

datum: 18 september 2025

Federale steunmaatregelen voor lokale pensioen- factuur

VVSG-standpunt ingenomen door het bestuursorgaan op 17 september 2025

Samenvatting

De VVSG verwelkomt het feit dat de federale overheid voor het eerst structureel tussenkomt in de pensioenfactuur van de lokale besturen. De ondersteuning op basis van de gedeeltelijke aftrek van de tweedepijlerkosten van de responsabiliseringsbijdrage is algemeen. Het grootste deel van de middelen die worden uitgetrokken gaat echter alleen naar de besturen met meer dan 100.000 inwoners. Voor de VVSG ligt een dergelijke aparte behandeling moeilijk, vooral omdat dat aantal inwoners niet noodzakelijk iets zegt over de mate waarin de responsabiliseringsbijdrage budgettair doorweegt. Het risico is dan ook reëel dat deze maatregel wegens een schending van het gelijkheidsbeginsel bij een eventuele procedure wordt vernietigd door het Grondwettelijk Hof.

1. VVSG-memorandum

De pensioenproblematiek is een belangrijk aandachtspunt in het VVSG-memorandum van 2024. De tekst luidt als volgt:

‘Werk samen met de lokale besturen aan een structurele oplossing voor de onhoudbaar stijgende pensioenlasten van gemeenten, OCMW’s, politie- en hulpverleningszones, autonome gemeentebedrijven, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, OCMW-verenigingen en publieke ziekenhuizen, waarbij zowel de federale (zoals ze dat ook doet voor de pensioenstelsels), de Vlaamse als de lokale overheid voor een deel van de middelen instaan.’

In de bijhorende technische fiche staat het als volgt:

‘De federale regering moet bij haar aantreden de basisbijdrage op het niveau van 2024 houden en de responsabiliseringscoëfficiënt op 50%. De middelen die het stelsel zo tekortkomt, moeten worden bijgepast door de Schatkist. In een volgende fase kunnen de bijdragepercentages ook worden verminderd tot ze een ‘normaal’ niveau (in vergelijking met de andere sectoren, maar rekening houdend met het hogere statutaire pensioen) bereiken. Doel moet zijn te komen tot één gezamenlijk fonds van alle statutaire pensioenen van de verschillende overheden, met een billijke spreiding van de financiering over de werkgevers en de Schatkist. Verder moet de federale overheid blijvend middelen uittrekken voor de financiering van een deel van de kosten van de tweede pensioenpijler, want door de wet van 30 maart 2018 hebben zo goed als alle lokale besturen intussen lange-termijnengagementen met hun contractuele medewerkers aangegaan voor de uitbouw van een tweede pensioenpijler.’

- Daarnaast is er een specifieke regeling nodig voor de (ex-)publieke ziekenhuizen, met een stroomlijning van de verschillende budgetlijnen en uitbreiding van de financiering met een op basis van objectieve criteria bepaalde verdeling van de pensioenlasten, zodat de factuur niet meer helemaal terechtkomt bij het OCMW en/of de gemeente van de vestigingsplaats.
- Ten derde is er nood aan een versterking van de Vlaamse tussenkomst in de lokale pensioenlasten vanaf 2025, met een subsidiëring die gebaseerd is op de totale lokale werkelijke pensioenlasten (en niet alleen op een deels op forfaitaire basis berekende responsabiliseringsbijdrage) én die ook geldt voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.
- Ten vierde is er de non-activiteit voorafgaand aan het pensioen (NAVAP), een overgangsmaatregel voor politiepersoneel die na een eerdere pensioenhervorming, sinds een aantal jaar gelukkig niet langer gefinancierd met middelen uit het Gesolidariseerd Pensioenfonds maar met federale middelen. De federale overheid moet ook in 2024 en daarna (de NAVAP-regeling dooft uit tegen 2030) in middelen voorzien voor de financiering van de NAVAP van de lokale politiezones.'

2. Regeerakkoorden en beleidsnota's

2.1. Vlaams regeerakkoord

Het Vlaamse regeerakkoord zegt niets over de voortzetting van de Vlaamse financiering van een deel van de lokale responsabiliseringsbijdrage. De Beleidsnota 2024-2029 Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid van minister Hilde Crevits is duidelijker:

'Pensioenen van de voormalige en huidige statutaire medewerkers van lokale besturen vormen een belangrijke financiële uitdaging op korte en lange termijn. De Vlaamse overheid heeft de voorbije jaren belangrijke inspanningen gedaan om de pensioenfactuur van de lokale besturen te milderen. Die factuur zal de komende jaren zowel voor de lokale besturen als voor de Vlaamse overheid verder oplopen.'

2.2. Federaal regeerakkoord

Het federaal regeerakkoord maakt wel melding van de lokale pensioenproblematiek, al is niet duidelijk wat de zin 'De federale overheid ... pensioenfonds' concreet inhoudt:

'De federale overheid verlicht de respofactuur voor de lokale besturen. Het bonus-malus-systeem wordt ook voortgezet, zoals vastgelegd in de wet van 30 maart 2018, bedoeld om de ontwikkeling van een 2e pijler voor het personeel van de lokale besturen te bevorderen. De federale overheid maakt werk van de creatie van een uniform pensioensysteem voor de toekomstige loopbaanjaren in alle stelsels, door een duurzame oplossing te vinden voor het gesolidariseerde pensioenfonds.'

(...)

De regelgeving met betrekking tot het NAVAP-stelsel voor politieagenten zal worden herzien om de mogelijkheid om zonder tijdslimiet met non-activiteit te gaan vanaf 59 jaar tijdelijk te behouden, op voorwaarde dat de periode van nonactiviteit maximaal 2 jaar duurt en dat de ambtenaar na afloop daarvan in aanmerking komt voor vervroegd pensioen. Op termijn zal het systeem uitdoven, in overleg met de sociale partners.'

Daarnaast zijn er uiteraard de talrijke geplande maatregelen die de kostprijs van de pensioenen in het algemeen in de toekomst moet verlichten.

