewesten (*supra*, 2.2.2.1.2);
- het omslagsysteem in de aparte Pool der Parastatalen (*supra*, 2.2.2.2.1);

- het eigen systeem voor de lokale overheden dat nog slechts semi-solidair is (*supra*, 2.2.2.3). De historische pensioenlasten worden namelijk van langsom meer doorgerekend tot op het niveau van de entiteit, waardoor de risicospreiding beperkt(er) wordt;⁶⁶⁴
- het Pensioenfonds van de Federale Politie;
- de werkgeversbijdragen van de overheidsbedrijven (*supra*, 2.2.2.2.2.).

Deze verschillende, naast elkaar bestaande financieringssystemen ‘bezoedelen’ de besluitvorming omdat er vaak in hokjes wordt gedacht. Zij vormen een belemmering bij het doorvoeren van wenselijk geachte hervormingen omdat iedere overheid voor zichzelf apart de rekening maakt.

Voorts maakt het een wereld van verschil of een overheidswerkgever deel uitmaakt van een solidariteitspool, dan wel niet rechtstreeks verantwoordelijk is voor de pensioenlast omdat de ambtenaren een pensioen kunnen doen gelden voor rekening van de Staatskas.

De vaststelling is dat de onderscheiden overheden op een zeer uiteenlopende wijze ‘bijdragen’ aan de pensioenuitgaven.⁶⁶⁵ De lokale besturen staan volledig zelf in voor de pensioenlasten van hun gepensioneerd ambtenaren, zonder dat er enige input is vanuit alternatieve financiering. Dat geldt ook voor de openbare instellingen die deel uitmaken van de Pool der Parastatalen. Het niveau van responsabilisering van de gewesten en gemeenschappen daarentegen blijft zeer laag, en dat terwijl de theoretische bijdragevoet ter financiering van de pensioenen van hun voormalige ambtenaren en in de sector onderwijs merkbaar hoger ligt dan deze op het niveau van de lokale besturen en van de openbare instellingen (*supra*, 3.3.2).

In de overheidssector zal zich op korte termijn, hoe dan ook, nog een sterke stijging van de uitgaven manifesteren. Voor de lokale besturen leidt dit tot een specifiek financieringsprobleem, mee in het licht van de hierboven geschete kenmerken van dit gescheiden financieringssysteem. Bijkomende externe financiering voor de lokale besturen is onafwendbaar.⁶⁶⁶

5.10.2. Interprofessioneel

Daarnaast is er de vraag naar het waarom van gescheiden financieringssystemen voor de ambtenarenpensioenen en de werknemerspensioenen.

⁶⁶⁴ Zie ook J. LEROY, “Een blik op de pensioenuitgaven van de Vlaamse lokale besturen”, *Lokaal*, april 2014, 10-12.

⁶⁶⁵ Zie ook COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel II: principes voor een nieuw wettelijk pensioenstelsel op basis van repartitie, sectie 15.2.8.

⁶⁶⁶ Zie COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel IV: voorwaarden inzake financiering, werkgelegenheid en arbeidsmarktbeleid, sectie 21. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de gelaagdheid van de diverse bestuursniveaus in de Belgische publieke sector waardoor deze thematiek onlosmakelijk verbonden is aan de wijze waarop die onderscheiden bestuursniveaus zelf inkomsten kunnen en mogen verwerven en de omvang van de middelen die zij vanuit het hogere echelon ontvangen.

Rebus sic stantibus zorgt die scheiding ook al voor de nodige moeilijkheden.⁶⁶⁷ Door de (toename van de) contractuele tewerkstelling in de publieke sector is er sowieso een zekere interferentie. De verschillende invulling van het repartitieprincipe in de sociale zekerheid voor werknemers en bijvoorbeeld in het financieringssysteem van de ambtenarenpensioenen op het lokale bestuursniveau leidt ertoe dat momenteel tot op zekere hoogte een dubbele betaling wordt gevraagd vanwege de lokale besturen met een toenemend aantal contractanten.

Het is evident dat de financiering van de sociale bescherming van het overheidspersoneel in het algemeen en de wijze van financiering van de ambtenarenpensioenen in het bijzonder zo veel facetten vertonen dat hierover apart studiewerk noodzakelijk is. Het verdient aanbeveling om daarbij tegelijk de link te leggen naar de financiering van de sociale zekerheid voor de werknemers. Indien de in deze nota voorgestelde hervormingen tot voordeel van de tijdelijke statutaire personeelsleden in de sector van het onderwijs (*supra*, 5.4.2.4.3) en in verband met de (afschaffing van de) ziektepensioenen (*supra*, 5.3.4.2.4) worden gevolgd, zullen de samenhang en de interferentie tussen de sociale bescherming van het overheidspersoneel en de sociale zekerheid voor de werknemers alleen maar groter worden. Dat is het geval op het vlak van de prestaties, maar evenzeer op het punt van de financiering en de bijdrageregeling.

5.11. Aanvullend pensioen voor de nieuwe overheidscontractanten

5.11.1. Repartitie en/of kapitalisatie

Terminologisch staat de eerste pijler voor de wettelijke pensioenen met een algemeen verplichte aansluiting. Met de tweede pijler worden de aanvullende pensioenen bedoeld waarvoor geen algemeen verplichte aansluiting geldt. Ook qua financieringstechniek is er tot op vandaag een duidelijk verschil: de eerste pijler is gesteund op repartitie, daar waar de tweede pijler berust op kapitalisatie.⁶⁶⁸ De Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 is van oordeel dat kapitalisatie ook een rol zou kunnen spelen in het wettelijk pensioenstelsel in de vorm van een zogenaamde eerste pijler *bis*. Tabel 85 geeft een overzicht van die verschillende begrippen.⁶⁶⁹

⁶⁶⁷ Dat is bijvoorbeeld het geval voor de overheveling van de werknemersregeling naar de ambtenarenregeling van de tijdelijke diensten die als overheidscontractant werden gepresteerd, maar na een vaste benoeming onder bepaalde voorwaarden, toch worden meegenomen voor het ambtenarenpensioen.

⁶⁶⁸ Zie COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel I: uitgangspunten, sectie 1.10.

⁶⁶⁹ Zie COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel III: rol van kapitalisatie in wettelijke en aanvullende pensioenen, sectie 17.1.

