

Onderzoek naar de evolutie van  
de overheidspensioenen op  
lange termijn

SASKIA WEEMAES

## FEDERAAL PLANBUREAU

Als instelling van openbaar nut onder het gezag van de Eerste Minister en de Minister van Economische Zaken, heeft het Federaal Planbureau een statuut waardoor het, binnen de overheid, over de nodige autonomie beschikt om zijn opdrachten naar behoren uit te voeren.

Het Federaal Planbureau wordt ermee belast de sociaal-economische evolutie en de factoren die deze evolutie bepalen, te analyseren en te voorzien en de gevolgen van de keuzes inzake economisch en sociaal beleid in te schatten ten einde de rationaliteit, de doeltreffendheid en de transparantie ervan te verbeteren.

Het Federaal Planbureau voert eveneens structurele analyses uit op middellange en lange termijn en voornamelijk op economisch en sociaal vlak en op het vlak van het leefmilieu.

## PUBLICATIES

### Semestriële publicaties

- de economische vooruitzichten
- de economische begroting

### Planning Papers

*Het doel van de "Planning Papers" is de analyse- en de onderzoekswerkzaamheden van het Federaal Planbureau te verspreiden.*

## LE BUREAU FEDERAL DU PLAN

Organisme d'intérêt public placé sous l'autorité du Premier Ministre et du Ministre des Affaires économiques, le Bureau Federal du Plan est doté d'un statut qui lui confère, au sein des pouvoirs publics, le degré d'autonomie nécessaire pour le bon exercice de sa mission.

Le Bureau fédéral du Plan est chargé d'analyser et de prévoir l'évolution socio-économique, les facteurs qui déterminent cette évolution et d'évaluer les conséquences des choix de politique économique et sociale en vue d'en améliorer la rationalité, l'efficacité et la transparence.

Le Bureau fédéral du Plan procède également à des analyses structurelles à moyen et à long terme, principalement dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux.

## PUBLICATIONS

### Publications semestrielles

- les perspectives économiques
- le budget économique

### Planning Papers

*L'objet des "Planning Papers" est de diffuser des travaux d'analyse et de recherche du Bureau fédéral du Plan*

69. *Répercussions macroéconomiques et budgétaires d'un relèvement du taux du précompte mobilier sur intérêts à 15 p.c. dans le cadre d'une harmonisation européenne de la fiscalité de l'épargne à revenus fixes.*  
Michel Saintrain, Michel Englert  
1994/6
70. *L'incidence de la dette publique et du vieillissement démographique sur la conduite de la politique budgétaire : une étude théorique appliquée au cas de la Belgique*  
Bernard Delbecque, Henri Bogaert  
1994/11
71. *Structure des prélèvements obligatoires et emploi - Aspects macroéconomiques des liens et des possibilités d'intervention*  
Th. Bréchet, L. Lemiale (ERASME, Université Paris I et Ecole Centrale de Paris), M. Saintrain, C. Streel, P. Zagamé (ERASME, Université Paris I et Ecole Centrale de Paris)  
1994/4
72. *Le chèque-service - Analyse macroéconomique*  
C. Streel, M. Saintrain  
1994/12

## ANALYSE DE L'EVOLUTION A LONG TERME DES PENSIONS DU SECTEUR PUBLIC

Cette étude présente les résultats issus de deux sous-modèles ayant contribué, dans le cadre du modèle de long terme MALTESE<sup>1</sup>, à un affinement du calcul des pensions du secteur public. Leur modélisation se fonde sur le mode de calcul réel des pensions publiques ainsi que sur la législation actuellement en vigueur.

Le montant d'une pension publiques'obtient en multipliant le salaire moyen des cinq dernières années de la carrière par une fraction, dont le numérateur représente le nombre d'années de service admissibles et dont le dénominateur est de 60 années<sup>2</sup>. L'âge légal d'accès à la pension pour un fonctionnaire est de 65 ans, pour les hommes comme pour les femmes. Toutefois une pension anticipée demeure possible dès l'âge de 60 ans. Le financement des pensions des fonctionnaires du Royaume est généralement à charge du Trésor public. Néanmoins en ce qui concerne les pensions des fonctionnaires des Régions et Communautés, une cotisation de responsabilisation a été instaurée en 1994 afin de soulager la charge financière supplémentaire causée par leur politique salariale propre. Les autorités locales possèdent quant à elles un système de pension particulier.

Le développement de ces deux sous-modèles a permis d'obtenir une vision à long terme (1992-2050) de l'évolution des pensions publiques.

Le premier modèle répartit le nombre de fonctionnaires pensionnés entre les divers secteurs publics en fonction du partage historique de l'emploi entre ces secteurs.

Le second modèle estime la masse des pensions de l'Administration (la défense et l'enseignement seront traités dans un stade ultérieur), qui se chiffre à 0.94% du PNB en 1992 pour s'élever à 1.39% entre 2015 et 2019. Après une légère diminution, la hausse reprend en 2026 et atteint un sommet de 1.59% du PNB aux environs de l'année 2040.

En outre, ce second modèle peut également être considéré comme un modèle de gestion permettant de tester des hypothèses de politiques sociales alternatives. Il peut ainsi mesurer la sensibilité des variables à une variation d'un paramètre de gestion. A titre d'exemple, une première variante a testé comment la masse des pensions évoluerait si la péréquation automatique était remplacée par une adaptation au bien-être, identique à celle pratiquée dans le secteur privé (tout autre facteur étant maintenu constant). Aux alentours de 2040 qui constitue un point culminant dans l'évolution de la masse des pensions, la péréquation automatique, établie à 1.75% par hypothèse, coûte 0.15% du PNB de plus qu'une adaptation au bien-être annuelle de 1%. Une seconde variante a mesuré la sensibilité de la masse des pensions à une modification de la politique d'embauche (par exemple une diminution des engagements de personnel hautement qualifié à partir de 1993 au lieu du maintien à 50% de la proportion des engagements réservée au niveau 1 comme observé en 1992). Une différence ne sera perceptible dans les dépenses de pension qu'à l'instant où ce personnel aura atteint l'âge de pensionnement légal, c'est-à-dire vers 2030. Selon cette variante, la masse des pensions serait alors de 0.05% inférieure à celle du scénario de base en 2050.

Quelques conclusions générales peuvent être tirées des résultats de ces modèles.

En ce qui concerne le nombre de pensionnés, trois évolutions se dégagent :

- une forte augmentation du nombre de pensionnés au début de la période de prévision (ils passent d'environ 175000 en 1991 à 275000 en 2020) attribuable :
  - à l'expansion du personnel du secteur public entre les années 60 et la fin des années 80 ;
  - au phénomène de carrières plus courtes (années de bonification supplémentaires pour le calcul de la pension) compensé par un plus grand nombre de membres du personnel, par ailleurs plus qualifiés ;
  - à l'allongement de la durée de vie qui accroît le nombre de pensionnés âgés.
- la féminisation de l'emploi public qui augmente le poids des pensions de retraite féminines au sein du nombre de pensionnés
- une hausse du nombre de fonctionnaires des pouvoirs locaux.

1. Model for Analysis of Long Term Evolution of Social Expenditure

2. Il existe un grand nombre d'exceptions à cette règle générale.

L'accroissement de la masse des pensions présente deux aspects :

- au début de la période de projection, la croissance de la charge de pension est causée principalement par la forte augmentation du nombre de pensionnés ;
- à partir de 2030, le gonflement de la masse des pensions est due surtout à la hausse importante du montant moyen de la pension en raison des politiques récentes d'embauche dans le secteur public, à savoir "un nombre moins élevé mais plus qualifié".

La modélisation des pensions de l'Administration a rendu possible l'identification des déterminants de la masse des pensions. La construction de ce modèle ouvre ainsi de nouvelles perspectives de recherche. Une méthodologie similaire sera utilisée pour le calcul de la masse des pensions de Défense et de l'Enseignement, deux secteurs également à charge du Trésor public.

#### ONDERZOEK NAAR DE EVOLUTIE VAN DE OVERHEIDSPENSIOENEN OP LANGE TERMIJN

Deze studie stelt de resultaten van twee submodellen voor, die bijgedragen hebben tot een verfijning inzake de berekening van de overheidspensioenen, in het kader van het lange termijn model MALTESE<sup>3</sup>. De modellering is geïnspireerd op de feitelijke berekening van het overheidspensioen en op de huidige wetgeving hieromtrent.

Het overheidspensioen wordt berekend in functie van de gemiddelde wedde van de laatste vijf jaar van de carrière, vermenigvuldigd met de loopbaanbreuk (= aanneembare diensten/60)<sup>4</sup>. De normale pensioenleeftijd voor de ambtenaar is 65 jaar zowel voor mannen als voor vrouwen. Een vervroegd pensioen is mogelijk vanaf de leeftijd van 60 jaar. De financiering van de rijksambtenaren valt ten laste van de Schatkist. In 1994 is een responsabiliseringsbijdrage ingesteld voor de pensioenen van de ambtenaren van Gemeenschappen en Gewesten om de bijkomende financiële last, die zij veroorzaken door hun loonbeleid, te helpen dragen. De lokale overheden hebben een bijzonder pensioenstelsel.

De ontwikkeling van die twee submodellen heeft geresulteerd in een lange termijn visie (1992-2050) op het verloop van de overheidspensioenen.

Het eerste model verdeelt het aantal gepensioneerde ambtenaren tussen de verschillende overheidssectoren in functie van de historische verdeling van de tewerkstelling.

Het tweede model berekent de pensioenmassa van de administratie (defensie en onderwijs worden in een later stadium behandeld), die oploopt van 0,94% van het BNP in 1992 tot 1,39% tussen 2015 en 2019. Na een lichte terugval herneemt de stijging zich in 2026 en bereikt een hoogtepunt van 1,59% rond het jaar 2040.

Dit model tracht bovendien een beleidsmodel te zijn, waardoor het mogelijk wordt alternatieve sociale beleidshypothesen te testen. Het kan m.a.w. de gevoeligheid meten tengevolge van een wijziging in één van de beleidsparameters. Zo is als voorbeeld uitgetest hoe de pensioenmassa beïnvloed wordt wanneer de automatische perkwatie vervangen wordt door een welvaartsaanpassing zoals die van toepassing is in de werknemersregeling (alle andere factoren constant gehouden). Op het hoogtepunt (rond het jaar 2040) kost een automatische pensioenperkwatie - bij hypothese vastgesteld op 1,75% - 0,15% van het BNP méér dan de jaarlijkse welvaartsaanpassing van 1%. Een tweede variant meet de gevoeligheid van de pensioenmassa als gevolg van een gewijzigd aanwervingsbeleid (bv. minder aanwervingen van hooggeschoolden vanaf 1993 in plaats van het behoud op 50% niveau 1 in de aanwervingen zoals geobserveerd in 1992). Het verschil in de pensioenuitgaven is pas waar te nemen wanneer dit personeel de pensioengerechtigde leeftijd bereikt (nl. rond 2030). In 2050 ligt de pensioenmassa volgens deze variant 0,05% onder die van het basisscenario.

Uit de resultaten van de modellen kunnen volgende algemene conclusies getrokken worden.

3. Model for Analysis of Long Term Evolution of Social Expenditure  
4. Op deze algemene regel bestaan tal van uitzonderingen.

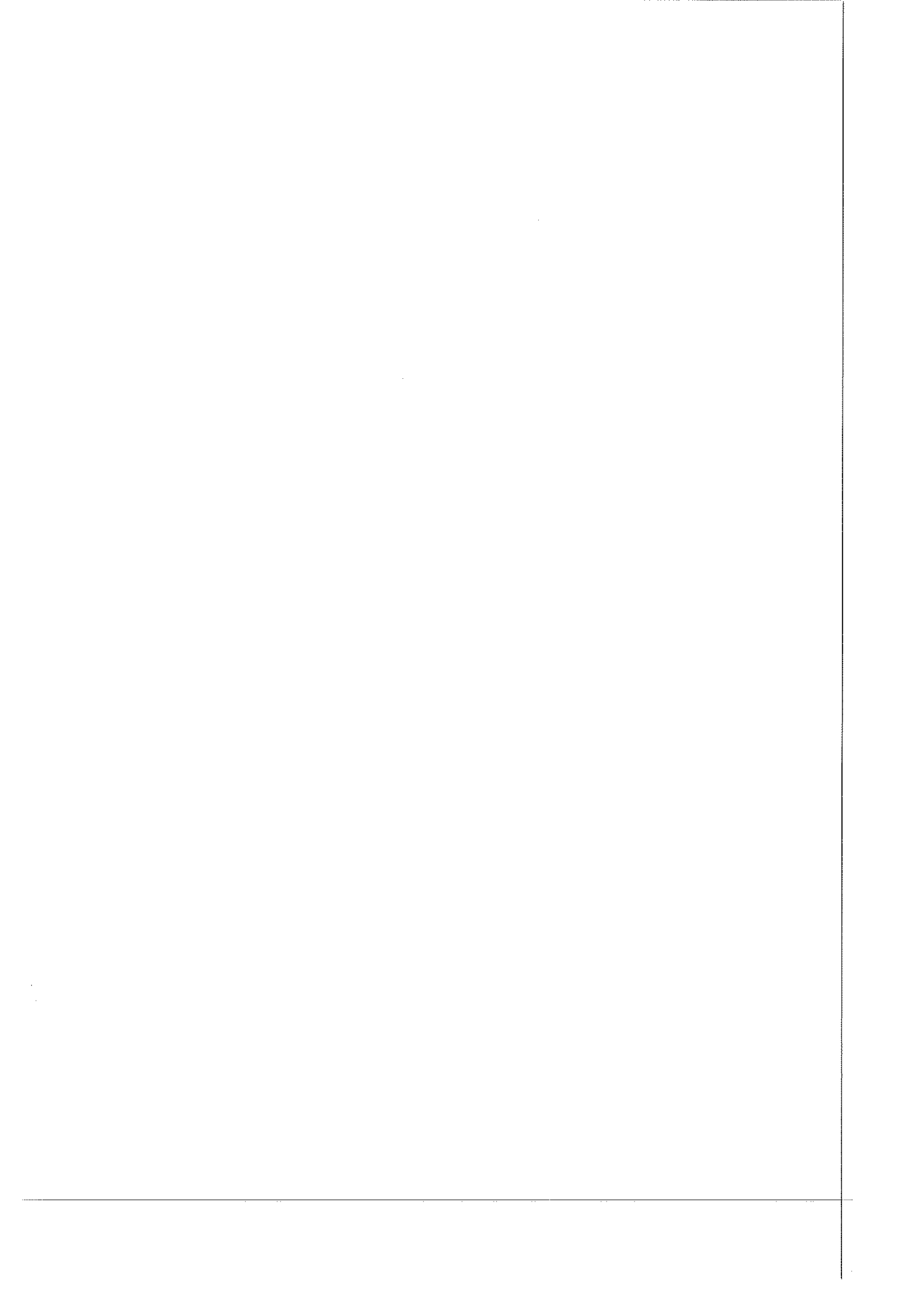
Wat betreft het aantal gepensioneerden komen drie fenomenen op de voorgrond :

- een sterke toename van het aantal gepensioneerden in het begin van de projectieperiode (van ongeveer 175000 in 1991 tot 275000 in 2020) te wijten aan :
  - de uitbreiding van het overheidspersoneel (tussen de jaren '60 en het einde van de jaren '80);
  - het fenomeen van de kortere carrières (bijkomende bonificatiejaren voor de pensioenberekening) wordt gecompenseerd door een groter aantal personeelsleden die bovendien hooggeschoold zijn;
  - de verlenging van de levensduur verhoogt het aantal oude gepensioneerden.
- feminisatie in de overheidstewerkstelling, wat maakt dat binnen het aantal gepensioneerden het gewicht van de vrouwelijke rustpensioenen toeneemt
- een toenemend aantal ambtenaren afkomstig uit de lokale besturen.

De stijging van de pensioenmassa doet zich in twee golven voor :

- in het begin van de projectieperiode wordt de stijgende pensioenlast vooral veroorzaakt door de sterke toename van het aantal gepensioneerden;
- de stijging van de pensioenmassa vanaf het jaar 2030 is voornamelijk te wijten aan het sterk toenemend gemiddeld pensioenbedrag omwille van de recente aanwervingspolitiek bij de overheid, m.n. "minder talrijk maar beter geschoold".

De modellering van de pensioenen van de administratie heeft het mogelijk gemaakt de determinanten te identificeren die de pensioenmassa beïnvloeden. De constructie van dit model opent nieuwe onderzoeksperspectieven. Zo zal een gelijkaardige methodologie kunnen gebruikt worden voor de berekening van de pensioenmassa van de defensie en van het onderwijs, twee overheidssectoren waarvan de pensioenlast eveneens ten laste valt van de Schatkist.



## INHOUDSTAFEL

Inleiding	9
1 Het pensioenstelsel van de openbare sector	13
A. Totstandkoming van het overheidspensioen	13
1. Pensioenregelingen	13
2. Financiering van de overheidspensioenen	15
B. Rustpensioen in de openbare sector	16
1. Toekenningsvoorwaarden	16
a. Rustpensioen wegens het bereiken van de pensioenleeftijd	16
b. Rustpensioen wegens andere redenen	17
2. Berekening van het rustpensioen	17
a. Eerste element : de refertewedde	17
b. Tweede element : de aanneembare diensten of de loopbaanduur	18
c. Derde element : het tantième	18
d. Uitzonderingen	18
e. Maxima en minima	18
f. Inhoudingen op het pensioen	19
g. Verschillen met de werknemersregeling	19
C. Overlevingspensioen in de openbare sector	19
1. Rechthebbenden	19
2. Berekening van het overlevingspensioen	20
a. Eerste element : de refertewedde	20
b. Tweede element : de aanneembare diensten of de loopbaanduur	20
c. Derde element : de referteperiode	20
d. Maxima en minima	20
e. Cumulatie	21
f. Verschillen met de werknemersregeling	21
2 Situering van de modellen 'HORBIS' en 'PUBLIC' in 'MALTESE'.	23
3 Module HORBIS : het aantal gepensioneerd ambtenaren.	25
A. Methodologie van het model	25
1. Factoren die de evolutie van het aantal gepensioneerd bepalen.	25
a. De evolutie van de tewerkstelling in het verleden	25
b. De demografische structuur in de tewerkstelling	26
B. Analyse van de resultaten	27
1. Evolutie van het aantal gepensioneerd ambtenaren tot 2050.	27
a. Evolutie van de mannelijke rustpensioenen...	28
b. Evolutie van de vrouwelijke rustpensioenen...	31
c. Evolutie van de vrouwelijke overlevingspensioenen	34
2. Administratie en defensie uitgesplitst.	37

4	Model PUBLIC : Evolutie van de overheidspensioenen.	41
	A. Inleiding	41
	B. Methodologie	42
	1. De 'gewone' pensioenen (vervroegde pensioenen en pensioenen wegens bereiken van de leeftijdsgrens)	42
	a. Nieuwe pensioenmassa	42
	b. Resterende pensioenmassa van vorig jaar	45
	2. De pensioenen van de lichamelijk ongeschikten	45
	3. Het overlevingspensioen van de vrouw	46
	C. Analyse van de resultaten van de basissimulatie	48
	1. De globale pensioenmassa van de administratie	48
	2. Het gemiddeld pensioenbedrag	49
	3. Vrouwelijk en mannelijk rustpensioen vergeleken	50
	4. Pensioenbedrag van de nieuw gepensioneerden	51
	5. Pensioenspanning	52
5	Variant 1 : Welvaartsaanpassing van de pensioenen met 1%	55
	A. Gewijzigde hypothese	55
	B. Resultaten	55
	1. De globale pensioenmassa van de administratie volgens variant 1	55
	2. De pensioenspanning volgens variant 1	57
6	Variant 2 : Afbouw van het aandeel van niveau 1 in de aanwervingen	59
	A. Gewijzigde hypothese	59
	B. Resultaten	59
	1. De globale pensioenmassa van de administratie volgens variant 2	59
	a. Effectieve of impliciete loonsverhoging ?	60
	Samenvatting en Besluit	63



# Inleiding

Het programma "Publieke Economie" van de Diensten voor Programmatie van het Wetenschapsbeleid<sup>1</sup> heeft gedeeltelijk tot doel het lange termijn model MALTESE<sup>2</sup> verder te verfijnen en te verbeteren.

MALTESE is een model dat toelaat de grote tendenzen van de evolutie van de ontvangsten en uitgaven van de takken van de Sociale Zekerheid te simuleren, alsook van de rekeningen van de centrale en lokale overheden. Hierbij worden verschillende hypothesen gesteld omtrent de demografische, socio-demografische (of socio-economische) en macro-economische evolutie. Teneinde bepaalde scenario's te kunnen simuleren, werden verschillende submodellen ontwikkeld (zie figuur 1).

Een van de verbeteringen die aangebracht dienden te worden, in het kader van het programma "Publieke Economie", was de verfijning inzake de berekening van de overheidspensioenen.

Daartoe werden twee modellen ontwikkeld.

Het eerste, "HORBIS" genaamd, laat toe het *aantal gepensioneerde ambtenaren* dat zich reeds in MALTESE bevindt, verder te verdelen (zie figuur 2 in hoofdstuk II). Dit model volgt de methodologie van het submodel "HOR2040"<sup>3</sup> dat destijds ontwikkeld werd om het totaal aantal gepensioneerden (ongeacht het regime) op te delen over de verschillende rubrieken (loontrekkenden, zelfstandigen, overheid,...) in functie van de historische verdeling van de werkgelegenheid.

Het tweede model, "PUBLIC", berekent het *gemiddeld pensioenbedrag van de ambtenaar* op een verfijndere wijze dan tot hiertoe het geval was.

Voor de werknemersregeling bestaat reeds een gesofisticeerd model PENSION<sup>4</sup> dat op mechanische wijze de werking van het pensioenstelsel weergeeft. Het omvat twee delen : een eerste deel behandelt het aantal reeds gepensioneerden en de

- 
1. Deze instelling draagt intussen de naam "Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele aangelegenheden" (D.W.T.C.)
  2. Model for Analysis of Long Term Evolution of Social Expenditure
  3. Th.Debois, "Répartition du nombre des pensionnés de 1988 à 2040 entre les différents régimes identifiés dans le modèle MALTESE, selon le critère de l'évolution antérieure de la population active", Bureau du Plan, note DG4393, mars 1990.
  4. M.J. Festjens, H. Becquart, H. Bogaert, "PENSION, een model voor de lange termijnanalyse van het pensioenbedrag in de werknemersregeling", Planbureau, Brussel, mei 1990, nota AD4480, Planning Paper nr.45 ( een nieuwe versie is in voorbereiding)

veroudering van hun bestand; een tweede deel berekent de pensioenmassa van de nieuw gepensioneerden.

Het principe van PENSION is ook terug te vinden in PUBLIC, maar hier houdt elke overeenkomst op aangezien de werknemersregeling te zeer verschilt van het regime in de overheid.

Het model PUBLIC beperkt zich - voorlopig althans - tot de pensioenen van de ADMINISTRATIE. Hierin zijn vervat : de ministeriële departementen, de magistratuur, de parastatalen, de gemeenten en de provincies. Tussen deze groepen kunnen nog verschillen bestaan voor wat betreft de berekening van het pensioen ( zo is o.a. de pensioenleeftijd en het tantième voor de magistratuur verschillend van deze van de doorsnee ambtenaar), maar deze afwijkingen zouden het resultaat slechts marginaal beïnvloeden.

PUBLIC tracht bovendien een beleidsmodel te zijn, waardoor het mogelijk wordt alternatieve sociale beleidshypothesen te testen.

Vooraleer de modellen te bespreken en de resultaten juist te kunnen interpreteren, is het een noodzaak een korte beschrijving te geven van de totstandkoming van het overheidspensioen, de filosofie erachter en de berekeningswijze, aangezien dit voor velen een onbekend terrein is. De algemene wetgeving staat beschreven in hoofdstuk I van deze Planning Paper . Uit het geheel van speciale regelingen en uitzonderingen worden de belangrijkste afwijkingen geselecteerd. Er wordt eveneens een link gelegd met de pensioenwetgeving in de werknemersregeling om de voornaamste verschillen duidelijk te maken.