In de Beleidsnota Pensioenen van bevoegd minister Jan Jambon staat het volgende: *‘Voor lokale besturen die reeds sterk geresponsabiliseerd worden bij de financiering van de pensioenen van hun statutaire ambtenaren zal ik erop toezien dat hun responsabiliseringsfactuur wordt verlicht. Ik zal ook het bonus-malussysteem voortzetten, zoals vastgelegd in de wet van 30 maart 2018, om een stimulans te geven voor de uitbouw van een 2de pijler voor het contractueel personeel van de lokale besturen. Ik zal ook de verschillende mogelijkheden onderzoeken om een duurzame oplossing te vinden voor het Gesolidariseerde Pensioenfonds.’*

De Beleidsnota Veiligheid van bevoegd minister Bernard Quintin zegt verder: *‘Deze concepten zullen vervolgens het onderwerp zijn van uitgebreide besprekingen met de sociale partners met het oog op het updaten van het personeelsstatuut, de herziening van de NAVAP-regeling en de uitvoering van het tweede deel van het sectoraal akkoord van 2022 – het kwantitatieve luik, zodat de Geïntegreerde Politie zich kan profileren als een aantrekkelijke werkgever.’*

3. Concrete maatregelen

3.1. Op Vlaams niveau

De financiering van een deel van de lokale pensioenfactuur door de Vlaamse overheid blijft voor de periode 2024-2029 gegarandeerd. Het programmadecreet bij de aanpassing van de begroting 2025 brengt wel enkele technische wijzigingen aan. Concreet hebben gemeenten, OCMW's, politiezones, hulpverleningszones, OCMW-verenigingen, autonome gemeentebedrijven en havenbedrijven recht op een subsidie van 50% van de werkelijke responsabiliseringsbijdrage, ofwel van 50% van een theoretische responsabiliseringsbijdrage bij een basisbijdragepercentage van 43% en een responsabiliseringscoëfficiënt van 75%, als die lager is. Net zoals voorheen blijven intergemeentelijke samenwerkingsverbanden uitgesloten van deze subsidie. Op dat vlak volgt de Vlaamse overheid het VVSG-memorandum dus niet.

3.2. Op federaal niveau

De federale steun voor de lokale pensioenfactuur bestaat uit twee elementen:

- Middelen voor een voortzetting van de bonus-malusregeling, weliswaar op een lager niveau dan voorheen (cf. 3.2.1):
 - Voor het jaar 2025 (afrekening 2024) is dit al uitgevoerd via de Program-mawet van 18 juli 2025.
 - De jaren 2026-2029 (afrekening voor de jaren 2025-2028) worden geregeld via het nog goed te keuren Wetsontwerp houdende diverse bepalingen.
- Middelen voor de ondersteuning van de responsabiliseringsbijdrage voor grote besturen (cf. 3.2.2). Deze gelden pas vanaf 2027, voor de responsabiliseringsbijdragen voor de jaren 2026-2029. Ook dit moet nog worden goedgekeurd via het Wetsontwerp houdende diverse bepalingen.

3.2.1. Voortzetting bonus-malusregeling

Sinds 2019 bestaat er binnen het Gesolidariseerd Pensioenfonds van de Provinciale en Lokale overheden (verder: GPF) een zogenaamde bonus-malusregeling. Die komt erop neer dat besturen met een voldoende hoge tweede pensioenpijler voor hun contractanten (3% of equivalent) 50% van de kosten van die tweede pijler mogen aftrekken van hun responsabiliseringsbijdrage. Besturen met een voldoende hoge tweede pijler voor contractanten maar die alleen een basispensioenbijdrage betalen, kunnen niet rekenen op een korting (zie kaderstukje voor meer achtergrond).

Pensioenfactuur lokale besturen bestaat uit twee delen

Lokale besturen staan zelf in voor de financiering van de pensioenen van hun ex-statutaire medewerkers. Voor de lokale besturen aangesloten bij het Gesolidariseerd Pensioenfonds bestaat de factuur die ze daarvoor krijgen uit twee delen:

- Een **basispensioenbijdrage** aangerekend op het loon van de actieve statutenaren. Vandaag gaat het om 45%, waarvan 7,5% persoonlijke bijdrage en 37,5% voor de werkgever.
- Een **responsabiliseringsbijdrage**: die moet alleen betaald worden door die besturen waarvan de pensioenlasten (=aan gepensioneerden van het bestuur uitbetaalde pensioenen) hoger zijn dan de door het bestuur betaalde basispensioenbijdrage. Als dat het geval is, dan bedraagt de responsabiliseringsbijdrage x% van het niet-gefinancierde saldo. Voor het jaar 2023 (laatste jaar waarvoor de afrekening definitief is) bedroeg de responsabiliseringscoëfficiënt 70,17%. Tegen 2030 loopt die naar verwachting op tot 83%.

De langere levensduur (waardoor mensen langer een pensioen genieten) en het stijgende aantal mensen dat met pensioen gaat, doet de lokale pensioenfactuur de komende jaren sterk toenemen. Daarnaast zorgt de toenemende contractualisering ervoor (met de vervanging van statutenaren door contractanten) dat de financiering van dat groeiende bedrag steeds minder uit de basispensioenbijdrage en steeds meer uit de responsabiliseringsbijdrage komt.

Het GPF is een gesloten systeem, wat betekent dat alle uitgaven moeten gedekt worden door de beschikbare inkomsten. Die laatste bestaan bijna uitsluitend uit de pensioenbijdragen van de besturen. De invoering van een korting op de responsabiliseringsbijdrage vanaf 2019 voor besturen met een voldoende hoge pensioenpijler werd niet gefinancierd door de Schatkist, maar door het aanrekenen van een toeslag (malus) op de responsabiliseringsbijdrage van die besturen die geen (voldoende) hoge tweede pijler voor hun contractanten hadden. In de eerste jaren volstonden die mali (die vooral werden aangerekend aan Waalse en Brusselse lokale besturen) om de boni (die vooral Vlaamse lokale besturen ten goede kwamen) te betalen.

Vanaf 2022 (afrekening in 2023) was dat echter niet meer het geval: de boni werden hoger dan de mali. Om een juridische patstelling te vermijden, wijzigde de federale overheid de wet, en wel op de volgende manier:

- Voor de jaren 2022 en 2023 (afrekening in 2023 en 2024) betaalde de Schatkist het niet-gefinancierde saldo aan het GPF, waardoor de kostenafrek van 50% behouden

kon blijven. Het ging om 54,3 miljoen euro voor 2022 (afrekening 2023) en 81,0 miljoen euro voor 2023 (afrekening 2024).

- Vanaf 2024 (afrekening 2025) zou de Schatkist niet meer financieel tussenkomen, waardoor de potentiële aftrek (bonus) zou terugvallen van 50 naar ongeveer 10% van de kosten van de tweede pensioenpijler, zo verduidelijkte de Federale Pensioendienst in een brief naar alle lokale besturen..

De huidige federale regering besliste bij haar aantreden om de bonus-malusregeling te behouden. Door de Programmawet van 18 juli 2025 is dat alvast het geval voor het jaar 2024 (afrekening 2025). De federale regering trekt ca. 50 miljoen euro uit, waardoor de kostenaftrek op 30% uitkomt. Dat is meer dan de geraamde 10% zonder federale tussenkomst, maar minder dan de 50% die in de periode 2019-2024 bestond. Als de Kamer over enkele weken het Wetsontwerp houdende diverse bepalingen goedkeurt, blijft deze regeling ook voor de volgende vier jaar (2025-2028, afrekening in 2026-2029) overeind. Het benodigde budget zou daardoor langzaam stijgen naar ca. 60 miljoen euro in 2029.

