



HOGE RAAD VAN FINANCIËN

Studiecommissie voor de vergrijzing

JAARLIJKS VERSLAG

Juli 2015

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 G. De Vil

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 | 10 |
| | |
| DE BUDGETTAIRE EN SOCIALE GEVOLGEN VAN DE VERGRIJZING..... | 13 |
| 1. Evolutie van de sociale uitgaven tegen 2060 | 15 |
| 1.1. Inleiding | 15 |
| 1.2. De hypothesen van het SCvV-scenario | 16 |
| 1.2.1. De demografische hypothesen | 17 |
| 1.2.2. De socio-economische hypothesen | 18 |
| 1.2.3. De macro-economische hypothesen | 20 |
| 1.2.4. De sociaal-beleidshypothesen | 21 |
| 1.2.5. De hervormingen van de regering | 22 |
| 2. Sociale houdbaarheid van de vergrijzing | 36 |
| 2.1. Stand van zaken armoede bij ouderen | 36 |
| 2.1.1. Methodologische noot | 36 |
| 2.1.2. In België | 38 |
| 2.1.3. Internationale vergelijking | 52 |
| 2.2. Evolutie van sociale houdbaarheid tot 2060 | 55 |
| 2.2.1. Evolutie van het armoederisico bij gepensioneerden | 55 |
| 2.2.2. Evolutie van de ongelijkheid tussen gepensioneerden | 58 |
| 3. Impact van de pensioenhervorming en van de hervorming van de werkloosheid met bedrijfstoeslag..... | 60 |
| 3.1. Inleiding | 60 |
| 3.2. Beschrijving van de maatregelen van de hervorming van de pensioenen en de werkloosheid met bedrijfstoeslag | 60 |
| 3.2.1. Verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd | 60 |
| 3.2.2. Leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voor vervroegde pensionering | 61 |
| 3.2.3. Afschaffing van de pensioenbonus | 62 |
| 3.2.4. Optrekken van de leeftijdsvoorwaarde voor een overlevingspensioen en uitbreiding van de overgangsuitkering | 62 |
| 3.2.5. Afschaffing van de diplomabonificatie in de loopbaanvoorwaarde voor ambtenaren | 62 |
| 3.2.6. Het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag | 63 |

| | |
|---|-----------|
| 3.3. Effect op de sociaaleconomische categorieën, de macro-economische omgeving en de budgettaire kosten van de vergrijzing | 64 |
| 3.4. Analyse voor de werknemersregeling en de overheidssector | 68 |
| 3.4.1. De werknemersregeling | 68 |
| 3.4.2. De overheidssector | 69 |
| 4. Gevoeligheidsanalyses inzake het pensioneringsgedrag..... | 71 |
| 4.1. Inleiding | 71 |
| 4.2. Twee alternatieve hypothesen met betrekking tot het pensioneringsgedrag | 71 |
| 4.3. De socio-economische samenstelling van de bevolking, de macro-economische omgeving en de budgettaire kosten van de vergrijzing | 73 |

SYNTHESE

Synthese

A. Inleiding

De Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) 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. Het Jaarverslag van de SCvV bestudeert de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing op lange termijn.

Het eerste hoofdstuk van het Jaarverslag 2015 toont de evolutie van alle sociale uitgaven tot 2060 volgens het SCvV-referentiescenario. Dit scenario houdt rekening met de in maart 2015 gepubliceerde demografische vooruitzichten 2014-2060 en de economische vooruitzichten 2015-2020 die in mei 2015 werden gerealiseerd door het Federaal Planbureau. Het omvat ook de belangrijkste maatregelen die de huidige regering heeft genomen op het vlak van sociale uitgaven, in het bijzonder de hervorming van de pensioenen en van de werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT). Hoofdstuk 3 presenteert enerzijds de effecten van de hervorming op de socio-economische samenstelling, de macro-economische omgeving en de budgettaire kosten van de vergrijzing, en anderzijds een studie van die effecten in de pensioenregeling van werknemers en de overheidssector. Het SCvV-referentiescenario gebruikt een 'verschuivingshypothese' met betrekking tot het pensioneringsgedrag als gevolg van de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd. Gelet op de onzekerheid omtrent die hypothese, worden twee gevoeligheidsanalyses voorgesteld in hoofdstuk 4.

Het tweede hoofdstuk analyseert de sociale gevolgen van de vergrijzing. In een eerste deel worden verschillende indicatoren voor de sociale houdbaarheid van de pensioenen toegelicht op basis van EU-SILC 2013 (inkomens van 2012). Het armoederisico wordt berekend zowel volgens de 'klassieke' definitie als volgens alternatieve definities. Andere bijkomende indicatoren, zoals een materiële deprivatiegraad en een subjectieve armoede-indicator, worden ook onder de loep genomen. Een vergelijking met onze buurlanden en het geheel van de landen van de voormalige Europese Unie (EU15) vult die analyse aan. In een tweede deel worden de langetermijnperspectieven van de sociale houdbaarheid van de pensioenen voorgesteld via de evolutie van het armoederisico en de Gini-coëfficiënt tot 2060. De impact van de pensioenhervorming op die indicatoren wordt ook geanalyseerd.

B. De nieuwe vooruitzichten van de sociale uitgaven tot 2060

a. De hypothesen

Vier soorten hypothesen ondersteunen de vooruitzichten van de sociale uitgaven: de demografische, socio-economische, macro-economische hypothesen en hypothesen inzake sociaal beleid.

De **demografische hypothesen** zijn afkomstig uit de in maart 2015¹ gepubliceerde 'Demografische Vooruitzichten 2014-2060'. Ze houden verband met de vruchtbaarheid, de levensverwachting en het migratiesaldo. De recente gegevens met betrekking tot de vruchtbaarheidsgraden (of het gemiddeld aantal kinderen per vrouw) wijzen op een daling van de vruchtbaarheidsgraden in de leeftijdsschijven onder 30 jaar. In de projectie wordt verondersteld dat de evolutie van de vruchtbaarheidsgraden volgens leeftijd sinds 2009 zich verder zet tot 2015, om tegen 2020 geleidelijk terug te keren tot het niveau van vóór 2009. De vruchtbaarheidsgraad bedraagt 1,85 op lange termijn. De hypothesen inzake levensverwachting zijn gebaseerd op een voortzetting van de sinds 1991 waargenomen trends en houden rekening met een daling van het groeiritme op lange termijn. Tussen 2014 en 2060 neemt de levensverwachting van mannen toe met 7,9 jaar en die van vrouwen met 5,2 jaar. Het migratiesaldo² (of extern migratiesaldo) is constant positief en schommelt tussen 36.000 (maximum van de projectie in 2014) en 23.000 personen. De hypothesen inzake de toekomstige evolutie van de internationale immigratie van personen van vreemde nationaliteit worden gespecificeerd voor drie afzonderlijke groepen: de vroegere EU-lidstaten (EU15, met uitzondering van België), de nieuwe EU-lidstaten (EU13) en de landen buiten de Europese Unie.

De **socio-economische hypothesen** maken de verdeling van de bevolking mogelijk in socio-economische categorieën die relevant zijn voor de projectie van de sociale uitgaven. De modellering wordt uitgevoerd bij ongewijzigde wetgeving, maar integreert bepaalde regeringsmaatregelen. Ze houdt met name rekening met de pensioenhervorming. Zo houdt de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd naar 66 jaar in 2025 en 67 jaar in 2030 in dat er een hypothese met betrekking tot het pensioneringsgedrag wordt opgesteld. In het referentiescenario wordt een verschuivingshypothese gebruikt aangezien die aansluit bij de methodologie van de Ageing Working Group (AWG) van het Comité voor Economische Politiek van de ECOFIN-Raad³ om de impact van een verhoging van de pensioenleeftijd op de activiteit en werkgelegenheid te ramen. Ze veronderstelt dat een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd met twee jaar resulteert in een pensioneringsuitstel van gemiddeld twee jaar. Gezien de onzekerheid omtrent die hypothese, werden er ook twee gevoeligheidsanalyses uitgevoerd: een die berust op een hypothese van 'minimumuitstel' van de pensioneringen bij een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd, en een andere die berust

¹ Federaal Planbureau, Algemene Directie Statistiek, 'Demografische vooruitzichten 2014-2060 – Bevolking, huishoudens en prospectieve sterftequotienten', Federaal Planbureau, Reeks Vooruitzichten, maart 2015.

² Vandresse M., 'Une modélisation de l'évolution future de la migration internationale pour la Belgique', Federaal Planbureau, Working Paper 2-15, maart 2015

³ De Ageing Working Group voert om de drie jaar economische en budgettaire projecties uit voor de 28 EU-lidstaten en Noorwegen. Die projecties worden gepubliceerd in een 'Ageing Report' onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het EPC en de Europese Commissie. Het 'Ageing Report 2015' verscheen in mei. Aangezien de simulaties van de pensioenuitgaven in het najaar van 2014 werden afgesloten, houden ze voor België geen rekening met de pensioenhervorming van de regering-Michel.

op een hypothese die het midden houdt tussen de verschuivingshypothese en de hypothese van minimumuitstel.

De **macro-economische hypothesen** inzake de evolutie van de arbeidsmarkt en de productiviteitsgroei per werknemer maken het mogelijk de economische groei te bepalen. Op middellange termijn is de macro-economische omgeving gebaseerd op de 'Economische vooruitzichten 2015-2020' van het Federaal Planbureau⁴ die verschenen zijn in mei 2015. Tussen 2014 en 2020 zou de economische groei gemiddeld 1,5% per jaar bedragen, bij een productiviteitsgroei van 0,8% en een werkgelegenheidsgroei van 0,7%. Op lange termijn zijn de vooruitzichten gebaseerd op een jaarlijkse productiviteitsgroei per werknemer van 1,5% per jaar en een structurele werkloosheidsgraad van 8%. Over de gehele projectieperiode bedraagt de productiviteitsgroei gemiddeld 1,3% per jaar omwille van een lagere groei op korte en middellange termijn, trekt vervolgens gestaag aan tot 1,5% per jaar in 2035 en blijft daarna constant. Gelet op de onzekerheid hierover, wordt in dit verslag ook een raming van de variatie van de budgettaire kosten van de vergrijzing door een schommeling van de productiviteitsgroei voorgesteld.

In het referentiescenario groeit de werkgelegenheid met gemiddeld 0,3% per jaar tussen 2020 en 2060, waarvan 0,2% door de toename van de beroepsbevolking en 0,1% door de daling van de werkloosheidsgraad tussen 2021 en 2035. De bijdrage van de beroepsbevolking wordt met name beïnvloed door de verschuivingshypothese met betrekking tot het pensioneringsgedrag als gevolg van de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd. De structurele werkloosheidsgraad wordt niet beïnvloed door een toename van de beroepsbevolking als gevolg van, bijvoorbeeld, een pensioenhervorming (zoals de Ageing Working Group ook veronderstelt in haar budgettaire projecties). Hieruit volgt dat de werkgelegenheidsgroei op lange termijn bepaald wordt door de groei van de beroepsbevolking (of het arbeidsaanbod).

Onder de **hypothesen inzake sociaal beleid** vallen de herwaarderingen van de sociale uitkeringen in reële termen, bovenop hun automatische aanpassing aan de prijsevolutie. Alle welvaartsaanpassingen die de sociale partners hebben voorgesteld voor 2015 en 2016 zijn opgenomen in de simulatie. Vanaf 2017 worden de sociale uitkeringen geherwaardeerd volgens de parameters die worden gebruikt voor de berekening van de in het Generatiepact voorziene beschikbare enveloppes⁵ in alle takken van de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de socialebijstandsregeling.

⁴ Federaal Planbureau, 'Economische vooruitzichten 2015-2020', Reeks Vooruitzichten, mei 2015

⁵ Merk op dat vanaf 2015 de tak van de kinderbijslag niet langer deel uitmaakt van de berekening van de beschikbare enveloppe. Zonder welvaartsaanpassingen zou de kinderbijslag op lange termijn sterk achteruit gaan ten opzichte van de gemiddelde welvaart wat indruist tegen het gevoerde beleid inzake de kinderbijslag. Vandaar dat vanaf 2021 de herwaardering van de kinderbijslag gekalibreerd wordt op basis van het gemiddelde verschil dat tijdens de voorbije 30 jaar is opgetekend tussen de groei van het gemiddelde loon (0,9%) en de groei van het gemiddelde bedrag van die uitkeringen (0,2%), of een loskoppeling van 0,7 procentpunt.

b. De budgettaire kosten van de vergrijzing

De budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2014 en 2060 omvat de variatie van de sociale uitgaven tussen die twee jaren, uitgedrukt in % van het bbp.

b.1. Het referentiescenario van de SCvV

Het SCvV-referentiescenario integreert verscheidene regeringsmaatregelen op vlak van sociale uitgaven, in het bijzonder de hervorming van de pensioenen en van de werkloosheid met bedrijfstoeslag (zie punt b.2.), maar eveneens op vlak van gezondheidszorg, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid... De budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen 2,1% van het bbp tussen 2014 en 2060 (zie tabel 1). De uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg stijgen met respectievelijk 2,2% en 1,9% van het bbp, terwijl alle andere uitgaven dalen met 2,1% van het bbp.

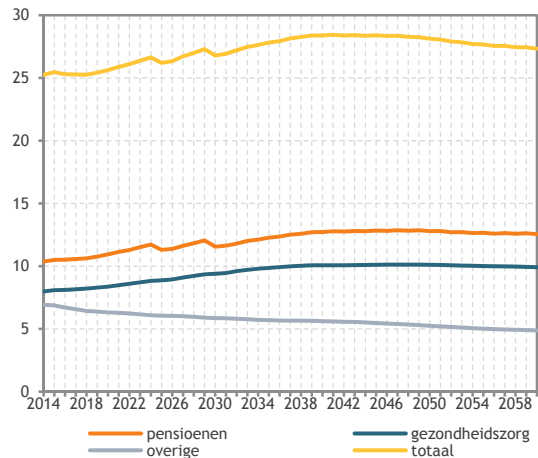
Tabel 1 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens het SCvV-scenario van juli 2015 en verschillen opzichte van het scenario van juli 2014
In % van het bbp

| Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing | Scenario van juli 2015 | | | | | | | Verschil met de resultaten van de SCvV van juli 2014 2014-2060 |
|--|------------------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|------------|---|
| | 2014 | 2020 | 2040 | 2060 | 2014-2040 | 2040-2060 | 2014-2060 | |
| Pensioenen | 10,4 | 10,9 | 12,7 | 12,6 | 2,3 | -0,2 | 2,2 | -1,9 |
| - werknemersregeling | 5,6 | 6,1 | 7,3 | 7,1 | 1,6 | -0,2 | 1,5 | -1,2 |
| - zelfstandigenregeling | 0,8 | 0,9 | 1,1 | 1,0 | 0,3 | -0,1 | 0,2 | -0,1 |
| - overheidssector ^a | 3,9 | 4,0 | 4,4 | 4,4 | 0,5 | 0,1 | 0,5 | -0,6 |
| Gezondheidszorg ^b | 8,0 | 8,4 | 10,1 | 9,9 | 2,1 | -0,2 | 1,9 | 0,0 |
| - 'acute' zorg | 6,7 | 6,7 | 7,8 | 7,7 | 1,1 | -0,1 | 1,0 | 0,1 |
| - langdurige zorg | 1,3 | 1,7 | 2,3 | 2,2 | 1,0 | 0,0 | 0,9 | -0,1 |
| Arbeidsongeschiktheid | 1,7 | 1,9 | 2,0 | 1,6 | 0,3 | -0,4 | -0,2 | 0,2 |
| Werkloosheid ^c | 2,3 | 1,6 | 1,1 | 1,0 | -1,2 | -0,1 | -1,2 | -0,3 |
| Gezinsbijslag | 1,5 | 1,4 | 1,2 | 1,1 | -0,3 | -0,2 | -0,5 | -0,1 |
| Overige sociale uitgaven ^d | 1,3 | 1,4 | 1,3 | 1,2 | 0,0 | -0,1 | -0,1 | 0,1 |
| Totaal | 25,3 | 25,6 | 28,4 | 27,3 | 3,1 | -1,1 | 2,1 | -2,1 |
| p.m. lonen van het onderwijzend personeel ^e | 3,9 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | -0,2 | 0,0 | -0,2 | -0,1 |

- Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de staat (de resultaten in dit verslag houden geen rekening met de hervorming van die regelingen) en de IGO.
- Overheidsuitgaven voor (acute en langdurige) gezondheidszorg.
- Inclusief werkloosheid met bedrijfstoeslag, tijdskrediet en loopbaanonderbreking.
- Vooraf de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fondsen voor bestaanszekerheid (uitsluitend het deel dat relevant is voor de sociale zekerheid volgens de ESR2010-principes), tegemoetkomingen aan personen met een handicap en leefloon.
- Volgens de SCvV-definitie maken de lonen van het onderwijzend personeel geen deel uit van de totale budgettaire kosten van de vergrijzing. De onderwijsuitgaven worden daarentegen verrekend in de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens de concepten van de Ageing Working Group.

Het geheel van de sociale uitgaven neemt toe van 25,3% van het bbp in 2014 naar 27,3% in 2060, na een maximum van 28,4% van het bbp in 2040. De budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen zo 3,1% van het bbp tussen 2014 en 2040, en -1,1% van het bbp tussen 2040 en 2060. Die terugval doet zich voor in een context waarin de afhankelijkheidsratio maar traag groeit, de werkgelegenheid aantrekt en gedeeltelijke welvaartsaanpassingen worden doorgevoerd.

Figuur 1 Evolutie van alle sociale uitgaven - referentiescenario van juli 2015
In % van het bbp



In vergelijking met de resultaten van het jaarlijks SCvV-verslag van 2014 liggen de budgettaire kosten van de vergrijzing 2,1% van het bbp lager in de periode 2014-2060. Het aandeel van de pensioenen ligt 1,9% van het bbp lager, en dat van de gezondheidszorg en de overige sociale uitgaven 0,2% van het bbp. De gemiddeld lagere productiviteitswinsten tussen 2014 en 2060 in vergelijking met het jaarlijks SCvV-verslag van 2014 leiden tot een stijging van de budgettaire kosten maar deze toename wordt meer dan gecompenseerd door factoren die de vergrijzingskosten verminderen. De 'demografische vooruitzichten 2014-2060' zijn gunstiger

voor de budgettaire kosten van de vergrijzing dan de vorige, aangezien ze een geringere toename van de afhankelijkheidsratio van ouderen inhouden (wat zich vertaalt in een kleiner aandeel van de sociale uitgaven in procent van het bbp). Bovendien werd het bbp naar boven herzien, conform met de ESR2010. Ten slotte dragen ook de hervormingen, en met name de hervorming van de pensioenen en van de werkloosheid met bedrijfstoelage (zie punt b.2.) bij tot de daling van de budgettaire kosten van de vergrijzing.

De hypothese inzake de productiviteitsgroei die 1,5% per jaar bedraagt vanaf 2035 in het referentiescenario, speelt een belangrijke rol bij de raming van de budgettaire kosten van de vergrijzing. Een raming over een periode van 25 jaar (te rekenen vanaf 2035) waarin de groei van de productiviteit 0,25 procentpunt lager zou liggen, zou de kosten van de vergrijzing doen toenemen met 1,2% van het bbp tegen 2060 waarvan 0,7% van het bbp ten laste van de pensioenregelingen.

b.2. De impact van de hervorming van de pensioenen en van de werkloosheid met bedrijfstoelage

De maatregelen die in aanmerking worden genomen voor de pensioenhervorming zijn de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd naar 67 jaar in 2030, de verhoging van de minimumleeftijd en de loopbaanvoorwaarden voor vervroegd pensioen, de afschaffing van de pensioenbonus en de afschaffing van de diplomabonificatie in de evaluatie van de loopbaanvoorwaarden voor vervroegd pensioen in de overheidsregeling. In het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage (SWT) wordt de toegangleeftijd verhoogd en worden de gerechtigden verplicht zich in te schrijven als werkzoekende en beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt. We wijzen erop dat bepaalde maatregelen uit het regeerakkoord niet mee in beschouwing zijn genomen door de grote onzekerheid omtrent hun toepassingsvoorwaarden (bijvoorbeeld de afschaffing van de diplomabonificatie in de berekening van het pensioen in de overheidssector of het puntensysteem).

In het SCvV-referentiescenario wordt het pensioneringsuitstel dat voortvloeit uit de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd geraamd volgens de verschuivingshypothese. Volgens die hypothese daalt het aantal gepensioneerden met 10% of 315.000 personen tegen 2060 ten opzichte van het scenario zonder hervorming, (zie tabel 2, 1^{ste} kolom). Het aantal niet-werkzoekende werklozen met

bedrijfstoeslag neemt af met 80.000 personen. Die dalingen leiden tot een toename van andere sociale uitkeringsgerechtigden (invaliden, terbeschikkingstellingen, tijdskrediet en loopbaanonderbreking en overige, zonder pensioen) en van de beroepsbevolking (die bestaat uit werkgelegenheid en werkloosheid in de veronderstelling van een werkloosheidsgraad op lange termijn die gelijk is aan die van het referentiescenario). In dat kader doet de pensioenhervorming de werkgelegenheidsgraad en in het bijzonder de werkgelegenheidsgraad van de 55-66-jarigen gevoelig stijgen in vergelijking met een scenario zonder hervorming. Bij ongewijzigde productiviteit stijgen de werkgelegenheid en het bbp met 5,6% in 2060.

Tabel 2 Referentiescenario (verschuivingshypothese) (1) en gevoeligheidsanalyses (tussenscenario (2) en minimumuitstel (3)): in verschil op lange termijn met een scenario zonder hervorming (4)
In duizendtallen en in procentpunt

| | Referentiescenario: verschuivingshypothese (1)-(4) | Gevoeligheidsanalyses: tussenscenario (2)-(4) | scenario van minimumuitstel (3)-(4) |
|---|--|---|--|
| <i>In duizendtallen</i> | | | |
| Aantal pensioengerechtigden (1) | -315 | -229 | -118 |
| Aantal niet-werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag (2) | -80 | -80 | -80 |
| Totaal (1) + (2) | -395 | -309 | -198 |
| Beroepsbevolking ^a (3) | +318 | +249 | +163 |
| waarvan werkgelegenheid | +292 | +229 | +150 |
| waarvan werkloosheid ^a | +25 | +20 | +13 |
| Andere sociale uitkeringsgerechtigden (behalve pensioen) ^b (4) | +77 | +60 | +35 |
| Totaal (3) + (4) | +395 | +309 | +198 |
| <i>In procentpunt</i> | | | |
| Activiteitsgraad ^c | 4,2 | 3,3 | 2,2 |
| Werkgelegenheidsgraad ^c | 3,9 | 3,1 | 2,0 |
| 18-54 jaar ^d | 0,3 | 0,2 | 0,1 |
| 55-66 jaar ^e | 16,4 | 13,0 | 8,6 |
| Werkloosheidsgraad ^f | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

a. inclusief werklozen met bedrijfstoeslag (werkzoekend)

b. invaliden, terbeschikkingstellingen, tijdskrediet en loopbaanonderbreking en overige

c. Totale werkgelegenheid (beroepsbevolking) in % van de bevolking tussen 18 en 66 jaar

d. Werkgelegenheid van de 15-54-jarigen in % van de bevolking tussen 18 en 54 jaar

e. Werkgelegenheid voor 55-plussers in % van de bevolking tussen 55 en 66 jaar

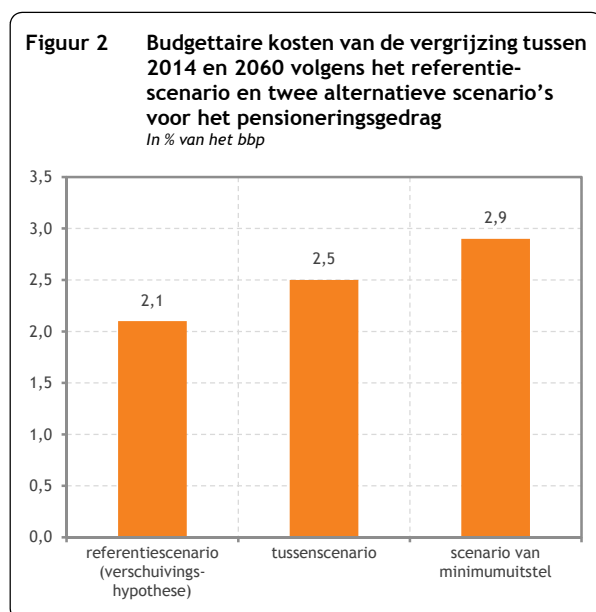
f. Werkloosheid, inclusief de oudere werklozen met maxi-vrijstelling en de werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag, in % van de beroepsbevolking.

De pensioenhervorming en de hervorming van het SWT maakt het mogelijk de budgettaire kosten van de vergrijzing met 2,1% van het bbp te verminderen. De pensioenuitgaven dalen met 1,5% van het bbp. De daling van pensioenuitgaven in % van het bbp, in vergelijking met een scenario zonder hervorming, is terug te brengen tot drie factoren: de daling van het aantal gepensioneerden, de afschaffing van de pensioenbonus en de stijging van de economische groei. Daarentegen zou door de langere loopbanen als gevolg van de maatregelen m.b.t. de toegangsvoorwaarden voor vervroegde pensionering en de wettelijke pensioenleeftijd het gemiddeld pensioen stijgen en dus de budgettaire kosten van de vergrijzing verzwaren.

b.3. Gevoeligheidsanalyses met betrekking tot het pensioneringsgedrag

In het SCvV-referentiescenario wordt het pensioneringsuitstel dat voortvloeit uit de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd geraamd volgens een verschuivingshypothese (een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd met 2 jaar leidt tot een gemiddeld uitstel van pensionering met 2 jaar). Gelet op de onzekerheid omtrent die hypothese, worden twee gevoeligheidsanalyses uitgevoerd: een op basis van een hypothese van 'minimumuitstel' en een andere op basis van een tussenhypothese. Volgens een hypothese van minimumuitstel stellen enkel de personen die niet meer voldoen (in vergelijking met een situatie waarin de wettelijke pensioenleeftijd ongewijzigd blijft) aan de loopbaanvoorwaarden voor pensionering hun pensionering uit. Die personen die hun pensionering uitstellen doen dat ofwel tot wanneer ze voldoen aan de loopbaanvoorwaarde voor vervroegd pensioen, ofwel tot ze de wettelijke pensioenleeftijd bereiken. In het tussenscenario wordt de verschuivingshypothese gebruikt voor de personen die, zonder optrekking van de wettelijke leeftijd, op 65 jaar met pensioen gegaan zouden zijn, en wordt de hypothese van minimumuitstel toegepast voor de personen die, zonder optrekking van de wettelijke leeftijd, tussen 60 en 64 jaar met pensioen gegaan zouden zijn. De hypothese van de structurele werkloosheidsgraad blijft ongewijzigd in de verschillende scenario's met betrekking tot het pensioneringsgedrag.

In vergelijking met een scenario zonder hervorming daalt het aantal gepensioneerden met 315.000 eenheden in het referentiescenario, met 229.000 eenheden in het tussenscenario en met 118.000 eenheden in het scenario van minimumuitstel (zie tabel 2, 2^{de} en 3^{de} kolom). In de drie scenario's leidt de hervorming van het SWT tot een daling met 80.000 personen van het aantal niet-werkzoekende gerechtigden van dat stelsel. In vergelijking met een scenario zonder hervorming liggen de werkgelegenheid en het bbp respectievelijk 5,6%, 4,4% en 2,9% hoger in het referentiescenario, het tussenscenario en het scenario van minimumuitstel.



In het referentiescenario bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 2,1% van het bbp tussen 2014 en 2060. In de alternatieve scenario's stijgen de budgettaire kosten, in vergelijking met het referentiescenario, met respectievelijk 0,4% en 0,8% van het bbp in het tussenscenario en het scenario van minimumuitstel.

C. De sociale houdbaarheid van de pensioenen

a. Stand van zaken

Uit de resultaten van de EU-SILC-enquête 2013 (over de inkomens van 2012), blijkt dat 15% van de Belgische bevolking een armoederisico loopt in 2012. Zij hebben met andere woorden een equivalent inkomen dat lager ligt dan de 'klassieke' armoededrempel die overeenkomt met 60% van het mediaan equivalent inkomen (1.074 euro per maand). Ouderen lopen een relatief hoog risico op armoede in vergelijking met de bevolking jonger dan 65 jaar (respectievelijk 18,4% tegenover 14,4%). Volgens het activiteitsstatuut loopt 15,1% van de gepensioneerden risico op armoede, wat significant minder het geval is dan bij werklozen (46%) of andere inactieven (19%), maar merkbaar meer dan bij werkenden (4%). Het armoederisicopercentage bij 65-plussers en de gepensioneerden is aanzienlijk gedaald tussen 2005 en 2012. Het verschil tussen het armoederisico bij 65-plussers en de personen jonger dan 65 jaar, en tussen gepensioneerden en werkenden, bereikte zijn laagste niveau sinds 2003 (het eerste jaar van de EU-SILC-enquête).

Het armoederisicopercentage bij ouderen kan genuanceerd worden op basis van andere indicatoren. Door rekening te houden met de geïmputeerde huur in het beschikbare inkomen⁶, daalt het armoederisico bij ouderen gevoelig in vergelijking met het 'klassieke' armoederisico: het armoederisico bedraagt 10% in 2012 en ligt lager dan het risico bij de rest van de bevolking (14,2%). Anderzijds zijn ouderen minder vaak materieel gedepriveerd (niet in staat zich minstens 4 items uit een lijst van 9 te veroorloven) en ervaren ze minder vaak problemen om de eindjes aan elkaar te knopen dan de jongere huishoudens.

De evolutie van het armoederisico bij gepensioneerden wordt beïnvloed door de evolutie van de minimumpensioenen en de inkomensgarantie voor ouderen (IGO). De welvaartsevolutie van die minima wordt geanalyseerd via de evolutie van de 'benefit ratio', of de verhouding tussen de minimumuitkering (maximum- of forfaitair bedrag) en het gemiddeld brutoloon bij werknemers. Voor alle minima zijn de benefit ratio's gestegen tussen 2000 en 2015, en meer bepaald vanaf 2007 als gevolg van het door het Generatiepact ingesteld structureel mechanisme voor de welvaartsaanpassing van de sociale uitkeringen (vanaf 2007 in de werknemers- en zelfstandigenregeling en vanaf 2009 voor de IGO). De adequaatheid van de minimumpensioenen en de IGO wordt geëvalueerd door hun (maximum- of forfaitaire) bedragen te vergelijken met de armoededrempel van de EU-SILC. Over de periode 2003-2012 is de relatieve positie van de minima ten opzichte van de armoededrempel er sterk op vooruit gegaan. In 2012 liggen het minimumpensioen en het minimumrecht voor een alleenstaande in de werknemersregeling boven de armoededrempel. De overige minima liggen onder de armoededrempel, maar de kloof met de drempel is sterk gereduceerd over de periode 2003-2012. Een vergelijking van deze minimumbedragen geobserveerd over de periode 2013-2015 met een geraamde armoededrempel toont dat de kloof met de drempel verder zou verminderen tegen 2015.

⁶ Het 'klassiek' beschikbaar gezinsinkomen wordt vermeerderd met de geïmputeerde huur voor eigenaars (of voor huurders die gesubsidieerd wonen) en wordt eventueel verminderd met de hypothecaire interestlasten.