Hoofdstuk II situeert de modellen 'HORBIS' en 'PUBLIC' in MALTESE.

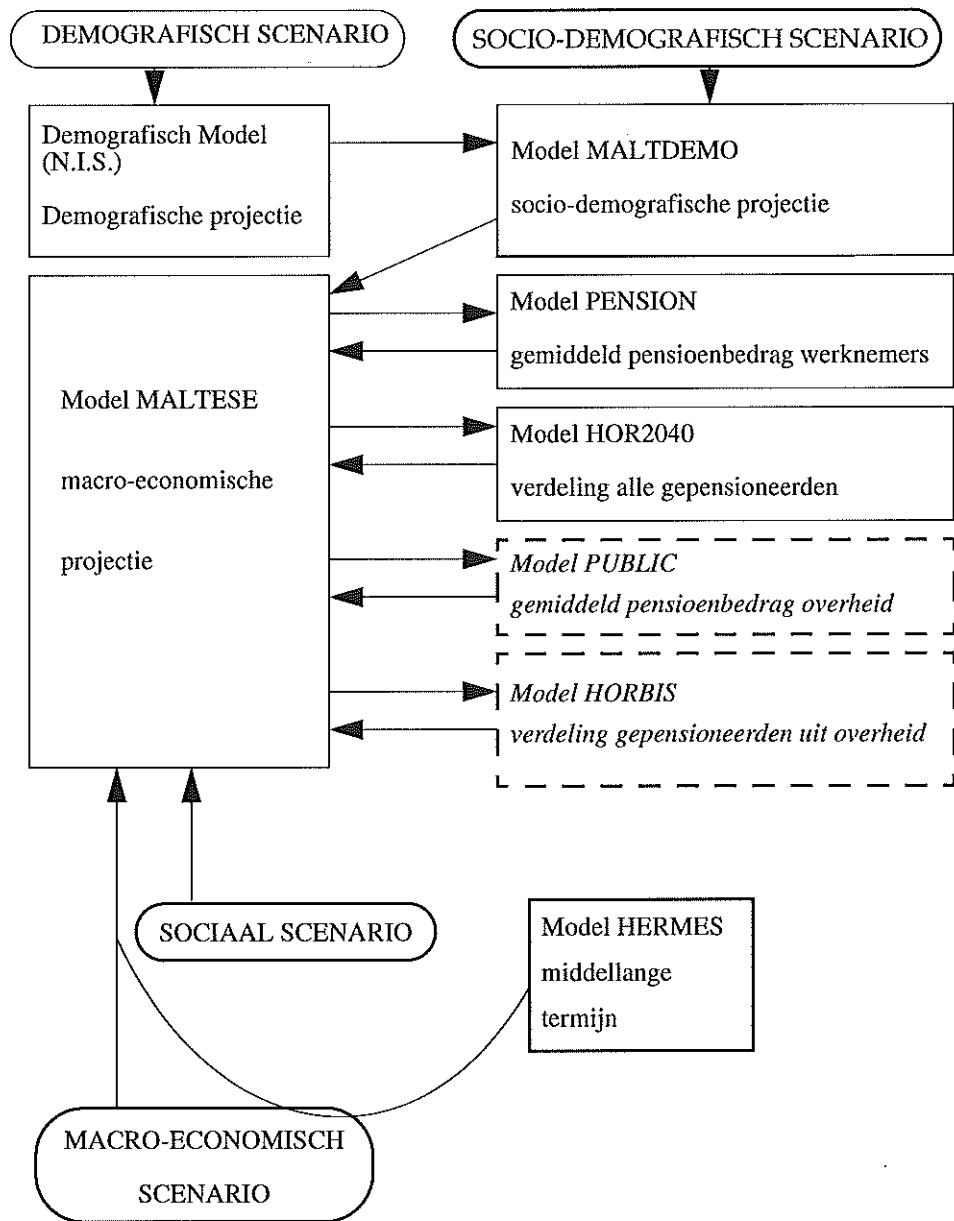
Het derde deel behandelt de totstandkoming van het bestand van gepensioneerde ambtenaren. De methodologie van het submodel HORBIS wordt uitgelegd en de resultaten geanalyseerd.

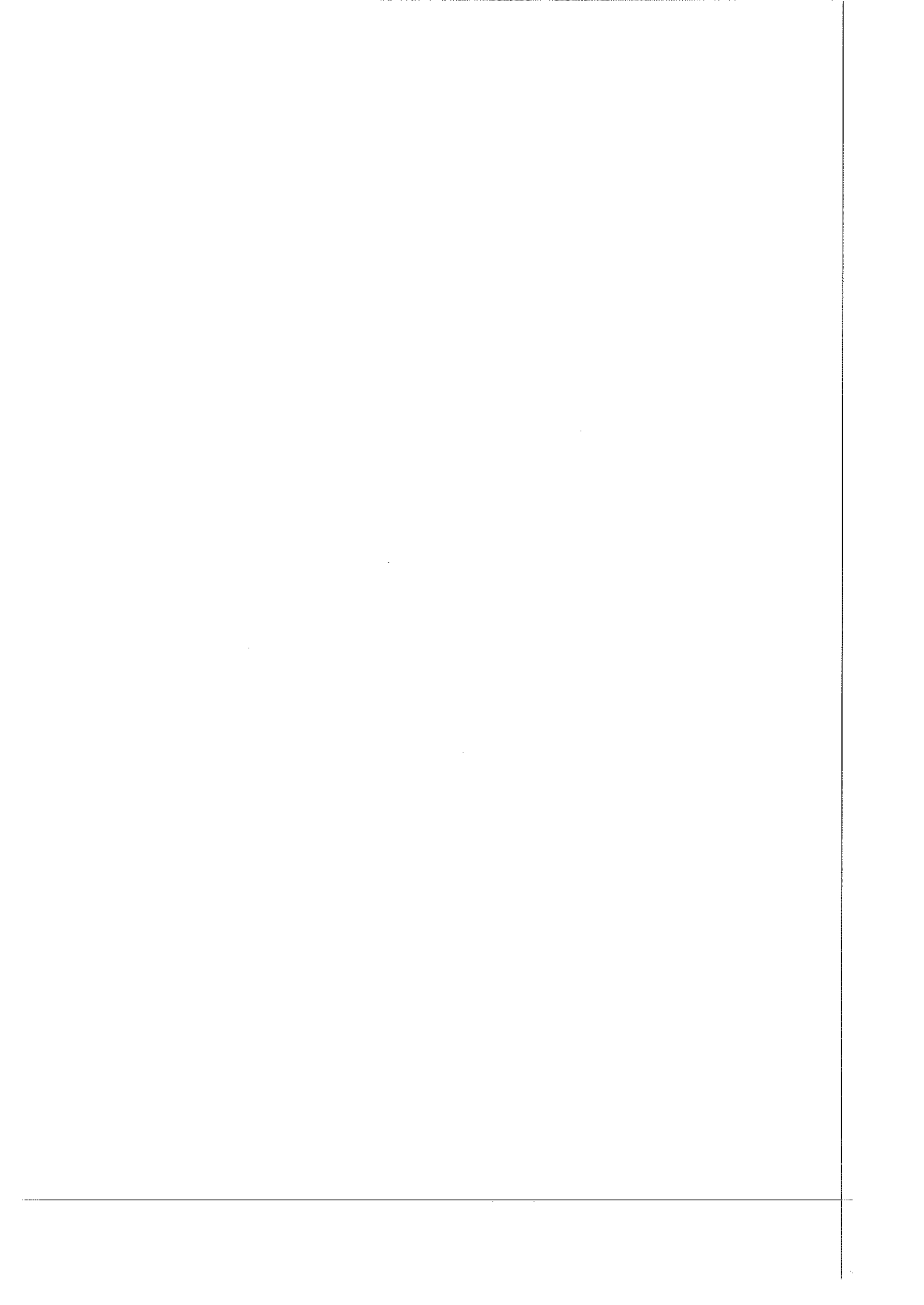
Vervolgens wordt in het vierde en belangrijkste hoofdstuk de werkwijze en de resultaten van PUBLIC toegelicht.

Hoofdstuk V bespreekt de resultaten van een technische variant waarbij de automatische perekwatie wordt vervangen door een welvaartsaanpassing van de pensioenen met 1 %.

Een tweede variant (Hoofdstuk VI) gaat na welk belang de niveaus in de aanwervingen hebben en wat de invloed is op de pensioenmassa.

**FIGUUR 1** Situering van **HORBIS** en **PUBLIC** binnen **MALTESE**





## 1

# Het pensioenstelsel van de openbare sector

## A. Totstandkoming van het overheidspensioen

### 1. PENSIOENREGELINGEN

#### *Federale administratie*

De eerste pensioenregeling was die van de openbare sector en werd vastgelegd in de "Wet op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen", d.i. de Wet van 21 juli 1844. In het privé-stelsel duurde het tot 1911 voor de eerste wettelijke pensioenregeling voor de mijnwerkers werd ingevoerd en pas in 1924 werd een dergelijk stelsel uitgewerkt voor de loon- en weddetrekkenden. Na een tijdelijke wet in 1954 werd de eerste verplichte pensioenregeling voor zelfstandigen ingevoerd in 1956.

De "Wet op burgerlijke en kerkelijke pensioenen" was oorspronkelijk alleen bedoeld voor de *Staatsambtenaren, magistraten, provinciegouverneurs, provinciegriffiers en arrondissementscommissarissen*. Ondertussen werd zij reeds uitgebreid tot andere openbare instellingen : *bijzondere korpsen, erediensten, onderwijs, regieën...*

#### *Militairen*

Naast de Wet van 21 juli 1844 bestaan er bijzondere regelingen voor militairen en rijkswachters en voor vroegere kaders van Afrika.

#### *Parastatalen*

Door de Wet van 28 april 1958 kunnen een hele reeks parastatalen waarop de wet van toepassing is, een rijkspensioen aan hun gepensioneerde personeelsleden toekennen.

Ook de lokale overheden hebben een bijzonder pensioenstelsel<sup>1</sup>:

#### *Provincies*

De provinciale overheid is volledig autonoom bevoegd bij het uitwerken van de provinciale pensioenregeling. Nochtans kan vastgesteld worden dat de meeste provincies de pensioenregeling van het personeel van de federale overheid integraal toepassen, met uitzondering van de provincie Brabant en Luik die een afwijkend pensioenstelsel hebben.

#### *Gemeenten*

De pensioenregeling voor gemeenteambtenaren werd vastgelegd in de Wet van 25 april 1933, waarvan de meeste artikelen werden overgenomen in de Nieuwe Gemeentewet (K.B. van 24 juni 1988). In principe valt de materie van de gemeentepensioenen, binnen de wet omschreven grenzen, onder de bevoegdheid van de gemeentelijke overheden. Theoretisch kunnen de gemeenten een gunstiger

1. zie o.a. Berckx P., Janvier R., "AMBTENARENZAKBOEKJE", Kluwer, Rechtswetenschappen, editie '94, deel V

pensioenregeling uitwerken ten voordele van hun personeel. Er bestaat echter een regel die de mogelijkheid, om een voordeliger pensioen toe te kennen, verbiedt, aan de gemeenten die tot stand zijn gekomen door samenvoeging of aanhechting. Dit verbod geldt ook voor de gemeenten die vroeger waren aangesloten bij de Omslagkas voor Gemeentelijke Pensioenen, wiens taak in 1987 werd overgenomen door de R.S.Z.P.P.O.<sup>2</sup> De plaatselijke besturen die over een eigen of externe pensioenkas beschikken, kunnen wel deze bijkomende voordelen toestaan (cf. 2. Financiering van de overheidspensioenen).

#### Andere openbare instellingen

Andere Openbare Instellingen zoals bijvoorbeeld de N.M.B.S., BELGACOM e.a. genieten bijzondere stelsels waarvan de last gedeeltelijk of geheel door de instelling zelf wordt gedragen.

#### Principe van "uitgestelde wedde"

In de Wet van 21 juli 1844 ligt de idee vevat "dat de ambtenaren, door te sparen van hun wedde, zelden in staat waren om zich op financieel gebied tegen de ouderdom te beschermen en dat de Staat, op last van zijn eigen budget, diegenen diende te onderhouden die hem trouw hadden gediend."<sup>3</sup>

Het rustpensioen van de overheid is 'kosteloos' en wordt beschouwd als uitgesteld loon. Voor het overlevingspensioen wordt 7,5 % van de wedde van de ambtenaren doorgestort naar het Fonds voor Overlevingspensioenen. In de praktijk echter wordt ook het rustpensioen hierdoor gefinancierd. De bijdragevoet van 7,5 % is trouwens even hoog als de werknemersbijdrage in de privé-sector.

Twee wetten, na de Wet van 21 juli 1844, hebben een belangrijke invloed gehad op het pensioenstelsel van de openbare sector.

#### De perekwatie

- De eerste is de "Wet van 9 juli 1969 tot wijziging en aanvulling van de wetgeving betreffende de rust-en overlevingspensioenen van het personeel van de openbare sector". Het is de wet die de *automatische perekwatie* invoert. Een automatische pensioenperekwatie betekent dat een verhoging van het loon van de actieve ambtenaar gepaard gaat met een evenredige verhoging van het rustpensioen van de ambtenaar. Concreet wil dat zeggen dat iedere verhoging van de weddeschalen van het personeel in actieve dienst, een automatische aanpassing van de pensioenen tot gevolg heeft die op grond van die wedde werd berekend<sup>4</sup>.

Een loonsverhoging in de overheid kan verschillende vormen aannemen.

1. De Sociale Programmatie gaat gepaard met een lineaire verhoging van de wedden en heeft een automatische pensioenperekwatie tot gevolg. Deze Sociale Programmatie kan op twee niveaus gebeuren : enerzijds bestaat er het intersectorieel akkoord dat op het geheel van de overheidsdiensten slaat, anderzijds heeft het sectorieel akkoord slechts betrekking op enkele sectoren van de overheid .
2. De Algemene Weddeschaalherzieningen kunnen twee luiken omvatten : een *lineaire verhoging* van de wedden (die een evenredige verhoging van de pensioenen met zich meebrengt) en een *niet lineair gedeelte* zoals bijvoorbeeld een toekenning van een loonsverhoging in het begin van de carrière. Het pensioen, dat berekend wordt in functie van de wedde van de laatste vijf jaar van

2. Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheden

3. Mainil P., "De pensioenen in België, na de wet tot harmonisering", Brussel, september 1985, blz. 2

4. Mainil P., "De pensioenen in België, na de wet tot harmonisering", Brussel, september 1985, blz.129

de loopbaan, zal door deze loonsverhoging niet beïnvloed worden. Een niet lineaire verhoging leidt dus niet noodzakelijk tot een pensioenperekwatie.

*Harmonisering in de pensioenregelingen*

- De "Wet van 15 mei 1984, houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen" heeft vooral de berekeningswijze van het overlevingspensioen grondig herzien. Terwijl het bedrag vroeger 30 % bedroeg van de refertewedde, wordt dit nu op 60 % gebracht (cf. C. Overlevingspensioenen). De belangrijkste wijzigingen die deze wet heeft voortgebracht voor de rustpensioenen gaat gepaard met de idee van beroepsmobiliteit : het personeelslid dat de openbare sector verlaat, blijft het recht op pensioen vrijwaren in evenredigheid met het aantal jaren dat hij aan de Staat heeft gepresteerd. Tenslotte bracht deze wet van 15 mei 1984 een grondige herziening van de pensioenminima met zich mee.

2. FINANCIERING VAN DE OVERHEIDSPENSIOENEN

*Federale administratie*

De pensioenen van de *Rijksambtenaren* worden gedragen door de begroting der pensioenen en vallen dus rechtstreeks ten laste van de Schatkist.

*Regionale administratie*

De pensioenen van de ambtenaren van de Gemeenschappen en Gewesten komen eveneens voor rekening van de federale overheid. Het financieel federalisme heeft mogelijk gemaakt dat de Gemeenschappen en Gewesten een autonoom loonbeleid kunnen voeren. In dit kader situeert zich de Bijzondere Wet van 27 april 1994 tot instelling van een *responsabiliseringsbijdrage* om de Gemeenschappen en Gewesten bewust te maken van de gevolgen van hun loonbeleid op de pensioenuitgaven. "De federale overheid die voor de uitbetaling van de pensioenen instaat, verdeelt de daaraan verbonden kosten over de onderscheiden overheden in verhouding tot hun respectievelijke weddemassa's. Elke overheid beschikt daarbij over een trekkingsrecht op de federale overheid aangezien deze alle bijdragen centraliseert. Wanneer blijkt dat dit trekkingsrecht onvoldoende is, dient een responsabiliseringsbijdrage te worden betaald"<sup>5</sup>. Dit jaar bedraagt deze bijdrage 360 miljoen BEF voor de Vlaamse Gemeenschap en 305 miljoen BEF voor de Franse Gemeenschap (thans moet nog maar 55% van de theoretisch berekende responsabiliseringsbijdrage betaald worden).<sup>6</sup>

*Parastatalen*

De pensioenen van de parastatalen waarop de Wet van '58 van toepassing is, worden door de Administratie der Pensioenen uitgekeerd. Elk jaar wordt het bedrag van de uitkeringen van het vorige jaar over deze instellingen omgeslagen in verhouding tot de wedden die gedurende dat jaar aan hun vastbenoemd personeel werden uitbetaald.

*Provincies*

De pensioenen van het provinciepersoneel vallen ten laste van de provincie zelf. Indien de betaling van de pensioenen door een bijzondere kas of instelling gebeurt, blijft de financiële last voor de provincie.

*Gemeenten*

De pensioenen van het personeel van de gemeenten die aangesloten zijn bij de R.S.Z.P.P.O. worden toegekend door de Minister tot wiens bevoegdheid de Administratie der pensioenen behoort en worden door de Staat uitgekeerd. Het beheerscomité van de R.S.Z.P.P.O. bepaalt wel jaarlijks de bijdragevoet op de loonmassa van het aangesloten personeel. Hiervan is 7,50 % persoonlijke bijdrage van het personeelslid. In 1991 bedroeg de werkgeversbijdrage 14 % , in 1994 is deze bijdrage vastgesteld op 18 %. De door de R.S.Z.P.P.O. geïnde bedragen wor-

5. Berckx P., Janvier R., "AMBTENARENZAKBOEKJE", Kluwer, Rechtswetenschappen, editie '94, blz. 744.

6. Financieel Economische Tijd van 24 november 1994

den doorgestort aan de Schatkist. Door de inkomsten te innen tijdens het jaar van de betaling van de pensioenen is een einde gekomen aan de prefinanciering door de Staat van de gemeentelijke pensioenen.

De gemeenten die hun eigen of een externe pensioenkas hebben, beslissen zelf over de wijze van financiering van de gemeentelijke pensioenen. Sommigen opteren voor een reparatiesysteem, anderen gaan over tot kapitalisatie.

## B. Rustpensioen in de openbare sector

### 1. TOEKENNINGSVOORWAARDEN

#### a. Rustpensioen wegens het bereiken van de pensioenleeftijd

*Normaal rustpensioen* De normale pensioenleeftijd voor de ambtenaar is 65 jaar voor mannen en vrouwen na 20 jaar dienst.

In principe mag een ambtenaar na zijn 65 jaar niet meer in dienst zijn (mits enkele uitzonderingen).

Een rustpensioen vóór de normale leeftijd van 65 jaar is nochtans mogelijk. Er kunnen in deze categorie drie soorten worden onderscheiden.

*Vervroegd rustpensioen* Men kan in "vervroegd rustpensioen" gaan vanaf 60-jarige leeftijd, waarbij minstens 20 dienstjaren zijn vereist. Dit vervroegd rustpensioen is onderworpen aan een minimumbedrag.

*Onmiddellijk rustpensioen* Men kan ook in "onmiddellijk rustpensioen" gaan, eveneens vanaf 60 jaar, maar waarbij slechts 5 dienstjaren zijn vereist. In dit geval vervalt het recht op een minimumbedrag.

*Uitgesteld rustpensioen* De ambtenaar, die vrijwillig ontslag heeft genomen na 31 december 1976 en die de openbare sector verlaat, kan vanaf 60-jarige leeftijd een "uitgesteld pensioen" verkrijgen, op voorwaarde dat hij minstens 5 jaar dienst in de overheidssector kan bewijzen. Ook in deze regeling heeft de pensioengerechtigde geen recht op een minimumpensioen, ook al kan hij meer dan 20 dienstjaren bewijzen.

Naast deze normale pensioenleeftijd van 65 jaar (en in de gevallen van vervroegd, onmiddellijk en uitgesteld pensioen vanaf 60 jaar) kunnen een aantal uitzonderingen op een rijtje gezet worden :

*Magistratuur*

- Voor de leden van het Hof van Cassatie en van het Rekenhof geldt een pensioenleeftijd van 70 jaar, ongeacht hun anciënniteit. De andere magistraten hebben recht op een rustpensioen op 67-jarige leeftijd, eveneens ongeacht het aantal dienstjaren. Vervroegd pensioen is mogelijk na 30 dienstjaren waarvan 15 jaar in de magistratuur. Voor wie geen 30 jaar bereikt, wordt het pensioenbedrag verminderd met 1/30ste per ontbrekend jaar.

*Onderwijs*

- Het personeel van het universitair onderwijs kan op 65-jarige leeftijd een rustpensioen verkrijgen na slechts 15 jaar academische diensten.
- De pensioenleeftijd voor het onderwijzend personeel is afhankelijk van het onderwijsnet -en niveau waarin men was tewerkgesteld.

De onderwijzende personeelsleden van het middelbaar en normaal staatsonderwijs (het huidige gemeenschapsonderwijs), die reeds vóór 1 januari 1961 voor



de klas stonden en die een anciënniteit van 30 jaar kunnen voorleggen, hebben recht op een pensioen op 55 jaar. De onderwijzende personeelsleden van het vrij gesubsidieerd kleuter-, lager -, en normaal onderwijs, die aan dezelfde voorwaarden voldoen, hebben reeds op 50-jarige leeftijd de mogelijkheid op rust gesteld te worden.

Wie na 31 december 1960 pas in dienst is getreden, wordt voor wat betreft de pensioenleeftijd en de anciënniteit, als gewone ambtenaar beschouwd.

*Militairen*

- De militaire pensioenen zijn aan een ingewikkeld stelsel onderworpen. In feite zijn er twee groepen : degenen die vóór 31 december 1960 en degenen die na deze datum benoemd werden.

Voor de eerste groep kunnen de militairen en rijkswachters met een lagere graad dan die van officier, het pensioen bekomen na 20 jaren dienst ongeacht hun leeftijd. Onder (vanaf) de graad van majoor kan men op 50 jaar (55 jaar) op pensioen gaan mits 35 jaar (40 jaar) bewezen diensten<sup>7</sup>.

De tweede groep, nl. degenen die na 31 december 1960 benoemd werden, kunnen slechts gepensioneerd worden wegens het bereiken van een leeftijdsgrens (56 jaar voor lagere militairen; variërend tussen 50 en 61 jaar voor de hogere) of wegens lichamelijke ongeschiktheid. Hier zijn geen vereisten wat betreft het aantal dienstjaren.

*b. Rustpensioen wegens andere redenen*

Vóór de leeftijd van 60 jaar kan een ambtenaar op rustpensioen gesteld worden omwille van lichamelijke ongeschiktheid, ongeacht de leeftijd of anciënniteit. Een arbeidsongeval of een beroepsziekte leidt eveneens tot rustpensioen, zonder rekening te houden met leeftijd of dienstjaren. Ambtenaren, die na hun 60ste verjaardag 365 dagen afwezig zijn wegens ziekte, worden van ambtswege op rust gesteld.

