

# Financiering lokale ambtenarenpensioenen

Persdossier april '19

## Inhoud

1 Samenvatting.....	1
2 Pensioenen worden onbetaalbaar voor de lokale besturen .....	2
3 Andere overheden .....	6
4 VVSG-voorstel.....	8
5 Getuigenissen.....	10
5.1 Turnhout.....	10
5.2 Oudenaarde .....	10

## 1 Samenvatting

In de huidige bestuursperiode zullen de lokale besturen in België een enorme stijging kennen van hun pensioenuitgaven bestemd voor hun statutaire medewerkers op rust. Vandaag is die pensioenfactuur al gigantisch groot (2,5 miljard). Tussen 2017 en 2024 komt daar nog eens 800 miljoen bovenop: een stijging met maar liefst 33%. Heel wat gemeenten geven vandaag aan dat dit zo niet verder kan (zie getuigenissen in bijlage van deze nota). Deze problematiek van de financiering van de pensioenen van gewezen statutaire medewerkers doet zich niet alleen in de lokale besturen zelf voor, een aantal onder hen draaien mee op voor de pensioenfactuur van de (ex-publieke) ziekenhuizen.

Wat kunnen de gevolgen zijn van deze pensioenbom onder de financiën van de lokale besturen? Moeten de lokale belastingen dan maar omhoog? Of moeten de budgetten voor investeringen nog verder omlaag (denk aan de vele noden op het vlak van infrastructuur, het klimaatdebat, de digitalisering, de aanpak van armoede, ...)? Of moet er geknipt worden in de dienstverlening aan de burgers?

De VVSG pleit voor een oplossing ten gronde. De VVSG roept de regeringen naar aanleiding van de verkiezingen van 26 mei op om samen te zoeken naar een billijke oplossing. De VVSG vraagt met aandring van de regionale en federale regeringen volgende initiatieven:

- Met onmiddellijke ingang een 'betonblok' leggen op de verdere stijging van de pensioenfactuur. De federale overheid neemt de verdere stijging voor haar rekening.
- De VVSG wil met de nieuwe regeringen in overleg gaan en constructief zoeken naar een structurele oplossing. De VVSG ziet alvast deze drie opties:

- ofwel betalen de lokale besturen in de toekomst het zelfde aandeel in de ambtenarenpensioenen dat de Gemeenschappen en Gewesten betalen voor hun gewezen statutaire medewerkers;
- ofwel betalen de lokale besturen voor hun ambtenarenpensioenen het bijdragepercentage dat private werkgevers betalen voor de werknemerspensioenen;
- ofwel wordt er voortaan gekozen voor eenzelfde werkgeversbijdrage voor de ambtenarenpensioenen van alle Belgische overheidsniveaus. Vandaag verschillen die bedragen sterk, want met name de Gemeenschappen en Gewesten dragen amper iets bij. Deze optie is volgens de VVSG de meest billijke, maar vraagt een wijziging van de Bijzondere Financieringswet en een discussie over de statutaire tewerkstelling *an sich*, en dat is geen sinecure.

