



HOGE RAAD VAN FINANCIËN

Studiecommissie voor de vergrijzing

JAARLIJKS VERSLAG

Juni 2008

De leden van de Studiecommissie voor de Vergrijzing :

de Heer G. QUADEN, 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

de Heer J. SMETS, op voordracht van de Nationale Bank van België

Waarnemend lid :

de Heer J.-M. CLOSE

Het Secretariaat :

Mevrouw N. Fasquelle

Mevrouw S. Weemaes

SYNTHESE.....	1
A. Inleiding	3
B. De nieuwe demografische projecties en de evolutie van de sociale uitgaven tot 2050	4
De achterliggende hypothesen	4
De budgettaire kosten van de vergrijzing...	7
C. Sociale en maatschappelijke houdbaarheid van de vergrijzing	10
Het armoederisico bij ouderen	10
Sociale en maatschappelijke houdbaarheid van de uitkeringen voor ouderen	11
DE BUDGETTAIRE EN SOCIALE GEVOLGEN VAN DE VERGRIJZING	17
1. Evolutie van de sociale uitgaven tegen 2050.....	19
1.1. Evolutie van de sociale uitgaven tegen 2050	19
1.1.1. Het scenario van de bevolkingsvooruitzichten	20
1.1.2. Het sociaal-economisch scenario	22
1.1.3. Het macro-economisch scenario	23
1.1.4. Het sociaal-beleidsscenario	25
1.2. De nieuwe vooruitzichten van het scenario van de SCvV	29
1.2.1. De bevolkingsvooruitzichten	29
1.2.2. De arbeidsmarkt	31
1.2.3. De macro-economische omgeving	32
1.2.4. De budgettaire kosten van de vergrijzing	34
2. De nieuwe bevolkingsvooruitzichten 2007-2060.....	43
2.1. De volledig herziene bevolkingsvooruitzichten	43
2.2. Belangrijkste hypothesen van de Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060	45
2.3. De loop van de bevolking in de 'Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060'	48
2.4. De bevolking en haar leeftijdsstructuur in de Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060	50
2.5. Demografische coëfficiënten in de bevolkingsvooruitzichten 2007-2060	54
3. Sociale en maatschappelijke houdbaarheid van de vergrijzing	57
Inleiding	57
3.1. Het armoederisico bij ouderen	58
3.1.1. De EU-SILC of <i>European Union Statistics on Income and Living Conditions</i>	59
3.1.2. Ouderen en armoede: stand van zaken en evolutie	61
3.1.3. Ouderen en armoede: een internationale vergelijking	66
3.1.4. Besluit	78
3.2. Sociale en maatschappelijke houdbaarheid van de uitkeringen voor ouderen	80
3.2.1. Het gemiddeld pensioen of het pensioen van gemiddelden?	81
3.2.2. De bodemuitkeringen voor ouderen als instrument tegen armoede?	89
3.2.3. Vervangingsratio's voor enkele typegevallen	95
3.2.4. Tweede en derde pijler : aanvulling voor lage inkomens of oplossing voor de inkomensterugval van hogere inkomens?	98
3.2.5. Actuariële billijkheid en intragenerationele herverdeling	101
4. Bijlage.....	109

SYNTHESE

Synthese

A. Inleiding

Het voorliggend rapport is het zevende verslag dat de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) overmaakt aan de Federale Regering, de afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid” van de Hoge Raad van Financiën, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Nationale Arbeidsraad, 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.

In de voorbije twee jaarverslagen waren het vooral nieuwe beleidsmaatregelen die een bijsturing van de raming van de budgettaire kosten van de vergrijzing genereerden, meer bepaald de maatregelen genomen in het kader van het generatiepact. Nieuwe beleidsmaatregelen zijn in dit jaarverslag van minder groot belang. Dit jaar beïnvloeden de nieuwe bevolkingsvooruitzichten in belangrijke mate de hypothesen van de raming van de sociale uitgaven op lange termijn. Nieuwe bevolkingsvooruitzichten drongen zich op omdat de afwijking tussen de geobserveerde bevolkingsgegevens en de vooruitzichten volgens de oude hypothesen te omvangrijk werd. De nieuwe projecties leiden niet alleen tot een omvangrijkere bevolking maar tevens tot een lichte wijziging in de leeftijdsstructuur van de bevolking, meer bepaald ten gunste van de jongere leeftijdscategorieën. Nochtans kent de afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen nog steeds een sterke stijging, weliswaar in iets mindere mate dan voorheen, waardoor het belang van de financiële uitdaging van de vergrijzing wordt bevestigd.

Naast de nieuwe bevolkingsvooruitzichten ligt een actualisatie van de overgangskansen tussen activiteit en inactiviteit aan de basis van een lichte neerwaartse herziening van de activiteits- en werkgelegenheidsgraad.

Een andere vernieuwing die doorgevoerd is, is een belangrijke actualisatie van de gegevens over het aantal gepensioneerden. Tegelijkertijd werd een verfijning in de methodologie gerealiseerd voor de projectie van het aantal gepensioneerden die geleid heeft tot een andere opsplitsing tussen de verschillende regelingen (werknemers-, zelfstandigen- en overheidsregeling) en tot een verdeling per pensioencategorie binnen de algemene regeling.

In het *eerste hoofdstuk* worden de nieuwe ramingen van de budgettaire kosten van de vergrijzing gepresenteerd. Deze incorporeren de nieuwe bevolkingsvooruitzichten, de nieuwe projectiemethode voor het aantal gepensioneerden en tevens de nieuwe “Economische Vooruitzichten 2008-2013” van het Federaal Planbureau, waarin rekening gehouden werd met nieuwe maatregelen en de nieuwe macro-economische omgeving.

Het *tweede hoofdstuk* wordt volledig gewijd aan de demografische evoluties en aan de nieuwe bevolkingsvooruitzichten.

In het *derde hoofdstuk* wordt de armoedeproblematiek opnieuw onder de loep genomen. In vorige jaarverslagen werd reeds aandacht besteed aan het armoederisico bij ouderen. Dit jaar wou de SCvV extra nadruk leggen op deze problematiek om het maatschappelijk debat dat hierrond gevoerd wordt, te blijven staven met geactualiseerde en gedetailleerde informatie. Eerst worden de armoedecijfers voor België geactualiseerd en in een internationaal perspectief geplaatst. Bij het bestuderen van de armoedeproblematiek is de hoogte van de uitkeringen van groot belang. Daarom wordt het 'gemiddeld' pensioen ontleed. Dat gemiddeld pensioen verbergt verschillende bedragen al naargelang het geslacht, de pensioenregeling, het pensioentype, de leeftijd, tijdelijk opgevraagde kleine pensioenbedragen, enz. (zie infra). Bovendien wordt nagegaan of de bodemuitkeringen van het pensioenstelsel efficiënt genoeg zijn om de armoede onder ouderen te bestrijden. Bereiken zij de doelgroepen en is het bedrag voldoende hoog om de armoededrempel te overschrijden? Vervolgens wordt onderzocht in welke mate het pensioensysteem de werkende in staat stelt zijn levensstandaard te behouden bij pensionering. Dit gebeurt enerzijds door de analyse van de prospectieve theoretische vervangingsratio's, die eveneens rekening houden met de tweede pensioenpijler. Anderzijds wordt nagegaan of tweede- en derdepijlerpensioenen een rol kunnen spelen in de strijd tegen de armoede. Tot slot wordt de longitudinale intragenerationele herverdeling van het pensioensysteem onderzocht. De herverdeling die tot stand komt binnen een generatie gedurende de gehele levenscyclus wordt gemeten met behulp van indicatoren van actuariële billijkheid. Deze term duidt immers op een situatie waarin gestorte bijdragen tijdens de loopbaan gelijk zijn met de geïnde en nog te innen pensioenbedragen.

B. De nieuwe demografische projecties en de evolutie van de sociale uitgaven tot 2050

De achterliggende hypothesen

Zoals reeds vermeld bleken nieuwe bevolkingsvooruitzichten noodzakelijk omdat de geobserveerde bevolkingsgegevens te ver afweken van de geprojecteerde. Naast de actualisatie van de meest recente gegevens, formuleerden het Federaal Planbureau, de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (AD SEI) en een Wetenschappelijk begeleidingscomité van demografen nieuwe hypothesen. Deze samenwerking resulteerde in de "*Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060*". Hoewel de nieuwe bevolkingsvooruitzichten tot 2060 reiken, heeft de SCvV beslist de projecties van de budgettaire kosten van de vergrijzing tot het jaar 2050 te behouden.

De stijgende *vruchtbaarheidsgraad* die de recentste jaren genoteerd werd, wordt op middellange termijn verdergezet, weliswaar in iets mindere mate, tot een maximum van 1,84 kinderen per vrouw in de periode 2010-2011, maar zal daarna geleidelijk aan stabiliseren op een niveau van het gemiddelde van de laatste drie jaar (1,76 kinderen per vrouw tegen het jaar 2030 en 2050 tegenover respectievelijk 1,70 en 1,74 in de vroegere projecties).

Wat betreft de *levensverwachting* bij geboorte wordt een toename verwacht van 83,3 naar 89,7 jaar voor de vrouwen wat een stijging betekent van 6,4 jaar (tegenover 6,1 jaar volgens de oude

projecties). De mannen zien hun levensverwachting bij geboorte toenemen van 77,3 naar 84,0 jaar, wat een aangroei betekent van 6,7 jaar (tegenover 7,3 jaar volgens de oude bevolkingsvoorzichten).

Het migratiesaldo vloeit voort uit het combineren van de hypothesen over internationale emigratie en immigratie.

Wat betreft de internationale immigratie worden, buiten de Belgen die terugkeren, drie verschillende groepen van buitenlanders gehanteerd: ten eerste de immigranten uit de oude EU-lidstaten, ten tweede diegenen die afkomstig zijn uit de nieuwe EU-lidstaten en tot slot de inwijkelingen uit de andere Europese niet-EU-landen en de niet-Europeanen. In de gehanteerde hypothesen werd rekening gehouden met de groeivoeten van de intredes geobserveerd gedurende de laatste jaren, hoewel iets afgezwakt, en met de relatieve economische aantrekkelijkheid van België ten opzichte van het land van oorsprong of ten opzichte van de rest van Europa.

Het scenario over internationale emigratie berust op emigratiegraden die gebaseerd zijn op het gemiddelde van de laatste drie geobserveerde jaren en die toegepast worden op de ingezeten bevolking.

Het internationaal migratiesaldo, dat resulteert uit het saldo van immigranten en emigranten, loopt bijgevolg op van ruim 50 000 personen in 2007 tot bijna 57 000 in 2012 om daarna te dalen tot een minimum van ongeveer 16 000 in 2034. In de volgende jaren neemt het migratiesaldo opnieuw toe tot bijna 26 200 in 2050 (tegenover een constant migratiesaldo van 17 000 personen gedurende de volledige projectieperiode in het rapport van 2007).

Het macro-economisch scenario herneemt voor de periode 2007-2013 de groei van de werkgelegenheid, de productiviteit, de lonen en ten slotte de economische groei die voortvloeien uit de resultaten van de middellangetermijnprojecties van het Federaal Planbureau¹. Vanaf 2014 bepalen de langetermijnhypothesen over de productiviteit en de werkloosheidsgraad, gecombineerd met de projectie van de beroepsbevolking, de economische groei.

De hypothese over de gemiddelde jaarlijkse productiviteitstoename van 1,75 % op lange termijn wordt als realistisch beschouwd in een historisch perspectief, waarin een jaarlijks gemiddelde van 1,90 % werd opgetekend gedurende de laatste eeuw. De productiviteitstoename van de laatste 26 jaar (1,5 %) en de verwachtingen op middellange termijn (1,1 %) bevinden zich nochtans beduidend onder het peil van 1,75 %, wat grotendeels het gevolg is van het gevoerde arbeidsmarktbeleid uit het recente verleden, dat gericht was op de creatie van jobs met lage productiviteit. De SCvV verwacht dat dat beleid niet met dezelfde intensiteit zal worden verdergezet. Bovendien stemt de door de SCvV gehanteerde productiviteitshypothese overeen met die uit een basisstudie op Europees niveau². Nochtans roept de SCvV op tot een voorzichtige inter-

¹ "Economische Voorzichten 2008-2013", Federaal Planbureau, mei 2008.

² "The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care,

pretatie van de resultaten en wenst de in vorig jaarverslag gerealiseerde gevoeligheidsanalyse in herinnering te brengen, waaruit bleek dat een tragere evolutie van de productiviteitsstijging met 0,25 procentpunt de budgettaire kosten van de vergrijzing kunnen doen oplopen ten belope van 1 procentpunt van het bbp tegen het jaar 2050.

Die verderzetting van een actief arbeidsmarktbeleid blijft weliswaar noodzakelijk om de werkloosheidsgraad te doen inkrimpen. De SCvV gaat immers uit van een structurele werkloosheidsgraad van 8 % tegen het jaar 2030. Dit percentage stemt overeen met het historisch gemiddelde van de laatste 50 jaar. Hoewel de af te leggen weg nog lang is, wordt nu reeds een versnelde reductie van de werkloosheidsgraad genoteerd: tussen 2006 en 2007 tekenen we een vermindering met 1,3 procentpunt op, nl. van 13,9 % naar 12,6 % en eenzelfde vermindering wordt verwacht op middellange termijn. De vooropgestelde werkloosheidsgraad van 8 % komt dan binnen handbereik mits het voeren van een efficiënt arbeidsmarktbeleid.

Het sociaal beleidsscenario is gebaseerd op de maatregelen uit de wet op het generatiepact.. Dit pact voorziet in een structureel mechanisme voor de aanpassing van loongrenzen, loondrempels en sociale uitkeringen aan de welvaart vanaf 2008. De bepaling van de budgettaire enveloppe stemt overeen met een financiering van een jaarlijkse verhoging van 1 % voor de forfaits en de minima, 1,25 % voor de loongrenzen en 1,25 % voor het minimumrecht per loopbaanjaar (slechts van toepassing in de pensioenregeling van de werknemers) en 0,5 % voor de andere uitkeringen. Merk op dat deze parameters omtrent sociaal beleid in dit scenario volledig losstaan van de toename van de productiviteit en de lonen. De vooropgestelde parameters rond sociaal beleid die in het verleden door de SCvV werden gehanteerd in een context met een productiviteits- en loongroei van 1,75 %, werden in het generatiepact overgenomen echter ongeacht de loonstijging. Deze nuance is belangrijk in scenario's waar de productiviteitsgroei verschillend is van 1,75 %. Bijvoorbeeld in het scenario met lagere productiviteitstoename (1,50 % in plaats van 1,75 %; zie hieronder) waar een welvaartsaanpassing van deze parameters aan deze context de meerkosten van de vergrijzing van 1 procentpunt van het bbp in 2050 zou terugbrengen tot 0,3 procentpunt.

Merk echter op dat nog niet gekend is hoe de middelen uiteindelijk zullen toegekend worden. Daarentrent dienen de Centrale Raad van het Bedrijfsleven en de Nationale Arbeidsraad tweejaarlijks een advies te formuleren.

long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)", Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission (DG ECFIN),
http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/epc_publication_en.htm,
http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/eespecialreports_en.htm

De budgettaire kosten van de vergrijzing...

Tabel 1 presenteert de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens het scenario van de SCvV in vergelijking met het scenario van juni 2007.

Tabel 1: De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn – in % van het bbp, volgens het SCvV-scenario en in verschil met het scenario van juni 2007

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Scenario van de SCvV van juni 2008							Verskil met de resultaten van juni 2007	
	2007	2013	2030	2050	2013-2030	2007-2030	2007-2050	2007-2030	2007-2050
Pensioenen	8,8	9,5	12,3	13,3	2,8	3,5	4,5	-0,1	0,0
- werknemerspensioenen	4,9	5,2	6,8	7,4	1,6	1,9	2,5	-0,4	-0,3
- zelfstandigenpensioenen	0,7	0,8	0,8	0,8	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
- overheidspensioenen ^a	3,2	3,5	4,7	5,1	1,1	1,5	1,9	0,3	0,3
Gezondheidszorg ^b	7,0	7,8	8,9	10,4	1,1	1,9	3,4	-0,1	0,1
- "acute" zorg ^c	6,1	6,8	7,5	8,2	0,8	1,4	2,2	-0,2	-0,1
- langdurige zorg ^c	0,9	1,0	1,3	2,1	0,3	0,5	1,2	0,1	0,2
Arbeidsongeschiktheid	1,3	1,3	1,2	1,1	-0,1	0,0	-0,1	0,1	0,1
Werkloosheid	2,0	1,9	1,3	1,2	-0,6	-0,7	-0,8	0,2	0,1
Brugpensioen	0,4	0,4	0,4	0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Kinderbijslag	1,6	1,5	1,3	1,1	-0,2	-0,2	-0,4	0,1	0,1
Andere sociale uitgaven ^d	1,7	1,7	1,6	1,5	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2
Totaal	22,6	24,1	26,9	28,9	2,8	4,3	6,3	0,0	0,1
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	3,9	3,8	3,8	3,7	0,0	-0,1	-0,2	0,2	0,1

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

b Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg en langdurige zorg

c De langdurige zorg omvat de thuiszorg, het verblijf in rustoorden voor bejaarden, in rust- en verzorgingstehuizen, in psychiatrische verzorgingsinstellingen en in initiatieven voor beschut wonen en sommige uitgaven voor bijstand in het dagelijks leven voor afhankelijke bejaarden. De 'acute' zorg omvat de overige gezondheidszorg.

d Vooral de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fonds voor Bestaanszekerheid en leefloon.

De budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen 4,3 % van het bbp over de periode 2007-2030 en 6,3 % van het bbp tussen 2007 en 2050, wat nagenoeg ongewijzigd is in vergelijking met de ingeschatte vergrijzingskosten in vorig jaarverslag (+0,1 procentpunt van het bbp; zie Tabel 1).

... op middellange termijn...

Tussen 2007 en 2013 tekent men reeds een toename van de vergrijzingskosten op ten belope van 1,5 % van het bbp, waarvan 0,7 procentpunt toe te schrijven aan de uitgaven voor pensioenen en 0,8 procentpunt aan de gezondheidszorguitgaven, terwijl de andere sociale uitgaven nagenoeg stabiliseren. In totaal stijgen de vergrijzingskosten op middellange termijn 0,7 procentpunt van het bbp meer dan geraamd in vorig jaarverslag.

De hogere budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn worden gedeeltelijk verklaard door twee macro-economische factoren: een lagere economische groei en een toenevende groei van het verschil tussen de evolutie van de afgevlakte gezondheidsindex (toegepast

op de sociale uitgaven) en de bbp-deflator. Terwijl de lagere bbp-groei slechts 0,04 procentpunt verklaart van het verschil ten opzichte van vorig jaarverslag (+0,7 procentpunt van het bbp), is 0,2 procentpunt van het bbp toe te schrijven aan de grotere groei van de kloof tussen de twee deflatoren.

Het geheel van nieuwe maatregelen ten opzichte van de maatregelen die vorig jaar reeds in rekening werden gebracht, zouden 0,1 procentpunt van de verhoging van de vergrijzingskosten voor hun rekening nemen.

Merk op dat in 2007 het geheel aan sociale uitgaven 0,4 procentpunt van het bbp lager ligt ten opzichte van de vroegere vooruitzichten, voornamelijk door de uitgaven van gezondheidszorg en werkloosheid.

Zo liggen de uitgaven voor gezondheidszorg in 2007 0,2 procentpunt van het bbp lager. Maar de regering heeft een zekere inhaalbeweging voorzien in 2008 die zich vertaalt in een stijging van 0,3 procentpunt van het bbp tussen 2007 en 2008 tegenover 0,2 procentpunt in de vorige resultaten, wat een verhoging ten belope van 0,1 procentpunt van het bbp betekent voor de gezondheidszorguitgaven tussen 2007 en 2013 t.o.v. vorige projecties.

In het werkloosheidsstelsel vertrekken de uitgaven eveneens van een niveau dat 0,1 procentpunt van het bbp lager ligt in 2007 als gevolg van de onverwachte forse daling van het aantal werklozen. Op het einde van de middellange termijn komt er echter ook een inhaalbeweging met een werkloosheidsgraad die ietwat hoger is dan die in de vroegere vooruitzichten, wat uiteindelijk leidt tot hogere werkloosheidsuitgaven.

De uitgaven voor kinderbijslag die tussen 2007 en 2013 iets hoger zijn in vergelijking met de resultaten van juni 2007, zijn het gevolg van het groter aantal gerechtigden. De nieuwe bevolkingsvooruitzichten hebben geleid tot een sterke herziening van het aantal kinderen, enerzijds door de opwaartse herziening van de vruchtbaarheidsgraden en anderzijds door het toenemend aantal inwijkelingen, die op hun beurt hogere fertiliteitscijfers optekenen.

Men noteert tevens een meerkost ten belope van 0,1 procentpunt van het bbp in de pensioen-uitgaven van de overheidssector, vooral door een grotere groei van het aantal gepensioneerden.

De budgettaire kosten van de vergrijzing lijken volgens de nieuwe ramingen belangrijker te worden op de middellange termijn. Dit zal belangrijke gevolgen hebben voor de openbare financiën.

... op lange termijn...

De pensioenuitgaven in de werknemersregeling stijgen minder dan in de vroegere vooruitzichten, terwijl voor de pensioenuitgaven van de overheid het omgekeerde geldt. Er zijn twee verklaringen voor dat fenomeen: de actualisering van de aantallen gepensioneerden per regeling

en een methodologische verfijning in de projectie van diezelfde aantallen per regeling die voortaan steunt op langere historische reeksen, namelijk van de werkgelegenheid per regeling.

Het geheel van de uitgaven voor gezondheidszorg blijft vrij stabiel ten opzichte van de vroegere projecties, maar de opsplitsing tussen acute zorg en langdurige zorg wijzigt. De uitgaven voor acute zorg zijn immers onder meer gebaseerd op het bbp per hoofd die minder snel stijgt dan in de vorige projecties, waardoor het verschil met de bbp-groei toeneemt. De stijging van die uitgaven, uitgedrukt in termen van het bbp, is minder hoog in de nieuwe vooruitzichten. De stijging van de langdurige zorg daarentegen is hoger door de grotere groep van 80 en ouder. Het is die leeftijdscategorie die het meest nood heeft aan dit zorgtype.

De kleinere daling van de werkloosheidsuitgaven is toe te schrijven aan het lagere niveau van de werkloosheidsgraad in 2007, wat de daling van de aantallen werklozen afremt tot 2030, wanneer de structurele werkloosheidsgraad 8 % bedraagt.

Een omvangrijkere jonge bevolking vertraagt ook de daling van de kinderbijslag, en in mindere mate de invoering van de jaarlijkse leeftijdsbijslag voor bepaalde leeftijdsklassen.

“De overige sociale uitgaven” (zie Tabel 1) daarentegen dalen meer in de nieuwe vooruitzichten van de budgettaire kosten van de vergrijzing door het in rekening brengen van de parameters voor de welvaartsaanpassing conform de wet op het generatiepact, terwijl die uitgaven voordien, bij gebrek aan preciese modaliteiten, gelijklopend met het bbp evolueerden.

... en de impact van de nieuwe bevolkingsvooruitzichten.

Zoals blijkt uit Tabel 1 hebben de nieuwe bevolkingsvooruitzichten de budgettaire kosten van de vergrijzing niet fundamenteel gewijzigd. Dit was ook niet te verwachten want de talrijke baby-boomgeneraties die de zogezegde ‘opa-boomgeneraties’ gaan uitmaken vanaf 2010, zijn reeds aanwezig in de bevolking en bovendien wordt, volgens de geobserveerde trends, de levensverwachting nog verlengd.

De SCvV heeft de impact nagegaan van de nieuwe bevolkingsvooruitzichten op de pensioen-uitgaven omdat die uitgaven immers het meest bijdragen tot de budgettaire kosten van de vergrijzing (4,5 % van het bbp tussen 2007 en 2050, zie Tabel 1). Indien enkel de nieuwe bevolkingsvooruitzichten zouden ingevoerd zijn, zouden - onder overigens gelijke omstandigheden - de budgettaire kosten van de pensioenen in de werknemersregeling met 0,25 % van het bbp dalen. Voor alle regelingen, zou een meer gunstige demografische evolutie de budgettaire kosten van de pensioenen met 0,45 % van het bbp verminderen. De minder uitgesproken toename van de werkgelegenheidsgraad echter (die bijdraagt tot een stijging van 0,12 % van het bbp van de pensioenkosten) en, vooral, een groter aandeel van de overheidspensioenen³ (dat de pensi-

³ Tengevolge de nieuwe methode voor de projectie van het aantal gepensioneerden die geleid heeft tot een andere opsplitsing van het aantal gepensioneerden tussen de verschillende regelingen (werknemers-, zelfstandigen- en overheidsregeling).

oenkosten met 0,26 % van het bbp zou doen stijgen) compenseren nagenoeg volledig de verwachte demografische effecten.

C. Sociale en maatschappelijke houdbaarheid van de vergrijzing

Het armoederisico bij ouderen

Uit de analyse van drie opeenvolgende EU-SILC-enquêtes (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*) blijkt dat voor het derde jaar op rij het aantal armen in België geschat wordt op ongeveer 15 % van de bevolking. Men is 'arm' indien men moet rondkomen met minder dan 860 euro per maand voor een alleenstaande en 1 805 euro per maand voor een gezin met twee kinderen.

Alvorens de resultaten toe te lichten, wenst de SCvV de lezer aan te manen tot voorzichtigheid wat de interpretatie van de cijfers betreft. Bepaalde bronnen, die de welvaart van een individu bepalen, worden niet in rekening gebracht, zoals het bezit van een eigen woning of financieel vermogen (zoals bvb. het kapitaal van de tweede pensioenpijler dat in België door de geënquêteerde vermoedelijk slechts eenmalig wordt aangegeven terwijl dat in Nederland elk jaar tot de in aanmerking genomen inkomensbronnen wordt geteld wegens de uitbetaling in rentes). Daarnaast zijn de resultaten van de enquête beperkt omdat de laatste data waarover men beschikt het inkomen van 2005 betreft. Sindsdien werden al heel wat maatregelen genomen (zie infra) die de inkomens van vele gezinnen (al dan niet met armoederisico) in gunstige zin beïnvloedden. . Ook steekproefeffecten beïnvloedden de resultaten. De volgende resultaten dienen dan ook met deze beperkingen indachtig gelezen te worden.

Hoewel het globale armoederisico van de totale Belgische bevolking constant blijft op 14,7 %, zijn er aanwijzingen dat het profiel van de armoede verschuift. Op grond van inkomensindicatoren lijkt de bevolking op arbeidsleeftijd (15-64 jaar), en meer bepaald koppels, minder risico te lopen terwijl de armoede onder de oudere bevolking toeneemt. Een mogelijke verklaring is een meer uitgesproken groei van de lonen (vooral voor gezinnen met kinderen) ten opzichte van de toename van de pensioenen. Hoewel het pensioen een middel van armoedebestrijding blijft, steeg het armoederisico van gepensioneerden tussen 2003 en 2005 terwijl dat van de werkenden stabiel bleef. Daarnaast blijken hoogbejaarden, alleenstaanden en werklozen de meest kwetsbare groepen te zijn.

Naast deze resultaten voor de bevolking in België, werd ook een internationale vergelijking gemaakt. De opmerking hierboven indachtig, blijkt dat het armoederisico bij 65-plussers merkbaar hoger is in België dan in onze buurlanden: terwijl 23 % van de Belgische ouderen een inkomen had dat onder de armoededrempel ligt, was dit 16 % in Frankrijk, 13 % in Duitsland, 6 % in Nederland en 20 % voor het gemiddelde van de EU-15. Dit hogere armoederisico werd ook voor de voorgaande jaren vastgesteld. Oudere vrouwen hebben in het algemeen een hoger armoedepercentage dan mannen. In Nederland is het verschil minimaal als gevolg van de AOW die een basispensioen voor iedereen garandeert, dat bovendien aangevuld wordt met een tweedepijlerpensioen.

Ook bij een onderverdeling van de bevolking volgens sociaal-economisch statuut, schiet België - in vergelijking met zijn buurlanden - erbovenuit met betrekking tot het armoederisico bij gepensioneerden. Zoals in alle onderzochte buurlanden is het verder zo dat de pensioenuitkering in België een cruciale inkomensbron vormt om ouderen uit de armoede te houden maar het pensioeneffect is er kleiner.

Hoewel ouderen in België een hoger armoederisico hebben, verkeren zij niet in diepere armoede, integendeel: de afwijking van het inkomen van "arme" 65-plussers ten opzichte van de armoededrempel is niet groter dan in de andere landen (op Nederland na). In België zijn er dus relatief meer ouderen die een inkomen hebben dat onder de armoededrempel ligt, maar de mate waarin ze arm zijn, is beperkt. Ten slotte blijkt de inkomensongelijkheid bij de 65-plussers niet hoger te zijn dan in onze buurlanden.

Sociale en maatschappelijke houdbaarheid van de uitkeringen voor ouderen

a. Het gemiddeld pensioen of het pensioen van gemiddelden?

Eén van de belangrijkste doelstellingen van de sociale zekerheid is bescherming te bieden tegen armoede en sociale uitsluiting. Of het socialezekerheidssysteem daarin slaagt, is onder meer afhankelijk van de hoogte van het pensioenbedrag. Het bekijken van het niveau van "het gemiddeld pensioen" is onvoldoende om de sociale toestand van een individu te kunnen inschatten. De pensioenbedragen verschillen sterk al naargelang het geslacht, de pensioenregeling, het pensioentype, de leeftijd,... De hoogte van het gemiddeld pensioen in de werknemersregeling wordt tevens negatief beïnvloed omdat pensioenbedragen, overeenkomstig (korte) loopbanen in de werknemersregeling beschouwd worden als kleine pensioenen terwijl die in werkelijkheid gecumuleerd worden met een overheidspensioen overeenkomstig de rest van de loopbaanduur. Bovendien trekken de zeer lage pensioenbedragen van vrouwen die gedurende enkele jaren hun pensioenrechten doen gelden van hun korte loopbaan, in afwachting van de pensionering van de echtgenoot (met een pensioen tegen gezinsbedrag) het gemiddelde naar beneden. Daarnaast valt nog op te merken dat ook de beschikbaarheid van tweede- en derdepijlerpensioenen ontbreekt om een werkelijk beeld van 'een gemiddeld pensioen' te kunnen weergeven. Zo hebben vrouwen doorgaans een lager pensioen dan mannen wegens kortere en minder betaalde loopbanen in het verleden. Bij beide geslachten zijn het de gepensioneerde zelfstandigen die het laagste wettelijke pensioenbedrag laten optekenen. Ook een gepensioneerde die naast zelfstandige werknemer is geweest, slaagt er niet in dat bedrag aanzienlijk te doen stijgen. Wie echter een pensioen uit de privé sector kan cumuleren met een overheidspensioen, zal van een hoger pensioenbedrag kunnen genieten. Wie een zuivere loopbaan als ambtenaar heeft gekend, heeft het grootste pensioenbedrag. De pensioenberekening (op basis van de wedde op het einde van de loopbaan) en het perequatieprincipe (dat nagenoeg voor een volledige welvaartsvastheid zorgt) liggen aan de basis van het hoge overheidspensioen.

Binnen elke pensioenregeling zijn er weinig verschillen tussen de pensioenbedragen van de mannen. Zij vormen een vrij homogene groep. Dit in tegenstelling tot de vrouwen. Hun (rust-

en) overlevingspensioen is aanzienlijk hoger (met uitzondering van de overheidssector) dan het rustpensioen omdat het gebaseerd is op de pensioenrechten van de man. Het gemiddeld rustpensioen van de vrouw is vrij klein wegens de kortere loopbanen en lagere bezoldigingen. Niet-gehuwde vrouwen hebben doorgaans beter uitgebouwde loopbanen en bijgevolg hogere pensioenbedragen, hoewel dat niet veralgemeend mag worden. Ook in deze groep is het pensioenbedrag soms ontoereikend.

b. De bodemuitkering voor ouderen als instrument tegen de armoede

Uit de bovenstaande analyse blijkt dat bepaalde groepen gepensioneerden meer armoederisico lopen dan andere. Maar het Belgisch wettelijk pensioensysteem kan dankzij de ingebouwde mechanismen zoals het minimumpensioen, het minimumrecht per loopbaanjaar, gelijkgestelde perioden, afgeleide rechten, enz. het risico beperken. Zo zal het gegarandeerd minimumpensioen of het minimumrecht per loopbaanjaar het pensioen optrekken tot een bepaald niveau. Wie daar geen recht op heeft, kan zijn ontoereikend pensioen aanvullen met een bijstandsuitkering (Inkomensgarantie voor ouderen). De vraag die zich stelt is of deze instrumenten daadwerkelijk bescherming bieden tegen armoede. Dit zal het geval zijn indien deze instrumenten de doelgroepen bereiken en indien de uitkering een voldoende hoog niveau bereikt.

Wat het bereiken van de doelgroep betreft, blijken deze instrumenten wel degelijk efficiënt te zijn. Het minimumpensioen wordt bij zelfstandigen frequent toegepast terwijl het minimumrecht per loopbaanjaar ten gunste komt van de vrouw. De bijstandsuitkering blijkt vooral alleenstaande vrouwen te bereiken, een groep die een hoog armoederisico loopt.

De ingebouwde mechanismen in het wettelijk pensioenstelsel bereiken dus wel de doelgroepen, maar in het bereiken van een voldoende hoog (opgetrokken of minimum-) pensioenbedrag blijken ze minder efficiënt te zijn, toch indien men de bedragen vergelijkt met de armoededrempel (volgens de Europese norm, nl. 60 % van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen). De verschillende minimumuitkeringen voor ouderen lagen op 1 januari 2008 onder de armoededrempel van 2005, met uitzondering van het minimumpensioen voor werknemers aan bedrag alleenstaande (bij een volledige loopbaan).

In termen van koopkrachtevolutie werd gedurende de laatste decennia een stijging genoteerd van de gemiddelde minimumpensioenen in de werknemers- en zelfstandigenregeling die in 2007 respectievelijk 10 % en 50 % hoger lagen dan in 1985. De minima in de zelfstandigenregeling kenden vooral na 2000 een sterke koopkrachtwinst.

De aanpassing aan de welvaart daarentegen gebeurt niet automatisch, maar op onregelmatige basis. Terwijl in de periode tussen 1985 en 2000 de minimumpensioenen bij werknemers achterbleven op de werknemerslonen⁴, volgden de minimumpensioenen bij zelfstandigen de loonevolutie tot 1995, om daarna te stabiliseren. Na 2000 groeiden alle minima opnieuw sneller dan de

⁴ Het gaat hier over de evolutie van het gemiddeld brutoloon bij werknemers dat hier als welvaartsindicator wordt gehanteerd.

gemiddelde werknemerslonen. Vooral de minimumpensioenen van zelfstandigen en de bijstandsuitkeringen kenden een aanzienlijke stijging: in 2007 lagen deze bedragen 20 % hoger dan in 2000 in reële termen. Het waren eerst specifieke maatregelen die die stijging in gang zetten, gevolgd door het tweejaarlijks mechanisme van de welvaartsaanpassing van de sociale uitkeringen (bijzondere ministerraad van Oostende in maart 2004), dat in de wet op het generatiepact (23 december 2005) structureel werd vastgelegd.

c. Theoretische vervangingsratio's⁵

Naast het voorkomen van armoede bij ouderen, zou het pensioensysteem de gepensioneerde ook in staat moeten stellen zijn levensstandaard in zekere mate te behouden. Aan de hand van theoretische vervangingsratio's, die de verhouding weergeven tussen het wettelijk pensioeninkomen gedurende het eerste pensioneringsjaar en het inkomen gedurende het laatst gewerkte jaar, werd dit onderzocht voor een aantal typegevallen voor het jaar 2006 en vervolgens voor 2046 om de impact van alle hervormingen na een loopbaan van 40 jaar te kunnen inschatten. Deze typegevallen, allen alleenstaande mannen in de werknemersregeling met 40 jaar loopbaan en recht op drie jaar pensioenbonus, verschillen in verloning, zowel wat betreft niveau (laag, gemiddeld of hoog) als evolutie gedurende de loopbaan (ongewijzigd of stijgend). Het type met gedurende zijn volledige loopbaan een loon dat overeenstemt met het gemiddeld werknemersloon van het jaar, kan zijn bruto vervangingsratio constant houden tussen 2006 en 2046 dankzij de pensioenbonus. Het type met een constant laag inkomen kent zelfs een stijgende vervangingsratio op lange termijn, door de toepassing van het verhoogde minimumrecht per loopbaanjaar. De types met een continu stijgend inkomen gedurende hun carrière zien vanzelfsprekend hun inkomen terugvallen bij pensionering ten opzichte van het laatst verdiende loon dat doorgaans ook het hoogste loon is. Deze types zullen door de confrontatie met de loongrens hun vervangingsratio in de toekomst enkel zien teruglopen.

