

This item is the archived peer-reviewed author-version of:

Vlaamse dotatie pensioenlasten ambtenaren niet enkel voor besturen aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds (noot onder GwH 28 oktober 2021)

Reference:

De Wilde Inger.- Vlaamse dotatie pensioenlasten ambtenaren niet enkel voor besturen aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds (noot onder GwH 28 oktober 2021)
Nieuw juridisch weekblad - ISSN 1378-8914 - 455(2022), p. 77-81

Grondwettelijk Hof

28 oktober 2021

Voorzitters: L. Lavrysen en P. Nihoul

Rechters: J-P Moerman, T. Griet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kerbache, T. Detienne, D. Pieters, F. Daoût en T. Merckx-Van Goey

Advocaten: S. Taelemans, B. Martel en K. Caluwaert

Vlaamse programmadecreet van 20 december 2019 bij de begroting van 2020 (inzonderheid art. 26 tot 28) – financiering van de gemeenten – pensioenstelsel van de lokale besturen – ambtenarenpensioenen – responsabiliseringsbijdrage – dotatie – bevoegdheidsverdeling – lokale besturen niet aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds

Het Grondwettelijk Hof buigt zich over een verzoek tot vernietiging van artikels 26 tot 28 van het Vlaamse programmadecreet van 20 december 2019 bij de begroting van 2020. Dit decreet voorziet in bijkomende financiële middelen voor de geresponsabiliseerde besturen aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen teneinde die besturen in staat te stellen het hoofd te bieden aan de toenemende pensioenuitgaven voor hun gepensioneerd ambtenaren. De verzoekende partijen – gemeente en OCMW van Tessenderlo – stellen dat de betrokken bepalingen niet alleen afbreuk doen aan de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid om de aangelegenheid van de pensioenen van de provinciale en lokale ambtenaren te regelen (eerste middel), maar werpen daarnaast op dat er sprake is van een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in zoverre de bestreden bepalingen uitsluitend een dotatie toekennen aan de besturen die zijn aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds en niet aan andere lokale besturen (tweede middel). Wat het eerste middel betreft, oordeelt het Hof dat de dotatie moet worden beschouwd als een bijkomende algemene financiering die past in het raam van de bevoegdheid die aan de gewesten is toegewezen overeenkomstig artikel 6 §1, VIII, lid 1, 9° BWHI. Het eerste middel is volgens het hof bijgevolg ongegrond. Daarentegen is het *a priori* uitsluiten van besturen die niet zijn aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds een criterium van onderscheid dat niet relevant is in het licht van het doel van de maatregel. Die besturen worden evengoed geconfronteerd met structurele financiële moeilijkheden door de toenemende pensioenuitgaven. Artikels 26 tot 28 van het Vlaamse programmadecreet van 20 december 2019 schenden bijgevolg artikels 10 en 11 van de Grondwet.

GwH 28 oktober 2021, nr. 2021/155, *NjW* 2022, afl. 455, ...

In zake: het beroep tot vernietiging van hoofdstuk 7, afdeling 2 (inzonderheid de artikelen 26 tot 28), van het Vlaamse programmadecreet « bij de begroting van 2020 » van 20 december 2019, ingesteld door de gemeente Tessenderlo en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Tessenderlo.

[...]

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.1.1. De verzoekende partijen, de gemeente Tessenderlo en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna: het OCMW) van Tessenderlo, vorderen de vernietiging van de artikelen 26 tot 28 van het Vlaamse programmadecreet « bij de begroting van

2020 » van 20 december 2019 (hierna: het programmadecreet van 20 december 2019). Die bepalingen voorzien in de toekenning van een dotatie, vanaf het jaar 2020, ten behoeve van de Vlaamse gemeenten, OCMW's, autonome gemeentebedrijven, havenbedrijven, hulpverleningszones, politiezones, ziekenhuizen en welzijnsverenigingen die, in het kader van de financiering van de pensioenen van hun vastbenoemde personeelsleden, een responsabiliseringsbijdrage verschuldigd zijn zoals bedoeld in de artikelen 19 en 20 van de wet van 24 oktober 2011 « tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen » (hierna: de wet van 24 oktober 2011).

[...]