Tabel 85 – Terminologisch onderscheid qua pensioenen

Pijlers	Systemen	Aansluiting	Financiering
BESTAANDE REGELING			
Eerste pijler	Wettelijke pensioenen	Algemeen verplicht	Repartitie
Tweede pijler	Aanvullende pensioenen	Niet algemeen verplicht	Kapitalisatie
NIEUW			
Eerste pijler bis	Wettelijke pensioenen	(Nieuwe overheidscontractanten – infra, 5.11.2)	Kapitalisatie

De Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 schaaft zich achter het concept van een eerste pijler *bis* op grond van de volgende overwegingen.

Op het niveau van de samenleving bestaat de beste financieringsstrategie voor een pensioenstelsel uit een combinatie van repartitie en kapitalisatie, omdat dit zorgt voor een diversificatie van de risico's.⁶⁷⁰

De huidige complementariteit tussen repartitie en kapitalisatie die samenvalt met het onderscheid tussen de eerste en de tweede pensioenpijler, is niet optimaal, al was het maar omdat er geen algemeen verplichte aansluiting is bij de tweede pijler. Bovendien zijn de toegezegde prestaties in het raam van de aanvullende pensioenen zeer ongelijk verdeeld en zijn de premies vaak te laag om het voordeel van de kapitalisatie echt te laten spelen.⁶⁷¹

Indien men het eens is met het uitgangspunt dat het aangewezen is repartitie en kapitalisatie met elkaar te combineren, dan gaat deze premisse op voor iedereen en dan zou kapitalisatie voor iedereen een meer dan marginale betekenis moeten hebben. Aangezien de bestaande op kapitalisatie gesteunde tweede pijler te selectief en vaak ook te beperkt in omvang is, lijkt het opzetten van een wettelijk kapitalisatiestelsel een interessante optie.⁶⁷²

Dit concept stuit echter op een groot probleem van beschikbare middelen op de korte en de middellange termijn. De Commissie stelt daarom voor om een scenario te bestuderen en op de agenda van het politiek en sociaal overleg te plaatsen dat twee strategieën combineert:⁶⁷³ enerzijds

⁶⁷⁰ Zie COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel III: rol van kapitalisatie in wettelijke en aanvullende pensioenen, sectie 17.2.

⁶⁷¹ Zie COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel III: rol van kapitalisatie in wettelijke en aanvullende pensioenen, sectie 17.3.

⁶⁷² Zie COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel III: rol van kapitalisatie in wettelijke en aanvullende pensioenen, sectie 17.4. De kenmerken die zulk een eerste pijler *bis* zou kunnen hebben, staan beschreven in COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel III: rol van kapitalisatie in wettelijke en aanvullende pensioenen, sectie 17.5.

⁶⁷³ Zie COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel III: rol van kapitalisatie in wettelijke en aanvullende pensioenen, sectie 17.6.

de opbouw van een ‘eerste pijler *bis*’ voor nieuwe contractanten in de publieke sector (*infra*, 5.11.2) en anderzijds de verbetering en uitbreiding van de bestaande tweede pijler.⁶⁷⁴

5.11.2. Via de opbouw van een wettelijk kapitalisatiestelsel⁶⁷⁵

Het voorstel van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 is om op korte termijn voor nieuw aangeworven contractanten in de publieke sector⁶⁷⁶ een wettelijk kapitalisatiestelsel op te starten. Dergelijke eerste pijler *bis* (*supra*, 5.11.1) laat toe de kloof tussen hun pensioen en het pensioen van hun vastbenoemde collega’s kleiner te maken. De verdere ontwikkeling van aanvullende pensioenplannen voor overheidscontractanten – waarmee tot hertoe een bescheiden aanvang genomen is, en dan nog op een disparate en ongelijke wijze (*supra*, 4.2.2.3 en 4.2.2.4) – kan dan worden toegespitst op de contractanten die al eerder waren aangeworven in de publieke sector. Dit wettelijk kapitalisatiestelsel voor de nieuw aangeworven overheidscontractanten moet beantwoorden aan de eisen van een pensioenstelsel, met name een verplichte uitbetaling in rente en een dekking van sociale risico’s via gelijkgestelde periodes.

Er wordt één publiek fonds opgericht – men zou ook kunnen spreken van een ‘soeverein fonds’ – waar de nieuwe overheidscontractanten verplicht en onherroepelijk bij aansluiten. Via een aanbesteding worden één of meerdere investeerders geselecteerd die, met respect voor de verplichtingen waaraan ze moeten voldoen, zorgen voor een optimaal financieel beheer. Beleggingen in de reële economie moeten zorgen voor een interessant rendement op lange termijn.

Dit voorstel heeft betrekking op de hele publieke sector.⁶⁷⁷ Indien bijkomende middelen worden gemobiliseerd die niet wegen op de lonen van de actieven, maar op een collectieve inspanning via alternatieve financiering, verlicht dit nieuwe kapitalisatiestelsel op termijn de pensioenlast van de lokale besturen. Dergelijke collectieve inspanning moet vanzelfsprekend rekening houden met de specifieke verantwoordelijkheid van de onderscheiden bestuursniveaus in België, enerzijds het federale niveau, anderzijds het niveau van de gewesten en de gemeenschappen. Het moet mogelijk zijn voldoende middelen te mobiliseren om op korte termijn een notionele bijdrage van 3% op de bezoldigingen van de nieuw aangeworven overheidscontractanten te financieren.

Dit pensioenplan voor de nieuwe contractanten van de overheidssector zou niet alleen een prikkel vormen om bestaande aanvullende pensioenplannen te versterken en te verbeteren. Het zou in de

⁶⁷⁴ De voorstellen van de Commissie voor hervormingen in en uitbreiding van de aanvullende pensioenen komen in deze nota niet aan bod. Hiervoor dient te worden verwezen naar COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel III: rol van kapitalisatie in wettelijke en aanvullende pensioenen, sectie 19.

⁶⁷⁵ Vrijwel letterlijk overgenomen uit COMMISSIE PENSIOENHERVORMING 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract – Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, juni 2014, deel III: rol van kapitalisatie in wettelijke en aanvullende pensioenen, sectie 18.

⁶⁷⁶ Idealiter zou het wettelijk kapitalisatiestelsel gelden voor alle ‘nieuwe diensten als overheidscontractant’ met ingang van een bepaalde datum. Dit is echter omwille van financiële redenen geen optie.