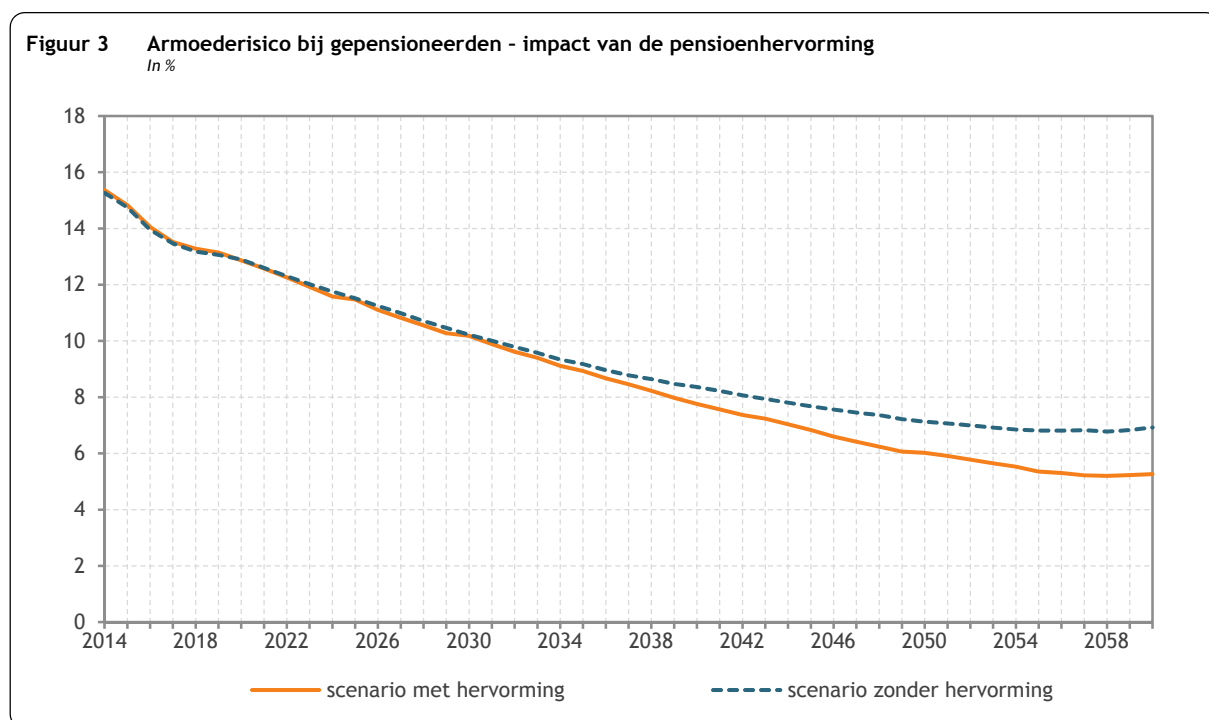
Net zoals in België is tussen 2004 en 2012 het armoederisico bij ouderen in bepaalde lidstaten en gemiddeld in de oude EU-lidstaten (EU15) gedaald. Het armoederisico in België blijft in 2012 evenwel hoger dan dat in de meeste andere lidstaten. Er moet echter opgemerkt worden dat het aanhoudend armoederisico (of een armoederisico gedurende twee van de drie voorgaande jaren) bij 65-plussers sterk terugviel in België tussen 2006 en 2012, terwijl dit niet het geval was in de ons omringende landen en in de EU15. Bovendien vertoonde de materiële deprivatie bij ouderen een dalende trend in België tussen 2005 en 2013, waardoor zij niet meer materieel gedepriveerd zijn dan hun Duitse en Franse leeftijdsgenoten in 2013.

b. Evolutie tot 2060

Het armoederisico en andere indicatoren van de adequaatheid van de wettelijke pensioenen worden op lange termijn geëvalueerd met behulp van een microsimulatiemodel, op basis van scenario's die gelijk zijn aan die voor de evaluatie van de budgettaire kosten van de vergrijzing (zie punt B.a.).

In het referentiescenario daalt het armoederisico van gepensioneerden tot in het midden van de jaren 2050. Dat is voornamelijk te wijten aan twee factoren. De eerste factor is de verhoging van de minimumpensioenen tussen 2000 en 2020, in combinatie met een lage groeivoet van de gemiddelde reële lonen in het huidige decennium. De tweede factor is de toenemende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen die zo hogere pensioenen ontvangen.

Wanneer het referentiescenario met een scenario zonder hervorming wordt vergeleken, stellen we vast dat de pensioenhervorming het armoederisico bij gepensioneerden verkleint (zie figuur 3). De verlenging van de beroepsactiviteit als gevolg van de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd (het pensioneringsuitstel is gebaseerd op de verschuivingshypothese) vertaalt zich immers in hogere gemiddelde pensioenen.



In het referentiescenario neemt de ongelijkheid tussen gepensioneerden af tot het midden van de jaren 2050. Die daling is het gevolg van, enerzijds, de evolutie van de samenstelling van het inkomen van gepensioneerden, en, anderzijds, van de afname van de spreiding van de pensioenuitkeringen. Het aandeel van arbeidsinkomens (die ongelijker zijn dan pensioenen) in huishoudens die bestaan uit minstens een gepensioneerde daalt tot het midden van de jaren 2040 door de trendmatige daling van de gezinsgrootte en de vergrijzing van de gepensioneerde bevolking. Parallel daarmee wordt de spreiding van het pensioeninkomen kleiner. De laagste pensioenuitkeringen nemen sterker toe door de toenemende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en door de sterkere toename tot 2020 van de minimumpensioenen en de IGO vergeleken met de ontwikkeling van de reële lonen.

Door de pensioenhervorming kan de ongelijkheid tussen de gepensioneerden op lange termijn verkleind worden. Bepaalde werkenden met korte loopbanen stellen hun pensioen meer uit dan werkenden met een aanzienlijk aantal loopbaan jaren. Zo stijgen door de hervorming de laagste pensioenen meer dan de hoogste pensioenen, waardoor de ongelijkheid tussen de gepensioneerden kleiner wordt.

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

1. Evolutie van de sociale uitgaven tegen 2060

1.1. Inleiding

Het eerste hoofdstuk van het Jaarverslag 2015 van de Studiecommissie voor de Vergrijzing toont de evolutie van alle sociale uitgaven tot 2060, alsook de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2014 en 2060 (namelijk de variatie van alle sociale uitgaven uitgedrukt in procent van het bbp tussen 2014 en 2060). De sociale gevolgen van de vergrijzing komen aan bod in hoofdstuk 2.

De langetermijnvooruitzichten van de sociale uitgaven worden geraamd volgens een referentiescenario. Dat houdt rekening met de demografische vooruitzichten 2014-2060 en met de economische vooruitzichten 2015-2020 die het Federaal Planbureau in mei 2015 heeft opgesteld. Het omvat ook de belangrijkste maatregelen van de huidige regering met betrekking tot de sociale uitgaven. In dat kader wordt de impact van de pensioenhervorming en werkloosheid met bedrijfstoeslag onderzocht in hoofdstuk 3. Bepaalde aangekondigde hervormingen werden niet geïntegreerd door de grote onzekerheid over hun toepassingsmodaliteiten (bijvoorbeeld het puntensysteem). Het referentiescenario wordt sterk beïnvloed door de gehanteerde hypothese voor het pensioneringsgedrag na de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd (zie onderstaand punt 1.2.2 over de socio-economische hypothesen). Gelet op de onzekerheid omtrent die hypothese, worden gevoeligheidsanalyses dienaangaande voorgesteld in hoofdstuk 4.

1.2. De hypothesen van het SCvV-scenario

Tabel 3 toont de belangrijkste hypothesen van de langetermijnvooruitzichten, namelijk de demografische, socio-economische, macro-economische en sociaal-beleids hypothesen. De socio-economische hypothese die werd gebruikt voor het pensioneringsgedrag (namelijk een verschuivingshypothese) wordt voorgesteld in deel 1.2.2.

Tabel 3 De belangrijkste hypothesen van de SCvV-vooruitzichten

| Demografische hypothesen vanaf 2014 ('Demografische vooruitzichten 2014-2060') | | | |
|--|--|-------|------|
| | 2014 | 2030 | 2060 |
| Gemiddeld aantal kinderen per vrouw | 1,72 | 1,84 | 1,85 |
| Levensverwachting bij de geboorte: mannen | 78,4 | 81,6 | 86,2 |
| Levensverwachting bij de geboorte: vrouwen | 83,3 | 85,4 | 88,5 |
| Migratiesaldo in duizendtallen | 36,3 | 31,6 | 23,3 |
| Socio-economische hypothesen | | | |
| Scholingsgraad | Behouden op het niveau van de recentste waarnemingen voor de min 15-jarigen en op basis van de evolutie van de activiteitsgraad voor de 15-jarigen en ouder | | |
| Activiteitsgraad en overgang van het statuut van actieve naar het statuut van invalide en gepensioneerde | Modellerings gebaseerd op de overgangskans van de ene socio-economische categorie naar de andere, per geslacht en leeftijdscategorie, aangepast om rekening te houden met de impact van de hervormingen. | | |
| Macro-economische hypothesen | | | |
| Op middellange termijn: 'Economische vooruitzichten 2015-2020' | Op lange termijn: een referentiescenario | | |
| Gemiddelde groei van de productiviteit per werknemer tussen 2015 en 2020: 0,8% per jaar | Jaarlijkse groei van de productiviteit per werknemer en van het loon per werkende | 1,5% | |
| Werkloosheidsgraad ^a in 2020: 11,1% Werkgelegenheidsgraad ^b in 2020: 67,6% | Structurele werkloosheidsgraad ^a op lange termijn | 8,0% | |
| Sociaal-beleids hypothesen | | | |
| 2015-2016 | Vanaf 2017: | | |
| | 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% | |

- Volgens het administratief concept, inclusief de oudere werklozen met maxi-vrijstelling en de werkzoekende werklozen met bedrijfstoelag.
- Totale werkgelegenheid in % van de bevolking van 18 tot 66 jaar.
- In de pensioenregeling van de overheidssector toont de welvaartsaanpassing (m.a.w. de perequatie) een loskoppeling van 0,4% ten opzichte van de loonstijging op basis van het historisch waargenomen verschil.

1.2.1. De demografische hypothesen

De demografische hypothesen zijn afkomstig uit de in maart 2015⁷ gepubliceerde 'Demografische vooruitzichten 2014-2060'. In die vooruitzichten neemt de vruchtbaarheidsgraad of het gemiddeld aantal kinderen per vrouw toe van 1,72 in 2014 tot 1,85 in 2060. De recente gegevens hieromtrent wijzen op een daling van de vruchtbaarheidsgraden in de leeftijdsschijven onder 30 jaar. In de projectie zet de evolutie van de sinds 2009 geobserveerde vruchtbaarheidsgraden⁸ volgens leeftijd zich door tot 2015, om tegen 2020 geleidelijk terug te keren tot het niveau geobserveerd vóór 2009. Op lange termijn worden de vruchtbaarheidsgraden per leeftijd, arrondissement en (Belgische of buitenlandse) nationaliteit constant gehouden ten opzichte van hun niveau in 2020.

De hypothesen inzake levensverwachting zijn gebaseerd op een voortzetting van de sinds 1991 waargenomen trends en houden rekening met een daling van het groeiritme op lange termijn. Tussen 2014 en 2060 neemt de levensverwachting van mannen toe met 7,9 jaar en die van vrouwen met 5,2 jaar. Tegen 2060 is het verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen 2,3 jaar, terwijl het 4,9 jaar bedroeg in 2014.

Het migratiesaldo⁹ (of extern migratiesaldo) is constant positief en schommelt tussen 36.000 (maximum van de projectie in 2014) en 23.000 personen. De hypothesen inzake de toekomstige evolutie van de internationale immigratie van personen van vreemde nationaliteit (de huidige nationaliteit en niet de nationaliteit van oorsprong¹⁰) worden gespecificeerd voor drie afzonderlijke groepen: de vroegere EU-lidstaten (EU15, met uitzondering van België), de nieuwe EU-lidstaten (EU13) en de derde landen¹¹.

Binnen de groep migranten afkomstig uit de EU15 moet een onderscheid gemaakt worden tussen vier landen die bijzonder getroffen werden door de crisis (Spanje, Italië, Griekenland en Portugal) en de andere landen. Voor de landen in crisis wordt de evolutie op korte termijn (2014-2016) beïnvloed door een (over de periode 2005-2013 gerealiseerde) raming van de impact van de werkloosheidsgraad van die landen op hun emigratiegraad naar België. Op lange termijn, vanaf 2025 (na een overgangperiode), is de immigratie uit die landen gebaseerd op een gemiddelde graad van vóór de crisis die constant gehouden wordt. Voor de andere landen van de EU15 wordt de emigratiegraad naar België vastgelegd als het gemiddelde van die graad over de laatste drie geobserveerde jaren (2011-2013). Globaal genomen neemt de immigratie uit de EU15 af tot ongeveer 2025 en blijft daarna relatief stabiel.

⁷ Federaal Planbureau, Algemene Directie Statistiek, 'Demografische vooruitzichten 2014-2060 – Bevolking, huishoudens en prospectieve sterftequotienten', Federaal Planbureau, Reeks Vooruitzichten, maart 2015.

⁸ In het projectiemodel werd er tot op heden altijd een transversale benadering gehanteerd (in tegenstelling tot een longitudinale benadering) voor de berekening van de vruchtbaarheidsgraden. Aangezien we in dit geval een conjunctuureffect (de economische crisis) proberen te vatten, is de transversale benadering des te relevanter. De transversale benadering verwijst naar een analyse per periode (in dit geval per jaar) binnen een geheel van cohorten (of generaties), terwijl een longitudinale benadering verwijst naar eenzelfde cohorte die in de tijd wordt gevolgd.

⁹ Vandresse M., 'Une modélisation de l'évolution future de la migration internationale pour la Belgique', Federaal Planbureau, Working Paper 2-15, maart 2015

¹⁰ De nationaliteit van oorsprong is de nationaliteit bij geboorte.

¹¹ De landen buiten de Europese Unie.

Tachtig procent van de EU13-immigratie komt uit drie landen: Polen, Roemenië en Bulgarije. Voor elk van die drie landen werd een model gespecificeerd op basis van de relatieve economische aantrekkelijkheid van België (gebaseerd op projecties van de Ageing Working Group¹²), de immigratie van het voorgaande jaar (om in bepaalde mate rekening te houden met gezinsherenigingen) en andere factoren, zoals regularisatiecampagnes en toetredingsperiodes tot de EU. Voor de andere EU13-landen is de evolutie van de immigratie gebaseerd op de verwachte evolutie van Polen, aangezien de meeste onder hen in hetzelfde jaar als Polen tot de EU zijn toegetreden. Globaal genomen neemt de immigratie uit de EU13 langzaam af over de projectieperiode.

De immigratie uit de derde landen kan geanalyseerd worden volgens drie projectieperiodes. Op korte termijn, tot 2019, houdt de evolutie van de immigratie rekening met de recente neerwaartse evolutie, voornamelijk door de strengere regels inzake de eerste verblijfsvergunningen in het kader van gezinshereniging. Daarna volgt tussen 2020 en 2030 een overgangperiode waarin de immigratie uit de derde landen toeneemt. Die overgangperiode maakt het mogelijk om vanaf 2030 terug te komen op de gemiddelde emigratiegraad van die derde landen naar België tussen 1991 en 2013 die vermenigvuldigd wordt met de door de Verenigde Naties geprojecteerde bevolking van die landen (d.w.z. een groeiende bevolking). De immigratie uit de derde landen valt dus terug tot in 2019 en neemt daarna gestaag toe tot aan het einde van de projectieperiode.

De emigratiegraden van buitenlanders die in België wonen volgen in de projectie de toekomstige evolutie van de immigratie, met een tijdsverschil van 6 jaar. Het migratiesaldo van de Belgen blijft constant op het gemiddeld niveau dat werd geobserveerd tijdens de periode 2010-2013. De emigratiegraden van de Belgen worden eveneens constant gehouden op basis van de waargenomen gemiddelden tijdens de periode 2010-2013. De immigratie van de Belgen wordt dus op residuaire wijze verkregen.

1.2.2. De socio-economische hypothesen

De bevolking wordt opgesplitst in socio-economische categorieën, per geslacht en per leeftijdsgroep, en zelfs per leeftijdjaar, die relevant zijn voor de projectie van de sociale uitgaven (bijvoorbeeld het aantal uitkeringsgerechtigden). De socio-economische hypothesen zijn gebaseerd op een modellering die de kans 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. Dit scenario wordt uitgevoerd in een ongewijzigde wettelijke en institutionele context, maar integreert bepaalde hervormingen van de huidige regering (zie punt 1.2.5).

De socio-economische hypothesen worden aangepast om meer bepaald rekening te houden met de pensioenhervorming. Zo houdt de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd naar 66 jaar in 2025 en 67 jaar in 2030 in dat er een hypothese met betrekking tot het pensioneringsgedrag wordt opgesteld. Het aantal uitgestelde pensioneringen als gevolg van die verhoging wordt geraamd volgens een

¹² European Commission, The 2015 Ageing Report, Underlying Assumptions and Projection Methodology, European Economy 8/2014

vergelijkbare methode als degene die werd gebruikt tijdens een studie in 2014 voor de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040¹³.

Binnen het referentiescenario met betrekking tot het pensioneringsgedrag wordt de 'verschuivingshypothese' gehanteerd zoals gedefinieerd in de studie van 2014. Dat is ook de hypothese die het dichtst aanleunt bij de methodologie van de Ageing Working Group (AWG) van het Comité voor Economische Politiek van de ECOFIN-Raad¹⁴ om de impact van een verhoging van de pensioenleeftijd op activiteit en werkgelegenheid te ramen. In tegenstelling tot de methodologie in de AWG-vooruitzichten houden de SCvV-projecties wel rekening met een leeftijdsgebonden stijging van de overgangskansen naar invaliditeit en werkloosheid.

De verschuivingshypothese veronderstelt dat een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd met één jaar resulteert in het uitstel van pensionering met gemiddeld één jaar, of nog, dat de verdeling naar leeftijd van de pensioneringen rond de wettelijke leeftijd dezelfde is als in een scenario zonder hervorming. Volgens de verschuivingshypothese stemmen in het hervormingsscenario de pensioneringen op wettelijke leeftijd (67 jaar), uitgedrukt in % van de bevolking van 67 jaar, in 2060 overeen met de pensioneringen van deze generatie op 65 jaar (in % van de bevolking van 65 jaar) in een scenario zonder verhoging, twee jaar daarvoor (in 2058).

Tabel 4 Verschuivingshypothese en pensioneringsgedrag bij een verhoging van de wettelijke leeftijd van 65 naar 67 jaar: geïllustreerd aan de hand van de pensioneringen van mannen in de werknemersregeling
Verdeling van de pensioneringen naar leeftijd
in % van het totale aantal pensioneringen

| 60 | 61 | 62 | 63 | 64 | 65+ | 66 | 67+ |
|---|----|----|-----|----|-----|----|-----|
| Scenario zonder verhoging van de wettelijke leeftijd (verdeling in 2058) | | | | | | | |
| 3% | 9% | 7% | 10% | 4% | 67% | | |
| Scenario met verhoging van de wettelijke leeftijd (verdeling in 2060) | | | | | | | |
| | | 3% | 9% | 7% | 10% | 4% | 67% |

Er heerst onzekerheid over die hypothese. In de studie die werd uitgevoerd voor de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040, werd ook een alternatief scenario in aanmerking genomen. In hoofdstuk 4 van dit SCvV-verslag worden dan ook twee gevoeligheidsanalyses daaromtrent gepresenteerd: een die berust op een hypothese van 'minimumuitstel' van de pensioneringen bij een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd, en een andere die berust op een hypothese die het midden houdt tussen de verschuivingshypothese en de hypothese van minimumuitstel.

¹³ Federaal Planbureau, 'Pensioenhervormingsscenario's in de werknemers- en zelfstandigenregelingen (II) en in de overheidssector – Versie met een evaluatie van een bonus-malussysteem – Studie gerealiseerd op vraag van de "Commissie voor de hervorming van de pensioenen 2020-2040" - 'Des scénarios de réforme des pensions dans les régimes salarié et indépendant (II) et dans la fonction publique – Version intégrant une évaluation du système de bonus-malus – Etude réalisée à la demande de la "Commission pour la réforme des pensions 2020-2040"', Rapport_CP_10741, maart 2014, p. 12, deel 4.3

¹⁴ De Ageing Working Group voert om de drie jaar economische en budgettaire projecties uit voor de 28 EU-lidstaten en Noorwegen. Die projecties worden gepubliceerd in een 'Ageing Report' onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het EPC en de Europese Commissie. Het 'Ageing Report 2015' verscheen in mei. Aangezien de simulaties van de pensioenuitgaven in het najaar van 2014 werden afgesloten, houden ze voor België geen rekening met de pensioenhervorming van de regering-Michel.

Merk op dat omwille van verschillende redenen (de gestelde termijn, het gebrek aan gegevens, onduidelijke modaliteiten), kon voorlopig geen rekening worden gehouden met de impact van de pensioenhervormingen op het pensioeneringsgedrag binnen de overheidsbedrijven¹⁵.

Tot slot merken we op dat de vermindering van het aantal gepensioneerden als gevolg van de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd zich vertaalt in een identieke toename van de niet-gepensioneerde bevolking (zie hoofdstuk 3: Impact van de pensioenhervorming en van de werkloosheid met bedrijfstoeslag). 25% van die toename leidt tot een toename van de niet-actieven (invaliden, terbeschikkingstellingen, tijdskrediet, loopbaanonderbreking en anderen) en 75% tot een toename van de beroepsbevolking.

1.2.3. De macro-economische hypothesen

De hypothesen over de evolutie van de arbeidsmarkt en de productiviteitsgroei per werknemer maken het mogelijk de economische groei te bepalen.

Op middellange termijn is de macro-economische omgeving gebaseerd op de 'Economische vooruitzichten 2015-2020' van het Federaal Planbureau¹⁶ die verschenen zijn in mei 2015. Tussen 2014 en 2020 zou de groei gemiddeld 1,5% per jaar bedragen, bij een productiviteitsgroei van 0,8% en een werkgelegenheidsgroei van 0,7%. De output gap wordt gedicht in 2020.

Op lange termijn nemen de huidige vooruitzichten de hypothesen over van het referentiescenario van het jaarverslag 2014 van de SCvV¹⁷, meer bepaald een jaarlijkse productiviteitsgroei per werknemer van 1,5% per jaar en een structurele werkloosheidsgraad van 8%. Het convergentiescenario naar die langetermijnniveaus wordt voor elk jaar vanaf 2021 aangereikt door het macro-economisch langetermijnmodel van het Federaal Planbureau (S3BE)¹⁸.

In het SCvV-referentiescenario trekt de productiviteitsgroei gestaag aan van 0,9% in 2020 tot 1,5% in 2035 en blijft daarna constant. Over de gehele projectieperiode bedraagt de productiviteitsgroei gemiddeld 1,3% per jaar. Hoewel de productiviteitsgroei in de loop van de laatste jaren onder 1,5% lag, weten we niet of die zwakke productiviteitsgroei zich zal voortzetten. Bovendien is een jaargroei van 1,5% op lange termijn coherent met de hypothesen van de Ageing Working Group. Gelet op de onzekerheid hierover, wordt in dit verslag evenwel een raming van de variatie van de budgettaire kosten van de vergrijzing door een schommeling van de productiviteitsgroei voorgesteld. De totale factorproductiviteit draagt voor ongeveer twee derde bij tot de productiviteitsgroei en de kapitaalintensiteit voor een derde.

¹⁵ Merk op dat als in 2014 de uitgaven van de overheidsbedrijven geraamd worden op 0,6% van het bbp, ze met meer dan de helft gedaald zouden zijn tegen 2060, zelfs zonder de pensioenhervorming en dit omwille van twee redenen. Enerzijds is er de geleidelijke uitdoving van statutaire tewerkstelling bij bpost en Belgacom en anderzijds is er het specifieke profiel van de historische tewerkstellingsevolutie bij de NMBS (zeer sterke daling tussen begin jaren '80 en midden jaren '90). Op lange termijn zou bijna 90% van de gepensioneerden van de overheidsbedrijven van de NMBS komen, een onderneming waarvan we niet over de nodige gegevens beschikken om de effecten van de pensioenhervorming te ramen.

¹⁶ Federaal Planbureau, 'Economische vooruitzichten 2015-2020', Reeks Vooruitzichten, mei 2015

¹⁷ Hoge Raad voor Financiën, Studiecommissie voor de Vergrijzing, Jaarverslag, juli 2014

¹⁸ Lebrun I., 'S3BE: un modèle macroéconomique de long terme pour l'économie belge', Federaal Planbureau, Working Paper 3-09, april 2009

Tabel 5 Macro-economische hypothesen op lange termijn (referentiescenario)

| | Van 2020 tot 2035 | Op lange termijn Referentiescenario 1,50 |
|---|---|---|
| Arbeidsproductiviteit (jaarlijkse groei) | evolutie naar het langetermijnsценario | 1,50% |
| waarvan bijdrage van kapitaalintensiteit | | 0,50% |
| waarvan bijdrage totale factorproductiviteit | | 1,00% |
| Structurele werkloosheidsgraad op lange termijn (in % van de beroepsbevolking) | | 8,0% |
| Werkgelegenheid (jaarlijkse groeivoet) | | 0,3% |
| waarvan bijdrage beroepsbevolking | | 0,2% |
| waarvan bijdrage werkloosheidsgraad | | 0,1% |

Op lange termijn bedraagt de structurele werkloosheidsgraad 8%. Op lange termijn groeit de werkgelegenheid met gemiddeld 0,3% per jaar tussen 2020 en 2060 met voor 0,2% de bijdrage van de beroepsbevolking en voor 0,1% de bijdrage van de werkloosheidsgraad. De bijdrage van de actieve bevolking wordt beïnvloed door de nieuwe pensioenhervormingen (zie hieronder), terwijl de hypothese van een structurele werkloosheidsgraad ongewijzigd blijft, waardoor op lange termijn de werkgelegenheidsgroei bepaald wordt door de evolutie van de beroepsbevolking.

1.2.4. De sociaal-beleidshypothesen

De sociaal-beleidshypothesen hebben betrekking op de reële herwaarderingen van sociale uitkeringen, naast hun automatische aanpassing aan de prijsevolutie. Alle welvaartsaanpassingen die de sociale partners hebben voorgesteld voor 2015 en 2016 zijn opgenomen in de simulatie. Vanaf 2017 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 (zie kader 1).

We wijzen erop dat de tak van de kinderbijslag vanaf 2015 niet langer is opgenomen in de berekening van de beschikbare enveloppe. De kinderbijslag wordt dus bij hypothese niet in reële termen geherwaardeerd tot 2020, volgens het principe van een projectie bij ongewijzigde wetgeving op middellange termijn. Vanaf 2021 wordt echter een jaarlijkse herwaardering verondersteld, volgens het principe van een projectie bij ongewijzigd beleid op lange termijn¹⁹. De herwaardering van de kinderbijslag wordt voortaan gekalibreerd op basis van het gemiddelde verschil dat tijdens de voorbije 30 jaar is opgetekend tussen de groei van het gemiddelde loon (0,9%) en de groei van het gemiddelde bedrag van die uitkeringen (0,2%), of een loskoppeling van 0,7 procentpunt (gemiddeld geobserveerd tussen 1984 en 2013).

¹⁹ Zonder herwaardering zou de kinderbijslag er fors op achteruitgaan ten opzichte van de gemiddelde levensstandaard en dit zou in strijd zijn met het traditionele kinderbijslagbeleid.

Kader 1 De voor de welvaartsaanpassingen gereserveerde enveloppes.

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

In een eerste fase wordt de financiële enveloppe vastgelegd voor de welvaartsaanpassing in elke regeling. Die enveloppe is minstens het equivalent van de uitgaven, voor alle takken van het stelsel, 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 vastgelegd los van de loongroei (oorspronkelijk waren ze gebaseerd op oudere SCvV-referentiescenario's waarin de productiviteitsgroei vastlag op 1,75%). In een context van vertraagde loon- en productiviteitsgroei, zal die niet-koppeling de budgettaire kosten van de vergrijzing verzwaren. Het Generatiepact preciseert evenwel dat rekening moet worden gehouden met de evolutie van de economische groei, met de werkgelegenheidsgraad, met een duurzaam financieel evenwicht in de socialezekerheidsregelingen...In 2013 en 2014, jaren van zwakke economische groei en loonblokkering, heeft de regering beslist slechts herwaarderings toe te kennen ten belope van 60% van de berekende enveloppe.

In een tweede fase beslist de regering over de gebruiksmodaliteiten van die enveloppe, na het 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 de CRB voor de zelfstandigenregeling. In deze fase van de toekenning van de enveloppe beschikt de regering over een belangrijke manoeuvreermarge: de aanpassing kan een wijziging inhouden van een berekeningsplafond, van een uitkering en/of van een minimumuitkering. Bovendien kunnen de aanpassingsmodaliteiten verschillen per stelsel, per berekeningsplafond of per uitkering binnen een stelsel en per categorie uitkeringsgerechtigden.

1.2.5. De hervormingen van de regering

Die langetermijnvooruitzichten houden rekening met de hervormingen van de huidige regering waarvan de modaliteiten reeds voldoende verduidelijkt werden. Het gaat om de volgende maatregelen:

in de tak pensioenen:

- geleidelijke verstrenging van de toetredingsvoorwaarden voor vervroegd pensioen in de drie pensioenregelingen (de voorwaarden voor de pensioenen van het onderwijzend personeel worden bij hypothese gecorrigeerd volgens een coëfficiënt die identiek is aan die uit de vorige pensioenhervorming): het betreft hoofdzakelijk de verhoging van de leeftijdsvoorwaarde van 62

naar 63 jaar en het optrekken van de loopbaanvoorwaarde van 40 naar 42 jaar (zie onderstaande tabel);

- verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd naar 66 jaar in 2025 en naar 67 jaar in 2030 in de drie pensioenregelingen;

Tabel 6 De hervorming inzake vervroegde pensionering en wettelijke pensioenleeftijd

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2025 | 2030 |
|--------------------------------|-------|---------|-------|-------|-------|-------|
| Vervroegde pensionering | | | | | | |
| Leeftijd/loopbaanvoorwaarde | 62/40 | 62,5/41 | 63/41 | 63/42 | 63/42 | 63/42 |
| Uitzonderingen lange loopbanen | 60/42 | 60/43 | 60/43 | 60/44 | 60/44 | 60/44 |
| | 61/41 | 61/42 | 61/42 | 61/43 | 61/43 | 61/43 |
| Wettelijke leeftijd | 65 | 65 | 65 | 65 | 66 | 67 |

- geleidelijke verhoging van de minimumleeftijd voor het overlevingspensioen van 50 jaar in 2025 naar 55 jaar in 2030;
- schrappen van de diplomabonificatie in de berekening van de loopbaanvoorwaarde voor het vervroegd pensioen in de pensioenregeling voor de overheidssector;
- schrappen van de pensioenbonus in de drie pensioenregelingen;

in het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag:

- geleidelijk verstrengen van de toelatingsvoorwaarden voor werkloosheid met bedrijfstoeslag;
- geleidelijke veralgemening van de verplichting voor werklozen met bedrijfstoeslag om zich als werkzoekende op te stellen;

in de tak werkloosheid (inclusief loopbaanonderbreking en tijdskrediet):

- schrappen van de anciënniteitstoelage en van de uitkering voor niet-gemotiveerd tijdskrediet;
- vermindering van bepaalde uitkeringen (inkomensgarantie-uitkering, tijdelijke werkloosheidsuitkering, berekening van de werkloosheidsuitkering gebaseerd op de voorbije 12 bezoldigde maanden in plaats van de voorbije maand);
- verlaging van de uiterste leeftijd voor het indienen van een inschakelingsuitkering en invoering van een minimum diplomavereiste voor min 21-jarigen;
- beperking van het aantal tijdelijke werkloosheidsdagen per werkgever;
- verhoging van de toegangsleeftijd voor het eindeloopbaantijdskrediet bij eerste aanvraag;

in de gezondheidszorg:

- de vooruitzichten omvatten de besparingen die beschreven zijn in de algemene beleidsnota Gezondheidszorg van november 2014. Ze hebben vooral betrekking op de farmaceutische industrie, het remgeld bij specialisten, dialyse, bevallingen, enz²⁰.

in de tak arbeidsongeschiktheid (primaire ongeschiktheid en invaliditeit):

- striktere toekenningsvoorwaarden en controles, het opleggen van een herinschakelingsplan na drie maanden primaire ongeschiktheid om de herintegratie voor de betrokkenen te vergemakkelijken, verstrenging van de administratieve sancties in het kader van arbeidsongeschiktheid en invaliditeit;
- schrapping van hogere RIZIV-uitkeringen voor nieuwgerechtigde (vanaf 1 januari 2015) arbeidsongeschikte werklozen;
- vanaf 1 januari 2015: berekening van de RIZIV-uitkeringen voor nieuwgerechtigden op basis van het gemiddelde verdiende loon van een referentieperiode van 12 maanden voorafgaand aan de arbeidsongeschiktheid (in plaats van het laatst verdiende loon).