2. BEREKENING VAN HET RUSTPENSIOEN

Het rustpensioen in de openbare sector wordt als volgt berekend:

$$\text{rustpensioen} = \text{refertewedde} \times \left( \frac{\text{aanneembare diensten}}{\text{tantième}} \right)$$

*a. Eerste element : de refertewedde*

Het rustpensioen wordt berekend in functie van de gemiddelde wedde van de laatste vijf jaar. Let wel dat het hier gaat om weddeschalen. Wanneer er nieuwe weddeschalen in werking treden, dan zal het pensioen dat vanaf die datum ingaat, worden vastgesteld op basis van die nieuwe weddeschalen.

Leger en rijkswacht genieten een speciale regeling wat betreft de refertewedde : wat telt is de laatste activiteitswedde vóór de pensionering.

---

7. De jaren doorgebracht op de kadettenschool tellen mee voor het aantal dienstjaren vanaf 16 jaar.

*b. Tweede element : de aanneembare diensten of de loopbaanduur*

De duur van de loopbaan wordt grotendeels bepaald door de werkelijke gepresteerde diensten als vastbenoemd ambtenaar of als stagiair. Ook tijdelijke en contractuele diensten die gevolgd worden door een vaste benoeming komen in aanmerking (met uitzondering van Tewerkgestelde Werklozen, Bijzonder Tijdelijk Kader (BTK) en Derde Arbeidscircuit (DAC)).

Tevens tellen gelijkgestelde diensten mee voor de bepaling van de loopbaanduur : zowel bezoldigde afwezigheidsperiodes (gewoon en gelegenheidsverlof), als bepaalde onbezoldigde afwezigheidsperiodes zijn aanneembaar.

Er worden bovendien tijdsbonificaties toegekend voor oorlogsfeiten, het behalen van het vereist diploma en voor koloniale diensten.

*c. Derde element : het tantième*

Het basistantième bedraagt 1/60ste. Hoewel dit de algemene regel is, wordt het slechts op een minderheid van het overheidspersoneel toegepast. De maximum loopbaanbreuk is gelijk aan 45/60.

*d. Uitzonderingen*

De meerderheid van het overheidspersoneel geniet een of ander preferentieel tantième.

*Onderwijs*

In het onderwijs (met uitzondering van het kleuter, lager en universitair onderwijs) wordt het tantième 1/55 gebruikt voor de bepaling van de loopbaanduur. De maximale loopbaanbreuk<sup>8</sup> (3/4) wordt dan na 38,25 jaren bereikt voor een regent (37,25 jaren voor een licentiaat) die nog 3 jaar (4jaar) als bonificatie krijgt omwille van het behalen van het vereiste diploma.

Het bestuurs- en onderwijzend personeel van het kleuter en lager onderwijs genieten een tantième van 1/50.

*Andere*

Naast deze twee belangrijkste preferentiële tantièmes worden nog talrijke andere gebruikt zoals bijvoorbeeld 1/30 voor academische diensten, voor sommige diensten in de magistratuur of voor leden van het Rekenhof. Ook (adjunct-)arrondissementscommissarissen, bedienaars der erediensten en (vice)provinciegouverneurs genieten gunstige tantièmes

*e. Maxima en minima*

Het rustpensioen van de overheid kent twee beperkingen. Enerzijds bestaat er een relatieve pensioengrens waardoor het pensioen maximum 75 % van de referentewedde mag bedragen. Anderzijds is een absoluut maximumpensioen van 2.129.920. BF/jaar<sup>9</sup> opgelegd.

Alleen voor de minima wordt een onderscheid gemaakt tussen alleenstaanden die een minimumpensioen krijgen van 403.002 BF/jaar<sup>9</sup>, en gepensioneerden met gezinslast die recht hebben op minstens 503.753 BF/jaar<sup>9</sup>.

8. Het bereiken van een maximale loopbaanbreuk wil niet noodzakelijk zeggen dat het maximale pensioen is bereikt. Dit is pas het geval als in de laatste vijf jaar de maximum weddeschaal is bereikt.

9. bedragen op 1 juli 1993

f. *Inhoudingen op het pensioen*

Op het rustpensioen wordt nog 3,55 % ingehouden voor ziekte- en invaliditeit ; 0,5 % voor begrafenisvergoeding en uiteindelijk de bedrijfsvoorheffing (volgens het barema).

g. *Verschillen met de werknemersregeling*

*Gelijkheid tussen mannen en vrouwen .*

In de werknemersregeling bestaat nog steeds een verschil in *tantième* tussen mannen en vrouwen. Dit *tantième* bedraagt respectievelijk 1/45 en 1/40, terwijl de loopbaan van mannelijke en vrouwelijke ambtenaren in 60sten wordt uitgedrukt.

De bestaande ongelijkheid in de privé-sector ten aanzien van de *leeftijdsgrens* (40 jaar voor vrouwen en 45 jaar voor mannen) werd ongedaan gemaakt door de invoering van de flexibele pensioenleeftijd tussen 60 en 65 jaar voor beide geslachten vanaf 1991.

*De refertewedde.*

Het belangrijkste verschil tussen een overheidspensioen en een pensioen uit de werknemersregeling situeert zich bij de bepaling van de *refertewedde*. In de privé-sector wordt de gemiddelde wedde van de hele loopbaanduur in aanmerking genomen, terwijl een overheidspensioen berekend wordt in functie van de wedde van de laatste vijf jaar. Deze regeling bevoordeelt - op het eerste gezicht - de ambtenaren ten opzichte van de loontrekkenden. Er mag echter niet uit het oog verloren worden dat het pensioen van de ambtenaar als 'uitgestelde wedde' wordt beschouwd.

*Het relatief maximumpensioen.*

In beide stelsels kan het pensioenbedrag oplopen tot 3/4 van de refertewedde, maar het resultaat komt op een andere wijze tot stand : een rustpensioen van de overheid kan maximaal 45/60 van de refertewedde bedragen (= 3/4) ; een rustpensioen (tegen gezinsbedrag) in het privé-stelsel bedraagt 75 % van 45/45 (voor vrouwen 40/40) van de refertewedde (=3/4).

*Het onderscheid tussen alleenstaanden en gezinshoofden.*

In de overheid wordt het onderscheid gezinsbedrag / bedrag alleenstaanden enkel gemaakt voor wat betreft de minimumbedragen. Het privé-stelsel maakt dit onderscheid reeds bij de berekening van het pensioen : de alleenstaanden hebben slechts recht op 60 % van de refertewedde i.p.v. 75 %.

## C. Overlevingspensioen in de openbare sector

### 1. RECHTHEBBENDEN

Een overlevingspensioen in de overheidssector valt open bij het overlijden van een (ex-) ambtenaar.

- De overlevende echtgeno(o)t(e) heeft recht op een overlevingspensioen ongeacht haar/zijn leeftijd. Wanneer een nieuw huwelijk wordt aangegaan, verliest hij/zij het overlevingspensioen.
- De uit de echt gescheiden echtgeno(o)t(e) heeft eveneens recht op een overlevingspensioen als zij/hij niet hertrouwt vóór het overlijden van de ambtenaar. Haar of zijn leeftijd moet minstens 45 jaar zijn, tenzij er een kind ten laste is of een blijvende invaliditeit van meer dan 66 % een verdere beroepsactiviteit onmogelijk maakt.
- De volle wees en de halve wees, waarvan de overlevende ouder niet in aanmerking komt voor een overheidspensioen, kan zijn recht op een overlevings-

pensioen laten gelden tot de leeftijd van 18 jaar. Na deze leeftijd kan hij ervan genieten zolang hij recht heeft op kindergeld.

## 2. BEREKENING VAN HET OVERLEVINGSPENSIOEN

Een overlevingspensioen van de overheid komt op volgende wijze tot stand :

$$\text{overlevingspensioen} = 60\% \times \text{refertewedde} \times \left( \frac{\text{aanneembare diensten}}{\text{referteperiode}} \right)$$

### a. Eerste element : de refertewedde

De refertewedde wordt op analoge wijze berekend als bij de rustpensioenen. Het overlevingspensioen is eveneens gebaseerd op de gemiddelde wedde(schalen) van de laatste 5 jaar van de overleden ambtenaar.

### b. Tweede element : de aanneembare diensten of de loopbaanduur

De loopbaanduur wordt volledig identiek bepaald als bij de rustpensioenen.

### c. Derde element : de referteperiode

De referteperiode bedraagt het aantal maanden tussen de eerste dag van de maand volgend op de 20ste verjaardag van de overleden echtgenoot en de laatste dag van de maand van zijn overlijden, met een maximum van 480 maanden.

De loopbaanbreuk mag de eenheid in geen geval overschrijden.

### d. Maxima en minima

Het overlevingspensioen mag niet meer bedragen dan 50 % van de laatste wedde, vermenigvuldigd met de loopbaanbreuk. Als het overlevingspensioen voortspuit uit een hoofdbezigheid, wordt dit jaarbedrag opgetrokken tot 50 % van de laatste wedde (zonder rekening te houden met de loopbaanbreuk) als dit voor de gepensioneerde meer voordeel oplevert.

Naast dit relatief maximum is het overlevingspensioen eveneens beperkt tot 50 % van de maximumwedde van secretaris - generaal, d.w.z. 50 % van 3.012.514<sup>10</sup> BF/jaar, wat neerkomt op 1.506.256 BF/jaar of maandelijks 125.521 BF.

Een minimum overlevingspensioen wordt enkel toegekend aan de langstlevende echtgeno(o)t(e). Wezen of uit de echt gescheiden echtgenoten hebben geen recht op dit minimum.

Sinds 1 juli 1993 bedraagt dit minimum 351.374 BF/jaar.

Het supplement dat aan het pensioen wordt toegevoegd om dit minimum te bereiken, wordt verminderd met andere pensioenen van de overlevende en met de helft van de renten, vergoedingen en toelagen, toegekend wegens arbeidsongeval of beroepsziekte.

10. Bedragen op 1 juli 1993

*e. Cumulatie*

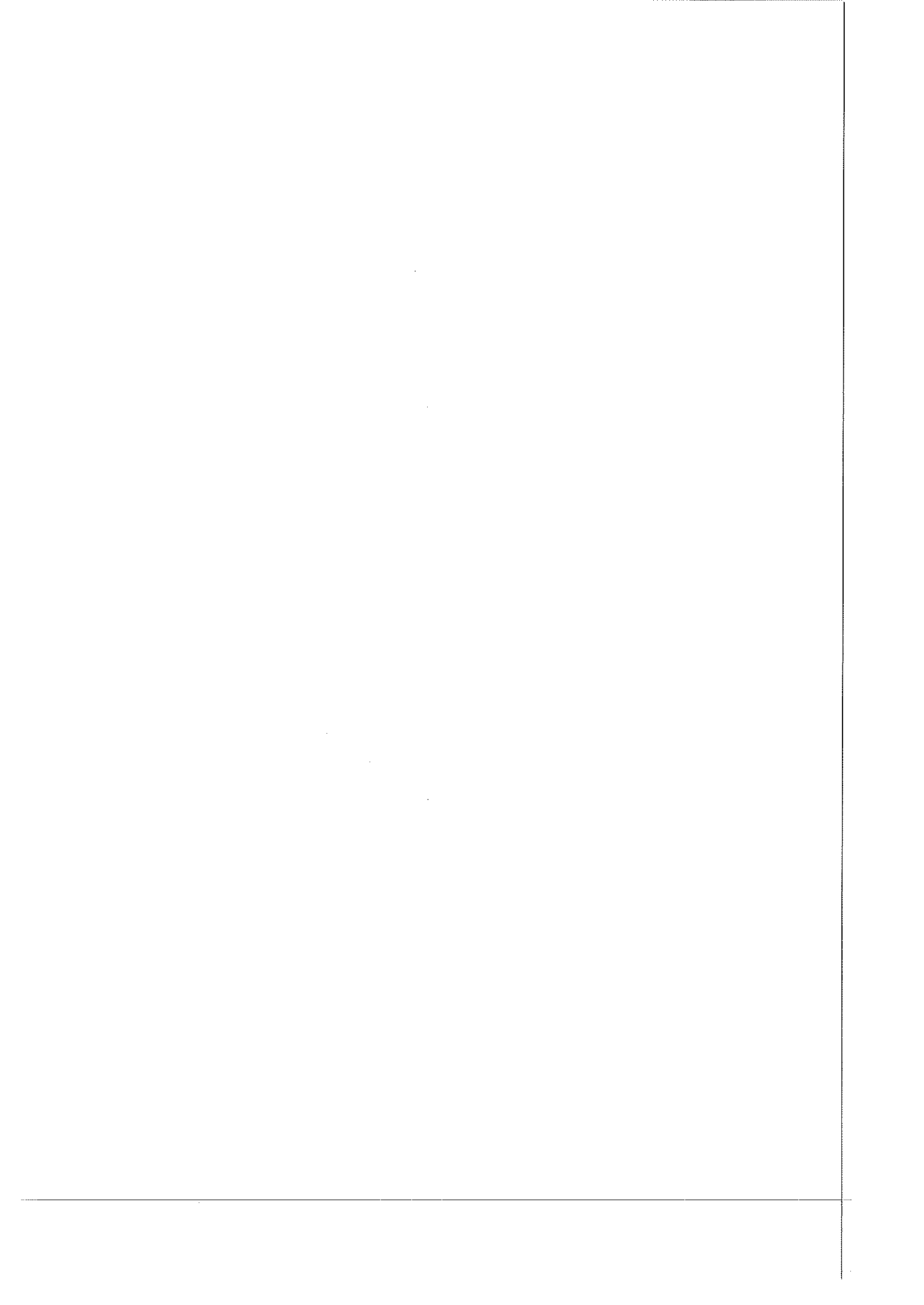
Een cumulatie van overlevingspensioenen van verschillende echtgenoten is niet toegelaten. In zulke gevallen wordt het meest voordelige overlevingspensioen toegekend.

Het is wel mogelijk een rust- en overlevingspensioen te cumuleren tot maximaal 110 % van het "fictief overlevingspensioen". Dit laatste bedraagt 50 % van de maximumwedde verbonden aan de laatste graad van de overleden echtgeno(o)t(e). Dit fictief overlevingspensioen is onderworpen aan een minimumbedrag.

*f. Verschillen met de werknemersregeling*

- Het belangrijkste verschil tussen beide stelsel blijft de definiëring van de *refertewedde* (cf. rustpensioenen).
- In het werknemersstelsel bedraagt het overlevingspensioen 80 % van het rustpensioen tegen gezinsbedrag of 100 % van het rustpensioen voor alleenstaanden. Dit komt in beide gevallen neer op 60 % van de refertewedde (80 % van 75 % in het ene geval en 100 % van 60 % in het andere geval), zoals in de overheid.
- Terwijl in de overheid aan de uit de echt gescheiden echtgeno(o)t(e) een *overlevingspensioen* wordt toegekend, krijgt de ex-man of -vrouw in de privé-sector een *rustpensioen*. Meer concreet wil dit zeggen dat de uit de echt gescheiden man of vrouw, naast zijn pensioen uit eigen prestatie, ook een pensioen kan bekomen voor de activiteit die de ex-echtgeno(o)t(e) heeft uitgeoefend gedurende de periode van hun huwelijk, onafhankelijk van het feit of de ex-man of -vrouw nog in leven is of niet.
- Een derde verschil betreft de *cumulaties*. In beide stelsels kan een rust- en overlevingspensioen gecumuleerd worden tot 110% van een 'fictief overlevingspensioen'. Dit fictief bedrag wordt in de werknemersregeling bepaald als het toekenbaar overlevingspensioen, vermenigvuldigd met het omgekeerde van de loopbaanbreuk (maximaal 45/45). Men bekomt dan bij een volledige loopbaan 110 % van 60 % van de refertewedde (= 66 %). Het fictief overlevingspensioen van de overheid bedraagt 50 % van de maximumwedde verbonden aan de laatste graad van de overleden echtgenoot. De cumulatie kan dus tot ten hoogste 55 % van deze maximumwedde oplopen.

Bovenstaande beschrijving is slechts het topje van de ijsberg wat betreft de complexe wetgeving inzake overheidspensioenen. Deze pensioenen worden gekenmerkt door een kluwen van uiteenlopende reglementeringen. Hun modellering vereist dan ook een zekere veralgemening aangezien het onmogelijk is de tientallen verschillende gevallen in aparte modellen onder te brengen. Er mag trouwens niet uit het oog verloren worden dat er gewerkt wordt met macro-economische modellen. Te grote detaillering vereist micro-economische modellering.



## 2

## Situering van de modellen 'HORBIS' en 'PUBLIC' in 'MALTESE'.

MALTESE is een model dat de ontvangsten en uitgaven van de Sociale Zekerheid en van de centrale en lokale overheden op lange termijn simuleert.

Het model hanteert een *algemene methodologie* : het bestaat uit een geheel van randmodellen die onderling met elkaar verbonden zijn.

Aangezien het Planbureau niet zelf beschikt over een demografisch model, wordt het demografisch scenario geïnjecteerd in het demografisch model van het Nationaal Instituut van de Statistiek. De bevolking per leeftijd en geslacht wordt dan aan de hand van het socio-demografisch scenario verdeeld met behulp van het model MALTDEMO. Dit resulteert in een repartitie van die bevolking in verschillende socio-demografische categorieën (actieve en inactieve bevolking, waarbij de inactieven verder opgedeeld worden in gepensioneerden, schoolgaanden, invaliden, huisvrouwen en een groep 'andere'). De groep gepensioneerden wordt uiteengegafeld in gepensioneerde werknemers, gepensioneerde zelfstandigen en gepensioneerden van de overheid (administratie en defensie, onderwijs, overheidsbedrijven). Deze opsplitsing gebeurt met behulp van de module HOR2040 op basis van de historische verdeling van de werkgelegenheid. De nieuwe module HORBIS verdeelt de gepensioneerden van de administratie en defensie in nog kleinere groepen, op analoge wijze als HOR2040.

Deze modellen, die de bestanden verdelen tussen de socio-demografische groepen, fungeren als een *overgang* naar een model dat demografisch moet werken, waarbij men de stromen van de ene socio-demografische groep naar de andere kan identificeren.

MALTESE zelf berekent de gemiddelde bedragen van de sociale prestaties met uitzondering van de pensioenen van de werknemersregeling. Deze complexe berekening wordt gegenereerd door het model PENSION.

In dit kader dient ook PUBLIC gesitueerd te worden. Het gemiddeld overheidspensioen komt in MALTESE op een vrij eenvoudige wijze tot stand. De complexiteit van de overheidspensioenen vereist echter een grondigere aanpak van de berekeningswijze, wat door het model PUBLIC wordt bekomen.

MALTESE maakt gebruik van vier *exogene beginscenario's* : het macro-economische scenario, het demografisch scenario, het socio-demografisch scenario en het scenario van de sociale politiek. In de laatste projecties<sup>1</sup> werden twee scenario's

1. Englert M., Fasquelle N., Weemaes S., "Les perspectives d'évolution à très long terme de la Sécurité sociale (1991-2050)", Bureau du Plan, Bruxelles, mars 1994, Planning Paper n°66.

getest : de optimistische projectie "A" en de pessimistische projectie "B". Het verschil tussen beide projecties situeert zich in de macro-economische hypothese wat betreft de tewerkstelling. Projectie "A" gebruikt de hypothese van een groeiende tewerkstelling (in de privé-sector) met 0,75 % per jaar na de middellange termijn periode (dus in dit geval na 1997) tot het jaar waarin een natuurlijke werkloosheidsgraad van 5% wordt bereikt. Deze hypothese reflecteert het optimisme van het einde van de jaren '80. De crisis van de laatste jaren heeft aanleiding gegeven tot het testen van een alternatief scenario met een stagnerende werkgelegenheid (een nulgroei in de privé-sector) wat resulteert in projectie "B".

De gegevens die hetzij HORBIS, hetzij PUBLIC gebruikt uit MALTESE, zijn genomen uit projectie "B". Deze keuze is te verantwoorden door de slechte situatie op de arbeidsmarkt op dit moment.

*Het model HORBIS, dat het aantal gepensioneerde ambtenaren in elke overheidssector bepaalt, en het model PUBLIC, dat het gemiddeld overheidspensioen berekent, zijn modellen die de overheidspensioenen verfijnen. Zij dienen echter wel in het algemeen model MALTESE coherent te blijven en moeten aan de restricties die MALTESE oplegt, beantwoorden.*

Er dient eveneens opgemerkt te worden dat de beide modellen nog niet geïntegreerd werden in MALTESE, waardoor *het feedbackeffect van PUBLIC naar MALTESE tot nog toe verwaarloosd wordt*. Eens de integratie gebeurd zal zijn, kan het effect van een meer verfijnde berekening van de overheidspensioenen op de overige resultaten van MALTESE onderzocht worden.



## 3

## Module HORBIS : het aantal gepensioneerde ambtenaren.

### A. Methodologie van het model

#### 1. FACTOREN DIE DE EVOLUTIE VAN HET AANTAL GEPENSIONEERDEN BEPALEN.

##### a. De evolutie van de tewerkstelling in het verleden

Om de functie samen te stellen werd destijds een onderzoek verricht<sup>1</sup> naar het verband tussen enerzijds de tewerkstelling in het mediaanjaar<sup>2</sup> en anderzijds het aantal gepensioneerden x jaar later. Dit verband is voornamelijk afhankelijk van de specifieke demografische structuur in elk regime. In de sector waar de arbeid het meest is gestegen, kan verondersteld worden dat de intrede van jonge actieven belangrijker is geweest dan in de andere takken en/of het vertrek van oudere actieven naar het pensioen minder belangrijk is geweest. Dit betekent een relatieve verjonging van dié sector t.o.v. het geheel van de actieve bevolking. Anders gezegd zal de meerderheid van de actieve bevolking in de betrokken sector zich nog niet in het mediaanjaar<sup>2</sup> van hun carrière bevinden. In deze sector zal de ratio gepensioneerde bevolking t.o.v. actieven in het referentiejaar minder vlug toenemen dan de totale actieve bevolking.

Bovenstaande uiteenzetting verantwoordt het gebruik van volgende formulering :

Evolutie aantal rustpensioenen<sup>3</sup> in jaar t =

$f [ ( \text{tewerkstelling in het mediaanjaar } T ) , ( \text{aandeel van de tewerkstelling van de betrokken overheidssector in het totaal van de tewerkstelling van de overheid in de referentieperiode } T ) ]$

Het aantal zuivere overlevingspensioenen van de vrouwen gaat achteruit. Steeds meer vrouwen zijn actief, vooral in de overheid en doen een beroep op een eigen rustpensioen, al dan niet gecumuleerd met een overlevingspensioen van de man. Vandaar dat de evolutie van de overlevingspensioenen omgekeerd evenredig is

1. Th.Debois, "Répartition du nombre des pensionnés de 1988 à 2040 entre les différents régimes identifiés dans le modèle MALTESE, selon le critère de l'évolution antérieure de la population active", Bureau du Plan, note DG4393, mars 1990.
2. d.i. het jaar waarin de meerderheid van de gepensioneerden van nu, dicht bij het midden van hun carrière waren
3. Het gaat hier om de berekening van een 'fictief' aantal gepensioneerden, dat wordt omgzet in proporties en toegepast op de bestaande stock gepensioneerden in MALTESE. Het gaat hier dus louter om de *verdeling* van de stock gepensioneerden.

met de vrouwelijke tewerkstelling in het verleden. De evolutie is eerder afhankelijk van de mannelijke tewerkstelling. Vandaar volgende formulering :

Evolutie aantal overlevingspensioenen in jaar  $t =$

$$f \left[ \left( 1 / \text{vrouwelijke tewerkstelling in het mediaanjaar } T \right), \left( \text{aandeel van de mannelijke tewerkstelling van de betrokken overheidssector in het totaal van de tewerkstelling van de overheid in de referentieperiode } T \right) \right]$$

Voor elke subsector van de overheid worden deze formules toegepast. De module HORBIS verkrijgt als resultaat de verdeling van het aantal gepensioneerde ambtenaren tussen de ministeriële departementen, de magistratuur, de parastatalen, de gemeenten en provincies, het leger en de rijkswacht.