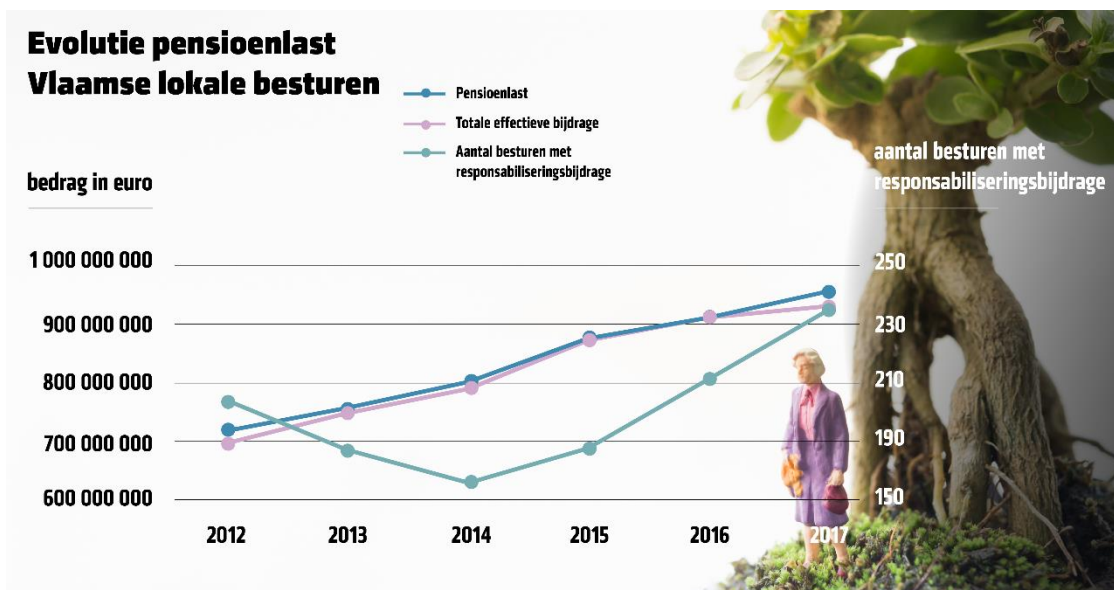
## 2 Pensioenen worden onbetaalbaar voor de lokale besturen

### *Gesloten semi-solidair omslagsysteem*

In tegenstelling tot andere overheidsniveaus en tot de private sector, staan de lokale besturen in België volledig zelf in voor de financiering van de pensioenen van hun statutaire personeelsleden. Het gaat om een omslagsysteem: ieder jaar stelt het Gesolidariseerd Pensioenfonds van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten (GPF-PPO) de basisbijdragevoet op het salaris van de actieve ambtenaren vast die nodig is om de pensioenuitgaven van dat jaar te dekken. In 2019 bedraagt die 41,5% (7,5% werknemersbijdrage en 34% werkgeversbijdrage).

Betaalt een bestuur in een bepaald jaar minder basispensioenbijdragen dan de pensioenlasten van dat jaar van dat bestuur, dan moet het bestuur ook een responsabiliseringsbijdrage betalen. Dat is zo in ongeveer een derde van de Vlaamse lokale besturen (2017).