We wijzen erop dat bepaalde maatregelen uit het regeerakkoord niet mee in beschouwing zijn genomen door de grote onzekerheid omtrent hun toepassingsvoorwaarden. In de pensioenregeling van de overheidssector gaat het meer bepaald om het schrappen van de diplomabonificatie in de pensioenberekening, het geleidelijk schrappen van de voorkeurstantièmes en het niet meetellen van de contractuele dienstjaren in de pensioenberekening van statutair personeel.

Anderzijds maakt de regeringsverklaring eveneens gewag van hervormingen die op lange termijn ten uitvoer zullen worden gelegd, zoals bijvoorbeeld, het puntensysteem, de hervormingen die erop gericht zijn de pensioenregeling van het openbaar ambt af te stemmen op die van de privésector, specifieke bepalingen met betrekking tot de pensioenen voor zware beroepen, een modernisering van de familiale dimensie van de pensioenregeling en een deeltijds pensioen. Aangezien die hervormingen nog niet gepreciseerd zijn, worden ze niet verder opgenomen in de SCvV-projectie.

1.3. Langetermijnvooruitzichten van de sociale uitgaven

1.3.1. De demografische vooruitzichten

De volgende tabel geeft de belangrijkste resultaten van de 'Demografische vooruitzichten 2014-2060' gepubliceerd in maart 2015²¹, alsook de verschillen met de vorige vooruitzichten 2013-2060 van april 2014.

Tot op heden waren de indicatoren per leeftijdsgroep gestoeld op internationale definities: de groep van 0 tot 14 jaar, van 15 tot 64 jaar (bevolking op arbeidsleeftijd) en de 65-plussers, en de afhankelijkheidsratio van ouderen gaf de verhouding weer tussen het aantal 65-plussers en de

²⁰ Deze maatregelen zijn impliciet in de ramingen opgenomen, die voortvloeien uit het specifiek model voor de uitgaven voor gezondheidszorg, en waarvan de groei afwijkt van de opgelegde groeinorm.

²¹ Federaal Planbureau, Algemene Directie Statistiek, 'Demografische vooruitzichten 2014-2060 – Bevolking, huishoudens en prospectieve sterftequotienten', Federaal Planbureau, Reeks Vooruitzichten, maart 2015.

bevolking op arbeidsleeftijd van 15 tot 64 jaar. Die internationale referenties stemden al niet overeen met de Belgische realiteit door de leerplicht tot 18 jaar. Dat is nog meer het geval door het optrekken van de wettelijke pensioenleeftijd naar 67 jaar in 2030. In het kader van het SCvV-verslag, dat zich met name richt op de studie van de budgettaire gevolgen van de vergrijzing, verwijzen de demografische indicatoren voortaan naar de volgende leeftijdsgroepen: de groep van 0 tot 17 jaar, van 18 tot 66 jaar en de 67-plussers. De afhankelijkheidsratio van ouderen wordt berekend als de verhouding tussen het aantal personen van 67 jaar en ouder en het aantal personen tussen 18 en 66 jaar.

Tabel 7 Belangrijkste resultaten van de 'Demografische vooruitzichten 2014-2060' (1) en verschil met de vooruitzichten 2013-2060 (2)
Situatie op 30 juni

| | 2014 | | 2020 | | 2040 | | 2060 | |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) |
| Totale bevolking in duizendtallen | 11175,7 | -14,5 | 11456,1 | -57,9 | 12424,2 | 252,0 | 13111,7 | 579,5 |
| <i>Per leeftijdsgroep in duizendtallen</i> | | | | | | | | |
| 0-17 jaar | 2272,5 | -6,9 | 2335,9 | -27,6 | 2504,9 | 94,8 | 2650,4 | 181,9 |
| 18-66 jaar | 7142,9 | -7,7 | 7163,0 | -27,8 | 7171,5 | 175,7 | 7511,0 | 409,2 |
| 67 jaar en ouder | 1760,3 | 0,1 | 1957,3 | -2,5 | 2747,9 | -18,6 | 2950,3 | -11,5 |
| waarvan 67 tot 79 jaar | 1157,6 | -1,9 | 1311,5 | -7,5 | 1696,9 | -16,0 | 1665,0 | -1,6 |
| waarvan 80 jaar en ouder | 602,7 | 2,0 | 645,7 | 5,0 | 1051,0 | -2,6 | 1285,3 | -9,9 |
| <i>Leeftijdsstructuur in %</i> | | | | | | | | |
| 0-17 jaar | 20,3 | -0,0 | 20,4 | -0,1 | 20,2 | 0,4 | 20,2 | 0,5 |
| 18-66 jaar | 63,9 | 0,0 | 62,5 | 0,1 | 57,7 | 0,2 | 57,3 | 0,6 |
| 67 jaar en ouder | 15,8 | 0,0 | 17,1 | 0,1 | 22,1 | -0,6 | 22,5 | -1,1 |
| <i>Enkele indicatoren</i> | | | | | | | | |
| Afhankelijkheid van de ouderen: (67+/18-66) | 24,6 | 0,0 | 27,3 | 0,1 | 38,3 | -1,2 | 39,3 | -2,4 |
| Vergrijzingsintensiteit (80+/65+) | 30,0 | 0,1 | 29,1 | 0,3 | 35,0 | 0,2 | 39,9 | -0,2 |
| p.m. afhankelijkheid van de ouderen: (65+/15-64) | 27,7 | 0,0 | 30,5 | 0,1 | 41,0 | -1,3 | 41,9 | -2,6 |

Tussen 2014 en 2060 groeit de totale bevolking aan met 17%. Daardoor stijgt het aantal inwoners van 11,2 miljoen naar 13,1 miljoen. Die groei varieert naargelang van de leeftijdsgroep: de groep van 0 tot 17 jaar groeit met 17%, de bevolking van 18 tot 66 jaar met 5% en de 67-plussers met 68%. De leeftijdsstructuur van de Belgische bevolking wijzigt aanzienlijk over de projectieperiode: terwijl het aandeel van de groep van 0 tot 17 jaar relatief stabiel blijft, daalt het aandeel van de 18- tot 66-jarigen met 6,6 procentpunt. Dit wordt gecompenseerd door een stijging van het aandeel van de 67-plussers. De vergrijzing van de bevolking is ook zichtbaar in de stijging met 59% van de afhankelijkheidscoëfficiënt van ouderen (die de verhouding weergeeft tussen het aantal personen van 67 jaar en ouder en het aantal personen tussen 18 en 66 jaar).

In vergelijking met de demografische vooruitzichten 2013-2060, is de totale bevolking minder omvangrijk tot ongeveer 2025. Dat komt door de recente ontwikkelingen in de internationale migratie als gevolg van het huidige beleid omtrent gezinshereniging. Op lange termijn is ze echter omvangrijker (met bijna 580.000 personen in 2060) door een opwaartse herziening van de internationale migratie (ten gevolge van een methodologische aanpassing van het demografisch projectiemodel). Die

bevolkingstoename doet zich voor in de leeftijdsgroepen van 0 tot 17 jaar en van 18 tot 66 jaar, wat in de nieuwe vooruitzichten een lagere afhankelijkheidscoëfficiënt van ouderen impliceert (2,4 procentpunt lager in 2060).

1.3.2. De arbeidsmarkt

De langetermijnvooruitzichten van de arbeidsmarkt omvatten zowel de recentste gegevens op dit gebied als de maatregelen die vermeld zijn in deel 1.2.5. We merken op dat in dit SCvV-verslag de werkgelegenheidsgraad (activiteitsgraad) gedefinieerd wordt als de verhouding tussen de totale werkgelegenheid (beroepsbevolking) en de bevolking van 18 tot 66 jaar (terwijl het voordien ging om de bevolking tussen 15 en 64 jaar²²). Er worden ook twee leeftijdsgroepen vermeld: de werkgelegenheidsgraad (activiteitsgraad) van de 18- tot 54-jarigen die de verhouding weergeeft tussen de werkgelegenheid van de 15- tot 54-jarigen en de bevolking van 18-54 jaar, en de werkgelegenheidsgraad (activiteitsgraad) van de 55- tot 66-jarigen die de verhouding weergeeft tussen de werkgelegenheid van de 55-plussers en de bevolking van 55-66 jaar²³. We benadrukken ook dat de werkloosheid en de beroepsbevolking voortaan ook de werkzoekende werklozen met bedrijfstoelag omvatten, als gevolg van de uitbreiding van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt met die groep.

De werkgelegenheidsgraad volgens administratief concept, of de totale werkgelegenheid in verhouding tot de bevolking tussen 18 en 66 jaar, stijgt op lange termijn met 8,1 procentpunt tussen 2014 en 2060. In 2060 bereikt de werkgelegenheidsgraad 73,1%. In vergelijking met het vorig jaarverslag van de SCvV ligt de werkgelegenheidsgraad 3,5 procentpunt hoger.

De stijging van de werkgelegenheidsgraad vloeit niet alleen voort uit een stijging van de werkgelegenheidsgraad van de 18-54-jarigen (+2,9 procentpunt tussen 2014 en 2060), maar vooral uit een stijging van de werkgelegenheidsgraad van de 55-66-jarigen (meer dan 25 procentpunt). De werkgelegenheidsgraad van de personen tussen 55 en 66 jaar bereikt 68,2% in 2060, of bijna 16 procentpunt meer dan in het vorig SCvV-jaarverslag, vooral als gevolg van de pensioenhervorming. De evolutie van de werkgelegenheidsgraden van 55-plussers vanaf 2025 beantwoordt onder andere aan de verschuivingshypothese die werd gebruikt voor het pensioneringsgedrag ten gevolge van de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd.

De activiteitsgraad neemt toe met 5,4 procentpunt tussen 2014 en 2060. Die stijging is het resultaat van de toename van de activiteitsgraden van de 55-66-jarigen, terwijl de activiteitsgraad van personen tussen 18 en 54 jaar in die periode daalt, vooral op middellange termijn en bij de jongeren van 20 tot 29 jaar²⁴. De verhoging van de activiteitsgraad van de 55-plussers is meer uitgesproken in vergelijking met het vorig SCvV-verslag, als gevolg van de verschillende maatregelen van de regering.

Volgens de hypothese over de structurele werkloosheidsgraad daalt de werkloosheidsgraad van 12,3% van de beroepsbevolking in 2014 naar 8% in 2036. Die hypothese wordt niet gewijzigd door een

²² De in verhouding tot een bevolking van 15-64 jaar gedefinieerde werkgelegenheidsgraad beantwoordde aan een internationale definitie. Voor België was dit al niet meer geschikt als gevolg van de leerplicht tot 18 jaar. Dit wordt nog minder geschikt door de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd boven 65 jaar.

²³ De vergelijking met het SCvV-rapport van 2014 gaat wel degelijk over dezelfde leeftijdscategorieën, nl. van 18 tot 54 jaar en van 55 tot 66 jaar.

²⁴ Voor verdere verduidelijking, zie het Jaarlijks Verslag 2013 van de SCvV, hoofdstuk I, p. 25.

toename van de beroepsbevolking, bijvoorbeeld te wijten aan een pensioenhervorming (zoals ook verondersteld door de Ageing Working Group in haar budgettaire projecties). Hieruit volgt dat de langetermijngroei van de werkgelegenheid afhangt van de evolutie van de beroepsbevolking (of het arbeidsaanbod).

Tabel 8 Toestand op de arbeidsmarkt, scenario van juli 2015 (1) en verschillen ten opzichte van de resultaten van de SCvV van juli 2014 (2) - administratief concept
In %

| | 2014 | | 2020 | | 2040 | | 2060 | | 2014-2060 | |
|--|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|-----------|---------|
| | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) |
| Werkgelegenheidsgraad ^a | 64,9 | 0,1 | 67,6 | 0,5 | 72,8 | 3,4 | 73,1 | 3,5 | 8,1 | 3,5 |
| 18-54 jaar ^b | 71,6 | 0,0 | 72,9 | -0,3 | 74,5 | 0,0 | 74,5 | -0,2 | 2,9 | -0,2 |
| Vrouwen | 68,1 | 0,1 | 69,7 | -0,3 | 71,7 | 0,2 | 71,6 | 0,0 | 3,6 | 0,0 |
| Mannen | 75,0 | -0,1 | 76,0 | -0,3 | 77,3 | -0,2 | 77,3 | -0,4 | 2,3 | -0,2 |
| 55-66 jaar ^c | 43,0 | 0,3 | 51,6 | 2,8 | 67,0 | 14,3 | 68,2 | 15,8 | 25,3 | 15,4 |
| Vrouwen | 36,0 | 0,4 | 44,8 | 1,6 | 59,8 | 11,1 | 60,6 | 12,3 | 24,6 | 11,9 |
| Mannen | 50,1 | 0,2 | 58,6 | 4,1 | 74,4 | 17,5 | 76,1 | 19,3 | 26,0 | 19,0 |
| Werkloosheidsgraad ^d | 12,3 | -0,2 | 11,1 | 0,5 | 8,0 | 0,0 | 8,0 | 0,0 | -4,3 | 0,2 |
| Activiteitsgraad ^a | 74,1 | -0,1 | 76,0 | 1,0 | 79,1 | 3,7 | 79,4 | 3,8 | 5,4 | 4,0 |
| 18-54 jaar ^b | 80,9 | -0,1 | 80,8 | -0,2 | 80,3 | -0,1 | 80,3 | -0,3 | -0,6 | -0,2 |
| 55-66 jaar ^c | 51,3 | -0,2 | 61,5 | 4,5 | 75,0 | 16,0 | 76,5 | 17,7 | 25,2 | 17,9 |
| Potentiële activiteitsgraad ^e | 75,9 | -0,2 | 76,5 | -0,2 | 79,4 | 2,5 | 79,8 | 2,6 | 3,9 | 2,8 |

a. Totale werkgelegenheid (beroepsbevolking) in % van de bevolking tussen 18 en 66 jaar

b. Werkgelegenheid (beroepsbevolking bij de activiteitsgraad) van de 15-54-jarigen in % van de bevolking tussen 18 en 54 jaar

c. Werkgelegenheid (beroepsbevolking bij de activiteitsgraad) van de 55-plussers in % van de bevolking tussen 55 en 66 jaar

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

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

In het referentiescenario loopt de effectieve leeftijd van uittreding uit de arbeidsmarkt (of van de beroepsbevolking) op van 60 jaar in 2014 tot 64,6 jaar in 2060, wat een verhoging van 4,6 jaar is. Die stijging is toe te schrijven aan de pensioenhervorming en de hervorming van de werkloosheid met bedrijfstoelag alsook aan de toenemende arbeidsmarktparticipatie van de vrouwen.

De bevolking van 18 tot 66 jaar neemt tussen 2014 en 2060 met 5% toe, maar over dezelfde periode stijgt de beroepsbevolking met 12,8% (+ 676.000 personen). De beroepsbevolking telt bijna 6 miljoen personen als gevolg van de toename van de bevolking op arbeidsleeftijd, maar ook door de stijging van de activiteitsgraden (zie tabel 8) met name ten gevolge van de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd. De werkgelegenheid neemt toe met 850.000 personen tussen 2014 en 2060, terwijl de werkloosheid met ongeveer 174.000 personen daalt. Een grotere bevolking van 18 tot 66 jaar gecombineerd met een sterkere toename van de activiteitsgraden resulteert in 2060 in een beroepsbevolking die 11,1% hoger ligt dan in het vorig SCvV-jaarverslag. In vergelijking met de resultaten van vorig jaar stijgen de werkgelegenheid en de werkloosheid evenredig, bij een onveranderde werkloosheidsgraad.

Tabel 9 Toestand op de arbeidsmarkt, scenario van juli 2015 (1) en verschil ten opzichte van de resultaten van de SCvV van juli 2014 (2) - administratief concept
In duizendtallen

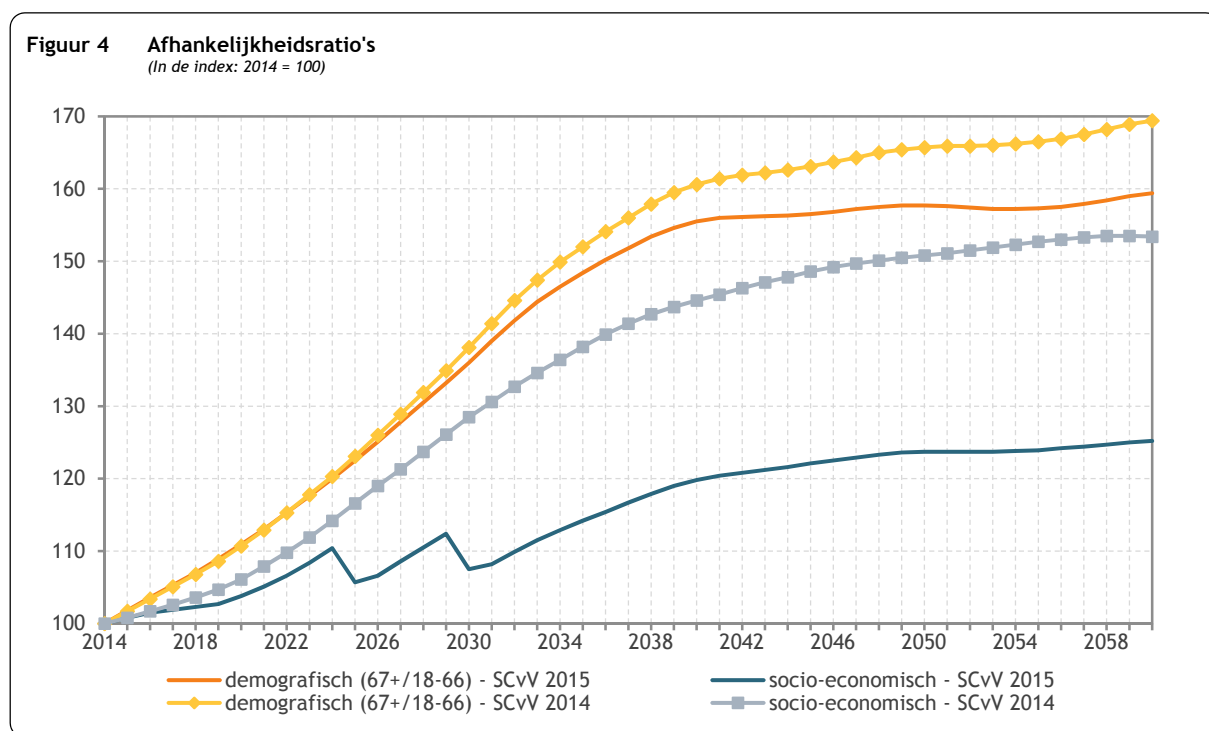
| | 2014 | | 2020 | | 2040 | | 2060 | | 1/2 ^b |
|-------------------------------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|------------------|
| | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | |
| Bevolking van 18 tot 66 jaar | 7142,9 | -7,7 | 7163,0 | -27,8 | 7171,5 | 175,7 | 7511,0 | 409,2 | 5,8 |
| Beroepsbevolking ^a | 5290,4 | -16,0 | 5442,7 | 48,8 | 5674,3 | 398,3 | 5966,8 | 595,9 | 11,1 |
| Werkgelegenheid | 4639,2 | -0,8 | 4840,0 | 16,4 | 5220,4 | 366,4 | 5489,5 | 548,3 | 11,1 |
| Werkloosheid ^a | 651,2 | -15,2 | 602,7 | 32,4 | 453,9 | 31,9 | 477,3 | 47,7 | 11,1 |

a. inclusief de oudere werklozen met maxi-vrijstelling en de werkzoekende werklozen met bedrijfstoelag.

b. procentueel verschil

1.3.3. Afhankelijkheidsratio's

De volgende figuur toont de evolutie van de demografische afhankelijkheidsratio (verhouding tussen de 67-plussers en de bevolking van 18 tot 66 jaar) en de socio-economische afhankelijkheidsratio, of de verhouding tussen het aantal pensioengerechtigden en het aantal werkenden, volgens het SCvV-referentiescenario en de resultaten van het SCvV-jaarverslag van 2014.



In de vorige vooruitzichten nam de socio-economische afhankelijkheidsratio toe met 53% tussen 2014 en 2060, of een kleinere toename dan die van de demografische afhankelijkheidsratio (69%) doordat de gemiddelde werkgelegenheidsgroei hoger lag dan de groei van de bevolking van 18 tot 66 jaar.

In het nieuwe referentiescenario neemt de demografische afhankelijkheidsratio toe met 59% tot 2060 en de socio-economische afhankelijkheidsratio met 25%. De recente pensioenhervormingen hebben enerzijds tot gevolg dat het aantal gepensioneerden minder sterk groeit dan de bevolking van 67 jaar en ouder (het gevolg van de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd in 2025 en 2030 is goed zichtbaar op de figuur) en anderzijds dat de werkgelegenheid veel sterker toeneemt dan de bevolking van 18 tot 66 jaar.

1.3.4. De macro-economische omgeving

Op middellange termijn is de groei van het bbp en zijn componenten overgenomen uit de 'Economische vooruitzichten 2015-2020' van mei 2015. In die vooruitzichten bedraagt de economische groei in 2014 en 2015 gemiddeld 1,1% per jaar. Vervolgens stijgt dat cijfer geleidelijk en tussen 2015 en 2020 bereikt het een gemiddelde van 1,6% per jaar. Die groei wordt nagenoeg gelijkmatig gedragen door de werkgelegenheid en door de arbeidsproductiviteit.

Tabel 10 Macro-economische projectie 2014-2060, scenario van juli 2015 (1) en verschil ten opzichte van de resultaten van de SCvV van juli 2014 (2)
In %

| | Gemiddelde jaarlijkse reële groei, in % | | | | | | Niveau in % | | | |
|----------------------------------|---|---------|-----------|---------|-----------|---------|-------------|---------|---------|---------|
| | 2014-2020 | | 2020-2040 | | 2040-2060 | | 2014-2060 | | 2020 | 2060 |
| | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1)/(2) | (1)/(2) |
| Werkgelegenheid | 0,7 | 0,1 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,4 | 0,2 | 0,3 | 11,1 |
| Productiviteit per arbeidsplaats | 0,8 | -0,1 | 1,3 | -0,1 | 1,5 | 0,0 | 1,3 | -0,1 | 2,2 | 0,5 |
| Lonen ^a | 1,1 | -0,5 | 1,6 | 0,3 | 1,8 | 0,2 | 1,6 | 0,1 | -0,5 | 8,2 |
| bbp | 1,5 | -0,1 | 1,6 | 0,3 | 1,8 | 0,2 | 1,7 | 0,2 | 2,6 | 11,6 |
| bbp/hoofd | 1,1 | 0,0 | 1,2 | 0,1 | 1,5 | 0,0 | 1,3 | 0,1 | 3,1 | 6,7 |

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

Op lange termijn zou de productiviteitsgroei 1,5% per jaar bedragen. Dat groeiniveau zou pas in de loop van de jaren 2030 bereikt worden gezien de veel zwakkere groei op het einde van de middellangetermijnperiode (0,9% in 2020). Dat verklaart waarom de jaarlijkse productiviteitsgroei tussen 2020 en 2040 gemiddeld slechts 1,3% bedraagt, net als tussen 2014 en 2060. Met een gemiddelde jaarlijkse werkgelegenheidsgroei van 0,4% bedraagt de economische groei 1,7% per jaar over de volledige projectieperiode. Dat die groei van het bbp 0,2% per jaar hoger ligt dan in het vorig SCvV-jaarverslag is te wijten aan een sterkere werkgelegenheidsgroei (cf. tabel 9).

1.3.5. De budgettaire kosten van de vergrijzing

a. De budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn 2014-2020

De volgende tabel geeft de evolutie van alle sociale uitgaven in procent van het bbp van 2014 tot 2020 volgens het scenario van juli 2015, alsook de budgettaire kosten van de vergrijzing (of de variatie van de sociale uitgaven tussen twee gegeven jaren, uitgedrukt in % van het bbp) tussen 2014 en 2020. Het gaat om de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens de definitie van de SCvV, of een definitie die afwijkt van die van de Ageing Working Group²⁵.

De herziening van de nationale rekeningen als gevolg van de overgang naar het Europees Stelsel van Rekeningen 2010 (ESR2010) heeft onder andere geleid tot een opwaartse herziening van het bbp,

²⁵ Voor de budgettaire kosten van de vergrijzing gaat de SCvV uit van alle in de nationale boekhouding opgenomen sociale uitgaven, behalve de onderwijsuitgaven. De AWG gaat uit van de pensioenuitgaven (inclusief invaliditeitsuitgaven en werkloosheidsuitkeringen met bedrijfstoeslag), de gezondheidsuitgaven (acute en langdurige zorg), de werkloosheidsuitgaven (exclusief loopbaanonderbreking en tijdskrediet) en de onderwijsuitgaven. In tegenstelling tot de SCvV houdt de AWG geen rekening met de uitgaven voor primaire arbeidsongeschiktheid, moederschapsrust, kinderbijslag, loopbaanonderbreking en tijdskrediet, arbeidsongevallen, beroepsziekten, de Fondsen voor bestaanszekerheid, tegemoetkomingen aan personen met een handicap, leefloon...

waardoor het aandeel van de sociale uitgaven in procent van het bbp terugvalt (in de orde van 0,8 tot 1,2% van het bbp in de periode tussen 1995 en 2014).

Tabel 11 De budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn volgens het SCvV-scenario van juli 2015 en verschil ten opzichte van het scenario van juli 2014
In % van het bbp

| Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing | SCvV-scenario van juli 2015 | | | | | | | | Verschil met de resultaten van juli 2014 2014-2020 |
|--|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|---|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2014-2020 | |
| Pensioenen | 10,4 | 10,5 | 10,5 | 10,6 | 10,6 | 10,8 | 10,9 | 0,6 | -0,2 |
| - werknemersregeling | 5,6 | 5,7 | 5,8 | 5,8 | 5,9 | 6,0 | 6,1 | 0,5 | 0,0 |
| - zelfstandigenregeling | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 0,0 | 0,0 |
| - overheidssector ^a | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 4,0 | 0,1 | -0,1 |
| Gezondheidszorg ^b | 8,0 | 8,1 | 8,1 | 8,1 | 8,2 | 8,3 | 8,4 | 0,4 | 0,1 |
| - 'acute' zorg | 6,7 | 6,6 | 6,5 | 6,6 | 6,6 | 6,6 | 6,7 | 0,0 | 0,1 |
| - langdurige zorg | 1,3 | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,7 | 0,4 | 0,0 |
| Arbeidsongeschiktheid | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 0,2 | 0,0 |
| Werkloosheid ^c | 2,3 | 2,1 | 2,0 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | -0,7 | -0,2 |
| Gezinsbijslag | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | -0,1 | -0,1 |
| Overige sociale uitgaven ^d | 1,3 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 0,0 | 0,1 |
| Totaal | 25,3 | 25,5 | 25,3 | 25,3 | 25,3 | 25,4 | 25,6 | 0,4 | -0,4 |
| p.m. lonen van het onderwijzend personeel ^e | 3,9 | 3,9 | 3,8 | 3,8 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | -0,2 | 0,0 |

a. Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de overheid en de IGO (Inkomensgarantie voor ouderen). Hoewel de IGO vooral een aanvulling vormt op de pensioenen in de werknemers- en zelfstandigenregeling, wordt die uitgave in de Nationale Rekeningen geregistreerd ten laste van de federale overheid en in deze tabel dus opgenomen in de pensioenen van 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 de acute en langdurige gezondheidszorg, inclusief de Vlaamse Zorgverzekering (0,1% van het bbp).

c. Inclusief werkloosheid met bedrijfstoelage, tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

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

e. Volgens de SCvV-definitie maken de lonen van het onderwijzend personeel geen deel uit van de totale budgettaire kosten van de vergrijzing. De onderwijsuitgaven worden daarentegen verrekend in de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens de concepten van de Ageing Working Group.

Op middellange termijn bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 0,4% van het bbp tussen 2014 en 2020. Met uitzondering van de uitgaven voor werkloosheid en kinderbijslag, die met 0,8% van het bbp afnemen, nemen de totale sociale uitgaven met 1,2% van het bbp toe tussen 2014 en 2020.

De budgettaire kosten van de vergrijzing liggen 0,4% van het bbp lager ten opzichte van de resultaten van het vorig SCvV-verslag over dezelfde periode, met name als gevolg van de verschillende regeringsmaatregelen. We merken een daling op van de budgettaire kosten voor pensioenuitgaven, werkloosheid en kinderbijslag.

b. De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn

Het referentiescenario

Tabel 12 geeft een overzicht van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2014 en 2060 in procent van het bbp, volgens het referentiescenario van juli 2015, en het verschil met de resultaten van het SCvV-verslag van 2014, alsook de evolutie van de totale sociale uitgaven over de projectieperiode.

