



HOGE RAAD VAN FINANCIËN

Studiecommissie voor de vergrijzing

JAARLIJKS VERSLAG

Juli 2013

De leden van de Studiecommissie voor de Vergrijzing:

Mevrouw F. MASAI, Voorzitter

de Heer J. VERSCHOOTEN, Ondervoorzitter

de Heer G. DE SMET, op voordracht van de Minister van Begroting

de Heer H. BECQUAERT, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken

de Heer M. WEBER, op voordracht van de Minister van Financiën

de Heer M. ENGLERT, op voordracht van het Federaal Planbureau

Mevrouw M. DE WACHTER vervangt J. SMETS, op voordracht van de Nationale Bank van België

Het Secretariaat:

Mevrouw N. Fasquelle

Mevrouw S. Weemaes

SYNTHESE.....	1
A. Inleiding.....	3
B. De nieuwe vooruitzichten van de sociale uitgaven tot 2060	4
C. De sociale houdbaarheid van de pensioenen.....	8
D. De hervorming van de pensioenbonus en het leeftijdscomplement	10
DE BUDGETTAIRE EN SOCIALE GEVOLGEN VAN DE VERGRIJZING	15
1. Evolutie van de sociale uitgaven tegen 2060.....	17
1.1. Inleiding	17
1.2. De hypothesen van het SCvV-scenario	18
1.2.1. De demografische hypothesen	19
1.2.2. De socio-economische hypothesen	20
1.2.3. De macro-economische hypothesen	20
1.2.4. De hypothesen inzake sociaal beleid	23
1.3. De nieuwe vooruitzichten van de SCvV	24
1.3.1. De bevolkingsvooruitzichten	24
1.3.2. De arbeidsmarkt	25
1.3.3. De macro-economische omgeving	30
1.3.4. Afhankelijkheidsratio's	31
1.3.5. De budgettaire kosten van de vergrijzing	32
2. Sociale houdbaarheid van de vergrijzing.....	39
2.1. Stand van zaken armoede bij ouderen	39
2.1.1. Methodologische noot	39
2.1.2. In België	42
2.1.3. Internationale vergelijking	55
2.2. Evolutie van sociale houdbaarheid tot 2060	61
2.2.1. Evolutie van de armoede bij gepensioneerden	62
2.2.2. Evolutie van de ongelijkheid tussen gepensioneerden	63
3. De hervorming van de pensioenbonus en het leeftijdscomplement	65
3.1. Inleiding	65
3.2. Beschrijving van de modaliteiten inzake pensioenbonus en leeftijdscomplement tot 31 december 2013	67

3.3. Beschrijving van de nieuwe modaliteiten inzake pensioenbonus vanaf 1 januari 2014	67
3.3.1. De referteperiode	67
3.3.2. Het bonusbedrag	67
3.3.3. Persoonlijk recht	68
3.3.4. Overgangperiode	68
3.4. Impact van de nieuwe pensioenbonus op de pensioenuitgaven in de drie pensioenregelingen en weerslag op de inkomensgarantie voor ouderen	69
3.4.1. In de werknemersregeling	69
3.4.2. In de zelfstandigenregeling	73
3.4.3. In de overheidssector	76
3.4.4. Weerslag op de inkomensgarantie voor ouderen	78
3.4.5. Budgettaire gevolgen voor alle regelingen	80
4. Bijlagen.....	83
4.1. Bijlage 1: De voornaamste herwaarderingsmaatregelen voor sociale uitkeringen tussen 2008 en 2014	83
4.1.1. Pensioenen in de werknemersregeling	83
4.1.2. Pensioenen in de regeling voor zelfstandigen	83
4.1.3. Ziekte- en invaliditeitsuitkeringen	84
4.1.4. Werkloosheid	85
4.1.5. Kinderbijslag	86
4.1.6. Beroepsziekten en arbeidsongevallen	86
4.1.7. Inkomensgarantie voor ouderen	87
4.1.8. Tegemoetkomingen voor personen met een handicap	87
4.1.9. Leefloon	87
4.2. Bijlage 2: Evolutie indicatoren van armoede	88

SYNTHESE

Synthese

A. Inleiding

Deze publicatie vormt het 12e jaarverslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV). Die Commissie werd opgericht in het kader van de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds. De SCvV is belast met de jaarlijkse redactie van een verslag over de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing.

Het eerste hoofdstuk omvat de evolutie van alle sociale uitgaven tot het jaar 2060. Deze projectie steunt op een demografisch, een socio-economisch en een macro-economisch scenario en een scenario inzake sociaal beleid. De resultaten worden voorgesteld volgens een referentiescenario en twee alternatieve scenario's voor productiviteitsgroei op lange termijn. Deze nieuwe projecties houden rekening met de nieuwe bevolkingsvooruitzichten, de nieuwe regeringsmaatregelen van 2013 en alle eerder genomen maatregelen, waaronder de structurele hervormingen in het kader van het Regeerakkoord van december 2011, die in het vorig SCvV-verslag¹ gedetailleerd werden beschreven en waarvan de impact op de budgettaire kosten van de vergrijzing werd geanalyseerd. Aangezien de zesde Staatshervorming nog niet gefinaliseerd is, houdt de projectie geen rekening met de hervormingen die daaruit kunnen voortvloeien noch met de verdeling van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen Entiteit I en Entiteit II.

Hoofdstuk 2 zoomt in op de sociale gevolgen van de vergrijzing en toont verschillende indicatoren voor de sociale houdbaarheid van de pensioenen, in eerste instantie op basis van de meest recente gegevens vanuit de enquête EU-SILC. Het armoederisico wordt berekend zowel volgens de "klassieke" definitie als volgens alternatieve definities. Aanvullende indicatoren zoals de materiële deprivatiegraad en de subjectieve armoedemaatstaf worden onder de aandacht gebracht. Een vergelijking met de buurlanden vervolledigt de analyse van de armoede-indicatoren. Bovendien wordt aandacht besteed aan de adequaatheid van de minimumpensioenen en de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en aan de minimale sociale bescherming voor ouderen in de buurlanden. Vervolgens wordt in projectie tot 2060 het armoederisico van gepensioneerden geanalyseerd, en dit in vergelijking met dat van de totale bevolking en van de werkenden.

Het SCvV-scenario integreert de in 2013 aangekondigde hervorming van de pensioenbonus (in de regeling van werknemers en zelfstandigen) en van het leeftijdscomplement (in de overheidssector). De nieuwe regeling maakt de bonus gelijk voor de drie stelsels vanaf 2014. Er zal een forfaitair bedrag – dat toeneemt per supplementair gewerkt jaar – worden uitgekeerd voor iedere effectief gepresteerde werkdag in de loop van een referentieperiode die aanvangt ofwel 12 maanden na de dag waarop aan de voorwaarden voor vervroegde pensionering wordt voldaan, ofwel de dag waarop de wettelijke pensioenleeftijd wordt bereikt na een loopbaan van 40 jaar. Een analyse van de impact van deze maatregel wordt gepresenteerd in hoofdstuk 3.

¹ Studiecommissie voor de Vergrijzing, Jaarlijks verslag, oktober 2012.

B. De nieuwe vooruitzichten van de sociale uitgaven tot 2060

a. De hypothesen

De voornaamste hypothesen die door de SCvV in aanmerking worden genomen, hebben betrekking op de demografie, de socio-economie, de macro-economie en het sociaal beleid.

De **demografische hypothesen** houden verband met de vruchtbaarheid, de levensverwachting en het migratiesaldo. De «Bevolkingsvooruitzichten 2012-2060»² integreren de laatste waarnemingen die beschikbaar waren op 30 juni 2011. Ze steunen op hypothesen die enigszins verschillen van die uit de vorige Bevolkingsvooruitzichten (2011-2060).

Wat de vruchtbaarheid betreft, toont een nieuwe gegevensbron over de geboorten per leeftijd van de moeder, namelijk het Rijksregister, dalende vruchtbaarheidscijfers tussen 2010 en 2011. Het totale vruchtbaarheidscijfer bedraagt 1,81 in 2060 (licht onder dat van de vorige vooruitzichten).

De meest recente waarnemingen tonen dat de internationale immigratie, na een sterke toename in de loop van de jaren 2000, gedaald is in 2011. Rekening houdend met het restrictieve beleid inzake gezinshereniging en opvang van immigranten om humanitaire redenen, daalt de immigratie nog in 2012 en evolueert vervolgens in functie van de relatieve economische aantrekkelijkheid van België ten opzichte van de rest van de EU in de projectie. De emigratiecijfers worden constant gehouden in de projectie op het niveau van het gemiddelde dat tussen 2009 en 2011 werd waargenomen. Het migratiesaldo daalt bijgevolg van ongeveer 56 000 personen in 2012 tot 19 000 personen in 2060 (of een minder hoog saldo dan in de vorige projecties).

Tot slot, wat de levensverwachting betreft, bevestigen de jongste waarnemingen dat de levensverwachting bij de geboorte blijft stijgen. In de projectie wordt die evolutie voortgezet, maar trager, waarbij de kloof tussen mannen en vrouwen kleiner wordt. De levensverwachting bij de geboorte zou 86,7 jaar bedragen voor mannen en 89,1 jaar voor vrouwen in 2060 tegenover respectievelijk 86,2 jaar en 88,8 jaar in de vorige vooruitzichten.

De gevolgen van die nieuwe hypothesen voor de SCvV-projecties, zijn een kleinere totale bevolking in 2060 en een hogere afhankelijkheidsgraad dan voorheen geraamd.

De **socio-economische hypothesen** liggen aan de basis van de opsplitsing van de bevolking in relevante socio-economische categorieën voor de projectie van de sociale uitgaven (bijvoorbeeld het aantal uitkeringsgerechtigden). Dat scenario wordt uitgevoerd in een ongewijzigde wettelijke en institutionele context, maar integreert de maatregelen die reeds beslist werden voor de komende jaren.

De voornaamste **macro-economische hypothesen** maken het mogelijk de economische groei te bepalen: ze hebben betrekking op de evolutie van de arbeidsmarkt en de productiviteitsgroei per werknemer. Op middellange termijn is de macro-economische projectie gebaseerd op de 'Economische Vooruitzichten 2013-2018' van het Federaal Planbureau die verschenen zijn in mei 2013. De

² ADSEI, FPB, 'Bevolkingsvooruitzichten 2012-2060', FPB, Reeks Vooruitzichten, mei 2013.

economische groei die licht negatief was in 2012 zou in 2013 nog heel zwak blijven, en nadien geleidelijk aantrekken tot gemiddeld 1,8% per jaar tussen 2015 en 2018.

Op langere termijn, vanaf 2030, zou de jaarlijkse productiviteitsgroei 1,5% per jaar bedragen in het referentiescenario van de SCvV. Over de hele periode 2012-2060 bedraagt de productiviteitsgroei echter niet meer dan 1,3% per jaar omwille van een lagere groei geregistreerd op korte en middellange termijn. De SCvV omkadert dat referentiescenario door twee alternatieve scenario's van productiviteitsgroei op lange termijn: een met een hogere (1,75%) en een met een lagere (1,25%) jaargroei. De structurele werkloosheidsgraad op lange termijn bedraagt 8% en is gelijk in de drie scenario's van productiviteitsgroei. Hij resulteert uit de structurele kenmerken van de arbeidsmarkt en is compatibel met de ramingen van het macro-economisch langetermijnmodel van het FPB.

De **hypothesen inzake sociaal beleid** houden verband met de reële herwaarderingen van sociale uitkeringen, naast hun aanpassing aan de prijsevolutie in de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de sociale bijstandsregeling. Sinds eind 2005 werd door het Generatiepact een structureel mechanisme ingesteld voor welvaartsaanpassingen. Voor de jaren 2013 en 2014 zijn de gezamenlijke door de overheid besliste welvaartsaanpassingen opgenomen in de SCvV-projectie (voor beide jaren werd de enveloppe voor die welvaartsaanpassingen verminderd met 40% in de werknemers- en zelfstandigenregeling). Vanaf 2015 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 van de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de socialebijstandsregeling.

b. De budgettaire kosten van de vergrijzing

Het concept 'budgettaire kosten van de vergrijzing' omvat de variatie van alle sociale uitgaven over een gegeven periode in procent van het bbp (het betreft dus ook de sociale uitgaven die niet specifiek verband houden met de vergrijzing).

Het referentiescenario van de SCvV

Het SCvV-scenario integreert de verschillende structurele hervormingen uit het Regeerakkoord van december 2011 (inzake vervroegd rustpensioen, werkloosheid met bedrijfstoelage, werkloosheid, loopbaanonderbreking en tijdskrediet) alsook de meest recente maatregelen, met name de hervorming van de pensioenbonus in de werknemers- en zelfstandigenregeling en van het leeftijdscomplement in de overheidssector. De nieuwe regeling zal de bonus vanaf 2014 gelijkmaken voor de drie stelsels (zie punt D).

De volgende tabel illustreert de evolutie van de sociale uitgaven en van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2012 en 2060, in procent van het bbp. Het aandeel van alle sociale uitgaven in het bbp stijgt van 25,8% van het bbp in 2012 naar 31,2% in 2060, m.a.w. de budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen 5,4% van het bbp over de periode 2012-2060. De uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg stijgen resp. met 4,5% en 2,6% van het bbp tussen 2012 en 2060, terwijl de andere sociale uitgaven dalen met 1,7% van het bbp over de projectieperiode.

Merk op dat de budgettaire kosten van de vergrijzing in het SCvV-rapport van oktober 2012 opliepen tot 6,1% van het bbp maar dit over de periode 2011-2060. Die budgettaire kosten omvatten de belangrijke stijging van de totale sociale uitgaven, uitgedrukt in bbp-terminen, die genoteerd werd tussen 2011 en 2012 (+0,6% van het bbp). Die stijging was enerzijds te wijten aan een aanzienlijke verslechtering van de economische groei in 2012 en anderzijds aan een duidelijk zwakkere groei van de bbp-deflator dan de indexering van de sociale uitgaven.

Tabel 1 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens het referentiescenario van de SCvV van juli 2013
in % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	SCvV-scenario van juli 2013								
	2012	2018	2030	2050	2060	2012-2018	2018-2060	2012-2060	Verskil met de resultaten van oktober 2012 2012-2060
Pensioenen	10,2	11,0	13,6	14,9	14,7	0,8	3,7	4,5	0,2
- werknemersregeling	5,6	6,2	7,8	8,5	8,3	0,6	2,1	2,8	0,5
- zelfstandigenregeling	0,8	0,9	1,1	1,1	1,1	0,0	0,2	0,3	0,0
- overheidssector ^a	3,9	4,0	4,7	5,2	5,3	0,1	1,3	1,4	-0,3
Gezondheidszorg ^b	8,1	8,3	9,0	10,4	10,7	0,2	2,4	2,6	-0,2
- 'acute' zorg	6,9	7,0	7,4	7,8	7,9	0,1	0,9	1,0	-
Langdurige gezondheidszorg	1,2	1,3	1,6	2,6	2,9	0,1	1,5	1,6	-
Arbeidsongeschiktheid	1,7	1,8	1,7	1,5	1,4	0,1	-0,3	-0,2	-0,1
Werkloosheid ^c	2,0	1,8	1,3	1,2	1,1	-0,2	-0,6	-0,9	0,0
Werkloosheid met bedrijfstoeslag	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,0	-0,1	0,0
Kinderbijslag	1,6	1,6	1,6	1,4	1,4	0,0	-0,3	-0,3	0,0
Overige sociale uitgaven ^d	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5	-0,0	-0,2	-0,2	0,0
Totaal	25,8	26,6	29,1	31,2	31,2	0,7	4,6	5,4	-0,1
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	4,2	4,0	4,1	4,1	4,1	-0,2	0,1	-0,1	-0,2

a. Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de staat en de IGO.

b. Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg, acute en langdurige zorg.

c. Inclusief tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

d. Vooral de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fonds voor Bestaanszekerheid, tegemoetkomingen aan personen met een handicap en leefloon.

Ten opzichte van de vorige projectie liggen de budgettaire kosten van de vergrijzing 0,1 procentpunt van het bbp lager tussen 2012 en 2060. De nieuwe bevolkingsvooruitzichten leiden tot een vermindering van de werkgelegenheid en van de economische groei die het gewicht van de sociale uitgaven uitgedrukt in procent van het bbp doet toenemen. Er zijn echter andere elementen die dat noemereffect ruimschoots compenseren.

In vergelijking met het vorige rapport is de toename van de globale pensioenuitgaven 0,2% van het bbp groter, vooral door de snellere groei van de afhankelijkheidsratio van de ouderen. Die toename verbergt echter de daling van de uitgaven die door de invoering van de nieuwe pensioenbonus gegenereerd wordt. De vervanging van het leeftijdscomplement in de overheidssector door die bonus impliceert een daling van de uitgaven van 0,1% van het bbp. Laat ons benadrukken dat in het

SCvV-rapport van oktober 2012 de toekenning van de pensioenbonus in de regeling van werknemers en zelfstandigen gedeeltelijk anticipeerde op de hervorming van die bonus: hij werd aangepast aan de nieuwe voorwaarden voor vervroegde pensionering. In het voorliggende rapport vloeit een bijkomende vermindering van ongeveer 0,1% van het bbp in de regeling van werknemers en zelfstandigen voort uit de definitieve modaliteiten van de nieuwe bonus. Ten opzichte van de voorgaande projectie is de toename van de pensioenuitgaven in de werknemersregeling met 0,5% van het bbp hoger tussen 2012 en 2060 terwijl die 0,3% van het bbp lager liggen in de overheidssector. Gezien 1/3 van die afwijking in de overheidssector resulteert uit de vervanging van het leeftijdscomplement door de nieuwe pensioenbonus (zoals hierboven vermeld), zijn de overige 2/3 toe te schrijven aan een nieuwe modellering van de pensioenuitgaven van de voornaamste overheidsbedrijven wat geleid heeft tot een gelijkaardige verhoging (van 0,2% van het bbp) van de pensioenuitgaven in de werknemersregeling.

De gezondheidsuitgaven dalen met 0,2% van het bbp ten opzichte van de vorige simulatie als gevolg van een minder sterke evolutie tot 2018, zowel van de uitgaven voor acute zorg (geringere bijdrage van de technologische vooruitgang dan vroeger) als van de uitgaven voor langdurige zorg aan ouderen (matiging van de reële lonen opgelegd door de regering voor de jaren 2013-2014). De uitgaven voor arbeidsongeschiktheid liggen 0,1% van het bbp lager tussen 2012 en 2060 in vergelijking met het vorige rapport als gevolg van een daling van het aantal geboorten (verklarende factor voor de uitgaven voor moederschapsrust) en de daling van het aantal gerechtigden op uitkeringen voor primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit.

De alternatieve scenario's voor de productiviteitsgroei

Tabel 2 toont de budgettaire kosten van de vergrijzing in de twee alternatieve scenario's van productiviteitsgroei in % van het bbp, en in verschil met het referentiescenario van juli 2013.

Tabel 2 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens de twee alternatieve scenario's van juli 2013 (scenario 1,25 en scenario 1,75) en in verschil met het referentiescenario van juli 2013
in % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	2012-2060			
	Scenario 1,25	Scenario 1,75	1,25-scenario - Referentiescenario	1,75-scenario - Referentiescenario
Pensioenen	5,2	3,9	0,7	-0,6
- werknemersregeling	3,4	2,3	0,6	-0,5
- zelfstandigenregeling	0,4	0,2	0,1	-0,1
- overheidssector	1,4	1,4	0,0	0,0
Geneeskundige zorgen	2,7	2,6	0,0	0,0
Arbeidsongeschiktheid	-0,2	-0,2	0,0	0,0
Werkloosheid	-0,8	-0,9	0,1	-0,1
Werkloosheid met bedrijfstoelag	-0,1	-0,2	0,0	0,0
Kinderbijslag	-0,2	-0,4	0,1	-0,1
Overige sociale uitgaven	-0,2	-0,2	0,1	0,0
Totaal	6,4	4,5	1,1	-0,8
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	-0,1	-0,1	0,0	0,0

De budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen respectievelijk 4,5% en 6,4% van het bbp in de alternatieve scenario's met een sterkere (scenario 1,75) en een zwakkere (scenario 1,25) groei van de arbeidsproductiviteit, vergeleken met 5,4% budgettaire kosten in het referentiescenario. De verschillen ten opzichte van dat scenario bedragen respectievelijk -0,8 en 1,1 procentpunt.

C. De sociale houdbaarheid van de pensioenen

a. Stand van zaken

Uit de resultaten van de EU-SILC enquête blijkt dat één op vijf van de 65-plussers in 2010 een armoederisico loopt tegenover één op zeven bij de rest van de bevolking. Een armoederisico lopen betekent dat hun equivalent beschikbaar inkomen lager ligt dan de armoededrempel die voor dat jaar 1000 euro per maand bedraagt voor een alleenstaande. Het verschil tussen beide leeftijdsgroepen bevindt zich evenwel op het laagste niveau sinds 2003 (het eerste jaar van de EU-SILC), door een dalend patroon van het armoederisico bij 65-plussers. Ook is er voor het eerst nagenoeg geen hoger armoederisico meer bij oudere vrouwen ten opzichte van mannen. Door hun toegenomen activiteitsgraad genieten meer en meer vrouwen van hun eigen pensioen dat steeds hoger wordt. Bovendien hebben vrouwen meer dan mannen baat bij de verbetering van de minima in de diverse pensioenstelsels en van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO). De minima en de IGO zijn sinds 2005 sterk verhoogd en namen merkkelijk sneller toe dan het gemiddeld brutoloon voor werknemers. Hierdoor is in 2010 de kloof tussen de minima en de EU-SILC armoededrempel historisch laag. Net zoals in haar voorgaande verslagen wijst de SCvV er op dat men voorzichtig moet zijn bij een vergelijking tussen armoededrempel en de minimuminkomens in de zin dat er geen eenduidige relatie is tussen beide concepten (relatief karakter van de drempel, verschillend inkomensconcept...).

Het relatief hoge armoederisico van ouderen dient te worden genuanceerd. Het houdt geen rekening met vermogen, noch met geïmputeerde huur voor de eigendom van de woning, noch met voordelen in natura (zoals gratis openbaar vervoer of hulp inzake gezondheidszorg). Aangezien ouderen relatief vaak eigenaars zijn van een woning, kan dit een ander licht werpen op de armoede-indicatoren. Wanneer het beschikbaar inkomen vermeerderd wordt met geïmputeerde huur voor eigenaars van hun woning (en ook voor huurders die gesubsidieerd wonen), en eventueel verminderd met hypothecaire interestlasten, is het armoederisico van ouderen veel kleiner dan op basis van het klassieke inkomensconcept. Het armoederisico is dan zelfs lager dan bij de rest van de bevolking: 11,3% van de 65-plussers zou nog een risico lopen tegenover 13,6% bij de rest van de bevolking (op basis van de EU-SILC 2011). Ook bijkomende indicatoren nuanceren het hoger armoederisico van ouderen. Binnen de populatie met een armoederisico en in vergelijking met de jongere populatie, is de armoede bij ouderen minder diep³, geven zij minder vaak aan dat ze de eindjes maar (zeer) moeilijk aan elkaar kunnen knopen en ervaren zij minder vaak problemen van materiële deprivatie.

³ Gemeten als de kloof tussen het mediaan equivalent inkomen van de populatie met een armoederisico en de armoededrempel.

Net als in België daalt het armoederisico voor ouderen in de meeste landen van de EU. In vergelijking met 65+-ers en gepensioneerden in de buurlanden Duitsland, Frankrijk en Nederland hebben Belgische 65-plussers en gepensioneerden nog steeds een hoger armoederisico. Maar de situatie van de 65-plussers met een armoederisico is minder precair in België dan in Duitsland en Frankrijk. Bovendien zijn Belgische ouderen niet vaker materieel gedepriveerd dan hun Franse en Duitse leeftijdsgenoten. Nederland kan de beste resultaten voorleggen.

De wettelijke instrumenten in de strijd tegen armoede bij ouderen bevatten naast de bijstandsuitkeringen ook diverse toelagen, zoals de huurtoelage, en bepaalde fiscale en parafiscale mechanismen. Het niveau van het inkomen gebaseerd op deze instrumenten is in Nederland en Frankrijk iets hoger dan in België, terwijl het in Duitsland ver daaronder ligt. De evolutie van de hoogte van deze inkomensconcepten in België en de buurlanden, toont dat deze wettelijke instrumenten niet de enige determinanten zijn van het armoederisico bij ouderen. De hoogte van het inkomen van ouderen wordt vooral bepaald door de dekkingsgraad, de hoogte van de pensioenen en de minima in de eerstelijerpensioensystemen.

b. Evolutie tot 2060

Teneinde een dynamisch perspectief in te voeren in de analyse van de adequaatheid van de pensioenen, ontwikkelde het Federaal Planbureau het MIDAS-model. Dat model maakt een langetermijnprojectie mogelijk van het armoederisico, de ongelijkheidsgraad van de pensioenen en andere indicatoren inzake de adequaatheid van de pensioenen. Een belangrijk kenmerk van dit model is dat het functioneert volgens dezelfde scenario's als die voor de raming van de budgettaire kosten van de vergrijzing. De sociale en financiële houdbaarheid van de vergrijzing wordt bijgevolg bestudeerd in een coherent kader.

Het armoederisico onder gepensioneerden neemt af tot het begin van de jaren 2050. De eerste van twee voornaamste verklarende factoren is de verhoging van de minimumpensioenen in de loop van de jaren 2000, in het daaropvolgende decennium gevolgd door de hypothese van een relatief gunstige welvaartsaanpassing ten opzichte van de zwakke loongroei. De tweede verklarende factor is de toegenomen arbeidsmarktparticipatie van vrouwen.

Op basis van de inkomens die in beschouwing worden genomen in de simulatie van de socialehoudbaarheidsindicatoren, neemt de ongelijkheid tussen gepensioneerden af tot het begin van de jaren 2040, om zich daarna te stabiliseren. Deze dalende trend is het gevolg van de evolutie van de samenstelling van het inkomen van de gepensioneerden alsook van de spreidingsgraad van het pensioeninkomen. Allereerst neemt het aandeel van het arbeidsinkomen in de gezinnen met minstens één gepensioneerde af tot 2040. Tengevolge de veronderstelde trendmatige afname van de gezinsgrootte vermindert inderdaad de aanwezigheid van een actieve partner binnen de gezinnen met minstens één gepensioneerde. Terzelfdertijd neemt de spreiding van het pensioeninkomen mettertijd eveneens af. Als gevolg van de toenemende activiteitsgraad van vrouwen, en van een snellere toename van het minimumpensioen en de IGO ten opzichte van de loonontwikkeling groeien de laagste pensioenuitkeringen namelijk verhoudingsgewijs sneller.

D. De hervorming van de pensioenbonus en het leeftijdscomplement

De wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact voorziet een pensioenbonus in de werknemers- en zelfstandigenregeling van 2 euro⁴ per dag van effectieve tewerkstelling, op voorwaarde dat de werkende die de leeftijd van 62 jaar heeft bereikt of een loopbaan van minstens 44 kalenderjaren kan bewijzen, zijn beroepsactiviteit voortzet. In de overheidssector bestaat een bonussysteem al sinds 1 januari 2001 voor de ambtenaren die verder werken na hun 60ste. Dit leeftijdscomplement is een met de leeftijd stijgend percentage van het berekend pensioenbedrag (oplopend van 1,5% op 61 jaar tot 9% op 65 jaar). Deze bepalingen hadden als voornaamste doelstelling om de werknemers aan te sporen hun beroepsactiviteit verder te zetten na hun 60^{ste}.

De wettelijke context waarin de pensioenbonus en het leeftijdscomplement werden opgesteld is grondig gewijzigd door de pensioenhervorming van december 2011. Die hervorming heeft strengere leeftijds- en loopbaanvoorwaarden ingevoerd voor vervroegde pensionering die vanaf 2016 slechts mogelijk is vanaf 62 jaar mits een loopbaan van 40 jaar kan bewezen worden⁵. Het beleid ter bevordering van de tewerkstelling van 55-plussers is bijgevolg dwingender, minder aansporend geworden. Het behoud van de huidige pensioenbonus en het leeftijdscomplement zou ten goede komen aan werknemers die verplicht zijn hun loopbaan na hun 60^{ste} verder te zetten omwille van de strengere loopbaanvoorwaarde. Met andere woorden zouden de bepalingen die volgens de huidige modaliteiten behouden zouden worden, elk aansporend karakter verliezen voor heel wat personen (terwijl ze verder budgettaire kosten opbouwen). De SCvV heeft in haar Advies⁶ aan de regering benadrukt dat het noodzakelijk is de coherentie tussen de verschillende maatregelen ter bevordering van de oudere werkgelegenheid te verzekeren. De regering is met een herziening van de pensioenbonus en het leeftijdscomplement gestart. Op 1 maart 2013 heeft de Ministerraad in eerste lezing de ontwerpen van wetten en koninklijke besluiten betreffende de pensioenbonus in de verschillende Belgische pensioenregelingen goedgekeurd. Op 27 juni 2013 heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers de Programmawet 2013 goedgekeurd waarin de nieuwe pensioenbonus is opgenomen.

a. De modaliteiten van de nieuwe pensioenbonus

In het nieuwe systeem vangt de referentieperiode (de periode waarin men een bonus kan opbouwen) aan 12 maanden na de mogelijke vervroegde pensioneringsdatum. Ook na de leeftijd van 65 jaar kan men in het nieuwe systeem een pensioenbonus opbouwen op voorwaarde dat een loopbaan van 40 jaar wordt bewezen. In dat geval dient men geen 12 maanden te wachten alvorens de pensioenbonus kan opgebouwd worden. In de loop van het eerste jaar bedraagt de pensioenbonus 1,5 euro per effectief

⁴ Dit bedrag wordt geïndexeerd en bedraagt 2,2974 euro op 1 december 2012.

⁵ Na een overgangperiode: van 60,5 jaar met 38 loopbaanjaren in 2013, 61 jaar en 39 loopbaanjaren in 2014, 61,5 jaar en 40 loopbaanjaren in 2015. Voor lange loopbanen is een uitzonderingsregel voorzien: vervroegde pensionering is mogelijk op 60 jaar met 42 loopbaanjaren en op 61 jaar met 41 loopbaanjaren.

⁶ Studiecommissie voor de Vergrijzing, "Evaluatie van de pensioenbonus", mei 2012.

gewerkte dag (bedragen aan spilindex 136,09). Dit bedrag verhoogt vervolgens, per schijf van 20 cent per bijkomend gewerkt jaar, tot een maximum van 2,5 euro⁷.

Als overgangsbepaling geldt de bestaande regelgeving inzake pensioenbonus en leeftijdscomplement tot en met 31 december 2013. Dit betekent dat werknemers en zelfstandigen die na hun 62^{ste} of ambtenaren die na hun 60^{ste} verder werken respectievelijk nog een pensioenbonus en leeftijdscomplement volgens de bestaande regelgeving kunnen opbouwen tot en met 31 december 2013 (ongeacht hun loopbaanduur).

b. Impact van de nieuwe pensioenbonus op de pensioenuitgaven in de drie pensioenregelingen en de inkomensgarantie voor ouderen

Deze studie is gebaseerd op de versie van het model van het in oktober 2012 gepubliceerde SCvV-rapport. Na die publicatie werd, in opdracht van de regering, een impactstudie gerealiseerd met de modaliteiten van de nieuwe pensioenbonus, zoals die zullen toegepast worden vanaf 2014. Ter herinnering: de modaliteiten van de nieuwe pensioenbonus verschillen op talrijke punten van de modaliteiten die in de referentieprojectie van het SCvV-rapport van oktober 2012 werden ingebracht. Zo werd onder meer in de overheidssector het leeftijdscomplement vervangen door de nieuwe pensioenbonus.

In de drie pensioenregelingen wordt verondersteld dat de nieuwe pensioenbonus geen invloed zou hebben op het pensioneringsgedrag (dat bepaald blijft door de recente pensioenhervorming).

In de zelfstandigenregeling heeft de bonushervorming de grootste weerslag. Twee elementen ondersteunen die relatief sterke invloed van de bonushervorming. Ten eerste is het gemiddelde pensioen zonder bonus vrij laag in die regeling, waardoor het relatieve belang van de gerealiseerde besparing des te groter is. Daarnaast speelt het grote aandeel van de zelfstandige werknemers die hun professionele activiteiten voortzetten tot de leeftijd van 65 jaar of zelfs later, zonder daardoor noodzakelijk een loopbaan van 40 jaar of langer te hebben. De impact van de nieuwe voorwaarde die door de hervorming wordt gesteld, is dus vooral van belang voor die regeling. We merken ook op dat het persoonlijk karakter van het recht op de nieuwe pensioenbonus (dat in tegenstelling tot de bonus in de huidige wetgeving niet opgenomen wordt in de berekening van het overlevingspensioen), de gerealiseerde besparing kan doen toenemen. Omgekeerd zal de gerealiseerde besparing in de projectie dalen door de forfaitaire aard en de aanpassing aan de prijzen van de pensioenbonus wanneer ze wordt uitgedrukt in % van de pensioenuitgaven omdat die vlugger toenemen dan die bonus. In 2060 zullen de pensioenuitgaven van de zelfstandigen dalen met 3,1% in het scenario van de nieuwe bonus.

In de overheidssector gaat momenteel de meerderheid van de gerechtigden vanaf 60 jaar met pensioen aangezien er geen loopbaanvoorwaarde is voor vervroegd pensioen. De pensioenhervorming van december 2011 voert een dergelijke voorwaarde in en ook al is een groot aantal ambtenaren verplicht zijn pensioen (soms aanzienlijk) uit te stellen, zou de meerderheid van hen met pensioen blijven gaan zodra ze daar de gelegenheid toe hebben. In die context zou de vervanging van het leeftijdscomplement (toegekend voor alle effectieve prestaties na 60 jaar) door de nieuwe bonus

⁷ De bedragen worden geïndexeerd aan de evolutie van de spilindex.

(waarvan het voordeel in de praktijk onderworpen is aan het aantonen van een loopbaan van meer dan 40 jaar) leiden tot een drastische daling van het aantal gerechtigden op dat voordeel (of een daling van meer dan 90% van het aantal bonusgerechtigden vanaf 2018 in vergelijking met het aantal nieuwe gepensioneerden die een leeftijdscomplement krijgen). Bovendien leidt die vervanging tot een aanzienlijke daling van het aantal jaren waarvoor een complement wordt toegekend. Tot slot is het gemiddeld bedrag voor het leeftijdscomplement per effectieve prestatiedag gemiddeld heel wat hoger dan dat van de bonus. Jaar na jaar wordt de budgettaire besparing die voortvloeit uit die hervorming groter omdat het leeftijdscomplement parallel evolueert met het loon. Het leeftijdscomplement maakt immers volledig deel uit van het pensioenbedrag waardoor dat complement automatisch onderhevig is aan de perequatie terwijl de nieuwe bonus enkel de prijsevolutie volgt. Dit verklaart voor een groot deel het nog steeds groeiend profiel op langere termijn (na 2040) van de gerealiseerde besparingen in die regeling. In 2060 zullen de pensioenuitgaven van de overheid dalen met 1,9% in het scenario van de nieuwe bonus (ten opzichte van een scenario waarin het leeftijdscomplement wordt behouden).