Er werd eveneens nagegaan hoe de (eventuele) kloof tussen laatst verdiend inkomen en eerste pensioen kan gereduceerd worden met een tweedepijlerpensioen, op basis van een hypothese over de werkgeversbijdragevoet van 4,25 %, die geldig is ongeacht het niveau van het loon. Er wordt een toename verwacht van de bruto vervangingsratio tweede pijler omwille van het toenemend aantal betaalde premiejaren. De relatieve toename is bovendien het grootst voor de typegevallen met een constant laag of gemiddeld inkomen en minder voor deze met een continu stijgend inkomen.

Ten slotte ligt de netto vervangingsratio merkkelijk hoger omwille van het gunstig (para-)fiscaal regime voor gepensioneerden.

⁵ De hier gepresenteerde vervangingsratio's werden ter beschikking gesteld door de FOD Sociale Zekerheid die de vervangingsratio's heeft opgesteld voor de indicatoren subgroep (ISG) van het Social Protection Committee (SPC) van de Europese Commissie in het kader van de "Open Methode van Coördinatie". De evolutie van de vervangingsratio's van het eerste typegeval (zie verder) zal in het najaar gepubliceerd worden in het Social Situation Report van de SPC.

d. Tweede en derde pijler: aanvulling voor lage inkomens of oplossing voor de inkomenssterugval van hogere inkomens?

Eenzijds werd vastgesteld dat de bodemuitkeringen, ondanks hun recente evoluties een onvoldoende hoog bedrag garanderen om boven de armoededrempel uit te stijgen. Anderzijds stellen we vast dat de vervangingsratio's "eerste pijler" lager liggen bij de hogere inkomenscategorieën en bovendien ongunstiger evolueren dan bij de lagere inkomensklassen. Een aanvulling via tweede- en/of derdepijlerpensioen zou in beide gevallen soelaas kunnen brengen.

Uit onderzoek⁶ blijkt echter dat het tweedepijlerpensioen veeleer een aanvulling is voor gepensioneerden met een relatief hoog wettelijk pensioen dan voor diegenen met een laag pensioenbedrag uit de eerste pijler.

Ook zijn het vooral de hogere inkomenscategorieën die een derdepijlerpensioen⁷ kunnen opbouwen. Bovendien zal deze situatie zich in de toekomst handhaven want de bijdragevoeten van deze personen liggen hoger dan deze van de lagere inkomenscategorieën. Zelfstandigen zijn sterk vertegenwoordigd in de derde pijler en ze betalen hogere bijdragen. Deze vaststelling relativeert aanzienlijk het armoederisico bij zelfstandigen. Werklozen daarentegen zijn sterk ondervertegenwoordigd in de derde pensioenpijler.

Beide onderzoeken leiden tot het besluit dat tot nu toe de tweede en derde pijler veeleer beschouwd kunnen worden als een middel tegen de inkomenssterugval bij pensionering van betere verdieners, dan wel tegen de armoedebestrijding.

e. Actuariële billijkheid

Tot slot buigt de SCvV zich eveneens over de longitudinale intragenerationele herverdeling die inherent is aan het pensioenstelsel. De longitudinale intragenerationele herverdeling is de herverdeling die tot stand komt binnen een cohorte gedurende de gehele levenscyclus. De hier voorgestelde analyse beoogt de impact van het pensioenstelsel op de longitudinale intragenerationele billijkheid te meten via verschillende indicatoren van de actuariële billijkheid.

Het kan nuttig zijn het verschil tussen de termen actuariële billijkheid en actuariële neutraliteit in herinnering te brengen. Actuariële billijkheid wordt gerespecteerd indien de geactualiseerde waarde van de tijdens het beroepsleven betaalde bijdragen overeenstemt met de geactualiseerde waarde van de tijdens het pensioen ontvangen uitkeringen. Actuariële neutraliteit wordt gerespecteerd indien de geactualiseerde waarde van de tijdens het pensioen ontvangen uitkeringen niet varieert ongeacht de pensioenleeftijd.

⁶ "Het Marcus-effect in de tweede pensioenpijler", Prof. Jos Berghman – Swisslife Nationale Pensioendag 2007.

⁷ "De determinanten van het sparen in de derde pensioenpijler", Nationale Bank van België, Economisch Tijdschrift, December 2007.

De intragenerationele herverdeling wordt gemeten aan de hand van twee technieken. De eerste techniek is die van de typegevallen. Ze omvatten de voornaamste individuele kenmerken die een impact hebben op de bijdragen en/of op de prestaties. Uit de vergelijking van de meting van de actuariële billijkheid kunnen conclusies getrokken worden over de intragenerationele herverdeling die voortvloeit uit het stelsel. Bij gelijkblijvende omstandigheden bestaan er immers overdrachten van mannen naar vrouwen, van de hoge inkomens naar de lage inkomens, van gezinshoofden met een pensioen aan bedrag alleenstaande naar die met een pensioen aan gezinsbedrag, maar ook van werknemers gepensioneerd op de wettelijke pensioenleeftijd naar werknemers die kiezen voor een vervroegd pensioen.

De tweede techniek analyseert rechtstreeks de intragenerationele herverdeling zonder de actuariële billijkheid te meten. Die techniek meet de progressiviteit van het pensioenstelsel zoals dat ook gebeurt bij een belastingstelsel. Als men de levenscyclus van de individuen die behoren tot één cohorte bekijkt en de bijdragevoet als een taks beschouwt met als tegenprestatie het pensioen, dan is het mogelijk de progressiviteitsgraad van die 'belasting' te meten. De resultaten van die analyse tonen dat, ondanks de aanwezigheid van factoren die de herverdelende impact verkleinen, het pensioenstelsel toch progressief blijft.

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

1. Evolutie van de sociale uitgaven tegen 2050

1.1. Evolutie van de sociale uitgaven tegen 2050

De verkenning van de financiële evolutie van de sociale uitgaven op lange termijn, tot 2050, steunt op verschillende scenario's : een demografisch scenario, een sociaaleconomisch scenario, een macro-economisch scenario en een sociaal-beleidsscenario.

De macro-economische omgeving is enerzijds gebaseerd op de 'Economische vooruitzichten 2008-2013' van het Federaal Planbureau en anderzijds op de exogene hypothesen die werden ontwikkeld door de SCvV op langere termijn. Het sociaal-beleidsscenario houdt rekening met de huidige wetgeving, d.w.z. op korte termijn met de maatregelen van de sociale partners en de regering en vanaf 2009, met de hypothesen conform de berekening van de begrotingsenveloppe voor de welvaartsaanpassingen zoals voorzien in de wet op het Generatiepact.

Het geheel van die hypothesen wordt samengevat in en nadien verder in detail uitgewerkt.

Tabel 2: Een kort overzicht van de langetermijnhypothesen van het SCvV-scenario

Demografisch scenario vanaf 2007 (uit de nieuwe «Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060»)			
	2007	2030	2050
Vruchtbaarheidsgraad	1,81	1,76	1,76
Levensverwachting bij de geboorte : mannen	77,3	81,2	84,0
Levensverwachting bij de geboorte : vrouwen	83,3	87,0	89,7
Migratiesaldo in duizendtallen	50,3	17,4	26,2
Sociaaleconomisch scenario			
Scholingsgraad	Gehandhaafd op het niveau van de meest recente waarnemingen		
Potentiële activiteitsgraden : mannen	Modellering die de kans op overgang van de ene sociaaleconomische categorie naar de andere toepast op de opeenvolgende generaties, per geslacht en leeftijdscategorie, en die rekening houdt met de impact van de hervormingen		
Potentiële activiteitsgraden : vrouwen			
Overgang van het statuut van actieve naar het statuut van invalide, oudere werkloze, bruggepensioneerde en gepensioneerde			
Macro-economisch scenario			
van 2007 tot 2013		vanaf 2014	
Jaarlijkse groei van de productiviteit en van het loon per werkende	1,06%	Jaarlijkse groei van de productiviteit en van het loon per werkende	1,75%
Werkloosheidsgraad ^a in 2013	11,5%	Structurele werkloosheidsgraad ^a vanaf 2030	8%
Werkgelegenheidsgraad ^b in 2013	64,6%	Werkgelegenheidsgraad ^c in 2030	68,1%
		Werkgelegenheidsgraad in 2050	68,6%
Sociaal-beleidsscenario			
2007-2008		Vanaf 2009 : berekening van de begrotingsenveloppe voor welvaartsaanpassingen	
Huidige wetgeving : maatregelen van de sociale partners en de regering		Loongrens	1,25%
		Minimumrecht per loopbaanjaar	1,25%
		Welvaartsaanpassing (algemene regeling) ^d	0,5%
		Welvaartsbinding van de forfaitaire bedragen	1,0%

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

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

c Op lange termijn is de werkgelegenheidsgraad het resultaat van de projectie van de beroepsbevolking, gecombineerd met de hypothese van een structurele werkloosheidsgraad.

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

1.1.1. Het scenario van de bevolkingsvooruitzichten

De editie 2008 van dit verslag wordt gekenmerkt door de integratie van de nieuwe 'Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060'⁸. Die bevolkingsvooruitzichten werden gerealiseerd door het Federaal Planbureau in samenwerking met de AD SEI en een Wetenschappelijk Begeleidingscomité. Zij zijn opgemaakt per geslacht, leeftijd, arrondissement en meestal volgens het onderscheid Belgen–buitenlanders, zelfs al wordt dit laatste onderscheid niet gepubliceerd.

Hoewel de nieuwe vooruitzichten tot het jaar 2060 lopen, heeft de SCvV ervoor gekozen om 2050 als eindjaar voor de projecties van de budgettaire kosten van de vergrijzing te behouden. Louter ter informatie zullen de tabellen met betrekking tot die nieuwe bevolkingsvooruitzichten in dit hoofdstuk het jaar 2060 presenteren, wat niet het geval is voor de commentaar. De lezer die hierover meer wenst te weten, kan hoofdstuk 2 raadplegen dat volledig gewijd is aan die bevolkingsvooruitzichten en dat het geheel van hypothesen en resultaten tot 2050 levert.

De vorige bevolkingsvooruitzichten namen als uitgangspunt de waarnemingen op 1 januari 2000⁹. Sindsdien werden die vooruitzichten jaarlijks gedeeltelijk geactualiseerd om rekening te houden met de laatst beschikbare waarnemingen op 1 januari. Zij behouden echter de hypothesen van de vorige 'Bevolkingsvooruitzichten 2000-2050'. Die actualisering werd gebruikt in de opeenvolgende projecties van de budgettaire kosten van de vergrijzing die worden voorgesteld in de SCvV-Jaarverslagen. De verschillen tussen de waargenomen gegevens en de projecties geleverd door de vroegere hypothesen werden echter steeds groter. Daarom drongen nieuwe bevolkingsvooruitzichten zich op. Die 'Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060' omvatten niet enkel de meest recente bevolkingsgegevens, maar ook een volledige herziening van de hypothesen die aan de basis liggen van de projecties (met name vruchtbaarheidsgraad, levensverwachting en migratiesaldo, zie Tabel 3).

Tabel 3: De hypothesen van de nieuwe 'Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060

	2007	2030	2050	Ter info : 2060
Gemiddeld aantal kinderen per vrouw	1,81	1,76	1,76	1,77
Levensverwachting bij de geboorte : mannen (jaren)	77,3	81,2	84,0	85,3
Levensverwachting bij de geboorte : vrouwen (jaren)	83,3	87,0	89,7	90,9
Migratiesaldo (in duizendtallen)	50,3	17,4	26,2	28,7
- Immigratie (in duizendtallen)	113,4	92,3	97,0	101,2
- Emigratie (in duizendtallen)	63,1	74,8	70,9	72,5

Bron : FPB – AD SEI, « Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060 »

⁸ Federaal Planbureau, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, met de medewerking van het Wetenschappelijk Begeleidingscomité, *Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060*, Federaal Planbureau, Planning Paper 105, mei 2008. Op de websites van beide instellingen (<http://www.plan.be> en <http://www.statbel.fgov.be>) zijn gedetailleerde tabellen beschikbaar.

⁹ Nationaal Instituut voor de Statistiek, Federaal Planbureau, *Bevolkingsvooruitzichten 2000-2050 per arrondissement*, Nationaal Instituut voor de Statistiek, november 2001.

De belangrijkste hypothese inzake vruchtbaarheid houdt verband met de conjuncturele vruchtbaarheidsindicator (CVI). De CVI in jaar t vertegenwoordigt het gemiddeld aantal kinderen van een vrouw indien zij tussen 15 en 49 jaar de in jaar t geobserveerde vruchtbaarheidsgraad per peeftijd zou hebben. De forse groei van de vruchtbaarheidsgraad, zoals geobserveerd gedurende de laatste jaren, wordt in iets mindere mate verdergezet, evolueert naar het gemiddelde niveau van de laatste drie jaar en stabiliseert op de waarde van 1,7 kinderen per vrouw in 2050. In vergelijking met de vroegere bevolkingsvooruitzichten, is de CVI in het begin van de periode hoger, maar daalt naar een niveau in de buurt van de vroegere waarde (1,74) in 2050.

De projecties van de sterftequotienten blijven nog steeds verbeteren en geven a posteriori in 2050 een levensverwachting bij de geboorte van 84 jaar voor mannen en 89,7 jaar voor vrouwen. De levensverwachting in 2050 verschilt nauwelijks van de waarden in de vroegere bevolkingsvooruitzichten. Zij zijn enkel iets hoger voor de vrouwen (89,7 jaar tegenover 88,9 voorheen), wat neerkomt op een verlenging van de levensverwachtingen van ongeveer 7 jaar tussen nu en 2050.

Het migratiesaldo vloeit voort uit de combinatie van de hypothesen inzake internationale emigratie en immigratie.

De immigratie uit het buitenland vloeit voort uit hypothesen in termen van absolute aantallen, die moeilijk op te bouwen zijn. Hoofdstuk 2 beschrijft uitvoerig de manier waarop die hypothesen zijn opgebouwd. Zij onderscheiden, naast de Belgen die naar het land terugkeren, drie groepen van buitenlanders : de burgers van de voormalige EU-15, zij die afkomstig zijn uit de nieuwe lidstaten en de inwijkingen uit de rest van de wereld. De hypothesen houden rekening met verschillende factoren : de voortzetting van vroegere gedragingen, vooral voor de burgers van het oude Europa, in het bijzonder de Fransen en de Nederlanders, de weliswaar afgezwakte verderzetting van de immigratiedruk die de voorbije drie jaar werd vastgesteld na de uitbreiding van Europa met de nieuwe lidstaten en een vergelijking van de evolutie van de levensstandaard tussen België en het land van herkomst. Die laatste factor leidt tot wijzigende migratiebewegingen op lange termijn. De internationale immigratie neemt aldus toe tot een maximum van 128 000 eenheden in 2014 en daalt daarna tot een minimum van 88 000 in 2036 aangezien de rest van Europa aantrekkelijker wordt. Daarna zou België opnieuw economisch aantrekkelijker worden en zou de immigratie opnieuw toenemen tot 97 000 personen in 2050.

Het internationaal emigratiescenario berust op emigratiegraden per geslacht, leeftijd en arrondissement die een onderscheid maken tussen Belgen en buitenlanders. Die emigratiegraden zijn gebaseerd op het gemiddelde van de laatste drie jaar en worden toegepast op de ingezeten bevolking. De externe emigratie stijgt tot een maximum van 79 000 eenheden in 2022 en daalt daarna tot 71 000 personen in 2050.

Het extern migratiesaldo, dat wordt verkregen door het verschil tussen immigratie en emigratie, stijgt van 50 000 personen in 2007 tot een maximum van 57 000 in 2012. Het daalt vervolgens geleidelijk tot een minimum van 16 000 eenheden in 2034 en stijgt opnieuw tot meer dan 26 000

in 2050. In vergelijking met de vroegere vooruitzichten waarin het migratiesaldo over de gehele projectieperiode constant ongeveer 17 000 personen bedroeg, vormt dat nieuwe migratiesaldo wellicht de grootste wijziging in de hypothesen, naast de tijdelijke toename van de vruchtbaarheid, wat een invloed heeft op de resultaten (zie sectie 1.2.1).

1.1.2. Het sociaal-economisch scenario

Het sociaaleconomisch scenario maakt het mogelijk de bevolking op te splitsen in relevante sociaaleconomische categorieën, met name om het aantal gerechtigden op leeftijdsgebonden sociale uitgaven te bepalen.

Dit scenario vindt plaats in een ongewijzigde institutionele en wetgevende context, maar houdt rekening met de maatregelen die werden genomen voor de komende jaren. Eventuele toekomstige gedragswijzigingen zijn dus in aanmerking genomen, net als de trends uit het verleden.

Algemeen past de methode de mogelijkheid om van een sociaaleconomische categorie naar een andere over te gaan (of handhaving in een sociaaleconomische categorie) toe op de opeenvolgende generaties. De projectie wordt uitgevoerd per geslacht en vijfjaarlijkse leeftijdsklasse, en desgevallend, per arbeidsregeling of andere relevante kenmerken.

Dit jaar werd de databank van de aantallen gepensioneerden aanzienlijk bijgewerkt per regeling, geslacht, leeftijd, type pensioen (rustpensioen, overlevingspensioen, rust- en overlevingspensioen) en het berekeningspercentage (gezinsbedrag of bedrag alleenstaande in de werknemers- en zelfstandigenregeling). De databank is volledig voor de jaren 1985-2005 voor de werknemers- en zelfstandigenregeling (de oorspronkelijke gegevens zijn afkomstig van de Rijksdienst voor Pensioenen) en voor de jaren 1995-2006 voor het openbaar ambt (gegevens afkomstig van de Pensioendienst voor de Overheidssector). Die databank is coherent en bewerkt om langetermijnvooruitzichten op te stellen.

Tegelijk met die update, werd de projectiemethode voor het aantal gepensioneerden ook herzien. Die methode verschaft de kenmerken die nodig zijn voor een coherente berekening van de pensioenuitgaven (regeling, geslacht, leeftijd, pensioentype en berekeningen). Een aanzienlijke verbetering is de projectie van de bevolking volgens burgerlijke stand (gehuwd, alleenstaande, gescheiden) met de mogelijkheid om van het ene statuut naar het andere over te gaan. Dat maakt het mogelijk de pensioenverdeling volgens het berekeningspercentage voor de werknemers- en zelfstandigenregeling beter te duiden.

1.1.3. Het macro-economisch scenario

In het macro-economisch scenario worden twee periodes onderscheiden: enerzijds de middellange termijn (van 2008 tot 2013) op basis van de resultaten van de 'Economische vooruitzichten 2008-2013' van het Federaal Planbureau¹⁰ en anderzijds de lange termijn (van 2014 tot 2050) die gebaseerd is op hypothesen.

Op lange termijn zijn er twee essentiële hypothesen waarop het macro-economisch scenario steunt: de jaarlijkse groei van de productiviteit per hoofd en het niveau van de structurele werkloosheidsgraad in 2030.

a. De jaarlijkse groei van de productiviteit per hoofd op lange termijn

Sinds het eerste Jaarverslag van 2002, gaat de SCvV uit van een gemiddelde jaarlijkse groei van 1,75 % op lange termijn. Die hypothese beantwoordt aan de productiviteitsgroei die door de internationale instellingen, zoals de Ageing Working Group, wordt vooropgesteld, maar verkregen via een verschillende methode (zie kader hieronder). Bovendien lijkt die hypothese realistisch ten opzichte van het historisch gemiddelde van 1,90 % dat werd waargenomen over de periode 1913-2006 (Tabel 4).

De eerste periode van 1913 tot 1950, die de twee wereldoorlogen omvat, vertoont een fors vertraagde economische groei en een heel kleine productiviteitswinst in tegenstelling tot de laatste vijftig jaar waarin een gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei van ongeveer 2,5 % wordt opgetekend. Die groei was het resultaat van de jaren 1950 tot 1980, drie decennia die gekenmerkt werden door een sterke economische groei van bijna 4 % en een productiviteitsgroei van 3,3 %. Tijdens de laatste 26 jaar bedroeg de bbp-groei daarentegen slechts 2 % en de productiviteitsgroei ongeveer 1,5 %.

Tabel 4: Evolutie van het bbp, van de werkgelegenheid en van de productiviteit – in gemiddelde jaarlijkse groeivoeten

	Bbp	Werkgelegenheid	Productiviteit per hoofd
1913-2006	2,19	0,28	1,90
1913-1950	1,03	-0,03	1,05
1950-2006	2,96	0,48	2,47
1950-1980	3,83	0,48	3,34
1980-2006	1,96	0,48	1,47
1980-1990	1,97	0,23	1,74
1990-2000	2,06	0,57	1,47
2000-2006	1,80	0,76	1,04

¹⁰ 'Economische vooruitzichten 2008-2013', Federaal Planbureau, mei 2008

Gelet op die zwakkere groei die tussen 1980 en 2006 werd opgetekend, kan de SCvV-hypothese over de productiviteitsgroei op lange termijn dus optimistisch lijken. Maar die vertraging van de productiviteitsgroei in het recente verleden wordt onder meer verklaard door het werkgelegenheidsbeleid dat vanaf de jaren negentig werd gevoerd. Na de aanzienlijke daling van de werkgelegenheid in de eerste helft van de jaren tachtig, hebben de opeenvolgende regeringen verschillende maatregelen genomen om de werkgelegenheid te bevorderen, maar die waren soms gericht op laagproductieve banen (verhoging deeltijdse arbeid, socialebijdrageverminderingen voor laaggeschoolde jobs, bijzondere statuten voor werknemers met lage productiviteit). De invoering (en het succes) van de dienstencheques is daar de laatste jaren een opmerkelijk voorbeeld van. De SCvV acht het evenwel weinig waarschijnlijk dat dit huidig beleidstype met dezelfde intensiteit op lange termijn wordt voortgezet. Nochtans heeft de SCvV een hypothese van lagere productiviteit bestudeerd en de impact op de budgettaire kosten van de vergrijzing berekend (zie kader van sectie 1.2.4.b).

Jaarlijkse groei van de productiviteit: de benadering van de Ageing Working Group of een andere methodologie dan die van het SCvV die tot een gelijkaardige hypothese leidt

Onder de leiding van het Comité voor Economische Politiek (CEP) is de Ageing Working Group belast met de regelmatige opmaak van vooruitzichten over de budgettaire weerslag van de vergrijzing. De projecties worden gemaakt met de binnen de AWG overeengekomen hypothesen en methodologie.

Bij de jongste AWG-projecties, die in 2006 zijn verschenen¹¹, was de methodologie voor de groei van de arbeidsproductiviteit gebaseerd op de 'productiefunctie'-benadering die een onderscheid maakt tussen het deel van de groei dat voortkomt uit de totale factorproductiviteit en dat wat voortkomt uit de kapitaalintensiteit.

Op lange termijn leidt die methodologie tot een convergentie van de groeivoet van de arbeidsproductiviteit naar een niveau van 1,7 % in 2030 in alle lidstaten, met voor België een totale factorproductiviteit van 1,1 % en een kapitaalintensiteit van 0,6 %.

b. De structurele werkloosheidsgraad in 2030

De door de SCvV gebruikte definitie van de werkloosheid steunt op het administratief concept dat alle ingeschreven werkzoekenden, of met andere woorden de officiële definitie van de RVA, en de oudere niet-werkzoekende werklozen omvat (cf. kader over de statistische concepten om de werkloosheid te meten).

De structurele werkloosheidsgraad op lange termijn, namelijk 8 % in 2030, werd bepaald volgens het historisch gemiddelde van de werkloosheidsgraad over meer dan 50 jaar.

Dat niveau van de structurele werkloosheidsgraad van 8 % in 2030, kan op het eerste gezicht laag lijken, maar men mag niet vergeten dat de werkloosheidsgraad heel snel daalde tussen 2006 en 2007 (van 13,9 % naar 12,6 %) en dat op middellange termijn, een even grote daling van de werkloosheidsgraad (1,3 procentpunt) wordt verwacht voor de volgende 6 jaar, waarbij de werkloosheidsgraad uitkomt op 11,5 % in 2013. Het streefdoel van een werkloosheidsgraad van

¹¹ Zie het Jaarverslag 2006 van de SCvV, hoofdstuk III.

8 % in 2030 kan dus worden bereikt door een bijkomende vermindering met 3,5 procentpunt in 17 jaar tijd. Om dit doel te bereiken blijft evenwel het behoud van een actief werkgelegenheidsbeleid tot 2030 essentieel, terwijl de effecten op de productiviteit in het oog gehouden worden.

Het meten van de werkloosheid: twee statistische concepten

De werkloosheid kan worden gemeten op basis van twee verschillende statistische concepten : het administratief concept en het concept 'Enquête naar de arbeidskrachten' (EAK).

Het administratief concept (in ruime betekenis) omvat zowel de personen die als werkzoekende zijn ingeschreven bij de regionale bemiddelingsinstellingen als de niet-werkzoekende oudere werklozen.

De 'Enquêtes naar de arbeidskrachten' worden uitgevoerd door het NIS en bezorgd aan Eurostat, dat het methodologisch kader ervan definieert. In die enquête die betrekking heeft op een staal van de bevolking, wordt de hoedanigheid van werkloze erkend na een individueel interview waarin wordt nagegaan of de werkloze reëel beschikbaar is voor de arbeidsmarkt en actief naar werk zoekt.

De huidige vooruitzichten zijn opgesteld aan de hand van het administratief concept (in ruime betekenis). Dat concept heeft een exhaustief karakter waardoor het geschikt is voor een simulatie van de middellange- en langetermijnevolutie van de werkloosheidsuitgaven enerzijds en van het potentiële arbeidsaanbod anderzijds. Daarbij moet rekening worden gehouden met een volledige opsplitsing van de bevolking per sociaaleconomische categorie.

1.1.4. Het sociaal-beleidsscenario

De wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact en de programmawet van 27 december 2006, die er enkele artikelen aan toevoegt, hebben een structureel welvaartsaanpassingsmechanisme voor de sociale uitkeringen ingevoerd. Voor de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en het stelsel van sociale bijstand beslist de regering om de twee jaar over de verdeling van een financiële enveloppe voor welvaartsaanpassingen op basis van een Advies van de sociale partners binnen de CRB en de NAR. Volgens de wet moet de financiële enveloppe berekend worden volgens de volgende parameters van welvaartsaanpassingen :

- “een jaarlijkse welvaartsaanpassing met 0,5 % van alle inkomensvervangende uitkeringen in de sociale zekerheid, met uitzondering van de forfaitaire uitkeringen;
- een jaarlijkse welvaartsaanpassing met 1 % van alle forfaitaire uitkeringen;
- een jaarlijkse verhoging met 1,25 % van de grenzen in aanmerking genomen voor de berekening van de inkomensvervangende uitkeringen;
- een jaarlijkse verhoging met 1,25 % van het ‘minimumrecht per loopbaanjaar’¹².

De wet is duidelijk geïnspireerd op de door de SCvV gebruikte sociaal-beleids hypothesen in de edities van 2002 tot 2005 wat betreft de parameters voor welvaartsaanpassingen, op een paar verschillen na, die in bepaalde gevallen nogal belangrijk kunnen blijken:

- Bij de formulering van haar hypothesen inzake welvaartsaanpassing heeft de SCvV steeds een loskoppeling van de loonstijging gehanteerd. Bij een loonstijging van 1,75 % per jaar ging de SCvV op lange termijn uit van een loskoppeling van 1,25 % voor de niet-forfaitaire

¹² Wet betreffende het generatiepact van 23 december 2005

sociale uitkeringen, 0,75 % voor de forfaitaire uitkeringen en 0,5 % voor de loongrenzen. Die loskoppeling leidde dan tot een welvaartsaanpassing met 0,5 % voor de niet-forfaitaire uitkeringen, 1 % voor de forfaitaire uitkeringen en de minima en 1,25 % voor de loonplafonds. Het generatiepact, daarentegen, gebruikt de percentages van de welvaartsaanpassingen voor de berekening van de enveloppe ongeacht de loonstijging. Op lange termijn is het duidelijk dat, in een scenario met een jaarlijkse productiviteitsgroei van 1,75 % de parameters voor welvaartsaanpassingen samenvallen in beide benaderingen. Dat geldt niet voor de middel-lange termijn waarvoor de macro-economische omgeving uit de 'Economische Vooruitzichten 2008-2013' wordt gebruikt, wat andere loskoppelingen tussen welvaartsaanpassing en loonstijging (die slechts 1,1 bedraagt tussen 2007 en 2013) tot gevolg heeft en zodoende leidt tot een grotere generositeit (lagere loskoppeling).

- In deze editie 2008 van haar Jaarverslag, past de SCvV een welvaartsaanpassing van 0,5 % toe op alle begunstigden van inkomensvervangende uitkeringen, met uitzondering van de forfaitaire uitkeringen, ongeacht de tijdsduur dat zij in het systeem zitten, zoals de wet blijkbaar geïnterpreteerd wordt. Tot nu toe is de SCvV steeds van mening geweest dat de welvaartsaanpassing met 0,5 % van de niet-forfaitaire uitkeringen bestemd was voor de begunstigden van wie de welvaartsontwikkeling afweek van die van de werknemers¹³, of met andere woorden voor de begunstigden die ten minste sinds één jaar in het systeem zitten.
- Tot dit jaar werden de minimumuitkeringen, uitgezonderd de minimumpensioenen in de zelfstandigenregeling, verondersteld op lange termijn te evolueren zoals de niet-forfaitaire uitkeringen. Aangezien de gemiddelde niet-forfaitaire uitkeringen evolueren als de lonen op lange termijn (jaarlijkse groei van 1,75 %), terwijl de minimumuitkeringen verondersteld worden te groeien met 1 % volgens het generatiepact, leidt dat dus tot een lichte overschatting van de uitgaven en een onderschatting van de budgettaire enveloppe rekening houdend met de toepassing van een welvaartsaanpassing van 0,5 % voor de niet-forfaitaire uitkeringen. Omdat de wet betreffende het generatiepact ze als forfaitaire uitkeringen beschouwt en er expliciet een welvaartsaanpassing van 1 % voor voorzien wordt, wordt die regeling voortaan in de vooruitzichten van de SCvV opgenomen voor de minimumuitkeringen. Op lange termijn, vanaf 2014, blijft er echter één uitzondering in de pensioenregeling voor de werknemers waarbij er wordt van uitgegaan dat het minimumrecht per loopbaanjaar dat, volgens de berekeningswijze van de begrotingsenveloppe, een jaarlijkse welvaartsaanpassing van 1,25 % krijgt, geleidelijk het minimumpensioen dat slechts 1 %¹⁴ geniet, zal vervangen. In dat opzicht is de modellering van het minimumpensioen van de werknemers niet expliciet opgenomen op lange termijn. Bovendien is de interactie met het minimumrecht per loopbaanjaar uitermate complex.
- In het verslag 2008, omvat de modellering van de uitgaven voor sociale bijstand, net zoals die van de uitgaven voor arbeidsongevallen en beroepsziekten, de parameters voor wel-

¹³ Wij herhalen dat wanneer het berekeningspercentage van een sociale uitkering lager is dan 100 %, de begunstigde van een inkomensvervangende uitkering hoe dan ook een welvaartsverlies in niveau lijdt. Maar volgens de SCvV heeft het concept 'welvaartsaanpassing' betrekking op de ontwikkeling van de welvaart en niet van haar niveau.

¹⁴ Zelfs indien, in de praktijk, een recente bepaling voorziet in een identieke binding voor het minimumrecht per loopbaanjaar en het minimumpensioen.

vaartsaanpassingen die door de wet op het generatiepact gebruikt werden voor de berekening van de budgettaire enveloppe. Vroeger echter evolueerden die sociale uitgaven, bij gebrek aan precieze maatregelen, gelijklopend met het bbp.

Aangezien de financiële enveloppe voor de welvaartsaanpassingen volgens die verschillende parameters berekend werd, kan de praktische toepassing verschillende manieren van herwaarderingsen omvatten. Bijvoorbeeld, voor de periode 2007-2008 waren de voornaamste concrete modaliteiten van de toewijzing van de enveloppe, die door de sociale partners en de regering werden goedgekeurd, de volgende (zie de gedetailleerde lijst in het kader hierna): bij de pensioenen werden de voor 2007 en 2008 geplande welvaartsaanpassingen toegepast via de betaling van een jaarlijkse welvaartsbonus en welvaartsaanpassingen gericht op de oude gepensioneerden; in de sector van de ZIV-uitkeringen waren er welvaartsaanpassingen van de minima en van de niet-forfaitaire uitkeringen gericht op de langdurige uitkeringstrekkers alsook een verhoging van het berekeningspercentage voor de alleenstaanden ; het stelsel van de werkloosheidsvergoedingen kende een verhoging van de loongrens, een stijging van de minima en de forfaits en een verhoging van bepaalde berekeningspercentages.

Maar de regering heeft ook andere maatregelen aangekondigd, waarvan sommige in 2008 van kracht worden, zoals de verhoging met 2 % van de minimumpensioenen en de IGO op 1/7/2008, de afschaffing van de malus in de zelfstandigenregeling voor diegenen die, vanaf 60 jaar, een loopbaan van 43 jaar halen, een stijging met 10 euro vanaf 1/4/2008 van de kinderbijslag voor het eerste kind in de zelfstandigenregeling en de invoering van een leeftijdsbijslag vanaf 2008 voor de 18-24-jarigen en vanaf 2009 voor de 0-5-jarigen. In het kader hierna worden die maatregelen gedetailleerd besproken en vervolledigd.

Vanaf 2009 volgt het sociaal-beleidsscenario van de SCvV de bepalingen van de wet op het generatiepact wat betreft de berekening van de budgettaire enveloppe voor de welvaartsaanpassingen. Het gebruikt dus de volgende aanpassingsparameters: de loongrenzen en het minimumrecht per loopbaanjaar groeien met 1,25 % per jaar, de forfaitaire bedragen en de minima stijgen jaarlijks met 1 % en alle andere uitkeringen worden jaarlijks met 0,5 % aan de welvaart aangepast (ook die welke nog geen jaar ingegaan zijn). De weerslag in 2009 van de maatregelen die in de loop van 2008 van kracht worden, maken deel uit van de berekening van de budgettaire enveloppe 2009¹⁵.

¹⁵ Bijvoorbeeld voor een maatregel die op 1 juli 2008 van kracht wordt: om het vol jaareffect van de uitgave te verkrijgen, zal men 6 maand uitgaven in 2008 en 6 maand in 2009 verrekenen. De werkelijke beschikbare budgettaire enveloppe voor 2009 is dus de enveloppe, die volgens de aanpassingsparameters berekend werd verminderd met de kosten van de maatregel in 2009.

De belangrijkste maatregelen die in 2007-2008 van toepassing zijn op het vlak van vervangingsuitkeringen

1. Pensioenen:

- Versoepeling van de voorwaarden voor toegestane arbeid na de wettelijke pensioenleeftijd en, in geval van een overlevingspensioen, vermindering van de solidariteitsbijdrage voor de kleine pensioenen.
- Vanaf 2007 toekenning van een 'pensioenbonus' van 2 euro per gewerkte arbeidsdag (voor de periodes vanaf 1.1.2006) na de leeftijd van 62 jaar, zowel in de zelfstandigenregeling als in de werknemersregeling. De 'pensioenbonus' wordt toegekend bovenop het eigenlijke pensioen (eventueel het minimumpensioen).
- Voor de berekening van het werknemerspensioen, stijgt het minimumrecht per loopbaanjaar met 17 % op 1.10.2006 en met 2 op 1.9.2007 en op 1.7.2008. Tegelijkertijd wordt een gedifferentieerd loonplafond ingevoerd – zonder aanpassing tijdens de periode 2007-2010 – voor de gelijkgestelde periodes vanaf 2007 wegens volledige werkloosheid, brugpensioen, voltijdse loopbaanonderbreking of voltijds tijdskrediet.
- Versoepeling van de malus, geïntegreerd in de berekening van het zelfstandigenpensioen: de malus op de leeftijd van 60 jaar blijft 25 maar daalt op 61 jaar van 20 naar 18 %, op 62 jaar van 15 % naar 12 %, op 63 jaar van 10 % naar 7 %, op 64 jaar van 5 % naar 3 %, en vervalt als de loopbaan 43 jaar bedraagt. De vierde verhoging van het minimumpensioen met 30 euro per maand (beslissing genomen door de Ministerraad van Gembloux) wordt in december 2007 toegepast. Om de verhouding tussen het statuut 'gezin' en het statuut 'alleenstaande' te herstellen, wordt het minimumpensioen op 1.4.2007, in overeenstemming met het gezinsstatuut, opgetrokken.
- De welvaartsaanpassing in 2007 nam de vorm aan van een eenmalige 'welvaartsbonus', die in april werd toegepast op de minimumpensioenen en op de pensioenen die zijn ingegaan vóór 1.1.1993: 35 euro indien de loopbaan minstens 10 jaar maar minder dan 20 jaar bedraagt, en 75 euro indien ze minstens 20 jaar bedraagt. Bovendien werd vanaf september een stijging van 2 % – na aftrek van de welvaartsbonus – gewaarborgd voor de minimumpensioenen en voor de pensioenen die zijn ingegaan voor 1.1.1988, of in de loop van 2000 en 2001.
- De minimumpensioenen zullen vanaf juli 2008 nog eens met 2 % worden verhoogd. De welvaartsaanpassing van de andere pensioenen, ook met 2 %, zal vanaf september 2008 toegepast worden op de pensioenen die zijn ingegaan tussen 1.1.1988 en 31.12.2002. Het saldo zal echter, samen met de welvaartsbonus die in 2007 uitgekeerd werd, geïntegreerd worden in het maandelijks pensioenbedrag.