Tabel 12 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens het SCvV-scenario van juli 2015 en verschillen opzichte van het scenario van juli 2014
In % van het bbp

| Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing | Scenario van juli 2015 | | | | | | | Verschil met de resultaten van de SCvV van juli 2014 |
|--|------------------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|------------|--|
| | 2014 | 2020 | 2040 | 2060 | 2014-2040 | 2040-2060 | 2014-2060 | |
| Pensioenen | 10,4 | 10,9 | 12,7 | 12,6 | 2,3 | -0,2 | 2,2 | -1,9 |
| - werknemersregeling | 5,6 | 6,1 | 7,3 | 7,1 | 1,6 | -0,2 | 1,5 | -1,2 |
| - zelfstandigenregeling | 0,8 | 0,9 | 1,1 | 1,0 | 0,3 | -0,1 | 0,2 | -0,1 |
| - overheidssector ^a | 3,9 | 4,0 | 4,4 | 4,4 | 0,5 | 0,1 | 0,5 | -0,6 |
| Gezondheidszorg ^b | 8,0 | 8,4 | 10,1 | 9,9 | 2,1 | -0,2 | 1,9 | 0,0 |
| - 'acute' zorg | 6,7 | 6,7 | 7,8 | 7,7 | 1,1 | -0,1 | 1,0 | 0,1 |
| - langdurige zorg | 1,3 | 1,7 | 2,3 | 2,2 | 1,0 | 0,0 | 0,9 | -0,1 |
| Arbeidsongeschiktheid | 1,7 | 1,9 | 2,0 | 1,6 | 0,3 | -0,4 | -0,2 | 0,2 |
| Werkloosheid ^c | 2,3 | 1,6 | 1,1 | 1,0 | -1,2 | -0,1 | -1,2 | -0,3 |
| Gezinsbijslag | 1,5 | 1,4 | 1,2 | 1,1 | -0,3 | -0,2 | -0,5 | -0,1 |
| Overige sociale uitgaven ^d | 1,3 | 1,4 | 1,3 | 1,2 | 0,0 | -0,1 | -0,1 | 0,1 |
| Totaal | 25,3 | 25,6 | 28,4 | 27,3 | 3,1 | -1,1 | 2,1 | -2,1 |
| p.m. lonen van het onderwijzend personeel ^e | 3,9 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | -0,2 | 0,0 | -0,2 | -0,1 |

a. Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de staat (de resultaten in dit verslag houden geen rekening met de hervorming van die regelingen) en de IGO.

b. Overheidsuitgaven voor (acute en langdurige) gezondheidszorg.

c. Inclusief werkloosheid met bedrijfstoelage, tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

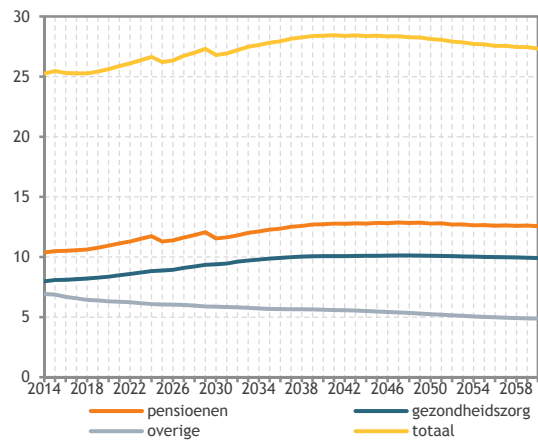
d. Vooral de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fondsen voor bestaanszekerheid (uitsluitend het deel dat relevant is voor de sociale zekerheid volgens de principes van het ESR2010), tegemoetkomingen aan personen met een handicap en leefloon.

e. Volgens de SCvV-definitie maken de lonen van het onderwijzend personeel geen deel uit van de totale budgettaire kosten van de vergrijzing. De onderwijsuitgaven worden daarentegen verrekend in de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens de concepten van de Ageing Working Group.

Het geheel van de sociale uitgaven neemt toe van 25,3% van het bbp in 2014 naar 27,3% in 2060, na een maximum van 28,4% van het bbp in 2040. Tussen 2014 en 2060 bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 2,1% van het bbp. De uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg stijgen met respectievelijk 2,2% en 1,9% van het bbp, terwijl alle andere uitgaven dalen met 2,1% van het bbp.

De budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen 3,1% van het bbp tussen 2014 en 2040 en vallen vervolgens terug tot 1,1% van het bbp tussen 2040 en 2060. De daling doet zich voor in een context van een zwakke toename van de afhankelijkheidscoëfficiënt, een toenemende werkgelegenheid en gedeeltelijke welvaartsaanpassingen en, in het specifieke geval van de tak arbeidsongeschiktheid, uit de gewijzigde hypothesen inzake de kansen op instroom en behoud in invaliditeit. De kansen op instroom en behoud in invaliditeit nemen nog toe tot 2020 ongeveer. Ze vallen daarna geleidelijk terug tot hun niveaus van voor 2010. Dat betekent dat de invaliditeitsgraad toeneemt tot ongeveer 2040, waarna dat cijfer terugvalt tot 2060.

Figuur 5 Evolutie van de sociale uitgaven - SCvV-scenario van juli 2015
In % van het bbp



In vergelijking met de resultaten van het vorig SCvV-jaarverslag liggen de kosten van de vergrijzing 2,1% van het bbp lager in de periode 2014-2060. Het aandeel van de pensioenen ligt 1,9% van het bbp lager, en dat van de gezondheidszorg en de overige sociale uitgaven 0,2% van het bbp. Een productiviteitsgroei die gemiddeld genomen zwakker is tussen 2014 en 2060 dan in het jaarlijks verslag van 2014 verzwakt de budgettaire kosten, maar die toename wordt meer dan gecompenseerd door factoren die de budgettaire kosten doen dalen. De 'demografische vooruitzichten 2014-2060' zijn gunstiger dan de vorige voor de budgettaire

kosten van de vergrijzing, aangezien ze een geringere toename van de afhankelijkheidsratio van ouderen inhouden (wat zich vertaalt in een kleiner aandeel van de sociale uitgaven in procent van het bbp). Anderzijds werd het bbp, in overeenstemming met het ESR2010, opwaarts herzien. Ten slotte dragen de hervormingen, en met name de hervorming van de pensioenen en van de werkloosheid met bedrijfstoeslag (zie hoofdstuk 3), bij tot de daling van de budgettaire kosten van de vergrijzing.

Er dienen twee punten onderstreept te worden: enerzijds het belang van de hypothese voor productiviteitsgroei die in het referentiescenario 1,5% per jaar bedraagt vanaf 2035. Een raming over een periode van 25 jaar (te rekenen vanaf 2035) waarin de groei van de productiviteit 0,25 procentpunt lager zou liggen, zou de kosten van de vergrijzing doen toenemen met 1,2% van het bbp tegen 2060 waarvan 0,7% van het bbp ten laste van de pensioenregelingen²⁶.

Anderzijds, de invloed van de hypothese met betrekking tot het pensioneringsgedrag als gevolg van de verhoging van de wettelijke leeftijd. In dat kader worden gevoeligheidsanalyses voorgesteld in hoofdstuk 4.

De budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit (referentiescenario)

Ter herinnering: Entiteit I omvat de federale overheid en de sociale zekerheid, en Entiteit II de lagere overheid en de gemeenschappen en gewesten (G&G). Onderstaande tabel illustreert de budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit volgens de referentieprojectie van de SCvV van juli 2015 en rekening houdend met de bevoegdheidsoverdrachten van de zesde staatshervorming. De rekeningen per entiteit wijken op twee punten af van de tabellen volgens ESR-regels van de nationale boekhouding:

²⁶ Na 2060 zouden de budgettaire kosten van de vergrijzing nog toenemen door de permanente daling in de productiviteitsgroei (vanaf 2035). Deze daling heeft een direct effect op het bbp maar dringt maar heel geleidelijk aan door in de pensioenuitgaven. De pensioenen zijn immers, met uitzondering van de pensioenen uit de overheidssector, berekend op basis van de lonen ontvangen tijdens de hele loopbaan. Bovendien zijn de reeds ingegane pensioenen niet aangepast aan de variatie in de productiviteitsgroei.

- de Vlaamse zorgverzekering is opgenomen in de rekening van de G&G in de boekhouding volgens entiteit, terwijl ze is opgenomen in de rekening van de sociale zekerheid in de nationale boekhouding;
- de rustpensioenen van Entiteit II zijn opgenomen in de rekening van de federale overheid in de boekhouding volgens entiteit, aangezien ze ten laste zijn van de federale overheid, terwijl ze in de nationale boekhouding zijn opgenomen in de rekeningen van de lagere overheid en de G&G.

Tabel 13 De budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit volgens het referentiescenario van juli 2015
In % van het bbp

| Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing | Referentiescenario SCvV van juli 2015 | | | | | | | | |
|--|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|--|
| | Entiteit I | | | | | | | | |
| | 2014 | 2015 | 2020 | 2040 | 2060 | 2014-2015 | 2015-2060 | 2014-2060 | |
| Pensioenen | 10,2 | 10,3 | 10,8 | 12,5 | 12,4 | 0,2 | 2,0 | 2,2 | |
| - waarvan rustpensioenen van Entiteit II ten laste van de federale overheid ^a | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 1,9 | 2,1 | 0,0 | 0,5 | 0,6 | |
| - waarvan andere pensioenen van de lagere overheid ten laste van de sociale zekerheid ^b | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,8 | 0,8 | 0,0 | 0,3 | 0,3 | |
| Gezondheidszorg | 7,1 | 6,3 | 6,5 | 7,6 | 7,5 | -0,8 | 1,2 | 0,4 | |
| waarvan 'acute' gezondheidszorg | 6,0 | 5,9 | 6,1 | 7,1 | 7,0 | -0,1 | 1,0 | 0,9 | |
| waarvan langdurige gezondheidszorg | 1,0 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | -0,7 | 0,2 | -0,5 | |
| Arbeidsongeschiktheid | 1,7 | 1,8 | 1,9 | 2,0 | 1,6 | 0,0 | -0,2 | -0,2 | |
| Werkloosheid | 2,3 | 2,1 | 1,6 | 1,1 | 1,0 | -0,2 | -1,1 | -1,3 | |
| Gezinsbijslag | 1,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -1,5 | 0,0 | -1,5 | |
| Overige sociale uitgaven | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,0 | -0,2 | -0,2 | |
| Totaal | 23,6 | 21,4 | 21,6 | 24,0 | 23,2 | -2,3 | 1,8 | -0,5 | |
| p.m. lonen van het onderwijzend personeel | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| | Entiteit II | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | 2014 | 2015 | 2020 | 2040 | 2060 | 2014-2015 | 2015-2060 | 2014-2060 | |
| Pensioenen | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 2,1 | 2,3 | 0,0 | 0,5 | 0,6 | |
| - waarvan rustpensioenen ten laste van Entiteit I ^a | -1,5 | -1,6 | -1,6 | -1,9 | -2,1 | 0,0 | -0,5 | -0,6 | |
| Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening | 0,8 | 1,7 | 1,8 | 2,4 | 2,3 | 0,9 | 0,6 | 1,5 | |
| - waarvan 'acute' gezondheidszorg | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | |
| - waarvan langdurige gezondheidszorg | 0,2 | 1,1 | 1,2 | 1,6 | 1,6 | 0,9 | 0,5 | 1,5 | |
| Gezondheidszorg in Vlaanderen | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| Loopbaanonderbreking | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| Gezinsbijslag | 0,1 | 1,5 | 1,4 | 1,2 | 1,1 | 1,4 | -0,5 | 1,0 | |
| Overige sociale uitgaven | 0,4 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,2 | -0,1 | 0,1 | |
| Totaal | 1,6 | 4,1 | 4,0 | 4,4 | 4,2 | 2,5 | 0,1 | 2,5 | |
| p.m. lonen van het onderwijzend personeel | 3,9 | 3,9 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 0,1 | -0,2 | -0,2 | |

a. Het betreft rustpensioenen van Entiteit II die volgens de nationale boekhouding opgenomen zijn in de rekeningen van de G&G en de lagere overheid, maar die in werkelijkheid door de federale overheid worden betaald. In de boekhouding per entiteit worden ze uit de pensioenen van Entiteit II genomen en toegevoegd aan de pensioenen van Entiteit I.

b. Het betreft rust- en overlevingspensioenen van de lagere overheid die in de rekening van de sociale zekerheid zijn opgenomen volgens de nationale boekhouding en die in werkelijkheid door de sociale zekerheid worden betaald. Die blijven dus verrekend in Entiteit I volgens de boekhouding per entiteit.

In 2014 vertegenwoordigt Entiteit I 93% van de totale sociale uitgaven. Dat aandeel valt terug tot 84% in 2015 als gevolg van de door de zesde staatshervorming voortgebrachte bevoegdheidsoverdrachten. Die bevoegdheidsoverdrachten betreffen uitgaven voor langdurige gezondheidszorg, de kinderbijslag, bepaalde uitgaven voor loopbaanonderbreking en bepaalde uitkeringen voor personen met een handicap. Tussen 2015 en 2060 belopen de budgettaire kosten van de vergrijzing 1,8% van het bbp voor Entiteit I en 0,1% voor Entiteit II.

Tabel 13 toont een eenvoudige en zuivere overdracht van een aantal sociale uitgaven van Entiteit I naar Entiteit II maar de realiteit is complexer. Er bestaan immers andere financiële overdrachten met betrekking tot bepaalde sociale uitgaven, enerzijds van Entiteit II naar Entiteit I en anderzijds van Entiteit I naar Entiteit II (zie tabel 14).

Tabel 14 Andere financiële overdrachten met betrekking tot de sociale uitgaven tussen entiteiten volgens het referentiescenario van juli 2015
In % van het bbp

| | Referentiescenario SCvV van juli 2015 | | | | | | | |
|---|---------------------------------------|------|------|------|------|-----------|-----------|-----------|
| | 2014 | 2015 | 2020 | 2040 | 2060 | 2014-2015 | 2015-2060 | 2014-2060 |
| Van Entiteit I naar Entiteit II (dotatie in het kader van overdracht van bevoegdheden met betrekking tot sociale uitgaven - 6^{de} staatshervorming) | 0,0 | 2,7 | 2,8 | 2,8 | 2,6 | 2,7 | -0,1 | 2,6 |
| Van Entiteit II naar Entiteit I | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,9 | 0,9 | 0,1 | 0,5 | 0,5 |
| 1) Responsabiliseringsbijdrage van de G&G die bijdraagt tot de financiering van: | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 0,2 | 0,2 |
| rustpensioenen van Entiteit II ten laste van Entiteit I | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 1,9 | 2,1 | 0,0 | 0,5 | 0,6 |
| 2) Effectieve werkgeversbijdragen van de lagere overheid aan de sociale zekerheid die bijdraagt tot de financiering van: | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,0 | 0,3 | 0,3 |
| het deel 'rust' van de rust- en overlevingspensioenen van de lagere overheid ten laste van de sociale zekerheid | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,8 | 0,8 | 0,0 | 0,3 | 0,3 |

Door de 6^{de} staatshervorming heeft Entiteit II meer sociale prestaties ten laste maar zij ontvangt tevens nieuwe dotaties of specifieke financieringen van entiteit I in verhouding met de overgedragen bevoegdheden. Die dotaties worden per hypothese op lange termijn geprojecteerd bij ongewijzigde wetgeving²⁷. Ze lopen op tot 2,6% van het bbp in 2060 en zouden dus 62% van de totale sociale prestaties van Entiteit II dekken (4,2% van het bbp).

De overdrachten van entiteit II naar entiteit I hebben tot doel om de pensioenuitgaven van entiteit II die betaald zijn door entiteit I gedeeltelijk te financieren. Het gaat enerzijds over het grootste deel van de uitgaven voor rustpensioenen van Entiteit II, namelijk 2,1% van het bbp in 2060 (cf. tabel 13 en tabel 14). In dat kader draagt Entiteit II gedeeltelijk bij tot de financiering van die pensioenuitgaven via de responsabiliseringsbijdrage van de G&G (0,2% van het bbp in 2060). Anderzijds worden bepaalde rust-

²⁷ Men veronderstelt per hypothese dat de zesde staatshervorming een levensduur heeft tot het einde van de projectieperiode.

en overlevingspensioenen van de lokale overheden opgetekend in de rekening van de sociale zekerheid²⁸. Deze uitgaven vertegenwoordigen 0,8% van het bbp in 2060. Het deel rustpensioen van deze uitgaven wordt gefinancierd door de werkgeversbijdragen die de lokale overheden betalen aan de sociale zekerheid (0,7% van het bbp in 2060).

²⁸ Het deel 'overleving' wordt gefinancierd door de persoonlijke bijdrage van 7,5% bestemd voor de financiering van de overlevingspensioenen van de overheidssector.

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 (MIDAS).

De SCvV analyseert armoede zoals op Europees niveau is bepaald in het kader van de Open Methode van Coördinatie op het vlak van sociaal beleid²⁹: *“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”*³⁰. Deze formulering wijst op het relatieve karakter van armoede: armoede kadert binnen een algemeen aanvaard levenspatroon in een bepaalde 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 analyse in dit hoofdstuk is veelal gericht op de inkomensdimensie van armoede: men loopt een risico op armoede indien het beschikbaar inkomen onder een minimuminkomensgrens (armoededrempel) ligt. Het is echter ook belangrijk in het achterhoofd te houden dat sommige ouderen die geen armoederisico lopen omdat hun beschikbaar inkomen boven de armoededrempel 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 uit het beschikbaar inkomen maar ook door ontsparen zodat mensen een laag inkomen kunnen hebben zonder dat ze zich in een precare situatie bevinden.

2.1. Stand van zaken armoede bij ouderen

2.1.1. Methodologische noot

In dit deel worden de technische aspecten van de berekende armoede-indicatoren toegelicht. Lezers die vertrouwd zijn met deze indicatoren en met de EU-SILC enquête kunnen direct verder gaan met deel 2.1.2.

²⁹ 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.

³⁰ Council of Ministers, Council Decision of 22 July 1975 concerning a programme of pilot schemes and studies to combat poverty (1975).

Volgens de inkomensdimensie van armoede loopt men een risico op armoede indien het beschikbaar inkomen onder een minimuminkomensgrens of armoededrempel ligt. De armoededrempel kan op verschillende manieren worden vastgelegd. Binnen de Europese context wordt de relatieve armoededrempel bepaald als 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen. Ook de hierna besproken armoede-indicatoren zijn voornamelijk gebaseerd op deze definitie.

Het beschikbaar inkomen is bevraagd via de enquête EU-SILC. De eerste valabele EU-SILC enquête voor België is afgenomen in 2004, over de inkomenssituatie in 2003, en de meest recent beschikbare is de enquête van 2013 over de inkomenssituatie in 2012. Eventuele inkomenseffecten van beleidsmaatregelen die genomen zijn na 2012 kunnen dus nog niet uit deze gegevens worden afgeleid.

Het beschikbaar gezinsinkomen is de som van alle inkomens van alle huishoudleden: bruto-inkomens verminderd met belastingen, sociale bijdragen en transferten tussen huishoudens. Om het beschikbaar gezinsinkomen naar het individueel niveau te herleiden, of het equivalent inkomen, wordt het niet zomaar door het aantal gezinsleden gedeeld maar door de “equivalentiefactor” waardoor rekening wordt gehouden met de omvang en de samenstelling van het gezin, en tevens met de schaalvoordelen die voortvloeien uit een gezamenlijke huishouding³¹. Op die manier kan de levensstandaard van verschillende gezinnen vergeleken worden rekening houdend met het aantal volwassenen en kinderen binnen het gezin.

De bekomen armoederesultaten zijn gevoelig aan veranderingen in de equivalentieschaal, het gehanteerde percentage om de armoededrempel te bepalen of de gebruikte levensstandaardindicator. Bovendien blijft het hier gehanteerde inkomensconcept een benadering van de levensstandaard. Zo houdt het beschikbaar inkomen geen rekening met het vermogen zoals eigendom van de woning noch met goederen en diensten die gratis of aan voordelige tarieven worden aangeboden zoals openbaar vervoer of hulp betreffende gezondheidszorg. Het armoederisico bij Belgische ouderen dient genuanceerd te worden indien met die elementen rekening wordt gehouden. Bijvoorbeeld, eigenaars van een woning betalen geen huur waardoor hun levensstandaard hoger zal zijn dan die van huurders met hetzelfde beschikbare inkomen. Dit element van onderschatting van de levensstandaard van deze gezinnen is vooral relevant voor ouderen, die vaker eigenaar zijn van een woning dan jongeren. Vandaar dat, naast de “klassieke” armoederisicopercentages, in dit rapport van de SCvV ook percentages voorgesteld worden die gebaseerd zijn op het beschikbaar inkomen verhoogd met geïmputeerde huur³².

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

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

³¹ 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).

³² Een inkomen dat geïmputeerd wordt bij eigenaars van een woning omdat ze geen huur moeten betalen. Eventuele hypothecaire interestlasten worden afgetrokken.

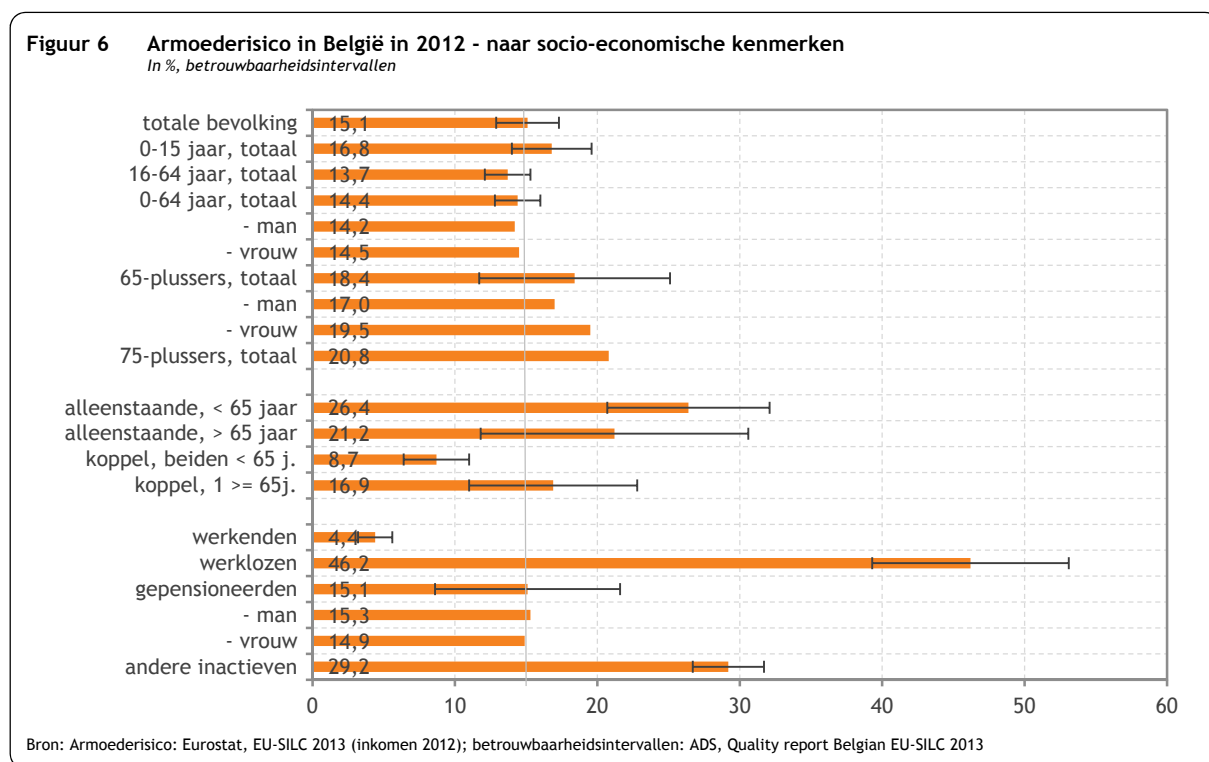
van de steekproef beperkt is, zal de foutenmarge groot zijn. Indien beschikbaar gesteld door de Algemene Directie Statistiek (ADS) in hun kwaliteitsrapport over de EU-SILC voor België, wordt bij onderstaande indicatoren de foutenmarge uitgedrukt in termen van het 95% betrouwbaarheidsinterval³³. Maar ook bij indicatoren waar geen betrouwbaarheidsintervallen vermeld zijn, dient voorzichtig omgesprongen met de conclusies en wijzen de gegevens eerder op een orde van grootte.

2.1.2. In België

a. Armoederisico

“Klassiek” armoederisico

Uit de resultaten van de EU-SILC enquête 2013 blijkt dat 15% van de Belgische bevolking een armoederisico heeft in 2012. Hun equivalent beschikbaar inkomen is lager dan de armoededrempel die voor dat jaar 12.890 euro, of 1.074 euro per maand, bedraagt³⁴. Figuur 6 geeft het armoederisico naar verschillende socio-economische kenmerken, met een bijzondere aandacht voor de situatie van 65-plussers en gepensioneerden.



³³ Bron: Quality report Belgian EU-SILC 2013

(http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/enquetes_et_methodologie/silc_quality_report.jsp)

Dit betekent dat de waarde van de indicator in de populatie met 95% betrouwbaarheid binnen het opgegeven interval ligt.

Er zijn verschillende methodes om de statistische significantie te bepalen van evoluties van het armoederisico. Er is bij statistici nog geen consensus over de meest aangewezen methode. Daarom doet de SCvV geen uitspraak over de significantie van veranderingen van het armoederisico over de tijd heen. De boven- en ondergrenzen van het 95% betrouwbaarheidsinterval van het armoederisico voor bepaalde bevolkingscategorieën in een bepaald jaar worden hier echter wel vermeld en becommentarieerd.

³⁴ Het 95% betrouwbaarheidsinterval van dit armoederisico loopt van 12,9% tot 17,3% en van de armoededrempel van 12.366 euro tot 13.413 euro.

Ouderen hebben een relatief groot armoederisico in vergelijking met de populatie jonger dan 65 jaar, respectievelijk 18,4% versus 14,4%. De verschillen zijn evenwel niet significant³⁵. Uit een verdeling van de bevolking van 16 jaar en ouder naar activiteitsstatuut³⁶ blijkt dat 15,1 % van de gepensioneerden in 2012 een armoederisico loopt³⁷. Dit is significant³⁸ minder het geval dan bij werklozen (46%) of bij andere inactieven (19%) maar significant meer dan bij werkenden (4%). Terwijl bij de populatie 65-plussers vrouwen een hoger armoederisico lijken te hebben dan mannen, is dat niet het geval bij het socio-economisch statuut van gepensioneerde waar vrouwen een lager armoederisico hebben dan mannen. De verschillen zijn evenwel steeds zeer klein. Bij de oudere vrouwen is er een substantiële minderheid (ongeveer 15 %) die zichzelf niet als “gepensionerd” omschrijven, wellicht omdat zij geen of weinig arbeidsverleden hebben, terwijl dit bij de mannen nauwelijks voorkomt. Deze vrouwen genieten geen of een laag pensioen.

Uit de *evolutie* van het armoederisico (zie figuur 7)³⁹ blijkt dat *65-plussers* een sterke daling van hun armoederisico gekend hebben (van 23,2% in 2005 naar 18,4% in 2012). Hoewel 65-plussers nog steeds een hoger armoederisico hebben dan de jongere bevolkingsgroep, is de kloof tussen beide leeftijdsgroepen in 2012 op het laagste niveau sinds 2003 (het eerste inkomensjaar met voor België valabele resultaten op basis van de EU-SILC). Ook de kloof tussen het armoederisico van oudere mannen en vrouwen is sterk gedaald door de toenemende activiteitsgraad bij vrouwen waardoor ze betere pensioenen opbouwen. In 2012 lijkt de kloof tussen de geslachten echter weer toe te nemen door een daling van het risico bij mannen terwijl dat van vrouwen stabiel blijft.

Sinds 2005 kennen *gepensioneerden* een daling in het armoederisico waardoor de kloof met de werkenden zich in 2012 op het laagste niveau bevindt sinds het bestaan van de EU-SILC. Het verschil tussen mannen en vrouwen met een pensioen is nagenoeg nihil door de daling van het armoederisico bij mannen. Maar in 2012 is er een breuk in de definiëring van het statuut van gepensioneerden en werklozen waardoor de data van 2012 eigenlijk niet vergelijkbaar zijn met de vorige jaren. Personen in het stelsel voor werkloosheid met bedrijfstoelag (SWT of de vroegere bruggepensioneerden) behoren niet langer tot het statuut “werkloze” maar worden opgenomen bij het statuut “gepensioneerde”. De ADS heeft deze aanpassing ingevoerd vanaf de resultaten gebaseerd op EU-SILC 2013 omdat dit op die manier beter aansluit bij de onderverdeling die Eurostat beoogt⁴⁰. Merk op dat deze aanpassing contradictorisch is met het recente beleid van de regering waarbij personen in het SWT ingeschreven

³⁵ Het 95% betrouwbaarheidsinterval van het armoederisico van 65-plussers loopt van 11,7% tot 25,1% en dat van de populatie jonger dan 65 van 12,8% tot 16%. Aangezien de betrouwbaarheidsintervallen elkaar aanzienlijk overlappen, zijn de verschillen niet significant.

³⁶ De verdeling naar activiteitsstatuut is gebaseerd op de activiteit die individuen vanaf 16 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.

³⁷ Het risico op armoede van gepensioneerden ligt dus lager, hoewel niet significant, dan dat van 65-plussers. Dit is te wijten aan het feit dat enerzijds gepensioneerden die jonger zijn dan 65 jaar een relatief laag armoederisico hebben. Anderzijds hebben personen van 65 jaar of ouder die een ander statuut dan gepensionerd aanduiden in de EU-SILC enquête, veelal met weinig of geen arbeidsverleden zoals bijv. “verzorger van het huishouden”, een relatief hoog armoederisico.

³⁸ De 95% betrouwbaarheidsintervallen van deze armoederisico's lopen van 8,6% tot 21,6% bij gepensioneerden, van 39,3% tot 53,1% bij werklozen, van 26,7% tot 31,7% bij andere inactieven en van 3,2% tot 5,6% bij werkenden.

³⁹ Voor het jaar 2011 wijken de cijfers af van de resultaten die voorgesteld werden in het SCvV verslag van 2014. Dit is te wijten aan een herziening door ADS van de cijfers gebaseerd op EU-SILC 2012 te wijten aan technische fout en dit na de publicatie van het SCvV rapport.

(zie http://statbel.fgov.be/nl/binaries/Technical%20annex%20weight%20change%202012_v2_tcm325-257340.pdf).

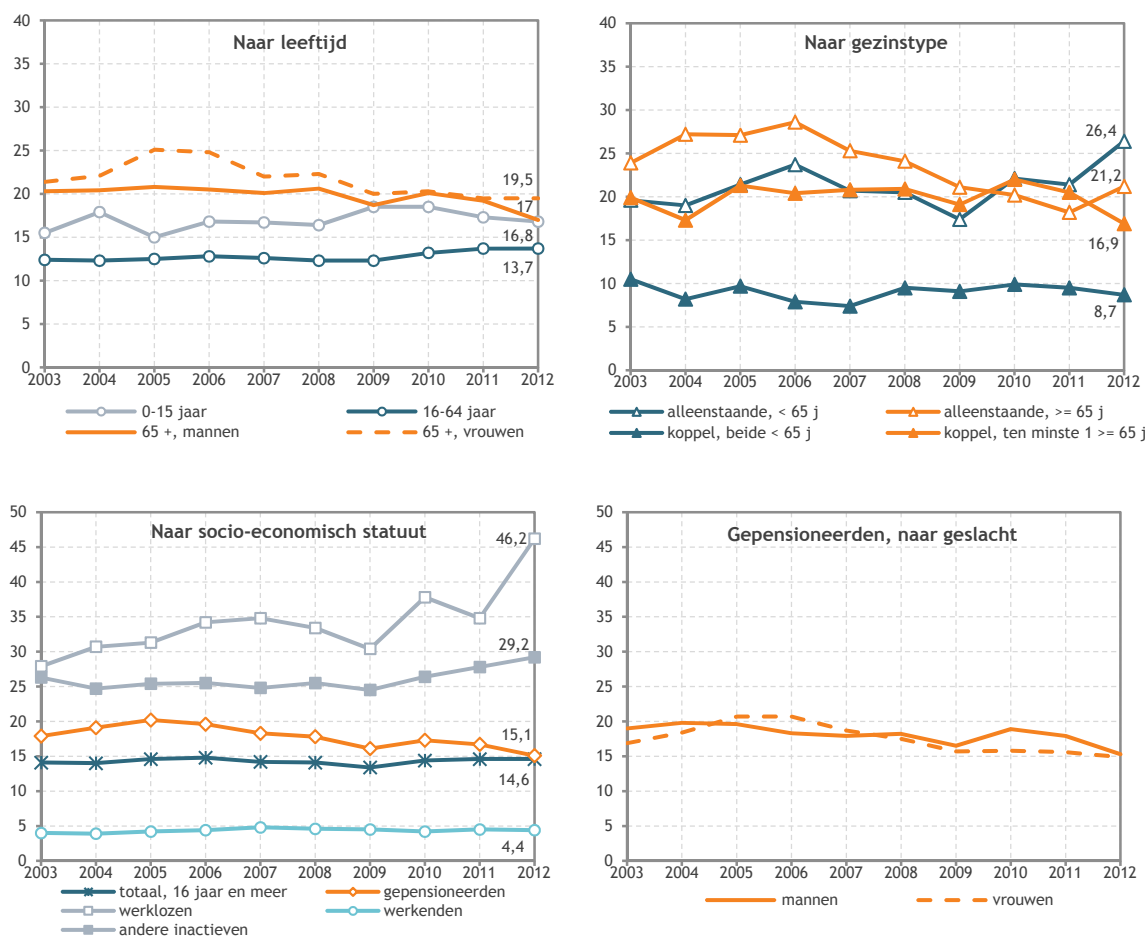
⁴⁰ Voor meer info: http://statbel.fgov.be/nl/binaries/T8.STAT_DTST_36.CTAC_ORG_1.DIFF_LVL_1.NL_tcm325-58128.pdf

moeten worden als werkzoekend en zich beschikbaar moeten stellen voor de arbeidsmarkt. Gegeven de breuk in de definiëring van het statuut werkloze dient in het bijzonder de sterke stijging van het armoederisico bij werklozen in 2012 genuanceerd te worden. Een verkennende analyse op basis van de EU-SILC microdata toont aan dat het risico op armoede bij de groep van werklozen zonder de werklozen met bedrijfstoeslag slechts licht toeneemt, onder meer omdat het aandeel personen die het gehele jaar werkloos zijn stijgt, en ook vanwege een stijging van het percentage alleenstaanden in deze groep. Het armoederisico van personen in het SWT sluit eerder aan bij het armoederisico van gepensioneerden (zonder SWT).