In de werknemersregeling heeft de vermindering van de uitgaven (uitgedrukt in % van de uitgaven in een scenario met behoud van de bonus volgens de huidige modaliteiten) dezelfde grootteorde en een vergelijkbaar profiel als de vermindering van de uitgaven bij de overheid. Ook al genieten ze van een pensioen dat gemiddeld lager is dan dat van de vroegere ambtenaren, toch verlaten heel wat werknemers de arbeidsmarkt via andere regelingen dan het pensioen en verwerven ze aldus geen recht op de bonus in de huidige regeling. In tegenstelling tot het leeftijdscomplement of de nieuwe bonus is de huidige bonus bovendien opgenomen in de berekening van het overlevingspensioen. In de werknemersregeling wordt het nog groeiend profiel op langere termijn van de gerealiseerde besparingen met name gedictieerd door de evolutie van het aantal gerechtigden op de bonus in een scenario waarin de bonus, zoals nu het geval is, zou toegekend worden zonder loopbaanvoorwaarde (vanaf 62 jaar). In een macro-economische context van een geleidelijk toenemende werkgelegenheidsgraad, vooral in de werknemersregeling, stijgt het aantal gerechtigden op de huidige bonus in die regeling, waardoor op lange termijn de besparingsmogelijkheden door de invoering van de alternatieve bonus stijgen. Op lange termijn dalen de uitgaven in de werknemersregeling met 1,9% (ten opzichte van een scenario waarin de bonus volgens de huidige modaliteiten wordt behouden).

Het stelsel van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) zou de bijkomende uitgaven moeten dragen in geval van de invoering van de nieuwe bonus die gekoppeld is aan een loopbaanvoorwaarde, of een toename van 4,3% van de uitgaven tegen 2060. De IGO-gerechtigden die een pensioenbonus zouden krijgen in een scenario waarin die behouden wordt volgens de huidige modaliteiten zouden in de meeste gevallen en door de loopbaanvoorwaarde geen recht meer hebben op de nieuwe bonus en daardoor zou hun IGO-uitkering verhogen. Andere gepensioneerden van wie het gecumuleerd bedrag van het pensioen en de (huidige) bonus iets boven de IGO-grens ligt, zouden het recht op die uitkering verkrijgen omdat zij de pensioenbonus verliezen.

De invoering van de nieuwe pensioenbonus zou de uitgaven van alle pensioenregelingen samen (inclusief het stelsel van de inkomensgarantie voor ouderen) met 0,6% verminderen in 2020 en met 2,0% in 2060 (ten opzichte van een scenario waarin de huidige modaliteiten van de pensioenbonus en het leeftijdscomplement worden behouden). Die besparing komt in 2060 overeen met een daling van die uitgaven met 0,3% van het bbp. Die geringere uitgaven worden verklaard door de daling van het

aantal gerechtigden als gevolg van de invoering van een loopbaanvoorwaarde (één tot twee jaar strikter in de meeste gevallen dan die bij de vervroegde pensionering) voor het verkrijgen van dit voordeel en door de daling van het gemiddeld bedrag van de uitkering. Dit laatste vloeit voort uit de vervanging van de huidige stelsels inzake bonus en leeftijdscomplement door de nieuwe bonus.

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

1. Evolutie van de sociale uitgaven tegen 2060

1.1. Inleiding

Het eerste hoofdstuk van dit twaalfde Jaarverslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing toont de evolutie van het geheel van de sociale uitgaven tot 2060, volgens een referentiesimulatie en twee alternatieve simulaties voor de productiviteitsgroei.

De projecties worden verwezenlijkt met behulp van het modellensysteem MALTESE⁸ op basis van vier scenario's: een demografisch, een socio-economisch en een macro-economisch scenario en een scenario inzake sociaal beleid. Ze maken het mogelijk de budgettaire kosten van de vergrijzing te ramen, namelijk de wijziging van de gezamenlijke sociale uitgaven (een ruimer concept dan de kosten van uitgaven die rechtstreeks verband houden met de vergrijzing), uitgedrukt in procent van het bbp over een gegeven periode.

Deze nieuwe projecties houden rekening met de nieuwe bevolkingsvooruitzichten, de nieuwe regeringsmaatregelen in de loop van de eerste maanden van 2013 en alle eerder genomen maatregelen, namelijk de structurele hervormingen in het kader van het Regeerakkoord van december 2011, die gedetailleerd worden voorgesteld in het SCvV-verslag 2012⁹. Gezien de zesde Staatshervorming nog niet beëindigd is, houdt de projectie geen rekening met de hervormingen die daaruit zouden kunnen voortvloeien. Om dezelfde reden wordt de verdeling van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen Entiteit I en Entiteit II niet gepresenteerd.

⁸ Die modellen werden verfijnd en geactualiseerd, meer bepaald in de drie Belgische pensioenregelingen, dankzij de medewerking van de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) en de Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS).

⁹ Studiecommissie voor de Vergrijzing, Jaarlijks verslag, oktober 2012.

1.2. De hypothesen van het SCvV-scenario

Tabel 3 toont de voornaamste hypothesen die door de SCvV worden opgenomen in haar vooruitzichten, namelijk demografische, socio-economische, macro-economische en hypothesen inzake sociaal beleid.

Tabel 3 De voornaamste hypothesen van de SCvV-vooruitzichten

Demografische hypothesen vanaf 2012 («Bevolkingsvooruitzichten 2012-2060»)				
	2012	2030	2060	
Vruchtbaarheidsgraad	1,81	1,82	1,81	
Levensverwachting bij de geboorte: mannen	78,5	81,9	86,7	
Levensverwachting bij de geboorte: vrouwen	83,7	85,7	89,1	
Migratiesaldo in duizendtallen	55,8	17,4	19,0	
Socio-economische hypothesen				
Scholingsgraad	Behouden op het niveau van de meest recente waarnemingen voor de min 15-jarigen of op basis van de evolutie van de activiteitsgraad van 15-jarigen en ouder			
Activiteitsgraad en overgang van het statuut van actieve naar het statuut van invalide, werkloze met bedrijfstoelag en gepensioneerde	Modellering die de kans op overgang van de ene socio-economische categorie naar de andere toepast op de opeenvolgende generaties, per geslacht en leeftijdscategorie, en rekening houdend met de impact van reeds besliste hervormingen			
Macro-economische hypothesen				
Op middellange termijn: van 2013 tot 2018	Op lange termijn: 1 referentiescenario en twee alternatieve scenario's			
Volgens de "Economische vooruitzichten 2013-2018" van het FPB of:		Referentie-scenario 1,50	Alternatieve scenario's	
			Scenario 1,25	Scenario 1,75
Groei van de productiviteit per werknemer tussen 2013 en 2018: 0,9%/jaar.	Jaarlijkse groei van de productiviteit per werknemer en van het loon per werkende	1,50%	1,25%	1,75%
Werkloosheidsgraad ^a in 2018: 11,7%	Structurele werkloosheidsgraad ^a op lange termijn		8,0%	
Werkgelegenheidsgraad ^b in 2018: 65,2%				
Sociaal-beleids hypothesen				
2013-2014	Vanaf 2015: berekening van de budgettaire enveloppe bestemd voor de welvaartsaanpassingen			
Huidige wetgeving (maatregelen van de sociale partners en de regering)	Loonplafond		1,25%	
	Minimumrecht per loopbaanjaar		1,25%	
	Niet-forfaitaire uitkeringen (algemene regeling) ^c		0,50%	
	Forfaitaire uitkeringen en minima		1,00%	

a. Volgens het administratief concept in ruime zin, met inbegrip van de oudere werklozen met maxi-vrijstelling.

b. Totale werkgelegenheid in % van de bevolking op arbeidsleeftijd (15-64 jaar).

c. In de pensioenregeling van de overheidssector toont de welvaartsaanpassing (m.a.w. de perequatie) een loskoppeling van ongeveer 0,5% ten opzichte van de loonstijging op basis van het historisch waargenomen verschil.

1.2.1. De demografische hypothesen

Sinds 2011 wordt de organisatie van de bevolkingsvooruitzichten geregeld door een conventie tussen de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI) van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie en het Federaal Planbureau (FPB): de ADSEI bezorgt de gegevens die nodig zijn voor de opmaak van de vooruitzichten. Die vooruitzichten, door het FPB gerealiseerd, worden opgesteld per arrondissement, geslacht en leeftijd (vanuit methodologisch standpunt wordt soms een onderscheid gemaakt tussen Belgen en buitenlanders, zonder dat dit wordt gepubliceerd).

Dit jaar bevatten de 'Bevolkingsvooruitzichten 2012-2060' de laatste waarnemingen op 30 juni 2011 en hypothesewijzigingen, vooral wat vruchtbaarheid en internationale migraties betreft. In dit deel staat enkel een korte toelichting. Een gedetailleerde analyse van die aanpassingen is beschikbaar in de publicatie over die vooruitzichten¹⁰.

Wat de vruchtbaarheid betreft, wordt een nieuwe databron van geboorten volgens leeftijd van de moeder gebruikt. Tot op heden waren die gegevens gebaseerd op de geboorteformulieren van de burgerlijke stand van 1991 tot 2009. In de editie 2013 zijn de geboorten volgens leeftijd van de moeder afkomstig van het Rijksregister voor de jaren 2010 en 2011. Het Rijksregister bevat alle geboorten van de officieel op Belgisch grondgebied gedomicilieerde moeders, terwijl de geboorteformulieren alle geboorten omvatten die het verzorgend personeel op Belgisch grondgebied registreert. Het gebruik van de geboorteformulieren impliceerde een correctie om, enerzijds, de geboorten van in het buitenland gedomicilieerde of illegaal hier verblijvende moeders weg te laten en, anderzijds, de geboorten in het buitenland van in België gedomicilieerde moeders toe te voegen. Door het gebruik van het Rijksregister is die correctie overbodig geworden. De gegevens van het Rijksregister geven dalende vruchtbaarheidsgraden tussen 2010 en 2011. In de projectie werden de gemiddelde vruchtbaarheidsgraden tussen 2010 en 2011 constant gehouden, per leeftijd, arrondissement en nationaliteit (Belgen en buitenlanders). Die twee elementen impliceren een globale vruchtbaarheidsgraad die iets lager is dan in de vorige vooruitzichten (1,81 tegenover 1,86 in 2060).

Wat de internationale migratie betreft, moet een onderscheid worden gemaakt tussen immigratie en emigratie. De meest recente observaties tonen dat, na de sterke toename in de jaren 2000, de immigratie in 2011 is gedaald (vooral de immigratie uit niet-EU-lidstaten). Door het restrictieve beleid inzake gezinshereniging en opvang van immigranten om humanitaire redenen, daalt de immigratie in de projectie nog verder in 2012. Daarna evolueert de immigratie op basis van de economische aantrekkelijkheid van België in vergelijking met de rest van de EU (minder sterke aantrekkingskracht dan in de vorige vooruitzichten). Globaal daalt de internationale immigratie tot ongeveer 2030 waarna ze stabiel blijft. Wat de emigratie betreft, worden de emigratiegraden per geslacht, leeftijd, arrondissement en nationaliteit (Belgen en buitenlanders) in de projectie constant gehouden op het gemiddelde niveau tussen 2009 en 2011. Het migratiesaldo, dat positief blijft gedurende de projectieperiode, daalt bijgevolg op lange termijn: van ongeveer 56 000 personen in 2012 tot 19 000 personen in 2060. Het is ook minder hoog dan in de vorige projecties (-7 000 personen in 2012, -13 000 personen in 2060).

¹⁰ ADSEI, FPB, 'Bevolkingsvooruitzichten 2012-2060', FPB, Reeks vooruitzichten, mei 2013.

Wat de levensverwachting betreft, bevestigen de jongste waarnemingen dat de levensverwachting bij de geboorte blijft stijgen, met een dalend verschil tussen de geslachten. In de projectie wordt die evolutie per geslacht, leeftijd en gewest voortgezet, maar trager. De levensverwachting bij de geboorte zou 86,7 jaar bedragen voor mannen en 89,1 jaar voor vrouwen in 2060 tegenover respectievelijk 86,2 jaar en 88,8 jaar in de vorige vooruitzichten.

1.2.2. De socio-economische hypothesen

De bevolking in het demografisch scenario wordt vervolgens opgesplitst in socio-economische categorieën, per geslacht en per leeftijdsgroep, en zelfs per leeftijd, die relevant zijn voor de projectie van de sociale uitgaven (bijvoorbeeld, het aantal uitkeringsgerechtigden). De socio-economische hypothesen zijn gebaseerd op een modellering¹¹ die de mogelijkheid om van de ene socio-economische categorie naar een andere over te gaan (of de handhaving in een socio-economische categorie) toepast op de opeenvolgende generaties. Dat scenario wordt uitgevoerd in een ongewijzigde wettelijke en institutionele context, maar integreert de maatregelen die reeds beslist werden voor de komende jaren.

1.2.3. De macro-economische hypothesen

De evolutie van de arbeidsmarkt en de productiviteitsgroei per werknemer vormen de voornaamste macro-economische hypothesen op basis waarvan de economische groei kan worden bepaald.

Op middellange termijn is de macro-economische projectie gebaseerd op de 'Economische vooruitzichten 2013-2018' van het Federaal Planbureau die verschenen zijn in mei 2013. De economische groei, die in 2012 licht negatief was (-0,2%), zou slechts 0,2% bedragen in 2013 en aantrekken tot 1,2% in 2014. Nadien, tot 2018, zou de economische groei gemiddeld 1,8% per jaar bedragen, gelijk gespreid over de werkgelegenheidsgroei (0,9%) en de arbeidsproductiviteit (0,9%). De negatieve output gap in het begin van de middellangetermijnperiode wordt in 2018 weggewerkt.

Op lange termijn, vanaf 2030, bedraagt de jaarlijkse groei van de arbeidsproductiviteit 1,5% per jaar in het referentiescenario van de SCvV. In de loop van het laatste decennium is de productiviteitsgraad gedaald onder 1,5%. Momenteel beschikt men echter niet over méér afdoende elementen die de hypothese van een behoud van een historisch extreem lage totale factorproductiviteit zouden rechtvaardigen dan over elementen die een heropleving ervan aankondigen. Overigens zou het behoud van een groei lager dan 1,5% voor de projectie op lange termijn enerzijds een extreem gedetailleerde analyse van de factoren van de productiviteitsgroei vereisen en anderzijds zou dat ingaan tegen de gekozen hypothesen door de internationale instellingen (cfr. Box 1). In die context omkadert de SCvV het referentiescenario met twee alternatieve scenario's van productiviteitsgroei op lange termijn: een met een hogere (1,75%) en een met een lagere (1,25%) jaargroei. Die macro-economische langetermijnsenario's worden aangereikt door het langetermijnmodel S3BE¹² van het Federaal Planbureau, waarin de groei van de arbeidsproductiviteit op lange termijn bepaald wordt door de exogene totale factorproductiviteit. We vermelden dat in het referentiescenario tijdens de

¹¹ Fasquelle N., Hendrickx K., Joyeux C., Lebrun I., "The methodology developed by the Federal Planning Bureau to produce long-term scenarios", Federaal Planbureau, Working Paper 5-12, februari 2012.

¹² Lebrun I., S3BE: un modèle macroéconomique de long terme pour l'économie belge », Federaal Planbureau, Working Paper 3-09, april 2009.

gehele periode 2012-2060 de jaarlijkse productiviteitsgroei slechts 1,3% bedraagt (zie Tabel 8). De groei van de arbeidsproductiviteit bedraagt op het einde van de middellangetermijnperiode 0,9% en convergeert geleidelijk naar de hypothese van 1,5% groei van de arbeidsproductiviteit die in het referentiescenario in 2030 wordt bereikt. De bijdrage van de totale factorproductiviteit tot die groei bedraagt 1,0%, die van de kapitaalintensiteit 0,5%. In het scenario met een zwakkere productiviteit wordt in 2026 een jaarlijkse groei 1,25% ('scenario 1,25') bereikt. In het scenario met een productiviteitsgroei van 1,75% ('scenario 1,75') verloopt de convergentie naar het langetermijnniveau van de productiviteit trager. Dat niveau wordt bereikt in 2037.

Tabel 4 Macro-economische hypothesen op lange termijn - 1 referentiescenario en 2 alternatieve scenario's inzake productiviteitswinsten per werknemer

	2017-2018	Van 2019 tot 2037	Op lange termijn		
			Referentiescenario 1,50	Alternatieve scenario's	
				Scenario 1,25	Scenario 1,75
Arbeidsproductiviteit (jaarlijkse groei)	0,9%	evolutie naar de	1,50%	1,25%	1,75%
waarvan bijdrage van kapitaalintensiteit	0,2%	langetermijn	0,5%	0,4%	0,6%
waarvan bijdrage totale factorproductiviteit	0,7%	scenario's	1,0%	0,8%	1,1%
Structurele werkloosheidsgraad op lange termijn (in % van de beroepsbevolking)			8,0%		
Werkgelegenheid (jaarlijkse groei)			0,1%		
waarvan bijdrage beroepsbevolking			0,1%		
waarvan bijdrage werkloosheidsgraad			0,0%		

De structurele werkloosheidsgraad op lange termijn bedraagt 8% en is gelijk in de drie scenario's van productiviteitsgroei. Hij resulteert uit de structurele kenmerken van de arbeidsmarkt en is compatibel met de ramingen van het macro-economisch langetermijnmodel S3BE. De geleidelijke daling van de werkloosheidsgraad naar een structureel niveau van 8% is het gevolg van de sinds midden jaren negentig vastgestelde verdere stijging van de arbeidsmarktefficiëntie en veronderstelt de voortzetting van het actief werkgelegenheidsbeleid (zie SCvV-verslag 2010).

De opsplitsing van de werkgelegenheidsgroei op lange termijn (0,1% per jaar tussen 2030 en 2060) in bijdragende factoren wijst op het belang van de evolutie van de beroepsbevolking.

Box 1 De hypothesen inzake productiviteitsgroei van de internationale instellingen

De hypothesen inzake de productiviteitsgroei op lange termijn van de belangrijkste internationale instellingen zijn vergelijkbaar met die in het referentiescenario van de SCvV.

De Ageing Working Group, die werd opgericht door het Comité voor Economisch Beleid van de ECOFIN-Raad en de evolutie van de sociale uitgaven op lange termijn raamt voor de 27 lidstaten, heeft de productiviteitsgroei op lange termijn voor België ook vastgesteld op 1,5% in zijn laatst gepubliceerde rapport in 2012^(a).

De langetermijnoefeningen van de OESO^(b) inzake de projectie van de economische groei van de OESO-landen en bepaalde niet-OESO-landen veronderstelt voor België een jaarlijkse productiviteitsgroei per werknemer van 1,6% op lange termijn en een gemiddelde jaarlijkse groei van 2% tussen 2011 en 2060.

(a) "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)", prepared jointly by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG).
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/2012-ageing-report_en.htm.

(b) OCDE, "Economic Outlook", Volume 2012/1, Chapter 4 "Medium and Long-Term Scenarios for Global Growth and Imbalances", 2012
OCDE, "Looking to 2060: Long-term global growth prospects", OECD Economic Policy Papers, n° 3, November 2012.

1.2.4. De hypothesen inzake sociaal beleid

De hypothesen inzake sociaal beleid omschrijven de reële herwaarderingen van sociale uitkeringen, naast hun aanpassing aan de prijsevolutie, in de regeling van werknemers en zelfstandigen en in de bijstandsregeling. Sinds eind 2005 is door het Generatiepact een structureel mechanisme ingesteld voor welvaartsaanpassingen (zie Box 2).

In 2013 en 2014 houdt de projectie rekening met alle door de regering goedgekeurde maatregelen inzake welvaartsbinding. We vermelden dat voor die twee jaren de enveloppe voor welvaartsaanpassingen verminderd werd met 40% in de regeling van werknemers en zelfstandigen. Vanaf 2015 worden de sociale uitkeringen geherwaardeerd volgens de parameters die worden gebruikt voor de berekening van de in het Generatiepact voorziene beschikbare enveloppes (zie Tabel 3 en Box 2) in alle takken van de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de socialebijstandsregeling.

Box 2 De enveloppes gereserveerd voor de welvaartsaanpassingen

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 socialebijstandsregeling. De beslissingen met betrekking tot de herwaarderingen 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, voor:

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

Die percentages worden los van de loonsverhoging bepaald (oorspronkelijk inspireerde men zich op oude referentiescenario's van de SCvV waarin de productiviteitsgroei werd vastgelegd op 1,75%). In een context van vertraagde loon- en productiviteitsgroei, zal die niet-koppeling de budgettaire kosten van de vergrijzing verzwaren.

In een tweede fase beslist de regering over de gebruiksmodaliteiten van die enveloppe, na gezamenlijk 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 van 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 zijn van een berekeningsplafond, van een uitkering en/of van een minimumuitkering. Bovendien verschillen de aanpassingsmodaliteiten mogelijk per stelsel, per berekeningsplafond of per uitkering binnen een stelsel en per categorie uitkeringsgerechtigden.

1.3. De nieuwe vooruitzichten van de SCvV

1.3.1. De bevolkingsvooruitzichten

Naast de actualisering van de bevolkingsevoluties in 2011 integreren de 'Bevolkingsvooruitzichten 2012-2060' enkele hypothesewijzigingen, met name op het vlak van vruchtbaarheid en migratiesaldo, die worden toegelicht in punt 1.2.1. Tabel 5 geeft de belangrijkste resultaten van de nieuwe bevolkingsvooruitzichten en de verschillen met het vorige rapport. De gedetailleerde resultaten zijn terug te vinden in de publicatie 'Bevolkingsvooruitzichten 2012-2060'¹³.

Tabel 5 Belangrijkste resultaten van de «Bevolkingsvooruitzichten 2012-2060» voor België op 30 juni (1) en verschil met het verslag 2012 (2)

	2012		2030		2060	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Totale bevolking in duizendtallen	11075,0	-6,3	12097,1	-185,6	12757,7	-736,8
<i>Per leeftijdscategorie in duizendtallen</i>						
0-14 jaar	1881,1	-1,9	2042,2	-57,1	2069,9	-197,8
15-64 jaar	7249,9	-6,9	7323,4	-130,9	7401,6	-471,5
65 jaar en ouder	1944,0	2,4	2731,5	2,4	3286,2	-67,5
van 65 tot 79 jaar	1363,1	-0,5	1929,3	-12,7	1966,8	-81,6
waarvan 80 jaar en ouder	580,9	2,9	802,3	15,1	1319,5	14,1
<i>Leeftijdsstructuur in %</i>						
0-14 jaar	17,0	0,0	16,9	-0,2	16,2	-0,6
15-64 jaar	65,5	0,0	60,5	-0,2	58,0	-0,3
65 jaar en ouder	17,6	0,0	22,6	0,4	25,8	0,9
<i>Enkele indicatoren</i>						
Afhankelijkheid van de ouderen (1): (65+)/(15-64)	26,8	0,1	37,3	0,7	44,4	1,8
Afhankelijkheid van de ouderen (2): (65+)/(20-64)	29,4	0,1	41,2	0,8	49,1	1,9
Vergrijzingsintensiteit (80+/65+)	29,9	0,1	29,4	0,5	40,2	1,2

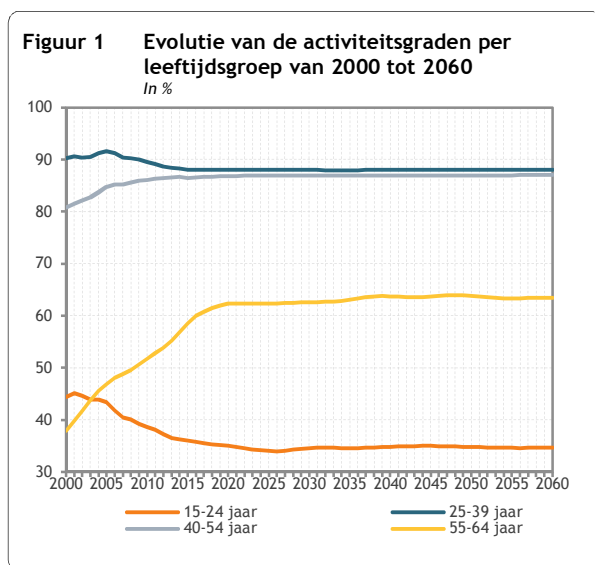
In de 'Vooruitzichten 2012-2060' groeit de totale bevolking tussen 2012 en 2060 met 15%, tegenover bijna 22% in de vorige vooruitzichten. In 2060 bedraagt de totale bevolking 12,7 miljoen personen, tegenover 13,5 miljoen voordien. Vergeleken met het vorige rapport, situeert die daling van de bevolking zich in 2060 voor 27% in de groep jongeren van 0 tot 14 jaar, voor 64% in de bevolking op arbeidsleeftijd (van 15 tot 64 jaar) en voor 9% in de groep van 65-plussers. Die verschillen zijn het resultaat van een vruchtbaarheidsgraad en een migratiesaldo die lager zijn dan voorheen. We wijzen er evenwel op dat binnen de groep 65-plussers het aantal personen van 80 jaar en ouder groter is dan in de vorige projectie als gevolg van de hypothese inzake een hogere levensverwachting op die leeftijden. Die verschillen hebben uiteraard een invloed op de leeftijdsstructuur met, in de nieuwe vooruitzichten, een groter aantal 65-plussers dan in de vorige vooruitzichten, ten nadele van de jongere leeftijdsgroepen.

¹³ ADSEI, FPB, 'Bevolkingsvooruitzichten 2012-2060', FPB, Reeks Vooruitzichten, mei 2013.

De afhankelijkheidsratio die vaak gebruikt wordt in de demografie, nl. het verband tussen de personen van 65 jaar en ouder en de personen op arbeidsleeftijd tussen 15 en 64 jaar stijgt van 26,8% in 2012 naar 44,4% in 2060, wat een toename is van ongeveer 66% tussen 2012 en 2060. Ten opzichte van de vorige vooruitzichten, is de afhankelijkheidsratio van ouderen bijna 2 procentpunt hoger in 2060. De coëfficiënt van de vergrijzingsintensiteit is 1,2 procentpunt hoger in 2060, vergeleken met het vorige rapport.

1.3.2. De arbeidsmarkt

In deze nieuwe vooruitzichten bereikt de globale activiteitsgraad (zie Tabel 6) 74% in 2060 (74,9% voor de min 55-jarigen en 63,5% voor de 55-64-jarigen). Tussen 2012 en 2060 neemt de globale activiteitsgraad met 1,4 procentpunt toe tengevolge de belangrijke groei van de activiteitsgraad van de 55-64-jarigen (+9,6 procentpunt), die zelf voortvloeit uit de structurele hervormingen van het Regeerakkoord van december 2011. Die maatregelen beperken de mogelijkheden van vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt via de werkloosheid met bedrijfstoeslag en de vervroegde pensionering (cfr. SCvV-rapport 2012). De activiteitsgraad van de min 55-jarigen daarentegen vermindert met 1,2 procentpunt tussen 2012 en 2060.



Volgens de waargenomen gegevens is de globale activiteitsgraad gestegen tussen 2000 en 2007 (voor de min en plus 55-jarigen) en nadien heel licht gedaald tussen 2007 en 2012. Hoewel de activiteitsgraad van de 55-64-jarigen de voorbije zes jaar continu gestegen is (+5 procentpunt), werd die groei tenietgedaan door een terugval van de activiteitsgraad van de min 55-jarigen (-1 procentpunt). In die leeftijdscategorie (zie Figuur 1) stellen we vast dat de activiteitsgraden van de jonge leeftijdsklassen (15 tot 39 jaar) (soms aanzienlijk) gedaald zijn en die van de gemiddelde leeftijdsklassen (tussen 40 en 54 jaar) veel zwakker toegenomen zijn dan tussen 2000 en

2007. Voor de jongste leeftijdsklassen kan dat verklaard worden door een langere studieduur en een grotere deelname aan het hoger onderwijs. Anderzijds zouden de schorsingen als gevolg van een versterkte controle op het actief zoekgedrag naar werk van de vergoede werklozen ook een negatief effect kunnen hebben op de activiteitsgraden, aangezien sommige personen verdwijnen uit de werkloosheid en de beroepsbevolking op basis van de administratieve bronnen¹⁴. In projectie heeft men gekozen voor de hypothese dat de voorbije negatieve schokken op bepaalde activiteitsgraden als verworven worden beschouwd en dat er geen consequenties aan verbonden worden voor de activiteitsgraden op oudere leeftijd. In de leeftijdsklasse 15-24 jaar gaat het om uitgestelde intredes op de arbeidsmarkt, zodat er geen negatieve impact is op de activiteitsgraden vanaf 25 jaar. Voor de leeftijdsklasse 25-39 jaar veronderstelt men dat het strengere schorsingsbeleid duurzame effecten heeft

¹⁴ Een analyse van die fenomenen wordt voorgesteld in hoofdstuk 4 over de arbeidsmarkt van de 'Economische vooruitzichten 2013-2018' van het Federaal Planbureau van mei 2013.

op de activiteitsgraden in die klasse maar opnieuw zonder gevolgen voor de activiteitsgraden op oudere leeftijd.

Merk op dat de activiteitsgraden van de nieuwe vooruitzichten lager liggen dan in de vorige projectie, maar om bovenstaande reden is de waargenomen daling van de graden op jonge leeftijd geïntegreerd in de projectie zonder gevolgen te genereren voor de activiteitsgraden op oudere leeftijd.

De evolutie van de activiteitsgraden gecombineerd met de daling van de werkloosheidsgraad, van 12,1% in 2012 tot 8% rond 2035, bepalen de evolutie van de werkgelegenheidsgraden. Tussen 2012 en 2060 neemt de werkgelegenheidsgraad (totale werkgelegenheid in procent van de bevolking tussen 15 en 64 jaar volgens administratieve gegevens, zie Box 3) toe met 4,3 procentpunt, met een stijging van de werkgelegenheidsgraad van de min 55-jarigen met 1,7 procentpunt en een grote toename van die op oudere leeftijd (55-64 jaar) met 12,2 procentpunt. De werkgelegenheidsgraad bedraagt 68,1% in 2060, die van de 15-54-jarigen 69,5% en die van 55-64-jarigen 55,5%.

Tabel 6 Toestand op de arbeidsmarkt, scenario van juli 2013 (1) en verschillen ten opzichte van de resultaten van oktober 2012 (2) - administratief concept, behalve voor de werkgelegenheidsgraad EU2020 (concept enquête) in %

	2012		2018		2020		2030		2060		2012-2060	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Werkgelegenheidsgraad (Totale werkgelegenheid in % van de bevolking 15-64 jaar)	63,8	-0,0	65,2	-0,7	65,8	-0,8	67,3	-0,7	68,1	-0,4	4,3	-0,4
15-54 jaar	67,8	-0,1	67,8	-1,0	68,2	-1,0	69,1	-0,9	69,5	-0,7	1,7	-0,6
Vrouwen	64,1	-0,4	64,9	-1,3	65,6	-1,3	66,7	-1,2	67,0	-1,1	2,9	-0,7
Mannen	71,3	0,2	70,6	-0,7	70,9	-0,8	71,5	-0,5	71,9	-0,3	0,6	-0,5
55-64 jaar	43,2	0,2	50,5	-0,1	51,8	-0,3	54,2	-0,9	55,5	-0,8	12,2	-1,0
Vrouwen	35,5	0,3	44,3	-0,2	46,2	-0,6	50,7	-1,5	52,4	-1,5	16,9	-1,8
Mannen	51,2	0,1	56,8	0,2	57,6	0,1	57,8	-0,2	58,7	-0,1	7,5	-0,3
Werkgelegenheidsgraad - EU2020-definitie - concept enquête (werkgelegenheid van de 20 tot 64-jarigen in procent van de bevolking tussen 20 en 64 jaar)	67,2	-	68,4	-	69,1	-	-	-	-	-	-	-
Werkloosheidsgraad (werkloosheid met inbegrip van de oudere werklozen met maxi-vrijstelling in procent van de beroepsbevolking ^a)	12,1	-0,2	11,7	0,2	11,0	0,3	8,5	0,0	8,0	0,0	-4,1	0,2
Activiteitsgraad (beroepsbevolking ^a in procent van de bevolking tussen 15 en 64 jaar)	72,6	-0,2	73,8	-0,6	73,9	-0,7	73,5	-0,7	74,0	-0,5	1,4	-0,3
15-54 jaar	76,1	-0,2	75,8	-0,7	75,7	-0,8	74,8	-0,8	74,9	-0,6	-1,2	-0,4
55-64 jaar	53,8	-0,3	61,5	-0,5	62,3	-0,7	62,6	-1,4	63,5	-1,4	9,6	-1,1
Potentiële activiteitsgraad ^b (in % van de bevolking 15-64 jaar)	74,5	-0,2	75,4	-0,7	75,5	-0,7	75,1	-0,8	75,5	-0,5	1,0	-0,3
Percentage werklozen met bedrijfstoeslag (in % van de potentiële beroepsbevolking ^b 50-64 jaar)	7,6	-0,1	5,6	-0,3	5,7	-0,2	5,9	-0,1	5,6	0,0	-1,9	0,1

a. Beroepsbevolking = totale werkgelegenheid + werkloosheid met inbegrip van de oudere werklozen met maxi-vrijstelling.

b. Potentiële beroepsbevolking = beroepsbevolking + werklozen met bedrijfstoeslag + tijdskrediet/voltijdse loopbaanonderbreking.

Wat de werkgelegenheidsgraad betreft, toont Tabel 6 eveneens een projectie tot 2020 van de werkgelegenheidsgraad EU2020 (cfr. Box 3) volgens het concept "arbeidskrachtenenquête". In het kader van het project Europa 2020 werd de doelstelling voor de werkgelegenheidsgraad vastgelegd op 75% voor de Europese Unie en op 73,2% voor België. Volgens de projectie zou de Belgische werkgelegenheidsgraad EU2020 69,1% bereiken in 2020, wat een verschil van 4,1 procentpunt oplevert ten opzichte van de doelstelling. Om dit verschil te overbruggen zou de werkgelegenheid met 2% per jaar moeten groeien tussen 2015 en 2020. Dit onderstreept het belang van een voortzetting van een beleid dat gericht is op werkgelegenheidscreatie.

Tabel 7 Toestand op de arbeidsmarkt, scenario van juli 2013 (1) en verschil ten opzichte van de resultaten van oktober 2012 (2) - administratief concept in duizendtallen

	2012		2018		2030		2060	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Bevolking op arbeidsleeftijd	7249,9	-6,9	7368,2	-40,9	7323,4	-130,9	7401,6	-471,5
Beroepsbevolking	5263,6	-18,1	5436,5	-75,8	5385,4	-148,9	5478,3	-386,9
Werkgelegenheid	4627,3	-7,2	4801,4	-79,0	4929,0	-137,6	5040,0	-356,0
Werkloosheid ^a	636,3	-10,8	635,2	3,2	456,4	-11,3	438,3	-31,0

a. Met inbegrip van de oudere werklozen met maxi-vrijstelling.

Tabel 7 toont de situatie op de arbeidsmarkt uitgedrukt in duizendtallen. Vergeleken met de vorige projectie, heeft de geringere toename van de bevolking op arbeidsleeftijd uit de nieuwe bevolkingsvooruitzichten (zie punt 1.3.1.) een weerslag op de beroepsbevolking en op de werkgelegenheid. In de nieuwe simulatie ligt de totale werkgelegenheid in 2060 6,6% lager dan in het vorige rapport. Bij een ongewijzigde werkloosheidsgraad van 8% op lange termijn, daalt het aantal werklozen berekend over een kleinere beroepsbevolking ook licht ten opzichte van de editie van vorig jaar.

Box 3 Verschillende metingen van de werkgelegenheidsgraad en de werkloosheidsgraad

1. Twee statistische concepten

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

Het concept "enquête" berust op een steekproef van de bevolking. Het betreft de "Enquête naar de arbeidskrachten" (EAK), uitgevoerd door de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie en bezorgd aan Eurostat, dat het methodologisch kader ervan bepaalt. Het onderbrengen van een individu in een socio-economische categorie gebeurt aan de hand van een individueel interview. Een persoon wordt tot de werkgelegenheid gerekend vanaf dat hij verklaart minstens één uur in de loop van een referentieweek een betaalde job te hebben uitgeoefend. De personen die tijdelijk niet aan het werk waren om specifieke redenen (behalve zij die in volledige loopbaanonderbreking zijn sinds meer dan drie maanden) worden eveneens bij de werkgelegenheid geteld. In het geval van werkloosheid wordt de kwalificatie van de werkloze bepaald op basis van zijn beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt (zonder werk zitten en kunnen herbeginnen in de loop van de twee volgende weken) en van het actief zoeken naar werk in de loop van de vier weken die aan de enquête voorafgingen. Deze statistische bron is momenteel waarschijnlijk het meest geschikt om internationale vergelijkingen te maken.

