



Voordelige tantièmes in het ambtenarenpensioen





Rekenhof

Voordelige tantièmes in het ambtenarenpensioen



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 5 april 2023

Voordelige tantièmes in het ambtenarenpensioen

Het Rekenhof heeft de voordelige tantièmes in het ambtenarenpensioen onderzocht. Tantièmes of loopbaanbreuken bepalen hoe zwaar gewerkte periodes in een loopbaan doorwegen bij de pensioenberekening. Door voordelige tantièmes krijgen bepaalde categorieën ambtenaren meer pensioen en kunnen ze sneller met pensioen gaan. Het Rekenhof gaat in deze audit allereerst na wat de redenen van de wetgever waren om die voordelige tantièmes toe te kennen en onderzoekt vervolgens of die vandaag nog geldig zijn. Ook controleert het of eerder gesignaleerde problemen in de regelgeving intussen werden aangepakt, of de Federale Pensioendienst (FPD) die regelgeving steeds correct kan toepassen en of de tabel van de 'actieve diensten' die recht geven op een voordeliger tantième en die opgenomen is in de basiswet op de overheidspensioenen, nog actueel is.

Tantièmes: een lange historiek

De basiswet voor de pensioenen van ambtenaren, de wet van 21 juli 1844, voorziet tot vandaag in een berekening van het pensioenbedrag op basis van drie elementen: de wedde, het aantal dienstjaren en de loopbaanbreuk of het tantième, dat verschilt volgens de aard van de diensten. Het normale tantième was vanaf het begin al $\frac{1}{60}$ van de wedde voor elk jaar dienst, maar er bestonden ook onmiddellijk voordeligere tantièmes voor heel wat groepen ambtenaren.

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

Noodzaak tot herziening

In 2000 poogde de wetgever een nieuw systeem van tantièmes naast of in de plaats van de bestaande regeling te plaatsen door de toekenning van een 'complement belastende functies', maar die wetgeving werd nooit uitgevoerd. In 2019 kwam er een wetsvoorstel dat alleen nog een pensioenvoordeel wilde behouden voor overheidspersoneel van wie objectief kon worden vastgesteld dat hun functie volgens vastgelegde criteria een 'zwaar beroep' was. Ook dit plan werd uiteindelijk niet omgezet in wetgeving.

Het Rekenhof is op basis van zijn onderzoek van oordeel dat het huidige systeem van voordelige tantièmes moet worden onderzocht om na te gaan of de ongelijke behandelingen die eruit voortvloeien, nog steeds kunnen worden gerechtvaardigd.

Problemen in de wetgeving

Het Rekenhof stelt bijkomend een aantal problemen vast in de regelgeving (waarvan het sommige al eerder opwierp) en bij de controle door de FPD op de naleving ervan:

- De graadbenaming is vandaag geen geschikt criterium meer om uit te maken of een betrekking een 'actieve dienst' is of niet. Dat zou moeten gebeuren op basis van de inhoud van de functie.
- Het tantième zou los moeten staan van de rechtsvorm van de werkgever.
- De gangbare interpretatie van het begrip 'werkelijk gepresteerde diensten' zou het best expliciet in de wetgeving worden bepaald.
- Een voordelig tantième zou bij overgang naar een andere functie alleen behouden mogen blijven als ook die nieuwe functie een zwaar beroep is.
- De tabel van de actieve diensten in de basiswet moet – opnieuw – worden geactualiseerd:
 - De benamingen van meerdere overheidsdiensten moeten worden geactualiseerd.
 - De graad van penitentiair bewakingsassistent (met de functie van chauffeur van celrijtuigen) bij de FOD Justitie moet worden ingevoegd.
 - De tantièmes bij overheveling van ambtenaren van de FOD Mobiliteit en Vervoer naar de Vlaamse overheid, in voorbereiding sinds 2016, moeten worden geregeld.
- De wetgeving moet volledig worden aangepast aan het arrest van het Grondwettelijk Hof van 31 januari 2019 over de actieve diensten van een aantal ambtenaren van de gemotoriseerde brigades van de afdeling Douane. De recente wetwijziging volstaat niet omdat ze was gebaseerd op een verouderd ontwerp waarin enkele van de graden die recht moesten krijgen op het voordelige tantième ontbraken. Bovendien leidde het betrokken voorontwerp van wet tot kritiek van zowel de Inspectie van Financiën als van de Raad van State dat het niet alle bestaande ongelijkheden oploste. Ook de minister van Pensioenen drukte overigens haar bezorgdheid hierover uit tijdens de bespreking van het wetsontwerp.
- Uit dat onderzoek naar de gevolgen van het arrest van het Grondwettelijk Hof blijkt overigens dat noch de beperkte, noch de ruimere aanpassing van de wetgeving nieuwe geschillen zal kunnen vermijden. De betrokken overheden (de FOD Financiën en de Vlaamse Belastingdienst) geven immers aan dat nog andere categorieën ambtenaren geconfronteerd worden met een ongelijke behandeling.

Controle door de Federale Pensioendienst (FPD)

Wat de controle door de FPD op de naleving van de tantièmes betreft, blijft het Rekenhof van oordeel dat het de opdracht is van de FPD is om de actieve diensten die de werkgevers aangeven, te controleren. Uit het onderzoek bleek namelijk dat de DmfA-aangiftes van de betrokken overheidsdiensten niet altijd correct zijn, zodat controles wenselijk zijn. De FPD zou die overheidsdiensten ook het best bewust maken van het nut van de uitbouw van een intern controlesysteem. Het berekeningsprogramma achter MyPension (NewPenCalc) kan voor enkele specifieke categorieën ambtenaren (kerkbedienaars, provinciegouverneurs en arrondissementsscommissarissen) nog geen correcte pensioenraming maken.

Reactie van de minister van Pensioenen

De minister van Pensioenen reageert op de delen van het verslag die gericht zijn op de wetgevende vraagstukken. Ze onderschrijft dat de voordelige tantièmes dienen om het risico van een zwaar beroep te compenseren. Ze wijst erop dat tijdens de vorige legislatuur al werd gepoogd om een globale regeling uit te werken voor de erkenning van zware beroepen maar dat de sociale partners er toen niet in geslaagd zijn een akkoord te vinden dat een gelijke behandeling kon waarborgen tussen enerzijds statutaire ambtenaren en anderzijds contractanten (in zowel de privésector als bij de overheid).

De minister benadrukt dat aanpassingen aan de regelgeving van de voordelige tantièmes moeten passen binnen een volwaardige en overkoepelende oplossing voor de erkenning van zware beroepen die uitgewerkt moet worden door de sociale partners. Ze geeft dan ook aan niet van plan te zijn om de wet te wijzigen zolang het sociaal overleg nog aan de gang is.

Voordelige tantièmes in het ambtenarenpensioen	8
Hoofdstuk 1	
Inleiding	9
1.1 Context	9
1.2 Onderzoeksvragen	11
1.3 Onderzoeksmethode	12
1.4 Onderzoeksverloop	12
Hoofdstuk 2	
Historiek van de wetgeving	13
2.1 Ambtenarenpensioenen als 'ongeschiktheidsuitkeringen'	13
2.2 Ratio legis van de voordelige tantièmes	14
2.3 Invloed van pensioenhervormingen op de tantièmes	18
2.4 Plaats van het 'complement belastende functie' in de regelgeving	19
2.5 Vervanging 'voordelige tantièmes' door notie' zwaar beroep'	20
2.5.1 Nieuwe notie zwaar beroep	21
2.5.2 Invloed op vroegste pensioendatum of op pensioenbedrag, naar keuze	21
2.5.3 Groepen die elk voordeel verliezen	22
2.5.4 Overgangsregeling	22
Hoofdstuk 3	
Problemen in de regelgeving	23
3.1 Toekenning tantième op basis van een bepaalde graad	23
3.2 Toekenning tantième op basis van een welbepaalde werkgever	25
3.3 Toekenning tantième op basis van de functie verbonden aan de graad	27
3.4 Behoud tantième bij overgang naar andere overheid, graad of functie	29
3.5 Verband tussen loon en tantième	30
Hoofdstuk 4	
Problemen bij controle door FPD	32
4.1 Databank vermeldt geen graden	32
4.2 Databank vermeldt wijzigingen van functie niet altijd	34
4.3 Berekening van pensioenen met (meerdere) voordelige tantièmes	35
Hoofdstuk 5	
Nood aan update wetstabel	37
5.1 Aanpassingen gevraagd sinds de laatste wijziging van de wetstabel	37
5.2 Aanpassingen in voorbereiding bij de FPD	38
5.3 Noodzakelijke aanpassingen ten gevolge van de rechtspraak	39
5.3.1 Gevolgen van een arrest van het Grondwettelijk Hof	39
5.3.2 Andere aanpassingen	41

Hoofdstuk 6**Conclusie en aanbevelingen** 43

6.1 Conclusie 43

6.2 Aanbevelingen 46

Bijlage**Antwoord van de minister van Pensioenen** 49

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Context

Een ambtenarenpensioen wordt berekend op basis van drie elementen:

1. de aanneembare duur van de diensten (dit zijn de periodes die meetellen);
2. de referentiewedde;
3. het *tantième* of de loopbaanbreuk (dit is de relatieve waarde van elke dienstperiode).

De bepalingen over het *tantième* dat in aanmerking wordt genomen bij de berekening van het pensioenbedrag van de statutaire ambtenaren zijn voornamelijk terug te vinden in de wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen (hierna aangeduid als de basiswet)¹.

Deze wet werd in haar ruim 175-jarige bestaan vanzelfsprekend meerdere malen gewijzigd en aangevuld. Als basis schrijft de wet een *tantième* van 1/60^e voor, maar tegelijk vermeldt ze functies die recht geven op een 'voordelig *tantième*'.

Voor een aantal van die voordelige *tantièmes* is de *ratio legis* (de motivering of bestaansreden) niet meer duidelijk. Zo wordt het voordelige *tantième* voor ambtenaren met een zogenaamde 'actieve dienst' verantwoord doordat deze functies '*gevaarlijk, vermoeiend of onderhevig aan de zware weersomstandigheden van elk seizoen*' waren. Voor andere is de bestaansreden vandaag nog moeilijk aan te tonen, en zeker niet aan de hand van authentieke documenten.

In het verleden gaf de toekenning van het *tantième* 1/50^e voor de zogenaamde actieve diensten, die exhaustief waren opgesomd in een lijst bij de basiswet, vaak aanleiding tot opmerkingen van het Rekenhof. De wetgever slaagde er vanaf de jaren 1970 niet meer in om de talloze wijzigingen aan de indeling van de graden en graadbenamingen, de omvorming van overheidsdiensten ten gevolge van de staatshervorming en de decentralisatie van diensten, snel te verwerken in de wetstabel van de actieve diensten. Het Rekenhof ging daarom met de toenmalige Administratie der Pensioenen akkoord om de toekenning van het *tantième* 1/50^e voor actieve diensten te aanvaarden op basis van een *officieuze gelijkstellingstabel* van actieve diensten, in afwachting van een wetswijziging. De officieuze tabel werd na gezamenlijk overleg uitgewerkt en meermaals (telkens op voorstel van de pensioenadministratie) aangevuld of aangepast. In 2003 werd de officieuze tabel ook in de wet zelf opgenomen².

In de jaren na 2003 stelde de pensioenadministratie meermaals opnieuw voor om een soort officieuze gelijkstellingstabel te lanceren, door ook voor andere graden en entiteiten de toekenning van het *tantième* 1/50^e voor te stellen, maar zonder wettelijke aanpassing. Het Rekenhof wees er telkens op dat een dergelijke werkwijze alleen zeer beperkt in tijd kon worden aanvaard en rekening houdend met de omvang van de concrete wijziging. Ondanks de voortdurende aanpassing van

¹ Voor een aantal specifieke categorieën van ambtenaren (magistratuur, onderwijs ...) bestaan aparte wetsbepalingen.

² Wet van 3 februari 2003 houdende diverse wijzigingen aan de wetgeving betreffende de pensioenen van de openbare sector.

de structuur van de overheidsdiensten en van de indeling van de graden (en de eraan verbonden functies) werd de wetstabel sinds 2003 maar een vijftal keer en eerder beperkt gewijzigd.

Intussen beseften de pensioenadministratie en de opeenvolgende ministers dat het systeem verouderd was en dat een nieuwe regelgeving gebaseerd op een nieuwe invalshoek noodzakelijk was. Een eerste regeling voor zogenaamde belastende functies werd in wetgeving³ gegoten maar de nodige uitvoeringsbesluiten kwamen er niet.

Het Rekenhof heeft in het verleden audits verricht over de databank Capelo⁴ en over de pensioenmotor⁵. In het auditrapport over de databank Capelo (waarin de loopbanen van alle ambtenaren werden verzameld) is opgemerkt dat de graad van een ambtenaar geen verplicht gegeven meer is in de aangifte van de tewerkstelling, waardoor de FPD quasi onmogelijk kan controleren of iemand een actieve graad uit de wetstabel bekleedt en of er sprake is van het werkelijk uitoefenen van dergelijke functie. Dit bemoeilijkt fors de controle op de toekenning van voordelige tantièmes. In de audit over de pensioenmotor werd vastgesteld dat niet alle pensioenen met ‘meervoudige’ voordelige tantièmes automatisch konden berekend worden.

Vanaf 2010 wilde de regering de pensioenuitgaven afremmen en de pensioenstelsels (ambtenaren, werknemers, zelfstandigen) harmoniseren. De loopbaanduur voor een vervroegd pensioen werd in de werknemersregeling geleidelijk sterk opgetrokken; in de overheidsregeling werd voor het eerst een vergelijkbare voorwaarde ingevoerd⁶. Voor ambtenaren met diensten met een voordeliger tantième, werd het effect van die maatregel gemilderd doordat die diensten nu ook bij de vaststelling van de loopbaanduur een meerwaarde kregen. Het tantième had vanaf dan niet alleen impact op het pensioenbedrag, maar ook op de vroegst mogelijke pensioendatum (de ‘P-datum’)⁷.

Daarop uitten opeenvolgende regeringen de ambitie om de voordelige pensioenberekening van sommige categorieën ambtenaren af te schaffen en te vervangen door een opsomming van zogenaamde zware beroepen. De criteria om te bepalen welke beroepen dat zijn, zouden zowel gelden voor statutaire functies bij de overheid als voor alle vormen van contractuele tewerkstelling (met recht op een werknemerspensioen). Bij gebrek aan overeenstemming werden vooralsnog geen criteria uitgewerkt, zodat op vlak van de voordelige tantièmes bij de overheid alles bij het oude bleef. De problematiek van de zware beroepen wordt in de beleidsverklaring van de huidige regering niet langer vermeld. Bovendien blijkt uit een eerdere beleidsnota (2018) van de vorige pensioenminister en uit het eerder ingediende wetsvoorstel dat het bij een volledige afschaffing van de voordelige tantièmes de bedoeling was om hoe dan ook gedurende een overgangperiode van tien jaar een ‘waarborgregeling’ in te voeren.

3 Wet van 12 augustus 2000 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen.

4 Rekenhof, [Uitvoering van het Capelo-projectenverwerking van elektronische gegevens door de FPD-ambtenarenpensioenen](#), verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, maart 2017, www.rekenhof.be.

5 Rekenhof, [De pensioenmotor – ontwikkeling en toepassing voor de ambtenarenpensioenen](#), verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, december 2018, www.rekenhof.be.

6 Wetten van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen en van 13 december 2012 houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende de pensioenen van de overheidssector. Tot dan (en sinds de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen) kon men immers in de pensioenregeling voor ambtenaren bezwaarlijk spreken van een voorwaarde inzake loopbaanduur die vergelijkbaar was met die voor werknemers. Voor statutaire ambtenaren volstonden immers vijf dienstjaren bij de overheid om aanspraak te kunnen maken op een pensioen vanaf de leeftijd van 60 jaar.

7 Tegelijk werden de meest voordelige tantièmes (voor magistraten, professoren, gouverneurs ...) aanzienlijk ingeperkt.

Het Rekenhof achtte het dan ook aangewezen om na te gaan in hoeverre de Federale Pensioendienst (FPD) intussen de voordelige tantièmes toepast en ook controleert. De audit werd opgevat als een opvolging van de bestaande problemen (wettigheid van de toekenning van voordelige tantièmes, problemen van gelijke behandeling van gelijke situaties, correcte automatische pensioenberekening, controlemogelijkheden door FPD ...) en een onderzoek naar nieuwe problemen die het laatste decennium zijn ontstaan (vooral op het vlak van oordeelkundige en juridisch correcte afbakening van de rechthebbenden).

1.2 Onderzoeksvragen

In de audit wordt eerst aandacht besteed aan de historiek van het stelsel van de voordelige tantièmes. Daarbij probeert het Rekenhof na te gaan wat de ratio legis was van de voordelige tantièmes voor de verschillende groepen gerechtigden. Dat zou immers een belangrijk element moeten vormen bij de toepassing van het systeem en in eventuele verdere hervormingsplannen.

Ook werd onderzocht in hoeverre de FPD inmiddels rekening houdt met eerdere opmerkingen van het Rekenhof over voordelige tantièmes/actieve diensten.

Verder ging het Rekenhof na of de FPD de voorbije jaren de wetstabel van de actieve diensten in de basiswet tijdig kon aanpassen aan de huidige indeling van het openbaar ambt in graden en administratieve entiteiten. Daarbij werd aandacht besteed aan de aanvragen tot aanpassing van de wetstabel door de betrokken besturen en aan de rechtspraak over tantièmes (vooral van het Grondwettelijk Hof).

Ten slotte werd nagegaan hoe de FPD de aangiftes in de Capelo-databank controleert (via attesten 'historische gegevens' en vooral via DmfA-aangiftes).

