



HOGE RAAD VAN FINANCIËN

Studiecommissie voor de vergrijzing

JAARLIJKS VERSLAG

Juli 2019

De leden van de Studiecommissie voor de Vergrijzing:

de Heer J. Van Gompel, Voorzitter

de Heer P. Donnay, Ondervoorzitter

Mevrouw S. Weemaes, op voordracht van het Federaal Planbureau

de Heer V. Magnée, op voordracht van de Nationale Bank van België

de Heer G. De Smet, op voordracht van de Minister van Begroting

de Heer T. De Spiegelaere, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken

Het Secretariaat:

Mevrouw G. De Vil

Mevrouw N. Fasquelle

SYNTHESE	1
A. Inleiding.....	3
B. De nieuwe vooruitzichten van de sociale uitgaven tot 2070	4
C. De sociale houdbaarheid van de pensioenen	8
DE BUDGETTAIRE EN SOCIALE GEVOLGEN VAN DE VERGRIJZING.....	11
1. Evolutie van de sociale uitgaven tegen 2070	13
1.1. Inleiding	13
1.2. De hypothesen van het SCvV-scenario	14
1.2.1. De demografische hypothesen	15
1.2.2. De socio-economische hypothesen	16
1.2.3. De macro-economische hypothesen	17
1.2.4. De sociaal-beleidshypothesen	21
1.2.5. De hervormingen van de huidige regeringen op het gebied van sociale uitgaven	23
1.3. Langetermijnvooruitzichten van de sociale uitgaven	26
1.3.1. De demografische vooruitzichten	26
1.3.2. De arbeidsmarkt	29
1.3.3. Afhankelijkheidsratio's	31
1.3.4. De macro-economische omgeving	31
1.3.5. De budgettaire kosten van de vergrijzing in het referentiescenario	32
2. Sociale houdbaarheid van de vergrijzing	42
2.1. Stand van zaken van armoede bij ouderen	42
2.1.1. Definitie en methodologie	42
2.1.2. Klassiek armoederisico in België	45
2.1.3. Armoederisico in België bij alternatieve armoededrempels	52
2.1.4. Aanvullende indicatoren voor België	55
2.1.5. Internationale vergelijking	58
2.2. Evolutie van sociale houdbaarheid tot 2070	61
2.2.1. Inleiding	61
2.2.2. Evolutie van het armoederisico bij gepensioneerden	62
2.2.3. Evolutie van de ongelijkheid bij gepensioneerden	64
3. Bijlagen	66
Bijlage 1: De voornaamste herwaarderingsmaatregelen voor sociale uitkeringen tussen 2014 en 2020	66
Bijlage 2: Aanvulling bij hoofdstuk sociale houdbaarheid	73

SYNTHESE

Synthese

A. Inleiding

De Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) werd opgericht door de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds. De wet van 18 december 2016 tot regeling van de erkenning en de afbakening van de crowdfunding en houdende diverse bepalingen inzake financiën heeft het Zilverfonds opgeheven, maar de SCvV bevestigd. Dezelfde wet heeft het opschrift van de wet van 5 september 2001 vervangen door 'Wet tot oprichting van een Studiecommissie voor de vergrijzing en opstelling van een Vergrijzingsnota.'

De SCvV is belast met de redactie van een jaarlijks verslag over de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing. In die context presenteert het eerste hoofdstuk van het jaarlijks verslag 2019 de evolutie van alle sociale uitgaven tot 2070. Die evolutie wordt geïllustreerd aan de hand van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2018 en 2070, met name de variatie tussen die twee jaren van alle sociale uitgaven, uitgedrukt in procentpunt van het bbp. Het referentiescenario bevat de demografische vooruitzichten 2018-2070 die in januari 2019 werden opgesteld, de economische vooruitzichten 2019-2024 die op 18 juni 2019 werden gepubliceerd en alle reeds uitgevaardigde maatregelen met betrekking tot de sociale uitgaven. Zoals elk jaar worden ook alternatieve scenario's voorgesteld in het verslag.

Het tweede hoofdstuk illustreert de sociale gevolgen van de vergrijzing of de sociale houdbaarheid. Het eerste deel van dit hoofdstuk toont een actueel overzicht van de sociale houdbaarheid van de pensioenen via verschillende indicatoren. De meeste indicatoren zijn gebaseerd op de Europese EU-SILC-enquête ('European Union Survey on Income and Living Conditions') en in de meest recente enquête worden de inkomens van het jaar 2017 bevraagd. Ze hebben betrekking op het armoederisico volgens verschillende definities van het inkomen en op andere aanvullende gegevens. De evolutie van de minimumpensioenen en de inkomensgarantie voor ouderen (IGO), ten opzichte van een armoededrempel, wordt eveneens geanalyseerd. Een vergelijking met onze buurlanden vult die analyse aan. In het tweede deel van dat hoofdstuk worden de langetermijnvooruitzichten van de sociale houdbaarheid van de pensioenen geïllustreerd aan de hand van de evolutie van het armoederisico en van een maatstaf die de ongelijkheid tussen inkomens van de gepensioneerden meet, tot 2070. De hypothesen die de basis vormen van de projectie van de socialehoudbaarheidsindicatoren zijn identiek aan de hypothesen die zijn gebruikt in het kader van de evaluatie van de budgettaire kosten van de vergrijzing.

Het SCvV-verslag presenteert vooruitzichten tot 2070, en dus geen voorspellingen. Voorspellingen zijn sterk afhankelijk van de laatste waarnemingen en pogen de best mogelijke raming te geven van een nabije toekomst (een jaar, of zelfs twee jaar). Vooruitzichten die worden opgesteld over een langere periode houden daarentegen ook rekening met de trends uit het verleden en berusten onvermijdelijk op hypothesen. Gezien de onzekerheid waarmee bepaalde hypothesen worden omgeven, worden zeer vaak gevoeligheidsanalyses van de resultaten voor bepaalde sleutelparameters voorgesteld. Vooruitzichten beweren niet 'het' exacte cijfer te geven voor een gegeven horizon, maar vormen een besluitvormingsinstrument waarmee het debat ter zake kan worden gekaderd.

B. De nieuwe vooruitzichten van de sociale uitgaven tot 2070

a. De hypothesen

De langetermijnvooruitzichten van de sociale uitgaven berusten op vier soorten hypothesen: de demografische, socio-economische, macro-economische en sociaal-beleids hypothesen.

De SCvV-vooruitzichten hernemen de '**Demografische vooruitzichten 2018-2070**' die in januari 2019 door het Federaal Planbureau (FPB) en Statbel (Algemene Directie Statistiek) werden gepubliceerd. Drie soorten hypothesen liggen aan de basis van de demografische projecties: de vruchtbaarheid, de levensverwachting en de internationale migraties. In die nieuwe vooruitzichten stijgt de vruchtbaarheidsgraad (of het gemiddelde aantal kinderen per vrouw) van 1,7 in 2017 tot 1,9 in 2030, wat overeenstemt met het geobserveerd niveau van vóór de crisis van 2009. Deze hypothese veronderstelt dat de daling van de vruchtbaarheidsgraad van de laatste jaren het gevolg is van de financieel-economische crisis en louter conjunctuurgebonden is. Nadien verloopt de vruchtbaarheidsgraad relatief stabiel tussen 2030 en 2070. De hypothesen van de levensverwachting worden opgesteld door de tussen 1991 en 2017 waargenomen trends door te trekken over de periode 2018-2070 en houdt rekening met een geleidelijke vertraging van het groeiritme van de levensverwachting op lange termijn. Tussen 2018 en 2070 neemt de levensverwachting van mannen toe met 8,7 jaar en die van vrouwen met 5,8 jaar. Tussen 2018 en 2070 is het internationale migratiesaldo (of het verschil tussen de immigraties en de emigraties) aanhoudend positief. Het evolueert van 42 800 personen in 2018 tot 18 000 personen in 2070. Dat migratiesaldo is gebaseerd op een projectie van emigratie vanuit België en immigratie naar België. De immigratie van personen van vreemde nationaliteit is gebaseerd op hypothesen met betrekking tot drie afzonderlijke groepen: de vroegere EU-lidstaten (EU-15, met uitzondering van België), de nieuwe EU-lidstaten (EU-13) en de derde landen (landen buiten de EU).

De **socio-economische hypothesen** maken het mogelijk de bevolking op te splitsen in relevante socio-economische categorieën om de sociale uitgaven te projecteren (bijvoorbeeld het aantal uitkeringsgerechtigden) per geslacht en leeftijdsgroep, of zelfs per leeftijdsjaar. Het referentiescenario wordt uitgevoerd in een ongewijzigde wettelijke en institutionele context, maar integreert de hervormingen die zijn afgekondigd of waarvan de modaliteiten voldoende duidelijk zijn. Bepaalde hervormingen houden in dat er specifieke hypothesen moeten worden opgesteld. De verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd leidde tot een hypothese over het pensioneringsgedrag: een verschuivingshypothese in het referentiescenario die veronderstelt dat een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd met één jaar (twee jaar) resulteert in een pensioneringsuitstel van gemiddeld één jaar (twee jaar), waarbij rekening wordt gehouden met toenemende kansen op instroom in invaliditeit met de leeftijd.

De **macro-economische hypothesen** over de evolutie van de arbeidsmarkt en de groei van de arbeidsproductiviteit maken het mogelijk de economische groei te bepalen. Op middellange termijn is de macro-economische omgeving overgenomen uit de 'Economische vooruitzichten 2019-2024' van het Federaal Planbureau die in juni 2019 zijn gepubliceerd. Tussen 2019 en 2024 stijgt het bbp gemiddeld met 1,3 % per jaar, ondersteund door de werkgelegenheid (gemiddelde groei van 0,7 % per jaar) en de productiviteit per werknemer (gemiddeld 0,6 % per jaar). Tijdens die periode daalt de werkloosheids-

graad (volgens het administratief concept) van 9,6 % in 2018 tot 7,3 % in 2024, hetzij een daling met 2,3 procentpunt.

Op lange termijn gaat het referentiescenario van de SCvV uit van een geleidelijke herneming van de productiviteitsgroei, met vanaf 2045 een jaarlijkse groei van 1,5 %. Die productiviteitsgroei op lange termijn kan hoog lijken in het licht van de recente waarnemingen. Over de volledige projectieperiode – tussen 2019 en 2070 – bedraagt de gemiddelde jaarlijkse arbeidsproductiviteitsgroei evenwel slechts 1,2 %. Dat scenario is identiek aan het referentiescenario van de Ageing Working Group van het Comité voor Economisch Beleid (CEB) van de ECOFIN-Raad inzake productiviteitsgroei, dat werd gepubliceerd in het Ageing Report 2018. Net zoals elk jaar presenteert het SCvV-verslag ook een alternatief scenario met een zwakkere productiviteitsgroei (1 % per jaar op lange termijn in plaats van 1,5 %). De structurele werkloosheidsgraad (volgens het administratief concept) op lange termijn wordt vastgesteld op 7 %, net zoals in de vorige vooruitzichten, en wordt bereikt vanaf 2026. In dit rapport wordt ook een alternatief scenario met een minder hoge werkloosheidsgraad op lange termijn voorgesteld. Bovendien combineert een derde scenario een lagere productiviteitsgroei en een minder hoge werkloosheidsgraad.

De **sociaal-beleids hypothesen** zijn gebaseerd op de reële herwaarderingen van de sociale uitkeringen, bovenop hun automatische aanpassing aan de prijsevolutie. Alle geplande maatregelen inzake welvaartsvastheid voor 2019-2020 uit het Advies nr 2.129 van de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven zijn opgenomen in de projectie. Vanaf 2021 worden de sociale uitkeringen geherwaardeerd volgens de parameters die worden gebruikt voor de berekening van de in het Generatiepact voorziene beschikbare enveloppes in alle takken (met uitzondering van de kinderbijslag) van de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de socialebijstandsregeling.

b. De budgettaire kosten van de vergrijzing

Tabel 1 toont, binnen het kader van de hierboven beschreven hypothesen van het referentiescenario, de evolutie van alle sociale uitgaven tussen 2018 en 2070 (uitgedrukt in procent van het bbp) en de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2018 en 2070 (of de variatie van alle sociale uitgaven uitgedrukt in procentpunt van het bbp tussen die twee jaren).

Tabel 1 Evolutie van de sociale uitgaven en van de budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens het SCvV-referentiescenario van juli 2019
In procent van het bbp en in procentpunt van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Referentiescenario van juli 2019					
	2018	2040	2070	2018-2040	2040-2070	2018-2070
	In procent van het bbp			In procentpunt van het bbp		
Pensioenen ^a	10,7	13,0	12,5	2,3	-0,5	1,8
Gezondheidszorg ^b	8,0	10,4	10,1	2,4	-0,3	2,1
Arbeidsongeschiktheid ^c	2,0	1,9	1,8	-0,1	-0,1	-0,2
Werkloosheid ^d	1,5	1,0	1,0	-0,5	-0,1	-0,6
Kinderbijslag	1,5	1,2	1,0	-0,3	-0,2	-0,5
Overige sociale uitgaven ^e	1,5	1,4	1,3	-0,1	-0,2	-0,2
Totaal	25,2	29,1	27,6	3,8	-1,4	2,4

- a. Pensioenen in de werknemersregeling, in de zelfstandigenregeling, in de overheidssector, inclusief de IGO en de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de overheid (voor deze laatste pensioenen houden de resultaten die in dit verslag worden voorgesteld geen rekening met de verhoging van de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voor het vervroegd pensioen, noch met de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd).
- b. Overheidsuitgaven voor (acute en langdurige) gezondheidszorg.
- c. Uitkeringen voor moederschap, primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit.
- d. Inclusief werkloosheid met bedrijfstoelage, tijdskrediet en loopbaanonderbreking.
- e. Vooral de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fonds voor bestaanszekerheid (uitsluitend het deel dat relevant is voor de sociale zekerheid volgens de ESR2010-principes), tegemoetkomingen aan personen met een handicap en leefloon.

Vertrekkend van 25,2 % van het bbp in 2018, evolueren de totale sociale uitgaven tot een maximum van 29,1 % in 2040 waarna ze vervolgens dalen tot 27,6 % van het bbp in 2070, het laatste projectiejaar. De budgettaire kosten van de vergrijzing zijn dan ook eerst positief tussen 2018 en 2040, namelijk 3,8 procentpunt van het bbp. Dit is het gevolg van de pensioen- en gezondheidsuitgaven (respectievelijk +2,3 en +2,4 procentpunt van het bbp) terwijl alle overige sociale uitgaven (in het bijzonder de werkloosheidsuitgaven en de kinderbijslag) die kosten doen dalen (-0,9 procentpunt van het bbp). Merk op dat de toename van de uitgaven voor gezondheidszorg niet alleen afhangt van de vergrijzing van de bevolking maar ook van andere niet-demografische factoren zoals het inkomen of de medische technologische vooruitgang in het geval van acute zorg¹. Nadien worden de budgettaire kosten van de vergrijzing negatief, namelijk -1,4 procentpunt van het bbp tussen 2040 en 2070. Een gematigde groei van de afhankelijkheidscoëfficiënt in die periode, gekoppeld met parameters voor welvaartsaanpassingen die onafhankelijk van de loongroei zijn bepaald, leiden tot een geleidelijke verlichting van de budgettaire kosten in geval van een toenemende loongroei (de groei van het gemiddelde loon of van de productiviteit bereikt geleidelijk aan 1,5 % tegen 2045). Over de hele projectieperiode bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 2,4 procentpunt van het bbp.

Over de totale projectieperiode, tussen 2018-2070, vallen de budgettaire kosten bijna volledig onder Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) die het leeuwendeel van de pensioen- en gezondheidsuitgaven betaalt. Binnen Entiteit II (gemeenschappen, gewesten en lagere overheid) worden de budgettaire kosten van de gezondheidszorg bijna geneutraliseerd door de daling van de kosten van de kinderbijslag en de overige sociale uitgaven.

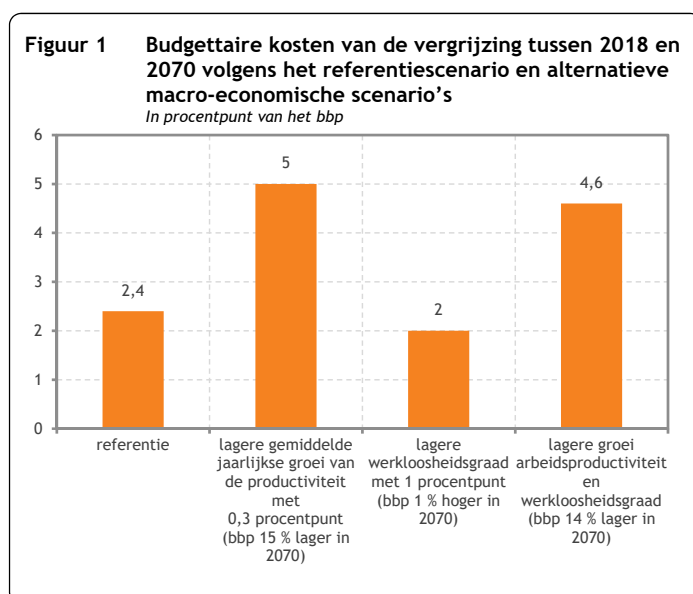
In vergelijking met de resultaten van het Jaarlijks verslag 2018 van de SCvV, liggen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2018 en 2070 0,5 procentpunt van het bbp hoger. Bijna de helft van het verschil is afkomstig van de middellangetermijnperiode (vooral de uitgaven aan gezondheidszorg) en

¹ Zie het Jaarlijks verslag 2014 van de Studiecommissie voor de Vergrijzing, hoofdstuk 3 (Een nieuwe projectiemodel voor de publieke gezondheidszorguitgaven).

de rest van de nieuwe demografische vooruitzichten. Deze zijn minder gunstig op vlak van bevolking op actieve leeftijd wat gevolgen heeft op de beroepsbevolking, de werkgelegenheid en het bbp.

In dit verslag worden drie alternatieve macro-economische scenario's voorgesteld waarvan de hypothesen identiek zijn aan de alternatieve scenario's van het jaarlijks verslag 2018 van de SCvV. Herinner dat op lange termijn de economische groei, of de bbp-groei, resulteert uit de groei van de werkgelegenheid en van de arbeidsproductiviteit (die laatste bepaalt bij hypothese de evolutie van het gemiddelde loon). Die grootheden zijn cruciale factoren in de evaluatie van de budgettaire kosten van de vergrijzing omdat, enerzijds, die de sociale uitgaven in procent van het bbp weergeven en, anderzijds, een groot aantal vervangingsuitkeringen berekend worden op basis van het loon.

Het eerste alternatieve scenario gaat ervan uit dat de groei van de arbeidsproductiviteit op lange termijn beduidend lager ligt dan in de referentieprojectie, d.w.z. een jaarlijkse groei van 1 % vanaf 2031 in plaats van 1,5 % vanaf 2045, waarbij alle andere hypothesen ongewijzigd blijven. In dat scenario is de gemiddelde jaarlijkse groeivoet van de productiviteit 0,3 procentpunt lager tussen 2019 en 2070, dan in het referentiescenario. In 2070 liggen het productiviteitsniveau en het bbp-niveau bijna 15 % lager dan in de referentieprojectie. In het tweede scenario verandert alleen de hypothese van de structurele werkloosheidsgraad (volgens het administratief concept) op lange termijn: hij daalt licht tot 6 % in 2030 in plaats van 7 % in 2026. In dat scenario liggen het werkgelegenheidsniveau en het bbp-niveau 1 % hoger in 2070, ten opzichte van het referentiescenario. Tot slot combineert het derde scenario de hypothesen van de twee vorige scenario's, d.w.z. een jaarlijkse productiviteitsgroei van 1 % op lange termijn en een werkloosheidsgraad van 6 %, waarbij alle andere hypothesen ongewijzigd blijven. In dat scenario ligt het bbp-niveau in 2070 bijna 14 % lager dan in het referentiescenario.



In het scenario met een lagere gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei van 0,3 procentpunt over de periode 2019 en 2070 en een bbp dat bijna 15 % lager ligt in 2070 dan in het referentiescenario, bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 5 procentpunt van het bbp, of een stijging van 2,5 procentpunt van het bbp ten opzichte van het referentiescenario. Merk op dat de variatie in de budgettaire kosten van de vergrijzing ten opzichte van een variatie in de jaarlijkse gemiddelde productiviteitsgroei op lange termijn bijna lineair verloopt. Zo zou een vermindering van de gemiddelde jaarlijkse

productiviteitsgroei met 0,15 procentpunt tussen 2019 en 2070 leiden tot een stijging van de budgettaire kosten van ongeveer 1,25 procentpunt van het bbp.

In het scenario van de lagere werkloosheidsgraad op lange termijn, bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 2 procentpunt van het bbp. Tot slot bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing

4,6 procentpunt van het bbp in het scenario dat een zwakkere productiviteitsgroei en een lagere werkloosheidsgraad combineert.

C. De sociale houdbaarheid van de pensioenen

a. Stand van zaken op basis van de EU-SILC

Volgens de resultaten van de EU-SILC enquêtes van 2006 tot 2018 (over de inkomens van 2005 tot 2017), is het armoederisico bij 65-plussers sterk gedaald over de periode 2005-2014, gaande van 23,2 % naar 15,2 %, waarna het zich stabiliseert rond het niveau van de totale bevolking. In 2017 loopt 16,7 % van de 65-plussers een armoederisico tegenover 16,3 % bij de bevolking jonger dan 65 jaar. Op basis van deze enquête loopt iemand een armoederisico indien zijn equivalent beschikbaar inkomen, of het gezinsinkomen herschaald naar een individueel niveau, lager is dan de armoededrempel. Op basis van de meest recente EU-SILC van 2018 over het inkomen van 2017 bedraagt deze drempel 1 187 euro per maand.

Ook bij oudere alleenstaanden en koppels, oudere vrouwen en gepensioneerden daalt het armoederisico sterk over de periode 2005-2012 waarna het een relatief stabiel patroon vertoont. De meest recente EU-SILC enquête wijst in de richting van een toename van hun armoederisico maar de observatieperiode is te kort om van een trend te kunnen spreken. Zo bedraagt het armoederisico bij oudere alleenstaande vrouwen nog 30 % in 2005, vervolgens daalt het sterk tot het niveau van oudere alleenstaande mannen in 2013 (18 %) en op basis van de meest recente EU-SILC enquête zou 20,8 % van hen een armoederisico lopen (tegenover 19,3 % bij mannen). In 2005 loopt 20 % van de gepensioneerden nog een armoederisico waarna het sterk daalt en vanaf 2013 relatief stabiel tot licht stijgend verloopt (14,3 % in 2017).

Verschillende factoren kunnen de armoede-evolutie bij ouderen en gepensioneerden verklaren. Zo leidt de toegenomen activiteitsgraad bij vrouwen tot langere loopbanen wat resulteert in hogere pensioenen. Ook de adequaatheid van de minimumpensioenen en de inkomensgarantie voor ouderen is een belangrijke verklarende factor. Over de periode 2005-2011 zijn de maximumbedragen van de IGO en van de pensioenminima sterker gestegen dan de armoededrempel, waarna ze relatief stabiel blijven ten opzichte van de drempel, met uitzondering van de minimumpensioenen in de zelfstandigenregeling die ook na 2011 nog sterker stijgen dan de drempel. In 2017 liggen de minimumpensioenen voor een alleenstaande in de werknemers- en zelfstandigenregeling na een volledige loopbaan rond de armoededrempel. De overige minima voor ouderen halen het niveau van de armoededrempel niet maar de kloof is dus wel sterk gereduceerd. De SCvV verwacht dat door de welvaartsaanpassingen die aan de minima in 2018 werden gegeven en in 2019 en 2020 zullen gegeven worden in het kader van het Advies Welvaartsvastheid 2019-2020 van de sociale partners, de verhouding tussen de minima en een geraamde armoededrempel relatief stabiel zal blijven over deze jaren.

Bijkomende indicatoren wijzen op een nuancering van het armoederisico bij ouderen. Bovenvermeld 'klassiek' armoederisico is gebaseerd op een netto beschikbaar inkomen dat geen rekening houdt met het vermogen, zoals het bezit van een woning. Bij eenzelfde netto beschikbaar inkomen zal de

levensstandaard van eigenaars van een woning echter groter zijn dan dat van huurders omdat zij geen huur betalen. Indien het armoederisico berekend wordt op basis van een beschikbaar inkomen dat rekening houdt met dat inkomensvoordeel voor eigenaars, dan stellen we een merkkelijk lager armoederisico vast bij ouderen tegenover de rest van de bevolking (in 2016 bijvoorbeeld respectievelijk 9 % en 16,5 %). Dit grote effect bij ouderen is grotendeels te wijten aan het percentage eigenaars zonder hypotheeklasten dat bij hen veel groter is. Andere aanvullende indicatoren geven aan dat 65-plussers in vergelijking met de jongere populatie minder problemen ondervinden om de eindjes aan elkaar te knopen en dat ze minder materieel en sociaal gedepriveerd zijn (niet kunnen voorzien in minstens vijf items uit een lijst van dertien).

In vergelijking met onze buurlanden is in 2016 het armoederisico bij ouderen en gepensioneerden in België hoger dan dat in Nederland en Frankrijk maar lager dan in Duitsland. Net zoals in België, is het armoederisico bij ouderen en gepensioneerden gedaald in Frankrijk, wat niet het geval is in Duitsland en in Nederland.

b. Vooruitzichten tot 2070

Op lange termijn wordt de evolutie van indicatoren inzake de adequaatheid van de wettelijke pensioenen, zoals het armoederisico en ongelijkheid bij gepensioneerden, geëvalueerd met behulp van een microsimulatiemodel dat steunt op administratieve gegevens voor een representatieve steekproef van de bevolking. Het referentiescenario stemt overeen met datgene voor de evaluatie van de budgettaire kosten van de vergrijzing (zie hypothesen hierboven, deel B.a).

Volgens het referentiescenario daalt het armoederisico van gepensioneerden gestaag. Verschillende factoren dragen bij tot deze evolutie van het armoederisico. Een eerste factor is de herwaardering van de pensioenminima en de IGO volgens de parameters voor de berekening van de in het Generatiepact voorziene welvaartsenveloppen. Deze zijn onafhankelijk van de loongroei vastgelegd: de minimumpensioenen en de IGO krijgen een jaarlijkse welvaartsaanpassing van 1 %, terwijl de overige bestaande pensioenen met 0,5 % verhoogd worden. De lonen evolueren in het referentiescenario geleidelijk aan naar het niveau van 1,5 % groei per jaar op lange termijn. Hierdoor zullen de minima tot het midden van de jaren 2030 sneller stijgen dan de drempel wat bijdraagt tot de daling van het armoederisico over deze periode. Na 2035 stijgen de minima minder snel dan de armoedredmpel.

Een tweede factor is de toegenomen en verwachte verdere toename van de activiteitsgraad van vrouwen waardoor enerzijds steeds meer vrouwen hun eigen rustpensioen opnemen en anderzijds het gemiddeld bedrag van hun rustpensioen toeneemt. Een derde factor is de projectie van de huishoudens naar categorie die een daling voorziet van het aandeel weduwen onder de alleenstaande gepensioneerde vrouwen. Hierdoor zullen meer alleenstaande vrouwen een rustpensioen op basis van de zelf opgebouwde rechten ontvangen in plaats van een (hoger) overlevingspensioen, al dan niet gecumuleerd met een eigen rustpensioen. Deze factor beperkt dus het armoede reducerend effect van de toename van de activiteitsgraad bij alleenstaande vrouwen.

Bij een alternatief scenario van 0,5 procentpunt lagere productiviteitsgroei op lange termijn zou het armoederisico van gepensioneerden sterker dalen dan in het referentiescenario. In het alternatief

scenario met een loongroei van 1 % op lange termijn zal ook de armoededrempel aan een lager tempo stijgen vanaf 2031. Omdat de lagere loongroei pas zeer geleidelijk een effect op de pensioenen zelf heeft, impliceert de lagere armoededrempel een kleiner armoederisico bij gepensioneerden.

In het referentiescenario kent de inkomensongelijkheid onder gepensioneerden, gemeten door de Gini-index, een dalend verloop tot het einde van de jaren 2050, waarna ze stabiel blijft. De daling van de ongelijkheid is het gevolg van dezelfde factoren als de daling van het armoederisico. Enerzijds wordt de ongelijkheid beïnvloed door de gehanteerde welvaartshypothesen, afgeleid uit het Generatiepact, waarbij de minimumpensioenen en de IGO een jaarlijkse welvaartsaanpassing van 1 % krijgen, de overige bestaande pensioenen 0,5 % en het loonplafond bij de pensioenberekening 1,25 %. Deze laatste factor is op lange termijn kleiner dan de groeivoet van de lonen, wat de stijging van de hoogste pensioenen tempert. Anderzijds zorgt de toegenomen arbeidsmarktparticipatie van vrouwen tot minder gepensioneerden met een erg laag eigen pensioen en vermindert de pensioenongelijkheid tussen gepensioneerden in het algemeen, en specifiek tussen mannen en vrouwen.

**DE BUDGETTAIRE EN SOCIALE
GEVOLGEN VAN DE VERGRIJZING**

1. Evolutie van de sociale uitgaven tegen 2070

1.1. Inleiding

De Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) werd opgericht door de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds. De wet van 18 december 2016 tot regeling van de erkenning en de afbakening van de crowdfunding en houdende diverse bepalingen inzake financiën heeft het Zilverfonds opgeheven, maar de SCvV bevestigd. Dezelfde wet heeft het opschrift van de wet van 5 september 2001 vervangen door 'Wet tot oprichting van een Studiecommissie voor de vergrijzing en opstelling van een Vergrijzingsnota.'

De SCvV is belast met de redactie van een jaarlijks verslag over de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing. In die context presenteert het eerste hoofdstuk van het jaarlijks verslag 2019 de evolutie van alle sociale overheidsuitgaven tot 2070. Die evolutie wordt geïllustreerd aan de hand van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2018 en 2070, met name de variatie tussen die twee jaren van alle sociale uitgaven, uitgedrukt in procentpunt van het bbp. Het referentiescenario bevat de demografische vooruitzichten 2018-2070 die in januari 2019 werden opgesteld, de economische vooruitzichten 2019-2024 die op 18 juni 2019 werden gepubliceerd en alle reeds uitgevaardigde maatregelen met betrekking tot de sociale uitgaven. Zoals elk jaar worden ook enkele alternatieve scenario's voorgesteld in het verslag.

1.2. De hypothesen van het SCvV-scenario

De langetermijnvooruitzichten berusten op vier soorten hypothesen: de demografische, socio-economische, macro-economische en sociaal-beleids hypothesen (zie tabel 2).