Het administratief concept is gebouwd op exhaustieve bronnen (de volledige bevolking). De werkgelegenheid is opgesteld op basis van de gegevens van de socialezekerheidsinstellingen (de RSZ, de RSZ-PPO, de RSVZ...) en integreert eveneens werknemers die niet in die bronnen ondergebracht zijn (bijvoorbeeld de PWA-werknemers, de inkomende en uitgaande grensarbeiders, de werknemers van de internationale instellingen, een raming van het zwartwerk...). De werkloosheid omvat het geheel van personen ingeschreven als werkzoekende bij de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling alsook oudere werklozen met maxi-vrijstelling. Het exhaustief karakter van de administratieve gegevens maakt het mogelijk om bepaalde kenmerken uitvoerig te analyseren en vormt de meest geschikte basis voor de simulatie van de middellange- en langetermijnevolutie van de sociale uitgaven en van de arbeidsreserve.

2. De werkloosheidsgraad

De werkloosheidsgraad is de verhouding tussen het aantal werklozen en de beroepsbevolking, waarbij die laatste de werkgelegenheid en de werkloosheid groepeerd.

Zijn toevlucht nemen tot administratieve gegevens dan wel enquêtegegevens kan belangrijke verschillen onthullen inzake werkloosheid. Zo bedroeg de werkloosheidsgraad in 2012 12,1% volgens het administratief concept, tegenover 7,6% volgens het concept "enquête", wat een verschil van 4,5 procentpunt is. Dit verschil is te wijten aan het opnemen van oudere werklozen met maxi-vrijstelling in het administratief concept en aan verschillende criteria inzake actief zoekgedrag en beschikbaarheid tussen de twee bronnen.

Box 3 (vervolg)

3. De werkgelegenheidsgraad

Binnen het administratief concept en het concept "enquête" bestaan verschillende definities van de werkgelegenheidsgraad naast elkaar.

De werkgelegenheidsgraad kan berekend worden als de totale werkgelegenheid (inclusief de werkgelegenheid van de categorie ouder dan 64 jaar) in verhouding tot de bevolking van 15 tot 64 jaar. Dankzij die methode, die de SCvV al sinds haar eerste verslag gebruikt, kan rekening worden gehouden met alle werknemers. Berekend volgens deze definitie, liggen de werkgelegenheidsgraden volgens het administratief concept en het concept "enquête" relatief dicht bij elkaar. In 2012 liepen ze op tot respectievelijk 63,8% en 61,5%, een verschil van 2,3 procentpunt.

In maart 2010 heeft de Europese Raad de EU2020-strategie goedgekeurd die onder meer cijferdoelstellingen tegen 2020 formuleert, waaronder met name een werkgelegenheidsgraad van 75% voor de EU en 73,2% voor België, volgens concept "enquête". Die werkgelegenheidsgraad wordt berekend als de werkgelegenheid van de leeftijdscategorie van 20 tot 64 jaar in verhouding tot de bevolking van 20 tot 64 jaar. Hij houdt dus geen rekening met de bevolking van 15-19 jaar, ongeacht of die werkt, noch met de werknemers ouder dan 64 jaar.

1.3.3. De macro-economische omgeving

Op middellange termijn vormen de "Economische vooruitzichten 2013-2018" van het Federaal Planbureau van mei 2013¹⁵ de basis van de macro-economische context van de SCvV-projectie. Vanaf 2019 is de macro-economische omgeving het resultaat van de projectie van de arbeidsproductiviteit, de structurele werkloosheidsgraad en de activiteitsgraad. Onderstaande tabel toont de voornaamste macro-economische indicatoren.

Tabel 8 Macro-economische projectie 2012-2060, referentiescenario van juli 2013 (1) en verschil ten opzichte van de resultaten van oktober 2012 (2) in %

	Gemiddelde jaarlijkse reële groei, in %						Niveau in %			
	2012-2018		2018-2030		2030-2060		2012-2060		2018	2060
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)/(2)	(1)/(2)
Werkgelegenheid	0,6	-0,2	0,2	-0,1	0,1	-0,1	0,2	-0,1	-1,6	-6,6
Productiviteit per arbeidsplaats	0,7	-0,1	1,2	-0,1	1,5	0,0	1,3	0,0	-0,8	-2,2
Lonen ^a	1,1	-0,6	1,4	-0,2	1,6	-0,1	1,5	-0,2	-4,7	-10,7
bbp	1,4	-0,4	1,4	-0,2	1,6	-0,1	1,5	-0,2	-2,4	-8,6
bbp/hoofd	0,7	-0,3	1,0	-0,1	1,4	0,0	1,2	-0,1	-2,0	-3,4

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

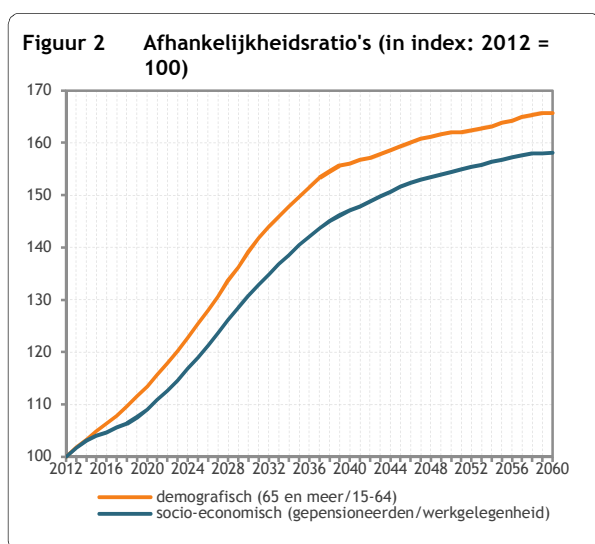
Op middellange termijn bedraagt de economische groei gemiddeld 1,4% per jaar over de periode 2012-2018, of 0,4 procentpunt minder dan de groei uit het vorige rapport, waarvan twee derde als gevolg van een minder gunstige evolutie van de werkgelegenheid en een derde als gevolg van een geringere productiviteitsgroei. De verschillen zijn het grootst op korte termijn (2012-2014), met een gemiddelde bbp-groei van 0,7%, of 0,9 procentpunt minder dan in de voorgaande simulatie. De

¹⁵ Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2013-2018, Reeks Vooruitzichten, mei 2013.

economische groei trekt daarna aan en bereikt 1,9% in 2018. Over de periode 2014-2018 bedraagt ze echter slechts 1,7%, wat 0,1 procentpunt lager is dan in het SCvV-rapport van 2012. In 2018 zou het bbp-niveau 2,4% lager zijn dan in de projectie van oktober 2012.

Op lange termijn groeit het bbp jaarlijks met 1,5%. De groei ligt dus 0,2 procentpunt lager dan in het SCvV-rapport van 2012. Terwijl de productiviteitsgroei op lange termijn in beide projecties vrijwel identiek is, stijgt de werkgelegenheid in de nieuwe simulatie minder snel. Op lange termijn wordt de werkgelegenheid bepaald door de beroepsbevolking die resulteert uit de evolutie van de bevolking op arbeidsleeftijd en de activiteitsgraden. Die twee factoren stijgen minder sterk in het nieuwe SCvV-rapport (zie punten 1.3.1. en 1.3.2.). Het bbp-niveau in 2060 ligt 8,6% lager dan in het vorige rapport. Merk op dat de geringste stijging van het bbp per hoofd in de nieuwe projectie niet enkel afhangt van de evolutie van het bevolkingsvolume maar eveneens van de evolutie van de leeftjdsstructuur van de bevolking (zie punt 1.3.4 over de afhankelijkheidsratio's).

1.3.4. Afhankelijkheidsratio's



De volgende figuur toont de evolutie van de demografische afhankelijkheidscoëfficiënt (verhouding tussen de bevolking van 65 jaar en ouder en de bevolking op arbeidsleeftijd van 15 tot 64 jaar) en de socio-economische afhankelijkheidscoëfficiënt of de gepensioneerde bevolking in verhouding tot het aantal werkenden.

De demografische afhankelijkheidscoëfficiënt stijgt met 66% tussen 2012 en 2060, maar de groei van de socio-economische afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen ligt 8% lager (58% tussen 2012 en 2060). De werkgelegenheid stijgt inderdaad sneller dan de bevolking op

arbeidsleeftijd dankzij de stijging van de activiteitsgraad en de daling van de structurele werkloosheidsgraad. We vermelden dat de demografische en socio-economische afhankelijkheidscoëfficiënten in het vorige rapport resp. stegen met 62% en 51% tegen 2060 en dat de verschillen met de huidige projectie grotendeels toe te schrijven zijn aan de nieuwe bevolkingsvooruitzichten (zie punt 1.3.1.).

1.3.5. De budgettaire kosten van de vergrijzing

Dit deel presenteert de budgettaire kosten van de vergrijzing of de variatie van alle sociale uitgaven over een gegeven periode in procent van het bbp (het betreft dus ook de sociale uitgaven die niet specifiek verband houden met de vergrijzing).

a. De budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn 2012-2018

De volgende tabel illustreert de evolutie van de sociale uitgaven op middellange termijn en de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2012 en 2018 in procent van het bbp. Tussen 2012 en 2018 stijgen de sociale uitgaven van 25,8% tot 26,6% van het bbp, wat overeenstemt met budgettaire kosten van de vergrijzing van 0,7% van het bbp.

De uitgaven voor pensioenen (0,8% van het bbp), gezondheidszorg (0,2% van het bbp) en arbeidsongeschiktheid (0,1% van het bbp) maken deel uit van de stijgende uitgaven. De pensioenuitgaven stijgen op middellange termijn, ondanks de recente pensioenhervorming, voornamelijk omdat de naoorlogse babyboomgeneratie met pensioen gaat. De uitgaven voor gezondheidszorg stijgen vooral als gevolg van demografische factoren¹⁶: voor de acute zorg gaat het om het volume van de bevolking en het aandeel van de leeftijdsgroep 75-84 in de bevolking, gemoduleerd door de levensverwachting van deze groep en voor de langdurige zorg om het aantal hoogbejaarden.

De uitgaven voor werkloosheid en werkloosheidsstelsel met bedrijfstoelage, daarentegen, dalen met 0,3% van het bbp tussen 2012 en 2018, door enerzijds een terugval van het aantal gerechtigden en anderzijds besparingsmaatregelen binnen de tak werkloosheid (verhoogde degressiviteit, verhoging van de leeftijd waarop men aanspraak kan maken op de anciënniteitstoelage, nieuw systeem voor de jongeren die hun studies beëindigen).

¹⁶ Cf. Federaal Planbureau, "Economische vooruitzichten 2013-2018", reeks vooruitzichten, mei 2013, p. 105.

Tabel 9 De budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn volgens het SCvV-scenario van juli 2013 en verschil ten opzichte van het scenario van oktober 2012 in % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	SCvV-scenario van juli 2013								Verschil met de resultaten van oktober 2012 2012-2018
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2012-2018	
Pensioenen	10,2	10,5	10,6	10,6	10,8	10,9	11,0	0,8	0,1
- werknemersregeling	5,6	5,7	5,8	5,9	6,0	6,1	6,2	0,6	0,1
- zelfstandigenregeling	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,0	0,0
- overheidssector ^a	3,9	4,0	4,0	3,9	3,9	3,9	4,0	0,1	0,0
Gezondheidszorg ^b	8,1	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	0,2	-0,3
- 'acute' zorg	6,9	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	0,1	-
- langdurige gezondheidszorg	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	0,1	-
Arbeidsongeschiktheid	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	0,1	0,1
Werkloosheid ^c	2,0	2,1	2,0	1,9	1,9	1,9	1,8	-0,2	0,0
Werkloosheid met bedrijfstoelag	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,1	0,0
Kinderbijslag	1,6	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	0,0	0,0
Overige sociale uitgaven ^d	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	0,0	0,0
Totaal	25,8	26,4	26,4	26,4	26,5	26,5	26,6	0,7	-0,2
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	4,2	4,3	4,2	4,2	4,1	4,1	4,0	-0,2	-0,1

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 het stelsel van het openbaar ambt. Merk op dat die pensioenuitgaven van de overheidssector de pensioenuitgaven van de lokale besturen die aangesloten zijn bij een voorzorginstelling niet omvatten.

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

c. Inclusief tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

d. Vooral de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fonds voor Bestaanszekerheid, tegemoetkomingen aan personen met een handicap en leefloon.

Ten opzichte van de vorige projectie liggen de budgettaire kosten van de vergrijzing 0,2 procentpunt van het bbp lager tussen 2012 en 2018. Hoewel de uitgaven voor pensioenen en arbeidsongeschiktheid telkens 0,1 procentpunt hoger zijn, vooral als gevolg van de verslechtering van de macro-economische context die het gewicht van de uitgaven uitgedrukt in procent van het bbp in het algemeen doet toenemen, liggen de gezondheidszorguitgaven, daarentegen, 0,3% procentpunt van het bbp lager omdat zowel de uitgaven voor acute zorg als die voor langdurige zorg aan ouderen tot 2018 minder sterk toenemen. Op middellange termijn evolueren de uitgaven voor acute zorg in functie van de technologische en medische vooruitgang, wat wordt benaderd door het aantal octrooien met betrekking tot farmaceutische producten, met een vertraging van 8 jaar. De bijdrage van die factor in de groei van de uitgaven voor acute zorg is minder belangrijk op het einde van de periode in de nieuwe projectie. De reële groei van de uitgaven voor langdurige zorg is kleiner dan in de vorige projectie, gelet op de beperktere reële groei van de lonen van het personeel dat die zorg verstrekt, rekening houdend met de loonmatiging opgelegd door de regering voor de jaren 2013-2014.

Box 4 Opsplitsing van de gezondheidszorguitgaven in uitgaven voor acute zorg en uitgaven voor langdurige zorg in waargenomen gegevens

In dit rapport worden de gezondheidszorguitgaven opgesplitst in uitgaven voor acute zorg en uitgaven voor langdurige zorg. De langdurige zorg omschrijft de zorg aan ouderen zoals de thuiszorg, het verblijf in rustoorden, in rust- en verzorgingstehuizen en psychiatrische zorg. De 'acute' zorg omvat de overige gezondheidszorg. De opsplitsing vloeit voort uit een analyse van de verschillende componenten van de gezondheidszorguitgaven die in de nationale boekhouding zijn opgenomen als sociale uitkering in natura. De nationale boekhouding inventariseert de uitgaven voor gezondheidszorg over de vier beleidsniveaus: de federale overheid, de sociale zekerheid, de lagere overheid en de Gemeenschappen en Gewesten (G&G).

Op federaal niveau betreft het verscheidene interventies die beschouwd worden als acute zorg. Dat geldt tevens voor de uitkeringen die worden uitbetaald door de lagere overheid (medische prestaties van de OCMW's aan personen in moeilijkheden).

De verschillende componenten van de gezondheidszorguitgaven van de sociale zekerheid omvatten daarentegen zowel acute als langdurige zorg aan ouderen:

- de uitgaven van de gezondheidsregelingen (werknemers- en zelfstandigenregelingen) zijn opgesplitst in acute zorg en langdurige zorg op basis van gegevens van het RIZIV (15,1% langdurige zorg in 2011);
- de tussenkomst in de verpleegdagprijs (vóór 2004 werd die post verrekend in de rekening van de federale overheid) wordt beschouwd als acute zorg;
- de uitgaven m.b.t. de Overzeese Sociale Zekerheid (DOSZ) worden verrekend als acute zorg;
- de uitgaven voor de Vlaamse zorgverzekering vallen onder langdurige zorg;
- en verscheidene andere uitgaven worden opgenomen in de categorie acute zorg.

Binnen de G&G bestaan ook uitgaven voor acute zorg en voor langdurige zorg aan ouderen. Uit een analyse van de uitgaven van elke gemeenschap en ieder gewest blijkt dat 30% van de uitgaven van het Vlaams Gewest valt onder langdurige zorg, net als 10% van de uitgaven van de Franse Gemeenschapscommissie (FGC). De overige uitgaven van het Vlaams Gewest en van de FGC, alsook het geheel van uitgaven van de andere G&G, worden beschouwd als acute zorg en betreffen voornamelijk hulp aan gehandicapte personen en uitgaven voor kinderen.

Globaal genomen was de opsplitsing van de gezondheidszorg in 2011 als volgt: 15,2% langdurige zorg aan ouderen en 84,8% acute zorg.

b. De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn

Het referentiescenario

De volgende tabel geeft de evolutie van de sociale uitgaven in procent van het bbp, alsook de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2012 en 2060 (of de variatie van de sociale uitgaven tussen 2012 en 2060, uitgedrukt in % van het bbp).

Tabel 10 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens het referentiescenario van de SCvV van juli 2013
in % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	SCvV-scenario van juli 2013								
	2012	2018	2030	2050	2060	2012-2018	2018-2060	2012-2060	Verskil met de resultaten van oktober 2012 2012-2060
Pensioenen	10,2	11,0	13,6	14,9	14,7	0,8	3,7	4,5	0,2
- werknemersregeling	5,6	6,2	7,8	8,5	8,3	0,6	2,1	2,8	0,5
- zelfstandigenregeling	0,8	0,9	1,1	1,1	1,1	0,0	0,2	0,3	0,0
- overheidssector ^a	3,9	4,0	4,7	5,2	5,3	0,1	1,3	1,4	-0,3
Gezondheidszorg ^b	8,1	8,3	9,0	10,4	10,7	0,2	2,4	2,6	-0,2
'acute' zorg	6,9	7,0	7,4	7,8	7,9	0,1	0,9	1,0	-
Langdurige gezondheidszorg	1,2	1,3	1,6	2,6	2,9	0,1	1,5	1,6	-
Arbeidsongeschiktheid	1,7	1,8	1,7	1,5	1,4	0,1	-0,3	-0,2	-0,1
Werkloosheid ^c	2,0	1,8	1,3	1,2	1,1	-0,2	-0,6	-0,9	0,0
Werkloosheid met bedrijfstoeslag	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,0	-0,1	0,0
Kinderbijslag	1,6	1,6	1,6	1,4	1,4	0,0	-0,3	-0,3	0,0
Overige sociale uitgaven ^d	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5	0,0	-0,2	-0,2	0,0
Totaal	25,8	26,6	29,1	31,2	31,2	0,7	4,6	5,4	-0,1
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	4,2	4,0	4,1	4,1	4,1	-0,2	0,1	-0,1	-0,2

a. Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de staat en de IGO.

b. Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg, acute en langdurige zorg.

c. Inclusief tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

d. Vooral de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fonds voor Bestaanszekerheid, tegemoetkomingen aan personen met een handicap en leefloon.

De totale sociale uitgaven uitgedrukt in bbp-termen lopen op van 25,8% in 2012 tot 31,2% in 2060, m.a.w. de budgettaire kosten bedragen 5,4% van het bbp tussen 2012 en 2060. De uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg nemen respectievelijk met 4,5% en 2,6% van het bbp toe tussen 2012 en 2060. De overige sociale uitgaven verminderen met 1,7% van het bbp over de projectieperiode.

Merk op dat de budgettaire kosten van de vergrijzing in het SCvV-rapport van oktober 2012 opliepen tot 6,1% van het bbp maar dit over de periode 2011-2060. Die budgettaire kosten omvatten de belangrijke stijging van de totale sociale uitgaven, uitgedrukt in bbp-termen, die genoteerd werd tussen 2011 en 2012 (+0,6% van het bbp). Die stijging was enerzijds te wijten aan een aanzienlijke verslechtering van de economische groei in 2012 en anderzijds aan een duidelijk zwakkere bbp-deflator dan de indexering van de sociale uitgaven.

Het referentiescenario van het rapport 2013 van de SCvV integreert de verschillende structurele hervormingen genomen in het kader van het Regeerakkoord van december 2011 (met betrekking tot vervroegde pensionering, werkloosheid met bedrijfstoeslag, werkloosheid, loopbaanonderbreking en tijdskrediet), alsook recentere maatregelen, namelijk de hervorming van de pensioenbonus in de werknemers- en zelfstandigenregelingen en het leeftijdscomplement in de overheidssector. De nieuwe regeling maakt de bonus gelijk voor de drie stelsels. Vanaf 2014 zal een forfaitair bedrag worden uitgekeerd voor iedere effectief gepresteerde werkdag in de loop van een referentieperiode die aanvangt ofwel 12 maanden na de dag waarop aan de voorwaarden voor vervroegde pensionering wordt voldaan, ofwel de dag waarop de wettelijke pensioenleeftijd wordt bereikt na een loopbaan van 40 jaar. Hoofdstuk 3 levert een gedetailleerde analyse van de impact van die maatregel, ten opzichte van een scenario waarin de vroegere modaliteiten worden behouden tot 2060.

We herinneren eraan dat in de referentieprojectie uit het rapport 2012, in overeenstemming met de conclusies van het Advies van de SCvV met betrekking tot de pensioenbonus¹⁷, de toekenning van de pensioenbonus in de werknemers- en zelfstandigenregeling bij hypothese in overeenstemming was met de nieuwe voorwaarden voor vervroegde uittreding: hij werd enkel toegekend aan werknemers van 62 jaar en ouder met een loopbaan van meer dan 40 jaar. Het leeftijdscomplement in de openbare sector werd daarentegen behouden volgens de vroegere modaliteiten tot 2060 omdat dat geen tijdelijke maatregel was, in tegenstelling tot de pensioenbonus in de algemene regeling, die normaal afliep in december 2013. Naast de wijziging van het leeftijdscomplement, situeren de verschillen met het vorige referentiescenario zich in het niveau van het bonusbedrag (forfaitair bedrag dat stijgt met de leeftijd) en de referentieperiode waarop de bonus wordt berekend. Anderzijds houdt de nieuwe referentieprojectie rekening met een overgangperiode tussen het huidig systeem van pensioenbonus en leeftijdscomplement en het nieuw aangekondigde systeem van pensioenbonus.

Vergeleken met de vorige projectie liggen de budgettaire kosten van de vergrijzing 0,1% van het bbp lager tussen 2012 en 2060. We wijzen erop dat de nieuwe demografische vooruitzichten leiden tot een daling van de werkgelegenheid en van de economische groei die het gewicht van de sociale uitgaven in procent van het bbp doet toenemen. Er zijn echter andere elementen die ruimschoots dat noemereffect compenseren.

In vergelijking met het vorige rapport is de stijging van de pensioenuitgaven 0,2% van het bbp groter. Die stijging is het resultaat van uiteenlopende evoluties in de verschillende pensioenregelingen. In de zelfstandigenregeling is er geen verschil in de toename van de uitgaven, maar in de werknemersregeling ligt de stijging van de uitgaven 0,5% van het bbp hoger en in de overheidssector 0,3% van het bbp lager.

In de overheidssector is 1/3^e van dat verschil toe te schrijven aan de vervanging van het leeftijdscomplement door het nieuwe bonussysteem. De overige 2/3^e zijn het gevolg van een nieuwe modellering van de pensioenuitgaven van de voornaamste overheidsbedrijven (Belgacom, bpost en NMBS). Die nieuwe modellering biedt een betere verrekking van de geleidelijke uitdoving van de statutaire werkgelegenheid bij bpost en Belgacom en van het specifieke profiel van de historische evolutie van de werkgelegenheid bij de NMBS. De zeer forse inkrimping van de werkgelegenheid bij

¹⁷ Hoge Raad van Financiën, Advies van de Studiecommissie voor de Vergrijzing, Evaluatie van de pensioenbonus, juni 2012.

de NMBS tussen het begin van de jaren 80 en het midden van de jaren 90 (ongeveer 50%) komt concreet tot uiting in de leeftijdsstructuur van de huidige werkgelegenheid, die de vorm aanneemt van een omgekeerde piramide (werknemers van 50 jaar en ouder vertegenwoordigden in 2011 iets meer dan 50% van de totale werkgelegenheid bij de NMBS). Die profielen zouden tijdens de komende vijftien jaar aanleiding geven tot een groot aantal pensioneringen, gevolgd door een zeer uitgesproken daling, wat op zeer lange termijn leidt tot een sterk vertraagde groei van de pensioenuitgaven.

Die uitdoving van de statutaire benoeming en de verrekening van de historische daling van de werkgelegenheid van de NMBS resulteren eveneens, in een eerste fase en vergeleken met de vorige projectie, in een sterkere dynamiek van de werkgelegenheid in de werknemersregeling en later in een meer uitgesproken groei van de pensioneringen in die regeling. Over de volledige projectieperiode en ten opzichte van de resultaten van vorig jaar, verhoogt de stijging van de pensioneringsgraad in de werknemersregeling de pensioenuitgaven in die regeling met 0,2% van het bbp. De nieuwe bevolkingsvooruitzichten (hogere afhankelijkheidscoëfficiënt) zorgen ervoor dat die uitgaven met 0,4% van het bbp toenemen (in vergelijking met de resultaten van het rapport 2012). Omgekeerd doet een minder snel stijgend gemiddeld pensioen omwille van het invoeren van de definitieve modaliteiten van de nieuwe pensioenbonus (in het rapport van oktober 2012 werd er in de regeling van werknemers en zelfstandigen gedeeltelijk geanticipeerd op de hervorming van de pensioenbonus door de toekenning van die bonus af te stemmen op de nieuwe voorwaarden voor vervroegde pensionering) de budgettaire kosten in de pensioenregeling van de werknemers met 0,1% van het bbp dalen.

Tussen 2012 en 2060 dalen de gezondheidsuitgaven met 0,2% van het bbp ten opzichte van de vorige simulatie. Tussen 2018 en 2060 stijgen de gezondheidsuitgaven met 0,1% van het bbp meer door de verslechtering van de economische groei. Die stijging compenseert echter niet de daling met 0,3% van het bbp die tussen 2012 en 2018 werd opgetekend (zie punt 1.3.5.a, Tabel 7). Ten slotte, tussen 2012 en 2060 liggen de uitgaven voor arbeidsongeschiktheid 0,1% van het bbp lager in vergelijking met het vorig rapport. Ze omvatten de uitgaven voor primaire ongeschiktheid, de invaliditeitsuitgaven en de uitgaven voor moederschapsrust. Die laatste uitgaven dalen licht als gevolg van een daling van het aantal geboorten (die groter is dan de achteruitgang van het bbp). Op het niveau van de uitgaven voor primaire ongeschiktheid en invaliditeit, daalt het aantal gerechtigden licht ten opzichte van de vorige projectie. Die daling wordt verklaard door enkele gewijzigde hypothesen inzake de kansen op instroom en/of behoud van die regelingen¹⁸. Ter informatie, de toenames van de bezoldigingen van het onderwijzend personeel in 2012 en 2060 liggen 0,2% van het bbp lager dan in de vorige projectie vooral als gevolg van een minder snelle groei van de schoolbevolking en het aantal leerkrachten.

¹⁸ Tot nu toe werden de kansen op instroom en/of behoud van die regelingen constant gehouden in de projectie op het niveau van de laatste waarneming. Tijdens de laatste geobserveerde jaren werden vaak belangrijke toenames van die kansen vastgesteld. Zonder bijkomende informatie zijn we gestart van de hypothese dat het om een tijdelijk effect gaat, waarschijnlijk te wijten aan de crisis. In de nieuwe projectie worden de kansen op instroom en/of behoud nog groter tot 2016 ongeveer (op het ogenblik dat de economische groei stabiel wordt) en bereiken daarna geleidelijk hun niveau van vóór de crisis. Het spreekt echter voor zich dat een diepgaandere analyse van dat fenomeen in de toekomst nodig is om het al dan niet tijdelijke karakter ervan te bepalen.

De budgettaire kosten van de vergrijzing per Entiteit (referentiescenario)

Zolang de Zesde Staatshervorming (de bevoegdheidsoverdrachten voorzien in het Regeerakkoord van december 2011 en eventuele hervormingen die daaruit voortvloeien) niet bij wet bekrachtigd zijn, zullen de budgettaire kosten van de vergrijzing per Entiteit niet meer worden voorgesteld in het SCvV-rapport.

De alternatieve scenario's voor de productiviteitsgroei

Tabel 11 toont de budgettaire kosten van de vergrijzing in de twee alternatieve scenario's van productiviteitsgroei in % van het bbp, en in verschil met het referentiescenario van juli 2013.

Tabel 11 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens de twee alternatieve scenario's van juli 2013 (scenario 1,25 en scenario 1,75) en in verschil met het referentiescenario van juli 2013 in % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	2012-2060			
	Scenario 1,25	Scenario 1,75	1,25-scenario - Referentiescenario	1,75-scenario - Referentiescenario
Pensioenen	5,2	3,9	0,7	-0,6
- werknemersregeling	3,4	2,3	0,6	-0,5
- zelfstandigenregeling	0,4	0,2	0,1	-0,1
- overheidssector	1,4	1,4	0,0	0,0
Gezondheidszorg	2,7	2,6	0,0	0,0
Arbeidsongeschiktheid	-0,2	-0,2	0,0	0,0
Werkloosheid	-0,8	-0,9	0,1	-0,1
Werkloosheid met bedrijfstoelage	-0,1	-0,2	0,0	0,0
Kinderbijslag	-0,2	-0,4	0,1	-0,1
Overige sociale uitgaven	-0,2	-0,2	0,1	0,0
Totaal	6,4	4,5	1,1	-0,8
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	-0,1	-0,1	0,0	0,0

De budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen respectievelijk 4,5% en 6,4% van het bbp in de alternatieve scenario's met een sterkere (scenario 1,75) en een zwakkere (scenario 1,25) groei van de arbeidsproductiviteit, vergeleken met 5,4% budgettaire kosten in het referentiescenario. De verschillen ten opzichte van dat scenario bedragen respectievelijk -0,8 en 1,1 procentpunt.

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. Dit deel is in hoofdzaak gebaseerd op resultaten van de European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC). Een tweede luik stelt de projectie van het armoederisicopercentage bij gepensioneerden voor op basis van de resultaten van het dynamisch microsimulatiemodel van het FPB.

2.1. Stand van zaken armoede bij ouderen

2.1.1. Methodologische noot

Net zoals in de voorgaande verslagen, analyseert de SCvV armoede zoals op Europees niveau is bepaald in het kader van de Open Methode van Coördinatie¹⁹: *“persons beset by poverty: individuals or families whose resources are so small as to exclude them from the minimum acceptable way of life of the member state in which they live”*²⁰. Deze formulering wijst op het relatieve karakter van armoede. Dit betekent dat armoede kadert binnen een algemeen aanvaard levenspatroon in een bepaalde levensgroep (maatschappij) en op een bepaald tijdstip. Vanuit een multidimensionele benadering van armoede wordt deze definitie aangevuld: armoede heeft niet alleen betrekking op onvoldoende inkomsten maar ook op andere domeinen van het maatschappelijk leven die als belangrijk beschouwd worden zoals gezondheid, huisvesting, sociale contacten Indien iemand uitgesloten is in één dimensie van armoede, bijvoorbeeld een tekort aan inkomen, dan is dat een indicatie dat die persoon een *risico* op armoede loopt.

De financiële of inkomensdimensie van armoede gaat uit van minimuminkomensgrenzen of armoededrempels. Indien het inkomen onder de armoededrempel ligt, loopt men een risico op armoede. De armoededrempel kan op verschillende manieren worden bepaald. Binnen de Europese context wordt de relatieve armoededrempel bepaald als 60% van het mediaan equivalent inkomen²¹. De hierna besproken armoede-indicatoren²² zijn voornamelijk gebaseerd op deze definitie. Het beschikbaar inkomen is bevraagd via de enquête EU-SILC. De eerste valabele EU-SILC enquête voor

¹⁹ Eén van de 5 doelstellingen in het kader van de EU2020 strategie inzake inclusieve groei, is het bevorderen van sociale insluiting via het reduceren van armoede. In dat kader wordt het aantal armen bepaald als de som van drie deelpopulaties, gebaseerd op drie indicatoren (armoederisico, materiële deprivatiegraad en lage werkintensiteit). De indicator lage werkintensiteit is niet relevant voor deze studie. De indicatoren armoederisico en materiële deprivatiegraad komen wel aan bod.

²⁰ Council of Ministers, Council Decision of 22 July 1975 concerning a programme of pilot schemes and studies to combat poverty (1975).

²¹ Een alternatieve methode voor het bepalen van een armoededrempel is bijvoorbeeld de budgetmethode. Hierbij wordt een “budgetnorm” bepaald op basis van korven goederen en diensten waarvan het verbruik noodzakelijk wordt geacht om menswaardig te leven binnen een samenleving. Voor meer info, zie onder meer “Minibudget: Wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België?”, Katholieke Hogeschool Kempen, Universiteit de Liège en Universiteit Antwerpen, onderzoeksrapport Federaal Wetenschapsbeleid (2010).

²² Voornamelijk geselecteerd uit de lijst van officiële EU-indicatoren sociale inclusie (European Commission- Social protection and social integration- Social and demography analysis, *Portfolio of indicators for the monitoring of the European strategy for social protection and social inclusion – 2009 update*, Brussels, 2009) waarbij rekening wordt gehouden met de relevantie en beschikbaarheid voor armoede-onderzoek bij ouderen.

België is afgenomen in 2004, over de inkomenssituatie in 2003, en de meeste recente is de enquête van 2011 over de inkomenssituatie in 2010. Eventuele inkomenseffecten van beleidsmaatregelen die genomen zijn na 2010 kunnen dus nog niet uit deze gegevens worden afgeleid. Het equivalent maken van het gezinsinkomen²³ betekent dat rekening wordt gehouden met de omvang en de samenstelling van het gezin. Op die manier kan de levensstandaard van verschillende gezinnen vergeleken worden rekening houdend met het aantal volwassenen en kinderen binnen het gezin.

Merk op dat de bekomen armoederesultaten gevoelig zijn aan veranderingen in de equivalentieschaal, het gehanteerde percentage om de armoederempel te bepalen of de gebruikte levensstandaardindicator (hier mediaan inkomen). Bovendien blijft het hier gehanteerde inkomensconcept een benadering van de levensstandaard. Het beschikbaar inkomen houdt immers geen rekening met het vermogen zoals eigendom van de woning noch met voordelen in natura zoals gratis openbaar vervoer of hulp betreffende gezondheidszorg. Deze elementen kunnen echter wel een ander licht werpen op de sociale armoede- en ongelijkheidsindicatoren, niet alleen bij een vergelijking tussen Belgische ouderen en de rest van de bevolking maar ook bij een internationale vergelijking. Vandaar dat in dit hoofdstuk enkele indicatoren besproken worden die hiermee rekening trachten te houden, zoals bijvoorbeeld het armoederisico op basis van een beschikbaar inkomen dat rekening houdt met geïmputeerde huur²⁴.

Ten slotte merken we op dat de analyse in dit hoofdstuk gericht is op de financiële dimensie van armoede. Het is echter belangrijk in het achterhoofd te houden dat bepaalde ouderen die geen armoederisico lopen omdat hun beschikbaar inkomen boven de armoederempel ligt, niet in staat zullen zijn om bepaalde uitgaven te doen zoals bijvoorbeeld het betalen van een verblijf in een rust- en verzorgingstehuis. Anderzijds kan consumptie niet alleen gefinancierd worden door het beschikbaar inkomen maar ook door ontsparen zodat mensen een laag inkomen kunnen hebben zonder dat ze zich in een precare situatie bevinden.