Ten gronde

Wat betreft het eerste middel

B.7. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de bevoegdheidverdelende regels, meer bepaald artikel 5, § 1, II, 2^o, en artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1^o, vijfde streepje, 9^o en 10^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Volgens de verzoekende partijen zou de decreetgever niet bevoegd zijn om de betwiste dotatie in te voeren, omdat die is bedoeld om de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de plaatselijke besturen te financieren. Die aangelegenheid zou behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid. In tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering aanvoert, zijn de verzoekende partijen van oordeel dat de bestreden bepalingen geen bevoegdheidsrechtelijke grondslag kunnen vinden in de gewestbevoegdheid inzake de algemene financiering van de gemeenten, en, voor wat de OCMW's betreft, evenmin in de gemeenschapsbevoegdheid inzake maatschappelijk welzijn.

[...]

B.12.1. Overeenkomstig het bestreden artikel 26 van het programmadecreet van 20 december 2019 wordt onder meer aan de Vlaamse gemeenten een dotatie toegekend ten belope van de helft van de door hen verschuldigde responsabiliseringsbijdragen, zoals bedoeld in de artikelen 19 en 20 van de wet van 24 oktober 2011.

Zoals blijkt uit de in B.1.3 vermelde parlementaire voorbereiding, en zoals ook door de Vlaamse Regering voor het Hof wordt aangevoerd, heeft de decreetgever beslist de gemeenten financieel te ondersteunen, omdat de responsabiliseringsbijdragen die zij dienen te betalen in het kader van de federale pensioenregeling, de gemeentelijke financiën dermate bezwaren, dat de gemeenten niet langer in staat zijn om hun taken als lokale besturen waar te nemen. Aldus begrepen beogen de bestreden bepalingen op algemene wijze de budgettaire situatie van de gemeenten te verbeteren en de normale werking van de ondergeschikte besturen en de lokale autonomie te vrijwaren, wat behoort tot de bevoegdheid van de gewesten zoals bepaald in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.12.2. De omstandigheid dat voor de vaststelling van het bedrag dat aan elke gemeente toekomt rekening wordt gehouden met de omvang van de responsabiliseringsbijdrage die de gemeente verschuldigd is op grond van de wet van 24 oktober 2011, betekent niet dat het gaat om een financiering van een bijzondere taak of opdracht die betrekking heeft op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is, zoals bedoeld in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, of dat, meer in het algemeen, inbreuk wordt gemaakt op de in B.9

vermelde bevoegdheid van de federale overheid om de aangelegenheid van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en lokale besturen te regelen.

De bestreden bepalingen ontslaan de gemeenten niet van de verplichtingen die hun door de wet van 24 oktober 2011 worden opgelegd met betrekking tot de financiering van de pensioenen voor het vastbenoemd personeel. Evenmin doen die bepalingen afbreuk aan het beleid dat de federale wetgever met de responsabiliseringsbijdrage nastreeft, zijnde de werkgevers de financiële gevolgen van hun keuze inzake de benoeming van hun personeel te laten dragen. De gemeenten blijven overigens vrij om de bestemming van de toegekende financiële middelen te kiezen.

B.12.3. De bij de bestreden bepalingen toegekende dotatie moet aldus worden beschouwd als een bijkomende algemene financiering, naast de algemene financiering die gebeurt via het Gemeentefonds en andere algemene werkingssubsidies, die past in het kader van de bevoegdheid die aan de gewesten is toegewezen in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die dotatie doet geen afbreuk aan de federale bevoegdheid inzake de pensioenstelsels van het personeel en de mandatarissen van de ondergeschikte besturen zoals bepaald in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vijfde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

[...]

B.14. Het eerste middel is niet gegrond.

Wat betreft het tweede middel

B.15. In het tweede middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen in strijd zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, zoals gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij uitsluitend een dotatie toekennen aan de lokale besturen die zijn aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds en niet aan de andere lokale besturen. Daarnaast zouden de bestreden bepalingen ook afbreuk doen aan het beginsel van de lokale autonomie en aan artikel 9, lid 4, van het Europees Handvest inzake lokale autonomie van 15 oktober 1985 (hierna: het Europees Handvest inzake lokale autonomie).

[...]

B.17. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.18. Het door de verzoekende partijen bekritiseerde verschil in behandeling tussen, enerzijds, de bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds aangesloten lokale besturen, die een responsabiliseringsbijdrage zoals bedoeld in de artikelen 19 en 20 van de wet van 24 oktober 2011 moeten betalen en aan wie op grond van de bestreden bepalingen een dotatie wordt toegekend, en, anderzijds, de lokale besturen die niet aangesloten zijn bij hetzelfde Pensioenfonds en die geen recht hebben op een dergelijke dotatie, berust op een objectief criterium van onderscheid, namelijk het al dan niet aangesloten zijn bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds.

