

Rolnummer 7411
Arrest nr. 155/2021 van 28 oktober 2021

## A R R E S T

---

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

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, de rechters J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne en D. Pieters, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter F. Daoût en emeritus rechter T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 29 juni 2020 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 1 juli 2020, is beroep tot vernietiging ingesteld van hoofdstuk 7, afdeling 2 (inzonderheid de artikelen 26 tot 28), van het Vlaamse programmadecreet « bij de begroting van 2020 » van 20 december 2019 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 december 2019) door de gemeente Tessenderlo en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Tessenderlo, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Taelemans, advocaat bij de balie van Antwerpen.

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 19 mei 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers R. Leysen en T. Giet te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, dat, in geval van een dergelijk verzoek, de zaak zal worden behandeld op de terechtzitting van 16 juni 2021, op het tijdstip dat later door de voorzitter zal worden bepaald, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 2 juni 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 2 juni 2021 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

A.1. Volgens de Vlaamse Regering is het beroep niet ontvankelijk voor zover het is gericht tegen de toekenning, bij de artikelen 26 tot 28 van het Vlaamse programmadecreet « bij de begroting van 2020 » van 20 december 2019 (hierna : het programmadecreet van 20 december 2019), van een dotatie aan autonome gemeentebedrijven, havenbedrijven, hulpverleningszones, politiezones, ziekenhuizen en welzijnsverenigingen. De verzoekende partijen ontwikkelen daartegen immers geen grieven. Bovendien hebben de verzoekende partijen, als respectievelijk een gemeente en een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna : OCMW), ook geen belang bij de vernietiging van een dotatie ten behoeve van andere plaatselijke besturen dan gemeenten of OCMW's.

A.2. De verzoekende partijen zijn van mening dat zij doen blijken van het vereiste belang. Zij kunnen namelijk geen aanspraak maken op de dotatie waarin de bestreden bepalingen voorzien, in tegenstelling tot andere soortgelijke plaatselijke besturen, namelijk de besturen die zijn aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen (hierna : het Gesolidariseerde Pensioenfonds) en aan dat fonds een responsabiliseringsbijdrage verschuldigd zijn op grond van artikel 19 van de wet van 24 oktober 2011 « tot

vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen » (hierna : de wet van 24 oktober 2011). Nochtans strekt die dotatie tot de financiering van de oplopende pensioenlasten van de plaatselijke besturen, waarmee de verzoekende partijen eveneens worden geconfronteerd. Ook bij de verzoekende partijen volstaat de statutaire loonmassa niet langer om de statutaire pensioenmassa te financieren, al kunnen zij de verschillen vooralsnog bekostigen vanuit de reserves van de in 2014 ontbonden Provinciale Pensioenkas Limburg. Uit ramingen blijkt echter dat die reserves in 2030-2031, wat de gemeente betreft, en 2024-2025, wat het OCMW betreft, zullen zijn opgebruikt. De vernietiging van de bestreden bepalingen zou de kans creëren dat de situatie van de verzoekende partijen in een gunstigere zin wordt geregeld, doordat zij in het kader van een nieuwe regeling wel recht zullen hebben op een bijkomende financiering van de pensioenlasten.

De verzoekende partijen vervolgen dat zij wel degelijk de vernietiging van de bestreden bepalingen in hun geheel beogen, dus ook voor zover die bepalingen een dotatie toekennen aan andere entiteiten dan gemeenten en OCMW's. De bestreden bepalingen moeten immers als een onlosmakelijk geheel worden beschouwd, en de verzoekende partijen hebben recht op een coherente financieringsregeling wat de pensioenlasten van de plaatselijke besturen betreft. Een gedeeltelijke vernietiging zou daarnaast een nieuwe ongelijkheid creëren tussen, enerzijds, de gemeenten en de OCMW's en, anderzijds, de overige begunstigden van de dotatie.

### *Ten gronde*

#### *Wat betreft het eerste middel*

A.3.1. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen aan dat noch het Vlaamse Gewest, noch de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is om te voorzien in een dotatie om de pensioenlast van de plaatselijke besturen te verlichten, en meer bepaald om tussen te komen in de responsabiliseringsbijdrage die sommige van die besturen verschuldigd zijn op grond van de wet van 24 oktober 2011.

A.3.2. De verzoekende partijen merken op dat het regelen van de pensioenstelsels van het personeel en de mandatarissen van de ondergeschikte besturen, overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vijfde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, tot de bevoegdheden van de federale overheid behoort. Die zienswijze wordt bevestigd door zowel de afdeling wetgeving van de Raad van State, met name in het advies nr. 66.660/1/3 van 25 oktober 2019 en het advies nr. 67.275/1/3 van 24 april 2020, als het Hof, met name in zijn arrest nr. 71/2013 van 22 mei 2013.

A.3.3. De bestreden bepalingen passen volgens de verzoekende partijen niet in het kader van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat aan de gewesten de bevoegdheid toekent inzake de algemene financiering van de gemeenten. Die bevoegdheid betreft uitsluitend de algemene financieringswijzen volgens criteria die niet rechtstreeks zijn gebonden aan een specifieke taak of opdracht, terwijl de dotatie wordt toegekend aan besturen die een responsabiliseringsbijdrage verschuldigd zijn overeenkomstig artikel 19 van de wet van 24 oktober 2011. Er zou bijgevolg wel degelijk sprake zijn van criteria gebonden aan een specifieke taak of opdracht van de federale overheid, namelijk het regelen van de pensioenstelsels.