De verdeling van het armoederisico naar *gezinstype*, lijkt aan te geven dat er een einde komt aan de dalende evolutie van het armoederisico bij alleenstaande ouderen (sinds 2007), dat wel lager blijft dan van alleenstaanden die jonger zijn dan 65 jaar. Bij koppels waar minstens één van beiden ouder is dan 65 jaar daalt het armoederisico voor het tweede jaar op rij, maar blijft het significant hoger dan dat van jongere koppels. Verschillende factoren spelen mee in de armoede-evolutie van oudere alleenstaanden en koppels, waaronder de evolutie van de minima voor ouderen. In 2012 groeien deze laatste minder sterk dan de armoededrempel en enkel de minima voor alleenstaanden in de werknemersregeling liggen erboven. De minima voor de zelfstandigen en de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) zijn lager dan de armoededrempel en de kloof is groter voor koppels dan voor een alleenstaande (zie deel c)⁴¹. Een factor die specifiek bij koppels speelt, is het feit dat het equivalent beschikbaar inkomen dat de basis vormt voor de armoede-indicatoren zowel beïnvloed wordt door de gezinsstructuur als door de inkomens van personen waarmee men samenwoont (bijvoorbeeld koppels met één pensioen, met twee pensioenen, met een pensioen en een arbeidsinkomen...). Nadere analyse leert dat tussen 2011 en 2012 het risico op armoede opvallend sterk is gedaald bij mannen tussen 65 en 67 jaar. Mogelijk wordt hun armoederisico positief beïnvloed door het inkomen van hun partner, van wie er een toenemend aantal nog werkt. Ten slotte kunnen toevallige steekproeffluctuaties een rol spelen.

⁴¹ Merk op dat het totale inkomen van ouderen met een IGO wel boven de armoededrempel kan liggen. Bij de bestaansmiddelentoets die wordt uitgevoerd voor de toekenning van de IGO, worden immers bepaalde inkomens volledig of gedeeltelijk vrijgesteld.

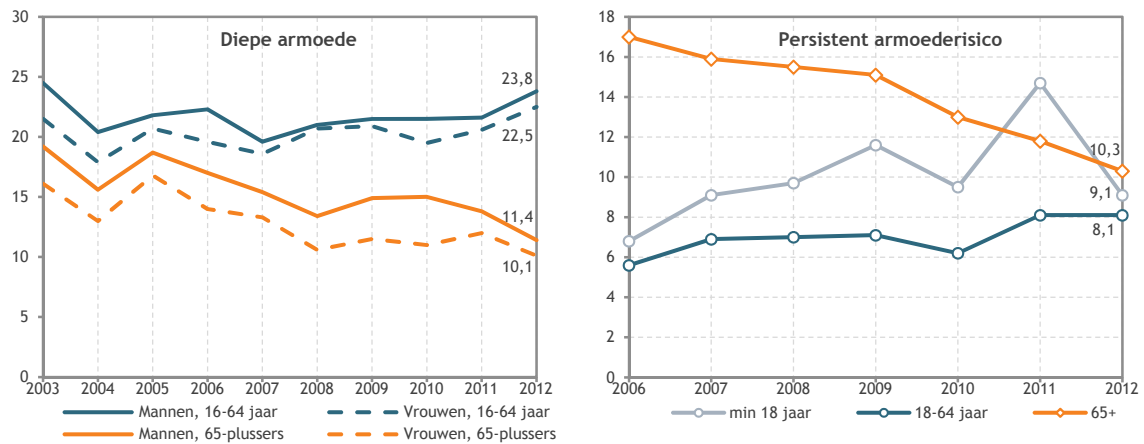
Figuur 7 Evolutie armoederisico in België naar leeftijd, socio-economisch statuut en gezinstype
In %



Bron: Eurostat, EU-SILC 2004-2013 (inkomen 2003-2012)

Het armoederisico van ouderen is hoger dan dat van de populatie op actieve leeftijd, maar de inkomenssituatie van de ouderen met een armoederisico is minder precair dan die van de rest van de populatie (zie figuur 8, linkergrafiek). Het mediaan equivalent inkomen van ouderen met een armoederisico ligt 10,5% onder de armoededrempel (of 961 euro) terwijl dat van de jongere populatie met een armoederisico 22,8% onder de armoededrempel ligt (of 829 euro). Het verschil tussen deze leeftijdsgroepen is toegenomen over de periode 2005-2012.

Figuur 8 Evolutie diepte van armoederisico (1) (linkergrafiek) en persistent armoederisico (rechtergrafiek), naar leeftijd en/of geslacht
In %



(1) Relatieve mediane armoederisicokloof = verschil tussen het mediaan inkomen van de populatie met een armoederisico en de armoededrempel, uitgedrukt in % van de armoededrempel
Bron: Eurostat, EU-SILC 2004-2013 (inkomen 2003-2012)

Het armoederisico is persistent of langdurig indien personen een equivalent beschikbaar inkomen hebben dat gedurende twee van de drie afgelopen jaren onder de armoededrempel ligt. Een voortdurend armoederisico is in sociaal en economisch opzicht problematischer dan een situatie van risico op armoede die tot één jaar beperkt blijft. Globaal ligt het aandeel personen met een langdurig risico op armoede lager dan het aandeel met een armoederisico in één bepaald jaar. Uit de evolutie van het persistent risico blijkt dat ouderen iets vaker geconfronteerd worden met een langdurig risico maar het verschil met de jongere populatie is in 2012 historisch laag (zie figuur 8, rechtergrafiek). Dit is te wijten aan een sterke en continue daling van dit risico bij de 65-plussers terwijl het voor de andere leeftijden is toegenomen.

Armoederisico bij alternatieve armoededrempels

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

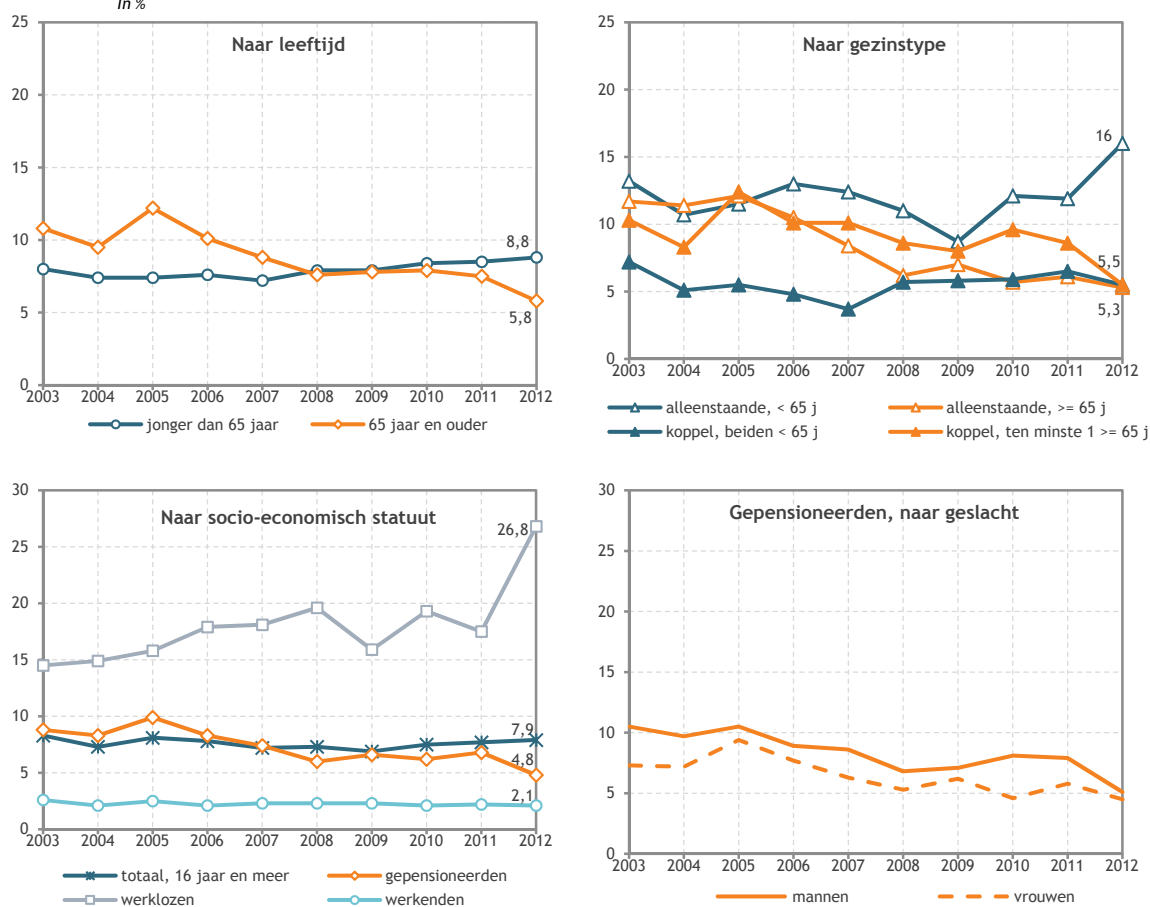
Armoededrempel op basis van 50% van het mediaan equivalent inkomen

Figuur 9 stelt de evolutie van armoederisico's voor bij een alternatieve armoededrempel van 50% van het mediaan equivalent inkomen die 895 euro bedraagt in 2012. Niet alleen is het armoederisico bij ouderen en gepensioneerden lager in vergelijking met hun risico volgens de "klassieke" drempel, ook hun relatieve positie is gewijzigd.

Op basis van deze drempel loopt 5,8% van de *ouderen* een armoederisico in 2012 tegenover 8,8% van de jongere populatie. Na een sterke daling van het armoederisico bij 65-plussers over de periode 2005-2008, hebben zij sinds 2008 geen hoger risico meer dan de populatie jonger dan 65 jaar. Ook bij de

50% armoededrempel is het armoederisico bij *gepensioneerden* in 2012 (4,8%) op het laagste niveau sinds de start van de EU-SILC en de kloof met dat van werkenden (2,1%) is merkbaar gedaald. Er is nauwelijks nog een verschil in het armoederisico van mannelijke en vrouwelijke gepensioneerden. Naar *gezinstype*, valt opnieuw de sterke daling op van het armoederisico bij alleenstaande ouderen over de periode 2005-2008. Maar ook koppels waarvan minstens één van beiden ouder dan 65 jaar is, kennen sinds 2005 een daling van het armoederisico waardoor zowel oudere koppels als alleenstaande in 2012 geen hoger armoederisico vertonen dan de jongere gezinstypes uit figuur 9.

Figuur 9 Evolutie armoederisico in België naar leeftijd, socio-economisch statuut en gezinstype - bij 50% armoededrempel
In %



Bron: Eurostat, EU-SILC 2004-2013 (inkomen 2003-2012)

Opnieuw vormt de hoogte van minimumpensioenen en IGO een belangrijke verklarende factor voor deze dalende evolutie van het armoederisico voor ouderen en gepensioneerden op basis van de 50%-armoededrempel. In 2005 lagen enkel het minimumpensioen en het minimumrecht voor een alleenstaande in de werknemersregeling boven de alternatieve armoededrempel (met respectievelijk 20% en 2%, wat in 2012 voor beiden opgelopen is tot 22%). In het geval van een alleenstaande is dat in 2007 ook voor het minimumpensioen bij zelfstandigen en de IGO het geval. Als gevolg van verdere welvaartsaanpassingen liggen zij in 2012 respectievelijk 15% en 9% boven de drempel. Het minimumpensioen aan gezinsbedrag voor een zelfstandige en de IGO voor een koppel

bijstandsgerechtigden lagen in 2005 nog 18% onder de alternatieve drempel, maar in 2012 bereikt het minimum voor zelfstandigen de armoededrempel en ligt de IGO voor een koppel er 2% onder.

Ondanks het feit dat de minima boven of in de buurt van de alternatieve armoededrempel 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 ofwel het minimumpensioen ontvangen indien hij aan de loopbaan- en tewerkstellingsvoorwaarden⁴² voldoet en dit pro rata de loopbaanduur en in sommige gevallen de tewerkstellingsduur; ofwel het minimumpensioen niet ontvangen indien hij niet aan deze voorwaarden voldoet. 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. Ouderen kunnen een beschikbaar inkomen hebben volgens de EU-SILC definitie dat lager is dan het maximumniveau van de IGO maar tegelijk middelen van bestaan hebben die te hoog zijn voor de bestaansmiddelentoets van de IGO om het recht op de IGO te openen⁴³. Ten slotte zijn er personen die de IGO niet opnemen terwijl ze er wel recht op hebben (non take-up)⁴⁴. 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”.

⁴² In het algemeen op voorwaarde van minstens 30 loopbaanjaren bij minimumpensioenen (bij werknemers komen hiervoor ook deeltijds gewerkte jaren in aanmerking (minimum 66% of 50% van een voltijdse naargelang het streng of soepel criterium) en van 15 loopbaanjaren bij het minimumrecht (aan minimum 1/3^{de} van een voltijdse tewerkstelling).

⁴³ 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. Anderzijds worden in de EU-SILC twee typen uitgaven wel in mindering 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. Zie Van den Bosch, K., De Vil G., “Evolutie van de IGO en de armoede bij ouderen”, WP 06-13, Federaal Planbureau, augustus 2013.

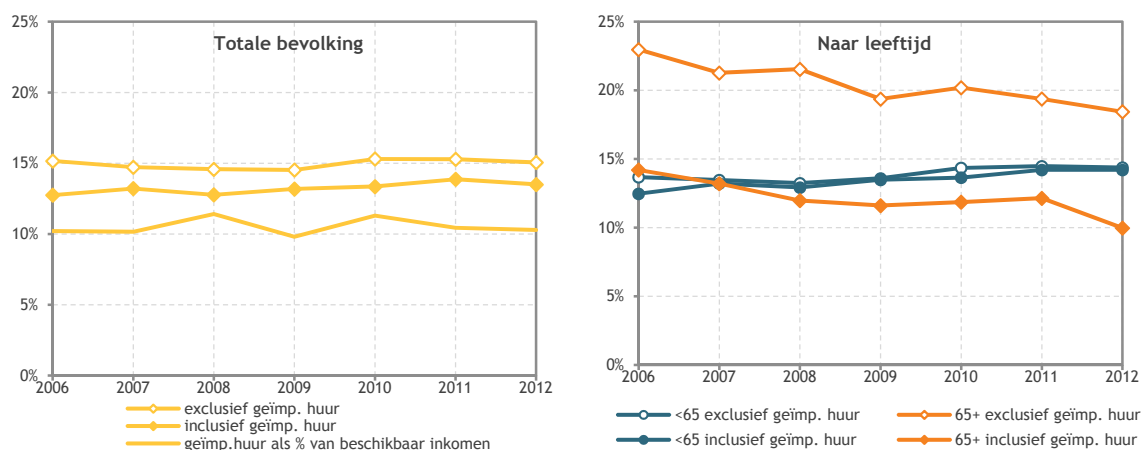
⁴⁴ Bijvoorbeeld, een gepensioneerde die bij de automatische controle op de IGO op moment van pensionering, en indien hij aan de leeftijdsvoorwaarde voor de IGO voldoet, (net) geen recht heeft op de IGO. Indien hij na verloop van tijd door aanpassingen aan de IGO-bedragen of veranderingen in de gezinssituatie wel recht op de IGO kan openen, is hij hiervan niet altijd op de hoogte.

Een beschikbaar inkomen dat rekening houdt met geïmputeerde huur is berekend als het “klassiek” beschikbaar gezinsinkomen vermeerderd met geïmputeerde huur voor eigenaars⁴⁵ (of voor huurders die gesubsidieerd wonen) en eventueel verminderd met hypothecaire interestlasten. Voor huurders in de privésector verandert er niets aan de berekening van hun beschikbaar inkomen.

Het effect op het armoederisico van deze herdefiniëring van het inkomen is tweeledig. Enerzijds stijgt het beschikbaar inkomen van sommige gezinnen, waardoor het armoederisico vermindert. Anderzijds impliceert de herberekening van het beschikbaar inkomen een hoger mediaan inkomen, op basis waarvan een alternatieve armoededrempel wordt afgeleid, en sommige huishoudens onder deze drempel belanden. Deze bedraagt in 2012 1.181 euro per maand. Per saldo is het armoederisico voor de gehele bevolking in 2012 1,6 procent-punt lager na de opname van de geïmputeerde huur in het beschikbare inkomen (zie figuur 10). Over de jaren sinds 2006 verandert dit verschil nauwelijks.

Voor de bevolking beneden 65 jaar is er nauwelijks enige verandering in het risico op armoede. Bij de ouderen daarentegen vermindert het armoederisico sterk en bedraagt dit slechts 10% in 2012 wat minder is dan dat van de rest van de bevolking (14,2%) (zie figuur 10). Het inkomensniveau van ouderen stijgt globaal meer indien rekening wordt gehouden met de geïmputeerde huur dan het geval is voor de jongere populatie. Een belangrijk aandeel van de 65-plussers is immers eigenaar van hun woning⁴⁶, vaak zonder hypothecaire lening en bijbehorende interestlasten.

Figuur 10 Evolutie armoederisico op basis van beschikbaar inkomen met en zonder geïmputeerde huur, geïmputeerde huur als % van het beschikbaar inkomen
In %



Bron: EU-SILC 2007-2013, berekeningen FPB

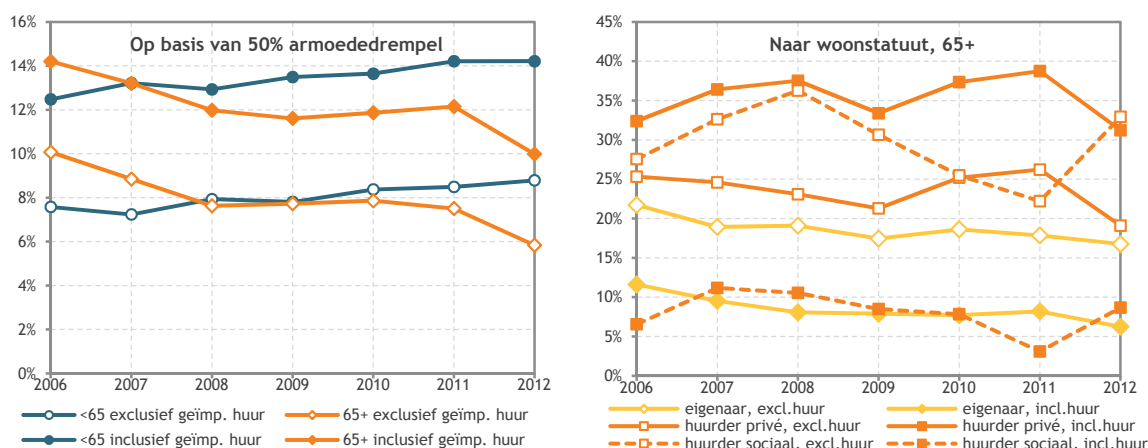
⁴⁵ In grote lijnen gebeurt de berekening van geïmputeerde huur voor eigenaars in twee stappen. Eerst wordt een regressievergelijking geschat bij de huurders met betaalde huur als afhankelijke variabele, en kenmerken van de woning, de buurt en het huishouden als onafhankelijke variabelen. Omdat de keuze 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
Deze variabele is pas beschikbaar vanaf het inkomensjaar 2006.

⁴⁶ Merk op dat in de EU-SILC enquêtes geen huishoudens worden bevraagd die in collectieve huishoudens wonen, zoals ouderen in een rust- en verzorgingstehuis.

Figuur 11 (linkergrafiek) toont de armoederisico's zonder en met opname van geïmputeerde huur in het inkomen op basis van een armoedelijjn die gelegd is op 50 procent van het mediane equivalente inkomen. Bij gebruik van deze armoedelijjn is het risico op armoede aanzienlijk hoger wanneer rekening gehouden wordt met de geïmputeerde huur, en niet lager zoals bij de 60 procent lijn. De reden voor dit wat onverwachte resultaat is dat op dit niveau eigenaars hoe dan ook een gering risico op armoede lopen, hetgeen nauwelijks nog kan dalen, terwijl anderzijds het armoederisico bij huurders sterk stijgt door de hogere armoedelijjn bij opname van het geïmputeerde huur in het inkomen. De belangrijkste conclusies die hierboven getrokken werden, blijven ook geldig bij gebruik van de 50 procent norm: het risico op armoede bij ouderen daalt tussen 2006 en 2012, en wanneer rekening wordt gehouden met de geïmputeerde huur is het armoederisico bij ouderen duidelijk lager dan bij de bevolking beneden 65 jaar.

Figuur 11 (rechtergrafiek) laat ook zien dat de daling van het armoederisico na opname van de geïmputeerde huur in het inkomen uiteraard vrij groot is bij de eigenaars ouder dan 65 jaar. Opmerkelijk is dat het armoederisico door deze ingreep het sterkste daalt bij de relatief kleine groep van de sociale huurders (7% van alle ouderen). Op basis van het "klassieke inkomen" is de armoederisicograad in deze groep in de meeste jaren groter dan bij de eigenaars en de huurders in de privésector; na bijtelling van het impliciete voordeel dat zij genieten vanwege hun gereduceerde huur bij het inkomen ligt hun risico op armoede op ongeveer hetzelfde niveau als dat van eigenaars. Op basis van het inkomen inclusief geïmputeerde huur is het armoederisico het hoogste bij huurders in de privésector. Het is niet duidelijk waarom verschillende armoederisicopercentages voor huurders in beide sectoren in 2012 sterk dalen of stijgen ten opzichte van 2011.

Figuur 11 Evolutie armoederisico op basis van beschikbaar inkomen met en zonder geïmputeerde huur, op basis van de 50% armoedelijjn (links) en naar woonstatuut (rechts)
In %



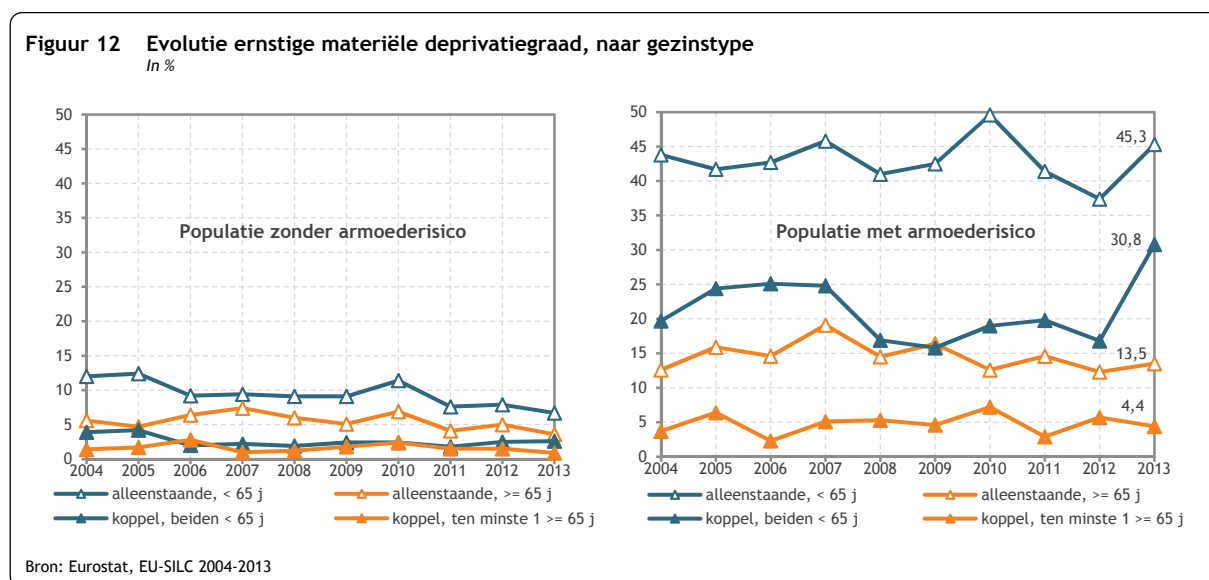
Bron: EU-SILC 2007-2013, berekeningen FPB

b. Aanvullende indicatoren

In deze sectie worden bovenstaande monetaire en relatieve armoede-indicatoren aangevuld met een indicator van materiële deprivatie en van subjectieve armoede. Deze indicatoren zijn eveneens gebaseerd op de EU-SILC enquête. De meest recente resultaten zijn voor 2013 (op basis van EU-SILC 2013) en hebben, in tegenstelling tot de monetaire indicatoren, dus betrekking op het enquêtejaar zelf.

Materiële deprivatie

Men is ernstig materieel gedepriveerd indien men in een huishouden woont dat aangeeft niet te kunnen voorzien in ten minste 4 items uit een lijst van 9 items⁴⁷, zoals onverwachte uitgaven, een jaarlijkse vakantie, voldoende verwarmen van de woning.... Verschillen naar leeftijd springen vooral in het oog bij de populatie met een armoederisico (zie figuur 12, rechtergrafiek): oudere huishoudens ervaren merkelijk minder materiële deprivatie dan jongere.

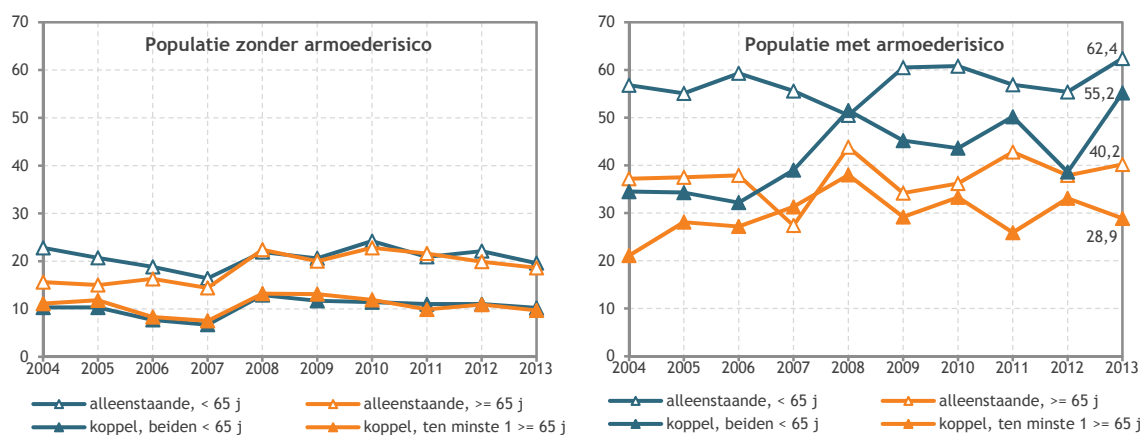


Subjectieve armoede

De subjectieve armoedemaatstaf brengt de eigen inschatting van de EU-SILC respondenten over hun financiële toestand in kaart. Ook hier is het verschil naar leeftijd van het aandeel dat problemen ondervindt om de eindjes aan elkaar te knopen vooral binnen de populatie met een armoederisico opmerkelijk: zoals bij de indicator van materiële deprivatie ervaren oudere huishoudens minder problemen, en dit ongeacht of het over alleenstaanden of koppels gaat (zie figuur 13).

⁴⁷ 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.

Figuur 13 Evolutie subjectieve armoedemaatstaf (1), naar gezinstype
In %



(1) Percentage van de bevolking dat het moeilijk tot zeer moeilijk vindt 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 – kader 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 effectief bereiken van de doelgroep (ouderen met een verhoogd armoederisico) en de hoogte van de bedragen. Hierna wordt de evolutie van de bedragen van de minimumuitkeringen weergegeven en getoetst aan de EU-SILC armoededrempel⁴⁸. 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 loopbaanjaren⁴⁹).

Alvorens de adequaatheid van de minima als instrument tegen armoede toe te lichten, wordt de welvaartsevolutie van de minima en IGO in kaart gebracht via de evolutie van de “benefit ratio”. De benefit ratio is hier bepaald als de verhouding van deze uitkeringen ten opzichte van het gemiddeld brutoloon bij werknemers⁵⁰ in een bepaald jaar.

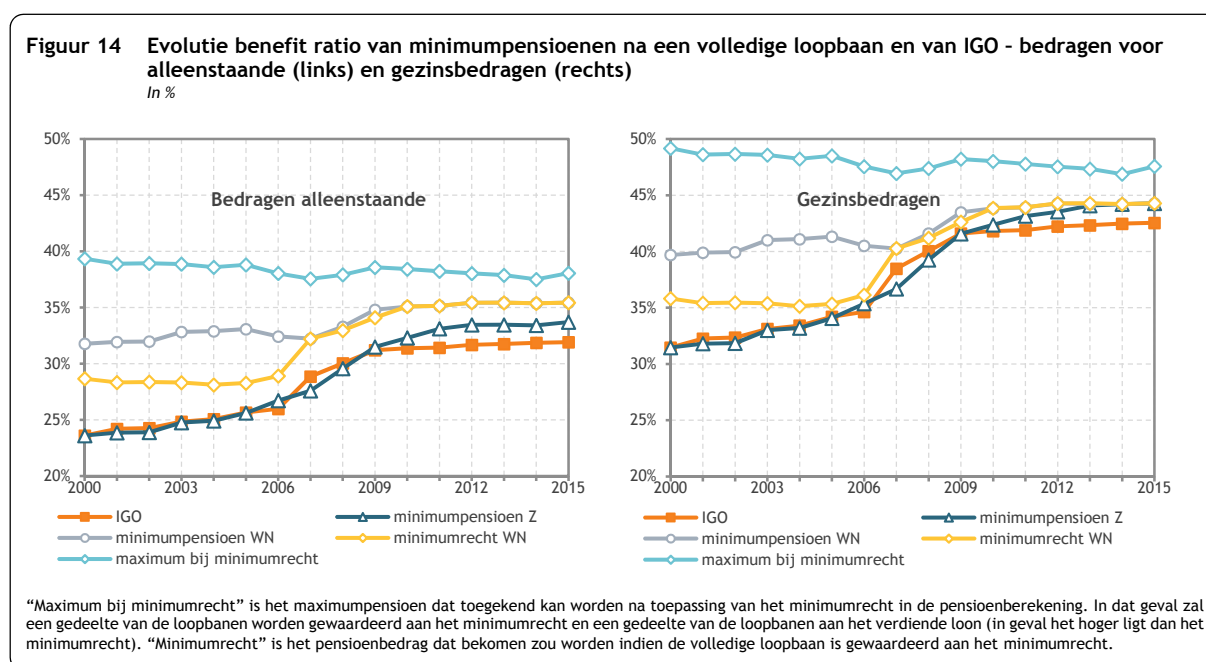
⁴⁸ Voor een profielschets van de gerechtigden verwijzen we naar de jaarlijks verslagen van de SCvV van 2012 en 2013.