Er wordt echter een hergroepering van deze resultaten doorgevoerd omdat in MALTESE tot hiertoe 'administratie en defensie' als één geheel werden behandeld. Daarom is geopteerd eerst een pensioenberekeningsmodel uit te werken voor de 'administratie' (cf. Hoofdstuk IV: model PUBLIC : evolutie van de overheidspensioenen 1992-2050), dan voor 'defensie' en 'onderwijs', en later voor de verschillende subsectoren van de administratie.

#### *b. De demografische structuur in de tewerkstelling*

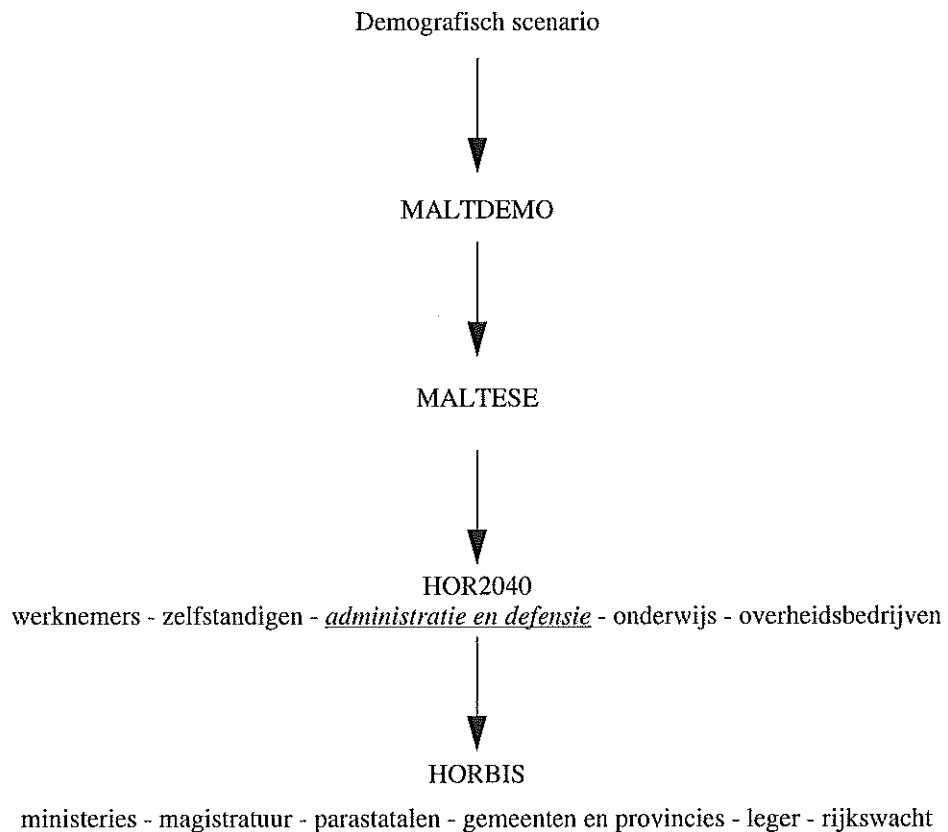
Het is niet voldoende de evolutie van de totale tewerkstelling te analyseren om de evolutie van het aantal pensioenen te kunnen verklaren. Dat de demografische structuur van die tewerkstelling eveneens een doorslaggevende factor is, wordt geïllustreerd aan de hand van volgend voorbeeld.

Veronderstel dat de totale tewerkstelling zich stabiliseert gedurende een bepaalde periode. In het begin van die periode is de tewerkstelling bijvoorbeeld gelijk verdeeld tussen de verschillende leeftijdscategorieën. Stel dat die verdeling evolueert, waarbij de tewerkstelling zich concentreert in de middenste leeftijdsklassen tegenover een verminderde aanwezigheid van de zeer jonge en van de oudere leeftijdsklassen (langere schooltijd en vroeger pensioen). Er zal een grotere personeelsrotatie zijn, waarbij men voor hetzelfde werk meer mensen met een kortere loopbaan moet inzetten. Uit de evolutie van deze demografische structuur bij een globale constante werkgelegenheid kan worden afgeleid dat steeds meer mensen een recht openen op een (weliswaar eventueel onvolledig) pensioen. Dit voorbeeld illustreert dat bij een stabiliserende werkgelegenheid in het verleden er toch een toename mogelijk is van het aantal gepensioneerden.

De methode, die het aantal gepensioneerden van de verschillende regimes in MALTESE tot stand brengt, houdt impliciet rekening met deze factor, aangezien het model uitgaat van een demografische projectie. De bevolking die hieruit resulteert, wordt verdeeld tussen de verschillende socio-demografische groepen. Een van deze groepen is het aantal gepensioneerden, waarin reeds de demografische evolutie zit vervat (zo zal de baby-boom generatie een opa- en oma-boom genereren rond het jaar 2010 ; ook de hogere levensverwachting werd reeds ingebouwd). Op dit totaal worden de verdelingen toegepast die tot stand komen met behulp van de modellen HOR2040 (gepensioneerde werknemers, zelfstandigen, ambtenaren) en HORBIS (verschillende overheidsregimes). Figuur 2 visualiseert de gevolgde weg.

FIGUUR 2

## De totstandkoming van het aantal gepensioneerden in MALTESE

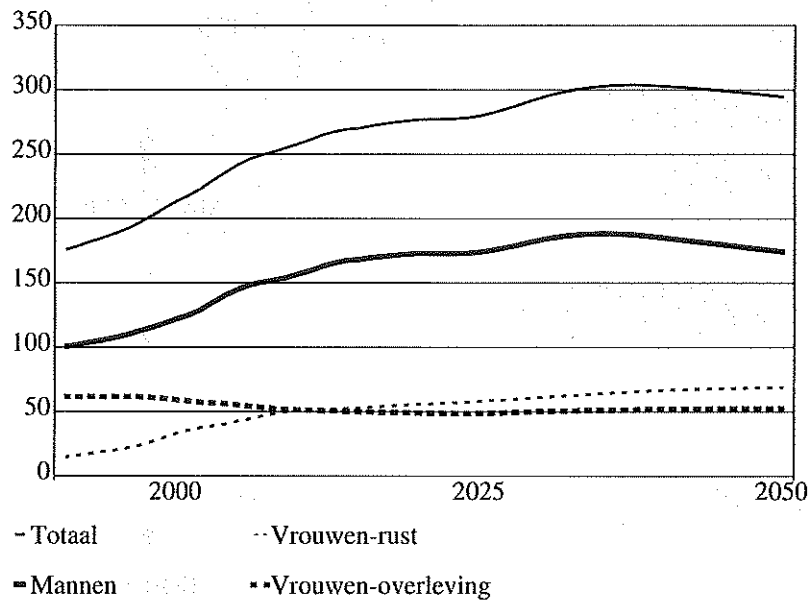
**B. Analyse van de resultaten**

## 1. EVOLUTIE VAN HET AANTAL GEPENSIONEERDE AMBTENAREN TOT 2050.

Figuur 3 geeft het totaal aantal gepensioneerden weer in de administratie en de defensie (dus exclusief onderwijs en overheidsbedrijven).

FIGUUR 3

Evolutie van het aantal gepensioneerde ambtenaren tot 2050 (in duizendtallen)



Bron : MALTESE en HOR2040

Deze evolutie staat in functie van de historische tewerkstelling en van zijn demografische structuur.

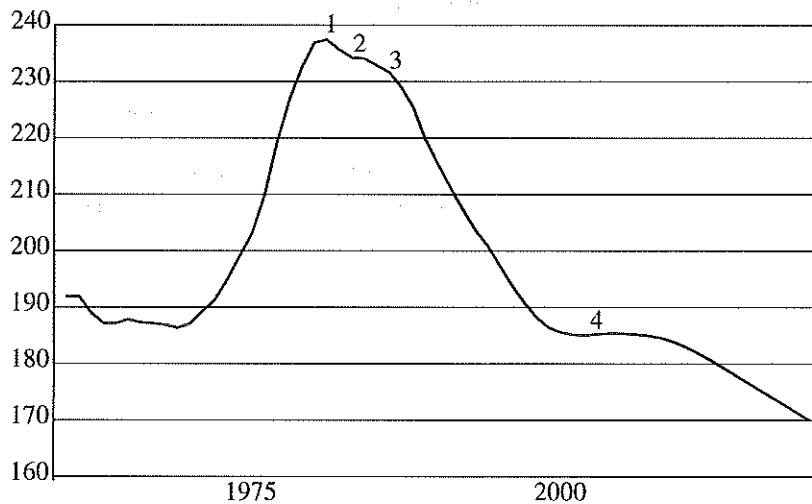
a. Evolutie van de mannelijke rustpensioenen...

... als gevolg van de evolutie in de tewerkstelling

De bewegingen in de mannelijke tewerkstelling (aangeduid door de punten 1, 2, 3 en 4 op figuur 4) zullen een weerslag hebben op de evolutie van het aantal mannelijke gepensioneerden (figuur 5).

FIGUUR 4

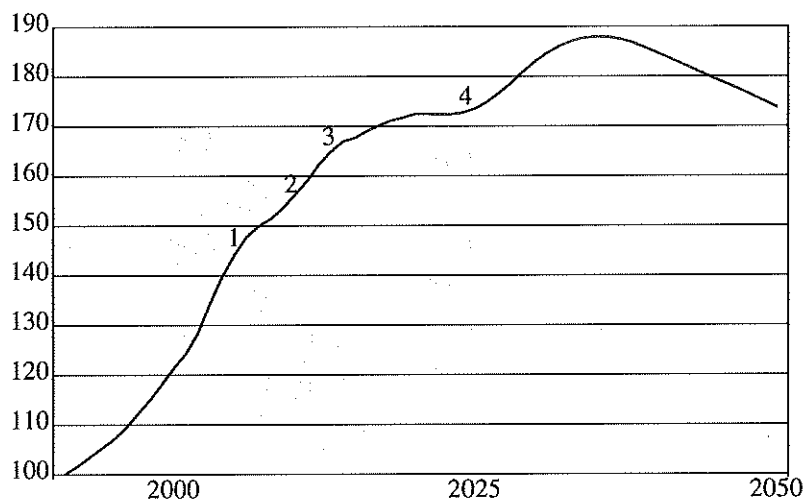
Evolutie van de mannelijke tewerkstelling in de administratie en defensie (in duizendtallen)



Bron : HOR2040

FIGUUR 5

### Evolutie van de mannelijke gepensioneerden in de administratie en defensie (in duizendtallen)



Bron : MALTESE en HOR2040

In 1981, het mediaanjaar<sup>4</sup> van de gepensioneerden in het jaar 2007, bereikt de mannelijke tewerkstelling in de administratie en defensie een hoogtepunt (punt 1). In 1984 stabiliseert deze tewerkstelling (punt 2), om in 1987 te beginnen dalen (punt 3). Het dieptepunt wordt bereikt in het jaar 2001 (punt 4). Deze bewegingen hebben duidelijk een invloed op de evolutie van het aantal gepensioneerden, doch verklaren niet het verloop van het aantal pensioenen.

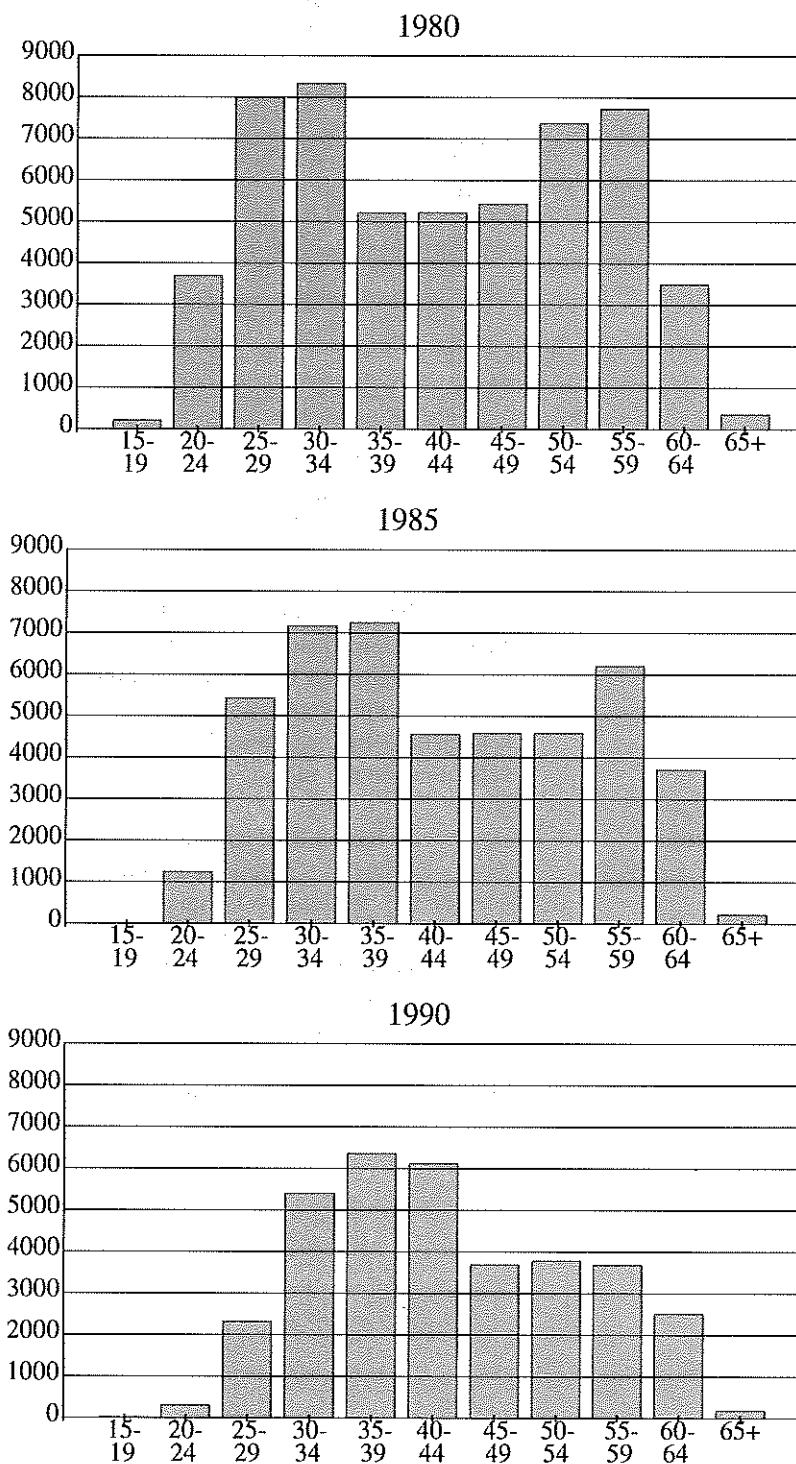
... als gevolg van de demografische structuur

De tweede factor, de demografische structuur in de mannelijke tewerkstelling, dient eveneens in aanmerking genomen te worden. Deze structuur varieert doorheen de tijd. In figuur 6 is een duidelijke tendens aanwezig : terwijl in 1980 de verschillende leeftijdsklassen aanzienlijk vertegenwoordigd zijn in de tewerkstelling, is, naarmate de tijd evolueert, een steeds grotere concentratie in bepaalde leeftijdscategorieën zichtbaar. Vooral het zeer jonge personeel boet aan belang in. (Vergelijk de leeftijdsgroep 20-24 jaar in de 3 grafieken. In bijlage 1 gaat men nog verder terug in de tijd, waardoor het fenomeen nog duidelijker wordt. Het gaat hier wel om gegevens voor mannen en vrouwen samen, omdat vóór 1980 geen afzonderlijke cijfers beschikbaar waren).

4. Het mediaanjaar t-x, is het jaar waarin de meerderheid van de gepensioneerden van het jaar t in het midden van hun carrière waren (cf. A Methodologie van het model)

FIGUUR 6

Evolutie van de mannelijke tewerkstelling in de ministeries per leeftijds-klasse (aantal in eenheden)



Bron : "Overzicht van de personeelssterkte in de overheidssector" - Openbaar ambt - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken

Achter deze figuren schuilt het fenomeen van kortere loopbanen. Steeds meer mannen beginnen hun carrière op latere leeftijd, omwille van de langere scholing. Deze verkorting van hun loopbaan zal, voor wat betreft hun pensioenbedrag niet tot verlies lijden, omdat aan hun loopbaanduur (die mee de hoogte van het pensioen bepaalt) diplomabonificaties toegekend worden (cf. blz. 14). Het fenomeen

van kortere loopbanen brengt een grotere rotatie van het mannelijk personeel met zich mee, d.w.z. dat hetzelfde werk door meer mensen met een kortere loopbaanduur wordt uitgevoerd. Ook al daalt de mannelijke tewerkstelling in zijn geheel, dan nog kan het aantal pensioenen toenemen omwille van een grote concentratie in bepaalde leeftijdsklassen van mensen met een kortere carrière. Steeds meer mensen openen hierdoor het recht op een rustpensioen.

Naarmate de tijd evolueert zal ook de lengte van de menselijke levensduur toenemen. In de laatste projecties van MALTESE (1991-2050) wordt in 1992 de mannelijke levensverwachting bij de geboorte op 72 jaar geraamd, die zou oplopen tot 81 jaar in het jaar 2050 (demografische hypothese). Deze langere levensverwachting brengt met zich mee dat de gepensioneerden steeds langer van hun pensioen zullen kunnen genieten.

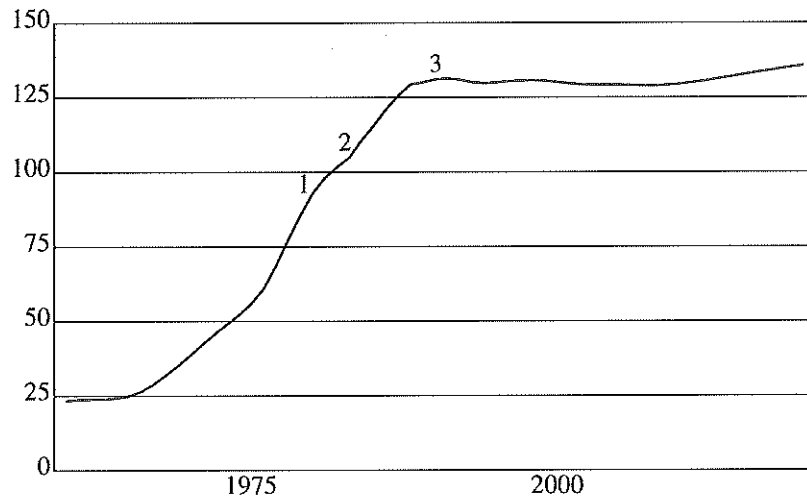
*b. Evolutie van de vrouwelijke rustpensioenen...*

*... als gevolg van de evolutie in de tewerkstelling*

Tijdens de jaren '70 kent de vrouwelijke tewerkstelling een sterke stijging. Zo'n spectaculaire toename is eveneens waar te nemen in de pensioenen 21 jaar later<sup>5</sup> (figuren 7 en 8).

**FIGUUR 7**

**Evolutie van de vrouwelijke tewerkstelling in de administratie en defensie (in duizendtallen)**

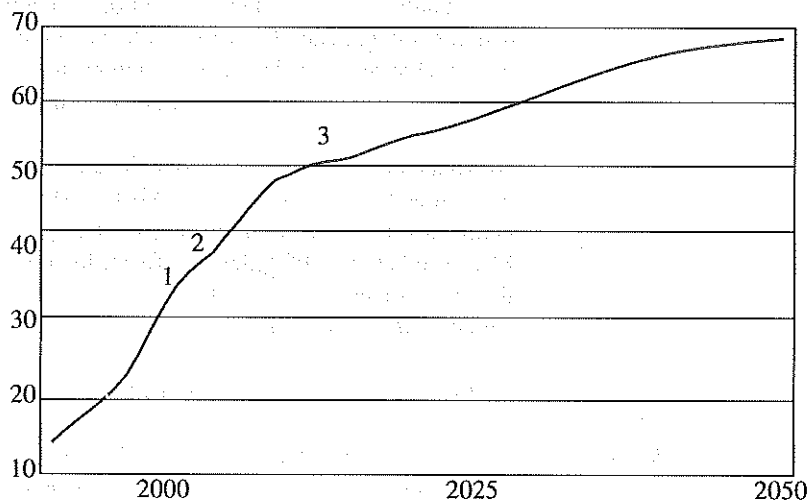


Bron : HOR2040

5. Het mediaanjaar van de vrouwelijke gepensioneerden uit jaar t is het jaar t-21

FIGUUR 8

**Evolutie van de vrouwelijke rustpensioenen in de administratie en defensie  
(in duizendtallen)**



Bron : HOR2040

De bewegingen in de vrouwelijke tewerkstelling zijn terug te vinden in de evolutie van de pensioenen. Zo treden er groeivertragingen op in de tewerkstelling in 1979, in 1985 en in 1992, die zich ook voordoen in de pensioenen in de jaren 2000, 2006 en 2013 (punten 1, 2 en 3 in figuren 7 en 8).

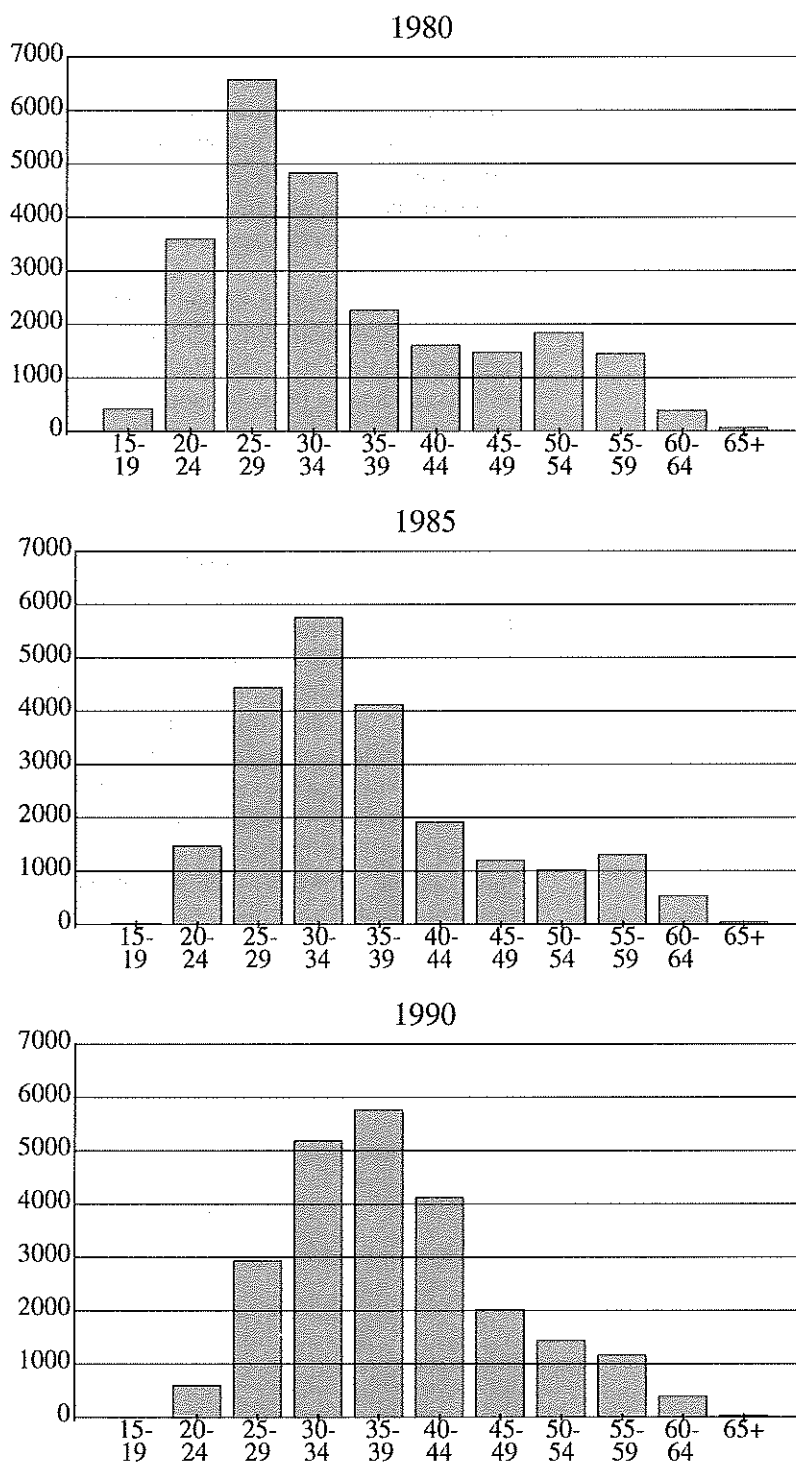
... als gevolg van de  
demografische structuur

Figuur 9 geeft de demografische structuur weer in de vrouwelijke tewerkstelling van de administratie en defensie.