2. RIZIV-uitkeringen:

- Op 1.1.2007: verhoging met 1 % van het loonplafond, optrekken van de minima in de werknemersregeling tot het niveau van het minimumpensioen voor de werknemers, gelijkschakeling van de primaire ongeschiktheids- en invalideitsuitkering in de zelfstandigenregeling met het minimumpensioen van de zelfstandigen, en zelfs met het minimumpensioen van de werknemers in geval van invaliditeit die gepaard gaat met een stopzetting van de activiteiten; forfaitaire toelage van 12 euro voor hulp van derden (werknemers en zelfstandigen).
- Op 1.1.2008: verhoging van het berekeningspercentage van de uitkeringen voor alleenstaande werknemers: 53 % in plaats van 50 %;
- Op 1.4.2007 en 1.1.2008, verhoging met 2 % van de minimumuitkering voor niet-regelmatige werknemers;
- Welvaartsaanpassing, telkens met 2 %, van de minima (werknemers en zelfstandigen) op 1.9.2007 en 1.7.2008 van de uitkeringen (behalve de minimumuitkeringen) die minstens 20 jaar geleden zijn ingegaan (werknemers) en vanaf 1.9.2008, van de uitkeringen (behalve de minimumuitkeringen) die aanvingen 15 tot 20 jaar geleden en 6 jaar geleden zijn ingegaan (werknemers).

3. Werkloosheidsuitkeringen:

- op 1.1.2007, verhoging met 1 % van het loonplafond;
- op 1.4.2007, verhoging met 2 % van de wachttuitkering voor alleenstaanden ouder dan 21 jaar;
- op 1.1.2008, verhoging met 2 % van de minima en van de forfaitaire bedragen (behalve loopbaanonderbrekingen en tijdskrediet) en stijging van de berekeningspercentages, die 53 % bedragen (in plaats van 50 % tijdens de tweede periode) voor alleenstaande werklozen, en 58 % (in plaats van 55 % tijdens de eerste periode) voor samenwonende werklozen.

4. Kinderbijslag:

- schoolpremie vanaf 2006,
- gedurende twee jaar (in plaats van 6 maanden) behoud van verhoogde bijslag in geval van werkhervatting (1.1.2007),
- stijging van de bijslag voor het eerste kind voor de zelfstandigen (1.4.2008),
- verhoging van de kinderbijslag met 20 euro per maand voor de eenoudergezinnen (1.6.2007),
- uitbreiding van de jaarlijkse leeftijdsbijslag voor de leeftijdscategorieën 0-5 jaar (25 euro vanaf 2009) en 18-24 jaar (1.7.2008 en geleidelijke verhoging van 25 euro tot 100 euro in 2012).

5. Beroepsziekten en arbeidsongevallen:

- vanaf 1.9.2007 welvaartsaanpassing met 2 % van de minima en de uitkeringen (behalve de minimumuitkeringen) die minstens 20 jaar geleden zijn ingegaan, en, vanaf 1.9.2008 van de uitkeringen (behalve de minimumuitkeringen) die 15 tot 20 jaar geleden en 6 jaar geleden zijn ingegaan.

1.2. De nieuwe vooruitzichten van het scenario van de SCvV

De SCvV herinnert eraan dat deze vooruitzichten geen voorspellingen zijn. Zij kunnen gebruikt worden om bepaalde toekomstige ontwikkelingen te verkennen en de cruciale parameters te onderscheiden waarmee de sociale en financiële houdbaarheid van het Belgisch stelsel van sociale bescherming gewaarborgd kan blijven, zonder de hypothesen uit het oog te verliezen van de scenario's die aan de grondslag liggen van de projecties die gekozen werden voor de lange termijn (zie sectie 1.1).

1.2.1. De bevolkingsvooruitzichten

De nieuwe bevolkingsvooruitzichten worden beknopt voorgesteld in Tabel 5 (ter herinnering, hoofdstuk 2 is er volledig aan gewijd). Men vindt er tevens de structuur per leeftijdscategorie van de bevolking en enkele demografische factoren betreffende de vergrijzing van de bevolking.

Tabel 5: De 'Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060' voor het Rijk op 30 juni

	2007	2010	2030	2050	Ter info. : 2060
Totale bevolking in duizendtallen	10 620,0	10 846,7	11 996,8	12 449,8	12 675,3
<i>Per leeftijdscategorie</i>					
0-14 jaar	1 799,6	1 834,1	1 977,7	1 971,4	1 997,2
15-64 jaar	7 007,3	7 145,6	7 280,5	7 280,1	7 347,1
65 jaar en +	1 813,1	1 867,1	2 738,6	3 198,3	3 331,0
<i>Leeftijdsstructuur in %</i>					
0-14 jaar	16,9	16,9	16,5	15,8	15,8
15-64 jaar	66,0	65,9	60,7	58,5	58,0
65 jaar en +	17,1	17,2	22,8	25,7	26,3
<i>Enkele indicatoren</i>					
Afhankelijkheid van de ouderen (65-100/15-64)	25,9	26,1	37,6	43,9	45,3
<i>p.m.: in verschil met de bevolkings- vooruitzichten 2000-2050</i>	-0,1	-0,3	-2,3	-1,5	-
Intensiteit van de vergrijzing (80+/65+)	27,1	28,9	28,7	39,4	39,6

Bron : FPB – AD SEI, « Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060 »

De totale Belgische bevolking telt ongeveer 12 miljoen inwoners in 2030 (of 1 miljoen meer dan in de vroegere vooruitzichten), d.i. een gemiddelde jaarlijkse groei van 0,5 % tussen 2007 en 2030. Tussen 2030 en 2050 vertraagt de groei van de bevolking en stijgt jaarlijks met niet meer dan 0,2 % tussen 2030 en 2050 om te komen tot 12,450 miljoen personen in 2050. In de vroegere bevolkingsvooruitzichten, vanaf 2030 en tot 2050, laatste jaar van de projectie, bleef de bevolking stabiel rond 11 miljoen inwoners. In vergelijking met de vroegere vooruitzichten, zien we dat de niveaus van de drie grote traditioneel voorgestelde leeftijdscategorieën momenteel hoger zijn, maar vooral de bevolking op arbeidsleeftijd (die groeit met 0,1 % tussen 2007 en 2050 tegenover een daling met 0,2 % in de vroegere vooruitzichten) en de jongeren van 0 tot 14 jaar (groeit met 0,2 % tussen 2007 en 2050 tegenover een daling met 0,1 % voordien). De groep van 65

jaar en ouder groeit ook sneller met een gemiddelde jaarlijkse groei van 1,3 % tussen 2007 en 2050 ten opzichte van 1,1 % in de vroegere vooruitzichten.

Hoewel de drie grote leeftijdscategorieën toenemen in eenheden, evolueert de leeftijdsstructuur van de bevolking op dezelfde manier als in de vroegere vooruitzichten, met een dalend aandeel van de jongeren en de bevolking op arbeidsleeftijd en een sterke toename van het aandeel van de groep van 65 jaar en ouder. Dat is een bevestiging van de toekomstige vergrijzing van de bevolking in België. Het aandeel van de jongeren en van de personen op arbeidsleeftijd daalt wel iets minder in de nieuwe bevolkingsvooruitzichten.

De vergrijzing kan ook worden waargenomen via de afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen en de indicator 'intensiteit van de vergrijzing'. Die meet het aandeel van de 80-jarigen en ouder in de bevolking van 65 jaar en ouder en wijst ook op een uitgesproken intensiteit van de vergrijzing met een percentage dat stijgt van 27 % in 2007 naar ongeveer 40 % in 2050.

De afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen drukt het aantal personen van 65 jaar en ouder uit op 100 personen op arbeidsleeftijd en stijgt van 25,9 in 2007 naar 43,9 in 2050. Anders gezegd, wanneer er in 2007 3,9 potentiële actieven zijn voor een oudere van 65 jaar of ouder, daalt het aantal actieven per oudere tot 2,2 in 2050. In een repartitiestelsel van de wettelijke pensioenen, zoals het geval is in België, geeft de evolutie van de afhankelijkheidscoëfficiënt een belangrijke aanwijzing over de problematiek van de toekomstige financiering van die uitgaven. In vergelijking met de vroegere bevolkingsvooruitzichten, vertoont de huidige afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen een soortgelijke evolutie, wel op een lichtjes lager niveau, maar dat verandert niets aan het belang van de uitdagingen op het vlak van de financiering van de toekomstige wettelijke pensioenen.

1.2.2. De arbeidsmarkt

De situatie op de arbeidsmarkt kent geen ingrijpende veranderingen omdat ze wordt uitgedrukt in procent van de bevolking (zie Tabel 6).

Tabel 6: Situatie op de arbeidsmarkt, in % van de overeenstemmende bevolking scenario van juni 2008 (1) en verschil ten opzichte van de resultaten van juni 2007 (2)

	2007		2013		2030		2050	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Werkgelegenheidsgraad (% van de bevolking 15-64)	62,9	0,3	64,6	-0,7	68,1	-1,0	68,6	-0,5
15-54-jarigen	67,5	0,2	68,9	-1,2	71,6	-1,8	72,0	-1,1
Vrouwen	62,7	-0,1	65,1	-1,7	69,0	-2,2	69,5	-1,4
Mannen	72,3	0,4	72,7	-0,7	74,1	-1,4	74,6	-0,7
55-64-jarigen	36,1	0,6	41,3	0,4	47,6	1,2	48,0	1,0
Vrouwen	26,4	-0,0	32,9	-0,7	43,4	0,6	44,3	1,4
Mannen	46,0	1,4	49,8	1,5	52,0	1,8	51,9	0,7
Totale werkloosheidsgraad ^a (% van de corresponderende beroepsbevolking)	12,6	-0,8	11,5	0,1	8,0	0,0	8,0	-0,0
Activiteitsgraad (met inbegrip van oudere werk- lozen)	71,9	-0,3	73,0	-0,7	74,2	-1,0	74,5	-0,5
Brugpensioengraad (% van de potentiële beroeps- bevolking ^b)	8,9	0,0	6,8	-0,5	6,8	-1,2	7,1	-0,7

a Met inbegrip van oudere niet-werkzoekende werklozen

b = Beroepsbevolking + gewone bruggepensioneerden + personen in voltijdse loopbaanonderbreking

In 2007 kende de werkloosheidsgraad een daling zonder voorgaande, namelijk van 13,8 % in 2006 naar 12,6 % in één jaar, als gevolg van een sterkere stijging van de werkgelegenheidsgraad (vooral bij de 55-plussers en vooral de mannen) en een daling van de activiteitsgraad.

Na een lange periode van stijging, is de activiteitsgraad in 2006 en 2007 gedaald en, behalve wat betreft het effect van demografische verschuivingen¹⁶, lijkt die evolutie moeilijk te verklaren en kunnen te wijten zijn aan statistische effecten¹⁷.

¹⁶ Men maakt hier allusie op de nettostromen (instroom en uitstroom) op de arbeidsmarkt die overeenstemmen met de instroom van de cohorte die de leeftijd van 15 jaar bereikt tijdens het lopende jaar min de uitstroom van de cohorte die 65 jaar wordt. Die stromen hebben tot 1999 positief bijgedragen tot de evolutie van de activiteitsgraad, maar op een voortdurend afnemende wijze als gevolg van de toename van de cohorten van de babyboom naar de hogere leeftijdscategorieën die gelinkt worden aan lagere activiteitsgraden. Daarbij komt vanaf 2000 de tijdelijke toename van de instroom van jongeren van 15 jaar, waarvan de zeer lage activiteitsgraden de evolutie van de globale activiteitsgraad afremmen.

¹⁷ "De meest plausibele verklaringen zijn: een overschatting van de 'werkelijke' netto inkomende migratie (via bv. verschuivingen tussen de bevolking die langdurig in het land verblijven en bevolking legaal ingeschreven op Belgisch grondgebied); een onderschatting van de uitgaande grensarbeid naar internationale instellingen; een onderschatting van het netto-effect op de werkgelegenheid vanuit het dienstenchequstelsel; een overschatting van de afname van de administratief getelde niet-werkende werkzoekenden (NWWZ), ingevolge de verandering van de regionale meetmethoden voor werkzoekenden na de afschaffing van de stempelcontrole begin 2006." Voor meer details, zie "Economische Vooruitzichten 2008-2013", Federaal Planbureau, mei 2008.

Dit nieuwe uitgangspunt, de methodologie per cohorte, en de herschatting van de kansen tot behoud van activiteit in functie van de leeftijd, leiden tot een activiteitsgraad die ietwat lager is dan in de vroegere langetermijnprojectie.

Door de activiteitsgraad te combineren met een structurele werkloosheidsgraad die op lange termijn nog steeds op 8 % is vastgesteld, is de werkgelegenheidsgraad eveneens minder hoog dan in het vorige verslag.

Terwijl, zoals reeds vermeld, de verschillende indicatoren m.b.t. de arbeidsmarkt, uitgedrukt in verhouding tot de bevolking, geen grote wijzigingen vertonen in de projectie, is dat niet het geval voor de aantallen betrokken personen (zie Tabel 7).

Tabel 7: Situatie op de arbeidsmarkt, in duizendtallen volgens het scenario van juni 2008 (1) en verschil ten opzichte van de resultaten van juni 2007 (2)

	2007		2013		2030		2050	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Bevolking op arbeidsleeftijd	7007,3	41,9	7225,6	235,8	7280,5	659,1	7280,1	837,1
Beroepsbevolking	5038,9	11,0	5273,5	122,0	5401,7	423,9	5425,2	591,6
Werkgelegenheid	4405,5	50,6	4664,6	102,0	4959,7	380,1	4991,1	544,3
Werkloosheid ^a	633,4	-39,6	608,9	20,0	442,0	43,8	434,0	47,3

a. met inbegrip van oudere werklozen

Rekening houdend met een vrijwel identieke activiteitsgraad (zie hieronder) leidt de toename van de bevolking op arbeidsleeftijd voornamelijk als gevolg van de netto inkomende migratie tot een zeer forse stijging van de beroepsbevolking ten opzichte van de vorige simulatie (reeds 122 000 actieven in 2013, bijna 424 000 in 2030 en meer dan 590 000 in 2050). Gelet op de hypothese van een structurele werkloosheidsgraad van 8 % van de beroepsbevolking in 2030, is het aantal werklozen slechts ietwat hoger dan in de vorige vooruitzichten (44 000 in 2030 en 47 000 in 2050), maar het aantal werknemers neemt fors toe (380 000 bijkomende eenheden in 2030 en 544 000 in 2050), wat een invloed heeft op sommige macro-economische resultaten (zie hieronder).

1.2.3. De macro-economische omgeving

Op middellange termijn berust het macro-economisch scenario op de 'Economische vooruitzichten 2008-2013'¹⁸ die in mei 2008 door het Federaal Planbureau werden opgesteld. Vanaf 2014 echter steunt de macro-economische omgeving op de hypothesen over de productiviteit, de structurele werkloosheidsgraad en bijgevolg de werkgelegenheid. De resultaten van de macro-economische projectie zijn weergegeven in Tabel 8.

¹⁸ ' Economische vooruitzichten 2008-2013 ', Federaal Planbureau, mei 2008

Tabel 8: Macro-economische projectie 2007-2050, in % volgens het scenario van juni 2008 (1) en verschil ten opzichte van de resultaten van juni 2007 (2)

	2007-2013		2013-2030		2007-2030		2007-2050		2030	2050
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)/(2)	(1)/(2)
<i>Gemiddelde jaarlijkse groeivoeten in reële termen</i>									<i>In niveau</i>	
werkgelegenheid	1,0	0,2	0,4	0,3	0,5	0,3	0,3	0,2	8,3	12,2
Productiviteit	1,1	-0,3	1,8	0,0	1,6	-0,1	1,7	0,0	-4,1	-4,1
Lonen ^a	2,0	-0,1	2,1	0,3	2,1	0,2	2,0	0,2	5,4	9,3
bbp	2,0	-0,1	2,1	0,3	2,1	0,2	1,9	0,2	3,9	7,6
bbp/hoofd	1,3	-0,6	1,6	0,0	1,6	-0,1	1,6	-0,1	-4,6	-4,5
<i>in % van de beroepsbevolking (met inbegrip van de oudere niet-werkzoekende werklozen)</i>										
Structurele werkloosheidsgraad op lange termijn					8,0					

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

Tussen 2007 en 2013 bedraagt de groei van de werkgelegenheid (1 % per jaar) iets meer dan in de vorige projectie, terwijl de groei van productiviteit, de lonen en het bbp (respectievelijk 1,1 %, 2 % en 2 % gemiddeld per jaar) lager is dan die in het verslag van 2007. Die gemiddelde evoluties over 6 jaar omvatten in feite twee aparte periodes.

De jaren 2008 en 2009 worden gekenmerkt door een conjuncturele vertraging. Tijdens die twee jaren dalen de productiviteitswinst en de groei van de lonen fors ten opzichte van de vorige vooruitzichten. De groei van de werkgelegenheid daarentegen blijft vrijwel gelijk in beide simulaties.

Vanaf 2010 veronderstelt het scenario van de vooruitzichten 2007-2013 een economische groei die het mogelijk maakt de potentiële output (gemiddeld 2,0 % per jaar) te benaderen en zelfs te overschrijden. De Belgische economische groei zou in 2010 dan 2,4 % bedragen, daarna vertragen en in 2013 2,1 % bereiken. Gedurende die periode 2010-2013 zijn het bbp, de werkgelegenheid en de lonen hoger dan de resultaten van vorig jaar. Dat is niet het geval voor de productiviteitswinst, vooral als gevolg van het jaar 2013, het laatste jaar van de 'Economische vooruitzichten 2008-2013'. In de vorige simulatie werd de hypothese van de productiviteitsgroei op lange termijn, namelijk 1,75 %, vanaf dat jaar toegepast. Dat is niet meer het geval in de huidige simulatie waarin de productiviteitswinst in 2013 slechts 1,1 % bedraagt.¹⁹

Op lange termijn, vanaf 2014, zal de productiviteit met gemiddeld 1,75 % per jaar toenemen naargelang van de door de SCvV gekozen hypothese, zoals ook het geval was in de vorige verslagen. De grotere groei van de werkgelegenheid en zijn duidelijk hoger niveau zijn het gevolg van de nieuwe bevolkingsvooruitzichten, zoals hierboven aangegeven. Aangezien de stijging van de loonmassa en van het bbp rechtstreeks afhangen van de werkgelegenheid en de productiviteit, is het logisch dat tot 2030 die stijging heel wat groter is dan de resultaten van vorig jaar. Merk op dat de groei van het bbp per hoofd iets lager ligt tussen 2007 en 2050 ten opzichte van

¹⁹ Zolang de hypothese van de productiviteitsgroei op lange termijn groter is dan de trendmatige productiviteitswinst op middellange termijn, zal de toevoeging van één jaar aan de middellangetermijnprojectie een negatief effect hebben op de gemiddelde groei van de productiviteit op middellange termijn.

vorig jaarverslag, toe te schrijven aan de periode 2007-2013 waar een mindere toename van het bbp genoteerd wordt, waaraan een sterkere groei van de bevolking gekoppeld wordt. Tussen 2013 en 2050 liggen de groeivoeten van het bbp en van de bevolking hoger dan in vorig jaarverslag maar met eenzelfde afwijking tussen beide.

1.2.4. De budgettaire kosten van de vergrijzing

Ter herinnering, de budgettaire kosten van de vergrijzing vertegenwoordigen de toename van alle sociale uitgaven over een gegeven periode, in % van het bbp.

a. De middellangetermijnvooruitzichten

Tabel 9 toont de verschillende componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn, van 2007 tot 2013, alsook het verschil met de resultaten van de vorige projectie van juni 2007.

Tabel 9: De budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn, in % van het bbp volgens het scenario van de SCvV en verschil ten opzichte van het scenario van juni 2007

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Scenario van de SCvV van juni 2008								Verskil met de resultaten van juni 2007	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013	2007-2013	
Pensioenen	8,8	8,9	9,0	9,1	9,2	9,3	9,5	0,7	0,1	
- werknemersregeling	4,9	4,9	5,0	5,0	5,1	5,1	5,2	0,3	0,0	
- zelfstandigenregeling	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,1	0,0	
- overheidssector ^a	3,2	3,2	3,3	3,4	3,4	3,5	3,5	0,3	0,1	
Gezondheidszorg ^b	7,0	7,3	7,5	7,5	7,6	7,7	7,8	0,8	0,1	
Arbeidsongeschiktheid	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	0,1	0,0	
Werkloosheid	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	-0,1	0,2	
Brugpensioenen	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0	
kinderbijslag	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	0,0	0,1	
Overige sociale uitgaven ^c	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	0,0	0,0	
Totaal	22,6	23,0	23,4	23,5	23,7	23,9	24,1	1,5	0,7	
p.m. lonen onderwijzend personeel	3,9	3,8	3,9	3,8	3,8	3,8	3,8	-0,1	0,1	

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

b Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg en langdurige zorg. Ze omvatten de socialezekerheidsuitgaven (gezondheidszorg in de werknemersregeling en zelfstandigenregeling, de tegemoetkoming in de ligdagprijs sinds 2004 aan de sociale zekerheid werd overgedragen DOSZ en overige regelingen), bepaalde uitgaven van de federale overheid (het ging vooral over de tegemoetkoming in de ligdagprijs die in 2004 aan de sociale zekerheid werd overgedragen), de gewesten (hulp aan gehandicapten) en de lagere overheid (medische prestaties van de OCMW's aan personen in moeilijkheden, met inbegrip van de verblijfskosten in rusthuizen). Ook sommige uitgaven voor hulp in het dagelijks leven van afhankelijke bejaarden zijn daarin vervat.

c Vooral de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fonds voor Bestaanszekerheid en leefloon.

In de nieuwe vooruitzichten stijgen de budgettaire kosten van de vergrijzing met 1,5 procentpunt van het bbp tussen 2007 en 2013, als gevolg van de pensioenuitgaven (0,7 procentpunt) en de gezondheidszorg (0,8 procentpunt), terwijl de overige sociale uitgaven vrij stabiel blijven.

De stijging van de pensioenuitgaven in de werknemers- en zelfstandigenregeling is het gevolg van het toenemend aantal gepensioneerden, de beschikbare enveloppe voor welvaartsaanpassingen en de vervanging van de oude generaties van gepensioneerden door nieuwe (de gepensioneerden genieten gemiddeld een hoger pensioen naarmate ze meer recentelijk met pensioen zijn gegaan). De stijging van het aantal gerechtigden op een pensioenbonus die wordt toegekend voor het voortzetten van een beroepsactiviteit na 62 jaar versterkt die groei nog.

Het groter aantal gepensioneerden leidt tot een relatief forse stijging van de pensioenuitgaven van de overheid op middellange termijn. Het gaat om personen die in de jaren 70 werden aangeworven om de stijging van de werkloosheid af te remmen.

De uitgaven voor gezondheidszorg beantwoorden aan de verwachte uitgaven, maar niet aan de norm die een groei van 4,5 % in reële termen vooropstelt. Ze omvatten de uitbreiding van de verplichte dekking van de kleine risico's voor de zelfstandigen vanaf 2008. In 2009 en 2010 stijgen de uitgaven voor gezondheidszorg vooral in het tempo van hun interne dynamiek (3,1 %, d.i. de gemiddelde jaarlijkse groei van de effectieve uitgaven tijdens de laatste veertien jaar), waaraan 0,7 % moet worden toegevoegd als gevolg van de vergrijzing, 0,1 % als gevolg van het sociaal akkoord 2005-2009 en de recente prijsstijgingen, die soms erg hoog zijn, en die slechts een jaar later een weerslag hebben wanneer de loonschalen van de zorgverstrekkers worden aangepast (1 % in 2009 en 0,1 % in 2010). Vanaf 2011 is de groei van de gezondheidsuitgaven het gevolg van de langetermijnmethodologie die rekening houdt met de demografische effecten en de 'historische trend.'²⁰

In vergelijking met de resultaten van het verslag 2007, zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing 0,7 procentpunt van het bbp hoger tussen 2007 en 2013.

De hogere budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn worden gedeeltelijk verklaard door twee macro-economische factoren: een lagere economische groei en een toenemende groei van het verschil tussen de evolutie van de afgevlakte gezondheidsindex (toegepast op de sociale uitgaven) en de bbp-deflator. Terwijl de lagere bbp-groei slechts 0,04 procentpunt verklaart van het verschil ten opzichte van vorig jaarverslag (+0,7 procentpunt van het bbp), is 0,2 procentpunt van het bbp toe te schrijven aan de grotere groei van de kloof tussen de twee deflatoren.

Het geheel van nieuwe maatregelen ten opzichte van de maatregelen die vorig jaar reeds in rekening werden gebracht, zouden 0,1 procentpunt van de verhoging van de vergrijzingskosten voor hun rekening nemen.

²⁰ Zie het Jaarverslag 2005, hoofdstuk IV

Merk op dat in 2007 het geheel aan sociale uitgaven 0,4 procentpunt van het bbp lager ligt ten opzichte van de vroegere vooruitzichten, voornamelijk door de uitgaven van gezondheidszorg en werkloosheid.

Zo liggen de uitgaven voor gezondheidszorg in 2007 0,2 procentpunt van het bbp lager. Maar de regering heeft een zekere inhaalbeweging voorzien in 2008 die zich vertaalt in een stijging van 0,3 procentpunt van het bbp tussen 2007 en 2008 tegenover 0,2 procentpunt in de vorige resultaten, wat een verhoging ten belope van 0,1 procentpunt van het bbp betekent voor de gezondheidszorguitgaven tussen 2007 en 2013 t.o.v. vorige projecties.

In het werkloosheidsstelsel vertrekken de uitgaven eveneens van een niveau dat 0,1 procentpunt van het bbp lager ligt in 2007 als gevolg van de onverwachte forse daling van het aantal werklozen. Op het einde van de middellange termijn komt er echter ook een inhaalbeweging met een werkloosheidsgraad die ietwat hoger is dan die in de vroegere vooruitzichten, wat uiteindelijk leidt tot hogere werkloosheidsuitgaven.

De uitgaven voor kinderbijslag die tussen 2007 en 2013 iets hoger zijn in vergelijking met de resultaten van juni 2007, zijn het gevolg van het groter aantal gerechtigden. De nieuwe bevolkingsvooruitzichten hebben geleid tot een sterke herziening van het aantal kinderen, enerzijds door de opwaartse herziening van de vruchtbaarheidsgraden en anderzijds door het toenemend aantal inwijkelingen, die op hun beurt hogere fertiliteitscijfers optekenen.

Men noteert tevens een meerkost ten belope van 0,1 procentpunt van het bbp in de pensioenuitgaven van de overheidssector, vooral door een grotere groei van het aantal gepensioneerden.

De budgettaire kosten van de vergrijzing lijken volgens de nieuwe ramingen belangrijker te worden op de middellange termijn. Dit zal belangrijke gevolgen hebben voor de openbare financiën en het traject voor het te volgen begrotingsaldo.

Een bijzondere categorie van de pensioenuitgaven van de overheid : de pensioenuitgaven van de lagere overheid

Algemeen omvatten de langetermijnvooruitzichten van de SCvV alle sociale uitgaven die vervat zijn in de rekeningen van de overheidsfinanciën van de nationale boekhouding. Wat de pensioenuitgaven van de lagere overheid betreft, gaat het om lokale besturen die aangesloten zijn bij Pool 1 en 2 (RSZPPO) en de lokale besturen met een eigen pensioenstelsel.

Zij registreren dus niet de pensioenen van sommige lokale besturen die aangesloten zijn bij een verzorgingsinstelling, waarvan de gegevens zeer moeilijk te verkrijgen zijn.

Toch geeft een studie (a) van de Bijzondere Commissie voor de Pensioenen van de Plaatselijke Besturen over de evolutie van die pensioenen tegen 2050 een cijfer voor het jaar 2004 : het zou gaan om 351 miljoen euro of 0,1 % van het bbp.

a. Bijzondere Commissie voor de Pensioenen van de Plaatselijke Besturen, Evolutie van de pensioenlast van de plaatselijke besturen 2004-2050, oktober 2007 – www.pdos.be/pdos/professionals/professionals1976.htm

b. Langetermijnvooruitzichten

Tabel 10 geeft de budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn, tot 2050, en de verschillen met de resultaten van vorig jaar.

Tabel 10: De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn, in % van het bbp volgens het SCvV-scenario en verschil met het scenario van juni 2007

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	SCvC-scenario van juni 2008							Verskil met de resultaten van juni 2007	
	2007	2013	2030	2050	2013-2030	2007-2030	2007-2050	2007-2030	2007-2050
Pensioenen	8,8	9,5	12,3	13,3	2,8	3,5	4,5	-0,1	0,0
- werknemersregeling	4,9	5,2	6,8	7,4	1,6	1,9	2,5	-0,4	-0,3
- zelfstandigenregeling	0,7	0,8	0,8	0,8	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
- openbare sector ^a	3,2	3,5	4,7	5,1	1,1	1,5	1,9	0,3	0,3
gezondheidszorgen ^b	7,0	7,8	8,9	10,4	1,1	1,9	3,4	-0,1	0,1
«acute» gezondheidszorg ^c	6,1	6,8	7,5	8,2	0,8	1,4	2,2	-0,2	-0,1
Langdurige zorg ^c	0,9	1,0	1,3	2,1	0,3	0,5	1,2	0,1	0,2
arbeidsongeschiktheid	1,3	1,3	1,2	1,1	-0,1	0,0	-0,1	0,1	0,1
werkloosheid	2,0	1,9	1,3	1,2	-0,6	-0,7	-0,8	0,2	0,1
brugpensioenen	0,4	0,4	0,4	0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0
kinderbijslag	1,6	1,5	1,3	1,1	-0,2	-0,2	-0,4	0,1	0,1
Overige sociale uitgaven ^d	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2
Totaal	22,6	24,1	26,9	28,9	2,8	4,3	6,3	0,0	0,1
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	3,9	3,8	3,8	3,7	0,0	-0,1	0,2	0,2	0,1

- Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de staat en de IGO
- Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg en langdurige zorg
- De langdurige zorg omvat de thuiszorg, het verblijf in rustoorden voor bejaarden, in rust- en verzorgingstehuizen, in psychiatrische verzorgingsinstellingen en in initiatieven voor beschut wonen en sommige uitgaven voor bijstand in het dagelijks leven voor afhankelijke bejaarden. De 'acute' zorg omvat de overige gezondheidszorg.
- Vooraf de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fonds voor Bestaanszekerheid en leefloon

De budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen 4,3 % van het bbp tussen 2007 en 2030 en 6,3 % van het bbp tussen 2007 en 2050. Ondanks de integratie van de nieuwe bevolkingsvooruitzichten die een iets lagere afhankelijkheidscoëfficiënt vertonen ten opzichte van de oude vooruitzichten, is de budgettaire kost van de vergrijzing tussen 2007 en 2030 vergelijkbaar met de resultaten van juni 2007, zelfs met 0,1 procentpunt van het bbp hoger tussen 2007 en 2050. Er diende inderdaad geen grote verandering in de situatie verwacht te worden omdat de talrijke babyboomgeneraties die vanaf 2010 de opaboombgeneraties worden, reeds in de bevolking aanwezig zijn. Bovendien wordt de verlenging van hun levensverwachting, volgens de geobserveerde tendensen, verdergezet. De kader hieronder zet de effecten van de nieuwe bevolkingsvooruitzichten op de pensioenuitgaven uiteen.

De invloed van de nieuwe bevolkingsvooruitzichten op de langetermijnkosten voor de pensioenuitgaven

Het huidige verslag steunt op de nieuwe bevolkingsvooruitzichten die door het Federaal Planbureau en de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie werden opgemaakt. Men kan zich terecht afvragen in welke mate die nieuwe vooruitzichten een invloed hebben op de budgettaire kosten van de vergrijzing meer bepaald op de pensioenuitgaven die het meeste bijdragen tot de vergrijzingskosten (4,5 % van het bbp tussen 2007 en 2050, cfr. Tabel 10). Met andere woorden, het gaat erom een raming proberen te maken van de budgettaire kosten van de vergrijzing in een demografische context die overeenstemt met die uit het vorige verslag.

In onderstaande tabel staan 5 factoren die de evolutie van de budgettaire kosten van de pensioenen verklaren. De eerste factor is de demografische factor, of de verhouding tussen de bevolking van 65 jaar en ouder en de bevolking op arbeidsleeftijd (of demografische afhankelijkheidscoëfficiënt). De tweede is de inverse van de werkgelegenheidsgraad (een gunstigere evolutie van de werkgelegenheidsgraad zou de budgettaire kosten van de vergrijzing verminderen). De andere factoren die eveneens een rol spelen zijn de vervangingsgraad (het gemiddelde pensioen in verhouding tot het gemiddelde loon), de globale pensioneringsgraad (het aantal gepensioneerden van de verschillende wettelijke pensioenstelsels ten opzichte van de bevolking van 65 jaar en ouder) en het aandeel van de aantal gepensioneerden van het beschouwde stelsel in het totaal aantal gepensioneerden.

In het kader van de nieuwe bevolkingsvooruitzichten kent de demografische afhankelijkheidscoëfficiënt tussen 2007 en 2050 een groei die iets meer dan 5 % lager ligt dan de groei in het verslag van vorig jaar. Onder overigens gelijke omstandigheden, zouden de budgettaire kosten van de pensioenen in de werknemersregeling met 0,25 % van het bbp dalen. Voor alle regelingen, zou een meer gunstige demografische evolutie de budgettaire kosten van de pensioenen met 0,45 % van het bbp verminderen. De minder uitgesproken toename van de werkgelegenheidsgraad echter (die bijdraagt tot een stijging van 0,12 % van het bbp van de pensioenkosten) en, vooral, een groter aandeel van de overheidspensioenen (dat de pensioenkosten met 0,26 % van het bbp zou doen stijgen) doen de verwachte demografische impact zeer sterk dalen.

Tabel 11: Bijdrage van verschillende factoren tot de budgettaire kosten van de pensioenen, verschillen met de simulatie van het jaarverslag 2007 van de SCvV

	Verschillen in de groeivoeten tussen 2007 en 2050 (in vergelijking met de editie 2007 van het jaarverslag)	Bijdrage tot de budgettaire kosten van de pensioenen (verschil met de editie 2007 van het jaarverslag)
Werknemersregeling		
Afhankelijkheidscoëfficiënt	-5,13	-0,25
Werkgelegenheidsgraad (-)	1,34	0,07
Aandeel van gepensioneerden in het stelsel	-2,18	-0,11
Globale pensioneringsgraad	1,08	0,05
Vervangingsgraad	-1,64	-0,08
Geschat totaal*		-0,32
<i>PM: Budgettaire kosten</i>		-0,34
Zelfstandigenregeling		
Afhankelijkheidscoëfficiënt	-5,13	-0,04
Werkgelegenheidsgraad (-)	1,34	0,01
Aandeel van gepensioneerden in het stelsel	-1,21	-0,01
Globale pensioneringsgraad	1,08	0,01
Vervangingsgraad	1,61	0,01
Geschat totaal		-0,02
<i>PM: Budgettaire kosten</i>		0,00
Overheidsstelsel		
Afhankelijkheidscoëfficiënt	-5,13	-0,16
Werkgelegenheidsgraad (-)	1,34	0,04
Aandeel van gepensioneerden in het stelsel	11,58	0,37
Globale pensioneringsgraad	1,08	0,03
Vervangingsgraad	-0,91	-0,03
Geschat totaal*		0,26
<i>PM: Budgettaire kosten</i>		0,33

	Verschillen in de groeivoeten tussen 2007 en 2050 (in vergelij- king met de editie 2007 van het jaarverslag)	Bijdrage tot de budgettaire kosten van de pensioenen (verschil met de editie 2007 van het jaarverslag)
Totaal		
Afhankelijkheidscoëfficiënt	-5,13	-0,45
Werkgelegenheidsgraad (-)	1,34	0,12
Verdeling van de gepensioneerden per stelsel	-	0,26
Globale pensioneringsgraad	1,08	0,09
Vervangingsgraad	-	-0,10
Geschat totaal*		-0,08
<i>PM: Budgettaire kosten</i>		-0,01

* De bijdragen van de verschillende factoren worden geschat door middel van een lineaire benadering. Het geschatte totaal kan dus afwijken van de verschillen die in de referentietabel worden voorgesteld en hier worden weergegeven onder de benaming Budgettaire kosten.