Voorts menen de verzoekende partijen dat het niet van belang is dat de begunstigde besturen de dotatie vrij kunnen besteden, vermits die dotatie specifiek is bedoeld om de impact van de responsabiliseringsbijdrage te verminderen. Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State zijn de verzoekende partijen dan ook van mening dat het kunstmatig is om te stellen dat de betrokken besturen ervoor kunnen kiezen niet de dotatie, maar wel andere financiële middelen te gebruiken om aan hun pensioenverplichtingen te voldoen. De argumentatie van de Vlaamse Regering zou toelaten dat een gewest, door een beroep te doen op de algemene financieringsbevoegdheid van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de bevoegdheidsverdeling omzeilt.

A.3.4. Evenmin kan volgens de verzoekende partijen aanknopings worden gezocht bij artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Die bepaling kent aan de gewesten weliswaar de bevoegdheid toe inzake « de financiering van de opdrachten uit te voeren door de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de bovengemeentelijke besturen, de provincies en door andere publiekrechtelijke rechtspersonen », maar dat geldt enkel voor zover die opdrachten deel uitmaken van de

aangelegenheden waarvoor de gewesten bevoegd zijn. Wanneer het gaat om opdrachten die betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is, hetgeen het geval is voor het regelen van de pensioenstelsels, kunnen de gewesten zich niet op die bepaling beroepen om te voorzien in een aanvullende financiering.

A.3.5. Ten slotte erkennen de verzoekende partijen dat artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de gemeenschappen de bevoegdheid toekent met betrekking tot het beleid inzake maatschappelijk welzijn in het algemeen. Die bepaling laat de Vlaamse Gemeenschap echter niet toe om tussen te komen in de financiering van de pensioenlasten van de OCMW's, vermits die aangelegenheid tot de residuaire bevoegdheden van de federale overheid behoort.

A.4.1. Volgens de Vlaamse Regering is het eerste middel gedeeltelijk onontvankelijk. De verzoekende partijen bekritisieren de bestreden bepalingen enkel voor zover die een dotatie toekennen aan bepaalde gemeenten en OCMW's, maar gaan niet in op de situatie van de overige begunstigden, namelijk de autonome gemeentebedrijven, de havenbedrijven, de hulpverleningszones, de politiezones, de ziekenhuizen en de welzijnsverenigingen. Verder voeren de verzoekende partijen uitsluitend de schending aan van artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat betrekking heeft op de gewestelijke bevoegdheid inzake ondergeschikte besturen en de uitzonderingen daarop, maar verduidelijken zij niet welke andere bevoegdheidverdelende regels zij geschonden achten. Voor zover de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord alsnog ingaan op artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, geven zij een nieuwe draagwijdte aan het middel.

A.4.2. De Vlaamse Regering is vervolgens van mening dat het eerste middel, voor zover het onontvankelijk is, ongegrond moet worden verklaard. De betwiste dotatie zou een grondslag vinden in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat de gewesten bevoegd maakt voor de algemene financiering van de gemeenten, vermits die dotatie de gemeenten meer beleidsvrijheid zal geven om hun taken van lokale autonomie uit te oefenen. Het gegeven dat de dotatie wordt vastgesteld op grond van parameters die verband houden met de federale bevoegdheid om de pensioenstelsels te regelen, sluit niet uit dat het gaat om een vorm van algemene financiering in de zin van die bepaling.

Weliswaar is de federale wetgever bevoegd om de berekeningswijze van de pensioenen van het betrokken personeel te bepalen, alsook om de maatregelen te nemen om de financiering van die pensioenen te waarborgen, maar de bestreden bepalingen tasten die bevoegdheid niet aan. De bestreden bepalingen doen immers geen afbreuk aan de wet van 24 oktober 2011, en in het bijzonder de daarin opgenomen verplichting om een responsabiliseringsbijdrage te betalen. Evenmin worden bijkomende verplichtingen inzake pensioenen opgelegd aan de ondergeschikte besturen, laat staan dat de betwiste dotatie aan enige voorwaarde wordt gekoppeld. Het Vlaamse Gewest neemt de responsabiliseringsbijdragen daarnaast niet over van de besturen in kwestie, maar heeft louter een algemene en vrij te besteden dotatie toegekend aan de besturen die op korte termijn zullen worden geconfronteerd met structurele financiële moeilijkheden ten gevolge van hun oplopende pensioenlasten, waarbij de responsabiliseringsbijdrage wordt gehanteerd als objectief verdelingscriterium. Dat een tussenkomst in de pensioenlasten, voor zover die structurele financiële moeilijkheden veroorzaken, wel degelijk past in het kader van de gewestelijke bevoegdheid inzake de algemene financiering van de ondergeschikte besturen, werd volgens de Vlaamse Regering ook erkend door de afdeling wetgeving van de Raad van State, niet alleen in het voormelde advies nr. 66.660/1/3 van 25 oktober 2019, maar ook in een eerder advies nr. 21.069/1 van 8 augustus 1991.

A.4.3. Om diezelfde redenen is er volgens de Vlaamse Regering geen sprake van een financiering van een specifieke opdracht of taak in de zin van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De argumentatie van de verzoekende partijen zou erop neerkomen dat elke vorm van financiering ten behoeve van de gemeenten waarbij criteria worden gehanteerd die verband houden met een federale bevoegdheid, als een financiering van een specifieke opdracht of taak moet worden beschouwd. Het standpunt van de afdeling wetgeving van de Raad van State, waarop de verzoekende partijen zich beroepen, is op dit vlak overigens niet consequent, aldus de Vlaamse Regering. Zo aanvaardde de afdeling wetgeving van de Raad van State in het advies nr. 66.660/1/3 van 25 oktober 2019 immers wel dat een algemene werkingssubsidie ter financiering van de open ruimte werd toegekend, ook al werden daarbij evengoed parameters gehanteerd die verband hielden met welbepaalde bevoegdheden. Bovendien zag de afdeling wetgeving in het voormelde advies nr. 21.069/1 van 8 augustus 1991 geen bevoegdheidsrechtelijke problemen in een decretale tussenkomst in de pensioenlasten van de gemeenten en de OCMW's, terwijl ook daar sprake was van een rechtstreeks verband met een federale bijdrageverplichting.