²³ Door het gezinsinkomen te delen door de gecorrigeerde OESO-equivalentieschaal die bepaald is als de som van het gewicht dat aan elk gezinslid wordt toegekend (1 voor de eerste volwassene, 0,5 voor elke bijkomende volwassene en 0,3 voor elke persoon jonger dan 14 jaar).

²⁴ Een inkomen dat geïmputeerd wordt bij eigenaars van een woning omdat ze geen huur moeten betalen.

Box 5 - Methodologische noot bij de EU-SILC gegevens

Voor een goede interpretatie van de gegevens is het nuttig om te weten welke elementen al dan niet in het beschikbaar inkomen vervat zitten. Aangezien vermogen een kapitaalstock is, behoort het logischerwijs niet tot het beschikbaar inkomen. In principe betekent dit dat er geen inkomen geïmputeerd wordt bij het inkomen van gezinnen omdat ze eigenaar zijn van hun woning¹. Eigenaars van een woning betalen echter geen huur waardoor hun levensstandaard hoger zal zijn dan die van huurders met hetzelfde beschikbare inkomen suggereert. Dit element van onderschatting van de levensstandaard van deze gezinnen, treft in het bijzonder ouderen, die vaker eigenaar zijn van een woning dan jongeren. Echter, sinds EU-SILC 2007 ontwikkelt de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI) van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie op vraag van Eurostat een statistiek die rekening houdt met eigendom van een woning, via “geïmputeerde huur”. Naast de “klassieke” armoederisicopercentages zullen in dit rapport van de SCvV ook percentages voorgesteld worden die ADSEI heeft berekend op basis van het beschikbaar inkomen verhoogd met geïmputeerde huur.

Het beschikbaar inkomen houdt verder ook geen rekening met goederen en diensten die gratis of aan voordelige tarieven aangeboden worden (zoals gratis openbaar vervoer, thuisverzorging, ...). Het armoederisico bij Belgische ouderen dient genuanceerd te worden indien met die elementen rekening wordt gehouden.

Noteer verder, en dit is zeker van belang bij armoedeonderzoek bij ouderen, dat in de EU-SILC geen personen ondervraagd worden die in een “collectief huishouden” wonen, zoals een rust- en verzorgingstehuis².

Het feit dat de EU-SILC gegevens verzameld zijn bij een steekproef van huishoudens 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 groot zijn. Hieronder drukken we de foutenmarge uit in termen van het 95% betrouwbaarheidsinterval³. Wanneer we zouden willen nagaan of verschillen in het armoederisico tussen opeenvolgende jaren al dan niet significant zijn, moeten we rekening houden met het feit dat de EU-SILC opgezet is als een roterend panel, waarbij personen vier jaar lang meedoen met de enquête, en er ieder jaar een kwart van de steekproef vervangen wordt. Hierdoor bepalen we de significantie van veranderingen tussen jaren die vier jaar of meer uit elkaar liggen.⁴

1 Evenmin wordt er rekening gehouden met schulden onder de vorm van een afbetaling van een woonkrediet.

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

3 Zie Eurostat (2012), Accuracy Measures of SILC Based Indicators, SPC/ISG/2012/06/4; Goedemé, T. *Essays on poverty and minimum income protection for Europe's elderly*, Dissertation at the University of Antwerp, 2012, Chapter 2 en Chapter 7, section 1 en Van den Bosch, K. Evolutie van de armoede bij ouderen nader bekeken, WP, Federaal Planbureau. De door ons berekende betrouwbaarheidsintervallen zijn iets groter dan degene die Eurostat rapporteert. Bij de berekening van de betrouwbaarheidsintervallen hebben we in de mate van het mogelijke rekening gehouden met de opzet van de steekproef en het feit dat de armoedrempel zelf berekend wordt op basis van dezelfde steekproefgegevens. Dit laatste is een verbetering ten opzichte van de methodologie die op dit moment door Eurostat gebruikt wordt, die wij voor het overige volgen.

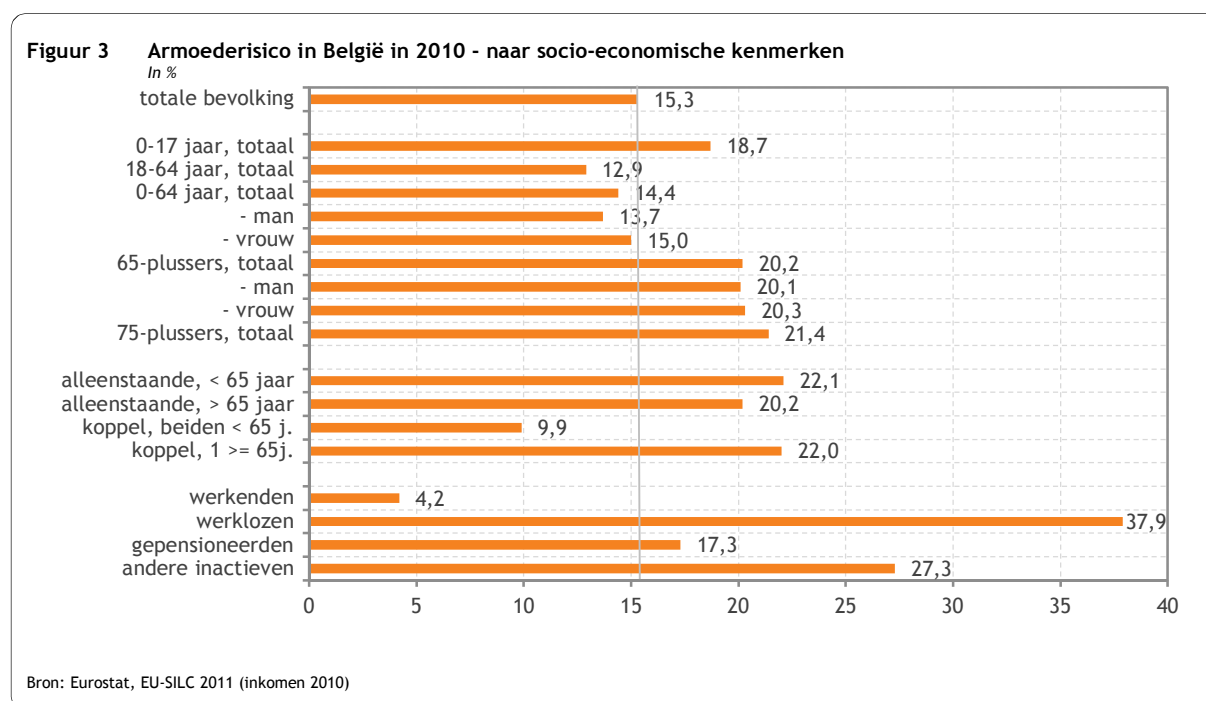
4 Een voorbehoud hierbij is wel dat in de Belgische EU-SILC de vervangingen steeds binnen dezelfde clusters worden geselecteerd. Hierdoor zijn de opeenvolgende steekproeven nooit totaal onafhankelijk van elkaar, en zijn de betrouwbaarheidsintervallen van de verschillen tussen jaren mogelijk iets overschat.

2.1.2. In België

a. Armoederisico

“Klassiek” armoederisico

In 2010 loopt 15,3% van de Belgische bevolking een armoederisico. Hun equivalent inkomen is lager dan de armoededrempel die voor dat jaar 12 005 euro, of 1 000 euro per maand, bedraagt. Dat blijkt uit de resultaten van de EU-SILC 2011 (zie Figuur 3). Hierna wordt dit globale armoederisicopercentage verder ontrafeld met een bijzondere aandacht voor de situatie van ouderen en gepensioneerden.



Een verdeling van het armoederisico naar leeftijd toont een relatief hoog risico voor 65-plussers ten opzichte van de rest van de bevolking, respectievelijk 20,2% en 14,4%. Uit een verdeling naar activiteitsstatuut²⁵ blijkt dat 17% van de gepensioneerden een equivalent beschikbaar inkomen heeft dat in 2010 lager ligt dan 1 000 euro per maand. Dit is beduidend minder het geval dan bij werklozen (bijna 38%) of bij andere inactieven (ruim 27%) maar merkkelijk meer dan bij werkenden (4%).

Uit de *evolutie* van het armoederisico (zie Figuur 4) blijkt dat, hoewel 65-plussers nog steeds een hoger armoederisico hebben dan de bevolkingsgroep jonger dan 65 jaar, de kloof tussen beide leeftijdsgroepen in 2010 op het laagste niveau is sinds 2003 (het eerste inkomensjaar bevroegd in de EU-SILC).²⁶ In 2010 kennen zowel gepensioneerden als 65-plussers, na een dalend patroon sinds 2005, evenwel een lichte stijging van hun armoederisico. Bij de 65-plussers situeert deze toename zich

²⁵ De verdeling naar activiteitsstatuut is gebaseerd op de activiteit die individuen vanaf 18 jaar gedurende het jaar voorafgaand aan het enquêtejaar uitoefende voor minstens 6 maanden. Merk op dat personen die samen een huishouden vormen en een verschillend activiteitsstatuut hebben, toch hetzelfde equivalent inkomen hebben.

²⁶ Het 95% betrouwbaarheidsinterval van het armoederisico bij ouderen (armoededrempel van 60%) liep in 2010 van 17,5% tot 22,9%, en in 2005 van 20,2% tot 26,2%. Daar de betrouwbaarheidsintervallen elkaar fors overlappen, en omdat de opzet van vier-jarlijkse rotatie impliceert dat EU-SILC golven van 2005 en 2010 praktisch onafhankelijke steekproeven betreffen, kan geconcludeerd worden dat de daling van het armoederisico bij ouderen tussen deze twee jaren niet statistisch significant is.

voornamelijk bij mannen terwijl bij vrouwen het armoederisico stabiel blijft. Voor het eerst sinds 2003 is er nagenoeg geen verschil meer tussen het armoederisico van mannen en vrouwen. In 2005 bijvoorbeeld was het armoederisico van vrouwen nog ruim 4 procentpunt groter dan dat van mannen. Door hun toenemende activiteitsgraad bouwen vrouwen steeds meer hun eigen pensioenrechten op waardoor het gezinspensioen in het gezin vervangen wordt door twee pensioenen aan het bedrag 'alleenstaande'. Door hun beter uitgebouwde loopbanen hebben vrouwen steeds betere pensioenen. Bovendien hebben vrouwen een relatief groter aandeel gerechtigden op gewaarborgde minima (zie deel c). Zo wordt in de werknemersregeling in het bijzonder bij vrouwen het minimumrecht per loopbaanjaar toegepast in hun pensioenberekening. Dat minimumrecht werd eind 2006 opgetrokken maar de effecten hiervan op het globale gemiddelde pensioen zullen geleidelijk aan te zien zijn omdat ze enkel betrekking hebben op werknemerspensioenen die vanaf dan ingaan. Ook sluiten de bedragen van de IGO de voorbije jaren steeds beter aan bij de armoededrempel (zie deel c), in het bijzonder voor het statuut van alleenstaande wat vaker voorkomt bij oudere vrouwen omdat mannen jonger sterven.

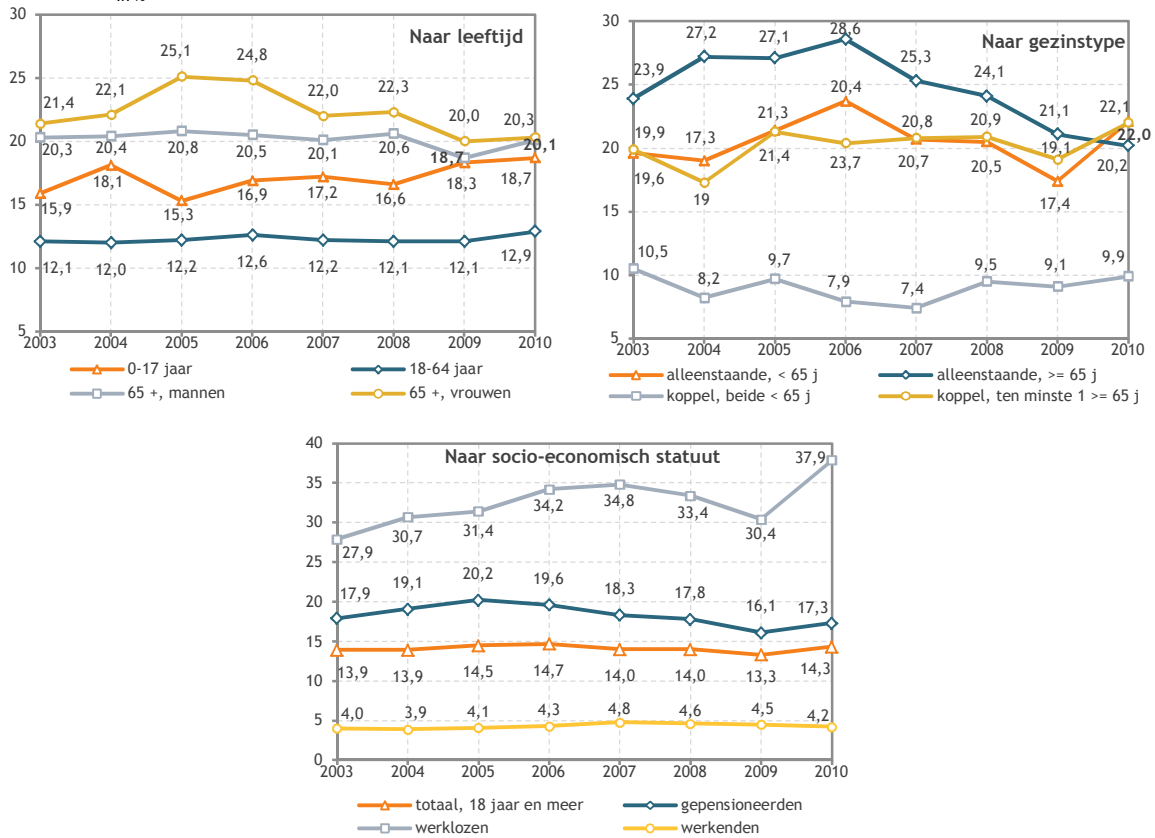
Ook oudere alleenstaanden hebben in 2010, voor het eerst sinds de EU-SILC golven, geen hoger armoederisico dan een koppel waar ten minste één persoon ouder is dan 65 jaar of dan een alleenstaande die jonger is dan 65 jaar. Terwijl het armoederisico van oudere alleenstaanden, dat in 2006 nog 28,6% bedroeg, in 2010 verder daalt tot 20,2% is dat van een koppel met ten minste één 65-plusser en jongere alleenstaanden relatief sterk gestegen (zie Figuur 4). Een verklaring voor deze evolutie van het armoederisico voor alleenstaande ouderen kan onder meer worden gevonden in de evolutie van de minimumpensioenen en inkomensgarantie voor ouderen (IGO). De minima voor alleenstaanden in de werknemersregeling liggen reeds enkele jaren boven de armoededrempel. De zelfstandigenminimumpensioenen en de IGO liggen in 2010 onder de drempel, maar de kloof met de drempel is voor een alleenstaande minder groot dan voor een koppel (zie ook deel c). Maar het totaal inkomen van ouderen met een IGO kan wel boven de armoededrempel liggen. Bij de bestaansmiddelentoets die wordt uitgevoerd voor de toekenning van de IGO, worden immers bepaalde inkomens volledig of gedeeltelijk vrijgesteld²⁷. Een mogelijke verklaring voor de evolutie van koppels ligt in de berekening van het equivalent inkomen waarop armoede-indicatoren zijn berekend. Dit inkomen wordt zowel beïnvloed door de gezinsstructuur als door de inkomens van personen waarmee men samenwoont. Bij een koppel wordt dus ook rekening gehouden met de inkomsten van de partner om het equivalent inkomen te bepalen. Aangezien een koppel hier gedefinieerd is als een koppel met minstens één partner ouder dan 65 jaar, kan de andere partner dus jonger dan 65 jaar zijn, waardoor hij geen recht heeft op de IGO²⁸, en gepensioneerd, werkloos²⁹, zonder inkomen,... zijn.

²⁷ Naast een algemene vrijstelling op de aangerekende bestaansmiddelen (van 625 euro voor het basisbedrag en 1 000 euro voor het verhoogd basisbedrag), worden bijvoorbeeld pensioenen maar voor 90% aangerekend in de bestaansmiddelentoets.

²⁸ Het laatste vangnet voor de populatie jonger dan 65 jaar, namelijk het leefloon, is lager dan de IGO.

²⁹ Het armoederisico bij werklozen is in 2010 sterk gestegen. Nadere analyse op basis van de EU-SILC leert dat dit vooral is gestegen bij alleenstaande werklozen. Dit is onder meer te wijten aan het terugvallen van de inkomsten uit arbeid en uit andere uitkeringen (op jaarbasis gemeten) binnen deze groep. Onder de werklozen die niet gedurende het gehele jaar werkloos waren, zien we een daling van het aantal voltijds gewerkte maanden.

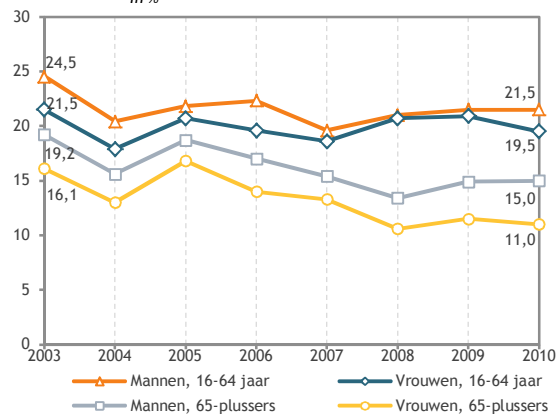
Figuur 4 Evolutie armoederisico in België naar leeftijd, socio-economisch statuut en gezinstype
In %



Bron: Eurostat, EU-SILC 2004-2011 (inkomen 2003-2010)

Ouderen lopen dus een hoger armoederisico dan de populatie op actieve leeftijd. Maar is de inkomenssituatie van de ouderen met een armoederisico ook precairder dan van de rest van de populatie? De indicator die de diepte van het armoederisico meet, toont dat hun inkomenssituatie minder precair is dan die van de populatie 16-64-jarigen met een armoederisico (zie Figuur 5). Het mediaan inkomen van ouderen met een armoederisico is groter dan dat van de jongere populatie: ze liggen respectievelijk 13% en 20% onder de armoededrempel.

Figuur 5 Evolutie diepte van armoederisico naar leeftijd en geslacht (1)
In %



(1) Relatieve mediane armoederisicokloof = verschil tussen het mediaan inkomen van de populatie met een armoederisico en de armoedredrempel, uitgedrukt in % van de armoedredrempel
Bron: Eurostat, EU-SILC 2004-2011 (inkomen 2003-2010)

Bovendien is de kloof met de armoedredrempel sterk verminderd bij ouderen over de verschillende EU-SILC golven terwijl die voor de jongere populatie met een armoederisico vrij constant is. De mate waarin vrouwelijke 65-plussers arm zijn is minder diep dan bij mannen en is globaal ook sterker gedaald over de periode 2003-2010.

Opnieuw is de evolutie van de minima voor ouderen een belangrijke verklaring voor deze vaststellingen. De meeste minima in de pensioenregeling en de IGO liggen in 2010 nog onder de armoedredrempel maar de kloof met deze drempel is over de periode 2005-2009 sterk gedaald en lijkt stabiel in 2010 (zie deel c).

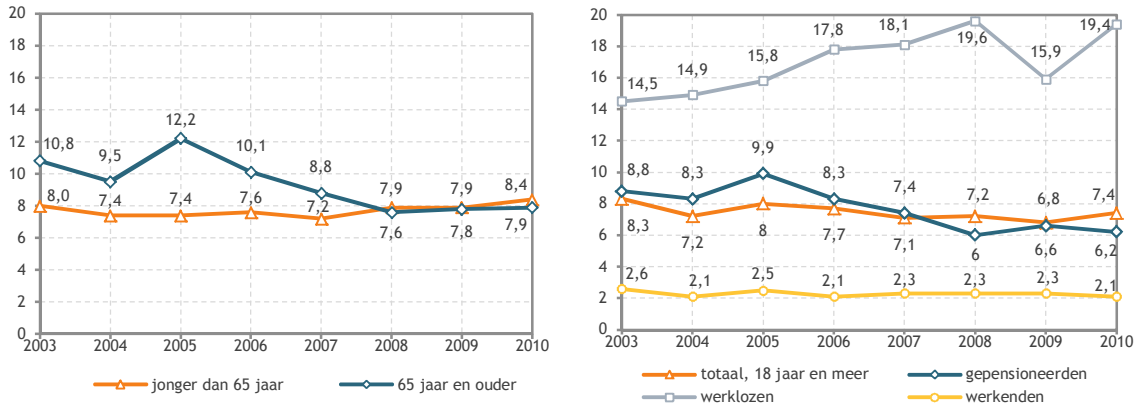
Armoederisico bij alternatieve armoedredrempels

Armoedredrempel op basis van 50% van het mediaan equivalent inkomen

De hierboven besproken resultaten zijn sterk afhankelijk van het niveau van de armoedredrempel. Iemand met een inkomen dat net boven de drempel ligt, loopt geen armoederisico terwijl iemand met enkele euro's minder waardoor zijn inkomen net onder de drempel ligt, een armoederisico heeft. Om deze relativiteit in kaart te brengen, wordt in Figuur 6 de evolutie van het armoederisico voorgesteld bij een alternatieve armoedredrempel van 50% van het mediaan equivalent inkomen. Op basis van deze drempel, die 834 euro bedraagt in 2010, is het armoederisico van ouderen (7,9%) merkelijk kleiner, en is het sinds 2008 niet meer hoger, dan dat van de populatie jonger dan 65 jaar (8,4%). Ook het armoederisico bij gepensioneerden is dan aanzienlijk lager (6,2%) dan bij de "klassieke" drempel en de kloof met het armoederisico bij werkenden (2,1%) is merkelijk gedaald.³⁰

³⁰ Het 95% betrouwbaarheidsinterval van het armoederisico bij ouderen (armoedredrempel van 50%) liep in 2010 van 6,2% tot 9,5%, en in 2005 van 10,1% tot 14,3%. Daar de betrouwbaarheidsintervallen elkaar niet overlappen, mogen we concluderen dat de daling van het armoederisico bij ouderen tussen deze twee jaren statistisch significant is.

Figuur 6 Evolutie armoederisico in België naar leeftijd (links) en socio-economisch statuut (rechts) - bij 50% armoedredrempel
In %



Bron: Eurostat, EU-SILC 2004-2011 (inkomen 2003-2010)

De evolutie van het armoederisico voor ouderen en gepensioneerden op basis van de 50%-armoedredrempel verliep na een sterke daling over de periode 2005-2008, de voorbije jaren stabiel. De hoogte van minimumpensioenen en IGO is ook hier een belangrijke verklarende factor. Het minimumpensioen van werknemers ligt over periode 2003-2010 boven de 50%-armoedredrempel voor het bedrag alleenstaande en nagenoeg gelijk met de armoedredrempel voor het gezinsbedrag. Vanaf 2007 liggen, in het geval van een alleenstaande, ook het minimumpensioen voor zelfstandigen en de IGO boven deze armoedredrempel. De uitkering voor een koppel bijstandsgerechtigden of voor het zelfstandigenminimum aan gezinsbedrag ligt nog onder de alternatieve drempel maar het verschil is miniem geworden (in 2005 bedroeg de uitkering nog 85% van de drempel, in 2010 is dat 98% bij zelfstandigen en 96% bij IGO).

Ondanks het feit dat de minima boven of in de buurt van de alternatieve armoedredrempel liggen, is er nog steeds een bepaald percentage ouderen dat een armoederisico heeft. De minimumpensioenen die met de drempel worden vergeleken zijn immers de bedragen die gelden voor een volledige loopbaan. Iemand die geen volledige loopbaan heeft, zal het minimumpensioen krijgen pro rata de werkelijke duur (mits een loopbaanduur van 30 jaar). Maar ook een IGO dat boven de drempel ligt, kan geen uitsluiting van het armoederisico garanderen en dit omwille van verschillende redenen.

Ten eerste speelt het concept van equivalent inkomen waarop het armoederisico gebaseerd is een rol. Het equivalent inkomen van een samenwonende oudere wordt immers ook beïnvloed door de inkomensbronnen van zijn partner (indien die jonger is dan 65 jaar heeft hij geen recht op IGO).

Ten tweede zijn de inkomensconcepten van EU-SILC en IGO niet helemaal dezelfde. Een gedeelte van de populatie ouderen zal een armoederisico lopen volgens het beschikbaar inkomen dat de EU-SILC armoedredrempel bepaalt, maar niet volgens de bestaansmiddelentoets die voor de toekenning van de IGO gebruikt wordt. Of nog, mensen kunnen een beschikbaar inkomen hebben volgens EU-SILC dat lager is dan de IGO. Enerzijds zijn niet alle bestaansmiddelen waarmee rekening wordt gehouden bij de berekening van de IGO opgenomen in het beschikbaar inkomen volgens de EU-SILC. Dit laatste houdt geen rekening met het kadastraal inkomen, het vermogen of afstanden van onroerende goederen wat wel het geval is in de bestaansmiddelentoets van de IGO. Uit onderzoek van Van den

Bosch K.³¹, blijkt dat voor een klein aantal uit de EU-SILC populatie een omvangrijk kapitaal de reden kan zijn dat zij de bestaansmiddelentoets van de IGO niet doorstaan, hoewel zij volgens het inkomensconcept van de EU-SILC een inkomen hebben dat onder het niveau van de IGO ligt. Met betrekking tot de impact van het kadastraal inkomen, blijkt dat binnen de groep ouderen met een EU-SILC inkomensconcept dat lager ligt dan het niveau van de IGO, 18% een inkomen boven de IGO zou hebben indien het kadastraal inkomen opgenomen wordt bij het bepalen van het equivalent inkomen. Anderzijds worden in de EU-SILC twee typen uitgaven wel in rekening gebracht, terwijl deze geen rol spelen bij de toekenning van de IGO, namelijk transferten tussen huishoudens en bijbetalingen aan belastingen. Hierdoor daalt het beschikbaar inkomen op basis van de EU-SILC. Van den Bosch toont aan dat 14% van de ouderen met een beschikbaar inkomen volgens de EU-SILC definitie beneden het niveau van de IGO, in die categorie is beland vanwege de aftrek van transferten of bijbetalingen aan de belastingen. Als deze transferten of bijbetalingen ongedaan gemaakt zouden worden, zou hun inkomen boven de IGO liggen.

Merk ten slotte op dat er personen zijn die de IGO niet opnemen terwijl ze er wel recht op hebben (non take-up). Bijvoorbeeld, een gepensioneerde die bij de automatische controle op de IGO op moment van pensionering, en indien hij aan de leeftijdsvoorwaarde voor de IGO voldoet, (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 recht op de IGO kan openen, is hiervan niet altijd op de hoogte. Een verdere automatisering van de controle op de toekenningsvoorwaarden van de IGO kan hier een oplossing bieden.

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. 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 "geïmputeerde huur".

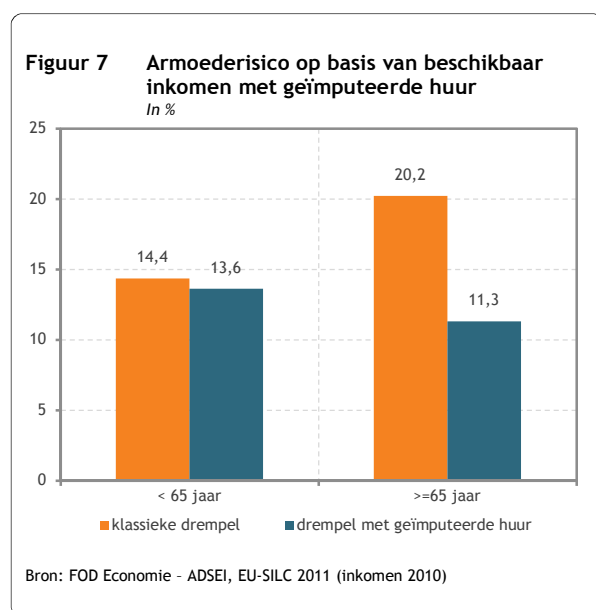
Een beschikbaar inkomen dat rekening houdt met geïmputeerde huur is berekend als het "klassiek" beschikbaar gezinsinkomen vermeerderd met geïmputeerde huur voor eigenaars³² (of voor huurders die gesubsidieerd wonen) en eventueel verminderd met hypothecaire interestlasten. Voor gewone huurders verandert er niets aan de berekening van hun beschikbaar inkomen. Hierdoor ontstaat er een nieuw mediaan inkomen waaruit een alternatieve armoededrempel en indicatoren kunnen worden afgeleid.

³¹ Karel Van den Bosch, "Evolutie van de IGO en de armoede bij ouderen", WP, Federaal Planbureau, te verschijnen

³² 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

De 60%-armoededrempel op basis van een beschikbaar inkomen dat rekening houdt met geïmputeerde huur bedraagt 1 108,63 euro per maand in 2010. Dit alternatieve inkomensconcept genereert ook veranderingen in het armoederisico, in het bijzonder voor ouderen. Hun armoederisico vermindert sterk en bedraagt 11,3% wat minder is dan dat van de rest van de bevolking (13,6%) (zie Figuur 7).

Het inkomensniveau van ouderen stijgt globaal meer indien rekening wordt gehouden met netto geïmputeerde huur dan het geval is voor de jongere populatie (zie jaarlijks verslag van de SCvV 2012). Een belangrijk aandeel van de ondervraagde 65-plussers³³ is immers eigenaar van hun woning, vaak zonder hypothecaire lening en bijbehorende interestlasten. Bovendien verschilt bij ouderen het absoluut bedrag van geïmputeerde huur relatief weinig tussen hoge en lage inkomens. In proportie



van het “klassieke” inkomen kennen de laagste inkomensklassen dan ook een relatief groot positief effect van geïmputeerde huur. Bij ouderen zijn er ook onder de lage inkomensklassen veel eigenaars waardoor hun hier geherdefinieerd inkomen wordt verhoogd.

Hierbij past wel de bemerking dat gezinnen met ouderen het minst voorzien zijn van isolatie in hun woningen³⁴. Bij de berekening van de geïmputeerde huur wordt hiermee geen rekening gehouden. Gegeven het toenemende belang van de milieunormen voor de waarde van de woning, kan dit betekenen dat de geïmputeerde huur bij ouderen relatief overschat wordt ten opzichte van huishoudens met personen beneden 65 jaar.

b. Aanvullende indicatoren

In deze sectie trachten we een ruimer beeld van armoede bij ouderen te schetsen door bovenstaande monetaire en relatieve armoede-indicatoren aan te vullen met een indicator van materiële deprivatie en van subjectieve armoede. Deze indicatoren zijn eveneens gebaseerd op de EU-SILC enquête. De meest recente resultaten hebben betrekking op 2011 (op basis van EU-SILC 2011) en hebben, in tegenstelling tot de monetaire indicatoren, dus betrekking op het enquêtejaar zelf.

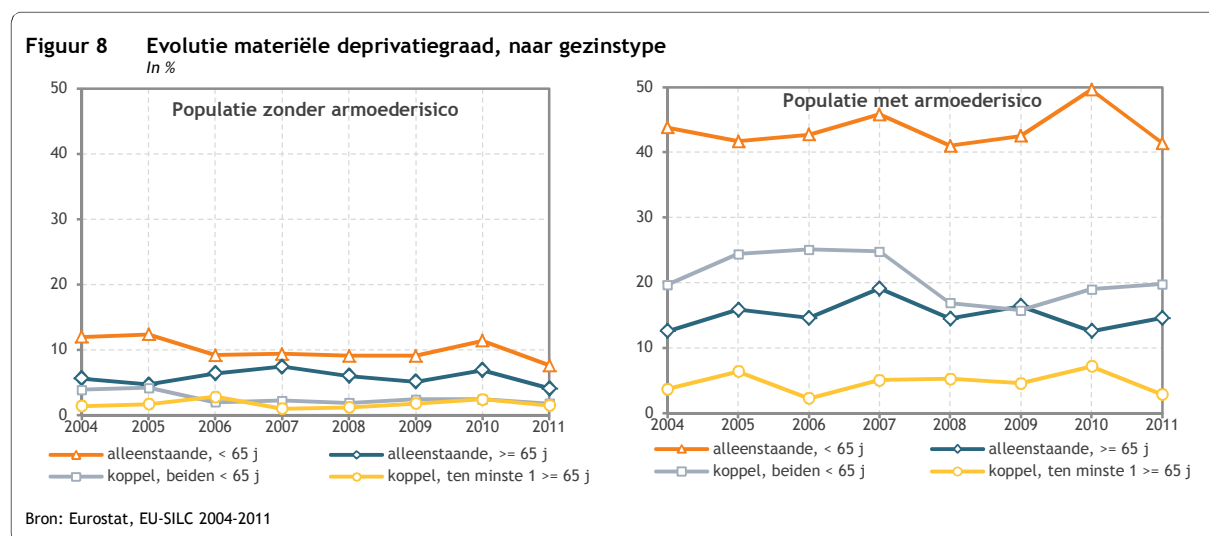
Globaal geven alleenstaanden vaker aan dan samenwonenden dat ze materieel gedepriveerd zijn³⁵ (zie Figuur 8). Verschillen naar leeftijd worden vooral duidelijk binnen de populatie met een armoederisico

³³ Merk op dat in de EU-SILC enquêtes geen huishoudens worden bevraagd die in collectieve huishoudens wonen, zoals ouderen in een rust-en verzorgingstehuis.

³⁴ Heylen K., Le Roy M., Vanden Broucke S., Vandekerckhove B. & Winters S. (2007), Wonen in Vlaanderen; De resultaten van de woonsurvey 2005 en de Uitwendige Woningschouwing 2005, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, Woonbeleid, Brussel, p. 127

³⁵ Indien men in een huishouden leeft dat aangeeft niet in ten minste 4 van de volgende 9 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.

(zie Figuur 8, rechtergrafiek): ouderen ervaren merklijk minder materiële deprivatie dan jongere huishoudens.

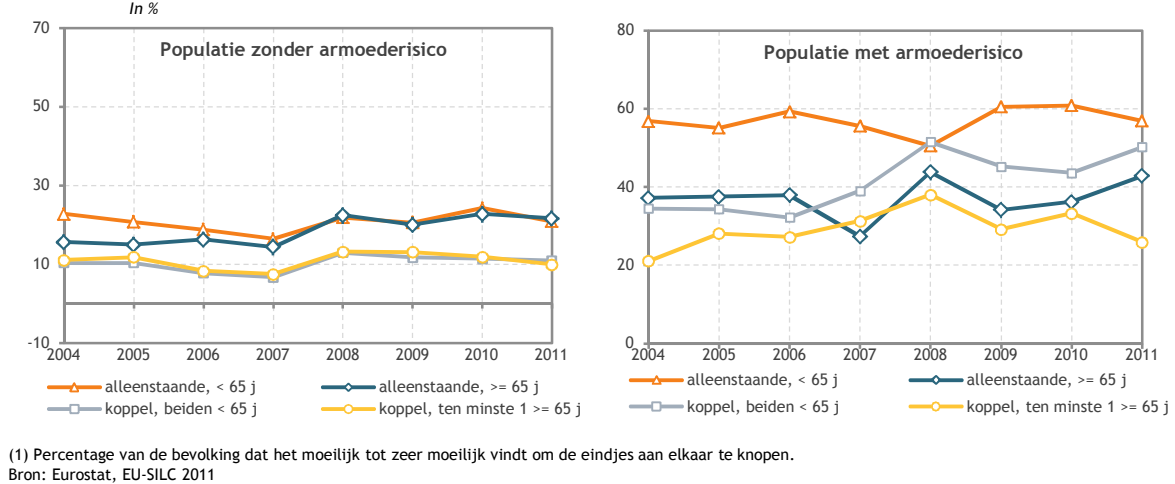


Men wordt als materieel gedepriveerd beschouwd indien men in een huishouden woont dat aangeeft niet te kunnen voorzien in ten minste 4 items uit een lijst van 9 items. Binnen de populatie met een armoederisico geeft in 2011 ruim 40% van de alleenstaanden jonger dan 65 jaar aan dat ze zich 4 items uit een lijst van 9 (beschreven in voetnoot 35) niet kunnen veroorloven terwijl dat bij oudere alleenstaanden “slechts” 15% is. Ook bij koppels met een armoederisico is er een duidelijk verschil: als beide partners jonger zijn dan 65 jaar geeft 20% aan materieel gedepriveerd te zijn, als ten minste één van de partners 65 jaar of ouder is, daalt dit naar 4%.