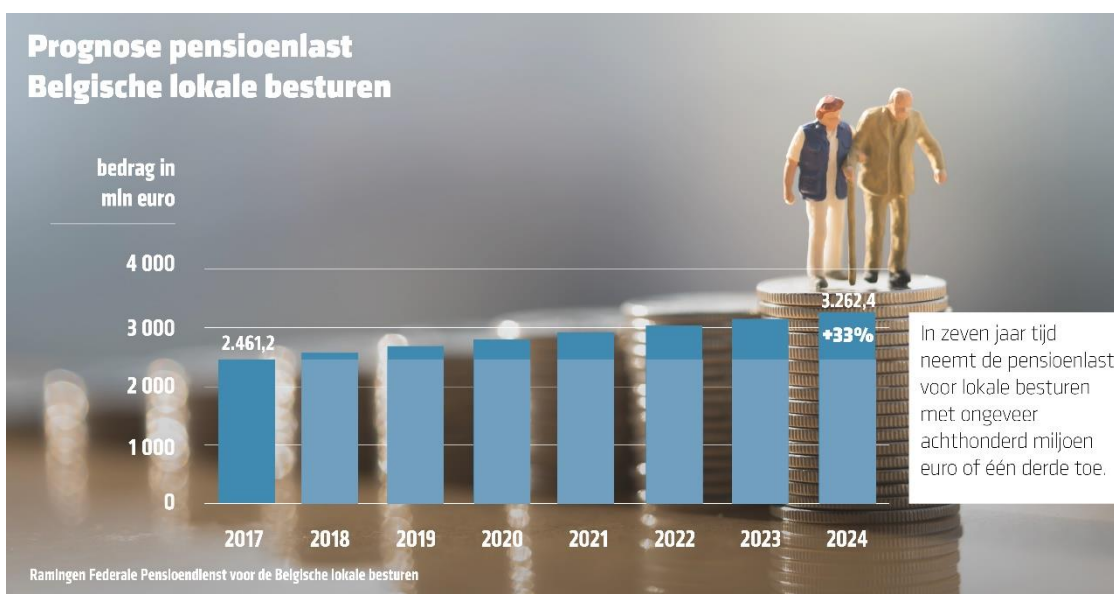
### *Stijgende pensioenfactuur*



- De pensioenlasten van de Vlaamse gemeenten, OCMW's, politie- en hulpverleningszones stegen van 718,8 miljoen euro in 2012 naar 954,5 miljoen euro in 2017. Het gaat om een stijging met 236 miljoen euro of ruim 5,8% per jaar.
- Het aantal besturen dat een responsabiliseringsbijdrage krijgt aangerekend is gestegen van 193 (op 717, of 26,9%) naar 230 van de 729, of 31,6%.
- De pensioenproblematiek heeft een steeds grotere financiële impact op de lokale besturen.

#### Prognoses voor de toekomst 2017-2024

De pensioenlasten nemen toe doordat meer mensen op pensioen gaan en ze langer leven.



De factuur voor de ambtenarenpensioenen neemt tegen het einde van de huidige lokale bestuursperiode met ongeveer achthonderd miljoen euro toe: dat is een stijging van de pensioenlast met één derde in zeven jaar tijd. Dat bedrag zullen de *Belgische* lokale besturen dus extra moeten ophoesten, tenzij er externe financiering komt. Het gaat hierbij nog om een onderschatting, want de cijfers van de besturen die (een deel van) hun statutaire pensioenen niet in het Gesolidariseerd Pensioenfonds hebben ondergebracht zitten er niet in.

*Kostprijs lokale ambtenarenpensioenen in verhouding tot het werkingsbudget van de gemeente*

Het aandeel van de pensioenlasten is in vijf jaar tijd gestegen van 8,52 naar 10,53% van de gemeentelijke exploitatie-uitgaven in Vlaanderen. Dat zijn de personeels- en werkingskosten om de werking van de organisatie te betalen. Investeringszittingen zitten niet in de exploitatiekosten. Tellen we daar de geraamde 90 miljoen euro niet-gesolidariseerde pensioenlasten bij, dan bedroeg het aandeel in 2017 al 11,5%. **Anders gesteld, de eerste 42 dagen van een kalenderjaar gaan de exploitatie-uitgaven van een Vlaamse gemeente volledig naar de financiering van de pensioenen van de gewezen ambtenaren op het lokale bestuursniveau.**