Tabel 2 De belangrijkste hypothesen van de SCvV-vooruitzichten

Demografische hypothesen vanaf 2018 ('Demografische vooruitzichten 2018-2070')			
	2018	2040	2070
Gemiddeld aantal kinderen per vrouw	1,63	1,88	1,88
Levensverwachting bij de geboorte: mannen	79,3	83,6	88,0
Levensverwachting bij de geboorte: vrouwen	83,9	86,7	89,7
Migratiesaldo in duizendtallen	42,8	20,6	18,1
Socio-economische hypothesen			
Scholingsgraad	Behouden op het niveau van de recentste waarnemingen voor de min-15-jarigen en, voor de 15- tot 34-jarigen, vooral op basis van de evolutie van de activiteitsgraad.		
Activiteitsgraad en overgang van het statuut van actieve naar het statuut van invalide en gepensioneerde	Modellerings gebaseerd op de overgangskans van de ene socio-economische categorie naar de andere, per geslacht en leeftijdscategorie, aangepast om rekening te houden met de impact van de hervormingen (verschuivingshypothese inzake gedrag na de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd ^a).		
Macro-economische hypothesen			
Op middellange termijn: 'Economische vooruitzichten 2019-2024'	Op lange termijn: een referentiescenario en alternatieve scenario's		
Gemiddelde groei van de productiviteit per werknemer ^b tijdens de periode 2019-2024 ^c : 0,6 % per jaar	Gemiddelde groei van de productiviteit per werknemer (en van het loon per werkende) tussen 2019 en 2070: in het referentiescenario 1,2 % per jaar (1,5 % vanaf 2045) in het scenario met een lagere productiviteitsgroei 0,9 % per jaar (1,0 % vanaf 2031)		
Werkgelegenheidsgraad ^d : 67,5 % in 2018 en 70,1 % in 2024	Structurele werkloosheidsgraad ^e op lange termijn:		
Werkloosheidsgraad ^e : 9,6 % in 2018 en 7,3 % in 2024	in het referentiescenario		7,0 %
	in het scenario met de lagere werkloosheidsgraad		6,0 %
Sociaal-beleids hypothesen			
2019-2020	Vanaf 2021: parameters voor de berekening van de budgettaire enveloppe bestemd voor de welvaartsaanpassingen		
Huidige wetgeving (maatregelen van de sociale partners en de regering)	Loonplafond		1,25 %/jaar
	Minimumrecht per loopbaanjaar		1,25 %/jaar
	Niet-forfaitaire uitkeringen (algemene regeling) ^f		0,50 %/jaar
	Forfaitaire uitkeringen en minima		1,00 %/jaar

a. Zie deel 1.2.2 van dit rapport.

b. Productiviteit per werknemer = bbp/totale werkgelegenheid.

c. De gemiddelde groei tijdens de periode 2019-2024 houdt rekening met de jaarlijkse groei tussen 2018 en 2019.

d. Totale werkgelegenheid in % van de bevolking van 18 tot 66 jaar.

e. Volgens het administratief concept, inclusief de oudere werklozen met maxi-vrijstelling en de werkzoekende werklozen met bedrijfstoelag.

f. In de pensioenregeling van de overheidssector toont de welvaartsaanpassing van het gemiddelde pensioen (m.a.w. de perequatie) een loskoppeling van 0,4 procentpunt ten opzichte van de stijging van het gemiddelde loon op basis van het historisch waargenomen verschil.

1.2.1. De demografische hypothesen

Het referentiescenario van de SCvV herneemt de demografische vooruitzichten die jaarlijks door het Federaal Planbureau (FPB) en Statbel (Algemene Directie Statistiek) worden gepubliceerd. Die nationale demografische projecties zijn gebaseerd op drie soorten hypothesen: de vruchtbaarheid, de levensverwachting en de internationale migraties.

In de 'Demografische vooruitzichten 2018-2070' die in januari 2019² door het FPB en Statbel zijn gepubliceerd, wordt verondersteld dat de vruchtbaarheidsgraad (of het gemiddeld aantal kinderen per vrouw) stijgt van 1,6 in 2018 tot 1,9 in 2030 en vervolgens relatief stabiel blijft tot 2070. Sinds het begin van de jaren 2010 leidt een daling van de vruchtbaarheidsgraad van de vrouwen jonger dan 30 jaar, verklaard door de financiële en economische crisis, tot een algemene daling van de vruchtbaarheidsgraad (ondanks een stijging van de vruchtbaarheidsgraad van vrouwen ouder dan 30 jaar). De demografische vooruitzichten 2018-2070 gaan nog steeds uit van een geleidelijke heropleving van de vruchtbaarheid van de vrouwen jonger dan 30 jaar. Gestaafd door verschillende studies over deze materie³, veronderstelt deze hypothese dat de kinderwens de bovenhand neemt, ondanks de huidige moeilijkheden die jongeren nog ondervinden om een vaste baan te krijgen wat de toegang tot de woningmarkt bemoeilijkt. De vruchtbaarheid zou geleidelijk stijgen tot 1,88 kinderen per vrouw in 2030 (in plaats van 2020 in de vorige edities, dus op een trager tempo). Op lange termijn worden de vruchtbaarheidsgraden per leeftijd, arrondissement en (Belgische of buitenlandse) nationaliteit constant gehouden ten opzichte van hun niveau in 2030. Merk op dat in een publicatie van het Federaal Planbureau⁴ de impact op de sociale uitgaven wordt gepresenteerd van een alternatief scenario (ten opzichte van de Demografische vooruitzichten 2016-2060) op het vlak van de vruchtbaarheidsgraad, waar die op 1,7 kinderen per vrouw blijft over de volledige projectieperiode 2016-2060 (zie ook kader 3).

De hypothesen van de levensverwachting worden opgesteld door de tussen 1991 en 2017 waargenomen trends door te trekken over de periode 2018-2070 en houden rekening met een geleidelijke vertraging van het groeiritme van de levensverwachting op lange termijn. Tussen 2018 en 2070 neemt de levensverwachting van mannen toe met 8,7 jaar en die van vrouwen met 5,8 jaar. Het verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen bedraagt 4,6 jaar in 2018, maar verkleint tot 1,6 jaar in 2070.

Tussen 2018 en 2070 is het internationale migratiesaldo⁵ (extern migratiesaldo of het verschil tussen de immigratie en de emigratie) constant positief. Het evolueert van 42 800 personen in 2018 tot 18 000

² Federaal Planbureau, Statbel, 'Demografische vooruitzichten 2018-2070 – Bevolking en huishoudens', Federaal Planbureau, Reeks Vooruitzichten, januari 2019.

³ Voor meer details, zie sectie 'Focus sur la fécondité' gepubliceerd in de Demografische Vooruitzichten 2018-2070. Joshua R. Goldstein, Michaela Kreyenfeld, Aiva Jasilioniene, Deniz Karaman Örsal, Fertility reactions to the 'Great Recession' in Europe: Recent evidence from order-specific data, *Demographic Research*, vol.9:4, p. 85-104, 2013. Comolli Ch. L., The fertility response to the Great Recession in Europe and the United States : Structural economic conditions and perceived economic uncertainty, *Demographic Research*, Volume 36 - Article 51 | p. 1549-1600, 2017.

⁴ Duyck, J., Paul, J.-M., Vandresse, M. en equipe 'Sociale bescherming, demografie en toekomstverkenning', 'Demografische vooruitzichten 2016-2060: gevoeligheidsanalyses, alternatieve scenario's en budgettaire en sociale impact', Federaal Planbureau, Working Paper 1-18, februari 2018.

⁵ Voor meer uitleg over de methode, zie Vandresse M., 'Een modellering van de toekomstige evolutie van de internationale migratie voor België', Federaal Planbureau, Working Paper 2-15, maart 2015.

personen in 2070. Dat migratiesaldo is gebaseerd op een projectie van de emigratie vanuit België en de immigratie naar België. De immigratie van personen van vreemde nationaliteit is gebaseerd op hypothesen met betrekking tot drie afzonderlijke groepen: de vroegere EU-lidstaten (EU-15, met uitzondering van België), de nieuwe EU-lidstaten (EU-13) en de landen buiten de EU.

Op lange termijn blijft de immigratie uit de landen buiten de EU stijgen als gevolg van de verwachte bevolkingsgroei in die landen in de wereldbevolkingsvooruitzichten die in 2017 door de Verenigde Naties werden gepubliceerd⁶. De projectie van die immigratie wordt immers geraamd aan de hand van een constante emigratiegraad naar België, die wordt berekend als het gemiddelde over de periode 2000-2017, die wordt toegepast op de bevolking van die landen.

De immigratie afkomstig uit de EU-15 wordt geprojecteerd op basis van de emigratiegraden uit die landen naar België; die graden worden vastgesteld als het gemiddelde over de laatste drie waargenomen jaren en constant gehouden over de projectieperiode. Algemeen genomen blijft de immigratie uit de EU-15 relatief stabiel in de projectie.

De immigratie uit de EU-13-landen neemt langzaam af in de projectie als gevolg van de daling van de relatieve economische aantrekkingskracht van België enerzijds (op basis van de ramingen van het bruto binnenlands product – bbp – van de Ageing Working Group⁷ opgericht door het Comité voor Economisch Beleid van de ECOFIN-Raad) en de bevolking van de EU-13-landen anderzijds⁸. De modellering van die immigratie koppelt immers de emigratiegraad van die landen naar België aan de relatieve economische aantrekkingskracht van België.

De projectie van de emigratiegraden van buitenlanders die in België⁹ wonen volgt uit de evolutie van de immigratie met een tijdsverschil van ongeveer 6 jaar. De emigratiegraden en het migratiesaldo van de Belgen worden constant gehouden op de waargenomen gemiddelde niveaus tussen 2014 en 2017. De immigratie van de Belgen wordt op residuaire wijze verkregen.

1.2.2. De socio-economische hypothesen

De demografische bevolking wordt opgedeeld in relevante socio-economische categorieën om de sociale uitgaven te projecteren (bijvoorbeeld het aantal uitkeringsgerechtigden), per geslacht en leeftijdsgroep, of zelfs per leeftijdsjaar. De projectiemethode past de kans om van de ene socio-economische categorie naar een andere over te gaan (of de handhaving in een socio-economische categorie) toe op de opeenvolgende generaties. Het referentiescenario wordt uitgevoerd in een ongewijzigde wettelijke en institutionele context, maar integreert de aangekondigde hervormingen (zie infra deel 1.2.5). Zo houdt de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd in dat er een hypothese met betrekking tot het pensioneringsgedrag wordt opgesteld. In het referentiescenario gaat de verschuivingshypothese ervan uit dat een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd met één jaar (twee jaar) resulteert in een pensioneringsuitstel van gemiddeld één jaar (twee jaar), waarbij rekening

⁶ Verenigde Naties, 'World Population Prospects: The 2017 Revision', Verenigde Naties, 2017.

⁷ Europese Commissie en Comité voor Economisch Beleid, 'The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies', Europese Commissie, European Economy, Institutional Paper n° 65, november 2017.

⁸ Eurostat, Bevolkingsprojecties 2015 op nationaal niveau.

⁹ In 2017 bedraagt deze graad 7,6 %.

wordt gehouden met toenemende kansen op instroom in invaliditeit met de leeftijd. In het jaarlijks verslag van de SCvV van juli 2015 werden twee alternatieve hypothesen ter zake uitgewerkt¹⁰.

1.2.3. De macro-economische hypothesen

De economische groei wordt bepaald door de hypothesen inzake de evolutie van de arbeidsmarkt en de groei van de arbeidsproductiviteit.

Op middellange termijn is de macro-economische omgeving overgenomen uit de 'Economische vooruitzichten 2019-2024' van het Federaal Planbureau¹¹ die in juni 2019 zijn gepubliceerd. De economische groei bedraagt gemiddeld 1,3 % per jaar tussen 2019 en 2024 en wordt ondersteund door de werkgelegenheid (gemiddelde groei van 0,7 % per jaar) en de productiviteit per werknemer (gemiddeld 0,6 % per jaar). Tijdens deze periode daalt de werkloosheidsgraad volgens het administratief concept (zie kader 4) met 2,3 procentpunt: van 9,6 % in 2018 tot 7,3 % in 2024.

Op lange termijn resulteert de economische groei, d.w.z. de bbp-groei, uit de groei van de werkgelegenheid en van de arbeidsproductiviteit (aanbodmodel). Bij hypothese volgt de groei van het gemiddelde loon de productiviteitsgroei. Die grootheden zijn cruciale factoren in de evaluatie van de budgettaire kosten van de vergrijzing omdat die enerzijds de sociale uitgaven in procent van het bbp weergeven en anderzijds worden een groot aantal vervangingsuitkeringen berekend op basis van het loon.

Het referentiescenario van de SCvV gaat op lange termijn uit van een geleidelijke herneming van de productiviteitsgroei, met vanaf 2045 een groei van 1,5 % per jaar. Die productiviteitsgroei op lange termijn kan hoog lijken in het licht van de recente waarnemingen (zie kader 1). Over de volledige projectieperiode – tussen 2019 en 2070 – bedraagt de gemiddelde jaarlijkse groei van de arbeidsproductiviteit evenwel slechts 1,2 %. Deze herneming van de productiviteit veronderstelt wel dat er maatregelen genomen worden op dat vlak. Op het gebied van de productiviteitsgroei is het SCvV-referentiescenario identiek aan dat van de Ageing Working Group¹², dat is gepubliceerd in het Ageing Report van 2018¹³. Net zoals elk jaar presenteert het SCvV-verslag een alternatief scenario met een zwakkere productiviteitsgroei (zie onderstaand scenario S1 met een jaarlijkse groei op lange termijn van 1 % i.p.v. 1,5 %, wat identiek is aan het alternatief scenario voorgesteld in het jaarlijks verslag van de SCvV 2018).

¹⁰ De eerste is een hypothese van minimumuitstel die stelt dat enkel de personen die niet meer voldoen aan de loopbaanvoorwaarden voor vervroegd pensioen hun pensionering uitstellen tot wanneer ze in aanmerking komen voor de loopbaanvoorwaarde voor vervroegd pensioen of tot ze de wettelijke pensioenleeftijd bereiken. De tweede is een tussenscenario waarin de verschuivingshypothese wordt gehanteerd voor de personen die, zonder optrekking van de wettelijke leeftijd, op 65 jaar met pensioen zouden zijn gegaan, en waarin de hypothese van minimumuitstel wordt toegepast voor de personen die, zonder optrekking van de wettelijke leeftijd, tussen 60 en 64 jaar met pensioen zouden zijn gegaan. De budgettaire kosten in het tussenscenario en in het scenario van minimumuitstel zijn respectievelijk 0,4 procentpunt en 0,8 procentpunt van het bbp hoger dan in het verschuivingscenario.

¹¹ Federaal Planbureau, 'Economische vooruitzichten 2019-2024', Reeks Vooruitzichten, juni 2019.

¹² Om de drie jaar maakt de Ageing Working Group (AWG) van het Comité voor Economisch Beleid (CEB) van de ECOFIN-Raad economische en budgettaire projecties voor de 28 EU-lidstaten en Noorwegen. Die projecties worden gepubliceerd in een 'Ageing Report' onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het CEB en de Europese Commissie.

¹³ Europese Commissie, 'The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)', European Economy, Institutional Paper 079/May 2018.

Sinds het jaarlijks verslag van de SCvV van 2016 wordt de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn (volgens het administratief concept) vastgesteld op 7 %. Gekoppeld aan een stijgende productiviteitsgroei levert die hypothese van een quasi stabiele werkloosheidsgraad op lange termijn een scenario dat past in de continuïteit van de historische gegevens die een omgekeerde relatie tussen de evolutie van de werkgelegenheidsgroei en de productiviteitsgroei onderscheiden (zie jaarlijks verslag 2018 van de SCvV, bijlage 1). Merk op dat de stabiliteit van de werkloosheidsgraad op lange termijn het behoud van de bestaande maatregelen op de arbeidsmarkt veronderstelt. Dit verslag levert ook een alternatief scenario met een minder hoge werkloosheidsgraad op lange termijn (6 %) zoals in het verslag 2018 van de SCvV (zie onderstaand scenario S2). Een derde alternatief scenario (S3) bestaat, net zoals vorig jaar, uit een combinatie van een lagere productiviteitsgroei (S1) en lagere werkloosheidsgraad (S2) op lange termijn.

In de SCvV-projecties omkadert een macro-economisch langetermijnmodel van het Federaal Planbureau¹⁴ het scenario inzake productiviteit en werkloosheidsgraad en levert het convergentietraject naar hun langetermijnniveaus. Het betreft een neoklassiek model waarin – als de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn is bereikt en nadien constant blijft – de evolutie van de werkgelegenheid enkel voortvloeit uit de evolutie van de beroepsbevolking¹⁵. De groei van de arbeidsproductiviteit wordt opgesplitst in de groei van de totale factorproductiviteit en de groei van de kapitaalintensiteit (de verhouding tussen kapitaal en arbeid). De totale factorproductiviteit vertegenwoordigt de output die niet wordt verklaard door het volume van de productiefactoren, met name de technologische vooruitgang, de kwaliteit van de factoren, de doeltreffendheid van het productieproces en de algemene kennis. In het klassiek model en als de relatieve prijzen van de productiefactoren onveranderd blijven, is de evolutie van de totale factorproductiviteit op lange termijn de enige determinant van de arbeidsproductiviteit aangezien de verhouding tussen de totale factorproductiviteit en de kapitaalintensiteit constant zou blijven.

¹⁴ Lebrun I., 'S3BE : un modèle macroéconomique de long terme pour l'économie belge', Federaal Planbureau, Working Paper 3-09, april 2009.

¹⁵ Bij alternatieve scenario's inzake beroepsbevolking (zoals bijvoorbeeld in het geval van bepaalde pensioenhervormingen), blijft de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn onveranderd ten opzichte van de referentieprojectie.

Kader 1 Onzekerheid rond de toekomstige productiviteitsgroei

Tussen 1985 en 2016 liet de groei van de totale factorproductiviteit (TFP) een dalende trend optekenen. Er kunnen evenwel verschillende trends worden berekend aan de hand van de waargenomen gegevens. Een lineaire trend daalt duidelijk en daalt per definitie verder in de projectie. Een afgevlakte trend (berekend als een gewogen gemiddelde tussen de groei van de TFP in t-1 en een raming van het historische gemiddelde) daalt tot 2014 en gaat vervolgens opnieuw in stijgende lijn. In projectie evolueert de afgevlakte trend traag naar een groei van 1 %. Dat illustreert hoe moeilijk het is om een trendgroei van de totale factorproductiviteit op te stellen.

Er moet ook worden benadrukt dat het meten van de totale factorproductiviteit gepaard gaat met enkele moeilijkheden. Die werden met name belicht door het IMF en de OESO^a. Vooral de digitale economie en de innovaties erin zijn moeilijk te meten: denken we maar aan het meten van de prijs van de ICT, de verbetering van de internettoegang, de vervanging van de handel in een winkel door e-commerce, de applicaties voor smartphones, enz. Als die factoren niet correct verrekend zijn, zou dat de groei van de totale factorproductiviteit vertekenen.

Voor de projectie van de productiviteitsgroei zijn er twee tegengestelde visies. Enerzijds menen de technopessimisten dat het steeds moeilijker is om te innoveren en dat er, bijgevolg, een daling van de groeivoet van de totale factorproductiviteit kan worden verwacht. Anderzijds geloven de techno-optimisten in innovatie (verdere digitalisering en robotisering) en dus in een stijging van de productiviteitsgroei. Het argument dat robotisering gepaard gaat met een daling van de werkgelegenheid wordt door hen als volgt weerlegd: werkgelegenheidsgroei en productiviteitsgroei kunnen verzoenbaar zijn want, hoewel er banen verloren gaan in bepaalde sectoren, zou de productiviteitsgroei het inkomen, de consumptie en dus de totale werkgelegenheid verhogen. Ook wat de (positieve, negatieve of neutrale) impact van de vergrijzing op de productiviteitsgroei betreft, leiden de resultaten van gerealiseerde studies nog niet tot een eenduidige conclusie^b.

- a. G. Adler, R. Duval, D. Furceri, S. Kiliç Celik, K. Koloskova, M. Poplawski-Ribeiro, 'Gone with the Headwinds: Global Productivity', IMF Staff Discussion Note, april 2017, Box 1, p. 11-12.
B. Egert, 'Aggregate multi-factor productivity: Measurement issues in OECD countries', OECD Economics Department Working Papers, n° 1441, OECD Publishing, Paris.
- b. S. Aiyar, C. Ebeke, X. Shao, 'The Impact of Workforce Aging on European Productivity', IMF Working Papers n° 16/238, December 8, 2016.
M. Bussolo, J. Koettl, E. Sinnott, 'The Effects of Aging on Productivity' in: Golden Aging: Prospects for Healthy, Active, and Prosperous Aging in Europe and Central Asia, Washington, DC: World Bank, June 2015, p. 167-212.

De onderstaande tabel toont een opsplitsing van de groei van de arbeidsproductiviteit volgens de verschillende verklarende factoren en volgens de verschillende beoogde macro-economische scenario's. De respectievelijke bijdragen van de beroepsbevolking en de werkloosheidsgraad tot de werkgelegenheidsgroei zijn ook opgenomen.

Tabel 3 Macro-economische hypothesen op lange termijn (referentiescenario en alternatieve scenario's)

	Evolutie naar het langetermijnsценario: van 2025 tot 2045	Op lange termijn			
		referentiescenario	alternatief scenario S1	alternatief scenario S2	alternatief scenario S3
Arbeidsproductiviteit (jaarlijkse groeivoet)	in het referentiescenario	1,5 %	1,0 %	1,5 %	1,0 %
waarvan bijdrage van de kapitaalintensiteit	en scenario S2, van 2025 tot 2031	0,5 %	0,4 %	0,5 %	0,4 %
waarvan groei van de totale factorproductiviteit	in de scenario's S1 en S3	1,0 %	0,6 %	1,0 %	0,6 %
Structurele werkloosheidsgraad ^a op lange termijn (in % van de beroepsbevolking)		7,0 % vanaf 2026	7,0 % vanaf 2026	6,0 % vanaf 2030	6,0 % vanaf 2030
Werkgelegenheid (gemiddelde jaarlijkse groeivoet tussen 2025 en 2070)		0,21 %	0,21 %	0,23 %	0,23 %
waarvan bijdrage van de beroepsbevolking		0,20 %	0,20 %	0,20 %	0,20 %
waarvan bijdrage van de werkloosheidsgraad ^a		0,01 %	0,01 %	0,03 %	0,03 %

a. Volgens het administratief concept, inclusief de oudere werklozen met maxi-vrijstelling en de werkzoekende werklozen met bedrijfstoelag.

In het referentiescenario bedraagt de groei van de arbeidsproductiviteit 1,5 % per jaar vanaf 2045, ondersteund door de groei van de totale factorproductiviteit van 1 % per jaar en de bijdrage van de kapitaalintensiteit van 0,5 %. Tussen 2025 en 2070 wordt de jaarlijkse werkgelegenheidsgroei (van 0,21 %) vrijwel volledig gedragen door de bijdrage van de beroepsbevolking.

Het alternatieve scenario S1 toont de impact van een lagere groei van de arbeidsproductiviteit op lange termijn: die bedraagt jaarlijks 1 % in 2031 en blijft nadien constant. Dat scenario leunt dicht aan bij het zwakkere productiviteitsscenario dat wordt voorgesteld in het Ageing Report 2018, dat samen door het Comité voor Economisch Beleid en de Europese Commissie werd gepubliceerd.

Het SCvV-verslag toont een scenario met een lagere werkloosheidsgraad op lange termijn (scenario S2): de werkloosheidsgraad daalt tot 6 % in 2030 in plaats van 7 % in 2026 in het referentiescenario. In dat scenario wordt de werkgelegenheidsgroei (gemiddeld 0,23 % per jaar) ondersteund ten belope van 0,03 % per jaar door de daling van de werkloosheidsgraad.

Tot slot combineert het alternatieve scenario S3 de twee vorige scenario's, d.w.z. een lagere productiviteitsgroei en werkloosheidsgraad.

1.2.4. De sociaal-beleidshypothesen

De reële herwaarderingen van de sociale uitkeringen, bovenop hun automatische aanpassing aan de prijsevolutie, zijn het voorwerp van de sociaal-beleidshypothesen. Alle maatregelen inzake welvaartsvastheid 2019-2020 die zijn vervat in het Advies nr. 2.129 van de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven zijn opgenomen in de projectie (zie bijlage 1). Vanaf 2021 worden de sociale uitkeringen geherwaardeerd volgens de parameters die worden gebruikt voor de berekening van de in het Generatiepact voorziene beschikbare enveloppes in alle takken – met uitzondering van de kinderbijslag – van de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de socialebijstandsregeling (zie kader 2).

De pensioenen van de openbare sector in reële termen worden geherwaardeerd op basis van het perequatiemechanisme, rekening houdend met een historische stijging van het gemiddelde loon die 0,4 procentpunt hoger ligt dan die van het gemiddelde pensioen.

Als gevolg van de programmawet van 29 december 2014 werd de kinderbijslag in de werknemersregeling en zelfstandigenregeling vanaf 2015 uit de berekening van de welvaartsenveloppe gehaald. Volgens het principe van een projectie bij ongewijzigde wetgeving op middellange termijn wordt de kinderbijslag niet in reële termen geherwaardeerd tot 2024. Op lange termijn wordt het principe van een projectie bij ongewijzigd beleid gehandhaafd¹⁶: de kinderbijslag wordt vanaf 2025 jaarlijks geherwaardeerd, op basis van het gemiddelde verschil dat de afgelopen dertig jaar werd opgetekend tussen de groei van het gemiddelde loon (0,9 %) en de groei van het gemiddelde bedrag van die uitkeringen (0,2 %), of een loskoppeling van 0,7 procentpunt. De regionale hervormingen van het kinderbijslagstelsel worden in aanmerking genomen.

¹⁶ Zonder herwaardering zou de kinderbijslag er fors op achteruitgaan ten opzichte van de gemiddelde levensstandaard en dit zou in strijd zijn met het traditionele kinderbijslagbeleid.

Kader 2 De voor de welvaartsaanpassingen gereserveerde enveloppes

De wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact heeft een structureel mechanisme ingesteld voor de welvaartsaanpassing van de sociale uitkeringen in de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de socialebijstandregelingen. De beslissingen met betrekking tot de herwaarderings van de sociale uitkeringen gebeuren tweejaarlijks volgens een tweeledige procedure.

In een eerste fase wordt de financiële enveloppe vastgelegd voor de welvaartsaanpassing in elke regeling. Die enveloppe is minstens het equivalent van de uitgaven, voor alle takken van het stelsel - met uitzondering van de kinderbijslag - voor:

- een jaarlijkse welvaartsaanpassing met 0,5 % van alle inkomensvervangende sociale uitkeringen, met uitzondering van de forfaitaire (en minimum)uitkeringen;
- een jaarlijkse welvaartsaanpassing met 1 % van alle forfaitaire sociale (en minimum)uitkeringen;
- een jaarlijkse verhoging met 1,25 % van de plafonds die in aanmerking worden genomen voor de berekening van de inkomensvervangende sociale uitkeringen en, in de pensioenregeling van werknemers, van het minimumrecht per loopbaanjaar.

Die percentages worden los van de loongroei vastgesteld (oorspronkelijk waren ze gebaseerd op oudere SCvV-referentiescenario's waarin ze gekoppeld waren aan een productiviteitsgroei van 1,75 %). In een context van vertraagde loon- en productiviteitsgroei, zal die niet-koppeling de budgettaire kosten van de vergrijzing verzwaren. Het Generatiepact preciseert evenwel dat rekening moet worden gehouden met de evolutie van de economische groei, de werkgelegenheidsgraad, een duurzaam financieel evenwicht in de socialezekerheidsregelingen, enz. In 2013 en 2014, jaren van zwakke economische groei en loonblokkering, heeft de regering beslist slechts herwaarderings toe te kennen ten belope van 60 % van de berekende enveloppe. In 2015 en 2016 heeft de regering de volledige beschikbare enveloppe toegekend. Voor 2017 en 2018 heeft de regering daarentegen de beschikbare enveloppe jaarlijks met 161,1 miljoen euro verlaagd. Uit de welvaartsenveloppe van 2019 werd door de regering een voorafname van 80 miljoen euro genomen om bepaalde uitkeringen reeds op 1 juli 2018 te laten stijgen. De welvaartsenveloppe van 2019 wordt daarom verminderd met 80 miljoen euro, de enveloppe van 2020 blijft behouden.

In een tweede fase beslist de regering over de gebruiksmodaliteiten van die enveloppe, na het gezamenlijke advies van de Nationale Arbeidsraad (NAR) en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) voor de werknemersregeling, en na gezamenlijk advies van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut van de zelfstandigen en de CRB voor de zelfstandigenregeling. In deze fase van de toekenning van de enveloppe beschikt de regering over een belangrijke manoeuvreermarge: de aanpassing kan een wijziging inhouden van een berekeningsplafond, van een uitkering en/of van een minimumuitkering. Bovendien kunnen de aanpassingsmodaliteiten verschillen per regeling, per berekeningsplafond of per uitkering binnen een regeling en per categorie uitkeringsgerechtigden.

1.2.5. De hervormingen van de huidige regeringen op het gebied van sociale uitgaven

De SCvV-projecties houden rekening met de afgekondigde hervormingen van de huidige (federale en regionale) regeringen op het gebied van sociale uitgaven¹⁷. Hieronder wordt een onderscheid gemaakt tussen de nieuwe maatregelen die zijn opgenomen in het SCvV-verslag van 2019, de maatregelen die al zijn voorgesteld in het jaarlijks verslag van 2018 en de reeds aangekondigde maatregelen waarmee nog geen rekening is gehouden.

a. Nieuwe maatregelen opgenomen in het SCvV-verslag van 2019

- pensioenen: invoering van het gemengd pensioen in de overheidssector. Vóór deze hervorming werden contractuele perioden voorafgaand aan een benoeming¹⁸ in de berekening van het ambtenarenpensioen gelijkgeschakeld met een statutaire periode. De hervorming bepaalt dat voor benoemingen vanaf 1 december 2017 de contractuele perioden van vóór de benoeming niet meer meetellen in de berekening van het overheidspensioen. Het pensioen voor het contractuele deel van de loopbaan zal dan berekend worden volgens de modaliteiten van de werknemersregeling. Een uitzondering hierop is de onderwijssector. De maatregel gaat in voor nieuwe gepensioneerden vanaf 1 mei 2018. De integratie van deze hervorming in de lange termijnvooruitzichten is gebaseerd op observatiegegevens van de Federale Pensioendienst, die aan de Studiecommissie een uitgebreide dataset ter beschikking heeft gesteld om deze oefening mogelijk te maken.

De wet die deze hervorming uitvoert, voorziet eveneens de invoering van een tweede pensioenpijler voor het contractueel personeel van de overheidssector (met uitzondering van het onderwijs), de aanpassing van de aanvullende werkgeversbijdragen voor individuele responsabilisering voor de provinciale en lokale besturen (vanaf 1 januari 2019) en de afschaffing van de loopbaanvoorwaarde van 5 jaar om van een overheidspensioen te kunnen genieten (vanaf 1 mei 2019).

- Maatregelen uit het voorstel van Interprofessioneel akkoord 2019-2020, opgenomen in Koninklijke besluiten of conventionele arbeidsovereenkomsten (met name versoepeling van de leeftijdsvoorwaarde voor bepaalde regelingen van SWT en eindloopbaan tijdskrediet).

b. Hervormingen die reeds vervat zijn in de projectie van het SCvV-verslag 2018

Pensioenen

- geleidelijke verstrenging van de toegangsvoorwaarden voor het vervroegd pensioen in de drie pensioenregelingen (tot de leeftijd van 63 jaar in 2018 en een loopbaanvoorwaarde van 42 jaar in 2019, behalve uitzonderingen voor lange loopbanen);
- verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd tot 66 jaar in 2025 en tot 67 jaar in 2030 in de drie pensioenregelingen;
- geleidelijke verhoging van de minimumleeftijd voor het overlevingspensioen van 45 jaar tot 50 jaar in 2025;

¹⁷ De maatregelen met betrekking tot andere beleidsdomeinen worden ook opgenomen in de middellangetermijnprojectie: zie Federaal Planbureau, 'Economische vooruitzichten 2019-2024', juni 2019.

¹⁸ Een benoeming in dezelfde graad als de prestaties als contractuele.

- geleidelijk schrappen vanaf 1 januari 2016 van de diplomabonificatie in de berekening van de loopbaanvoorwaarde voor het vervroegd pensioen (in de pensioenregeling van de overheidssector);
- schrappen van de pensioenbonus in de drie pensioenregelingen vanaf 1 januari 2015 (overgangsperiode volgens bepaalde voorwaarden);
- harmonisering van de regularisatie van de studieperiodes in de pensioenberekening in de drie pensioenregelingen;
- afschaffing van de eenheid van loopbaan¹⁹ in de zelfstandigen- en werknemersregeling, gewijzigde valorisatie van de gelijkgestelde werkloosheidsperiodes in de werknemersregeling.

Werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT)

- verstrenging vanaf 1 januari 2015 van de toelatingsvoorwaarden voor de werkloosheid met bedrijfstoeslag (minimumleeftijd 62 jaar in de algemene regeling, behalve uitzonderingen);
- geleidelijke veralgemening (voor nieuwkomers met een concept van aangepaste beschikbaarheid) van de verplichting voor werklozen met bedrijfstoeslag om zich als werkzoekende op te geven vanaf 2015 (dat betekent dat ze beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt, beschouwd worden als actieven en onderworpen zijn aan controles), maar onder bepaalde voorwaarden kunnen sommige uitkeringsgerechtigden niet werkzoekend (en dus buiten de beroepsbevolking) blijven.

Werkloosheid (inclusief tijdskrediet en loopbaanonderbreking)

schrappen van de anciënniteitstoelage en van de uitkering voor niet-gemotiveerd tijdskrediet; vermindering van bepaalde uitkeringen (inkomensgarantie-uitkering, tijdelijke werkloosheidsuitkering, berekening van de werkloosheidsuitkering op basis van de laatste twaalf bezoldigde maanden in plaats van de laatste maand); verlaging van de uiterste leeftijd voor het indienen van een aanvraag voor een inschakelingsuitkering en invoering van een minimum diplomavereiste voor min-21-jarigen; beperking van het aantal tijdelijke werkloosheidsdagen per werkgever; verhoging van de toegangsleeftijd voor het eindeloopbaantijdskrediet bij eerste aanvraag; controle van het werknemersstatuut en referentieloon; beperking van de toegang tot het recht op werkloosheidsuitkeringen voor buitenlanders; verplichting om te voldoen aan de toegangsvoorwaarden voor een volledige werkloosheidsuitkering om een tijdelijke werkloosheidsuitkering te krijgen (parallel daarmee zijn na de aanslagen van maart 2016 de tijdelijke werkloosheidsaanvragen door overmacht verlengd tot 30 september 2016); verlaging van de uitkeringsbedragen voor nieuwe begunstigden van een uitkering voor tijdskrediet (met minstens vijf jaar anciënniteit bij hun werkgever), loopbaanonderbreking en thematische verloven (voor werknemers van 50 jaar en ouder) op 1 juni 2017, de herziening van het concept van passend werk, de grotere controle op het gezinsstatuut, de recuperatie van onterechte uitkeringen, een toegenomen controle van de begunstigden van een inkomensgarantie-uitkering, het verbod om tijdelijke werkloosheid en onderaanneming te combineren en de vrijwillige werkverlating.

¹⁹ Een loopbaan wordt als volledig beschouwd als ze 14 040 dagen voltijds equivalenten of 45 jaren telt. Het principe van de beperking tot de eenheid van loopbaan houdt in dat het aantal dagen dat in aanmerking wordt genomen bij de pensioenberekening wordt beperkt tot dat plafond. Wanneer dat plafond wordt overschreden, worden de minst gunstige dagen op het vlak van het inkomen niet in rekening genomen. De maatregel heeft tot doel de beperking tot de eenheid van loopbaan af te schaffen, waardoor m.a.w. meer dan 14 040 loopbaandagen in aanmerking zouden kunnen worden genomen als het gewerkte dagen betreft.

Arbeidsongeschiktheid (primaire ongeschiktheid en invaliditeit)

strengere toekennings- en controleprocedures, opstellen van een re-integratieplan na drie maanden primaire arbeidsongeschiktheid voor personen waarvoor een re-integratie op de arbeidsmarkt mogelijk is, verstrenging van de administratieve sancties in het kader van arbeidsongeschiktheid en invaliditeit; afschaffing van de verhoging van RIZIV-uitkeringen toegestaan aan arbeidsongeschikte werklozen en dit voor nieuwe instromers (vanaf 1 januari 2015); berekening van de RIZIV-uitkeringen van nieuwe instromers vanaf 1 januari 2016 op basis van het gemiddeld verdiende loon van de laatste maand van de DmfA (multifunctionele Aangifte²⁰ voor de RSZ-werkgevers) in plaats van het laatst verdiende loon, re-integratie van arbeidsongeschikten, responsabilisering van werkgevers/werknemers.

Kinderbijslag

door de regionale regeringen gestemde hervormingen.

Bijstandsuitkeringen

voorwaarde gekoppeld aan de werkelijke verblijfplaats in België gedurende tien jaar (waarvan minstens vijf jaar ononderbroken) voor de nieuwe begunstigden van de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap vanaf 1 juli 2018.

Met betrekking tot gezondheidszorg bevatten de geobserveerde gegevens alle maatregelen die de overheid en het RIZIV in het verleden hebben genomen om te waken over de niet-overschrijding van de reële groeinorm van de uitgaven aan gezondheidszorg. In projectie wordt de evolutie van de uitgaven aan gezondheidszorg afgeleid uit de resultaten van specifieke modellen en wordt geen rekening gehouden met de groeinorm.

c. Niet-verrekenende maatregelen

Bepaalde aangekondigde hervormingen in de pensioenregelingen zijn niet opgenomen in de projectie omdat hun toepassingsmodaliteiten hoogst onzeker zijn. Het betreft met name:

- voor de drie pensioenregelingen, het in aanmerking nemen van de zware beroepen en het deeltijds pensioen;
- voor de overheidsregeling, de geleidelijke afschaffing van de preferentiële tantièmes (onder meer in het onderwijs), de preferentiële regimes (rijdend personeel van de NMBS en defensie), de verhogingscoëfficiënten en de hervorming van het ziektepensioen.

Tot slot bevinden bepaalde hervormingen zich nog in een ontwerpfase, zoals bijvoorbeeld het puntensysteem voor pensioenen of de modernisering van de familiale dimensie van de pensioenregeling.

²⁰ De DmfA bevat de loon- en arbeidstijdgegevens van alle werknemers die bij een werkgever zijn tewerkgesteld in de loop van een bepaald kwartaal. De verklaring moet worden ingediend in de loop van de maand die volgt op het afgelopen kwartaal, maar kan achteraf worden aangepast.

1.3. Langetermijnvooruitzichten van de sociale uitgaven

1.3.1. De demografische vooruitzichten

De volgende tabel geeft de belangrijkste resultaten van de 'Demografische vooruitzichten 2018-2070' die in januari 2019 zijn gepubliceerd ²¹, alsook de verschillen met de vorige vooruitzichten 2017-2070. De leeftijdsgroepen in deze tabel stemmen overeen met de specifieke kenmerken van de Belgische wetgeving, namelijk 0-17 jaar (als gevolg van de leerplicht), 18-66 jaar (door de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd tot 67 jaar in 2030) en 67 jaar en ouder.

Tabel 4 Belangrijkste resultaten van de 'Demografische vooruitzichten 2018-2070'²² (1) en verschil met de vooruitzichten 2017-2070 (2)
Situatie op 30 juni

	2018		2024		2040		2070	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Totale bevolking in duizendtallen	11401,7	-8,9	11688,4	-51,4	12303,0	-117,7	13246,6	-203,7
<i>Per leeftijdsgroep in duizendtallen</i>								
0-17-jarigen	2303,8	-8,5	2346,9	-71,2	2479,8	-66,2	2685,8	-75,0
18-66-jarigen	7204,2	-1,5	7231,2	18,4	7086,4	-57,0	7528,6	-158,9
67 jaar en ouder	1893,6	1,2	2110,3	1,3	2736,7	5,5	3032,3	30,2
waarvan 67 tot 79 jaar	1252,2	-0,4	1448,6	-0,4	1684,4	4,7	1643,4	12,5
waarvan 80 jaar en ouder	641,5	1,6	661,7	1,7	1052,3	0,8	1388,9	17,7
<i>Leeftijdsstructuur in %</i>								
0-17-jarigen	20,2	-0,1	20,1	-0,5	20,2	-0,3	20,3	-0,3
18-66-jarigen	63,2	0,0	61,9	0,4	57,6	0,1	56,8	-0,3
67 jaar en ouder	16,6	0,0	18,1	0,1	22,2	0,3	22,9	0,6
<i>Enkele indicatoren</i>								
Afhankelijkheid van de ouderen: (67+/18-66)	26,3	0,0	29,2	-0,1	38,6	0,4	40,3	1,2
Vergrijzingsintensiteit (80+/67+)	33,9	0,1	31,4	0,1	38,5	-0,0	45,8	0,1
p.m. afhankelijkheid van de ouderen: (65+/15-64)	29,3	0,0	32,5	-0,1	41,4	0,6	42,9	1,4

Tussen 2018 en 2070 stijgt de totale bevolking van 11,4 miljoen naar 13,2 miljoen. De bevolking tussen 0 en 17 jaar stijgt met 16 %, een vergelijkbare groei als deze van de totale bevolking. De bevolking van 18 tot 66 jaar stijgt slechts met 4,5 %, terwijl die van 67 jaar en ouder met 60 % toeneemt. De leeftijdsstructuur van de bevolking wordt dus op lange termijn gewijzigd met een daling van het aandeel van de 18-66-jarigen en een gelijkaardige stijging van het aandeel van de 67-plussers. De vergrijzing van de bevolking is duidelijk: de afhankelijkheidsratio van ouderen (die wordt berekend als

²¹ Federaal Planbureau, Statbel, 'Demografische vooruitzichten 2018-2070 – Bevolking en huishoudens', Federaal Planbureau, Reeks Vooruitzichten, januari 2019.

²² De publicatie 'Demografische vooruitzichten 2018-2070' toont de situatie op 1 januari terwijl het in tabel 4 gaat om de situatie op 30 juni.

de verhouding tussen het aantal personen van 67 jaar en ouder en het aantal personen tussen 18 en 66 jaar) neemt met meer dan 53 % toe tussen 2018 en 2070.

Ten opzichte van de vorige demografische vooruitzichten is de vergrijzing iets meer uitgesproken op lange termijn. In de nieuwe vooruitzichten knoopt de vruchtbaarheid in 2030 opnieuw aan met haar niveau van vóór de crisis van 2008-2009, in plaats van in 2020 in de vorige vooruitzichten. Het lager aantal geboorten en jongeren over de periode 2018-2030 weerspiegelt zich na een aantal jaren in de bevolking op arbeidsleeftijd van 18-66 jaar waardoor de afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen verhoogt.

Kader 3 Alternatieve demografische scenario's en impact op de sociale uitgaven

De jaarlijkse publicatie van de demografische vooruitzichten omvat slechts één enkel scenario van de evolutie van de bevolking tegen 2070. Die officiële bevolkingsprojecties volgen een scenario van ongewijzigd beleid en ongewijzigde 'maatschappelijke organisatie'. De hypothese van ongewijzigde maatschappelijke organisatie impliceert niet dat de waarden van de verschillende centrale parameters worden bevroren, maar veronderstelt net dat de trends die kenmerkend zijn voor de huidige maatschappelijke context zich voortzetten.

Om de onzekerheid te benadrukken waarmee de demografische projecties worden omgeven, werden verschillende scenario's en gevoeligheidsanalyses bestudeerd en gepubliceerd in een Working Paper van het Federaal Planbureau (Duyck et al. 2018) Er werden drie alternatieve demografische scenario's gekozen om de impact op de evolutie van de sociale uitgaven te bestuderen.

- Een lage vruchtbaarheid (LFEC): de sinds 2009 waargenomen daling zou niet verbonden zijn aan de economische context (conjunctuurfenomeen), maar eerder aan een maatschappelijke verandering (structureel fenomeen) die ertoe zou leiden dat vrouwen minder kinderen krijgen, ofwel 1,7 kinderen per vrouw over de volledige projectieperiode.
- Een hoger sterftcijfer (HMOR): de toekomstige levensverwachting zou minder snel groeien dan in het verleden. Concreet wordt dat scenario vertegenwoordigd door een daling van de levensverwachting in 2060 met twee jaar ten opzichte van de geprojecteerde levensverwachting in 2060 in de basisprojectie.
- Een migratiesaldo dat nul bereikt op lange termijn (NETO): dat scenario veronderstelt dat het internationale migratiesaldo nul bereikt tegen 2150. Dat scenario, dat onder meer in de demografische projecties van Eurostat wordt gebruikt, is gebaseerd op het idee dat de ongelijkheden tussen landen op zeer lange termijn zullen verdwijnen, wat als gevolg zou hebben dat de migratiestromen niet verdwijnen, maar wel in evenwicht zouden komen.

De onderstaande tabel toont de impact van die drie scenario's op de budgettaire kosten van de vergrijzing. Het referentiescenario is dat van het jaarlijks verslag van 2017 van de Studiecommissie voor de Vergrijzing die de demografische vooruitzichten 2016-2060 omvat.

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Baseline (SCvV-referentiescenario - Verslag 2017)		LFEC - Baseline		NETO - Baseline		HMOR - Baseline	
	2016-2040	2016-2060	2016-2040	2016-2060	2016-2040	2016-2060	2016-2040	2016-2060
Pensioenen	2,3	2,0	0,0	0,2	0,1	0,3	-0,5	-1,0
Gezondheidszorg	2,2	2,0	0,0	0,2	0,1	0,2	-0,3	-0,6
Arbeidsongeschiktheid	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Werkloosheid ^c	-0,9	-0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kinderbijslag	-0,2	-0,4	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Overige sociale uitgaven	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Budgettaire kosten van de vergrijzing	3,2	2,3	0,0	0,3	0,2	0,5	-0,7	-1,6

Bron: Duyck, Paul, Vandresse en equipe 'Sociale bescherming, demografie en toekomstverkenning', 2018, Demografische vooruitzichten 2016-2060: gevoeligheidsanalyses, alternatieve scenario's en budgettaire en sociale impact, Working Paper 1-18, Federaal Planbureau.

In de scenario's van lage vruchtbaarheid (LFEC) en van migratiesaldo dat nul bereikt in 2150 (NETO) zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing groter dan in het referentiescenario door een kleinere toename van het bbp. Immers, op lange termijn levert een daling in de actieve populatie minder goede vooruitzichten op vlak van werkgelegenheid en economische groei. Het scenario van een hoger sterftcijfer (HMOR) resulteert in lagere budgettaire kosten van de vergrijzing door lagere pensioenuitgaven (minder gepensioneerden) en uitgaven aan gezondheidszorg (in het bijzonder aan langdurige zorg).

Indien deze alternatieve scenario's zouden toegepast worden op de nieuwe demografische vooruitzichten 2018-2070 dan zouden de effecten op de budgettaire kosten van de vergrijzing tot 2060 relatief gelijkaardig zijn.

1.3.2. De arbeidsmarkt

De indicatoren m.b.t. de arbeidsmarkt zijn gebaseerd op administratieve gegevens (zie kader 4). De beroepsbevolking omvat alle personen die aanwezig zijn op de arbeidsmarkt, of alle werkenden en werklozen (inclusief de oudere werklozen met maxi-vrijstelling en de werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag). De activiteitsgraad (respectievelijk werkgelegenheidsgraad) wordt gedefinieerd als de verhouding tussen de beroepsbevolking (respectievelijk totale werkgelegenheid) en de bevolking van 18 tot 66 jaar.

Kader 4 Twee statistische concepten van de arbeidsmarkt

De werkgelegenheid en de werkloosheid, of een andere socio-economische categorie, kan worden gemeten volgens twee statistische concepten: het administratief concept en het concept 'enquête'.

Het concept 'enquête' is opgesteld op basis van een steekproef van de bevolking. Het betreft de steekproef uit de 'Enquête naar de arbeidskrachten' (EAK), uitgevoerd door Statbel en bezorgd aan Eurostat, dat het methodologisch kader ervan heeft bepaald. De enquête gebeurt aan de hand van individuele interviews. Een persoon wordt verrekend in de werkgelegenheid wanneer die verklaart een bezoldigde arbeid van minstens een uur te hebben verricht tijdens een referentieweek. De personen die om een specifieke reden tijdelijk niet aan het werk waren (uitgezonderd personen in voltijdse loopbaanonderbreking sinds meer dan drie maanden) worden ook verrekend in de werkgelegenheid. Bij werkloosheid wordt de hoedanigheid van werkloze toegekend op basis van de beschikbaarheid op de arbeidsmarkt (geen werk hebben en kunnen beginnen te werken binnen de twee volgende weken) en van het actief zoeken naar een baan tijdens de vier weken die aan de enquête voorafgingen. Deze statistische bron is waarschijnlijk het meest geschikt om internationale vergelijkingen te maken.

Het administratief concept wordt opgesteld op basis van exhaustieve administratieve gegevens. De werkgelegenheid wordt bepaald op basis van de gegevens van socialezekerheidsinstellingen (RSZ, RSZPPO, RSVZ, enz.) en integreert tevens bepaalde werkenden die niet voorkomen in die bronnen (bijvoorbeeld PWA'ers, inkomende en uitgaande grensarbeiders, werknemers van internationale instellingen, raming van het zwartwerk, enz.). De werkloosheid omvat alle personen die als werkzoekende ingeschreven zijn bij de gewestelijke instellingen voor arbeidsbemiddeling, alsook de oudere werklozen met maxi-vrijstelling en de werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag. Er moet op worden gewezen dat het aantal werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag tot 2014 eerder gering was. Dat aantal zou echter stijgen als gevolg van de in juli 2015 verschenen koninklijke besluiten, waarin het geleidelijk verplicht wordt zich als werkzoekende in te schrijven. Er blijven echter vrijstellingen mogelijk naargelang van de loopbaanduur.

Het exhaustieve karakter van de administratieve gegevens maakt een uitvoerige analyse van bepaalde kenmerken mogelijk en vormt de meest geschikte basis voor de simulatie van de middellange- en langetermijnevolutie van de sociale uitgaven en van de arbeidsreserve.

Tussen 2018 en 2070 stijgt de activiteitsgraad tabel 5 vooral als gevolg van de groeiende deelname van vrouwen op de arbeidsmarkt en van de pensioenhervorming van 2015, die in het bijzonder de activiteitsgraden van de 55-66-jarigen beïnvloedt (+18,1 procentpunt over de projectieperiode). Tussen 2018 en 2070 daalt de werkloosheidsgraad met 2,6 procentpunt, maar de daling doet zich voor in het begin van de periode, tussen 2018 en 2026. Vanaf het ogenblik dat de werkloosheidsgraad niet meer verandert, weerspiegelt de evolutie van de werkgelegenheidsgraad die van de activiteitsgraad

(aanbodmodel). De werkgelegenheidsgraad stijgt van 67,5 % in 2018 tot 74,0 % in 2070, hetzij een stijging met 6,5 procentpunt. Ten opzichte van de vorige vooruitzichten behelzen de resultaten geen grote verandering over de periode 2018-2070.

Tabel 5 Toestand op de arbeidsmarkt, referentiescenario van juli 2019 (1) en verschillen ten opzichte van de resultaten van de SCvV van juli 2018 (2) - administratief concept
In %

	2018		2024		2040		2070		2018-2070	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Werkgelegenheidsgraad ^a	67,5	0,1	70,1	0,0	74,1	0,8	74,0	0,6	6,5	0,5
Vrouwen	63,3	0,0	66,1	0,0	70,3	0,6	70,2	0,3	6,9	0,3
Mannen	71,6	0,1	74,1	0,1	77,9	1,1	77,8	0,9	6,1	0,8
waarvan 55-66 jaar ^b	47,0	0,3	52,4	-0,4	65,6	0,3	66,3	0,2	19,3	-0,1
Vrouwen	41,9	0,4	47,2	-0,3	61,1	-0,2	61,9	-0,3	20,0	-0,7
Mannen	52,2	0,2	57,7	-0,5	70,1	0,8	70,6	0,7	18,4	0,5
Werkloosheidsgraad ^c	9,6	0,0	7,3	0,3	7,0	0,0	7,0	0,0	-2,6	0,0
Activiteitsgraad ^d	74,7	0,1	75,6	0,3	79,7	0,9	79,6	0,6	4,9	0,6
waarvan 55-66 jaar ^e	53,5	0,0	57,3	-0,5	70,9	-0,1	71,6	-0,2	18,1	-0,2
Potentiële activiteitsgraad ^f	75,8	0,0	76,2	0,2	80,2	0,8	80,2	0,6	4,3	0,5

a. Totale werkgelegenheid in % van de bevolking van 18 tot 66 jaar

b. Werkgelegenheid van de 55-66-jarigen in % van de bevolking tussen 55 en 66 jaar

c. Werkloosheid, inclusief oudere werklozen met maxi-vrijstelling en werkzoekende werklozen met bedrijfstoelage, in % van de beroepsbevolking; beroepsbevolking = totale werkgelegenheid + werkloosheid, inclusief oudere werklozen met maxi-vrijstelling en werkzoekende werklozen met bedrijfstoelage

d. Beroepsbevolking in % van de bevolking tussen 18 en 66 jaar

e. Beroepsbevolking tussen 55 en 66 jaar in % van de bevolking tussen 55 en 66 jaar

f. Potentiële beroepsbevolking (= beroepsbevolking + niet-werkzoekende werklozen met bedrijfstoelage + tijdskrediet/voltijdse loopbaanonderbreking) in % van de bevolking tussen 18 en 66 jaar

De evolutie van het aantal personen (in duizendtallen) die aanwezig zijn op de arbeidsmarkt wordt geïllustreerd in de tabel 6. Tussen 2018 en 2070 stijgt de beroepsbevolking met ongeveer 614 000 personen, wat een sterkere stijging is dan die van de bevolking van 18 tot 66 jaar (+324 000 personen) als gevolg van de stijging van de activiteitsgraad (zie tabel 5). Binnen de beroepsbevolking stijgt de werkgelegenheid met 710 000 eenheden, terwijl het aantal werklozen daalt met 96 000 personen. In vergelijking met het SCvV-verslag van 2018 leiden de nieuwe demografische vooruitzichten op lange termijn tot minder mensen op de arbeidsmarkt.

Tabel 6 Toestand op de arbeidsmarkt, referentiescenario van juli 2019 (1) en verschil ten opzichte van de resultaten van de SCvV van juli 2018 (2) - administratief concept
In duizendtallen

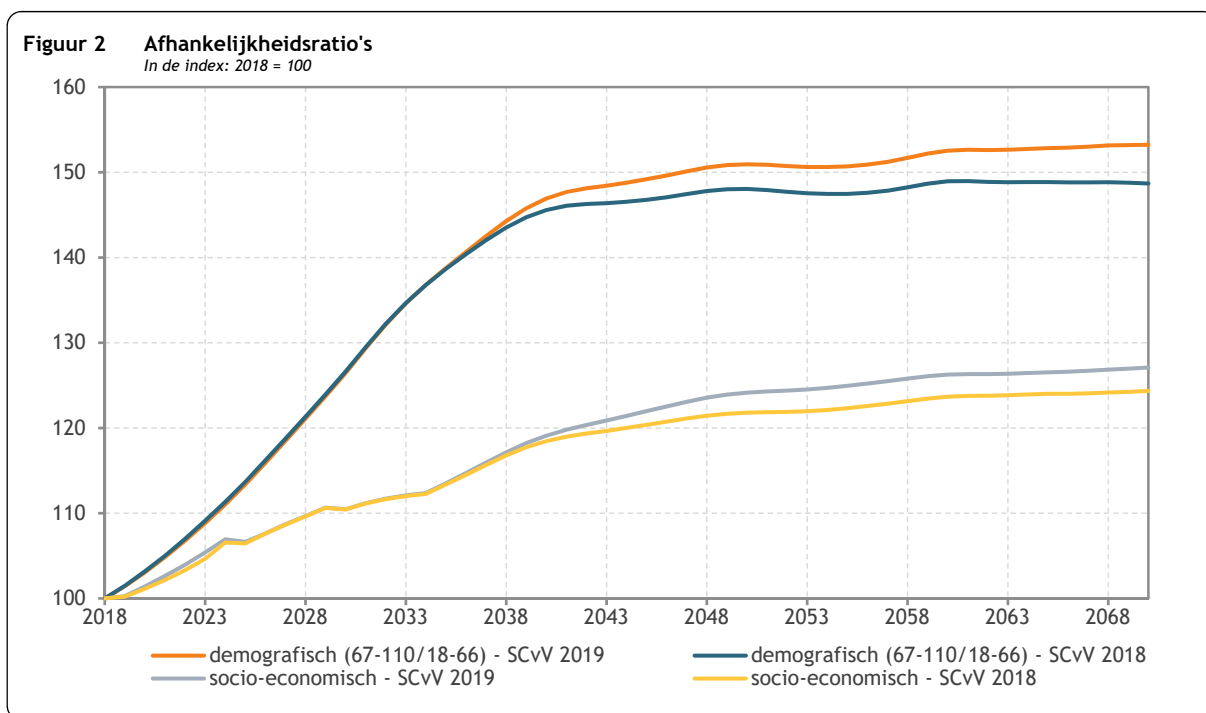
	2018		2024		2040		2070		1/2 ^b
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	
Bevolking van 18 tot 66 jaar	7204,2	-1,5	7231,2	18,4	7086,4	-57,0	7528,6	-158,9	-2,1
Beroepsbevolking ^a	5379,0	5,1	5466,5	32,4	5645,4	18,7	5992,8	-77,1	-1,3
Werkgelegenheid	4863,5	3,0	5069,0	15,3	5250,2	17,4	5573,3	-71,3	-1,3
Werkloosheid ^a	515,5	2,0	397,5	17,2	395,2	1,3	419,5	-5,8	-1,4

a. Inclusief de oudere werklozen met maxi-vrijstelling en de werkzoekende werklozen met bedrijfstoelage.

b. Procentueel verschil

1.3.3. Afhankelijkheidsratio's

De demografische afhankelijkheidsratio is de verhouding tussen de 67-plussers en de bevolking van 18 tot 66 jaar, terwijl de socio-economische afhankelijkheidsratio de verhouding weergeeft tussen het aantal pensioengerechtigden en het aantal werkenden. De evolutie van die twee coëfficiënten wordt voorgesteld in figuur 2, volgens het referentiescenario van de SCvV-verslagen van 2018 en 2019.



In het verslag 2019 stijgt de demografische afhankelijkheidsratio met meer dan 53 % tegen 2070, terwijl de socio-economische afhankelijkheidsratio slechts met 27 % toeneemt. De demografische afhankelijkheidsratio stijgt sneller dan in de vorige projecties door de tragere groei van de vruchtbaarheidsgraad (zie deel 1.2.1 De demografische hypothesen). Ook de socio-economische afhankelijkheidsratio is lichtjes hoger dan deze uit het Jaarlijks Verslag 2018 van de SCvV door de nieuwe demografische vooruitzichten (meer gepensioneerden en minder werkgelegenheid).

1.3.4. De macro-economische omgeving

Verschillende macro-economische indicatoren, waaronder de economische groei en de componenten ervan, worden voorgesteld in tabel 7. Op middellange termijn is de macro-economische context overgenomen uit de 'Economische vooruitzichten 2019-2024' van het Federaal Planbureau die in juni 2019 zijn gepubliceerd. Tussen 2019 en 2024 bedraagt de economische groei gemiddeld 1,3 % per jaar en wordt die ondersteund door de groei van de werkgelegenheid (gemiddeld 0,7 % per jaar) en van de arbeidsproductiviteit (gemiddeld 0,6 % per jaar). De nieuwe economische vooruitzichten op middellange termijn zijn op vlak van de productiviteit iets lager dan deze uit het voorgaande verslag van de SCvV.

Tabel 7 Macro-economische projectie 2018-2070, referentiescenario van juli 2019 (1) en verschil ten opzichte van de resultaten van de SCvV van juli 2018 (2)
In %

	2019-2024		Gemiddelde jaarlijkse reële groei, in % ^a				2019-2070		Niveau in %	
	(1)	(1)-(2)	2025-2040		2041-2070		(1)	(1)-(2)	2024	2070
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)/(2)	(1)/(2)
Werkgelegenheid	0,7	0,0	0,2	0,0	0,2	-0,1	0,3	0,0	0,3	-1,3
Productiviteit per arbeidsplaats	0,6	-0,1	1,0	0,0	1,5	0,0	1,2	0,0	-0,4	-0,6
Loonmassa ^b	1,4	0,0	1,3	0,0	1,7	-0,1	1,5	0,0	0,7	-1,0
bbp	1,3	0,0	1,3	0,0	1,7	-0,1	1,5	0,0	-0,1	-1,8
Bbp/hoofd	0,9	0,0	0,9	0,0	1,4	0,0	1,2	0,0	0,3	-0,3

a. De gemiddelde jaarlijkse groeivoet van het jaar x tot het jaar y houdt rekening met de groeivoet tussen x-1 en x.

b. Lonen van de bezoldigde werknemers, de overheidsambtenaren en de beroepsinkomsten van de zelfstandigen.

Op lange termijn bedraagt de jaarlijkse groei van de arbeidsproductiviteit bij hypothese 1,5 % per jaar tot in 2045 en wordt die vervolgens constant gehouden. Tussen 2019 en 2070 stijgt de arbeidsproductiviteit gemiddeld met 1,2 % per jaar, de werkgelegenheid met 0,3 % en het bbp met 1,5 %. Ten opzichte van de vorige vooruitzichten, vertonen deze evoluties geen significant verschil over het geheel van de periode. Maar merk wel de lagere groei van de werkgelegenheid en van het bbp op tussen 2040 en 2070 (door het lagere arbeidsaanbod omwille van de nieuwe demografische vooruitzichten), en het met bijna 2 % lagere niveau van het bbp in 2070 in vergelijking met het verslag van 2018 van de SCvV.

1.3.5. De budgettaire kosten van de vergrijzing in het referentiescenario

a. De budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn (2018-2024)

Tabel 8 geeft de evolutie van de sociale uitgaven in procent van het bbp tussen 2018 en 2024, alsook de budgettaire kosten van de vergrijzing (namelijk de variatie van de sociale uitgaven tussen de twee gegeven jaren, uitgedrukt in procentpunt van het bbp).

Tabel 8 Evolutie van de sociale uitgaven en budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn volgens het referentiescenario van de SCvV van juli 2019 en verschil ten opzichte van het scenario van juli 2018
In procent van het bbp en in procentpunt van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Referentiescenario van de SCvV van juli 2019								Verschil met de resultaten van juli 2018	
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2018-2024	2018-2024	
	In procent van het bbp								In procentpunt van het bbp	
Pensioenen	10,7	10,9	11,1	11,2	11,3	11,5	11,7	1,0	0,0	
- werknemersregeling	5,9	6,1	6,2	6,3	6,5	6,6	6,7	0,8	0,1	
- zelfstandigenregeling	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,1	0,0	
- overheidssector ^a	3,9	3,9	4,0	3,9	4,0	4,0	4,1	0,1	-0,1	
Gezondheidszorg ^b	8,0	8,2	8,3	8,4	8,5	8,6	8,7	0,7	0,2	
- 'acute' zorg	6,4	6,5	6,6	6,6	6,7	6,8	6,9	0,5	0,0	
- langdurige zorg	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	0,2	0,1	
Arbeidsongeschiktheid ^c	2,0	2,0	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	0,2	0,0	
Werkloosheid ^d	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	-0,5	0,0	
Kinderbijslag	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	0,0	0,0	
Overige sociale uitgaven ^e	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	0,0	0,0	
Totaal	25,2	25,5	25,7	25,9	26,1	26,4	26,6	1,4	0,2	
pm lonen van het onderwijzend personeel ^f	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	0,0	0,0	

a. Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de overheid en de IGO (Inkomensgarantie voor ouderen). Hoewel de IGO vooral een aanvulling vormt op de pensioenen in de werknemers- en zelfstandigenregeling, wordt die uitgave in de Nationale Rekeningen geregistreerd ten laste van de federale overheid en in deze tabel dus opgenomen in de pensioenen van de overheidssector. Merk op dat die pensioenuitgaven van de overheidssector de pensioenuitgaven van de lokale besturen die aangesloten zijn bij een verzorginstelling niet omvatten.

b. Overheidsuitgaven voor de acute en langdurige gezondheidszorg, inclusief de Vlaamse Zorgverzekering (0,1 % van het bbp).

c. Uitkeringen voor moederschap, primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit.

d. Inclusief werkloosheid met bedrijfstoelag, tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

e. Hoofdzakelijk de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fondsen voor bestaanszekerheid, tegemoetkomingen aan personen met een handicap en leefloon.

f. Volgens de SCvV-definitie maken de lonen van het onderwijzend personeel geen deel uit van de totale budgettaire kosten van de vergrijzing.

De budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen 1,4 procentpunt van het bbp tussen 2018 en 2024. De pensioenuitgaven stijgen met 1 procentpunt, de gezondheidszorguitgaven met 0,7 procentpunt en de uitgaven voor arbeidsongeschiktheid met 0,2 procentpunt. De werkloosheidsuitgaven (inclusief de werkloosheid met bedrijfstoelag, tijdskrediet en loopbaanonderbreking) verlichten de budgettaire kosten van de vergrijzing met 0,5 procentpunt als gevolg van de besparingsmaatregelen en de daling van de werkloosheidsgraad.

In vergelijking met de resultaten van het SCvV-verslag van 2018 liggen de budgettaire kosten van de vergrijzing 0,2 procentpunt hoger over de periode 2018-2024, vooral te wijten aan de uitgaven voor gezondheidszorg. Enerzijds zijn zij, volgens de laatste ramingen van het RIZIV, hoger voor 2019 dan volgens de vorige vooruitzichten en anderzijds werd een nieuw projectiemodel voor de ZIV-uitgaven geneeskundige zorg²³ ontwikkeld en gebruikt voor de middellange termijn.

²³ Het gaat om een microsimulatiemodel dat vele onderdelen van de gezondheidsuitgaven modelleert.

Cf. Federaal Planbureau, 'Beschrijving en gebruik van het model PROMES', WP 4 DC 2019, december 2018

Cf. Federaal Planbureau, 'PROMES – Een nieuw instrument voor de projectie van de ZIV-uitgaven geneeskundige zorg: Eindrapport', mei 2018

b. De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn

De evolutie van de totale sociale uitgaven tussen 2018 en 2070 (uitgedrukt in procent van het bbp) en de budgettaire kosten van de vergrijzing over verschillende periodes (uitgedrukt in procentpunt van het bbp) worden voorgesteld in tabel 9.

Tabel 9 Evolutie van de sociale uitgaven en van de budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens het referentiescenario van juli 2019 en verschil ten opzichte van het scenario van juli 2018
In procent van het bbp en in procentpunt van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Referentiescenario van juli 2019							Verschil met de resultaten van de SCvV van juli 2018 2018-2070
	2018	2024	2040	2070	2018-2040	2040-2070	2018-2070	
	In procent van het bbp				In procentpunt van het bbp			
Pensioenen	10,7	11,7	13,0	12,5	2,3	-0,5	1,8	0,1
- werknemersregeling	5,9	6,7	7,7	7,0	1,7	-0,7	1,1	0,2
- zelfstandigenregeling	0,8	1,0	1,1	1,1	0,3	0,0	0,3	0,0
- overheidssector ^a	3,9	4,1	4,2	4,3	0,3	0,1	0,4	-0,1
Gezondheidszorg ^b	8,0	8,7	10,4	10,1	2,4	-0,3	2,1	0,3
- 'acute' zorg	6,4	6,9	8,0	7,7	1,5	-0,2	1,3	0,0
- langdurige zorg	1,6	1,8	2,5	2,4	0,9	-0,1	0,8	0,2
Arbeidsongeschiktheid ^c	2,0	2,2	1,9	1,8	-0,1	-0,1	-0,2	0,1
Werkloosheid ^d	1,5	1,1	1,0	1,0	-0,5	-0,1	-0,6	0,0
Kinderbijslag	1,5	1,5	1,2	1,0	-0,3	-0,2	-0,5	0,0
Overige sociale uitgaven ^e	1,5	1,5	1,4	1,3	-0,1	-0,2	-0,2	0,0
Totaal	25,2	26,6	29,1	27,6	3,8	-1,4	2,4	0,5
pm lonen van het onderwijzend personeel ^f	3,9	3,9	3,9	4,0	0,0	0,1	0,1	0,0

a. Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de overheid (in dat laatste stelsel houden de resultaten die in dit verslag worden voorgesteld geen rekening met de verhoging van de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voor het vervroegd pensioen, noch met de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd in die regelingen) en de IGO.

b. Overheidsuitgaven voor acute en langdurige gezondheidszorg.

c. Uitkeringen voor moederschap, primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit.

d. Inclusief werkloosheid met bedrijfstoelage, tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

e. Vooral de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fonds voor bestaanszekerheid (uitsluitend het deel dat onder de sociale zekerheid valt volgens de ESR2010-principes), tegemoetkomingen aan personen met een handicap en leefloon.

f. Volgens de SCvV-definitie maken de lonen van het onderwijzend personeel geen deel uit van de totale budgettaire kosten van de vergrijzing.

Vertrekkend van 25,2 % van het bbp in 2018, evolueren de totale sociale uitgaven tot een maximum van 29,1 % in 2040 waarna ze vervolgens dalen tot 27,6 % van het bbp in 2070, het laatste projectiejaar. De budgettaire kosten van de vergrijzing zijn dan ook eerst positief tussen 2018 en 2040, namelijk 3,8 procentpunt van het bbp. Dit is het gevolg van de pensioen- en gezondheidsuitgaven (respectievelijk +2,3 en +2,4 procentpunt van het bbp) terwijl alle overige sociale uitgaven (in het bijzonder de werkloosheidsuitgaven en de kinderbijslag) die kosten doen dalen (-0,9 procentpunt van het bbp). Nadien worden de budgettaire kosten van de vergrijzing negatief, namelijk -1,4 procentpunt van het bbp tussen 2040 en 2070. Een gematigde groei van de afhankelijkheidscoëfficiënt van ouderen in die periode, gekoppeld met parameters voor welvaartsaanpassingen die onafhankelijk van de loongroei zijn bepaald, leiden tot een geleidelijke verlichting van de budgettaire kosten in geval van een toenemende loongroei (de groei van het gemiddelde loon of van de productiviteit bereikt geleidelijk

aan 1,5 % tegen 2045). Over de hele projectieperiode bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 2,4 procentpunt van het bbp.

In vergelijking met de resultaten van het Jaarlijks verslag 2018 van de SCvV, liggen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2018 en 2070 0,5 procentpunt van het bbp hoger. Bijna de helft van het verschil is afkomstig van de middellangetermijnperiode (zie sectie 1.3.5.a) en de rest van de nieuwe demografische vooruitzichten. Deze zijn minder gunstig op vlak van bevolking op actieve leeftijd wat gevolgen heeft op de beroepsbevolking, de werkgelegenheid en het bbp.

c. De budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit

Binnen de gezamenlijke overheid onderscheidt de nationale boekhouding vier beleidsniveaus: de federale overheid, de sociale zekerheid, de lagere overheid en de gemeenschappen en de gewesten (G&G). In België omvat Entiteit I de federale overheid en de sociale zekerheid, en Entiteit II de lagere overheid en de gemeenschappen en gewesten (G&G). De rekeningen per entiteit die in dit deel worden voorgesteld, wijken af van de nationale boekhouding in ESR²⁴-termen inzake bepaalde rustpensioenen: de pensioenen geregistreerd in de rekeningen van de lagere overheid en de G&G in de nationale boekhouding zijn opgenomen in de rekening van Entiteit I in de onderstaande tabellen aangezien ze ten laste zijn van de federale overheid.

Naar aanleiding van de zesde staatshervorming worden de uitgaven die verband houden met de overgedragen bevoegdheden in de nationale boekhouding, vanaf de gegevens voor het jaar 2015, in de rekeningen van de G&G opgenomen, los van het feit dat een federale administratie de betaling van bepaalde overgedragen bevoegdheden blijft verzorgen. De sociale uitgaven die zijn overgedragen van Entiteit I naar de G&G hebben betrekking op de uitgaven voor langdurige zorg, bepaalde uitkeringen voor loopbaanonderbreking, kinderbijslag en bepaalde tegemoetkomingen voor personen met een handicap (lijn 'overige sociale uitgaven').

De budgettaire kosten van de vergrijzing van Entiteit I en Entiteit II worden voorgesteld in tabel 10 volgens de SCvV-referentieprojectie. Het aandeel van de sociale uitgaven ten laste van Entiteit I daalt van 93 % in 2014 tot 83 % in 2018 als gevolg van de bevoegdheidsoverdrachten van de zesde staatshervorming. Tussen 2018-2070 vallen de budgettaire kosten bijna volledig onder Entiteit I die het leeuwendeel van de pensioen- en gezondheidszorguitgaven betaalt. Binnen Entiteit II worden de budgettaire kosten van de gezondheidszorg bijna geneutraliseerd door de daling van de kosten van de kinderbijslag²⁵ en de overige sociale uitgaven.

²⁴ Tot en met de observatie van 2015 was de Vlaamse Zorgverzekering in de nationale boekhouding opgenomen in de rekening van de sociale zekerheid, maar voorgesteld in de rekening van Entiteit II in dit deel. Vanaf de observatie van 2016 wordt de Vlaamse Zorgverzekering ook opgenomen in de nationale boekhouding in de rekening van de G&G (Entiteit II).

²⁵ De uitgaven voor kinderbijslag zijn forfaitaire bedragen die minder snel stijgen in reële termen dan de economische groei.

**Tabel 10 De budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit volgens het referentiescenario van de ScvV van juli 2019
In procent van het bbp en in procentpunt van het bbp**

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Referentiescenario van de ScvV van juli 2019							
	Entiteit I							
	2014	2018	2024	2040	2070	2014-2018	2018-2070	2014-2070
	In procent van het bbp					In procentpunt van het bbp		
Pensioenen	10,2	10,6	11,6	12,9	12,4	0,4	1,8	2,2
- waarvan rustpensioenen van Entiteit II ten laste van de federale overheid ^a	1,6	1,6	1,7	1,9	2,2	0,1	0,6	0,7
- waarvan overige pensioenen van de lagere overheid ten laste van de sociale zekerheid ^b	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,1	0,2	0,2
Gezondheidszorg	7,0	6,0	6,5	7,7	7,4	-1,0	1,4	0,5
- waarvan 'acute' gezondheidszorg	5,9	5,7	6,1	7,0	6,8	-0,2	1,1	0,9
- waarvan langdurige gezondheidszorg	1,1	0,4	0,5	0,7	0,6	-0,7	0,3	-0,5
Arbeidsongeschiktheid	1,8	2,0	2,2	1,9	1,8	0,2	-0,2	0,0
Werkloosheid	2,3	1,5	1,1	1,0	0,9	-0,7	-0,6	-1,3
Kinderbijslag	1,5	0,0	0,0	-0,0	0,0	-1,5	0,0	-1,5
Overige sociale uitgaven	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,0	-0,1	-0,2
Totaal	23,6	21,0	22,2	24,3	23,3	-2,6	2,3	-0,3
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

	Entiteit II							
	2014	2018	2024	2040	2070	2014-2018	2018-2070	2014-2070
	In procent van het bbp					In procentpunt van het bbp		
Pensioenen	1,7	1,7	1,8	2,0	2,3	0,0	0,6	0,6
- waarvan rustpensioenen ten laste van Entiteit I ^a	-1,6	-1,6	-1,7	-1,9	-2,2	-0,1	-0,6	-0,7
Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening	1,0	1,9	2,1	2,6	2,5	0,9	0,6	1,6
- waarvan 'acute' gezondheidszorg	0,8	0,8	0,8	1,0	0,9	0,0	0,2	0,2
- waarvan langdurige gezondheidszorg	0,2	1,1	1,2	1,7	1,6	0,9	0,5	1,4
Vlaamse Zorgverzekering	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
Loopbaanonderbreking	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kinderbijslag	0,1	1,5	1,5	1,2	1,0	1,4	-0,5	0,9
Overige sociale uitgaven	0,4	0,7	0,6	0,6	0,5	0,2	-0,1	0,1
Totaal	1,7	4,3	4,4	4,7	4,3	2,5	0,1	2,6
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	3,8	3,9	3,9	3,9	4,0	0,0	0,1	0,2

- a. Het betreft rustpensioenen die volgens de nationale boekhouding opgenomen zijn in de rekeningen van de G&G en de lagere overheid (Entiteit II), maar die in werkelijkheid door de federale overheid worden betaald. In de boekhouding per entiteit worden ze uit de pensioenen van Entiteit II genomen en toegevoegd aan de pensioenen van Entiteit I.
- b. Het betreft rust- en overlevingspensioenen van de lagere overheid die in de rekening van de sociale zekerheid zijn opgenomen volgens de nationale boekhouding en die in werkelijkheid door de sociale zekerheid worden betaald. Die blijven dus verrekend in Entiteit I volgens de boekhouding per entiteit.

De onderstaande tabel toont de dotaties of financieringen met betrekking tot de sociale uitgaven van Entiteit I naar Entiteit II als gevolg van de bevoegdheidsoverdrachten in het kader van de zesde staats-hervorming. Die dotaties worden per hypothese geprojecteerd bij ongewijzigde wetgeving op lange termijn. Ze bedragen 2,8 % van het bbp in 2018 en 2,6 % in 2070.

Tabel 11 Andere financiële overdrachten met betrekking tot de sociale uitgaven tussen entiteiten volgens het referentiescenario van de SCvV van juli 2019
In procent van het bbp en in procentpunt van het bbp

	Referentiescenario van de SCvV van juli 2019							
	2014	2018	2024	2040	2070	2014-2018	2018-2070	2014-2070
	In procent van het bbp					In procentpunt van het bbp		
Van Entiteit I naar Entiteit II (dotaties in het kader van de overdracht van bevoegdheden met betrekking tot de sociale uitgaven - zesde staatshervorming)	0,0	2,8	2,8	3,0	2,6	2,8	-0,2	2,6
Van Entiteit II naar Entiteit I								
ontvangsten	0,4	0,4	0,6	0,7	0,8	0,0	0,3	0,4
1) Responsabiliseringsbijdrage van de G&G (die bijdraagt tot de financiering van de rustpensioenen van Entiteit II ten laste van Entiteit I)	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2
2) Effectieve werkgeversbijdragen van de lagere overheid aan de sociale zekerheid (die bijdraagt tot de financiering van de rust- en overlevingspensioenen van de lagere overheid ten laste van de sociale zekerheid)	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,0	0,1	0,2
p.m. uitgaven								
1) Rustpensioenen van Entiteit II ten laste van Entiteit I	1,6	1,6	1,7	1,9	2,2	0,1	0,6	0,7
2) Rust- en overlevingspensioenen van de lagere overheid ten laste van de sociale zekerheid	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,1	0,2	0,2

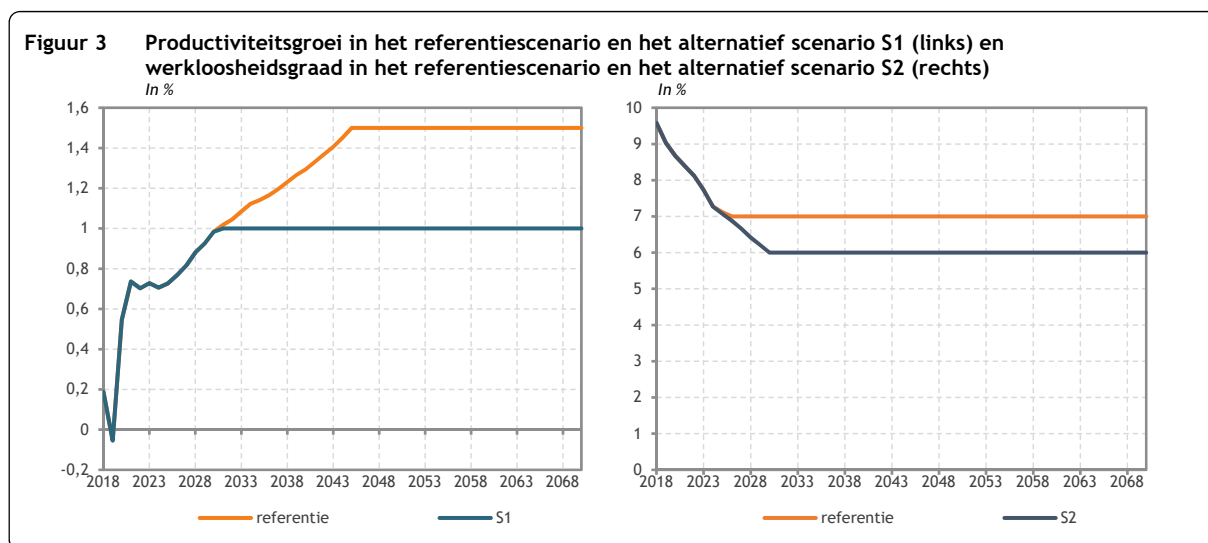
Er vinden ook overdrachten plaats van Entiteit II naar Entiteit I (0,8 % van het bbp in 2070) om deels bepaalde pensioenuitgaven te financieren die worden toegerekend aan Entiteit II (3 % van het bbp in 2070), maar die effectief worden betaald door Entiteit I.

d. De alternatieve macro-economische scenario's

De drie alternatieve macro-economische scenario's zijn op dezelfde hypothesen gebaseerd als de alternatieve scenario's in het voorgaande rapport van de SCvV. In het scenario met een lagere productiviteitsgroei (S1), is de jaarlijkse productiviteitsgroei identiek aan het referentiescenario tot 2031, het jaar waarin de productiviteitsgroei 1 % per jaar bereikt. Vanaf dat jaar, blijft de productiviteitsgroei in het scenario S1 constant op 1 % per jaar terwijl die in het referentiescenario geleidelijk aan verder evolueert tot 1,5 % per jaar in 2045, terwijl alle andere hypothesen onveranderd blijven (cf. figuur 3, links).

In het scenario S2 verandert alleen de structurele werkloosheidsgraad (volgens het administratief concept) op lange termijn: die daalt tot 6 % in 2030 in plaats van 7 % in 2026 in het referentiescenario (cf. figuur 3, rechts). Tot slot combineert het derde scenario S3 de hypothesen van scenario's S1 en S2,

d.w.z. een jaarlijkse productiviteitsgroei van 1 % op lange termijn en een werkloosheidsgraad van 6 % terwijl alle andere hypothesen ongewijzigd blijven.



Tabel 12 presenteert de macro-economische omgeving van de referentieprojectie van de SCvV van 2019 en van de drie alternatieve scenario's, voor de hele projectieperiode (2019-2070) maar ook voor twee sub-periodes (2019-2040 en 2040-2070). De macro-economische effecten zijn immers niet uniform verdeeld over de totale projectieperiode.

Tabel 12 Macro-economische projectie 2018-2070, referentiescenario en alternatieve scenario's
In %

	Gemiddelde jaarlijkse reële groeivoet, in %			Niveau, verschil t.o.v. het referentiescenario in %	
	2019-2040	2040-2070	2019-2070	2040	2070
Werkgelegenheid					
Referentie	0,3	0,2	0,3	-	-
S1	0,3	0,2	0,3	0,0	0,0
S2	0,4	0,2	0,3	1,1	1,0
S3	0,4	0,2	0,2	1,1	1,0
Productiviteit per arbeidsplaats					
Referentie	0,9	1,5	1,2	-	-
S1	0,8	1,0	0,9	-1,5	-14,7
S2	0,9	1,5	1,2	0,0	0,0
S3	0,8	1,0	0,9	-1,5	-14,7
bbp					
Referentie	1,3	1,7	1,5	-	-
S1	1,2	1,2	1,2	-1,5	-14,7
S2	1,3	1,7	1,5	1,1	1,0
S3	1,2	1,2	1,2	-0,5	-13,8

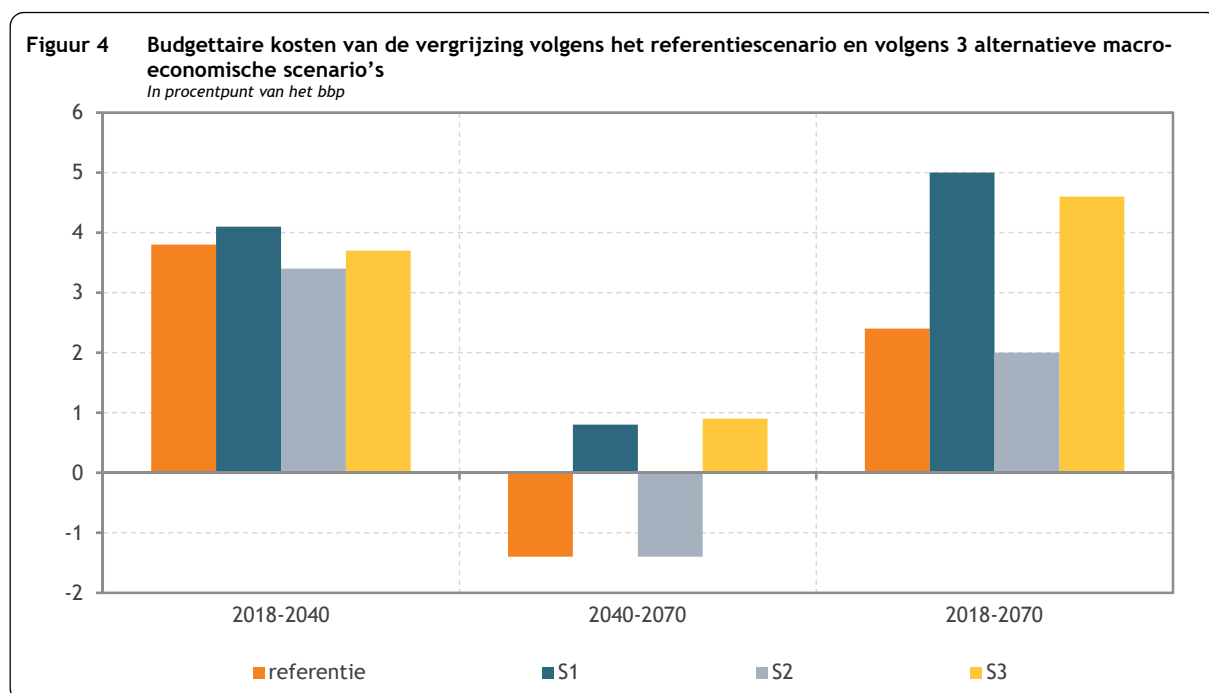
In het scenario S1 met een lagere groei van de arbeidsproductiviteit, bedraagt de jaarlijkse gemiddelde groei van de productiviteit 0,8 % tussen 2019 en 2040, wat lichtjes lager is dan die in het referentiescenario (0,9 %). Echter, tussen 2040 en 2070 is de jaarlijkse gemiddelde productiviteitsgroei in het scenario S1 veel lager (1 %) dan in het referentiescenario (1,5 %). Over de totale projectieperiode is de gemiddelde jaarlijkse groeivoet van de productiviteit 0,3 procentpunt lager in het scenario S1 dan

in het referentiescenario (0,9 % in plaats van 1,2 %). In het scenario S1 is het bbp 1,5 % lager in 2040 en 14,7 % lager in 2070 dan in het referentiescenario.

In het scenario S2 wordt de lagere werkloosheidsgraad (6 % in plaats van 7 % in het referentiescenario) bereikt in 2030. Hierdoor groeit de werkgelegenheid, tussen 2019 en 2040, lichtjes sneller in het scenario S2 dan in het referentiescenario en is het niveau van het bbp 1,1 % hoger in 2040. Na 2040 evolueert de groeivoet van de werkgelegenheid aan hetzelfde ritme als in het referentiescenario, hetzelfde geldt voor het bbp. Het scenario S3 die de twee voorgaande alternatieve scenario's combineert, kent een bbp dat 0,5 % lager ligt in 2040 en 13,8 % in 2070 dan in het referentiescenario.

Figuur 4 geeft de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens het referentiescenario en de drie alternatieve macro-economische scenario's voor de periode 2018-2040, 2040-2070 en 2018-2070. In het scenario S1 met een lagere productiviteitsgroei zijn de budgettaire kosten 0,3 procentpunt van het bbp hoger tussen 2018 en 2040 (ze bedragen 4,1 procentpunt van het bbp in plaats van 3,8 procentpunt in het referentiescenario) door de zwakkere groei van het bbp. Tussen 2040 en 2070 stijgen de budgettaire kosten met 2,2 procentpunt van het bbp (ze bedragen 0,8 procentpunt van het bbp in plaats van -1,4 procentpunt in het referentiescenario) door de sterke daling van het bbp. Globaal, over de totale projectieperiode, bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2018 en 2070 5 procentpunt van het bbp, of een stijging van 2,5 procentpunt ten opzichte van het referentiescenario.

In het scenario S2 leidt de lagere werkloosheidsgraad (6 % in plaats van 7 % in het referentiescenario) die bereikt wordt vóór 2040 tot lagere budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2018 en 2040 dan in het referentiescenario (3,4 procentpunt van het bbp in plaats van 3,8 procentpunt). Daarna, tussen 2040 en 2070, zijn de budgettaire kosten in het scenario S2 identiek aan die in het referentiescenario. Het scenario S3 dat scenario S1 en S2 combineert, resulteert in budgettaire kosten van 3,7 procentpunt van het bbp tussen 2018 en 2040, 0,9 procentpunt tussen 2040 en 2070 of 4,6 procentpunt over de totale projectieperiode, tegenover 2,4 procentpunt in het referentiescenario.



De onderstaande tabel toont de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2018 en 2070 naar sociale uitkering volgens de drie alternatieve macro-economische scenario's, alsook het verschil met de referentieprojectie van het SCvV-verslag van 2019.

Tabel 13 Budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2018 en 2070 volgens de alternatieve scenario's en verschil met het referentiescenario van juli 2019
In procentpunt van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Referentie	S1	S2	S3	Verschil S1-referentie	Verschil S2-referentie	Verschil S3-referentie
Pensioenen	1,8	3,1	1,7	3,0	1,3	-0,1	1,2
- werknemersregeling	1,1	2,2	1,0	2,1	1,1	-0,1	1,0
- zelfstandigenregeling	0,3	0,5	0,3	0,5	0,2	0,0	0,2
- overheidssector ^a	0,4	0,5	0,4	0,4	0,0	-0,1	0,0
Gezondheidszorg ^b	2,1	3,1	2,0	3,0	1,0	-0,1	0,8
- 'acute' zorg	1,3	2,0	1,2	1,9	0,7	-0,1	0,6
- langdurige zorg	0,8	1,0	0,8	1,0	0,2	0,0	0,2
Arbeidsongeschiktheid ^c	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0
Werkloosheid ^d	-0,6	-0,5	-0,7	-0,6	0,1	-0,1	0,0
Kinderbijslag	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	0,0	0,0	0,0
Overige sociale uitgaven ^e	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	0,1	0,0	0,1
Totaal	2,4	5,0	2,0	4,6	2,5	-0,4	2,1
pm lonen van het onderwijzend personeel ^f	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0

a. Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de overheid (in dat laatste stelsel houden de resultaten die in dit verslag worden voorgesteld geen rekening met de verhoging van de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voor het vervroegd pensioen, noch met de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd in die regelingen) en de IGO.

b. Overheidsuitgaven voor (acute en langdurige) gezondheidszorg.

c. Uitkeringen voor moederschap, primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit.

d. Inclusief werkloosheid met bedrijfstoelage, tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

e. Vooral de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fonds voor bestaanszekerheid (uitsluitend het deel dat onder de sociale zekerheid valt volgens de ESR2010-principes), tegemoetkomingen aan personen met een handicap en leefloon.

f. Volgens de SCvV-definitie maken de lonen van het onderwijzend personeel geen deel uit van de totale budgettaire kosten van de vergrijzing.

In het scenario S1 met lagere productiviteitsgroei, is de toename in de budgettaire kosten vooral zichtbaar bij de pensioenuitgaven en de gezondheidsuitgaven (vooral langdurige zorg). De impact van een verandering in de productiviteitsgroei weerspiegelt zich slechts zeer geleidelijk in de pensioenuitgaven terwijl de impact onmiddellijk op het bbp speelt (zie kader 3 van het SCvV-verslag van 2018). In het geval van de uitgaven aan langdurige zorg, leidt een bbp-elasticiteit van deze uitgaven kleiner dan één, tot een kleinere daling van deze uitgaven dan de daling van het bbp waardoor hun gewicht, uitgedrukt in procent van het bbp toeneemt.

Een lagere werkloosheidsgraad (scenario S2) leidt tot een vermindering van de uitgaven aan werkloosheid via een daling van het aantal werklozen, alsook tot een sterkere economische groei die het gewicht van de sociale uitgaven in procent van het bbp vermindert ten opzichte van het referentiescenario.

Merk op dat de variatie in de budgettaire kosten van de vergrijzing ten opzichte van een variatie in de jaarlijkse gemiddelde productiviteitsgroei op lange termijn bijna lineair verloopt. Neem bijvoorbeeld de resultaten van scenario S1 waarin een vermindering van de gemiddelde jaarlijkse groeivoet van de productiviteit met 0,3 procentpunt tussen 2019 en 2070, een stijging van de budgettaire kosten met zich

meebrengt van 2,5 procentpunt van het bbp. Dit betekent dat een vermindering van de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei met 0,15 procentpunt tussen 2019 en 2070, zou leiden tot een stijging van de budgettaire kosten van ongeveer 1,25 procentpunt van het bbp, of nog dat een daling van de gemiddelde jaarlijkse groeivoet van de productiviteit met 0,6 procentpunt, een toename van de budgettaire kosten zou veroorzaken van 5 procentpunt van het bbp.

2. Sociale houdbaarheid van de vergrijzing

De sociale houdbaarheid van de vergrijzing wordt in dit hoofdstuk geanalyseerd vanuit twee invalshoeken. Een eerste luik schetst een stand van zaken van het armoederisico bij ouderen en gepensioneerden op basis van de resultaten van de European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC). Een tweede luik stelt de projectie op lange termijn van het armoederisicopercentage en de inkomensongelijkheid bij gepensioneerden voor op basis van de resultaten van een dynamisch microsimulatiemodel van het FPB.

2.1. Stand van zaken van armoede bij ouderen

Aan de hand van de resultaten van de European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC-enquête) gaat deze sectie in op het armoederisico bij ouderen. Hierna lichten we eerst het gebruikte armoedeconcept en de methodologie toe (deel 2.1.1). Vervolgens wordt de stand van zaken en de voorbije evolutie van het armoederisico bij Belgische ouderen besproken, volgens het klassiek armoederisico en in vergelijking met andere groepen (deel 2.1.2), volgens alternatieve armoededrempels (deel 2.1.3), aangevuld met aanvullende indicatoren (deel 2.1.4) en via een vergelijking met de buurlanden (deel 2.1.5).

2.1.1. Definitie en methodologie

De SCvV baseert zich voor haar analyse van armoede op de concepten en de methodologie die zijn ontwikkeld binnen de Europese Unie. Sinds 2001 wordt armoede in dat kader voornamelijk geanalyseerd op basis van de zogenaamde armoederisico-indicator.²⁶ Volgens deze indicator heeft een persoon een risico op armoede indien hij een equivalent netto beschikbaar inkomen heeft dat lager is dan 60 % van het nationaal mediaan equivalent netto beschikbaar inkomen. We lichten een aantal concepten uit deze definitie verder toe.