FIGUUR 9

**Evolutie van de vrouwelijke tewerkstelling van de ministeries volgens leeftijdsklasse (aantal in eenheden)**



Bron : "Overzicht van de personeelssterkte in de overheidssector" - Openbaar ambt - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken

De vrouwen die aangeworven werden vóór 1965, waren niet talrijk maar bleven doorgaans tot hun pensioen actief in de administratie. (Volg de leeftijdsgroepen van 40-44 jaar en ouder van 1980 tot 1990).

De generaties vrouwen die vanaf 1965 in de administratie terechtkomen, zijn groter in aantal en zullen eveneens hun loopbaan vervolledigen. (Volg de leeftijds-groepen van 35-39 jaar en jonger van 1980 tot 1990).

Ook bij de vrouwelijke tewerkstelling in de administratie verschijnt het fenomeen van de kortere loopbaanduur. De groep van 15-19 jarigen verdwijnt ; de 20-24 jarigen boeten sterk aan belang in (vergelijk 1980 met 1990), omdat velen nog school lopen op die leeftijd, waarvoor bonificaties worden toegekend bij hun pensioenberekening. De personeelsrotatie zal ook hier toenemen, zodat steeds meer vrouwen recht op een rustpensioen hebben. Het fenomeen van korte carrières brengt een toenemend aantal rustpensioenen met zich mee.

Voorgaande factoren geven een verklaring voor het toenemende aantal vrouwelijke rustgepensioneerden. Daarbij wordt bij de laatste projecties van MALTESE verondersteld dat de levensduur van de vrouwen zal verlengen van 79 jaar in 1992 (verwachting bij de geboorte) tot 87 jaar in 2050. Terwijl vele vrouwen zich bij de groep gepensioneerden zullen aansluiten, zijn er steeds minder die door overlijden de groep verlaten. Het aantal gepensioneerden zal, ook omwille van dit demografisch element, blijven toenemen.

*c. Evolutie van de vrouwelijke overlevingspensioenen*

*Feminisatie in de ambtenarij.*

Er is een achteruitgang waar te nemen in de zuivere overlevingspensioenen van de vrouw (cf. figuur 3), gepaard gaande met een toename van de vrouwelijke rustpensioenen. De voor de hand liggende verklaring ligt in de evolutie van de activiteitsgraden van de vrouw. In onderstaande tabel worden de vrouwelijke activiteitsgraden weergegeven : hun stijging is algemeen, met uitzondering van de zeer jonge vrouwen die zich nog niet op de arbeidsmarkt aanbieden omdat zij een langere schooltijd doorlopen, als voorbereiding op het professioneel leven. De stijging weegt het meest door tussen 35 en 49 jaar. Dit neemt niet weg dat ook meer 'oudere' vrouwen actief wensen te blijven.

**TABEL 1 Evolutie van de vrouwelijke activiteitsgraden**

jaar	1983	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
leeftijd															
15-19	0,179	0,149	0,081	0,061	0,042	0,029	0,020	0,020	0,020	0,020	0,020	0,020	0,020	0,020	0,020
20-24	0,680	0,668	0,584	0,568	0,540	0,509	0,480	0,465	0,450	0,440	0,430	0,420	0,410	0,405	0,400
25-29	0,759	0,786	0,794	0,805	0,810	0,815	0,820	0,825	0,830	0,835	0,840	0,845	0,850	0,850	0,850
30-34	0,669	0,710	0,708	0,755	0,765	0,780	0,795	0,805	0,815	0,823	0,830	0,835	0,840	0,845	0,850
35-39	0,591	0,623	0,680	0,725	0,750	0,765	0,781	0,798	0,815	0,822	0,830	0,835	0,840	0,845	0,850
40-44	0,494	0,521	0,586	0,653	0,701	0,720	0,740	0,750	0,760	0,770	0,780	0,790	0,800	0,810	0,820
45-49	0,397	0,428	0,480	0,525	0,560	0,577	0,594	0,611	0,629	0,648	0,667	0,687	0,708	0,728	0,750
50-54	0,306	0,297	0,308	0,341	0,374	0,396	0,420	0,435	0,451	0,468	0,485	0,503	0,521	0,540	0,560
55-59	0,170	0,167	0,157	0,194	0,220	0,239	0,260	0,270	0,280	0,291	0,302	0,313	0,325	0,337	0,350
60-64	0,062	0,054	0,040	0,040	0,043	0,047	0,051	0,055	0,060	0,066	0,072	0,078	0,085	0,093	0,101
65-99	0,009	0,009	0,006	0,006	0,005	0,005	0,005	0,005	0,005	0,005	0,005	0,005	0,005	0,005	0,005

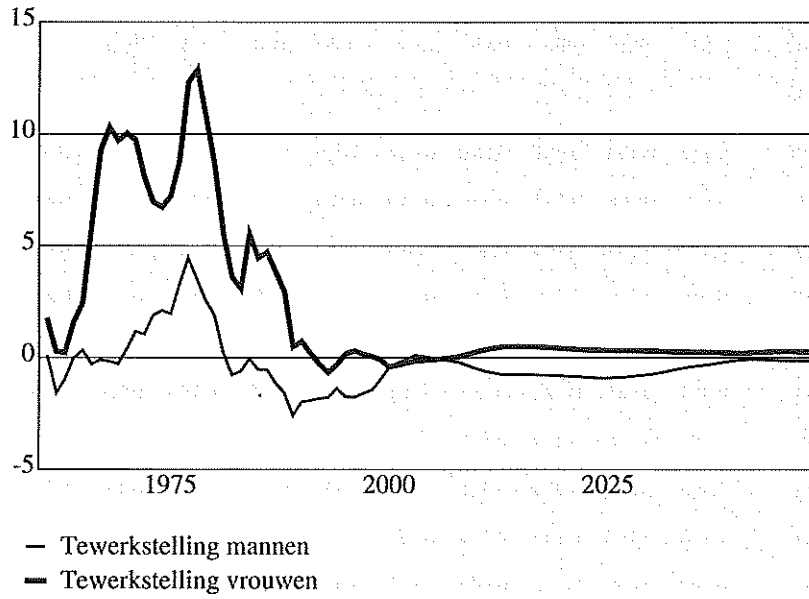
Bron : MALTDEMO

Toch is de feminisatie meer typerend voor de overheid dan voor de andere sectoren wat blijkt uit een vergelijking van de figuren 10, 11 en 12. In deze laatste grafiek is duidelijk dat de groei van de vrouwelijke tewerkstelling enorm hoog oploopt in vergelijking met de mannelijke werkgelegenheid : tegen het einde van de jaren '70 kent de vrouwelijke tewerkstelling een groei van ruim 12,5 % tegenover amper 5 % groei bij hun mannelijke collega's. Deze toename valt wel te relativiseren omdat vele vrouwen in de werkgelegenheidsmaatregelen terecht kwamen die voornamelijk tot doel hadden de werkloosheid op te slorpen. Op het einde van de projectieperiode zullen evenveel mannen als vrouwen in de administratie tewerkgesteld zijn (zie figuur 13).

Deze evolutie heeft natuurlijk ook zijn weerslag op de rust- en overlevingspensioenen. Steeds meer vrouwen doen beroep op hun eigen rustpensioen. Het aantal zuivere overlevingspensioenen neemt sterk af.

FIGUUR 10

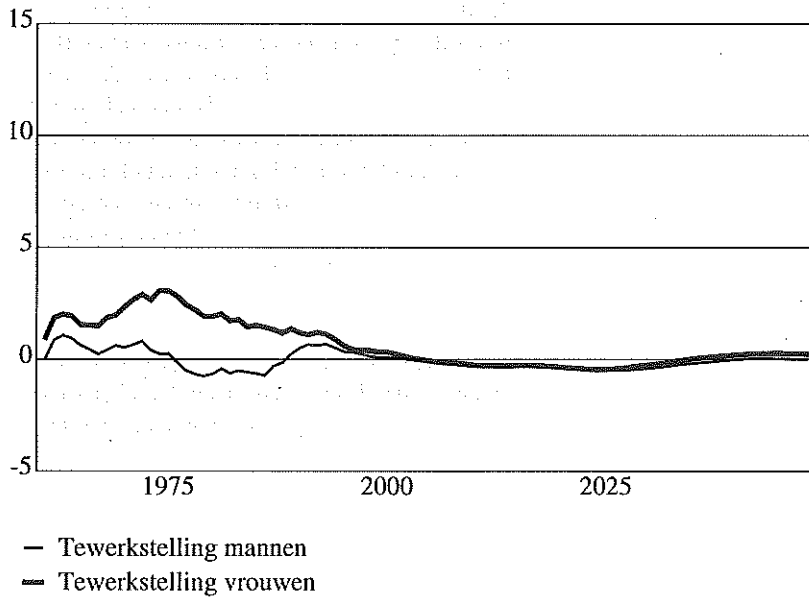
Tewerkstelling 'administratie en defensie' volgens geslacht (in groeivoeten)



Bron : HOR2040

FIGUUR 11

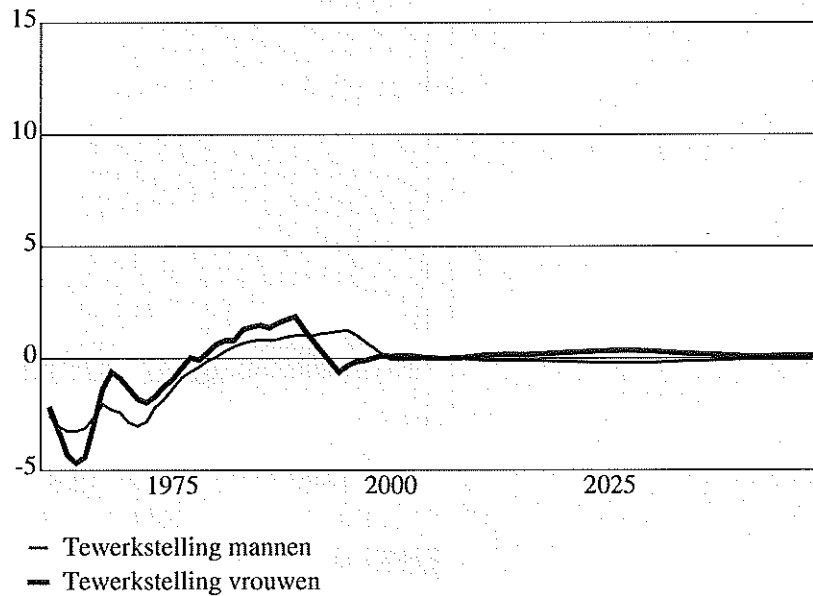
Tewerkstelling 'werknemers' volgens geslacht (in groeivoeten)



Bron : HOR2040

FIGUUR 12

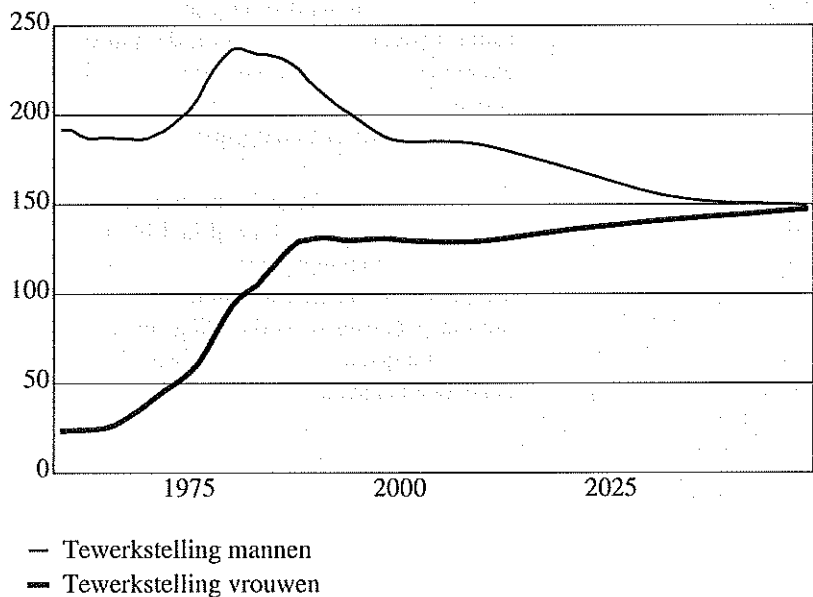
Tewerkstelling 'zelfstandigen' volgens geslacht (in groeivoeten)



Bron : HOR2040

FIGUUR 13

Tewerkstelling 'administratie en defensie' volgens geslacht (in duizendtallen)



Bron : HOR2040

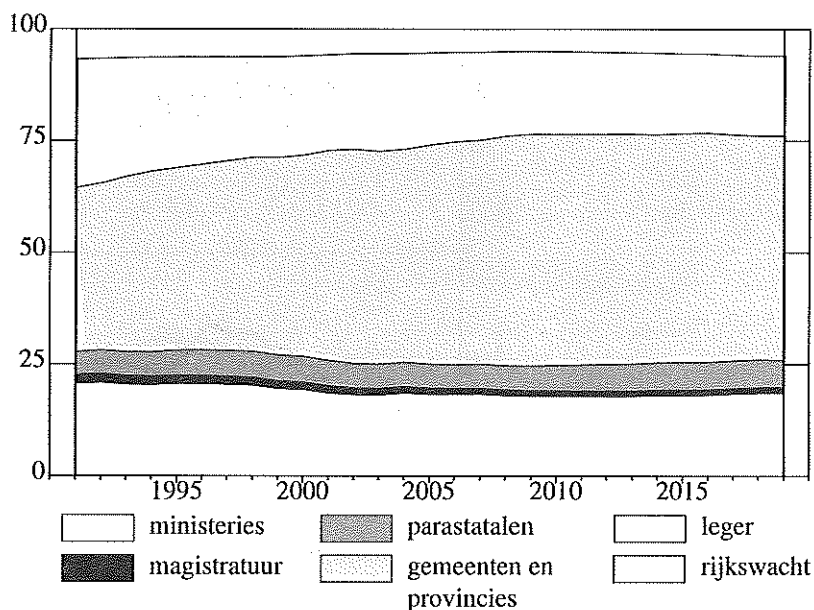
## 2. ADMINISTRATIE EN DEFENSIE UITGESPLITST.

Het is interessant een opsplitsing te maken van de 'administratie en defensie'<sup>6</sup> in de verscheidene subsectoren, omdat er verschillen zijn in de pensioenberekening (andere tantièmes zoals in de magistratuur) of in de financiering van de pensioenen (zoals in de provincies).

6. De *algemene* groeivoet van MALTESE werd toegepast op de tewerkstelling van de afzonderlijke sectoren.

FIGUUR 14

## Aandeel van het aantal rustgepensioneerden volgens overheidsregime.



Bron : HORBIS

*Belang van de lokale besturen*

Het leeuwendeel van het aantal rustpensioenen komt toe aan de lokale besturen. Zij breiden hun aandeel nog uit in de toekomst ten koste van het leger. Ook het aantal rustgepensioneerden uit de ministeries gaat relatief lichtjes achteruit. Uiteindelijk is dit gunstig voor de Schatkist aangezien de gemeenten en provincies zelf instaan voor de financiële lasten van hun gepensioneerden (cf. Hoofdstuk I: Pensioenstelsel van de openbare sector).

Uit onderstaande tabel komt nogmaals het groeiend belang van gemeenten en provincies tot uiting. Terwijl in 1991 ruim 37 % van het aantal gepensioneerden (rust- en overlevingspensioenen) uit de lokale besturen kwamen, zal dit aandeel aanzienlijk toenemen tot ruim 50 % in 2010 en verder. De magistratuur is van minimaal belang in verhouding tot de andere sectoren. Het leger zal sterk aan belang inboeten. Het aandeel van de gepensioneerden uit de ministeries blijft nagenoeg constant.

**TABEL 2 Aandeel van het aantal gepensioneerden volgens geslacht en overheidsregime**

	1991	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
<b>Totaal aantal</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.00
-rustpensioenen mannen	57.08	56.95	57.06	59.81	60.72	62.19	62.38	62.10	62.38	62.16	61.11	60.01	59.07
-rustpensioenen vrouwen	9.24	16.29	24.12	30.26	33.12	32.46	32.45	32.64	32.34	32.62	33.74	34.89	35.86
-overlevingspensioenen vrouwen	33.68	26.76	18.81	9.92	6.16	5.35	5.18	5.27	5.28	5.22	5.15	5.10	5.06
<b>Ministeries</b>	21.12	20.83	19.36	18.37	17.89	18.12	18.71	18.88	18.77	18.77	18.87	18.99	19.08
-rustpensioenen mannen	52.52	51.50	50.09	50.26	51.05	50.89	51.97	51.71	52.04	52.02	50.97	49.77	48.76
-rustpensioenen vrouwen	12.40	21.06	30.90	39.18	42.33	43.36	42.55	42.75	42.41	42.49	43.63	44.92	45.99
-overlevingspensioenen vrouwen	35.08	27.44	19.01	10.56	6.63	5.75	5.48	5.54	5.56	5.49	5.40	5.31	5.25
<b>Magistratuur</b>	2.12	1.98	1.76	1.48	1.28	1.26	1.35	1.44	1.44	1.40	1.37	1.35	1.35
-rustpensioenen mannen	54.75	57.82	62.05	68.17	72.64	74.69	76.99	77.91	77.59	76.79	75.95	75.27	74.96
-rustpensioenen vrouwen	8.05	11.17	14.46	16.98	16.70	15.74	14.38	13.80	14.10	14.79	15.55	16.21	16.58
-overlevingspensioenen vrouwen	37.20	31.02	23.49	14.85	10.66	9.57	8.63	8.28	8.30	8.42	8.49	8.53	8.46
<b>Parastatalen</b>	4.46	4.90	5.21	5.09	5.49	5.95	6.01	6.05	6.00	6.01	6.06	6.11	6.14
-rustpensioenen mannen	48.21	47.32	48.47	49.31	48.18	51.62	52.56	52.36	52.53	52.46	51.35	50.10	49.06
-rustpensioenen vrouwen	26.82	35.82	41.15	45.18	48.61	45.75	44.93	45.10	44.91	45.01	46.18	47.47	48.54
-overlevingspensioenen vrouwen	24.97	16.86	10.39	5.51	3.20	2.62	2.51	2.54	2.56	2.52	2.47	2.43	2.40
<b>Gemeenten en provincies</b>	37.34	40.62	44.69	48.42	51.27	50.81	49.37	48.76	48.56	48.77	49.09	49.30	49.49
-rustpensioenen mannen	51.20	49.22	47.40	52.69	54.11	55.87	54.80	54.10	54.19	53.92	52.81	51.65	50.67
-rustpensioenen vrouwen	14.07	24.44	34.42	38.60	40.75	39.70	40.83	41.40	41.28	41.61	42.81	44.03	45.06
-overlevingspensioenen vrouwen	34.73	36.34	18.18	8.70	5.13	4.43	4.38	4.50	4.53	4.47	4.39	4.32	4.27
<b>Leger</b>	27.83	24.95	22.67	21.08	18.88	18.24	18.23	18.44	18.81	18.64	18.28	18.02	17.77
-rustpensioenen mannen	68.44	72.52	77.83	80.05	83.76	85.53	86.18	86.14	86.47	86.42	86.03	85.66	85.31
-rustpensioenen vrouwen	0.00	0.00	1.58	7.92	7.92	6.90	6.50	6.49	6.29	6.37	6.72	7.06	7.36
-overlevingspensioenen vrouwen	31.56	27.47	20.59	12.03	8.32	7.56	7.32	7.36	7.23	7.21	7.25	7.28	7.33
<b>Rijkswacht</b>	7.15	6.72	6.31	5.57	5.18	5.62	6.33	6.44	6.42	6.41	6.33	6.24	6.16
-rustpensioenen mannen	63.26	49.48	78.04	84.00	85.87	88.30	89.89	89.84	89.84	89.94	89.80	89.55	89.33
-rustpensioenen vrouwen	0.01	0.01	0.01	2.80	5.27	4.50	3.91	3.96	3.93	3.91	4.05	4.26	4.46
-overlevingspensioenen vrouwen	36.74	30.51	21.95	13.20	8.86	7.20	6.20	6.20	6.23	6.16	6.15	6.18	6.22

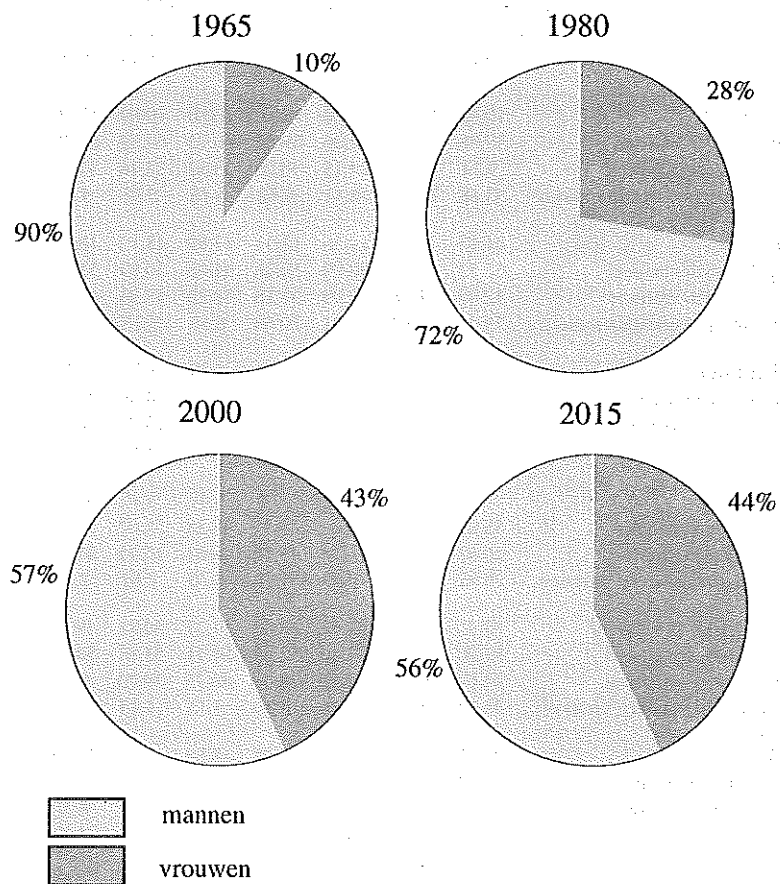
Bron : HORBIS

*Belang van de feminisatie*

Treffend in alle overheidssectoren is de toename van de vrouwelijke rustpensioenen en de terugloop van de overlevingspensioenen. In leger en rijkswacht blijven ze ondervertegenwoordigd, maar hun opmars is een feit. De vervrouwelijking bij de gepensioneerden werd vanzelfsprekend voorafgegaan door de feminisatie in de tewerkstelling. Onderstaande taartdiagrammen (figuur 15) tonen aan dat op 50 jaar tijd de vrouwelijke aanwezigheid bijna vervijfvoudigd is. Worden leger en rijkswacht buiten beschouwing gelaten, dan zal het aandeel mannen en vrouwen even groot zijn.