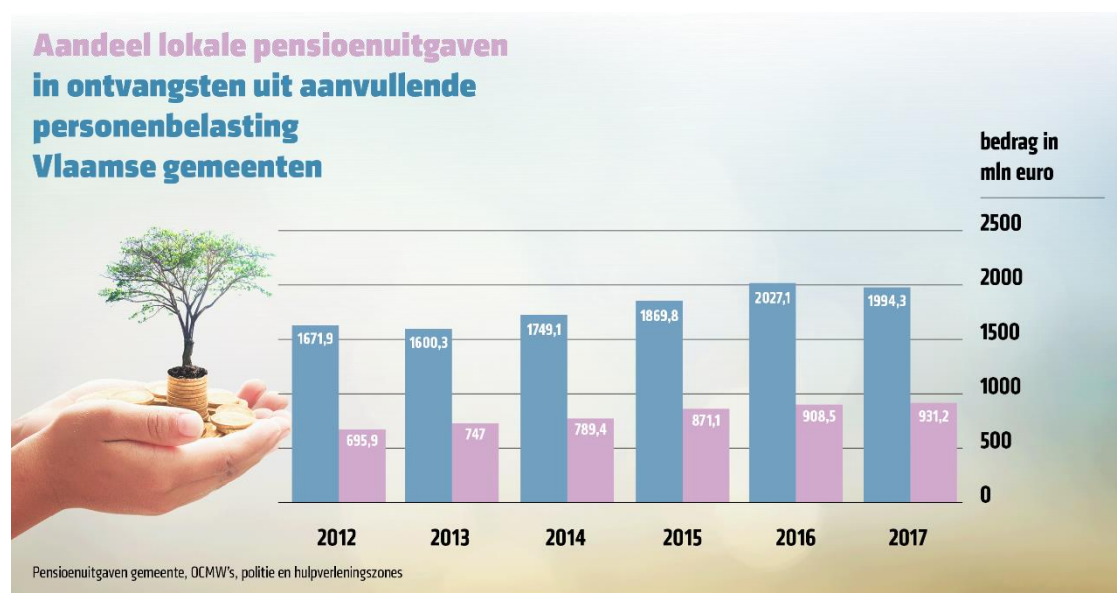


*Evolutie Gemeentefonds en statutaire pensioenuitgaven Vlaamse gemeenten, OCMW's, politie- en hulpverleningszones (in mln euro).*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gemeentefonds	2.098,1	2.171,2	2.246,7	2.324,5	2.404,9	2.496,3
Pensioenuitgaven G/O/P/H	695,9	747,0	789,4	871,1	908,5	931,2
Aandeel	33,2%	34,4%	35,1%	37,5%	37,8%	37,3%

Vlaanderen financiert de gemeenten en OCMW's vooral via het Gemeentefonds. Dat nam de voorbije periode met 3,5% per jaar toe. Deze groei volstond niet om de stijgende pensioenfactuur op te vangen. In 2012 moesten de gemeenten één euro op drie van het Gemeentefonds aan pensioenen van hun ex-statutaire personeelsleden besteden, in 2017 was dat gestegen naar 37,3%. **Anders uitgedrukt: tot na 1 mei dient het Gemeentefonds om pensioenen te betalen, daarna pas kan het worden ingezet voor de financiering van de rest van de lokale uitgaven.**

*Aandeel lokale pensioenuitgaven in ontvangsten uit aanvullende personenbelasting Vlaamse gemeenten (in mln euro)*



	2012	2013	2014	2015	2016	2017
APB-ontvangsten	1.671,9	1.600,3	1.749,1	1.869,8	2.027,1	1.994,3
Pensioenuitgaven G/O/P/H	695,9	747,0	789,4	871,1	908,5	931,2
Aandeel	41,6%	46,7%	45,1%	46,6%	44,8%	46,77%

**Door de sterke stijging van de pensioenuitgaven dient al bijna de helft van wat de Vlaamse gemeenten aan aanvullende personenbelasting heffen, voor de financiering van de pensioenen van de voormalige statutaire medewerkers.** Zonder die uitgaven zouden de gemeentelijke tarieven (in 2017 gemiddeld 7,24%) kunnen zakken naar 3,86%, of bijna een halvering. Bovendien zullen de APB-ontvangsten van de gemeenten de komende jaren dalen ten gevolge van de taxshift, terwijl de pensioenuitgaven alleen maar toenemen.

*Minder statutairen, meer contractanten*

Verhoudingsgewijs zijn er vandaag meer contractanten dan statutairen bij de lokale besturen: 64,85% is in contractueel dienstverband aangesteld (2017). De statutair aangestelde medewerkers zijn vooral 50- tot 55-plussers. De komende jaren zullen zeer veel van hen met

pensioen gaan (babyboomgeneratie). Zij hebben bovendien een hoge levensverwachting. Vanaf de pensionering van het statutair personeelslid begint voor het lokale bestuur de pensioenfactuur te lopen. De pensioenlasten zullen dus de komende jaren versneld toenemen. Merk op dat bij een contractueel aangestelde medewerker alle werkgeversverplichtingen stoppen op het moment dat de eerste met pensioen gaat. Bij de lokale besturen is dat niet zo voor hun statutair personeel.

### 3 Andere overheden

#### *Hogere werkgevers- en persoonlijke bijdrage voor pensioenen lokale besturen*

De ambtenarenpensioenen van het lokale bestuursniveau worden door de lokale besturen in België volledig zelf gefinancierd. Dat staat in schril contrast met de financiering van de werknemerspensioenen, van de zelfstandige pensioenen en van de overheidspensioenen van de andere bestuursniveaus.