Zoals in de vorige verslagen van de SCvV zijn de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg bepalend voor de budgettaire kosten van de vergrijzing. De overige sociale uitgaven dalen op lange termijn onder meer als gevolg van een vermindering van hun vervangingsratio die voortvloeit uit de gedeeltelijke welvaartsaanpassingen.

Bovendien vloeit de daling van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen uitgedrukt in % van het bbp eveneens voort uit een aanzienlijke daling van het aantal werklozen (- 175 000 eenheden tussen 2013 en 2050) als gevolg van de hypothese van een structurele werkloosheidsgraad van 8 % vanaf 2030.

De budgettaire enveloppe voor de welvaartsaanpassingen en de herwaarderingsmaatregelen

Wat de welvaartsaanpassingen betreft, omvat de wet betreffende het generatiepact twee delen.

Eenzijds bepaalt de wet een methode voor het berekenen van een budgettaire enveloppe voor de welvaartsaanpassingen, ofwel jaarlijkse verhogingen van de loongrenzen en het minimumrecht per loopbaanjaar van 1,25 %, minima en forfaitaire uitkeringen van 1 % en andere uitkeringen van 0,5 %.

Anderzijds voorziet de wet in een overlegprocedure tussen de sociale partners waarin zij, binnen de grenzen van de beschikbare en bij wet bepaalde budgettaire enveloppe, concrete herwaarderingsmaatregelen kunnen voorstellen.

Die concrete maatregelen kunnen een minder of meer duurzame impact hebben op de evolutie van de sociale uitgaven. Een stijging van de forfaitaire bedragen, bijvoorbeeld, is geldig zowel voor de huidige als voor de toekomstige generaties en leidt tot maximale kosten het eerste jaar die de volgende jaren ongewijzigd blijven (indien het aantal gerechtigden stabiel blijft). Een verhoging van een niet-forfaitaire uitkeringen (bijvoorbeeld een eenmalige herwaardering) heeft een maximaal budgettair effect het jaar dat ze van kracht wordt, maar dat effect neemt af in de loop van de volgende jaren omdat sommige gerechtigden het stelsel verlaten (werk, pensioen, overlijden ...).

In de vooruitzichten van de SCvV worden de sociale uitgaven berekend ervan uitgaande dat vanaf 2009, de modaliteiten van de welvaartsaanpassingen zouden samenvallen met de berekeningswijze van de beschikbare enveloppe, terwijl het in de praktijk misschien op een andere manier zal gebeuren.

Zoals reeds vermeld, blijkt dat de budgettaire kosten van de vergrijzing iets meer dan 0,1 procentpunt van het bbp hoger zijn tussen 2007 en 2050 ten opzichte van vorige projecties. Die relatieve stabiliteit van de budgettaire kosten omvat evenwel enkele interessante punten.

De pensioenuitgaven in de werknemersregeling stijgen minder dan in de vroegere vooruitzichten, terwijl voor de pensioenuitgaven van de overheid het omgekeerde geldt. Er zijn twee verklaringen voor dat fenomeen: de actualisering van de aantallen gepensioneerden per regeling en een methodologische verfijning in de projectie van diezelfde aantallen per regeling die voortaan steunt op langere historische reeksen, namelijk van de werkgelegenheid per regeling.

Het geheel van de uitgaven voor gezondheidszorg blijft vrij stabiel ten opzichte van de vroegere projecties, maar de opsplitsing tussen acute zorg en langdurige zorg wijzigt. De uitgaven voor acute zorg zijn immers onder meer gebaseerd op het bbp per hoofd die minder snel stijgt dan in de vorige projecties, waardoor het verschil met de bbp-groei toeneemt. De stijging van die uitgaven, uitgedrukt in termen van het bbp, is minder hoog in de nieuwe vooruitzichten. De stijging van de langdurige zorg daarentegen is hoger door de grotere groep van 80 en ouder. Het is die leeftijdscategorie die het meest nood heeft aan dit zorgtype.

De kleinere daling van de werkloosheidsuitgaven is toe te schrijven aan het lagere niveau van de werkloosheidsgraad in 2007, wat de daling van de aantallen werklozen afremt tot 2030, wanneer de structurele werkloosheidsgraad 8 % bedraagt.

Een omvangrijkere jonge bevolking vertraagt ook de daling van de kinderbijslag, en in mindere mate de invoering van de jaarlijkse leeftijdsbijslag voor bepaalde leeftijdsklassen.

De overige sociale uitgaven dalen meer in de nieuwe vooruitzichten voor de budgettaire kosten van de vergrijzing door het in rekening brengen van de parameters voor de welvaartsaanpassing conform de wet op het generatiepact, terwijl die uitgaven voordien, bij gebrek aan preciese modaliteiten, gelijklopend met het bbp evolueerden.

De budgettaire kosten van de vergrijzing bij een lagere productiviteitstoename

Ondanks het feit dat de raming van budgettaire kosten van de vergrijzing niet op noemenswaardige manier werd gewijzigd, wenst de Studiecommissie voor de Vergrijzing de lezer aan te manen tot voorzichtigheid.

De productiviteitshypothese van 1,75 % per jaar kan dan wel als realistisch beschouwd worden in een historisch perspectief, waarin een jaarlijks gemiddelde van 1,90 % opgetekend werd gedurende de laatste eeuw, de evolutie van de productiviteitstoename van de laatste 26 jaar (1,5 %) en de verwachtingen op middellange termijn (1,1 %) leiden tot een bepaalde bezorgdheid over die hypothese.

Daarom wenst de SCvV de lezer te herinneren aan de in het vorig jaarverslag uitgevoerde gevoeligheidsanalyse met betrekking tot de productiviteitshypothese. Een productiviteitstoename die op lange termijn 0,25 procentpunt lager zou liggen (dus een jaarlijks gemiddelde toename van 1,5 % in plaats van 1,75 %) zou immers de budgettaire kosten van de vergrijzing tegen het jaar 2050 doen toenemen met 1 procentpunt van het bbp (eenzelfde verlaging zou men noteren indien de productiviteitstoename met 0,25 procentpunt naar boven zou worden herzien).

Het zijn voornamelijk de pensioenuitgaven in de algemene regeling die hogere kosten genereren: terwijl de pensioenen berekend worden op basis van de lonen verdiend in het verleden - die slechts zeer geleidelijk beïnvloed zullen worden door de wijziging in loongroei als gevolg van de productiviteitsverandering – daalt het bbp door de verandering in productiviteitsgroei, waardoor de pensioenuitgaven zwaarder wegen in bbp-termen.

In mindere mate stijgen de uitgaven voor kinderbijslag en sommige forfaitaire werkloosheidsuitkeringen. Gezien zij niet berekend worden op basis van het loon en dus niet geraakt worden door de verandering in productiviteits- en loongroei, is het het lager bbp-niveau (9 % lager in 2050) dat die meeruitgaven genereert.

Merk op dat de parameters over sociaal beleid in dit scenario overeenkomen met de bepalingen van het generatiepact. De welvaarts- en loongrensaanpassingen die toegepast zullen worden, staan bijgevolg volledig los van de toename van de productiviteit en de lonen. De vooropgestelde parameters rond sociaal beleid die in het verleden door de SCvV werden gehanteerd in een context met een productiviteitsaan groei van 1,75 %, werden in het generatiepact overgenomen, ongeacht deze loonstijging echter. Indien het sociaal beleid wel aangepast zou worden aan de lagere productiviteitsgroei, dan zouden de meerkosten van de vergrijzing van 1 procentpunt van het bbp in 2050 teruggebracht worden tot 0,3 procentpunt.

c. De vooruitzichten per entiteit

Tabel 12 illustreert de budgettaire kosten van de vergrijzing opgedeeld per Entiteit volgens het SCvV-scenario van juni 2008. Entiteit I omvat de federale overheid en de Sociale Zekerheid, Entiteit II de lokale besturen en de gemeenschappen en gewesten.

Tabel 12: De budgettaire kosten van de vergrijzing per Entiteit, in % van het bbp volgens het SCvV-scenario van juni 2008

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Entiteit I					
	2007	2013	2030	2050	2007-2030	2007-2050
Pensioenen	8,6	9,3	12,1	13,0	3,5	4,5
waarvan pensioenen van Entiteit II	1,2	1,5	2,0	2,2	0,8	1,0
Gezondheidszorg	6,2	7,0	8,1	9,6	1,9	3,3
“Acute” zorg	5,4	6,0	6,8	7,5	1,4	2,1
Langdurige zorg	0,8	1,0	1,3	2,0	0,5	1,2
Arbeidsongeschiktheid	1,3	1,3	1,2	1,1	0,0	-0,1
Werkloosheid	2,0	1,9	1,3	1,2	-0,7	-0,8
Brugpensioen	0,4	0,4	0,4	0,3	-0,1	-0,1
Kinderbijslag	1,4	1,4	1,2	1,0	-0,2	-0,4
Overige sociale uitgaven	1,1	1,1	1,1	1,0	-0,1	-0,1
Totaal	20,9	22,5	25,3	27,3	4,3	6,3
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Entiteit II					
	2007	2013	2030	2050	2007-2030	2007-2050
Pensioenen	1,4	1,7	2,2	2,5	0,8	1,1
Waarvan ten laste van Entiteit I	-1,2	-1,5	-2,0	-2,2	-0,8	-1,0
Gezondheidszorg en sociale bijstand	0,7	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0
Vlaamse Zorgverzekering	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Kinderbijslag	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Overige sociale uitgaven	0,6	0,5	0,5	0,5	-0,1	-0,1
Totaal	1,7	1,6	1,6	1,6	0,0	-0,1
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	3,8	3,8	3,8	3,7	-0,1	-0,2

Entiteit I omvat het merendeel van de sociale uitgaven en van de budgettaire kosten van de vergrijzing aangezien ze betrekking heeft op het geheel van de socialezekerheidsuitkeringen, met uitzondering van de Vlaamse Zorgverzekering, en het merendeel van de pensioenuitgaven van de overheid van Entiteit II die ten laste blijven van de federale overheid. De budgettaire kosten voor de vergrijzing van Entiteit II bedragen bijgevolg 4,3 % van het bbp tussen 2007 en 2030 en 6,3 % tussen 2007 en 2050, terwijl die van Entiteit II respectievelijk nul en -0,1 % van het bbp bedragen. Entiteit II neemt de volgende sociale uitgaven ten laste: bepaalde pensioenuitgaven van de overheidssector, uitgaven voor gezondheidszorg en sociale bijstand (hulp aan gehandicapten, hulp van OCMW's aan personen in moeilijkheden), de Vlaamse Zorgverzekering, de kinderbijslag van de ambtenaren van die Entiteit en andere uitkeringen zoals het leefloon.

2. De nieuwe bevolkingsvooruitzichten 2007-2060

2.1. De volledig herziene bevolkingsvooruitzichten

De bevolkingsvooruitzichten in de vorige verslagen

De zes vorige verslagen van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (edities 2002 tot 2007) steunden op de 'Bevolkingsvooruitzichten 2000-2050'²¹. Elk jaar werden die vooruitzichten echter gedeeltelijk geactualiseerd. In plaats van de waarnemingen op 1 januari 2000 als uitgangspunt te nemen, werden de vooruitzichten opnieuw gesimuleerd op basis van de jongste bevolkingswaarnemingen, doorgaans op 1 januari van het jaar voorafgaand aan het verslag. De hypothesen met betrekking tot de diverse parameters van de bevolkingsloop (vruchtbaarheid, mortaliteit, binnenlandse migratie of migratie naar het buitenland), waarvan de definitie zorgvuldige analyses en een minimum aan afstand vergt ten opzichte van de vastgestelde eventuele veranderingen, bleven ongewijzigd. In dit hoofdstuk zal men de nieuwe 'Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060' vergelijken met de waarden van de 'Bevolkingsvooruitzichten 2000-2050' die opnieuw werden gesimuleerd op basis van de waarnemingen per 1 januari 2006 en gebruikt in het verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing van juni 2007.

Grote bevolkingsevoluties

De sinds 2000 waargenomen bevolkingsevoluties onderscheidden zich al snel van de trends die aan de basis lagen van de hypothesen van de 'Bevolkingsvooruitzichten 2000-2050', vooral wat vruchtbaarheid en migratie betreft.

Zo stelde men in 2006 iets minder sterfgevallen vast, namelijk 101 600 tegenover 104 300 in de vooruitzichten van het SCvV-verslag van juni 2007. De vastgestelde sterfgevallen benaderen dicht de ramingen in Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het verschil geldt vooral voor Vlaanderen.

De nataliteit is ten opzichte van de hypothesen sinds 2003 fors toegenomen in Vlaanderen en nog meer in Brussel. In 2006 telt men 121 400 geboorten tegenover 109 700 in de vooruitzichten van vorig jaar. Wat het Rijk betreft, komt het gemiddeld aantal kinderen per vrouw dicht in de buurt van 1,80 in 2006, terwijl het in de hypothese ging om 1,66.

Wat de binnenlandse migratie betreft, noteert het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een grotere netto-uitstroom dan voorzien naar de twee andere gewesten, vooral ten gunste van Wallonië. A priori kan dit worden verklaard door de toename van de internationale immigratie die aanvan-

²¹ Nationaal Instituut voor de Statistiek, Federaal Planbureau, Bevolkingsvooruitzichten 2000-2050 per arrondissement, Nationaal Instituut voor de Statistiek, november 2001.

kelijk voor een groot deel gericht is op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest alvorens zich gedeeltelijk naar de andere regio's te richten.

De internationale immigratie is inderdaad veel groter dan verwacht. Terwijl in de vroegere vooruitzichten werd gerekend op 70 100 inwijkingen per jaar, telt men in 2006 108 800 inwijkingen. Er is iets meer emigratie dan verwacht, namelijk 59 200 tegenover de verwachte 53 700. Rekening houdend met veel meer inwijkingen en iets meer uitwijkingen, noteert men een veel groter extern migratiesaldo dan verwacht, namelijk 49 500 in 2006 tegenover de verwachte 16 300.

Opportuniteit en organisatie van een nieuwe oefening inzake bevolkingsvooruitzichten

Het was dus de hoogste tijd voor een nieuwe oefening inzake bevolkingsvooruitzichten die een gedetailleerde analyse maakt van de recente bevolkingsevoluties en hypothesen herdefinieert die aansluiten bij de nieuwe trends.

Zoals de vorige oefeningen inzake bevolkingsvooruitzichten, zijn de Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060 het resultaat van een nauwe samenwerking tussen de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (AD SEI) en het Federaal Planbureau (FPB), in samenwerking met een Wetenschappelijk Begeleidingscomité dat is samengesteld uit experts uit de universitaire wereld en vertegenwoordigers van de federale, gewest- of gemeenschapsinstellingen, die allen betrokken zijn bij de analyse van de bevolkingsloop en zelfs bij de uitwerking van de vooruitzichten.

Ditmaal echter werden de werkzaamheden anders georganiseerd. De AD SEI zorgde vooral voor het aanleveren van de talrijke basisstatistieken en aanvullingen bij de analyse en methodologische preciseringen. Het FPB heeft de ordening van die gegevens en de realisatie van de vooruitzichten voor zijn rekening genomen. Daarvoor moest het FPB twee omvangrijke taken vervullen die verband hielden met die reorganisatie van de werkzaamheden : een solide en goed georganiseerde databank samenstellen, waaraan ook leden van het Wetenschappelijk Comité hebben meegewerkt, en het eerder door de AD SEI (ex-NIS) opgemaakte model grondig herzien. Pas daarna kon gestart worden met de analyse van de gegevens.

De beschrijving van de databanken en het gebruikte model, de analyses die aan de bepaling van de hypothesen voorafgaan, de hypothesen zelf en de belangrijkste resultaten worden voorgesteld in een publicatie.²² Op de websites van de twee instellingen²³ vindt men de publicatie, gedetailleerde tabellen over de bevolking en de bevolkingsloop per leeftijd en geslacht en diverse demografische indicatoren voor het Rijk, de gewesten, de Duitstalige gemeenschap, de provincies en de arrondissementen.

²² Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060, Federaal Planbureau, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, met de medewerking van het Wetenschappelijk Begeleidingscomité, Federaal Planbureau, Planning Paper 105, mei 2008.

²³ <http://www.plan.be> en <http://www.statbel.fgov.be>

2.2. Belangrijkste hypothesen van de Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060

Alle berekeningen gebeuren per arrondissement, leeftijd, geslacht en vaak ook per nationaliteit

Het uitgangspunt van de 'Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060' zijn de waarnemingen op 1 januari 2007 (vandaar de afkorting 'BV07' die hierna wordt gebruikt). Ze bestrijken 54 jaar van simulaties, namelijk van 2007 tot 2060. Zij zijn opgesteld per arrondissement, leeftijd, geslacht en hoofdzakelijk twee nationaliteitsgroepen, Belgen en buitenlanders, ook al wordt dat onderscheid niet gepubliceerd.

Belangrijkste hypothesen in vergelijking met de 'Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060'

Tabel 13 resumeert de belangrijkste hypothesen van de Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060 (BV07) voor het Rijk door ze te vergelijken met de hypothesen van de bevolkingsvooruitzichten die in het rapport van juni 2007 werden gebruikt ('BV06' of Bevolkingsvooruitzichten 2000-2050 aangepast tot het niveau van de waarnemingen op 1 januari 2006). De voornoemde Planning Paper 105 van het FPB behandelt in detail de hypothesen die nodig zijn voor de opmaak van de bevolkingsvooruitzichten.

Die hypothesen worden algemeen opgesteld op het niveau van het arrondissement. Hierna vergelijkt men de waarden van de belangrijkste hypothesen van de twee vooruitzichten voor het Rijk. De indicatoren inzake vruchtbaarheid (gemiddeld aantal kinderen per vrouw) en mortaliteit (levensverwachting) kunnen op dat niveau slechts worden verkregen via een berekening a posteriori die de afgeleide effecten van de migratie en de ruimtelijke spreiding van de bevolking in aanmerking neemt

De vruchtbaarheidshypothesen

De conjuncturele vruchtbaarheidsindicator van het Rijk bedraagt in 2006 bijna 1,80 kinderen per vrouw. Dat cijfer werd verkregen op basis van ramingen van het FPB over de vruchtbaarheids-cijfers van het Waals Gewest. Die cijfers waren nog niet beschikbaar voor de jaren 2000 tot 2006 op het moment van de opmaak van de vooruitzichten. Voor het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waren de cijfers voor die jaren wel beschikbaar. Na een lichte voortzetting van de groei die tijdens de voorbije jaren werd waargenomen en een maximum van 1,84 kinderen per vrouw in 2010-2011 zou de conjuncturele vruchtbaarheidsindicator geleidelijk opnieuw het gemiddeld percentage van de laatste drie jaar bereiken en zich stabiliseren rond 1,76 kinderen per vrouw van 2030 tot 2050 (tegenover 1,70 en 1,74 voor respectievelijk 2030 en 2050 in de vroegere vooruitzichten). Die waarde zou vervolgens tot 2060 opklimmen tot 1,77 kinderen per vrouw. Die lichte schommelingen zijn het resultaat van de variërende samenstelling per grote nationaliteitsgroep van de immigrerende bevolking.

De hypothesen inzake levensverwachting

In 2007 zou de levensverwachting bij de geboorte voor mannen en vrouwen respectievelijk 77,26 en 83,34 jaarbedragen. Op 65-jarige leeftijd is dat nog 16,98 en 21,16 jaar. De projecties van de sterftequotiënten per arrondissement verbeteren voortdurend. Gedurende de periode 2007-2060 zou de levensverwachting bij de geboorte dus met 8 jaar toenemen voor de mannen en met 7,6 jaar voor de vrouwen. Op 65-jarige leeftijd zou het voor mannen nog gaan om 5,8 jaar en voor vrouwen om 6,2 jaar.

Tabel 13: Hypothesen in vergelijking met de bevolkingsvooruitzichten BV07 en BV06 - Rijk

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060 (BV07)							
Gemiddeld aantal kinderen per vrouw	1,81	1,84	1,78	1,76	1,75	1,76	1,77
Levensverwachting bij de geboorte	77,26	77,87	79,61	81,17	82,63	83,99	85,27
Mannen - jaren							
Levensverwachting bij de geboorte	83,34	83,86	85,51	87,03	88,43	89,73	90,94
Vrouwen - jaren							
Levensverwachting op 65-jarige leeftijd	16,98	17,41	18,61	19,74	20,79	21,78	22,73
Mannen - jaren							
Levensverwachting op 65-jarige leeftijd	21,16	21,58	22,88	24,10	25,25	26,32	27,34
Vrouwen - jaren							
Migratiesaldo (in duizendtallen)	50,3	56,0	39,1	17,4	19,5	26,2	28,7
Bevolkingsvooruitzichten 2000-2050 opnieuw gesimuleerd per 1 januari 2006 (BV06)							
Gemiddeld aantal kinderen per vrouw	1,66	1,66	1,68	1,70	1,72	1,74	-
Levensverwachting bij de geboorte	76,60	77,24	79,18	80,93	82,51	83,93	-
Mannen - jaren							
Levensverwachting bij de geboorte	82,80	83,30	84,93	86,43	87,71	88,89	-
Vrouwen - jaren							
Levensverwachting op 65-jarige leeftijd	16,76	17,13	18,29	19,40	20,46	21,48	-
Mannen - jaren							
Levensverwachting op 65-jarige leeftijd	20,97	21,30	22,39	23,42	24,39	25,28	-
Vrouwen - jaren							
Migratiesaldo (in duizendtallen)	16,4	16,5	16,9	17,1	17,2	17,1	-

Bron : FPB – AD SEI, Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060 (BV07) en BFP voor de BV06.

De hypothesen inzake internationale migratie

De internationale immigratie was bijzonder groot tijdens de laatste drie observatiejaren (2004 tot 2006). Naast de steeds grotere instroom van onderdanen uit de voormalige EU-15, vooral Fransen en Nederlanders, registreert men een forse toename van onderdanen uit de twaalf nieuwe lidstaten na de uitbreiding van 2004. Het aantal onderdanen uit niet-Europese landen echter, vooral Turken en Marokkanen, stagneert en daalt zelfs lichtjes.

Volgens de experts van het Wetenschappelijk Begeleidingscomité zou de immigratiedruk nog enkele jaren aanhouden. De internationale immigratiehypothesen werden in deze studie opgesteld door drie nationaliteitsgroepen te onderscheiden, uitgezonderd de Belgen die terugkeren. Voor de onderdanen van de oude Europese landen, zou de immigratiegroei nog enkele jaren blijven duren, maar met een geleidelijke daling, om na 2015 geleidelijk te komen tot het gemid-

delde immigratieniveau dat van 2001 tot 2006 werd waargenomen. Voor de onderdanen van de nieuwe lidstaten en van de rest van de wereld, zouden er twee factoren spelen: eenzelfde tendens maar met een geleidelijke vertraging van de immigratie tot 2015 en de evolutie van de relatieve economische aantrekkingskracht van België die steunt op de vergelijkende evolutie van het bbp per hoofd uit de laatste oefening van de Ageing Working Group (AGW). De AGW werd opgericht in het kader van het Comité voor de Economische Politiek van de Europese Commissie. De vergelijking van de bbp-groei per hoofd van België met die van het geheel van de twaalf nieuwe lidstaten enerzijds en de vergelijking van het bbp per hoofd van België met die van het geheel van de 25 lidstaten anderzijds, zou gebruikt worden om de relatieve aantrekkingskracht van België op de onderdanen van de nieuwe lidstaten of van de rest van de wereld uit te drukken.

Voor de internationale migratiehypothesen kan men ook Tabel 14 raadplegen die de bevolkingsloop en een gedetailleerde weergave van de internationale immigratie en emigratie geeft.

De instroom uit het buitenland zou in 2007 113 400 bedragen (met inbegrip van de Belgen die het land weer binnenkomen, een vrij constant cijfer, wat het cijfer van 13 200 personen verklaart dat gekozen werd gedurende de hele projectieperiode), maar in 2014 stijgen tot een maximum van 127 800. Volgens de hypothesen zou die instroom verminderen tot een minimum van 88 200 in 2036 om vervolgens opnieuw te stijgen tot 97 000 in 2050 en 101 200 in 2060. Dat komt doordat België opnieuw aantrekkelijker zou worden ten opzichte van de nieuwe lidstaten of de gehele Europese Unie. Al die cijfers m.b.t. de immigratie uit het buitenland, die variëren in de loop der tijd, moeten worden vergeleken met een constante instroom van 70 100 personen waarvoor in de vroegere bevolkingsvooruitzichten geopteerd werd.

In het verleden waren de emigratiegraden naar het buitenland vrij constant. Nochtans is een lichte stijgende trend van de uitstroom van buitenlandse burgers in verhouding tot de ingezetenen bevolking de laatste jaren geobserveerd. Daarom wordt in de projectie het gemiddelde van de emigratiegraden naar het buitenland per leeftijd, geslacht, arrondissement en volgens onderscheid Belg-buitenlander, zoals opgetekend tussen 2004 en 2006, weerhouden. De emigratie zou 63 100 bedragen in 2007, stijgen tot een maximum van 78 800 in 2022, afnemen tot een minimumdrempel van 70 200 in 2043, om daarna relatief stabiel te blijven.

Het extern migratiesaldo resulteert uit hypothesen over het aantal inwijkingen en de toepassing van de emigratiegraden op de in België aanwezige bevolking. Het extern migratiesaldo zou in 2007 50 300 bedragen. Na een gestage toename tot een maximum van 56 600 in 2012 zou dat saldo geleidelijk afnemen, tot een minimum van 16 200 in 2034. Vervolgens zou het opnieuw stijgen tot 26 200 in 2050 en 28 700 in 2060. In de laatste bevolkingsvooruitzichten van het SCvV-verslag van juni 2007, waren de voorziene saldi nagenoeg constant over de gehele periode, lopend van 16 400 in 2007 tot 17 100 in 2050.

2.3. De loop van de bevolking in de ‘Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060’

Eens de hypothesen vastgelegd zijn, genereert het model jaarlijks de verschillende componenten van de loop van de bevolking. Geboorten en sterfgevallen geven de natuurlijke loop. Migratiebewegingen (enkel van en naar het buitenland op het niveau van het Rijk) komen er vervolgens bij. Het natuurlijk saldo en het migratiesaldo vormen de jaarlijkse bevolkingsaan groei. Met de bevolking op 31 december kan een nieuwe iteratie worden gestart.

Tabel 14 toont de loop van de bevolking van de Vooruitzichten 2007-2060 (BV07) voor het Rijk en het verschil met de waarden van de bevolkingsvooruitzichten uit het SCvV-verslag van juni 2007 (BV06).

Op het niveau van het Rijk hebben de geboorten in 2006 het niveau van 120 000 eenheden overschreden. Ze blijven boven die waarde gedurende de hele projectieperiode. De sterfgevallen evolueren van een minimumcijfer van 102 700 eenheden in 2007 naar een maximum van 135 000 eenheden in 2054. Vanaf 2043 overschrijden de sterfgevallen de geboorten, wat aanleiding geeft tot een negatief natuurlijk saldo.

Zoals reeds aangehaald in het vorige punt met betrekking tot de hypothesen, is er eerst een toename van de internationale immigratie tot 2014, vervolgens een daling tot 2036 om daarna opnieuw te stijgen tot 101 200 in 2060. De internationale emigratie neemt toe tot in 2022, neemt vervolgens af tot in 2043 om daarna relatief constant te blijven. Het internationaal migratiesaldo bereikt een maximum van 56 600 in 2012, vermindert dan tot in 2034 (een minimum van 16 200) om daarna opnieuw te stijgen tot 28 700 in 2060.

Het natuurlijk saldo (tot 2042), en vooral het internationaal migratiesaldo, duwen de bevolking de hoogte in. In 2007 bedraagt de jaarlijkse bevolkingsaan groei 70 900. Hij stijgt tot een maximum van 79 400 in 2011 om vervolgens opnieuw te dalen tot zeer lage niveaus (rond 21 000 tussen 2040 en 2050), maar blijft positief gedurende de volledige projectieperiode. In de vroegere bevolkingsvooruitzichten (BV06) volstond het extern migratiesaldo niet langer om vanaf 2043 het negatief natuurlijk saldo te compenseren en de totale bevolkingsaan groei zou dus negatief worden. De verwachte bevolking in de vroegere vooruitzichten bedroeg maximum 11 miljoen in 2042.

Tabel 14: Loop van de bevolking in de Bevolkingsvooruitzichten BV07 en in verschil met de vooruitzichten BV06 – Rijk – in duizendtallen

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060 (BV07)							
Bevolking op 1 januari	10584,5	10807,4	11538,3	11982,1	12227,3	12439,1	12662,8
Natuurlijk saldo	20,6	22,6	20,6	12,1	2,2	-4,8	-3,7
Geboorten	123,3	127,1	130,2	125,8	127,8	129,6	129,7
Sterfgevallen	102,7	104,5	109,6	113,7	125,6	134,4	133,4
Extern migratiesaldo	50,3	56,0	39,1	17,4	19,5	26,2	28,7
Externe immigratie	113,4	123,4	117,6	92,3	89,9	97,0	101,2
Externe emigratie	63,1	67,4	78,5	74,8	70,5	70,9	72,5
Bevolkingsaangroei	70,9	78,6	59,7	29,5	21,7	21,4	25,0
Bevolking op 31 december	10655,4	10886,0	11598,1	12011,6	12249,0	12460,5	12687,8
Vershil (BV07-BV06)							
Bevolking op 1 januari	51,4	211,7	750,7	1016,8	1176,1	1402,6	-
Natuurlijk saldo	15,6	19,2	17,9	15,1	17,7	15,6	-
Geboorten	13,5	17,1	18,2	16,3	20,1	20,3	-
Sterfgevallen	-2,1	-2,0	0,4	1,2	2,3	4,7	-
Extern migratiesaldo	33,9	39,6	22,3	0,3	2,3	9,1	-
Externe immigratie	-	53,3	47,6	22,2	19,9	27,0	-
Externe emigratie	-	13,7	25,3	21,9	17,6	17,9	-
Bevolkingsaangroei	49,5	58,7	40,2	15,4	20,0	24,7	-
Bevolking op 31 december	101,0	270,4	790,9	1032,2	1196,1	1427,3	-

Bron : FPB – AD SEI, Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060 (BV07) en FPB voor de BV06

De totale Belgische bevolking die 10,5 miljoen personen telt op 1 januari 2007, overschrijdt in de Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060 (BV07) 11 miljoen in 2012, 12 miljoen in 2030 en bedraagt 12,5 miljoen in 2050 (of 1,4 miljoen personen meer dan in de BV06) en 12,7 miljoen in 2060. Van 1 januari 2007 tot 1 januari 2050, kent de totale bevolking van België een groei van 17,5 %; van 2007 tot 2060, bedraagt de groei 19,6 %.

2.4. De bevolking en haar leeftijdsstructuur in de Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060

Zoals Tabel 14 aantoont, vloeien de belangrijkste oorzaken van het verschil tussen de bevolkingsvooruitzichten (BV06), gebruikt in het verslag van de SCvV van juni 2007, en de Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060 (BV07) in dit verslag, voort uit een hogere nataliteit en een duidelijk groter migratiesaldo.

Tabel 15 toont de gecumuleerde weerslag van de verscheidene componenten van de bevolking op het niveau van het Rijk (geboorten, sterfgevallen, migratiesaldo met het buitenland) die aan de oorsprong liggen van de bevolkingsgroei van 1 januari 2007 tot 1 januari 2050.

Tabel 15: Gecumuleerde weerslag van de componenten van de loop van de bevolking van 1 januari 2007 tot 1 januari 2050 – BV07 en in verschil met BV06 – in duizendtallen

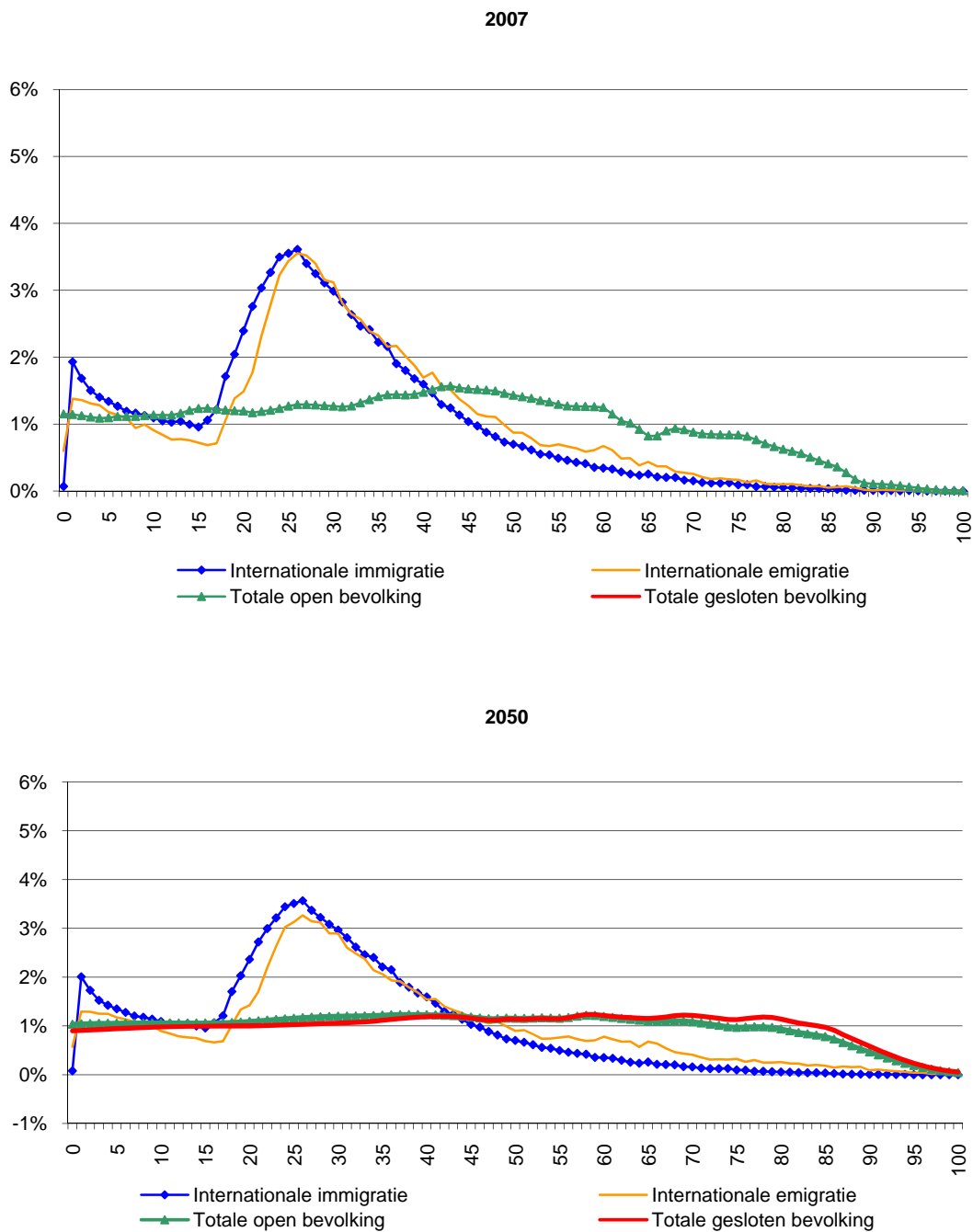
	BV07	BV07-BV06
Geboorten	5498,8	782,1
Sterfgevallen	4981,5	40,5
Natuurlijk saldo	517,3	741,6
Internationaal migratiesaldo	1337,2	609,5
Totale bevolkingsaangroei van 1 januari 2007 tot 1 januari 2050	1854,6	1351,2

Bron : FPB – AD SEI, Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060 (BV07) en FPB voor de BV06

Van 2007 tot 2049, dus gedurende 43 jaar bevolkingsloop, observeert men in de nieuwe bevolkingsvooruitzichten, in vergelijking met de vooruitzichten in het verslag van juni 2007, 782 100 geboorten meer, netto 609 500 buitenlandse immigranten meer, en slechts 40 500 sterfgevallen meer. Door de verlenging van het leven is het aantal sterfgevallen lager dan wat in de vroegere bevolkingsvooruitzichten tot 2018 berekend werd, maar vervolgens hoger als gevolg van de toename van de ingezetene bevolking door de opeenvolgende immigraties.