⁶⁷⁷ Voor een afbakening van de ‘publieke sector’ zou kunnen worden uitgegaan van de invulling die de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) daaraan geeft (zie [http://www.rsz.fgov.be/nl/statistieken#Over de publieke sector en de Capelohervorming vanaf 2011](http://www.rsz.fgov.be/nl/statistieken#Over%20de%20publieke%20sector%20en%20de%20Capelohervorming%20vanaf%202011)). Alle werkgevers die zijn aangesloten bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (RSZPPO), behoren uiteraard tot de publieke sector.

verdere toekomst ook de aanzet vormen voor een verbreding van een eerste pijler *bis* waarmee kapitalisatie in het wettelijke stelsel wordt toegevoegd aan het bestaande repartitiestelsel.

De Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 beseft dat dit voorstel nog veel studie⁶⁷⁸ en overleg vergt. De Commissie vindt het belangrijk dat deze studie spoedig wordt opgestart om vanuit een wenselijkheid *in abstracto* te evolueren naar een haalbaarheid *in concreto*.

⁶⁷⁸ Zo moet worden onderzocht of de opbouw van een wettelijk kapitalisatiestelsel voor nieuwe contractanten in de overheidssector zou toelaten dat bestaande aanvullende pensioenplannen worden afgesloten, met andere woorden worden voorbehouden voor contractanten die er al bij aangesloten zijn, indien besturen dat wensen.

6. Beknopte bibliografie

BERGHMAN, J. en PEETERS, H., “De drie pijlers van het Belgische pensioenlandschap: overzicht en uitdagingen”, *BTSZ* 2012/1, 5-53.

DE LANGE, M., *De pensioenproblematiek in lokale besturen*, Brussel, VVSG-Politeia, 2012, 141 p.

GYSEN, J. en JANVIER, R., “(On)betaalbaarheid van de ambtenarenpensioenen” in R. JANVIER, A. VAN REGENMORTELT en V. VERVLIEET (eds.), *Actuele problemen van het socialezekerheidsrecht*, Recht en sociale zekerheid 12, Brugge, die Keure, 2007, 1-94.

GYSEN, J. en JANVIER, R., *Payabilité des pensions des fonctionnaires (locaux)*, Bruxelles, Politeia, 2009, 108 p.

FLOHIMONT, V., “Réforme des pensions légales: vers plus ou moins d'égalité entre catégories professionnelles”, *TSR* 2013/1, 3-30.

FLOHIMONT, V., *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013, 442 p.

JANVIER, R., GYSEN, J. en SUYKENS, M., *De pensioenproblematiek in lokale besturen*, Brussel, VVSG-Politeia, 2009, 138 p.

JANVIER, R., “De wettelijke pensioenen voor de ambtenaren versus die van de contractanten: het verschil tussen de hemel en het vagevuur”, *T.Gem.* 2011/3, 119-132.

NEEFS, B., HERREMANS, W. en SELS, L., *Vergrijzing in de sectoren. Waar is de nood aan vervanging het hoogst?*, WSE Report 8-2013. Leuven, Steunpunt Werk en Sociale Economie, 2013, 29 p.

NYS, P., *De pensioenen in de overheidssector*, Mechelen, Kluwer, 2008, 210 p.

NYS, P., *Les pensions des agents nommés des administrations provinciales et locales*, Waterloo, Kluwer, 2013, 310 p.

REKENHOF, *170^e boek van het Rekenhof – Opmerkingen en documenten aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegd*, Volume 1 – Commentaar, Brussel, oktober 2013, 340 p.

RIJKSDIENST VOOR SOCIALE ZEKERHEID VAN DE PROVINCIALE EN PLAATSELIJKE OVERHEIDSDIENSTEN, *Contractuele en statutaire tewerkstelling: evolutie in de lokale sector 1995-2010*, Brussel, eigen uitgave, 2012, 23 p.

SOMMERIJNS, L. en VLASSEMBROUCK, F., *Aanvullende pensioenen in de overheidssector*, Life & Benefits, Dossier 02/2011, Mechelen, Kluwer, 2011, 58 p.

STUDIECOMMISSIE VOOR DE VERGRIJZING, *Jaarlijks Verslag 2013*, Brussel, eigen uitgave, juli 2013, 89 p.

TOMASSETTI, S., *De pensioenreglementering in lokale besturen – Wettelijke pensioenen van statutaire personeelsleden*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 205 p.

7. Bijlagen

7.1. Leeftijdsgrens van 65 jaar

Als er een asterisk () staat na de naam van de overheidsdienst geldt dat de bepaling van de leeftijdsgrenzen tot de statutaire bevoegdheid behoort van de gemeenschappen en gewesten. Uiteraard kunnen zij dezelfde leeftijdsgrens stellen die van toepassing is op het personeel van de federale overheid.*

De gewone leeftijdsgrens van 65 jaar geldt ook voor:

- Arbitragehof / Grondwettelijk Hof: referendarissen, griffiers en de leden van het administratief personeel;⁶⁷⁹
- administrateur van de Rijksuniversiteit of rijksuniversitair centrum;⁶⁸⁰
- Belgacom;⁶⁸¹
- centra voor Leerlingenbegeleiding*: personeelsleden van de Centra voor Leerlingenbegeleiding van de psycho-medisch-sociale centra die een weddentoelage van het Rijk ontvangen en van de vrije diensten en centra alsook van de provinciale en gemeentelijke diensten en centra;⁶⁸²
- Comité P en I: leden (burgerlijke) van de Dienst Enquêtes van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten en leden van de Vaste Comités van Toezicht op de politiediensten en op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten;⁶⁸³
- DE POST;⁶⁸⁴
- Franse Gemeenschap*: algemeen afgevaardigde voor de rechten van het Kind;⁶⁸⁵
- Franse Gemeenschapscommissie*: de personeelsleden van de Franse Gemeenschapscommissie die na 31 december 1996 vast benoemd werden bij die commissie⁶⁸⁶ en de vast benoemde personeelsleden van de Franse Gemeenschap die in toepassing van het decreet II van de Franse Gemeenschap van 19 juli 1993 tot toekenning

⁶⁷⁹ Art. 5 Wet 6 januari 1989 betreffende de wedden en pensioenen van de rechters, de referendarissen en de griffiers van het Grondwettelijk Hof (BS 7 januari 1989): *“Zij worden in ruste gesteld wanneer zij de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt”*.