A.4.4. De Vlaamse Regering vervolgt dat de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is om te voorzien in de betwiste dotatie ten behoeve van de OCMW's, op grond van artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Die bepaling maakt de gemeenschappen bevoegd voor de algemene financiering van de OCMW's, zoals ook blijkt uit het advies nr. 66.660/1/3 van 25 oktober 2019 van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Het verweer van de Vlaamse Regering met betrekking tot de financiering van de gemeenten geldt bijgevolg ook voor de financiering van de OCMW's. Overigens is het bevoegdheidsvoorbehoud van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vijfde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen niet van toepassing op de pensioenstelsels van het personeel en de mandatarissen van de OCMW's, aldus de Vlaamse Regering.

A.4.5. De Vlaamse Regering voegt daar nog aan toe dat er eveneens een bevoegdheidsrechtelijke grondslag voorhanden is voor de financiering van de autonome gemeentebedrijven, havenbedrijven, hulpverleningszones, politiezones, ziekenhuizen en welzijnsverenigingen. Zij verwijst op dit vlak naar de memorie van toelichting van het programmadecreet van 20 december 2019.

#### *Wat betreft het tweede middel*

A.5.1. In het tweede middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen in strijd zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, voor zover zij uitsluitend een dotatie toekennen aan de plaatselijke besturen die zijn aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds en een responsabiliseringsbijdrage verschuldigd zijn op grond van artikel 19 van de wet van 24 oktober 2011. Ook andere plaatselijke besturen die geen responsabiliseringsbijdrage moeten betalen, zoals de verzoekende partijen, zouden immers aanzienlijke pensioenlasten dragen, die eveneens blijven aangroeien en niet worden opgevangen door de bijdragen betaald op de statutaire loonmassa. De verplichting om een responsabiliseringsbijdrage te betalen, dan wel de aansluiting bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds, zouden geen pertinente criteria vormen om een dotatie toe te kennen die ertoe strekt de pensioenlasten te verlichten, zodat het verschil in behandeling niet redelijk verantwoord is.

A.5.2. Volgens de verzoekende partijen doen de bestreden bepalingen ook afbreuk aan de lokale autonomie, vermits die bepalingen een beperking inhouden van de keuzevrijheid inzake de financiering van de pensioenen. Eveneens zouden de bestreden bepalingen ertoe leiden dat bepaalde plaatselijke besturen in een gunstigere positie worden geplaatst. Om die redenen zou ook artikel 9, lid 4, van het Europees Handvest inzake lokale autonomie van 15 oktober 1985 (hierna : het Europees Handvest inzake lokale autonomie) zijn geschonden.

A.6.1. De Vlaamse Regering is van mening dat het tweede middel gedeeltelijk onontvankelijk is, voor zover de verzoekende partijen de schending aanvoeren van het beginsel van de lokale autonomie, zoals gewaarborgd bij artikel 41 van de Grondwet en artikel 9, lid 4, van het Europees Handvest inzake lokale autonomie. Het Hof is immers niet bevoegd om een wetskrachtige bepaling rechtstreeks te toetsen aan die artikelen, en evenmin zetten de verzoekende partijen uiteen waarin de vermeende schending precies zou bestaan.

A.6.2. Ten gronde meent de Vlaamse Regering dat de gehanteerde criteria, namelijk de verplichting om een responsabiliseringsbijdrage te betalen en de aansluiting bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds, een objectief en pertinent karakter hebben. De door de decreetgever gemaakte beleidskeuze heeft ook geen onevenredige gevolgen. Het feit dat de verzoekende partijen geen recht hebben op de dotatie, is immers het gevolg van hun keuze om zich niet aan te sluiten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds. De verzoekende partijen hebben er met andere woorden, net zoals een beperkt aantal andere plaatselijke besturen, voor gekozen zelf in te staan voor de financiering van de pensioenen van hun voormalig statutair personeel, en moeten worden verondersteld op de hoogte te zijn geweest van de gevolgen van die keuze. Bovendien kunnen de verzoekende partijen nog steeds op hun keuze terugkomen door zich alsnog aan te sluiten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds.

A.6.3. De Vlaamse Regering ziet ten slotte niet in hoe het beginsel van de lokale autonomie, bedoeld in artikel 41 van de Grondwet en artikel 9, lid 4, van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, zou zijn geschonden. Het is immers precies omdat de verzoekende partijen autonoom ervoor hebben gekozen zich niet aan te sluiten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds, dat zij niet in aanmerking komen voor de betwiste dotatie. Bovendien vereist artikel 9, lid 4, van het Europees Handvest inzake lokale autonomie niet dat alle lokale besturen, wat hun financiering betreft, identiek worden behandeld, maar louter dat die financiering toelaat om « gelijke tred » te houden.

*Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen van de bestreden bepalingen*

A.7. In ondergeschikte orde vraagt de Vlaamse Regering dat de gevolgen van de bestreden bepalingen, voor zover die zouden worden vernietigd, worden gehandhaafd overeenkomstig artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof. Een handhaving is aangewezen voor zowel het verleden als de toekomst, namelijk tot de aanneming van een nieuw decreet en uiterlijk tot het einde van het begrotingsjaar 2022. Bij gebrek aan handhaving zal een vernietigingsarrest immers tot budgettaire moeilijkheden leiden, aangezien de dotatie op het ogenblik van dat arrest reeds uitbetaald zal zijn voor het jaar 2020 en de betrokken plaatselijke besturen daarmee ook rekening hebben gehouden bij de vaststelling van hun meerjarenplanning voor de periode 2020 tot 2025. Bovendien dient de decreetgever voldoende tijd te krijgen om een nieuwe regeling aan te nemen, aldus de Vlaamse Regering, die er nog op wijst dat het Hof reeds in soortgelijke omstandigheden besloot tot een handhaving van de gevolgen, met name in zijn arrest nr. 59/2017 van 18 mei 2017.

A.8. Volgens de verzoekende partijen is er geen reden om de gevolgen van de bestreden bepalingen te handhaven. Zij zijn van mening dat zulks niet strookt met het uitzonderingskarakter van de handhaving. Hoogstens is een handhaving mogelijk voor het verleden, namelijk voor de reeds betaalde dotaties voor het jaar 2020. Voor zover de Vlaamse Regering ook om een handhaving voor de toekomst verzoekt, omdat de betrokken plaatselijke besturen de dotatie reeds hebben ingerekend in hun meerjarenplanning, verliest zij uit het oog dat die meerjarenplanning jaarlijks kan worden aangepast.

- B -

*Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan*

B.1.1. De verzoekende partijen, de gemeente Tessenderlo en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna : het OCMW) van Tessenderlo, vorderen de vernietiging van de artikelen 26 tot 28 van het Vlaamse programmadecreet « bij de begroting van 2020 » van 20 december 2019 (hierna : het programmadecreet van 20 december 2019). Die bepalingen voorzien in de toekenning van een dotatie, vanaf het jaar 2020, ten behoeve van de Vlaamse gemeenten, OCMW's, autonome gemeentebedrijven, havenbedrijven, hulpverleningszones, politiezones, ziekenhuizen en welzijnsverenigingen die, in het kader van de financiering van de pensioenen van hun vastbenoemde personeelsleden, een responsabiliseringsbijdrage verschuldigd zijn zoals bedoeld in de artikelen 19 en 20 van de wet van 24 oktober 2011 « tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen » (hierna : de wet van 24 oktober 2011).

B.1.2. De bestreden bepalingen luiden in hun oorspronkelijke versie als volgt :

« *Afdeling 2. - Financiering lokale besturen : responsabiliseringsbijdragen*

Art. 26. Vanaf 2020 kent de Vlaamse Regering aan de Vlaamse gemeenten, OCMW's, autonome gemeentebedrijven, havenbedrijven, hulpverleningszones, politiezones, ziekenhuizen en welzijnsverenigingen een dotatie toe ten belope van de helft van de door hen verschuldigde responsabiliseringsbijdragen, vermeld in artikel 19 van de wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen.

De dotatie houdt geen rekening met de korting die de besturen kunnen krijgen op de responsabiliseringsbijdrage door de verschuldigde premie voor een aanvullende pensioenregeling voor hun contractueel personeel in mindering te brengen.

Voor de percentages van de wettelijke basisbijdrage en voor de responsabiliseringscoëfficiënt wordt uitgegaan van de percentages waarop de ramingen van de responsabiliseringsbijdragen van de Federale Pensioendienst van mei 2019 gebaseerd zijn.

Wijzigingen aan de percentages voor de wettelijke basisbijdrage of aan de responsabiliseringscoëfficiënt worden enkel in rekening gebracht als ze een daling van de responsabiliseringsbijdrage van dat bestuur tot gevolg hebben.

Art. 27. Voor het jaar 2020 wordt de dotatie voor elk bestuur vastgesteld op basis van de ramingen van de responsabiliseringsbijdrage van de Federale Pensioendienst van mei 2019.

Vanaf 2021 stelt de Vlaamse Regering de dotatie, vermeld in artikel 26, voor elk bestuur vast op basis van de ramingen van de responsabiliseringsbijdragen van de Federale Pensioendienst die op 31 oktober van elk jaar beschikbaar zijn. Dit bedrag wordt gecorrigeerd met het verschil tussen de toegekende dotatie voor het voorgaande jaar en effectieve dotatie waar het bestuur recht op had na het definitief worden van de cijfers.

Art. 28. De vastgestelde bedragen worden aan de besturen volledig betaald op de eerste werkdag van de maand december van elk jaar ».

B.1.3. De memorie van toelichting van het programmadecreet van 20 december 2019 vermeldt :

« In tegenstelling tot andere overheidsniveaus, staan de lokale besturen zelf in voor de financiering van de pensioenen van hun (gewezen) statutair personeel. Daartoe zijn de meeste lokale besturen aangesloten bij het Gesolidariseerd Pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen. Dat fonds beheert de reserves en maakt de nodige middelen over aan de Federale Pensioendienst die instaat voor de uitbetaling van de pensioenen.

Om het hoofd te bieden aan de toenemende pensioenuitgaven werd het percentage van de basisbijdragen stelselmatig verhoogd. Zo nam dit voor de besturen die oorspronkelijk bij het Fonds aangesloten waren (pool 1) toe van 27,5 % in 2009 tot 38,5 % in 2019. Tot en met 2011 droegen alle aangesloten besturen solidair bij in de lasten van de pensioenen van die besturen. Omdat de basisbijdragen, ondanks de snelle toename van de bijdragevoeten, niet langer volstonden, heeft de federale wetgever die solidariteit deels opgeheven door de invoering van een responsabiliseringsbijdrage (wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen). Als de basisbijdragen die een bestuur betaalt op basis van de statutaire loonmassa niet toereikend zijn om de pensioenen te betalen van de gewezen statutaire personeelsleden van het bestuur, dan moet dat bestuur sinds 2012 een bijkomende bijdrage betalen: de responsabiliseringsbijdrage. Deze bijkomende responsabiliseringsbijdrage is een onvoorziene factor, die de gemeentefinanciën sindsdien steeds sterker onder druk zet.