De audit wil een antwoord geven op volgende onderzoeksvragen:

1. Wat was de ratio legis van de toekenning van voordelige tantièmes aan de verschillende groepen gerechtigden? Is die vandaag nog geldig?
2. Werden de problemen in de regelgeving van de voordelige tantièmes die het Rekenhof eerder signaleerde, verholpen?
3. Hoe controleert de FPD de aangiftes van voordelige tantièmes? Hoe wordt daarbij de moeilijkheid overwonnen dat de werkgever de graad van het personeelslid niet hoeft door te geven? Hoe interpreteert en controleert de FPD de voorwaarde van het effectief uitvoeren van 'actieve dienst'?
4. Kan de berekeningssoftware van de FPD (PenCalc en/of NewPenCalc) alle pensioenen met 'meervoudige' voordelige tantièmes berekenen?
5. Welke besturen vroegen sinds de laatste wettelijke aanpassing van de tabel van actieve diensten uit de basiswet van 1844 een aanpassing voor hun personeel? Welk gevolg werd aan die vragen gegeven? Welke aanpassingen aan de tabel worden voorbereid?
6. Welke aanpassingen aan de wetstabel zijn noodzakelijk om tegemoet te komen aan de rechtspraak? Worden dergelijke aanpassingen voorbereid?

1.3 Onderzoeksmethode

Voor de audit werden de regelgeving over de tantièmes en over de indeling en de rechtsvorm van de overheidsdiensten onderzocht en ook de besluiten waarin het kader van elke dienst wordt vastgelegd en waarin dus de graden worden opgesomd. Verder werd de bestaande toestand getoetst aan eerdere opmerkingen van het Rekenhof door de dienstorders en de softwaretoepassingen van de FPD te raadplegen. De informatie werd aangevuld met interviews (via e-mail) met de verantwoordelijke ambtenaren van de FPD en door middel van vragenlijsten gericht aan de HR-diensten van de betrokken entiteiten⁸.

1.4 Onderzoeksverloop

15 december 2021	Aankondiging van de audit bij de minister van Pensioenen en bij de administrateur-generaal van de FPD
Januari 2022 tot augustus 2022	Uitvoering van de audit en opmaak van het ontwerpverslag
18 januari 2023	Verzending van het ontwerpverslag aan de minister van Pensioenen en de administrateur-generaal van de FPD
16 februari 2023	Antwoord van de administrateur-generaal van de FPD op het ontwerpverslag; in dit verslag worden, waar relevant, de opmerkingen van de FPD vermeld
6 maart 2023	Antwoord van de minister van Pensioenen op het ontwerpverslag; het antwoord wordt besproken bij de eindconclusie en is integraal als bijlage toegevoegd

⁸ Het ging om volgende overheden: FOD Financiën, FOD Justitie, Ministerie van Defensie, FOD Mobiliteit en Vervoer, Agentschap Vlaamse Belastingdienst, Departement Mobiliteit en Openbare Werken Vlaamse Gemeenschap, Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust, Vlaams Ministerie van Leefmilieu, Natuur en Energie – Agentschap voor Natuur en Bos, Waalse overheidsdienst, bpost, skeyes. Die procedure, die was bedoeld als 'dubbele controle', nam heel wat tijd in beslag. Een aantal besturen deed er lang over om een contactpersoon aan te wijzen en/of om (vaak pas na meerdere herinneringen) een inhoudelijk antwoord te verstrekken. In enkele gevallen bleef het antwoord ook dan nog zeer beperkt en weinig onderbouwd. Eén bestuur (skeyes) antwoordde niet.

Hoofdstuk 2

Historiek van de wetgeving

2.1 Ambtenarenpensioenen als ‘ongeschiktheidsuitkeringen’

De regeling van de ambtenarenpensioenen is de oudste pensioenregeling in België. De wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en de kerkelijke pensioenen is nog altijd de basiswet voor de ambtenarenpensioenen⁹.

De nood aan een pensioenregeling voor ambtenaren werd als volgt gerechtvaardigd:

“La plupart des traitements suffisent à peine à l’existence des employés d’après les exigences de leur position, et il leur est impossible de faire des économies pour le moment où la vieillesse et la maladie les empêcheront de continuer à servir l’Etat. D’autre part, si l’on n’accordait pas de pension, on conserverait en place des fonctionnaires publics incapables de remplir leurs fonctions, car on ne pourrait se résoudre à les priver de ressources à la fin de leur carrière. La dignité et l’intérêt de l’Etat veulent donc que les anciens fonctionnaires soient pensionnés sur le Trésor public”¹⁰.

Oorspronkelijk bestonden maar twee vormen van ambtenarenpensioen: bij het bereiken van een bepaalde leeftijdsgrens¹¹ of (vroegtijdig) wegens lichamelijke ongeschiktheid. Er was dan ook geen sprake van ‘vervroegd pensioen op aanvraag’. Deze twee vormen van pensioen lagen bovendien in elkaars verlengde: het pensioen bij het bereiken van een bepaalde leeftijd moest vooral beletten dat ongeschikte ambtenaren verder in dienst moesten worden gehouden, het vormde geen recht maar was eerder een voordeel voor zowel de betrokkenen als de overheid¹². Zelfs bij het bereiken van de wettelijk vastgelegde leeftijd (destijds 65 jaar) en na het presteren van het wettelijk bepaalde aantal jaren dienst was er niet zomaar recht op pensioen, er moest ook zijn voldaan aan een impliciete ongeschiktheid om nog verder te kunnen werken¹³.

9 Zij het dat deze wet niet de enige wettelijke basis was of is voor alle ‘gerechtigden op een overheidspensioen’. Zo bestond er al een specifieke regeling voor pensioenen van militairen vanaf de wet van 24 mei 1838 en werd het pensioen van magistraten tot vóór de inwerkingtreding van het huidige Gerechtelijk Wetboek voornamelijk geregeld door de wet van 25 juli 1867. Het recht op pensioen voor het onderwijzend personeel kwam dan weer tot stand in heel wat fases en op basis van verschillende wetteksten (als weerspiegeling van de opsplitsing van het onderwijs in niveaus zowel als in verschillende onderwijsnetten).

10 Zie L. Demarteau en E. Fortin, *Traité des pensions*, Brussel, Larcier, 1903.

11 Pensioen ‘op leeftijd’ was voor het overgrote deel van het overheidspersoneel alleen mogelijk na 30 jaar gepresteerde overheidsdiensten.

12 Voor een uitgebreid onderzoek naar de aard van het toenmalig ambtenarenpensioen in België kan worden verwezen naar Jakob Markus Werbrouck, *Het multidimensionale pensioenbegrip*, Antwerpen, 2022, en dan vooral naar hoofdstuk 1 (Invaliditeitspensioen), delen 2 (Oorsprong van de invaliditeitsgedachte binnen het pensioenrecht) en 4 (Invloed van de invaliditeitslogica: de toegang tot het pensioen). Rechtstreeks verwijzen we hier vooral naar nummer 40, p. 19 en naar nummer 108, p. 77.

13 In *Traité des pensions* wordt in dit verband de volgende uitspraak van de toenmalige minister van Financiën geciteerd: “Le gouvernement doit apprécier les circonstances, et notamment juger de la question de savoir si le magistrat, fonctionnaire ou employé se trouve réellement dans l’impossibilité morale ou physique de remplir ses fonctions. Ainsi dans le cas où après 65 ans d’âge et 30 années de service un fonctionnaire se trouverait encore apte à remplir ses fonctions, le gouvernement ne sera pas obligé de le pensionner, alors même qu’il le demanderait; mais il va sans dire aussi que lorsque ce fonctionnaire sera considéré comme ne pouvant plus remplir convenablement ses fonctions, le gouvernement ne le démissionnera pas sans lui accorder sa pension de retraite. C’est là un devoir pour le gouvernement, ...” (Séance du 10 juillet 1844).

Het ambtenarenpensioen was dus aanvankelijk een soort ‘ongeschiktheidsuitkering’¹⁴. De toekenning van voordelige tantièmes moet ook vanuit dit gegeven worden benaderd: de ingrepen bij de berekening moesten er vooral voor zorgen dat elke ambtenaar in geval van ongeschiktheid (waarop voor sommige groepen een hogere kans bestond op relatief jonge leeftijd en voor anderen na een nog relatief korte loopbaan) een waardig inkomen kreeg.

2.2 Ratio legis van de voordelige tantièmes

Historische grondslagen van voordelige tantièmes

De basiswet voor gewone ambtenaren voorzag van bij de aanvang in een berekening van het pensioenbedrag op basis van drie elementen. In *Traité des pensions* werd de berekening als volgt omschreven: “*La loi a basé la fixation des pensions sur trois éléments: les revenus attachés à la fonction, le nombre d’années de services et la nature de ces services. Ce dernier élément détermine le tantième du revenu moyen*”. De wet kent dus van bij zijn uitvaardiging verschillende *tantièmes*, destijds drie: sedentaire diensten (1/60^e), actieve diensten (1/50^e) en diensten in het onderwijs (1/55^e).

De gunstige tantièmes voor andere groepen (bijvoorbeeld heel wat groepen onderwijzend personeel, magistraten, universiteitsprofessoren ...) vinden hun oorsprong niet rechtstreeks in de basiswet van 1844 maar wel in specifieke wetgeving voor elk van deze groepen.

Het normale tantième voor de berekening van een rustpensioen in de openbare sector is tot vandaag 1/60^e.

Voor een correcte interpretatie van de huidige regelgeving over voordelige tantièmes is het belangrijk om te bepalen wat de ratio legis van de gunstige tantièmes was¹⁵. Zo kan worden bepaald of die reden nog altijd geldt. Een ongelijkheid in de regelgeving is immers maar gerechtvaardigd wanneer ze steunt op een verdedigbaar criterium. Voor zover beleidsmakers destijds al expliciet zouden hebben verduidelijkt waarom ze aan deze of gene betrekking een voordeliger tantième toekenden, blijkt het echter bijna onmogelijk om deze informatie, geschraagd door authentieke bewijsstukken, terug te vinden.

Traité des pensions omschrijft in 1903 de drie diensten die een verschillend tantième kregen zoals ze waren opgenomen in de opmerkingen van de regering over het ontwerp dat uitmondde in de wet van 21 juli 1844¹⁶:

- “*Les services sédentaires sont ceux rendus par les fonctionnaires et employés qui fournissent tranquillement leur carrière dans un bureau ou dans un emploi peu fatigant.*
- “*Les services actifs sont ceux rendus par les fonctionnaires et employés qui, par la nature de leurs fonctions, sont exposés aux intempéries des saisons, à des fatigues, à des luttes ou à des dangers*”.

¹⁴ Vandaar is het ook begrijpelijk dat ambtenaren die worden geacht ‘definitief ongeschikt voor elke functie’ te zijn, op gelijk welke leeftijd ‘gepensioneerd’ worden. Dat pensioen is eigenlijk niet meer of minder dan een ongeschiktheidsuitkering.

¹⁵ Zie in dit verband ook R. Janvier, *Hervorming van de pensioenen in de overheidssector – Stand van zaken anno 2018 met een visie op de toekomst*, Brugge, die Keure, p. 121 (vooral voetnoot 629) waarin het belang van deze historische achtergrond wordt besproken.

¹⁶ In het boek (kolom 135, nummer 328 en 329) wordt verwezen naar “*Observation du gouvernement, article 2 du projet de-venu la loi du 21 juillet 1844, Moniteur du 8 mars 1844, n° 68, 3° supplément, 4° page, 2° colonne*”.

Ook voor het derde voordelige tantième (onderwijspersoneel) wordt een motivatie vermeld¹⁷:

“Le tantième attribué aux services dans l’enseignement est fixé à 1/55^e. Pour motiver l’allocation de ce tantième, le rapporteur de la commission chargée d’examiner le projet devenu la loi du 16 mai 1876 s’exprimait comme suit: ‘L’exception est justifiée par la nature des fonctions des instituteurs, les plus fatigantes que puissent avoir à remplir des fonctionnaires publics et celles qui causent la plus grande mortalité’. Pièces de la Chambre des représentants, session de 1875-1876, n° 127, p. 3”.

De ratio legis van het voordelige tantième is dus het al dan niet uitvoeren van een ‘zwaar beroep’.

Traité des pensions bespreekt ook de pensioenberekening voor twee groepen die destijds recht hadden op een nog voordeliger tantième, m.n. de professoren in het hoger onderwijs (pensioen destijds op basis van de wet van 30 juli 1879) en de magistraten (pensioen destijds gebaseerd op de wet van 25 juli 1867). Het verwijst daarbij als dusdanig niet naar een ‘voordeliger tantième’ omdat deze groepen, als ze dertig dienstjaren telden bij het bereiken van de ‘grensleeftijd’, aanspraak konden maken op het zogenaamde emeritaat: zij genoten dan verder de gemiddelde wedde van de laatste vijf jaar van hun loopbaan. Hun regelgeving beoogde dus de betrokkenen het doorbetalen van hun loon te garanderen zodra ze niet meer konden functioneren en op voorwaarde dat ze het voorgeschreven aantal dienstjaren hadden gepresteerd. Wanneer ze minder jaren hadden gepresteerd, wilde de wetgever hun verder loon ‘slechts’ met een relatief klein deel beperken, namelijk 1/30^e per jaar ‘te weinig’ gepresteerde dienst.

Meer nog, in het rapport van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 wordt zelfs gesteld dat die 1/30^e in feite het vertrekpunt zou zijn geweest van de vastlegging van de tantièmes, waarvan dan 1/60^e werd afgeleid voor de gewone ambtenaren:

“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”¹⁸.

Bepaalde voordelige tantièmes werden ingevoerd voor functies die door hun aard of toegangsvoorwaarden niet even lang konden worden uitgeoefend als nodig om met het ‘gewone’ tantième een volwaardig pensioen uit te bouwen¹⁹. Dit was met name het geval voor functies als magistraat of hoogleeraar (zeker in de negentiende en het grootste deel van de twintigste eeuw waren die functies de facto niet ‘toegankelijk’ op relatief jonge leeftijd). Die bedoeling blijkt ook uit de voorbereidende werken van de wet van 25 maart 1937 die het tantième 1/60^e verving door 1/12^e voor de provinciegouverneurs en 1/25^e voor de arrondissementscommissarissen²⁰.

¹⁷ De motivatie werd hier gegeven om het tantième toe te kennen aan de gerechtigden op een overheidspensioen bedoeld in de wet van 16 mei 1876, maar later werd eenzelfde voordeel toegekend aan een hele rist andere groepen onderwijzend personeel. Zie in dat verband dezelfde bron, kolom 138, nummer 337-338.

¹⁸ Meer bepaald in bijlage 2.3. Commissie Pensioenhervorming 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract. Bijlage 2.3 - Toekomst van de pensioenen in de overheidssector*, p. 187 en 188.

¹⁹ Deze vaststelling moet samen worden gezien met het feit dat er gedurende ruim 100 jaar alleen een echte pensioenregeling bestond voor ambtenaren, maar niet voor werknemers en zelfstandigen. Dat impliceert dat enkel ambtenaren een echt pensioen konden opbouwen.

²⁰ Parl. St. Senaat, 9 februari 1937, stuk 120, *Wetsontwerp betreffende het pensioen van de provinciegouverneurs en de arrondissementscommissarissen*, memorie van toelichting, p. 1 en 2, www.senate.be.

Andere grote beroepscategorieën die recht hebben op een voordelig tantième, nl. 1/50^e, zijn de politie, de brandweer en de militairen. In 2012 antwoordde de minister van Pensioenen op een parlementaire vraag dat de ratio legis daarvan is dat “*deze beroepscategorieën worden blootgesteld aan weersomstandigheden en gevaren*”. In hetzelfde antwoord gaf de minister aan dat voor andere beroepscategorieën (hij geeft het onderwijs als voorbeeld) de verantwoording ligt in “*het feit dat personeelsleden vroeger op een preferentiële leeftijd op rust konden gesteld worden*”²¹. Deze verantwoording gold dan in minstens even belangrijke mate voor de politie, de brandweer en de militairen.

Ook bedienaars van de erediensten krijgen voordelige tantièmes, die verschillen tussen de bedienaars van de Rooms-Katholieke Kerk en die van de andere erediensten²². Dat verschil komt doordat de wedde van de bedienaars de rooms-katholieke eredienst lager lag dan de die van sommige bedienaars van andere erediensten. Daardoor kregen de eersten een pensioen op 65 jaar na 30 jaar dienst en de anderen op 70 jaar en na 35 jaar²³.

Ook voor het statutair personeel van de NMBS heeft de toekenning van voordelige tantièmes (1/48^e voor het rijdend personeel, 1/55^e voor het administratief personeel) een specifieke historische verklaring²⁴. Tijdens de parlementaire bespreking van het wetsontwerp dat leidde tot de oprichting van de NMBS²⁵ werd gesteld dat de ambtenaren die op dat ogenblik tot het definitieve personeel van de staatsspoorwegen behoorden, niet minder voordelig mochten worden behandeld dan voorheen. De paritaire commissie die het statuut moest opstellen, ging echter verder dan het ‘behoud van verworven rechten’ en nam in het statuut een aantal gunstigere bepalingen op. Zo werd bepaald dat het pensioen wordt berekend op basis van de laatste bezoldiging (in plaats van op basis van de gemiddelde bezoldiging van de laatste vijf jaar) en dat elk jaar dienst meetelt aan een gunstiger tantième (1/55^e of 1/48^e in plaats van 1/60^e of 1/50^e). Deze betere voorwaarden werden verantwoord door te stellen dat de ambtenaren anders mogelijk zouden opteren voor een overplaatsing naar een andere staatsdienst in plaats van in dienst te treden bij de nieuwe maatschappij, wat de werking van de spoorwegen in het gedrang kon brengen.

Huidige omschrijving van voordelige tantièmes

Volgens de website van de FPD zijn er drie soorten voordelige tantièmes:

“Voor sommige ambtenaren zijn er voordeligere loopbaanbreuken. Zo kunt u sneller een volledig pensioen bereiken omdat:

- bepaalde functies als uitputtender, gevaarlijker of ongezonder beschouwd worden (douanebeambten, postbodes ...);*
- sommige ambtenaren andere leeftijdsvoorwaarden hebben (militairen);*

21 Vr. en Antw. Kamer, 27 februari 2012, [QRVA 53 054](#), vraag nr. 14 van 17 januari 2012 van mevrouw Becq, p. 187- 192, [www.dekamer.be](#).