⁶⁸⁰ Art. 51bis Wet 28 april 1953 betreffende de inrichting van het universtair onderwijs door de Staat (BS 1 mei 1953): *“De administrateur geniet dezelfde pensioenregeling als de ambtenaren van het Algemeen Bestuur”*.

⁶⁸¹ Art. 5 Wet 11 december 2003 houdende overname door de Belgische Staat van de wettelijke pensioenverplichtingen van de naamloze vennootschap van publiek recht Belgacom ten opzichte van haar statutair personeel (BS 15 december 2003 (ed. 2)).

⁶⁸² Art. 1 en art. 2 Wet 31 juli 1963 betreffende het pensioen der leden van het personeel van de diensten voor school- en beroepsoriëntering en van de psycho-medisch-sociale centra, die een weddetoelage van het Rijk ontvangen (BS 22 augustus 1963).

⁶⁸³ Art. 61 Wet 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten (BS 26 juli 1991): *“De leden van de Vaste Comités genieten de pensioenregeling die van toepassing is op de ambtenaren van het Algemeen Bestuur. Bovendien zijn bijzondere voorwaarden van toepassing”*.

⁶⁸⁴ Art. 21 Wet 6 juli 1971 houdende oprichting van DE POST (BS 14 augustus 1971): *“De personeelsleden van DE POST die in het bezit zijn van een vaste of een door of krachtens een wet daarmee gelijkgestelde benoeming, genieten een zelfde rustpensioenregeling als de personeelsleden van ‘s Rijks algemeen bestuur”*.

⁶⁸⁵ Art. 1 algemene Wet 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen en Decr. Fr. 10 juli 1991 tot instelling van een [algemeen afgevaardigde van de Franse Gemeenschap voor de rechten van het kind (BS 30 juli 1991).

⁶⁸⁶ Art. 81 Wet 3 februari 2003 houdende diverse wijzigingen aan de wetgeving betreffende de pensioenen van de openbare sector (BS 13 maart 2003 (ed. 1)).

van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie werden overgeheveld naar de Franse Gemeenschapscommissie;

- geïntegreerde politie (*infra*, 8.2.2.3);⁶⁸⁷
- lokale besturen: personeelsleden van de lokale besturen aangesloten bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (RSZPPO);⁶⁸⁸
- ministeries van de gemeenschappen en gewesten*: administratief en technisch personeel;⁶⁸⁹
- Ombudsdiensten: federale ombudsmannen (-vrouwen),⁶⁹⁰ Vlaamse⁶⁹¹ ombudsman (-vrouw)* en de Waalse⁶⁹² ombudsman (-vrouw)*;
- parastatale instellingen van de gemeenschappen en gewesten* en parastatale instellingen onder het toezicht van de Federale Staat;⁶⁹³
- provincies: de arrondissementscommissarissen;⁶⁹⁴
- Raad van State: griffiers (uitgezonderd de hoofdgriffiers) en de leden van het administratief personeel;⁶⁹⁵
- rechterlijke orde: attachés in de dienst voor documentatie en overeenstemming der teksten bij het Hof van Cassatie, griffiers van hoven en rechtbanken, personeelsleden van griffies en parketten en secretarissen van de parketten;⁶⁹⁶

⁶⁸⁷ Art. 3 Wet 30 maart 2001 betreffende het pensioen van het personeel van de politiediensten en hun rechthebbenden (BS 18 april 2001).

⁶⁸⁸ Wet 6 augustus 1993 betreffende de pensioenen van het benoemd personeel van de plaatselijke besturen (BS 17 september 1993).

⁶⁸⁹ Art. 87, § 3 Bijz. Wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BS 15 augustus 1980): *"Inzake de pensioenregeling is hun personeel onderworpen aan de wettelijke en statutaire regelen die van toepassing zijn op het vast, tijdelijk en hulppersoneel van het Rijk"*.

⁶⁹⁰ Art. 20, vierde lid Wet 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen (BS 7 april 1995): *"De ombudsman van wie bevonden is dat hij wegens ziekte of gebrekkigheid niet meer in staat is zijn ambt te vervullen, maar de leeftijd van 65 jaar niet bereikt heeft, kan op pensioen worden gesteld, ongeacht zijn leeftijd"*.

Art. 8 KB 24 april 1997 tot instelling van een Ombudsdienst Pensioenen met toepassing van artikel 15, 5° van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels (BS 16 mei 1997): *"De Koning kan, op voorstel van de minister die de pensioenen onder zijn bevoegdheid heeft, een einde maken aan het ambt van de ombudspersoon o.m. wanneer zij de leeftijd van 65 jaar bereiken"* en art. 21 KB 24 april 1997: *"De leden van de Ombudsdienst genieten, voor de duur van hun functie, dezelfde pensioenregeling als de met een vaste benoeming beklede staatsambtenaren"*.

⁶⁹¹ Art. 83 Wet 3 februari 2003 houdende diverse wijzigingen aan de wetgeving betreffende de pensioenen van de openbare sector: *"De Vlaamse Ombudsman geniet het pensioenstelsel bepaald in artikel 20 van de wet van 22 maart 1995"*.

⁶⁹² Art. 12 Wet 12 augustus 2000: *"De ombudsman van het Waalse Gewest geniet het pensioenstelsel bepaald in artikel 20 van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen"*.

⁶⁹³ Art. 2 Wet 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere organismen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbenden toepasselijk verklaard op de volgende openbare instellingen (BS 30 mei 1958): *"Voor het personeel van de aangewezen organismen dat in vast verband is benoemd of tot de stage is toegelaten, geldt dezelfde regeling inzake rustpensioenen als voor het personeel van het Algemeen Rijksbestuur"*.

⁶⁹⁴ Art. 1 KB 16 februari 1937 betreffende de ouderdom van de inruststelling van de provinciegouverneurs en arrondissementscommissarissen (BS 19 februari 1937): *"De arrondissementscommissarissen worden ambtshalve in ruste gesteld met aanspraak op pensioen zodra zij de volle leeftijd van 65 jaar bereikt hebben"* en art. 2 KB 16 februari 1937: *"Is zulks door uitzonderlijke omstandigheden gerechtvaardigd, dan kunnen door de Koning één of meer verlengingen van hoogstens één jaar ieder, toegestaan worden"*.