De pensioenen van het personeel van de andere overheidsniveaus, met uitzondering van het personeel in dienst van de overheidswerkgevers die behoren tot de pool der parastatalen, worden zo goed als helemaal gedragen door de federale schatkist. Wel is er afgesproken dat de Gemeenschappen en Gewesten aan de federale overheid een responsabiliseringsbijdrage verschuldigd zijn (niet te verwarren met de responsabiliseringsbijdrage die lokale besturen in één op drie gevallen verschuldigd zijn). Die pensioenbijdrage wordt, in tegenstelling tot de situatie bij de lokale besturen, tot 2027 niet uitgedrukt in een percentage op de statutaire loonmassa. Anno 2019 betaalt de Vlaamse Gemeenschap/het Vlaams Gewest aan de federale Staat een responsabiliseringsbijdrage van 121.735.473 euro. Tussen 2021 en 2027 zou de responsabiliseringsbijdrage progressief moeten toenemen om in 2027 tot het niveau van de werkgeversbijdrage van de werknemerspensioenen (8,86%) te komen. Ter vergelijking: die werkgeversbijdrage voor pensioenen bedraagt voor de lokale besturen vandaag al 34%.

Het globaal beheer van de sociale zekerheid, waartoe de werknemerspensioenen behoren, wordt slechts voor 72% van de uitgaven (ongeveer 72 miljard euro, exclusief gezondheidszorgen) gestijfd met socialezekerheidsbijdragen op het loon (51,8 miljard euro). De rest wordt voornamelijk bijgepast met **toelagen** (staatstoelagen, evenwichtsdotaties...) en met **alternatieve financiering** (inkomsten uit de btw en uit de roerende voorheffing).

De verschillen in financieringswijze uiteten zich in de diverse werkgeversbijdragepercentages voor pensioenen.



De bovenstaande infografiek illustreert de werkgeversbijdrage voor pensioenen aan de hand van een brutoloon van 2.500 euro van een werknemer uit de privésector en een statutair bij een lokaal bestuur.

*Bijdrage gemeenschappen en gewesten voor hun ambtenarenpensioenen versus werkelijke pensioenuitgaven (2017)<sup>1</sup>*

2017	Bijdrage ambtenarenpensioenen	Pensioenuitgaven	% van de pensioenuitgaven
Vlaamse gemeenschap/ Vlaams Gewest	103.109.358	571.700.408	2,34%
<i>Vlaamse Gemeenschap – Onderwijs</i>		3.835.652.150	
Franse Gemeenschap	68.280.166	155.641.622	2,23%
<i>Franse Gemeenschap – Onderwijs</i>		2.910.207.758	
Waals Gewest	4.737.087	160.900.750	2,94%
Duitstalige Gemeenschap	1.075.746	12.403.837	2,56%
<i>Duitstalige Gemeenschap – Onderwijs</i>		29.628.314	

<sup>1</sup> Ria JANVIER, 'Hervorming van de pensioenen in de overheidssector. Stand van zaken anno 2018 met een visie op de toekomst', *die keure* 2018, 28, tabel 14. Om verwarring met de responsabiliseringsbijdrage van de lokale besturen te vermijden hebben we 'responsabiliseringsbijdrage' in deze tabel vervangen door 'bijdrage ambtenarenpensioenen'.

Brussels Hoofdstedelijk Gewest	934.926	41.846.930	2,23%
Franse Gemeenschapscommissie	173.164	1.552.390	11,15%
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	36.814	1.659.936	2,22%

**Bovenstaande tabel leert dat de Gemeenschappen en de Gewesten maar een zeer klein deel bijdragen in de uitgaven voor de pensioenen van hun statutaire medewerkers. Het saldo wordt door de federale overheid betaald. Dat is niet het geval bij de lokale besturen: zij betalen als groep de pensioenuitgaven integraal (dus voor 100%) zelf.** De Vlaamse overheid betaalt voor haar eigen gepensioneerde ambtenaren slechts 2,34% van de werkelijke pensioenuitgaven. Als de lokale besturen dit zelfde beperkte aandeel in hun pensioenuitgaven betaalden, zouden ze geen 34% maar slechts 1,17% werkgeversbijdrage voor pensioenen op hun statutaire loonmassa moeten betalen. Voor het jaar 2017 zou dat voor de Vlaamse lokale besturen een bijdrage hebben betekend van slechts 28,5 miljoen euro. In werkelijkheid was het ruim 1,1 miljard euro!