Bij de huishoudens > 65 jaar met een armoederisico stellen alleenstaanden vaker dan koppels dat ze materieel gedepriveerd zijn. In 2010 is de kloof tussen beide huishoudtypes het kleinst sinds de EU-SILC golven. Merk op dat voor dat jaar ook het armoederisico voor alleenstaanden sterk was gedaald, namelijk tot het niveau van koppels. De materiële deprivatiegraad voor 2011 geeft een indicatie dat de relatieve positie voor alleenstaanden er lijkt op achteruit te gaan.

De subjectieve armoedemaatstaf brengt de eigen inschatting van de EU-SILC respondenten over hun financiële toestand in kaart. Uit Figuur 9 blijkt dat het aandeel in de bevolking dat het zeer moeilijk tot moeilijk vindt om de eindjes aan elkaar te knopen, vooral naar leeftijd verschilt binnen de populatie met een armoederisico. Binnen deze populatie ervaren 65-plussers minder moeilijkheden om de eindjes aan elkaar te knopen.

Figuur 9 Evolutie subjectieve armoedemaatstaf (1), naar gezinstype



Binnen de populatie zonder armoederisico vindt in 2011 ongeveer 2 op 10 van de alleenstaanden het moeilijk om de eindjes aan elkaar te knopen tegenover 1 op 10 van de koppels, en dit telkens ongeacht de leeftijd. Binnen de populatie met een armoederisico is het verschil naar leeftijd frappant: oudere huishoudens ervaren minder problemen, en dit ongeacht of het nu over alleenstaanden of koppels gaat. In 2011 is er wel een merkelijke toename van het aandeel alleenstaande ouderen dat aangeeft dat het (zeer) moeilijk is om de eindjes aan elkaar te knopen.

c. Adequaatheid minimumpensioenen en inkomensgarantie voor ouderen (IGO)

Via het minimumpensioen en het minimumrecht per loopbaanjaar garandeert het wettelijk pensioensysteem een basispensioen aan gepensioneerden. Hiertoe dienen gepensioneerden wel aan een aantal (loopbaan)voorwaarden te voldoen (voor meer informatie, zie jaarlijks verslag SCvV 2012 – box 5). Na een toets van de bestaansmiddelen kunnen ouderen die geen of een ontoereikend pensioen hebben, beroep doen op bijstand (IGO). De adequaatheid van deze systemen in de preventie van het armoederisico bij ouderen hangt af van verschillende factoren, zoals het bereiken van de doelgroep (ouderen met een verhoogd armoederisico) of de hoogte van de bedragen. Hierna wordt kort het profiel van de gerechtigden geschetst. Daarnaast wordt ook de evolutie van de bedragen van de minimumuitkeringen weergegeven en getoetst aan de EU-SILC armoededrempel. Merk op dat hierbij de maximumbedragen of forfaits worden gebruikt. Met andere woorden, in het geval van de minimumpensioenen is dat het bedrag bij een volledige loopbaan (wat overeenstemt met 45 jaar; indien men geen volledige loopbaan heeft wordt het minimumpensioen toegekend pro rata het aantal loopbaanjaren).

Gerechtigden minimumpensioenen en IGO

Voor een beschrijving van het profiel van gerechtigden op minimumpensioenen, minimumrecht per loopbaanjaar en IGO, verwijst de SCvV naar haar verslag van 2012. Hieruit bleek³⁶ dat het minimumpensioen vooral bij gepensioneerden met enkel een loopbaan als zelfstandige wordt toegepast: 70% van hen ontvangt het minimumpensioen en in het bijzonder mannen. Vele zelfstandige

³⁶ Op basis van de situatie in 2011.

vrouwen voldoen immers niet aan de loopbaanvoorwaarde voor het minimumpensioen (30 loopbaan jaren) zodat hun (laag) pensioen niet kan worden opgetrokken tot het minimum. Meer dan de helft van de gepensioneerden die een werknemers- en zelfstandigenpensioen cumuleren, ontvangen een minimumpensioen. Gepensioneerden die enkel een loopbaan als werknemer hebben gekend doen in veel mindere mate beroep op het minimum (ruim 10%) en in deze regeling zijn het eerder vrouwen voor wie het pensioenbedrag wordt opgetrokken. Ook het optrekken van lonen tot het minimumrecht per loopbaanjaar in de berekening van het werknemerspensioen, gebeurt voornamelijk bij vrouwen.

Ruim 5% van de 65-plussers ontvangt bijstand (IGO of het uitdovende gewaarborgde inkomen voor bejaarden (GIB)). Tweederde van de IGO-gerechtigden zijn vrouwen waarvan ongeveer 80% het “verhoogd basisbedrag” ontvangt wat in hoofdzaak wordt uitgekeerd aan alleenstaanden. Ruim 80% van de IGO-gerechtigden ontvangt de IGO als aanvulling op een pensioen, bij mannen ligt dit aandeel nog hoger. Een verdeling van het aantal gepensioneerden met een IGO naar pensioenregeling toont dat het voornamelijk gepensioneerden met enkel een zelfstandigenpensioen en gepensioneerden met een werknemers- en zelfstandigenpensioen zijn die hun pensioen cumuleren met een IGO (telkens ongeveer 10% van de gepensioneerden) en in mindere mate gepenseerde werknemers (3% van deze gepenseerden)³⁷.

Bedragen minimumpensioenen, minimumrecht per loopbaanjaar en IGO

Alvorens de adequaatheid van minima als instrument tegen armoede toe te lichten, wordt de evolutie van de bedragen geschetst ten opzichte van de evolutie van de koopkracht en van het gemiddelde brutoloon van werknemers (benefit ratio).

Evolutie van koopkracht en benefit ratio

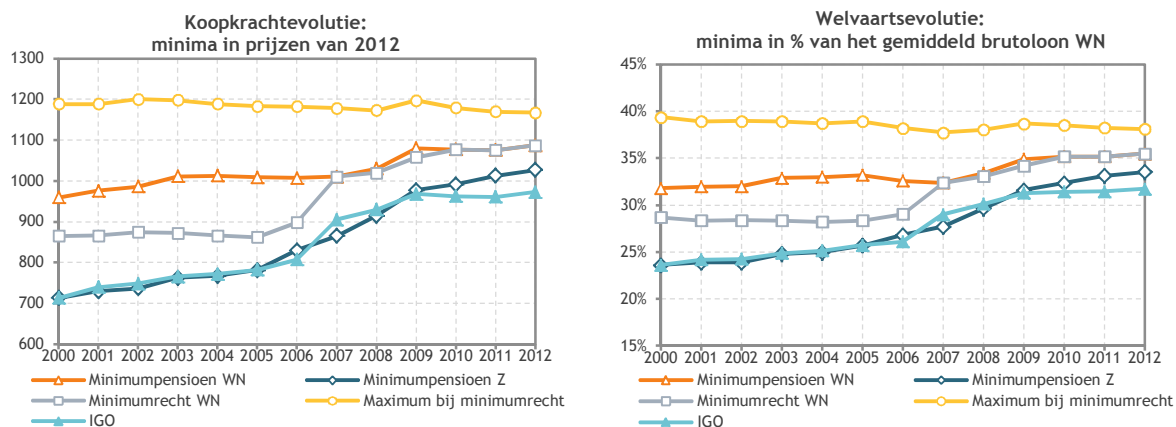
Figuur 10 geeft de evolutie van de minima (bedrag alleenstaande³⁸) tijdens het voorbije decennium aan de hand van twee maatstaven. De linkergrafiek geeft de evolutie van de bedragen in prijzen van 2012 en laat toe na te gaan of ze hun koopkracht behouden hebben. De rechtergrafiek toont de “benefit ratio”, of de verhouding van de uitkeringen en het gemiddeld brutoloon bij werknemers voor een alleenstaande, en brengt de welvaartsevolutie van de minima en IGO in kaart.

³⁷ Een verdeling van het aantal IGO-gerechtigden naar pensioenregeling toont dat bijna 40% van de IGO-gerechtigden de IGO cumuleert met een werknemers- en zelfstandigenpensioen, ruim 30% met enkel een werknemerspensioen en ruim 10% met enkel een zelfstandigenpensioen.

³⁸ Voor de leesbaarheid van de grafieken wordt het gezinsbedrag (of het basisbedrag bij IGO) niet voorgesteld. Globaal volgen zij over de hier beschouwde periode dezelfde evolutie als de bedragen voor alleenstaande (of het verhoogd basisbedrag), met uitzondering van het gezinsminimumpensioen bij zelfstandigen. Over de periode 2000-2012 groeit dat minimumpensioen iets trager dan het bedrag alleenstaande waardoor de kloof tussen beiden evolueert van 75% in 2000 naar bijna 77% in 2012. In de pensioenberekening, alsook bij de minimumpensioenen in de werknemersregeling, bedraagt de ratio bedrag alleenstaande versus gezinsbedrag 80%.

Eveneens voor de leesbaarheid van de grafieken werd de periode vóór 2000 niet opgenomen. Hiervoor, alsook voor de bespreking over de periode 1985-2000, verwijzen we naar het jaarlijks verslag van de SCvV 2010.

Figuur 10 Evolutie koopkracht (links) en benefit ratio (rechts) van minimumpensioenen na een volledige loopbaan en van IGO - bedragen voor alleenstaande
In euro per maand (links) en in % (rechts)



“Maximum bij minimumrecht” is het maximumpensioen dat toegekend kan worden na toepassing van het minimumrecht in de pensioenberekening. In dat geval zal een gedeelte van de loopbanen worden gewaardeerd aan het minimumrecht en een gedeelte van de loopbanen aan het verdiende loon (in geval het hoger ligt dan het minimumrecht). “Minimumrecht” is het pensioenbedrag dat bekomen zou worden indien de volledige loopbaan is gewaardeerd aan het minimumrecht.

Door de automatische koppeling van de sociale uitkeringen en IGO aan de gezondheidsindex volgen zij minstens de evolutie van de prijzen. Globaal is de koopkracht van de minimumpensioenen en IGO over de periode 2000-2012 toegenomen (zie Figuur 10, linkergrafiek), met uitzondering van het maximumpensioen dat toegekend kan worden na toepassing van het minimumrecht in de pensioenberekening. De mate waarin dit is gebeurd, verschilt evenwel naar regeling en periode. De sterkste groei wordt opgetekend voor het minimumpensioen in de zelfstandigenregeling (met 44% of een gemiddelde jaarlijkse groei bovenop de prijzen van 3%) en de IGO (met 36% of een gemiddelde jaarlijkse groei van 2,6%). Vooral de periode 2005-2009 wordt gekenmerkt door verhogingen bovenop de prijzen, nadien neemt vooral de koopkracht van de minima in de zelfstandigenregeling nog verder toe, terwijl dat van de overige uitkeringen uit Figuur 10 relatief stabiel blijft.

Ook de benefit ratio's voor de minima zijn duidelijk gestegen over de periode 2000-2012 (zie Figuur 10, rechtergrafiek). Vooral het minimumpensioen van zelfstandigen is sterker gestegen dan het gemiddeld brutoloon: de benefit ratio evolueert van 23,6% in 2000 naar 33,5% in 2012. De stijging van de uitkeringen die zich vooral situeert tussen 2005 en 2009, was tot 2007 het resultaat van structurele maatregelen (onder meer de verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar met 17% in oktober 2006³⁹). Vanaf 2007 werd in het kader van de wet op het Generatiepact een structureel budget voorzien voor welvaartsaanpassingen in de werknemers- en zelfstandigenregeling. De concrete maatregelen die hieruit voortvloeiden hebben tot herwaarderingen van de minimumpensioenen geleid, in het bijzonder bij zelfstandigen. Ook na 2009 blijven zij merkkelijk sterker groeien dan de gemiddelde brutolonen. Hierdoor is in 2012 de kloof met het minimum in de werknemersregeling historisch klein. Op 1 april 2013 werd het gezinsbedrag van het zelfstandigenminimum opgetrokken tot het niveau van dat van werknemers waardoor deze kloof verdwijnt.

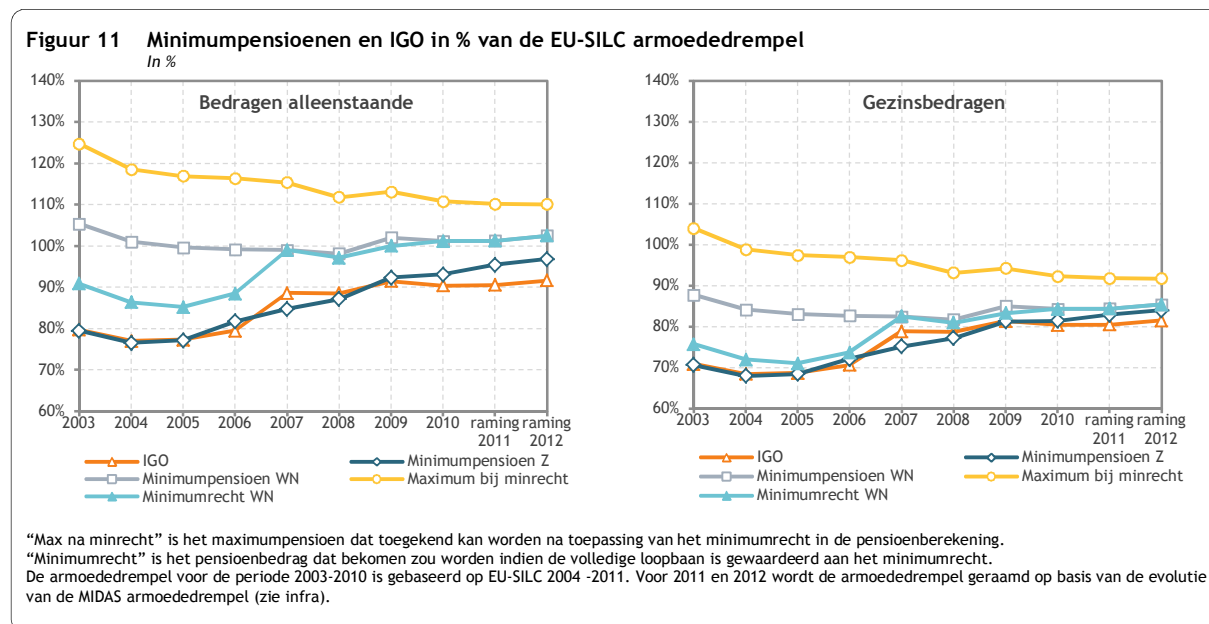
³⁹ Deze verhoging betekent het einde van de band van het minimumrecht per loopbaanjaar met het minimumloon. Vanaf dan stemmen pensioenen die volledig worden berekend via het minimumrecht overeen met het minimumpensioen van werknemers. Het minimumrecht zal verder evolueren zoals het minimumpensioen (eventuele verschillen in de evolutie in Figuur 10 zijn te wijten aan verschillen in ingangsdatum van welvaartsaanpassingen waardoor de jaargemiddelden verschillend zijn).

Ook de bijstand groeit merkbaar sterker dan de lonen over de periode 2000-2012. In het bijzonder de periode 2005-2009 wordt gekenmerkt door reële herwaarderingen van de IGO met de belangrijkste aanpassing in december 2006 waarbij de IGO met bijna 14% werd verhoogd⁴⁰. Vanaf 2009 gebeurden deze verhogingen in het kader van de wet op het Generatiepact.

Vanaf 2010 kennen de minima in de werknemersregeling en de IGO een gelijke tred met het gemiddeld brutoloon terwijl het minimumpensioen bij de zelfstandigen sneller blijft groeien.

In vergelijking met de armoededrempel

Uit Figuur 11 blijkt dat in 2010 (meest recente inkomensjaar van de EU-SILC) de meeste minima onder de armoededrempel liggen. De kloof tussen de minima en de drempel is ten opzichte van 2003 echter sterk gedaald voor de minimumpensioenen in de zelfstandigenregeling, het minimumrecht en de IGO. De vergelijking van de geobserveerde minimumbedragen in 2012 met een geraamde armoededrempel⁴¹ toont een verdere maar beperktere daling van de kloof voor het minimumpensioen bij zelfstandigen terwijl deze voor de IGO eerder stabiliseert. De relatieve positie van het minimumpensioen voor werknemers ten opzichte van de armoededrempel gaat er voor de geobserveerde periode op achteruit (2003-2010) maar lijkt te stabiliseren over de geraamde periode. Voor de vergelijking van de gezinsbedragen in geval van pensioenen en bedragen voor een koppel in geval van IGO met de armoededrempel werden deze bedragen omgerekend in "equivalente bedragen" door ze te delen door de "gecorrigeerde OESO equivalentieschaal" (i.e. 1,5 voor een koppel, namelijk factor 1 voor de eerste volwassene + factor 0,5 voor de tweede volwassene).



Bij deze vergelijking tussen minima en EU-SILC armoededrempel dienen enkele bemerkingsen te worden geformuleerd. Zo is de armoededrempel gebaseerd op netto inkomens terwijl de minima

⁴⁰ Op die manier zou de IGO overeenstemmen met de armoededrempel zoals op dat moment berekend op basis van EU-SILC 2003.

⁴¹ Hierbij laten we de laatst geobserveerde EU-SILC drempel evolueren conform de groeivoet van de gesimuleerde armoededrempel volgens MIDAS (cf. infra).

brutobedragen zijn. Deze minima worden evenwel beperkt belast of zijn vrijgesteld van belastingen in het geval van de IGO zodat hun nettobedragen dicht aanleunen bij de brutobedragen. Daarnaast en zoals reeds gesteld, gelden de minimumbedragen waarop de vergelijking is gebaseerd voor een volledige loopbaan. Indien geen volledige loopbaan kan worden aangetoond, worden de minima toegekend pro rata de werkelijke loopbaan.

Uit Figuur 11 blijkt verder dat de kloof met de armoededrempel groter is voor koppels (gezinsbedragen) dan voor alleenstaanden. Zoals in voorgaande verslagen van de SCvV gesteld, is dit in hoofdzaak te wijten aan een methodologisch verschil in equivalentieschalen. Bij het bepalen van de relatieve armoededrempel bedraagt de equivalentieschaal voor een koppel 1,5 (zie supra). De “impliciete” equivalentieschaal in de pensioenwetgeving⁴² bedraagt voor de minimumpensioenen 1,25 in de werknemersregeling en 1,30 in de zelfstandigenregeling en voor de IGO 1,33. 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 wegingscoëfficiënt conform de relatieve methode een verhoging van 50% van het bedrag van een koppel ten opzichte van het bedrag van alleenstaande suggereert. Gegeven deze verschillen kunnen we a priori stellen dat de bedragen voor een koppel minder adequaat zullen scoren dan deze voor een alleenstaande wanneer ze uitgedrukt zijn ten opzichte van de armoededrempel.

Bijstandsuitkeringen, voor ouderen de IGO, kunnen als wettelijke armoededrempel worden beschouwd. Het zijn immers wettelijke minimuminkomens die weergeven hoeveel de gerechtigden volgens de overheid in principe nodig hebben om aan de minimale behoeften te voldoen. Zoals uit Figuur 11 blijkt ligt de IGO onder het niveau van de relatieve armoededrempel. Het optrekken van de IGO zodat het bedrag zou overeenstemmen met de relatieve armoededrempel lijkt misschien een evidente zaak om op die manier het armoederisico bij ouderen uit te sluiten. Maar zoals in haar voorgaande verslagen, stelt de SCvV hierbij enkele bemerkingen. Kort samengevat zijn er ten eerste enkele methodologische verschillen zoals verschillen in equivalentieschalen, verschillend inkomensconcept voor het bepalen van het beschikbaar inkomen (en daaruit volgend armoededrempel) op basis van EU-SILC en het inkomen voor de bestaansmiddelentoets bij IGO,... (zie supra, p. 45). Hierdoor kan er nog steeds een bepaald percentage ouderen een armoederisico lopen, zelfs indien beide bedragen op elkaar zijn afgestemd. Ten tweede is er een zekere “non take-up” bij de IGO: personen die wel recht hebben op de IGO maar deze niet opnemen.

De relativiteit van de armoededrempels en de voorzichtigheid die aan de dag moet worden gelegd bij een vergelijking met minimuminkomens, blijkt ook uit de resultaten van een gelijkaardige oefening op basis van de budgetmethode (zie ook SCvV 2012, deel 3.1.2.). Deze methode bepaalt de armoededrempel via een “budgetnorm”: een budget bepaald op basis van een korf goederen en diensten waarvan het verbruik noodzakelijk wordt geacht om menswaardig te leven binnen een samenleving. Uit onderzoek⁴³ bleek dat de IGO hoger is dan de budgetnorm voor ouderen die eigenaar zijn van een woning en voor ouderen die huren in de sociale sector. Maar voor ouderen die een woning

⁴² Berekend als de verhouding van het gezinsbedrag met het bedrag voor een alleenstaande.

⁴³ “Minibudget: Wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België?”, Katholieke Hogeschool Kempen, Université de Liège en Universiteit Antwerpen, onderzoeksrapport Federaal Wetenschapsbeleid (2010).

huren op de private markt, ligt de IGO onder de budgetnorm. Bovendien wordt de situatie moeilijker voor hulpbehoevende ouderen omdat zij een grotere nood aan inkomen hebben.

2.1.3. Internationale vergelijking

a. Evolutie van de indicatoren van armoede

In internationaal perspectief gezien is de evolutie inzake het armoederisico bij ouderen in België niet uitzonderlijk. Figuur 12 laat zien dat in de periode 2004-2010 het risico op armoede bij ouderen in de gehele Europese Unie (EU-27) is gedaald. Dit is ook zo als we alleen naar de EU-15 kijken. Deze trend wordt vooral bepaald door vrij sterke dalingen van het armoederisico bij 65-plussers in een aantal grote lidstaten (ES, FR, IT, UK), maar is niet universeel⁴⁴. Zoals Figuur 10 toont, daalt het armoederisico onder ouderen niet in Duitsland en Nederland (in dit laatste land was het al erg laag); dit is ook het geval in onder meer Oostenrijk en Zweden. Daar het armoederisico voor ouderen in 2004 in België al hoger was dan in de EU als geheel, impliceert de parallele daling van dit armoederisico dat het in België hoger blijft dan in de meeste andere Europese landen.

Net als in België is globaal in de EU-15 en de EU-27 het armoederisico van de bevolking als geheel, ongeacht leeftijd, praktisch stabiel gebleven in de periode 2004-2010. Bij onze buurlanden zien we alleen in Duitsland een stijging van het percentage van de bevolking dat in risico op armoede leeft. Bij een daling van het armoederisico onder ouderen moet stabiliteit bij de bevolking als geheel samengaan met een stijging van dit risico voor de bevolking beneden 65 jaar. We zien in Figuur 12 inderdaad een stijging van het armoederisico bij kinderen in onze buurlanden, met uitzondering van Nederland, en ook in de EU-15 als geheel. Deze is ongeveer even sterk is als de toename van het risico op armoede bij jeugdigen in België tussen 2005 en 2010⁴⁵. In Duitsland stijgt ook het armoederisico bij volwassenen op actieve leeftijd (18-64 jaar), terwijl dat in België, Frankrijk en Nederland minder of niet het geval is. In alle ons omringende landen, en ook in de EU-15 als geheel, lopen kinderen (tot 18 jaar) nu een groter of even groot risico op armoede dan ouderen, België is hierin een uitzondering. De verschuiving van het risico van armoede van ouderen naar kinderen en jongeren is de voortzetting van een trend die in veel landen al zichtbaar is vanaf de jaren zeventig.⁴⁶

De evolutie van het armoederisico bij gepensioneerden loopt praktisch gelijk aan die van ouderen, zowel in België als in zijn buurlanden. Wel ligt in België het risico op armoede van gepensioneerden duidelijk lager dan dat van ouderen, terwijl in Duitsland, Frankrijk en Nederland het verschil kleiner is. De groep van gepensioneerden wordt geïdentificeerd op basis van de meest frequente arbeidsmarktstatus gedurende het afgelopen jaar ("most frequent activity status"), volgens de opvatting van de persoon zelf. Sommige personen van 65 jaar of ouder met weinig of geen arbeidsverleden duiden een andere status aan (bijv. "verzorger van het huishouden"), terwijl anderzijds een belangrijk aantal personen beneden 65 jaar zichzelf wel als gepensioneerd beschouwt.

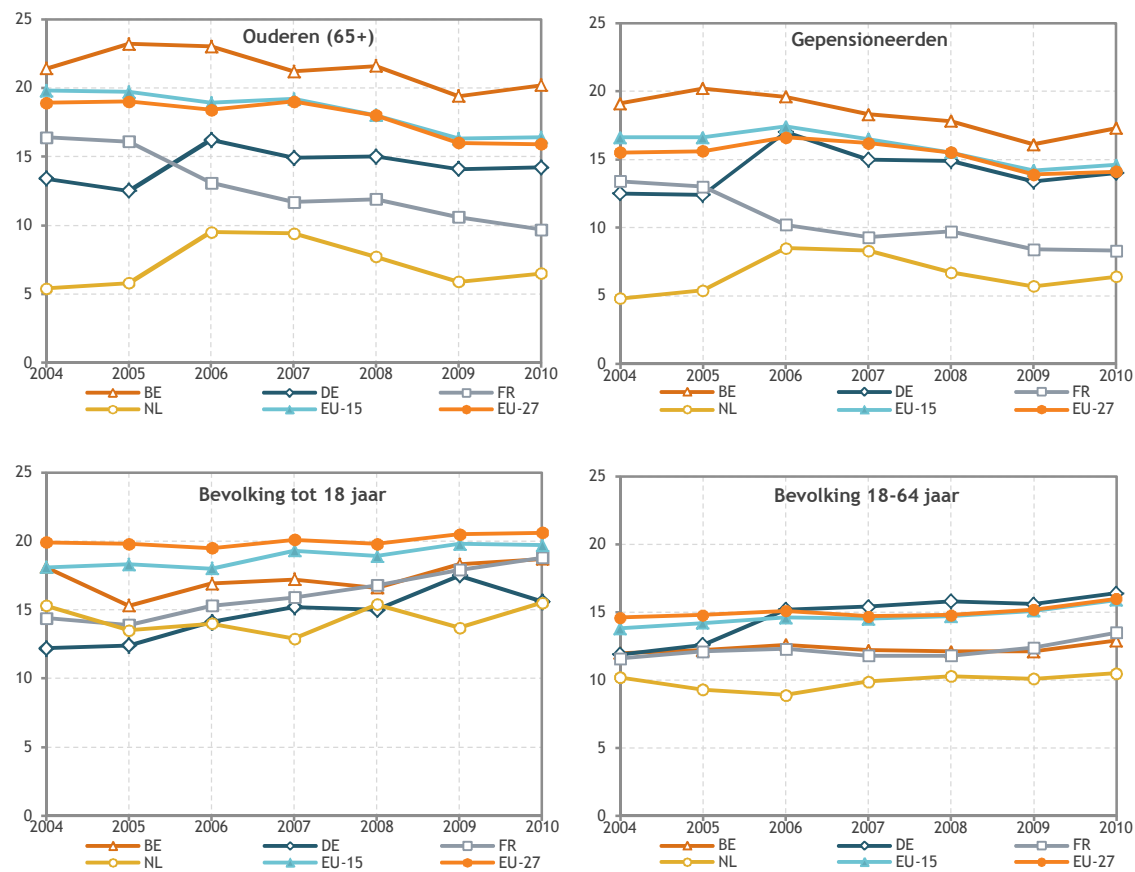
⁴⁴ Zie ook European Commission, "Social Europe. Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee (2012), Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013, pp. 62-66.

⁴⁵ In 2004 was het risico op armoede bij jeugdigen in België praktisch even groot (18.1%) als in 2009 (18.7%). In 2003 was het echter 15.9% (niet in tabel weergegeven). Om deze reden beschouwen we het relatief hoge percentage voor 2004 als een toevallige uitschieter.

⁴⁶ Zie OECD, *Growing Unequal. Income distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD, 2008, Chapter 5.

Praktisch alle personen die een inkomen uit pensioen ontvangen, behoren tot de categorie "gepensioneerd", maar deze twee groepen vallen niet volledig samen.

Figuur 12 Evolutie armoederisico bij 65-plussers en enkele andere categorieën van de bevolking in België, zijn buurlanden, de EU-15 en de EU-27



Bron: Eurostat.

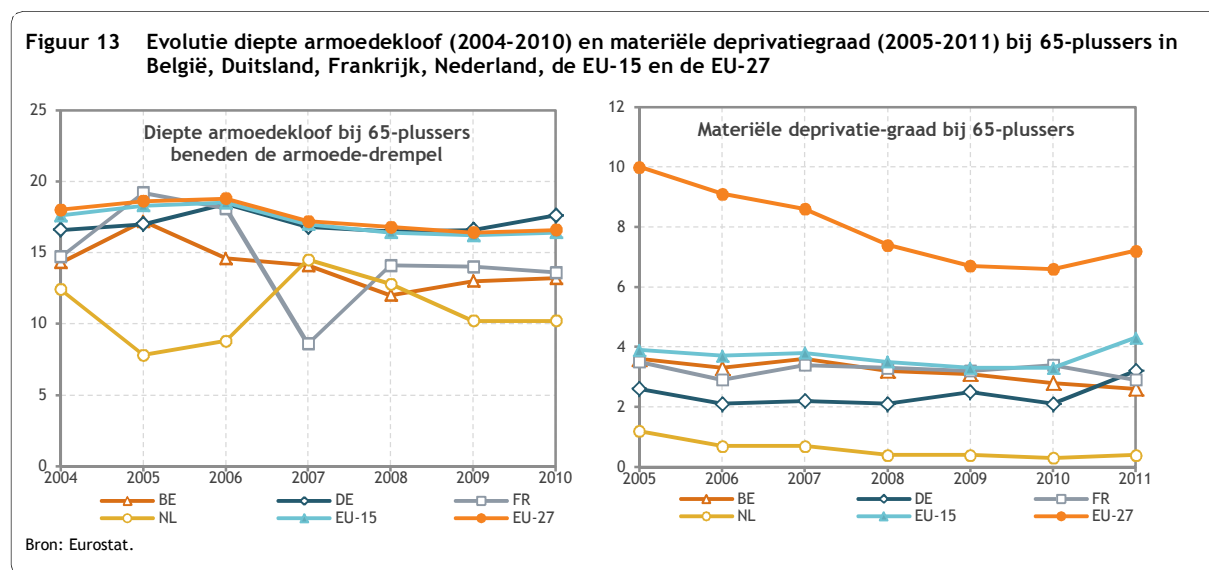
Het zou interessant zijn om een vergelijking te maken van het armoederisico bij ouderen op basis van het inkomen inclusief de geïmputeerde huur tussen België zijn buurlanden. De landen van de EU maken echter gebruik van geheel verschillende methoden om de geïmputeerde huur te berekenen, hetgeen de resultaten vaak onvergelijkbaar maakt, en zulk een vergelijking weinig zinvol.⁴⁷

Andere indicatoren van inkomen en armoede bij ouderen vertonen vaak dezelfde trends als het percentage personen met een inkomen beneden de armoedelijijn, maar niet altijd (Figuur 13). De diepte van de armoedekloof bij ouderen daalt in België, en ook in Frankrijk en de EU-15 als geheel, maar vertoont geen duidelijke trend in Duitsland en Nederland. Bij stijging van het percentage ouderen dat een inkomen boven de armoedelijijn geniet, beweegt kennelijk het inkomen van de resterende groep zich dichters naar de armoedelijijn toe.

De materiële deprivatie, hetgeen wil zeggen dat men niet in staat is zich 4 items uit een lijst van 9 te veroorloven, vertoont tussen 2005 en 2011 een dalende trend in België, evenals in Nederland (waar

⁴⁷ 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

deze al erg laag was) en in de EU-15 en EU-27. In de EU-15 en de EU-27 en ook in Duitsland zien we een plotse stijging van de materiële deprivatie tussen 2010 en 2011. Het is niet duidelijk wat de reden hiervoor kan zijn. Het is opmerkelijk dat de materiële deprivatie bij ouderen in Frankrijk niet gedaald is, in tegenstelling tot het risico op inkomensarmoede. We mogen niet vergeten dat de meting van materiële deprivatie een subjectief element omvat, daar het niet-bezit van een item alleen wordt meegeteld als de respondent aangeeft dat hij of zij zich dat item niet kan veroorloven. Net als in 2010 blijft ook in 2011 de vaststelling geldig dat de Belgische ouderen niet vaker materieel gedepriveerd zijn dan hun leeftijdsgenoten in Frankrijk en de EU-15 als geheel. Nederlandse ouderen daarentegen leven wel duidelijk minder vaak in materiële deprivatie.



b. Evolutie van de minimuminkomensbescherming in Duitsland, Frankrijk en Nederland

In vorige edities van het Jaarlijks verslag van de studiegcommissie voor de vergrijzing is aandacht besteed aan de minimumuitkeringen voor ouderen in België en zijn buurlanden. Minimumuitkeringen kunnen bestaan uit minimumpensioenen en al dan niet specifieke uitkeringen voor ouderen in de bijstand, en vormen zeker het belangrijkste onderdeel van de minimuminkomensbescherming voor 65-plussers, maar vertellen, zeker in een internationale context, niet het volledige verhaal. De beschikbare inkomens van ouderen die zulk een minimumuitkering genieten wordt niet alleen bepaald door de hoogte van die uitkering, maar ook door eventuele aftrekken van belastingen en sociale bijdragen, en anderzijds door toelagen zoals huursubsidies en verwarmingstoelagen. We moeten dus kijken naar het volledige inkomenspakket van ouderen op het minimum. De exacte samenstelling van dit inkomenspakket hangt af van verschillende aspecten van de leefsituatie van de oudere persoon, zoals de gezinssamenstelling, de woonplaats en het woonstatuut. Zulk een inkomenspakket kan berekend worden met de methode van standaardsimulatie, waarbij voor een modelpersoon of modelgezin met bepaalde kenmerken wordt nagegaan welke de hoogte en samenstelling van het netto-inkomen zou zijn, als alle rechten zouden worden uitgeoefend en aan alle verplichtingen zouden worden voldaan.

Hier presenteren we de evolutie van de minimuminkomensbescherming voor ouderen in de drie buurlanden van België op basis van resultaten van het project CSB-MIPI (Centrum voor Sociaal Beleid

– Minimum Income Protection Indicators)⁴⁸. De resultaten zijn beschikbaar voor drie meetmomenten: juni 2001, juni 2009 en 1 januari 2012. CSB-MIPI bevat bedragen in originele valuta en lopende prijzen. De bedragen getoond in Figuur 14 zijn vergelijkbaar gemaakt door middel van de HICP (Harmonized Indices of Consumer Prices) en koopkrachtpariteiten, met België – januari 2012 als referentieland en – tijdstip. Belangrijk is dat in CSB-MIPI alleen de minimuminkomensbescherming is opgenomen die in principe geldt voor alle burgers (gegeven de leeftijdsvoorwaarde). Dit betekent dat minima in pensioensystemen voor specifieke categorieën (bijvoorbeeld werknemers) buiten zicht blijven.