Ten eerste spreekt de definitie niet over arme personen maar wel over personen met een *risico* op armoede. Armoede wordt immers beschouwd als een complex en multidimensionaal concept: armoede heeft niet alleen betrekking op onvoldoende inkomen maar ook op andere domeinen van het maatschappelijk leven zoals gezondheid, huisvesting of sociale contacten. Armoede kan dan ook moeilijk door één enkele indicator worden gemeten. Dat iemand een inkomen heeft dat lager ligt dan 60 % van het mediaan inkomen, geeft dan aan dat hij een risico loopt op armoede. Dit betekent echter niet noodzakelijk dat hij ook arm is. Het beschikbaar inkomen houdt immers geen rekening met het vermogen, zoals eigendom van een woning. Aangezien eigenaars van een woning geen huur betalen zal hun levensstandaard hoger zijn dan die van huurders met hetzelfde beschikbaar inkomen. Of nog, een persoon kan een hoog vermogen hebben waarmee hij zijn consumptie kan financieren. Zoals verder toegelicht in kader 5 is deze opmerking van bijzonder belang in België waar aanvullende pensioenen veelal als een eenmalig kapitaal worden uitgekeerd en niet als een maandelijks inkomen waardoor ze

²⁶ Binnen de EU2020 strategie inzake slimme, duurzame en inclusieve groei, die werd voorgesteld in 2010, staat niet alleen armoede maar het bredere concept 'armoede en sociale uitsluiting' centraal. In dat kader wordt het aantal armen bepaald als de som van drie deelpopulaties, gebaseerd op drie indicatoren (armoederisico, materiële deprivatiegraad en lage werkintensiteit). In dit verslag gaan we niet in op dit bredere concept.

vaak niet als beschikbaar inkomen opgenomen zijn. De omgekeerde situatie kan zich echter ook voordoen. Zo is iemand met een inkomen boven de armoededrempel mogelijk niet in staat om bepaalde essentiële uitgaven te verrichten, zoals het betalen van een verblijf in een rust- en verzorgingstehuis.

Kader 5 Aanvullende pensioenen in België

Zoals aangegeven in sectie 2.1.1 wordt iemands armoederisico bepaald op basis van de hoogte van zijn inkomen. De hoogte van het vermogen wordt daarbij niet in rekening genomen, wel het inkomen uit het vermogen. Dit gegeven is bijzonder belangrijk in België waar aanvullende pensioenen, i.e. pensioenen uit de tweede en derde pijler, grotendeels als eenmalig kapitaal worden uitgekeerd. Eventuele inkomsten uit dat kapitaal zullen het armoederisico beïnvloeden maar het kapitaal zelf niet. Het is dus best mogelijk dat iemand met een laag eerstelijlertpensioen maar een hoog tweede- en/of derdelijlertpensioen als een persoon met een armoederisico wordt aanzien terwijl deze persoon mogelijk wel van een hoge levensstandaard kan genieten.

Omdat het inkomen dat aan de basis ligt van de armoederisico-indicator nauwelijks rekening houdt met aanvullende pensioenen aangezien zij overwegend als eenmalig kapitaal worden uitgekeerd, geeft dit kader een kort overzicht van het belang van deze pensioenen bij Belgische ouderen in 2015 naar pensioenregeling en geslacht. Deze cijfers worden vervolgens vergeleken met de cijfers van 2011 die in het vorige jaarlijkse verslag werden besproken. Aangezien er in België geen informatie wordt bijgehouden over de uitbetaalde derdelijlertpensioenen (zoals pensioenen opgebouwd via pensioensparen) beperken de analyses zich tot de tweede pensioenpijler. De gepresenteerde gegevens zijn afkomstig van het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming.

In 2015 beschikte 48 % van de 66-69-jarige mannen met een rustpensioen uit de eerste pijler over een tweedelijlertpensioen. Bij vrouwen bedroeg dit percentage 22 %. In 2011 waren deze percentages 42 % en 16 %. Splitsen we deze groep uit naar regeling, dan vinden we dat tweedelijlertpensioenen nagenoeg niet voorkomen bij gepensioneerden met een zuivere loopbaan als ambtenaar. Bij diegenen met een zuivere loopbaan als werknemer beschikt 64 % van de mannen en 30 % van de vrouwen over een tweedelijlertpensioen (in 2011 was dit 60 % en 23 %). Bij zelfstandigen bedragen deze percentages 47 % en 15 % (29 % en 8 % in 2011), bij de gemengde loopbanen 33 % en 13 % (29 % en 12 % in 2011). We zien dus dat het aandeel van de gepensioneerden die een aanvulling bovenop zijn wettelijk pensioen ontvangt sinds 2011 is toegenomen. Bij de sterke toename van gepensioneerde zelfstandigen met een tweedelijlertpensioen moet wel worden opgemerkt dat de cijfers van 2011 omwille van technische redenen mogelijk zijn onderschat.

Van de gepensioneerde zuivere werknemers met een tweedelijlertpensioen, ontving 87,7 % dit als een eenmalig kapitaal, 7,8 % uitsluitend als een rente en 4,6 % ontving zowel een rente als een kapitaal. Het belang van kapitalen is toegenomen tegenover 2011. Immers in dat jaar ontving 83 % van de gepensioneerden het aanvullend pensioen uitsluitend als een kapitaal. Bekijken we de hoogte van de in 2015 uitgekeerde kapitalen, dan vinden we dat deze erg ongelijk zijn verdeeld. Zo ontving het 45^{ste} percentiel bijvoorbeeld een kapitaal van 23 000 euro, het 80^{ste} een kapitaal van 159 000 euro, het 95^{ste} een kapitaal van 408 000 euro en het 99^{ste} een bedrag van 870 000 euro. Vergelijken we deze bedragen met die van 2011 dan zien we dat de huidige bedragen wat lager liggen (in 2011 was de verdeling als volgt: 45^{ste} percentiel 36 000 euro; 80^{ste} 181 000 euro; 95^{ste} 437 000 euro en 99^{ste} percentiel 908 000 euro). Mogelijk hangen de wat lagere bedragen samen met de democratisering van de tweede pensioenpijler. Immers, de hoogte van het tweedelijlertpensioen is door de band genomen proportioneel aan de hoogte van het loon: des te lager dus de lonen van werknemers die een tweedelijlertpensioen opbouwen, des te lager de opgebouwde tweedelijlertpensioenen.

Bron: Peeters, H. & Schols, J. (2019). 'De tweede pensioenpijler. Vergelijking stand van zaken 2011 en 2015'. KU Leuven, mimeo

Ten tweede wordt armoede als een relatief begrip gedefinieerd. Individuen hebben een risico op armoede als hun inkomen zo laag is dat ze worden uitgesloten van wat in een bepaald land en op een bepaald moment in de tijd wordt beschouwd als een minimaal aanvaardbare levensstandaard. De minimaal aanvaardbare levensstandaard wordt gedefinieerd als 60 % van het mediaan equivalent inkomen. Dit mediaan inkomen, en dus ook de minimaal aanvaardbare levensstandaard, verschilt bijgevolg binnen een land doorheen de tijd en tussen landen.

De definitie maakt ten derde gebruik van het zogenaamde 'equivalent netto beschikbaar inkomen'. Om het equivalent netto beschikbaar inkomen van een individu te bekomen, worden volgende stappen doorlopen. Eerst worden de bruto-inkomens van alle gezinsleden opgeteld en verminderd met belastingen, sociale bijdragen en transferten tussen huishoudens. We krijgen dan het netto beschikbaar gezinsinkomen. Om het beschikbaar gezinsinkomen naar het individueel niveau te herleiden, zou men het gezinsinkomen door het aantal gezinsleden kunnen delen. Dergelijke aanpak heeft echter als nadeel dat ze geen rekening houdt met de schaalvoordelen die voortvloeien uit een gezamenlijke huishouding en met de samenstelling van het gezin (vb. de lagere kost van levensonderhoud van kinderen). Een koppel met twee kinderen en een inkomen van 4 000 euro zal een hogere levensstandaard hebben dan een alleenstaande met een inkomen van 1 000 euro. Vandaar dat het gezinsinkomen niet wordt gedeeld door het aantal gezinsleden maar door de som van gewichten die zijn vastgelegd in de zogenaamde gecorrigeerde OESO-equivalentieschaal. Deze schaal kent gewicht 1 toe aan de eerste volwassene, 0,5 aan elke bijkomende volwassene en 0,3 aan elke persoon jonger dan 14 jaar. In bovenstaand voorbeeld zal ieder individu uit het gezin dus een 'equivalent' inkomen hebben van 1 900 euro (i.e. $4000/(1+0,5+0,3+0,3)$). Het 'equivalent' inkomen van de alleenstaande bedraagt 1 000 euro. Het resulterende, geïndividualiseerd 'equivalent' inkomen maakt het dus mogelijk de levensstandaard van individuen te vergelijken rekening houdend met het aantal volwassenen en kinderen binnen het gezin waartoe de individuen behoren.

Bovenstaande bespreking zou moeten duidelijk maken dat één enkele armoedemaat de complexe realiteit van armoede niet volledig kan vatten. De vermelde 'klassieke' armoederisico-indicator is dan ook maar één (weliswaar vaak gebruikte) operationalisering van armoede. Er zijn ontelbare andere armoedematen die de besproken armoederisico-indicator op een zinvolle manier kunnen aanvullen. Sommige indicatoren maken gebruik van andere equivalentieschalen. Andere indicatoren gebruiken andere inkomensdefinities en houden bijvoorbeeld rekening met de verschillende kosten van huurders en eigenaars. Nog andere armoedematen gaan uit van een alternatieve armoededrempel van 50 % van het mediane inkomen of gaan uit van een absolute armoedemaat, zoals de sociale deprivatie indicator.²⁷ In onderstaande bespreking vullen we de klassieke armoederisico-indicator aan met een aantal van deze andere indicatoren.

Alle gepresenteerde armoede-indicatoren zijn berekend op basis van de gegevens uit de EU-SILC-enquête. Deze enquête verzamelt voor de landen van de Europese Unie gegevens over inkomen, armoede en sociale uitsluiting. In België werd de eerste betrouwbare enquête afgenomen in 2004 over

²⁷ Voor een uitgebreide bespreking van mogelijke armoedematen, zie Decancq, K., Goedemé, T., Van den Bosch, K. & Vanhille, J. (2014). 'The evolution of poverty in the European Union: Concepts, measurement and data.' In: Cantillon, B. & Vandenbroucke, F. (eds), *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states?* p. 60-93. New York: Oxford University Press.

de inkomenssituatie in 2003. De meest recent beschikbare enquête is die van 2018 (inkomenssituatie 2017). Eventuele inkomenseffecten van beleidsmaatregelen die genomen zijn na 2017 kunnen dus nog niet uit deze gegevens worden afgeleid. In de Belgische EU-SILC-enquête worden jaarlijks ongeveer 6 000 gezinnen (zo'n 11 000 personen) ondervraagd.

De EU-SILC-enquête heeft als voordeel dat ze toelaat om vergelijkbare statistieken te genereren in de verschillende lidstaten. Ze heeft echter ook een aantal nadelen. Zo worden in de EU-SILC geen personen ondervraagd die in een 'collectief huishouden' wonen, zoals een rust- en verzorgingstehuis. Dit is een belangrijk nadeel voor armoedeonderzoek bij ouderen²⁸. Volgens recente gegevens woonden in 2015 immers ongeveer 5 % van de 65-plussers, 9 % van de 75-plussers en bijna 20 % van de 85-plussers in een collectief huishouden.²⁹ De gepresenteerde armoede-indicatoren hebben dus geen betrekking op deze populatie. Een tweede nadeel van de EU-SILC-enquête is dat ze enkel gegevens verzamelt bij een steekproef van huishoudens en niet bij de volledige populatie. Het steekproefkarakter van de gegevens betekent dat de resultaten onderhevig zijn aan een foutenmarge. In het bijzonder voor groepen waarvan de omvang van de steekproef beperkt is, zal de foutenmarge groter zijn. Bijlage 2 geeft de foutenmarges voor een aantal sleutelindicatoren.

2.1.2. Klassiek armoederisico in België

a. Vaststellingen

Deze sectie schetst de voorbije evolutie van het armoederisico bij ouderen in België en hun relatieve positie ten opzichte van andere leeftijdsgroepen, socio-economische categorieën of gezinstypes (zie figuur 5 en bijlage 2, figuur 19). Globaal kunnen we stellen dat over de periode 2003-2017 het armoederisico bij 65-plussers, oudere alleenstaanden en koppels, oudere vrouwen en gepensioneerden sterk gedaald is tussen 2005 en 2012 en vanaf 2013 een relatief stabiel tot licht stijgend patroon vertoont (zie figuur 5). Mogelijke verklaringen voor deze evolutie komen aan bod in sectie 2.1.2.b.

Uit de resultaten van de EU-SILC enquête 2018 blijkt dat in **2017** 16,4 % van de Belgische bevolking een armoederisico heeft. Hun equivalent beschikbaar inkomen is lager dan de armoededrempel die voor dat jaar 14 244 euro, of 1 187 euro per maand, bedraagt.

Het armoederisico van *65-plussers* is in 2017 (16,7 %) gelijkaardig aan dat van de totale bevolking en de populatie jonger dan 65 jaar (16,3 %) waar in het bijzonder kinderen (20,2 %) en 16-24-jarigen (20,4 %) een hoger risico lopen. Over de periode 2005-2013 is het armoederisico van 65-plussers sterk gedaald: terwijl hun armoederisico in 2005 (23 %) nog meer dan 80 % boven dat de rest van de bevolking lag, is dat verschil tussen beiden vanaf 2013 zo goed als weggewerkt. Vanaf dan zijn het vooral jongeren die een relatief hoog armoederisico lopen.

Naar *gezinstype* is het armoederisico bij alleenstaanden hoger dan bij koppels, zowel bij oudere als bij jongere gezinnen. Het armoederisico bij oudere alleenstaanden (20,4 % in 2017) is lager dan bij alleenstaanden jonger dan 65 jaar (26,2 % in 2017). Vóór 2010 was het armoederisico bij oudere

²⁸ Zie Peeters H., Debels, A., en Verpoorten R. (2011), 'Excluding Institutionalized Elderly from Surveys: Consequences for Income and Poverty Statistics', Social Indicators Research.

²⁹ Bron: Rijksregister Statbel, berekeningen Federaal Planbureau.

alleenstaanden echter groter maar een sterke daling tussen 2005 en 2011 zorgde ervoor dat hun armoederisico vanaf dan kleiner werd dan bij jongere alleenstaanden. Koppels waar minstens één van beiden ouder is dan 65 jaar kennen een hoger armoederisico (15,7 % in 2017) dan jongere koppels (8,9 %). Van 2010 tot 2014 is de kloof tussen beiden echter sterk verminderd door een sterke daling van het armoederisico bij oudere koppels. Nadien neemt deze kloof weer toe in het bijzonder door een stijging van het armoederisico bij oudere koppels.

In 2017 ligt het armoederisico bij oudere alleenstaande vrouwen (20,8 %) iets hoger dan bij oudere alleenstaande mannen (19,3 %) maar dit verschil in *gender* is relatief beperkt. In 2006 bedroeg het armoederisico bij oudere alleenstaande vrouwen nog meer dan 30 % waarna het sterk is gedaald en sinds 2013 gestabiliseerd is rond dat van alleenstaande mannen ouder dan 65 jaar.³⁰

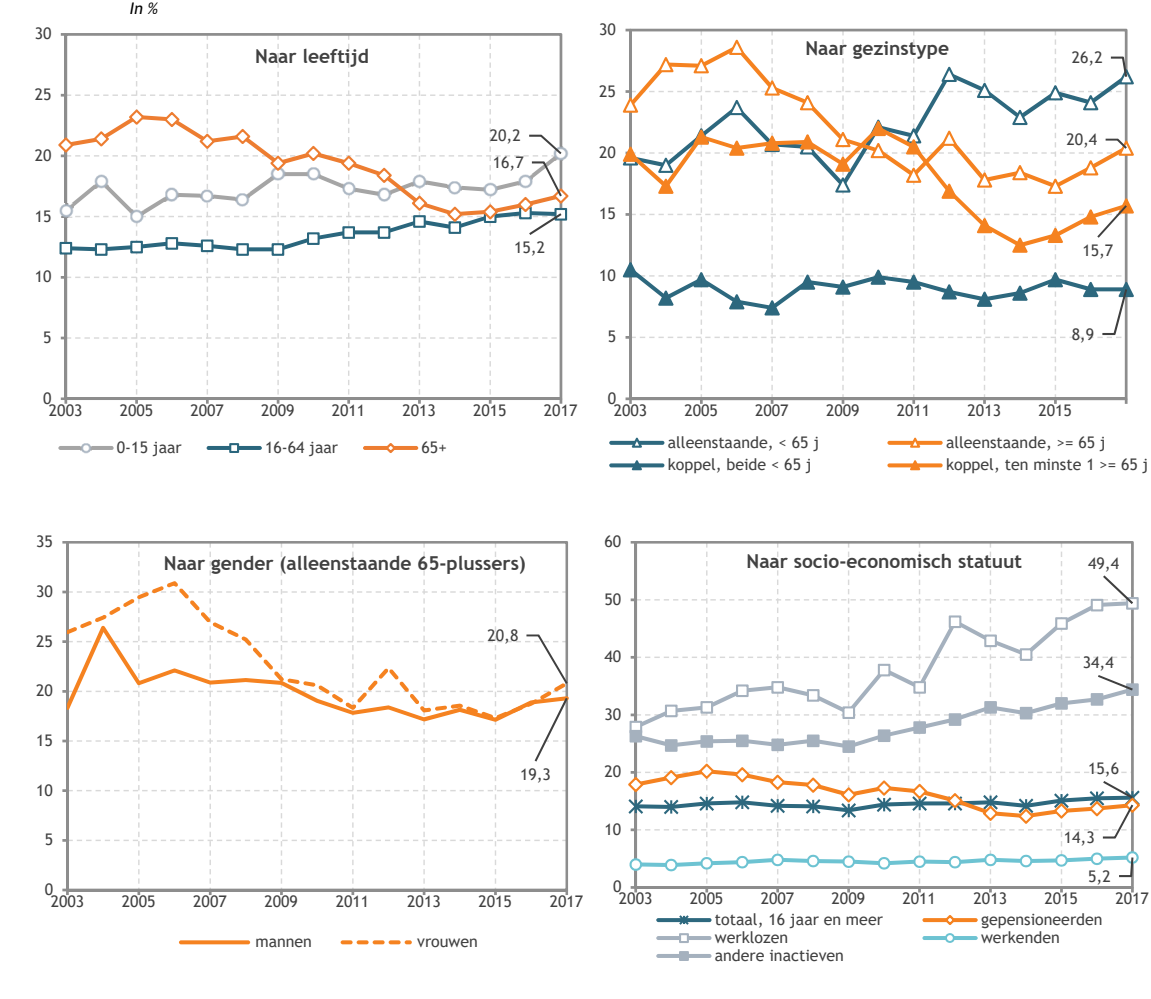
Uit een verdeling van de bevolking van 16 jaar en ouder naar *activiteitsstatuut*³¹ blijkt dat 14,3 % van de gepensioneerden in 2017 een armoederisico loopt. Dit is significant minder het geval dan bij werklozen (49,4 %) of bij andere inactieven (34,4 %) maar significant meer dan bij werkenden (5,2 %). Het armoederisico bij *gepensioneerden* bedroeg in 2005 nog 20 % waarna het sterk daalde en vanaf 2013 relatief stabiel tot licht stijgend evolueert. Merk op dat er in 2012 een breuk is in de definiëring van het statuut van gepensioneerden en werklozen: personen in het stelsel voor werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT of de vroegere bruggepensioneerden) behoren niet langer tot het statuut 'werkloze' maar worden opgenomen bij het statuut 'gepensioneerde'.³² Hierdoor zijn de gegevens voor deze categorieën vanaf 2012 niet vergelijkbaar met die van de voorgaande jaren.

³⁰ Het geringe verschil naar geslacht leiden we af uit het armoederisico bij oudere alleenstaanden. Dit kan tegenstrijdig lijken met het armoederisico bij 65-plussers waar vrouwen een hoger risico lopen dan mannen (cf figuur 19 in bijlage 2). De verklaring hiervoor is dat bij de categorie 65-plussers het equivalent inkomen, dat de basis vormt voor de armoede-indicatoren, ook wordt beïnvloed door het inkomen van personen waarmee men samenwoont (bijvoorbeeld iemand jonger dan 65 jaar met een arbeidsinkomen) en door de gezinsstructuur. Bij vrouwelijke 65-plussers is het aandeel alleenstaanden groter dan bij de mannelijke 65-plussers en gegeven dat oudere alleenstaanden een groter armoederisico hebben dan oudere koppels, kan dit ertoe leiden dat vrouwelijke 65-plussers een groter armoederisico hebben dan mannelijke 65-plussers. Indien dus enkel gekeken wordt naar alleenstaanden, vervallen deze verschillen naar geslacht.

³¹ De verdeling naar activiteitsstatuut is gebaseerd op de activiteit die individuen vanaf 16 jaar gedurende het jaar voorafgaand aan het enquêtejaar uitoefenden voor minstens 6 maanden. Merk op dat personen die samen een huishouden vormen en een verschillend activiteitsstatuut hebben, toch hetzelfde equivalent inkomen hebben.

³² Het Belgische Statistiekbureau (Statbel) heeft de aanpassing van de statuten ingevoerd vanaf de resultaten gebaseerd op EU-SILC 2013 om beter aan te sluiten bij de onderverdeling die Eurostat beoogt. Deze aanpassing is evenwel tegenstrijdig met het recente beleid van de regering waarbij personen in het SWT ingeschreven moeten worden als werkzoekend en zich beschikbaar moeten stellen voor de arbeidsmarkt (op enkele uitzonderingen na). Gegeven de breuk in de definiëring van het statuut werkloze dient in het bijzonder de sterke stijging van het armoederisico bij werklozen in 2012 genuanceerd te worden. Een verkennende analyse op basis van de EU-SILC microdata toont aan dat het risico op armoede bij de groep van werklozen zonder de werklozen met bedrijfstoeslag slechts licht toeneemt. Het armoederisico van personen in het SWT sluit eerder aan bij het armoederisico van gepensioneerden (zonder SWT).

Figuur 5 Evolutie armoederisico in België naar leeftijd, socio-economisch statuut en gezinstype



Bron: EU-SILC 2004-2018 (inkomen 2003-2017), Statbel en Eurostat

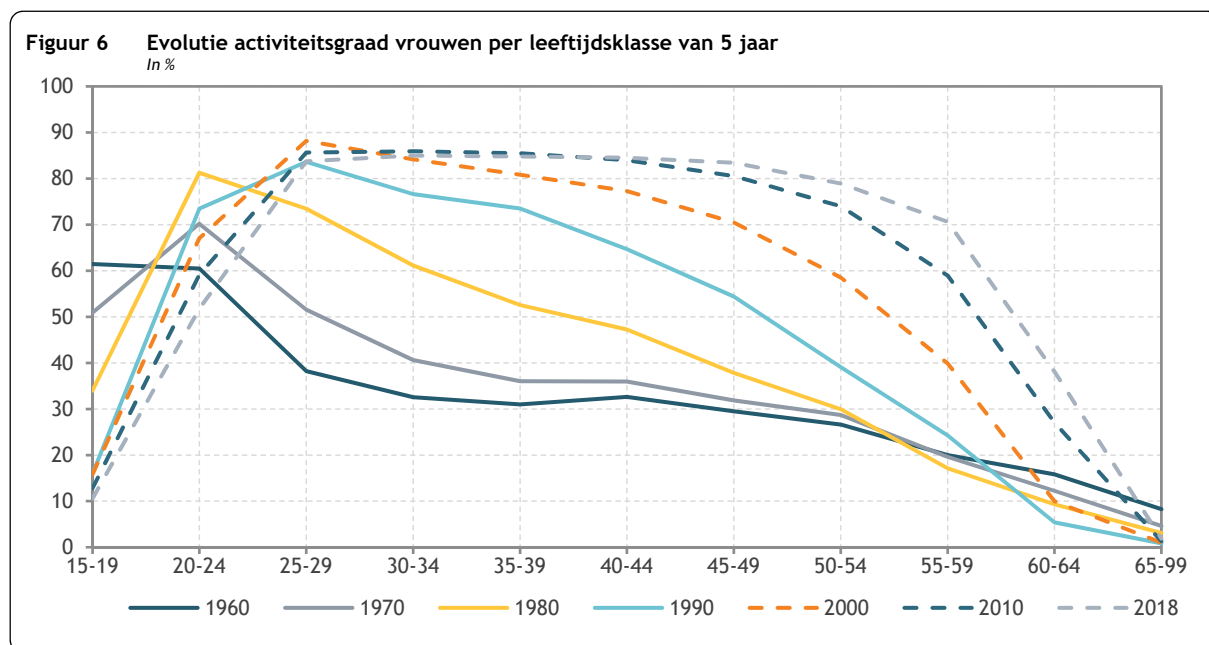
b. Verklarende factoren

Verschillende factoren kunnen de armoede-evolutie bij ouderen en gepensioneerden verklaren. Zo zal de toegenomen activiteitsgraad bij vrouwen leiden tot langere loopbanen wat resulteert in hogere pensioenen waardoor het armoederisico bij ouderen daalt. Ook de adequaatheid van de minimumpensioenen en de inkomensgarantie voor ouderen is een belangrijke verklarende factor. Deze sectie gaat verder in op deze elementen.

Evolutie activiteitsgraad vrouwen

Onderstaande grafiek geeft de evolutie van de activiteitsgraad van vrouwen per leeftijdsklasse van vijf jaar van 1960 tot 2018. Het toont duidelijk de verandering in het gedrag van vrouwen op de arbeidsmarkt over de laatste zestig jaar: vrouwen zijn steeds meer vertegenwoordigd op de arbeidsmarkt en ze blijven er voor een langere periode. Tijdens de tweede helft van de 20ste eeuw is de vrouwelijke activiteitsgraad toegenomen op elke leeftijd, met uitzondering van de jonge leeftijden door de toename van de scholingsgraad en van de 60-69-jarigen door pensionering. Tot de jaren '80 stellen we vanaf de leeftijd van 25 jaar eveneens een sterke daling van de activiteitsgraad over de leeftijden

vast. Vrouwen verlieten de arbeidsmarkt, hoogstwaarschijnlijk om in te staan voor de opvoeding van de kinderen, en keerden er niet naar terug. Dit vertaalde zich in relatief korte loopbanen op moment van pensionering. Vanaf de jaren '90 dalen de activiteitsgraden vóór 25 jaar wat wijst op een toename in de scholingsgraad. Maar, vanaf de leeftijdsgroep 25-29 jaar, zijn de activiteitsgraden hoger en observeren we steeds minder die sterke daling over de leeftijd, wat leidt tot langere loopbanen. In 2018, zijn de activiteitsgraden relatief stabiel rond 85 %, tot de leeftijd van 50 jaar waarna ze beginnen te dalen.



Adequaatheid minimumuitkeringen ouderen

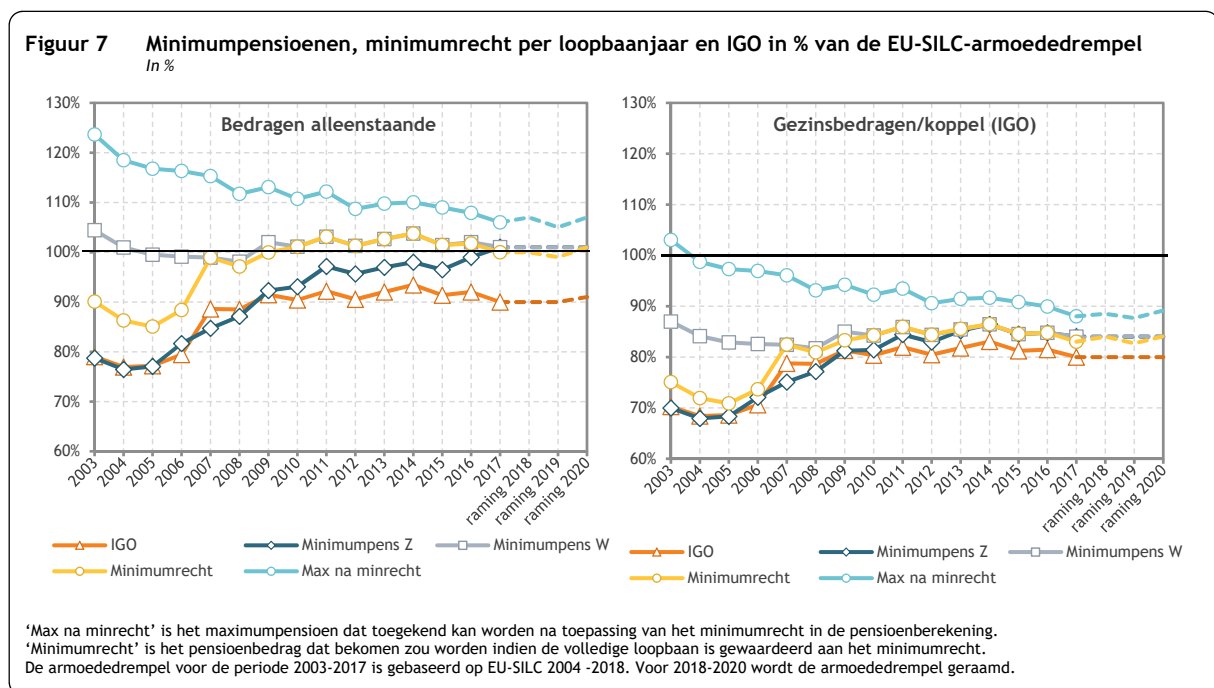
Het wettelijk pensioensysteem garandeert in de werknemers-, zelfstandigen-, en ambtenarenregeling via de minimumpensioenen een minimaal pensioeninkomen aan gepensioneerden mits zij aan bepaalde (loopbaan)voorwaarden voldoen. In de werknemersregeling bestaat er bovendien ook een minimumrecht per loopbaanjaar. Voor een bespreking van deze minima verwijzen we naar bijlage 2. Daarnaast voorziet het bijstandssysteem voor ouderen die onvoldoende bestaansmiddelen hebben de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO). De IGO kan dus enkel bekomen worden na een toets van de bestaansmiddelen.

De vermelde minimumregelingen kunnen een belangrijke rol spelen in de preventie van het armoederisico bij ouderen. Of ze daar adequaat in zijn, hangt af van verschillende factoren, zoals het al dan niet bereiken van de doelgroep (namelijk ouderen met een verhoogd armoederisico) en de hoogte van de bedragen. Om de hoogte van de bedragen in kaart te brengen, toetsen we (de evolutie van) deze minimumbedragen met de EU-SILC-armoededrempel.³³ De evolutie van de armoededrempel is terug te vinden in bijlage 2. Voor de periode 2018-2020 wordt een raming van de armoededrempel gemaakt

³³ De minimumuitkeringen voor een alleenstaande kunnen rechtstreeks met de armoededrempel vergeleken worden. Voor een individu uit een koppel is de vergelijking moeilijker. Immers de minimumuitkeringen aan gezinsbedrag geven informatie over het inkomen van het koppel, terwijl de armoededrempel betrekking heeft op een individu in een koppel (herinner het concept van het equivalent inkomen). Om de minimumuitkeringen op gezinsniveau vergelijkbaar te maken met de armoededrempel worden deze uitkeringen daarom gedeeld door de reeds besproken equivalentieschaal. Met name wordt het bedrag van de uitkering gedeeld door 1,5 (de gebruikte equivalentieschaal kent factor 1 toe aan de eerste volwassene en factor 0,5 aan de tweede; cf. sectie 2.1.1).

door de laatst geobserveerde armoededrempel (op basis van EU-SILC 2018) te laten evolueren conform de groeivoet van armoededrempel die werd gesimuleerd met het microsimulatiemodel gebruikt in deel 2.2 voor de projectie van sociale houdbaarheidsindicatoren. De evolutie van de uitkeringen is geobserveerd (gemiddelde bedragen op jaarbasis) en voor 2019 en 2020 gebaseerd op de voorgestelde welvaartsaanpassingen in het Advies Welvaartsvastheid 2019-2020³⁴. In kader 6 formuleren we enkele kanttekeningen bij de vergelijking van de minima met de armoededrempel.