⁶⁹⁵ Art. 106 Gecoördineerde wetten op de Raad van State 12 januari 1973.

⁶⁹⁶ Art. 14 Wet 17 juli 1984 houdende bepaalde maatregelen van aard tot vermindering van de gerechtelijke achterstand (BS 21 juli 1984): *"De griffiers van hoven en rechtbanken, de secretarissen van de parketten, de personeelsleden van griffies en parketten en de attachés in de dienst voor documentatie en overeenstemming der teksten bij het Hof van Cassatie, worden in ruste gesteld wanneer zij de leeftijd van 65 jaar bereikt hebben"*.

- Universiteit Antwerpen en Universitair Centrum Limburg*: leden van het wetenschappelijk, administratief en technisch personeel;⁶⁹⁷
- Universiteit Gent*: leden van het wetenschappelijk, administratief en technisch personeel;⁶⁹⁸
- Vlaamse Gemeenschap*: kinderrechtencommissaris;⁶⁹⁹
- vrije universitaire instellingen*: leden van het wetenschappelijk personeel.⁷⁰⁰

⁶⁹⁷ Art. 11 Wet 21 juni 1985 betreffende het onderwijs (BS 6 juli 1985).

⁶⁹⁸ Art. 15bis Wet 21 juni 1985 betreffende het onderwijs.

⁶⁹⁹ Art. 84 Wet 3 februari 2003 houdende diverse wijzigingen aan de wetgeving betreffende de pensioenen van de openbare sector: *“De Kinderrechtencommissaris van de Vlaamse Gemeenschap geniet, voor de duur van zijn functie, dezelfde pensioenregeling als de met een vaste benoeming beklede staatsambtenaren”*.

⁷⁰⁰ Art. 1 Wet 21 juni 1985 betreffende het onderwijs.

7.2. Afwijkende leeftijdsgrenzen

7.2.1. Hogere leeftijdsgrenzen

75 jaar
Vaste secretarissen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België en van de Koninklijke Vlaamse Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten ⁷⁰¹
Vaste secretarissen van de Koninklijke Academie voor Franse Taal- en Letterkunde en van de Koninklijke Vlaamse Academie voor Taal- en Letterkunde ⁷⁰²
70 jaar
Arbitragehof / Grondwettelijk Hof: rechters ⁷⁰³
Hof van Cassatie: leden van het Hof van Cassatie ⁷⁰⁴
Raad van State: de leden van de Raad van State, van het auditoraat en van het coördinatiebureau, net als de hoofdgriffiers ⁷⁰⁵
Rekenhof: de leden van het Rekenhof ⁷⁰⁶
Vaste Comités van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten ⁷⁰⁷
67 jaar
Magistraten van de rechterlijke orde ⁷⁰⁸
Provinciegouverneurs ⁷⁰⁹

⁷⁰¹ Art. 1, 1° Wet 11 april 1973 houdende invoering van een bijzondere regeling inzake rustpensioenen ten voordele van de vaste secretarissen van de Koninklijke Academiën voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België en van de Koninklijke Academiën voor Taal en Letterkunde (BS 11 mei 1973): “De vaste secretarissen worden oprustgesteld op het einde van het kalenderjaar tijdens welk zij de volle leeftijd van 75 jaar bereiken hebben”.

⁷⁰² Art. 1, 2° Wet 11 april 1973 houdende invoering van een bijzondere regeling inzake rustpensioenen ten voordele van de vaste secretarissen van de Koninklijke Academiën voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België en van de Koninklijke Academiën voor Taal en Letterkunde: “De vaste secretarissen worden oprustgesteld op de leeftijd van 75 jaar”.

⁷⁰³ Art. 4 Wet 6 januari 1989 betreffende de wedden en pensioenen van de rechters, de referendarissen en de griffiers van het Grondwettelijk Hof (BS 7 januari 1989).

⁷⁰⁴ Art. 383, § 1 Ger.W.

⁷⁰⁵ Art. 104 Gecoördineerde wetten op de Raad van State 12 januari 1973: “De leden van de Raad van State, van het auditoraat en van het coördinatiebureau, alsmede de hoofdgriffier worden in ruste gesteld wanneer zij de leeftijd van 70 jaar hebben bereikt”.

⁷⁰⁶ Art. 1 Wet 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof: “... Zij worden op pensioen gesteld wanneer zij de volle leeftijd van zeventig jaar hebben bereikt...”.

⁷⁰⁷ Art. 61, § 3 Wet 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten (BS 26 juli 1991).

⁷⁰⁸ Art. 383, § 1 Ger.W.: “De magistraten van de Rechterlijke Orde houden op hun ambt uit te oefenen en worden in ruste gesteld op het einde van de maand in de loop van dewelke zij de leeftijd bereiken van 67 jaar wat de leden van de andere rechtscolleges betreft” (andere dan het Hof van Cassatie).

⁷⁰⁹ Art. 1 KB 16 februari 1937 betreffende de ouderdom van de inruststelling van de provinciegouverneurs en arrondissementscommissarissen: “De provinciegouverneurs worden ambtshalve in ruste gesteld met aanspraak op pensioen zodra zij de volle leeftijd van 67 jaar bereiken hebben” en art. 2 KB 16 februari 1937: “Is zulks door uitzonderlijke omstandigheden gerechtvaardigd, dan kunnen door de Koning één of meer verlengingen van hoogstens één jaar ieder, toegestaan worden”.

Tussen 65 en 66 jaar
Leden van het onderwijzend personeel van het universitair onderwijs ⁷¹⁰
Regeringscommissarissen en afgevaardigden van de regering bij de universitaire inrichtingen ⁷¹¹

Voor de bedienaars van de erediensten bestaan er geen leeftijdsgrenzen. Wat de Rooms-Katholieken betreft, dient vermeld dat het ‘kerkelijk recht’ erin voorziet dat een bedienaar van de Rooms-katholieke eredienst zijn ontslag aanbiedt aan de bisschop op de leeftijd van 75 jaar. De betrokkene kan wel verzoeken om langer in dienst te worden gehouden. De bisschop beslist autonoom of hier al dan niet op ingegaan wordt. De andere erkende erediensten zijn de protestantse, orthodoxe, anglicaanse, israëlitische en islamitische erediensten.