3.2.2. Verlichting responsabiliseringsbijdrage voor grote besturen

Het tweede luik van de federale pensioensteun bestaat uit een algemene verlichting van de responsabiliseringsfactuur. In het regeerakkoord noch in de beleidsnota pensioenen (cf. supra) staat het voornemen om deze middelen voor te behouden voor besturen met meer dan 100.000 inwoners.

Deze ondersteuning:

- Start vanaf 2027 (afrekening 2026) en heeft geen einddatum.
- Bedraagt:
 - 2027: 75,3 miljoen euro
 - 2028: 107,8 miljoen euro
 - 2029: 124,8 miljoen euro

Het Wetsontwerp houdende diverse bepalingen luidt als volgt:

Art. 125:

“§ 2. De geresponsabiliseerde werkgevers die aan de in het tweede lid bepaalde voorwaarde voldoen, genieten een verlichting van hun responsabiliseringsfactuur.

Opdat de werkgever recht zou hebben op de in het eerste lid bedoelde verlichting van de responsabiliseringsfactuur, moet zijn maatschappelijke zetel gevestigd zijn in een gemeente waarvan het aantal inwoners op 1 januari van het voorafgaande kalenderjaar minstens 100.000 bedraagt.

De responsabiliseringsfacturen van de in het vorige lid bedoelde werkgevers worden globaal verlicht ten belope van een door de Koning bepaald bedrag dat proportioneel onder hen wordt verdeeld in functie van het bedrag van de responsabiliseringsbijdrage die zij elk verschuldigd zijn.

Bij het vaststellen van deze verlichting wordt geen rekening gehouden met de in voorkomend geval op grond van § 1, derde of vijfde lid, toegekende vermindering of verhoging van de responsabiliseringsbijdrage. De verlichting van de responsabiliseringsfactuur kan evenwel niet tot een negatief resultaat leiden.”

De memorie van toelichting bij dat Wetsontwerp houdende diverse bepalingen geeft hiervoor volgende motivatie:

‘Zoals hiervoor gesteld, voorziet het regeerakkoord dat de federale overheid de responsabiliseringfacturen van de lokale besturen verlicht. Gelet op het relatief beperkte budget dat hiervoor beschikbaar is, ten opzichte van het totale bedrag van de door de lokale besturen verschuldigde responsabiliseringsbijdragen (dat tussen 2023 en 2028 zal evolueren van iets meer dan 1 miljard EUR tot ongeveer 2 miljard EUR), is het aangewezen om dit budget doelgericht aan te wenden en dus enkel de responsabiliseringfacturen te verlichten van een specifieke categorie van lokale besturen. Dit zijn met name de besturen die relatief gezien de hoogste responsabiliseringsbijdrage moeten betalen en dus a priori de grootste behoefte hebben om te kunnen genieten van een verlichting van hun responsabiliseringsfactuur.

Vanuit die optiek voorziet artikel 125, dat in artikel 20 van voormelde wet van 24 oktober 2011 een nieuwe paragraaf 2 invoegt, dat de responsabiliseringsbijdrage zal worden verlicht van de besturen die gesitueerd zijn in een gemeente met minstens 100.000 inwoners. Voor de vaststelling van het aantal inwoners baseert men zich op de statbelgegevens van het vorige kalenderjaar.

In antwoord op een opmerking van de Raad van State in zijn advies nr. 77.699/VR van 17 juni 2025 met betrekking tot de pertinentie van het criterium van 100.000 inwoners voor de afbakening van de besturen die zullen kunnen genieten van de verlichting, wordt gewezen op een recente analyse van de UCLouvain over de door de lokale besturen te betalen responsabiliseringsbijdragen voor de periode 2012-2023. Uit deze analyse blijkt dat het bedrag van de gemiddelde responsabiliseringsbijdrage per inwoner substantieel hoger is bij de gemeenten die minstens 100.000 inwoners tellen en dat de responsabiliseringsbijdrage verschuldigd door de gemeentebesturen en OCMW's van gemeenten met minstens 100.000 inwoners over de periode 2012-2023 proportioneel zelfs sterker toeneemt met de tijd dan die van de andere gemeentebesturen en OCMW's.

Het is algemeen aanvaard dat het inwonersaantal van een gemeente een relevant criterium is dat in sterke mate de financiële draagkracht bepaalt van het gemeentebestuur en het OCMW en bij uitbreiding van de andere lokale besturen die in diezelfde gemeente gevestigd zijn. Bijgevolg is het redelijk verantwoord om de verlichting van de responsabiliseringsfactuur voor te behouden aan de lokale besturen die per capita de hoogste responsabiliseringsbijdrage dienen te betalen en dus aan de lokale besturen die gevestigd zijn in een gemeente met minstens 100.000 inwoners.

Lokale besturen in grote gemeenten stellen meer personeelsleden te werk waardoor zij geconfronteerd worden met hogere loon- en pensioenlasten voor hun personeelsleden. Er is dan ook een correlatie tussen de hoogte van de responsabiliseringsbijdrage en het aantal inwoners per bestuur waardoor lokale besturen in gemeenten met veel inwoners proportioneel een hogere responsabiliseringsbijdrage verschuldigd zijn.

Anders dan wat de Raad van State aangeeft in zijn advies nr. 77.699/VR van 17 juni 2025, is het criterium van de vestigingsplaats van de maatschappelijke zetel van het bestuur pertinent. Dit is immers een stabiele parameter die in de praktijk niet snel gewijzigd wordt omdat een wijziging van de maatschappelijke zetel gepaard gaat met belangrijke administratieve formaliteiten en complicaties.

De responsabiliseringfacturen van de in aanmerking komende besturen worden globaal verlicht ten belope van een bedrag dat voor elk jaar bij koninklijk besluit zal worden vastgelegd. Dit bedrag zal proportioneel onder hen worden verdeeld in functie van het bedrag van de responsabiliseringsbijdrage die zij elk verschuldigd zijn.

Bij deze verdeling zal het “normale” bedrag van de responsabiliseringsbijdrage in aanmerking worden genomen en zal de toegepaste vermindering of verhoging van de responsabiliseringsbijdrage buiten beschouwing worden gelaten.

Hierbij moet worden opgemerkt dat het buiten beschouwing laten van de vermindering of verhoging enkel geldt voor de verdeling van het beschikbare budget voor de verlichting van de responsabiliseringsfacturen tussen de in aanmerking komende besturen. De vermindering of verhoging die op het bestuur wordt toegepast, zal derhalve geen invloed hebben op het aan dit bestuur toekomende deel van het budget voor de verlichting. Evenwel zal bij de effectieve toekenning van de verlichting aan het bestuur wel degelijk rekening worden gehouden met het bedrag van de werkelijk verschuldigde responsabiliseringsbijdrage, met inbegrip van de in voorkomend geval toegepaste vermindering, om te vermijden dat het bestuur een hoger bedrag aan verlichting zou ontvangen dan het bedrag van de te betalen responsabiliseringsbijdrage.’