B.19. De dotatie waarin de bestreden bepalingen voorzien en die bij wege van algemene financiering wordt toegekend, beoogt de structurele financiële moeilijkheden tegen te gaan die de gemeenten en de OCMW's ondervinden door de pensioenlasten die op hen rusten. Door *a priori* van die dotatie de besturen uit te sluiten die niet zijn aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds, hanteert de decreetgever een criterium van onderscheid dat niet relevant is in het licht van dat doel. Ook die besturen moeten immers instaan voor de financiering van de pensioenen van hun vastbenoemd personeel, en zij kunnen zich daarbij evengoed in een situatie bevinden waarin de loonmassa dermate laag is ten opzichte van de pensioenlasten, dat zulks leidt tot structurele financiële moeilijkheden.

B.20. De bestreden bepalingen schenden bijgevolg de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij niet in een dotatie voorzien die, wegens de pensioenlasten van hun vastbenoemd personeel, wordt toegekend aan de gemeenten en de OCMW's die niet zijn aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds.

Het komt evenwel uitsluitend aan de decreetgever toe een einde te maken aan de vastgestelde lacune en de criteria te bepalen voor de toekenning van een financiële tegemoetkoming aan de bedoelde gemeenten en OCMW's.

B.21. Het tweede middel is in die mate gegrond.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen

B.22.1. De Vlaamse Regering vraagt om, in geval van een vernietiging, de gevolgen van de bestreden bepalingen te handhaven overeenkomstig artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, in essentie omdat een niet in de tijd gemoduleerde vernietiging tot budgettaire moeilijkheden zou leiden voor de begunstigde lokale besturen.

B.22.2. De vastgestelde ongrondwettigheid heeft geen betrekking op de bestreden bepalingen, in de mate waarin zij voorzien in een financiële tegemoetkoming ten aanzien van de bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds aangesloten gemeenten en OCMW's die een responsabiliseringsbijdrage moeten betalen, maar op de ontstentenis van een vergelijkbare financiële tegemoetkoming ten aanzien van de gemeenten en OCMW's die niet zijn aangesloten bij hetzelfde Pensioenfonds. Bijgevolg zal het vernietigingsarrest niet ertoe leiden dat de financiële tegemoetkoming wordt ontzegd aan de reeds door de bestreden bepalingen begunstigde besturen en is er geen aanleiding om in te gaan op het verzoek van de Vlaamse Regering tot handhaving van de gevolgen.

OM DIE REDENEN,
HET HOF

vernietigt de artikelen 26 tot 28 van het Vlaamse programmadecreet « bij de begroting van 2020 » van 20 december 2019, doch enkel in zoverre zij niet in een dotatie voorzien die, wegens de pensioenlasten van hun vastbenoemd personeel, wordt toegekend aan de gemeenten en de OCMW's die niet zijn aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen.

[...]

Vlaamse dotatie pensioenlasten lokale ambtenaren niet enkel voor besturen aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds

Dat alle wettelijke pensioenstelsels door een samenloop van factoren nood hebben aan extra financiële middelen, staat buiten kijf. Dit geldt in de