Door de toename van het aantal gepensioneerd (voormalige statutaire) personeelsleden stijgt de pensioenmassa gestaag, terwijl de statutaire loonmassa (basis voor de berekening van de basisbijdrage) gestaag daalt als gevolg van de afnemende statutaire tewerkstelling. Dat noodzaakt het Gesolidariseerd Pensioenfonds enerzijds tot het verhogen van het percentage van de bijdragen op de loonmassa en anderzijds tot het verhogen van de mate van responsabilisering (de zogenaamde responsabiliseringscoëfficiënt). Overeenkomstig artikel 19 van de voormelde wet wordt die jaarlijks, voor het voorbije jaar, in de loop van het derde kwartaal van het lopende jaar, vastgesteld door het beheerscomité van het Fonds. Bovendien mag die niet minder bedragen dan 50 % van het verschil tussen de in het voorbije jaar betaalde pensioenen en de voor dat jaar betaalde basisbijdragen. Tot nog toe kon het beheerscomité die 50 % aanhouden, maar volgens prognoses van de Federale Pensioendienst zal die coëfficiënt moeten toenemen tot 75 % in 2024.

Die evolutie heeft een belangrijke impact op de financiën van de lokale besturen. De Federale Pensioendienst maakt periodiek (en meerdere keren per jaar) aangepaste ramingen over de evolutie van de basis- en de responsabiliseringsbijdragen voor de komende jaren. De jongste ramingen dateren van mei 2019 en ramen de noodzakelijke bedragen voor de periode 2020-2024.

De enorme stijging van de geraamde responsabiliseringsbijdragen dreigt de gemeentelijke financiën (of de gemeentelijke dienstverlening of investeringen) al vanaf 2020 (te) sterk onder druk te zetten indien het bedrag van de huidige financieringsmechanismen van de Vlaamse gemeenten (in essentie het Gemeentefonds en de aanvullende dotaties van het Gemeentefonds) ongewijzigd zouden blijven.

Het hr-beleid van de lokale besturen en vooral de wijze van aanstelling van personeel hebben een belangrijke impact op de hoogte en de evolutie van de responsabiliseringsbijdrage. Deze maatregel wil dat effect milderend en de lokale besturen meer mogelijkheden geven voor het voeren van een zelfstandig personeelsbeleid.



Daarom stelt de Vlaamse overheid, bovenop de bestaande dotaties, vanaf 2020 een nieuwe algemene financieringslijn in voor de lokale besturen ten belope van de helft van de responsabiliseringsbijdrage die de Vlaamse gemeenten, OCMW's, autonome gemeentebedrijven, havenbedrijven, hulverleningszones, politiezones, ziekenhuizen en welzijnsverenigingen moeten betalen.

De korting die besturen kunnen krijgen op de responsabiliseringsbijdrage door de verschuldigde premie voor een aanvullende pensioenregeling voor hun contractueel personeel (tweede pensioenpijler) in mindering te brengen, wordt in deze financieringsregeling niet in rekening gebracht. De Vlaamse overheid gaat in deze uit van de 'bruto responsabiliseringsbijdrage'.

Voor de berekening van de dotatie wordt uitgegaan van de percentages van de wettelijke basisbijdrage en van de responsabiliseringscoëfficiënt die de Federale Pensioendienst heeft gehanteerd bij de ramingen van de responsabiliseringsbijdragen van mei 2019. Wijzigingen aan de percentages voor de wettelijke basisbijdrage of aan de responsabiliseringscoëfficiënt worden enkel in rekening gebracht als ze een daling van de responsabiliseringsbijdrage van dat bestuur tot gevolg hebben. De gevolgen van wijzigingen in de loonmassa van de statutaire personeelsleden worden wel altijd meegenomen in de berekening van de dotatie (zowel in plus als in min) » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2019-2020, nr. 152/1, pp. 14-15).

B.1.4. De bestreden bepalingen werden inmiddels gedeeltelijk gewijzigd bij de artikelen 55 tot 57 van het programmadecreet « bij de aanpassing van de begroting 2020 » van 26 juni 2020 (hierna : het programmadecreet van 26 juni 2020), die bepalen :

« Art. 55. In artikel 26 van het programmadecreet van 20 december 2019 bij de begroting 2020, worden het derde en het vierde lid vervangen door wat volgt :

' Voor de percentages van de wettelijke basisbijdrage en voor de responsabiliseringscoëfficiënt wordt uitgegaan van de percentages waarop de ramingen van de responsabiliseringsbijdragen door de Federale Pensioendienst van mei 2019 gebaseerd zijn. Wijzigingen aan die percentages worden enkel in rekening gebracht als ze een daling van de responsabiliseringsbijdrage van dat bestuur tot gevolg hebben. '.

Art. 56. Artikel 27 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt :

' Art. 27. Vanaf 2020 stelt de Vlaamse Regering de dotatie, vermeld in artikel 26, voor elk bestuur vast op basis van de meest recente ramingen van de responsabiliseringsbijdragen die de Federale Pensioendienst haar op 30 september van het betrokken begrotingsjaar ter beschikking stelt. Vanaf 2021 wordt die dotatie gecorrigeerd met het verschil tussen de toegekende dotatie voor het voorgaande jaar en de effectieve dotatie waarop het bestuur recht had na het definitief worden van de responsabiliseringsbijdrage.

