



Op 11 mei 2012 organiseerde de Federatie van Brusselse Gemeentesecretarissen “Pensioenen, eindeloopbaan en kennisoverdracht. Quo vadis Bruxella?”, een studiedag rond drie thema's : het overheidspensioen, een leeftijdsbewust personeelsbeleid en de kennisoverdracht in de organisaties.

Deze tweede bijdrage daaromtrent analyseert de driedelige uitdaging van de dalende fiscale capaciteit, de toenemende pensioenlast en de verwachte stijging van de uitgaven.

DRIE UITDAGINGEN VOOR DE BRUSSELSE PENSIOENEN

Hangen de pensioenen als een zwaard van Damocles boven de financiële toekomst van de Brusselse lokale besturen ?¹

De structuur van de personeelskosten evolueert omwille van verschillende factoren. De personeelsuitgaven maken ongeveer 40 % van het gemeentebudget uit. In de jaren '70 is het personeelskader enorm uitgebreid, wat de laatste jaren niet meer het geval is. We zien een verschuiving van statutairen naar contractanten, wat de stijging van de bijdragen gedeeltelijk verklaart. De komende tien jaar zal 38 % van het benoemd personeel (alle personeelsniveaus tezamen beschouwd) met pensioen gaan. Dan zal de vraag rijzen of zij al dan niet door statutairen vervangen worden. Een radicale daling van het aantal statutairen beïnvloedt uiteraard de bijdragen voor de RSZPPO.

De grootste uitdaging voor de lokale besturen is de vergrijzing. De demografische evolutie heeft een belangrijke financiële impact. Bij een verouderende en pensioengerechtigde leeftijd dalen de belastingontvangsten, terwijl de uitgaven in de sociale sector zullen stijgen, door de nood aan rusthuizen, ziekenhuizen, ouderenzorg, aangepast openbaar vervoer ... Tegelijk staat het hele financieringssysteem van de pensioenen van de eigen ambtenaren onder druk. De verhouding tussen het aantal actieve mensen en het aantal mensen op pensioen wijzigt ingrijpend. Zowel het aandeel als het absolute aantal personen ouder dan 65 blijft stijgen. Er blijkt zelfs een vergrijzing binnen die groep plaats te vinden, zo neemt het aantal 80-plussers toe², zodat de afname van het aantal gepensioneerden trager gaat dan ooit het geval was.

Uit studies van RSZPPO blijkt dat er een bestendige verjonging plaatsvindt van het personeel, maar enkel bij de werknemers die contractueel zijn tewerkgesteld³. Bij de vastbenoemden tekent zich een andere trend af. Hun aantal is dalend en dat heeft een direct gevolg op de financiering van het pensioenstelsel⁴.

De financiering voor de ambtenaren en de contractuelen is echter niet dezelfde, ook al werken beide systemen elk volgens een repartitiestelsel. Voor de contractuele werknemers draagt het lokale bestuur bij aan de sociale zekerheid, terwijl voor de vastbenoemden bijdragen door de RSZPPO worden ingehouden. Door statutairen te vervangen door contractuelen, versmalt aldus de basis om

de lopende pensioenen te betalen. In de volgende jaren zal een grote groep statutairen met pensioen gaan, zodat de financieringsbasis nogmaals verkleint en de pensioenlasten opnieuw toenemen.

De situatie vandaag : enkele cijfers

Het aantal tewerkgestelde voltijds equivalenten neemt toe ten opzichte van 1995 in het gehele land, waarbij de toename voor de lokale besturen in het Brussels Gewest nog sterker is. De groei laat zich zoals gezegd vooral voelen in de categorie van de contractueel tewerkgestelde werknemers. Terwijl er in 1995 nog 60 % werknemers met een statuut in dienst waren, is dit in 2010 net het tegendeel. Uit cijfers van Belfius blijkt dat 44 % met een statuut in dienst is en de overige 56 % in contractueel dienstverband werkt.



De stijging is het meest uitgesproken bij de OCMW's, waar er zich nog maar één werknemer op vijf in een statutair dienstverband bevindt. In de gemeenten zijn er ongeveer evenveel statutairen als contractuelen en in de politiezones vindt men het grootste aantal statutair benoemde ambtenaren⁵.