Net zoals een hogere vruchtbaarheid, draagt het leeftijdsprofiel van het internationaal migratiesaldo elk jaar bij tot de verjonging van de bevolking. De twee volgende figuren vergelijken de leeftijdsstructuur van de internationale immigratie en de emigratie met die van de totale bevolking in 2007 en in 2050. Er dient echter op gewezen te worden dat het extern migratiesaldo slechts een gedeelte van de bevolking voorstelt (0,47 % in 2007, 0,51 % in 2012 wanneer de immigratie op haar maximum zal zijn en 0,21 % in 2050). Het belang ervan is zo miniem dat als men de curve van de leeftijdsstructuur van een projectie van de gesloten bevolking (d.w.z. zonder migratieloop vanaf 2007) op de twee volgende figuren aftekent, zij in 2007 volledig samenvalt met de curve van de leeftijdsstructuur van de totale open bevolking (d.w.z. inclusief internationaal migratiesaldo) en nauwelijks verschijnt in de figuur over 2050. Daar wijst ze logischerwijze op een kleiner aandeel jongeren en groter aandeel ouderen.

Figuur 1: Leeftijdsstructuur van de internationale migratie (immigratie en emigratie), van de sterfgevallen en van de totale open bevolking (met migratie) en van de totale gesloten bevolking (zonder migratie) in 2007 en in 2050 (in % van het totaal van elke indicator)



Bron: FPB – AD SEI, Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060

Het leeftijdsprofiel van de internationale emigratie ligt iets hoger dan dat van de internationale immigratie. Daardoor verjongt het leeftijdsprofiel van het internationaal saldo nog meer. Twee pieken voor de emigratie en de immigratie situeren zich rond de leeftijd van 1 jaar en vooral rond 26 jaar.

De bevolking en haar structuur per geslacht en leeftijdsgroep

Tabel 16 toont de bevolkingsgegevens per geslacht en per grote leeftijdsgroep in de Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060 (BV07) die gebruikt worden in dit verslag en vergelijkt ze met de Bevolkingsvooruitzichten in het SCvV-verslag van juni 2007 (BV06). De voornoemde Planning Paper 105 van het FPB 'Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060' geeft de resultaten op 1 januari zoals in de klassieke statistiek. In de verschillende korte-, middellange- en langetermijnprojecties van het FPB (en van de SCvV) zijn de sociaaleconomische statistieken, daarentegen jaargemiddelden. We gebruiken daarom de bevolkingsvooruitzichten 'op 30 juni', berekend als gemiddelde van twee opeenvolgende startwaarden op 1 januari.

Zoals reeds aangetoond zou de totale bevolking sterk stijgen, van 10 miljoen personen in 2007 tot 12,4 miljoen in 2050 en 12,7 miljoen in 2060. Vanaf het begin van de projectieperiode, is de totale bevolking hoger dan de bevolking die vorig jaar werd voorzien (plus 76 200 in 2007) en dit fenomeen breidt zich uit totdat de bevolking in 2050 1,4 miljoen personen meer telt.

Het aandeel vrouwen is lichtjes hoger in 2050 (51,5 % tegen 50,8 %). Dat kan toegeschreven worden aan de samenstelling van de migrantenpopulatie en aan de nieuwe vooruitzichten van levensverwachting die gunstiger zijn voor de vrouwen dan voordien (cfr. Tabel 13).

De jongeren van 0 tot 14 jaar blijven voortdurend boven 1,9 miljoen vanaf 2014. Dat vertegenwoordigt een aanzienlijke verandering in vergelijking met de vroegere vooruitzichten (BV06); op 30 juni 2050, zijn er 303 600 meer jongeren van 0 tot 14 jaar.

De leeftijdsgroep die echter het meest toeneemt in vergelijking met de vroegere vooruitzichten is de groep van 15 tot 39 jaar, potentieel actieve jongeren dus. Hier ziet men duidelijk de invloed van de hypothese van een sterkere immigratie uit het buitenland die vooral plaatsvindt op die leeftijd en die na enkele jaren gecombineerd wordt met de impact van de toename van de vruchtbaarheid die sinds enkele jaren wordt waargenomen. Al bedraagt het aantal personen van 15 tot 39 jaar in 2007 slechts 30 100 meer dan in de projectie van vorig jaar, in 2011 overschrijdt dat verschil 100 000 en loopt continu op om in 2050 480 700 meer te bedragen. Die groep vertegenwoordigt meer dan 3,6 miljoen personen vanaf 2043.

De groep van 40 tot 64 jaar neemt toe maar in mindere mate (+11 800 in 2007, +356 400 in 2050). Die groep omvat 3,7 miljoen personen in 2060.

**Tabel 16: Bevolking per geslacht en per leeftijdsgroep in de bevolkingsvooruitzichten BV07 en in verschil met de vooruitzichten BV06 – Rijk - op 30 juni
(in duizendtallen tenzij anders vermeld)**

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Bevolkingsvooruitzichten (BV07) (P06j)							
Totale bevolking	10620,0	10846,7	11568,2	11996,8	12238,2	12449,8	12675,3
Mannen	5198,5	5307,6	5657,7	5857,1	5952,9	6043,6	6156,3
<i>in % van het totaal</i>	48,9%	48,9%	48,9%	48,8%	48,6%	48,5%	48,6%
Vrouwen	5421,5	5539,1	5910,5	6139,7	6285,3	6406,2	6518,9
<i>in % van het totaal</i>	51,1%	51,1%	51,1%	51,2%	51,4%	51,5%	51,4%
0 tot 14 jaar	1799,6	1834,1	1985,2	1977,7	1938,6	1971,4	1997,2
<i>in % van het totaal</i>	16,9%	16,9%	17,2%	16,5%	15,8%	15,8%	15,8%
15 tot 39 jaar	3417,2	3433,6	3533,4	3570,4	3580,8	3612,1	3631,6
<i>in % van het totaal</i>	32,2%	31,7%	30,5%	29,8%	29,3%	29,0%	28,7%
40 tot 64 jaar	3590,1	3712,0	3807,6	3710,1	3658,0	3668,0	3715,4
<i>in % van het totaal</i>	33,8%	34,2%	32,9%	30,9%	29,9%	29,5%	29,3%
65 tot 79 jaar	1321,9	1327,8	1603,6	1953,2	2010,9	1939,4	2012,5
<i>in % van het totaal</i>	12,4%	12,2%	13,9%	16,3%	16,4%	15,6%	15,9%
80 jaar en meer	491,2	539,2	638,4	785,5	1049,8	1258,9	1318,5
<i>in % van het totaal</i>	4,6%	5,0%	5,5%	6,5%	8,6%	10,1%	10,4%
Verskil (BV07-BV06) (P06j-P05j)							
Totale bevolking	76,2	241,1	770,8	1 024,5	1186,1	1415,0	-
Mannen	38,2	115,2	358,8	464,4	521,9	611,2	-
<i>in % van het totaal</i>	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,3%	-0,5%	-0,7%	-
Vrouwen	38,0	125,8	412,0	560,1	664,2	803,7	-
<i>in % van het totaal</i>	0,0%	0,0%	0,2%	0,3%	0,5%	0,7%	-
0 tot 14 jaar	28,5	91,0	286,4	272,4	262,0	303,6	-
<i>in % van het totaal</i>	0,1%	0,5%	1,4%	0,9%	0,7%	0,7%	-
15 tot 39 jaar	30,1	91,6	244,5	353,6	425,7	480,7	-
<i>in % van het totaal</i>	0,1%	0,1%	0,1%	0,4%	0,7%	0,6%	-
40 tot 64 jaar	11,8	42,8	190,2	305,5	328,0	356,4	-
<i>in % van het totaal</i>	-0,1%	-0,4%	-0,6%	-0,1%	-0,2%	-0,5%	-
65 tot 79 jaar	4,3	9,9	22,8	46,6	98,4	160,4	-
<i>in % van het totaal</i>	0,0%	-0,2%	-0,8%	-1,1%	-0,9%	-0,5%	-
80 jaar en meer	1,5	5,8	26,9	46,5	72,0	113,8	-
<i>in % van het totaal</i>	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	-

Bron : FPB – AD SEI, Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060 (BV07) en FPB voor de BV06

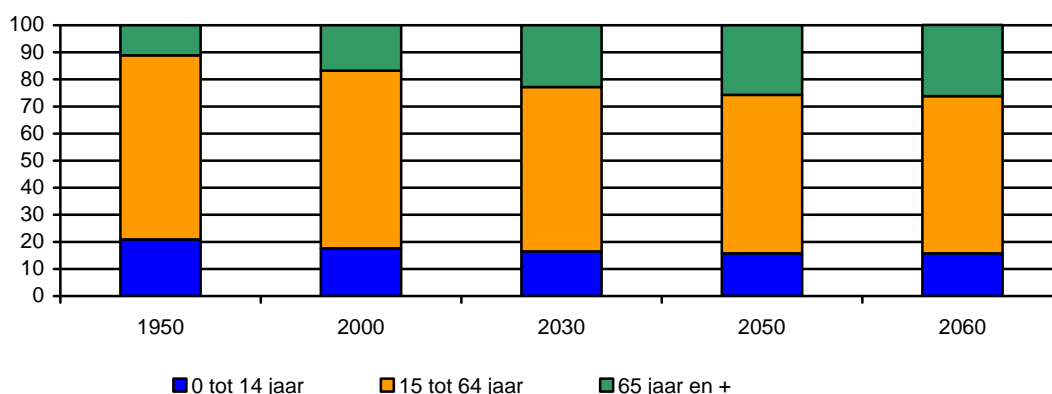
Met 1,8 miljoen personen vertegenwoordigen de 65-plussers 17,0 % van de bevolking in 2007. Hun aantal stijgt voortdurend. In 2050 zouden de 65-plussers meer dan een kwart van de bevolking uitmaken, 25,7 % met een totaal aantal van 3,2 miljoen. In 2060 zouden zij met 3,3 miljoen, 26,3 % van de bevolking vormen. In de vroegere bevolkingsvooruitzichten (BV06) lag het totale aantal in die groep in 2050 lager, nl. 2,9 miljoen maar het aandeel van die groep in de bevolking lag iets hoger (nl. 26,5 %).

Het aantal en het aandeel van 80-plussers zouden een sterke en voortdurende stijging kennen. Van 491 200 in 2007 zou hun aantal stijgen tot 1,3 miljoen in 2060, wat neerkomt op een vermenigvuldiging met 2,7. Net als in de vroegere vooruitzichten zou hun aandeel in de bevolking

stijgen van 4,6 % in 2007 tot 10,1 % in 2050 (10,4 % in 2060), wat betekent dat in 2050 en 2060 één persoon op tien ouder dan 80 jaar zou zijn.

De volgende figuur illustreert de evolutie van de verhoudingen van de drie grote leeftijdsgroepen die de bevolking vormen (nl. de jongeren van 0 tot 14 jaar, de bevolking op arbeidsleeftijd van 15 tot 64 jaar en de ouderen van 65 jaar en meer) in het verleden en in de nieuwe bevolkingsvooruitzichten.

Figuur 2: Evolutie van de leeftijdsstructuur van de bevolking van 1950 tot 2060 in %



2.5. Demografische coëfficiënten in de bevolkingsvooruitzichten 2007-2060

Tabel 17 geeft de voornaamste demografische coëfficiënten op het vlak van de vergrijzing in de 'Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060' (BV07) en vergelijkt ze met die uit de bevolkingsvooruitzichten die in het SCvV-verslag van juni 2007 gebruikt werden (BV06).

Over de periode 2007-2060, zou de gemiddelde leeftijd van de bevolking toenemen van 40,1 tot 44,3 jaar in 2050 en 44,5 jaar in 2060. Vergelijken bij de vroegere vooruitzichten tonen de nieuwe bevolkingsvooruitzichten een lichte verjonging van de bevolking met maximum 1 jaar.

Enkel tijdens de twee eerste jaren van de projectie is de intrede van jongeren tussen 15 en 24 jaar groter dan het aantal mensen dat klaar staat om de arbeidsmarkt te verlaten (of de personen tussen 55 en 64 jaar). Nadien wordt de verhouding tussen de 15- tot 24-jarigen tot de 55- tot 64-jarigen kleiner dan de eenheid (of 100 %). In 2023 daalt die verhouding van 'instromende' jongeren per 100 mensen die 'op het punt staan de arbeidsmarkt te verlaten' tot 81,3. Nadien stijgt zij opnieuw tot 98,3 in 2060. In de vooruitzichten van vorig jaar waren die waarden lager.

Het aantal personen op arbeidsleeftijd tussen 40 en 64 jaar is vanaf 2005 groter dan het aantal 15- tot 39-jarigen. De verhouding tussen die twee leeftijdsgroepen zou in 2013 een maximum

van 109,1% bereiken om nadien te dalen en op het einde van de periode opnieuw een waarde van 102,0% te halen. In de vooruitzichten van vorig jaar lagen die verhoudingen hoger.

De totale afhankelijkheidscoëfficiënt zou stijgen van 51,6 potentieel afhankelijke personen (jongeren tussen 0 en 14 jaar en 65-plussers) voor 100 mensen op arbeidsleeftijd in 2007 tot 72,5 in 2060. Die coëfficiënt benadert de waarde uit de vooruitzichten van vorig jaar.

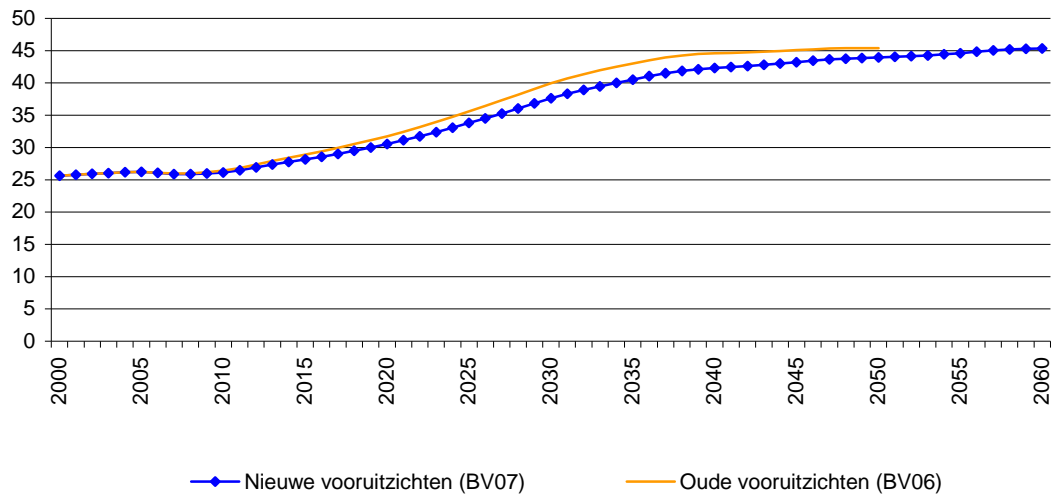
Maar het aantal jongeren en ouderen ten laste van de personen op arbeidsleeftijd wijzigt in het voordeel van de eersten. De afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen alleen zou stijgen van 25,9 in 2007 tot 43,9 in 2050 in plaats van 45,4 in de vooruitzichten van vorig jaar, d.i. 1,5 punt minder. In 2060 zou de afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen 45,3 bedragen. Figuur 3 vergelijkt de evolutie van de afhankelijkheidscoëfficiënten van de ouderen in de twee opeenvolgende vooruitzichten.

Tabel 17: Demografische coëfficiënten inzake vergrijzing in de Bevolkingsvooruitzichten BV07 en BV06 – Rijk – op 30 juni

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060 (BV07) (P06j)							
Gemiddelde leeftijd	40,1	40,4	41,3	42,6	43,7	44,3	44,5
Vervanging van de actieven in % (15-24)/(55-64)	103,2	98,2	85,1	94,7	98,0	93,1	98,3
Vergrijzing van de actieven in % (40-64)/(15-39)	105,1	108,1	107,8	103,9	102,2	101,5	102,3
Afhankelijkheid in % [(0-14)+(65+)]/(15-64)	51,6	51,8	57,6	64,8	69,1	71,0	72,5
Afhankelijkheid van de ouderen in % (65+)/(15-64)	25,9	26,1	30,5	37,6	42,3	43,9	45,3
Vershil (BV07-BV06) (P06j-P05j)							
Gemiddelde leeftijd	-0,1	-0,3	-0,9	-0,9	-0,8	-0,7	-
Vervanging van de actieven in % (15-24)/(55-64)	0,6	1,5	2,7	9,1	4,8	4,3	-
Vergrijzing van de actieven in % (40-64)/(15-39)	-0,6	-1,7	-2,2	-1,9	-3,4	-4,2	-
Afhankelijkheid in % [(0-14)+(65+)]/(15-64)	0,2	0,5	1,2	-0,9	-1,4	-0,3	-
Afhankelijkheid van de ouderen in % (65+)/(15-64)	-0,1	-0,3	-1,2	-2,3	-2,3	-1,5	-

Bron : FPB – AD SEI, Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060 (BV07) en FPB voor de BV06

Figuur 3: De afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen in de Bevolkingsvooruitzichten BV07 en BV06 – Rijk – op 30 juni



Bron : FPB – AD SEI, Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060 (BV07) en FPB voor de BV06

3. Sociale en maatschappelijke houdbaarheid van de vergrijzing

Inleiding

In de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds, krijgt de Studiecommissie voor de Vergrijzing niet alleen de opdracht de financiële gevolgen van de vergrijzing te onderzoeken maar tevens de sociale gevolgen te bestuderen (artikel 6). Dit hoofdstuk tracht daaraan tegemoet te komen.

In een eerste deel wordt onderzocht in welke mate de oudere bevolking onderhevig is aan het armoederisico. Dit onderzoek gebeurt aan de hand van de resultaten van de EU-SILC-enquête (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*). In het algemeen geven deze enquêtes een goed beeld van de armoede onder de bevolking. Nochtans is zo'n enquête onderhevig aan beperkingen waardoor een voorzichtige interpretatie van de cijfers noodzakelijk is. Daarom worden de mogelijkheden en beperkingen van de EU-SILC toegelicht in sectie 3.1.1. Vervolgens wordt het armoederisico in België, dat opgetekend werd gedurende enkele jaren, geanalyseerd en vergeleken met de ons omringende buurlanden en met het EU-gemiddelde (secties 3.1.2. en 3.1.3.).

In het tweede deel wordt nagegaan of het Belgisch pensioensysteem efficiënt is in de strijd tegen de armoede. Om hierover een uitspraak te kunnen doen, is het onvoldoende enkel het 'gemiddeld' pensioen te bekijken. Dat gemiddeld pensioen verbergt immers verschillende bedragen al naargelang het geslacht, de pensioenregeling, het pensioentype, de leeftijd, enz. De hoogte van het gemiddeld pensioen in de werknemersregeling wordt tevens negatief beïnvloed omdat pensioenbedragen, overeenkomstig (korte) loopbanen in de werknemersregeling beschouwd worden als kleine pensioenen terwijl die in werkelijkheid gecumuleerd worden met een overheidspensioen overeenkomstig de rest van de loopbaanduur. Bovendien trekken de zeer lage pensioenbedragen van vrouwen die gedurende enkele jaren hun pensioenrechten doen gelden van hun korte loopbaan, in afwachting van de pensionering van de echtgenoot (met een pensioen tegen gezinsbedrag) het gemiddelde naar beneden. Daarnaast valt nog op te merken dat ook de beschikbaarheid van tweede- en derdepijlerpensioenen ontbreekt om een werkelijk beeld van 'een gemiddeld pensioen' te kunnen weergeven. Het bekijken van het niveau van 'het gemiddeld pensioen' is onvoldoende om de sociale toestand van een individu te kunnen inschatten. In sectie 3.2.1. worden daarom de verschillen in de pensioenbedragen die samen 'het gemiddeld pensioen' vormen, toegelicht. Vervolgens worden in sectie 3.2.2 de verschillende instrumenten van het Belgisch pensioensysteem om ouderen aan de armoede te laten ontsnappen (zoals het gegarandeerd minimumpensioenen, het minimumrecht per loopbaan-

jaar,...) gecontroleerd op hun efficiëntie inzake armoedebestrijding. Worden de doelgroepen bereikt en zijn de bedragen voldoende hoog om de armoededrempel te overschrijden?

Vervolgens wordt nagegaan in welke mate het Belgisch pensioensysteem de werkende in staat stelt zijn levensstandaard te behouden bij pensionering. Dit gebeurt aan de hand van theoretische vervangingsratio's, die de verhouding weergeven tussen het wettelijk pensioeninkomen gedurende het eerste pensioneringsjaar en het inkomen gedurende het laatst gewerkte jaar. Deze vervangingsratio's geven ook een idee over de intragenerationele verdeling van de pensioen-systemen en vergelijkt daarbij de toestand van de 'betere' en de 'mindere' verdieners op het moment van hun pensionering (sectie 3.2.3).

Sectie 3.2.4 werpt de vraag op naar de bijdrage van de extra-legale pensioenen aan twee aspecten van toereikendheid, enerzijds het verzekeren dat ouderen niet in het armoederisico verzeilen en dat zij een aanvaardbare levensstandaard kunnen genieten, anderzijds de toegang verzekeren tot de gepaste pensioenvoorzieningen die toelaten de levensstandaard tot op een verantwoord niveau te behouden na hun pensionering.

Het feit dat, vooral voor hogere inkomens, het wettelijk pensioen een soms aanzienlijke achteruitgang betekent in de levensstandaard, kan leiden tot een probleem van legitimiteit: blijven de hogere inkomens bereid om sociale bijdragen te betalen indien hun pensioeninkomen niet in verhouding staat tot de geleverde prestaties? Die vergelijking tussen betaalde bijdragen gedurende de loopbaan en ontvangen en nog te innen pensioenbedragen worden gevat in het concept 'actuariële billijkheid'. Daarmee kan tevens de herverdeling binnen het wettelijk pensioenstelsel gemeten worden. Deze problematiek komt aan bod in sectie 3.2.5.

3.1. Het armoederisico bij ouderen

Armoede kan als een multidimensioneel begrip omschreven worden. Iemand wordt dan als arm beschouwd indien hij of zij in een bepaalde mate uitgesloten is van verschillende domeinen die belangrijk geacht worden in het maatschappelijk leven, zoals het inkomen, de gezondheid, de huisvesting, de sociale contacten,... Iemand die moeilijkheden ondervindt in één van de domeinen zal niet noodzakelijk als arm beschouwd worden, maar als iemand die een risico op armoede loopt.

Daarnaast heeft armoede ook een relatief karakter: uitsluiting krijgt pas betekenis in verhouding tot een algemeen verspreid levenspatroon in een bepaalde levensgroep en op een bepaald tijdstip.

Armoedemeting gebeurt aan de hand van indicatoren. De voorgestelde indicatoren werden geselecteerd uit de officiële gemeenschappelijke EU-indicatoren voor sociale inclusie²⁴ op basis

²⁴ Indicatoren over armoede en sociale uitsluiting die tijdens de Europese top van Laken in december 2001 bepaald werden (de zogenaamde Laken indicatoren) en herzien zijn in 2006. Zij worden ook opgenomen in het nationaal strategisch rapport en ondersteunen het proces van de Open Methode van Coördinatie (OMC)

van de beschikbaarheid en relevantie voor het onderzoek naar armoede bij ouderen, aangevuld met enkele specifieke pensioenindicatoren. Ze zijn grotendeels gebaseerd op gegevens uit de laatst beschikbare golf van de “Statistics on Income and Living Conditions, EU-SILC” enquête, namelijk golf 2006 waarin het inkomen van 2005 bevroegd werd. Eventuele effecten van beleidsmaatregelen die genomen zijn na 2005 kunnen dus nog niet uit deze gegevens worden afgeleid.

Hierna wordt eerst een toelichting gegeven bij de EU-SILC-enquête, zijn definities en beperkingen (3.1.1). In sectie 3.1.2 wordt een analyse gemaakt van het armoederisico bij ouderen op basis van de meest recente gegevens van de SILC-enquête (golf 2006-inkomen 2005). Vervolgens wordt een korte evolutie geschetst voor de periode 2003-2005 (golf 2004-2006). Sectie 3.1.3 vergelijkt de situatie van Belgische bejaarden met die van ouderen in de buurlanden. Gegeven de veelzijdigheid van het armoedebegrip komen telkens zowel monetaire indicatoren, die de financiële dimensie belichten, als niet-monetaire indicatoren, die dieper ingaan op dimensies zoals gezondheid, huisvesting,..., aan bod.

3.1.1. De EU-SILC of *European Union Statistics on Income and Living Conditions*

EU-SILC is een jaarlijkse enquête over inkomens en levensomstandigheden van gezinnen dat op Europees niveau wordt gevoerd. Deze enquête behoort tot de belangrijkste instrumenten om armoede en sociale uitsluiting in kaart te brengen. Dit instrument past tevens in de strijd voor sociale en economische insluiting en voor het opstellen van structurele indicatoren over sociale cohesie. De EU-SILC maakt bovendien een internationale vergelijking van inkomensverdeling en sociale uitsluiting op Europees niveau mogelijk.

In België neemt de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie de organisatie op zich.

In 2003 speelde België een belangrijke voortrekkersrol door het organiseren van een eerste *transversaal* gedeelte (gegevens m.b.t. een bepaald tijdstip of een bepaalde periode) van de nieuwe statistiek naar inkomens en levensomstandigheden, de EU-SILC. Vanaf 2004 werd gestart met een *longitudinaal* onderzoek waarbij een aantal (dezelfde) gezinnen gedurende een aantal jaren (maximum vier opeenvolgende jaren) ondervraagd worden, zodat veranderingen in de tijd van een individueel kenmerk kunnen worden gemeten. Zo werden in 2006 14 329 personen (kinderen inbegrepen) geïnterviewd, waarvan het voor 55 % reeds een tweede bevraging was.

a. Definities²⁵

Het verklaren van enkele belangrijke begrippen gaat hier vooraf aan het definiëren van het armoederisico volgens de EU-SILC.

Van totaal bruto gezinsinkomen naar individueel equivalent beschikbaar inkomen

Het *totale bruto inkomen van het huishouden* is de som van alle inkomens van alle gezinsleden. Daarin zijn begrepen: bruto-inkomen uit arbeid in loondienst en als zelfstandige (geld en natura), inkomen uit eigendom (zie ook sectie b *Beperkingen*), financiële inkomsten (zie ook sectie b *Beperkingen*), sociale transfers (andere dan die in natura), andere bruto-inkomsten,... Het *beschikbaar gezinsinkomen* is gelijk aan het bruto inkomen verminderd met taxen, sociale bijdragen en transferten tussen huishoudens (het gaat hier onder meer over alimentaties).

Op individueel niveau wordt het beschikbaar inkomen afgeleid uit het beschikbaar gezinsinkomen, gecorrigeerd voor de grootte en de samenstelling van het gezin. Om het *equivalent beschikbaar inkomen* te bekomen, wordt het gezinsinkomen niet zomaar door het aantal gezinsleden gedeeld. Vanuit het principe dat gezinsleden schaalvoordelen genieten, wordt een tweede volwassene in een gezin maar voor de helft meegerekend (factor 0,5) en kinderen jonger dan 14 jaar maar voor een factor 0,3 (kinderen vanaf 14 jaar worden als volwassene beschouwd).

Armoededrempels en armoederisico

Iemand heeft een *armoederisico* wanneer het onder een bepaalde inkomensdrempel valt. Die armoededrempel is gelijk aan 60 % van het mediaan beschikbaar inkomen op individueel niveau. Uit de EU-SILC 2006 blijkt dat het mediaan equivalent inkomen in België 17 194 € per jaar bedraagt. De *armoededrempel* voor een alleenstaande bedraagt bijgevolg 60 % van 17 194 € of 10 316 € per jaar, afgerond 860 € per maand. Om de armoededrempel van een gezin met twee volwassenen en twee kinderen te berekenen, dient men de armoededrempel voor alleenstaanden te vermenigvuldigen met een factor 2,1 (10 316 €*2,1=21 664 € per jaar of afgerond 1 805 € per maand). De factor 2,1 wordt verkregen door de toepassing van bovenvermelde gewichten, nl. een gewicht van 1 toegekend aan de eerste volwassene in het gezin, 0,5 aan de tweede volwassene en uiteindelijk 0,3 aan elk kind.

b. Beperkingen

De Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie wijst op de gevoeligheid van panelstudies aan wat men noemt 'selectieve uitval'. Zo blijkt het armere gedeelte van de bevolking minder bereid te zijn om jaar na jaar te blijven deelnemen aan de enquête. Dit kan leiden tot een onderschatting van de armoede in het algemeen of in specifieke demografische en sociaal-economische groepen. Dit is een element dat bij de interpretatie van de resultaten in het achterhoofd dient gehouden te worden. Het zou nochtans niet op grote

²⁵ Bron: FOD Economie, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, Persbericht 'Wie is er arm in België?', 16 oktober 2007 en persbericht '1,5 miljoen Belgen zijn arm – armoedecijfer blijkt constant', 14 maart 2008.

schaal zijn voorgekomen maar kan toch binnen de tendenzen die waargenomen werden een rol gespeeld hebben.

Voor een goede interpretatie van verdere gegevens is het nuttig om te weten welke belangrijke elementen, die de levensstandaard van de ouderen bepalen, al dan niet verrekend zijn om het beschikbaar inkomen van de enquêtes te definiëren. Zo worden huuropbrengsten wel maar schulden onder de vorm van een afbetaling van een lening niet in rekening gebracht²⁶. De inkomsten uit kapitaal (renten, dividenden,...) worden dan weer wel bij het beschikbaar inkomen ondergebracht zoals ook het inkomen uit de tweede of derde pensioenpijler (eventuele kapitalen worden omgezet in renten). De kwaliteit van deze gegevens zou echter niet zeer betrouwbaar zijn. Hoewel vermogen nooit tot het beschikbaar inkomen wordt gerekend, beïnvloedt het nochtans de levensstandaard van de ouderen en is dus van groot belang bij het ramen van armoederisico. Financieel vermogen (aandelen, obligaties,...) en het eigendom van een huis²⁷ worden in de EU-SILC echter niet in rekening gebracht. Ook bepaalde, door de overheid gesubsidieerde voordelen (zoals gratis openbaar vervoer, thuisverzorging, ...) tellen niet als beschikbaar inkomen. De levensstandaard van ouderen wordt daardoor mogelijk onderschat waardoor hun armoederisico overschat zou zijn. Bovendien beïnvloeden die factoren de vergelijking van het armoederisico tussen jongeren en ouderen.

Daarnaast zijn de enquêtes niet gericht aan personen die in collectieve huishoudens wonen. Ouderen die in rust- en verzorgingstehuizen wonen, zijn dan ook niet opgenomen in de steekproef. Bovendien, en dit geldt voor de meeste enquêtes, is het zeer moeilijk om gegevens te verzamelen over personen die in extreme armoede leven.

Gelet op die beperkingen, dienen de resultaten met uiterste voorzichtigheid beoordeeld te worden. De cijfers geven eerder een orde van grootte dan een precieze meting.

3.1.2. Ouderen en armoede: stand van zaken en evolutie

a. Risicogroepen voor armoede

Volgens EU-SILC 2006 (inkomen 2005)

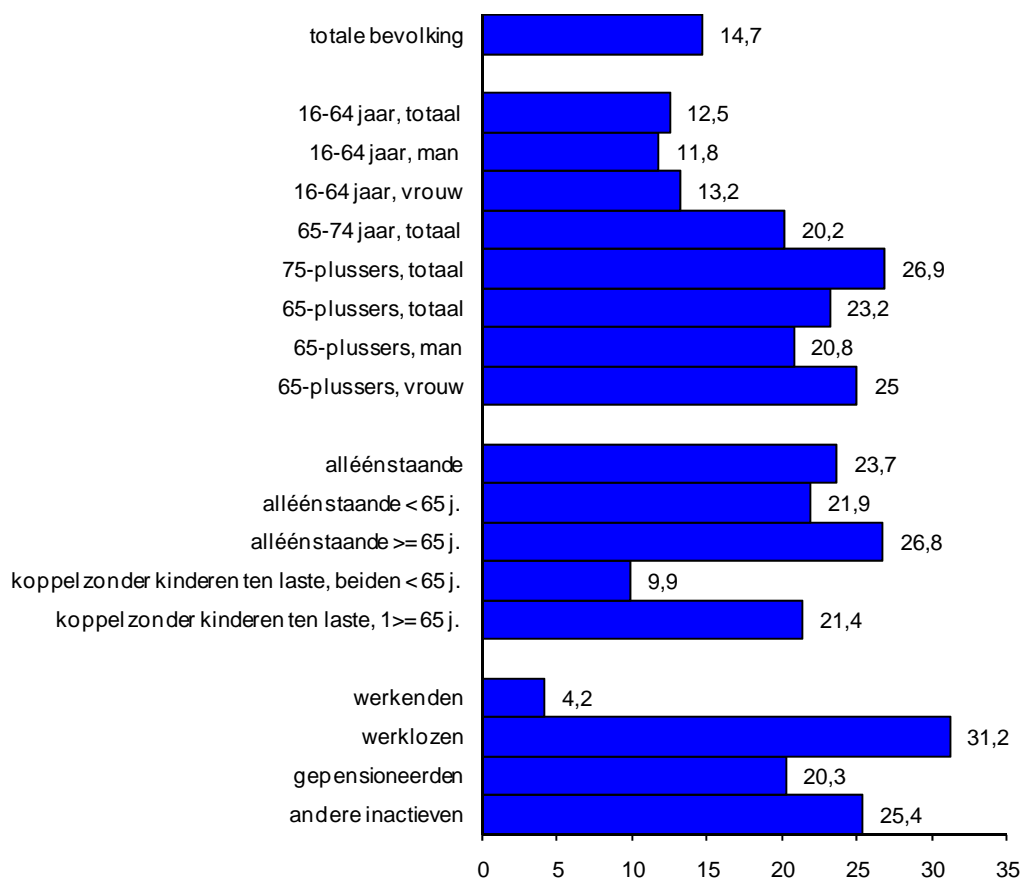
Figuur 4 toont het armoederisico in België volgens geslacht, leeftijd, gezinstype en sociaal-economisch statuut. In 2005 heeft 14,7 % van de totale bevolking in België een armoederisico. Hun beschikbaar equivalent inkomen ligt onder de armoededrempel, die in 2005 10 316 € per jaar bedraagt of 860 € per maand²⁸.

²⁶ Vanaf EU-SILC 2007 zullen afbetalingen wel in aanmerking genomen worden.

²⁷ Eigenaars hebben een zogenaamde "geïmputeerde rente" aangezien ze geen huuroitgaven of afbetalingen meer hebben. Bovendien blijkt dat 78% van de 60-plussers die onder de armoedegrens leven, eigenaar zijn van de woning tegenover 55 % bij de jongere "armen". Bron: Defeyt P., "Pauvreté et logement: quelques données et réflexions", Institut pour un Développement Durable, december 2005.

²⁸ Deze armoededrempel geldt voor alleenstaanden. Voor een koppel bijvoorbeeld zou de inkomensdrempel overeenstemmen met een *gezamenlijk* jaarinkomen van 15 474 € (10 316 € *(1+0,5)); voor een koppel met twee kinderen zou dat 21 664 € bedragen (zie 3.1.1.a. Definities).

Figuur 4: Armoederisico in België, % volgens leeftijd, geslacht, gezinstype en sociaal-economisch statuut



Bron: FOD Economie, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, EU-SILC 2006 (inkomen 2005).

Personen van 65 jaar en ouder hebben een hoger armoederisico dan de jongere generaties, namelijk ruim 23 % tegenover 12,5 %. Bij hoogbejaarden loopt dit risico op tot bijna 27 %.

Uit een analyse volgens gezinstype, blijkt dat alleenstaanden de meest kwetsbare groep zijn (bijna 24 %), waaronder ouderen opnieuw een hoger armoederisico lopen (bijna 27 %). Bij koppels waarvan minstens één persoon 65 jaar of ouder is, beperkt dit risico zich tot 21,4 %.

Uit de verdeling van de bevolking naar sociaal-economisch statuut blijkt dat werken hét middel bij uitstek is tegen armoede. ‘Slechts’ 4 % van de werkenden heeft een beschikbaar inkomen dat onder de armoededrempel ligt. Bij werklozen daarentegen loopt dit risico op tot ruim 31 %. Eén op vijf gepensioneerden heeft een beschikbaar inkomen onder de armoededrempel, wat duidelijk minder is dan bij werklozen.