Op basis van deze tekst krijgen niet alleen gemeenten en OCMW's met meer dan 100.000 inwoners (Antwerpen, Gent, Brugge, Leuven, Anderlecht, Brussel, Schaarbeek, Charleroi, Liège en Namur), maar ook andere lokale besturen (provincies, autonome gemeente- en provinciebedrijven, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, OCMW-verenigingen, havenbedrijven, politie- en hulpverleningszones) die (al dan niet toevallig) gevestigd zijn in een dergelijke gemeente met meer dan 100.000 inwoners voortaan ondersteuning van de federale overheid voor een stuk van hun responsabiliseringsbijdrage. Verder worden de middelen verdeeld op basis van de responsabiliseringsbijdrage vóór de toepassing van de bonus-malusregeling (cf. supra), waardoor dubbele subsidiëring mogelijk is. Het wetsontwerp verhindert wel dat de bonus én deze subsidie samen kunnen uitstijgen boven de responsabiliseringsbijdrage.¹

De **Raad van State** is in zijn advies bij dit ontwerp op drie punten kritisch:

- Over de grens van 100.000 inwoners om dit voordeel al dan niet toe te kennen: de memorie van toelichting verantwoordt niet wat besturen gevestigd in een gemeente van meer dan 100.000 inwoners onderscheidt van de andere besturen op het vlak van de responsabiliseringsbijdrage. De verwijzing door de gemachtigde van de regering naar een recente UCL-studie waaruit blijkt dat gemeenten en OCMW's met meer dan 100.000 inwoners per inwoner een hogere responsabiliseringsbijdrage per inwoner betalen dan andere gemeenten en OCMW's (een argumentatie die ook werd opgenomen in de definitieve memorie van toelichting; cf. supra) overtuigt de Raad van State niet: *‘Het komt de Raad van State, afdeling Wetgeving, voor dat de voorliggende verantwoording ontoereikend is. Ze verduidelijkt niet waarom het criterium van 100.000 inwoners een pertinente afbakening vormt. Daarbij legt de verantwoording ook geen verband met de totale begroting van de betrokken besturen, waarbij*

¹ We wijzen erop dat ook de Vlaamse subsidie (cf. 3.1) berekend wordt op de responsabiliseringsbijdrage vóór toepassing van de federale bonus-malusregeling. Daardoor waren er voor het jaar 2023 51 besturen die een Vlaamse subsidie krijgen voor een responsabiliseringsbijdrage die ze (na de toepassing van de bonus) niet betalen en 59 waarvan de Vlaamse subsidie de responsabiliseringsbijdrage na toepassing van de bonus overstijgt. Het gaat in totaal om ca. 1,7 miljoen euro die op die manier naar niet betaalde responsabiliseringsbijdragen ging.

bijvoorbeeld verduidelijkt dient te worden of er tegenover een hogere responsabiliseringsbijdrage per inwoner al dan niet hogere werkingsmiddelen per inwoner staan.'

- Het feit dat deze maatregel ook geldt voor andere lokale besturen in een gemeente met meer dan 100.000 inwoners. Daarover zegt de Raad van State: *'Bovendien dient de verantwoording niet alleen gegeven te worden in een vergelijking tussen gemeenten onderling, maar ook ten aanzien van de andere besturen die door de maatregel beoogd worden. De ontworpen regeling maakt immers gebruik van het criterium van de vestiging van de maatschappelijke zetel. Het loutere feit of een intercommunale die onder meer een gemeente met meer dan 100.000 inwoners bedient haar zetel in die gemeente of in een andere gemeente vestigt, verandert niets aan haar financiële toestand, maar zou, als gevolg van de ontworpen regeling, wel een impact hebben op de vraag of deze al dan niet voor de verlichting van de responsabiliseringsfactuur in aanmerking komt. Ook de pertinentie van het criterium van de vestigingsplaats van de maatschappelijke zetel behoeft dus een duidelijke verantwoording.'*
- Het feit dat het wetsontwerp niet uitsluit dat een begunstigd bestuur, na aftrek van de bonus op de responsabiliseringsbijdrage, ook middelen uit deze ondersteuning zou krijgen waardoor het in totaal meer ontvangt dan het aan responsabiliseringsbijdrage betaalt. Door een aanpassing van het wetsontwerp alvorens het in de Kamer werd ingediend, is deze mogelijkheid intussen afgesloten. De ondersteuning wordt weliswaar berekend op de responsabiliseringsaftrek vóór toepassing van de bonus vermeld in 3.2.1, maar mag er nooit toe leiden dat bonus en extra ondersteuning groter worden dan de responsabiliseringsbijdrage.

4. VVSG-analyse van de federale steunmaatregelen

We maken bij de analyse een onderscheid tussen de voortzetting van de bonus-malusregeling enerzijds en de nieuwe ondersteuning voor besturen van meer dan 100.000 inwoners anderzijds.

4.1. Voortzetting bonus-malusregeling

De VVSG is nooit een voorstander geweest van de bonus-malusregeling. Daarvoor waren er verschillende argumenten:

- Ze werd niet gefinancierd met extra federale middelen, maar door de lokale besturen zelf en betekende dus eigenlijk een herverdeling tussen de lokale besturen. Pas de laatste twee jaar kwam de Schatkist financieel tussen (cf. 3.2.1) omdat de aangerekende mali niet langer volstonden om de boni te betalen.
- De steun onder de vorm van een gedeeltelijke aftrek van de kosten van de tweede pensioenpijler gaat alleen naar besturen die een responsabiliseringsbijdrage betalen. Dat zijn per definitie besturen die niet zelf instaan voor de volledige financiering van de eigen pensioenlasten, maar hiervoor deels rekenen op de solidariteit van andere lokale besturen. Besturen met een voldoende hoge tweede pensioenpijler maar die alleen een basispensioenbijdrage betalen (en dus solidariteit leveren aan de andere besturen) krijgen niets. Een systeem dat de uitbouw van de tweede pijler wil stimuleren, mag geen onderscheid maken op basis van elementen die niets met die tweede pijler te maken hebben.

- De bonus-malusregeling is administratief complex. Niet alleen vergt ze jaarlijkse attesten van de pensioeninstellingen aan de FPD die de kosten van de tweede pijler bevestigen, daarnaast is er ook de complexe berekening van alle kortingen en toeslagen door de FPD zelf.