¹ Uiteenzetting door Arnaud Dessoy en Anne-Leen Erauw, Belfius Bank.

² Berghman, J., Debels, A., et al., Belgische Pensioenatlas 2010, KULeuven, p. 40.

³ Contractuele en statutaire tewerkstelling, Evolutie in de lokale sector 1995–2010, RSZPPO, 23 p.

⁴ Zie ook V & A, Kamer, 21 januari 2008, 2007–2008, p. 1723 (Vraag nr. 17 Maggie De Block).

⁵ De stijging bij de politiezones komt door de oprichting van de politiezones sedert 2002, waarbij de gemeentepolitie volledig werd overgeheveld naar die zones.



Aan deze evolutie lijkt voorlopig geen einde te komen. Men kan besluiten dat er geen automatische vervanging is van een statutair personeelslid dat met pensioen gaat door een statutair personeelslid. Echter blijven er contractuele werknemers bij komen ⁶.

Deze verhoudingen tussen vastbenoemden en contractuelen zijn heel belangrijk, omdat ze in de toekomst mee de responsabiliseringsbijdrage bepalen.

Sinds de wet van 24 oktober 2011 geldt er een veralgemeende aansluiting bij het gesolidariseerde pensioenfonds. Alle lokale besturen zijn er behoudens hun eigen weigering automatisch bij aangesloten. Daardoor ontstaat er een groter solidair stelsel. Er wordt voor elk lokaal bestuur een basisbijdrage berekend en een individuele corrigerende responsabiliseringsbijdrage. De basisbijdrage wordt berekend op grond van de oorspronkelijke pool waartoe het bestuur behoorde en bestaat uit een werkgevers- en een werknemersbijdrage. Voortaan wordt er ook gekeken naar de continuïteit in de verhouding tussen de contractuele werknemers en de statutaire werknemers. De solidariteitsbijdrage hangt af van die verhouding, die vergeleken wordt met de andere besturen. De gemeenten met een afwijkende verhouding, waarvan de individuele pensioenlasten hoger liggen dan de opbrengst van de behaalde basisbijdrage, zullen een grotere responsabiliseringsbijdrage moeten betalen.

Driedelige uitdaging

Voorts blijkt uit onderzoek van Belfius dat de leeftijden tussen de vastbenoemde en de contractuele personeelsleden sterk verschillen. Op vijftien jaar tijd is het gewicht van de leeftijds categorie boven 50 jaar sterk toegenomen voor de vastbenoemden. De groep vastbenoemde jonge personeelsleden stagneert of neemt zelfs af. Op middellange termijn (tot 2021) vertrekken ongeveer 38 % van de statutaire personeelsleden met pensioen. Die uitstroom gebeurt in alle niveaus, met een licht overwicht voor niveau B.

Deze trends zullen zich in de toekomst nog scherper stellen. Zo stijgt de aanwerving van de contractuele tewerkstelling verhoudingsgewijs sneller dan voor de statutaire.

Bovendien zal er in zijn geheel personeel worden afgebouwd, wat dan weer een impact zal hebben op het nieuwe systeem van bijdrageberekening voor de RSZPPO. Daarnaast wordt voor de lokale besturen verwacht dat de pensioenbijdragen voor de politiezones fors zullen stijgen. Tot voor kort werden voor die zones lage pensioenbijdragen betaald, maar door de herorganisatie van RSZPPO wijzigt de bijdrage voor de politiezones. In de toekomst zullen pensioenbijdragen voor

vastbenoemd personeel van 50 % van de loonmassa en meer realistisch zijn, terwijl de budgettaire context moeilijker zal worden ⁷.

De structuur van de personeelskosten evolueert omwille van verschillende factoren. De personeelsuitgaven maken voor de gemeenten ongeveer 40 % van het budget uit. In de jaren '70 werd het personeelsbestand uitgebreid, terwijl dat de laatste jaren niet meer het geval is. Er is een verschuiving van statutaire naar contractuelen, wat gedeeltelijk een verhoging van de bijdragevoeten verklaart. De komende tien jaar zullen wellicht doorheen alle niveaus van personeel 38 % van de vastbenoemden met pensioen gaan. De vraag zal rijzen of ze al dan niet vervangen worden door statutairen. Door de hervorming van de RSZPPO is die keuze niet meer vrijblijvend. Een drastische vermindering van het aantal vastbenoemde ambtenaren beïnvloedt de bijdragevoeten voor de RSZPPO.