Evolutie tussen EU-SILC 2004 (inkomen 2003) en EU-SILC 2006 (inkomen 2005)

Ondanks het feit dat België reeds in 2003 de EU-SILC georganiseerd heeft, is een echte homogene reeks slechts vanaf golf 2004 beschikbaar. De EU-SILC 2003 was niet enkel bedoeld om de eerste indicatoren te berekenen, maar ook om het EU-SILC instrument op Europees niveau te optimaliseren. Pas vanaf golf 2004 werd met een longitudinaal onderzoek gestart (zie 3.1.1). Er kan dus slechts een korte evolutie geschetst worden van het armoederisico tussen golf 2004 (inkomen 2003) en golf 2006 (inkomen 2005).

Tabel 18 geeft de evolutie weer van de armoederisicopercentages gedurende deze periode.

Een vergelijking van de drie SILC-golven toont aan dat het armoederisico van de totale bevolking in België nagenoeg constant blijft. Er zijn wel aanwijzingen voor een verschuiving van het profiel van de armoede. Het is echter nog te vroeg om onderstaande tendenzen als zeker te beschouwen gezien steekproefeffecten een deel van de verklaring kunnen zijn (zie sectie 3.1.1.b *Beperkingen*)

Ten opzichte van vorig jaar worden vrouwen gevoeliger voor armoederisico dan mannen (wat een tegengestelde evolutie is van die tussen golf 2004 en golf 2005). Nochtans is bij vrouwen én mannen een toename van het risico te noteren zowel bij 16 tot 64-jarigen als bij 65-plussers. Uit de gedetailleerde resultaten over de jonge bevolking²⁹ blijkt dat er een dalende tendens in armoede is voor jongeren (jonger dan 16 jaar) en voor gezinnen met kinderen.

Alleenstaande ouderen van 65 jaar en meer kenden vorig jaar reeds een aanzienlijke stijging in hun armoederisico, maar volgens de laatste enquête is hun situatie licht verbeterd. Bij koppels waarvan minstens één persoon 65 jaar of ouder is, is het armoederisico opnieuw gestegen in 2005 na een daling in 2004.

Zowel bij werklozen als bij gepensioneerden is het armoederisico gestegen.

²⁹ De details inzake jongeren en jonge gezinnen met kinderen worden in dit verslag niet weergegeven omdat het buiten het domein van de vergrijzing valt. Voor die resultaten verwijzen we naar <http://www.statbel.fgov.be/silc/>.

Tabel 18: Evolutie van de armoederisicopercentages tussen EU-SILC 2004 (inkomen 2003) en EU-SILC 2006 (inkomen 2005)

	Inkomen 2003	Inkomen 2004	Inkomen 2005
Totaal	14,8	14,7	14,7
Volgens leeftijd en geslacht			
Man	13,8	14,0	13,7
-16 jaar	16,7	18,3	15,1
16-64 jaar	11,7	11,5	11,8
65-plus	20,2	20,4	20,8
75-plus	20,6	24,1	26,9
Vrouw	15,8	15,4	15,6
-16 jaar	18,1	16,9	14,5
16-64 jaar	13,8	13,1	13,2
65-plus	21,0	22,1	25,0
75-plus	21,1	26,3	26,9
Volgens gezinstype			
* Alleenstaande zonder kinderen ten laste	20,6	21,9	23,6
Alleenstaande < 65 j	20,6	19,0	21,9
Alleenstaande >= 65 j	20,6	27,1	26,8
* Koppels zonder kinderen ten laste	14,3	12,2	14,6
2 volw. < 65 j	10,6	8,4	9,9
2 volw., 1 >= 65 j	19,7	17,4	21,4
* Koppels met kinderen ten laste	15,4	15,7	13,1
Volgens sociaal-economisch statuut			
Werkenden	4,3	3,9	4,2
Werklozen	28,4	30,7	31,2
Gepensioneerden	17,7	19,1	20,3
Andere inactieven	26,4	24,4	25,4

Bron: FOD Economie, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, EU-SILC

Samengevat kan gesteld worden dat de resultaten lijken te wijzen op dalende armoederisicopercentages bij jongeren en gezinnen met kinderen ten laste, terwijl gepensioneerden en ouderen in het algemeen een toename kennen. Een mogelijke verklaring hiervoor kan liggen in een meer uitgesproken toename van de inkomens uit arbeid (met nadruk voor de gezinnen met kinderen) ten opzichte van de toename van de uitkeringen en de pensioenen in het bijzonder³⁰.

Tabel 19 geeft een evolutie weer van het armoederisico volgens leeftijd en geslacht op basis van het inkomen zonder sociale uitkering, al dan niet met pensioen. Het pensioen blijft een middel tegen armoede, maar opmerkelijk is dat de stijging gedurende twee opeenvolgende jaren van het armoederisico bij ouderen waarvan het pensioenbedrag mee in aanmerking is genomen, sterker is dan de stijging van het armoederisico bij ouderen zonder pensioen of andere sociale uitkering. Dit zou erop wijzen dat het pensioen iets minder efficiënt zou zijn geworden in de strijd tegen de armoede.

³⁰ Bron: FOD Economie, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, Persbericht op <http://www.statbel.fgov.be/silc/>, d.d. 14 maart 2008.

Tabel 19: Armoederisico vóór sociale uitkeringen, al dan niet met pensioen

Armoederisicopercentage op basis van inkomen...		16- tot 64-jarigen		65-plussers	
		Man	Vrouw	Man	Vrouw
...zonder pensioen of andere sociale uitkeringen	Inkomen 2003	30,2	34,8	92,5	91,2
	Inkomen 2004	29,9	35,1	91,8	91,4
	Inkomen 2005	29,6	34,3	90,8	92,1
...met pensioen maar zonder andere sociale uitkeringen	Inkomen 2003	25,7	28,1	23,3	25,4
	Inkomen 2004	26,0	28,8	24,9	26,4
	Inkomen 2005	25,1	27,7	25,0	28,3

Bron: FOD Economie, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, EU-SILC

b. Diepte van armoede

Ondanks het feit dat ouderen ten opzichte van de rest van de bevolking een grotere kans hebben dat hun beschikbaar inkomen onder de armoededrempel ligt, lijkt de mate waarin ze arm zijn minder ernstig dan bij de overigen. Om dat te meten, wordt gebruik gemaakt van de relatieve mediaan armoederisicokloof, die een indicatie geeft van de diepte van de armoede. Deze indicator meet hoeveel het mediane inkomen van de armen afwijkt van de armoededrempel. Uit de EU-SILC 2006 blijkt dat die kloof 19,4 % bedraagt. Het mediaan equivalent inkomen van de bevolking met een armoederisico bedraagt bijgevolg 80,6 % van de armoededrempel.

Tabel 20 toont de evolutie van de diepte van het armoederisico gedurende de drie opeenvolgende enquêtégolven. Een echte evolutie valt daaruit niet af te leiden: terwijl de enquête van 2005 een hoger mediaan inkomen van de 'armen' optekende ten opzichte van de enquête 2004 (zowel bij mannen als bij vrouwen, en over alle leeftijden), daalt het inkomen opnieuw in de golf van 2006 ten opzichte van de armoededrempel, maar tot een niveau dat 3,5 procentpunt hoger ligt dan in de enquête van 2004. Het probleem van 'selectieve' uitval (zie sectie 3.1.1.b *Beperkingen*) kan hierin een rol gespeeld hebben.

Tabel 20: De diepte van het armoederisico^a, het mediaan equivalent inkomen van de bevolking met een armoederisico, in % van de armoededrempel

		Totaal	16- tot 64-jarigen	65-plussers
Totaal	Inkomen 2003	77,1	75,7	81,8
	Inkomen 2004	82,3	81,3	85,7
	Inkomen 2005	80,6	78,7	82,8
Mannen	Inkomen 2003	76,3	74,7	81,0
	Inkomen 2004	82,1	79,7	84,5
	Inkomen 2005	79,2	78,3	81,4
Vrouwen	Inkomen 2003	78,3	76,4	83,3
	Inkomen 2004	83,2	82,2	87,0
	Inkomen 2005	81,6	79,2	83,3

a Op basis van de relatieve mediane armoederisicokloof

Bron: FOD Economie, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, EU-SILC

c. Inkomensongelijkheid

Uit een analyse van de inkomensverdeling blijkt dat de inkomensongelijkheid bij de oudere bevolking minder groot is dan bij de 16- tot 64-jarigen. Die meting gebeurt aan de hand van de inkomensquintielverhouding (S80/S20). Deze verhouding, weergegeven in Tabel 21, toont dat volgens de enquête 2006, het inkomen van de 20 % rijksten bij de 16- tot 64-jarigen 4,2 keer zo hoog ligt dan dat van de 20 % laagste inkomens. Bij de 65-plussers wordt een kleinere ongelijkheid opgetekend, nl. de 'rijksten' hebben een gemiddeld inkomen dat 3,4 keer dat van de 'armsten' overschrijdt. Uit de evolutie van de drie enquêtes kan niet echt een tendens waargenomen worden: steekproefeffecten verklaren waarschijnlijk de fluctuaties, althans gedeeltelijk.

Tabel 21: De inkomensquintielverhouding (S80/S20)

	Inkomen 2003	Inkomen 2004	Inkomen 2005
Totaal	4,0	4,0	4,2
< 65 jaar	4,1	4,1	4,2
>=65 jaar	3,4	3,0	3,4

Bron: FOD Economie, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, EU-SILC

3.1.3. Ouderen en armoede: een internationale vergelijking

Naast een evaluatie van armoede bij ouderen op basis van de meest recente gegevens, is het ook interessant om eens over de landsgrenzen heen te kijken. Op basis van indicatoren rond de relatieve inkomensarmoede aangevuld met enkele niet-monetaire indicatoren, wordt de situatie van de Belgische bejaarden vergeleken met deze in de buurlanden Nederland, Duitsland en Frankrijk en het gemiddelde van de EU-15³¹. Tenzij anders aangeduid, zijn zij gebaseerd op de EU-SILC 2006 (over het inkomen in 2005) en werd het EU-15 gemiddelde geschat door Eurostat. Eventuele effecten van hervormingen of beleidsmaatregelen die genomen zijn na 2005 kunnen dus nog niet uit de indicatoren afgeleid worden.

Alvorens in te gaan op de internationale vergelijking, is het aangewezen even stil te staan bij de pensioenstelsels in de verschillende bij deze vergelijking betrokken landen³². Het eerstelijnerpensioen is in Duitsland en Frankrijk, net zoals in België, gebaseerd op een omslagstelsel (pay-as-you-go). In Frankrijk bestaan er verschillende systemen naargelang de activiteitsector (privé sector, overheidssector, vrije beroepen,...) die gebaseerd zijn op solidariteit en een sterke link tussen bijdragen en uitkeringen kennen. Er is een minimumpensioen dat toegekend kan wor-

³¹ Deze landen werden gekozen omwille van hun geografische nabijheid waardoor ze vaak een referentiepunt vormen voor een internationale vergelijking van België. Daarnaast hebben zij ook een gelijkaardig welvaartsniveau (uitgedrukt in BBP/capita) en een gelijkaardig aandeel van uitgaven aan sociale uitkeringen in het BBP. Eerder ter informatieve titel geven we ook telkens het gemiddelde van de EU-15 dat gewogen is op basis van de bevolking. Aangezien de 10 nieuwe lidstaten doorgaans gekenmerkt worden door een lagere levensstandaard, wordt het gemiddelde van de EU-25 niet opgenomen in de vergelijking.

³² Bron: European Commission, "Adequate and sustainable pensions, Synthesis report", 2006.

den na een bestaansmiddelen­toets (“minimum vieillesse”). Het bedrag ligt gemiddeld onder de relatieve armoededrempel van Frankrijk en ongeveer 5 % van de 65-plussers genoot deze uitke­ring in 2004. Het eerstelijerpensioen speelt een belangrijke rol in Frankrijk, de andere pijlers zijn minder ontwikkeld. Recente maatregelen trachten hier verandering in te brengen.

In Duitsland is het, op het omslagstelsel gebaseerde, eerstelijerpensioen sinds 1992 het onder­werp van hervormingen. Deze hervormingen (zullen verder) leiden tot een daling van het eer­stelijerpensioen en de creatie van, door de overheid gesteunde, tweede- en derdeelijerpensi­oenen. Het Duitse pensioensysteem voorziet geen minimumpensioen. Sinds 2003 werd wel een minimumuitkering voor ouderen ingevoerd die gebaseerd is op een bestaansmiddelen­toets. Het bedrag ligt onder de Duitse armoededrempel en ongeveer 1,9 % van de 65-plussers ontvingen deze uitkering in 2004.

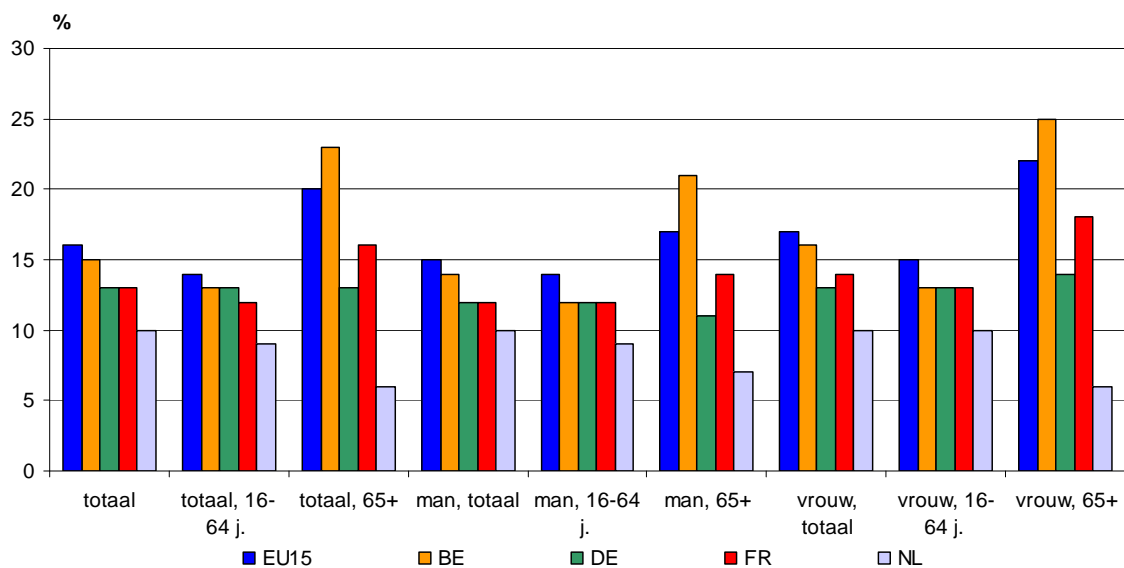
Via de Algemene Ouderdomswet (AOW) ontvangen alle inwoners van Nederland vanaf 65 jaar een forfaitair wettelijk pensioen. Iedereen die in Nederland woont, is tussen 15 en 65 jaar ver­plicht verzekerd voor de AOW en bouwt dan rechten op. Er bestaat geen onderscheid tussen mannen en vrouwen of werkenden en niet-werkenden. Wel verschillen de bedragen al naarge­lang het familiaal statuut het bedrag voor alleenstaanden ligt 3 % onder de armoededrempel, dat voor samenwonenden (beiden 65+) 17 % eronder. De Het AOW van een samenwonende waarvan de partner jonger is dan 65 jaar en geen (voldoende) inkomen heeft, ligt 23 % boven de armoededrempel; als de partner echter een voldoende hoog inkomen bezit, ligt de AOW-uitkering 33 % eronder. Tot slot genieten alleenstaande ouders een AOW-uitkering dat 16 % boven de armoededrempel ligt. In 2005 lag het gemiddeld uitgekeerde AOW-pensioen 12 % onder de armoededrempel. Voor ieder niet verzekerd jaar wordt het AOW-pensioen met 2 % verminderd. Wie een aantal jaren buiten Nederland heeft gewoond of gewerkt, is niet verze­kerd voor die periode. Indien men geen recht heeft op de volledige AOW of indien het inkomen een bepaalde drempel niet haalt, kan men beroep doen op de bijstand na een bestaansmiddelen­toets (dus na tweede- en derdeelijerpensioen in rekening te hebben gebracht). Het inkomen wordt dan opgetrokken tot het netto AOW-pensioenbedrag. De tweedelijerpensioenen zijn sterk ontwikkeld in Nederland en het derde pijlerpensioen wordt fiscaal gestimuleerd.

a. Monetaire indicatoren

Armoederisico volgens leeftijd en geslacht

Met een armoederisicopercentage voor de totale bevolking van 15 %, scoort België slechter dan de omliggende landen (10 % in Nederland en 13 % in Frankrijk en Duitsland) maar iets beter dan het EU-15 gemiddelde van 16 % (zie Figuur 5). Indien toegespitst wordt op de 65-plussers, vergroot de kloof met de buurlanden aanzienlijk: 23 % van de ouderen in België heeft een risico op armoede wat niet alleen merkkelijk hoger is dan Duitsland, Frankrijk en Nederland (respec­tievelijk 13 %, 16 % en 6 %) maar ook dan het EU-15 gemiddelde van 20 %. Een verdere opde­ling volgens geslacht leert dat het armoederisico voor oudere vrouwen hoger is dan voor man­nen (met uitzondering van Nederland).

Figuur 5: Armoederisico volgens leeftijd en geslacht, in %



Bron: Eurostat/EU-SILC 2006 (inkomen 2005)

In Nederland draagt de AOW bij tot een laag armoederisico, vooral voor vrouwen. Hoewel dit forfaitair basispensioen - dat toegekend wordt aan alle 65-plussers die in Nederland wonen (zie supra) – in 2005 gemiddeld onder de armoedegrens lag, zorgt het aanvullend pensioen, dat sterk ontwikkeld is in Nederland, voor voldoende aanvulling zodat de meesten boven de armoededrempel worden getild. Loon- en loopbaanverschillen tussen mannen en vrouwen zorgen wellicht voor een gelijkaardig verschil van het aanvullend pensioenbedrag tussen de geslachten, maar het forfaitair AOW-pensioen brengt het inkomen van de vrouwen reeds op een behoorlijk niveau, waardoor een kleine aanvulling al velen aan de armoede doet ontsnappen.

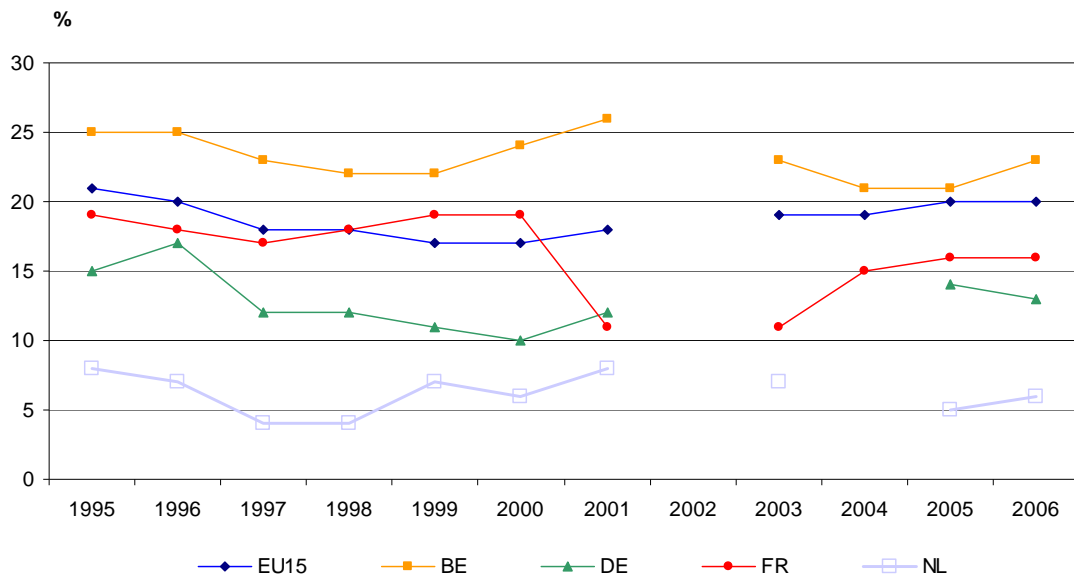
Het groter armoederisico bij bejaarde vrouwen in België en de andere buurlanden (met uitzondering van Nederland, waar de verschillen tussen man en vrouw minimaal zijn³³) is voor een stuk een reflectie van verschillen tussen de geslachten in duur en verloning van de loopbaan dat verrekend wordt in de pensioenuitkering.

Het hogere armoederisico van ouderen in België is geen momentopname. Onderstaande figuur toont duidelijk dat dit het voorbije decennium steeds het geval is geweest³⁴.

³³ Het ene jaar overstijgt het armoederisico van de bejaarde Nederlandse vrouw dat van de man, het andere jaar is het dan weer andersom.

³⁴ Merk op dat er een breuk is in de serie: voor de periode 1995-2001 zijn de gegevens afkomstig van de ECHP (European Community Household Panel) en vanaf 2003 van de EU-SILC waarbij 2003 nog beschouwd wordt als een testjaar. Hoewel men beide reeksen in principe niet kan vergelijken kunnen ze wel de evolutie van de relatieve positie van de landen in kaart brengen.

Figuur 6: Evolutie van het armoederisico bij 65-plussers, in %, volgens enquêtejaar

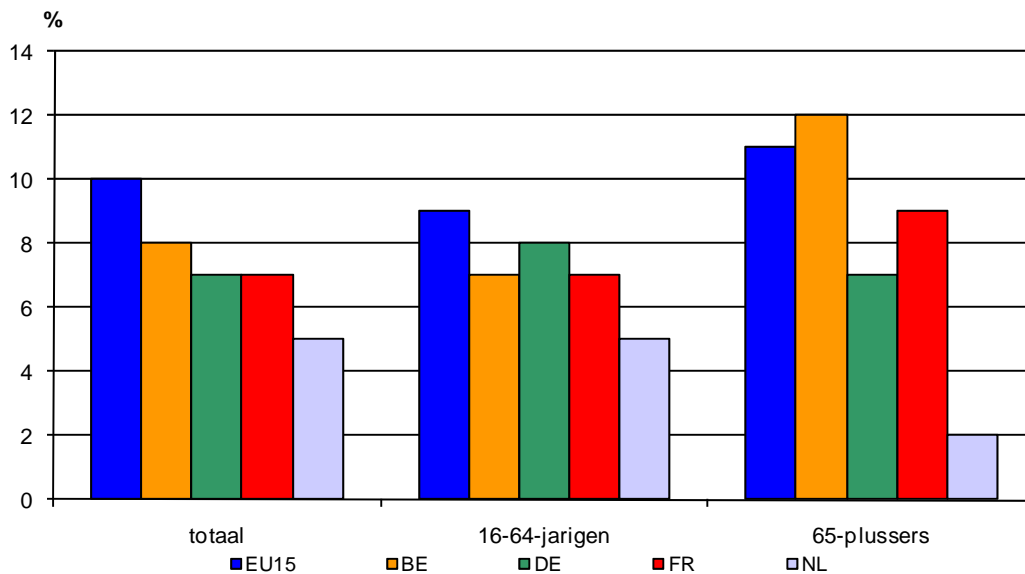


Bron: Eurostat/ ECHP en EU-SILC

Zoals eerder gezegd, is het financieel armoederisico gebaseerd op een inkomens- of armoedredrempel die hier bepaald is als 60 % van het mediaan equivalent netto inkomen. Voor 2005 (EU-SILC 2006) stemt dit overeen met een jaarinkomen van 10 356 € in Nederland, 10 316 € in België, 9 712 € in Frankrijk, 9 370 € in Duitsland en gemiddeld 9 256 € in EU-15. Met een jaarinkomen van 10 000 € per hoofd liep je dus in 2005 een armoederisico in Nederland en België maar niet in Frankrijk of Duitsland.

Bij uitkeringsgerechtigden zoals gepensioneerden heeft dit tot gevolg dat indien bodemuitkeringen net boven de armoedredrempel liggen, dat zal resulteren in lage armoederisicopercentages. Omgekeerd, indien het gegarandeerde minimuminkomen er net onder ligt, zullen de armoedecijfers veel hoger liggen. Het is dan ook interessant om het armoederisico te bekijken bij een alternatieve armoedredrempel, zoals 50 % van het mediaan equivalent inkomen.

Figuur 7: Het armoederisico volgens leeftijd bij een alternatieve armoededrempel van 50 % van het mediaan equivalent inkomen, in %



Bron: Eurostat/EU-SILC 2006 (inkomen 2005)

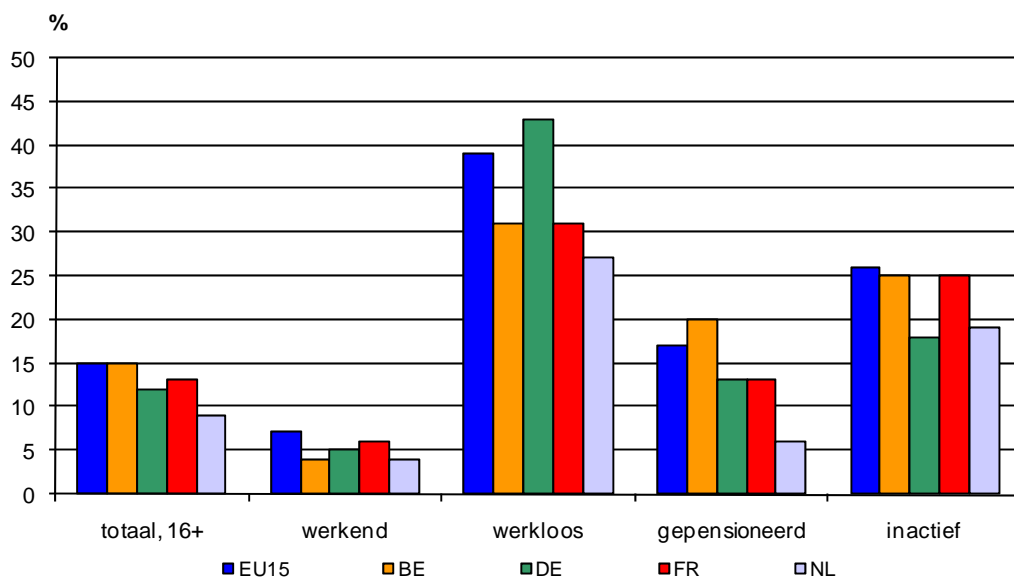
Bij de lagere armoededrempel van 50% van het mediaan equivalent inkomen, verbetert de relatieve armoedsituatie van de Belgische 16-tot 64-jarigen ten opzichte van deze leeftijdsgroep in de andere landen (zie bovenstaande grafiek). Dit in tegenstelling tot de 65-plussers die ook bij de lagere drempel een relatief hoger armoederisico hebben.

Armoederisico volgens activiteitsstatus

Belgische gepensioneerden hebben een merkelijk hoger armoederisico dan gepensioneerden in de buurlanden: 20 % ten opzichte van 6 % voor Nederland, 13 % voor Duitsland en Frankrijk en 17 % voor het EU-15 gemiddelde.

De SCvV maant hier echter aan tot een voorzichtige interpretatie. Het gaat hier immers enkel over inkomensindicatoren. Andere inkomensbronnen zoals financieel vermogen, eigendomsbezit,... werden hier buiten beschouwing gelaten. Bovendien zijn niet alle enquêtegegevens even betrouwbaar: zo wordt een tweedepijlerpensioen dat uitgekeerd wordt in kapitaal, omgezet in een fictieve rente. De mogelijkheid bestaat dat de geënquêteerde slechts zijn tweedepijlerpensioen aangeeft in het jaar dat hij het kapitaal ontvangt en dat hij de latere rentes niet meer aangeeft; ze zijn immers fictief. In Nederland worden alle tweedepijlerpensioenen uitbetaald in rente, waardoor de geënquêteerde wellicht jaarlijks deze rente als inkomensbron opgeeft.

Figuur 8: Armoederisico volgens meest frequente activiteitsstatus, in %



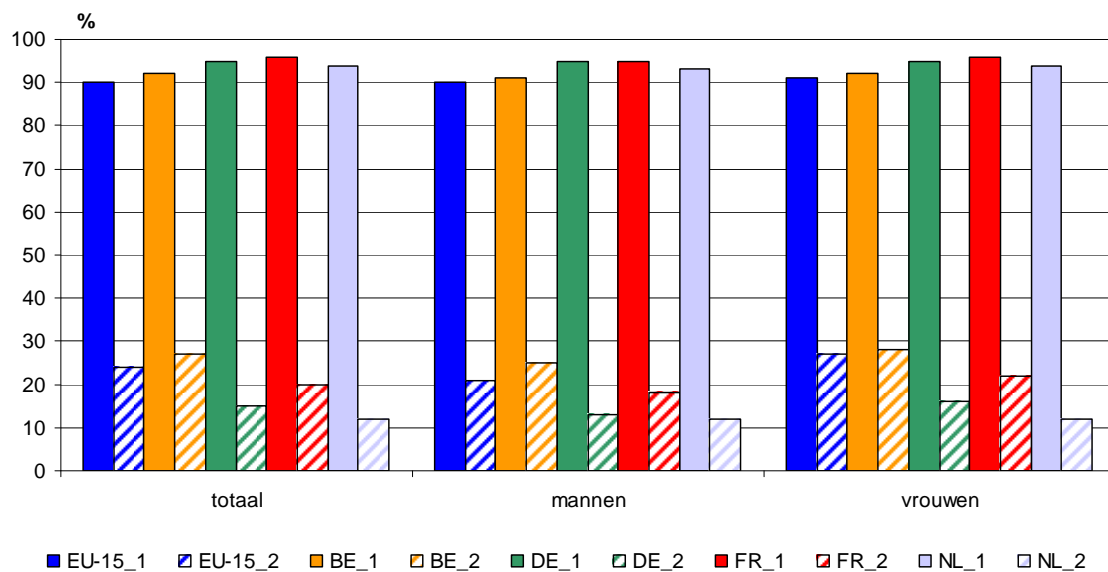
Bron: Eurostat/EU-SILC 2006 (inkomen 2005)

In alle landen is het pensioen een essentieel instrument om het armoederisico bij 65-plussers te beperken. In een (theoretische) situatie waar er geen pensioenen of andere sociale uitkeringen zouden bestaan (gegevens "1" in onderstaande grafiek), zou meer dan 9 op 10 van de ouderen een inkomen hebben dat onder de armoededrempel ligt. Dankzij het pensioen daalt dit in België tot iets meer dan 1 op 4³⁵. Dit is een kleiner pensioeneffect dan in Frankrijk, Duitsland en Nederland waar het armoederisico daalt tot respectievelijk 1 op 5, 1 op 6 en iets meer dan 1 op 10 van de 65-plussers (gegevens "2" in onderstaande grafiek). In België deed bijna 12 % van de gepensioneerde werknemers en bijna 70 % van de gepensioneerde zelfstandigen in 2005 een beroep op het minimumpensioen. De maximumbedragen van deze minima liggen, met uitzondering van het minimumpensioen aan bedrag alleenstaande bij werknemers, onder de armoededrempel. In onze buurlanden liggen de minima eveneens onder de armoededrempel maar in Frankrijk doet daar slechts 5 % van de 65-plussers beroep op, in Duitsland nauwelijks 2 %. In Nederland ligt het gemiddeld AOW-pensioen eveneens onder de armoededrempel maar het (wellicht frequent in de enquête opgegeven) tweedepijlerpensioen doet vele Nederlanders aan het armoederisico ontsnappen.

Op Nederland na, is het pensioeneffect op armoede groter bij mannen dan bij vrouwen. Dit kan verklaard worden doordat de pensioenen grotendeels gebaseerd zijn op het loopbaanverloop en dus verschillen tussen mannen en vrouwen in loopbaanduur en -inkomsten uit het verleden in kaart brengen. In Nederland is dit met het systeem van de AOW niet het geval.

³⁵ Het gaat hier enkel over 65-plussers met een pensioen (zonder een andere uitkering). Het totaal aantal gepensioneerden (ook deze jonger dan 65 jaar) heeft een armoederisico van 20 % (zie Figuur 8). Het totaal aantal 65-plussers (met pensioen of een ander (vervangings-)inkomen) heeft een armoederisico van 23 % (zie Figuur 5 en Figuur 6).

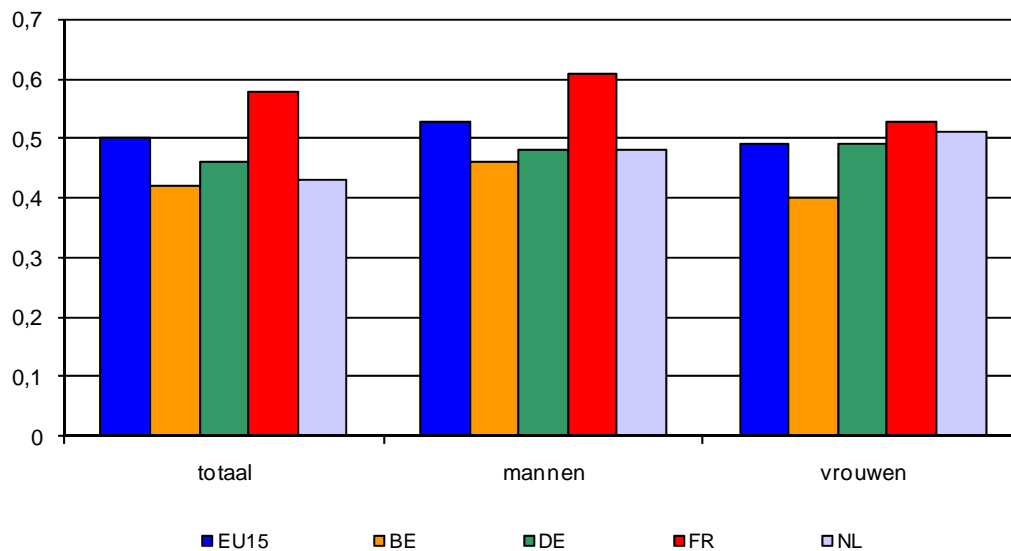
Figuur 9: Armoederisico bij 65+ vóór sociale uitkeringen, zonder pensioen (1) en met pensioen (2), in %



Bron: Eurostat/EU-SILC 2006 (inkomen 2005)

De geaggregeerde vervangingsratio (zie onderstaande figuur) berekent de verhouding van het mediaan individueel pensioeninkomen van 65-74 jarigen ten opzichte van het mediaan individueel arbeidsinkomen van 50-59 jarigen (exclusief andere sociale uitkeringen en op basis van bruto-inkomensgegevens). De indicator bedraagt 0,42 voor België, wat lager is dan in onze buurlanden en het EU-15 gemiddelde, en wijst op een grotere kloof tussen het pensioeninkomen en het inkomen van oudere werknemers. Dit verschil met onze buurlanden is meer uitgesproken bij vrouwen dan bij mannen.

Figuur 10: Geaggregeerde vervangingsratio (mediaan individueel pensioeninkomen 65-74 jaar/mediaan individueel arbeidsinkomen 50-59 jaar)

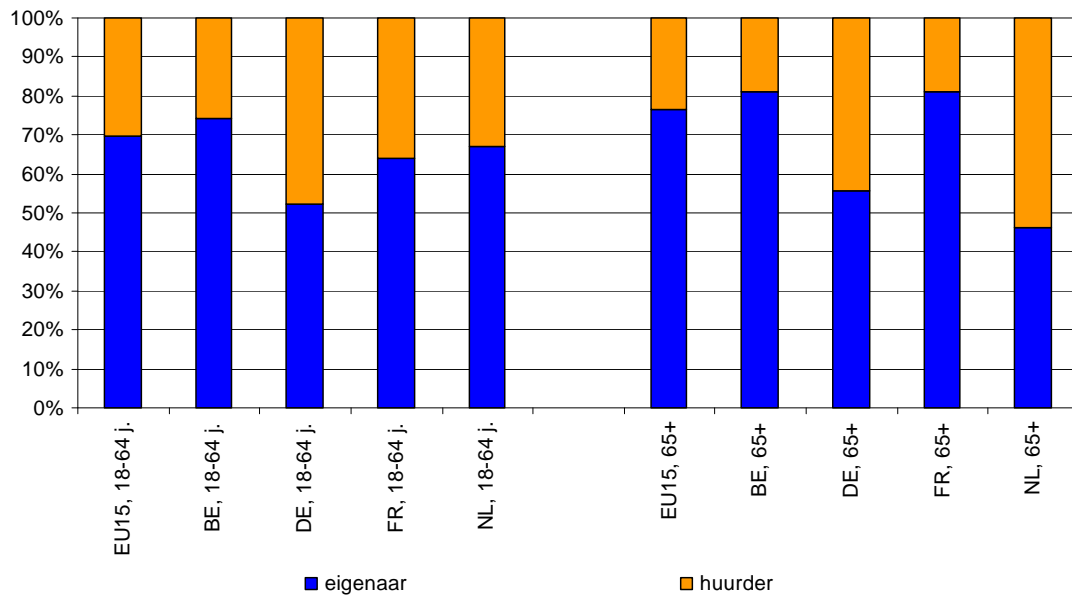


Bron: Eurostat/EU-SILC 2006 (inkomen 2005)

Ook indien andere inkomenscomponenten in aanmerking genomen worden, blijkt er in België een grotere kloof te bestaan tussen het inkomen van 65-plussers en de rest van de bevolking dan in de andere landen. Zo bedraagt het mediaan equivalent inkomen van 65-plussers 71 % van het mediaan equivalent inkomen van de rest van de bevolking. In Nederland bedraagt deze verhouding 86 %, in Frankrijk 88 %, in Duitsland 92 % en het gemiddelde van de EU-15 is 83 % (Bron: EU-SILC 2006 over het inkomen van 2005).