overtreffende trap voor de pensioenen van de ambtenaren van de lokale besturen (voor een bespreking zie o.a. I. DE WILDE en R. JANVIER, "Vergelijkende analyse van de financiering van de wettelijke pensioenen van het overheidspersoneel: nood aan een herijking?", *TSR* 2020/4, 439-525). De lokale besturen moeten zelf instaan voor de financiering van de pensioenen van hun gepensioneerd statutaire medewerkers. Een zeer grote meerderheid van de Belgische lokale besturen is hiertoe aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds voor de provinciale en plaatselijke besturen. De uitgaven voor de ambtenarenpensioenen nemen de komende jaren sterk toe, wat leidt tot een grote druk op de financiën van de lokale besturen. Het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 komt tegemoet aan de verzuchtingen van de lokale sector om de pensioenfactuur van de Vlaamse lokale besturen te verlichten. In dit regeerakkoord kondigt de Vlaamse regering namelijk aan de federale responsabiliseringsbijdrage voor de helft "op te lossen". De plannen van de nieuwe Vlaamse regering kregen al snel concreet vorm in artikels 26 tot 28 van het Vlaamse Programmadecreet van 20 december 2019 bij de begroting 2020. Die bepalingen voorzien in een bijkomende financiële steun voor besturen die zijn aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds en een responsabiliseringsbijdrage verschuldigd zijn. Die laatste bijdrage heeft als doel om besturen in het Gesolidariseerde Pensioenfonds tot een bepaald percentage (op dit ogenblik 50%) individueel te 'responsabiliseren' als ze in verhouding tot hun eigen pensioenlast (i.e. eigen pensioenbijdragevoet) te weinig hebben bijgedragen tot het op solidariteit gebaseerde omslagstelsel (i.e. de basispensioenbijdragevoet). De hoogte van de Vlaamse dotatie is weliswaar gebaseerd op het bedrag van de federale responsabiliseringsbijdrage, maar kan door de besturen wel vrij worden besteed. De vrije besteding van deze bijkomende financiering vloeit voort uit de principiële keuze van de Vlaamse regering om de berekening van de tegemoetkoming weliswaar te koppelen aan de responsabiliseringsbijdrage, maar om de maatregel op zich te beschouwen als een nieuwe algemene financieringslijn voor de lokale besturen, bovenop de bestaande dotaties. Hoewel de nieuwe financieringsstroom van het Vlaamse naar het lokale bestuursniveau bijval oogst, worden hierbij ook al meteen kanttekeningen geplaatst. Het zijn precies die kwesties die door de gemeente en het OCMW van Tessenderlo aan het Grondwettelijk Hof worden voorgelegd. Een eerste discussie is of de Vlaamse overheid wel bevoegd is om de pensioenfactuur van de lokale besturen te verlichten via een dotatie gekoppeld aan de federale responsabiliseringsbijdrage. De Raad van State stelt in zijn advies bij het voorontwerp van programmadecreet dat dit niet het geval is (zie Adv.RvS nr. 66.660/1/3, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 151/1, 106). Volgens het Grondwettelijk Hof is de Vlaamse overheid echter wel bevoegd, gegeven dat het gaat om een bijkomende algemene financiering, naast de algemene financiering die gebeurt via het Gemeentefonds en andere algemene werkingssubsidies, die past in het raam van de bevoegdheid die aan de gewesten is toegewezen in artikel 6 §1, VIII, lid 1, 9° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Een tweede vraagstuk is de beperking van de Vlaamse dotatie tot de geresponsabiliseerde besturen aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds. Besturen die niet zijn aangesloten bij dit fonds (zoals de gemeente en het OCMW van Tessenderlo) vallen dus uit de boot, net zoals de besturen die weliswaar deel uitmaken van het Gesolidariseerde Pensioenfonds, maar geen responsabiliseringsbijdrage verschuldigd zijn (~~d.i. ongeveer de helft van de aangesloten besturen~~). Daarnaast moet er ook op worden gewezen dat de provinciebesturen en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden – zelfs

al zijn ze een responsabiliseringsbijdrage verschuldigd én aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds – eveneens uit de werkingsfeer van het Vlaamse Programmadecreet van 20 december 2019 worden geweerd (zie art. 26 lid 1 van voornoemd decreet). Op de uitsluiting van de besturen die niet behoren tot het Gesolidariseerde Pensioenfonds – per 1 januari 2020 gaat het om 27 lokale besturen – zal de Vlaamse overheid alvast moeten terugkomen als een gevolg van dit arrest van 28 oktober 2021. Het Grondwettelijk Hof heeft – misschien wat verrassend in het licht van het arrest nr. 2020/113 van 31 augustus 2020 – geoordeeld dat de uitsluiting van besturen die niet zijn aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds niet relevant is in het licht van het doel van de maatregelen en bijgevolg in strijd is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Ook die besturen moeten immers instaan voor de financiering van de pensioenen van hun vastbenoemd personeel en kunnen zich daarbij evengoed in een situatie bevinden waarin de loonmassa dermate laag is ten opzichte van de pensioenlasten dat zulks leidt tot structurele financiële moeilijkheden. Het is nu aan de decreetgever om een einde te maken aan de vastgestelde lacune en de criteria te bepalen voor de toekenning van een financiële tegemoetkoming aan de gemeenten en OCMW's die niet zijn aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds. Mogelijk kan zelfs de vraag worden opgeworpen of in het licht van deze uitspraak van het Grondwettelijk Hof (de motivering van) sommige andere uitsluitingen (*supra*) niet moet worden herzien, minstens kan worden nagedacht over een meer uitgebalanceerde verdeling van de extra Vlaamse middelen (zie ook I. DE WILDE en R. JANVIER, "Vergelijkende analyse van de financiering van de wettelijke pensioenen van het overheidsperoneel: nood aan een herijking?", *TSR* 2020/4, (439) 505-506).

Inger De Wilde