FIGUUR 15

Feminisering in de overheidstewerkstelling



Bron : HORBIS



## 4

## Model PUBLIC : Evolutie van de overheidspensioenen.

### A. Inleiding

Het model PUBLIC berekent de evolutie van de pensioenmassa in de overheid. Er dient de lezer er nogmaals op attent gemaakt te worden dat het hier enkel gaat over de pensioenen van de administratie, meer bepaald de ministeriële departementen, de magistratuur, de parastatalen, de gemeenten en de provincies, die in 1991 samen 40 % van de pensioenmassa van de overheid vertegenwoordigden. Gelijkwaardige modellen zullen op termijn worden ontwikkeld voor de defensie, die 23 % voor zijn rekening neemt, en voor het onderwijs waaraan 37 % van de pensioenmassa van de overheid toekomt (in 1991).

Hypothesen van het basismodel :

- Er wordt gewerkt met een 'basisscenario', dat veronderstelt dat de automatische pensioenperekwatie over de hele projectieperiode behouden blijft. Dus bij elke effectieve toegekende loonstijging, zal het pensioenbedrag op evenredige wijze toenemen.
- Bij de laatste projecties van MALTESE wordt de hypothese gebruikt die stelt dat *jaarlijks* de lonen met 2,25% *globaal* toenemen<sup>1</sup>. Het was echter onmogelijk deze hypothese in PUBLIC strikt te handhaven. De verschuivingen van het personeel van de lagere niveaus naar de hogere met gemiddeld een hogere wedde, veroorzaken op zich reeds impliciete loonstijgingen die in bepaalde jaren de vooropgestelde 2,25% overschrijden. Daarom werd in PUBLIC deze hypothese versoepeld door te stellen dat over de ganse periode (1992 - 2050) een gemiddelde jaarlijkse loonsverhoging van 2,25% van kracht zou zijn en niet - zoals in MALTESE het geval is - dat jaar na jaar een globale loonstijging van 2,25% zou worden bereikt.
- In het basisscenario wordt eveneens gewerkt met een hypothese omtrent de aandelen van de niveaus in de aanwervingen<sup>2</sup> binnen de administratie. In het verleden schommelde het aandeel van niveaus 1 in de aanwervingen rond de 20 %. In 1991 noteerde men hiervoor reeds +/- 30 % op, terwijl in 1992 een aandeel van +/- 50 % werd bereikt. Vanaf 1993 tot 2050 wordt verondersteld dat het *aandeel van elk niveau behouden blijft zoals het in 1992 werd geobserveerd*.

- 
1. In deze projectie wordt tot 1997 de groeivoet van het middellange termijn model HERMES toegepast. Na deze periode geldt de groeivoet van 2,25% tot het jaar waarin een natuurlijke werkloosheidsgraad van 5% bereikt wordt.
  2. De statistieken hieromtrent zijn samengesteld op basis van personeelstatistieken van 50- en 55-jarigen, met de veronderstelling dat personeelsleden van niveau 1 op 25-jarige leeftijd hun loopbaan beginnen en de overige niveaus op 20 jaar.

Deze hypothese werd gekozen op basis van de tendens van de laatste jaren. Verwacht wordt dat deze trend nog zal verder gezet worden in de komende jaren :

*“Naar aanleiding van de doorlichting van de overheidsdiensten hebben we namelijk vastgesteld dat er voor het geheel van de federale overheidsdiensten ruim voldoende niveaus 3 en 4 zijn, en dat door verplaatsingen de noden kunnen worden beantwoord. Er is hoofdzakelijk nood aan gekwalificeerd personeel in niveau 1, 2+ en 2.”<sup>3</sup>*

Dit politiek beleid inzake aanwervingen in de overheid volgt in feite de veranderingen in de maatschappij : steeds meer jonge mensen volgen hoger (universitair) onderwijs en het aandeel laaggeschoolden vermindert aanzienlijk.

## B. Methodologie

Dit model is gebaseerd op 'stromen'. Op het pensioenbestand (cf. Hoofdstuk III : Module HORBIS : het aantal gepensioneerdde ambtenaren) wordt jaarlijks de instroom van nieuw gepensioneerdde en de uitstroom van overleden gepensioneerdde berekend met hun overeenkomstige pensioenmassa.

### 1. DE 'GEWONE' PENSIOENEN (VERVROEGDE PENSIOENEN EN PENSIOENEN WEGENS BEREIKEN VAN DE LEEFTIJDGRENSEN)

De pensioenmassa kan als volgt worden weergegeven

$$M_t = \sum_{ij} \left( \underbrace{NA_{ij,t} \times NP_{ij,t}}_{\text{nieuwe pensioenmassa}} \right) + \left( \underbrace{A_{j,t-1} \times P_{j,t-1}}_{\text{resterende pensioenmassa van vorig jaar}} \right) \times GP_{j,t} \times HI_t$$

nieuwe pensioenmassa    resterende pensioenmassa van vorig jaar

met  $M_t$  = pensioenmassa in het jaar t

$NA_{ij,t}$  = aantal nieuw gepensioneerdde van niveau i ( i = 1 tot 4) en leeftijd j ( j = 60 tot 65 jaar)

$NP_{ij,t}$  = pensioenbedrag van de nieuw gepensioneerdde van niveau i en leeftijd j

$A_{j,t-1}$  = totaal aantal gepensioneerdde van leeftijd j ( j = 60 tot 99 jaar) van jaar t-1

$P_{j,t-1}$  = overlevingscoëfficiënt van leeftijd j ( j = 60 tot 99 jaar) in jaar t-1

$GP_{j,t}$  = gemiddeld pensioenbedrag van gepensioneerdde van leeftijd j ( j = 60 tot 99 jaar)

$HI_t$  = jaarlijkse groeivoet van de pensioenen

Vervolgens zal elk deel van de vergelijking meer gedetailleerd worden besproken.

#### a. Nieuwe pensioenmassa

Aantal

In het model MALTDEMO (zie figuur 2, hoofdstuk III) wordt de toekomstige bevolking per geslacht vermenigvuldigd met de overeenkomstige pensioeringscoëfficiënt om te komen tot de pensioenbevolking. Vervolgens verdeelt HOR2040 de pensioenbevolking over de verschillende regelingen (werknemers, zelfstandigen, administratie en defensie, onderwijs en overheidsbedrijven) naargelang de historische evolutie van de tewerkstelling. HORBIS deelt 'administratie en defensie' op in 'administratie' en 'defensie'. Het aantal gepensioneerdde in de administratie is dus een *exogene* variabele voor PUBLIC.

3. Persmededeling van de (toenmalige) Minister van Ambtenarenzaken L. Tobback van 18 mei 1993.

In PUBLIC wordt de stroom van binnenkomende gepensioneerden berekend (volgens geslacht) :

$$NA_t = A_t - (A_{t-1} - OA_{t-1})$$

met  $NA_t$  nieuw aantal op tijdstip  $t$   
 met  $A_t$  aantal op tijdstip  $t$   
 met  $OA_t$  overleden aantal op tijdstip  $t$

Deze nieuwe gepensioneerden waren actief in een van de vier niveaus. Aangezien het aanzienlijk weddeverschil tussen de verschillende niveaus en geslachten het pensioenbedrag beïnvloedt, worden de "nieuwen" verdeeld tussen de niveaus aan de hand van de aanwervingen per niveau in het verleden.

In het model worden twee groepen van gepensioneerden beschouwd, nl. de 'gewoon' gepensioneerden (zij die vervroegd op pensioen gaan of die op rust zijn wegens het bereiken van de leeftijdsgrens) en de 'lichamelijk ongeschikten', die het pensioenbestand binnenstromen op eender welke leeftijd. Het nieuw aantal gepensioneerden wordt in het model in deze twee groepen verdeeld met behulp van een sleutel die bekomen werd aan de hand van de statistieken van de Administratie der Pensioenen. Deze sleutel wordt op alle niveaus toegepast.

De nieuwe 'gewoon' gepensioneerden stromen het pensioenbestand binnen op een leeftijd tussen 60 en 65 jaar. Het zijn mensen van minstens 60 jaar aangezien vervroegd pensioen slechts mogelijk is vanaf de leeftijd van 60 jaar. De maximumleeftijd van een nieuw gepensioneerde is 65 jaar omdat de ambtenaar in principe niet langer actief mag zijn op professioneel vlak, met uitzondering van de magistraten (cf. Hoofdstuk I blz. 12).

Gemiddeld pensioenbedrag  
 van de nieuw  
 gepensioneerden

Het pensioenbedrag van de nieuw gepensioneerden wordt als volgt bekomen :

$$NP_{ij,t} = GLEC_{i,t-1} \times GL_t \times \frac{37}{60}$$

met  $NP_{ij,t}$  = pensioenbedrag van de nieuw gepensioneerden van niveau  $i$  en leeftijd  $j$   
 met  $GLEC_{i,t}$  = gemiddeld loon einde carrière op tijdstip  $t$  volgens niveau  $i$   
 met  $GL_t$  = groeivoet lonen op tijdstip  $t$

Een van de macro-economische hypothesen van de laatste MALTESE-projecties stelt de jaarlijkse groeivoet van de lonen vast op 2,25 %<sup>4</sup>. Dit wordt beschouwd als een allesomvattende loonsverhoging. Het aanwerven van een groot aantal niveaus 1 in de overheid, vooral in de beginjaren '90, genereert op zich een impliciete stijging van het gemiddeld loon van de ambtenaar, aangezien zij een relatief hoge wedde hebben tegenover hun collega's van de lagere niveaus. De verschuivingen tussen de niveaus kunnen aanzienlijke loonstijgingen tot gevolg hebben. Deze wagedrift wordt enigzins afgezwakt door de verschuiving tussen de geslachten. In het basisjaar werd geobserveerd dat de gemiddelde wedde van een vrouw van een bepaald niveau lager lag dan die van haar mannelijke collega met hetzelfde niveau. Anders gezegd worden de hogere rangen binnen een bepaald niveau door mannen bezet. De gemiddelde wagedrift over de hele periode bedraagt ongeveer 0,50 %, zodat gemiddeld jaarlijks een effectieve loonsverhoging kan toegekend worden van ongeveer 1,75 %. Afhankelijk van de wagedrift

4. Deze hypothese wordt gearchiveerd in Englert M., Fasquelle N., Weemaes S., "Les perspectives d'évolution à très long terme de la Sécurité sociale (1991-2050)", Bureau du Plan, Bruxelles, mars 1994, Planning Paper n°66, p. 20..

zal de jaarlijkse globale loonstijging onder of boven 2,25 % schommelen, maar over de hele projectieperiode wordt een gemiddelde jaarlijkse loonstijging van 2,25 % genoteerd.

Deze hypothese van 2,25%<sup>5</sup> voor de toekomst lijkt aannemelijk wanneer men de evolutie in het verleden bestudeert. Ook een gelijk stijgingspercentage voor zowel privé- als overheidslonen lijkt te verantwoorden.

Over een tijdsspanne van 23 jaar (1971 - 1994) stegen de overheidswedden jaarlijks gemiddeld 2,35%. De impliciete loonstijgingen of -dalingen, veroorzaakt door de verschuivingen van het personeel tussen de verschillende niveaus, waren die periode te verwaarlozen omdat de aanwervingen van - dan weer hooggeschoolden dan weer laaggeschoolden - elkaar compenseerden. De loonstijging van 2,35% was dus voornamelijk te wijten aan een effectieve weddeverhoging, wat niet wegneemt dat ook andere factoren een impliciete stijging of daling van de lonen konden veroorzaken (zoals de veroudering/de verjonging van het personeelsbestand, de verschuivingen tussen de verschillende rangen binnen een bepaald niveau, enz.). Er waren jaren met stijgingspercentages die de 2,35% ruimschoots overschreden, vooral in het begin van de jaren '70 en '90 door de Algemene Baremaherzieningen. Andere jaren traden er zelfs reële loonsverminderingen op (drie indexsprongen in de jaren '80).

Dit onderzoek naar de loonevolutie in het verleden toont eveneens aan dat eenzelfde stijgingspercentage voor de lonen uit zowel privé- als de overheidssector niet uit de lucht gegrepen is. Zo blijkt dat tussen 1971 en 1994 in de overheid een gemiddelde jaarlijkse loonstijging te noteren was van 2,35% wat nauwelijks 0,04% lager lag dan in de privé-sector.

Als hypothese voor de toekomst op lange termijn wordt dus een gemiddelde globale loonstijging van 2,25% voorzien. Rekening houdend met de evolutie in het verleden (ongeveer 2,3% tussen 1971 en 1994 voor zowel overheids- als privé-sector), met het aanwervingsbeleid van de laatste jaren ("minder maar beter betaalde ambtenaren") lijkt deze hypothese verantwoord.

Aan de hand van gegevens inzake de loopbaanduur<sup>6</sup> blijkt dat de doorsnee ambtenaar die tussen 60 en 65 jaar op pensioen gaat, een carrière doorloopt van gemiddeld 37 jaar (mannen en vrouwen samen genomen); de lichamelijke ongeschiktheid zijn hier buiten beschouwing gelaten. Deze loopbaanbreuk van 37/60 wordt geassocieerd met de gemiddelde pensioenleeftijd van de nieuw gepensioneerden in elk niveau. Een man uit niveau 1, zo blijkt, gaat gemiddeld op 63 jaar op pensioen. Aan de nieuwe gepensioneerde mannen van 63 jaar uit niveau 1 wordt bijgevolg een loopbaan van 37 jaar gekoppeld. De 62-jarige niveaus 1 worden dan verondersteld slechts een loopbaan van 36 jaar te hebben doorlopen, een 64-jarige een van 38 jaar, enz. Zo bekomt men een gemiddeld pensioenbedrag voor de nieuw gepensioneerden per leeftijd (60 tot en met 65 jaar) en niveau.

De nieuwe pensioenmassa wordt dan verkregen door de vermenigvuldiging van de aantallen per geslacht, niveau en leeftijd met hun overeenkomstig gemiddeld pensioenbedrag.

5. na de middellange termijn periode tot het jaar waarin een natuurlijke werkloosheidsgraad van 5% wordt bereikt.

6. Administratie der Pensioenen

## b. Resterende pensioenmassa van vorig jaar

## Aantal

Het pensioenbestand van het basisjaar 1991 is per leeftijd weergegeven. De nieuwe die binnenkomen, situeren zich bij de groep van jonggepensioneerden tussen 60 en 65 jaar, waaruit reeds mensen verdwijnen door hun overlijden.

$$A_{j,t} = NA_{j,t} + (A_{j-1,t-1} - OA_{j-1,t-1})$$

met  $j = 60$  tot 65 jaar

met  $A_{j,t}$  = aantal  $j$ -jarigen op het tijdstip  $t$

met  $NA_{j,t}$  = nieuw aantal  $j$ -jarigen op het tijdstip  $t$

met  $OA_{j,t}$  = overleden aantal  $j$ -jarigen op het tijdstip  $t$

Voor het pensioenbestand van 66 jarigen en ouder dient geen rekening meer gehouden te worden met de nieuwe die binnenkomen. Het aantal 66-jarigen komt dan overeen met de 65-jarigen van het voorgaande jaar zonder de overledenen.

Pensioenmassa na uitstroom  
'oude' gepensioneerden

$$M_{j,t} = (A_{j-1,t-1} - OA_{j-1,t-1}) \times GPB_{j-1,t-1} \times EPS_t$$

met  $j = 60$  tot 99 jaar

met  $M_{j,t}$  = massa  $j$ -jarigen op het tijdstip  $t$

met  $A_{j,t}$  = aantal  $j$ -jarigen op het tijdstip  $t$

met  $OA_{j,t}$  = overleden aantal  $j$ -jarigen op tijdstip  $t$

met  $GPB_{j,t}$  = gemiddeld pensioen bedrag  $j$ -jarigen op het tijdstip  $t$

met  $EPS_t$  = effectieve pensioenstijging op het tijdstip  $t$

Het pensioenbestand van het basisjaar 1991 geeft het aantal gepensioneerden, als ook het gemiddeld pensioenbedrag per leeftijd. Daarom is het mogelijk deze mensen van jaar tot jaar op te schuiven, waarbij ze het gemiddeld pensioenbedrag meenemen dat zij in hun eerste pensioenjaar reeds genoten. Op de leeftijd van 99 jaar verlaten zij het pensioenbestand met het pensioen dat zij reeds hadden op 65 jaar (of ten vroegste op 60 jaar), rekening houdend met de preekwatie. Het voordeel van deze formulering bestaat erin dat de pensioenspanning, die zou kunnen bestaan tussen 'nieuwe' en 'oude' pensioenen, gerespecteerd wordt. Enkel de bedragen van de 60 tot 65-jarigen, die reeds in het bestand zitten, kunnen beïnvloed worden door de intrede van nieuw gepensioneerden (met een hoger dan wel een lager pensioenbedrag).

## 2. DE PENSIOENEN VAN DE LICHAAMELIJK ONGESCHIKTEN

Voor deze groep hanteert het model geen variabelen per leeftijd. Trouwens, lichamelijke ongeschiktheid kan op om het even welke leeftijd voorkomen. Het principe van 'stromen' wordt wel behouden. Er wordt uitgegaan van een constante verhouding<sup>7</sup> tussen het gemiddeld pensioenbedrag van een lichamenlijk ongeschikte en het gemiddeld bedrag van een gewoon rustpensioen. Er werd geen gedetailleerde modellering uitgewerkt voor de lichamenlijk ongeschikten want deze groep gepensioneerden is zeer klein en heeft zodoende maar een marginale invloed op de totale pensioenmassa.

7. Deze verhouding werd afgeleid uit statistische gegevens van de Administratie der Pensioenen.

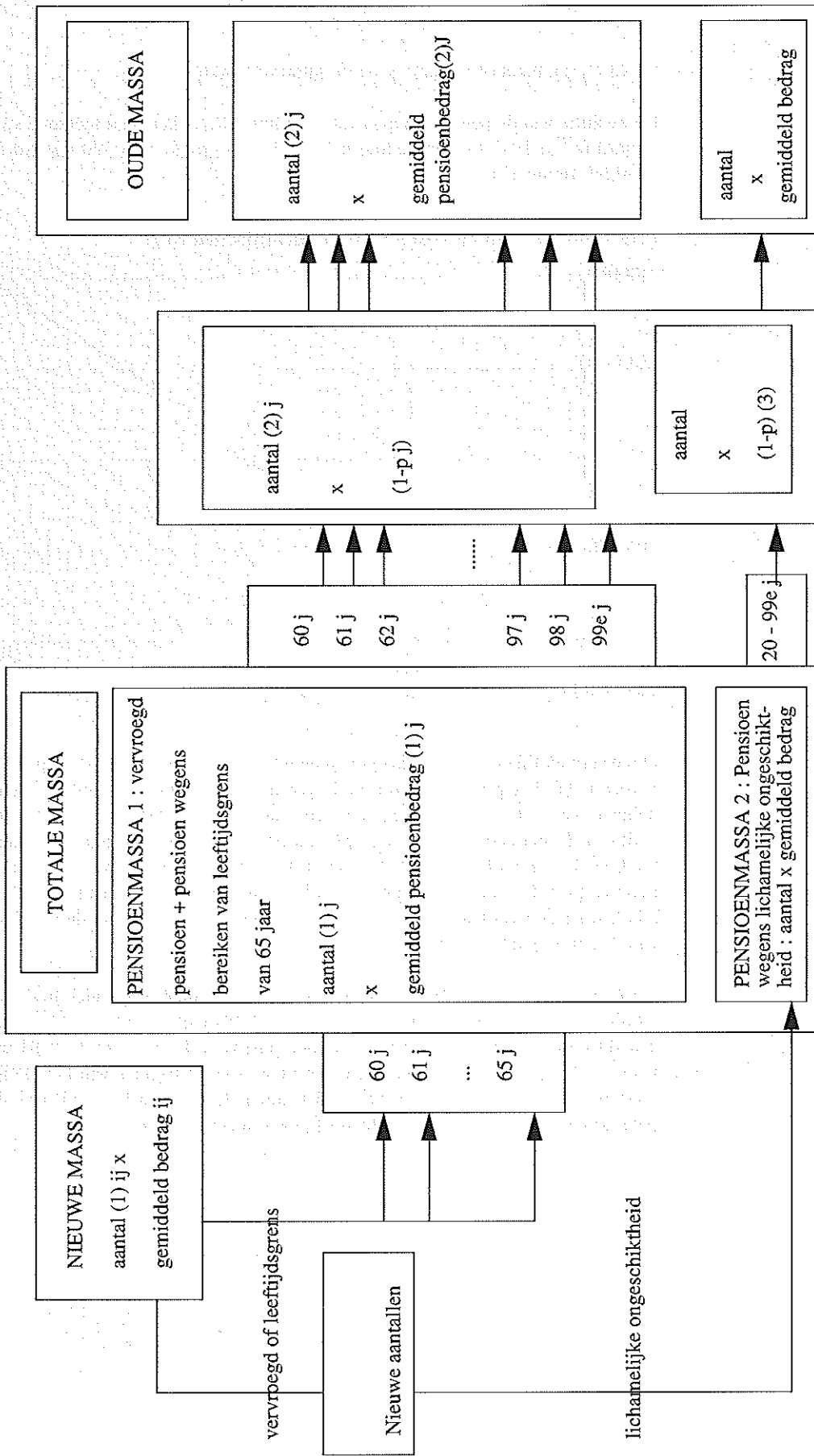
### 3. HET OVERLEVINGSPENSIOEN VAN DE VROUW

Om een betrouwbare projectie te kunnen maken omtrent de evolutie van de zuivere overlevingspensioenen is het noodzakelijk over bepaalde statistieken te beschikken die hiermee verband houden, zoals o.m. het aantal overlevingspensioenen die gecumuleerd worden met een rustpensioen en het aantal 'zuivere' overlevingspensioenen, de burgerlijke staat van de ambtenaar waaruit af te leiden is in welk geval de dood van een ambtenaar een recht op overlevingspensioen opent, enz. De gegevens die beschikbaar zijn, zijn weinig bruikbaar om een degelijk model uit te bouwen. In afwachting van meer preciese statistieken voor het model, moet men roeien met de riemen die men heeft. Uit het beschikbare materiaal blijkt dat het gemiddeld overlevingspensioen ongeveer 62,39 %<sup>8</sup> bedraagt van het gemiddeld rustpensioen van de man. De koppeling van het overlevingspensioen van de vrouw aan het rustpensioen van de man kan verantwoord worden door het feit dat het overlevingspensioen een functie is van o.a. de refertewedde van de overleden echtgenoot. Dit bedrag wordt gekoppeld aan het aantal overlevingspensioenen, wat voor het model PUBLIC een exogene variabele is, ingevoerd vanuit het model HORBIS (cf. hoofdstuk III). Daaruit bleek reeds het afnemend belang van de zuivere overlevingspensioenen door de toenemende activiteitsgraad van de vrouw. Zij zal, ingeval van overlijden van de echtgenoot, haar eigen rustpensioen cumuleren met het overlevingspensioen tot het toegelaten maximum.

---

8. Dit percentage werd afgeleid uit de publicatie van de Administratie der Pensioenen

FIGUUR 16 Werking van het model PUBLIC



(1) i = niveau 1 tot 4, j = 60 tot 99e j (voor de nieuwe enkel tot 65 j)  
 (2) i = 60 j tot 99e (99e = 99 jaar en ouder), p = overlevingscoëfficiënt  
 (3) globale overlevingscoëfficiënt 20-99e jaar

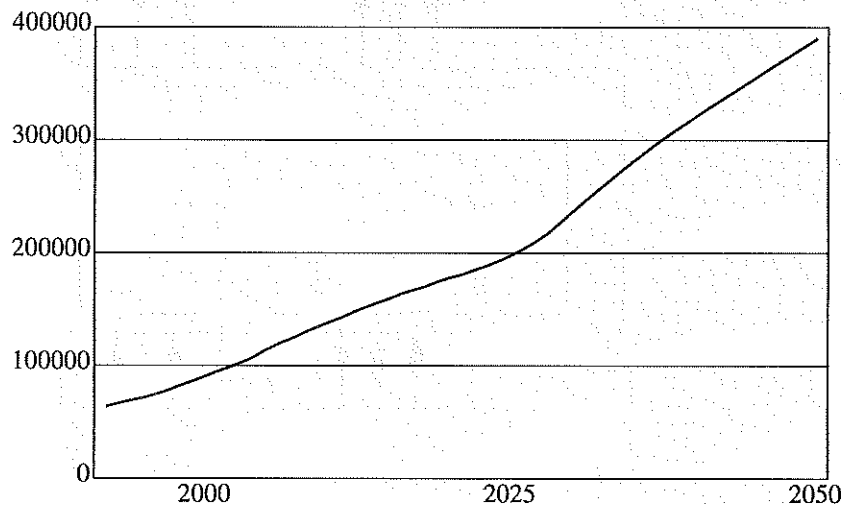
## C. Analyse van de resultaten van de basissimulatie

### 1. DE GLOBALE PENSIOENMASSA VAN DE ADMINISTRATIE

De evolutie van de pensioenmassa van de administratie kent een toename van 65 miljard fr.<sup>9</sup> in 1992 tot een bedrag in de orde van grootte van 390 miljard fr. in 2050 (cf. figuur 17).