De aard en het belang van de minimuminkomens voor ouderen verschilt tussen de landen. In België (*IGO*), Duitsland (*Grundsicherung im Alter* in 2009 en 2012; de algemene bijstand in 2001) en Frankrijk (*Allocation de solidarité aux personnes âgées*) gaat het om middelengetoetste uitkeringen, die te beschouwen zijn als een vorm van bijstand. Slechts een kleine minderheid van alle ouderen maakt gebruik van deze regelingen. In Nederland daarentegen betreft het een basispensioen (*Algemene Ouderdoms Wet, AOW*) dat uitbetaald wordt aan praktisch alle ouderen, met als enige voorwaarde dat men in Nederland woont en heeft gewoond⁴⁹. De AOW blijkt in reële termen hoger te zijn dan de minimumpensioenen in de andere landen. Anderzijds betalen AOW ontvangers in Nederland een substantieel deel van hun bruto-uitkering aan premies voor de volksverzekeringen. In België en Frankrijk zijn de ontvangers van een minimuminkomen lokale belastingen verschuldigd, al gaat het om vrij kleine bedragen.

Het grootste verschil tussen (bruto) uitkering en netto beschikbaar inkomen ontstaat door de huursubsidies in Duitsland, Frankrijk en (in beperkte mate) Nederland. Voor Frankrijk omvat het bedrag de nationale huursubsidie, en in 2009 en 2012 een extra toelage in Parijs. Het bedrag van de huursubsidie hangt af van de assumpties die gemaakt worden ten aanzien van de betaalde huur. Het CSB heeft getracht, op basis van de EU-SILC gegevens, per land een realistisch bedrag te schatten voor een typische woonsituatie van ouderen met een laag inkomen, namelijk twee-derde van de mediane huur in de private sector voor een appartement met één slaapkamer.⁵⁰ Een alternatieve assumptie inzake de betaalde huur maakt niets uit voor Frankrijk, maar wel voor Duitsland.⁵¹ Vanzelfsprekend genieten de eigenaars van de eigen woning geen huursubsidie, en daarenboven is het mogelijk dat zij bijkomende belastingen op onroerend goed moeten betalen. Na bijtelling van de huursubsidie komt het netto-inkomen van Franse ouderen met een minimumpensioen in de buurt van dat van hun Belgische en Nederlandse lotgenoten te liggen. Voor Duitsland wordt het verschil met de andere landen kleiner, al blijft de kloof inzake minimuminkomensbescherming voor ouderen erg groot.

⁴⁸ Een voorstelling van het project CSB-MIPI vindt u in Van Mechelen, N., Marchal, S., Goedemé, T., Marx, I. en Cantillon, B. (2011), *The CSB- Minimum Income Protection Indicators dataset (CSB-MIPI)*, CSB Working Paper, No 11/05 (April 2011). <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/index.php?q=node/2579>.

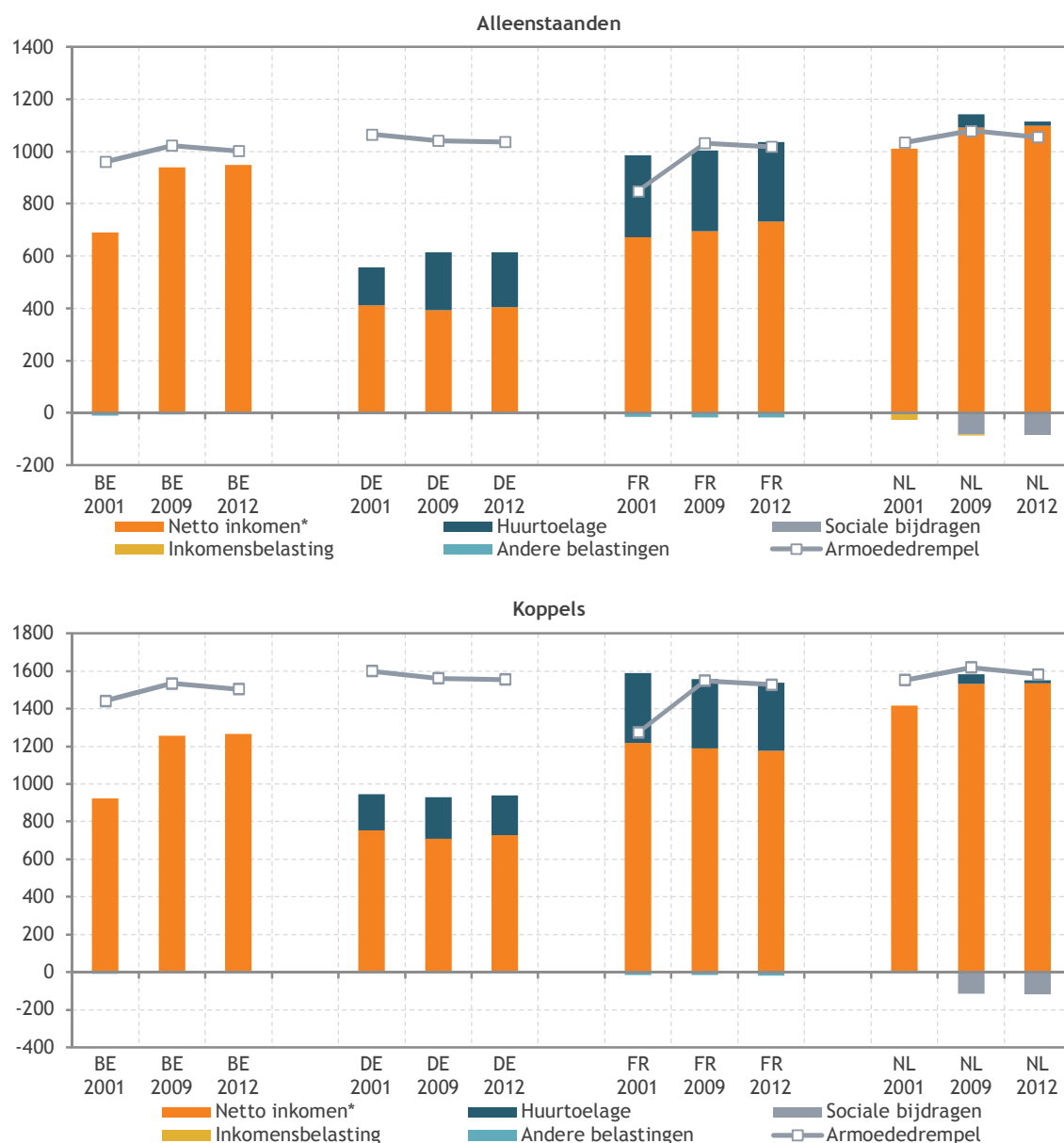
De gegevens kunnen verkregen worden middels een gemotiveerd verzoek.

⁴⁹ Om het volledige bedrag te ontvangen moet men minstens 50 jaar in Nederland gewoond hebben.

⁵⁰ Zie Van Mechelen et al. *The CSB- Minimum Income Protection Indicators dataset..* en Goedemé, T. (2013), 'Minimum Income Protection for Europe's Elderly: What and How Much has been Guaranteed during the 2000s?', in Marx, I. and Nelson, K. (eds.), *Minimum Income Protection in Flux*, Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 108-136

⁵¹ In Frankrijk hangt de huursubsidie positief samen met de betaalde huur (tot een maximum). In Duitsland hangt het niveau van de huursubsidie mede af van wat als een redelijke huur wordt beschouwd, gegeven de gezinsomvang en de locatie en de ouderdom van de woning, maar deze is niet direct afhankelijk van de werkelijk betaalde huur.

Figuur 14 Minimuminkomensbescherming voor ouderen (typegevallen) in België, Duitsland, Frankrijk en Nederland, in 2001, 2009 en 2012



Noot: Bedragen in prijzen van België, januari 2012, door middel van de HICP (Harmonized Indices of Consumer Prices) en koopkrachtpariteiten. Voor omschrijving van de typegevallen zie tekst.

* In de grafiek wordt het netto inkomen (uitkering min bijdragen en belastingen) weergegeven, om ervoor te zorgen dat het de totale kolom overeenkomt met het beschikbaar netto inkomen. De bruto uitkering is dus gelijk aan het netto inkomen plus sociale bijdragen en belastingen.

Bron: Centrum voor Sociaal Beleid - Minimum Income Protection Indicators, eigen bewerking

Het niveau van de minimuminkomensbescherming is in Nederland en Frankrijk iets hoger dan in België, terwijl het in Duitsland ver daaronder ligt. Bij vergelijking met de armoededrempel komen we tot gelijke conclusies: in Frankrijk en Nederland bereikt het inkomen van ouderen die de minimuminkomensbescherming genieten ongeveer het niveau van de armoededrempel, terwijl er in België een duidelijke afstand is. In Duitsland is de kloof tussen minimuminkomensbescherming en de armoedelijjn het grootst. Net als in België is de minimuminkomensbescherming voor ouderen in vele andere landen in reële termen gestegen. Voor Nederland is dit vooral te danken aan de koppeling van de AOW uitkering aan de ontwikkeling van de lonen. In Duitsland houdt het indexmechanisme ook

rekening met de toekomstige houdbaarheid van de uitgaven voor pensioenen, hetgeen veelal betekent dat het minimuminkomen niet volledig wordt aangepast aan gestegen prijzen. Het feit dat per saldo het minimum in Duitsland tussen 2001 en 2009 niet gedaald is, is te danken aan een speciale verhoging met 15% in 2005. In Frankrijk wordt het minimumpensioen aangepast aan de prijzen. Daarnaast hebben alleenstaanden, in tegenstelling tot de koppels, kunnen genieten van een bijkomende verhoging.

Een vergelijking tussen Figuur 12 en Figuur 14 maakt duidelijk dat er geen lineaire relatie bestaat tussen het niveau van de minimuminkomensbescherming en het armoederisico bij ouderen, noch tussen landen, noch over de tijd heen. Weliswaar genieten ouderen in Nederland het hoogste minimumpensioen en ondervinden zij het laagste risico op armoede, maar ondanks het relatief erg lage minimuminkomen (zelfs na bijtelling van de huursubsidie) in Duitsland is het armoederisico bij ouderen in dat land kleiner dan in België. Over de tijd heen kan de daling van het risico op armoede bij ouderen in Frankrijk moeilijk toegeschreven worden aan de zeer beperkte verbetering van de minimuminkomensbescherming voor 65-plussers in dat land. Goedemé⁵² toont aan dat de zwakke relatie tussen minimuminkomensbescherming en armoederisico ook geldt wanneer alle EU lidstaten in beschouwing worden genomen, en wanneer rekening wordt gehouden met de diepte van het armoederisico. Er zijn verschillende redenen voor dit zwakke verband. De belangrijkste reden is dat het inkomensniveau van ouderen vooral wordt bepaald door de dekkingsgraad, de hoogte van de pensioenen en de eventuele minima in de publieke pensioensystemen buiten de bijstand. Het ligt voor de hand dat daardoor landen met een lage minimuminkomensbescherming voor ouderen toch een vrij beperkte armoederisicograad bij deze groep kunnen realiseren. Het omgekeerde is moeilijker te begrijpen: in sommige landen waar het niveau van de minimuminkomensbescherming voor ouderen hoger of weinig lager is dan de armoedelijn, lopen ouderen toch een aanzienlijk risico op armoede. De aard van de minimuminkomensbescherming speelt wellicht hierbij een belangrijke rol: het gaat veelal om middelgetoetste uitkeringen en/of uitkeringen aangevuld met huur- en andere subsidies. De voorwaarden voor deze uitkeringen kunnen zodanig zijn dat ouderen met een inkomen beneden de armoedelijn (zoals gemeten in de EU-SILC) toch niet gerechtigd zijn (zie boven voor een bespreking van dit punt voor België). Een belangrijk element is wellicht dat ouderen die eigenaar zijn van hun woning geen huursubsidie ontvangen.

⁵² Goedemé, T. *Essays on poverty and minimum income protection for Europe's elderly*, Dissertation at the University of Antwerp, 2012, Chapter 7, section 4.

2.2. Evolutie van sociale houdbaarheid tot 2060

Teneinde een dynamisch perspectief in te voeren in de analyse van de adequaatheid van de pensioenen, ontwikkelde het Federaal Planbureau het MIDAS-model⁵³. Dat model maakt een langetermijnprojectie mogelijk van het armoederisico, de ongelijkheidsgraad van de pensioenen en andere indicatoren inzake de adequaatheid van de pensioenen.

MIDAS is een model voor dynamische micro-simulatie dat steunt op een representatieve steekproef van de bevolking, afkomstig van administratieve gegevens (uit de datawarehouse Arbeidsmarkt en sociale bescherming van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid van het jaar 2001). In tegenstelling tot het MALTESE-model, dat wordt gebruikt om de budgettaire kosten van de vergrijzing te ramen, is het MIDAS-model niet gebaseerd op geaggregeerde eenheden (sociaal-economische categorieën, leeftijdsgroepen, enz.) maar op individuele gegevens. De gedragingen van de individuen, waaronder de gedragingen die een impact hebben op de opbouw van de pensioenrechten, worden gesimuleerd tot 2060. Bovendien simuleert het model, parallel en op individueel niveau, de lonen, de pensioenen (van werknemers, ambtenaren of zelfstandigen), de werkloosheidsuitkeringen met bedrijfstoeslag, de werkloosheidsuitkeringen, de invaliditeitsuitkeringen en de kinderbijslag.

Een belangrijk kenmerk van het model bestaat erin dat het werkt in het kader van scenario's betreffende de bevolking (geboorten, overlijdens), de macro-economie (groei van de productiviteit en van de lonen, werkgelegenheidsgraad), het sociaaleconomische (werkgelegenheid per statuut, gerechtigden op sociale uitkeringen) en het sociale beleid (parameters inzake welvaartsaanpassing, integratie van de recente maatregelen) die gelijk zijn aan de scenario's die gehanteerd worden voor de evaluatie van de budgettaire kosten van de vergrijzing. De sociale en de financiële houdbaarheid van de vergrijzing worden dus bestudeerd binnen een coherent kader.

De simulatieresultaten van MIDAS maken het mogelijk indicatoren over de adequaatheid van de pensioenen naar voren te brengen. We zullen vooral aandacht besteden aan de indicatoren inzake de ongelijkheid en het armoederisico. De analyse van het armoederisico is gebaseerd op het armoedeconcept beschreven in sectie 39.

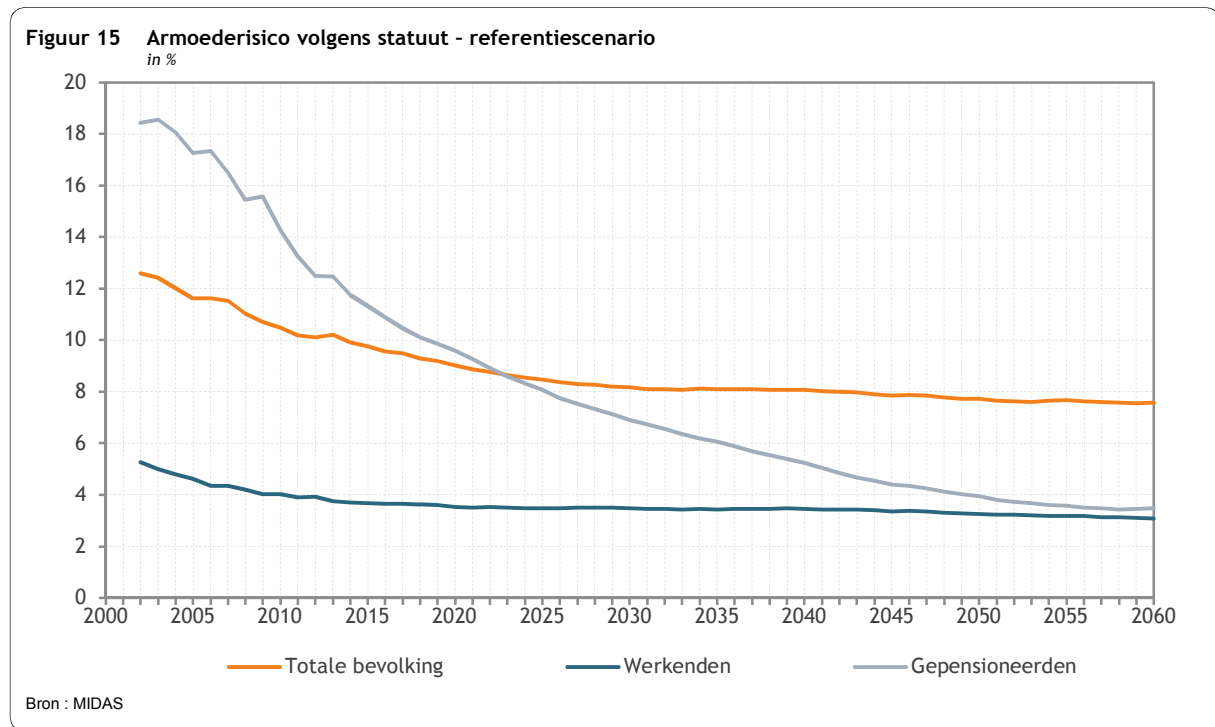
Bij de interpretatie van de simulatieresultaten moet rekening worden gehouden met twee belangrijke kenmerken van het model. Eerst en vooral worden de inkomsten uit spaargelden, bij gebrek aan beschikbare gegevens niet gemodelleerd en dus niet in aanmerking genomen in de hieronder vermelde indicatoren van de adequaatheid van de pensioenen. Ten tweede worden migraties niet gemodelleerd in deze versie van het model, hoewel aan de gang zijnde ontwikkelingen van het model het mogelijk zullen maken de migraties in de toekomst in het model op te nemen.

Tot slot merken we op dat de hierna voorgestelde projecties, net als de vroegere budgettaire analyses, geen voorspellingen zijn maar wel projecties bij ongewijzigd beleid.

⁵³ Het model MIDAS is ontwikkeld in de simulatie-omgeving LIAM2, die eveneens door het Federaal Planbureau is ontwikkeld. Zie <http://liam2.plan.be> voor een gedetailleerde beschrijving, een handleiding en de mogelijkheid om het pakket of de broncode te downloaden.

2.2.1. Evolutie van de armoede bij gepensioneerden

Figuur 15 toont het armoederisico van de totale bevolking, werkenden en gepensioneerden voor het referentiescenario. Het inkomen waarmee rekening wordt gehouden, is identiek aan dat van de voorgaande analyse: het equivalent netto gezinsinkomen.



Volgens de simulatieresultaten zou het armoederisico onder gepensioneerden afnemen tot aan het begin van de jaren 2050, waarna een stabilisatie zou optreden. De daling van het armoederisico van gepensioneerden wordt verklaard door verschillende factoren. De eerste resulteert uit het feit dat de minimumpensioenen en de IGO gedurende de jaren 2000 werden verhoogd (zie Figuur 10), en het positieve verschil tussen de groeivoet van deze minima en de reële lonen in het daaropvolgende decennium. Uitgaande van de lage groeivoet van de gemiddelde lonen op middellange termijn⁵⁴, stijgen de minimumpensioenen van werknemers en zelfstandigen, alsmede de IGO, in de jaren voor 2020 sneller dan de lonen.

De tweede verklarende factor voor het dalend armoederisico van gepensioneerden tot aan het begin van de jaren 2050, is de toegenomen arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Omdat ze steeds langere loopbanen hebben, ontvangen vrouwen hogere pensioenen. Gegeven dat de werkgelegenheidsgraad van vrouwen stijgt tot 2040 zien we een toename van de gemiddelde loopbaanduur tot aan dat jaar. De geleidelijke vervanging van gepensioneerde vrouwen met een relatief korte loopbaan door vrouwen met een langere loopbaan resulteert in een stijging van de gemiddelde loopbaanlengte van de gepensioneerde vrouwen die tot het midden van de jaren 2050 duurt. Er is dus een vertraging van ongeveer 15 jaar van het effect van de stijging van de loopbaan van actieve vrouwen op de gemiddelde loopbaanlengte van gepensioneerde vrouwen, en, dus, op het armoederisico van de groep gepensioneerden.

⁵⁴ Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2013-2018, Reeks Vooruitzichten, mei 2013.

Hoewel de hierboven voorgestelde resultaten in termen van evolutie over de tijd dicht aanleunen bij de resultaten van het vorige rapport, verschillen ze in termen van niveau. Dit verschil is het resultaat van, ten eerste, een verandering van de definitie van gepensioneerde en, ten tweede, van verschillende verbeteringen aan het model. Beiden leiden tot een lager niveau van het armoederisico onder gepensioneerden, dat beter aansluit bij de officiële statistieken gebaseerd op de EU-SILC (zie vorig deel).

Tot nu toe omvatte de groep gepensioneerden ook diegenen die de pensioengerechtigde leeftijd bereikt hebben, maar die geen pensioenuitkering ontvangen. Veranderingen in het armoederisico zijn dus ook het gevolg van veranderingen in het proportioneel aantal personen die geen uitkering ontvangen. De nieuwe definitie sluit deze beide groepen personen uit, waardoor veranderingen in dit armoederisico van gepensioneerden meer dan vroeger de veranderingen in het pensioenstelsel weerspiegelen. Aangezien deze niet-gerechtigden een hoger armoederisico lopen dan gerechtigden, genereert die verandering van definitie een daling van het armoederisico van gepensioneerden, die in 2002, 2 procentpunt vertegenwoordigde.

De tweede factor die het niveauverschil met de vorige editie van dit rapport verklaart is het geheel aan verbeteringen die in de tussentijd aan het model zijn aangebracht. Dit bevat onder meer een verbeterde modellering van de pensionering, een verbeterde indeling naar statuten in de databank, een meer uitgebreide modellering van de individuele heterogeniteit in de loonvergelijking, en een verbetering van de vergelijking die het aantal gewerkte uren van deeltijds werkenden simuleert. De meerderheid van deze maatregelen leidt, direct of indirect, via de armoededrempel, tot een daling van het armoederisico van gepensioneerden.

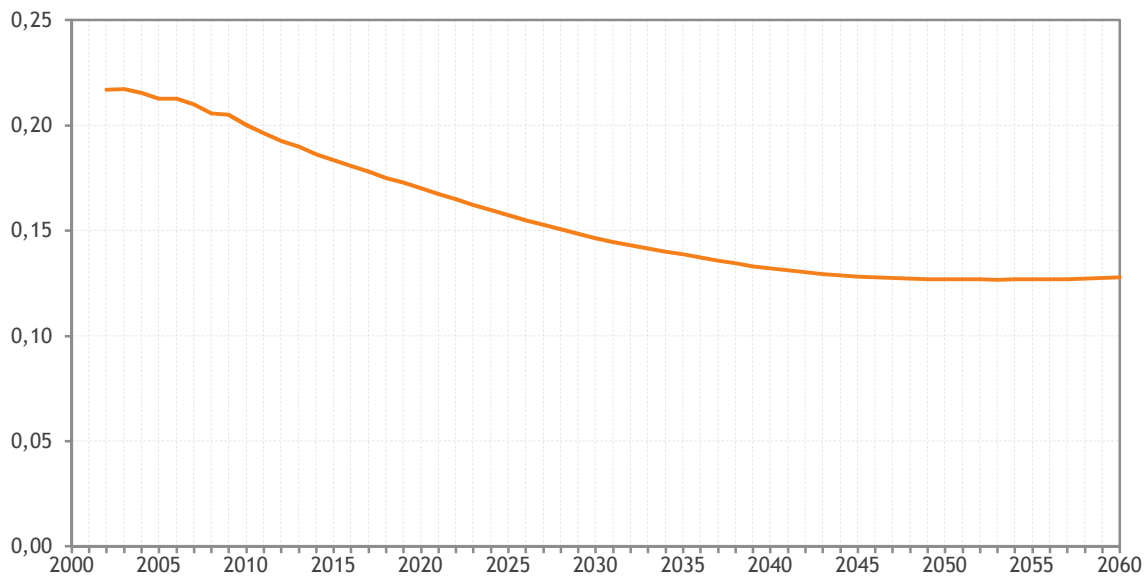
2.2.2. Evolutie van de ongelijkheid tussen gepensioneerden

Figuur 16 toont de Gini-index⁵⁵ voor gepensioneerden.

Net zoals voor de analyse van het armoederisico, is het inkomen dat in aanmerking wordt genomen het equivalent gezinsinkomen. Dat kan samengesteld zijn uit inkomens van verschillende oorsprong. Het equivalent inkomen van een gezin bestaande uit een gepensioneerde en een loontrekkende zal dus 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 het gezin en hun inkomensstructuur.

⁵⁵ 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 stemt overeen met een volledige inkomensgelijkheid: iedereen ontvangt hetzelfde inkomen. Daartegenover duidt de waarde 1 overeen op een totale ongelijkheid: één enkel individu ontvangt alle inkomens.

Figuur 16 Gini-index van de gepensioneerden - referentiescenario



Bron : MIDAS

De ongelijkheid tussen gepensioneerden neemt af tot het begin van de jaren 2040, om zich daarna te stabiliseren. Deze dalende trend is het gevolg van, enerzijds, de samenstelling van het inkomen van gepensioneerden, en, anderzijds, van de afname van de spreiding van de pensioenuitkeringen.

Het aandeel van het arbeidsinkomen in de gezinnen die uit minstens één gepensioneerde bestaan, neemt af tot 2040 en de inkomensverdeling van het pensioen wordt minder ongelijk tot dat zelfde jaar. De verandering van de inkomenssamenstelling van gepensioneerden vloeit voort uit de verandering van de gezinssamenstelling. Tengevolge de veronderstelde trendmatige afname van de gezinsgrootte vermindert inderdaad de aanwezigheid van een actieve partner binnen de gezinnen met minstens één gepensioneerde. Daarenboven verkleint de stijging van de gemiddelde leeftijd van gepensioneerden de kans dat zij een actieve partner hebben. Steeds minder gepensioneerden genieten dus een inkomen uit arbeid. Parallel met dit structureel effect wordt de spreiding van het pensioeninkomen kleiner. De laagste pensioenuitkeringen nemen sterk toe tot het einde van de jaren 2030, door de toenemende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, en door de sterkere toename van de minimumpensioenen en de IGO vergeleken met de ontwikkeling van de lonen tot 2020.

Tussen het midden van de jaren 2040 en 2060, ten slotte, stelt men een stabilisering vast van de ongelijkheid tussen gepensioneerden. De evolutie van de verschillende hierboven aangehaalde factoren stabiliseert zich. Hierdoor blijft de inkomenssamenstelling van gepensioneerden alsook de spreiding van het pensioeninkomen constant over deze periode waardoor de inkomensongelijkheid onder gepensioneerden zich eveneens stabiliseert.

3. De hervorming van de pensioenbonus en het leeftijdscomplement

3.1. Inleiding

De wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact voorziet een pensioenbonus in de werknemers- en zelfstandigenregeling, op voorwaarde dat de werkende die de leeftijd van 62 jaar heeft bereikt of een loopbaan van minstens 44 kalenderjaren kan bewijzen, zijn beroepsactiviteit voortzet. Deze bonus geldt voor de pensioenen die ten vroegste ingaan op 1 januari 2007 en enkel voor perioden gepresteerd vanaf 1 januari 2006.

Het koninklijk besluit van 1 februari 2007 regelt een aantal uitvoeringsmodaliteiten, waaronder het bedrag van de bonus: 2 euro per bewezen dag van effectieve tewerkstelling (dit bedrag wordt geïndexeerd en bedraagt 2,2974 euro op 1 december 2012). Daarnaast geeft het ook de vervaldatum van de maatregel aan, 1 december 2012, die in 2011 verlengd werd tot 1 december 2013.

Een bonussysteem om personen langer aan het werk te houden bestaat al langer in de overheidssector: sinds 1 januari 2001 is een systeem van kracht voor de statutaire werknemers van de overheidssector die hun loopbaan voortzetten na hun 60^e. Het gaat hier om het leeftijdscomplement dat, in tegenstelling tot de pensioenbonus in de algemene regeling van werknemers en zelfstandigen, geen forfaitair bedrag is, maar een met de leeftijd stijgend percentage van het berekend pensioenbedrag (oplopend van 1,5% op 61 jaar tot 9% op 65 jaar).

De wettelijke context waarin de pensioenbonus en het leeftijdscomplement werden opgesteld, is echter volledig gewijzigd door de pensioenhervorming van december 2011. Die hervorming heeft strengere leeftijds- en loopbaanvoorwaarden ingevoerd voor vervroegde pensionering die vanaf 2016 slechts mogelijk is vanaf 62 jaar mits een loopbaan van 40 jaar kan bewezen worden (na een overgangperiode: van 60,5 jaar met 38 loopbaanjaren in 2013 naar 62 jaar met 40 loopbaanjaren in 2016). Voor lange loopbanen is een uitzonderingsregel voorzien: vervroegde pensionering is mogelijk op 60 jaar met 42 loopbaanjaren en op 61 jaar met 41 loopbaanjaren. Het beleid ter bevordering van de tewerkstelling van 55-plussers is bijgevolg dwingender en minder aansporend geworden. Het voortbestaan van de huidige pensioenbonus en het leeftijdscomplement zou nog enkel een stimulerende rol spelen voor diegenen die aan de loopbaanvoorwaarde voor vervroegde pensionering voldoen en vooral indien zij over een laag inkomen beschikken. Daarnaast zullen diegenen die noodgedwongen aan het werk blijven tot na 62 jaar, wel van de pensioenbonus of het leeftijdscomplement genieten maar zal de bonus/leeftijdscomplement daarbij nooit een aansporing zijn geweest om langer te werken. Bijgevolg zou het voortbestaan van de pensioenbonus en het leeftijdscomplement een deel van de besparingen die men kan realiseren, dankzij het optrekken van de leeftijd voor vervroegde pensionering en de bijhorende loopbaanvoorwaarde, verminderen.

De Studiecommissie voor de Vergrijzing heeft in haar Advies⁵⁶ aan de regering in mei 2012, waarin ze de pensioenbonus in de algemene regeling heeft geëvalueerd, gewezen op het belang van het nastreven van dezelfde doelstellingen bij het nemen van nieuwe maatregelen (nl. het bevorderen van de werkgelegenheid van ouderen) opdat de effecten van de verschillende maatregelen elkaar niet (gedeeltelijk) zouden opheffen. Dit zou inderdaad het geval zijn indien de huidige modaliteiten van de pensioenbonus en het leeftijdscomplement behouden worden. Er dringt zich dus een aanpassing van die modaliteiten op aan de opgetrokken leeftijds- en loopbaanvoorwaarden, opdat het effect van die hervorming niet (gedeeltelijk) teniet wordt gedaan.

De regering is met een herziening van de pensioenbonus en het leeftijdscomplement begonnen. Op 1 maart 2013 heeft de Ministerraad in eerste lezing de ontwerpen van wetten en koninklijke besluiten betreffende de pensioenbonus in de verschillende Belgische pensioenregelingen goedgekeurd. Op 27 juni 2013 heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers de Programmawet 2013 goedgekeurd waarin de nieuwe pensioenbonus is opgenomen. In Sectie 0 worden de modaliteiten van de pensioenbonus en het leeftijdscomplement die gelden tot 31 december 2013 beschreven. In sectie 3.3 worden de modaliteiten van de nieuwe pensioenbonus toegelicht. De volgende sectie (1.1.1.b) toont de impact van de nieuwe pensioenbonus op de pensioenuitgaven in de drie pensioenregelingen en de weerslag op de inkomensgarantie voor ouderen.

Deze studie is gebaseerd op de versie van het model van het in oktober 2012 gepubliceerde SCvV-rapport. Na die publicatie werd, in opdracht van de regering, een impactstudie gerealiseerd met de modaliteiten van de nieuwe pensioenbonus, zoals die zullen toegepast worden vanaf 2014. Ter herinnering: de modaliteiten van de nieuwe pensioenbonus verschillen op talrijke punten van de modaliteiten die in de referentieprojectie van het SCvV-rapport van oktober 2012 werden ingebracht. Zo werd onder meer in de overheidssector het leeftijdscomplement vervangen door de nieuwe pensioenbonus.

⁵⁶ Het Koninklijk Besluit van 1 februari 2007, dat een aantal uitvoeringsmodaliteiten van de huidige pensioenbonus regelt, voorziet tevens in een evaluatie van die bonus door de regering op basis van het advies van de Studiecommissie voor de Vergrijzing en van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid.

3.2. Beschrijving van de modaliteiten inzake pensioenbonus en leeftijdscomplement tot 31 december 2013

Het leeftijdscomplement in de overheidssector en de huidige pensioenbonus in de werknemers- en zelfstandigenregeling worden toegekend indien voldaan is aan de leeftijdsvoorwaarde: gepresteerde dagen na respectievelijk 60 en 62 jaar (of vanaf 60 jaar mits 44 loopbaanjaren, zie Tabel 12)

Tabel 12 De huidige systemen van pensioenbonus en leeftijdscomplement : bedragen* en toekenningsvoorwaarden

Pensioenbonus	Leeftijdscomplement			
	Pensionerings- leeftijd	Per maand	Per jaar	Gecumuleerd totaal
		<i>in % van het pensioenbedrag</i>		
2,2974 euro per effectief gewerkte dag	61 jaar	0,125%	1,5%	+1,5%
na 62 jaar of na 44 loopbaanjaren	62 jaar	0,125%	1,5%	+3,0%
(of een jaarlijks supplement van 717 euro	63 jaar	0,167%	2,0%	+5,0%
per volledig gewerkt jaar, dus 2150 euro	64 jaar	0,167%	2,0%	+7,0%
voor drie volledige jaren)	65 jaar	0,167%	2,0%	+9,0%

* bedragen aan spilindex 136,09 (01/12/2012).

3.3. Beschrijving van de nieuwe modaliteiten inzake pensioenbonus vanaf 1 januari 2014

De Programmawet 2013 die door de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 27 juni jl werd goedgekeurd, behandelt onder meer de hervorming van de pensioenbonus en het leeftijdscomplement in de verschillende Belgische pensioenregelingen. De drie pensioenstelsels krijgen een zelfde systeem van pensioenbonus.

3.3.1. De referteperiode

In het nieuwe systeem wordt het begin van de referteperiode van de pensioenbonus gekoppeld aan de vroegst mogelijke ingangsdatum van het pensioen: de opbouw van de pensioenbonus start vanaf 12 maand na het moment dat vervroegde pensionering mogelijk is. Ten vroegste vanaf 63 jaar kan een bonus opgebouwd worden voor elke voltijds gewerkte dag (gelijkgestelde dagen geven geen aanleiding tot bonusopbouw). De uitzondering 'lange loopbanen' stelt een loopbaanvoorwaarde van 42 jaar voorop voor vervroegde pensionering op 60 jaar. In dergelijk geval wordt de opbouw van de bonus gestart vanaf 61 jaar. De referteperiode vangt dus aan 12 maanden na de mogelijke vervroegde pensioneringsdatum. Ook na de leeftijd van 65 jaar kan men in het nieuwe systeem een pensioenbonus opbouwen op voorwaarde dat een loopbaan van 40 jaar wordt bewezen. In dat geval dient men geen 12 maanden te wachten alvorens de pensioenbonus kan worden opgebouwd.

3.3.2. Het bonusbedrag

De voorgestelde pensioenbonus wordt toegekend per gepresteerde werkdag vanaf 12 maanden nadat is voldaan aan de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden om recht te hebben op vervroegd pensioen. Zoals de huidige bonus en in tegenstelling tot het leeftijdscomplement, is die bonus een forfaitair bedrag per gepresteerde werkdag. Hij varieert evenwel naargelang het aantal gewerkte jaren na het ogenblik dat

het recht op vervroegd pensioen wordt geopend (zie Tabel 13).