#### 4 VVSG-voorstel

Om de toenemende pensioenlasten op te vangen hebben lokale besturen theoretisch drie opties: de belastingen verhogen, de uitgaven verlagen (met impact op investeringen en dienstverlening) of een oplossing zoeken in samenspraak met de andere overheden.

Om te vermijden dat de lokale belastingen verhogen of de lokale bestedingen moeten verlaagd worden, doen we een beroep op alle overheden, en op de federale en Vlaamse overheid in het bijzonder, om samen naar een duurzame oplossing te zoeken.

De VVSG vraagt aan de volgende federale regering met onmiddellijke ingang om de bedragen die ze nu betalen voor de financiering van de pensioenen van de statutairen te blokkeren.

Om tot een oplossing ten gronde te komen gaat de VVSG graag in gesprek met de regeringen van de andere overheden om alvast deze opties te bespreken:

- a) Ofwel gaan we naar een pensioenfinanciering zoals de Vlaamse overheid nu kent voor haar eigen personeel: van 2,34% van de pensioenlasten in 2017 (laatst gekende cijfer) naar 8,86% van de statutaire loonmassa in 2027. Omgerekend naar de Vlaamse lokale besturen zou het om 28,1 miljoen euro gaan (2,34% op 1,2 miljard pensioenlasten) of 1,17% op de statutaire loonmassa van ongeveer 2,4 miljard euro in 2019. In 2027 gaat het om 8,86% op de statutaire loonmassa of (in de fictieve veronderstelling dat de loonmassa ongewijzigd blijft) 212,6 miljoen euro. Met de persoonlijke bijdrage van 7,5% wordt een tweede deel van de pensioenlasten gedragen. De rest van de pensioenlasten wordt gedragen door de federale overheid (via alternatieve financiering).



- b) Ofwel gaan we naar een pensioenfinanciering zoals bij de werknemerspensioenen: de Vlaamse lokale besturen zouden dan ongeveer 8,86% werkgeversbijdrage op de statutaire loonmassa betalen (212,6 miljoen euro) en 7,5% persoonlijke bijdrage (150 miljoen euro) afhouden en doorstorten. De rest van de pensioenlasten zou gedragen worden door de federale overheid (855 miljoen euro).
- c) Ofwel kiezen we voor een nieuwe financieringswijze waarbij alle overheden in hetzelfde bad worden genomen voor de financiering van de overheidspensioenen. Dat vergt een wijziging van de Bijzondere Financieringswet, omdat de bijdragen van de pensioenbijdragen van de gewesten en gemeenschappen hierin worden vermeld en die sterk zouden moeten toenemen.

Er zijn vier “knoppen” om de pensioenlasten bij te regelen: werkgeversbijdrage, persoonlijke bijdrage, alternatieve financiering of responsabiliseringsbijdrage (zie tabel hieronder).

Als we bv. in optie ‘c’ vertrekken van 28% van de pensioenlasten die gedragen worden via alternatieve financiering (zoals dat in het werknemerspensioenstelsel nu al gebeurt) en de rest met bijdragen, dan kan bijkomend nog gekozen worden tussen:

- OFWEL een solidair systeem van ambtenarenpensioenenfinanciering. Dat veronderstelt afspraken tussen de diverse overheidsniveaus, aangezien beslissingen van het ene bestuur over de statutaire tewerkstelling een impact heeft op de andere besturen.. Dat betekent dus ook dat een discussie over de statutaire en contractuele aanwervingswijze nodig is.
- OFWEL een semi-solidair systeem van ambtenarenpensioenenfinanciering: naast een basispensioenbijdrage een responsabiliseringsbijdrage voor besturen die verhoudingsgewijs meer pensioenlasten en minder statutaire loonmassa hebben.

Ook een verhoging van de persoonlijke bijdrage van 7,5% naar bijv. 9,07% is misschien te overwegen. Op deze manier houdt een statutair personeelslid van zijn brutoloon netto evenveel over als een contractueel aangesteld personeelslid. Momenteel wordt er van het salaris van een statutair aangesteld personeelslid in totaal slechts 11,05% afgehouden voor een – globaal genomen - betere sociale bescherming dan een contractant, van wiens loon er een werknemersbijdrage van 13,07% afgaat.