FIGUUR 17

Pensioenmassa van de 'Administratie' in miljoenen BEF



Bron : PUBLIC

Om een duidelijker inzicht te krijgen in de werkelijke omvang van deze pensioenmassa, is het beter ze te plaatsen in % van het bruto nationaal produkt. In 1992 hebben we af te rekenen met een pensioenmassa die 0,94 % van het BNP bedraagt. In het eerste deel van de projectieperiode loopt deze massa al vlug op tot 1,37 % van het BNP in 2012. Daarna is er een vrij stabiele periode, maar het hoogtepunt (of moeten we zeggen het dieptepunt) wordt bereikt tussen 2038 en 2043, waar de overheid 1,59 % van het BNP moet spenderen aan de pensioenen van de administratie (figuur 18).

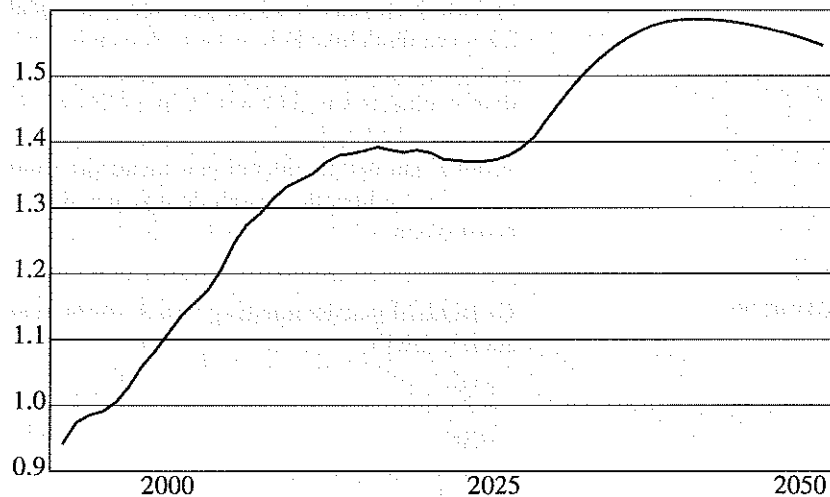
De overige pensioenen buiten de administratie, die hier (nog) niet beschouwd worden, maar die eveneens (rechtstreeks of onrechtstreeks) ten laste vallen van de schatkist, betekenen een nog veel zwaardere last voor de overheid. In 1991 vertegenwoordigden de pensioenen van leger en rijkswacht (0,52% van het BNP) en van het onderwijs (0,84% van het BNP) samen 1,36% van het BNP terwijl de pensioenen van de administratie slechts 0,9% van het BNP kostten.

9. Alle bedragen zijn uitgedrukt in prijzen van 1991.



FIGUUR 18

Pensioenmassa van de 'Administratie' in % van het BNP.



Bron : PUBLIC

*Aantal beïnvloedt pensioenmassa*

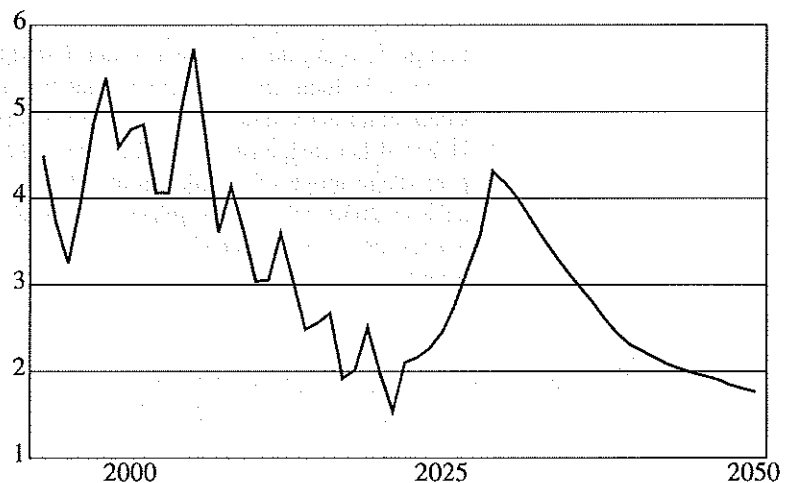
Figuur 19 toont de evolutie van de pensioenmassa van de administratie in groeivoeten. Vooral het begin van de projectieperiode wordt gekenmerkt door een enorme groei. In het jaar 2005 wordt een groeivoet bereikt van 5,73 %. De enorme toename is vooral te wijten aan het groot aantal gepensioneerden in die periode (zie ook figuur 3 in hoofdstuk III). De laagste groei van 1,55 % wordt genoteerd in 2021. Dit stemt eveneens overeen met een terugloop in de aantallen.

*Gemiddeld bedrag beïnvloedt pensioenmassa*

In 2029 echter wordt een opnieuw een vlotte stijging waargenomen, waarvan de oorzaak eerder gezocht moet worden bij het gemiddeld pensioenbedrag (cf. 2. het gemiddeld pensioenbedrag) dan wel bij het aantal gepensioneerden.

FIGUUR 19

Pensioenmassa van de 'Administratie' in groeivoeten



Bron : PUBLIC

2. HET GEMIDDELD PENSIOENBEDRAG

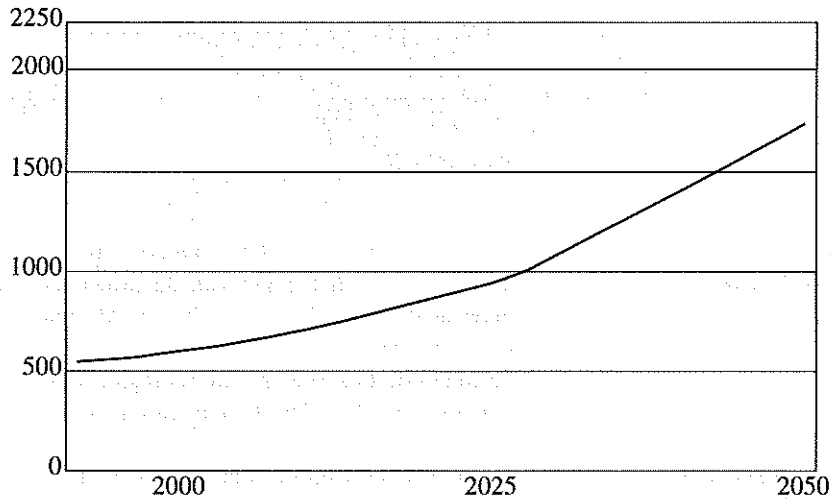
*Hooggeschoolden beïnvloeden gemiddeld bedrag*

In 1992 zijn zowat 50 % van de aanwervingen, personeelsleden die in niveau 1 werden tewerkgesteld. Voor de toekomst (als hypothese van het basisscenario) blijven dezelfde percentages behouden op het niveau van 1992. Er stromen dus een groot aantal personeelsleden van niveau 1 binnen in de administratie met

gemiddeld een hogere wedde. Na een carrière van 37 jaar<sup>10</sup> zal die generatie niveaus 1 op pensioen gaan met een gemiddeld hoger pensioenbedrag. In figuur 20 is een duidelijke knik waar te nemen in het gemiddeld pensioenbedrag van de ambtenaar juist voor het jaar 2030 (1992 + 37 jaar). Het gemiddeld pensioenbedrag evolueert van 548.000 fr. in 1992 over ruim 800.000 fr. in 2020. In 2030 wordt een bedrag bereikt in de orde van grootte van 1.075.000 fr.. Na 2030 is de stijging van het gemiddeld pensioenbedrag minder spectaculair omwille van de constante verhouding tussen de niveaus, die na 1992 het personeelsbestand binnenstromen.

FIGUUR 20

### Gemiddeld pensioenbedrag van de ambtenaar in de 'Administratie' (in duizenden BEF)



Bron : PUBLIC

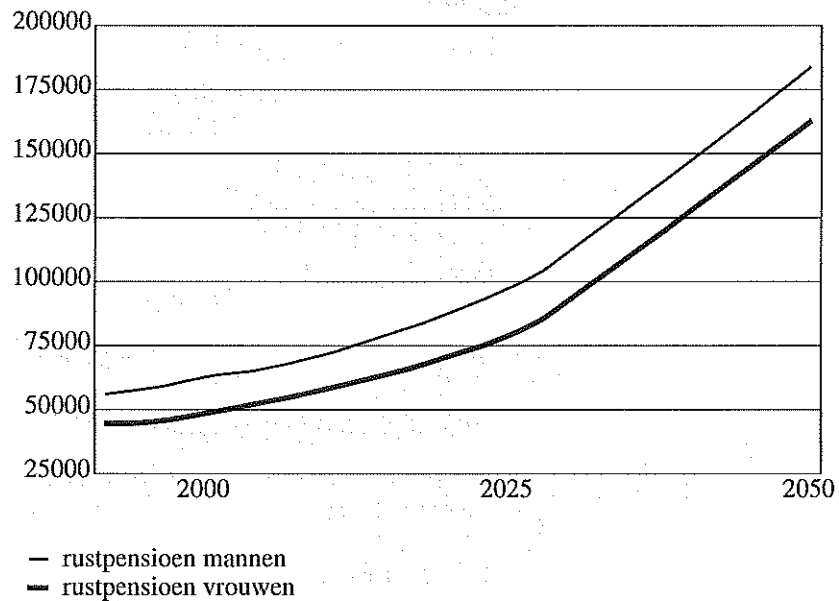
### 3. VROUWELIJK EN MANNELIJK RUSTPENSIOEN VERGELEKEN

Figuur 21 toont de evolutie van het gemiddeld bedrag van het rustpensioen van beide geslachten. Over de hele periode ligt het bedrag van het vrouwelijk rustpensioen onder dat van de man. Toch is er een inhaalmanoeuvre zichtbaar. In het jaar 2000 zal het rustpensioen van de vrouw 77% bedragen van dat van de man. Dit percentage loopt geleidelijk op tot 81% in 2010, 82% in 2030, 86% in 2040 en 88% in 2050. Deze percentages zouden eventueel onderschat kunnen zijn door het feit dat steeds meer vrouwen ook de hogere posten binnen elk niveau zullen bezetten.

10. Aan de hand van gegevens inzake de loopbaanduur blijkt dat de doorsnee ambtenaar een carrière doorloopt van gemiddeld 37 jaar (mannen en vrouwen samen genomen)

FIGUUR 21

## Gemiddeld rustpensioen van mannen en vrouwen (maandbedrag in BEF)



Bron : PUBLIC

## 4. PENSIOENBEDRAG VAN DE NIEUW GEPENSIONEERDEN

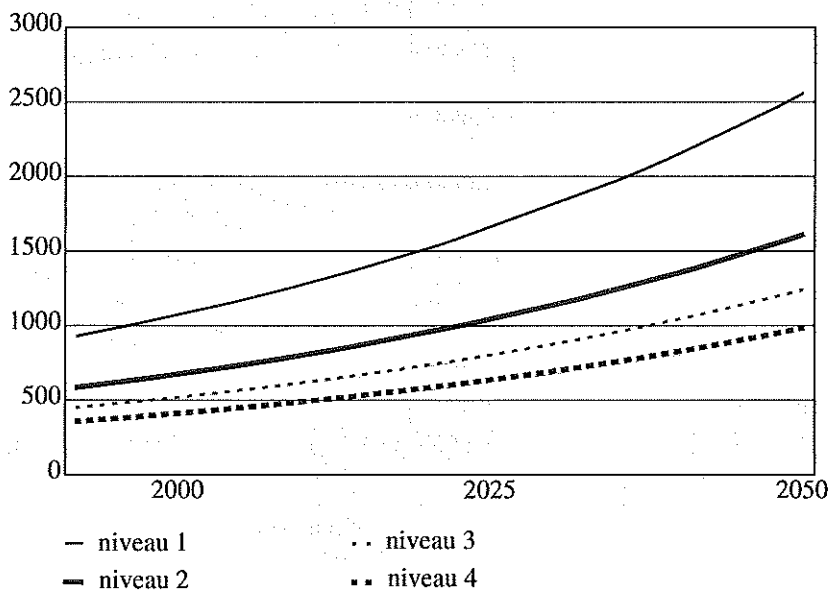
Het gemiddeld pensioenbedrag van de nieuw gepensioneerden (= het gemiddeld bedrag van degenen die tussen 60 en 65 jaar hun rustpensioen nemen) per niveau en geslacht zijn geïllustreerd in figuren 22 en 23. Er zijn twee opmerkelijke feiten waar te nemen.

Enerzijds is er een verschil tussen het mannelijk en vrouwelijk rustpensioen. Dit is een weerspiegeling van de weddeverhouding tussen beide geslachten. Zoals reeds eerder vermeld is geen rekening gehouden met het feit dat de hogere rangen binnen de niveaus ook door meer vrouwen zullen ingepalmd worden.

Anderzijds is het verschil tussen niveau 1 en 2 enorm groot in vergelijking met het verschil tussen niveau 2 en 3 of tussen 3 en 4.

FIGUUR 22

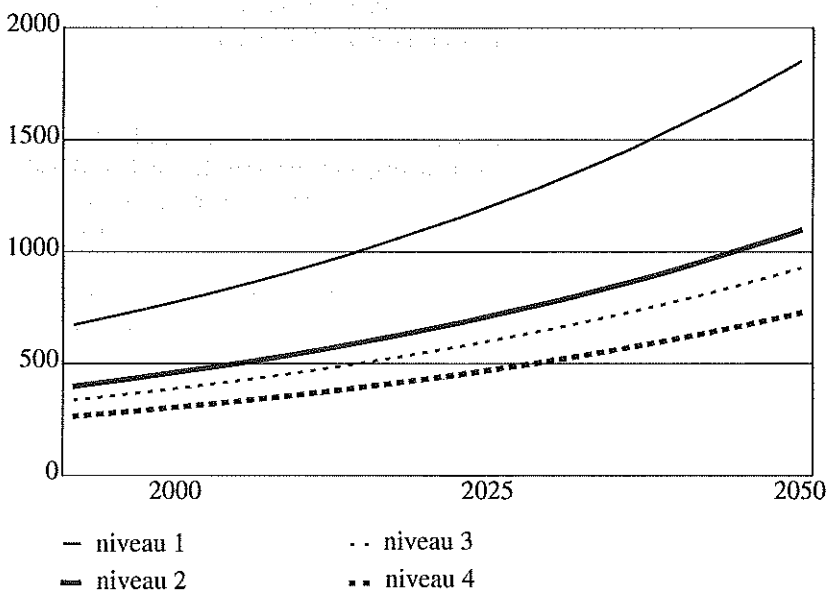
Pensioenbedrag van de nieuw gepensioneerde mannen per niveau (in duizenden BEF)



Bron : PUBLIC

FIGUUR 23

Pensioenbedrag van de nieuw gepensioneerde vrouwen per niveau (in duizenden BEF)



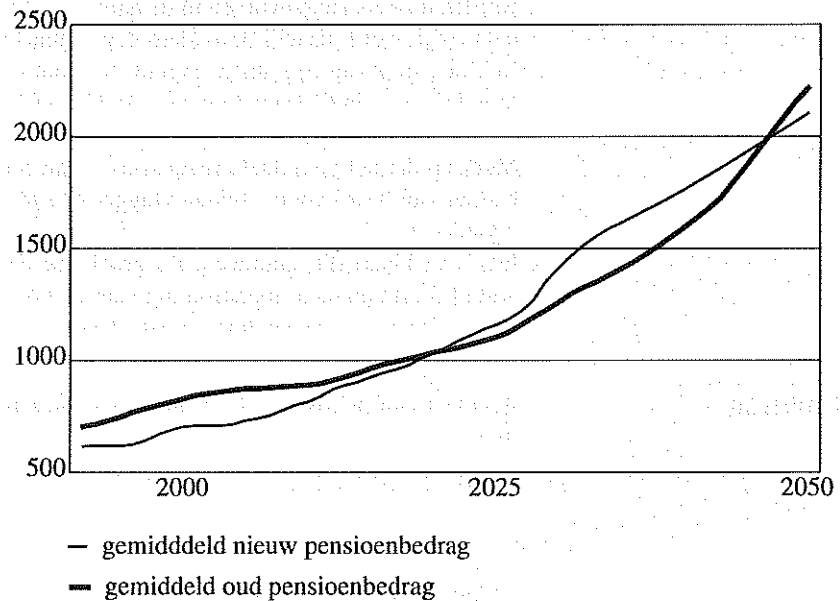
Bron : PUBLIC

5. PENSIOENSPANNING

In figuren 24 en 25 wordt nagegaan hoe het gemiddeld pensioenbedrag van een nieuw gepensioneerde (tussen 60 en 65 jaar) zich verhoudt tot het gemiddeld bedrag van een oudere gepensioneerde (tussen 80 en 85 jaar).

FIGUUR 24

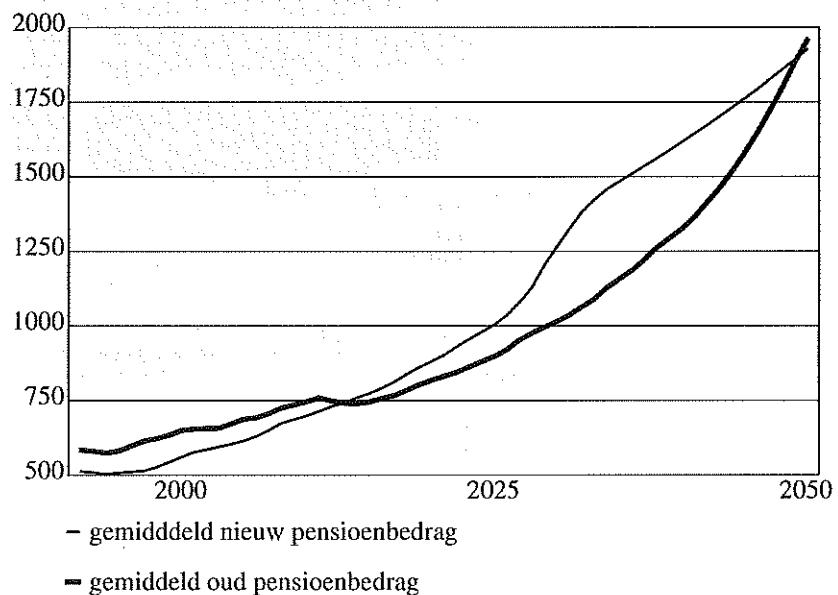
## Pensioenspanning bij de mannelijke rustpensioenen (in duizenden BEF)



Bron : PUBLIC

FIGUUR 25

## Pensioenspanning bij de vrouwelijke rustpensioenen (in duizenden BEF)



Bron : PUBLIC

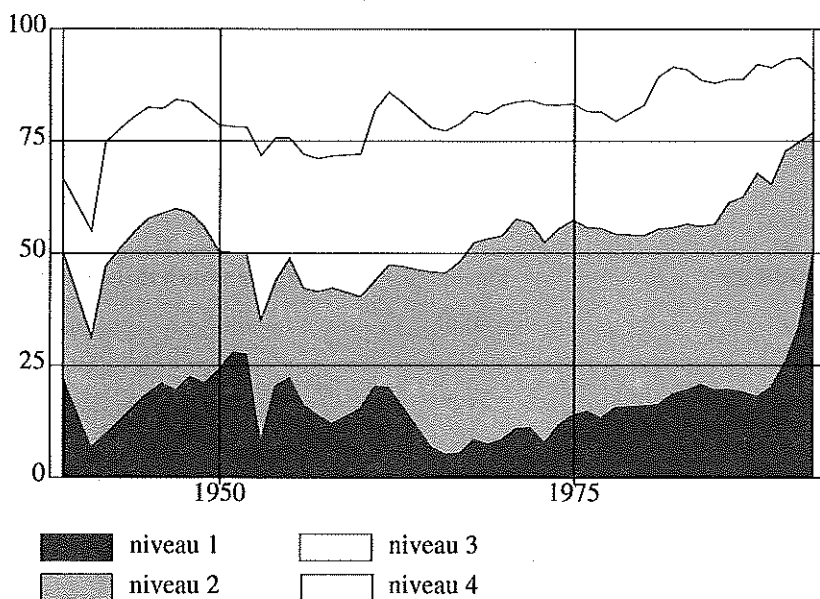
In het begin van de periode is de financiële toestand van een oudere gepensioneerd gunstiger dan die van zijn jongere collega die pas van zijn rustpensioen geniet. Gepensioneerden die tussen de jaren '92 en 2020 80 à 85 jaar zijn, werden aangeworven in de late jaren '30 en het begin van de jaren '40. Figuur 26 toont hoe in die tijd de aanwervingen van niveau 1 in belang toenamen. Gepensioneerden die in dezelfde periode pas op rustpensioen gaan, begonnen hun loopbaan in de vijftigerjaren. De niveaus 1 boetten duidelijk aan belang in, terwijl niveau 3 en niveau 4 aanzienlijk vertegenwoordigd waren in het aangeworven personeelsbestand. Vandaar dat hun pensioenbedrag gemiddeld lager ligt dan dat van hun oudere collega's die dankzij de preekwatie dat verschil behouden. Rond het jaar

2020 overschrijdt het bedrag van de jong gepensioneerden dat van de ouderen. Zij werden immers aangeworven in de jaren '80, waar het aandeel van niveau 1 terug belangrijk werd, terwijl de oudere gepensioneerde ambtenaren in de beginjaren '60 hun loopbaan begonnen. Figuur 26 toont duidelijk dat er in die periode een terugloop was in de aanwervingen van niveau 1, ten voordele van niveau 2.

Merk op dat het gemiddeld rustpensioen van een jong gepensioneerde vrouw het bedrag van haar oudere collega vlugger overtreft. Het feit dat de vrouwen in het verleden minder in niveau 1 vertegenwoordigd waren dan hun mannelijke collega's verklaart dit fenomeen. De groeiende aanwezigheid van de vrouw op de arbeidsmarkt en haar doorstroming naar de hogere niveaus geven de jong gepensioneerden vrouwen een hoger rustpensioen.

FIGUUR 26

Aandeel van de niveaus in de aanwervingen bij de administratie in het verleden.



Bron : Eigen berekening gebaseerd op de personeelsstatistieken "Overzicht van de personeelssterkte in de overheidssector" -Openbaar Ambt- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken.

## Variant 1 : Welvaartsaanpassing van de pensioenen met 1%

### A. Gewijzigde hypothese

*Afschaffing van de automatische perekwatie*

In deze *technische* variant wordt nagegaan in welke mate de pensioenmassa afneemt, indien de automatische pensioenperekwatie vervangen wordt door een jaarlijkse welvaartsaanpassing van 1% (vanaf 1995). *Alle overige hypothesen worden constant gehouden.*

Een loonsverhoging onder de vorm van Sociale programmatie of van een Algemene Weddeschaalherziening (cf. Hoofdstuk I. A.1) zal totaal geen impact hebben op de pensioenen die berekend werden op basis van dezelfde weddeschalen. De gepensioneerden krijgen in de plaats een jaarlijkse welvaartsaanpassing van hun pensioen die 1% bedraagt.