Tabel 13 Nieuwe pensioenbonus : forfaitaire bedragen (spilindex 136,09) en toekenningsvoorwaarden

Uitstel	Bedrag per effectief gewerkte dag		Gecumuleerd jaarbedrag
eerste 12 maanden	Geen bonus		
13-24 maanden	1,5 euro		468 euro
25-36 maanden	1,7 euro		998 euro
37-48 maanden	1,9 euro		1591 euro
49-60 maanden	2,1 euro		2246 euro
61-72 maanden	2,3 euro		2964 euro
meer dan 72 maanden	2,5 euro		3744 euro
Leeftijds- en loopbaanvoorwaarden (vanaf 2016) voor vervroegde pensionering			
Leeftijd	60 jaar	61 jaar	62 jaar
Loopbaanduur	42 jaar	41 jaar	40 jaar

In de loop van het eerste jaar bedraagt de pensioenbonus 1,5 euro per effectief gewerkte dag (bedragen aan spilindex 136,09). Dit bedrag verhoogt vervolgens, per schijf van 20 cent, tot een maximum van 2,5 euro (na een uitstel van meer dan 72 maanden, Tabel 13). De bedragen worden geïndexeerd aan de evolutie van de spilindex.

In de overheidssector laat de pensioenbonus (zoals het leeftijdscomplement) toe om de relatieve grens van $\frac{3}{4}$ van de referentiewedde (waarop het pensioen berekend wordt) te overschrijden voor zover de grens van $\frac{9}{10}$ van die referentiewedde niet overschreden wordt.

3.3.3. Persoonlijk recht

De pensioenbonus is een persoonlijk recht en wordt bijgevolg niet overgeheveld naar de langstlevende partner. Dit betekent dat de bonus niet wordt toegevoegd bij het overlevingspensioen, wat voorheen wel het geval was in de algemene regeling van werknemers en zelfstandigen. Het leeftijdscomplement in de overheidssector werd daarentegen nooit overgeheveld naar het overlevingspensioen.

3.3.4. Overgangperiode

De bestaande regelgeving wat de pensioenbonus betreft in de algemene regeling van werknemers en zelfstandigen en wat het leeftijdscomplement betreft in de overheid, wordt behouden tot en met 31 december 2013. Dit betekent dat werknemers en zelfstandigen die na hun 62^{ste} verder werken nog een pensioenbonus volgens de bestaande regelgeving kunnen opbouwen tot en met 31 december 2013 (dus ongeacht hun loopbaanduur). De ambtenaar die actief blijft na de leeftijd van 60 jaar kan eveneens nog een leeftijdscomplement opbouwen tot en met 31 december 2013. Vanaf 2014 geldt de nieuwe regelgeving. Een oudere die actief blijft tijdens de overgangperiode kan bijgevolg zowel een pensioenbonus/leeftijdscomplement (volgens de huidige wetgeving) én een pensioenbonus volgens de nieuwe wetgeving (indien er voldaan wordt aan de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden) opbouwen. De overgangperiode is voorbij wanneer werkenden enkel nog een pensioenbonus volgens het nieuw systeem kunnen opbouwen.

3.4. Impact van de nieuwe pensioenbonus op de pensioenuitgaven in de drie pensioenregelingen en weerslag op de inkomensgarantie voor ouderen

Er wordt verondersteld dat de nieuwe regeling van pensioenbonus geen invloed zou hebben op het pensioneringsgedrag (dat bepaald blijft door de recente pensioenhervorming). Aldus is het aantal gepensioneerden en het gemiddeld pensioenbedrag (exclusief de bonus) in beide simulaties gelijk. Enkel de toekenning van de pensioenbonus verandert van de ene simulatie tot de andere. In werkelijkheid kan een gedragswijziging niet uitgesloten worden. Een lager bonusbedrag kan het aanspoerend karakter van de maatregel verzwakken. Dit werd in deze oefening dus niet in beschouwing genomen. In de volgende secties wordt de impact van de nieuwe pensioenbonus vergeleken met een simulatie waarbij de huidige wetgeving betreffende de pensioenbonus en het leeftijdscomplement behouden wordt tot het einde van de projectieperiode.

3.4.1. In de werknemersregeling

Hierna bespreken we de uitgaven voor de pensioenbonus aan de hand van enerzijds het aantal nieuwe gepensioneerden met een pensioenbonus en anderzijds het gemiddeld jaarbedrag van de bonus⁵⁷.

a. Aantal nieuwe gepensioneerden met een pensioenbonus

Bij de analyse van de recente pensioenhervorming⁵⁸ is vastgesteld dat de verhoging van de minimale loopbaanvoorwaarde van 35 jaar in 2012 tot 40 jaar in 2015 de vervroegde toetreding van gepensioneerden zal veranderen. Een simulatie met de huidige pensioenbonusregeling die rekening houdt met de (soms gedwongen) uitgestelde pensioneringen leidt tot een sterke toename van het aantal nieuwe gerechtigden op een bonus, en dan vooral bij de vrouwelijke gepensioneerden.

⁵⁷ In de gebruikte gegevens worden de dubbeltellingen tussen pensioengerechtigden in de werknemersregeling en in de zelfstandigenregeling (gemengd pensioen) geschrapt. Het gaat hier om aantallen voltijds equivalent gepensioneerden per regeling. Bijvoorbeeld, gepensioneerden die een werknemerspensioen cumuleren met een zelfstandigenpensioen worden omgezet in 'voltijds equivalent' gepensioneerden hetzij als werknemer hetzij als zelfstandigen naargelang het niveau van het pensioen van de gepensioneerden in beide regelingen met een zuivere loopbaan als werknemer of als zelfstandige. Het zijn die aantallen volgens het concept van voltijds equivalent gepensioneerden die (in het model) in aanmerking komen voor een pensioenbonus. Omwille van dat concept van voltijds equivalent gepensioneerden kunnen noch de aantallen noch het gemiddeld bedrag vergeleken worden met de administratieve gegevens gepubliceerd door de Rijksdienst voor Pensioenen. Daarom moeten veeleer de orde van grootte en evoluties van de aantallen en bedragen bestudeerd worden dan hun absolute grootte.

⁵⁸ Jaarlijks Verslag Studiecommissie voor de vergrijzing, oktober 2012, tabel 20.

Tabel 14 Aantal nieuwe gepensioneerden¹ met een pensioenbonus in de werknemersregeling

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2022	2040	2060
Mannen									
I Regeling met de huidige bonus	12315	12694	12588	12731	13194	12599	14724	15949	16411
II Regeling met de nieuwe bonus ²	14134	12956	12067	10542	11180	10381	11331	10291	10598
<i>In procent van simulatie met huidige pensioenbonus</i>	115	102	96	83	85	82	77	65	65
Vrouwen									
I Regeling met de huidige bonus	7496	8300	9402	9777	10229	10891	12641	16650	18978
II Regeling met de nieuwe bonus ²	8418	8330	5359	4136	4612	5080	4625	6082	6962
<i>In procent van simulatie met huidige pensioenbonus</i>	112	100	57	42	45	47	37	37	37
Totaal									
I Regeling met de huidige bonus	19811	20994	21990	22508	23423	23490	31699	32600	35389
II Regeling met de nieuwe bonus ²	22552	21286	17426	14677	15792	15461	17616	16373	17561
<i>In procent van simulatie met huidige pensioenbonus</i>	114	101	79	65	67	66	56	50	50

1. Het begrip 'nieuw' gepensioneerde staat voor intredes in het rustpensioen. De overgang van het rustpensioen naar een overlevingspensioen wordt beschouwd als een afgeleid recht en niet als een nieuw pensioen.
2. Rekening houdend met de overgangsmodaliteiten.

In het scenario met de nieuwe bonus is het aantal jaren waarvoor een bonus wordt toegekend afhankelijk van de 'vroegst mogelijke ingangsdatum van het pensioen'. Het bepalen van die datum is daarom van cruciaal belang. Hierbij dient rekening te worden gehouden met criteria die (naast de nieuwe leeftijds- en loopbaanvoorwaarden) verbonden zijn met de modaliteiten van de recente pensioenhervorming:

1. de werknemer die vóór 2013 (invoering van de recente pensioenhervorming) de voorwaarden van vervroegde pensionering vervult (minstens 35 loopbaanjaren), behoudt dat recht ook voor ingangsdata van zijn pensioen gelegen na 2012;
2. voor de werknemers tussen 57 en 61 jaar op 31.12.2012 wordt hun gedwongen pensioenuitstel te wijten aan de pensioenhervorming, beperkt tot maximum 2 jaar.

Deze 2 criteria zijn van belang tijdens de overgangsperiode 2015-2020. Nadien bereikt de recente pensioenhervorming haar definitieve regeling.

Tijdens de periode 2015-2016 zijn er meer gerechtigden op een nieuwe pensioenbonus dan in het geval van de huidige regeling. Immers, de huidige regeling voorziet een bonus indien gewerkt vanaf 62-jarige leeftijd⁵⁹, zodat enkel de pensionering ouder dan 62 jaar een recht op een pensioenbonus kan hebben. In het scenario met nieuwe bonus daarentegen, is dat recht mogelijk bij pensionering ouder dan 61-jarige leeftijd indien de loopbaan aan de gestelde voorwaarde voldoet (>41 loopbaanjaren in 2015-2016, >42 loopbaanjaren in 2017 en >43 loopbaanjaren vanaf 2018⁶⁰). Het feit dat 61-jarigen reeds van de nieuwe bonus kunnen genieten, compenseert in deze periode ruimschoots de daling van het aantal gerechtigden vanaf 62 jaar.

⁵⁹ Of op jongere leeftijd vanaf het 44^{ste} loopbaanjaar.

⁶⁰ Betrokken gepensioneerde was 60 jaar in 2016 met 42 loopbaanjaren, hij voldeed aan de loopbaanvoorwaarde van het vervroegd pensioen op 60-jarige leeftijd, heeft vervolgens verder gewerkt op 60-jarige leeftijd voor de zogenaamde wachttijd van 12 maanden, en op 61-jarige leeftijd voor het recht op 1 jaar pensioenbonus.

Tijdens de periode 2017-2020 zorgen zowel de verworven rechten in 2012 (1^{de} punt in vorige opsomming) als de overgangsbepalingen (2^{de} punt in vorige opsomming) dat de invloed van de nieuwe pensioenbonus 'geleidelijk' wordt geïnstalleerd. In vergelijking met de huidige regeling bedraagt het aantal intredes met een nieuwe bonus nog 66% in 2020 (82% voor de mannen en 47% voor de vrouwen).

De huidige regeling van pensioenbonus komt niet alleen ten goede aan werknemers die hun pensionering vrijwillig uitstellen, maar vooral aan de werknemers die hun pensionering 'moeten' uitstellen wegens een te korte loopbaan. In het scenario met nieuwe pensioenbonus heeft deze laatste groep geen recht meer op een bonus.

De vervanging van de huidige pensioenbonus – gewerkt vanaf 62 jaar – door een scenario, waar een loopbaanvoorwaarde (minstens 40 jaar) én een wachttijd worden vereist, heeft tot gevolg dat het aantal gerechtigden op de pensioenbonus structureel lager zal zijn. In 2022, wanneer de recente pensioenhervorming de kruissnelheid bereikt⁶¹, zou het aantal nieuwe intredes met een pensioenbonus nog 56% bedragen in het geval van de nieuwe bonus (12 maanden wachttijd), in vergelijking met een situatie waarin de huidige pensioenbonusregeling zou worden verlengd. De gestelde loopbaanvoorwaarde en de daarop volgende wachttijd voor het bekomen van de pensioenbonus heeft zwaardere gevolgen voor de vrouw; vanaf 2022 bedraagt het percentage nieuwe intredes met een pensioenbonus nog 37% t.o.v. het scenario gebaseerd op de huidige pensioenbonusregeling, tegenover 77% bij de mannen.

Vervolgens daalt het aantal nieuwe intredes met een bonus bij de mannen van 77 naar 65% in 2060 (t.o.v. het scenario met de huidige pensioenbonusregeling), onder invloed van de langere studieperiodes en dus het dalend gewicht van de lange loopbanen bij de toekomstige generaties mannelijke gepensioneerden. De negatieve invloed van de langere studieperiodes wordt in het geval van de vrouw geneutraliseerd doordat zij een langere loopbaan opbouwt waardoor het aantal intredes met een bonus stabiel blijft op 37% t.o.v. het scenario met de huidige pensioenbonusregeling.

b. Gemiddelde pensioenbonus van de nieuwe gepensioneerden met een pensioenbonus

De geleidelijke vervanging van de huidige pensioenbonus, 2,2524 euro (aan spilindex 133,42) per gewerkte dag vanaf 62 jaar, door een minder voordelige regeling (aan spilindex 136,09: 1,5 euro per dag voor het eerste bonusjaar, 1,7 euro per dag voor het tweede bonusjaar, telkens 20 centiemen meer per dag voor een bijkomend bonusjaar), maakt dat het jaarbedrag van de opgebouwde pensioenbonus in het scenario met nieuwe bonus structureel lager zal zijn dan in de simulatie met de huidige regeling. Immers, pas voor het vijfde bonusjaar bereikt het bedrag van de nieuwe bonus (2,2549 euro aan spilindex 133,42) het niveau van de huidige bonus (2,2524 euro aan spilindex 133,42).

In de volgende tabel wordt de gemiddelde pensioenbonus van de intredes met een pensioenbonus geïllustreerd. De hoogte van dat bedrag in de simulatie met de huidige pensioenbonus duidt erop dat, ten gevolge van de pensioenhervorming, de mannelijke gerechtigden gemiddeld iets langer dan 2 jaar

⁶¹ De definitieve regeling van de pensioenhervorming (december 2011) wordt toegepast vanaf 1 januari 2016. De 60-jarigen met 35 loopbaan jaren in 2012 bereiken de leeftijd van 66 jaar in 2018 en de overgangsbepaling geldt voor de werknemers tussen 57 en 61 jaar op 31.12.2012 die 66 jaar worden in 2021.

zouden blijven werken na hun 62^{ste} verjaardag: 2 jaar en 4 maanden in 2020. Omdat deze hervorming tot gevolg heeft dat de vrouwelijke gepensioneerden niet alleen talrijker maar vooral langer hun pensionering moeten uitstellen is hun pensioenbonus hoger (in de simulatie met de huidige bonus); in 2020 zouden zij 2 jaar en 9 maanden blijven werken na hun 62^{ste} verjaardag.

Tabel 15 Gemiddeld jaarbedrag van de pensioenbonus van de nieuwe gepensioneerden met een pensioenbonus in de werknemersregeling, aan constante prijzen (spilindex 133,42)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2022	2040	2060
Mannen									
I Regeling met de huidige bonus	1553,0	1554,6	1582,3	1585,3	1572,2	1608,1	1575,4	1590,5	1589,1
II Regeling met de nieuwe bonus ¹	1059,1	1034,5	1001,7	646,4	619,7	933,1	852,7	657,6	656,2
<i>In procent van simulatie met huidige pensioenbonus</i>	68	67	63	41	39	58	54	41	41
Vrouwen									
I Regeling met de huidige bonus	1948,2	1956,5	1950,9	1955,0	1954,1	1961,0	1968,6	1988,8	1983,5
II Regeling met de nieuwe bonus ¹	1370,2	1334,5	1208,6	1141,2	1020,9	834,1	750,6	714,8	714,7
<i>In procent van simulatie met huidige pensioenbonus</i>	70	68	62	58	52	43	38	36	36
Totaal									
I Regeling met de huidige bonus	1702,5	1713,5	1739,9	1745,9	1739,0	1771,7	1757,0	1793,9	1800,6
II Regeling met de nieuwe bonus ¹	1175,2	1151,9	1065,3	785,8	736,8	900,6	823,1	678,9	679,4
<i>In procent van simulatie met huidige pensioenbonus</i>	69	67	61	45	42	51	47	38	38

1. Rekening houdend met de overgangsmodaliteiten.

In het scenario met nieuwe bonus wordt er niet alleen een loopbaanvoorwaarde gesteld maar is ook de hoogte van de pensioenbonus sterk veranderd. Het jaarbedrag van de pensioenbonus in het scenario met nieuwe bonus bedraagt 458,8 euro na 2 jaar vrijwillig blijven werken (34% van het huidige bedrag⁶²), 978,8 euro na 3 jaar (46% van het huidige bedrag) en 1560,0 euro na 4 jaar vrijwillig blijven werken (55% van het huidige bedrag).

Nochtans, tijdens de periode 2015-2017 wordt de daling van de gemiddelde bonus nog afgeremd door de gepensioneerden die genieten van de huidige bonusregeling (de verworven rechten tot 2013) en daarop aansluitend van de nieuwe bonusregeling (vanaf 2014). Dankzij de overgangsregeling van de pensioenhervorming (maximum 2 jaar gedwongen uitstel) tot 2019, worden de gerechtigden vlugger toegelaten. Daardoor hebben de lange loopbanen een kleiner gewicht in de groep nieuw gepensioneerden met bonus, zodat het gemiddeld jaarbedrag van de bonus sterker daalt tot 2019 in het scenario met nieuwe bonus.

Na 2020 vertraagt dat jaarbedrag verder tot 2030 tengevolge van de afnemende loopbaanlengte van de nieuwe generaties gepensioneerden (weerslag van langere studieperiodes). Voor de vrouw wordt dat fenomeen van laattijdiger toetreden tot de arbeidsmarkt gecompenseerd door een verlenging van de gemiddelde loopbaanduur omdat zij haar loopbaan minder versnippert en langer blijft doorwerken (overeenkomstig de toenemende beroepsdeelname van de vrouw in het verleden).

⁶² Het jaarbedrag van de huidige pensioenbonus bedraagt 702,7 euro na 1 jaar, 1 405,5 euro na 2 jaar, 2 108,2 euro na 3 jaar en 2 811 euro na 4 jaar, telkens indien gewerkt vanaf 62-jarige leeftijd. Er is rekening gehouden met 2,2524 euro per gewerkte dag, 26 werkdagen per maand en de pensioenbonus wordt gedurende 12 maanden uitgekeerd.

c. De uitgaven voor de pensioenbonus in de werknemersregeling

Zowel de vermindering van het aantal intredes met een pensioenbonus als de vermindering van het bonusbedrag maakt dat de uitgaven van de pensioenbonusregeling dalen met 35% in 2020, t.o.v. de uitgaven met de huidige regeling. Naarmate de toekomstige generaties de oudere gerechtigden met de huidige bonusregeling vervangen, neemt de besparing progressief toe, tot 82% in 2060.

Die progressieve toename van de besparing is te wijten aan het feit dat de huidige pensioenbonusregeling pas in 2006 werd ingevoerd en slechts gedurende de jaren 30 op kruissnelheid zou komen, wanneer alle opeenvolgende generaties gepensioneerd van die regeling zouden kunnen genieten. Daarom dat tijdens de jaren 30 de potentiële besparing te wijten aan een hervorming van die bonusregeling zijn hoogste punt zou bereiken.

Tijdens de daarop volgende periode wordt de potentiële besparing nog versterkt, ditmaal enkel te wijten aan de ontwikkeling van de aangenomen macro-economische omgeving waarin de opeenvolgende generaties gepensioneerd hun beroepsloopbaan zouden kunnen opbouwen. Immers, de generaties van 60-65 jarigen vanaf 2035 zouden hun loopbaan in een gunstigere economische omgeving kunnen opbouwen (omwille van de progressieve toename van de werkgelegenheidsgraad) dan de oudere generaties die zij vervangen. Vandaar dat zij talrijker in aanmerking komen voor de bonus dan de oudere generaties, wiens loopbaan zich situeert in een omgeving met een hogere werkloosheidsgraad. Bijgevolg zouden die nieuwe generaties in het oude bonussysteem meer van de bonus kunnen genieten dan dat het geval is in het nieuwe bonussysteem. Vandaar dat de besparing, door de invoering van het nieuwe bonussysteem, nog wordt versterkt.

Tabel 16 Invloed van een regeling nieuwe bonus op de uitgaven voor de pensioenbonus, op de pensioenuitgaven in de werknemersregeling

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2022	2040	2060
In % van de uitgaven voor de huidige bonus	-5,0	-9,9	-16,7	-24,4	-30,7	-35,2	-43,8	-77,0	-82,2
In % van de globale pensioenuitgaven met de huidige bonus	-0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-0,7	-2,0	-1,9
In % van het bbp	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,1	-0,2	-0,2

3.4.2. In de zelfstandigenregeling

a. Het aantal bonusgerechtigden onder de nieuwe gepensioneerden

Ten opzichte van een scenario waarin de pensioenbonus volgens de huidige modaliteiten behouden wordt tot 2060, leidt het nieuwe voorstel voor de pensioenbonus tot een sterke daling van het aantal gerechtigden, aangezien dat recht wordt voorbehouden aan werknemers met een lange loopbaan. Met een referentieperiode voor de berekening van de bonus die aanvangt (voor personen die voldoen aan de voorwaarden voor een dergelijke pensionering) 12 maanden nadat de voorwaarden voor een vervroegde uittreding vervuld zijn, daalt het aantal bonusgerechtigden onder de nieuwe gepensioneerden, na de overgangperiode, met ongeveer 35% (ten opzichte van een scenario waarin de huidige pensioenbonus wordt behouden tot 2060).

Tabel 17 Aantal nieuwe gepensioneerden die recht hebben op de pensioenbonus in de zelfstandigenregeling

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2040	2060
Mannen									
I Regeling met de huidige bonus	8706	8922	9118	9299	9412	9598	11025	10691	11936
II Regeling met de nieuwe bonus ¹	8169	8983	7528	7246	7324	7440	8371	8293	9169
<i>In procent van de simulatie met huidige pensioenbonus</i>	94	101	83	78	78	78	76	78	77
Vrouwen									
I Regeling met de huidige bonus	2356	2464	2578	2656	2755	2916	3515	3681	5048
II Regeling met de nieuwe bonus ¹	2308	2454	498	485	535	608	980	1265	2040
<i>In procent van de simulatie met huidige pensioenbonus</i>	98	100	19	18	19	21	28	34	40
Totaal									
I Regeling met de huidige bonus	11062	11386	11697	11955	12167	12513	14540	14372	16984
II Regeling met de nieuwe bonus ¹	10477	11436	8026	7731	7859	8048	9351	9558	11209
<i>In procent van de simulatie met huidige pensioenbonus</i>	95	100	69	65	65	64	64	67	66

1. Rekening houdend met de overgangsmodaliteiten.

Die vermindering van het aantal gerechtigden verschilt sterk bij mannen en vrouwen. De mannelijke gerechtigden gaan relatief laat met pensioen, na vrij lange loopbanen. De invoering van de nieuwe bonus doet het aantal gerechtigden op een bonus bij de nieuwe mannelijke gepensioneerden met iets meer dan 20% dalen (na de overgangperiode). Vrouwen gaan ook vrij laat met pensioen, maar na veel kortere loopbanen. Het koppelen van een loopbaanvoorwaarde aan de toekenning van de bonus doet het aantal vrouwen die recht hebben op een bonus dus nog verder dalen. In 2060 bedraagt de vermindering van het aantal gerechtigden aldus 60% (ten opzichte van een scenario waarin de huidige pensioenbonus wordt behouden tot 2060). Die vermindering is nog meer uitgesproken op middellange termijn (van 2017 tot het eind van de jaren 2020) in een context waarin de loopbaanduur van de vrouwen stijgt en het gewicht van de kortere vrouwelijke loopbanen geleidelijk daalt.

b. Het gemiddeld bedrag van de pensioenbonus

In vergelijking met een scenario waarin de pensioenbonus wordt behouden volgens de huidige modaliteiten tot 2060, daalt het gemiddelde bedrag van de nieuwe bonus met 46% (na de overgangperiode). Het nominaal bedrag van het nieuwe voorstel is, behalve voor de effectief gewerkte dagen vanaf het vijfde jaar van de referentieperiode, minder hoog (dat bedrag bedraagt 2,2974 per dag aan spilindex 136,09 in het huidige systeem). Ondanks de verrekening van de effectieve prestaties na de wettelijke leeftijd, zorgt de bijhorende loopbaanvoorwaarde ervoor dat het gemiddeld aantal jaren dat opgenomen wordt in de berekening van de nieuwe bonus daalt ten opzichte van het scenario waarin de huidige bonus behouden wordt.

Tabel 18 Gemiddeld bedrag van een bonus voor de gerechtigden op de pensioenbonus onder de nieuwe gepensioneerden in de zelfstandigenregeling (bedragen aan spilindex 133,42)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2040	2060
Mannen									
I Regeling met de huidige bonus	1734	1734	1736	1736	1735	1734	1736	1748	1745
II Regeling met de nieuwe bonus ¹	1241	868	925	989	884	1044	985	999	993
<i>In procent van de simulatie met huidige pensioenbonus</i>	72	50	53	57	51	60	57	57	57
Vrouwen									
I Regeling met de huidige bonus	1808	1808	1808	1807	1807	1807	1810	1814	1817
II Regeling met de nieuwe bonus ¹	969	416	891	932	721	766	795	836	862
<i>In procent van de simulatie met huidige pensioenbonus</i>	54	23	49	52	40	42	44	46	47
Totaal									
I Regeling met de huidige bonus	1750	1750	1751	1752	1751	1751	1754	1765	1766
II Regeling met de nieuwe bonus ¹	1183	770	917	976	847	979	939	957	954
<i>In procent van de simulatie met huidige pensioenbonus</i>	68	44	52	56	48	56	54	54	54

1. Rekening houdend met de overgangsmodaliteiten.

c. Impact op de uitgaven van de regeling

De daling van het aantal bonusgerechtigden en de vermindering van het gemiddeld bedrag van de nieuwe bonus leveren een relatief grote besparing op. Vooral de vrouwen, die kortere loopbanen hebben, ondergaan de impact van de opgelegde beperkingen.

De nieuwe bonus levert vanaf het begin van de periode een aanzienlijke besparing op. In 2020 bedraagt de gerealiseerde besparing 1,9% op de uitgaven in de zelfstandigenregeling (in een scenario waarin het huidige systeem wordt behouden). Van 2020 tot 2040 vallen steeds meer generaties gepensioneerden onder het nieuwe bonusstelsel en loopt de gerealiseerde besparing op tot 3,8%. Nadien daalt de gerealiseerde besparing uitgedrukt in % van de uitgaven in een scenario waarin de huidige pensioenbonus behouden wordt, meer bepaald door de forfaitaire aard en de aanpassing aan de prijzen van de bonus en de hypothese over de stijging van de gemiddelde loopbaanduur van de vrouwen.

Tabel 19 Budgettaire impact van de invoering van de bonus in de zelfstandigenregeling (bedragen uitgedrukt aan spilindex 133,42)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2040	2060
In % van de uitgaven ^a	-0,3%	-0,6%	-1,0%	-1,4%	-1,6%	-1,9%	-3,0%	-3,8%	-3,1%

^a In een scenario waarin de huidige wetgeving inzake pensioenbonus wordt behouden tot 2060.

3.4.3. In de overheidssector

a. Impact van de nieuwe bonus op het aantal nieuwe gepensioneerden

Het opleggen van een loopbaanvoorwaarde voor vervroegde pensionering in de overheidssector door de pensioenhervorming van 2011 doet het aantal gerechtigden op vervroegd pensioen drastisch dalen. Zij worden genoodzaakt hun pensionering uit te stellen waardoor zij in het huidige systeem een leeftijdscomplement genieten. De invoering van de nieuwe bonus die pas opgebouwd kan worden 12 maanden nadat men aan de loopbaanvoorwaarde voldoet, leidt tot een aanzienlijke daling van het aantal rechthebbenden. De ambtenaar zou met pensioen gaan vanaf het moment dat het mogelijk wordt (dus bij het voldoen aan de loopbaanvoorwaarde) in de mate dat men vóór hervorming massaal met pensioen ging op 60 jaar ondanks het vooruitzicht op een relatief hoog leeftijdscomplement bij langer werken.

De voorgestelde modaliteiten zorgen ervoor dat men in 2019 op kruissnelheid is. De laatste twee jaren van de overgangperiode zijn ietwat bijzonder. In 2017 en 2018 gaan de laatste generaties, die van een leeftijdscomplement genieten, met pensioen⁶³. Vanaf 2019 stabiliseert het aantal nieuwe gerechtigden rond 8% van het oorspronkelijk aantal gerechtigden (zie Tabel 20).

Tabel 20 Aantal nieuwe gepensioneerden in de overheidssector die een pensioenbonus of leeftijdscomplement genieten¹

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030	2060
Mannen									
I. In het huidige systeem (met leeftijdscomplement)	3733	4771	5377	6971	7808	8014	7873	7597	7315
II. Met nieuwe bonus ²	2987	2346	1927	848	852	822	843	845	806
In % van het huidige systeem	80,0	49,2	35,8	12,2	10,9	10,3	10,7	11,1	11,0
Vrouwen									
I. In het huidige systeem (met leeftijdscomplement)	2377	2718	3199	5918	6965	7218	7569	7475	8172
II. Met nieuwe bonus ²	1752	990	716	375	377	367	394	420	454
In % van het huidige systeem	73,7	36,4	22,4	6,3	5,4	5,1	5,2	5,6	5,6
Totaal									
I. In het huidige systeem (met leeftijdscomplement)	6110	7489	8576	12889	14773	15232	15442	15072	15487
II. Met nieuwe bonus ²	4739	3336	2643	1223	1229	1189	1237	1265	1260
In % van het huidige systeem	77,6	44,5	30,8	9,5	8,3	7,8	8,0	8,4	8,1

1 De aantallen dekken niet de volledige overheidssector maar enkel dat gedeelte dat door de Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS) wordt beheerd.

2. Rekening houdend met de overgangsmodaliteiten.

⁶³ Door de verlenging van de loopbaan in 2012-2013 voor de generaties die in 2017 met pensioen gaan en in 2013 voor de generaties die in 2018 met pensioen gaan.

b. Het gemiddelde bonusbedrag

In Tabel 21 wordt de gemiddelde bonus uitgedrukt in % van het leeftijdscomplement. Het gaat hier over de gemiddelde bonusbedragen en bedragen van leeftijdscomplementen die om methodologische redenen verdeeld werden over alle nieuwe gepensioneerden, ook over zij die geen recht hebben op die uitkeringen (inclusief de gepensioneerden wegens lichamelijke ongeschiktheid).

Tabel 21 Gemiddelde bonus van de nieuwe gepensioneerden (gemiddelde over alle nieuw gepensioneerden, inclusief zij die geen recht hebben op een leeftijdscomplement of bonus, alsook inclusief de nieuw gepensioneerden wegens lichamelijke ongeschiktheid)
In % van de huidige regeling

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030	2060
56,1%	33,6%	24,5%	5,4%	1,5%	1,1%	1,3%	1,3%	0,8%

De invoering van de nieuwe bonus ter vervanging van het leeftijdscomplement reduceert het bonusbedrag aanzienlijk (gegeven de relatieve generositeit van het huidige systeem van leeftijdscomplementen). Op lange termijn leidt de invoering van de nieuwe bonus tot een bonusbedrag per nieuw gepensioneerde (inclusief de niet-rechthebbenden op een bonus) van minder dan 2% van de huidige regeling.

Dit is in eerste instantie te wijten aan de sterke daling van het aantal gerechtigden (zie a). Ten tweede is het aantal opgebouwde bonusjaren sterk verminderd door de rechten op een bonus af te stemmen op de pensioenhervorming én het bijkomende uitstel van 12 maanden. Dit leidt sommigen naar een situatie waarbij ze ofwel maar enkele of zelfs geen bonusjaren meer kunnen opbouwen. Een ambtenaar die op 62 jaar 40 loopbaanjaren kan bewijzen (zoals de pensioenhervorming dat oplegt voor vervroegde pensionering) en verder werkt tot 65 jaar, kan in het scenario met nieuwe bonus slechts 2 jaar bonus opbouwen. In het huidige systeem daarentegen zou hij genieten van 5 jaren opgebouwd leeftijdscomplement. Tot slot is het bedrag van de bonus in vergelijking met het leeftijdscomplement aanzienlijk gedaald.

Bovendien is op zeer lange termijn een tendentiële daling waar te nemen door het feit dat de nieuwe bonus enkel aan de prijsindex wordt gekoppeld, terwijl het leeftijdscomplement een percentage is van het pensioenbedrag en integraal deel uitmaakt van dat rustpensioen met een perequatie van het leeftijdscomplement tot gevolg.

De overgangsperiode loopt in het scenario met nieuwe bonus tot en met 2018. Tot 2017 is een steeds kleiner deel van de nieuwe pensioneringen nog niet onderworpen aan de loopbaanvoorwaarden. In 2014 zijn de nieuw gepensioneerden van 62 jaar en ouder aan geen enkele loopbaanvoorwaarde onderworpen terwijl in 2017 enkel de 65-jarige gepensioneerden dat niet zijn. In 2018 is er nog één generatie, die in 2013 60 jaar was, die ook nog een (beperkt) leeftijdscomplement geniet (omdat die generatie gewerkt heeft in 2013, ook al was die daartoe verplicht door de ingevoerde pensioenhervorming). Vanaf 2019 zijn alle nieuw pensioneringen onderworpen aan de loopbaanvoorwaarden en aan het nieuw bonussysteem. In de volledige overgangsperiode kunnen combinaties van leeftijdscomplementen en bonussen ontstaan.

Beschouw als voorbeeld een 65-jarige die in 2017 met pensioen gaat. Die ambtenaar was 60 jaar in 2012 en mocht met vervroegd pensioen. Hij werkt voort maar kan echter maar een leeftijdscomplement opbouwen tot 61 jaar (in 2013). Vanaf 2014 kan hij aan de opbouw van een bonus beginnen. Bij pensionering op 65 jaar kan zijn leeftijdscomplement oplopen tot 3%. Hij combineert dit leeftijdscomplement met een bonus gedurende 1 jaar ten belope van €1,5 per gewerkte dag, 1 jaar ten belope van €1,7 per gewerkte dag en 1 jaar ten belope van €1,9 per gewerkte dag (bedragen aan spilindex 136,09). In dit geval wordt een bonus opgebouwd ongeacht de loopbaanduur. De betrokkene mocht immers vanaf 2012 met pensioen zonder loopbaanvoorwaarde. Die combinatie van partieel leeftijdscomplement en bonus leidt tot een bonusbedrag dat aanzienlijk verminderd is ten opzichte van een scenario met volledig leeftijdscomplement (in dit voorbeeld 9% van het pensioenbedrag).

c. Een raming van de totale besparing in de overheidssector

Tabel 22 toont de raming van de totale besparing van het scenario met nieuwe bonus in de overheidssector⁶⁴ in % van het bbp en in % van de simulatie met leeftijdscomplement.

Tabel 22 Raming van de totale besparing in de overheidspensioenen

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030	2060
In % van het bbp	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
In % van de pensioenuitgaven voor de overheid in een simulatie met leeftijdscomplement	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,5	-0,6	-1,1	-1,4	-1,9

De hierboven beschreven evolutie van het aantal rechthebbenden en van het bonusbedrag leidt tot een drastische besparing. In het scenario met nieuwe bonus bedraagt de besparing op lange termijn 0,1% van het bbp. Uitgedrukt in % van de pensioenuitgaven voor de overheid in een simulatie met leeftijdscomplement noteren we een besparing tegen het jaar 2019 van 0,5% die oploopt tot 1,9 tegen het jaar 2060. Die progressiviteit wordt namelijk verklaard door het feit dat de generaties met een volledig leeftijdscomplement vervangen worden door de generaties die onderworpen zijn aan het nieuw bonussysteem en omwille van de niet aan de perequatie onderworpen nieuwe bonus, in tegenstelling tot het leeftijdscomplement.