7.2.2. Lagere leeftijdsgrenzen

7.2.2.1. *Vrijwillige redders*

Voor de personen die door het Bestuur van het Zeewezen zijn erkend als vrijwillige redders ten behoeve van de reddingsdienst aan de Belgische kust, geldt de leeftijd van 55 jaar.⁷¹²

7.2.2.2. *Rijgend personeel NMBS*

De personeelsleden van de NMBS Holding kunnen het rustpensioen aanvragen vanaf de eerste dag van de maand die volgt op die waarin zij de leeftijd van 55 jaar bereiken, op voorwaarde dat zij 30 dienstjaren tellen, bewezen in de hoedanigheid van leden van het rijdend personeel.⁷¹³

Indien de leden van het rijdend personeel van de NMBS niet voldoen aan die loopbaanvereiste van 30 jaar, kunnen zij hun rustpensioen aanvragen zoveel maanden vóór de eerste dag van de maand die volgt op die waarin zij de leeftijd van 60 jaar bereiken, als zij semesters tellen doorgebracht in de hoedanigheid van leden van het rijdend personeel, op voorwaarde dat de duur van de werkelijke diensten 30 jaar bereikt.⁷¹⁴

⁷¹⁰ Art. 2 Wet 4 augustus 1986 tot regeling van de oppensioenstelling van de leden van het onderwijzend personeel van het universitair onderwijs en tot wijziging van andere bepalingen van de onderwijswetgeving (BS 15 augustus 1986): “De leden van het onderwijzend personeel van het universitair onderwijs worden oprustgesteld op het einde van het academiejaar tijdens welk zij de leeftijd van 65 jaar bereiken of op een datum gelegen tussen hun 65ste verjaardag en het einde van het lopend academiejaar”.

⁷¹¹ Art. 45 Wet 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen (BS 17 september 1971): “De pensioenregeling van gewoon hoogleraar aan de universiteit is op hen van toepassing” en – wat de Franse Gemeenschap betreft – art. 3 Decr. Fr. 12 juli 1990 op de controle van de universitaire instellingen (BS 13 september 1990): “De commissarissen van de Regering genieten de pensioenregeling van gewoon hoogleraar. De afgevaardigden van de Regering bij vrije instellingen genieten dezelfde pensioenregeling”.

⁷¹² Art. 1, § 1 Wet 7 maart 1935 tot toekenning van een pensioen wegens het bereiken van de leeftijdsgrens, aan de vrijwillige redders, en de vergoeding van de schade voortvloeiende uit arbeidsongevallen (BS 19 maart 1935): “De personen die door het Bestuur van het Zeewezen zijn erkend als vrijwillige redders ten behoeve van de reddingsdienst aan de Belgische kust, houden van ambtswege op met hun werkzaamheden op het einde van de maand waarin zij de leeftijd van vijfenvijftig jaar bereiken”.

⁷¹³ Art. 115, zesde lid Wet 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

⁷¹⁴ Art. 115, zevende lid Wet 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

7.2.2.3. Operationeel kader van de politie

Aan de personeelsleden van het operationeel kader die behoren tot het basiskader, het middenkader of het kader van hulpagenten van politie, kan – op hun verzoek – een pensioen worden verleend op de eerste dag van de maand die volgt op die waarin zij de volle leeftijd van 58 jaar hebben bereikt, of op de eerste dag van de maand die volgt op de datum van de stopzetting van hun functies indien deze zich later voordoet. De voorwaarde is dat de leden van het operationeel kader van de politie ten minste twintig pensioenaanspraakverlenende dienstjaren tellen, met uitzondering van de bonificaties wegens studies en van andere periodes vergoed wegens diensten die voor de vaststelling van de wedde meetellen.⁷¹⁵

7.2.2.4. Militair rustpensioen wegens het bereiken van de leeftijdsgrens**7.2.2.4.1. Context**

Het recht op een rustpensioen voor de militairen kan slechts ontstaan vanaf de eerste dag van de maand die volgt op deze waarin de militairen de op hen toepasselijke leeftijdsgrens bereikt hebben, zoals vastgelegd in de bepalingen die vóór 1 januari 1961 van kracht waren.⁷¹⁶

Zodra een militair de op hem toepasselijke leeftijdsgrens bereikt, kan hij aanspraak maken op een militair rustpensioen, ongeacht zijn aantal dienstjaren.

Gelet op de beoogde objectieven van de Wet van 28 februari 2007 (GCL) tot vaststelling van het statuut van de militairen van het actief kader van de krijgsmacht, waaronder het herstel van de leeftijdspiramide, poneert deze wet een ingrijpende verandering wat betreft de toepasselijke leeftijdsgrenzen.

⁷¹⁵ Art. 5, eerste lid Wet 30 maart 2001 betreffende het pensioen van het personeel van de politiediensten en hun rechthebbenden.

⁷¹⁶ Meer bepaald B. Reg. 6 februari 1950 betreffende het op rustpensioen stellen van de officieren van het leger en van de luchtmacht en KB 22 april 1969 betreffende de inruststelling van de militairen beneden de rang van officier.

7.2.2.4.2. Oude leeftijdsgrenzen

Voor het personeel dat geen deel uitmaakt van het gebrevetteerd varend personeel van de luchtcomponent of dat één van de hieronder vermelde ambten bezet, vinden de volgende oude leeftijdsgrenzen uitwerking:

Militaire ambten	Oude leeftijdsgrenzen
Luitenant-generaal / gelijkgestelden	61 jaar
Generaal majoor / gelijkgestelden	59 jaar
Kolonel / gelijkgestelden	56 jaar
Luitenant kolonel / majoor / gelijkgestelden	55 jaar
Kapitein / commandant / gelijkgestelden	51 jaar
Luitenant / onderluitenant / gelijkgestelden	50 jaar
Militairen beneden de rang van officier	56 jaar
Militairen beneden de rang van officier behorend tot het gebrevetteerd varend personeel van de landcomponent, de marinecomponent en de medische component	51 jaar

7.2.2.4.3. Nieuwe leeftijdsgrenzen

De nieuwe leeftijdsgrenzen⁷¹⁷ zijn onverkort van toepassing vanaf 1 januari 2009.⁷¹⁸ In plaats van de opgesomde oude leeftijdsgrenzen zijn er voortaan nog maar drie leeftijdsgrenzen van kracht en worden er bovendien geen afwijkingen meer toegestaan voor het varend personeel:

Militaire ambten	Nieuwe leeftijdsgrenzen
Luitenant-generaal / gelijkgestelden	61 jaar
Generaal majoor / gelijkgestelden	59 jaar
Officieren en militaire experts Militairen beneden de rang van officier	56 jaar

Een militair wordt steeds op rustpensioen wordt gesteld op het einde van de trimester waarin hij de leeftijdsgrens bereikt.