Ook een verouderende bevolking heeft een invloed op de uitgaven voor de gemeenten. Traditioneel bestaan een deel van die uitgaven uit opdrachten aan OCMW en politiezone. Op het eerste gezicht lijken de kosten van de vergrijzing te kaderen in de algemene sociale zekerheid. Toch zullen de kosten ook voor de OCMW's stijgen, want zorg voor bejaarden is één van hun opdrachten. Zij zullen daarom moeten zorgen voor de nodige voorzieningen, zoals een uitgebreider aanbod aan diensten (RVT, bejaardenzorg, ...). De bestaande inrichtingen zullen moeten worden gemoderniseerd of minstens aangepast, en eventueel moet er ook meer personeel worden aangeworven. Dat heeft voor gevolg dat de opdrachten van de gemeente naar het OCMW zullen stijgen.

Een dalende fiscale capaciteit, stijgende pensioenlast en steeds meer uitgaven ... de toekomst ziet er niet rooskleurig uit voor de gemeenten.

Contractant heeft geen statutair pensioen : wat met een tweedepijlerpensioen ? ⁸

Terwijl ons systeem gebaseerd is op het model van de statutaire tewerkstelling, ziet de realiteit er anders uit. Een gelijkschakeling tussen ambtenaren en contractuelen is niet mogelijk wegens de verschillen in de respectieve stelsels. Toch moeten de besturen zich als een aantrekkelijke werkgever kunnen positioneren. Het is niet mogelijk om iemand met een arbeidsovereenkomst een vaste benoeming aan te bieden. De vaste benoeming biedt voordelen op het vlak van pensioen, terwijl beide categorieën werknemers hetzelfde werk verrichten. Zelfs als de lokale overheden zouden willen, is een volledige benoeming van het personeel financieel niet haalbaar. De huidige wetgeving laat ook niet toe om de twee stelsels zomaar met elkaar te verbinden.

⁶ Zie ook Lierman, F. & Dessoy, A., Gemeentefinanciën, Balans van de bestuursperiode 2007–2012, 10 vragen over de gemeentefinanciën, Belfius.

⁷ Zie ook Gysen, J., De stille neergang van het pensioenstelsel van de personeelsleden van de lokale openbare sector in België, B.T.S.Z., 2006, 4, p. 623–630.

⁸ Uiteenzetting door Bernard Verschaeren, Belfius Assurances en Kris Rutten, Ethias.



Om daaraan tegemoet te komen, overwegen verschillende besturen om in een tweedepijlerpensioen te voorzien.

Wat is het tweedepijlerpensioen ?

Het aanvullend pensioen is een constructie uit de privésector. Het is de bedoeling om het wettelijk pensioen aan te vullen, door een pensioenopbouw die verkregen wordt door de beroepsactiviteit. Via groepsverzekering of pensioensfonds bouwen werkgevers een aanvullend pensioen op voor de werknemer. Daarbij kan het gaan om een financiering die volledig ten laste is van de werkgever of een gemengde financiering. Bij de groepsverzekering wordt er een verzekeringscontract ondertekend met een verzekeraar om een bijkomend pensioen voor de werknemers te waarborgen. Bij het pensioensfonds beheert een vzw of een onderlinge verzekeringsmaatschappij de verzamelde fondsen.

Het aanvullend pensioen kan op twee manieren worden uitgekeerd : ofwel onder de vorm van kapitaal - de uitkering gebeurt dan in één keer - of onder de vorm van rente: die wordt dan ontvangen ter aanvulling van het wettelijke pensioen.

Er is geen specifiek wettelijk kader voorhanden dat de tweede pijler in de openbare sector regelt. De determinerende teksten zijn de WAP⁹ en de WIBP¹⁰, maar die zijn nooit bedacht geweest voor de openbare sector¹¹.

Hoe gebeurt het voor de besturen ?