⁴⁹ Op voorwaarde van minstens 30 loopbaanjaren bij minimumpensioenen (bij werknemers komen hiervoor ook deeltijds gewerkte jaren in aanmerking (minimum 66% of 50% van een voltijdse naargelang het streng of soepel criterium) en van 15 loopbaanjaren bij het minimumrecht (aan minimum 1/3^{de} van een voltijdse tewerkstelling).

⁵⁰ Som van de brutolonen in de marktsector gedeeld door het overeenkomstig aantal werknemers.

Evolutie van de minima ten opzichte van het gemiddeld bruto werknemersloon

Figuur 14 geeft de evolutie van de minima ten opzichte van het gemiddeld brutoloon, of de benefit ratio, vanaf 2000⁵¹. Door de automatische koppeling van de sociale uitkeringen en IGO aan de gezondheidsindex volgen zij minstens de evolutie van de prijzen. Globaal is de benefit ratio van de minimumpensioenen en IGO over de periode 2000-2015 toegenomen⁵², met de sterkste stijging over de periode 2006-2010. Tot 2007 waren deze reële verhogingen het resultaat van specifieke maatregelen. In het kader van de wet op het Generatiepact werd vanaf 2007 een structureel budget voorzien voor welvaartsaanpassingen in de werknemers- en zelfstandigenregeling en vanaf 2009 voor de bijstand (IGO). De mate waarin de benefit ratio's toegenomen zijn, verschilt evenwel naar regeling en periode.



Vooraf het minimumpensioen van *zelfstandigen* is sterker gestegen dan het gemiddeld brutoloon. De benefit ratio evolueert van 24% in 2000 naar 34% in 2015 (bedrag alleenstaande; voor het gezinsbedrag evolueert dit van 31% naar 44%). Door de vele welvaartsaanpassingen van het minimum is vanaf april 2013 de kloof met het minimumpensioen voor werknemers verdwenen, althans voor het gezinsbedrag. Het minimumpensioen aan bedrag alleenstaande ligt in 2015 nog iets onder dat van de werknemers maar geplande welvaartsaanpassingen voorzien dat vanaf augustus 2016 ook deze minima overeenstemmen.

Ook het niveau van de *bijstand* voor ouderen groeit merkbaar sterker dan de lonen over de periode 2000-2015, met de belangrijkste aanpassing in december 2006 waarbij de IGO met bijna 14% werd verhoogd⁵³. Vanaf 2009 gebeurden deze verhogingen in het kader van de wet op het Generatiepact waardoor de IGO voor de meest recente jaren gelijke tred houdt met de gemiddelde brutolonen.

⁵¹ Voor de evolutie en analyse van de periode vóór 2000 verwijzen we naar het jaarlijks verslag van de SCvV 2010.

⁵² Met uitzondering van het maximumpensioen dat wordt opgelegd na toepassing van het minimumrecht in de pensioenberekening.

⁵³ Op die manier zou de IGO overeenstemmen met de armoededrempel zoals op dat moment berekend op basis van EU-SILC 2003.

In de *werknemersregeling* zorgen welvaartsaanpassingen van de minima er in de eerste helft van de jaren 2000 voor dat de benefit ratio vrij vlak evolueert. In oktober 2006 wordt het minimumrecht per loopbaanjaar met 17% verhoogd⁵⁴ en ook in de daaropvolgende jaren (2007-2010) zorgen welvaartsaanpassingen van het minimumrecht en het minimumpensioen ervoor dat ze sterker toenemen dan het gemiddeld brutoloon. Vanaf 2010 kent de benefit ratio van deze minima een relatief vlak verloop.

Merk op dat het pensioenbedrag op basis van een volledige loopbaan aan het minimumrecht, steeds dichterbij het maximumpensioen waarboven de toepassing van het minimumrecht wordt geneutraliseerd⁵⁵ (zie figuur 14). Maar in januari 2015 werd dit plafond voor het eerst sinds de invoering van het minimumrecht per loopbaanjaar in 1997 verhoogd en dit met 2%.

Evolutie van de minima ten opzichte van de armoededrempel

Uit figuur 15 blijkt dat in 2012 (meest recente inkomensjaar van de EU-SILC) het minimumrecht en het minimumpensioen voor een alleenstaande in de werknemersregeling boven de armoededrempel liggen. De overige minima liggen onder de armoededrempel⁵⁶ terwijl de kloof met de drempel in 2011 historisch klein was, neemt deze opnieuw lichtjes toe in 2012.

Over de periode 2003-2012 is de relatieve positie van de minimumpensioenen in de zelfstandigenregeling, het minimumrecht en de IGO ten opzichte van de armoededrempel er sterk op vooruit gegaan. Het minimumpensioen voor werknemers evolueert over de periode 2003-2008 trager dan de drempel, maar daarna zorgen welvaartsaanpassingen er voor dat in 2012 bijna dezelfde verhouding ten opzichte van de drempel als in 2003 wordt bereikt. De vergelijking van de geobserveerde minimumbedragen in 2013, 2014 en 2015 met een geraamde armoededrempel⁵⁷ toont dat de kloof met de drempel zou verminderen. De minima voor een alleenstaande in de werknemersregeling zou 2% (minimumpensioen) tot 10% (maximumpensioen na toepassing van het minimumrecht) boven de geraamde armoededrempel van 2015 liggen.

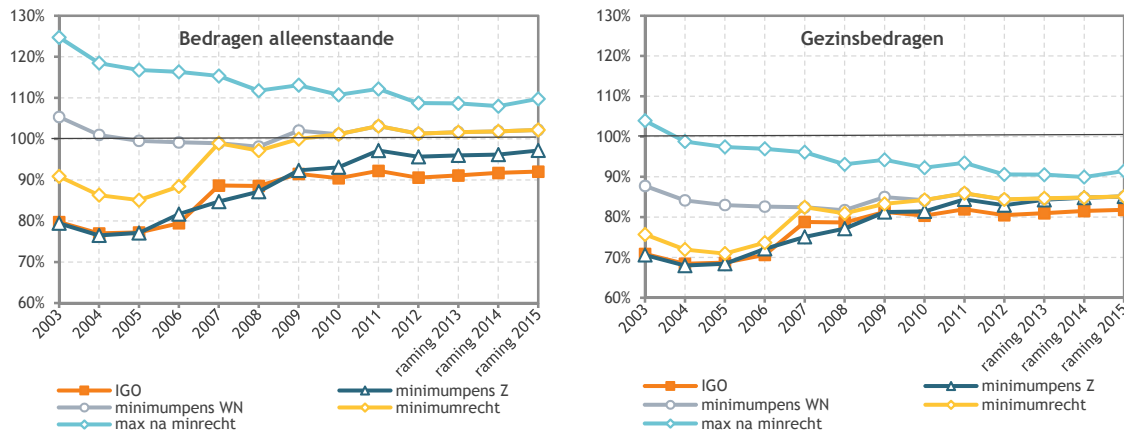
⁵⁴ Deze verhoging betekent het einde van de band van het minimumrecht per loopbaanjaar met het minimumloon. Vanaf dan stemmen pensioenen die volledig worden berekend via het minimumrecht overeen met het minimumpensioen van werknemers. Het minimumrecht zal verder evolueren zoals het minimumpensioen (eventuele verschillen in de evolutie in Figuur 14 zijn te wijten aan verschillen in ingangsdatum van welvaartsaanpassingen waardoor de jaargemiddelden verschillend zijn).

⁵⁵ Ook bij een onvolledige loopbaan is dit het geval aangezien beide bedragen geproratiseerd worden volgens het aantal loopbaanjaren (en volgens de duur van tewerkstelling bij de berekening van het pensioenbedrag).

⁵⁶ 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". Dit is 1,5 voor een koppel, namelijk factor 1 voor de eerste volwassene + factor 0,5 voor de tweede volwassene.

⁵⁷ Hierbij laten we de laatst geobserveerde EU-SILC drempel (voor inkomensjaar 2012) evolueren conform de groeivoet van de gesimuleerde armoededrempel volgens MIDAS (cf. infra).

Figuur 15 Minimumpensioenen en IGO in % van de EU-SILC armoededrempel
In %



“Max na minrecht” is het maximumpensioen dat toegekend kan worden na toepassing van het minimumrecht in de pensioenberekening.
 “Minimumrecht” is het pensioenbedrag dat bekomen zou worden indien de volledige loopbaan is gewaardeerd aan het minimumrecht.
 De armoededrempel voor de periode 2003-2012 is gebaseerd op EU-SILC 2004 -2013. Voor 2013 tot 2015 wordt de armoededrempel geraamd op basis van de evolutie van de MIDAS armoededrempel (zie infra).

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 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 15 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 ongunstigere equivalentieschalen voor koppels in de Belgische wetgeving⁵⁸. Hierdoor 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: wettelijke minimuminkomens die weergeven hoeveel de gerechtigden volgens de overheid in principe nodig hebben om aan te sluiten bij het algemeen aanvaarde minimale levenspatroon van de samenleving. 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, formuleert de SCvV hierbij enkele bemerkingsen die we hier kort samenvatten. Ten eerste zijn er enkele methodologische verschillen in equivalentieschalen en tussen het concept van het beschikbaar inkomen (en daaruit volgend in de armoededrempel) op basis van EU-SILC en het inkomen zoals omschreven in de

⁵⁸ Bij het bepalen van de relatieve armoededrempel bedraagt de equivalentieschaal voor een koppel 1,5 (zie supra). De “impliciete” equivalentieschaal in de pensioenwetgeving (berekend als de verhouding van het gezinsbedrag met het bedrag voor een alleenstaande) bedraagt 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 bijstandregeling 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.

bestaansmiddelentoets bij de IGO (zie supra). Hierdoor zou er nog steeds een bepaald percentage ouderen een armoederisico lopen, zelfs indien het maximumbedrag in de IGO gelijk of hoger zou zijn dan de armoededrempel. Ten tweede is er een zekere “non take-up” bij de IGO: personen die wel recht hebben op de IGO maar deze niet opnemen. Ten derde herhalen we de relativiteit van de armoededrempels. Het gebruik van alternatieve drempels (bijvoorbeeld op basis van de budgetmethode (zie ook SCvV 2012, deel 3.1.2.)), kan tot andere resultaten leiden.

2.1.3. Internationale vergelijking

Figuur 16 laat zien dat in de periode 2004-2012⁵⁹ het risico op armoede bij ouderen in de oude lidstaten van de Europese Unie (EU-15) is gedaald, zoals ook in België het geval is. 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 universeel⁶⁰. Zoals figuur 16 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. In Frankrijk lijkt de daling van het risico op armoede bij ouderen zich sinds 2009 niet verder door te zetten. Daar het armoederisico voor ouderen in 2004 in België hoger was dan in de EU-15 als geheel, impliceert de parallelle 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 het armoederisico van de bevolking als geheel praktisch stabiel gebleven in de periode 2004-2012. Bij onze buurlanden zien we alleen in Duitsland een stijging van het percentage van de bevolking dat in risico op armoede leeft. Een daling van het armoederisico onder ouderen met stabiliteit bij de bevolking als geheel gaat in het algemeen samen met een stijging van dit risico voor de bevolking beneden 65 jaar. We zien in figuur 16 inderdaad een stijging van het armoederisico bij kinderen (0-16 jaar) in onze buurlanden, met uitzondering van Nederland, en ook in de EU-15 als geheel. Deze is ongeveer even sterk als de toename van het risico op armoede bij jeugdigen in België tussen 2005 en 2010⁶¹. Maar het armoederisico in deze groep daalt tussen 2010 en 2012 in Nederland en in Duitsland vanaf 2009. Ook in de EU15 als geheel lijkt het risico op armoede bij kinderen licht af te nemen in de jaren na 2009. Toekomstige cijfers zullen moeten uitwijzen of deze evolutie zich doorzet. Na jaren van voortdurende stijging, stabiliseert het armoederisico bij volwassenen op actieve leeftijd (16-64 jaar) zich in 2012 in Frankrijk, Duitsland, en algemeen in de EU15, evenals dat in België het geval is. In de ons omringende landen, behalve Duitsland, en ook in de EU-15 als geheel, lopen kinderen (tot 16 jaar) in 2012 een groter, tot het dubbele, risico op armoede dan ouderen. Alleen in België is het risico op armoede in EU-SILC nog altijd hoger bij ouderen dan bij kinderen, al daalt het verschil over de jaren heen. 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 zeventig⁶².

⁵⁹ Aangezien de meeste landen van deze grafieken geen data hebben voor 2003, wordt de evolutie over de periode 2004-2012 gegeven.

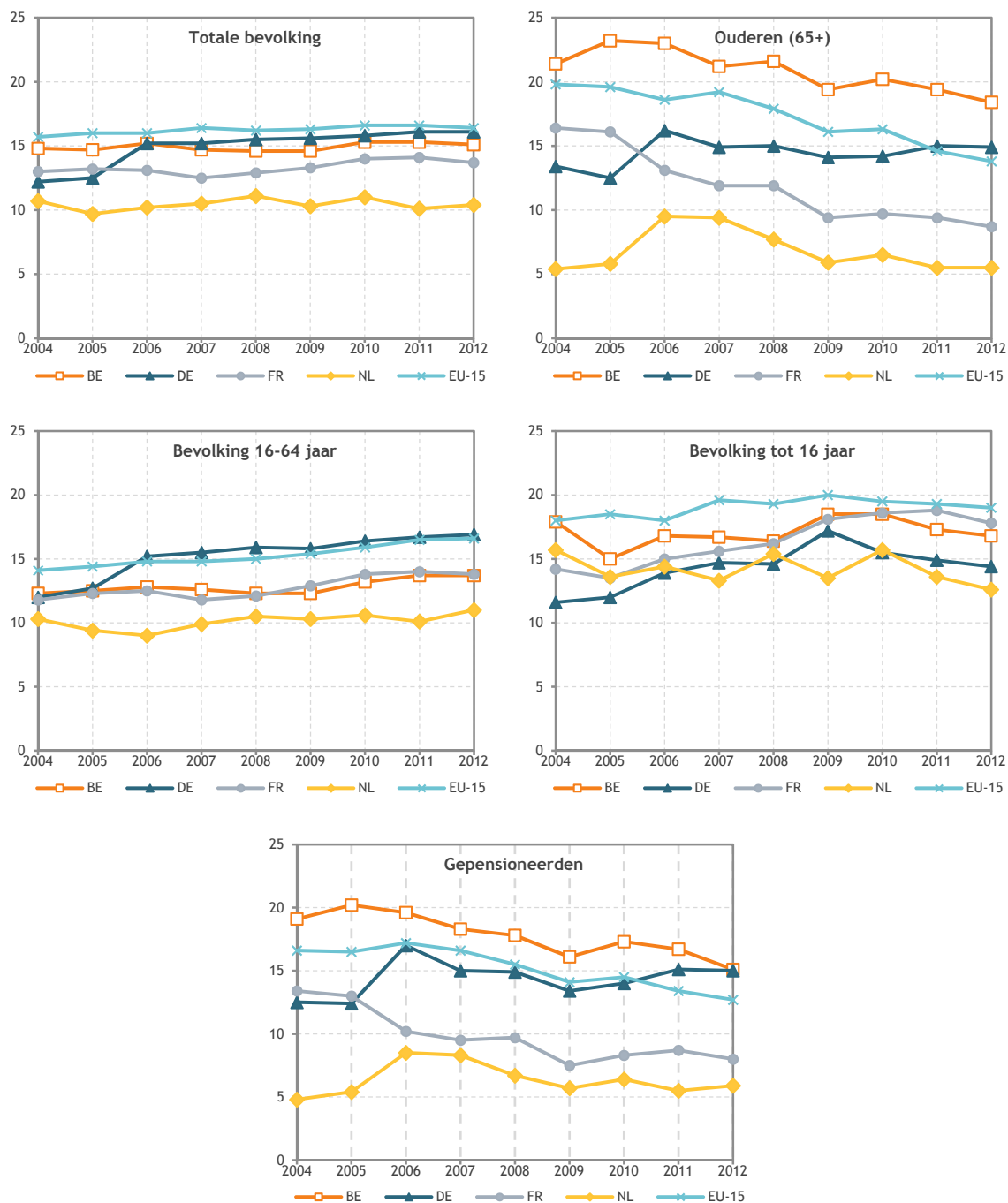
⁶⁰ Zie ook European Commission, "Social Europe. Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee (2012), Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013, pp. 62-66.

⁶¹ 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 grafiek weergegeven). Om deze reden beschouwen we het relatief hoge percentage voor 2004 als een toevallige uitschieter.

⁶² Zie OECD, *Growing Unequal. Income distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD, 2008, Chapter 5.

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 (zie ook deel 2.1.2.a), terwijl in Duitsland, Frankrijk en Nederland het verschil kleiner is.

Figuur 16 Evolutie armoederisico naar leeftijd en bij gepensioneerden in België, zijn buurlanden en de EU-15
In %

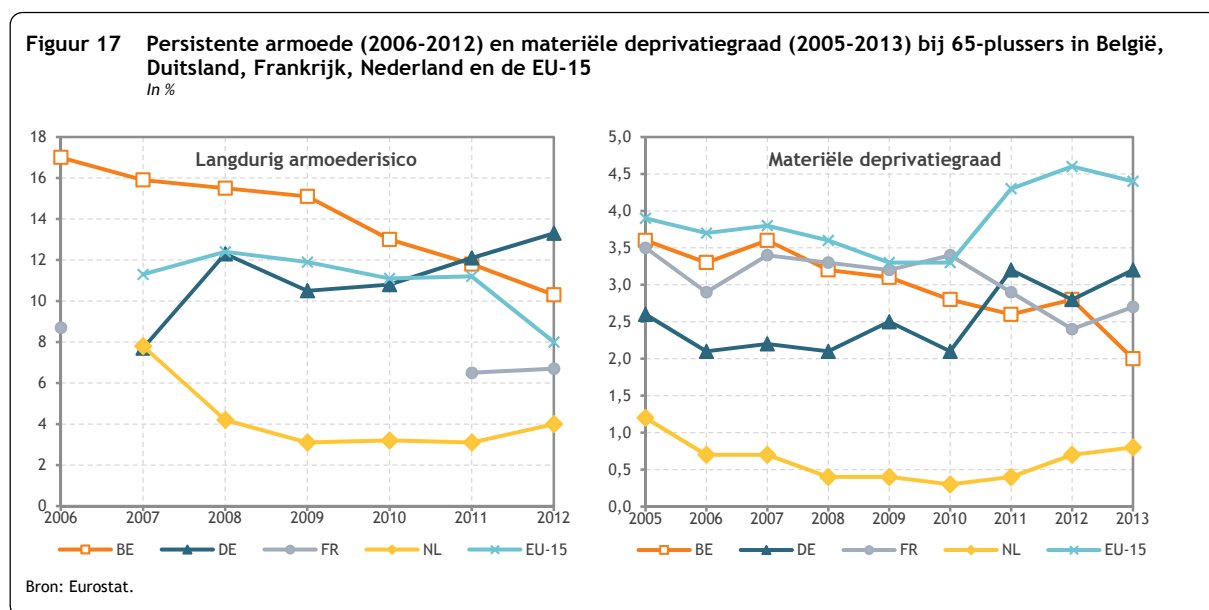


Bron: Eurostat, EU-SILC 2005-2013

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, wat de resultaten vaak onvergelijkbaar maakt waardoor zulk een vergelijking weinig zinvol wordt⁶³.

Andere indicatoren van inkomen en armoede bij ouderen vertonen vaak dezelfde trends als het percentage personen met een inkomen beneden de armoedelijjn, maar niet altijd (figuur 17). Van persistent of voortdurend risico op armoede is sprake als het equivalente inkomen van personen zich in twee van de drie afgelopen jaren beneden de armoedelijjn bevond. Bij ouderen (evenals bij de bevolking als geheel) worden veel minder personen getroffen door een persistent risico op armoede dan er in een bepaald jaar onderhevig zijn aan het armoederisico. In België is het risico op persistente armoede bij 65-plussers tussen 2006 en 2012 zeer sterk gedaald, wat niet of in veel mindere het geval is voor de buurlanden en de EU15.

De materiële deprivatie waarbij men niet in staat is zich 4 items of meer uit een lijst van 9 te veroorloven, vertoonde in België tussen 2005 en 2013 een dalende trend, met een slechts tijdelijke stagnatie in 2012. In Frankrijk daalt het percentage ouderen dat door materiële deprivatie wordt getroffen in ongeveer dezelfde mate als in België. Daarentegen zien we in Duitsland en Nederland na 2010 een licht stijgende trend van deze indicator. In de EU-15 zien we een plotse stijging van de materiële deprivatie tussen 2010 en 2012, die bijna volledig te wijten is aan een sterke stijging van deze indicator bij Italiaanse ouderen, en in mindere mate bij hun Duitse leeftijdsgenoten, gedurende deze periode. In de meeste Europese landen is er stabiliteit, of zelfs een lichte daling (zelfs in Griekenland is er slechts een lichte stijging). Net als voorheen blijft ook voor 2013 de vaststelling geldig dat de Belgische ouderen niet vaker materieel gedeprimeerd zijn dan hun leeftijdsgenoten in Frankrijk, Duitsland en de EU-15 als geheel. Nederlandse ouderen daarentegen leven wel duidelijk minder vaak in materiële deprivatie.



⁶³ 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

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-model. Dat model maakt een langetermijnprojectie mogelijk van het armoederisico, de ongelijkheidsgraad van de inkomensverdeling van de gepensioneerden en andere indicatoren inzake de pensioenadequaatheid.

MIDAS is een model voor dynamische micro-simulatie dat steunt op een representatieve steekproef van de bevolking afkomstig van administratieve gegevens. Het MIDAS-model evolueert constant en integreert elk jaar verbeteringen ten opzichte van de vorige versie. Een belangrijk kenmerk van het model bestaat erin dat het werkt in het kader van demografische scenario's (geboorten, overlijdens), macro-economie (groei van de productiviteit en van de lonen, werkgelegenheidsgraad), het sociaaleconomische (werkgelegenheid per statuut, gerechtigden van sociale uitkeringen) en sociaal beleid (parameters inzake welvaartsaanpassing, integratie van de recente maatregelen) die overeenstemmen met 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.

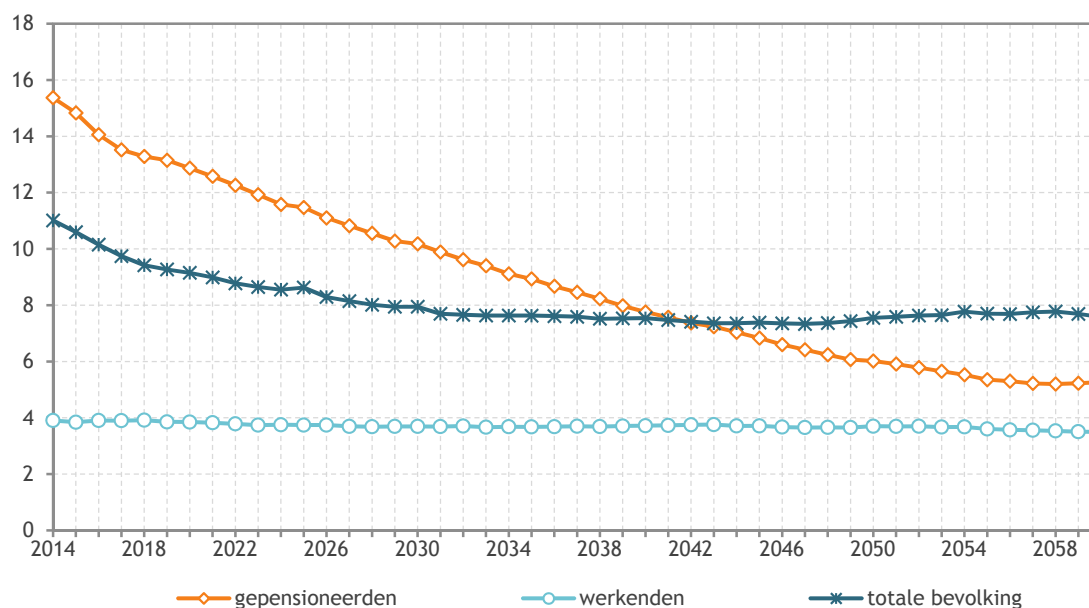
Bij de interpretatie van de simulatieresultaten moet rekening worden gehouden met twee belangrijke kenmerken van het model. Eerst en vooral worden de inkomsten uit spaargelden en de pensioenen uit de tweede pijler, bij gebrek aan beschikbare gegevens, niet gemodelleerd en dus niet in aanmerking genomen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

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

2.2.1. Evolutie van het armoederisico bij gepensioneerden

Figuur 18 toont het armoederisico van de totale bevolking, werkenden en gepensioneerden voor het referentiescenario. Die indicator wordt beschreven in deel 2.1.1.

Figuur 18 Armoederisico naar statuut - referentiescenario
In %



Het armoederisico van gepensioneerden daalt tot in het midden van de jaren 2050. De laatste simulatiejaren tonen een lichte opleving van die indicator.

De daling van het armoederisico van gepensioneerden wordt verklaard door verschillende factoren. We vermelden de twee belangrijkste. De eerste betreft de herwaardering van de pensioenminima gedurende de jaren 2000 (zie deel 2.1.2.c), en het positieve verschil tussen de groeivoet van die minima en de reële lonen in het daaropvolgende decennium. Uitgaande van de lage groeivoet van de gemiddelde reële lonen op middellange termijn⁶⁴, stijgen de minimumpensioenen van werknemers en zelfstandigen, alsook de IGO, tot 2020 immers sneller dan de lonen.

De tweede verklarende factor voor het dalend armoederisico van de gepensioneerden tot halfweg de jaren 2050, is de toegenomen arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Omdat ze steeds langere loopbanen hebben, ontvangen vrouwen hogere pensioenen. Aangezien de activiteitsgraad van vrouwen stijgt tot 2040, zien we een toename van de gemiddelde loopbaanduur van de nieuwe gepensioneerden tot dat jaar. De geleidelijke vervanging van de 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 aanhoudt tot midden de jaren 2050.

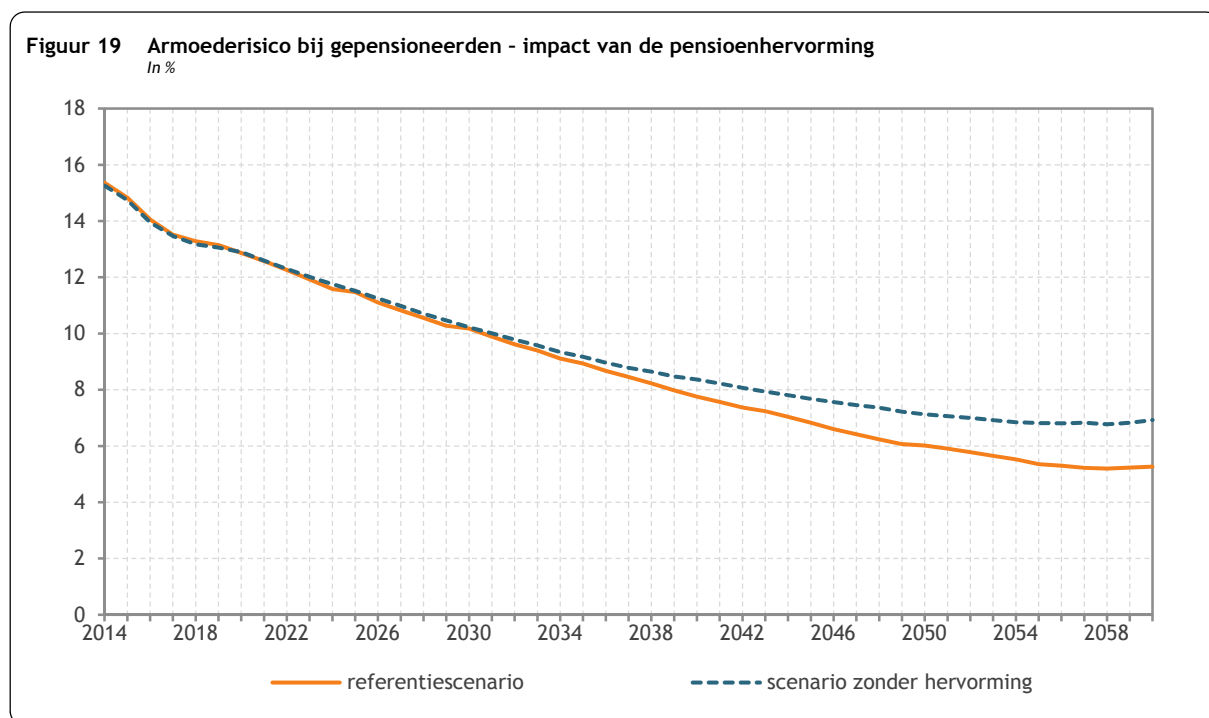
Helemaal aan het einde van de simulatieperiode zou het armoederisico van gepensioneerden echter lichtjes toenemen. De loskoppeling op lange termijn met 0,5% tussen de groei van de lonen en de groei van de IGO zorgt voor een geleidelijke uitholling van het bedrag van de IGO en, bijgevolg, van de armoedebescherming van ouderen waarvoor die dient.

⁶⁴ Federaal Planbureau, 'Economische vooruitzichten 2015-2020', Reeks Vooruitzichten, mei 2015.

Figuur 19 toont de impact van de pensioenhervorming van de regering-Michel op het armoederisico van de gepensioneerden aan de hand van een vergelijking tussen een scenario zonder hervorming met het referentiescenario. Merk op dat volgens het referentiescenario het uitstel van pensionering door de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd geëvalueerd wordt aan de hand van de verschuivingshypothese (zie hoofdstuk 1, deel 1.2.2). Deze hypothese veronderstelt dat een verhoging van de wettelijke leeftijd met één jaar resulteert in het uitstel van pensionering met gemiddeld één jaar. Gegeven de onzekerheid over de effecten van de verhoging van de wettelijke leeftijd op het pensioneringsgedrag dienen onderstaande resultaten met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden.