Als de correctie, vermeld in het eerste lid, leidt tot een negatief bedrag, kan de Vlaamse Regering dat bedrag van het bestuur terugvorderen. '

Art. 57. Aan artikel 28 van hetzelfde decreet wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt :

‘ Als het begrotingskrediet voor een bepaald jaar ontoereikend is, worden de dotaties aan de besturen pro rata het beschikbare begrotingskrediet betaald op de eerste werkdag van de maand december van dat jaar. Het nog te betalen saldo voor dat jaar wordt toegevoegd aan het begrotingskrediet van het volgende jaar en betaald binnen de twee maanden nadat daarvoor het nodige krediet op de begroting werd ingeschreven. ’ ».

Die wijzigingen, die in werking zijn getreden op 27 juli 2020, hebben geen invloed op het onderzoek van het huidige beroep tot vernietiging.

B.2. Bij ministerieel besluit van 19 november 2020 « tot vaststelling en toekenning van een dotatie voor het jaar 2020 aan de Vlaamse gemeenten, OCMW's, autonome gemeentebedrijven, havenbedrijven, hulpverleningszones, politiezones, ziekenhuizen en welzijnsverenigingen op basis van de helft van hun responsabiliseringsbijdrage » werd de aldus vastgestelde dotatie voor de eerste maal toegekend. De bedragen van de individuele dotaties voor het jaar 2020 worden vermeld in de bijlage bij het ministerieel besluit. Daaruit blijkt dat aan de verzoekende partijen geen dotatie werd toegekend.

B.3.1. De voormelde wet van 24 oktober 2011, waarnaar het bestreden artikel 26 van het programmadecreet van 20 december 2019 verwijst, heeft een hervorming tot stand gebracht van de financiering van de pensioenen voor het vastbenoemd personeel van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones. In tegenstelling tot de werkgevers in de privésector of tot de federale overheidsdiensten en de ministeries van de gemeenschappen en de gewesten, dragen die besturen integraal de pensioenlasten van hun vastbenoemde personeelsleden en hun rechthebbenden, dus zonder tegemoetkoming van de federale Staat (*Parl. St.*, Kamer, 2010-2011, DOC 53-1770/001, p. 5).

De aldus hervormde financieringsregeling berust op een systeem van verdeling, dat inhoudt dat de basispensioenbijdragen die door elke werkgever worden betaald op de loonmassa die overeenstemt met de lonen die in de loop van het jaar aan het vastbenoemd personeel worden uitbetaald, dienen om de pensioenen te financieren van de gewezen vastbenoemde personeelsleden van de betrokken besturen en hun rechthebbenden die tijdens hetzelfde jaar een pensioen ontvangen.

B.3.2. Vóór de inwerkingtreding van de wet van 24 oktober 2011 vielen de provinciale en plaatselijke besturen onder verschillende systemen, zogenaamde « pools », om de wettelijke pensioenen van hun vastbenoemde personeelsleden en hun rechthebbenden te financieren (*ibid.*, pp. 4-5).

Bij de wet van 24 oktober 2011 werden die pools samengevoegd in één enkel fonds dat werd opgericht binnen de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (hierna : de RSZPPO), oorspronkelijk het « Gesolidariseerde Pensioenfonds van de RSZPPO » en sedert de inwerkingtreding van de wet van 12 mei 2014 « tot oprichting van de Dienst voor de bijzondere socialezekerheidsstelsels » het « Gesolidariseerde Pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen » (hierna : het Gesolidariseerde Pensioenfonds) genaamd. In dat fonds worden de uitgaven en de ontvangsten solidair verdeeld tussen alle deelnemers, die ook zijn onderworpen aan één identieke basispensioenbijdragevoet.

B.3.3. Uit de artikelen 5 en 6 van de wet van 24 oktober 2011 volgt dat de provinciale en plaatselijke besturen die de pensioenen van hun vastbenoemd personeel voorheen hetzij zelf, hetzij via een verzorgingsinstelling beheerden, ambtshalve werden aangesloten bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds. Artikel 5, § 3, van diezelfde wet bood hun echter de mogelijkheid om zich tegen die ambtshalve aansluiting te verzetten. Krachtens artikel 5, § 5, blijft een bestuur dat zich verzet heeft tegen een ambtshalve aansluiting bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds vrij om op een later tijdstip een aansluiting aan te vragen.

B.3.4. De artikelen 19 en 20 van de wet van 24 oktober 2011 leggen aan bepaalde provinciale en plaatselijke besturen die lid zijn van het Gesolidariseerde Pensioenfonds een responsabiliseringsbijdrage op die een aanvulling is op de werkgeversbijdragen inzake pensioenen. Zoals vermeld in B.1.1, kunnen enkel de besturen die een dergelijke responsabiliseringsbijdrage verschuldigd zijn aanspraak maken op de bij de bestreden bepalingen ingevoerde dotatie.

De responsabiliseringsbijdrage is verschuldigd wanneer de eigen pensioenbijdragevoet van de betrokken werkgever groter is dan de basispensioenbijdragevoet die is vastgesteld met toepassing van artikel 16 van de wet van 24 oktober 2011. De eigen pensioenbijdragevoet is de verhouding tussen, enerzijds, de uitgaven inzake pensioenen die het Gesolidariseerde Pensioenfonds gedurende het beschouwde jaar heeft gedragen voor de gewezen

personeelsleden van de betrokken werkgever en hun rechthebbenden en, anderzijds, de loonmassa die overeenstemt met het aan pensioenbijdragen onderworpen loon dat voor datzelfde jaar door die werkgever werd uitbetaald aan zijn vastbenoemd personeel dat bij het fonds is aangesloten.