De lokale besturen zijn niet verplicht om een tweede pensioenpijler in te voeren. In Vlaanderen werd er een sectoraal akkoord gesloten tussen de toezichthoudende overheid en de vakbonden over het tweedepijlerpensioen 12. De keuze viel daar voor de tweede pijler voor de contractuele personeelsleden van de lokale besturen voor een groepsverzekering via een collectieve regeling. De RSZPPO werd belast met het uitschrijven van een overheidsopdracht. Uiteindelijk werd een tijdelijke handelsvennootschap tussen Ethias en Dexia Verzekeringen opgezet voor deze collectieve regeling. Een dergelijke collectieve regeling biedt het voordeel dat de gemeente zelf geen overheidsopdracht moet organiseren, schaalvoordelen kan genieten en zelf geen inning moet doen. De RSZPPO berekent de pensioenbijdrage op basis van de sociale-zekerheidsaangifte. Het bestuur kan kiezen uit verschillende bijdragepercentages : 1 % ; 1,5 % ; 2 % ; 2,5 % ; 3 % ; 4 % ; 5 % en 6 %. Die bijdragen worden afgehouden op het loon dat in aanmerking wordt genomen voor sociale zekerheidsbijdragen. Van de premies die de werkgever stort,

gaat 8,86 % solidariteitsbijdrage af 13. Ook moeten er nog beheers- en administratieve kosten worden betaald aan de verzekeringsmaatschappij. De werknemer stort geen bijdragen.

Uiteraard moet erover worden gewaakt dat de tweede pijler enkel geldt voor de contractuele personeelsleden. Ook moet er een degelijke oplossing worden uitgewerkt voor het behoud van rechten bij een latere benoeming. Daarnaast moet ook een procedure bij uitdiensttreding worden opgesteld. Er moet een algemeen wetgevend kader gecreëerd worden om een tweede pijler voor de contractuele personeelsleden mogelijk te maken, wat tot op heden nog niet gebeurd is.

In Vlaanderen heeft een meerderheid van de gemeenten ingeschreven op het aanvullend pensioen. Voor Wallonië zou 35 % van de besturen een aanvullend pensioen ernstig overwegen. Het principe van de invoering van een tweede pensioenpijler voor contractueel overheidspersoneel staat in het intersectorieel sociale programmatie-akkoord 2007-2008 dat afgesloten werd in het Comité A. Het mondde uit in protocol nr. 163/4 dat op 17 december 2008 afgesloten werd. De Ministerraad nam op 19 december 2008 akte van het protocol. In Brussel is dit dossier nog niet afgerond.



Hildegard Schmidt

Besluit

In een repartitiestelsel zoals we thans in België kennen, staan de lasten van de toenemende groep gepensioneerden tegenover de bijdragen van een kleiner wordende groep van vastbenoemden. De reserves die de RSZPPO aanwendde, de hervorming van de pools en de veralgemeende aansluiting die zorgt voor een verruiming van de solidariteit, zullen het vraagstuk van de financiering niet alleen oplossen om de golf in het komende decennium op te vangen. Ook al is er vanaf dit jaar het systeem van responsabilisering, dan zal een verhoging van de bijdragen onafwendbaar zijn. De grootste uitdaging wordt wellicht om tegelijk een financieel gezond bestuur en een goede openbare dienstverlening voor de burgers aan te bieden. Tegelijk zal de druk op de openbare besturen groeien om ook voor de contractueel tewerkgestelde personeelsleden een groter pensioen te voorzien, omdat het verschil in behandeling tussen hen en hun vastbenoemde collega's steeds moeilijker te verklaren zal zijn.

9 Wet Aanvullende Pensioenen (WAP) of wet van 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid (B.S. 15 mei 2003).

10 Wet 27 oktober 2006 betreffende het toezicht op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorzieningen (B.S. 10 november 2006).

11 Uit de algemene beleidsnota van de Minister van Maatschappelijke Integratie, Pensioenen en Grote Steden blijkt echter wel dat er een aanpassing in de wet zou voorliggen om deze aan te passen aan de overheid; zie ook Kamer Doc. 52 1529/002.

12 Dit zal niet worden omgezet in dwingende wetgeving. De Vlaamse regering is niet van plan hieromtrent een besluit te nemen. In het sectoraal akkoord voor de lokale besturen in Vlaanderen van 19 november 2008 werd de start van een tweede pensioenpijler opgenomen. Bron: VVSG (www.vvsg.be > werking & organisatie > personeel > pensioen > tweede pensioenpijler).

13 Wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid der werknemers (B.S. 2 juli 1981).