⁷¹⁷ Art. 3 KB 14 juni 2007 houdende bepalingen betreffende het pensioen en de aanpassing van de loopbaan van de militairen van het actief kader (BS 10 juli 2007).

⁷¹⁸ Zoals algemeen gangbaar is wanneer een nieuw systeem wordt ingevoerd in het positieve recht, zijn er een aantal overgangsmaatregelen die moeten zorgen voor een vlotte overgang naar de nieuwe pensioenreglementering. Er moet immers rekening worden gehouden met de situatie van de militairen waarvan het einde van de loopbaan nabij is. Op deze specifieke overgangsmaatregelen met betrekking tot de nieuwe leeftijdsgrenzen wordt niet dieper ingegaan.
Het is niettemin belangrijk te vermelden dat deze enkel van toepassing zullen zijn op de militairen die op 1 januari 2009 – zijnde de datum van inwerkingtreding van de nieuwe reglementering – in dienst waren van het Belgisch leger.

7.2.2.4.4. Gewezen rijkswachters

De gewezen rijkswachters bij de geïntegreerde politie die voor het behoud van hun vroeger statuut en die later evenmin voor het nieuwe statuut kozen, worden op rust gesteld wegens het bereiken van de leeftijdsgrens op de militaire pensioenleeftijd die eigen is aan elke graad, opgenomen in de statuten van de rijkswacht:

Graden gewezen rijkswachters	Leeftijdsgrenzen
Officieren ⁷¹⁹	
Luitenant-generaal	62 jaar
Generaal-majoor	60 jaar
Kolonel	58 jaar
Luitenant-kolonel	56 jaar
Majoor	56 jaar
Kapitein-commandant, kapitein, luitenant en onderluitenant	54 jaar
Onderofficieren en lagere officieren ⁷²⁰	
Adjudant-chef, adjudant, eerste opperwachtmeester, opperwachtmeester, eerste wachtmeester, wachtmeester, brigadier, rijkswachter	56 jaar

⁷¹⁹ B. Reg. 8 oktober 1946 betreffende de leeftijdsgrenzen tot pensionering van de officieren der rijkswacht (BS 16 oktober 1946).

⁷²⁰ KB 22 april 1969 betreffende de inruststelling van de militairen beneden de rang van officier (BS 3 juni 1969).

7.3. Deeltijds pensioen in de overheidssector

7.3.1. Algemeen

De invoering van een deeltijds pensioen (in de overheidssector) vereist een antwoord op de volgende vragen:

- Toegang tot het recht op een deeltijds pensioen: zijn er leeftijdsvoorwaarden? Zijn er loopbaanduurvoorwaarden? Is het deeltijds pensioen al dan niet in de lopende beroepsactiviteit?
- Hoe wordt een deeltijds pensioen berekend?
- Hoe en wanneer wordt een deeltijds pensioen herzien?
- Hoe past men het betalingsrecht toe op een deeltijds pensioen?

7.3.2. Toegang tot het recht op een deeltijds pensioen

In het verleden is één van de grote bezwaren tegen het invoeren van het deeltijds pensioen altijd het bestaan geweest van de verschillende voordelige verlofregelingen in het ambtenarenstatuut.

De opname van deze verlofregelingen in de berekening van het rustpensioen is gereguleerd door het KB nr. 442 van 14 augustus 1986 betreffende de weerslag van sommige administratieve toestanden op de pensioenen van sommige personeelsleden van de overheidsdiensten (*supra*, 2.1.3.3.1.3). De pensioenhervorming heeft dit vrij ingrijpend veranderd met het oog op de invoering van een eindloopbaanregeling in de personeelsstatuten. Er is een duidelijke voorkeur voor 4/5^e prestaties.

Bovendien is er in het genoemde KB nr. 442 van 14 augustus 1986 al een opening gecreëerd voor:

- De ‘vierdagenweek’: het stelsel van de vierdagenweek bedoeld in artikel 4 van de wet van 19 juli 2012 betreffende de vierdagenweek en het halftijds werken vanaf 50 of 55 jaar in de openbare sector;
- Het ‘halftijds werken’: het stelsel van het halftijds werken vanaf 50 of 55 jaar bedoeld in artikel 7 van voormelde wet van 19 juli 2012.

Deze stelsels belasten niet onmiddellijk de pensioenfactuur. Het invoeren van een deeltijds pensioen vóór de huidige toegelaten leeftijd van voortijdige oppensioenstelling – in de regel 62 jaar vanaf 2016 – zou in concurrentie komen met deze stelsels. Vereist is dat de tewerkstellingspolitiek en de pensioenpolitiek in de overheidssector in symbiose verlopen.

De hamvraag is dan ook welke leeftijdsvoorwaarde en/of loopbaanduurvoorwaarde zal/zullen gelden om toegang te krijgen tot het recht op een deeltijds pensioen.

Hierbij dient verder opgemerkt dat er in de overheidssector weinig incentive zal uitgaan van het invoeren van het deeltijds pensioen als de betrokkene reeds alle voorwaarden vervult om volledig vervroegd op pensioen te gaan. Degenen die op dat ogenblik nog steeds verder willen werken, hebben niet onmiddellijk nood aan een incentive.

Misschien kan het deeltijds pensioen de pil verzachten als overgangsmaatregel wanneer wordt ingegrepen in de impact van de tijdsbonificatie voor diploma en van de verhogingscoëfficiënt van de preferentiële tantièmes bij het berekenen van de loopbaanduurvoorwaarden voor de toegang tot het recht. In dat geval kan het deeltijds pensioen worden ingezet om het te gemakkelijk bereiken van de lange loopbaanduurvoorwaarden te breken en zou kunnen worden toegestaan om vervroegd op 60 jaar deeltijds op pensioen te vertrekken. Meteen is er dan een **leeftijdsvoorwaarde**, namelijk 60 jaar.