22 Daarnaast is er nog een aparte pensioenregeling voor de afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad (wet van 21 juni 2002 betreffende de Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen van België, de afgevaardigden en de instellingen belast met het beheer van de materiële en financiële belangen van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen). Hun pensioen wordt berekend volgens de (gewone) regels van toepassing op de ambtenaren (met andere woorden: onder meer op basis van het tantième 1/60^e).

23 Vr. en Antw. Kamer, 8 februari 1999, [QRVA 49 162](#), vraag nr. 138 van 17 december 1998 van de heer Ghesquière, p. 21801 e.v., [www.dekamer.be](#).

24 Zie in dat verband Rekenhof, [Vaststelling en beheer van de pensioenen van het statutaire spoorwegpersoneel](#), Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, maart 2020, hoofdstuk 4, punt 4.1, p. 15, [www.rekenhof.be](#).

25 Wet van 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen.

- *het soms niet mogelijk is om een volledige loopbaan te bereiken voor de pensioenberekening op basis van de normale loopbaanbreuk (magistraten)*²⁶.

In zijn reactie op de eerste onderzoeksvraag (“Wat was de ‘ratio legis’ van de toekenning van voordelige tantièmes aan de verschillende groepen gerechtigden? Is die vandaag nog geldig?”) verwijst de FPD in de eerste plaats naar de al vermelde vaststellingen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040. De FPD geeft ook aan dat voor een aantal groepen, zoals de magistraten, de verantwoording voor het voordelige tantième teruggaat tot het ogenblik dat de regeling werd gemaakt, omdat het destijds noodzakelijk was om houder te zijn van een diploma van doctor in de rechten en om gedurende een aantal jaren het beroep van advocaat te hebben uitgeoefend om te kunnen worden benoemd tot magistraat. Daardoor werd men, zo stelt de FPD, pas op latere leeftijd magistraat en hadden magistraten een eerder korte loopbaan. Het voordelige tantième moest dan deze korte loopbaan compenseren, vooral ook omdat destijds een loopbaan als advocaat helemaal geen rechten opende op een pensioen (als zelfstandige). Een vergelijkbare verantwoording wordt vermeld voor de hoogleraren: de betrokkenen moesten na hun diploma ook nog een doctoraat behalen en bleven daarna geruime tijd assistent voordat ze tot hoogleraar konden worden benoemd.

De FPD voegde ook een overzichtstabel toe²⁷, waarin voor enkele groepen die vandaag een voordelig tantième genieten geen reden wordt vermeld. Het gaat met name om:

- leden van het Grondwettelijk Hof, van de Raad van State en van het Rekenhof²⁸, ombudsmannen, adjunct-arrondissementscommissarissen, permanente leden van de comités P en R, vicegouverneur²⁹, bedienaars van de rooms-katholieke eredienst en van andere erediensten, lokale politieke mandatarissen;
- controleurs van werken in de polders, in de mijnen en bij openbare werken;
- loketbedienden en administratief personeel NMBS;
- technici bij de radio en televisie, operationeel assistenten en journalisten van de RTBF en de VRT;
- personeel van gerechtelijke labo’s van de FOD Justitie;
- ambtenaren van douane en gemotoriseerde brigades van accijnzen;
- vrijwillige redders;
- personeel van het hoger niet universitair onderwijs;
- personeel van het hoger universitair onderwijs³⁰.

Hoewel voor deze groepen geen verantwoording werd vermeld, stelt de FPD dat er wel degelijk elementen zijn die de toekenning van een voordelig tantième kunnen ondersteunen:

- Het personeel van het hoger onderwijs kan om dezelfde motieven als de overige leden van het onderwijzend personeel aanspraak maken op het voordelig tantième: ook zij hebben de verantwoordelijkheid voor het beheer van - al dan niet grote - groepen jongeren.
- Sommige groepen hebben een voordelig tantième omdat hun functie kan worden beschouwd als een zwaar of risicovol beroep, zoals dat het geval is voor andere gelijkaardige beroepen.

26 Zie <https://www.sfpd.fgov.be/nl/pensioenbedrag/berekening/verschillende-soorten-pensioenen/ambtenaren/loopbaanbreuk>.

27 Het gaat om een tabel die werd opgemaakt ter voorbereiding van het toepassen van de criteria vastgelegd in het voorontwerp van wet over de ‘zware beroepen’ (zie verder [punt 2.5.1](#)), zoals blijkt uit de vier kolommen met als hoofding de vier criteria uit het ontwerp.

28 Voor de magistraten van de rechterlijke orde wordt wel een historische verantwoording gegeven: “*entrée tardive dans la magistrature: diplôme de droit + carrière d’avocat préalable (pas de pension à l’époque)*”.

29 De provinciegouverneurs zelf worden merkwaardig genoeg niet vermeld.

30 Voor hoogleraren wordt wel een historische verantwoording gegeven: “*Très longues études (master + doctorat)*”.

De FPD somt de volgende beroepen op met verwijzing naar motieven die in de hierboven vermelde tabel voor andere beroepen zijn opgenomen:

- controleurs van werken in de polders, in de mijnen en bij openbare werken (werken in alle weersomstandigheden, nachtwerk ...);
- ambtenaren van douane en gemotoriseerde brigades van accijnzen (werken in alle weersomstandigheden, nachtwerk, onregelmatige uurroosters ...);
- vrijwillige redders (werken in alle weersomstandigheden, grote fysieke inspanning ...);
- personeel van gerechtelijke labo's van de FOD Justitie (werken in alle weersomstandigheden, nachtwerk, psychologische belasting, mogelijk ook ongezonde of gevaarlijke omstandigheden).

Daarenboven geeft de FPD aan dat hij voor een aantal groepen weliswaar niet onmiddellijk een motief vindt naar analogie van andere vergelijkbare groepen, maar dat de werkgevers van die groepen dat bij navraag mogelijk wel zouden kunnen.

2.3 Invloed van pensioenhervormingen op de tantièmes

De regering heeft in 2011 een aantal vrij ingrijpende pensioenhervormingen doorgevoerd. Voor de overheidssector moest een ambtenaar voortaan een voldoende aantal loopbaanjaren, berekend op basis van de diensten over alle pensioenstelsels (ambtenaren, werknemers, zelfstandigen), hebben om nog vanaf een bepaalde leeftijd met pensioen te kunnen gaan³¹. Het volstond niet langer om als vastbenoemd ambtenaar vijf jaar overheidsdiensten te tellen om op 60 jaar met pensioen te kunnen gaan³².

Alle voordelige tantièmes tot 1/48^e bleven behouden (dit is overigens tot vandaag het geval). Die tantièmes vinden hun ratio legis (vooral) in de uitoefening van een 'zwaar beroep'. Voor de tantièmes die historisch werden verantwoord met de reden dat het om een functie gaat die pas op latere leeftijd kan worden aangevat of op vroegere leeftijd moet worden stopgezet, was de hervorming ingrijpender: alle tantièmes voordeliger dan 1/48^e werden tot deze breuk 'herleid' voor de diensten gepresteerd vanaf 2012. Als overgangsmaatregel bleven de gunstigere tantièmes wel nog gelden voor degenen die op dat ogenblik minstens 55 jaar waren.

Bovendien had de pensioenhervorming van 2011 voor alle voordelige tantièmes nog een ander, eerder onverwacht gevolg.

Tot 2013: de facto enkel invloed op pensioenbedrag

Tot voor de hervorming in 2011 hadden voordelige tantièmes in de overheidspensioenen alleen invloed op het pensioenbedrag en niet op de vereiste loopbaanduur om recht te hebben op een overheidspensioen. Een ambtenaar met een voordelig tantième kon dus pas vanaf dezelfde leeftijd met pensioen (vervroegd vanaf 60 jaar) maar ontving een hoger pensioenbedrag dan een collega met eenzelfde loon en eenzelfde aantal jaren dienst.

³¹ Voor werknemers en zelfstandigen was de hervorming op dit punt minder ingrijpend: de voorwaarde van een substantieel langere loopbaan om aanspraak te kunnen maken op een vervroegd pensioen (een pensioen op jongere leeftijd dan op de grensleeftijd van 65 jaar) bestond er immers al langer.

³² Die regeling was van kracht sinds de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen.

Vanaf 2013: invloed zowel op 'P-datum' als bedrag

Sinds 1 januari 2013 wordt bij de berekening van de loopbaanduur aan elk jaar dat een voordeliger tantième geniet dan 1/60^e een verhogingscoëfficiënt toegekend³³. Die verhogingscoëfficiënt zou weliswaar meteen ook geleidelijk worden afgebouwd, maar in de definitieve situatie (vanaf 2022) blijft bij de vaststelling van de loopbaanduur een zeker voordeel verbonden aan de loopbaan jaren waarvoor een voordelig tantième telt³⁴.

Deze situatie is in feite een terugkeer naar de oorspronkelijke regeling uit de wet van 21 juli 1844, die echter al werd afgeschaft door de wet van 17 februari 1849. Oorspronkelijk konden ambtenaren die actieve dienst vervulden een pensioen aanvragen (op voorwaarde dat er sprake was van ongeschiktheid!) vanaf 55 jaar en na minstens 25 jaar dienst, terwijl ambtenaren met sedentaire diensten 65 jaar oud moesten zijn en minstens 30 jaar dienst tellen. De regeling werd destijds afgeschaft met het argument *“dat men, indien de fysieke uitputting naar het einde toe van de loopbaan daadwerkelijk compleet is - zoals men hier lijkt te beweren - automatisch onder de regeling van het invaliditeitspensioen valt”*³⁵.

2.4 Plaats van het 'complement belastende functie' in de regelgeving

In 2000 voerde de wetgever voor de pensioenen van de openbare sector een '(pensioen)complement voor een belastende functie' in³⁶ voor de ambtenaar die bij de pensionering:

- een loopbaan heeft van minimaal 35 pensioenjaren;
- ten minste 10 jaar voltijdse prestaties heeft geleverd in een 'belastende functie' en dit te rekenen vanaf de 49^e verjaardag.

Dit hield dus in dat de dienst die de overheidspensioenen beheerde, voor de berekening van de totale loopbaanduur een volledig beeld moest hebben van alle diensten die een ambtenaar had gepresteerd, dus eventueel ook als werknemer of zelfstandige. Dat was op dat ogenblik (vele jaren voor de 'pensioenmotor' bij de inmiddels gefusioneerde pensioenadministraties) geen sinecure.

De wet zelf lichtte in artikel 4 toe wat moest worden begrepen onder 'belastende functie': *“de functie die wegens haar aard of van de omstandigheden waarin zij wordt uitgeoefend, psychisch of fysisch bijzonder zwaar en vermoeid [sic]³⁷ is om gedurende veel jaren te worden uitgeoefend”*. De memorie van toelichting bevat ook volgende weinig verduidelijkende zin: *“Bij voorrang worden als belastend beschouwd de functies die activiteiten omvatten waarvan het zware karakter onbetwistbaar is”*.

Als een ambtenaar zijn 'belastende functies' vanaf zijn 49^e verjaardag nog minstens tien jaar voltijsd uitoefende (of het equivalent bereikte door het omrekenen van deeltijdse prestaties) zouden alle overheidsdiensten gepresteerd in een 'belastende functie' in de pensioenberekening worden

³³ Volgens R. Janvier is die maatregel er als een soort van pasmunt gekomen op het ogenblik dat de regering de toegangsvoorwaarden voor het vervroegd pensioen aanzienlijk heeft verstrengd. (R. Janvier, *Hervorming van de pensioenen in de overheidssector – Stand van zaken anno 2018 met een visie op de toekomst*, Brugge, die Keure, 2018, nummer 179, p. 88).

³⁴ Concreet voorbeeld: een ambtenaar met veertig jaar dienst in een graad waarvoor een voordeliger tantième geldt (voor de pensioenberekening), telt in toepassing van die definitieve verhogingscoëfficiënt (ten laatste vanaf 2022) 42 jaar 'loopbaanduur' geldig voor het recht op pensioen.

³⁵ Zie Jakob Markus Werbrouck, *Het multidimensionale pensioenbegrip*, Antwerpen, 2022, nummer 76, p. 49 en 50, vooral voetnoten 222 en 223.

³⁶ Wet van 12 augustus 2000 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen.

³⁷ Ondanks heel wat wijzigingen aan de tekst (met name van het toepassingsveld) werd deze omschrijving nog niet vervangen door 'vermoeiend'.

opgenomen aan het tantième 1/47^e. Dit impliceerde dat iemand die (bijna) steeds een belastende functie uitoefende al een volledig pensioen (d.i. 75 % van de referentiewedde) kon bereiken na 35 jaar en 3 maanden dienst.

Uit de samenhang van de teksten kan worden afgeleid dat het wellicht de bedoeling was om de groep gerechtigden niet te groot te maken en niet noodzakelijk een ‘deelgroep’ te laten vormen binnen de gerechtigden op ‘actieve diensten’. Door de nieuwe loopbaanbreuk vast te stellen op 1/47^e was het ook duidelijk dat dit pensioencomplement niet was weggelegd voor ambtenaren die een nog voordeliger tantième genoten (magistraten, hoogleraars, kerkbedienaars, gouverneurs).

Verder bepaalde de wet dat de belastende functies moesten worden vastgelegd in een in minister-raad overlegd koninklijk besluit. Meer dan 20 jaar na de uitvaardiging van deze wet ontbreekt dat uitvoeringsbesluit nog steeds³⁸. In antwoord op een bijkomende vraag van het Rekenhof hierover liet de FPD eind juni 2022 weten dat hij bij gebrek aan een akkoord tussen de overheden en de vakbonden geen ontwerp van koninklijk besluit voorbereidde en dat er, voor zover bekend, geen enkel initiatief van de regering is om deze wetgeving uit te voeren.

2.5 Vervanging ‘voordelige tantièmes’ door notie’ zwaar beroep’

Er bestonden dus al eerder meerdere situaties waarin een vorm van een ‘zwaar beroep’ een pensioenvoordeel opleverde voordat die notie als zodanig voor het eerst werd gebruikt.

De regering wilde in 2019 het bestaande systeem van voordelige tantièmes voor de overheidspensioenen hervormen. Ze wilde het tantième terugbrengen tot 1/60^e “*uitgezonderd bij zware beroepen in de publieke sector*”. Hierna wordt beknopt ingegaan op het wetsvoorstel dat het hele systeem wilde omvormen, maar dat finaal niet werd omgezet in regelgeving³⁹. Het wetsvoorstel legde een groot deel van de uitwerking van het nieuwe systeem in handen van de uitvoerende macht, waardoor de details van de voorgenomen regeling nooit helemaal duidelijk werden.

³⁸ Dit ontbreken van (een) uitvoeringsbesluit(en) werd zonder succes ingeroepen in het kader van een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof door de rechtbank van eerste aanleg van Antwerpen (GwH, 10 februari 2011, nr. 25/2011), zo stelt Janvier (*Hervorming van de pensioenen van de overheidssector – Stand van zaken anno 2018 met een visie op de toekomst*, Brugge, die Keure, 2018, nummer 279, p. 132, en vooral voetnoot 712). De zaak ging over iemand die aanklaagde dat zijn wedde voor een hogere functie niet meetelde voor de pensioenberekening en dat hij door het ontbreken van uitvoeringsbesluiten geen ‘complement belastende functie’ kreeg. Uit het eindarrest van het hof van beroep van Antwerpen in de zaak blijkt meer bepaald dat de afwijzing van de vraag tot schadevergoeding als volgt wordt gemotiveerd: “*Zelfs zo het verzuim gedurende meer dan 13 jaren geen koninklijk besluit uit te vaardigen een fout zou zijn, blijkt uit niets dat de functie van adjunct-controleur als een belastende functie in de zin van artikel 4 van de wet van 12 augustus 2000 zou moeten aangemerkt worden. De heer X brengt overigens geen objectieve en concrete elementen bij die het bijzonder zwaar en vermoeiend karakter van deze functie aantonen zodat zelfs het verlies van een kans niet bewezen is*” (Antwerpen, 5 september 2013, 2012/AR/2265).

³⁹ Parl. St. Kamer, 24 september 2019, DOC 55 0415/001, Wetsvoorstel met betrekking tot de erkenning van de zwaarte van sommige functies en sommige beroepsactiviteiten voor de toegangsvoorwaarden tot het vervroegd pensioen en de berekening van het pensioenbedrag (in feite een herneming van het voorstel DOC 54 3731/001 van 24 april 2019).

2.5.1 Nieuwe notie zwaar beroep

Het wetsvoorstel gaf vier elementen aan die bepalend zouden zijn voor het erkennen van een functie als een zwaar beroep, voor zover die elementen “*objectief, meetbaar, controleerbaar en registreerbaar*” konden worden vastgesteld:

- “*belastende arbeidsomstandigheden door fysieke inconveniënten verbonden aan de werkomgeving of door lichamelijke belasting;*
- *belastende werkorganisatie;*
- *belasting omwille van verhoogde veiligheidsrisico’s;*
- *belasting van mentale of emotionele aard*⁴⁰.

Daarbij vormt het laatste element geen apart criterium, maar een aanvullend element dat alleen in aanmerking wordt genomen als het in combinatie met een van de drie andere voorkomt.

Het wetsvoorstel liet de verdere afbakening van de functies die concreet voldeden aan een of meer elementen over aan de uitvoerende macht: een in ministerraad overlegd koninklijk besluit moest een exhaustieve lijst van zware beroepen vastleggen. Het wetsvoorstel bepaalde wel dat elke functie sowieso erkend zou worden als zwaar wanneer ze wordt uitgeoefend door een personeelslid met een handicap⁴¹.

2.5.2 Invloed op vroegste pensioendatum of op pensioenbedrag, naar keuze

Voor de ambtenaren van wie de functie voldeed aan de nieuwe notie zwaar beroep, bood het wetsvoorstel de keuze tussen een vervroeging van de ‘normaal berekende’ vroegste pensioendatum en een verhoging van het pensioenbedrag. De notie zwaar beroep beïnvloedde dus ofwel het recht op (vervroegd) pensioen ofwel de berekening van het pensioen. Een gemengd systeem (een deel van de potentiële vervroeging van de pensioendatum en een deel van de pensioenverhoging) was ook mogelijk.