Merk op dat bovenstaande resultaten genuanceerd zouden kunnen worden indien rekening gehouden wordt met het effect van woningbezit op het beschikbaar inkomen. Zoals reeds vermeld, wordt dit in het bovenstaande niet gedaan. Indien bij de berekening van het beschikbaar inkomen rekening wordt gehouden met de geïmputeerde rente voor eigenaars, ligt het inkomen van eigenaars hoger. Hoewel dit ook zou leiden tot een stijging in de relatieve armoededrempel, zou het aandeel van eigenaars die een inkomen heeft dat boven de armoededrempel ligt toenemen. Aan de andere kant zouden meer huurders het inkomensniveau van de nieuwe drempel niet halen. In een internationale vergelijking betekent dit dat landen die relatief veel eigenaars hebben, waarschijnlijk een relatieve daling van het armoederisico kennen. Uit een verdeling van de bevolking naar eigendomsstatus in onderstaande grafiek, blijkt dat er in België een relatief groot aandeel van de bevolking en meer specifiek 65-plussers, eigenaar zijn van hun woning in vergelijking met de buurlanden of het gemiddelde van de EU-15.

Figuur 11: Procentuele verdeling van de bevolking volgens eigendomsstatus en leeftijdscategorie

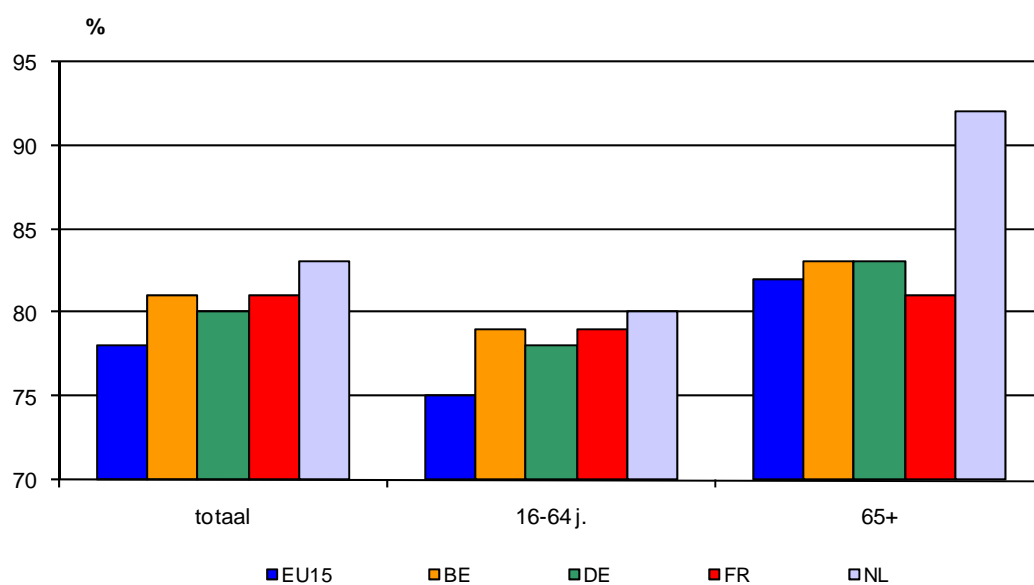


Bron: Eurostat/EU-SILC 2006 (inkomen 2005)

Diepte van armoede

Hoewel een opvallend hoog percentage van de Belgische ouderen een armoederisico loopt, lijkt de mate waarin ze arm zijn niet groter te zijn dan in de andere landen (met uitzondering van Nederland). Dit blijkt uit de relatieve mediane armoederisicokloof die meet hoeveel het mediaan inkomen van de "armen" afwijkt van de armoededrempel. Net zoals in de buurlanden blijkt het mediaan inkomen van de "arme" 65-plussers hoger te liggen dan dat van de "arme" 16-tot-64 jarigen.

Figuur 12: Diepte van het armoederisico^a volgens leeftijdscategorie, in %

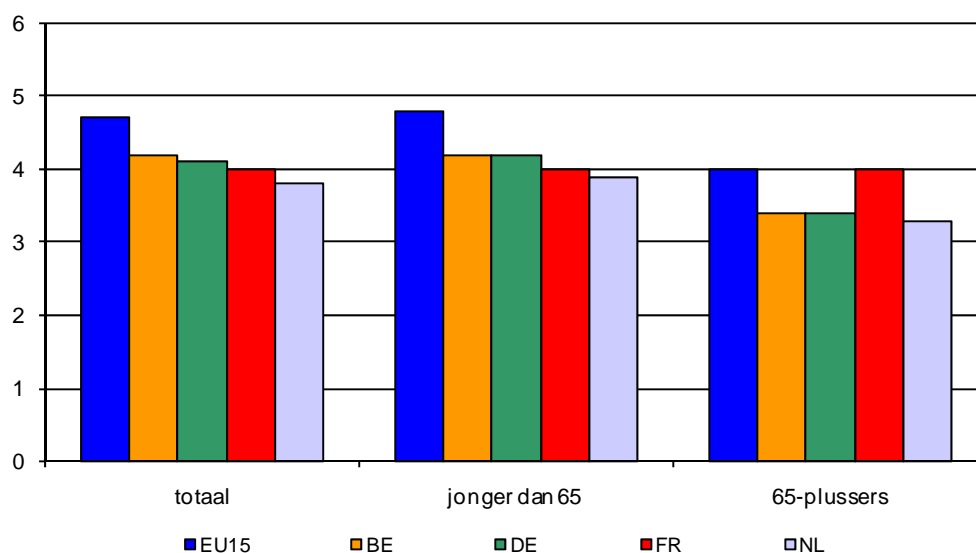


a Gemeten als het mediaan equivalent inkomen van de bevolking met een armoederisico in % van de armoededrempel.
Bron: Eurostat/EU-SILC 2006 (inkomen 2005)

Inkomensongelijkheid

De inkomensongelijkheid, gemeten als het inkomensverschil tussen de rijkste en armste 20 % van de bevolking (inkomensquintielverhouding of S80/S20), is overwegend kleiner bij de 65-plussers dan bij de jongere bevolkingsgroep. Uit onderstaande grafiek blijkt dat de inkomensongelijkheid bij de Belgische bejaarden gelijkaardig is aan die van de buurlanden: het totale inkomen van de 20 % rijkste 65-plussers ligt ongeveer 3,4 keer hoger dan dat van de 20 % laagste inkomens. In Frankrijk is dit verschil groter en bedraagt de verhouding 4 op 1.

Figuur 13: Inkomensquintielverhouding volgens leeftijdscategorie



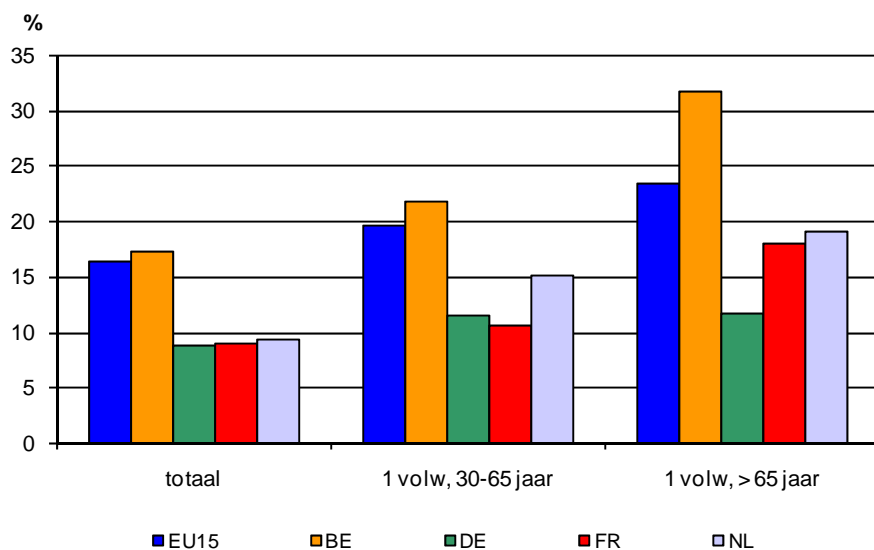
Bron: Eurostat/EU-SILC 2006 (inkomen 2005)

b. Niet monetaire indicatoren

Huisvesting

Bijna 32 % van de alleenstaande 65-plussers in België gaf in 2001 aan dat het in zijn/haar woning aan ten minste één van de basisvoorzieningen (warm stromend water, bad of douche, toilet) ontbreekt. Dit is niet alleen meer dan alleenstaanden in de leeftijdscategorie 30-64 jaar (bijna 22 %) maar ook dan alleenstaande ouderen in Nederland (19 %), Frankrijk (18 %), Duitsland (bijna 12 %) en het gemiddelde van EU-15 (23 %).

Figuur 14: Gebrek aan basisvoorzieningen^a in de woning volgens gezinstype, in %

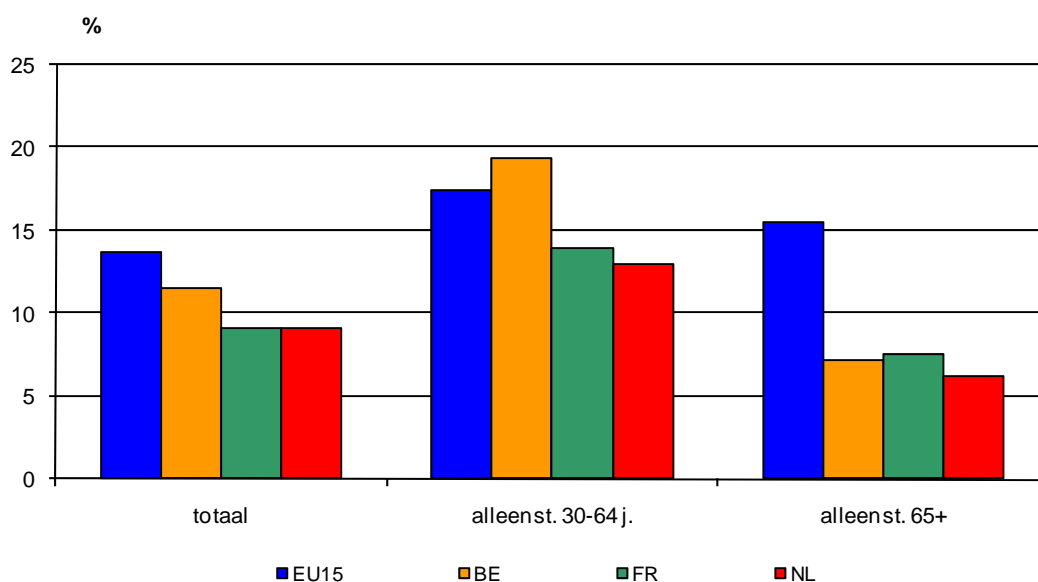


a Gebrek aan ten minste één van volgende voorzieningen: warm stromend water, bad of douche, toilet.

Bron: Eurostat/ ECHP 2001

Hoewel Belgische alleenstaande ouderen dus vaker een tekort aan basisvoorziening in hun woning ervaren, zijn zij minder ontevreden over hun woning dan 30-64 jarigen en dan ouderen in Frankrijk of dan gemiddeld in de EU-15.

Figuur 15: Ontevredenheid over huisvesting volgens gezinstype, in %^a



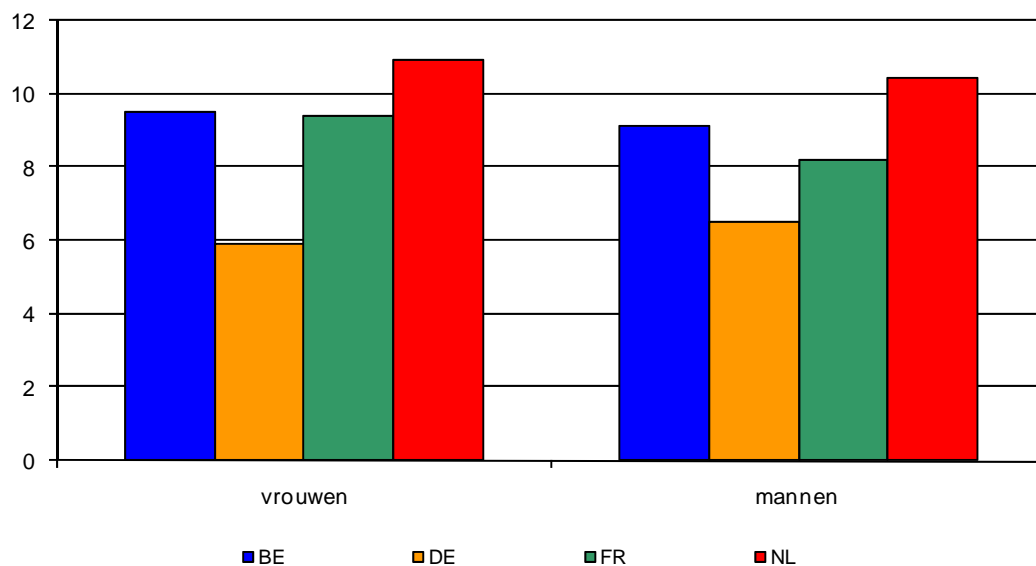
Bron: Eurostat/ ECHP 2001

a Gegevens voor Duitsland zijn niet beschikbaar.

Gezondheidstoestand: levensverwachting in goede gezondheid

Zoals in de ons omringende landen, bedraagt de levensverwachting op 65 jaar nog 20 jaar voor vrouwen en 16 à 17 jaar voor mannen. Het aantal jaren dat 65-jarigen nog in goede gezondheid zullen leven, wordt voor vrouwen geraamd op 9,5 jaar en voor mannen op 9 jaar met uitzondering van Duitsland waar de levensverwachting in goede gezondheid van 65-plussers slechts ongeveer 6 jaar bedraagt. Van onze buurlanden heeft alleen Nederland een hogere levensverwachting in goede gezondheid van bijna 11 jaar en ruim 10 jaar voor respectievelijk 65-jarige vrouwen en mannen.

Figuur 16: Aantal jaren levensverwachting in goede gezondheid voor 65-jarigen^a



Bron: Eurostat/EU-SILC 2005 voor demografische statistieken en gegevens over lichamelijke beperkingen verbonden aan de leeftijd.

a: Ramingen voor EU15 zijn niet beschikbaar.

3.1.4. Besluit

Terwijl het globale armoederisico van de totale Belgische bevolking constant blijft op 14,7 %, gedurende de zeer korte periode van observaties (inkomen 2003, 2004 en 2005), is er toch een aanwijzing dat het profiel van de armoede verschuift. Op grond van inkomensindicatoren lijkt de bevolking op arbeidsleeftijd (16-64 jaar), en meer bepaald koppels, minder risico te lopen terwijl de armoede onder de oudere bevolking toeneemt. Wellicht ligt de sterkere toename van het arbeidsinkomen (vooral voor gezinnen met kinderen) ten opzichte van de toename van de pensioenen aan de basis van deze verschuiving. Bovendien steeg het armoederisico van gepensioneerden tussen 2003 en 2005 terwijl dat van de werkenden stabiel bleef.

Onder de ouderen blijven de hoogbejaarden (26,9 %) de zwakste groep. Alleenstaanden die minstens 65 jaar zijn, lopen eveneens een groot risico (26,8 %). Bij oudere koppels ligt dat risico

bijna 5,5 procentpunt lager. Ondanks het feit dat het pensioen een middel blijft om armoede te bestrijden, blijkt het armoederisicopercentage voor gepensioneerden gedurende twee opeenvolgende jaren toe te nemen.

Tussen de verschillende sociaal-economische categorieën hebben werklozen het grootste armoederisico, meer nog dan gepensioneerden. Werken blijft dé remedie om de strijd tegen de armoede aan te binden. De werklozen hebben zelfs een groter armoederisico dan gepensioneerden. Bovendien ligt hun mediaan equivalent inkomen dieper onder de armoedegrens dan bij gepensioneerden.

Tot slot blijkt de inkomensongelijkheid bij ouderen in België minder groot te zijn dan bij de jongere bevolking.

Merk op dat de resultaten met de nodige voorzichtigheid dienen geïnterpreteerd te worden, toch wat de evolutie van de armoederisicopercentages betreft. Het zeer beperkt aantal observatiejaren laat niet toe bepaalde tendenzen eruit af te leiden, die bovendien kunnen beïnvloed zijn door steekproefeffecten.

Naast deze resultaten voor de bevolking in België, werd ook een internationale vergelijking gemaakt. Het armoederisico bij 65-plussers is merkkelijk hoger in België dan in onze buurlanden: terwijl 23 % van de Belgische ouderen een inkomen had dat onder de armoededrempel ligt, was dit 16 % in Frankrijk, 13 % in Duitsland, 6 % in Nederland en 20 % voor het gemiddelde van de EU-15 (Bron: EU-SILC 2006 over het inkomensjaar 2005; merk op dat de absolute armoededrempels verschillen tussen de onderzochte landen, waardoor zich situaties voordoen waarbij men zich in het ene land boven en in het andere land onder de armoededrempel bevindt). Dit hogere armoederisico is geen momentopname maar werd ook voor de voorgaande jaren vastgesteld. Oudere vrouwen hebben in het algemeen een hoger armoedepercentage dan mannen. In Nederland is het verschil minimaal als gevolg van de AOW die een basispensioen voor iedereen garandeert. Het hogere armoedepercentage van België ten opzichte van de buurlanden gaat op voor beide geslachten.

Ook bij een onderverdeling van de bevolking volgens sociaal-economische status, schiet België erbovenuit met betrekking tot het armoederisico bij de groep van gepensioneerden. Zoals in alle onderzochte buurlanden is het verder zo dat de pensioenuitkering in België een cruciale inkomensbron vormt om ouderen uit de armoede te houden maar het pensioeneffect is er kleiner. De geaggregeerde vervangingsratio wijst op een grotere kloof tussen het pensioeninkomen van 65-74 jarigen en het arbeidsinkomen van oudere werknemers in België ten opzichte van de andere landen.

Hoewel ouderen in België een hoger armoederisico hebben, verkeren zij niet in diepere armoede, integendeel: de afwijking van het mediaan equivalent inkomen van "arme" 65-plussers ten opzichte van de armoededrempel is niet groter dan in de andere landen (op Nederland na). In België zijn er dus relatief meer ouderen die een inkomen hebben dat onder de armoededrempel

ligt, maar de mate waarin ze arm zijn, is relatief beperkt. Ten slotte blijkt de inkomensongelijkheid bij de 65-plussers niet hoger te zijn dan in onze buurlanden.

Naast monetaire aspecten van armoede is het ook interessant enkele andere armoededimensies te bekijken zoals huisvesting en gezondheid. Hieruit blijkt dat, hoewel Belgische ouderen een verhoogd financieel armoederisico lopen ten opzichte van ouderen in de buurlanden, dit niet betekent dat ze ook op andere domeinen het slechtst af zijn. Alleenstaande Belgische ouderen ervaren merkkelijk meer een gebrek aan basisvoorzieningen in hun woning dan de alleenstaande bejaarden in de buurlanden of EU-15 gemiddeld. Maar aan de andere kant, zijn ze minder ontevreden over hun woning dan gemiddeld in de EU en Frankrijk.

De levensverwachting voor 65-jarige mannen en vrouwen is gelijkaardig in de landen die hier vergeleken worden, namelijk 20 jaar voor vrouwen en 16-17 jaar voor mannen. Voor de levensverwachting in goede gezondheid van deze generatie zijn er meer verschillen: ongeveer 9 jaar voor België en Frankrijk en zelfs 10 à 11 jaar voor Nederland, maar slechts 6 jaar voor Duitsland.

3.2. Sociale en maatschappelijke houdbaarheid van de uitkeringen voor ouderen

Eén van de belangrijkste doelstellingen van de sociale zekerheid is bescherming bieden tegen armoede en sociale uitsluiting. De mate waarin het pensioensysteem daarin slaagt, is onder andere afhankelijk van de hoogte van het pensioenbedrag. In sectie 3.2.1 wordt "hét gemiddeld wettelijk pensioen" in de werknemers-, zelfstandigen- en overheidsregeling (al dan niet onderling gecumuleerd) onder de loep genomen. Is dat gemiddeld pensioen representatief voor alle pensioenen of is het eerder een gemiddelde van gemiddelden die sterk kunnen verschillen volgens geslacht, pensioenregeling, pensioentype, leeftijd,...? In het wettelijk pensioensysteem zitten een aantal mechanismen, zoals het minimumpensioen, het minimumrecht per loopbaanjaar, de gelijkgestelde perioden, de afgeleide rechten,... die de gepensioneerden (of zijn nabestaanden) een basispensioen garanderen. Daarnaast zorgt de overheid via de sociale bijstand dat de bestaansmiddelen van ouderen minimaal overeenstemmen met het bedrag van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO). Deze minima kunnen dan ook een instrument zijn om armoede bij ouderen te beperken. In sectie 3.2.2 van dit deel wordt dieper ingegaan op de evolutie van deze bedragen.

Naast het voorkomen van armoede bij ouderen, zou het pensioensysteem de werkende ook in staat moeten stellen zijn levensstandaard in zekere mate te behouden bij pensionering. Aan de hand van vervangingsratio's voor verschillende typegevallen kan dit onderzocht worden (sectie 3.2.3). Deze ratio's geven immers de verhouding weer tussen het pensioeninkomen dat het typegeval ontvangt tijdens het eerste jaar van zijn pensionering en het inkomen uit arbeid tijdens het laatste jaar dat hij gewerkt heeft. Terwijl in het voorgaande deel toegespitst werd op de minima, zullen de vervangingsratio's een licht kunnen werpen op de intragenerationele verde-

ling van de pensioensystemen: hoe vergaat het de levensstandaard van de “betere” verdieners tegenover die van de “mindere” verdieners op het moment van hun pensionering?

Uit voorgaande sectie zal blijken dat de vervangingsratio's “eerste pijler” van de betere verdieners een slechtere evolutie op lange termijn zullen kennen dan die van de lagere inkomens. De hogere inkomensklassen grijpen dan ook vlugger naar een of andere vorm van aanvullend pensioen. Uit sectie 3.2.4 zal dan ook blijken dat aanvullende pensioenen eerder een middel zijn om de inkomensterugval van de betere verdieners te beperken dan wel om de levenskwaliteit van de lagere inkomenscategorieën op te krikken. Het aanvullend pensioen blijkt inderdaad tot nu toe (nog) niet efficiënt in de strijd tegen de armoede.

Het vijfde thema dat in dit deel aan bod komt, is de longitudinale intragenerationele herverdeling die inherent is aan het pensioenstelsel. De longitudinale herverdeling is de herverdeling die plaatsvindt tijdens de volledige levenscyclus. Door bepaalde kenmerken, zoals de afschaffing van de bijdrageplafonds, de vaststelling van plafonds voor de uitkeringen, maar ook de verschillende maatregelen in verband met de minimumpensioenen, kan het stelsel immers zijn herverdelende rol blijven spelen. De intragenerationele herverdeling wordt gemeten aan de hand van het concept actuariële billijkheid. Die meting gebeurt door, voor een individu, de geactualiseerde waarde van zijn pensioenbijdragen te vergelijken met de geactualiseerde waarde van zijn pensioenuitkeringen. Sectie 3.2.5 bestudeert dus, eerst via metingen van de actuariële billijkheid voor bepaalde typegevallen en nadien meer algemeen, de intensiteit van de intragenerationele herverdeling van het pensioenstelsel.

3.2.1. Het gemiddeld pensioen of het pensioen van gemiddelden?

Op 1 januari 2007 bedraagt “hét gemiddeld pensioen” 1 119 euro. *Gemiddeld*, dit betekent dat het gebaseerd is op uiteenlopende loopbanen in de werknemers-, zelfstandigen- en/of overheidsregeling (al dan niet onderling gecumuleerd), over alle pensioentypes- en categorieën, geslacht en leeftijden heen. Het pensioenbedrag wordt immers bepaald door verschillende factoren zoals de pensioenregeling (werknemer, zelfstandige of ambtenaar), de burgerlijke stand (de pensioencategorie), het aantal gewerkte jaren (en gelijkgestelde perioden), het inkomen dat in aanmerking genomen wordt voor de pensioenberekening,... Bovenstaand gemiddeld bedrag dient dan ook kritisch geïnterpreteerd te worden.

Zo blijkt dat het gemiddeld pensioen van 1 119 euro opgebouwd is uit gemiddeld 1 284 euro voor de mannen en 971 euro voor de vrouwen. Zowel bij mannen als bij vrouwen komen de laagste pensioenen voor bij gepensioneerden die een zuivere loopbaan als zelfstandige gekend hebben, gevolgd door pensioenen gebaseerd op de combinatie van een werknemers- en zelfstandigenloopbaan. Indien een pensioen uit de privé sector gecumuleerd wordt met een overheidspensioen, betekent dit een aanzienlijke stijging van het totale pensioenbedrag. De hoogste pensioenen worden uitgekeerd aan gepensioneerden die hun loopbaan volledig als statutair ambtenaar in de overheidssector doorliepen. Het overheidspensioen wordt immers berekend op basis van de wedde van de laatste vijf jaar, doorgaans de best bezoldigde jaren, terwijl de

pensioenen in de algemene regeling de lonen/inkomsten van de volledige loopbaan als berekeningsbasis hebben. Bovendien zorgt het perequatieprincipe voor een nagenoeg volledige welvaartsvastheid van de overheidspensioenen, terwijl de pensioenen in de algemene regeling slechts gedeeltelijke welvaartsaanpassingen kennen. Een gemiddeld zuiver overheidspensioen bedraagt dan ook meer dan het dubbel van een gemiddeld zuiver werknemerspensioen en zelfs meer dan het driedubbel van een gemiddeld zuiver zelfstandigenpensioen.

Binnen een pensioenregeling zijn de verschillen bij de mannelijke gepensioneerden minder groot dan bij vrouwen. De mannelijke gepensioneerden blijken een veel homogener groep te zijn en hun gemiddelde bedragen per regeling zijn dan ook een vrij goede weerspiegeling van het pensioen bij de mannen. Bij vrouwen is het gemiddeld pensioen veel meer het resultaat van een heterogene groep van gepensioneerden. Uit onderstaande analyse zal blijken dat er niet alleen een groot verschil is tussen de rustpensioenen (gebaseerd op de eigen pensioenrechten) en de (rust- en) overlevingspensioenen (gebaseerd op de pensioenrechten van de man). Binnen de rustpensioenen treden er ook nog zeer grote verschillen op. Enerzijds wordt 70 % van de rustpensioenen voor vrouwen toegekend aan gehuwde vrouwen. Hoewel er bij de jongste generaties gepensioneerden steeds meer vrouwen met een eigen, volwaardig uitgebouwde loopbaan en dus pensioen zullen zijn, bestaat de meerderheid uit gehuwde vrouwen die, als gevolg van korte of onderbroken loopbanen, zeer kleine pensioenen hebben. Zij nemen hun pensioen op als aanvulling op het pensioen van de man. Anderzijds zijn er de niet-gehuwde vrouwen die vaak beter uitgebouwde loopbanen gekend hebben en dus ook merkkelijk hogere pensioenen genieten dan hun gehuwde collega's. Maar toch zitten ook hier lage pensioenen bij. Voor veel van deze vrouwen is het pensioen ontoereikend en wordt het aangevuld met de bijstand (IGO).

Bovenstaande conclusies kunnen worden afgeleid uit onderstaande verfijning van het gemiddeld pensioenbedrag aan de hand van verschillende criteria. Merk op dat wegens gebrek aan gedetailleerde gegevens over de loopbaanduur, deze determinant van het gemiddeld pensioenbedrag niet (expliciet) opgenomen wordt als verklarende factor in de analyse.

a. Gemiddeld pensioenbedrag in de (combinatie van) werknemers-, zelfstandigen- en overheidsregeling

Indien het gemiddeld pensioen opgesplitst wordt naar geslacht, duikt er al een eerste groot verschil op. Op 1 januari 2007 bedroeg het gemiddeld pensioen 1 284 euro voor mannen en 971 euro voor vrouwen.

Uit een onderverdeling volgens pensioenregeling, blijkt dat de laagste gemiddelde pensioenen zich situeren bij de gepensioneerden die enkel een loopbaan als zelfstandige gekend hebben: gemiddeld 522 euro voor vrouwen en 758 euro voor mannen. Pensioenen gebaseerd op een zuivere werknemersloopbaan bedragen op 1 januari 2007 gemiddeld 790 euro voor vrouwen en 1 077 euro voor mannen.. De hoogste pensioenen bevinden zich bij gepensioneerden die een zuiver overheidspensioen hebben en bedragen 1885 euro voor vrouwen en 2 273 euro voor mannen. Gepensioneerden die een gemengde loopbaan hebben gekend als werknemer en amb-

tenaar, genieten een gecumuleerd pensioen van 1 480 euro voor vrouwen en 2 030 euro voor mannen. In alle regelingen hebben vrouwen gemiddeld lagere pensioenen dan mannen. Dit is het resultaat van een kortere loopbaanduur, vaak gepaard gaand met lagere lonen.

Tabel 22: Gemiddeld pensioen (maandbedrag in euro) en aantal gerechtigden per regeling en geslacht, op 1 januari 2007 (rust- en overlevingspensioenen)

	W ^a	Z	O ^{b,c}	W+Z	W+O	Z+O	W+Z+O	Totaal
Gemiddeld pensioenbedrag in euro								
Totaal	925	640	2062	838	1744	1658	1450	1111
Mannen	1077	758	2246	903	2030	1892	1625	1279
Vrouwen	790	522	1855	782	1480	1458	1331	959
Aantal gerechtigden								
Totaal	1054140	116323	208673	332520	204413	9479	28065	1953613
Mannen	494617	58181	110191	152274	98132	4362	11399	929156
Vrouwen	559523	58140	98482	180246	106281	5117	16666	1024457
Aantal gerechtigden in % van totaal aantal gerechtigden								
Totaal	54%	6%	11%	17%	10%	0%	1%	100%
Mannen	25%	3%	6%	8%	5%	0%	1%	48%
Vrouwen	29%	3%	5%	9%	5%	0%	1%	52%

a W, Z en O staat voor pensioenen uit respectievelijk de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de regeling voor de overheidssector. Bij cumulatie tussen de pensioenregelingen wordt het totale pensioenbedrag weergegeven.

b De statistieken van de PDOS voor de zuivere overheidspensioenen geven de stand van zaken op 1 juli. Om een benadering van de gegevens op 1 januari te verkrijgen, werd het gemiddelde van 1 juli 2006 en 1 juli 2007 genomen.

c De overheidspensioenen omvatten tevens de rustpensioenen wegens 'lichamelijke ongeschiktheid'.

Bron: Berekeningen op basis van gegevens van de Rijksdienst voor Pensioenen en van de Pensioendienst voor de overheidssector

Op 1 januari 2007 waren er 1 953 613 gerechtigden, waarvan 52 % vrouwen. Iets minder dan 54 % van die gepensioneerden heeft enkel een werknemerspensioen, het werknemerspensioen wordt voor 17 % gecumuleerd met een zelfstandigenpensioen en voor 10 % met een overheidspensioen. Nauwelijks 6 % geniet enkel een zelfstandigenpensioen en de cumulatie van een pensioen als zelfstandige met een overheidspensioen (en eventueel een werknemerspensioen) is gering.

b. Gemiddeld pensioenbedrag volgens regeling, pensioentype, pensioencategorie en leeftijd

Het gemiddeld bedrag kan verfijnd worden naar pensioentype: een rustpensioen of een overlevingspensioen, of de combinatie van beiden. Een rustpensioen wordt berekend op basis van de zelf opgebouwde pensioenrechten en bestaat voor 3 categorieën, afhankelijk van de burgerlijke staat. Kort samengevat: gehuwden kunnen het pensioen "aan gezinsbedrag" genieten indien de partner niet over een pensioen (of andere sociale uitkering of loon) beschikt of aan "bedrag alleenstaande" indien zijn partner dat wel zou doen. Het bedrag alleenstaande bedraagt, theoretisch gezien, 80 % van het pensioen aan gezinsbedrag. Voor niet gehuwden wordt het rustpensioen berekend aan "bedrag alleenstaande".

Overlevingspensioenen zijn afgeleide rechten, wat betekent dat ze gebaseerd zijn op de pensioenrechten van de overledene³⁶. Een weduwe/weduwenaar die een eigen rustpensioen geniet, kan dit, tot een bepaald bedrag, aanvullen met een overlevingspensioen³⁷.

Tabel 23: Gemiddeld pensioen (maandbedrag in euro) en aantal per pensioentype, op 1 januari 2007

	W ^a	Z	W+Z	O ^{b,c}	W+O
Gemiddelde bedragen per pensioentype^d					
Mannen					
- rustpensioen	1080	759	905	2257	2032
gehuwd, gezinsbedrag	1274	855	1032	n.v.t.	2114
gehuwd, bedrag alleenstaande	925	570	793	n.v.t.	2048
niet gehuwd, bedrag alleenstaande	943	631	774	n.v.t.	1902
- rust- en overlevingspensioen	991	599	833	n.b.	1612
Vrouwen					
- rustpensioen	607	299	549	2000	1553
gehuwd, bedrag alleenstaande	570	242	508	n.v.t.	1421
niet gehuwd, bedrag alleenstaande	690	467	603	n.v.t.	1635
- rust- en overlevingspensioen	1074	783	932	n.b.	1421
- overlevingspensioen	807	700	800	1366	1356
Aantal gepensioneerden volgens pensioentype					
Mannen					
- rustpensioen	487588	57908	147381	109254	97630
gehuwd, gezinsbedrag	210249	35387	72022	n.v.t.	24468
gehuwd, bedrag alleenstaande	167306	8713	40454	n.v.t.	51359
niet gehuwd, bedrag alleenstaande	110033	13808	34907	n.v.t.	21803
- rust- en overlevingspensioen	5245	210	4724	n.b.	272
Vrouwen					
- rustpensioen	248679	27268	56675	81574	58692
gehuwd, bedrag alleenstaande	170728	20337	32154	n.v.t.	22569
niet gehuwd, bedrag alleenstaande	77336	6838	24335	n.v.t.	36072
- rust- en overlevingspensioen	149772	6744	83429	n.b.	24270
- overlevingspensioen	161072	24130	40142	23339	23319

a W, Z en O staat voor pensioenen uit respectievelijk de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de overheidssector.

b De statistieken van de PDOS voor de zuivere overheidspensioenen geven de stand van zaken op 1 juli. Om een benadering van de gegevens op 1 januari te verkrijgen, werd het gemiddelde van 1 juli 2006 en 1 juli 2007 genomen.

c De overheidspensioenen omvatten tevens de rustpensioenen wegens 'lichamelijke ongeschiktheid'.

d De cumulaties tussen zelfstandigen en overheid enerzijds en tussen werknemers, zelfstandigen en overheid anderzijds zijn verwaarloosbaar klein in aantal (zie Tabel 22) en worden daarom hier niet weergegeven.

Bron: Berekeningen op basis van gegevens van de Rijksdienst voor Pensioenen en de Pensioendienst voor de overheidssector.

³⁶ Overlevingspensioenen worden berekend aan 80 % van het gezinspensioen van de overledene.

³⁷ Het rustpensioen mag aangevuld worden met een overlevingspensioen tot 110 % van het overlevingspensioen bij een volledige loopbaan.

Rustpensioenen

De gemiddelde bedragen van de rustpensioenen zijn opnieuw lager voor vrouwen dan voor mannen en lager in de zelfstandigenregeling dan in de werknemersregeling. Het overheidspensioen is opnieuw merkkelijk hoger (zie bovenstaande tabel). Het gemiddeld werknemersrustpensioen voor de vrouw bedraagt 607 euro (1 080 euro voor de man) tegenover 299 euro (759 euro voor de man) in de zelfstandigenregeling en 2000 euro (2 257 euro voor de man) in de overheidssector.