B.3.5. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 24 oktober 2011, « zijn [het] inderdaad slechts de geresponsabiliseerde werkgevers die in een rechtvaardiger mate moeten bijdragen tot de solidariteit vermits ze er momenteel niet voldoende aan deelnemen en zulks een deficit doet ontstaan » (*ibid.*, p. 38). De geresponsabiliseerde werkgevers zijn die van wie de loonmassa van de aan het benoemde personeel uitbetaalde lonen te laag is ten opzichte van de last van de pensioenen verschuldigd aan hun voormalige benoemde personeelsleden en hun rechthebbenden.

B.3.6. De aanvulling van de werkgeversbijdrage inzake pensioenen, verschuldigd als individuele responsabilisering en berekend met toepassing van de voormelde bepalingen, heeft tot doel een specifiek fenomeen te compenseren dat het probleem van de financiering verergert, of althans het bijdragepercentage verhoogt :

« In het bijzonder gaat het om de vermindering van het aantal vastbenoemde ambtenaren en daardoor om de daling van de pensioenbijdragen. In combinatie met de stijgende pensioenlasten en rekening houdend met de manier waarop het bijdragepercentage vastgesteld wordt op basis van ‘ ontvangsten en uitgaven in evenwicht ’, leidt dit tot een constante stijging van het bijdragepercentage dat nodig is om de uitgaven te dekken » (*ibid.*, p. 6).

Om dat fenomeen in te dijken heeft de wetgever een gedeeltelijke responsabilisering van bepaalde werkgevers willen organiseren :

« Een identieke ‘ responsabiliseringscoëfficiënt ’ wordt toegepast op alle geresponsabiliseerde besturen. Hij is van toepassing op de elementen die eigen zijn aan de individuele situatie bij elk van de betrokken besturen, met name op het verschil tussen de pensioenlast gedragen door de solidariteit voor het beschouwde bestuur en de pensioenbijdragen die dit bestuur betaalt aan het basispercentage in het kader van de solidariteit. [...]

[...]

De bijkomende pensioenbijdragen zijn enkel patronaal, zonder aandeel van het personeelslid. Enerzijds, vloeien zij voort uit de houding van de werkgever en zijn niet ten laste van de personeelsleden » (*ibid.*, pp. 18-19).

B.3.7. Zoals het Hof bij zijn arrest nr. 71/2013 van 22 mei 2013 heeft geoordeeld, is het niet zonder verantwoording dat de wetgever heeft getracht de moeilijkheden inzake financiering van de pensioenen die worden teweeggebracht door een vermindering, door bepaalde werkgevers, van het aantal benoemde personeelsleden en, bijgevolg, van de loonmassa waarop de basispensioenbijdrage wordt berekend, te corrigeren door die werkgevers een gedeelte van de financiële gevolgen van hun keuze inzake de benoeming van hun personeel te laten dragen, door de betaling van een responsabiliseringsbijdrage die het mogelijk maakt de bijkomende pensioenlast die die werkgevers op alle bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds aangesloten besturen doen rusten, te compenseren, zij het gedeeltelijk.

B.3.8. Met artikel 12 van de wet van 30 maart 2018 « met betrekking tot het niet in aanmerking nemen van diensten gepresteerd als nietvastbenoemd personeelslid voor een pensioen van de overheidssector, tot wijziging van de individuele responsabilisering van de provinciale en lokale overheden binnen het Gesolidariseerde pensioenfonds, tot aanpassing van de reglementering inzake aanvullende pensioenen, tot wijziging van de modaliteiten van de financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen en tot bijkomende financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen » wenste de wetgever de individuele responsabilisering van de werkgevers zoals die was ingevoerd bij de wet van 24 oktober 2011 nog meer te verfijnen, door te bepalen dat 50 % van de kosten die zijn gemaakt voor de opbouw van een aanvullend pensioen voor het contractueel personeel kan worden afgetrokken van de verschuldigde responsabiliseringsbijdrage (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/001, pp. 6 en 19, en DOC 54-2718/003, p. 8).

Uit de bestreden bepalingen blijkt dat bij de berekening van de betwiste dotatie geen rekening wordt gehouden met die vermindering van de responsabiliseringsbijdrage. In de in B.1.3 vermelde passage uit de memorie van toelichting is te lezen dat in dat opzicht wordt uitgegaan van de « bruto responsabiliseringsbijdrage » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2019-2020, nr. 152/1, p. 15).

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging.*

B.4. De Vlaamse Regering voert aan dat de verzoekende partijen geen grieven aanvoeren tegen de bestreden bepalingen, voor zover die bepalingen een dotatie toekennen aan autonome gemeentebedrijven, havenbedrijven, hulpverleningszones, politiezones, ziekenhuizen en welzijnsverenigingen. Evenmin zouden de verzoekende partijen doen blijken van het vereiste belang om de vernietiging te vorderen van die aspecten van de bestreden bepalingen.

B.5.1. Het Hof bepaalt de omvang van het beroep tot vernietiging aan de hand van de inhoud van het verzoekschrift en in het bijzonder op basis van de uiteenzetting van de middelen. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot de bepalingen en de aspecten daarvan waartegen daadwerkelijk grieven zijn aangewend.

B.5.2. Uit de uiteenzetting van de middelen blijkt dat de grieven van de verzoekende partijen niet zijn gericht tegen de toekenning, bij de bestreden bepalingen, van een dotatie aan autonome gemeentebedrijven, havenbedrijven, hulpverleningszones, politiezones, ziekenhuizen en welzijnsverenigingen. Hoewel de verzoekende partijen in de memorie van antwoord aanvoeren dat zij de vernietiging beogen van de bestreden bepalingen in hun geheel, zetten zij niet uiteen in welk opzicht de voormelde aspecten van de bestreden bepalingen in strijd zouden zijn met de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt.