Belangrijk is dat alleen de ‘werkelijke diensten’ in aanmerking komen om te bepalen of iemand de voordelen van een zwaar beroep kan genieten. Wat moet worden beschouwd als werkelijke dienst werd niet bepaald in de wetgeving zelf, maar moest worden vastgesteld bij koninklijk besluit.

Invloed op de vroegste pensioendatum

De diensten gepresteerd in een zwaar beroep wegen zwaarder door dan een gewoon loopbaanjaar om te berekenen wanneer iemand ten vroegste op pensioen kan gaan, maar alleen als die functie minstens tien jaar werkelijk werd uitgevoerd.

Als de functie één van de verzwarende elementen bevat, worden de diensten verhoogd met 5 %, bij twee elementen met 10 % en bij drie met 15 %. De verhoging mag echter niet tot gevolg hebben dat iemand vóór 60 jaar met pensioen zou kunnen gaan.

⁴⁰ Ibidem, toelichting, p. 4-5.

⁴¹ Het wetsvoorstel bepaalde dat de graad van onafhankelijkheid van de handicap van de betrokken persoon minstens moest overeenkomen met de derde categorie bedoeld in de wet van 27 februari 1987 op de tegemoetkomingen aan personen met een handicap.

Invloed op de pensioenberekening

Ambtenaren met een zwaar beroep die geen (of maar gedeeltelijk) gebruik maakten van de mogelijkheid om sneller met vervroegd pensioen te gaan, konden aanspraak maken op een soort pensioencomplement: een rente op basis van de pensioenbedragen die uitgekeerd hadden kunnen zijn tussen de vroegste datum waarop het pensioen wegens het zware beroep had kunnen ingaan (met toepassing van de vervroegingscoëfficiënt) en de gewone vroegste pensioendatum (berekend zonder deze vervroegingscoëfficiënt).

2.5.3 Groepen die elk voordeel verliezen

Het wetsvoorstel kende niet alleen een nieuw voordeel toe voor erkende zware beroepen, maar schafte tegelijk alle bestaande voordelige tantièmes af, inclusief de verhogingscoëfficiënten die vanaf 2013 waren ingevoerd. Het pensioen van bijvoorbeeld magistraten en hoogleraar zou daardoor niet meer in 30^e of 48^e maar in 60^e worden berekend en elk jaar gepresteerd in één van deze functies zou ook gewoon als één jaar tellen in de berekening van de loopbaanduur voor een vervroegd pensioen. Deze afschaffing was weliswaar slechts van toepassing naar de toekomst (vanaf 1 januari 2020).

Ook twee van de grootste categorieën ambtenaren met een voordelig tantième (en vooral de mogelijkheid om op jongere leeftijd met pensioen te gaan) waren betrokken: de voordelige stelsels van de militairen en van het rijdend personeel van de Belgische spoorwegen zouden, weliswaar geleidelijk en over een tijdsperiode die liep tot 2040, worden afgeschaft. Over dat tijdsinterval werd de ambtshalve pensionering van die groepen op 56 of 57 jaar, met gunstige voorwaarden qua loopbaanduur, opgetrokken tot de leeftijd en de eraan gekoppelde loopbaanduur die voor gewone ambtenaren geldt.

2.5.4 Overgangsregeling

Het wetsvoorstel bevatte tot slot een waarborgregeling voor de ambtenaren die onder de bestaande regelgeving een preferentieel tantième genoten en van wie de functie in de nieuwe regelgeving als zwaar beroep zou worden erkend. Hun pensioen moest minstens gelijk zijn aan het pensioen dat zij zouden hebben ontvangen op basis van de bestaande regelgeving op de vroegst mogelijke ingangsdatum van het pensioen. Deze waarborg werd toegekend voor tien jaar, wat inhield dat de FPD voor alle betrokken gevallen in een periode van tien jaar een dubbele berekening zou moeten maken.

Hoofdstuk 3

Problemen in de regelgeving

In eerdere controles en audits over overheidspensioenen⁴², bij vragen om advies van overheids-werkgevers over de regelgeving en in het kader van de vroegere visumplicht van de overheidspensioenen⁴³ stelde het Rekenhof al vast dat de huidige regelgeving tot situaties leidt die als ongeoorloofde ongelijkheden kunnen worden beschouwd en dat de bedoeling van de wetgever wordt uitgehold of niet wordt gerespecteerd.

In deze audit lag de focus voornamelijk op de toepassing van de regelgeving over ‘actieve diensten’. Het Rekenhof legde iedere betrokken overheidsdienst⁴⁴ een vragenlijst voor waarin werd gepeild naar eventuele moeilijkheden in de toepassing van de regelgeving. De resultaten van deze enquête worden mee verwerkt in dit hoofdstuk.

3.1 Toekenning tantième op basis van een bepaalde graad

Graad tegenover functie

De tabel van de actieve diensten bij de basiswet is opgebouwd op basis van de graad van de statutaire ambtenaren. Ambtenaren met een graad die voorkomt in de tabel, kunnen in principe aanspraak maken op een voordeliger tantième (1/50^e in plaats van 1/60^e) als zij de functie ook daadwerkelijk uitoefenen.

Bij het ontstaan van het systeem in de negentiende eeuw was er nauwelijks verschil tussen de graad en de functie. In de loop der jaren kreeg de overheid echter steeds meer en steeds uiteenlopendere taken. Het aantal graden nam wel toe maar niet elke taak of functie had nog een eigen graad. Daardoor slaagde de wetgever vanaf de jaren 1970 niet meer in om de wetstabel tijdig aan te passen; bovendien werd het steeds moeilijker om de gerechtigden op een voordelig tantième nog correct te omschrijven in de tabel. Bijkomend beperkten een aantal overheidswerkgevers begin deze eeuw het aantal graden (en het aantal eraan gekoppelde weddeschalen) tot meer algemene benamingen. De graad was dus niet langer een voldoende precieze aanduiding om aan te geven wie wel en wie niet een actieve dienst had en dus recht op het voordelige tantième.

In 2003 werd de wetstabel in zijn geheel vernieuwd, nadat er gedurende jaren was gewerkt op basis van een officieuze gelijkstellingslijst. Ook de nieuwe wetstabel bleef echter uitgaan van graden en bleef twee kolommen bevatten met rechts de ‘vroegere benamingen’ en links de ‘huidige benamingen’. Bij meerdere overheidsdiensten moesten toelichtingen worden opgenomen om

⁴² Rekenhof, *Uitvoering van het Capelo-project en verwerking van elektronische gegevens door de FPD-ambtenarenpensioenen*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, maart 2017; *De pensioenmotor – ontwikkeling en toepassing voor de ambtenarenpensioenen*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, december 2018, www.rekenhof.be.

⁴³ Het voorafgaand visum voor de pensioenen van de openbare sector was vastgelegd in artikel 17 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en bepaalde dat het Rekenhof elk individueel overheidspensioen moest goedkeuren, zowel het recht op het pensioen als het bedrag. De wet van 22 mei 2003 tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 heeft het met ingang van 1 januari 2012 opgeheven.

⁴⁴ Zie voetnoot 8 voor de volledige lijst van bevraagde overheidsdiensten.

(enigszins) duidelijk te maken welke ambtenaren wel en welke geen recht hadden op het voordelige tantième⁴⁵. De tabel werd aldus onbegrijpelijk voor wie er niet zeer vertrouwd mee is.

bpost

Voor één overheidsdienst, bpost, bleek de wetgever bovendien verplicht om gedeeltelijk af te stappen van de graad als uitgangspunt. bpost deelt zijn personeel vanaf 1 januari 2007 immers in op basis van een functieclassificatie en niet meer op basis van graden. Voor elke functie legt een functiebeschrijving heel gedetailleerd het takenpakket en de werkomstandigheden vast⁴⁶. Het gedeelte van de wetstabel dat betrekking heeft op De Post/bpost werd bij wet van 8 juni 2008⁴⁷ dan ook aangepast en aangevuld. De aanvulling van de tekst die opsomt welke personeelsleden recht hebben op een voordelig tantième luidt als volgt:

“Alle statutaire personeelsleden van De Post die, krachtens de functieclassificatie, benoemd zijn in de functies van “uitreiker” en “uitreiker algemene dienst”, in de mate dat zij uitreikingsdiensten presteren”.

Het vertrekpunt is hier dus veel preciezer, met name een duidelijk omschreven functie hebben en uitvoeren, en niet langer een bepaalde graad hebben.

FOD Mobiliteit en Vervoer

Uit de reactie van de FOD Mobiliteit en Vervoer blijkt dat een aantal personeelsleden met een graad die voorkomt in de wetstabel, in december 2003 werd ingeschaald in de algemene graden⁴⁸. Om binnen die graden te kunnen uitmaken wie (verder) recht had op het voordelige tantième en wie niet, sloten de vakbonden en de FOD vooraf (25 maart 2004) een protocolakkoord dat bepaalde: *“Vanuit de bekommernis om de verworven rechten te eerbiedigen, zal het voordeel voor het pensioen dat de bepalingen inzake actieve diensten opleveren, behouden blijven voor de uiterlijk op 1 december 2003 in dienst zijnde titularissen van de hierboven aangehaalde graden, voor zover de uitoefening van hun functies in hun nieuwe graden binnen het Directoraat-generaal Maritiem vervoer wordt voortgezet”.* Hoewel de wetstabel van de basiswet door de wet van 25 april 2007⁴⁹ werd aangepast aan wijzigingen van de personeelsformatie van het toenmalige ministerie van Verkeer en Infrastructuur, werd dit behoud van het tantième niet gelegaliseerd. De conclusie is dat het ook voor deze overheid niet langer aangewezen is om te vertrekken vanuit de graad, maar wel vanuit functies⁵⁰. Daarnaast ontstaat een onderscheid in behandeling tussen de personeelsleden die wel en die niet op de scharnierdatum van 1 december 2003 in dienst waren, wat zou kunnen wijzen op een ongerechtvaardigde ongelijkheid⁵¹.

45 In een poging om het probleem van de vermindering van het aantal graden op te lossen, werd bij meer recente aanpassingen bij veel actieve graden de zinsnede ‘... in de mate dat zij de functie van ... uitoefenen’ toegevoegd.

46 Voor de functie van ‘uitreiker algemene dienst’ wordt er bijvoorbeeld aangegeven dat de betrokkenen in hun werkomgeving worden “blootgesteld aan weersomstandigheden en/of temperatuurswisselingen en dat als persoonlijke risico’s lichamelijke letsels (rug, gewrichten, ...), overvallen en/of agressie en (verkeers)ongevallen of verwondingen mogelijk zijn”.

47 Wet van 8 juni 2008 houdende diverse bepalingen (I).

48 In uitvoering van het koninklijk besluit van 2 april 2004 houdende hervorming van de bijzondere loopbaan van sommige ambtenaren bij de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer.

49 Wet van 25 april 2007 betreffende de pensioenen van de openbare sector.

50 In een aanvullende reactie liet de betrokken FOD weten: “voor de nieuwe indiensttredingen wordt inderdaad niet meer gekeken naar de graad, maar naar de functie, en de daarbij horende functiebeschrijving – functietitel”. Dat impliceert dat de wetstabel zou moeten worden aangepast aan deze praktijk, net zoals dat eerder gebeurde voor bpost.

51 Zie ook [punt 5.3.1](#).

Vlaams Departement Mobiliteit en Openbare Werken

Ook het Vlaams Departement Mobiliteit en Openbare Werken geeft aan dat de graden op de wetstabel ‘generiek’ zijn en dat verschillende functies aan één graad gekoppeld kunnen zijn (en dus “dat graad en functies niet één op één gelijk zijn aan elkaar”). In de wetstabel wordt dit verduidelijkt door te vermelden dat “de titularissen de preferentiële tantièmes uitsluitend genieten in de mate dat het uitgeoefende ambt overeenstemt met een ambt dat opgenomen is in de kolom vroegere benamingen onder punt V.A.”. Dergelijke ad-hoc ingrepen, die voor heel wat graden en overheden uit de tabel noodzakelijk zijn geworden, maken de wetstabel omslachtig, onduidelijk en onoverzichtelijk.

Vlaamse Belastingdienst

De Vlaamse Belastingdienst antwoordde dat “een aantal functiehouders met een gelijkaardig takenpakket ook over andere graden (bijvoorbeeld ingevolge interne mutatie) beschikt, meer bepaald de graad van programmeur en de graad van hoofdassistent”⁵². Ook daar kan de graad van de betrokkenen dus geen gelijke behandeling garanderen.

Conclusie

Het Rekenhof beveelt dan ook aan dat de overheidsbetrekkingen die, op basis van welk criterium dan ook, een andere dan de gewone pensioenberekening kunnen rechtvaardigen, worden geïdentificeerd op basis van precieze functiebeschrijvingen en niet op basis van een algemeen gegeven als de graadbenaming. Die aanbeveling is niet nieuw: het Rekenhof deed ze bij de analyse van het wetsontwerp dat later de wet van 25 april 2007 is geworden en waarbij onder meer de wetstabel van de basiswet werd gewijzigd:

“Gelet op de snel wijzigende structuur van de overheidsadministraties, de toename van administratieve entiteiten en de vrij recente tendens om het aantal graden te beperken, is het Rekenhof van oordeel dat het niet langer wenselijk is om de indeling in actieve en sedentaire diensten te baseren op het bekleden van een bepaalde graad bij een bepaalde administratieve entiteit. Een dergelijke indeling moet worden onderbouwd door functiebeschrijvingen en door duidelijke criteria die het begrip actieve dienst definiëren.”⁵³

Tegelijk zou er het best voor worden geopteerd om voor elk van de betrokken functies het aantal voltijds equivalenten (VTE) vast te leggen, zodat op basis van de DmfA-aangiftes de gegevens ingevoerd in de Capelo-databank van de FPD, kunnen worden gecontroleerd.

In zijn antwoord stelt de FPD dat hij akte neemt van deze aanbeveling (hoewel ze aan de wetgever is gericht) en zal bekijken hoe ze in de toekomst kan worden omgezet in wetgeving.

3.2 Toekenning tantième op basis van een welbepaalde werkgever

De lijst van actieve diensten in de basiswet bevat alleen graden bij overheidsdiensten in de strikte zin van het woord, de vroegere ministeries dus, maar geen graden bij instellingen van openbaar nut aangesloten bij de wet van 28 april 1958⁵⁴ (de zogenaamde Pool der Parastatalen). De lijst

⁵² De betrokkenen hebben dus, volgens de Vlaamse Belastingdienst, vergelijkbare taken, maar genieten geen voordelig tantième.

⁵³ Parl. St. Kamer, 28 februari 2007, DOC 51 2877/005, wetsontwerp betreffende de pensioenen van de openbare sector – verslag van het Rekenhof, p. 6, www.dekamer.be.

⁵⁴ Wet van 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere organismen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbenden.

bevat daarentegen wel graden bij vroegere regieën en overheidsbedrijven, bv. De Post/bpost en Belgocontrol/Skeyes. Die entiteiten waren oorspronkelijk diensten van een ministerie die later werden omgevormd tot andere juridische entiteiten. Bij die omvorming werd het behoud van de voordelige tantièmes expliciet in de regelgeving ingeschreven.

De verklaring voor het onderscheid tussen federale overheidsdiensten en parastatale instellingen is een gevolg van de financiering van de pensioenen: de pensioenen van de federale overheidsdiensten worden in hoofdzaak gefinancierd door dotaties van de federale overheid, terwijl die van de Pool der Parastatalen worden gefinancierd door een werkgeversbijdrage op basis van de globale loonmassa van elke aangesloten instelling.

Deze situatie is juridisch weliswaar correct, maar leidt tot bizarre gevolgen voor de gelijke behandeling. Zo oefenen sommige ambtenaren hun hele loopbaan dezelfde functie uit maar door een omvorming van hun administratieve entiteit (bijvoorbeeld: een dienst van een ministerie wordt een parastatale) verliezen zij in de loop van hun loopbaan hun voordelig tantième (en hun verhogingscoëfficiënt⁵⁵).

Het is evenmin logisch dat van twee ambtenaren die een vergelijkbare functie uitoefenen, de ene wel een voordelig tantième heeft omdat zijn overheid een FOD is en de andere niet omdat zijn werkgever een parastatale instelling is (geworden)⁵⁶. Ter herinnering: de ratio legis van het voordelige tantième voor een actieve dienst was (en is nog steeds): *“les fonctionnaires et employés qui, par la nature de leurs fonctions, sont exposés aux intempéries des saisons, à des fatigues, à des luttes ou à des dangers”*. De toekenning steunt met andere woorden op kenmerken van de functie, niet op kenmerken (bv. de juridische vorm) van de overheidswerkgever.

Bij recentere wijzigingen aan de wetstabel werd meermaals gesleuteld aan de omschrijvingen in de tabel, waarbij in de linkerkolom de correcte, huidige benamingen van de diensten werden opgenomen. Vooral bij de Vlaamse overheid springt daarbij in het oog dat sommige functies ressorteren onder ‘agentschappen’, entiteiten die eenvoudig gesteld een juridisch statuut hebben tussen dat van een FOD en dat van een parastatale instelling (in de zin van de wet van 28 april 1958). Afhankelijk van het feit of iemand dus personeelslid is van een FOD, een agentschap of een parastatale, kan het tantième verschillen.

Het Rekenhof beveelt aan dat de inhoud van de functie het criterium vormt om een voordelig tantième toe te kennen, zonder onderscheid naar (juridisch) statuut van de overheidswerkgever. Ook bij deze aanbeveling geeft de FPD in zijn antwoord aan te zullen nagaan hoe ze in de toekomst kan worden geconcretiseerd in de wetgeving.