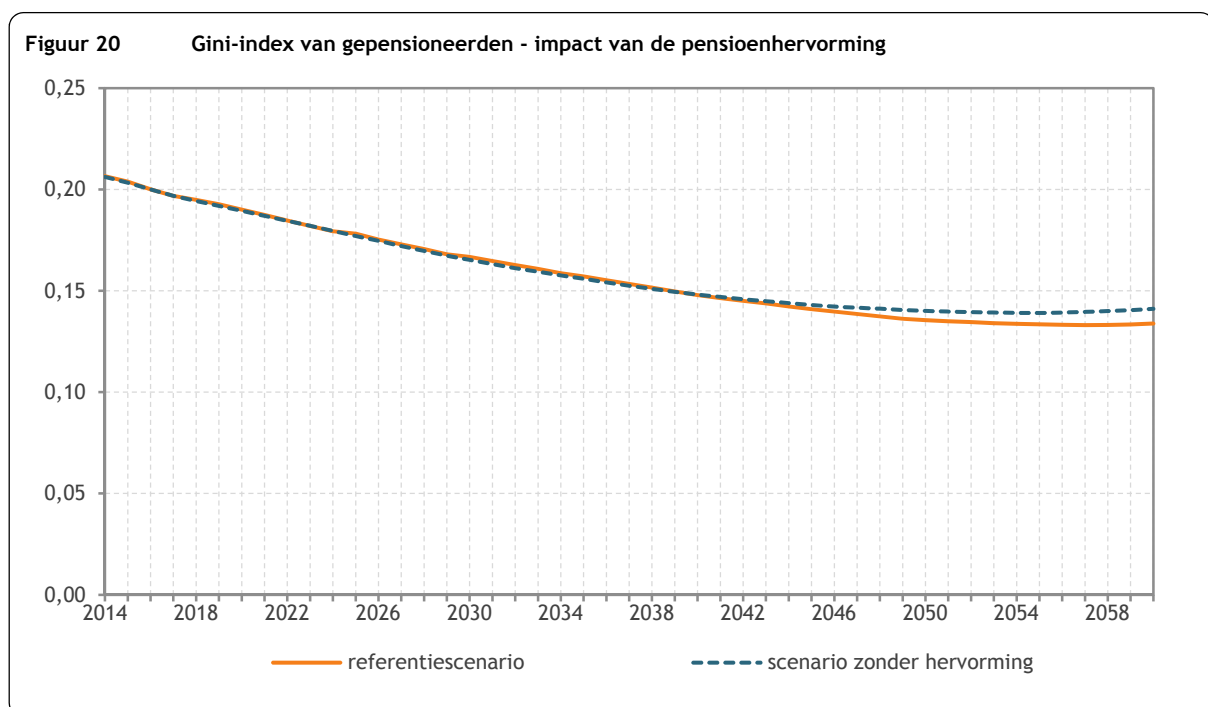
In een scenario zonder hervorming zou het armoederisicopercentage in 2060 bijna 2 procentpunt hoger liggen ten opzichte van het referentiescenario waarin de hervorming wordt doorgevoerd. Die pensioenhervorming heeft dus op lange termijn een positief effect op het verkleinen van het armoederisico van gepensioneerden.

Het globaal effect in deze figuur kan worden opgesplitst in een direct en een indirect effect. Het direct effect resulteert uit de variatie van de inkomens van de gepensioneerden. Dat effect verkleint het armoederisico van gepensioneerden aangezien de verlenging van de beroepsactiviteit als gevolg van de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd zich vertaalt in gemiddeld hogere pensioenen. Het indirect effect vloeit voort uit de variatie van de armoededrempel die beïnvloed wordt door de inkomensverdeling van de gehele bevolking. Dat effect verhoogt het armoederisico van de gepensioneerden aangezien de armoededrempel wordt opgetrokken doordat de werkgelegenheid en de pensioenen toenemen. Aangezien het direct effect groter is dan het indirect effect, neemt het armoederisico van de gepensioneerden af.



2.2.2. Evolutie van de ongelijkheid tussen gepensioneerden

Figuur 20 toont de Gini-index⁶⁵ voor gepensioneerden volgens het referentiescenario en een scenario zonder pensioenhervorming. 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 werkende zal samengesteld zijn uit pensioeninkomens en inkomens uit arbeid. De inkomensverdeling van gepensioneerden hangt dus niet uitsluitend af van de pensioeninkomens maar ook van de samenstelling van het gezin en de inkomensstructuur ervan. Ook hier herinneren we eraan dat de hypothese met betrekking tot het pensioneringsgedrag door de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd deze van verschuiving is (zie hoofdstuk 1, deel 1.2.2). Aangezien de resultaten sterk afhankelijk zijn van het uitstelgedrag van pensionering, dient men de daarmee gepaard gaande onzekerheden in het achterhoofd te houden bij de interpretatie van de resultaten.



In het referentiescenario neemt de ongelijkheid tussen gepensioneerden af tot het midden van de jaren 2050. Daarna stijgt ze zeer licht over de laatste drie jaren van de simulatieperiode.

Die daling is het gevolg van, enerzijds, de evolutie van 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 huishoudens die uit minstens één gepensioneerde bestaan, neemt af tot het midden van de jaren 2040 en de inkomensverdeling van het pensioen wordt minder ongelijk tot het midden van de jaren 2050. Het dalend aandeel van het arbeidsinkomen in de inkomens van gepensioneerden weerspiegelt de trendmatige daling van de gezinsgrootte (een groeiend aantal personen die alleen wonen) en de vergrijzing van de gepensioneerde bevolking. Parallel daarmee

⁶⁵ De Gini-index is een maat voor de ongelijkheid in de inkomensverdeling. Zijn waarde ligt tussen 0 en 1, wat toelaat de inkomensongelijkheid tussen twee populaties van verschillende omvang te vergelijken. De waarde 0 beantwoordt aan een situatie waarin iedereen exact hetzelfde inkomen heeft. In het andere uiterste komt de waarde 1 overeen met de situatie waarin één persoon alle inkomen heeft, terwijl alle andere personen geen inkomen hebben.

wordt de spreiding van het pensioeninkomen kleiner. De laagste pensioenuitkeringen nemen sterker toe door de toenemende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en door de sterkere toename tot 2020 van de minimumpensioenen en de IGO vergeleken met de ontwikkeling van de reële lonen.

De vergelijking tussen de twee scenario's uit figuur 20 maakt het mogelijk de impact weer te geven van de pensioenhervorming op de inkomensongelijkheid tussen gepensioneerden. In het scenario zonder pensioenhervorming bedraagt de Gini-index in 2060 iets meer dan 0,14. In het referentiescenario met de pensioenhervorming bevindt de Gini-index zich voor hetzelfde jaar lichtjes boven 0,13. Dit niet onbelangrijk verschil is het gevolg van de confrontatie van twee tegengestelde effecten. Enerzijds wordt in het scenario met hervorming de verdeling van de pensioeninkomens geleidelijk aan gelijkertien opzichte van het scenario zonder hervorming. De verlenging van de beroepsactiviteit speelt immers een grotere rol bij werknemers met een kortere loopbaan. Aangezien ze niet voldoen aan de loopbaanvoorwaarden voor vervroegd pensioen, stellen ze hun uitstap uit de arbeidsmarkt vaker uit dan werknemers die een aanzienlijk aantal loopbaan jaren hebben opgebouwd. Zo stijgen door de hervorming de laagste pensioenen meer dan de hoogste pensioenen. Dat effect zorgt voor een daling van de ongelijkheid tussen gepensioneerden. Anderzijds ligt in het scenario met hervorming het aandeel van het arbeidsinkomen in huishoudens die bestaan uit minstens een gepensioneerde hoger dan in het scenario zonder hervorming. Door de toename van de werkgelegenheid van ouderen vergroot de kans dat de echtgeno(o)t(e) van een gepensioneerde nog actief is. Aangezien het arbeidsinkomen ongelijker verdeeld is dan de pensioeninkomens, vergroot dit effect de ongelijkheid tussen gepensioneerden. Het eerste effect heeft een grotere intensiteit dan het tweede. Vandaar dat de ongelijkheid tussen gepensioneerden daalt als gevolg van de invoering van de hervorming.

Door een verband te leggen met hoofdstuk 1 kunnen we besluiten dat de pensioenhervormingen, met als centraal element de geleidelijke verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd, zowel een daling van de budgettaire kosten van de vergrijzing als een verbetering van de socialehoudbaarheidsindicatoren van de pensioenen tot gevolg heeft. Het is immers algemeen erkend dat hervormingen die een verbetering van de financiële houdbaarheid van het pensioensysteem beogen en die daarbij een verhoging van de werkgelegenheid bij ouderen teweeg brengen ook tot een sterkere sociale houdbaarheid zullen leiden⁶⁶.

⁶⁶ Voor een gecombineerde evaluatie van de impact van verschillende scenario's voorgesteld door de Ageing Working Group op de budgettaire kost van de vergrijzing, alsook op de adequaatheid van pensioenen; zie Dekkers, Gijs, Raphaël Desmet, Ádám Rézmovits, Olle Sundberg, and Krisztián Tóth, *On using dynamic microsimulation models to assess the consequences of the AWG projections and hypotheses on pension adequacy: Simulation results for Belgium, Sweden and Hungary*. Bureau fédéral du Plan, Mai 2015.

3. Impact van de pensioenhervorming en van de hervorming van de werkloosheid met bedrijfstoeslag

3.1. Inleiding

Het referentiescenario van het SCvV-verslag 2015 integreert met name de maatregelen van de huidige regering op het vlak van pensioenen en werkloosheid met bedrijfstoeslag. Dit hoofdstuk evalueert de effecten ervan. Na een beschrijving van de maatregelen die in deze evaluatie opgenomen werden, toont dit hoofdstuk eerst de impact op de activiteit, de werkgelegenheid en het aantal sociale uitkeringsgerechtigden, de macro-economische omgeving en de budgettaire kosten van de vergrijzing. Nadien volgt een analyse voor de twee grootste pensioenregelingen (werknemers en overheidssector) van de effecten van die hervorming op het aantal gepensioneerden en hun gemiddeld pensioenbedrag. De in dit hoofdstuk voorgestelde resultaten worden vergeleken met een scenario waarin die maatregelen niet werden geïntegreerd.

3.2. Beschrijving van de maatregelen van de hervorming van de pensioenen en de werkloosheid met bedrijfstoeslag

Dit deel beschrijft de maatregelen van de hervorming van de pensioenen en de werkloosheid met bedrijfstoeslag van de huidige regering die opgenomen werden in het referentiescenario en waarvan de impact in dit hoofdstuk wordt geraamd. Andere maatregelen die in het regeerakkoord werden aangekondigd, werden niet opgenomen omdat de modaliteiten niet precies genoeg waren (zie hoofdstuk 1, deel 1.2.5).

3.2.1. Verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd

Het regeerakkoord⁶⁷ bepaalt dat de huidige wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar in de toekomst zal opgetrokken worden tot 66 jaar vanaf 1 januari 2025 en tot 67 jaar vanaf 1 januari 2030 (zie tabel 15).

Bij het bereiken van deze leeftijden kan de gepensioneerde zijn pensioen opnemen, zonder loopbaanvoorwaarden. Merk op dat de loopbaanbreuk in 45sten blijft. Tegelijkertijd wordt voorzien dat de eenheid van loopbaan wordt afgeschaft, m.a.w. wie langer dan 45 jaar werkt, blijft pensioenrechten opbouwen.

⁶⁷ Ondertussen werd het Wetsontwerp van 17 juni 2015 tot verhoging van de wettelijke leeftijd voor het rustpensioen, de voorwaarden voor de toegang tot het vervroegd pensioen en de minimumleeftijd voor het overlevingspensioen goedgekeurd in de Commissie Sociale Zaken van de Kamer op 30 juni 2015.

Tabel 15 Schematisch overzicht van leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voor pensionering

| Ingangsdatum | Minimumleeftijd | Loopbaanvoorwaarde ⁶⁸ | Uitzonderingen lange loopbaan |
|---|----------------------|----------------------------------|--|
| Pensionering op wettelijke pensioenleeftijd | | | |
| <i>Huidig systeem</i> | | | |
| Vóór 2025 | 65 jaar | Geen | |
| <i>Regerakkoord (oktober 2014)</i> | | | |
| 2025-2029 | 66 jaar | Geen | |
| 2030 | 67 jaar | Geen | |
| Vervroegde pensionering (vóór wettelijke pensioenleeftijd) | | | |
| <i>Huidig systeem</i> | | | |
| Vóór 2013 | 60 jaar | 35 loopbaanjaren | |
| 2013 | 60 jaar en 6 maanden | 38 loopbaanjaren | 60 jaar bij 40 loopbaanjaren |
| 2014 | 61 jaar | 39 loopbaanjaren | 60 jaar bij 40 loopbaanjaren |
| 2015 | 61 jaar en 6 maanden | 40 loopbaanjaren | 60 jaar bij 41 loopbaanjaren |
| 2016 | 62 jaar | 40 loopbaanjaren | 60 jaar bij 42 loopbaanjaren 61 jaar bij 41 loopbaanjaren |
| <i>Regerakkoord (oktober 2014)</i> | | | |
| 2017 | 62 jaar en 6 maanden | 41 loopbaanjaren | 60 jaar bij 43 loopbaanjaren 61 jaar bij 42 loopbaanjaren |
| 2018 | 63 jaar | 41 loopbaanjaren | 60 jaar bij 43 loopbaanjaren 61 jaar bij 42 loopbaanjaren 62 jaar bij 42 loopbaanjaren |
| 2019 | 63 jaar | 42 loopbaanjaren | 60 jaar bij 44 loopbaanjaren 61 jaar bij 43 loopbaanjaren 62 jaar bij 43 loopbaanjaren |

3.2.2. Leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voor vervroegde pensionering

Het regerakkoord⁶⁹ van oktober 2014 voorziet een verdere verhoging van de minimumleeftijd en de loopbaanvoorwaarden voor vervroegde pensionering. De leeftijd wordt opgetrokken van 62 jaar in 2016 naar 62,5 jaar in 2017 en 63 jaar in 2018. De loopbaanvoorwaarde bij deze leeftijden verhoogt van 40 jaar in 2016 naar 41 jaar in 2017 en 42 jaar in 2019 (zie tabel 15).

Uitzonderingen op de vervroegde pensioneringsleeftijd voor lange loopbanen blijven bestaan maar de bijhorende loopbaanvoorwaarden worden verhoogd. Voor 60-jarigen wordt de loopbaanvoorwaarde opgetrokken van 42 jaar in 2016 naar 43 jaar in 2017 en 44 jaar in 2019; voor 61-jarigen van 41 jaar in 2016 naar 42 jaar in 2017 en 43 jaar in 2019. Er zijn bepaalde overgangsmatregelen⁷⁰.

⁶⁸ Periode van tewerkstelling en gelijkgestelde perioden zoals ziekte, werkloosheid... Bij ambtenaren wordt de diplomabonificatie die in rekening werd gebracht bij de berekening van de loopbaanvoorwaarden, afgeschaft (zie punt 3.2.5, in de huidige oefening is de diplomabonificatie niet afgeschaft bij de pensioenberekening).

⁶⁹ Zie voetnoot 67

⁷⁰ Zo wordt in de beleidsnota pensioenen gesteld dat "Diegene die eind 2016 aan voorwaarden voldoet om vervroegd met pensioen te gaan, behoudt deze voorwaarden" en ook dat "Diegene die in 2016 58 jaar oud is niet meer dan 2 jaar langer moet werken in vergelijking met leeftijds- en loopbaanvoorwaarden van toepassing in 2016 en in 2016 59 jaar of ouder is niet meer dan 1 jaar langer moet werken in vergelijking met leeftijds- en loopbaanvoorwaarden van toepassing in 2016". De notificatie van de begroting (p. 38) stelt dat "In overleg met de sociale partners zullen de begeleidende overgangsmatregelen van de pensioenhervorming van 2011 op gelijkaardige wijze opnieuw geïmplementeerd worden."

3.2.3. Afschaffing van de pensioenbonus

De Programmawet van 19 december 2014⁷¹ schaft de pensioenbonus af in de werknemers- en zelfstandigenregeling vanaf 1 januari 2015. De wet van 28 april 2015 houdende bepalingen betreffende de pensioenen van de publieke sector⁷² doet hetzelfde voor de overheidspensioenen. Vanaf die datum is er geen nieuwe opbouw meer van bonusrechten voor diegenen die vóór 1 december 2014 ofwel niet aan de voorwaarden voldoen om vervroegd op pensioen te gaan ofwel niet de leeftijd van 65 jaar bereikt hebben en een loopbaan van 40 jaar bewijzen. De huidige regels van de bonus blijven behouden voor diegene die vóór 1 december 2014 wel aan bovenvermelde voorwaarden voldoen.

Zij die nog een pensioenbonus kunnen opbouwen, zijn zij die vóór 1 december 2014 65 jaar waren en 40 loopbaanjaren konden voorleggen. Zij konden hun bonus onmiddellijk beginnen opbouwen zonder wachtperiode van 1 jaar. Ook diegenen die aan de voorwaarden voor vervroegde pensionering voldeden op dat moment, kunnen nog bonusrechten opbouwen na 1 jaar te hebben doorgewerkt. De leeftijds- en loopbaanvoorwaarden waren, op 1 december 2014, 61 jaar met 39 loopbaanjaren, met uitzondering voor lange loopbanen, die op 60 jaar mits 40 loopbaanjaren vervroegd konden uittreden uit de arbeidsmarkt.

3.2.4. Optrekken van de leeftijdsvoorwaarde voor een overlevingspensioen en uitbreiding van de overgangsuitkering

De hervorming van de leeftijdsvoorwaarde voor het overlevingspensioen en bijhorend de instelling van de overgangsuitkering voor jongere weduwen/weduwenaars tijdens de vorige legislatuur wordt verdergezet. Vóór 2015 kon de weduwe/weduwenaar vanaf 45 jaar een overlevingspensioen ontvangen (of vroeger indien er kinderen ten laste waren). Vanaf 2015 wordt deze leeftijdsvoorwaarde geleidelijk aan opgetrokken naar 50 jaar vanaf 1 januari 2025. De huidige regering voorziet nu een verdere stijging van deze leeftijd van 50 naar 55 jaar tegen 1 januari 2030. Zij die geen recht meer hebben op het overlevingspensioen, kunnen beroep doen op de overgangsuitkering.

Merk op dat deze maatregel geïntegreerd werd in het referentiescenario van de SCvV maar omwille van technische redenen en door de relatief kleine impact die verwacht wordt, wordt het effect ervan niet in rekening gebracht in dit hoofdstuk.

3.2.5. Afschaffing van de diplomabonificatie in de loopbaanvoorwaarde voor ambtenaren

Het minimum aantal studie jaren dat nodig was voor het behalen van het diploma dat vereist werd bij aanwerving of bevordering, ook wel diplomabonificatie genoemd, telde tot voor kort mee in de berekening van de loopbaanduur en de berekening van het pensioenbedrag van ambtenaren. De wet van 28 april 2015 houdende bepalingen betreffende de pensioenen van de publieke sector stelt een einde aan de diplomabonificatie voor de loopbaanduurberekening vanaf 1 januari 2016.

⁷¹ Belgisch Staatsblad van 29 december 2014.

⁷² Belgisch Staatsblad van 13 mei 2015.

Die afschaffing gebeurt geleidelijk aan met 4 maanden per kalenderjaar voor een diploma met een studieduur van 2 jaar of minder; met 5 maanden per kalenderjaar voor een diploma met een studieduur van meer dan 2 jaar en minder dan 4 jaar en met 6 maanden per kalenderjaar voor een diploma met een studieduur van 4 jaar of meer. De diplomabonificatie zal volledig verdwenen zijn voor de pensioenen die ingaan vanaf 1 januari 2030.

In het pensioenbedrag daarentegen komt de diplomabonificatie in aanmerking in de huidige berekening van het pensioenbedrag. Een eventuele afschaffing van de diplomabonificatie in de pensioenberekening wordt in het regeerakkoord van oktober 2014 gekoppeld aan een regularisatie van de studieperiodes via een persoonlijke bijdrage dat door het Nationaal Pensioencomité dient onderzocht te worden.

3.2.6. Het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag

Er werden twee belangrijke wijzigingen aangebracht aan het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT): enerzijds een verhoging van de minimumleeftijd voor dat stelsel en anderzijds de verplichting voor die werklozen om ingeschreven te zijn als werkzoekende en beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt.

Het koninklijk besluit van 30 december 2014⁷³ verhoogt de minimumleeftijd voor dat stelsel zonder de vereiste loopbaanvoorwaarden te wijzigen. De volgende tabel illustreert de verhoging van de toegangleeftijd voor werkloosheid met bedrijfstoeslag op korte en middellange termijn volgens de verschillende regelingen die onder dat stelsel vallen.

Tabel 16 Toegangleeftijd tot het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag, vóór en na de maatregelen

| | 2015 | | 2020 | |
|---------------------------------|---------------------|-------------------|---------------------|---------------------|
| | Vóór de maatregelen | Na de maatregelen | Vóór de maatregelen | Na de maatregelen |
| Algemeen stelsel | 60 jaar | 62 jaar | 60 jaar | 62 jaar |
| Bijzondere stelsels | 56/58 jaar | 58 jaar | 56/58 jaar | 58 (60) jaar |
| Onderneming in herstructurering | 55 jaar | 55 jaar | 55 jaar | 60 jaar |
| Onderneming in moeilijkheden | 53,5 jaar | 55 jaar | 55 jaar | 60 jaar |

In het algemeen werkloosheidsstelsel met bedrijfstoeslag stijgt de minimumleeftijd om toegang te krijgen van 60 naar 62 jaar in 2015. Er zijn echter uitzonderingen voorzien en nieuwe collectieve arbeidsovereenkomsten kunnen de leeftijd van 60 jaar behouden tot eind 2017. In de bijzondere stelsels waarin de minimumleeftijd voor het SWT 56 jaar bedroeg (nachtarbeid en ploegenarbeid, bouw, lange loopbaan van 40 jaar), wordt de leeftijd opgetrokken tot 58 jaar in 2015. De stelsels waarin de toegangleeftijd 58 jaar bedroeg (zware beroepen, ernstige medische problemen) krijgen op korte termijn geen striktere voorwaarden opgelegd. Op middellange termijn is het de bedoeling om de toegangleeftijd op 60 jaar te brengen voor alle bijzondere stelsels vanaf een bepaalde datum die zal worden vastgelegd door de NAR⁷⁴. De toegangleeftijd voor het stelsel 'onderneming in moeilijkheden'

⁷³ Belgisch Staatsblad van 31 december 2014.

⁷⁴ We merken op dat er op korte termijn overgangsmaatregelen bestaan en dat er nieuwe collectieve overeenkomsten kunnen gesloten worden voor de periode 2015-2016 met de minimumleeftijd van 58 jaar. Die overeenkomsten kunnen na 2016 verlengd of aangepast worden, waarbij de minimumleeftijd geleidelijk wordt opgetrokken, overeenkomstig een vastgelegd tijdschema.

wordt verhoogd tot 55 jaar in 2015. Nadien wordt die leeftijd op 60 jaar gebracht in de stelsels 'onderneming in moeilijkheden en in herstructurering' tegen 2020⁷⁵.

Het regeerakkoord bepaalde dat vanaf 2015 alle werklozen met bedrijfstoelage van minder dan 60 jaar ingeschreven moeten zijn als werkzoekende, beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt en onderworpen moeten worden aan de procedure inzake controle van de actieve beschikbaarheid. Na de bespreking en het akkoord met de sociale partners is de regering op enkele punten van haar beslissingen teruggekomen. Die verplichtingen hebben enkel betrekking op nieuwkomers in het stelsel en er zou een concept van 'aangepaste beschikbaarheid' worden gecreëerd. In die context, en zonder bijkomende informatie, zijn we ervan uitgegaan dat op lange termijn alle werklozen met bedrijfstoelage ingeschreven zouden worden als werkzoekende en gemiddeld dezelfde kans op een nieuwe baan hebben als de overige werklozen van dezelfde leeftijd.

3.3. Effect op de sociaaleconomische categorieën, de macro-economische omgeving en de budgettaire kosten van de vergrijzing

Dit deel presenteert de effecten van de hervorming inzake pensioenen en werkloosheid met bedrijfstoelage (zie lijst met verrekende maatregelen in deel 3.2) op de sociaaleconomische categorieën, de macro-economische omgeving en de budgettaire kosten van de vergrijzing. De effecten worden berekend door het referentiescenario te vergelijken met een scenario dat de pensioenhervorming niet integreert⁷⁶.

We wijzen erop dat het referentiescenario het pensioneringsuitstel dat voortvloeit uit de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd evalueert met behulp van de verschuivingshypothese (zie Hoofdstuk 1, deel 1.2.2.), volgens welke een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd met één jaar zich vertaalt in een gemiddeld pensioneringsuitstel met één jaar. Gelet op de onzekerheid over de effecten van een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd op het pensioneringsgedrag, worden twee alternatieve hypothesen voorgesteld in hoofdstuk 4.

De volgende tabel illustreert de effecten van de hervorming van de pensioenen en het SWT op de gepensioneerde en niet-gepensioneerde bevolking door het referentiescenario (inclusief de hervorming van het pensioen en het SWT) te vergelijken met een scenario zonder hervorming.

⁷⁵ Het is ook mogelijk een nieuwe collectieve overeenkomst te sluiten voor de periode 2015-2016 die de minimumleeftijd van 55 jaar behoudt. Die overeenkomst kan na 2016 worden aangepast en in een geleidelijke leeftijdsverhoging tot 60 jaar voorzien in 2020.

⁷⁶ We herinneren eraan dat om technische redenen en gezien de verwachte relatief kleine impact, de voorgestelde effecten geen rekening houden met de impact van de verhoging van de toegangsleeftijd voor een overlevingspensioen. Die verhoging is echter geïntegreerd in het SCvV-referentiescenario, voorgesteld in hoofdstuk 1.

Tabel 17 Sociaaleconomische effecten van de hervorming van de pensioenen en het SWT op lange termijn vergeleken met een scenario zonder hervorming
Referentiescenario en effect van de hervorming in duizendtallen

| | Referentiescenario (inclusief hervorming van de pensioenen en het SWT) | Effect van de hervorming van de pensioenen en het SWT: referentiescenario - scenario zonder hervorming |
|---|--|---|
| Aantal gerechtigden op een rustpensioen (1) | 3150 | -315 |
| - werknemersregeling | 2421 | -236 |
| - zelfstandigenregeling | 384 | -37 |
| - overheidssector | 345 | -42 |
| Aantal niet-werkzoekende werklozen met bedrijfstoelage (2) | 0 | -80 |
| Totaal (1) + (2) | 3150 | -395 |
| Beroepsbevolking (3) | 5967 | +318 |
| - waarvan werkgelegenheid | 5489 | +292 |
| - waarvan werkloosheid ^a | 477 | +25 |
| Andere sociale uitkeringsgerechtigden (behalve pensioen)^b (4) | 438 | +77 |
| Totaal (3) + (4) | 6405 | +395 |

a. inclusief werklozen met bedrijfstoelage (werkzoekend)

b. invaliden, terbeschikkingstellingen, tijdskrediet en loopbaanonderbreking en overige

De verrekende maatregelen uit de hervorming van de pensioenen en het SWT doen het aantal gerechtigden op een rustpensioen met 10% (of 315.000 personen) afnemen tegen 2060 (volgens een verschuivingshypothese inzake pensioneringsgedrag naar aanleiding van de verhoging van de wettelijke leeftijd). Het aantal niet-werkzoekende gerechtigden van het SWT daalt met 80.000 personen (aangezien alle werklozen met bedrijfstoelage werkzoekenden worden). De toename van de beroepsbevolking en van de andere sociale uitkeringsgerechtigden (invaliden, ter beschikking gestelden, tijdskrediet en loopbaanonderbreking en andere) is qua omvang gelijk aan de afname van het aantal rustgepensioneerden en niet-werkzoekende werklozen met bedrijfstoelage (+395.000 personen). Ze is als volgt verdeeld: een toename met 77.000 niet-actieve personen (invaliden, terbeschikkingstellingen, tijdskrediet en loopbaanonderbreking en overige) en een toename van de beroepsbevolking met 318.000 personen. De verhoging van de beroepsbevolking met 318.000 personen vertaalt zich in een verhoging van de werkgelegenheid (ten belope van 292.000 personen) en in een verhoging van de werkloosheid (ten belope van 25.000 personen), in de veronderstelling van een werkloosheidsgraad op lange termijn die gelijk is aan die van het referentiescenario.

Ter herinnering: de effectieve leeftijd van terugtrekking uit de arbeidsmarkt (of uit de beroepsbevolking) neemt met 4,6 jaar toe tussen 2014 en 2060 in het referentiescenario (van 60 naar 64,6 jaar). Meer dan de helft van deze verhoging vloeit voort uit de pensioenhervorming en de hervorming van het SWT. Deze laatste doet de effectieve uittredeleeftijd uit de arbeidsmarkt met 2,5 jaar stijgen ten opzichte van een scenario zonder hervorming.

Tabel 18 illustreert de effecten van de hervorming van de pensioenen en het SWT op de activiteits- en werkgelegenheidsgraden. Laat ons opmerken dat er verondersteld wordt dat de structurele werkloosheidsgraad niet aangepast wordt door de hervorming wat impliceert dat op lange termijn de groei van de werkgelegenheid bepaald wordt door de evolutie van de beroepsbevolking (of het arbeidsaanbod). In dat kader doet de hervorming van de pensioenen de werkgelegenheidsgraad met

3,9 procentpunt stijgen, ondersteund door een belangrijk effect op de werkgelegenheidsgraad van de personen van 55 tot 66 jaar (verhoogd met meer dan 16 procentpunt).

Tabel 18 Effecten van de hervorming van de pensioenen en het SWT op lange termijn vergeleken met een scenario zonder hervorming
Referentiescenario in % en effect van de hervorming in procentpunt

| | Referentiescenario (inclusief hervorming van de pensioenen en het SWT) in % | Effect van de hervorming van de pensioenen en het SWT: referentiescenario - scenario zonder hervorming in procentpunt |
|--|--|--|
| Werkgelegenheidsgraad^a | 73,1 | 3,9 |
| 18-54 jaar ^b | 74,5 | 0,3 |
| Vrouwen | 71,6 | 0,3 |
| Mannen | 77,3 | 0,3 |
| 55-66 jaar ^c | 68,2 | 16,4 |
| Vrouwen | 60,6 | 13,0 |
| Mannen | 76,1 | 19,9 |
| Werkloosheidsgraad^d | 8,0 | 0,0 |
| Activiteitsgraad^a | 79,4 | 4,2 |
| 18-54 jaar ^b | 80,3 | 0,0 |
| 55-66 jaar ^c | 76,5 | 18,9 |
| Potentiële activiteitsgraad ^e | 79,8 | 3,2 |

a. Totale werkgelegenheid (beroepsbevolking) in % van de bevolking tussen 18 en 66 jaar

b. Werkgelegenheid (beroepsbevolking bij activiteitsgraad) van de 15-54-jarigen in % van de bevolking tussen 18 en 54 jaar

c. Werkgelegenheid (beroepsbevolking bij activiteitsgraad) van de 55-plussers in % van de bevolking tussen 55 en 66 jaar

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

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

De macro-economische omgeving wordt bijgevolg beïnvloed door de pensioenhervorming. Bij ongewijzigde productiviteit, stijgen de werkgelegenheid en het bbp met 5,6% op lange termijn ten opzichte van een scenario zonder hervorming.

Tabel 19 Macro-economische effecten van de hervorming van de pensioenen en het SWT op lange termijn in % t.o.v. een scenario zonder hervorming
In %

| Effect van de hervorming van de pensioenen en het SWT: referentiescenario in % van een scenario zonder hervorming | |
|---|------|
| Werkgelegenheid | 5,6% |
| Productiviteit per arbeidsplaats | 0,0% |
| bbp | 5,6% |

De volgende tabel toont het effect van de hervorming van de pensioenen en het SWT op de budgettaire kosten van de vergrijzing in verschil ten opzichte van het referentiescenario, in procent van het bbp.