De gemiddelde wagedrift - ontstaan door de verschuiving tussen de vier niveaus en tussen de beide geslachten - die berekend werd over de hele projectieperiode, bedraagt ongeveer 0,50%, zodat een gemiddelde jaarlijkse effectieve loonstijging van 1,75% wordt toegekend om te voldoen aan de hypothese van de laatste MALTESE-projectie (gemiddelde jaarlijkse loonsverhoging van 2,25%, cf. Hoofdstuk IV. B). Aan de gepensioneerden gaat dan jaarlijks een pensioenstijging van 0,75% voorbij, aangezien zij jaarlijks slechts 1% welvaartsaanpassing krijgen.

### B. Resultaten

#### 1. DE GLOBALE PENSIOENMASSA VAN DE ADMINISTRATIE VOLGENS VARIANT 1

*Gunstig voor de overheidsuitgaven ...*

Figuren 27 en 28 schetsen de evolutie van de pensioenmassa van de administratie volgens het basisscenario en volgens de variant. Deze laatste resulteert zoals verwacht in een lagere pensioenmassa. Tegen het jaar 2050 is er een verschil tussen beide simulaties waar te nemen van 40,3 miljard BEF. Worden de jaarlijkse 'winsten' gecumuleerd, dan bereikt men een totaal overschot van ongeveer 974 miljard BEF, wat zoveel is als 3,87% van het BNP in 2050. In datzelfde jaar bedraagt de pensioenmassa van de administratie 1,39 % van het BNP (volgens de variant), m.a.w. kan men met de gecumuleerde besparing bijna 3 keer (2,78) die pensioenmassa bekostigen.

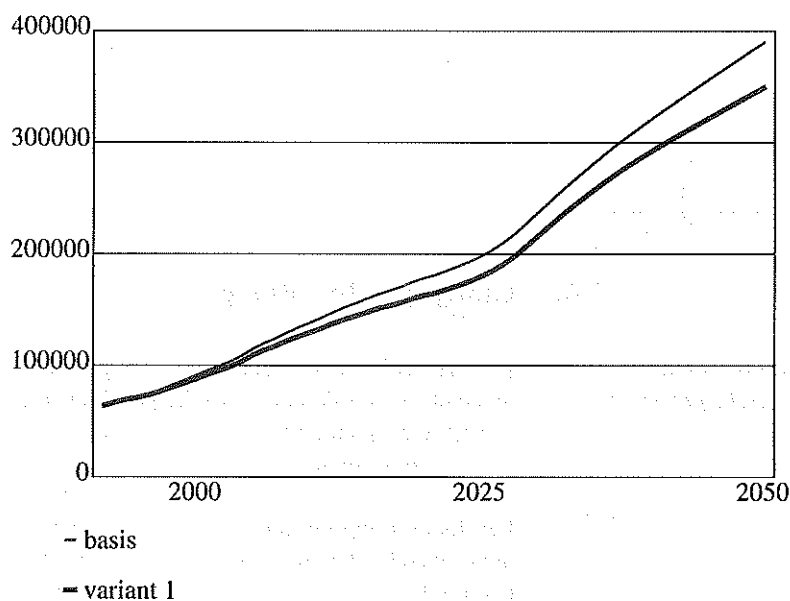
*... of ongunstig ?*

Het afschaffen van de perekwatie is tegenstrijdig met de algemene opinie die beweert dat de wedde van de ambtenaar lager ligt dan de wedde in de privé-sector *voor een gelijkaardige functie*. Om deze stelling te kunnen bevestigen of te ontcrachten zijn micro-economische gegevens vereist, die zich ten eerste buiten deze macro-economische studie situeren, en die ten tweede niet zomaar beschikbaar

zijn. Men verlaat dus het principe van uitgestelde wedde<sup>1</sup>. Wil men consequent blijven, dan zouden de ambtenarenwedden verhoogd moeten worden. Deze loonstijging valt uiteraard eveneens ten laste van de Schatkist en zal de 'besparing' gedeeltelijk of misschien wel volledig opsorpen.

FIGUUR 27

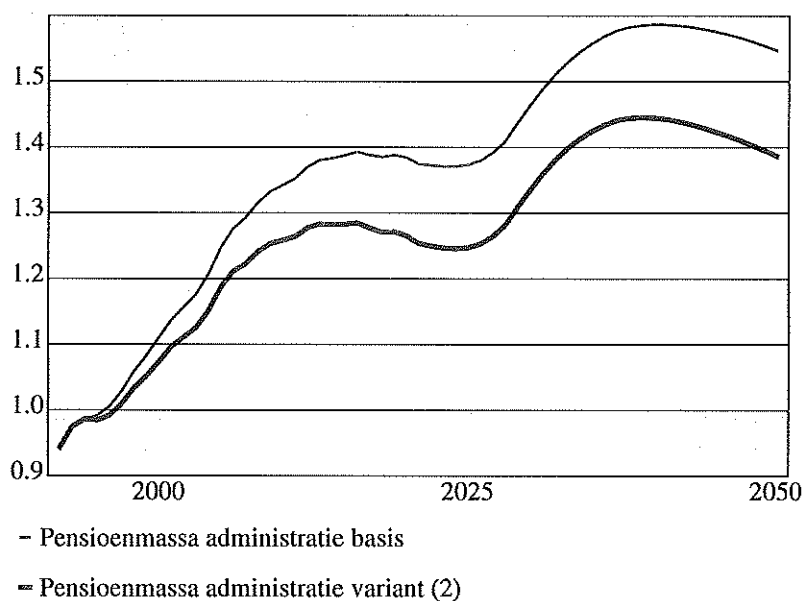
Pensioenmassa in miljoenen BEF (basis + variant 1)



Bron : PUBLIC

FIGUUR 28

Pensioenmassa in % van het BNP (basis + variant 1)



Bron : PUBLIC

1. cf. Hoofdstuk I. blz. 10





De ouder gepensioneerden geraken vlugger achterop omdat zij gedurende de jaren dat de jong gepensioneerden nog actief waren - en dus jaarlijks een loonstijging ontvingen - slechts recht hadden op een pensioenstijging van 1%.

Zolang het pensioenbedrag automatisch geperekwateerd werd, werd de pensioenspanning enkel voortgebracht door de verschuivingen tussen de niveaus. De gepensioneerden kregen dan de effectieve loonstijging terwijl de globale weddeverhoging groter was door de impliciete loonstijging als gevolg van het toenemend aantal hogere niveaus bij het personeel.

De pensioenspanning neemt meer toe in de variant : hoe langer deze 'maatregel' van toepassing is, hoe meer achterstand de gepensioneerden oplopen. De oudere gepensioneerden in het begin van de projectieperiode hebben nog jaren een automatische perekwatie gehad, terwijl zij slechts de laatste jaren een welvaartsaanpassing krijgen van 1%. De gepensioneerden die rond het jaar 2015 bij de oudere gepensioneerden zullen behoren, zullen van bij het begin van hun pensioen geen automatische perekwatie gekend hebben en zullen direct van het eerste jaar reeds achterstand oplopen.

## 6

## Variant 2 : Afbouw van het aandeel van niveau 1 in de aanwervingen

### A. Gewijzigde hypothese

#### *Minder hooggeschoolden*

Deze technische variant gaat na wat de invloed is op de pensioenmassa tengevolge van een afbouw van de aanwervingen van niveau 1 ten voordele van niveau 2. In de basis wordt het aandeel van niveau 1 constant gehouden op 50% vanaf 1993. In deze variant wordt dat aandeel afgebouwd naar 30%, terwijl de aandelen van niveau 3 en 4 behouden blijven. Er wordt geopteerd voor een stijgend aandeel van niveau 2 omwille van het toenemend belang van niveau 2+.

In de basis wordt de gemiddelde wage-drift berekend, die ontstaat door de verschuivingen tussen de niveaus (een aanzienlijk toename van niveau 1 in het personeelsbestand veroorzaakt een impliciete loonstijging). Deze bedroeg 0,50% zodat jaarlijks een effectieve loonstijging van 1,75% werd toegestaan om te voldoen aan de hypothese van de laatste MALTESE-projectie die een gemiddelde jaarlijkse globale loonstijging voorziet van 2,25%.

In deze variant werd de effectieve loonstijging behouden op 1,75%<sup>1</sup>.

### B. Resultaten

#### 1. DE GLOBALE PENSIOENMASSA VAN DE ADMINISTRATIE VOLGENS VARIANT 2

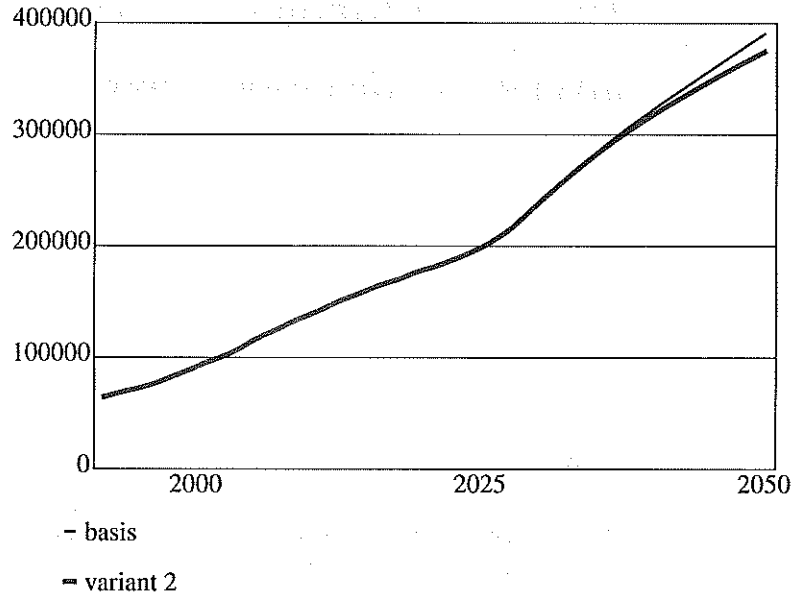
#### *Vertraagde uitwerking*

Figuren 31 en 32 tonen de pensioenmassa in miljoenen BEF en in % van het BNP volgens de basis en volgens de variant. Uiteraard is het verschil niet zo groot omdat het effect van de aanwervingen vanaf 1993 pas begint te spelen vanaf het jaar 2030 (1993 + 37 jaar carrière). In het jaar 2050 zal een verschil ontstaan in de orde van grootte van 16 miljard BEF. Het gecumuleerd verschil tussen het jaar 2030 en 2050 zal bij benadering 121 miljard BEF bedragen, t.t.z. 0,48% van het BNP in 2050. De pensioenmassa in dat jaar zal rond 1,48% van het BNP liggen, m.a.w. kan met het gecumuleerd verschil over 20 jaar één derde van de pensioenmassa bekostigd worden<sup>2</sup>.

1. Door de afbouw van niveau 1 zal de gemiddelde wage-drift kleiner zijn. Het gevolg is dat niet meer voldaan wordt aan de hypothese van MALTESE (jaarlijks 2,25% loonstijging).
2. Wil men echter voldoen aan de hypothese van 2,25% jaarlijkse loonstijging, dan zal door de lagere wage-drift een hogere effectieve loonstijging worden toegekend, die omwille van de pérékwatie vanaf het begin van de projectieperiode de pensioenlast de hoogte zal induwen.

FIGUUR 31

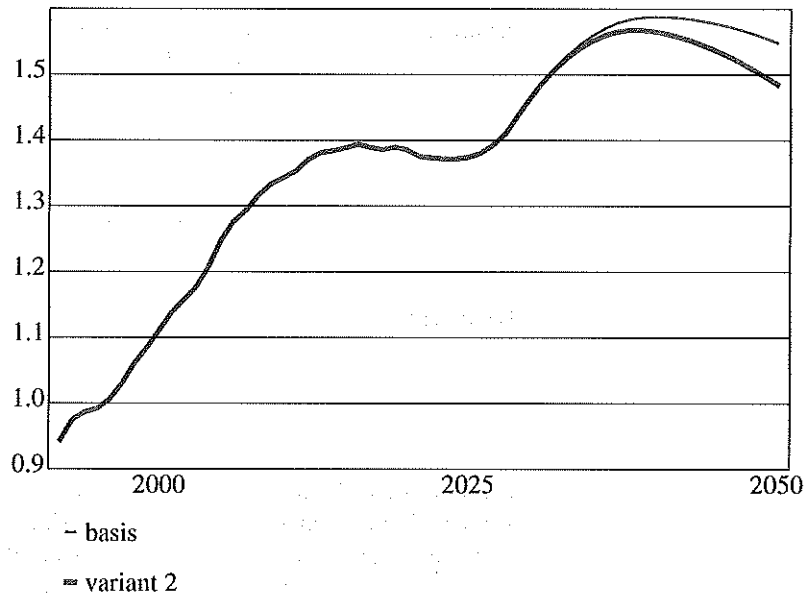
Pensioenmassa in miljoenen BEF (basis + variant 2)



Bron : PUBLIC

FIGUUR 32

Pensioenmassa in % van het BNP (basis + variant 2)



Bron : PUBLIC

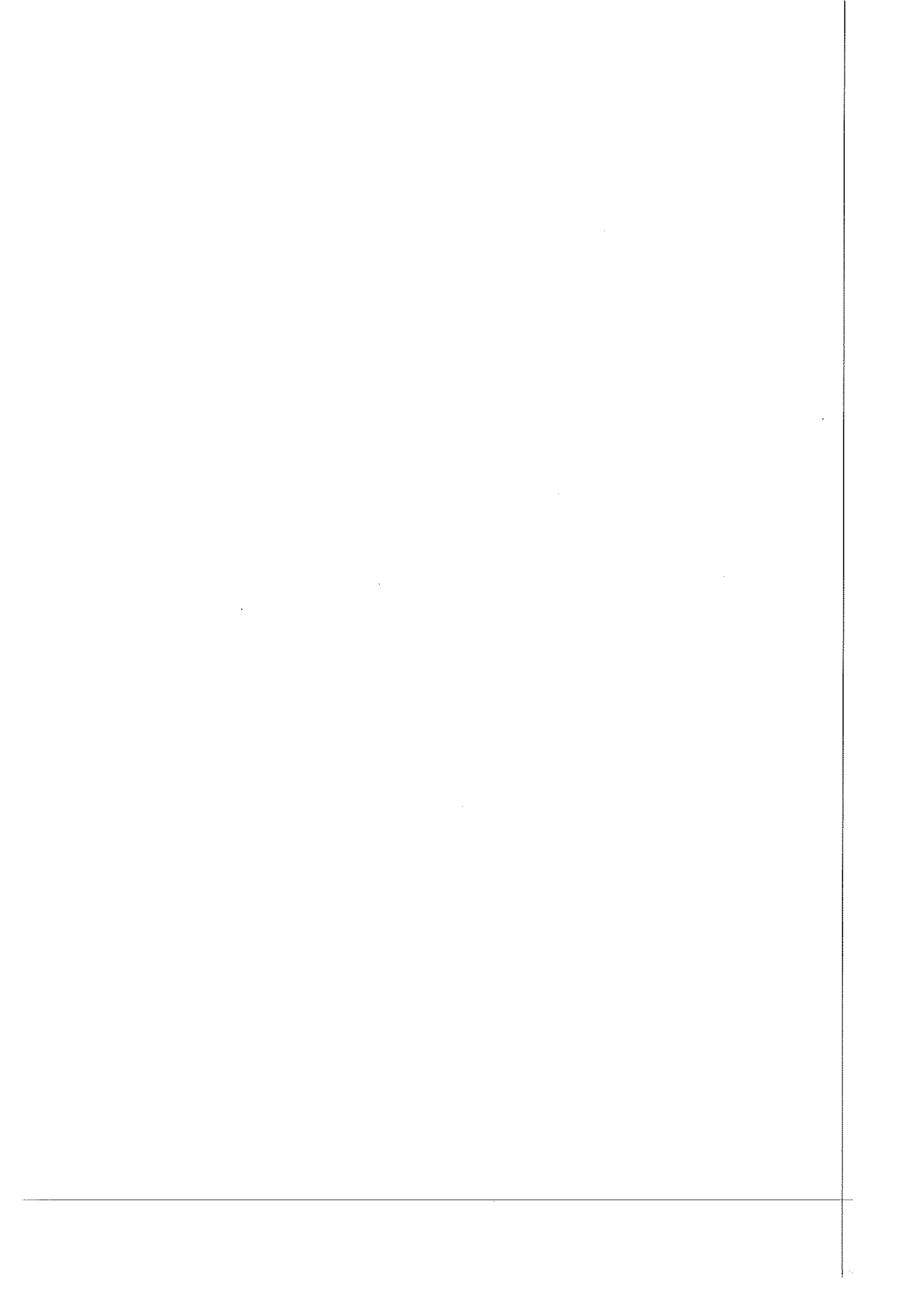
a. *Effectieve of impliciete loonsverhoging ?*

Als de overheid streeft naar een beter betaalde ambtenarij, dan heeft zij twee keuzemogelijkheden. Ofwel gaat zij over tot algemene baremaherzeningen, ofwel kiest zij voor de aanwerving van beter geschoold personeel (een toename van beter betaalde ambtenaren veroorzaakt een impliciete loonsverhoging). De invloed van die aanwervingen op de pensioenlast van de overheid begint maar te spelen op het moment dat dat hooggeschoold personeel de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. Opteert men voor baremaherzeningen (dus effectieve loonsstijgingen) dan verhoogt de pensioenlast op het moment dat de baremaherzening in

---

werking treedt omdat de pensioenen automatisch geperekwateerd worden. In het kader van de pensioenlast doet de overheid het meeste voordeel met het aanwerven van gekwalificeerd personeel.

Let wel dat dit besluit geformuleerd wordt vanuit het 'financieel standpunt van de overheid voor wat betreft de pensioenen', waarbij alle andere aspecten buiten beschouwing worden gelaten. In het verleden heeft de overheid dikwijls als 'opvangnet voor sociaal minder inzetbare werkkrachten' gefungeerd. Als zij louter rekening zou houden met haar pensioenlast, dan zou zij moeten opteren voor meer geschoold personeel, waarbij zij een heel leger laaggeschoolden aan de kant zou laten staan. Deze mensen zouden dan weer in de werkloosheid terechtkomen en zodoende een zware last voor de Sociale Zekerheid betekenen. Dit illustreert het feit dat de aanwervingspolitiek van de overheid in een breder kader dan enkel de pensioenproblematiek moet geplaatst worden.



## Samenvatting en Besluit

In deze Planning Paper wordt toegelicht hoe de ontwikkeling van twee modellen geresulteerd heeft in een lange termijn visie op het verloop van de overheidspensioenen. Zij hebben zeker niet de pretentie de toekomstige evolutie te "voorspellen". Aan de hand van deze modellen wordt enkel getracht de richting aan te duiden waarin de last van de overheidspensioenen kan evolueren. De cijfers mogen daarom niet in absolute termen geïnterpreteerd worden; zij geven slechts een ordegrrootte aan. Er wordt gesitueerd waar en wanneer bepaalde problemen kunnen opduiken. Tevens wordt ernaar gestreefd de oorzaken, die daarvan aan de basis liggen, te identificeren.

Een voorafgaande theoretische studie was noodzakelijk alvorens over te gaan tot het modelleren. In hoofdstuk 1 wordt een overzicht gegeven over de pensioenwetgeving in de overheid. Verschillende regimes worden besproken, alsook de manier waarop deze pensioenen gefinancierd worden. De berekeningswijze van een rust- en overlevingspensioen vindt men eveneens in dit eerste hoofdstuk terug.

Op basis van dit onderzoek werden twee modellen ontwikkeld. Hoofdstuk II is hierbij van belang omdat het ze situeert binnen het lange termijn model MALTESE, die aan de modellen bepaalde restricties oplegt.

Het eerste model (hoofdstuk III) verdeelt het bestaand aantal gepensioneerd ambtenaren in MALTESE over de verschillende overheidssectoren (exclusief onderwijs en overheidsbedrijven) in functie van de tewerkstelling in het verleden. Het is vooral in het begin van de projectieperiode dat er een sterke toename is waar te nemen van het aantal gepensioneerd ambtenaren. Tussen 1991 en 2020 loopt het aantal gepensioneerd van de administratie en defensie op van ongeveer 175000 tot 275000 (rust- en overlevingspensioenen).

De meeste ambtenaren waren werkzaam in de lokale besturen. Zo vertegenwoordigden zij in 1991 37% van het totaal aantal gepensioneerd uit de administratie en defensie en dit aandeel kan zelfs oplopen tot 50% halfweg de projectieperiode.

Wat eveneens in het oog springt, is de toename van het aantal vrouwelijke rustpensioenen. Dit is een weerspiegeling van de stijging in de vrouwelijke tewerkstelling. Tussen 1965 en 2015 zal de vrouwelijke aanwezigheid in de tewerkstelling van de administratie en defensie verviervoudigd zijn.

Het tweede model (hoofdstuk IV) berekent de pensioenmassa (enkel) van de administratie. Op het jaarlijks bestand van gepensioneerd wordt de instroom van nieuwe gepensioneerd en de uitstroom van overleden gepensioneerd berekend, met hun overeenkomstige pensioenmassa in functie van geslacht, leeftijd en niveau.

Volgens dit model zal de pensioenmassa van de administratie (exclusief defensie) evolueren van 0,94% van het BNP in 1992 tot 1,59% rond het jaar 2040.

Hoofdstuk V bespreekt de resultaten van *een technische variant* die nagaat in welke mate de pensioenlast daalt als de automatische pensioenperekwatie wordt vervangen door een welvaartsaanpassing van 1%, *alle andere factoren constant gehouden*. De gecumuleerde winst over de hele periode (1992-2050) loopt op tot 3,87% van het BNP in het jaar 2050. Het principe van 'uitgestelde wedde' wordt hierdoor wel verlaten. Een compenserende weddeverhoging kan deze winst echter opsloppen.

Hoofdstuk VI geeft de resultaten van *een tweede variant* die het aandeel van de aanwervingen van niveau 1 doet afnemen tot 30% in plaats van het behoud op 50% in de basis. De winst is hier niet zodanig groot omdat de invloed van deze aanwervingen slechts begint te spelen op het moment dat deze generatie op pensioen gaat. Het gecumuleerd verschil loopt op tot bijna 0,5% van het BNP in het jaar 2050.

Merk op dat het feedbackeffect van PUBLIC naar MALTESE tot hertoe verwaarloosd werd, waardoor een eventueel negatief boekhoudkundig effect op het BNP, veroorzaakt door deze variant, niet in rekening werd gebracht.

Deze variant heeft wel de aandacht gevestigd op het feit dat, in het kader van de pensioenproblematiek van de overheid, een beter betaalde ambtenarij best gecreëerd wordt door het aanwerven van hoog gekwalificeerd personeel, in plaats van alle ambtenaren een effectieve weddeverhoging toe te kennen. Deze laatste manier verhoogt de druk op de pensioenlast in hoge mate omdat alle gepensioneerde ambtenaren (vanaf 65 jaar of zelfs 60 jaar) mee profiteren van deze weddeschaalherzieningen. De pensioenen worden trouwens onmiddellijk aangepast aan de loonevolutie (automatische pensioenperekwatie).

Uit deze studie kunnen volgende algemene conclusies getrokken worden.

Wat betreft het *aantal* gepensioneerden komen drie fenomenen op de voorgrond :

- de sterke groei van het aantal gepensioneerden in het begin van de projectieperiode (de uitbreiding van het overheidspersoneel, het fenomeen van kortere carrières, de verlenging van de levensduur)
- de feminisatie in de administratie
- het toenemend aantal ambtenaren afkomstig uit de lokale besturen (gemeenten en provincies).

De stijging van de *pensioenmassa* doet zich in twee golven voor :

- in het begin van de projectieperiode wordt de stijgende pensioenlast vooral veroorzaakt door de sterke toename van het aantal gepensioneerden;
- de stijging van de pensioenmassa vanaf het jaar 2030 is voornamelijk te wijten aan het gemiddeld pensioenbedrag dat sterk toeneemt omwille van het relatief groot aantal gepensioneerden die in hun actieve periode in niveau I waren tewerkgesteld.



**FIGUUR 33** Bijlage 1 : Evolutie van de tewerkstelling in de ministeries per leeftijdsklasse