B.5.3. Bijgevolg onderzoekt het Hof de bestreden bepalingen enkel voor zover die bepalingen een dotatie toekennen aan de gemeenten en OCMW's.

B.6. In die omstandigheden dient het Hof niet te onderzoeken of de verzoekende partijen doen blijken van het vereiste belang bij de vernietiging van de andere aspecten van de bestreden bepalingen, met name voor zover daarbij een dotatie wordt toegekend aan autonome gemeentebedrijven, havenbedrijven, hulpverleningszones, politiezones, ziekenhuizen en welzijnsverenigingen.

*Ten gronde**Wat betreft het eerste middel*

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

B.8. Krachtens artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vijfde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd voor de ondergeschikte besturen en meer bepaald voor « de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen en van de bovengemeentelijke besturen », met uitzondering van « de pensioenstelsels van het personeel en de mandatarissen ».

B.9.1. In haar advies over het voorontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van 20 december 2019, merkt de afdeling wetgeving van de Raad van State op dat « het regelen van de pensioenstelsels van het personeel en de mandatarissen van de ondergeschikte besturen [...] overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vijfde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid [is], met inbegrip van de regeling van de financiering ervan » (RvSt, advies nr. 66.660/1/3 van 25 oktober 2019, *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2019-2020, nr. 152/1, p. 105).

B.9.2. Bij zijn voormelde arrest nr. 71/2013, waarbij uitspraak werd gedaan over de beroepen tot vernietiging van de voormelde wet van 24 oktober 2011, heeft het Hof uit artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vijfde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 afgeleid dat de federale overheid exclusief bevoegd is gebleven om de aangelegenheid van de pensioenen

van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en lokale besturen te regelen, zodat het de federale wetgever toekomt de vereiste maatregelen te nemen om de financiering van de pensioenen van het betrokken personeel te waarborgen. Aldus was de federale wetgever bevoegd om met de artikelen 19 en 20 van de wet van 24 oktober 2011 aan die besturen een responsabiliseringsbijdrage op te leggen die een aanvulling is op de werkgeversbijdragen inzake pensioenen.

B.10. Krachtens artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9° en 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd voor :

« 9° de algemene financiering van de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de bovengemeentelijke besturen en de provincies;

10° de financiering van de opdrachten uit te voeren door de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de bovengemeentelijke besturen, de provincies en door andere publiekrechtelijke rechtspersonen in de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende aangelegenheden, behalve wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid of de gemeenschappen bevoegd zijn ».

B.11.1. De gewestelijke bevoegdheid inzake de algemene financiering van de gemeenten, zoals bepaald in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, heeft betrekking op de « algemene financieringswijzen door middel waarvan de gemeenten [...] gefinancierd worden, volgens criteria die niet rechtstreeks gebonden zijn aan een specifieke taak of opdracht » (*Parl. St.*, Kamer, 1988, nr. 516/1, p. 18). Wanneer de financiering door het gewest daarentegen betrekking heeft op een specifieke opdracht die door de gemeente moet worden uitgevoerd, dan vereist artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat die opdracht betrekking heeft op een aangelegenheid waarvoor het gewest bevoegd is.

B.11.2. De in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, bedoelde algemene financiering maakt het gemeenten mogelijk om taken te vervullen die deel uitmaken van de lokale autonomie. In het kader van de hun krachtens die bepaling toegekende bevoegdheid hebben de gewesten de mogelijkheid om maatregelen te nemen om de structurele financiële moeilijkheden tegen te gaan die deze besturen ondervinden, bijvoorbeeld door de pensioenlasten die op hen rusten. Die bevoegdheid laat de decreetgever echter niet toe om inbreuk te maken op de bevoegdheden van de federale overheid.



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

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

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

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

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

B.13.1. Krachtens artikel 5, § 1, II, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gemeenschappen bevoegd voor « het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ».

B.13.2. De algemene financiering van de OCMW's behoort eveneens tot die bevoegdheid van de gemeenschappen. In zoverre de bestreden bepalingen beogen het financieel beleid van de OCMW's te ondersteunen, vallen zij bijgevolg onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap.

B.13.3. Bij de aanwending van die bevoegdheid mogen de gemeenschappen evenwel geen afbreuk doen aan de bevoegdheden van de federale overheid.

B.13.4. Wat de OCMW's betreft, heeft de aangelegenheid van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden niet het voorwerp uitgemaakt van een uitdrukkelijke bevoegdheidstoewijzing aan de gemeenschappen of de gewesten. Als regeling in verband met de sociale zekerheid is die aangelegenheid een federale bevoegdheid gebleven krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12<sup>o</sup>, van diezelfde bijzondere wet.

B.13.5. Om *mutatis mutandis* dezelfde redenen als die welke zijn vermeld in B.12, schenden de bestreden bepalingen, in zoverre zij betrekking hebben op de dotaties die worden toegekend aan de OCMW's, niet de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid inzake de sociale zekerheid.

B.14. Het eerste middel is niet gegrond.

*Wat betreft het tweede middel*

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

B.16. In het middel wordt niet concreet uiteengezet in welk opzicht artikel 9, lid 4, van het Europees Handvest inzake lokale autonomie door de bestreden bepalingen wordt geschonden. In die mate is het middel onontvankelijk.

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

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

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

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

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

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

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

*Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen*

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

B.22.2. De vastgestelde ongrondwettigheid heeft geen betrekking op de bestreden bepalingen, in de mate waarin zij voorzien in een financiële tegemoetkoming ten aanzien van de bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds aangesloten gemeenten en OCMW's die een

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

Om die redenen,

het Hof

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

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 28 oktober 2021.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

L. Lavrysen