<b>Financiering lokale ambtenarenpensioenen</b>	<b>Werkgeversbijdrage</b>	<b>Persoonlijke bijdrage</b>	<b>Responsabiliseringsbijdrage</b>	<b>Alternatieve financiering (met aandeel pensioenlasten dat van elders komt)</b>
a) Blokkeren huidige werkgeversbijdragepercentage pensioenen	34%	7,5%	/	saldo

b) 'systeem Vlaamse overheid'	<b>1,17%</b>	7,5%	/	saldo
c) Systeem werknemerspensioenen	<b>8,86%</b>	7,5%	/	saldo
d) Alle overheden in zelfde bad	26,48%	9,52% (+2,02%)		<b>28%</b>
e) Alle overheden in zelfde bad met responsabiliseringsbijdrage	8,86%	9,52%	saldo	<b>28%</b>

## 5 Getuigenissen

### 5.1 Turnhout

De pensioenfactuur en dan vooral de responsabiliseringsbijdrage baart ook Turnhouts burgemeester Paul Van Miert grote zorgen. Het geraamde uitgavenbudget bedraagt er voor 2019 80 miljoen euro, de pensioenfactuur is goed voor vermoedelijk 10,6 miljoen euro of 13,25 % van het budget. Tegen het einde van deze legislatuur stijgt de pensioenraming tot 17,2 miljoen euro of 18,4 % van het totale stedelijk budget. 78% van die kost komt dan van de responsabiliseringsbijdrage (13,4 miljoen van de 17,2 miljoen). De belangrijkste oorzaak ligt bij het voormalige OCMW-ziekenhuis dat opgegaan is in een private vzw; dat zorgt voor een hoge responsabiliseringsbijdrage. 'Een ziekenhuis heeft een regionale functie, maar de lasten komen enkel voor rekening van het openbaar bestuur, in casu Stad Turnhout, dat bereid was om die regionale functie van gezondheidszorg aan te bieden. Hier zou op zijn minst een brede solidariteit moeten spelen', zegt de burgemeester. Een belastingverhoging is immers geen optie, dat zou ook haaks staan op de inspanningen die het stadsbestuur levert om armoede te bestrijden. We nemen ook zelf onze verantwoordelijkheid en hebben al een besparingsoefening gedaan van ongeveer 54 miljoen euro. Op deze manier zijn we er enerzijds in geslaagd onze investeringen op peil te houden, anderzijds hebben we onze reserve voor de financiering van de toekomstige pensioenlast kunnen aanvullen. Dit zal echter niet volstaan. 'Als hier geen oplossing voor komt, zullen de gevolgen verregaand zijn: de noodzakelijke instandhoudingsinvesteringen komen in het gedrang, de basisdienstverlening zal afgebouwd moeten worden', waarschuwt Van Miert.

### 5.2 Oudenaarde

Ook Oudenaarde ziet de pensioenuitgaven voor statutaire medewerkers op rust van de stad en OCMW deze bestuursperiode met naar schatting 10 miljoen euro toenemen. Dat is voor een groot stuk te wijten aan het openbare ziekenhuis. Veel personeelsleden van het ziekenhuis werden statutair aangeworven en dat weegt vandaag zwaar door, aldus Marnic Demeulemeester, burgemeester van Oudenaarde. 'Om aan die uitgaven tegemoet te komen, hebben stad en OCMW al jaren een tweede pensioenpijler van 3%. Hierdoor voldoet de stad

aan de verplichting voor het ontvangen van een korting op de responsabiliseringsbijdrage. De stad legde al een pensioenreserve aan bij Ethias voor de komende jaren, maar die weegt niet op tegen de zeer grote responsabiliseringsbijdrage die bij de huidige regelgeving op Oudenaarde afkomt.' Demeulemeester wenst absoluut geen verhoging van de belastingen in zijn gemeente. Hij sluit ook ander ingrepen uit, toch minstens voorlopig: 'Niet het lokale bestuur maar de federale overheid moet nu ingrijpen. De pensioenlasten zijn zeer ongelijk verdeeld over de verschillende overheidsniveaus. De Vlaamse overheid betaalt bijvoorbeeld te weinig in vergelijking met de lokale besturen. De federale overheid moet ook zorgen voor een oplossing voor de ziekenhuissector'.