55 Artikel 46, § 3/1, vierde lid van de wet van 15 mei 1984 bepaalt immers: *“Het eerste lid is niet van toepassing op de diensten gepresteerd bij instellingen waarvan het pensioenstelsel wordt geregeld bij de wet van 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere organismen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbenden.”* Met andere woorden: ambtenaren van parastatale instellingen kunnen geen aanspraak maken op de verhogingscoëfficiënt (zie punt 2.3) bij het vaststellen van hun loopbaanduur, in tegenstelling tot ambtenaren van de ‘staat’ in enge zin.

56 Ten tijde van de visumcontrole van de pensioenen door het Rekenhof vormde de situatie van de ingenieurs bij openbare werken een sprekend voorbeeld. Degenen die in dienst waren van het toenmalige ministerie van Openbare werken genoten het voordelige tantième 1/50^e, degene die in dienst waren van de toenmalige parastatale ‘Rijksinstituut voor Grondmechanica’ zagen hun pensioen berekend worden aan het tantième 1/60^e. Vergelijkbare situaties bestaan echter nog altijd: zie in punt 5.2 de problemen met de overheveling van ambtenaren van de FOD Mobiliteit en Vervoer naar de Vlaamse administratie en later naar een publiekrechtelijk ‘extern verzelfstandigd agentschap’ (EVA).

3.3 Toekenning tantième op basis van de functie verbonden aan de graad

De verschillende ratio legis voor de categorieën van ambtenaren die recht hebben op een voordelig tantième, zorgt voor een verschillende toepassing van de tantièmes.

Actieve diensten tegenover andere groepen met voordelig tantième

Ambtenaren die op basis van een actieve dienst in de tabel uit de basiswet van 1844 aanspraak kunnen maken op een voordelig tantième (1/50^e), krijgen dat tantième alleen voor de periodes waarin ze effectief die actieve dienst uitoefenen. Als ze tijdelijk een andere functie uitoefenen (bv. een hogere functie) of hun functie niet uitoefenen (bv. tijdens een periode van terbeschikkingstelling wegens ziekte) genieten ze het voordelige tantième niet.

Deze beperking wordt al omstandig toegelicht in *Traité des pensions*:

“Le rapport de la section centrale chargée d’examiner le projet devenu la loi du 21 juillet 1844 s’exprime comme suit: “Il ne suffit pas d’avoir été revêtu de l’un des emplois ou grades mentionnés au tableau, il faut avoir été en service actif dans l’un de ces emplois ou grades” (Art. 2, Mon. Du 8 mars 1844, n° 68, 2e suppl., 1re page, 1re col.). C’est pour ce motif que le temps passé en service sédentaire ou en disponibilité, par les agents ordinairement chargés d’un service actif, ne peut être calculé sur le pied de 1/50. Ainsi les préposés des douanes détachés momentanément aux écritures dans un bureau de l’administration ne sont admis à faire valoir cette partie de leur carrière que sur le pied de 1/60 par année de service. Ce même tantième est appliqué au temps pendant lequel les agents remplissant des fonctions actives ont été en disponibilité pour un motif quelconque, même en cas de maladie. Pourtant les congés avec traitement entier accordés aux fonctionnaires et employés figurant au tableau sont considérés comme services actifs au point de vue de la pension, parce qu’il est de règle de traiter cette espèce de congés de la même manière que les services effectifs rendus au moment où ils sont obtenus.”

Tot dusver werd die beperkende interpretatie echter nooit expliciet in een wettelijke of reglementaire tekst opgenomen. De FPD gaf in het kader van dit onderzoek aan dat ze onder andere ook blijkt uit de memorie van toelichting bij de wet van 3 februari 2003⁵⁷, waarin “heel uitdrukkelijk wordt vermeld dat het preferentieel tantième 1/50 slechts kan worden toegekend bij de werkelijke uitoefening van actieve diensten”⁵⁸. Verder verwijst de FPD nog naar de commentaar in dezelfde memorie die de wijziging van een artikel over de toekenning van het voordelig tantième in de Nieuwe Gemeentewet verduidelijkt⁵⁹. Die commentaar geeft duidelijker aan wat de bedoeling van de wetgever is, maar als rechtsgrond blijft dit beperkt.

57 Wet van 3 februari 2003 houdende diverse wijzigingen aan de wetgeving betreffende de pensioenen van de openbare sector. Deze wet verving de oude wetstabel in de basiswet door de officiële gelijkstellingslijst.

58 Parl. St. Kamer, 28 januari 2002, DOC 50, 1901/001, wetsontwerp houdende diverse bepalingen aan de wetgeving betreffende pensioenen van de openbare sector, memorie van toelichting, p. 30, www.dekamer.be. Die “uitdrukkelijke” vermelding zou moeten resulteren uit de zinsnede “Overeenkomstig artikel 8, § 3, 3° van de wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen wordt het voordeel van het preferentieel tantième 1/50 voor de uitoefening van actieve diensten toegekend voor de betrekkingen die opgenomen zijn in de als bijlage bij die wet gevoegde tabel”, en meer bepaald nog uit de woorden “voor de uitoefening”.

59 Ibidem, p. 44: “Teneinde artikel 156, derde lid van de nieuwe gemeentewet in overeenstemming te brengen met artikel 8 van de wet van 21 juli 1844, zal het tantième 1/50 slechts onder dezelfde voorwaarden toegekend worden als die welke gelden voor actieve diensten, dit wil zeggen enerzijds de in artikel 156, derde lid bedoelde hoedanigheid bezitten en anderzijds ofwel het aan die hoedanigheid verbonden ambt werkelijk uitoefenen ofwel in ziekteverlof zijn”.

Overigens bevat de wet van 12 augustus 2000 in verband met het complement belastende functies, die nog altijd van kracht is maar nooit werd uitgevoerd (zie [punt 2.4](#)), alvast een artikel waarin preciezer wordt vastgelegd welke periodes van afwezigheid kunnen worden gelijkgesteld met werkelijk gepresteerde diensten. Die bepaling wordt bovendien nog eens omstandig verduidelijkt in de memorie van toelichting⁶⁰.

Ook in het wetsvoorstel zware beroepen (zie [punt 2.5](#)) was bepaald dat de gunstigere behandeling voor pensioen beperkt bleef tot de “*werkelijk gepresteerde diensten*”. Een in ministerraad overlegd koninklijk besluit, dat niet werd uitgevaardigd, moest precies bepalen wat zou worden verstaan onder werkelijk gepresteerde diensten (artikel 5, § 4, van het wetsvoorstel).

Het Rekenhof beveelt dan ook aan deze beperkende interpretatie, die steeds werd gehanteerd, ook duidelijk in de wetgeving zelf op te nemen. De FPD belooft in zijn antwoord te zullen nagaan hoe deze aanbeveling in de wetgeving kan worden opgenomen.

Alle andere groepen ambtenaren met een voordelig tantième (magistraten, leraars, gouverneurs, bedienaars van erediensdiensten ...) genieten dat ongeacht hun statutaire toestand. Zij worden geacht hoe dan ook in een graad te blijven waarvoor door een wettelijke bepaling een voordelig tantième wordt toegekend⁶¹.

Uitgaande van de ratio legis van de voordelige tantièmes is deze opsplitsing niet logisch. De bedoeling was immers:

- Ambtenaren die een voordeliger tantième krijgen omdat ze een zwaar beroep uitoefenen, zouden die preferentiële berekening moeten verliezen voor de periodes waarin ze een ander beroep (functie, graad) uitoefenen of voor de periodes waarin ze niet in dienstactiviteit zijn.
- Ambtenaren voor wie de toekenning van het voordelig tantième wordt verantwoord door de kortere loopbaan wegens latere benoeming (bv. magistratuur) of wegens pensionering op vroegere leeftijd (bv. militairen) zouden hoe dan ook het voordelig tantième moeten krijgen tijdens hun volledige loopbaan.

In de praktijk krijgen douaniers, loodsen of bos-en natuurwachters daardoor geen voordelig tantième tijdens een periode van terbeschikkingstelling wegens ziekte, maar leraars bijvoorbeeld wel, omdat dit op een aparte wetgeving berust. Nochtans krijgen beide groepen een voordelig tantième op basis van eenzelfde ratio legis, namelijk het hebben van een zwaar beroep. Dit verschil in behandeling lijkt dus willekeurig te zijn.

Verhogingscoëfficiënten: invloed van verloven en afwezigheden

De vraag rijst ook wat de invloed is van verloven en afwezigheden op de vaststelling van de verhogingscoëfficiënten bij de berekening van de loopbaanduur, zoals die werden ingevoerd vanaf 2013 (zie [punt 2.3](#)).

⁶⁰ Parl. St. Kamer, 26 juni 2000, [DOC 50 0756/001](#), wetsontwerp houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen, p. 6, www.dekamer.be.

⁶¹ Dit wordt nadrukkelijk bevestigd door de FPD in een recente nota van de juridische studiedienst ambtenarenpensioenen.

Overeenkomstig artikel 46, § 3/1, tweede lid, van de wet van 15 mei 1984 is de verhogingscoëfficiënt maar van toepassing op de werkelijk gepresteerde diensten, op de verlopen met behoud van bezoldiging en op een aantal terbeschikkingstellingen⁶². Deeltijdse afwezigheden hebben echter geen invloed op de vaststelling van de loopbaanduur (en dus op de vroegste pensioendatum): de periodes worden in aanmerking genomen voor hun volledige duur. Daardoor levert een kalenderjaar waarin iemand met een vorm van verlof halftijds werkt in een betrekking waarvoor een voordelig tantième bestaat (met toepassing van een verhogingscoëfficiënt) een grotere loopbaanduur op dan voor iemand die voltijds werkt in een betrekking waarvoor het gewone tantième geldt⁶³. Dat geldt bovendien zowel voor een verlof dat met dienstactiviteit is gelijkgesteld (en dus kan meetellen in de pensioenberekening) als voor een verlof dat niet met dienstactiviteit is gelijkgesteld (en dus niet meetelt in de pensioenberekening).

3.4 Behoud tantième bij overgang naar andere overheid, graad of functie

Het voordelige tantième bij actieve diensten wordt toegekend omdat iemand een zwaar beroep heeft én effectief uitoefent. In de praktijk heeft de wet- of regelgever in verscheidene gevallen maatregelen genomen om het voordelige tantième te behouden als de betrokkenen overgaan naar andere werkgevers en daar een andere graad of functie krijgen.

Bij bpost werd voor een gedeelte van het statutaire personeel dat werd gedetacheerd naar een dochteronderneming en voor een aantal personeelsleden die door het project Refocus (2005)⁶⁴ andere functies kregen, expliciet in de basiswet opgenomen⁶⁵ dat ze het voordelig tantième 1/50^e blijven genieten voor zover zij effectief actieve diensten/een zwaar beroep blijven uitoefenen. Met andere woorden: het voordelig tantième moet geldig gemotiveerd blijven.

Bij de ontbinding van de Regie voor Maritiem Transport⁶⁶ bepaalde de regelgeving hetzelfde voor de personeelsleden die ter beschikking werden gesteld van een vennootschap “*die bedrijvig is in het maritiem transport (van en naar een lidstaat van de Europese Unie)*”. Ook in dat geval bleef het voordelige tantième alleen behouden als de nieuwe functie ook bij de vroegere werkgever een actieve dienst zou zijn geweest⁶⁷.

Uit de enquête bij de overheidsdiensten blijkt een twijfelgeval. Bij de FOD Mobiliteit en Vervoer begint de verantwoording in het protocolakkoord tussen de vakbonden en de FOD (zie [punt 3.1](#)) van het behoud van het voordelige tantième immers met de woorden “*Vanuit de bekommernis om*

⁶² Vastgelegd in het koninklijk besluit van 20 september 2012 tot uitvoering van artikel 88, vijfde lid, van de wet van 28 december 2011. Het gaat vooral om ‘disponibiliteit voorafgaand aan het rustpensioen’.

⁶³ Een concreet voorbeeld: een postbode (uitreiker) die tijdens een bepaald kalenderjaar halftijds werkt, krijgt daarvoor 12,6 maanden loopbaanduur (verhogingscoëfficiënt van 1,0500 en ingangsdatum vanaf het pensioen vanaf 2022; in elke andere hypothese is het verschil nog groter), een postsorteerder die in dezelfde periode voltijds werkt, krijgt maar 12 maanden.

⁶⁴ Refocus had als doel twee gescheiden netwerken te creëren: het commerciële netwerk *Retail* en het logistieke netwerk *Mail*, om ervoor te zorgen “dat ieder zich beter op zijn eigen doelstellingen kan toeleunen en beter kan bijdragen tot het behalen van de resultaten”. Er waren meer dan 5.000 medewerkers bij betrokken.

⁶⁵ Door een aanpassing van artikel 8 van de basiswet door artikel 22 van de wet van 8 juni 2008 houdende diverse bepalingen (I).

⁶⁶ Door het koninklijk besluit van 18 februari 1997 houdende maatregelen met het oog op de ontbinding van de Regie voor Maritiem Transport ter uitvoering van artikel 3, § 1, 6^o, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie.

⁶⁷ Daarbij kan men zich wel de vraag stellen wie op basis van welke criteria kon nagaan wat de functie-inhoud van de gewezen ambtenaar bij een dergelijke vennootschap was. In ieder geval moest daarbij worden uitgegaan van de functie-inhoud en niet van het normale uitgangspunt in de wetstabel, m.n. de graad.

de verworven rechten te eerbiedigen". Dat maakt de verdere bedoeling onduidelijk: blijven de voordelige tantièmes behouden omdat de betrokkenen verder daadwerkelijk een actieve dienst/zwaar beroep uitoefenen of louter 'om de verworven rechten te eerbiedigen'? In het tweede geval stemt dat niet overeen met de bedoeling van de wetgever, te weten een voordelig tantième toekennen aan ambtenaren die een zwaar beroep uitoefenen.

Het Rekenhof beveelt aan dat als ambtenaren overgaan naar een andere functie en daarbij het voordelige tantième behouden, de regelgever erop toeziet dat ook in de nieuwe functie voldaan is aan de ratio legis, m.n. het vervullen van een zwaar beroep. De FPD vermeldt in zijn antwoord ook voor deze aanbeveling dat hij zal nagaan of ze in de regelgeving kan worden verankerd.

3.5 Verband tussen loon en tantième

Actieve diensten werden meestal toegekend om bij (vroegtijdige) pensionering een lage(re) wedde te compenseren. Er was dus altijd een duidelijk verband tussen het loonpakket en het tantième. Dat is logisch, gelet op het uitgangspunt van de voordelige tantièmes: de voordelige berekening was een correctiefactor op de normale berekening die ervoor zorgde dat elke ambtenaar hoe dan ook aanspraak kon maken op een 'ongeschiktheidsuitkering' die hem in staat stelde verder een waardig leven te leiden wanneer hij niet langer in staat was om te werken.

Het verband tussen loon en tantième kan worden geïllustreerd door volgend voorbeeld. Bij wet van 13 mei 1999⁶⁸ werden de tantièmes aangepast om de gelijkschakeling van de wedden van het kleuter- en lager onderwijs met die van het secundair onderwijs te compenseren. Voor het kleuter- en lager onderwijs geldt vanaf dan het breukdeel $1/55^e$ en niet langer het voordeligere $1/50^e$. Voordien werden die functies klaarblijkelijk beschouwd als zwaarder dan een functie als regent. Vanaf de gelijkschakeling van de wedden kregen ze meteen ook eenzelfde tantième. Het is nochtans duidelijk dat de inhoud van die functies daardoor niet zwaarder of lichter werd. De aanpassing van het tantième had dan ook alleen tot doel te vermijden dat leerkrachten uit het kleuter- en lager onderwijs betere pensioenrechten zouden hebben dan de regenten doordat ze dezelfde wedde maar een voordeliger tantième hadden.

Nochtans werd recenter het aspect 'loon' meermaals niet in rekening gebracht bij de vraag of ambtenaren verder recht hadden op het voordelig tantième $1/50^e$, bijvoorbeeld na een overgang naar een hoger niveau (en de daaraan verbonden hogere verloning). Dat gebeurde bijvoorbeeld niet bij de douaniers van de gemotoriseerde brigades (zie [punt 5.3](#)) of de penitentiair beambten/penitentiair bewakingsassistenten belast met het besturen van de celrijtuigen (zie [punt 5.1](#)).

Uit de eerder vermelde tabel waarin de FPD voor elke huidige categorie van gerechtigden op een voordeliger tantième een verantwoording geeft (zie [punt 2.2](#)), blijkt bovendien dat het bij de poging om de notie zware beroepen in te voeren, de bedoeling was om voor de kleuterleiders te erkennen dat aan drie criteria was voldaan, voor de onderwijzers aan twee en voor de regenten aan één, m.n. het niet op zichzelf staande criterium 'stress'. Zo hadden kleuterleiders vroeger met pensioen kunnen gaan of meer pensioen kunnen hebben dan onderwijzers en hadden die op hun beurt een voordeel ten opzichte van de regenten (die geen voordeel meer zouden hebben). De ratio legis van de wet van 13 mei 1999 zou aldus zijn opgeheven.

⁶⁸ Wet van 13 mei 1999 betreffende de berekening van het rustpensioen van het onderwijzend en bestuurspersoneel van het kleuter- en lager onderwijs.

Het lijkt er dus op dat de verantwoording die tegenwoordig wordt gehanteerd om voordelige tantièmes toe te kennen alleen nog steunt op de notie zwaar beroep en niet meer op wat het gemeenschappelijke kenmerk van alle voordelige tantièmes leek te zijn, namelijk dat het tantième een soort correctiefactor was om de pensioenberekening, gebaseerd op een loopbaanduur en een wedde, te kunnen bijsturen om zo te komen tot een aanvaardbaar geachte ongeschiktheidsuitkering.

Hoofdstuk 4

Problemen bij controle door FPD

In eerdere audits stelde het Rekenhof vast dat FPD de regelgeving moeilijker kan toepassen sinds de pensioenen worden vastgesteld op basis van de Capelo-databank (die bestaat uit 'historische attesten' voor de periode vóór 2012 en DmfA-aangiftes voor de periode na 2011) en niet langer op basis van de originele loopbaanstukken⁶⁹.