3.4.4. Weerslag op de inkomensgarantie voor ouderen

Voor ruim 4 van de 5 IGO-gerechtigden is de bijstandsuitkering een aanvulling op zijn werknemers-en/of zelfstandigenpensioen⁶⁵. De hervorming van de bonus heeft dan ook een invloed op de uitgaven aan IGO. Door de invoering van de loopbaanvoorwaarden, valt de bonus weg voor (kleine) pensioenen die gebaseerd zijn op korte loopbanen. Indien de gepensioneerde aan de (inkomens-)voorwaarde voor de IGO voldoet, kan dit inkomensverlies worden gecompenseerd door de IGO. Twee (potentiële) groepen IGO-gerechtigden ondervinden effect van de bonushervorming: enerzijds diegenen die onder het huidige regime IGO-gerechtigde zouden worden en die door het wegvallen van de bonus hun IGO-uitkering zien toenemen en anderzijds nieuwe IGO-gerechtigden,

⁶⁴ Exclusief de overheidsbedrijven.

⁶⁵ De IGO wordt eerder uitzonderlijk uitgekeerd als een aanvulling op een overheidspensioen.

namelijk gepensioneerden die door de bonus een inkomen hadden dat boven het IGO-forfait ligt maar door het wegvallen van de bonus het recht openen op een aanvullende IGO-uitkering.

Uit Tabel 23 blijkt dat, als gevolg van de bonushervorming, de uitgaven aan de IGO zullen stijgen. De bijkomende uitgaven aan de IGO door de invoering van de nieuwe bonus ten opzichte van de huidige uitgaven bedragen 0,1% in 2015, 1,2% in 2020 en lopen verder op tot 3,4% in 2030 en 4,3% in 2060. De evolutie van de uitgaven wordt verklaard door het aantal IGO-gerechtigden en hun uitkering.

Tabel 23 Effect van de nieuwe bonus op de IGO
Bedragen in euro aan prijsindex 133,42

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030	2060
Meeruitgaven aan IGO									
Totaal, in % van huidige uitgaven	0,1	0,2	0,4	0,7	0,9	1,2	2,4	3,4	4,3
Meeruitgaven aan IGO door bijkomende gerechtigden									
Bijkomende gerechtigden									
- aantal	102	265	651	1036	1485	1957	4733	8097	13848
- in % van huidig totaal aantal	0,1	0,3	0,6	1,0	1,4	1,9	4,3	6,9	10,7
Gemiddeld bedrag ^b									
- in euro	331	507	770	854	898	926	968	982	1004
- in % van gemiddelde uitkering	6,9	10,5	15,7	17,2	17,8	18,1	18,1	17,8	14,7
Meeruitgaven aan IGO door toename IGO-uitkering van huidige gerechtigden (i.e. projectie met huidige bonus)									
Aantal gerechtigden met verhoging IGO									
- aantal	453	984	1508	2028	2 543	3058	5607	8034	12488
- in % van huidig totaal aantal ^a	0,4	1,0	1,5	2,0	2,4	2,9	5,1	6,9	9,7
Gemiddeld bedrag ^b									
- in euro	642	932	1245	1424	1 528	1598	1758	1822	1930
- in % van gemiddelde uitkering	13,5	19,3	25,4	28,6	30,3	31,3	32,9	33,0	28,2

a Het aantal gerechtigden bij projectie met behoud van huidige bonus. Het totaal aantal gerechtigden omvat zowel de IGO-gerechtigden die de IGO krijgen als aanvulling op een pensioen (en eventueel bonus) als diegenen die de IGO krijgen zonder pensioen.

b Dit zijn de gemiddelde bedragen van de IGO-uitkering te wijten aan de nieuwe bonus, die in de projectie geen welvaartsaanpassingen kent.

We gaan ervan uit dat de invoering van de nieuwe bonus een effect kan hebben op de uitgaven aan IGO via twee groepen gepensioneerden.

Eenzijds zijn er gepensioneerden die hun pensioen en huidige bonus aanvullen met de IGO. Als gevolg van de strengere loopbaanvoorwaarden, zullen zij geen bonus meer ontvangen. Om dit inkomensverlies te compenseren, zal hun IGO-uitkering toenemen. Het aantal IGO-gerechtigden met een pensioenbonus wordt geraamd op 11%. Door de invoering van de loopbaanvoorwaarden zal dus ieder jaar 11% van de nieuwe IGO-gerechtigden geen bonus meer hebben. Dit inkomensverlies zal worden gecompenseerd door een toename van hun IGO-uitkering die overeenstemt met het bedrag van de gemiddelde bonus⁶⁶ voor nieuwe gepensioneerden - in een scenario met behoud van huidige bonus. Merk op dat 2015 en 2016 overgangsjaren zijn waarin de huidige bonus nog kan worden uitgekeerd. Voor het type gepensioneerden dat we hier veronderstellen, is de opbouw van de huidige bonus beperkt tot maximum twee jaar in 2015 en één jaar in 2016 in plaats van drie jaar bij een volledige

⁶⁶ Merk op in de bestaansmiddelentoets voor de IGO het volledige bedrag van de bonus in aanmerking wordt genomen (voor het pensioen bijvoorbeeld is dat beperkt tot 90% van het pensioen).

bonus⁶⁷. Of nog, in 2015 kan nog 2/3^{de} van de huidige bonus en in 2016 1/3^{de} van de huidige bonus worden uitgekeerd. Dit resulteert in een toename van de IGO van respectievelijk 1/3^{de} en 2/3^{de} van het gemiddeld bedrag van de huidige bonus.

Anderzijds zijn er gepensioneerden die door het ontvangen van de huidige bonus een inkomen boven het IGO-forfait hebben. Volgens de nieuwe modaliteiten, en in het bijzonder door de loopbaanvoorwaarde, zullen zij niet langer de bonus ontvangen. Dat inkomensverlies opent het recht op een IGO-uitkering. Het aantal IGO-gerechtigden zal hierdoor dus toenemen. Op basis van de resultaten van het microsimulatiemodel MIDAS bedraagt deze stijging van het aantal 0,1% in 2015, 1,9% in 2020, 6,9% in 2030 en 10,7% in 2060. We veronderstellen dat de gemiddelde IGO-uitkering van deze bijkomende IGO-gerechtigden vanaf 2017 zal overeenstemmen met de helft van de huidige bonus voor nieuwe gepensioneerden. Voor de overgangsjaren 2015 en 2016, waar de huidige bonus nog gedeeltelijk kan worden uitgekeerd, zal het IGO-bedrag respectievelijk overeenstemmen met 1/3^{de} en 2/3^{de} van de helft van de huidige bonus voor nieuwe gepensioneerden.

3.4.5. Budgettaire gevolgen voor alle regelingen

De invoering van de nieuwe pensioenbonus zou de uitgaven van alle pensioenregelingen met 0,6% verminderen in 2020 en met 2,0% in 2060 (ten opzichte van een scenario waarin de huidige modaliteiten van de pensioenbonus en het leeftijdscomplement worden behouden). Die besparing komt in 2060 overeen met een daling van die uitgaven met 0,3% van het bbp. Die geringere uitgaven worden verklaard door de daling van het aantal gerechtigden als gevolg van de invoering van een loopbaanvoorwaarde (één tot twee jaar strikter in de meeste gevallen dan die bij de vervroegde pensionering) voor het verkrijgen van dit voordeel en door de daling van het gemiddeld bedrag van de uitkering. Dit laatste vloeit voort uit de vervanging van de huidige stelsels inzake bonus en leeftijdscomplement door de nieuwe bonus. De progressiviteit van de gerealiseerde besparingen in de drie pensioenregelingen weerspiegelt grotendeels het feit dat de bonushervorming enkel betrekking heeft op de toekomstige generaties van nieuwe pensioengerechtigden. Zolang alle generaties gerechtigden van een regeling niet met de nieuwe bonusbepalingen geconfronteerd werden, zullen de door de hervorming gerealiseerde besparingen toenemen, maar aan een steeds trager ritme door het relatief zwakkere aandeel van de oudste generaties gepensioneerden binnen de populaties van gerechtigden. Die progressiviteit van de gerealiseerde besparing in de drie regelingen wordt versterkt door het feit dat de pensioenbonus en het leeftijdscomplement pas recent werden ingevoerd (respectievelijk in 2006 en 2000) en slechts betrekking hebben op alle generaties van gepensioneerden in de loop van de jaren 2030 (de eerste generatie van gepensioneerden die recht had op het leeftijdscomplement is in 2001 met pensioen gegaan en die die recht had op een pensioenbonus in 2007). Het is dus nu pas dat de huidige systemen inzake bonus en leeftijdscomplement op kruissnelheid komen en dus ook de besparingsmogelijkheden die gekoppeld zijn aan een hervorming van die systemen.

⁶⁷ Vanaf 1 januari 2014 kunnen immers geen rechten meer worden opgebouwd voor de huidige bonus. De 65-jarigen die in 2015 op pensioen gaan en een IGO-uitkering hebben, hebben dus voor maximaal 2 jaar huidige pensioenbonus opgebouwd en verliezen dus 1 jaar pensioenbonus. De 65-jarigen IGO-gerechtigden die in 2016 op pensioen gaan, hebben nog maximaal 1 jaar huidige pensioenbonus en verliezen dus 2 jaar pensioenbonus. Merk op dat we bij het bepalen van de types IGO-gerechtigden die worden beïnvloed door de nieuwe bonus ervan uitgaan dat deze gepensioneerden niet aan de loopbaanvoorwaarden voor vervroegde pensionering voldoen en zij enkel op wettelijke leeftijd op pensioen gaan.

In de zelfstandigenregeling heeft de bonushervorming de grootste weerslag. Ten opzichte van een scenario waarin de bonus volgens de huidige modaliteiten zou behouden blijven, leidt het scenario met de nieuwe pensioenbonus op lange termijn tot een daling van de uitgaven in de zelfstandigenregeling met 3,1%. Twee elementen ondersteunen die relatief sterke invloed van de bonushervorming. Ten eerste is het gemiddelde pensioen zonder bonus vrij laag in die regeling, waardoor het relatieve belang van de gerealiseerde besparing des te groter is. Daarnaast speelt het grote aandeel van de zelfstandige werknemers die hun professionele activiteiten voortzetten tot de leeftijd van 65 jaar of zelfs later, zonder daardoor noodzakelijk een loopbaan van 40 jaar of langer te hebben. De impact van de nieuwe voorwaarde die door de hervorming wordt gesteld, is dus vooral van belang voor die regeling. We merken ook op dat het persoonlijk karakter van het recht op de nieuwe pensioenbonus (dat in tegenstelling tot de bonus in de huidige wetgeving niet opgenomen wordt in de berekening van het overlevingspensioen), de gerealiseerde besparing kan doen toenemen. Omgekeerd zal de gerealiseerde besparing in de projectie dalen door de forfaitaire aard en de aanpassing aan de prijzen van de pensioenbonus wanneer ze wordt uitgedrukt in % van de pensioenuitgaven.

In de overheidssector gaat momenteel de meerderheid van de gerechtigden vanaf 60 jaar met pensioen aangezien er geen loopbaanvoorwaarde is voor vervroegd pensioen. De pensioenhervorming van december 2011 voert een dergelijke voorwaarde in en ook al is een groot aantal ambtenaren verplicht zijn pensioen (soms aanzienlijk) uit te stellen, zou de meerderheid van hen met pensioen blijven gaan zodra ze daar de gelegenheid toe hebben. In die context zou de vervanging van het leeftijdscomplement (toegekend voor alle effectieve prestaties na 60 jaar) door de nieuwe bonus (waarvan het voordeel in de praktijk onderworpen is aan het aantonen van een loopbaan van meer dan 40 jaar) leiden tot een drastische daling van het aantal gerechtigden op dat voordeel (of een daling van meer dan 90% van het aantal bonusgerechtigden vanaf 2018 in vergelijking met het aantal nieuwe gepensioneerden die een leeftijdscomplement krijgen). Bovendien leidt die vervanging tot een aanzienlijke daling van het aantal jaren waarvoor een complement wordt toegekend. Tot slot is het gemiddeld bedrag voor het leeftijdscomplement per effectieve prestatiedag gemiddeld heel wat hoger dan dat van de bonus. Jaar na jaar wordt dat verschil groter omdat het leeftijdscomplement parallel evolueert met het loon (het komt overeen met een percentage van het pensioen) en de nieuwe bonus enkel de prijsevolutie volgt. Die dynamiek (en de perequatie van het leeftijdscomplement) verklaart voor een groot deel het nog steeds groeiend profiel op langere termijn (na 2040) van de gerealiseerde besparingen in die regeling. In 2060 zullen de pensioenuitgaven van de overheid dalen met 1,9% in het scenario van de nieuwe bonus.

In de werknemersregeling heeft de vermindering van de uitgaven (uitgedrukt in % van de uitgaven in een scenario met behoud van de bonus volgens de huidige modaliteiten) dezelfde grootteorde en een vergelijkbaar profiel als de vermindering van de uitgaven bij de overheid. Ook al genieten ze van een pensioen dat gemiddeld lager is dan in de overheidssector, toch verlaten heel wat werknemers de arbeidsmarkt via andere regelingen dan het pensioen en verwerven ze aldus geen recht op de bonus in de huidige regeling. In tegenstelling tot het leeftijdscomplement of de nieuwe bonus is de huidige bonus bovendien opgenomen in de berekening van het overlevingspensioen. In de werknemersregeling wordt het nog groeiend profiel op langere termijn van de gerealiseerde besparingen met name gedictieerd door de evolutie van het aantal gerechtigden op de bonus in een scenario waarin de bonus, zoals nu het geval is, wordt toegekend zonder loopbaanvoorwaarde (vanaf

62 jaar). In een macro-economische context van een geleidelijk toenemende werkgelegenheidsgraad, vooral in de werknemersregeling, stijgt het aantal gerechtigden op de huidige bonus in die regeling, waardoor op lange termijn de besparingsmogelijkheden door de invoering van de alternatieve bonus stijgen. Op lange termijn dalen de uitgaven in de werknemersregeling met 1,9% (ten opzichte van een scenario waarin de bonus volgens de huidige modaliteiten wordt behouden).

Het stelsel van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) zou de bijkomende uitgaven moeten dragen in geval van de invoering van de nieuwe bonus die gekoppeld is aan een loopbaanvoorwaarde, of een toename van 4,3% van de uitgaven tegen 2060. De IGO-gerechtigden die een pensioenbonus zouden krijgen in een scenario waarin die behouden wordt volgens de huidige modaliteiten, zouden in de meeste gevallen en door de loopbaanvoorwaarde geen recht meer hebben op de nieuwe bonus en daardoor zou hun IGO-uitkering verhogen. Andere gepensioneerden van wie het gecumuleerd bedrag van het pensioen en de (huidige) bonus iets boven de IGO-grens ligt, zouden het recht op die uitkering verkrijgen omdat zij de pensioenbonus verliezen.

Tabel 24 Pensioenuitgaven in de verschillende regelingen: verschillen tussen het scenario met de nieuwe bonus en een scenario waarin de huidige wetgeving inzake pensioenbonus en leeftijdscomplement wordt gehandhaafd tot 2060

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030	2060
Werknemersregeling									
In % van de uitgaven ^a	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-1,0	-1,4	-1,9
Zelfstandigenregeling									
In % van de uitgaven ^a	-0,3	-0,6	-1,0	-1,4	-1,6	-1,9	-3,0	-3,6	-3,1
Overheidssector									
In % van de uitgaven ^a	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,5	-0,6	-1,1	-1,4	-1,9
Inkomensgarantie voor ouderen									
In % van de uitgaven ^a	0,1	0,2	0,4	0,7	0,9	1,2	2,4	3,4	4,3
Totaal van de regelingen									
In % van de uitgaven ^a	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6	-1,1	-1,6	-2,0
in % van het bbp	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3

^a In een scenario waarin de huidige wetgeving inzake pensioenbonus (en leeftijdscomplement) wordt behouden tot 2060.

4. Bijlagen

4.1. Bijlage 1: De voornaamste herwaarderingsmaatregelen voor sociale uitkeringen tussen 2008 en 2014

4.1.1. Pensioenen in de werknemersregeling

- Op 01/07/2008 stijgt het minimumpensioen met 2% en de grens voor toegelaten arbeid met 25%.
- Op 01/09/2008 verhogen de pensioenen van 6 jaar en vroeger ingegaan (ingang ten laatste in 2002) met 2%.
- Op 01/06/2009 stijgt het minimumpensioen met 3%, de pensioenen van 15 jaar en langer geleden (met ingang ten laatste in 1994) met 2% en die van minder dan 15 jaar geleden met 1,5%, terwijl het minimumrecht per loopbaanjaar stijgt met 3%.
- Op 01/09/2009 stijgen de pensioenen van 6 jaar geleden ingegaan (in 2003) met 2%.
- Op 01/09/2010 stijgen de pensioenen van 15 jaar (ingegaan in 1995) en die van 6 jaar geleden (ingegaan in 2004) met 2%.
- Op 01/01/2011 wordt de loongrens verhoogd met 0,7%.
- Op 01/11/2011 verhoging van het minimumpensioen en het minimumrecht per loopbaanjaar met 2%, de pensioenen langer dan 15 jaar geleden ingegaan met 2,25%, de pensioenen van 5 jaar geleden ingegaan met 2% en de overige pensioenen met 1,25% (op 01/12/2011). Voor de gemengde loopbanen verhoogt het nieuw minimummechanisme, het zogeheten 'klein minimum'.
- Op 01/09/2012 stijgen de pensioenen van 5 jaar geleden ingegaan (in 2007) met 2%.
- Op 01/01/2013: verhoging berekeningsplafonds (voor nieuwe intredes) met 2%.
- Op 01/05/2013: verhoging vakantiegeld met 5% in 2013 en 3,43% in 2014.
- Op 01/09/2013: verhoging van alle minima en minimumrecht per loopbaanjaar met 1,25% en verhoging van de uitkeringen ingegaan 5 jaar geleden (in de loop van 2008) met 2%.
- Op 01/01/2014: verhoging kleine minima voor werknemers (met 0,8% voor bedrag alleenstaande en 2,51% voor gezinsbedrag) gekoppeld aan afschaffing prioriteit werknemerspensioenen.
- Op 01/09/2014: verhoging van de uitkeringen ingegaan 5 jaar geleden (in de loop van 2009) met 2%.

4.1.2. Pensioenen in de regeling voor zelfstandigen

- Op 01/01/2008 wordt de malus voor vervroegde uittreding gewijzigd (de malus op 60-jarige leeftijd blijft 25% maar bedraagt 18% in plaats van 20% op 61 jaar, 12% in plaats van 15% op 62 jaar, 7% in plaats van 10% op 63 jaar, 3% in plaats van 5% op 64 jaar) en wordt afgeschaft indien de loopbaan 43 jaar bedraagt.
- Op 01/07/2008 stijgt het minimumpensioen met 2% en de grens voor toegelaten arbeid met 25%.
- Op 01/09/2008 verhogen de pensioenen van 6 jaar en vroeger ingegaan (ingang ten laatste in 2002) met 2%.
- Op 01/10/2008 verhoogt het minimumpensioen met 10 euro.
- Op 01/01/2009 wordt de malus voor vervroegde uittreding afgeschaft indien de loopbaan 42 jaar bedraagt.

- Op 01/05/2009 verhoogt het minimumpensioen met 20 euro.
- Op 01/08/2009 verhoogt het minimumpensioen met 3% en de overige pensioenen met 1,5%.
- Op 01/09/2009 verhogen de pensioenen van 6 jaar geleden ingegaan (in 2003) met 2%.
- Op 01/09/2010 verhoogt het minimumpensioen met 25 euro en de pensioenen van 6 jaar geleden (ingegaan in 2004) met 2%.
- Op 01/11/2011: verhoging van het minimumpensioen (2,11% gezinsbedrag (2,25% voor gezinspensioenen ouder dan 15 jaar) en 2,37% bedrag alleenstaanden), de pensioenen langer dan 15 jaar geleden ingegaan met 2,25%, de pensioenen van 5 jaar geleden ingegaan met 2% (op 01/12/2011) en de overige pensioenen met 1,25%.
- Op 01/01/2012: verhoging van het klein (gemengd) gewaarborgd minimumpensioen met 4%.
- Op 01/01/2013: verhoging van de eerste inkomensgrens voor de pensioenberekening met 2%.
- Op 01/04/2013: verhoging van het gezinsminimumpensioen zelfstandigen tot het niveau van het gezinsbedrag van het minimumpensioen bij werknemers.
- Op 01/09/2013: verhoging van minimumpensioen met 1,25% en verhoging van pensioenen ingegaan 5 jaar geleden (in de loop van 2008) met 2%.
- Op 01/09/2014: verhoging van de uitkeringen ingegaan 5 jaar geleden (in de loop van 2009) met 2%.

4.1.3. Ziekte- en invaliditeitsuitkeringen

- Op 01/01/2008, verhoging van de minimumuitkering met 2% voor de niet-regelmatige werknemers.
- Op 01/01/2008, verhoging van de vervangingsratio voor alleenstaande invalide loontrekkenden van 50% tot 53%.
- Op 01/07/2008: verhoging van de minimumuitkering voor regelmatige werknemers.
- Op 01/09/2008, herwaardering van 2% voor de invaliden met een ongeschiktheidsduur tussen 15 en 20 jaar en invaliden waarbij de ongeschiktheidsduur 6 jaar bereikt.
- Op 01/01/2009: verhoging met 0,8% van de ZIV-loongrens voor de nieuwe begunstigde.
- Op 01/01/2009: verhoging van de vervangingsratio voor samenwonenden met een primaire ongeschiktheid van 55% tot 60%.
- Op 01/05/2009: verhoging van de vervangingsratio voor alleenstaande invaliden van 53% tot 55%.
- Op 01/06/2009: verhoging met 3% van de minimumuitkering voor regelmatige werknemers met gezinslast of alleenstaande, en met 2% van de minimumuitkering voor niet-regelmatige werknemers.
- Op 01/09/2009: herwaardering van 0,8% (minima niet inbegrepen) van alle uitkeringen die vóór 01/01/2008 zijn ingegaan.
- Op 01/09/2009: herwaardering van 2% (minima niet inbegrepen) van alle uitkeringen waarbij de arbeidsongeschiktheid begon in de periode vanaf 1 september 1993 tot en met 31 december 2003 (met inbegrip van de uitkeringen die zes jaar geleden zijn ingegaan).
- Op 01/09/2009: verhoging van de minimumuitkering voor samenwonende regelmatige werknemers.
- Op 01/01/2010: verhoging met 2% van de minimumuitkering voor samenwonende regelmatige werknemers.

- Op 01/01/2010: verhoging van de maximumuitkering voor personen die vóór 1 april 2004 invalide zijn geworden.
- Op 01/01/2010: aanpassing van het begrip ‘gezinslast’ voor partners met een vervangingsinkomen.
- Op 01/01/2010: harmonisatie van de regels omtrent de werkverwijdering van zwangere werkneemsters.
- Op 01/05/2010: invoering van een inhaalpremie voor de langdurig invaliden (deze premie wordt één keer per jaar gestort in de maand mei).
- Op 01/09/2010: verhoging met 2% van de uitkeringen die 6 jaar geleden zijn ingegaan (in 2004).
- Op 01/01/2011 wordt de loongrens verhoogd met 0,7%.
- Op 01/05/2011: premie van 200 euro vanaf het tweede jaar, uitbetaald in mei (vanaf 2011).
- Op 01/09/2011: stijging van de minimumuitkering voor reguliere en niet-reguliere werknemers met 2% en van de forfaits in de zelfstandigenregeling.
- Op 01/09/2011: herwaardering van de uitkeringen die in 2005 ingegaan zijn.
- Op 01/09/2011: verhoging van de tegemoetkoming voor hulp van een derde met 12 tot 15 euro.
- Op 01/07/2012: herwaardering van de wekelijkse moederschapsuitkering en uitkering voor adoptie in de regeling der zelfstandigen.
- Op 01/09/2012: herwaardering van de uitkeringen (exclusief minima) met 2% voor gerechtigden van wie de arbeidsongeschiktheid is aangevangen in de periode van 1 januari 2006 tot en met 31 december 2006.
- Op 01/01/2013: verhoging van het ZIV/plafond (voor nieuwe intredes) met 2%.
- Op 01/04/2013: verhoging vergoeding “hulp aan derden” met 3,43 euro tot 20 euro in de regeling der zelfstandigen.
- Op 01/04/2013: verhoging forfaits in de regeling der zelfstandigen tot het niveau van het gezinsminimumpensioen bij werknemers
- Op 01/05/2013: verhoging van het vakantiegeld voor invaliden met 66 euro in 2013 (van 208 naar 274 euro) en met 34 euro in 2014 (tot 308 euro).
- Op 01/09/2013: verhoging van de minima “regelmatige werknemer” met 1,25% en van de minima “niet/regelmatige werknemer” met 2%.
- Op 01/09/2013: verhoging van de uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden met 2%.
- Op 01/09/2013: verhoging van de forfaitaire uitkering arbeidsongeschiktheid, de forfaitaire uitkering invaliditeit zonder stopzetting en de forfaitaire uitkering invaliditeit met stopzetting met 1,25% in de regeling der zelfstandigen.
- Op 01/09/2014: verhoging van de uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden met 2%.

4.1.4. Werkloosheid

- Op 01/01/2009: verhoging van de loongrens met een bedrag dat daalt met de duur van de werkloosheid.
- Verhoging van de minima en de forfaitaire bedragen (uitgezonderd loopbaanonderbreking en tijdskrediet) met 2% op 01/01/2008 en met 2% op 01/09/2009.
- Verhoging van de vervangingsratio die stijgt tot 53% (in plaats van 50% tijdens de 2e periode) voor de alleenstaande werklozen op 01/01/2008 en tot 53,8% op 01/05/2009.
- Verhoging van de vervangingsratio die stijgt voor de samenwonende werklozen tot 58% (in plaats van 55% tijdens de 1e periode) op 01/01/2008 en tot 60% op 01/01/2009.

- Op 01/01/2009: anciënniteitstoelage vanaf 56 jaar in plaats van 58 jaar.
- Op 01/01/2009: verhoging van de vervangingsratio voor tijdelijke werkloosheid tot 75% voor de gezinshoofden en de alleenstaanden (in plaats van 65%) en 70% voor de samenwonenden (in plaats van 60%), tot en met 31/03/2013 (70% voor alle gezinsstatuten op 01/04/2013).
- Tijdelijke werkloosheid voor bedienden op 01/07/2009 en verduurzamen van die tijdelijke werkloosheid voor bedienden op 01/04/2011.
- Aanpassing statuut samenwonende met gezinslast op 01/01/2010.
- Crisistijdscrediet van 01/07/2009 tot 01/01/2011.
- De crisispremie voor ontslagen arbeiders in 2010 en 2011 wordt een nieuwe ontslaguitkering vanaf 2012.
- Op 01/03/2011: verhoging van de loongrens met 1,25% (voor alle gerechtigden).
- Op 01/03/2011: verhoging van de vervangingsratio tot 55% (in plaats van 53,8% tijdens de 2de periode) voor de alleenstaande werklozen.
- Op 1/09/2011: verhoging van de minima en de forfaitaire bedragen (uitgezonderd loopbaanonderbreking en tijdscrediet) met 2%.
- Op 01/06/2012: uitbreiding van ouderschapsverlof van drie naar vier maanden.
- Vervangingsratio voor alle gezinsstatuten: van 60% tot 65% gedurende de drie eerste maanden werkloosheid (deel van de nieuwe degressiviteit) op 01/01/2013.
- Op 01/04/2013: verhoging van de loongrens (voor alle gerechtigden) met 2%.
- Op 01/09/2013: verhoging van alle forfaits en minima met 2% (behalve tijdscrediet en loopbaanonderbreking).

4.1.5. Kinderbijslag

- Verhoging van de bijslag voor het 1ste kind voor zelfstandigen op 01/04/2008 en op 01/01/2009.
- Verhoging van de kinderbijslag met 20 euro per maand voor éénoudergezinnen op 01/10/2008.
- Verhoging met 25 euro van de jaarlijkse leeftijdsbijslag in leeftijdsgroepen van 0-5 jaar en 18-24 jaar op 01/07/2008 (met geleidelijke verhoging van het bedrag voor de groep van 18-24 jaar: 50 euro in 2009, 75 euro op 01/01/2011 en 100 euro in 2012).
- Op 01/05/2011: uitbreiding van de toeslag voor gehandicapte kinderen geboren voor 1993.

4.1.6. Beroepsziekten en arbeidsongevallen

- Welvaartsaanpassing met 2% vanaf 01/09/2008, van de uitkeringen (uitgezonderd minimumuitkering) die 15 tot 20 jaar geleden en 6 jaar geleden zijn ingegaan.
- Verhoging van de minima en forfaits met 2% voor de uitkeringen ingegaan 6 tot 15 jaar geleden, met 0,8% voor de overige op 01/01/2009 en met 2% voor de uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden op 01/09/2010.
- Op 01/01/2011: verhoging loongrens met 0,7%.
- Op 01/09/2011: verhoging van de minima en forfaits met 2%, van de niet-forfaitaire uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden met 2% en voor alle niet-forfaitaire uitkeringen met 0,7%.
- Op 01/09/2012: verhoging met 2% van de uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden.
- Op 01/01/2013: verhoging loongrens met 2% voor beroepsziekten.

- Op 01/09/2013: verhoging van de minima met 2%, van alle andere uitkeringen met 0,3% en met 2% van de uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden. Op 01/09/2014: verhoging met 2% van de uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden.

4.1.7. Inkomensgarantie voor ouderen

- Op 01/07/2008: verhoging met 2%.
- Op 01/10/2008: verhoging van het basisbedrag met 5 euro per maand en van het verhoogd bedrag met 7,5 euro per maand.
- Op 01/06/2009: verhoging met 0,8%.
- Op 01/01/2010: verhoging met 0,6%.
- Op 01/09/2011: verhoging met 2%.
- Op 01/09/2013: verhoging met 2%.

4.1.8. Tegemoetkomingen voor personen met een handicap

- Op 01/01/2008: verhoging met 2% van de inkomensvervangende tegemoetkoming.
- Op 01/07/2008, voor de berekening van de integratietegemoetkoming: verhoging van de vrijgestelde inkomsten van de partner van de persoon met een handicap van categorie 1 en 2 tot op het niveau van categorie 3, 4 en 5.
- Op 01/06/2009: verhoging met 2% van de inkomensvervangende tegemoetkoming.
- Op 01/09/2011: verhoging met 2% van de inkomensvervangende tegemoetkoming; verhoging met 1,9% van de vrijgestelde inkomsten voor de berekening van de integratietegemoetkoming; verhoging met 1,5% van de vrijgestelde inkomsten voor de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden.
- Op 01/09/2013: verhoging van de inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) met 2%.

4.1.9. Leefloon

- Op 01/01/2008: verhoging met 2%.
- Op 01/06/2009: verhoging met 2%.
- Op 01/09/2011: verhoging met 2%.
- Op 01/09/2013: verhoging met 2%.

4.2. Bijlage 2: Evolutie indicatoren van armoede

Tabel 25 Evolutie indicatoren van armoede in België, Duitsland, Frankrijk, Nederland, de EU-15 en de EU-27, 2004-2010

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Armoededrempel (jaarlijks bedrag in €)	BE	9947	10328	10540	10791	11588	11678	12005
	DE	9836	9398	10666	10986	11151	11278	11426
	FR	9567	9726	9865	11395	11786	12035	11997
	NL	10200	10358	10946	11713	12094	12175	12186
Armoederisico totale bevolking	BE	14,0	14,6	14,8	14,2	14,1	13,4	14,4
	DE	11,6	12,1	15,5	14,6	14,9	15,1	15,2
	FR	12,7	12,6	12,3	11,8	11,9	12,0	12,4
	NL	9,3	8,7	9,0	9,2	9,8	9,3	9,6
	EU-15	14,9	15,2	15,9	15,4	15,3	15,4	15,9
	EU-27	15,4	15,6	16,0	15,6	15,4	15,5	16,0
Armoederisico bevolking tot 18 jaar	BE	18,1	15,3	16,9	17,2	16,6	18,3	18,7
	DE	12,2	12,4	14,1	15,2	15,0	17,5	15,6
	FR	14,4	13,9	15,3	15,9	16,8	17,9	18,8
	NL	15,3	13,5	14,0	12,9	15,4	13,7	15,5
	EU-15	18,1	18,3	18,0	19,3	18,9	19,8	19,7
	EU-27	19,9	19,8	19,5	20,1	19,8	20,5	20,6
Armoederisico bevolking 18-64 jaar	BE	12,0	12,2	12,6	12,2	12,1	12,1	12,9
	DE	11,9	12,6	15,2	15,4	15,8	15,6	16,4
	FR	11,6	12,1	12,3	11,8	11,8	12,4	13,5
	NL	10,2	9,3	8,9	9,9	10,3	10,1	10,5
	EU-15	13,8	14,2	14,6	14,5	14,7	15,1	15,9
	EU-27	14,6	14,8	15,1	14,7	14,8	15,2	16,0
Armoederisico bevolking 65 jaar en ouder	BE	21,4	23,2	23,0	21,2	21,6	19,4	20,2
	DE	13,4	12,5	16,2	14,9	15,0	14,1	14,2
	FR	16,4	16,1	13,1	11,7	11,9	10,6	9,7
	NL	5,4	5,8	9,5	9,4	7,7	5,9	6,5
	EU-15	19,8	19,7	18,9	19,2	18,0	16,3	16,4
	EU-27	18,9	19,0	18,4	19,0	18,0	16,0	15,9
Armoederisico gepensioneerden	BE	19,1	20,2	19,6	18,3	17,8	16,1	17,3
	DE	12,5	12,4	17,0	15,0	14,9	13,4	14,0
	FR	13,4	13,0	10,2	9,3	9,7	8,4	8,3
	NL	4,8	5,4	8,5	8,3	6,7	5,7	6,4
	EU-15	16,6	16,6	17,4	16,5	15,5	14,2	14,6
	EU-27	15,5	15,6	16,6	16,2	15,5	13,9	14,1
Armoederisico werkenden	BE	3,9	4,2	4,4	4,8	4,6	4,5	4,2
	DE	4,8	5,5	7,5	7,1	6,8	7,2	7,7
	FR	6,1	6,1	6,5	6,7	6,6	6,2	7,6
	NL	5,8	4,4	4,6	4,8	5,0	5,1	5,5
	UE 15	7,3	7,4	8,0	8,0	7,9	7,9	8,5
	UE 27	9,3	9,0	8,5	8,5	8,4	8,4	8,9

Armoederisico werklozen	BE	30,7	31,3	34,2	34,8	33,4	30,4	37,8
	DE	40,8	43,3	51,5	56,8	61,9	70,0	67,8
	FR	29,4	31,5	34,1	40,3	37,1	33,1	36,7
	NL	27,5	27,1	26,7	36,3	41,7	31,8	33,5
	UE 15	37,3	39,0	41,9	44,5	44,9	45,0	46,1
	UE 27	39,6	41,2	43,3	44,7	45,3	45,1	46,2
Diepte armoedekloof bij 65-plussers beneden de armoede- drempel	BE	14,3	17,2	14,6	14,1	12,0	13,0	13,2
	DE	16,6	17,0	18,4	16,8	16,5	16,6	17,6
	FR	14,7	19,2	18,1	8,6	14,1	14,0	13,6
	NL	12,4	7,8	8,8	14,5	12,8	10,2	10,2
	EU-15	17,6	18,3	18,5	17,0	16,4	16,2	16,4
	EU-27	18,0	18,6	18,8	17,2	16,8	16,4	16,6
Materiële deprivatie- graad bij 65-plussers	BE	3,6	3,3	3,6	3,2	3,1	2,8	2,6
	DE	2,6	2,1	2,2	2,1	2,5	2,1	3,2
	FR	3,5	2,9	3,4	3,3	3,2	3,4	2,9
	NL	1,2	0,7	0,7	0,4	0,4	0,3	0,4
	EU-15	3,9	3,7	3,8	3,5	3,3	3,3	4,3
	EU-27	10,0	9,1	8,6	7,4	6,7	6,6	7,2

Bron: Eurostat, EU-SILC 2005-2011