Figuur 7 geeft de evolutie van de verhouding tussen de maximumbedragen van de IGO, de minimumpensioenen en het minimumrecht per loopbaanjaar enerzijds en de EU-SILC-armoededrempel anderzijds. Bij de minimumpensioenen zijn deze maximumbedragen de bedragen na een volledige en voltijdse loopbaan van 45 jaar, bij het minimumrecht is dit bedrag het pensioen dat voor een volledige en voltijdse loopbaan aan het minimumrecht per loopbaanjaar wordt berekend en bij de IGO is het maximumbedrag het forfaitair bedrag zonder aftrek van bestaansmiddelen.



In 2017, het inkomensjaar van de meest recente bevraging van de EU-SILC, liggen de minimumbedragen voor een alleenstaande in de werknemers- en zelfstandigenregeling gemiddeld rond de armoededrempel van 1 187 euro per maand. De IGO voor een alleenstaande haalt de armoededrempel niet en ligt er 10 % onder³⁵. De bedragen van de minima in de werknemers- en zelfstandigenregeling aan gezinsbedrag en de IGO voor een koppel situeren zich onder de armoededrempel.

De minima en de IGO zijn ten opzichte van de drempel sterk gestegen *tussen 2005 en 2011*. Deze evolutie kan verklaren waarom het armoederisico bij ouderen en gepensioneerden over deze periode sterk is gedaald, in het bijzonder voor vrouwen die proportioneel vaker deze minima ontvangen dan mannen.

³⁴ 'Advies Welvaartsvastheid 2019-2020', Centrale Raad voor het Bedrijfsleven – Nationale Arbeidsraad, Brussel, 23 april 2019.

³⁵ Merk op dat het totale inkomen van ouderen met een IGO wel boven de armoededrempel kan liggen. Bij de bestaansmiddelenstoets die wordt uitgevoerd voor de toekenning van de IGO, worden immers bepaalde inkomens volledig of gedeeltelijk vrijgesteld.

Vooraf de relatieve positie van de minima in de zelfstandigenregeling en de IGO ging er sterk op vooruit in die periode: voor een alleenstaande lagen deze uitkeringen in 2005 nog 23 % onder de armoededrempel en in 2011 was dit nog 3 % voor het minimumpensioen bij zelfstandigen en 8 % voor de IGO. De minima in de zelfstandigenregeling stijgen ook na 2011 nog sterker dan de armoededrempel en sinds de gelijkschakeling met de bedragen van de werknemersregeling in 2016 liggen zij voor een alleenstaande boven de drempel.

De kloof van de minima met de drempel is groter bij uitkeringen voor een koppel (een koppel dat een pensioen aan gezinsbedrag ontvangt of waarbij beiden een IGO ontvangen) dan voor een alleenstaande. Deze ongunstigere situatie bij koppels is in hoofdzaak te wijten aan verschillen tussen de equivalentieschalen voor koppels gebruikt in de Belgische wetgeving en deze gebruikt voor de EU-SILC armoededrempel.³⁶ Hierdoor kunnen we a priori stellen dat de bedragen voor een koppel minder adequaat zullen zijn dan deze voor een alleenstaande wanneer ze uitgedrukt zijn ten opzichte van de armoededrempel. Bij koppels waar minstens één persoon ouder is dan 65 jaar is het armoederisico ook sterk gedaald (tussen 2010 en 2014) én ligt het lager dan bij alleenstaande ouderen. Het lagere armoederisico bij koppels, ondanks minder performante minima, kan verklaard worden doordat bij koppels het equivalent beschikbaar inkomen dat de basis vormt voor de armoede-indicatoren ook beïnvloed wordt door inkomens van personen waarmee men samenwoont en die van verschillende inkomensbronnen afkomstig kunnen zijn.

De welvaartsaanpassingen die aan de minima in **2018** gegeven werden en *in 2019 en 2020* zullen gegeven worden in het kader van het Advies Welvaartsvastheid 2019-2020 (zie bijlage 1), zullen zorgen voor een relatief stabiel verloop van de minima ten opzichte van de geraamde armoededrempel.

³⁶ Bij het bepalen van de relatieve armoededrempel bedraagt de equivalentieschaal voor een koppel 1,5 (zie supra). De 'impliciete' equivalentieschaal in de pensioenwetgeving (berekend als de verhouding van het gezinsbedrag met het bedrag voor een alleenstaande) bedraagt 1,25 voor de minimumpensioenen en 1,33 voor de IGO. Of nog, in de pensioen- en bijstandsregeling liggen de bedragen voor een koppel 25 % tot 33 % hoger dan de bedragen voor een alleenstaande, terwijl de equivalentieschaal die wordt gebruikt om de EU-SILC-armoededrempel te berekenen ervan uitgaat dat een koppel een inkomen moet hebben dat 50 % hoger ligt dan een alleenstaande om eenzelfde levensstandaard te bereiken.

Kader 6 Kanttekeningen bij vergelijking minimumuitkeringen met de armoededrempel

Bij bovenstaande vergelijking tussen minima en de EU-SILC armoededrempel dienen enkele bemerkingen gemaakt te worden. Ten eerste is de vergelijking gebaseerd op maximumbedragen voor de minima. Dit is niet onbelangrijk aangezien heel wat individuen die recht hebben op een minimumuitkering immers niet het volledige bedrag zullen ontvangen. Bij de minimumpensioenen bij werknemers en zelfstandigen bijvoorbeeld wordt het minimumpensioen berekend pro rata de werkelijke loopbaanduur indien de persoon het recht heeft op het minimumpensioen maar geen volledige loopbaan heeft.

Ten tweede zijn de hier gehanteerde minimumuitkeringen brutobedragen terwijl de armoededrempel berekend is op basis van netto inkomens. De minimumuitkeringen worden in de praktijk evenwel beperkt of niet belast zodat de nettobedragen dicht aanleunen of volledig samenvallen met de brutobedragen.

Ten derde zou bovenstaande vergelijking van de IGO met de armoededrempel kunnen suggereren dat het optrekken van de IGO tot de relatieve armoededrempel een evidente zaak zou zijn om het armoederisico bij ouderen uit te sluiten. Bijstandsuitkeringen, voor ouderen de IGO, kunnen immers ook als een wettelijke armoededrempel worden beschouwd: wettelijke minimuminkomens die weergeven hoeveel de gerechtigden volgens de overheid in principe nodig hebben om aan te sluiten bij het algemeen aanvaarde minimale levenspatroon van de samenleving. Maar we formuleren hierbij enkele bemerkingen. Ten eerste zijn er enkele methodologische verschillen in equivalentieschalen (zie supra) en tussen het concept van het beschikbaar inkomen (en daaruit volgend de armoededrempel) op basis van EU-SILC en het inkomen zoals omschreven in de bestaansmiddelentoets bij de IGO. Zo wordt bijvoorbeeld bij het beschikbaar inkomen volgens de EU-SILC geen rekening gehouden met het kadastraal inkomen, het vermogen en de verkoop of schenking van onroerende goederen. Dit is wel het geval bij de bestaansmiddelentoets van de IGO waardoor het inkomen dat in rekening wordt gebracht bij deze toets hoger is. Door deze verschillende concepten van beschikbaar inkomen kunnen ouderen een beschikbaar inkomen hebben dat volgens de EU-SILC definitie lager is dan het maximumniveau van de IGO maar toch geen recht hebben op de IGO omdat volgens de bestaansmiddelentoets van de IGO hun middelen van bestaan te hoog zijn. Hierdoor zou er nog steeds een bepaald percentage ouderen een armoederisico lopen, zelfs indien het maximumbedrag van de IGO gelijk of hoger zou zijn dan de armoededrempel.^a Merk bovendien op dat het equivalent inkomen van een samenwonende oudere ook beïnvloed wordt door de inkomensbronnen van zijn partner (indien die jonger is dan 65 jaar heeft hij geen recht op IGO). Ten tweede is er een zekere 'non take-up' bij de IGO: personen die wel recht hebben op de IGO maar deze niet opnemen.^b Een verdere automatisering van de controle op de toekenningsvoorwaarden van de IGO kan hier een oplossing bieden. Ten derde voldoen niet alle ouderen aan de nationaliteits-of verblijfsvoorwaarden^c; deze personen kunnen eventueel beroep doen op het (lagere) leefloon (uitkering vanwege het Recht op Maatschappelijke Integratie). Ten vierde herhalen we de relativiteit van de armoededrempels. Het gebruik van alternatieve drempels kan tot andere resultaten leiden.

^a Zie Van den Bosch, K., De Vil G., 'Evolutie van de IGO en de armoede bij ouderen', WP 06-13, Federaal Planbureau, augustus 2013.

^b Bijvoorbeeld, een gepensioneerde die bij de automatische controle op de IGO op moment van pensionering (net) geen recht heeft op de IGO. Indien hij na verloop van tijd door aanpassingen aan de IGO-bedragen of veranderingen in de gezinssituatie wel het recht op de IGO kan openen, is hij hiervan niet altijd op de hoogte.

^c Zie <https://www.sfpd.fgov.be/nl/recht-op-pensioen/igo#Recht>

2.1.3. Armoederisico in België bij alternatieve armoededrempels

De hierboven besproken resultaten zijn sterk afhankelijk van het niveau van de armoededrempel, het inkomensconcept... Om de relativiteit van het armoederisico in kaart te brengen, wordt het hierna voorgesteld op basis van twee alternatieve armoededrempels: enerzijds op basis van 50 % van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen en anderzijds op basis van een beschikbaar inkomen dat rekening houdt met geïmputeerde huur.

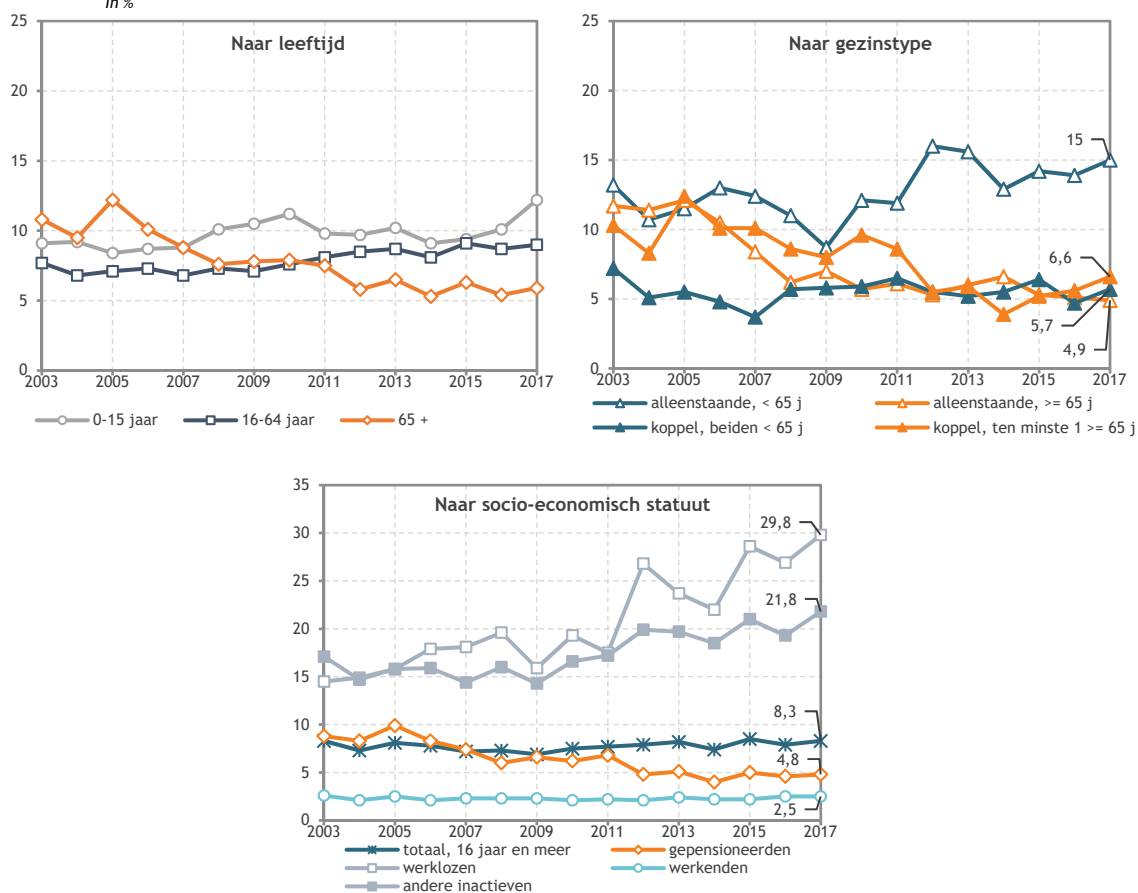
Armoededrempel op basis van 50 % van het mediaan equivalent inkomen

Figuur 8 stelt de evolutie van armoederisico's voor bij een alternatieve armoededrempel van 50 % van het mediaan equivalent inkomen. Voor 2017 bedraagt deze drempel 989 euro, tegenover 1 187 euro bij de klassieke armoededrempel van 60 %. Niet alleen is het armoederisico bij ouderen en gepensioneerden lager in vergelijking met hun risico volgens de klassieke drempel, ook hun relatieve positie ten opzichte van de andere socio-economische categorieën verbetert.

Op basis van de 50 % armoededrempel bedraagt het armoederisico in 2017 5,4 % bij 65-plussers, wat lager is dan bij de populatie jonger dan 65 jaar. Naar gezinstype is het armoederisico ook volgens de alternatieve drempel kleiner voor alleenstaande ouderen (4,9 %) dan voor jongere alleenstaanden (15 %) maar bovendien is het verschil tussen oudere en jongere koppels klein (respectievelijk armoederisico van 6,6 % en 5,7 %). Bij een 50 %-armoededrempel loopt nog 4,8 % van de gepensioneerden een armoederisico tegenover 2,5 % bij werkenden.

Zowel 65-plussers, gepensioneerden als oudere gezinstypes hebben over de periode 2005-2012 een aanzienlijke daling van hun armoederisico gekend. Nadien lijkt hun armoederisico ook volgens de alternatieve drempel zich te stabiliseren.

Figuur 8 Evolutie armoederisico in België naar leeftijd, socio-economisch statuut en gezinstype - bij 50 % armoededrempel
In %



Bron: EU-SILC 2004-2018 (inkomen 2003-2017), Statbel en Eurostat

Opnieuw vormt de hoogte van minimumpensioenen en IGO een belangrijke verklarende factor voor deze dalende evolutie van het armoederisico voor ouderen en gepensioneerden op basis van de 50 %-armoededrempel. Terwijl in 2005 enkel de minima voor een alleenstaande in de werknemersregeling boven de alternatieve armoededrempel lagen, overschrijden in 2017 alle minima het niveau van de 50 %-armoededrempel met uitzondering van de IGO voor een koppel.

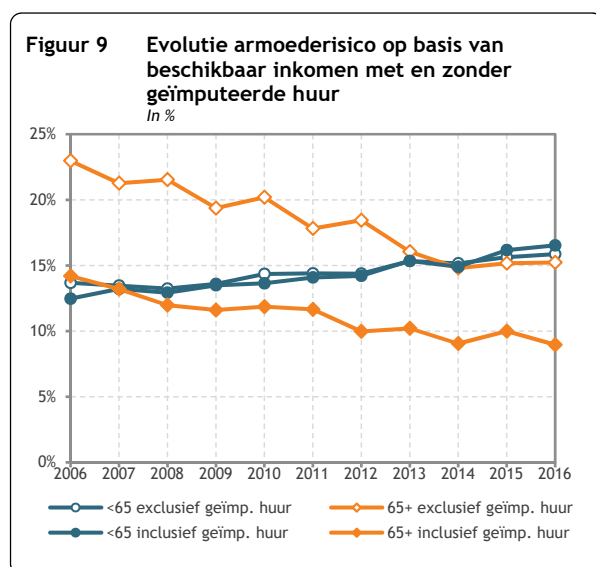
Ondanks het feit dat de minima en de IGO boven of in de buurt van de alternatieve armoededrempel liggen, is er nog steeds een bepaald percentage ouderen dat een armoederisico heeft. Mogelijke verklaringen hiervoor werden besproken in kader 6. Zo zijn de minimumpensioenen die met de drempel worden vergeleken bedragen die gelden voor een volledige loopbaan. Iemand die geen volledige loopbaan heeft maar aan de loopbaanvoorwaarden voor het minimumpensioen voldoet, zal het minimumpensioen ontvangen pro rata de loopbaanduur. Maar ook een IGO-uitkering boven de drempel kan geen uitsluiting van het armoederisico garanderen en dit omwille van verschillende redenen die besproken werden in kader 6.

Armoededrempel die rekening houdt met geïmputeerde huur

Bovenstaande armoede-indicatoren zijn gebaseerd op een netto beschikbaar inkomen dat geen rekening houdt met het vermogen op zich (wel met inkomsten uit vermogen). De eigendom van een woning kan echter de economische welvaart van de eigenaar verhogen in die zin dat hij geen huur moet betalen, op voorwaarde dat er geen zware hypotheeklasten zijn. Maar ook gesubsidieerd wonen, of huren onder de marktprijs, betekent een verbetering van de relatieve welvaart voor deze huurders. Hun effectief beschikbaar inkomen ligt immers relatief hoger ten belope van het verschil tussen de marktprijs en de lagere betaalde huurprijs. Met deze elementen kan rekening worden gehouden bij het bepalen van het beschikbaar inkomen via het toekennen van 'geïmputeerde huur'.

Een beschikbaar inkomen dat rekening houdt met geïmputeerde huur is berekend als het 'klassiek' beschikbaar gezinsinkomen vermeerderd met geïmputeerde huur voor eigenaars³⁷ (of voor huurders die gesubsidieerd wonen) en verminderd met eventuele hypothecaire interestlasten. Voor huurders in de privésector verandert er niets aan de berekening van hun beschikbaar inkomen.

Het effect op het armoederisico van deze herdefiniëring van het inkomen is tweeledig. Enerzijds stijgt het beschikbaar inkomen van sommige gezinnen, waardoor het armoederisico vermindert. Anderzijds impliceert de herberekening van het beschikbaar inkomen een hoger mediaan inkomen, op basis waarvan een alternatieve armoededrempel wordt afgeleid, en sommige huishoudens onder deze drempel belanden.



Zoals in het vorige verslag van de SCvV (p. 53) werd voorgesteld³⁸, ligt het armoederisico voor de gehele bevolking na de opname van de geïmputeerde huur in het beschikbare inkomen in 2016 1,2 procentpunt lager dan volgens de 'klassieke armoededrempel'. Voor de bevolking beneden 65 jaar is er nauwelijks enige verandering in het risico op armoede (zie figuur 9). Bij de ouderen daarentegen vermindert het armoederisico sterk waardoor het aanzienlijk lager wordt dan dat van de rest van de bevolking (respectievelijk 9 % versus 16,5 % in 2016). De voornaamste reden voor het grotere effect bij ouderen is dat het percentage eigenaars zonder

hypotheek in deze groep veel groter is dan bij de personen beneden 65 jaar.

³⁷ In grote lijnen gebeurt de berekening van geïmputeerde huur voor eigenaars in twee stappen. Eerst wordt een regressievergelijking geschat bij de huurders met betaalde huur als afhankelijke variabele, en kenmerken van de woning, de buurt en het huishouden als onafhankelijke variabelen. Omdat de keuze voor huren of kopen niet los staat van de betaalde huur, wordt door middel van de Heckman procedure gecorrigeerd voor selectievertekening. Vervolgens wordt deze vergelijking gebruikt om de geïmputeerde huur te berekenen voor eigenaars. Zie 'Quality Report Belgian SILC2007' http://statbel.fgov.be/nl/binaries/BE-QualityReport%20SILC2007_tcm325-66081.pdf

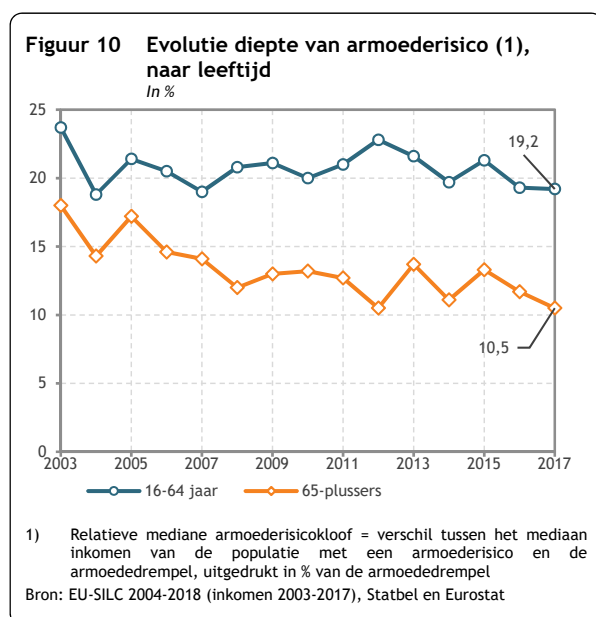
³⁸ Er worden geen berekeningen voor het inkomensjaar 2017 uitgevoerd omdat de microgegevens m.b.t. de EU-SILC 2018 pas na het afsluiten van de redactie van het rapport zullen ontvangen worden.

Binnen de groep van 65-plussers daalt het armoederisico indien geïmputeerde huur wordt opgenomen in het inkomensconcept niet alleen sterk voor diegenen die eigenaar zijn, maar ook sociale huurders zien hun armoederisico sterk verminderen. Op basis van het klassieke inkomen is hun armoederisico meestal groter dan bij de 65-plussers die eigenaar of huurder in de privésector zijn. Na bijtelling van het impliciete voordeel dat zij genieten vanwege hun gereduceerde huur bij het inkomen, ligt hun risico op armoede slechts iets hoger dan dat van eigenaars en is het armoederisico het grootst bij huurders in de privésector.

2.1.4. Aanvullende indicatoren voor België

Deze sectie stelt enkele aanvullende indicatoren op het 'klassieke armoederisico' voor. De diepte van het armoederisico en het langdurige armoederisico gaan dieper in op de situatie van 65-plussers met een armoederisico ten opzichte van jongeren met een armoederisico. De indicatoren van ernstige materiële deprivatie, materiële en sociale deprivatie en subjectieve armoede zijn een aanvulling op de monetaire en relatieve armoedeindicatoren. Net zoals de monetaire zijn zij eveneens gebaseerd op de EU-SILC-enquête maar zij hebben betrekking op het enquêtejaar zelf (de meest recente resultaten zijn dus voor 2018 op basis van EU-SILC 2018).

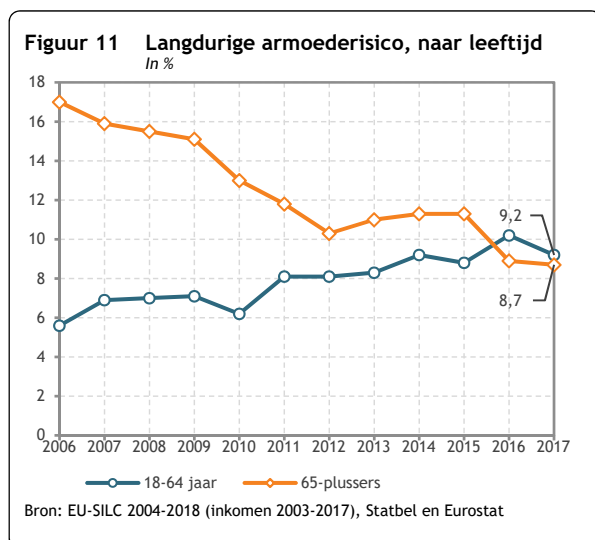
Diepte van het armoederisico



De inkomenssituatie van ouderen met een armoederisico blijkt minder precair te zijn dan die van de jongere populatie (zie figuur 10). Immers, in 2017 ligt het mediaan equivalent inkomen van ouderen met een armoederisico (1 062 euro) 10,5 % onder de armoededrempel (1 187 euro). Bij de jongere populatie met een armoederisico ligt dat inkomen (959 euro) 19,2 % onder de armoededrempel. Vooral in de periode 2005-2012 is de inkomenssituatie van ouderen met een armoederisico minder precair geworden terwijl deze bij de populatie 16-64-jarigen met een armoederisico relatief stabiel bleef.

Langdurig armoederisico

Het armoederisico is persistent of langdurig indien personen een equivalent beschikbaar inkomen hebben dat gedurende twee van de drie afgelopen jaren onder de armoededrempel ligt. Een voortdurend armoederisico is in sociaal en economisch opzicht problematischer dan een situatie waarbij het risico op armoede tot één jaar beperkt blijft.



Uit de evolutie van het langdurig risico blijkt dat ouderen in het verleden meer geconfronteerd werden met een langdurig armoederisico dan de populatie op actieve leeftijd (zie figuur 11). Het verschil is over de periode 2006-2016 fors gedaald door een sterke daling van dit risico bij de 65-plussers terwijl het voor de jongere populatie is toegenomen. Vanaf 2016 hebben ouderen geen hoger langdurig armoederisico meer.

Materiële (en sociale) deprivatie

Wegens methodologische en inhoudelijke tekortkomingen van de tot nu toe gebruikte indicator van ernstige materiële deprivatie³⁹, wordt deze op EU niveau vervangen door een nieuwe indicator van materiële en sociale deprivatie⁴⁰. Deze omvat een deel van de items waarop de indicator van ernstige materiële deprivatie gebaseerd is, aangevuld met items gemeten op individueel niveau, waarvan enkele betrekking hebben op sociale activiteiten.⁴¹ Omdat de gegevens voor de nieuwe indicator van materiële en sociale deprivatie pas sinds 2014 verzameld worden, geven we ook de oude indicator van ernstige materiële deprivatie weer, waarvoor een langere tijdreeks beschikbaar is⁴².

Ouderen geven minder aan ernstig materieel gedepriveerd te zijn dan de bevolking beneden 65 jaar (zie figuur 12, linkergrafiek). Alleenstaande 65-plussers hebben een groter risico op ernstige materiële deprivatie dan koppels, al is het risico van de alleenstaanden tussen 2007 en 2016 gehalveerd. Ook de materiële en sociale deprivatie ligt bij de oudere koppels en alleenstaanden op een lager niveau dan bij

³⁹ Men is ernstig materieel gedepriveerd indien men in een huishouden woont dat aangeeft niet te kunnen voorzien in ten minste vier van de volgende negen items:

1) onverwachte uitgaven, 2) een jaarlijkse vakantie buitenshuis van één week, 3) betalen van schulden (woonkredieten, huur, nutsrekeningen), 4) maaltijd met vlees/vis om de 2 dagen, 5) het voldoende verwarmen van de woning, 6) een wasmachine, 7) een kleuren-tv, 8) een telefoon, 9) een persoonlijke auto.

⁴⁰ Guio, A.-C., Gordon, D. and Marlier, E. (2012), 'Measuring material deprivation in the EU: Indicators for the whole population and child-specific indicators', Eurostat Methodologies and working papers, Publications office of the European Union, Luxembourg.

Guio, A.-C., Gordon, D., Najera, H. and Pomati, M. (2017), 'Revising the EU material deprivation variables (analysis of the final 2014 EU-SILC data)', Final report of the Eurostat Grant 'Action Plan for EU-SILC improvements'.

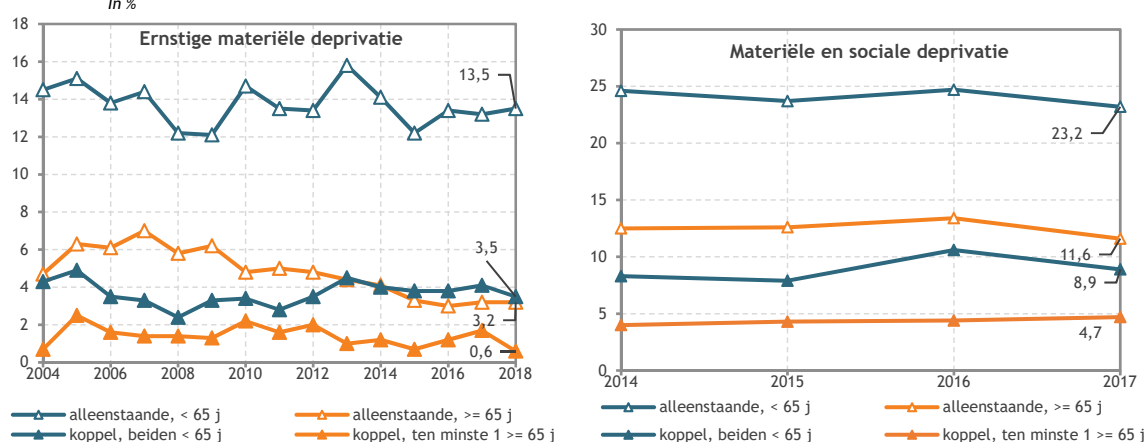
⁴¹ Een persoon leeft in een situatie van materiële en sociale deprivatie als de persoon aangeeft dat hij- of zijzelf (voor de individuele items), of dat zijn of haar huishouden (voor de items op niveau van het huishouden) niet kan voorzien in ten minste vijf van de volgende dertien items:

1) onverwachte uitgaven, 2) een jaarlijkse vakantie buitenshuis van één week, 3) vermijden van achterstallen in betaling (woonkredieten, huur, nutsrekeningen), 4) maaltijd met vlees/vis om de 2 dagen, 5) het voldoende verwarmen van de woning, 6) een persoonlijke auto, 7) versleten meubilair vervangen, 8) vervangen versleten kleding door nieuwe, 9) twee paar goed passende schoenen, 10) een klein bedrag om iedere week voor zichzelf te besteden, 11) vrijetijdsactiviteiten, 12) tenminste éénmaal per maand samenkomen met familie of vrienden om iets te drinken of te eten, 13) een internetverbinding. Items 1-7 worden gemeten op het niveau van het huishouden, items 8-13 worden gevraagd voor alle individuen van 16 jaar of ouder.

⁴² Omdat de indicator van ernstige materiële deprivatie deel uitmaakt van de EU2020 doelstellingen, zal deze tot en met SILC 2018 behouden blijven (2018 is het referentiejaar voor de evaluatie van de EU2020 doelstellingen).

respectievelijk de jongere koppels en alleenstaanden (zie figuur 12, rechtergrafiek).

Figuur 12 Evolutie ernstige materiële deprivatiegraad (1) en materiële en sociale deprivatie (2), naar gezinstype of leeftijd en geslacht

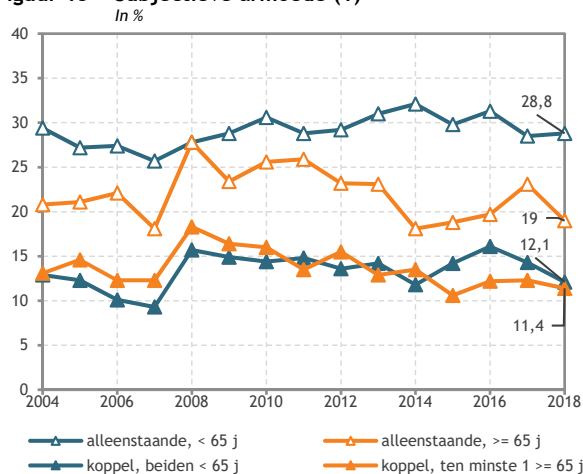


- (1) Percentage dat aangeeft van niet in ten minste vier items van de volgende negen items te kunnen voorzien:
 1) onverwachte uitgaven, 2) een jaarlijkse vakantie buitenshuis van één week, 3) betalen van schulden (woonkredieten, huur, nutsrekeningen), 4) maaltijd met vlees/vis om de 2 dagen, 5) het voldoende verwarmen van de woning, 6) een wasmachine, 7) een kleuren-tv, 8) een telefoon, 9) een persoonlijke auto
- (2) Een persoon leeft in een situatie van materiële en sociale deprivatie als de persoon aangeeft dat hij- of zijzelf (voor de individuele items), of dat zijn of haar huishouden (voor de items op niveau van het huishouden) niet kan voorzien in ten minste vijf van de volgende dertien items:
 1) onverwachte uitgaven, 2) een jaarlijkse vakantie buitenshuis van één week, 3) vermijden van achterstallen in betaling (woonkredieten, huur, nutsrekeningen), 4) maaltijd met vlees/vis om de 2 dagen, 5) het voldoende verwarmen van de woning, 6) een persoonlijke auto, 7) versleten meubilair vervangen, 8) vervangen versleten kleding door nieuwe, 9) twee paar goed passende schoenen, 10) een klein bedrag om iedere week voor zichzelf te besteden, 11) vrijetijdsactiviteiten, 12) tenminste éénmaal per maand samenkomen met familie of vrienden om iets te drinken of te eten, 13) een internetverbinding. Items 1-7 worden gemeten op het niveau van het huishouden, items 8-13 worden gevraagd voor alle individuen van 16 jaar of ouder.