De bonus-malusregeling bestaat intussen sinds 2019 en heeft er mee toe geleid dat (zeker de Vlaamse) lokale besturen intussen massaal inzetten op een degelijk aanvullend pensioen voor hun contractanten. Vanuit dat oogpunt is kan een voortzetting van de ondersteuning, ondanks de vermelde tegenargumenten, als aanvaardbaar worden beschouwd. Daarbij komt dat ondertussen de meerderheid van de besturen ook geresponsabiliseerd is (en dus de federale steun geniet), en dat dit aantal de komende jaren nog zal toenemen.

Anderzijds valt het wel te betreuren dat de federale overheid de bonus voortaan beperkt tot 30% van de tweedepijlerkosten (en de financiering van het GPF hiervoor afbouwt van 81 naar 50 miljoen euro), terwijl ze wel middelen heeft om een extra ondersteuningskanaal voor grote besturen in het leven te roepen (cf. 4.2).

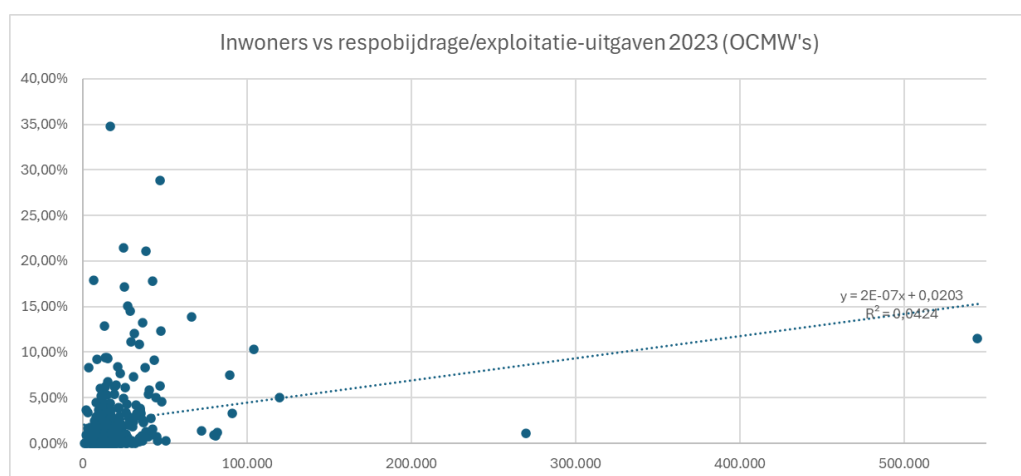
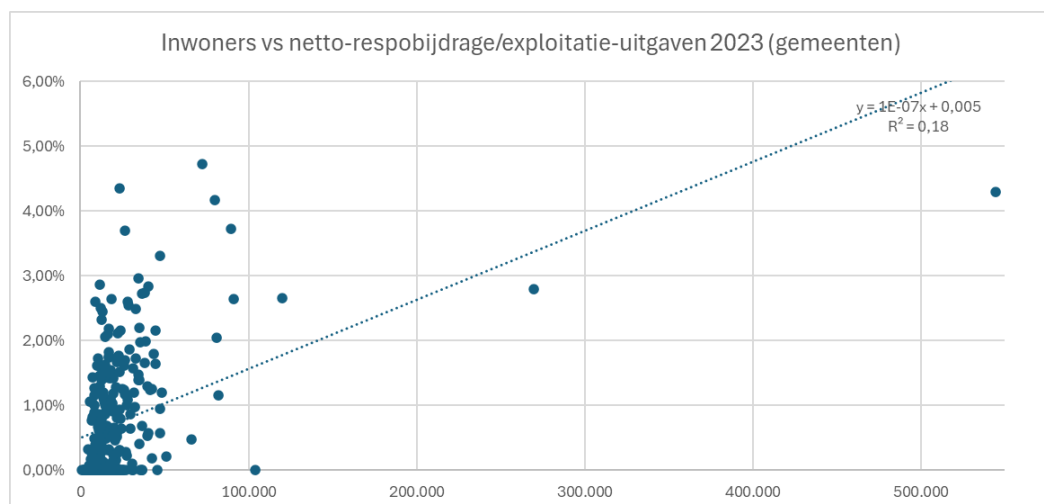
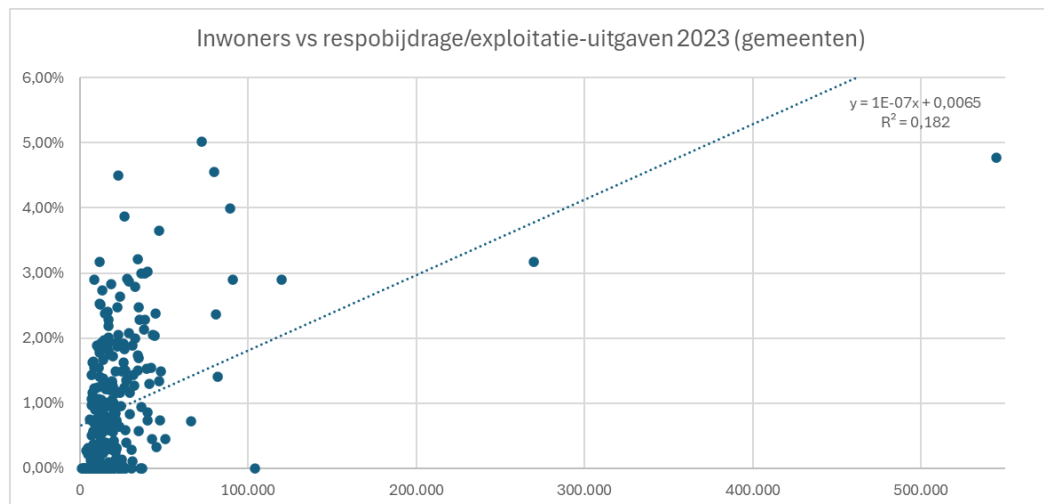
4.2. Ondersteuning besturen met meer dan 100.000 inwoners