Tabel 20 De budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2014 en 2060: effect van de hervorming van de pensioenen en het SWT in verschil ten opzichte van een referentiescenario
In % van het bbp

| Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing | Referentiescenario (inclusief hervorming van de pensioenen en het SWT) | Effect van de hervorming van de pensioenen en het SWT: referentiescenario - scenario zonder hervorming |
|--|--|--|
| Pensioenen | 2,2 | -1,5 |
| - werknemersregeling | 1,5 | -0,9 |
| - zelfstandigenregeling | 0,2 | -0,1 |
| - overheidssector ^a | 0,5 | -0,5 |
| Gezondheidszorg ^b | 1,9 | -0,4 |
| - 'acute' zorg | 1,0 | -0,3 |
| - langdurige zorg | 0,9 | -0,1 |
| Arbeidsongeschiktheid | -0,2 | 0,1 |
| Werkloosheid ^c | -1,2 | -0,2 |
| Gezinsbijslag | -0,5 | -0,1 |
| Overige sociale uitgaven ^d | -0,1 | 0,0 |
| Totaal | 2,1 | -2,1 |
| p.m. lonen van het onderwijzend personeel ^e | -0,2 | -0,2 |

a. Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de staat (de resultaten in dit verslag houden geen rekening met de hervorming van die regelingen) en de IGO.

b. Overheidsuitgaven voor (acute en langdurige) gezondheidszorg.

c. Inclusief werkloosheid met bedrijfstoelage, tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

d. Vooral de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fondsen voor bestaanszekerheid (uitsluitend het deel dat relevant is voor de sociale zekerheid volgens de principes van het ESR2010), tegemoetkomingen aan personen met een handicap en leefloon.

e. Volgens de SCvV-definitie maken de lonen van het onderwijzend personeel geen deel uit van de totale budgettaire kosten van de vergrijzing. De onderwijsuitgaven worden daarentegen verrekend in de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens de concepten van de Ageing Working Group.

De hervorming van de pensioenen en het SWT maakt het mogelijk de budgettaire kosten van de vergrijzing met 2,1% van het bbp te verminderen. De pensioenuitgaven dalen met 1,5% van het bbp. Drie factoren liggen aan de basis van de daling van de pensioenuitgaven uitgedrukt in % van het bbp: de daling van het aantal gepensioneerden (zie tabel 17), de afschaffing van de pensioenbonus die de pensioenberekening beïnvloedt en de stijging van de economische groei (tabel 19) die het gewicht van de sociale uitgaven in % van het bbp vermindert. We merken echter op dat het gemiddeld pensioenbedrag hoger is dan in een scenario zonder hervorming. Dat komt door de langere loopbanen als gevolg van de maatregelen m.b.t. de toegangsvoorwaarden voor vervroegde pensionering en de wettelijke pensioenleeftijd. In het volgende deel wordt een analyse uitgevoerd van het effect van de pensioenhervorming op het aantal gepensioneerden en het gemiddeld pensioenbedrag per regeling.

3.4. Analyse voor de werknemersregeling en de overheidssector

3.4.1. De werknemersregeling

De gesimuleerde pensioenhervormingen (verstrenging van de voorwaarden voor vervroegde pensionering, afschaffen pensioenbonus en optrekken wettelijke pensioenleeftijd) zouden op lange termijn leiden tot een daling van de uitgaven aan werknemerspensioenen van 11,1% in 2032 en 6,0% in 2060 ten opzichte van een scenario zonder hervorming (zie tabel 21). Deze besparing in de pensioenuitgaven is het resultaat van een daling van het aantal gepensioneerden en, op lange termijn, een stijging van het gemiddeld bedrag.

De strengere voorwaarden voor vervroegde pensionering en vooral de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd resulteren in een permanente daling van het aantal gepensioneerden. Door het optrekken van de wettelijke leeftijdsvoorwaarde van 65 naar 66 jaar in 2025 en van 66 naar 67 jaar in 2030 zijn er in die jaren nagenoeg geen nieuwe rustpensioenen. Volgens de verschuivingshypothese wordt er immers verondersteld dat alle (potentiële) gepensioneerden hun pensioen met één (2025-2029) tot twee (vanaf 2030) jaar uitstellen in vergelijking met een situatie zonder hervorming. Dit resulteert in een daling van het aantal gepensioneerden in 2032 van 11,1% (zie tabel 21). Tegen 2060 wordt het verschil ten opzichte van een scenario zonder hervorming gereduceerd tot 9,4%, de hervorming heeft immers enkel effect op de jonge generaties gepensioneerden terwijl de populatie gepensioneerden in zijn geheel verouderd.

Tabel 21 Effect van de pensioenhervorming in de werknemersregeling in % van het scenario vóór hervorming
In %

| | 2022 | 2027 | 2032 | 2040 | 2060 |
|-------------------------------|-------|-------|--------|-------|-------|
| Aantal gepensioneerden | -1,5% | -6,8% | -11,1% | -9,7% | -9,4% |
| Gemiddeld pensioen | -0,3% | -0,4% | 0,0% | 1,7% | 3,8% |
| <i>waarvan nieuw pensioen</i> | -0,8% | 1,1% | 3,4% | 3,6% | 3,4% |
| Uitgaven | -1,8% | -7,2% | -11,1% | -8,2% | -6,0% |

Het gemiddeld pensioenbedrag zal in vergelijking met een scenario zonder hervorming tot 2031 iets lager liggen maar tegen het einde van de projectieperiode 3,8% meer bedragen. Een belangrijke verklarende factor voor de evolutie van het gemiddeld pensioenbedrag is het gemiddeld pensioen van de nieuwe gepensioneerden.

Op korte termijn wordt het gemiddeld nieuw pensioen beïnvloed door het afschaffen van de pensioenbonus in 2015. De eerste jaren na de afschaffing van de bonus zullen de effecten nog gering zijn omdat er een overgangperiode is voor diegenen die in 2014 aan de pensioneringsvoorwaarden voldoen. Vanaf begin jaren 2020 zijn er nauwelijks nog nieuwe pensioenen met een bonus en in 2022 ligt het gemiddeld nieuw pensioen 0,8% lager dan voor de hervormingen.

Vervolgens zal het nieuw pensioen geleidelijk aan toenemen als gevolg van de verlenging van de loopbaanduur door de strengere voorwaarden voor vervroegde pensionering en de verhoging van de wettelijke leeftijd in 2025 en 2030. Door het optrekken van de wettelijke leeftijd moeten potentiële gepensioneerden hun pensionering uitstellen. Diegene die gedurende de periode van hun uitstel actief zijn op de arbeidsmarkt of uitkeringsgerechtigd zijn (werkloosheid, invaliditeit, ...) zullen een langere

loopbaan hebben in de pensioenberekening dan vóór de hervorming. De loopbaanbreuk in de pensioenberekening verandert echter niet (45sten). Bovendien leidt de verlenging van de loopbaan ertoe dat in de pensioenberekening het aandeel (hogere) lonen van het einde van de loopbaan toeneemt. Het gemiddeld pensioen van de nieuw gepensioneerden ligt in 2027 1,1% en in 2032 3,4% hoger dan vóór de hervorming.

Naarmate oudere generaties gepensioneerden meer en meer vervangen zullen worden door nieuwe generaties, zullen veranderingen in het gemiddeld nieuw pensioen een impact hebben op het gemiddeld pensioen. In 2025 ligt het gemiddeld pensioen lager dan vóór de hervorming. Dit is vooral het gevolg van het afschaffen van de pensioenbonus in 2015. Naarmate er meer en meer nieuwe gepensioneerden zonder bonus zijn, zal ook het gemiddeld pensioen verder afwijken van het pensioen vóór de afschaffing van de bonus. Maar vanaf 2026 zal de stijging van het gemiddelde nieuwe pensioen door de langere loopbaanduren geleidelijk aan een invloed hebben op het gemiddeld pensioenbedrag en in 2032 is er geen verschil meer met het gemiddeld pensioen zonder hervorming. Naarmate er meer en meer generaties nieuwe gepensioneerden zullen zijn met een hoger pensioen, uit zich dat ook in het gemiddeld pensioen: tegen 2060 zou het gemiddeld pensioen 3,8% hoger liggen dan vóór de hervorming (zie tabel 21).

3.4.2. De overheidssector

Tabel 22 toont de impact van de recente pensioenhervorming van de huidige regering (verstrenging van de voorwaarden voor vervroegde pensionering, afschaffen pensioenbonus, optrekken wettelijke pensioenleeftijd en afschaffen van diplomabonificaties voor de loopbaanduurberekening), uitgedrukt in procent ten opzichte van de situatie vóór de recente hervorming.

Tabel 22 Effect van de pensioenhervorming in de overheidssector in % van het scenario vóór hervorming
In %

| | 2022 | 2027 | 2032 | 2040 | 2060 |
|---|------|-------|-------|-------|-------|
| Aantal (alle gepensioneerden) | -5,6 | -9,0 | -11,3 | -11,1 | -10,8 |
| Gemiddeld pensioenbedrag (inclusief overlevingspensioenen) | -1,6 | -2,1 | -1,3 | 1,2 | 4,7 |
| Gemiddeld rustpensioen (zonder pensioenen wegens lichamelijke ongeschiktheid) | -1,5 | -1,5 | -0,0 | 3,5 | 7,8 |
| Nieuw rustpensioen (zonder pensioenen wegens lichamelijke ongeschiktheid) | -0,5 | 3,6 | 5,8 | 6,2 | 6,8 |
| Uitgaven (alle pensioenen) | -7,0 | -10,9 | -12,5 | -10,0 | -6,6 |

De recentste pensioenhervorming zou een besparing in de totale uitgaven voor overheidspensioenen met zich meebrengen van 12,5% in 2032 om dan af te nemen tot 6,6% in 2060. De geraamde besparing vloeit voort uit een daling van de aantallen, maar wordt op langere termijn gedeeltelijk gecompenseerd door een hoger pensioenbedrag.

Wat de aantallen betreft, gaat eenzelfde redenering op als voor de werknemerspensioenen (zie sectie 3.4.1). De verschuivingshypothese veronderstelt immers een uitstel van één (2025-2029) tot twee (vanaf 2030) jaar in vergelijking met een situatie zonder hervorming. Daarnaast zorgt de geleidelijke afschaffing van de diplomabonificaties in de berekening van de loopbaanduur in vele gevallen voor een bijkomend uitstel van pensionering ten opzichte van een situatie waarin de noodzakelijke

studieduur wel meetelde in de loopbaanduur. In het jaar 2032 noteert men een daling van 11,3% van het aantal gepensioneerden ten opzichte van een situatie vóór de recente hervorming. De veroudering van de bevolking speelt ook hier een rol (zie sectie 3.4.1) waardoor de impact op lange termijn lichtjes vermindert tot 10,8%.

Het globaal gemiddeld pensioenbedrag omvat niet enkel de pensioenbedragen van gepensioneerden die getroffen worden door de hervormingen, maar ook pensioenbedragen van gepensioneerden die niet of nauwelijks geraakt worden. De aanwezigheid van een belangrijk aandeel overlevingspensioenen ⁷⁷ (vooral in de beginperiode) en pensioenen wegens lichamelijke ongeschiktheid beïnvloeden de impact op het globaal gemiddeld pensioenbedrag (die +4,7% in het jaar 2060 bedraagt) waardoor die lager ligt dan de geraamde impact op het gemiddeld rustpensioen (+7,8%). Vandaar dat in tabel 22 het globaal gemiddeld pensioenbedrag gefilterd wordt voor deze twee soorten pensioenen.

Het uitstel van pensionering leidt tot een langere loopbaanduur, waaruit een hoger pensioenbedrag voortvloeit. In de beginperiode zorgt de afschaffing van de pensioenbonus voor een lichte daling van het nieuw pensioenbedrag. Geleidelijk aan zou het gemiddeld nieuw pensioenbedrag dat van vóór de recente pensioenhervorming overstijgen, wegens de langere loopbaanduur. Het uitstel te wijten aan de strengere loopbaanvoorwaarden voor vervroegde pensionering gecombineerd met het afschaffen van de diplomabonificaties en het opschuiven van de wettelijke pensioenleeftijd tot 66 jaar in 2025 en 67 jaar in 2030 zorgt voor een nieuw gemiddeld pensioenbedrag dat in 2032 5,8% hoger ligt dan vóór de recente pensioenhervorming en 6,8% in 2060.

Merk op dat in 2022 ligt het gemiddeld pensioenbedrag reeds 1,5% onder dat van het scenario vóór recente hervorming ligt, terwijl het nieuw pensioenbedrag slechts 0,5% eronder ligt. De geleidelijke afschaffing van de diplomabonificaties zorgt voor een langer uitstel van pensionering voor zij met een hoger pensioen (en dus meer diplomabonificaties vóór de afschaffing). Dit genereert een aanzienlijke daling van het gemiddeld nieuw pensioenbedrag in de eerste jaren van de projectie die geleidelijk aan weerspiegeld wordt in het gemiddeld pensioen. Bovendien wordt dat effect versterkt door het feit dat de maatregelen enkel de jonge generaties treft die doorgaans een hoger pensioen hebben. Het feit dat zij hun pensionering moeten uitstellen en niet onmiddellijk instromen in pensioen (met een relatief hoog pensioenbedrag) beïnvloedt het nieuw pensioenbedrag neerwaarts en dus ook het gemiddeld pensioenbedrag.

⁷⁷ In de categorie 'overlevingspensioenen' zit enkel het deel overleving, ook al wordt het gecumuleerd met een rustpensioen. Het bedrag van die categorie is dus relatief laag omdat er geen sprake is van een categorie 'rust- en overleving' zoals in de werknemersregeling wel het geval is.

4. Gevoeligheidsanalyses inzake het pensioneringsgedrag

4.1. Inleiding

Het referentiescenario van de Studiecommissie voor de Vergrijzing wordt onder meer beïnvloed door de hypothese met betrekking tot het pensioneringsgedrag als gevolg van de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd. De 'verschuivingshypothese' werd gekozen aangezien die het dichtst aanleunt bij de methodologie van de Ageing Working Group van het Comité voor Economische Politiek van de ECOFIN-Raad om de impact van een verhoging van de pensioenleeftijd op de activiteit en werkgelegenheid te ramen (zie deel 1.2.2 van hoofdstuk 1).

Gelet op de onzekerheid over het pensioneringsgedrag als gevolg van de verhoging van de wettelijke leeftijd, worden twee gevoeligheidsanalyses voorgesteld in dit hoofdstuk. Het tweede deel van dit hoofdstuk herneemt het principe van de verschuivingshypothese en schetst twee alternatieve hypothesen met betrekking tot het pensioneringsgedrag. Het derde deel geeft de resultaten van die gevoeligheidsanalyses, in het bijzonder de effecten van die alternatieve hypothesen op de samenstelling per socio-economische categorie van de bevolking en de macro-economische omgeving (in vergelijking met een scenario zonder hervorming), alsook de budgettaire kosten van de vergrijzing (ten opzichte van het referentiescenario).

4.2. Twee alternatieve hypothesen met betrekking tot het pensioneringsgedrag

Dit deel toont de hypothesen van de twee gevoeligheidsanalyses met betrekking tot het pensioneringsgedrag als gevolg van de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd. Het referentiescenario maakt gebruik van de verschuivingshypothese. Die hypothese werd gebruikt tijdens een studie in 2014 voor de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040⁷⁸. In diezelfde studie werd ook een alternatief scenario gebruikt dat berust op een hypothese van minimumuitstel. Die hypothese wordt ook gebruikt in dit hoofdstuk. Bovendien wordt hierin ook een tussenscenario (tussen het verschuivingsscenario en het scenario van minimumuitstel) in beschouwing genomen.

Volgens de verschuivingshypothese (zie deel 1.2.2 van hoofdstuk 1) vertaalt de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd met twee jaar zich in een gemiddeld pensioneringsuitstel met twee jaar⁷⁹. In dat geval blijft de verdeling per leeftijd van de pensioneringen rond de wettelijke leeftijd ongewijzigd in vergelijking met een scenario zonder verhoging van de wettelijke leeftijd.

⁷⁸ Federaal Planbureau, 'Pensioenhervormingsscenario's in de werknemers-en zelfstandigenregelingen (II) en in de overheidssector – Versie met een evaluatie van een bonus-malussysteem – Studie gerealiseerd op vraag van de "Commissie voor de hervorming van de pensioenen 2020-2040" - 'Des scénarios de réforme des pensions dans les régimes salarié et indépendant (II) et dans la fonction publique – Version intégrant une évaluation du système de bonus-malus – Etude réalisée à la demande de la "Commission pour la réforme des pensions 2020-2040", Rapport_CP_10741, maart 2014, p. 12, deel 4.3

⁷⁹ Het geheel van de maatregelen die in aanmerking wordt genomen in het referentiescenario vertaalt zich in een uitstel van de pensioenleeftijd met meer dan twee jaar. Bovenop de twee jaar als gevolg van de verhoging van de wettelijke leeftijd komen de uitgestelde pensioneringen door de verstrenging van de voorwaarden voor vervroegd pensioen en de afschaffing van de diplomabonificatie in de evaluatie van de loopbaanvoorwaarde voor vervroegd pensioen.

Volgens de hypothese van minimumuitstel stellen enkel de personen die niet meer aan de loopbaanvoorwaarden voor pensionering voldoen (in vergelijking met een situatie waarin de wettelijke pensioenleeftijd ongewijzigd blijft) hun pensionering uit. Die personen die hun pensionering uitstellen doen dat tot wanneer ze voldoen aan de loopbaanvoorwaarde voor vervroegd pensioen of tot ze de wettelijke pensioenleeftijd bereiken.

Het pensioneringsuitstel wordt geraamd op basis van betalingsstatistieken van de RVP en de PDOS waarbij de pensioneringen worden verdeeld naar leeftijd, loopbaanduur en geslacht. Die verdelingen hebben betrekking op de generaties die in 2011 met pensioen zijn gegaan. Die nemen toe in de projectie, vooral als gevolg van de grotere participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt, de langere studieduur en de pensioenhervormingen⁸⁰.

Ter illustratie toont tabel 23 de (geraamde) langetermijnverdeling van de pensioneringen van de vrouwen in de werknemersregeling vóór verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd. Die verdeling naar leeftijd en loopbaanduur weerspiegelt met name de verstrenging van de loopbaanvoorwaarden voor vervroegd pensioen (vanaf 2019, 44 loopbaan jaren op 60 jaar, 43 op 61 en 62 jaar, en 42 vanaf 63 jaar).

Tabel 23 Verdeling van de pensioneringen per leeftijd en loopbaanduur in het scenario vóór verhoging van de wettelijke leeftijd op lange termijn - vrouwen in de werknemersregeling
Aantal in duizendtallen

| Loopbaanduur: | 39 jaar en - | 40 jaar | 41 jaar | 42 jaar | 43 jaar | 44 jaar | 45 jaar | Totaal |
|------------------|--------------|------------|------------|-------------|-------------|------------|------------|-------------|
| Leeftijd: | | | | | | | | |
| 60 jaar | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,6 | 0,0 | 0,6 |
| 61 jaar | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 3,2 | 3,1 | 0,1 | 6,4 |
| 62 jaar | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 3,1 | 0,3 | 0,1 | 3,6 |
| 63 jaar | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,7 | 2,6 | 0,3 | 0,1 | 4,8 |
| 64 jaar | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,3 | 0,4 | 0,4 | 0,1 | 2,2 |
| 65 jaar | 8,5 | 1,1 | 6,0 | 9,0 | 5,0 | 4,6 | 1,7 | 35,9 |
| Totaal | 8,5 | 1,1 | 6,0 | 12,0 | 14,3 | 9,3 | 2,2 | 53,4 |

In de verschuivingshypothese van de pensioneringen wijzigt iedereen uit tabel 23 zijn pensioneringsgedrag als gevolg van de verhoging van de wettelijke leeftijd. In dit geval stellen 53.400 vrouwen in de werknemersregeling hun pensioen uit met twee jaar (op lange termijn).

Volgens de hypothese van minimumuitstel stellen enkel de personen die, vóór de verhoging van de wettelijke leeftijd, op 65 jaar met een loopbaanduur van minder dan 42 jaar met pensioen gingen, hun pensioen uit omdat ze hiertoe verplicht worden (zwarte kader in tabel 23). De personen met een loopbaanduur van minder dan 41 jaar stellen hun pensioen met twee jaar uit (9.600 vrouwen) en die met een loopbaanduur van 41 jaar (6.000 vrouwen) met één jaar. In dit voorbeeld van vrouwen in de werknemersregeling, stellen drie keer minder vrouwen hun pensioen uit volgens de hypothese van minimumuitstel dan volgens de verschuivingshypothese.

⁸⁰ Zie Jaarverslag 2012 van de Studiecommissie voor de Vergrijzing.

In het tussenscenario wordt de verschuivingshypothese gebruikt voor de personen die, zonder optrekking van de wettelijke leeftijd, op 65 jaar met pensioen gegaan zouden zijn, en wordt de hypothese van minimumuitstel toegepast voor de personen die, zonder optrekking van de wettelijke leeftijd, tussen 60 en 64 jaar met pensioen gegaan zouden zijn. Met andere woorden, de personen die, zonder optrekking van de wettelijke leeftijd, op 65 jaar met pensioen gegaan zouden zijn, stellen hun pensioen met twee jaar uit, terwijl voor de personen die vroegtijdig met pensioen gegaan zouden zijn de datum waarop ze op pensioen gaan niet wijzigt. In het voorbeeld uit tabel 23, veronderstelt die hypothese dat 35.900 vrouwen (donkergrijze lijn) hun pensioen met twee jaar uitstellen en dat 17.500 vrouwen (lichtgrijze rechthoek) hun pensioen niet uitstellen als gevolg van de verhoging van de wettelijke leeftijd.

4.3. De socio-economische samenstelling van de bevolking, de macro-economische omgeving en de budgettaire kosten van de vergrijzing

De effecten van het referentiescenario en de twee gevoeligheidsanalyses op de socio-economische samenstelling van de bevolking (tabel 24), de activiteits- en werkgelegenheidsgraad (tabel 25) en de macro-economische omgeving (tabel 26) worden hieronder weergegeven in vergelijking met een scenario zonder hervorming.

Tabel 24 Referentiescenario (verschuivingshypothese) (1) en gevoeligheidsanalyses (tussenscenario (2) en minimumuitstel (3)); verschil van de socio-economische effecten op lange termijn met een scenario zonder hervorming (4)
In duizendtallen

| | Referentiescenario: | Gevoeligheidsanalyses: | |
|---|-----------------------------------|---------------------------|--|
| | verschuivingshypothese (1)-(4) | tussenscenario (2)-(4) | scenario van minimumuitstel (3)-(4) |
| Aantal gerechtigden op een rustpensioen (1) | -315 | -229 | -118 |
| - werknemersregeling | -236 | -167 | -70 |
| - zelfstandigenregeling | -37 | -31 | -20 |
| - overheidssector | -42 | -31 | -28 |
| Aantal niet-werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag (2) | -80 | -80 | -80 |
| Totaal (1) + (2) | -395 | -309 | -198 |
| Beroepsbevolking^a (3) | +318 | +249 | +163 |
| - waarvan werkgelegenheid | +292 | +229 | +150 |
| - waarvan werkloosheid ^a | +25 | +20 | +13 |
| Andere sociale uitkeringsgerechtigden (behalve pensioen)^b (4) | +77 | +60 | +35 |
| Totaal (3) + (4) | +395 | +309 | +198 |

a. inclusief werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag.

b. invaliden, terbeschikkingstellingen, tijdskrediet en loopbaanonderbreking en overige.

In vergelijking met een scenario zonder hervorming wordt in het referentiescenario, dat gebaseerd is op een verschuivingshypothese met betrekking tot het pensioneringsgedrag, het aantal

gepensioneerden met 315.000 eenheden verminderd tegen 2060. In vergelijking met een scenario zonder hervorming wordt het aantal gepensioneerden met 229.000 eenheden verminderd in het tussenscenario en met 118.000 eenheden in het scenario van minimumuitstel. We merken op dat, aangezien in de pensioenregeling van de overheidssector het aandeel van de vervroegde uittrekking relatief groot is, de hypothese van minimumuitstel en de tussenhypothese leiden tot een gelijkaardige daling van het aantal gepensioneerden van de regeling. In de drie scenario's leidt de hervorming van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag tot een daling van het aantal niet-werkzoekende gerechtigden van dat stelsel met 80.000 personen.

Hoewel de toename van de beroepsbevolking in grote mate een weerspiegeling is van de daling van het aantal gepensioneerden volgens de verschillende scenario's, is de evolutie ervan niet evenredig omdat het aantal niet-werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag op dezelfde wijze afneemt. In de drie scenario's schommelt de verhoging van de beroepsbevolking tussen 163.000 (volgens de hypothese van minimumuitstel) en 318.000 personen (volgens de verschuivingshypothese). In termen van werkgelegenheid, uitgaande van een ongewijzigde structurele werkloosheidsgraad, loopt de werkgelegenheidsgraad in de drie scenario's gelijk met die van de beroepsbevolking.

De volgende tabel toont de resultaten van het referentiescenario en de twee gevoeligheidsanalyses met betrekking tot de indicatoren van de arbeidsmarkt, zoals de werkgelegenheidsgraad en de activiteitsgraad, uitgedrukt in verschil in procentpunt ten opzichte van een scenario zonder hervorming.

Tabel 25 Referentiescenario (verschuivingshypothese) (1) en gevoeligheidsanalyses (tussenscenario (2) en minimumuitstel (3)): verschil van de effecten op de arbeidsmarkt op lange termijn met een scenario zonder hervorming (4)
In procentpunt

| | Referentiescenario: | Gevoeligheidsanalyses: | |
|--|-----------------------------------|---------------------------|--|
| | verschuivingshypothese (1)-(4) | tussenscenario (2)-(4) | scenario van minimumuitstel (3)-(4) |
| Werkgelegenheidsgraad^a | 3,9 | 3,1 | 2,0 |
| 18-54 jaar ^b | 0,3 | 0,2 | 0,1 |
| Vrouwen | 0,3 | 0,2 | 0,1 |
| Mannen | 0,3 | 0,2 | 0,1 |
| 55-66 jaar ^c | 16,4 | 13,0 | 8,6 |
| Vrouwen | 13,0 | 10,3 | 7,2 |
| Mannen | 19,9 | 15,7 | 10,0 |
| Werkloosheidsgraad^d | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Activiteitsgraad^a | 4,2 | 3,3 | 2,2 |
| 18-54 jaar ^b | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 55-66 jaar ^c | 18,9 | 14,8 | 9,7 |
| Potentiële activiteitsgraad^e | 3,2 | 2,3 | 1,1 |

a. Totale werkgelegenheid (beroepsbevolking) in % van de bevolking tussen 18 en 66 jaar

b. Werkgelegenheid (beroepsbevolking bij de activiteitsgraad) van de 15-54-jarigen in % van de bevolking tussen 18 en 54 jaar

c. Werkgelegenheid (beroepsbevolking bij de activiteitsgraad) van de 55-plussers in % van de bevolking tussen 55 en 66 jaar

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

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

In vergelijking met een scenario zonder hervorming ligt de werkgelegenheidsgraad respectievelijk 3,9, 3,1 en 2,0 procentpunt hoger in het referentiescenario, het tussenscenario en het scenario van minimumuitstel. De hypothese van de structurele werkloosheidsgraad blijft ongewijzigd in de verschillende scenario's met betrekking tot het pensioneringsgedrag.

Tabel 26 Referentiescenario (verschuivingshypothese) (1) en gevoeligheidsanalyses (tussenscenario (2) en minimumuitstel (3)): macro-economische omgeving op lange termijn in % van een scenario zonder hervorming (4)
In %

| | Referentiescenario: | Gevoeligheidsanalyses: | |
|----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------|--|
| | verschuivingshypothese (1)/(4) | tussenscenario (2)/(4) | scenario van minimumuitstel (1)/(4) |
| Werkgelegenheid | 5,6 | 4,4 | 2,9 |
| Productiviteit per arbeidsplaats | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| bbp | 5,6 | 4,4 | 2,9 |

In het referentiescenario stijgen de werkgelegenheid en het bbp met 5,6% op lange termijn ten opzichte van een scenario zonder hervorming. In de gevoeligheidsanalyses met betrekking tot het pensioneringsgedrag stijgen de werkgelegenheid en het bbp met respectievelijk 4,4% en 2,9% in 2060 in vergelijking met een scenario zonder hervorming.

De volgende tabel toont de resultaten van de twee gevoeligheidsanalyses met betrekking tot het pensioneringsgedrag en de impact ervan op de budgettaire kosten van de vergrijzing, in verschil ten opzichte van het referentiescenario.

Tabel 27 De budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2014 en 2060: referentiescenario (verschuivingshypothese) (1) en gevoeligheidsanalyses (tussenscenario (2) en minimumuitstel (3)): verschil met het referentiescenario
In % van het bbp

| Componenten van de budgettaire □ kosten van de vergrijzing | Referentiescenario: | Gevoeligheidsanalyses: | |
|---|-------------------------------|---------------------------|--|
| | verschuivingshypothese (1) | tussenscenario (2)-(1) | scenario van minimumuitstel (3)-(1) |
| Pensioenen | 2,2 | 0,4 | 0,8 |
| - werknemersregeling | 1,5 | 0,2 | 0,5 |
| - zelfstandigenregeling | 0,2 | 0,0 | 0,0 |
| - overheidssector ^a | 0,5 | 0,1 | 0,2 |
| Gezondheidszorg ^b | 1,9 | 0,1 | 0,1 |
| - 'acute' zorg | 1,0 | 0,0 | 0,1 |
| - langdurige zorg | 0,9 | 0,0 | 0,0 |
| Arbeidsongeschiktheid | -0,2 | 0,0 | -0,1 |
| Werkloosheid ^c | -1,2 | 0,0 | 0,0 |
| Gezinsbijslag | -0,5 | 0,0 | 0,0 |
| Overige sociale uitgaven ^d | -0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Totaal | 2,1 | 0,4 | 0,8 |
| p.m. lonen van het onderwijzend personeel ^e | -0,2 | 0,0 | 0,1 |

a. Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de staat (de resultaten in dit verslag houden geen rekening met de hervorming van die regelingen) en de IGO.

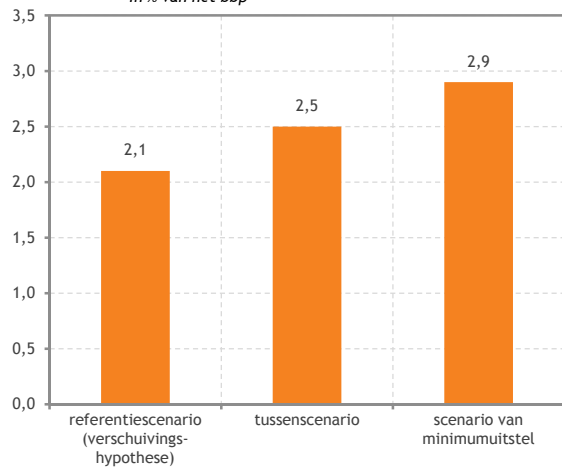
b. Overheidsuitgaven voor (acute en langdurige) gezondheidszorg.

c. Inclusief werkloosheid met bedrijfstoelag, tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

d. Vooral de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fondsen voor bestaanszekerheid (uitsluitend het deel dat relevant is voor de sociale zekerheid volgens de ESR2010-principes), tegemoetkomingen aan personen met een handicap en leefloon.

e. Volgens de SCvV-definitie maken de lonen van het onderwijzend personeel geen deel uit van de totale budgettaire kosten van de vergrijzing. De onderwijsuitgaven worden daarentegen verrekend in de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens de concepten van de Ageing Working Group.

Figuur 21 De budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2014 en 2060 in het referentiescenario en in de gevoeligheidsscenario's met betrekking tot het pensioeringsgedrag
In % van het bbp



In het referentiescenario bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 2,1% van het bbp tussen 2014 en 2060. In de gevoeligheidsanalyses stijgen die budgettaire kosten met respectievelijk 0,4% en 0,8% van het bbp in het tussenscenario en het scenario van minimumuitstel. Enerzijds liggen de pensioen-uitgaven hoger dan in het referentiescenario en anderzijds ligt het bbp lager, wat het aandeel van de uitgaven voor sociale prestaties uitgedrukt in % van het bbp vergroot. De volgende figuur illustreert de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2014 en 2060 in het referentiescenario en in de twee gevoeligheidsscenario's.