Bron : EU-SILC 2004-2018, Statbel en Eurostat

Subjectieve armoede

Figuur 13 Subjectieve armoede (1)



- (1) Percentage van de bevolking dat het moeilijk tot zeer moeilijk vindt om de eindjes aan elkaar te knopen.

Bron: EU-SILC 2004-2018, Statbel en Eurostat

Ouderen ervaren in het algemeen minder subjectieve armoede: zij geven minder vaak aan dat ze het moeilijk tot zeer moeilijk hebben om de eindjes aan elkaar te knopen dan de populatie jonger dan 65 jaar (zie figuur 13). Zij kennen een sterke daling van de subjectieve armoede tussen 2008 en 2014 (2015 bij koppels) maar geven in de daaropvolgende jaren steeds meer aan dat ze moeilijkheden ondervinden om de eindjes aan elkaar te knopen. In 2018 lijkt er een einde te komen aan deze toename en daalt hun subjectieve armoede opnieuw.

2.1.5. Internationale vergelijking

Figuur 14 toont de evolutie over de periode 2004-2016⁴³ van de armoededrempel in België en in onze buurlanden en het armoederisico voor verschillende categorieën van populaties in deze landen. Net zoals in België, is in Frankrijk het risico op armoede bij ouderen gedaald tussen 2005 en 2014. Daarentegen daalt het armoederisico onder ouderen niet in Duitsland en Nederland (in dit laatste land was het al erg laag)⁴⁴. In Nederland zien we in 2015 en 2016 zelfs een plotse opstoot van het risico op armoede onder 65-plussers, wat wellicht samenhangt met de sterke stijging van de armoededrempel vanaf 2015 in dat land⁴⁵. De Europese Commissie stelt vast dat het aantal ouderen in de EU dat getroffen wordt door het risico op armoede of sociale uitsluiting sinds 2008 sterk verminderd is, maar ook dat dit risico voor 65-plussers sinds 2013 globaal stabiel is gebleven⁴⁶. Sinds 2014 is het armoederisico voor Belgische ouderen lager dan dat van hun Duitse leeftijdsgenoten.

Evenals in België nam in de periode 2005-2009 het armoederisico bij kinderen (0-16 jaar) toe in Duitsland en Frankrijk, met nadien een stabilisatie of een lichte daling. In Nederland is er geen duidelijke trend voor deze groep.⁴⁷ In Frankrijk lopen kinderen in 2016 een risico op armoede dat dubbel zo groot is als dat van ouderen. Sinds 2013 is ook in België het risico op armoede hoger bij kinderen dan bij ouderen (in 2016 bedraagt het verschil bijna 2 procentpunten). Bij volwassenen op actieve leeftijd (16-64 jaar) observeren we een voortdurende stijging van het risico op armoede in Duitsland, die echter vanaf 2013 geëindigd lijkt te zijn. In Frankrijk en België is deze stijgende trend minder uitgesproken, terwijl er in Nederland sprake is van een vrij plotse toename na 2011.

De evolutie van het armoederisico bij gepensioneerden verloopt praktisch gelijk aan die van ouderen, zowel in België als in zijn buurlanden. In België blijft het risico op armoede van gepensioneerden echter duidelijk lager dan dat van ouderen (zie ook deel 2.1.2), terwijl dit in Duitsland, Frankrijk en Nederland minder of niet het geval is.

⁴³ De laatste beschikbare cijfers zijn die op basis van EU-SILC 2017 (met inkomens voor 2016), zodat de evolutie over de periode 2004-2016 wordt gegeven.

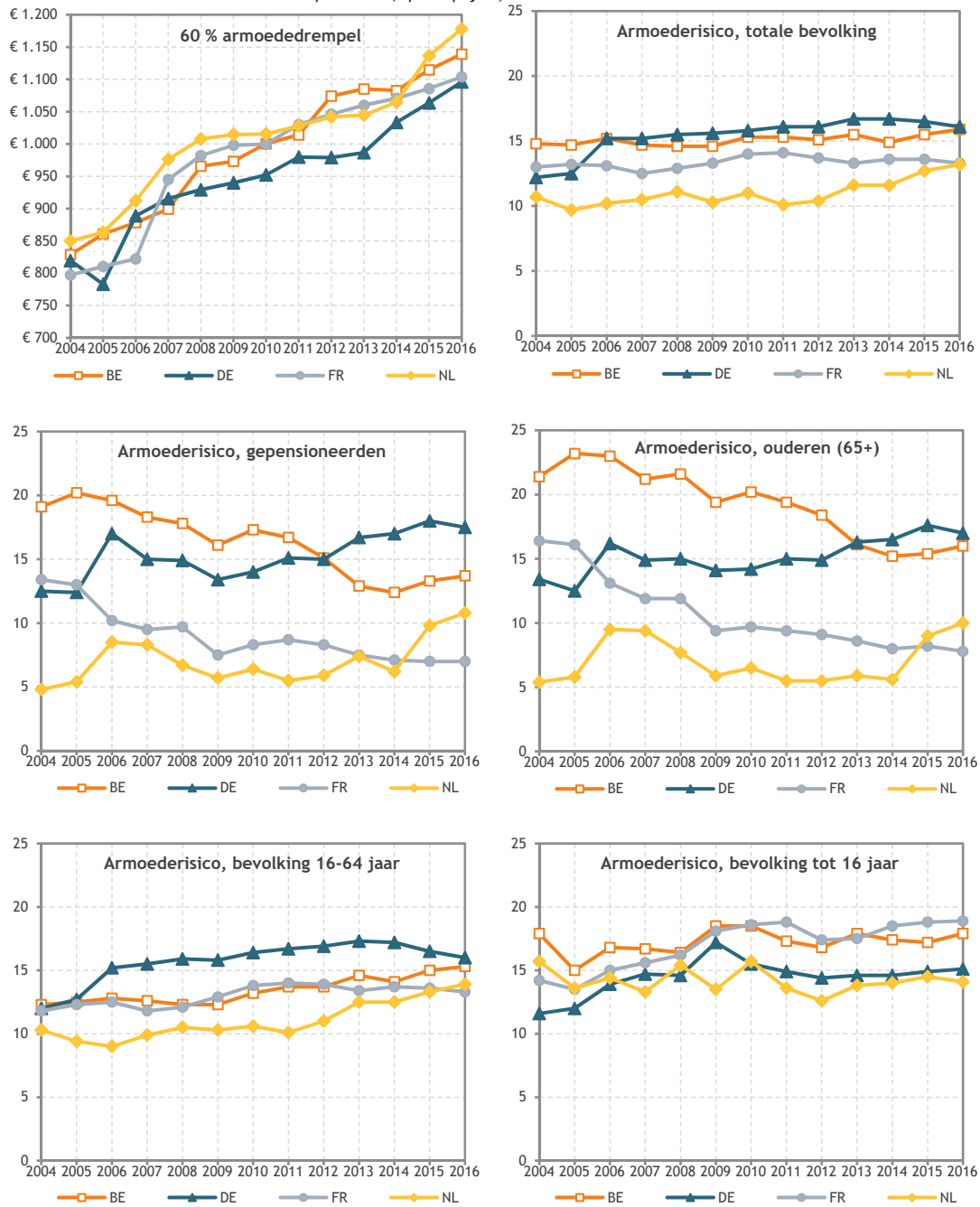
⁴⁴ Zoals in het verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing van 2012 is uiteengezet, waren deze lage armoedecijfers voor Nederlandse ouderen te danken aan het relatief hoge basispensioen (AOW), en de wijdverbreide tweedepijlerpensioenen die als rente uitgekeerd worden.

⁴⁵ Op de Eurostat website wordt in de desbetreffende tabel (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li01&lang=en) aangegeven dat het hier gaat om een breuk in de tijdreeks.

⁴⁶ European Commission, 'The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL)', Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018, p. 17.

⁴⁷ In 2004 was het risico op armoede bij jongeren in België praktisch even groot (18,1 %) als in 2009 (18,7 %). In 2003 was het echter 15,9 % (niet in grafiek weergegeven). Om deze reden beschouwen we het relatief hoge percentage voor 2004 als een toevallige uitschieter.

Figuur 14 Evolutie armoederisico (2004-2016) naar leeftijd en bij gepensioneerden en evolutie armoededrempel in België, Duitsland, Frankrijk en Nederland
Armoederisico in % en armoededrempel in euro (lopende prijzen)



Bron: Eurostat, EU-SILC 2005-2017

Het zou interessant zijn om een vergelijking te maken van het armoederisico bij ouderen op basis van het inkomen inclusief de geïmputeerde huur tussen België en zijn buurlanden. De landen van de EU maken echter gebruik van geheel verschillende methoden om de geïmputeerde huur te berekenen, wat de resultaten vaak onvergelijkbaar maakt en een vergelijking weinig zinvol is.⁴⁸

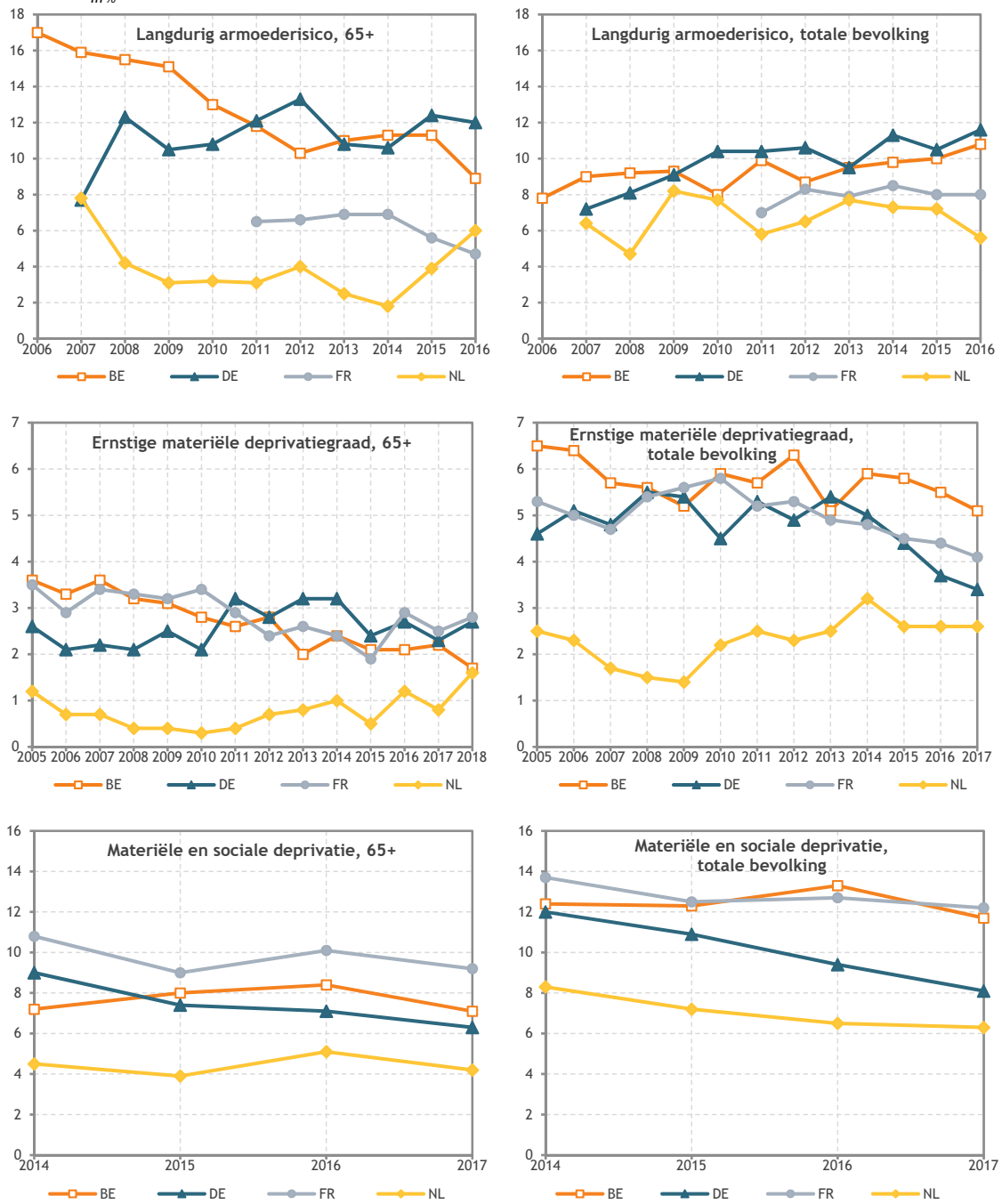
⁴⁸ Zie Eurostat 'The distributional impact of imputed rent in EU-SILC 2007-2010', Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013, KS-RA-13-011-EN-N

In figuur 15 worden aanvullende indicatoren van inkomen en armoede bij ouderen voorgesteld. Zoals eerder gesteld, is er sprake van een langdurig risico op armoede als het equivalente inkomen van personen zich in twee van de drie afgelopen jaren beneden de armoededrempel bevond. Bij ouderen (evenals bij de bevolking als geheel) worden veel minder personen getroffen door een langdurig risico op armoede dan er in een bepaald jaar onderhevig zijn aan het armoederisico. In België en in Nederland is het risico op langdurige armoede bij 65-plussers tussen 2006-2007 en 2012 zeer sterk gedaald, wat niet of veel minder het geval was in Duitsland en Frankrijk. Na 2012 blijft de langdurige armoede bij ouderen in België stabiel en in 2016 zien we opnieuw een sterke vermindering. In Nederland is het langdurige risico op armoede van ouderen vanaf 2015 sterk gestegen, parallel aan de stijging in dat land van het armoederisico van ouderen op jaarlijkse basis, maar herinner hier de breuk in de reeks van de armoededrempel (zie voetnoot 45). Onder de bevolking als geheel – en dus ook onder de bevolking beneden 65 jaar – is er nergens sprake van een voortdurende daling van de langdurige armoede. In 2016 is in Frankrijk het risico op langdurige armoede bij ouderen lager dan bij de bevolking als geheel, ook in België is dat voor het eerste het geval terwijl in Duitsland het omgekeerde geldt. In Nederland is er in dat jaar voor het eerst geen verschil.

De ernstige materiële deprivatie, waarbij men niet in staat is zich vier items of meer uit een lijst van negen te veroorloven, vertoonde voor de 65-plussers in België tussen 2005 en 2013 een dalende trend, die na 2013 stagneerde, maar zich in 2018 lijkt voort te zetten (figuur 15). In Frankrijk daalt het percentage ouderen dat door materiële deprivatie wordt getroffen in ongeveer dezelfde mate als in België tot 2015, gevolgd door een stijging de laatste jaren. In Nederland zien we vanaf 2010 een stijgende trend van deze indicator; in Duitsland is er geen duidelijke trend. Belgische ouderen zijn in 2018 minder vaak materieel gedeprimeerd dan hun leeftijdsgenoten in Frankrijk en Duitsland, terwijl de relatief gunstige situatie van Nederlandse ouderen qua materiële deprivatie in 2018 verdwenen is. Vergelijking met de cijfers voor de bevolking als geheel toont dat ouderen zowel in België als in de buurlanden een veel kleiner risico op deprivatie hebben dan personen beneden 65 jaar. In Duitsland (sinds 2013), Frankrijk (sinds 2015) en Nederland (sinds 2014) neemt het verschil af; in de eerste twee landen door het dalende risico op deprivatie van de jongere bevolking, in Nederland vooral door de stijging van de materiële deprivatie bij ouderen.

Voor de nieuwe indicator van materiële en sociale deprivatie geldt dat deze voor 65-plussers in Nederland lager ligt dan voor hun leeftijdsgenoten in België, Duitsland en Frankrijk (merk echter op dat deze indicator niet beschikbaar is voor 2018). In alle landen is het risico op materiële en sociale deprivatie onder 65-plussers lager dan onder de bevolking als geheel, en dus *ipso facto* ook lager dan onder de bevolking beneden 65 jaar. In Duitsland zien we een voortdurende daling van het risico op materiële en sociale deprivatie, zowel bij de 65+ers als bij de bevolking als geheel; in de andere landen is er geen duidelijke trend.

Figuur 15 Langdurig armoederisico (2006-2016), materiële deprivatiegraad (2005-2018) en materiële en sociale deprivatiegraad (2014-2017) in België, Duitsland, Frankrijk en Nederland
In %



Noot: Cijfers voor ernstige materiële deprivatiegraad voor 2018 zijn voorlopig.
Bron: Eurostat, EU-SILC 2005-2017 (2018 voor materiële deprivatiegraad)

2.2. Evolutie van sociale houdbaarheid tot 2070

2.2.1. Inleiding

Het Federaal Planbureau ontwikkelde het MIDAS-model met het doel de effecten van beleidsmaatregelen en van sociale en economische evoluties op de adequaatheid van de pensioenen te kunnen beoordelen. Dit model produceert langetermijnprojecties van indicatoren over het

armoederisico en de ongelijkheidsgraad van de inkomensverdeling van de gepensioneerden. Het is een model voor dynamische microsolutie dat steunt op administratieve gegevens voor een representatieve steekproef (meer dan een half miljoen personen) van de bevolking voor het jaar 2011. Deze gegevens zijn voornamelijk afkomstig uit diverse instellingen van de sociale zekerheid via het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming.

De scenario's voor ontwikkelingen inzake demografie (geboorten, overlijdens, huwelijk en samenwonen), macro-economie (groei van de productiviteit en van de lonen, werkgelegenheidsgraad), socio-economie (werkgelegenheid per statuut, aantal gerechtigden van sociale uitkeringen) en sociaal beleid (parameters en recente maatregelen inzake welvaartsaanpassing) stemmen overeen met de scenario's die gehanteerd worden voor de evaluatie van de budgettaire kosten van de vergrijzing. De indicatoren van de sociale en de financiële houdbaarheid van de vergrijzing worden dus geprojecteerd binnen een coherent kader.

Zoals voorgaande jaren wordt de armoededrempel berekend op basis van de simulatieresultaten en op dezelfde manier als in EU-SILC, namelijk als 60 % van het mediane equivalente huishoudinkomen. Twee belangrijke beperkingen blijven ook gelden in het model. Ten eerste worden bepaalde inkomens niet in aanmerking genomen in het inkomensconcept van het model en bijgevolg ook niet in de hieronder vermelde indicatoren van de adequaatheid van pensioenen. Zo worden de inkomsten uit spaargelden en de pensioenen uit de tweede pijler, bij gebrek aan beschikbare gegevens, niet gemodelleerd. Ook inkomsten uit arbeid van gepensioneerden worden genegeerd. Om deze redenen ligt het bedrag van de armoededrempel in 2017 13 % lager dan het bedrag van de EU-SILC armoededrempel. Het niveau van de indicatoren berekend op basis van dit model, kunnen dus afwijken van het niveau van indicatoren geraamd op basis van een ander inkomensconcept, zoals bijvoorbeeld bij de EU-SILC waar deze inkomsten wel in aanmerking worden genomen. Dit impliceert dat het model in eerste instantie een instrument is om de impact van het wettelijk pensioensysteem op de evolutie van de indicatoren weer te geven. Ten tweede worden migraties niet gemodelleerd.

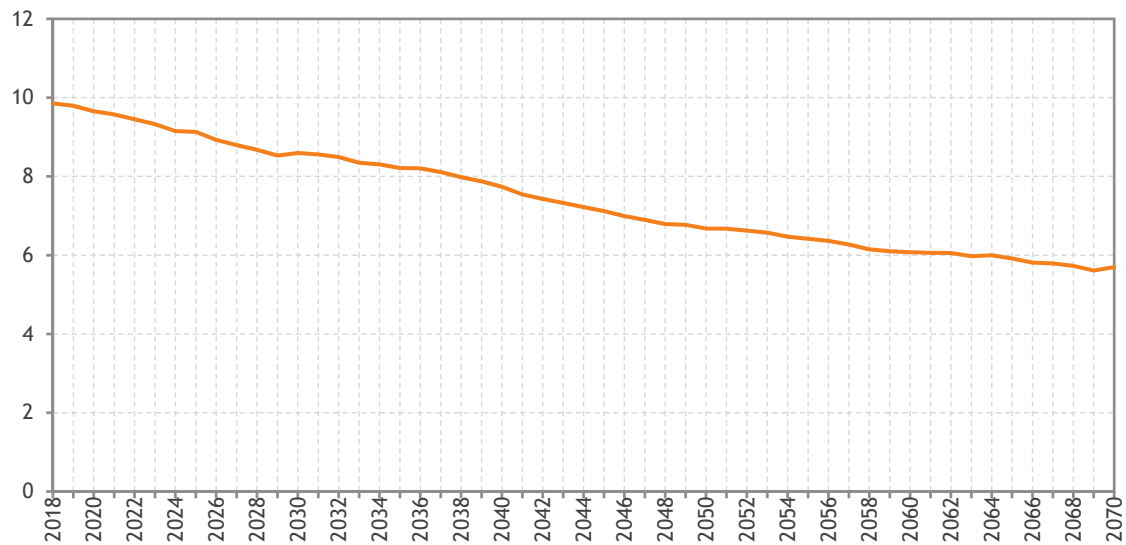
In sectie 2.2.2 presenteren we de projectie van het armoederisico bij gepensioneerden volgens het referentiescenario van de SCvV (met een productiviteitsgroei van 1,5 % per jaar vanaf 2045 wat zich vertaalt in een jaarlijkse gemiddelde loongroei van 1,5 % op lange termijn). Ook tonen we de implicaties van de variant met een lagere productiviteitsgroei (1 % op lange termijn, cf hoofdstuk 1). De ongelijkheid onder gepensioneerden komt aan de orde in sectie 2.2.3. Tot slot merken we op dat de hierna voorgestelde projecties, net zoals de budgettaire projecties, geen voorspellingen zijn maar wel projecties bij ongewijzigd beleid.

2.2.2. Evolutie van het armoederisico bij gepensioneerden

In het eerste jaar van de projectie (2018) ligt het percentage gepensioneerden met risico op armoede aanzienlijk lager dan wat in EU-SILC geobserveerd wordt voor 2017 (zie sectie 2.1.2.a). De voornaamste reden hiervoor is dat de armoededrempel berekend uit de resultaten van het microsolutiemodel lager ligt dan het bedrag van de EU-SILC armoededrempel (zie bovenstaande sectie 2.2.1). Het projectiemodel dient vooral om de evolutie van het armoederisico bij gepensioneerden weer te geven.

Figuur 16 laat zien dat in de projectie het armoederisico van gepensioneerden gestadig daalt.

Figuur 16 Evolutie van het armoederisico van gepensioneerden
In %



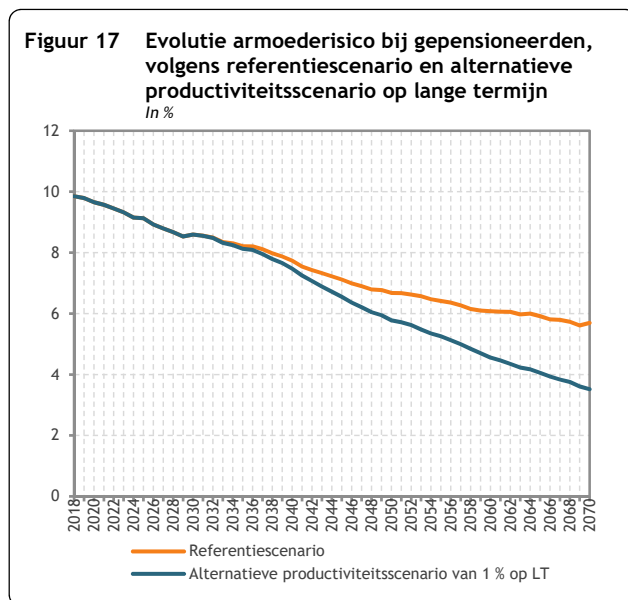
De evolutie van het armoederisico onder gepensioneerden wordt bepaald door diverse factoren: naast de herwaardering van de bedragen van de minimumregelingen in de pensioenen (minimumpensioenen, minimumrecht per loopbaanjaar), van de bijstand (de IGO) en van de bestaande pensioenen in vergelijking met de groeivoet van de reële lonen, speelt ook de toegenomen arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in het verleden en de verdere toename daarvan in de toekomst een rol. Maar ook demografische ontwikkelingen beïnvloeden de evolutie van het armoederisico. De effecten van de laatste factoren zijn uitgebreid besproken in het rapport van de SCvV van 2018. Hieruit bleek dat het armoederisico vooral verminderde onder de gepensioneerde koppels, dankzij een verbetering van de pensioenen van gehuwde en samenwonende vrouwen. Voor alleenstaande gepensioneerde vrouwen was de daling van het armoederisico veel minder sterk, onder meer door een dalend percentage weduwen in deze groep, door een sterke vermindering van de geneigdheid tot huwen en een snellere stijging van de levensverwachting van mannen ten opzichte van vrouwen, waardoor relatief minder vrouwen een overlevingspensioen zullen ontvangen. Hieronder gaan we nader in op de evolutie van de minimumpensioenen en de IGO ten opzichte van de armoededrempel.

De gerealiseerde welvaartsaanpassingen van de sociale uitkeringen worden tot en met 2020 in het model ingevoerd. Vanaf 2021 worden de uitkeringen geherwaardeerd volgens de parameters die gebruikt worden voor de berekening van de in het Generatiepact voorziene welvaartsenveloppes (zie sectie 1.2.4 in hoofdstuk 1 over de hypothesen). Gegeven de lage groeivoet van de gemiddelde reële lonen op middellange termijn⁴⁹, en de trage vooruitgang van die groei naar zijn niveau op lange termijn (1,5% vanaf 2045 in het referentiescenario van de SCvV), stijgen de minimumpensioenen van werknemers en zelfstandigen, alsook de IGO, tot het begin van de jaren 2030 iets sneller dan de lonen, en tot het midden van de jaren 2030 ook iets sneller dan de armoededrempel. Dit vormt één van de verklaringen voor de daling van het armoederisico van gepensioneerden in deze periode. Daarna stijgen de minima minder snel dan de gemiddelde lonen, en zodoende blijven zij ook achter op de armoededrempel. Deze relatieve achteruitgang van de minima vanaf het midden van de jaren 2030

⁴⁹ Federaal Planbureau, 'Economische vooruitzichten 2019-2024', Reeks Vooruitzichten, juni 2019.

vormt een belangrijke verklaring voor het lagere tempo van de daling van het armoederisico gedurende de laatste twee decennia van de projectieperiode.

Figuur 17 toont de geprojecteerde armoederisico's voor gepensioneerden volgens het referentiescenario en het alternatieve productiviteitsscenario van 1 % op lange termijn.



In het referentiescenario zal de gemiddelde loongroei op lange termijn van 1,5 % bereikt worden vanaf 2045, in het alternatief scenario is de gemiddelde loongroei op lange termijn beperkt tot 1 % per jaar (vanaf 2031). De verschillen tussen de scenario's tonen de impact van de hypothese betreffende de gemiddelde loongroei op het geprojecteerde armoederisico van gepensioneerden. Een gemiddelde loongroei van 1 % per jaar op lange termijn, in plaats van 1,5 %, leidt tot een lagere armoededrempel vanaf 2031, en zodoende tot een continue en sterke daling van het risico op armoede bij gepensioneerden tot minder dan 4 % in 2070. Uiteraard heeft de lagere gemiddelde loongroei ook gevolgen voor de

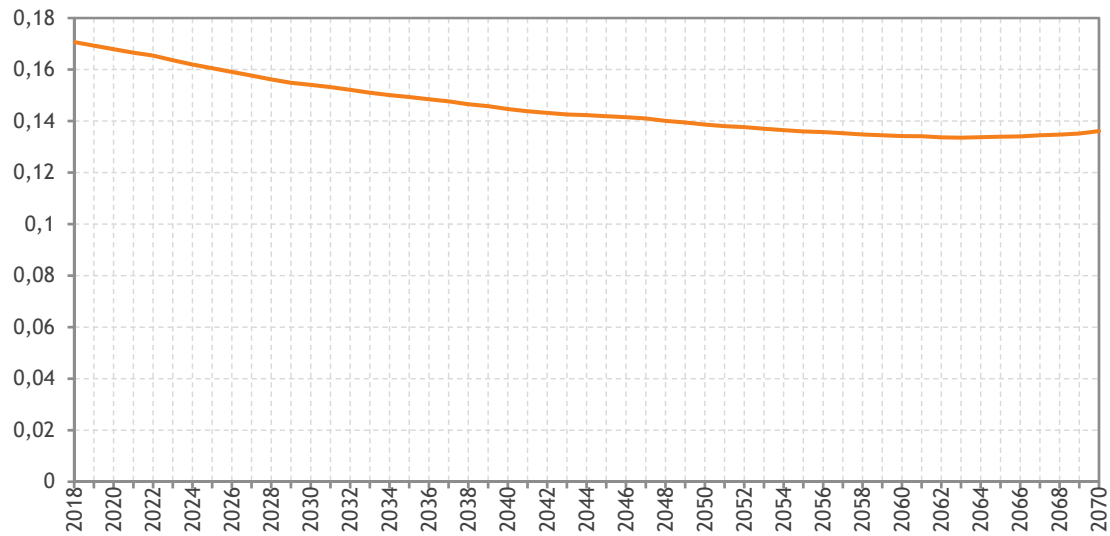
latere pensioenen, maar dit effect komt slechts geleidelijk en met lange vertraging tot uiting.

2.2.3. Evolutie van de ongelijkheid bij gepensioneerden

Figuur 18 toont de evolutie van de inkomensongelijkheid onder gepensioneerden op basis van de Gini-index⁵⁰. Net zoals voor de analyse van het armoederisico, is het inkomen dat in aanmerking wordt genomen het equivalent gezinsinkomen. Voor gepensioneerden bestaat dat vanzelfsprekend voornamelijk uit pensioenen, maar het equivalent inkomen van een gezin bestaande uit bijvoorbeeld een gepensioneerde man en een werkende vrouw zal samengesteld zijn uit pensioeninkomens en inkomens uit arbeid. De inkomensverdeling van gepensioneerden hangt dus niet uitsluitend af van de pensioeninkomens maar ook van de samenstelling van hun gezinnen en de inkomensstructuur ervan. Zoals gezegd zijn de inkomsten uit spaargelden en de pensioenen uit de tweede pijler niet opgenomen in het gemodelleerde inkomen voor de langetermijnprojectie. Dit betekent dat de inkomensongelijkheid onder gepensioneerden voornamelijk de verdeling van de wettelijke pensioenen weerspiegelt, en mogelijk onderschat wordt.

⁵⁰ De Gini-index is een maat voor de ongelijkheid in de inkomensverdeling. Zijn waarde ligt tussen 0 en 1, wat toelaat de inkomensongelijkheid tussen twee populaties van verschillende omvang te vergelijken. De waarde 0 beantwoordt aan een situatie waarin iedereen exact hetzelfde inkomen heeft. In het andere uiterste komt de waarde 1 overeen met de situatie waarin één persoon alle inkomen heeft, terwijl alle andere personen geen inkomen hebben.