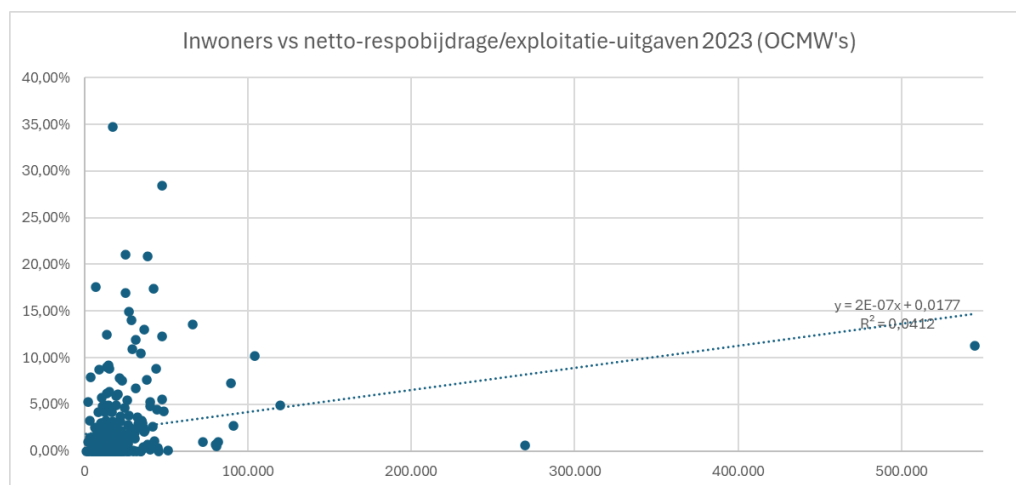
De federale regering verantwoordt de keuze voor een specifieke ondersteuning ten behoeve van de responsabiliseringsbijdrage van besturen met meer dan 100.000 inwoners met twee argumenten:

- De middelen zijn beperkt, en worden dus het best gefocust.
- Besturen met meer dan 100.000 inwoners betalen doorgaans een hogere responsabiliseringsbijdrage per inwoner. Voor die laatste stelling wordt verwezen naar een recente UCL-studie.

Beide argumenten roepen op zijn minst vragen op.

We zien niet in wat beperkte federale middelen te maken hebben met een focus op een beperkte groep begunstigden, zeker wanneer andere potentiële begunstigden zich in een min of meer vergelijkbare situatie bevinden (zie verder). Bovendien zijn de middelen die de Schatkist uittrekt voor de bonus-malusregeling (50 miljoen euro in 2025, oplopend tot 60 miljoen euro in 2029) lager, terwijl die wel een meer algemene bestemming krijgen. Dat grotere besturen per inwoner in de regel een hogere responsabiliseringsbijdrage betalen, is volkomen logisch. Hun totale en personeelsuitgaven per inwoner liggen in de regel ook hoger dan in kleinere besturen, maar dat is even zeer het geval voor de financiering. De drie gewesten kennen elk systemen van extra financiering ten behoeve van de centrumfunctie van die grotere besturen. Het is dus niet omdat het in absolute cijfers (al dan niet per inwoner) om hogere bedragen gaat, dat deze uitgaven ook noodzakelijkerwijze zwaarder doorwegen op de budgettaire ruimte waarover die besturen beschikken. Om dat verder te onderzoeken, maakte de VVSG een analyse voor de Vlaamse gemeenten en OCMW's voor het jaar 2023, het laatste jaar met volledige jaarrekeningen én volledige pensioencijfers. Dat leverde volgende grafieken op:





De eerste twee grafieken hebben betrekking op de Vlaamse gemeenten en leggen de relatie tussen enerzijds het aantal inwoners (X-as) en anderzijds het aandeel van de responsabiliseringsbijdrage in de totale exploitatie-uitgaven (Y-as). In het ene geval bekijken we de totale responsabiliseringsbijdrage, in het tweede de responsabiliseringsbijdrage na aftrek van de bonus. De laatste twee grafieken doen hetzelfde voor de Vlaamse OCMW's. Wat stellen we vast?

- Er is in de vier gevallen een positief verband: meer inwoners leiden tot een hoger aandeel van de (netto) responsabiliseringsbijdrage binnen de totale exploitatie-uitgaven.
- Het verband tussen beide factoren is met een R^2 van ca. 0,18 bij de gemeenten en 0,04 bij de OCMW's echter zwak tot zo goed als onbestaande. Met andere woorden, de mate waarin de responsabiliseringsbijdrage weegt op het totale exploitatiebudget kan slechts in zeer beperkte mate verklaard worden door het aantal inwoners.

Eenzelfde analyse kan de VVSG niet maken voor de meeste andere lokale besturen, omdat hiervoor geen gestandaardiseerde BBC-gegevens beschikbaar zijn en/of het aantal inwoners van de zetel niet noodzakelijk relevant is voor de omvang van de totale werking. Wat we wel kunnen doen, is nakijken welke besturen in 2025, op basis van FPD-ramingen van juli 2025, de hoogste responsabiliseringsbijdrage zouden betalen en of dat dan ook besturen zijn die gevestigd zijn in een gemeente met meer dan 100.000 inwoners. Opgelet, deze analyse kan de VVSG alleen maken voor de Vlaamse besturen, want we beschikken niet over gegevens over Brussel en Wallonië.

Vlaamse besturen met de hoogste verwachte responsabiliseringsbijdrage 2025 (bron: FPD)

Entiteit	Zetel	Inwoners 2025	Respobijdrage 2025 (raming)	Federale steun?
Stad Antwerpen	Antwerpen	562.002	76.163.000	Ja
OCMW Antwerpen	Antwerpen	562.002	58.735.000	Ja
Stad Gent	Gent	272.657	36.261.000	Ja
Haven Antwerpen-Brugge	Antwerpen	562.002	33.180.000	Ja
Zorgbedrijf Antwerpen	Antwerpen	562.002	27.342.000	Ja

AZ Brugge-Oostende	Brugge	120.283	23.794.000	Ja
Fluvius	Hasselt	90.249	17.565.000	Neen
OCMW Turnhout	Turnhout	47.965	10.910.000	Neen
Stad Brugge	Brugge	120.283	10.539.000	Ja
Stad Oostende	Oostende	72.817	10.078.000	Neen
Provincie Limburg	Hasselt	90.249	9.867.000	Neen
Provincie Antwerpen	Antwerpen	562.002	9.390.000	Ja
Ziekenhuis Oost-Limburg	Genk	68.058	9.358.000	Neen
Ziekenhuis Virga-Jesse	Hasselt	90.249	9.211.000	Neen
Stad Mechelen	Mechelen	89.655	8.824.000	Neen
Alg. Stedelijk Ziekenhuis	Aalst	92.131	8.183.000	Neen
Stad Kortrijk	Kortrijk	80.776	7.939.000	Neen
Politie Antwerpen	Antwerpen	562.002	7.386.000	Ja
AGB Stedelijk Onderwijs	Antwerpen	562.002	6.817.000	Ja
OCMW Mechelen	Mechelen	89.655	6.360.000	Neen

Uit deze tabel blijkt dat er bij de tien grootste Vlaamse betalrs van een responsabiliseringsbijdrage, er maar zeven de federale steun zouden genieten. Bij de twintig grootste is dat aandeel zelfs maar 50%.

We kunnen de betwistbaarheid van deze maatregel nog op een andere manier aantonen: AGB Digipolis uit Antwerpen zou in 2025 een responsabiliseringsbijdrage van 117.000 euro krijgen aangerekend en door de vestigingsplaats in Antwerpen federale steun krijgen. Er zijn in Vlaanderen een kleine 400 lokale entiteiten waar de responsabiliseringsbijdrage in 2025 hoger zou zijn, maar die de steun niet gaan krijgen als het wetsontwerp realiteit wordt...