In de huidige audit vroeg het Rekenhof de betrokken overheidsdiensten naar eventuele problemen of moeilijkheden die ze ondervinden bij het aangeven van de diensten en verloven via die historische attesten, maar vooral via de driemaandelijke DmfA-aangiftes aan de RSZ. De antwoorden op deze vragenlijst zijn verwerkt in dit hoofdstuk.

4.1 Databank vermeldt geen graden

Het Rekenhof gaf in de eerdere publicaties al aan dat de FPD nog maar weinig de actieve diensten controleert sinds de pensioenen elektronisch worden berekend op basis van de Capelo-databank. De controle wordt vooral bemoeilijkt doordat de werkgever niet meer de graadbenamingen hoeft aan te geven. De gegevens uit de historische attesten volstaan immers vaak niet om te bepalen of iemand al dan niet titularis is van een 'actieve graad' en daadwerkelijk de hieraan verbonden functie uitoefent⁷⁰.

De FPD was het destijds niet eens met deze opmerking van het Rekenhof en blijft bij zijn standpunt. De dienst is van oordeel dat de Capelowet⁷¹ “de verantwoordelijkheid om de loopbaan- en bezoldigingsgegevens van hun personeelsleden, die noodzakelijk zijn voor de vaststelling en de opvolging van de pensioenrechten in een pensioenregeling van de overheidssector, bij de werkgevers heeft gelegd” wat “betekent dat de correctheid van die aangiftes onder de verantwoordelijkheid van de werkgever valt en de FPD de aangiftes van de voordelige tantièmes in principe niet controleert”.

Het Rekenhof blijft bij zijn standpunt dat de FPD wel degelijk de wettelijke opdracht heeft om de Capelo-aangiftes te controleren. Het verwijst daarvoor nog altijd naar afdeling 6 van titel 13 van de Capelowet, die specifiek op dit toezicht ingaat (meer bepaald in de artikelen 158 tot en met 161).

69 Rekenhof, *Uitvoering van het Capelo-project en verwerking van elektronische gegevens door de FPD-ambtenarenpensioenen*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, maart 2017, p. 27 e.v.; *De pensioenmotor – ontwikkeling en toepassing voor de ambtenarenpensioenen*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, december 2018, p. 13-14, www.rekenhof.be.

70 Rekenhof, *De pensioenmotor – ontwikkeling en toepassing voor de ambtenarenpensioenen*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, december 2018, p. 27-28, www.rekenhof.be.

71 Wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen.

De FPD stelt wel:

“Hoewel de werkgever de eigenlijke graad van het personeelslid niet meer moet doorgeven, beschikt de FPD soms wel over die informatie. Indien dat het geval is zal de FPD wel degelijk nagaan of de graad en tantième in overeenstemming zijn in de aangifte. Bij gereede twijfel gaat de FPD in casu toch over tot controle.”⁷²

In antwoord op een parlementaire vraag verklaarde de minister van Pensioenen overigens:

“Het is inderdaad niet de bedoeling dat burgers zelf hun loopbaangegevens moeten controleren. Daarom zet ik in op een proactieve en automatische controle van de loopbaangegevens. De administratie gaat na of de gegevens correct en coherent zijn. Pas dan kunnen ze worden gebruikt voor de raming van de pensioendatum en het pensioenbedrag op MyPension”⁷³.

Het Rekenhof blijft dan ook van oordeel dat de FPD de controle op de juistheid van de loopbanen in het algemeen en van de aangiftes van actieve diensten in het bijzonder moet beschouwen als een deel van de opdracht. Het verwijst nogmaals naar zijn eerdere vaststelling:

“Bovendien is de verdeling van de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden tussen de HR-diensten en de FPD-ambtenarenpensioenen onduidelijk. Enerzijds voorziet de Capelo-wet duidelijk in een controletaak voor de FPD ambtenarenpensioenen (waarmee de wet lijkt aan te geven dat de eindbevoegdheid ligt bij de pensioendienst), anderzijds worden eventuele financiële gevolgen van een fout in het historisch attest ten laste gelegd van de werkgever (wat toch een verregaande vorm van “responsabilisering” is).”

Het Rekenhof beveelt dan ook aan dat de respectieve verantwoordelijkheden van de FPD en van de overheidswerkgevers op het vlak van aangiftes van de tewerkstelling worden verduidelijkt.

In zijn antwoord zegt de FPD bij zijn standpunt te blijven “voor wat het principe betreft”. Hij is van oordeel dat “de Capelo-wet de verantwoordelijkheid om de loopbaan- en bezoldigingsgegevens van hun personeelsleden, die noodzakelijk zijn voor de vaststelling en de opvolging van hun pensioenrechten in een pensioenregeling van de overheidssector, bij de werkgevers heeft gelegd”. De FPD voegt daaraan toe dat hij de aangiftes van de voordelige tantièmes in principe niet controleert. Hij geeft ook toe dat een sluitende controle onmogelijk is “zolang hij geen vaste parameters heeft om bijkomende opzoekingen te doen”. Het Rekenhof merkt daarbij nogmaals op dat het verplicht vermelden van de precieze graad (en van de werkelijk uitgeoefende functie) een basis kan zijn voor gerichte controles.

⁷² Dit wordt in de praktijk bevestigd. Het Rekenhof stelde al meermaals vast dat ambtenaren van de FPD bij twijfels over bepaalde loopbaanelementen in de pensioenaanvragen bijkomende inlichtingen opvragen bij de werkgever. In de loop van deze audit maakte het Agentschap Natuur en Bos ook melding van een dergelijk initiatief van de FPD. De dossierverantwoordelijke van de FPD stelde vast dat in een bepaalde loopbaan twee verschillende tantièmes (1/50^e en 1/60^e) “afwisselend werden gebruikt”. Nazicht door de werkgever toonde aan dat de toekenning van het voordelige tantième fout was. De aangiftes werden gecorrigeerd. Ook de FOD Financiën maakt melding van vragen vanuit de FPD “zoals bijvoorbeeld: heeft persoon xxx actieve diensten in jullie systeem?”

⁷³ Hand. Kamer, 22 juni 2022, CRIV 55 COM 829, p. 16-17, www.dekamer.be. De vraag ging over fouten in de berekening op mypension.be.

4.2 Databank vermeldt wijzigingen van functie niet altijd

Ambtenaren die een ‘actieve graad’ bekleden maar (tijdelijk) een andere functie uitoefenen, verliezen voor die periodes het recht op het voordelige tantième. Daarbij is het zeer de vraag of alle overheidsdiensten die (soms korte) periodes van tewerkstelling in een andere functie aangeven in de kwartaalaangiftes.

Tijdens dit onderzoek bleek alleszins dat die aangifte niet altijd correct gebeurt. Zo gaf bpost aan dat het sinds de wijziging van het salarissysteem op 1 januari 2014 alleen rekening houdt met de eerste voorwaarde (“*titularis zijn van een functie die als actieve dienst wordt beschouwd*”) maar niet met de tweede (“*daadwerkelijk een functie uitoefenen die als actieve dienst wordt beschouwd*”) om recht te hebben op het voordeligere tantième 1/50^e. Uit een interne controle die bpost zelf uitvoerde naar aanleiding van deze audit bleek inderdaad dat de interface om personeelsgegevens naar de kwartaalaangiftes over te brengen, geen rekening hield met een tewerkstelling in een ‘niet-actieve functie’. Sinds de start van het systeem in 2014 werden daardoor voor 566 personeelsleden bepaalde periodes ten onrechte opgegeven als rechtgevend op een voordelig tantième. Het kan daarbij gaan om een beperkte periode (bv. een maand) maar ook om een aanzienlijk langere periode (tot meerdere jaren). bpost nam in de loop van dit onderzoek contact op met de FPD⁷⁴ om deze toestand recht te zetten en begon ondertussen al met de nodige correcties. Zo informeerde het op 7 september 2022 de nog in dienst zijnde ambtenaren over de eventuele herberekening van hun pensioenrechten. Uit de communicatie over dit probleem op het intranet van de FPD blijkt dat er “*niets zal veranderen*” voor de betrokken bpost-medewerkers die intussen al met pensioen zijn. Het is niet duidelijk of bpost de te veel betaalde pensioenbedragen⁷⁵ zal terugbetalen aan de FPD⁷⁶. bpost heeft intussen ook de eigen interface aangepast zodat de prestaties van augustus 2022 correct worden doorgegeven in de DmfA-aangiftes.

Ook de FOD Justitie meldde een probleem met de aangifte van de loopbaangegevens in de tweede helft van 2021: er werd een discrepantie ontdekt tussen de gegevens van het programma Scope (van de FOD BOSA/PersoPoint, die als HR-dienst optreedt voor de FOD Justitie) en die van de eigen betalingsmotor. Ruim 4.000 aangiftelijnen moesten worden gecontroleerd en zo nodig gecorrigeerd. De FOD Justitie bezorgde eind 2021 een lijst met de foutieve coderingen aan de FPD, maar die bleef tot dusver zonder reactie. Daarnaast werd de werkwijze voor de aangifte vanaf 1 oktober 2021 (vierde kwartaal van 2021) aangepast. Voortaan wordt de info over voordelige tantièmes automatisch gekoppeld aan de gegevens van de loonmotor. Ook werd een onlinecontrole ingevoerd waarmee incoherenties in de codificatie van de prestaties van de chauffeurs van de celrijtuigen sneller kunnen worden gedetecteerd. Het is noch voor de FOD Justitie noch voor het Rekenhof duidelijk of de verkeerde coderingen ook hebben geleid tot verkeerde pensioenberekeningen en zo ja, of de FPD deze fouten heeft rechtgezet of nog zal rechtzetten.

⁷⁴ Brief van 21 juni 2022.

⁷⁵ Ondertussen zijn 137 van die personeelsleden gepensioneerd. Hun pensioen werd dus verkeerd berekend, behalve voor diegene die na correctie nog altijd aanspraak zullen kunnen maken op het relatief maximum (drie vierde van de gemiddelde wedde) en voor wie de herziening dus geen gevolgen heeft.

⁷⁶ In uitvoering van artikel 162 van ‘afdeling 7 – Responsabilisering’ van het ‘enig hoofdstuk’ van ‘titel 13 – Pensioenen’ van de wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen (zoals vervangen door artikel 21 van de wet van 13 december 2012 houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende de pensioenen van de overheidssector), dat luidt: “*Indien een pensioeninstelling van de overheidssector een te hoog pensioenbedrag uitbetaalt omdat de werkgever bij het vervullen van de in dit hoofdstuk voorgeschreven verplichtingen de pensioenwetgeving of de in de gebruikte toepassingen weergegeven instructies en glossaria niet heeft nageleefd, vordert hij het gedeelte van de schuld dat hij niet kan terugvorderen van de sociaal verzekerde, terug van de werkgever*”.

Het Rekenhof beveelt daarom aan dat de FPD gericht de elektronische aangifte van de periodes van tewerkstelling controleert. De FPD moet ook nagaan of de overheidswerkgevers een systeem hebben waarmee ze periodiek hun aangiftes van historische gegevens en (vooral) hun DmfA-aangiftes kunnen controleren en hen zo nodig aansporen een eigen controlesysteem uit te bouwen.

In zijn antwoord stelt de FPD dat een gerichte controle het best kan worden georganiseerd in samenwerking met de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ). Die kan immers dankzij zijn inspectiebevoegdheid controles ter plaatse uitvoeren. Verder geeft de FPD aan dat hij via het project 'Proactief Loopbaanbeheer' de overheidswerkgevers wil aansporen om een intern controlesysteem uit te bouwen en hun het belang daarvan wil toelichten. De FPD geeft wel aan dat hij dat niet kan verplichten. Hij stelt verder dat er al besprekingen met de RSZ lopen om de DmfA-aangiftes (en daardoor de loopbaangegevens in de Capelo-databank) te verbeteren door middel van anomalie-detectie en door steekproefcontroles. Het Rekenhof neemt akte van deze plannen en zal de uitvoering en de resultaten ervan opvolgen.

4.3 Berekening van pensioenen met (meerdere) voordelige tantièmes

Het Rekenhof had in een eerdere audit opgemerkt dat de simulatiesoftware in MyPension geen overheidspensioenen met meervoudige tantièmes kan ramen (voornamelijk als verschillende tantièmes van toepassing zijn naargelang van het aantal jaren dat een functie wordt uitgevoerd):

“Voor titularissen van een aantal bijzondere ambten geeft MyPension nog steeds de melding dat “voor deze personeelscategorie geen raming kan worden berekend”. Het gaat om ambten waarvoor de regelgeving voorziet in een of meerdere gunstigere tantièmes (het kan gaan om 1/30e, 1/35e, 1/48e of zelfs 1/12e). Dat is onder meer het geval voor provinciegouverneurs, kerkbedienaars... De software achter MyPension heeft voor deze ambten klaarblijkelijk ‘fictieve’ tantièmes ingevoerd (bijvoorbeeld 1/70e, 1/73e en 1/72e). Daarbij lijkt het de bedoeling dat het berekeningssysteem die fictieve breukdelen ‘omzet’ in het juiste tantième dat volgens de regelgeving van toepassing is en dat kan veranderen na een bepaalde anciënniteit of op basis van de leeftijd van de betrokkene. Tot dusver is de software die die ‘omzetting’ mogelijk moet maken echter nog niet volledig ontwikkeld en is een automatische raming dus niet mogelijk. Dit probleem is tot heden alleen opgelost voor de leden van de magistratuur. De FPD erkent dat een deel van de bijzondere bepalingen van de ambtenarenregeling slechts geleidelijk aan wordt verwerkt in de pensioenmotor”⁷⁷.

Het Rekenhof ging na of dit euvel al was opgelost. In eerste instantie voerde het daartoe een (beperkte) steekproef uit om na te gaan of alle betrokken ambtenaren inmiddels hun pensioen konden simuleren via MyPension. Dat bleek wel het geval voor magistraten (inclusief leden van de Raad van State, het Grondwettelijk Hof en het Rekenhof) en hoogleraars, maar niet voor kerkbedienaars, provinciegouverneurs en arrondissementscommissarissen.

77 Rekenhof, *De pensioenmotor – ontwikkeling en toepassing voor de ambtenarenpensioenen*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, december 2018, p. 22, www.rekenhof.be.

Daarna vroeg het Rekenhof de FPD wat de twee programma's die worden gebruikt om de pensioenen met meervoudige tantièmes te berekenen⁷⁸, ondertussen kunnen. De FPD vermeldde in zijn antwoord nog enkele andere gevallen waarin de software de aangegeven tantièmes moet verbeteren of bijkomende berekeningen moet uitvoeren, bv. als:

- twee berekeningen van het pensioenbedrag moeten worden gemaakt met verschillende tantièmes voor bepaalde periodes⁷⁹;
- verschillende tantièmes elkaar opvolgen⁸⁰;
- de tantièmes voordeliger dan 1/50e moeten worden vervangen door het tantième 1/50e⁸¹;
- als er diensten gepresteerd na 31 december 2011 worden opgenomen en de tantièmes voordeliger dan 1/48e moeten worden vervangen door 1/48e.

De FPD stelde dat het berekeningsprogramma PenCalc de vermelde aanpassingen intussen volledig kon uitvoeren, maar dat het huidige simulatieprogramma NewPenCalc op deze punten nog tekortschoot. De FPD stelde een oplossing in het vooruitzicht (zonder concrete timing).

Het Rekenhof beveelt aan dat alle berekeningsprogramma's worden aangepast aan de huidige regelgeving, in afwachting van mogelijke verdere hervormingen.

In zijn antwoord op het ontwerpverslag geeft de FPD allereerst toe dat in het berekeningsprogramma voor de ramingen (NewPenCalc) de specifieke regels voor enkele groepen (de kerkbedienaars, de provinciegouverneurs en de arrondissementscommissarissen) nog niet werden geprogrammeerd. Hij stelt dat prioriteit werd gegeven aan andere verbeteringen van deze software en aan de integratie ervan in het beheersprogramma Theseos⁸².

Verder geeft de FPD aan dat NewPenCalc inmiddels wel al in staat is om een correcte raming te maken in de vier hierboven geciteerde situaties, die de FPD zelf had aangehaald tijdens de audit.

Ten slotte geeft de dienst aan dat de scope van NewPenCalc tussen 2023 en 2025 zal worden uitgebreid zodat het het huidige berekeningsprogramma PenCalc kan vervangen en dan meteen kan instaan voor zowel ramingen als 'echte' pensioenberekeningen. Het Rekenhof zal deze positieve evolutie verder opvolgen.

78 De eigenlijke berekening van de pensioenen gebeurt nog steeds op basis van de softwareapplicatie PenCalc, de ramingen die beschikbaar zijn via MyPension gebeuren op basis van de toepassing NewPenCalc.

79 Bijvoorbeeld: bij een hoogleraar, waar het meest gunstige resultaat wordt gekozen tussen, enerzijds, een berekening met een tantième 1/30^e maar zonder rekening te houden met een diplomabonificatie en, anderzijds, een berekening waarbij het tantième 1/30^e wordt vervangen door het tantième 1/55^e maar wel een diplomabonificatie wordt toegekend (aan het tantième 1/55^e).

80 Bijvoorbeeld: het pensioen van de leden van de rooms-katholieke geestelijkheid wordt, als zij geen dertig jaar kerkelijke diensten tellen, als volgt bepaald: 1/20^e van het volle pensioen voor elk dienstjaar tot en met het tiende, 1/60^e van het volle pensioen voor elk jaar boven het tiende tot en met het twintigste; 1/30^e van het volle pensioen voor elk jaar boven het twintigste.

81 Voor de personen die geen twintig dienstjaren tellen die voor de berekening van het pensioen in aanmerking komen (met uitsluiting van de bonificaties voor studies en van periodes die worden vergoed wegens diensten die voor de vaststelling van de wedde in aanmerking komen).

82 In zijn jaarverslag van 2019 omschrijft de FPD versie 4 van deze toepassing als volgt: "Theseos is de toepassing die we voor zowat al onze processen gebruiken, van de toekenning tot de betaling".