De **loopbaanduurvoorwaarde** kan dan worden afgeleid van de algemene norm. Deze is 40 jaar op 62-jarige leeftijd. Welnu door de invoering van een loopbaanduurvoorwaarde van 38 jaar op de leeftijd van 60 jaar kan op de leeftijd van 62 jaar de loopbaanduurvoorwaarde van 40 jaar worden bereikt. Dit impliceert dat één jaar deeltijds pensioen ook één volledig jaar oplevert voor de berekening van de loopbaanduurvoorwaarden op 62 jaar. Dit past overigens volledig binnen de huidige wetgeving. De loopbaanduurvoorwaarde van 38 jaar kan eventueel nog worden verlaagd.

Een laatste vraag bij de toegang tot het recht op een deeltijds pensioen is de volgende: is het deeltijds pensioen in de **lopende activiteit**? Meer concreet: laat men toe dat een ambtenaar ontslag neemt, een deeltijds pensioen aanvraagt en deeltijds gaat werken in de privé?

Deze vraag is niet onschuldig omdat het antwoord belangrijk is niet alleen voor de herberekening van het pensioen tijdens de verderzetting of bij de stopzetting, maar vooral voor de toepassing van de cumulatieregels.

7.3.3. Berekening van het deeltijds pensioen

Op het eerste gezicht lijkt het geen probleem om een deeltijds pensioen te berekenen. Het eindresultaat van de normale pensioenberekening kan proportioneel worden aangepast.

Wel zijn er enkele aandachtspunten:

- Er zijn geen problemen voor de berekening van de refertewedde. De refertewedde wordt in de huidige stand van de wetgeving altijd vastgesteld voor een voltijdse betrekking in de weddeschalen van kracht bij de pensionering.
- Pensioenbeperkingen op de loopbaanduur die voortvloeien uit deeltijdse arbeid en gelijkgestelde periodes blijven integraal van toepassing.
- Het relatief maximum en het absoluut maximum vinden eveneens volledig uitwerking.
- Een deeltijds pensioen komt niet in aanmerking voor het gewaarborgd minimum. De huidige reglementering laat dit zelfs niet toe. Zodra iemand meer verdient dan 607,59 euro bruto, is er geen minimumsupplement.
- In voorkomend geval lijkt het behoud van een proportionele pensioenbonus in een systeem van deeltijds pensioen ietwat tegenstrijdig.

7.3.4. Herziening van het deeltijds pensioen

Een struikelblok in het verleden was het antwoord op de vraag of het deeltijds pensioenbedrag op regelmatige tijdstippen moet worden herzien wegens het creëren van nieuwe pensioenrechten.

En wat gebeurt er bij de definitieve stopzetting van de beroepsactiviteit? De veronderstelling is dat de beroepsactiviteit die, samen met het deeltijds pensioen, in de bestaande betrekking wordt verder gezet, ook nieuwe pensioenrechten creëert. Die activiteit moet toelaten om de loopbaanduurvoorwaarden voor een volledig pensioen in te vullen. Dit impliceert tegelijk de bijdrageplicht voor de pensioenen.

De definitieve stopzetting geeft dan aanleiding tot een pensioenherziening die rekening houdt met de deeltijdse activiteit. Er ontstaat recht op het gewaarborgd minimum en eventueel op de pensioenbonus.

Indien een deeltijds pensioen wordt toegestaan met een deeltijdse beroepsactiviteit in de privésector, levert de stopzetting daarvan uiteraard geen bijkomende pensioenrechten voor de pensioenberekening in de overheidssector op.

Het mag duidelijk zijn dat zulk een (geregelde) herziening van het pensioenbedrag een grote extra administratieve last met zich brengt.

7.3.5. Betalingsrecht in geval van deeltijds pensioen

Er zijn twee vormen van cumulatiebeperkingen: de cumulatie tussen pensioenen onderling en de cumulatie tussen pensioenen en beroeps- en vervangingsinkomsten.

Voor rustpensioenen bij parallelle loopbanen of bij het verkrijgen van een overlevingspensioen is er geen probleem om de cumulatieregels toe te passen. De pensioenbeperkingen kunnen in alle gevallen eerst worden uitgevoerd op het normale pensioen vooraleer het proportioneel wordt herleid tot een deeltijds pensioen.

Anders is wat betreft de cumulatie tussen pensioenen en beroeps- of vervanginginkomens. De toepassing van de huidige cumulatiegrenzen is niet mogelijk. In sommige gevallen zou dit leiden tot de schorsing van het deeltijds pensioen wat duidelijk niet de bedoeling is.

Omgekeerd kan ook niet worden toegelaten dat, indien dergelijke situaties zich zouden voordoen, het deeltijds pensioen en het beroepsinkomen meer zou opleveren dan de verderzetting van de beroepsloopbaan. Dit lijkt op het eerste gezicht weinig waarschijnlijk, maar er zou toch eens moeten worden nagegaan of na toepassing van de fiscale en sociale voorheffingen het netto eindresultaat geen voordeel oplevert. De inhoudingen zijn immers verschillend voor wedden en pensioenen. Bovendien schuilt hierin een gevaar in het geval dat men een deeltijds pensioen in cumulatie met een deeltijdse beroepsactiviteit in de privésector toestaat. Men moet vermijden dat op deze wijze de huidige cumulatiegrenzen worden ontweken.

Bovendien is er het probleem van de cumulatie tussen een deeltijds pensioen en een vervangingsinkomen. Volgens de huidige cumulatiereglementering moet het individu kiezen tussen

één van beiden. Dit is zeker het geval bij een deeltijds pensioen in cumulatie met een deeltijdse beroepsactiviteit in de privésector.



Federale Overheidsdienst
Sociale Zekerheid

© 2014

FOD Sociale Zekerheid

Administratief Centrum Kruidtuin
Finance Tower
Kruidtuinlaan 50
1000 Brussel

De leden van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040

Jos Berghman, Jacques Boulet, Bea Cantillon,
Pierre Devolder, Jean Hindriks, Ria Janvier, Alain
Jousten, Françoise Masai, Gabriel Perl, Erik
Schokkaert, Yves Stevens, Frank Vandenbroucke

Verantwoordelijke uitgever

Frank Vandenbroucke

D/2014/10.770/18