Nog een ander betwistbaar element rijst bij de provincies. De hoogte van de responsabiliseringsbijdrage (in euro of in verhouding tot hun totale uitgaven) is niet noodzakelijk gekoppeld aan de gemeente waar ze toevallig gevestigd zijn, terwijl die vestigingsplaats wel bepaalt of ze de federale steun gaan genieten. Zo telt de provincie Limburg de hoogste responsabiliseringsbijdrage (9.867.000 euro), maar krijgt ze omwille van de vestigingsplaats Hasselt geen geld. De provincie Vlaams-Brabant zou in 2025 136.000 euro aangerekend krijgen, en ontvangt hiervoor wegens de vestigingsplaats Leuven wel middelen...

5. VVSG-standpunt

Het standpunt bouwt voort op het VVSG-memorandum enerzijds en het standpunt dat het Beheerscomité van het GPF (met daarin ook een VVSG-vertegenwoordiging) op 22 april 2025 heeft ingenomen over het voorontwerp van wet (bijlage).

De VVSG:

- Verwelkomt het feit dat de federale regering voor het eerst voorziet in een (weliswaar beperkte) structurele financiering van de lokale pensioenlasten. Bovendien steunt ze het voornemen van de federale regering om de verdere stijging van de pensioenlasten zelf onder controle te houden.
- Steunt de voortzetting van de bonus-malusregeling, maar vraagt om het budget hiervoor zo op te trekken dat de 50%-kostenaf trek die tot en met 2023 (afrekening 2024)

gold voortzetten. Besturen hebben bij het uitwerken van een tweede pijler immers rekening gehouden met de voortzetting van deze financiering.

- Steunt het feit dat de federale regering ook voorziet in een tweede financieringsstroom voor de lokale pensioenfactuur, maar verwerpt het feit dat alleen besturen gevestigd in een gemeente met ten minste 100.000 inwoners toegang zouden krijgen tot deze subsidiëring. Deze drempel zegt immers niet noodzakelijk iets over het te betalen bedrag aan responsabiliseringsbijdrage, noch over het bedrag per inwoner of de mate waarin deze responsabiliseringsbijdrage budgettair doorweegt. De VVSG vreest dat dit kan leiden tot jarenlange rechtsonzekerheid, cf. de signalen van besturen die van plan zijn wegens een mogelijke schending van het gelijkheidsbeginsel tegen deze wet naar het Grondwettelijk Hof te stappen.
- Vraagt het Parlement om voor de geplande federale steun voor de lokale responsabiliseringsbijdrage alternatieven te onderzoeken², zoals:
 - De beperking van de toegang tot de subsidiëring tot de x besturen in België die de hoogste responsabiliseringsbijdrage in euro per inwoner betalen.³
 - De beperking van de toegang tot de subsidiëring tot de x besturen in België die de hoogste responsabiliseringsbijdrage in euro betalen.
 - De beperking van de toegang tot het systeem tot die besturen die meer dan x euro per inwoner aan responsabiliseringsbijdrage betalen.⁴
 - De beperking van de toegang tot de subsidiëring tot de besturen die meer dan x euro per jaar aan responsabiliseringsbijdrage betalen.
- Wijst op het feit dat de twee geplande federale stromen voor de cofinanciering van de lokale pensioenfactuur tegen 2029 ca. 185 miljoen zullen bedragen, terwijl die totale lokale pensioenuitgaven op dat moment 4,515 miljard groot zullen zijn. De federale steun komt dan dus uit op slechts 4,1%. Ze vraagt dan ook een versterking van de federale inspanningen op dat vlak, zoals die ook gebeuren voor de pensioenstelsels van de werknemers, zelfstandigen en statutairen van de andere overheden. Dat kan dan het best gebeuren onder de vorm van een algemene dotatie aan het Gesolidariseerd Pensioenfonds. Op die manier komt dit geld ten goede aan alle besturen in de mate dat ze vandaag pensioenlasten dragen. Bovendien wordt het zo ook mogelijk om een deel van de middelen in te zetten om zowel de responsabiliseringsbijdrage (cf. de nu geplande maatregelen) als de basisbijdrage onder controle te houden.

² De VVSG beschikt alleen over detailgegevens over de Vlaamse lokale besturen en is dus niet in staat om elk van deze pistes ook cijfermatig te onderbouwen voor alle Belgische lokale besturen en meer concrete voorstellen (bv. over ondergrenzen) te formuleren.

³ Een nadeel van deze piste is dat ze vrij makkelijk toepasbaar is voor gemeenten en OCMW's, maar minder voor entiteiten met een bepaalde vestigingsplaats maar die meer dan één gemeente bedienen. De enige mogelijkheid in dat geval is te werken met het aantal inwoners van alle aangesloten gemeenten of OCMW's.

⁴ Zie voetnoot 3.