Hoofdstuk 5

Nood aan update wetstabel

Het Rekenhof ging na of de structuur of de graden bij de betrokken overheden en de FPD sinds de laatste aanpassing van de wetstabel veranderd zijn, waardoor die tabel opnieuw zou moeten worden aangepast. Daarbij werd gepeild naar aanpassingen die rechtstreeks nodig zijn als gevolg van wijzigingen binnen de diensten, maar ook naar wijzigingen die zich opdringen door rechterlijke uitspraken. Het bezorgde daartoe elke overheidsdienst (per mail) een lijst met gerichte vragen, telkens ingeleid door een schets van de problematiek en een overzicht van de graden die volgens de huidige lijst recht hebben op een voordelig tantième. Aan de FPD werden vergelijkbare, meer algemene vragen gesteld.

5.1 Aanpassingen gevraagd sinds de laatste wijziging van de wetstabel

Uit de antwoorden blijkt dat maar twee overheidsdiensten (zie [punt 5.2](#) en [5.3](#)) aangeven dat de wetstabel moet worden aangepast. Dat betekent dat tot dusver nauwelijks wijzigingen noodzakelijk waren door vonnissen of arresten, maar ook dat er het voorbije decennium klaarblijkelijk erg weinig herschikkingen van graden (en functies) zijn geweest bij de overheidsdiensten.

Nochtans is het duidelijk dat de ‘titulatuur’ van de wetstabel niet meer is aangepast aan de huidige benamingen van de verschillende overheidsdiensten: zo staat er nog steeds ‘ministerie van het Waalse gewest’ in plaats van ‘Waalse overheidsdienst’, ‘ministerie van Justitie’ in plaats van ‘FOD Justitie’, ‘De Post’ in plaats van ‘bpost’ en ‘Belgocontrol’ in plaats van ‘skeyes’. In zijn antwoord geeft de FPD aan dat zijn studiedienst een voorontwerp van wet voorbereidt om een aantal van de benamingen te actualiseren.

Daarnaast blijkt uit het antwoord van de FOD Justitie dat een wijziging binnen die entiteit in feite een aanpassing van de wet noodzakelijk maakt. De FOD geeft aan dat de graad van penitentiair beambte, een graad in niveau D, alleen nog bestaat voor contractuele personeelsleden. Binnen die graad kregen de penitentiair beambten die chauffeur van een celrijtuig waren volgens de wetstabel het tantième 1/50^e, de anderen niet. Alle statutaire penitentiair beambten werden met toepassing van het koninklijk besluit van 12 november 2009⁸³ geïntegreerd in de nieuwe graad van penitentiair bewakingsassistent. De FOD verklaart dat die nieuwe regelgeving expliciet werd signaleerd aan de toenmalige pensioendienst (PDOS). Die liet begin 2014 weten dat hij akte had genomen van de “*wijziging van de graadbenaming*” (sic) en dat hij het nodige zou doen om de tabel van de actieve diensten aan te passen. Bovendien deelde hij mee dat de betrokken diensten in afwachting van de wetsaanpassing verder mochten worden aangegeven als actieve diensten. Vermits het gaat om een nieuwe graad die bovendien behoort tot een hoger niveau (niveau C) en met hogere weddeschalen (in feite gaat het dus om een soort ‘bevordering door overgang naar een hoger niveau’), was een aanpassing van de wetstabel zeker nodig. De toekenning van het tantième

⁸³ Koninklijk besluit van 12 november 2009 tot vaststelling van de administratieve en geldelijke bepalingen van de loopbaan van verschillende personeelsleden van de FOD Justitie die deel uitmaken van de bewaking, techniek en logistiek, meer bepaald door de artikelen 1, 10 en 12.

1/50^e aan de penitentiair bewakingsassistenten die chauffeur van een celrijtuig zijn, is bijgevolg al meerdere jaren onwettig.

Het Rekenhof beveelt dan ook aan dat de graad van penitentiair bewakingsassistent in de wetstabel wordt ingevoegd om de toekenning van het voordelige tantième 1/50^e aan de titularissen van deze graad die het ambt van chauffeur van een celrijtuig uitoefenen, met terugwerkende kracht tot 1 november 2009 te rechtvaardigen. In zijn antwoord geeft de FPD mee dat het eerder vermelde voorontwerp van wet dat door zijn studiedienst wordt voorbereid, ook deze problematiek zal regelen.

5.2 Aanpassingen in voorbereiding bij de FPD

De FPD deelde mee dat er sinds de laatste aanpassing van de wetstabel, bij wet van 5 mei 2014, maar één nieuwe aanpassing in voorbereiding is. Die is in 2016 gevraagd door de Vlaamse overheid⁸⁴ naar aanleiding van de overheveling van federale ambtenaren van de FOD Mobiliteit en Vervoer in het kader van de zesde staats hervorming⁸⁵.

De FPD liet eind juni 2022 weten dat zijn juridische studiedienst nog steeds een voorontwerp van wet en de bijbehorende memorie van toelichting aan het voorbereiden is en dat de teksten dus nog niet werden bezorgd aan de beleidscel van de minister van Pensioenen. Het Rekenhof kon dit voorontwerp dan ook nog niet inzien.

Het ontwerp moet het voordelige tantième 1/50^e behouden voor een aantal gewezen titularissen van actieve graden bij de FOD Mobiliteit en Vervoer die werden overgeheveld naar de Vlaamse administratie en later naar een publiekrechtelijk ‘extern verzelfstandigd agentschap’ (EVA). De Vlaamse overheid gaf in haar vraag aan dat “*de functie-inhoud van de betrokken functies nog steeds het recht op het voordeel van de actieve diensten rechtvaardigt*” (en verwijst daarbij naar functiebeschrijvingen), maar vermeldde tegelijk dat dit zou gelden “*als verworven recht*”. Die toevoeging ondergraaft het eerste deel van de motivering: de actieve diensten kunnen alleen worden behouden als ook daadwerkelijk een actieve functie verder wordt uitgevoerd, niet om aan de betrokkenen hun eerdere voordeel te laten behouden (zonder dat ze verder een wettelijk erkende actieve functie uitoefenen).

Dat deze kwestie al ruim zes jaar aansleept, heeft wellicht te maken met het gegeven dat de betrokkenen van een federale overheidsdienst overgaan naar een ‘organisme van openbaar nut’ als bedoeld in de wet van 28 april 1958⁸⁶. Zoals eerder gezegd worden de pensioenen van federale overheidsdiensten rechtstreeks gefinancierd door dotaties van de federale overheid, terwijl de pensioenen van de instellingen van openbaar nut aangesloten bij de Pool der Parastatalen gefinancierd worden door (aanzienlijke) werkgeversbijdragen op basis van de globale weddemassa van elke instelling. Dat verschil in financiering heeft er tot dusver altijd voor gezorgd dat er geen actieve

84 Brief van minister Homans van 14 maart 2016. Intussen herinnerde minister Somers aan deze kwestie bij brief van 19 januari 2021.

85 Het gaat om ambtenaren die eerst werden overgeheveld van de FOD Mobiliteit en Vervoer naar *Waterwegen en Zeekanaal nv*, en vervolgens ingevolge een interne hervorming binnen de Vlaamse overheid naar *De Vlaamse Waterweg*.

86 Wet van 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere organismen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbenden. *Waterwegen en Zeekanaal* komt voor in de bijlage bij die wet onder nummer 152 als een van de agentschappen (meer bepaald nr. 18) die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams gewest en die door hun aansluiting bij die Pool der Parastatalen een pensioenstelsel hebben dat gelijk is aan dat van het Algemeen Rijksbestuur (zie artikel 2 van de wet), in casu vanaf 30 juni 2004 (bij KB van 6 maart 2008).

diensten bestonden bij organismen van openbaar nut zoals bedoeld in de wet van 28 april 1958, wat een ongelijke behandeling van ambtenaren in dezelfde situatie tot gevolg had (zie [punt 3.2](#)). Uit voorbereidende documenten blijkt dat de nieuwe wetsbepaling dus ook actieve diensten bij een instelling aangesloten bij de Pool der Parastatalen zou opnemen. Omdat diensten met het voordelig tantième 1/50^e uiteraard zorgen voor grotere pensioenkosten en omdat de lasten van de pensioenen eerlijk verdeeld moeten blijven tussen alle aangesloten instellingen, voorzien de voorbereidende documenten in een meerprijs voor het betrokken organisme, met name de Vlaamse Waterweg. Die heeft zich bereid verklaard om op de wedden van de betrokken ambtenaren een werkgeversbijdrage te betalen die 20 % hoger ligt⁸⁷.

5.3 Noodzakelijke aanpassingen ten gevolge van de rechtspraak

De FPD deelde ook mee dat er sinds de laatste aanpassing van de wetstabel, bij wet van 5 mei 2014, maar één rechterlijke uitspraak was die een aanpassing van de regelgeving over voordelige tantièmes vereist. Daarnaast gaf alleen de FOD Financiën aan weet te hebben van een geschil van een (gewezen) ambtenaar over de toekenning van een voordelig tantième.

5.3.1 Gevolgen van een arrest van het Grondwettelijk Hof

De uitspraak waarnaar de FPD en de FOD Financiën beide verwezen, is het arrest van 31 januari 2019 van het Grondwettelijk Hof over de actieve diensten van een aantal ambtenaren van de gemotoriseerde brigades van de Douane⁸⁸. Deze uitspraak kan belangrijke gevolgen hebben voor heel wat andere personeelsgroepen.

In 1993 werkte de Administratie der Douane en Accijnzen, na de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen van de Europese Gemeenschap, een nieuw organisatorisch kader uit. Daarin werden personeelsleden met een graad uit de niveaus 2 en 2+ opgenomen in de personeelsformatie van de motorbrigades. Oorspronkelijk waren die motorbrigades alleen samengesteld uit personeelsleden met een graad van niveau 3 die werd geacht onder de actieve dienst in de zin van de basiswet te vallen. Terwijl zij identieke prestaties verrichtten en aan dezelfde verplichtingen waren onderworpen (gevaarlijk werk, variabele uurregelingen, nacht- en weekendwerk ...), genoten de douanebeambten van niveau 3 – die in de wetstabel vermeld stonden – dus het voordelige tantième 1/50^e, en de personeelsleden van niveau 2 en 2+ alleen het gewone tantième 1/60^e.

Het Grondwettelijk Hof oordeelde over die toestand als volgt:

“In zoverre zij aan de douanebeambten van de vroegere niveaus 2 en 2+ die in de personeelsbezetting van de motorbrigades zijn opgenomen ingevolge de afschaffing van de douanecontroles aan de binnengrenzen van de Europese Gemeenschap in 1993 en die werkelijk «actieve diensten» hebben gepresteerd niet de mogelijkheid bieden om het preferentiële tantième 1/50 voor de berekening van hun rustpensioen te genieten en voor zover die beambten werkelijk «actieve diensten» hebben gepresteerd, schenden artikel 8, § 1, eerste lid, en § 3, 3^o, van de algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen, en de bijlage «Tabel van de actieve diensten» ervan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.”

⁸⁷ Een tantième 1/50^e levert immers in principe een 20 % hoger pensioenbedrag op dan een tantième 1/60^e. Een dergelijke regeling is echter vrij rudimentair aangezien de werkelijke meerkosten zeker lager kunnen uitvallen dan 20 %. De rustpensioenen worden immers sowieso beperkt tot het relatief maximumbedrag (75 % van de gemiddelde wedde) en het is mogelijk dat meerdere betrokkenen het voordelig tantième niet of maar gedeeltelijk nodig hebben om dat maximum te bereiken.

⁸⁸ Grondwettelijk Hof, arrest nr. 11/2019 van 31 januari 2019, prejudiciële vraag betreffende artikel 8, §§ 1 en 3, 3^o, van de algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen en de erbij gevoegde tabel, gesteld door de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, www.const-court.be.

De FPD geeft aan dat tot tweemaal toe, namelijk op 24 juni 2021 en op 5 oktober 2021, een voorontwerp van wet werd voorgelegd aan het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten om de door het Grondwettelijk Hof vastgestelde discriminatie recht te zetten. Het eerste voorontwerp had namelijk geleid tot volgende opmerking in het advies van de Raad van State:

“Hoewel het voorontwerp van wet aldus in overeenstemming is met de lering van arrest nr. 11/2019 van het Grondwettelijk Hof, moet de wetgever niettemin, in het licht van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, het verschil in behandeling kunnen verantwoorden tussen enerzijds de categorie van de personeelsleden die het preferentiële tantième 1/50 genieten, die bij het voorliggende voorontwerp wordt uitgebreid, en anderzijds andere gemotoriseerde douanebeambten die, hoewel ze in actieve dienst met dezelfde graden bekleed zijn en dezelfde of vergelijkbare functies uitoefenen, niet voor die regeling in aanmerking komen omdat ze niet de daartoe vereiste graad bekleden”⁸⁹.

Een nieuw voorontwerp wil ook de douanebeambten van niveau 2 en 2+ met dezelfde graden opnemen in de wetstabel voor zover ze (ooit) werden geïntegreerd in de gemotoriseerde brigades. Het breidt dus het aantal gerechtigden op het voordelige tantième uit: niet alleen de douanebeambten die werden geïntegreerd bij de opheffing van de douanecontroles aan de binnengrenzen van de Europese Gemeenschap, maar ook alle andere die later werden opgenomen.

In antwoord op een parlementaire vraag deelde de minister van Pensioenen mee:

“Zoals al aangegeven, heb ik mijn administratie gevraagd een nieuw wetsontwerp op te stellen na het advies van de Inspecteur van Financiën en de Raad van State. Het wetsontwerp gaat een stap verder dan het arrest van het Grondwettelijk Hof, door het preferentiële tantième niet te beperken tot douanebeambten van niveau 2 en 2+, die op 1 januari 1993 in één gemotoriseerde brigade zijn opgenomen. De meerderheidspartijen hebben de tekst besproken. Helaas heeft de staatssecretaris van Begroting nog geen akkoord gegeven. Daarom heb ik in het Comité A van 2 juni 2022 het eerste door de Ministerraad goedgekeurde ontwerp opnieuw ingediend om te voldoen aan de uitspraak van het Grondwettelijk Hof. Alle partijen die aanwezig waren in het Comité A, hebben een protocolakkoord ondertekend”⁹⁰.

Met andere woorden, om alsnog te voldoen aan het arrest van het Grondwettelijk Hof wil de minister van Pensioenen (voorlopig?) de wetstabel alleen beperkt aanvullen.

Het Rekenhof beveelt de wetgever aan zo snel mogelijk de regelgeving aan te passen zodat ze rekening houdt met het arrest nr. 11/2019 van 31 januari 2019.

In zijn antwoord stelt de FPD dat deze aanpassing inmiddels – zij het gedeeltelijk – via een wetswijziging gebeurd is⁹¹. De FPD verduidelijkt dat eigenlijk een verouderde versie (waarin een aantal graadbenamingen ontbrak) van het voorontwerp van wet ter stemming werd voorgelegd aan de Kamer (en aldus werd goedgekeurd). Een aangepast voorontwerp dat deze fout moet corrigeren, wordt inmiddels onderzocht door de beleidscel van de minister van Pensioenen.

⁸⁹ Raad van State 28 juni 2021, *advies nr. 69.490/4*, p. 8, www.raadvst-consetat.be.

⁹⁰ *Hand.* Kamer, 22 juni 2022, *CRIV 55 COM 829*, vraag van mevrouw Samyn over “De stand van zaken van het wetsontwerp over het preferentiële tantième binnen Douane en Accijnzen”, p. 38, www.dekamer.be.

⁹¹ Wet van 20 november 2022 tot wijziging van de bijlage van de algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en de kerkelijke pensioenen.

Het Rekenhof merkt daarbij op dat de wetsaanpassing hoe dan ook een ‘minimalistische’ invulling is van het arrest van het Grondwettelijk Hof: het voordelige tantième 1/50^e wordt immers alleen toegekend aan de ambtenaren die al op 1 januari 1993 werden opgenomen in een gemotoriseerde brigade maar niet aan de titularissen van de graden die pas later werden opgenomen in dergelijke dienst (hoewel beide groepen exact dezelfde taken uitvoeren). Een (mogelijk) ongerechtvaardigde ongelijkheid blijft dus bestaan⁹².

5.3.2 Andere aanpassingen

De FOD Financiën geeft in zijn antwoord op de vragenlijst van het Rekenhof aan dat de situatie qua tantième van de financieel assistenten een ongerechtvaardigde ongelijkheid vormt. Er zijn financieel assistenten met en zonder actieve diensten, terwijl ze dezelfde taken uitvoeren:

“De financieel assistenten die opgenomen zijn in het besluit zijn enkel de medewerkers die voor de kanteling behoorden tot niveau 3 met als weddeschaal 30S2, 30S2 of 32S1. We hebben heel wat financieel assistenten die vanuit niveau 2 gekanteld zijn naar financieel assistent. Op het terrein oefenen zij dezelfde taken uit daar waar de enen wel kunnen genieten van voordeligere tantièmes en de anderen niet (...).”

Het Rekenhof had deze toestand al aangekaart in zijn analyse van het wetsontwerp dat later de wet van 25 april 2007 is geworden (waarbij onder meer de wetstabel van de basiswet werd gewijzigd):

“Concreet houdt dit voorstel in dat er op termijn drie soorten personeelsleden zouden bestaan met dezelfde graad en waarschijnlijk dezelfde functie: financieel assistenten die vóór 1 juni 2002 al die graad in niveau C hadden, financieel assistenten die vanaf 1 juni 2002 werden geïntegreerd in niveau C (vanuit niveau D) en financieel assistenten in dienst genomen na 1 juni 2002. Alleen de tweede groep zou aanspraak kunnen maken op het voordelige tantième 1/50^e. Het is aangewezen deze ongelijkheid te rechtvaardigen, te meer daar de Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS) eerder aan het Rekenhof voorstelde om de twee eerste groepen op te nemen in een officieuze lijst van actieve diensten”⁹³.