Figuur 18 Ongelijkheid van het equivalente huishoudinkomen van gepensioneerden - Gini-coëfficiënt, referentiescenario



Van 2018 tot het einde van de jaren 2050 daalt de ongelijkheid voortdurend, waarna ze stabiel zou zijn. De daling van de ongelijkheid is het gevolg van de hierboven reeds genoemde ontwikkelingen. Volgens de gehanteerde hypothesen, afgeleid uit het Generatiepact, kennen de minimumpensioenen, het minimumrecht en de IGO een jaarlijkse reële verhoging van 1 %, terwijl de welvaartsaanpassing voor de bestaande pensioenen 0,5 % bedraagt. Tevens stijgt het loonplafond bij de berekening van de pensioenen op de lange termijn minder dan de groeivoet van het gemiddeld loon, hetgeen de stijging van de hoogste pensioenen afremt. De toegenomen arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in het verleden en de verdere toename daarvan in de toekomst leidt tot minder gepensioneerden met een erg laag eigen pensioen, en vermindert de pensioenongelijkheid tussen gepensioneerden in het algemeen, en specifiek tussen mannen en vrouwen.

3. Bijlagen

Bijlage 1: De voornaamste herwaarderingsmaatregelen voor sociale uitkeringen tussen 2014 en 2020

1. Pensioenen in de werknemersregeling

- 01/01/2014: verhoging van de kleine minimumpensioenen voor werknemers met 0,8 % voor bedrag alleenstaande/overleving en 2,51 % voor gezinsbedrag
- 01/05/2014: verhoging van het vakantiegeld met 3,43 %
- 01/09/2014: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2009) met 2 %
- 01/01/2015: verhoging maximumpensioen na toepassing van minimumrecht per loopbaanjaar met 2 %
- 01/05/2015: verhoging van het vakantiegeld met 5,89 %
- 01/06/2015: verhoging van de kleine minimumpensioenen voor werknemers tot het niveau van de 'gewone' minimumpensioenen
- 01/09/2015: verhoging van de pensioenen die vóór 1995 ingegaan zijn met 1 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2015: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2010) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2015: verhoging van alle minimumpensioenen met 2 %; verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar met 2 %
- 01/01/2016: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2011) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 12/2016: eenmalige premie van 0,7 % op de in 2016 uitgekeerde minimumpensioenen in de werknemersregeling op basis van een volledige loopbaan
- 01/01/2017: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 0,7 %
- 01/05/2017: verhoging van het vakantiegeld met 2,25 %
- 01/09/2017: verhoging van minimumpensioenen op basis van een onvolledige loopbaan met 1,7 %; verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 1 %
- 01/09/2017: verhoging van de pensioenen die ingegaan zijn tussen 1995 en 2004 met 1 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2017: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2012) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2017: kloof tussen minimumoverlevingspensioen en minimumpensioen voor alleenstaande verminderen met 15 %
- 01/09/2017: optrekken inkomensgrenzen overlevingspensioenen naar niveau IGO in geval van cumul met andere uitkeringen
- 01/01/2018: verhoging minimumrecht per loopbaanjaar met 1,7 %; verhoging maximumpensioen na toepassing van minimumrecht per loopbaanjaar met 1,7 %
- 01/01/2018: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2013) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/01/2018: verhoging loonplafond met 1,7 %

- 01/01/2018: wegwerken anomalie forfaitair loon
- 01/01/2018: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 0,7 %
- 01/05/2018: verhoging van het vakantiegeld met 2,25 %
- 01/03/2019: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 0,7 %
- 01/05/2019: verhoging van het vakantiegeld met 3,7 %
- 01/07/2019: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 1 % en verhoging van minimumpensioenen op basis van een onvolledige loopbaan met 2,4112 %
- 01/07/2019: koppeling met het bedrag van de IGO van de toegelaten inkomensgrens in geval van cumul van een overlevingspensioen met andere sociale uitkeringen
- 01/08/2019: verhoging van de pensioenen die vóór 2010 ingegaan zijn met 0,785 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2019: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2014) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 1/01/2020: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2015) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/01/2020: verhoging loonplafond met 1,7 %
- 01/01/2020: verhoging minimumrecht per loopbaanjaar met 2,4112 %; verhoging maximumpensioen na toepassing van minimumrecht per loopbaanjaar met 2,4112 %
- 01/05/2020: verhoging van het vakantiegeld met 3,7 %

2. Pensioenen in de zelfstandigenregeling

- 01/09/2014: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2009) met 2 %
- 01/04/2015: verhoging van het minimumpensioen aan bedrag alleenstaande (+10 euro per maand) en overleving (+7,17 euro per maand)
- 01/09/2015: verhoging minimumpensioenen zelfstandigen met 2 %
- 01/09/2015: verhoging van de pensioenen die vóór 1995 ingegaan zijn met 1 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2015: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2010) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/01/2016: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2011) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/08/2016: gelijkschakeling minimumpensioen bedrag alleenstaande en overleving van zelfstandigen met dat van werknemers (gezinsbedrag was al gelijkgeschakeld sinds 01/04/2013)
- 12/2016: eenmalige premie van 0,7 % op de in 2016 uitgekeerde minimumpensioenen in de zelfstandigenregeling op basis van een volledige loopbaan
- 01/01/2017: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 0,7 %
- 01/09/2017: verhoging van minimumpensioenen op basis van een onvolledige loopbaan met 1,7 %; verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 1 %
- 01/09/2017: verhoging van de pensioenen die ingegaan zijn tussen 1995 en 2004 met 1 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2017: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2012) met

- 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2017: kloof tussen minimumoverlevingspensioen en minimumpensioen voor alleenstaande verminderen met 15 %
- 01/09/2017: verhoging overgangsuitkering tot het minimum overlevingspensioen (bij onvolledige loopbaan)
- 01/09/2017: anomalie cumul overlevingspensioen en ziekte- of werkloosheidsuitkering: herwaardering vast bedrag
- 01/01/2018: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2013) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/01/2018: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 0,7 %
- 01/05/2018: toekenning jaarlijkse welvaartspremie voor bepaalde gepensioneerde zelfstandigen ouder dan 75 jaar
- 01/03/2019: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 0,7 %
- 01/07/2019: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 1 % en verhoging van minimumpensioenen op basis van een onvolledige loopbaan met 2,4112 %
- 01/07/2019: verhoging van het forfaitair pensioenbedrag dat wordt toegekend voor de loopbaan jaren die een zelfstandige presteerde vóór de invoering van de proportionele pensioenberekening in 1984 met 2,4112 %
- 01/07/2019: koppeling met het bedrag van de IGO van de toegelaten inkomensgrens in geval van cumul van een overlevingspensioen met andere sociale uitkeringen
- 01/08/2019: verhoging van de pensioenen die vóór 2010 ingegaan zijn met 0,785 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2019: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2014) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/01/2020: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2015) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/01/2020: hervorming van de correctiecoëfficiënt (één coëfficiënt voor de loopbaan jaren vanaf 2020)

3. Ziekte- en invaliditeitsuitkeringen

- 01/05/2014: verhoging van het vakantiegeld voor invaliden in de werknemersregeling met 100 euro
- 01/09/2014: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan 6 jaar geleden in de werknemersregeling met 2 %
- 01/04/2015: verhoging van het loonplafond in primaire arbeidsongeschiktheid, moederschapsrust en invaliditeit in de werknemersregeling met 1,25 %
- 01/05/2015: inhaalpremie (verhoging vakantiegeld) van 160 euro na 2 jaar arbeidsongeschiktheid in de werknemersregeling
- 01/09/2015: verhoging van minima in primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit in de werknemersregeling en van de minima in de zelfstandigenregeling met 2 %
- 01/09/2015: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan 6 jaar geleden in de werknemersregeling met 2 %
- 01/01/2016: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan 6 jaar geleden in de werknemersregeling met 2 %
- 01/05/2017: verhoging forfaitaire tegemoetkoming voor hulp van derden met 5 % in de

werknemersregeling

- 05/2017: verhoging van de inhaalpremie van 55 euro voor personen met gezinslast (26 euro voor personen zonder gezinslast) na 2 jaar arbeidsongeschiktheid in de werknemersregeling
- 01/09/2017: verhoging met 1,7 % van minima regelmatige werknemers in invaliditeit en arbeidsongeschiktheid in de werknemersregeling; van forfaits in primaire arbeidsongeschiktheid, invaliditeit en moederschapsrust in de zelfstandigenregeling; van het overbruggingsrecht in de zelfstandigenregeling
- 01/09/2017: verhoging van de minima onregelmatige werknemers in primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit in de werknemersregeling met 0,9 %
- 01/09/2017: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan 6 jaar geleden (in 2011) (exclusief minima) in de werknemersregeling met 2 %
- 01/10/2017: verhoging forfaitaire tegemoetkoming voor hulp van derden met 5 % in de zelfstandigenregeling
- 01/01/2018: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan 6 jaar geleden (in 2012) (exclusief minima) in de werknemersregeling met 2 %
- 01/01/2018: verhoging loonplafond in de werknemersregeling met 0,8 %
- 01/01/2018: verhoging met 0,7 % van minima regelmatige werknemers in invaliditeit en arbeidsongeschiktheid in de werknemersregeling voor de categorieën gezinshoofd en alleenstaande
- 01/01/2018: verhoging met 0,7 % van forfaits in primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit in de zelfstandigenregeling voor de categorieën gezinshoofd en alleenstaande
- 05/2018: verhoging van de inhaalpremie van 55 euro voor personen met gezinslast (26 euro voor personen zonder gezinslast) na 2 jaar arbeidsongeschiktheid in de werknemersregeling
- 01/03/2019: verhoging met 0,7 % van de minima voor regelmatige werknemers met gezinslast of alleenstaanden in de werknemersregeling en, in de zelfstandigenregeling, van forfaits voor gezinshoofden en alleenstaanden, voor het overbruggingsrecht en van het forfait voor de mantelzorg.
- 01/05/2019: verhoging van de inhaalpremie na 1 jaar arbeidsongeschiktheid (met 50 euro voor personen met gezinslast en 20 euro voor personen zonder gezinslast) en na 2 jaar arbeidsongeschiktheid (met 50 euro voor personen met gezinslast en 40 euro voor personen zonder gezinslast) in de werknemersregeling. Verhoging van de inhaalpremie met 8,25 euro in de zelfstandigenregeling
- 01/07/2019: verhoging met 1 % van minima voor regelmatige werknemers met gezinslast of alleenstaanden (met 2,4112 % voor samenwonenden) in invaliditeit en arbeidsongeschiktheid in de werknemersregeling; verhoging met 1 % van minima voor gezinshoofden of alleenstaanden (met 2,4112 % voor samenwonenden) in invaliditeit en arbeidsongeschiktheid in de zelfstandigenregeling
- 01/07/2019: verhoging met 2 % van minima voor onregelmatige werknemers zonder gezinslast in primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit in de werknemersregeling
- 01/07/2019: verhoging van forfaits mijnwerkers met 2,4112 %
- 01/07/2019: verhoging van de moederschapsuitkering, van de adoptie-uitkering, van het pleegouderverlof, van het overbruggingsrecht en van het forfait mantelzorg in de zelfstandigenregeling met 1 %
- 01/08/2019: verhoging forfaitaire tegemoetkoming voor hulp van derden in de werknemers- en zelfstandigenregeling met 5 %
- 01/08/2019: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan vóór 2010 (exclusief minima) in de

werknemersregeling met 0,7 %

- 01/09/2019: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan 6 jaar geleden (in de loop van 2013) en van invaliditeitsuitkeringen ingegaan 5 jaar geleden (in de loop van 2014) (exclusief minima) in de werknemersregeling met 2 %
- 01/01/2020: verhoging loonplafond in de werknemersregeling met 1,1 %
- 01/01/2020: verhoging van de minima voor onregelmatige werknemers met en zonder gezinslast in primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit in de werknemersregeling met 1,25 %
- 01/01/2020: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan vóór 2010 (exclusief minima) in de werknemersregeling met 0,0993 %
- 01/01/2020: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan 5 jaar geleden (in de loop van 2015) (exclusief minima) in de werknemersregeling met 2 %
- 01/05/2020: verhoging van de inhaalpremie na 1 jaar arbeidsongeschiktheid (met 50 euro voor personen met gezinslast en 20 euro voor personen zonder gezinslast) en na 2 jaar arbeidsongeschiktheid (met 55 euro voor personen met gezinslast en 40 euro voor personen zonder gezinslast) in de werknemersregeling. Verhoging van de inhaalpremie met 46,55 euro in de zelfstandigenregeling

4. Werkloosheid

- 01/07/2015: verhoging loonplafonds voor bestaande maxima en nieuwe intredes met 1,25 %
- 01/09/2015: verhoging van minima en forfaitaire bedragen met 2 %
- 01/06/2017: verhoging van thematische verloven voor alleenstaanden met kinderen (38 % voor voltijdse uitkeringen, 38 % voor halftijdse uitkeringen onder 50 jaar, 21 % voor 1/5de uitkeringen onder 50 jaar)
- 01/09/2017: verhoging minima en forfaits bij volledige, tijdelijke werkloosheid en werkloosheid met bedrijfstoelage (3,5 % voor gezinshoofden, 2 % voor alleenstaanden, 1 % voor niet bevoorrechte samenwonenden, 3,5 % voor bevoorrechte samenwonenden)
- 01/09/2017: verhoging inschakelingsuitkering (3,5 % voor gezinshoofden, 24,26 euro voor alleenstaanden, 1 % voor niet bevoorrechte samenwonenden, 3,5 % voor bevoorrechte samenwonenden)
- 01/09/2017: verhoging loonplafonds (0,8 % in volledige en tijdelijke werkloosheid, 0,5 % in werkloosheid met bedrijfstoelage)
- 01/09/2017: verhoging van opvanguitkeringen, jeugdvakantie en seniorvakantie met 1,5 %
- 01/05/2019: verhoging van de uitkeringen voor thematische verloven voor alleenstaanden met kinderen (14 % voor voltijdse uitkeringen, halftijdse uitkeringen = ½ voltijdse uitkering, 1/5de uitkeringen = 1/5 voltijdse uitkering) en verhoging van de uitkeringen voor alleenstaande 50-plussers met kinderen tot het niveau van gelijkaardige uitkeringen voor alleenstaanden jonger dan 50 jaar
- 01/07/2019: verhoging minima en forfaits bij volledige werkloosheid en werkloosheid met bedrijfstoelage (3,5 % voor gezinshoofden, 2,4112 % voor alleenstaanden, 2 % voor niet-bevoorrechte samenwonenden, 3,5 % voor bevoorrechte samenwonenden), bij tijdelijke werkloosheid (3,5 %) en bij onthaalouders (2,4112 %)
- 01/07/2019: verhoging inschakelingsuitkering (3,5 % voor gezinshoofden, 2,4112 % voor alleenstaanden, 2 % voor niet-bevoorrechte samenwonenden, 3,5 % voor bevoorrechte samenwonenden)
- 01/09/2019: verhoging loonplafond (1,1 % in volledige en tijdelijke werkloosheid, 1,0 % in werkloosheid met bedrijfstoelage)

- 01/01/2020: verhoging inschakelingsuitkering voor alleenstaanden (0,8191 %), verhoging minima jeugd- en seniorvakantie met 2,4112 %, optrekken minima samenwonende werklozen tot code 39, één minimum (op het niveau van dat met gezinslast) in tijdelijke werkloosheid
- 01/01/2020: verhoging van de uitkeringen voor thematische verloven voor alleenstaanden met kinderen (4,5 %)
- 01/01/2020: verhoging loonplafond jeugd- en seniorvakantie (1,1 %)
- 01/01/2020: uniforme uurtoeslag (op het niveau van die met gezinslast) voor de inkomensgarantie-uitkering

5. Beroepsziekten en arbeidsongevallen

- 01/09/2014: verhoging uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/07/2015: ondersteuning meest ernstige gevallen in periode voor consolidatie bij arbeidsongevallen
- 01/09/2015: verhoging minima en forfaits voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/09/2015: verhoging uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/09/2015: verhoging uitkeringen voor arbeidsongevallen overkomen in 2011 met 0,3 %
- 01/10/2015: verlaging sociale bijdragen na pensionering van 13,07 % naar 8,31 % (voor arbeidsongevallen en beroepsziekten)
- 01/01/2016: verhoging uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/01/2016: verhoging loonplafonds voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 1,25 %
- 01/07/2017: begrafenisvergoeding berekenen aan jaar van overlijden i.p.v. jaar waarin beroepsziekte is begonnen (voor overlijdens vanaf 01/07/2017)
- 01/09/2017: verhoging van minima en forfaits voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 1,7 %
- 01/09/2017: verhoging uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden (intredes van 2011) voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/01/2018: verhoging loonplafonds voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 0,8 %
- 01/01/2018: verhoging uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden (intredes van 2012) voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/10/2018: verlaging sociale zekerheidsbijdrage na pensionering met 1,19 pp voor arbeidsongevallen en beroepsziekten
- 01/07/2019: verhoging van minima en forfaits voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2,4112 %
- 01/08/2019: verhoging uitkeringen ingegaan vóór 2010 voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 0,7 %
- 01/09/2019: verhoging uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden (intredes van 2013) en 5 jaar geleden (intredes van 2014) voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/10/2019: verlaging sociale bijdrage na pensionering tot 5,34 % (voor arbeidsongevallen en beroepsziekten)
- 01/01/2020: verhoging loonplafond voor nieuwe gevallen in arbeidsongevallen en beroepsziekten met 1,1 %
- 01/01/2020: verhoging uitkeringen ingegaan 5 jaar geleden (intredes van 2015) voor

arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %

- 1/01/2020: verhoging uitkeringen ingegaan vóór 2010 voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 0,0993 %

6. Inkomensgarantie voor ouderen (IGO)/ Gewaarborgd inkomen voor bejaarden (GIB)

- 01/09/2015: verhoging van de IGO en het GIB met 2 %
- 01/09/2017: verhoging van de IGO en het GIB met 0,9 %
- 01/07/2018: verhoging van de IGO met 13,2 euro voor het verhoogd basisbedrag (alleenstaanden) en met 8,8 euro voor het basisbedrag (samenwonenden)
- 01/07/2019: verhoging van de IGO en het GIB met 0,3 %
- 01/01/2020: verhoging van de IGO en het GIB met 0,8973 %

7. Inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap (IVT)

- 01/09/2015: verhoging van de IVT met 2 %
- 01/09/2017: verhoging van de IVT met 2,9 %
- 01/07/2018: verhoging van de IVT voor de categorie met gezinslast met 40 euro
- 01/07/2019: verhoging van de IVT voor samenwonenden en alleenstaanden met 2 %
- 01/01/2020: verhoging van de IVT voor samenwonenden en alleenstaanden met 1,225 % en voor personen met gezinslast met 1,25 %

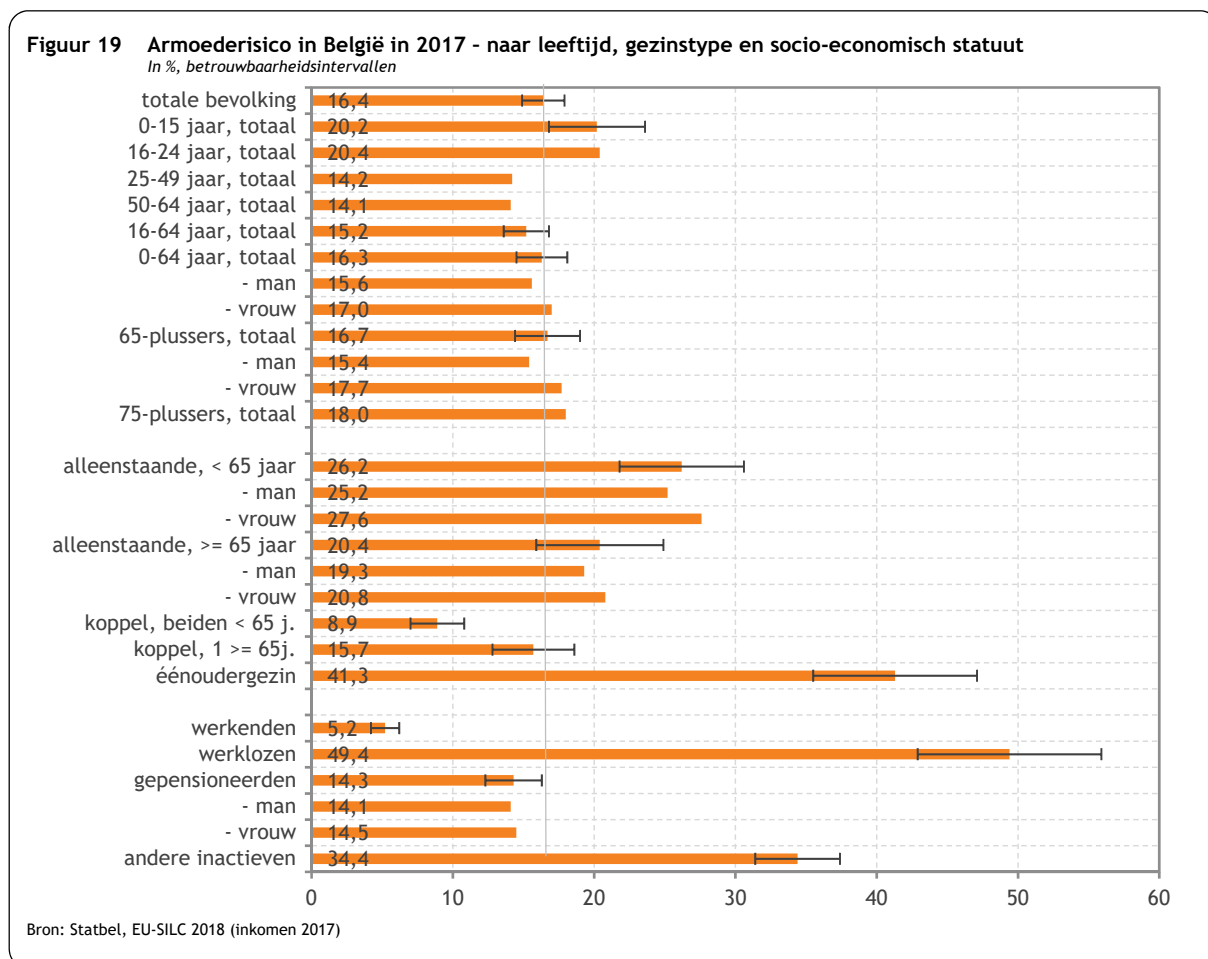
8. (Equivalent) leefloon

- 01/09/2015: verhoging van het leefloon en equivalent leefloon met 2 %
- 01/04/2016: verhoging van het leefloon en equivalent leefloon met 2 %
- 01/09/2017: verhoging van het leefloon en equivalent leefloon met 0,9 %
- 01/07/2018: verhoging met 40 euro voor de categorie met gezinslast
- 01/07/2019: verhoging voor samenwonenden en alleenstaanden met 2 %
- 01/01/2020: verhoging voor samenwonenden en alleenstaanden met 1,225 % en voor personen met gezinslast met 1,25 %

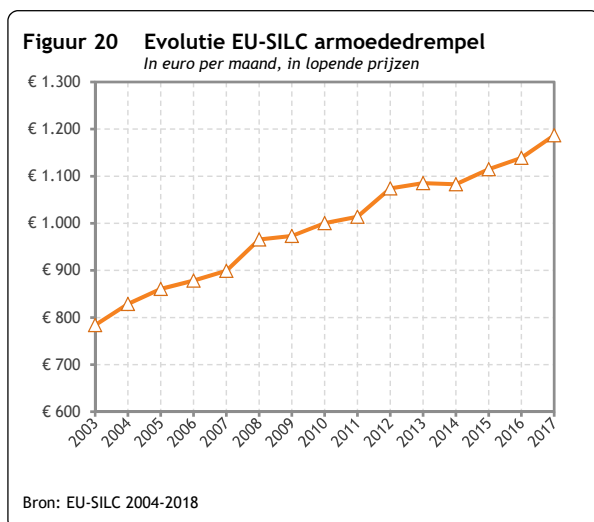
Bijlage 2: Aanvulling bij hoofdstuk sociale houdbaarheid

1. Stand van zaken armoederisico

Uit de resultaten van de EU-SILC enquête 2018 blijkt dat in 2017 16,4 % van de Belgische bevolking een armoederisico heeft (zie figuur 19). Hun equivalent beschikbaar inkomen is lager dan de armoededrempel die voor dat jaar 14 246 euro, of 1 187 euro per maand, bedraagt (zie figuur 20 voor de voorbije evolutie van de drempel).



Het 95 % betrouwbaarheidsinterval van het armoederisico loopt van 14,9 % tot 17,9 % en dat van de armoededrempel van 13 999 euro per jaar tot 14 494 euro per jaar. Een 95 % betrouwbaarheidsinterval betekent dat de waarde van de indicator in de populatie met 95 % betrouwbaarheid binnen het opgegeven interval ligt. Figuur 19 geeft, naast het armoederisico, ook de boven- en ondergrenzen van het 95 % betrouwbaarheidsinterval van het armoederisico voor bepaalde bevolkingscategorieën. De SCvV doet geen uitspraak over de significantie van veranderingen van het armoederisico over de tijd heen op basis van de EU-SILC. Er zijn verschillende methodes om de statistische significantie te bepalen van evoluties van het armoederisico. Er is bij statistici nog geen consensus over de meest aangewezen methode.



De betrouwbaarheidsintervallen worden niet bij alle indicatoren vermeld. Maar ook in dat geval moet voorzichtig worden omgesprongen met (kleine) verschillen tussen groepen omdat deze mogelijk enkel het gevolg zijn van het steekproefkarakter van de data en dat deze verschillen zich dus niet voordoen binnen de volledige populatie.

2. Minimumpensioenen en minimumrecht per loopbaanjaar: kort overzicht

In de drie pensioenregelingen (werknemers, zelfstandigen en overheid) bestaat een *minimumpensioen*. Indien het pensioenbedrag volgens de normale pensioenberekening lager ligt dan het minimumpensioen, kan het berekende pensioen opgetrokken worden tot het minimumpensioen. De bedragen van het minimumpensioen alsook de toekenningsvoorwaarden en de berekening verschillen volgens de pensioenregeling. We verduidelijken een aantal van de principes die gehanteerd worden in de werknemers- en zelfstandigenregeling. Het minimumpensioen van ambtenaren komt niet aan bod omdat het zeer weinig toegekend wordt (zo ontving in 2013 slechts 1 % van de ongehuwde gepensioneerde ambtenaren een minimumpensioen)⁵¹. De geciteerde maandbedragen gelden op 1 juli 2019 (aan spilindex 126,94 (basisjaar 2014)) en na een volledige en voltijdse loopbaan.

Indien een gepensioneerde minstens tweederde van een volledige loopbaan (momenteel 30 jaar) heeft gewerkt als werknemer, kan zijn werknemerspensioen opgetrokken worden tot het minimumpensioen in *de werknemersregeling*. Er bestaan twee criteria om een loopbaanjaar te laten meetellen bij het toetsen van deze *voorwaarde*. Bij het 'streng criterium' telt een loopbaanjaar indien er minstens 208 voltijdse dagequivalenten (VTE) per jaar gewerkt (of gelijkgesteld) zijn en bij het 'soepel criterium' dienen er minimum 156 VTE's per jaar te zijn. Merk op dat in de pensioenwetgeving een voltijds jaar bestaat uit 312 dagen. De *berekening* van het minimumpensioen gaat in beide gevallen uit van het bedrag van het minimumpensioen bij een volledige loopbaan vermenigvuldigd met de loopbaanbreuk (indien nodig gelimiteerd tot 1). De noemer van de loopbaanbreuk is telkens 45. De teller is echter verschillend: bij het 'streng criterium' zijn dat alle loopbaanjaren waarvoor minstens 52 VTE's genoteerd worden. Bij het 'soepel criterium' bestaat de teller uit de 'samengedrukte loopbaan', of de som van alle gewerkte of gelijkgestelde VTE's over de hele loopbaan gedeeld door 312. Het minimumpensioen bij een volledige loopbaan bedraagt 1 582,45 euro (gezinsbedrag) of 1 266,36 euro (bedrag alleenstaande) per maand.

Indien de *voorwaarde* van een tweederde loopbaan als werknemer niet voldaan is, kunnen ook de jaren gewerkt als zelfstandige meetellen voor het toetsen van deze voorwaarde. Ook hier geldt het streng en

⁵¹ Bron: Peeters, H. 'The devil is in the detail. Delving into Belgian pension adequacy', Doctoraal Proefschrift KU Leuven, 2016, p. 78

soepel criterium voor het bepalen van een loopbaanjaar (zowel bij het toetsen van de voorwaarde als bij de pensioenberekening). Indien aan de voorwaarde voldaan is, wordt het minimumpensioen berekend als het 'gemengd' minimumpensioen werknemers bij een volledige loopbaan pro rata de loopbaanduur als werknemer. Sinds juni 2015 zijn de bedragen van dit 'gemengd' minimumpensioen gelijk aan deze van het 'gewoon' minimumpensioen voor werknemers.

De pensioenen op basis van prestaties *in de zelfstandigenregeling* kunnen worden opgetrokken tot het minimumpensioen zelfstandige indien de gerechtigde minstens tweederde van een voltijdse loopbaan kan aantonen (momenteel eveneens 30 jaar of 120 kwartalen). Indien er vier kwartalen zijn waarvoor de minimale kwartaalbijdrage betaald zijn, telt dit als een loopbaanjaar. Om de tweederde loopbaanvoorwaarde te toetsen tellen ook de jaren als werknemer mee indien er minstens 104 VTE's als werknemer gepresteerd werden. Het minimumpensioen als zelfstandige wordt berekend als het minimumpensioen zelfstandige bij een volledige loopbaan pro rata de samengedrukte loopbaanbreuk als zelfstandige. Deze samengedrukte loopbaanbreuk is berekend als het aantal weerhouden kwartalen met minimale bijdrage gedeeld door 180. Sinds april 2013 stemt het gezinsbedrag in de zelfstandigenregeling overeen met dat van de werknemersregeling. Vanaf 1 augustus 2016 is dat ook het geval voor het bedrag alleenstaande.

Het *minimumrecht per loopbaanjaar* garandeert een minimale waardering van de lonen uit het verleden in de pensioenberekening bij werknemers. Indien het (geherwaardeerde) loon lager ligt dan het minimumrecht dat op het moment van de pensioenberekening geldig is, dan wordt voor de pensioenberekening het loon van het betrokken jaar opgetrokken tot dit minimumrecht (2 061 euro per maand). Om aanspraak te kunnen maken op dit recht, moet de gerechtigde gedurende minstens 15 jaar tewerkstelling als werknemers (of gelijkstelling) aan ten minste 1/3^{de} van een voltijdse tewerkstelling (of gelijkstelling) (104 dagen) kunnen aantonen. Een pensioen dat voor een volledige én voltijdse loopbaan gewaardeerd zou worden aan het minimumrecht per loopbaanjaar bedraagt 1 545,75 euro (gezinsbedrag) of 1 236,60 euro per maand (bedrag alleenstaande). Deze bedragen stemmen doorgaans overeen met het minimumpensioen in de werknemersregeling. De voorgestelde maatregelen in het Interprofessioneel Akkoord voorzien een verhoging van het minimumrecht met 2,4 % op 1 januari 2020 waardoor het opnieuw zal overeenstemmen met het minimumpensioen (minimumpensioen wordt reeds verhoogd op 1 juli 2019). Na toepassing van het minimumrecht in de pensioenberekening, mag het uitgekeerde pensioen niet hoger zijn dan 1 638,89 euro (gezinsbedrag) of 1 311,12 euro (bedrag alleenstaande). Ook dit maximum zal op 1 januari 2020 met 2,4 % worden verhoogd.