Bijlage

Advies van het Beheerscomité Pensioenen PPB 22.4.2025

1. De leden van het Beheerscomité hebben kennis genomen van nota nr. 2025/01 aan het Beheerscomité waarin het Beheerscomité verzocht wordt om zijn advies te verlenen over Hoofdstuk 5 ("Responsabiliseringsfacturen van de lokale besturen") van Titel 6 ("Pensioenen") van het voorontwerp van programmawet (= artikelen X+31 tot en met X+34).
2. Het voorontwerp van programmawet behelst in de eerste plaats een wijziging van het zogenaamde bonus-malus systeem zoals dit vastgesteld werd bij de wet van 25 april 2024. Deze laatste wet heeft vanaf 2024 (berekening in 2025) de hoogte van de kortingen in die mate beperkt dat het totale bedrag van de toegekende kortingen zal overeenstemmen met het totale bedrag van de toegepaste verhogingen van de responsabiliseringsbijdrage.
Het voorontwerp van programmawet voorziet dat de vermindering van de responsabiliseringsbijdrage voor de jaren 2024 tot en met 2028 vastgesteld wordt op 30% van de kosten van de tweede pensioenpijler van het contractueel personeel en dat het gedeelte van de toegekende bonussen dat niet gedekt wordt door de toegepaste malussen gecompenseerd worden door middel van een jaarlijkse dotatie van de federale overheid. Een machtiging aan de Koning laat toe dit percentage te wijzigen na overleg in de ministerraad.
Tevens voorziet het voorontwerp van programmawet vanaf 2026 (berekening van de responsabiliseringsbijdrage vanaf 2027) in een verlichting van de responsabiliseringsfacturen van een beperkt aantal provinciale en plaatselijke besturen. Een deel van de responsabiliseringsbijdrage van de besturen waarvan de maatschappelijke zetel gevestigd is in een gemeente met minstens 100.000 inwoners zal ten laste worden gelegd van de federale overheid die hiervoor een bijkomende dotatie zal toekennen.
3. De leden van het Beheerscomité stellen vast dat - ondanks het feit dat het een gedeeltelijke tegemoetkoming betreft aan zijn memorandum van 14 juni 2024 dat bezorgd werd aan de onderhandelaars van de federale regering - de ontwerpbepalingen van de programmawet enkel een parametrische hervorming inhouden van het Gesolidariseerd pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen en dus geen structurele oplossing bieden voor het financieringsprobleem van dit fonds, zoals nochtans gevraagd is door het Beheerscomité in zijn memorandum.
4. Met betrekking tot de voorgestelde wijziging van het bonus-malus systeem merken de leden van het Beheerscomité op dat, niettegenstaande artikel X+31 van het voorontwerp de vermindering van de responsabiliseringsbijdrage voor de jaren 2024 tot en met 2028 vaststelt op 30%, hetgeen voor de besturen een verbetering ten opzichte van de huidige regeling impliceert, er tevens wordt voorzien dat dit percentage bij koninklijk besluit kan worden gewijzigd. Deze mogelijkheid tot wijziging van het percentage creëert evenwel onzekerheid in hoofde van de besturen die er voor de periode 2024 - 2028 (berekening in 2025 - 2029) op zouden moeten kunnen rekenen (voor het opstellen van hun meerjarenbegroting) dat zij effectief een bonus van 30% zullen ontvangen.
Derhalve zou de bevoegdheid die aan de Koning wordt verleend om het percentage van de vermindering bij koninklijk besluit te wijzigen (en desgevallend te verlagen) slechts op 1 januari 2029 (berekening vanaf 2030) in werking mogen

treten in plaats van op 1 januari 2024 (zoals bepaald in artikel X+34 van het voorontwerp van wet).

Bovendien wijkt 30% nog steeds af van de oorspronkelijke 50% en blijft het probleem dat niet geresponsabiliseerde besturen geen korting krijgen voor hun tweedepijlerkosten. Er is met andere woorden geen oplossing voor de vraag van het Beheerscomité naar een structurele cofinanciering van een maatregel die door de federale regering zelf is ingevoerd.

5. De leden van het Beheerscomité brengen derhalve een eerder genuanceerd en gematigd positief advies uit omtrent de voorgestelde wijziging van het bonus-malus systeem op voorwaarde dat de machtiging aan de Koning wordt aangepast.
6. Met betrekking tot de voorgestelde verlichting van de responsabiliseringsfacturen (= artikel X+32 van het voorontwerp) stellen de leden van het Beheerscomité voor: eerst vast dat de beslissing om deze maatregel enkel ten goede te laten komen aan de besturen die gevestigd zijn in een gemeente met minstens 100.000 inwoners niet gemotiveerd en derhalve niet verantwoord wordt: er is m.b.t. deze keuze geen enkel argument terug te vinden, noch in de ontwerp tekst noch in het bijhorende ontwerp van memorie van toelichting.
De leden zijn daarentegen van oordeel dat het criterium van het inwonersaantal niet pertinent is daar ook besturen die gevestigd zijn in gemeenten met minder dan 100.000 inwoners financiële problemen kennen en dus moeilijkheden onder vinden om hun responsabiliseringsfacturen te betalen.
De beslissing om de verlichting van de responsabiliseringsfacturen voor te houden aan de besturen gevestigd in gemeenten met minstens 100.000 inwoners lijkt dus, gelet op het gebrek aan motivering, betwistbaar te zijn en mogelijk niet in overeenstemming met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. Hierdoor is het risico reëel dat deze maatregel in rechte zal worden betwist – met mogelijke procedures voor het Grondwettelijk Hof tot gevolg – door besturen die er niet van zullen kunnen genieten waardoor dit de rechtszekerheid in het gedrang zal brengen voor de besturen die op basis van deze wettelijke bepaling wel van de verlichting zullen kunnen genieten. De administratieve en financiële gevolgen mogen niet onderschat worden
7. Bovendien menen de leden van het Beheerscomité dat het criterium van het inwonersaantal op basis van de vestigingsplaats van de maatschappelijke zetel arbitrair is voor besturen die in de uitoefening van hun activiteiten meerdere gemeenten bedienen (o.a. intercommunales, OCMW-verenigingen, hulpverleningszones). Diegene onder deze besturen die onder meer een gemeente van minstens 100.000 inwoners bedienen, zouden naargelang van de vestigingsplaats van hun maatschappelijke zetel al dan niet kunnen genieten van de verlichting – wel indien de zetel gevestigd is op het grondgebied van de gemeente met minstens 100.000 inwoners en niet indien de zetel in een andere gemeente is gevestigd – waardoor deze besturen ertoe geneigd zouden kunnen zijn om hun maatschappelijke zetel te verplaatsen enkel en alleen om van de verlichting van de responsabiliseringsfactuur te kunnen genieten.
8. Met betrekking tot diezelfde maatregel wijzen de leden van het Beheerscomité erop dat er perverse effecten zouden kunnen ontstaan doordat de verlichting berekend zal worden in functie van het “normale” bedrag van de responsabiliseringsbijdrage zonder rekening te houden met de bonus of malus. In dat geval is het niet uitgesloten dat een bestuur een groter bedrag aan verlichting zou ontvangen dan het bedrag van de responsabiliseringsbijdrage dat het effectief moet betalen na aftrek van

de bonus. De leden kunnen hiervan op basis van de afrekening voor het jaar 2023 talrijke voorbeelden citeren in de eerdergenoemde sectoren van de hulpverleningszones, de intercommunales en de ziekenhuizen. Deze voorbeelden kunnen ter beschikking worden gesteld. Om deze reden zou de verlichting berekend moeten worden op basis van het door het bestuur werkelijk te betalen bedrag van de responsabiliseringsbijdrage.

9. De leden van het Beheerscomité zijn blij dat de federale regering wil tussenkomen in de kosten van de lokale ambtenarenpensioenen, maar betreuren het dat er geen structurele oplossing ten gronde komt en dat de malus blijft behouden. Bij de uitwerking van de federale dotatie zijn er echter nog onduidelijkheden in artikel X +31. Voor de maatregel in artikel x +32 ontbreekt de motivatie om de federale dotatie toe te kennen zoals hij nu uitgewerkt is. De leden brengen derhalve een genuanceerd negatief advies uit omtrent de maatregel tot verlichting van de responsabiliseringsfacturen.
10. Tenslotte suggereert het Beheerscomité een aantal louter technische aanpassingen aan de ontwerpbepalingen (bv. vervanging van het jaar “2024” door jaar “2023” in artikel X+33, 1° van het voorontwerp).