Overigens waarschuwde het Rekenhof destijds de minister van Pensioenen er ook voor dat de toenmalige Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS) alleen een aanpassing had gevraagd van de actieve diensten ten gevolge van de overname van de ambtenaren die verkeersbelastingen innen door de Vlaamse administratie:

“Bovendien hebben er nog andere overhevelingen van personeelsleden plaatsgevonden ten gevolge van overdrachten van de bevoegdheid om bepaalde gewestbelastingen te innen: zo werden met ingang van 1 januari 2010, bij koninklijk besluit van 7 december 2009, een aantal personeelsleden overgedragen naar de Waalse Regering ten gevolge van de overdracht van de belasting op de spelen en weddenschappen, de belasting op de automatische ontspanningstoestellen en de openingstaks op slijterijen van gegiste dranken. Nochtans wordt enkel een initiatief genomen om de actieve diensten na de overheveling te laten doorlopen voor de overdracht naar Vlaanderen van personeel belast met de verkeersbelasting. Dergelijke aanpak kan leiden tot discriminatie”⁹⁴.

⁹² Dit probleem werd ook door de minister van Pensioenen opgeworpen tijdens de parlementaire bespreking van het wetsontwerp. (Parl. St Kamer, 27 oktober 2022, [DOC 55 2861/002](#), Wetsontwerp tot wijziging van de bijlage van de algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en de kerkelijke pensioenen, p. 7-8, [www.dekamer.be](#)). Ze verwijst daarbij naar het advies van de Inspecteur van Financiën over het wetsontwerp.

⁹³ Parl. St. Kamer, 28 februari 2007, [DOC 51 2877/005](#), Wetsontwerp betreffende de pensioenen van de openbare sector – Verslag van het Rekenhof, p. 6, [www.dekamer.be](#).

⁹⁴ Brief van 28 maart 2012 gericht aan de vice-eersteminister en minister van Pensioenen.

Het is niet duidelijk of deze toestand intussen werd uitgeklaard.

In zijn reactie op de enquête besluit de FOD Financiën:

“De huidige versie van de wetstabel is voor DA (douane en accijnzen) is dan ook problematisch en discriminerend aangezien personen die eenzelfde functie uitoefenen onderworpen zijn aan een verschillende pensioenregeling omdat hun graad niet is opgenomen in de tabel”.

De FOD zou het probleem al herhaaldelijk gesignaleerd hebben:

“Meermaals werd een schrijven gericht aan de minister van Pensioenen om een aantal functies bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen te laten erkennen als zware beroepen en een uitbreiding te vragen van de actieve diensten waardoor een voordeliger preferentieel tantième kan toegekend worden. Dit werd ook voorgesteld voor douaniers die in shiften werken. Er werd geantwoord dat een aanpassing van de wetgeving niet wenselijk was, aangezien een volledige hervorming van de pensioenregelgeving noodzakelijk was”.

Het antwoord van de Vlaamse belastingdienst is veel beknopter maar stelt ook dat er momenteel ongelijkheden zijn en verwijst daarbij naar het feit dat ‘rechtstreeks aangeworvenen’ nog steeds niet dezelfde pensioenrechten hebben als hun ‘overgedragen’ collega’s met eenzelfde takenpakket en (in de meeste gevallen) met eenzelfde graad.

Het Rekenhof concludeert dat gedeeltelijke aanpassingen hoogstwaarschijnlijk niet kunnen vermijden dat telkens weer nieuwe ongerechtvaardigde ongelijkheden opduiken. Het beveelt daarom aan dat de FPD grondig nagaat welke ongerechtvaardigde ongelijkheden er zijn ontstaan bij elk van de betrokken overheidsdiensten door de toepassing van de huidige regelgeving. In zijn antwoord op het ontwerpverslag stelt de FPD te willen bekijken hoe hij in de toekomst deze aanbeveling kan uitvoeren.

Hoofdstuk 6

Conclusie en aanbevelingen

6.1 Conclusie

De regeling van de ambtenarenpensioenen is de oudste pensioenregeling in België. Recent onderzoek geeft aan dat dit pensioen aanvankelijk een soort ongeschiktheidsuitkering was. De wet van 21 juli 1844, tot vandaag de basiswet voor gewone ambtenaren, voorzag in een berekening van het pensioenbedrag op basis van drie elementen: de wedde, het aantal dienstjaren en de loopbaanbreuk of het tantième, dat verschilde volgens de aard van de diensten.

Toen al was het gewone tantième $1/60^e$ van de wedde voor elk jaar dienst, maar bestonden er voor heel wat groepen ambtenaren voordelige tantièmes. Voor een correcte interpretatie van de huidige regelgeving is het dan ook belangrijk te weten wat de ratio legis van die tantièmes was en of die vandaag nog relevant is.

In de praktijk is het niet altijd gemakkelijk om voor alle betrokken groepen ambtenaren te achterhalen welke beweegredenen er waren om verschillende tantièmes toe te passen. Die voordelige tantièmes moeten in ieder geval worden bekeken vanuit het gegeven dat het pensioen een ongeschiktheidsuitkering was. Vanuit dit principe vormt het toekennen van een relatieve waarde (het tantième) aan elk jaar van tewerkstelling een soort correctiefactor die ervoor moest zorgen dat elke ambtenaar kon rekenen op een aanvaardbaar geacht inkomen. Dit verklaart het voordeliger tantième voor alle groepen ambtenaren van wie kon worden verwacht dat ze na weinig dienstjaren al arbeidsongeschikt zouden worden. Het verklaart waarom het tantième verschilde naargelang van het percentage van de wedde dat voor de verschillende groepen ambtenaren wenselijk werd geacht om hen een waardig leven na hun loopbaan te waarborgen.

Voor meerdere groepen ambtenaren die recht hebben op een voordelig tantième rijzen vandaag vragen bij deze historische verantwoording van de ongelijke behandeling.

In 2000 stelde de wetgever de toekenning van een ‘complement belastende functies’ voor, maar deze wetgeving bleef dode letter.

Ook werden bij de opeenvolgende pensioenhervormingen vanaf 2012 alle tantièmes gunstiger dan $1/48^e$ afgeschaft, maar konden rechthebbenden op een voordeliger tantième sneller met vervroegd pensioen gaan.

Het wetsvoorstel ‘zware beroepen’ uit 2019 had als uitgangspunt om alleen nog een pensioenvoordeel (naar keuze een vroegere uitstapdatum of een hoger bedrag) toe te kennen aan overheidspersoneel van wie objectief kon worden vastgesteld dat hun functie volgens de vastgelegde criteria veeleisend was. Voor alle andere ambtenaren zouden de voordelen verbonden aan een voordelig tantième geschrapt worden. Deze hervorming werd niet omgezet in wetgeving.

Het Rekenhof herinnert ook aan een aantal problemen in de regelgeving en bij de controle door de FPD op de naleving ervan. Het gaat voornamelijk om aandachtspunten die het al opmerkte bij eerdere audits en controles, of bij onderzoek van adviesvragen van andere overheden.

Funcatiebeschrijving in plaats van graad of rechtsvorm van werkgevers

Op vlak van de regelgeving stelt het Rekenhof allereerst vast dat de graad geen geschikt criterium is om uit te maken of een betrekking al dan niet een actieve dienst is. Beter zou zijn te vertrekken van precieze functiebeschrijvingen. Het Rekenhof is ook van oordeel dat een voordelig tantième alleen toegekend mag worden op basis van de inhoud van de functie en dus niet op basis van de rechtsvorm van de overheidswerkgever. Ook zou de beperkende interpretatie van het begrip ‘werkelijk gepresteerde diensten’ het best duidelijk in de wetgeving zelf worden ingeschreven en zou ze moeten gelden voor alle groepen die een voordelig tantième krijgen omdat ze een zwaar beroep uitoefenen. Daarenboven moet de regelgever er strikt op toezien dat het voordelig tantième bij overgang naar een andere functie alleen maar behouden blijft als ook die nieuwe functie een zwaar beroep is.

Controle door de FPD

Het Rekenhof blijft van oordeel dat het de opdracht is van de FPD om de actieve diensten die de werkgevers aangeven, te controleren. De discussie hierover toont aan dat de bevoegdheidsverdeling tussen de FPD en de overheidswerkgevers duidelijker moet worden afgebakend. Uit het onderzoek bleek dat de DmfA-aangiftes van de betrokken overheidsdiensten niet altijd correct zijn en dat controles dus wenselijk zijn. De FPD kan die overheidsdiensten er ook toe aansporen om een intern controlesysteem uit te bouwen.

Het Rekenhof stelde ook vast dat het berekeningsprogramma achter MyPension (NewPenCalc) nog altijd niet in staat is om een correcte pensioenraming te maken voor sommige categorieën ambtenaren, omdat hun loopbaan variabele voordelige tantièmes bevat. Het Rekenhof acht het aangewezen om alle berekeningsprogramma's volledig aan te passen aan de huidige regelgeving.

Aanpassing van bestaande wetstabel

Het Rekenhof ging ook na of er sinds de laatste wijziging van de wetstabel, veranderingen waren opgetreden die een nieuwe aanpassing noodzakelijk maakten.

Er werd vastgesteld dat de benaming van de betrokken overheidsdiensten niet steeds werd aangepast. Zo staat in de wetstabel nog steeds ‘ministerie van het Waalse gewest’ en ‘ministerie van Justitie’, evenals ‘De Post’ en ‘Belgocontrol’, en niet de nieuwe benamingen ‘Waalse overheidsdienst’, ‘FOD Justitie’, ‘bpost’ en ‘skeyes’.

Bovendien bleek dat bij de FOD Justitie alle statutaire ambtenaren met de graad van penitentiair beambte, met toepassing van het koninklijk besluit van 12 november 2009, werden bevorderd tot een nieuwe graad, namelijk penitentiair bewakingsassistent. Een aantal van hen, m.n. de chauffeurs van celrijtuigen, kreeg een voordelig tantième. Ondanks de bevordering tot een nieuwe graad blijven zij dat voordelige tantième verbonden aan de oude graad gewoon verder krijgen, zonder dat de wetstabel werd aangepast.

De FPD bereidt zelf ook een aanpassing van de wetstabel voor, door de overheveling van ambtenaren van de FOD Mobiliteit en Vervoer in het kader van de zesde staatshervorming. Hoewel de Vlaamse overheid de aanpassing al in 2016 vroeg, is het voorontwerp van wet hierover nog steeds in voorbereiding bij de juridische studiedienst van de FPD.

De wetgeving is nog steeds niet volledig aangepast aan het arrest van 31 januari 2019 van het Grondwettelijk Hof over de actieve diensten van een aantal ambtenaren van de gemotoriseerde brigades van de afdeling Douane. De wetswijziging van 20 november 2022 is immers gebaseerd op een verouderd ontwerp waarin een aantal graadbenamingen ontbreekt. Bovendien had het voorontwerp van wet geleid tot de kritiek van zowel de Inspectie van Financiën als van de Raad van State dat het niet alle bestaande ongelijkheden zou oplossen. Het Rekenhof onderschrijft die visie. Ook de minister van Pensioenen drukte haar bezorgdheid hierover uit tijdens de bespreking van het bedoelde wetsontwerp. Uit het onderzoek naar de gevolgen van het arrest van het Grondwettelijk Hof blijkt dat noch de beperkte, noch de ruimere aanpassing van de wetgeving nieuwe geschillen zal kunnen vermijden. De betrokken overheden (de FOD Financiën en de Vlaamse Belastingdienst) geven overigens zelf aan dat nog andere categorieën ambtenaren geconfronteerd worden met een ongelijke behandeling.

Het Rekenhof meent dan ook dat het systeem van de voordelige tantièmes moet worden onderzocht om alle ongerechtvaardigde ongelijkheden die resulteren uit de toepassing van de huidige wetgeving, weg te werken.

De minister van Pensioenen reageert op de delen van het verslag die gericht zijn op de wetgevende vraagstukken (en uitmonden in de eerste vier aanbevelingen). Ze onderschrijft dat de voordelige tantièmes dienen om het risico van een zwaar beroep te compenseren. Ze wijst erop dat tijdens de vorige legislatuur al werd gepoogd om een globale regeling uit te werken voor de erkenning van zware beroepen maar dat de sociale partners er toen niet in geslaagd zijn om onderling een akkoord te vinden dat een gelijke behandeling kon waarborgen tussen enerzijds statutaire ambtenaren en anderzijds contractanten (zowel in de privésector als bij de overheid).

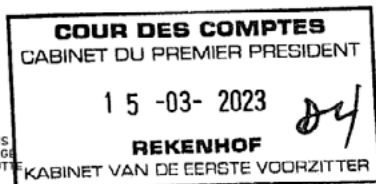
De minister benadrukt dat aanpassingen aan de regelgeving van de voordelige tantièmes moeten passen binnen een volwaardige en overkoepelende oplossing voor de erkenning van zware beroepen die uitgewerkt moet worden door de sociale partners. Ze geeft dan ook aan niet van plan te zijn de wet te wijzigen zolang het sociaal overleg nog aan de gang is.

6.2 Aanbevelingen

Thema	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
Functie i.p.v. graad of werkgever	1 De overheidsbetrekkingen die, op basis van welk criterium dan ook, recht geven op een ander dan het gewone tantième, definiëren op basis van functies en functiebeschrijvingen (en niet langer op basis van een algemene graadbenaming).	Wetgever	3.1
	2 Voor de functies waaraan op basis van de inhoud van de taak een voordelig tantième wordt toegekend, niet langer onderscheid maken naargelang van de rechtsvorm van de werkgever.	Wetgever	3.2
Afbakening diensten	3 De huidige beperkende interpretatie van het begrip 'werkelijk gepresteerde diensten' in de wetgeving zelf verduidelijken.	Wetgever	3.3
	4 Bij het behoud van het voordelig tantième in geval van overgang naar een andere functie strikt in de regelgeving bepalen dat ook in de nieuwe functie voldaan moet zijn aan de ratio legis van de toekenning van dat voordeel, nl. het uitoefenen van een zwaar beroep.	Wetgever	3.4
Titulatuur wetstabel	5 Overall de correcte huidige benamingen van de overheidsdiensten invoegen in de wetstabel van de basiswet.	Wetgever	5.1
FOD Justitie	6 De graad van penitentiair bewakingsassistent met terugwerkende kracht tot 1 november 2009 invoegen in de wetstabel van de basiswet om de toekenning van het voordelige tantième 1/50 ^e aan de titularissen van deze graad die het ambt van chauffeur van een celrijtuig uitoefen(d)en, te legaliseren.	Wetgever	5.1
Arrest GwH	7 De regelgeving aanpassen aan de inhoud van arrest nr. 11/2019 van 31 januari 2019 van het Grondwettelijk Hof.	Wetgever	5.3.1
Rol FPD	8 De respectieve verantwoordelijkheden van de FPD en van de overheidswerkgevers op het vlak van aangiftes van de tewerkstelling verduidelijken.	FPD – Ambtenarenpensioenen	4.1
Controle aangiftes	9 Een gerichte controle organiseren op de DmfA-aangiftes en de overheidswerkgevers aansporen zelf een intern controlesysteem uit te bouwen waarmee ze regelmatig hun aangiftes kunnen checken.	FPD – Ambtenarenpensioenen	4.2

Thema	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
Berekeningsprogramma's	10 Alle berekeningsprogramma's aanpassen aan de regelgeving.	FPD – Ambtenaren- pensioenen	4.3
Ongerechtvaardigde ongelijkheden	11 Bij elke betrokken overheidsdienst nagaan welke ongerechtvaardigde ongelijkheden er zijn ontstaan door de toepassing van de huidige regelgeving.	FPD – Ambtenaren- pensioenen	5.3.2

Antwoord van de minister van Pensioenen



168210

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

Brussel,

06 MAART 2023

Uw brief van:
18 januari 2023

Uw referentie:
A4-3-729-914-B3

Onze referentie:
KI/PP/CVM/JW/SvdV/225-2348-EOP 3.9

Bijlagen:

Betreffende: Audit naar de voordelige tantièmes in het ambtenarenpensioen

Geachte

Ik heb met veel belangstelling het ontwerpverslag van het Rekenhof gelezen over de voordelige tantièmes in het ambtenarenpensioen. Met deze brief wil ik dan ook graag reageren op enkele delen van het verslag die meer de wetgevende vraagstukken betreffen (de aanbevelingen 1 tot en met 4). Mijn administratie zal afzonderlijk reageren op de resterende delen van het verslag (de aanbevelingen 5 tot en met 11).

Het hervormen van de preferentiële tantièmes is onder de vorige legislatuur aangevat, in het kader van het uitwerken van een globale regeling voor de erkenning van zware beroepen. Zoals u ook in uw rapport aangeeft, dienen de preferentiële tantièmes om het risico van een zwaar beroep te compenseren. Men is er evenwel niet in geslaagd om een akkoord te vinden onder sociale partners dat een gelijke behandeling waarborgt tussen statutaire ambtenaren enerzijds en werknemers in de privésector en contractanten van de overheidssector anderzijds.

Om deze reden ga ik met uw eerste vier beleidsaanbevelingen voor het wetgevende kader van de preferentiële tantièmes inhoudelijk akkoord, maar stel ik me tegelijkertijd vragen bij de opportuniteit ervan. Aanpassingen aan het wettelijk kader van de preferentiële tantièmes moeten voor mij kaderen binnen een volwaardige en globale oplossing voor de erkenning van zware beroepen. Die oplossing moet onderhandeld en uitgewerkt worden door sociale partners. Ik ben dan ook niet van plan om wetwijzigingen na te streven zolang dit proces van sociaal overleg nog aan de gang is.

Ik hoop dat ik met deze brief enigszins duiding heb kunnen geven over mijn positie ten aanzien van de preferentiële tantièmes. Voor verdere vragen blijf ik uiteraard ter uwer beschikking.

Met hoogachting



Karine LALIEUX

Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar,
in het Nederlands en het Frans, op www.rekenhof.be.



WETTELIJK DEPOT

D/2023/1128/12

PREPRESS

Centrale drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

COVERFOTO

Shutterstock

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

www.rekenhof.be