... per categorie

Uit een verdere verfijning van de rustpensioenen volgens categorie (zie Tabel 23 blijkt dat de pensioenen aan gezinsbedrag het hoogst zijn. Dit is niet verwonderlijk aangezien de berekening ervan gebeurt op basis van een hoger percentage van de beroepsinkomsten dan bij het pensioen aan bedrag alleenstaande (respectievelijk 75 % en 60 %). Merk op dat er zeer weinig vrouwen zijn met een gezinspensioen (0,1 % van het totaal aantal vrouwelijke gepensioneerden op 1 januari 2007).

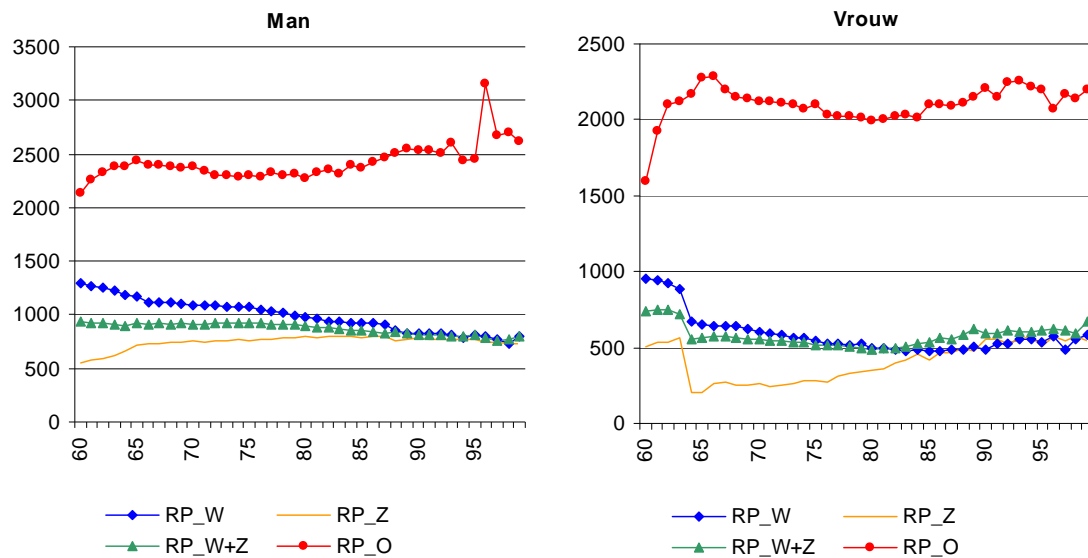
De verschillen tussen gehuwden en niet-gehuwden met een pensioen aan bedrag alleenstaande zijn bij de mannen relatief klein. Bij de vrouwen liggen de bedragen bij de niet-gehuwden merkkelijk hoger, voornamelijk te wijten aan langere loopbanen. Het zeer lage gemiddelde rustpensioen bij vrouwelijke zelfstandigen (299 euro), blijkt in grote mate bepaald te zijn door het gemiddeld pensioen van gehuwde vrouwen (242 euro) die hun rustpensioen opnemen ter aanvulling van het pensioen van de man. Het gemiddeld pensioen voor niet-gehuwde zelfstandige vrouwen is bijna het dubbele (467 euro).

Een overheidspensioen maakt geen onderscheid naar burgerlijke stand. Het pensioen bedraagt steeds maximaal 75 % van de refertewedde (gemiddelde wedde van de laatste vijf gewerkte jaren), al naargelang de loopbaanduur en het tantième (60 volgens de algemene regel, waarop tal van uitzonderingen zijn). Een volledige loopbaan telt 45 jaren, waardoor het pensioen 45/60 (of 75 %) van de refertewedde bedraagt.

... per leeftijd

Uit onderstaande grafieken blijkt dat de pensioenkloof tussen mannen en vrouwen voor het rustpensioen voor alle leeftijden en in alle regelingen opgaat. Dit is voornamelijk een reflectie van lagere beroepsinkomsten en kortere loopbanen bij vrouwen.

Figuur 17: Rustpensioenen (RP) per regeling^a en leeftijd voor mannen (links) en vrouwen (rechts), maandbedrag in euro op 1 januari 2007



a W en Z staat voor pensioenen uit respectievelijk de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de regeling voor de overheidssector.

Bron: Berekeningen op basis van gegevens van de Rijksdienst voor Pensioenen en de Pensioendienst voor de Overheidssector.

Bij mannen met een zuiver werknemerspensioen kent het gemiddeld bedrag een daling met de leeftijd. Dit is te wijten aan de hogere pensioenen van de nieuwe gepensioneerden aangezien ze berekend zijn op basis van recentere en hogere lonen. Eens ingegaan worden de pensioenen enkel aangepast aan de evolutie van de prijzen en eventueel aan de welvaartsevolutie. Ook bij vrouwen treedt er een (kleinere) erosie van het gemiddeld rustpensioen met de leeftijd op. Bij de vrouwen is er ook nog het effect van de verlenging van de loopbaan bij jongere generaties waardoor zij een hoger gemiddeld pensioenbedrag hebben.

Bij de zuivere zelfstandigenpensioenen treedt er een ander verloop van het bedrag per leeftijd op. Indien de vervroegd gepensioneerden buiten beschouwing worden gelaten, lijkt het gemiddeld pensioen per leeftijd bij de man vrij constant rond het gemiddelde te blijven als gevolg van het hoge aandeel mannen met een minimumpensioen³⁸. Aangezien dit een forfaitair bedrag is, is het, in de veronderstelling van eenzelfde aantal loopbaanjaren over de generaties, onafhankelijk van de leeftijd. Bij de vrouwen stijgt het gemiddeld pensioen met de leeftijd. Hier speelt de berekeningswijze van het zelfstandigenpensioen een belangrijke rol. Vanaf 1984 is die gebaseerd op de reële beroepsinkomsten in plaats van een forfaitair inkomen. De reële beroepsinkomsten zijn voor vele zelfstandige vrouwen echter lager dan de forfaitaire. Naarmate het aandeel van de reële inkomsten toeneemt in de pensioenberekening, zal het gemiddeld pensioen-

³⁸ In 2004 genoot meer dan 90% van de gepensioneerde mannen met een zuivere zelfstandigenloopbaan het minimumpensioen.

bedrag dalen. Bovendien heeft een groot deel van deze vrouwen een relatief korte loopbaan waardoor ze geen beroep kunnen doen op het minimumpensioen.

De gemiddelde pensioenbedragen vóór de wettelijke pensioenleeftijd, i.e. 65 jaar voor mannen en 64 jaar voor vrouwen op 1 januari 2007, liggen bij zuivere werknemers merkkelijk hoger dan het bedrag op de wettelijke leeftijd. Gepensioneerden die vervroegd hun pensioen kunnen opnemen, zullen een relatief lange loopbaan en/of een relatief goed betaalde loopbaan achter de rug hebben. De langere loopbaan is vooral een verklaring voor het grote verschil bij vrouwen tussen het gemiddeld bedrag op wettelijke leeftijd en vervroegde leeftijd. Een voorwaarde om vervroegd te kunnen toetreden is immers dat men minstens 35 loopbaanjaren kan aantonen zodat de grote instroom van vrouwen met kortere loopbanen (en dus ook lagere pensioenen) op wettelijke leeftijd gebeurt³⁹. Daarnaast hebben vervroegde toetreders ook minder loopbaanjaren van volledige gelijkstelling dan de groep die op de wettelijke leeftijd toetreedt⁴⁰. Aangezien die loopbaanjaren in de pensioenberekening gewaardeerd worden aan het laatst verdiende loon, hebben zij geen recente loonevoluties gevolgd.

Bij zelfstandigen komt vervroegde pensionering veel minder voor en dit zal in de toekomst nog dalen. Net zoals werknemers, worden zij immers gestimuleerd om ook na de leeftijd van 62 jaar te blijven werken via de pensioenbonus (toegekend vanaf 1 januari 2007). Indien zelfstandigen vóór de wettelijke leeftijd op pensioen gingen, werd hun pensioen bovendien verminderd via een verminderingscoëfficiënt (tenzij ze een volledige loopbaan hadden). Sinds 1 januari 2008 kunnen zelfstandigen vanaf 60 jaar op pensioen zonder vermindering op voorwaarde dat zij een loopbaanduur van 43 jaar hebben. Vrouwen die vervroegd hun zelfstandigenpensioen opnemen, hebben een opvallend hoog bedrag in vergelijking met de andere leeftijden. Net zoals in de werknemersregeling betekent dit dat zij voldoen aan de loopbaanvoorwaarde van 35 jaar, wat in sterk contrast staat met de grote groep die toetreedt op de wettelijke leeftijd waardoor het gemiddeld pensioen dan naar beneden tuimelt.

In bijlage is nog een verdere opsplitsing per leeftijd opgenomen van de rustpensioenen per categorie in de algemene regeling van werknemers en zelfstandigen. In het algemeen volgen de verschillende categorieën de evolutie van de rustpensioenen zoals hier besproken.

Bij de zuivere overheidspensioenen hebben vooral de zeer jonge en zeer oude gepensioneerden een hoger bedrag. Vooral bij de mannen genieten 90-plussers van een hoog pensioen. Dit heeft o.m. te maken met het feit dat die generaties noodgedwongen tot 65 jaar moesten werken. Voor de 80-plussers won het vervroegd pensioen (mogelijk sinds 1978) geleidelijk aan belang. Daarnaast werden tijdsbonificaties voor oorlogsdiensten en koloniale diensten toegekend, wat ui-

³⁹ Uit gegevens van de RVP over de nieuwe gepensioneerden in de loop van 2005 die minstens 15 loopbaanjaren achter de rug hebben, blijkt dat de gemiddelde loopbaanduur van vrouwen die hun rustpensioen op 60 jaar opnemen 40 jaar bedraagt en van zij die wachten tot de wettelijke leeftijd 34 jaar bedraagt. Bij mannen is er een omgekeerd patroon en bedraagt de respectievelijke loopbaanduur 36 en 40 jaar.

⁴⁰ In deze groep zitten onder andere de bruggepensioneerden die hun pensionering moeten uitstellen tot de wettelijke leeftijd (RVP, Statistische studies – december 2003 en april 2005).

teraard niet meer van toepassing is bij de jongere generaties. Aan het pensioenbedrag van de jongere generaties zijn voortdurend kleine aanpassingen gebeurd waardoor het pensioenbedrag verminderd werd: bv. het verstrakken van preferentiële tantièmes indien een minimumloopbaan niet werd gehaald; het invoeren van een maximumduur voor sommige gelijkgestelde afwezigheidsperiodes die in aanmerking worden genomen voor de pensioenberekening. Dat het pensioenbedrag vóór de leeftijd van 65 jaar lager ligt, vloeit enerzijds voort uit de kortere loopbaan. Anderzijds geeft de verlenging van de loopbaan na 60 jaar aanleiding tot het verwerven van een rustpensioencomplement dat stijgt naarmate men de leeftijd van 65 jaar bereikt. Sinds 2001 kan een ambtenaar die na zijn 60^{ste} doorwerkt, genieten van een bonus (een rustpensioencomplement) die een maximum bereikt op 65 jaar waardoor zijn pensioenbedrag tot 9 % verhoogd kan worden. Die bonus geldt echter niet indien het pensioenbedrag 75 % van het referentieloon overschrijdt (dit is het relatief maximumpensioen). Wie dus reeds een volledige loopbaan heeft, kan zijn rechten op de bonus niet laten gelden. Vandaar dat het waargenomen hoger pensioenbedrag op 65 jaar t.o.v. het pensioenbedrag op 60 jaar meer uitgesproken is bij vrouwen: zij hebben vaak een onvolledige loopbaan, waardoor zij dus wel aanspraak kunnen maken op de bonus wanneer zij na hun 60^{ste} blijven werken.

Overlevingspensioenen, al dan niet gecumuleerd met rustpensioenen

Met betrekking tot de overlevingspensioenen vallen de relatief hoge bedragen van de vrouwen in de algemene regeling van werknemers en zelfstandigen onmiddellijk op (zie Tabel 23). In de zuivere werknemersregeling bedragen zij gemiddeld 807 euro en in de zelfstandigenregeling 700 euro wat merkkelijk hoger is dan het pensioen van vrouwen met enkel een rustpensioen in die regelingen. Het overlevingspensioen is immers gebaseerd op de pensioenrechten van de echtgenoot. Indien de vrouw de pensioenleeftijd heeft bereikt en indien ze ook zelf pensioenrechten heeft opgebouwd, zal ze het overlevingspensioen cumuleren met haar rustpensioen. Dit leidt tot een aanzienlijke verbetering van het gemiddeld pensioenbedrag.

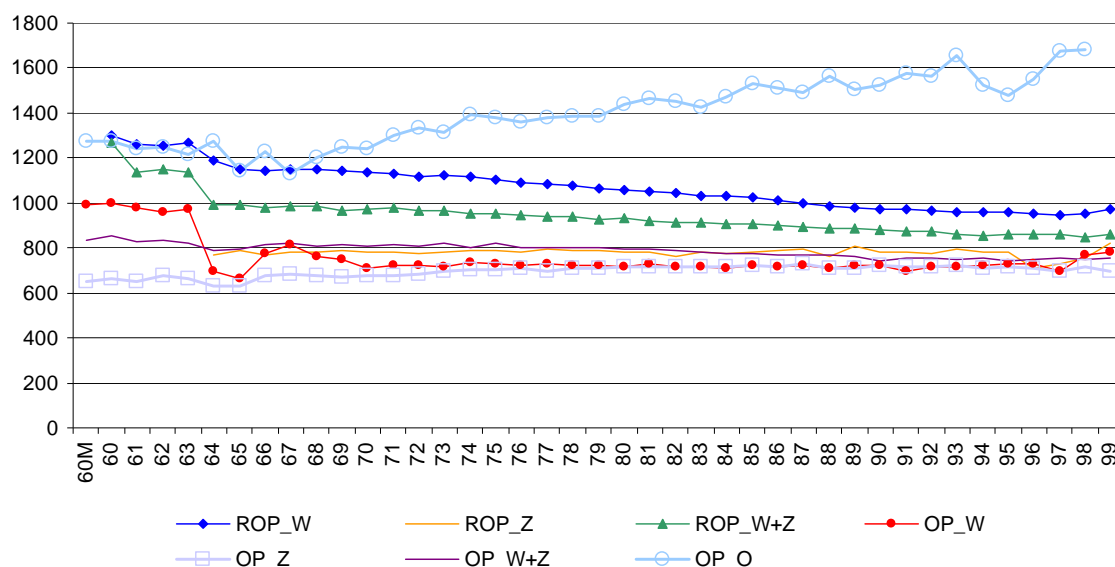
In tegenstelling tot de algemene regeling ligt in de overheidssector het overlevingspensioen (gemiddeld 1 366 euro) lager dan het rustpensioen van de vrouw (gemiddeld 2 000 euro). De berekening van het overlevingspensioen, gebaseerd op de verdiensten van de man, leidt steeds tot een lager bedrag dan zijn rustpensioen. Aangezien de kloof tussen het rustpensioen van de man en de vrouw aanzienlijk kleiner is bij de overheid dan in de algemene regeling, zal het gemiddelde overlevingspensioen dan ook onder het gemiddelde rustpensioen van de vrouw blijven.

Wat de representativiteit van de overlevingspensioenen betreft, blijkt dat ongeveer 58 % van de vrouwelijke gepensioneerden in de algemene regeling een overlevingspensioen geniet en iets meer dan de helft van hen cumuleert dit met een eigen rustpensioen. Mannen genieten in veel mindere mate een overlevingspensioen: nog geen 2 % en dan hoofdzakelijk als aanvulling op het eigen rustpensioen.

De overlevingspensioenen voor de verschillende leeftijden situeren zich voor vrouwen vrij constant rond het gemiddelde (zie Figuur 18). Bij de cumulatie van rust- en overlevingspensioenen volgen de pensioenen grotendeels de evolutie van het rustpensioen in de respectievelijke regeling.

De hoogbejaarde weduwe van een overheidsambtenaar heeft een hoger overlevingspensioen dan de jongere weduwe. Een fenomeen dat zich ook voordoet bij het rustpensioen van de hoogbejaarde ambtenaar t.o.v. zijn jongere collega (zie supra).

Figuur 18: Rust- en overlevingspensioenen (ROP) en overlevingspensioenen (OP) per regeling^a en leeftijd voor vrouwen, maandbedrag in euro op 1 januari 2007



a W, Z en O staat voor pensioenen uit respectievelijk de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de regeling van de overheidssector.

Bron: Berekeningen op basis van gegevens van de Rijksdienst voor Pensioenen en de Pensioendienst voor de overheidssector.

3.2.2. De bodemuitkeringen voor ouderen als instrument tegen armoede?

Binnen het wettelijk pensioensysteem bevinden zich enkele mechanismen zoals het gegarandeerd minimumpensioen of het minimumrecht per loopbaanjaar (dit laatste enkel in de werknemersregeling) waardoor het pensioen kan worden opgetrokken tot een minimumbedrag (onder bepaalde (loopbaan)voorwaarden). Ouderen die geen of een ontoereikend pensioen hebben, krijgen via de bijstandsuitkering (IGO) toch een gegarandeerd minimuminkomen. Deze systemen kunnen dan ook als instrument dienen om ouderen te beschermen tegen armoede en sociale uitsluiting. De mate waarin ze daarin slagen, hangt van verschillende factoren af zoals het bereiken van de doelgroep (namelijk de ouderen met een verhoogd armoederisico) of het bedrag van de uitkeringen. Deze elementen worden hierna onderzocht.

a. Wie zijn de gerechtigden op de minima voor ouderen?

1 op 4 of ruim 400 000 gepensioneerden uit de algemene regeling (werknemers en zelfstandigen) genoten in januari 2005 het gewaarborgd minimumpensioen. Voornamelijk bij gepensioneerden met een zuivere zelfstandigenloopbaan wordt het pensioen opgetrokken tot het gegarandeerd minimum: maar liefst 7 op 10 van hen heeft het minimumpensioen tegenover 1 op 10 bij gepensioneerden met een zuivere loopbaan als werknemer. Deze gepensioneerden moeten wel minstens tweederde van een volledige loopbaan als werknemer of zelfstandige kunnen aantonen om aanspraak te maken op het gewaarborgd minimum. Hierdoor kunnen vele zelfstandige gepensioneerde vrouwen, die doorgaans een relatief korte loopbaan gekend hebben, geen aanspraak maken op het gewaarborgd minimum. Gepensioneerden met een gemengde loopbaan als werknemer en zelfstandige doen in mindere mate een beroep op het gewaarborgd minimum en opnieuw is het voornamelijk het zelfstandigendeel dat verhoogd wordt (46 % van de zelfstandigen met een gemengde loopbaan tegenover 8 % van de werknemers)⁴¹.

In de werknemersregeling kan sinds 1997 het pensioen van nieuwgepensioneerden opgetrokken worden via het minimumrecht per loopbaanjaar. Hierbij worden slecht betaalde loopbaanjaren uit het verleden in de pensioenberekening verhoogd tot het bedrag van het minimumrecht per loopbaanjaar. Van de in 2005 nieuwe ingegane rustpensioenen op wettelijke leeftijd, werd voor 50 % van de vrouwen en voor 38 % van de mannen het minimumrecht toegepast in de pensioenberekening. Van de gepensioneerden die vervroegd hun pensioen opnamen (op 60 jaar⁴²), was dit 59 % van de vrouwen en 21 % van de mannen. Niet alleen wordt het minimumrecht vaker bij vrouwen toegepast dan bij mannen, er worden ook meer loopbaanjaren opgetrokken tot het minimumrecht bij vrouwen: bij pensionering op 60 jaar zijn er gemiddeld 44 % en bij pensionering op wettelijke leeftijd gemiddeld 47 % verhoogde jaren. Bij de mannen is dit respectievelijk 27 % en 31 %.

Ouderen die geen of een ontoereikend pensioen hebben, kunnen beroep doen op de IGO of het GIB⁴³. Op 1 januari 2006 genoten 88 416 ouderen de bijstandsuitkering waarvan 70 % vrouwen en dan hoofdzakelijk alleenstaande vrouwen (ruim 1 op 2 van de IGO gerechtigden). Voor meer dan 4 op 5 van de gerechtigden is de bijstand een aanvulling op het pensioen⁴⁴.

b. Hoogte en evolutie van de minimumuitkeringen

Naast het bereiken van de doelgroep is ook het bedrag een essentieel element in de doelmatigheid van de uitkeringen als instrument van armoedebestrijding. In dat opzicht wordt hierna

⁴¹ Voor meer informatie over de toekenningsvoorwaarden en bedragen, zie rapport SCvV mei 2006 p. 125 en volgende.

⁴² Bij wijze van voorbeeld worden hier de percentages weergegeven voor 60- en 65-jarigen, omdat dit de leeftijden zijn waarop de meerderheid van de bevolking op pensioen gaat.

⁴³ In juni 2001 werd de IGO ingevoerd ter vervanging van het GIB. Enkel indien de GIB-uitkering voordeliger bleek, kon men het recht op het GIB behouden.

⁴⁴ Voor een verdere analyse van de gerechtigden, zie verslag SCvV mei 2006 vanaf p. 129.

nagegaan hoe de bedragen zich situeren ten opzichte van de armoededrempel en of de gerechtigden met hun uitkering in het verleden de koopkracht- en welvaartsevolutie gevolgd hebben.

Tabel 24: Minimumuitkeringen voor ouderen, maandbedrag op 1 januari 2008

Regeling	Maandbedrag in euro (aan index 120,84)
Inkomensgarantie voor ouderen	
- koppel waarbij beiden de IGO ontvangen	1103,48
- alleenwonende	827,60
Minimumpensioen bij een volledige loopbaan als werknemer	
- gezinsbedrag	1148,81
- bedrag alleenstaande	919,34
Minimumpensioen bij een volledige loopbaan als zelfstandige	
- gezinsbedrag	1081,88
- bedrag alleenstaande	813,99

... in vergelijking met de armoededrempel

De bedragen van de uitkeringen, op het minimumpensioen voor werknemers aan bedrag alleenstaande na, liggen op 1 januari 2008 onder de armoededrempel van 2005 die 860 € bedraagt voor een alleenstaande en 1 289,5 € voor een koppel (op basis van EU-SILC 2006)⁴⁵. Nochtans zijn deze uitkeringen de laatste jaren het onderwerp geweest van beleidsinspanningen (zie infra).

... in termen van koopkrachtevolutie

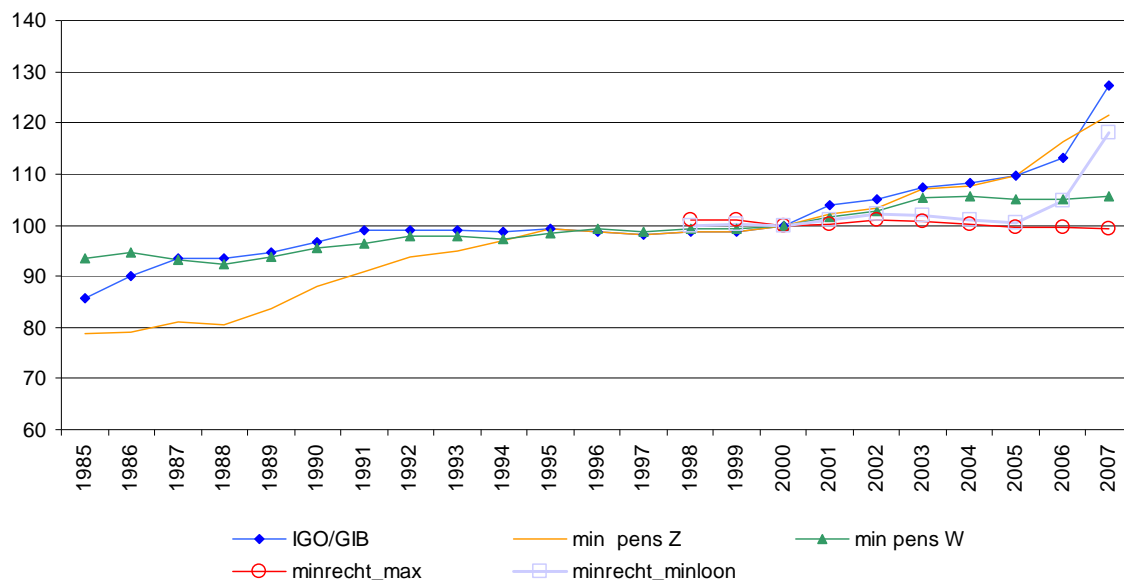
Door een automatische koppeling van de uitkeringen aan de gezondheidsindex, volgen zij de evolutie van de prijzen. Uit onderstaande figuur blijkt dat de koopkracht van de minima voor ouderen, uitgedrukt in reële termen, gestegen is de voorbije 22 jaar. De intensiteit waarin dit gebeurd is, verschilt wel volgens de regeling en de periode⁴⁶. De gemiddelde minimumpensioenen in de zelfstandigenregeling lagen in 2007 meer dan 50 % hoger dan in 1985. Dit is vooral het resultaat van koopkrachtwinst eind jaren 80 en in de eerste helft van de jaren 90, gevolgd door een periode van koopkrachtstabilisatie. Vanaf het begin van de 21^{ste} eeuw kennen deze minima opnieuw een aanzienlijke koopkrachtstijging: in 2007 ligt hun koopkracht gemiddeld meer dan 20 % hoger dan in 2000. Ook de bijstandsuitkering voor ouderen kende een merkelijke koopkrachtstijging de voorbije twee decennia (bijna 50 %): na een snellere groei dan de prijzen in de periode 1986-1991 volgde een relatief stabiele periode in de jaren negentig die werd

⁴⁵ Merk op dat er bij deze vergelijking geen rekening gehouden is met het tussentijds prijs- en welvaartseffect op de armoededrempel waardoor deze in 2008 hoger zal liggen. De kloof tussen de uitkeringen en de armoededrempel anno 2008 zal hierdoor nog groter zijn.

⁴⁶ Zowel het GIB als de minimumpensioenen bij de zelfstandigen kennen verschillende evoluties voor het "gezinsbedrag" en het "bedrag alleenstaande". Dit is toe te schrijven aan eenmalige aanpassingen. Zo werd in 1986 en 1987 het bedrag alleenstaande van het GIB geleidelijk opgetrokken van 72 % naar 75 % van het gezinsbedrag, nadien kennen beide bedragen dezelfde evolutie. Bij de invoering van het minimumpensioen voor zelfstandigen in 1987 bedroeg het bedrag alleenstaande 80 % van het gezinsbedrag (zoals de verhouding voor de pensioenberekening). Dat wordt geleidelijk afgebouwd en bedraagt vanaf 1994 75 %; nadien volgen beiden dezelfde evolutie. Vanaf 1994 zijn de bedragen van het minimumpensioen voor zelfstandigen gelijkgeschakeld met het GIB.

gevolgd door een periode van forse koopkrachtwinst vanaf 2000. De koopkracht van de minimumpensioenen in de werknemersregeling lag in 2007 ruim 10 % hoger dan in 1985.

Figuur 19: Koopkrachtevolutie van de uitkeringen^a voor ouderen 1985-2007, 2000 =100



a IGO/GIB = bijstandsuitkering voor ouderen; minpensZ en minpensW = gewaarborgd minimumpensioen in zelfstandigenstelsel, respectievelijk werknemersstelsel; minrecht_max is het maximum pensioen dat verkregen kan worden dankzij het systeem van minimumrecht per loopbaanjaar; minrecht_minloon= het minimumloon waarop het bedrag van het minimumrecht per loopbaanjaar gebaseerd wordt.

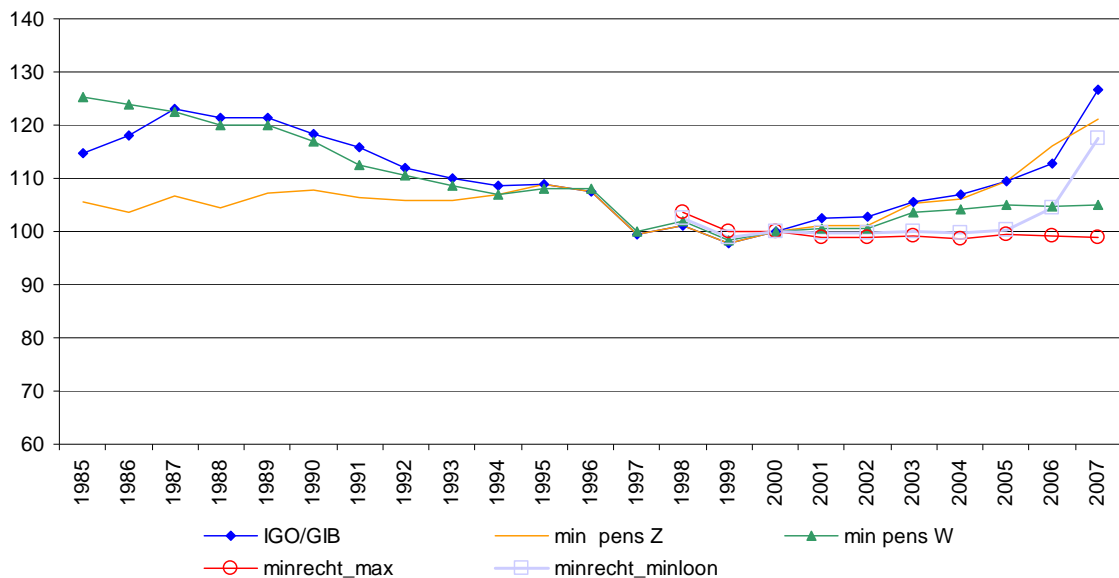
Voor de leesbaarheid van de grafieken wordt hier de evolutie van het "bedrag alleenstaande" voorgesteld. Bij zelfstandigen en voor het GIB verschilt deze evolutie aanvankelijk van het gezinsbedrag (respectievelijk tot 1994 en 1987).

Bron: eigen berekeningen.

... in termen van welvaartsevolutie

In tegenstelling tot de automatische koppeling van de uitkeringen aan de prijzen, gebeurde de aanpassing aan de welvaart tot enkele jaren geleden op onregelmatige basis. Onderstaande figuur geeft de welvaartsevolutie van de minima voor ouderen sinds 1985 waarbij het gemiddeld brutoloon bij werknemers als welvaartsindicator gehanteerd wordt. De welvaartsevolutie van de minima blijkt sterk te verschillen volgens de regeling en er kunnen duidelijk twee periodes onderscheiden worden: voor en na 2000. Het minimumpensioen bij werknemers bleef van 1985 tot 2000 achter op de algemene welvaart waardoor het, in vergelijking met het gemiddeld brutoloon, in 2000 tot 25 % lager komt te liggen dan in 1985 het geval was. Het GIB volgt in de tweede helft van de jaren 80 de welvaart, maar kent in de jaren 90 een periode van welvaartsverlies. Anders is het gesteld met de minimumpensioenen bij zelfstandigen die de loonevolutie in de periode 1985-1995 veel meer volgen. Eind jaren 90 blijven zij echter ook achter op de evolutie van de welvaart.

Figuur 20: Evolutie van de uitkeringen^a voor ouderen in verhouding tot het gemiddeld brutoloon bij werknemers 1985-2007, 2000 =100



a IGO/GIB = bijstandsuitkering voor ouderen; minpensZ en minpensW = gewaarborgd minimumpensioen in zelfstandigenstelsel, respectievelijk werknemersstelsel; minrecht_max is het maximum pensioen dat verkregen kan worden dankzij het systeem van minimumrecht per loopbaanjaar; minrecht_minloon= het minimumloon waarop het bedrag van het minimumrecht per loopbaanjaar gebaseerd wordt.

Voor de leesbaarheid van de grafieken wordt hier de evolutie van het "bedrag alleenstaande" voorgesteld. Bij zelfstandigen en voor het GIB verschilt deze evolutie aanvankelijk van het gezinsbedrag (respectievelijk tot 1994 en 1987).

Bron: eigen berekeningen

Vanaf 2000 treedt er een trendbreuk op en groeien de minima sneller dan de gemiddelde werknemerslonen. Vooral bij de minimumpensioenen voor zelfstandigen en de bijstand is de evolutie opmerkelijk: in vergelijking met de werknemerslonen liggen zij in 2007 ruim 20 % hoger dan in 2000 het geval was. Aanvankelijk is deze sterke stijging nog het resultaat van specifieke maatregelen maar tijdens de bijzondere ministerraad van Oostende (21 maart 2004) werd een tweejaarlijks mechanisme voor de aanpassing van de sociale uitkeringen aan de welvaart voorgesteld. Met de wet op het generatiepact van 23 december 2005 werd dit mechanisme structureel vastgelegd voor de inkomensvervangende uitkeringen vanaf 2007 (de aanpassingen voor de jaren 2005-2007 werden in de bijzondere ministerraad van Oostende reeds bepaald). De programmawet van 27 december 2006 voegde hieraan de sociale bijstandsstelsels toe zodat ook zij structureel aangepast zullen worden aan de evolutie van de welvaart vanaf 2009. Tabel 8 geeft een overzicht van de beleidsmaatregelen met betrekking tot de minimumuitkeringen die genomen zijn sinds 2000.

Sinds de oprichting van het minimumrecht per loopbaanjaar midden 1997, werd het maximumbedrag enkel aangepast aan de evolutie van de prijzen. Het minimumloon tot waar de slecht betaalde loopbanen uit het verleden kunnen opgetrokken worden, volgt bij wet het minimumloon van een 21-jarige op het moment van pensionering en heeft naast de aanpassing aan de prijsevolutie geen aanpassingen gekend. Eind 2006 wordt dat bedrag van het minimum-

loon per loopbaanjaar met 17 % opgetrokken waardoor het veel sneller stijgt dan de gemiddelde werknemerslonen en de link met het minimumloon van een 21-jarige niet langer stand houdt. Hierdoor zullen pensioenen die (gedeeltelijk) berekend worden via het minimumrecht minstens overeenstemmen met het minimumpensioen van werknemers.

Tabel 25: Overzicht van verhogingen buiten index van de minimumpensioenen en bijstand voor ouderen sinds 2000

Datum	GIB/IGO	Minimumpensioen werknemers	Minimumrecht per loopbaanjaar	Minimumpensioen zelfstandigen
01-07-2000	Verhoging met 4,7%	Verhoging met 3,5%		Verhoging met 4,7%
01-06-2001	Oprichting IGO ter vervanging van GIB			
01-04-2003		Verhoging met 3,79%		Verhoging met 5,07% tot hoogte IGO bedrag
KB van 18-06-2004 voorziet op: - 01-09-2004 - 01-12-2005	Verhoging van basisbedrag met 10€ per maand en van verhoogd basisbedrag met 15€ per maand			Verhoging van gezinsbedrag met 33€ per maand en van bedrag alleenstaande met 27€ per maand
KB van 10 -11-2006 voorziet op: - 01-12-2006 - 01-12-2007	optrekken bedrag met 14% (of 60€ en 90€ per maand voor respectievelijk basisbedrag en verhoogd basisbedrag) verhoging IGO met 2%			
Programmawet van 27-12-2006 voorziet op: - 01-04-2007				Verhoging gezinsbedrag zodat de 75% verhouding tss gezinsbedrag en bedrag alleenstaande hersteld is
Concrete maatregelen naar aanleiding van wet op het generatiepact: - 01-10-2006 - 01-09-2007			Verhoging van minimumloon met 17% (zodat pensioen berekend obv minimumloon minstens overeenstemt met minimumpensioen werknemers)	
		Verhoging met 2% ^a	Verhoging met 2%	Verhoging met 2% ^a

a De verhoging van 2 % van het minimumpensioen wordt enkel uitbetaald indien ze (cumulatief over de maanden september-december 2007) hoger is dan de welvaartsbonus die de gerechtigden op het minimumpensioen ontvangen hebben in april 2007.

Naast bovenstaande maatregelen die specifiek gericht zijn op de wettelijke minima, werden er recentelijk ook maatregelen genomen die leiden tot een verbetering van de (laagste) pensioenen zoals selectieve welvaartsaanpassingen volgens ingangsjaar, de pensioenbonus, de welvaartsbonus,...

3.2.3. Vervangingsratio's voor enkele typegevallen

De resultaten van de EU-SILC-enquêtes in deel 3.1 gaven reeds een indicatie van het effect van het wettelijk pensioen op de inkomenssituatie van ouderen (zie o.m. Tabel 19). In de voorgaande sectie werd de efficiëntie van de minima nagegaan in de strijd tegen de armoede. De hier gepresenteerde vervangingsratio's geven dan weer een indicatie van de mate waarin het pensioensysteem in staat is de levensstandaard van een werkende te behouden wanneer hij op pensioen gaat. Bovendien kunnen zij een licht werpen op de intragenerationele verdeling van de pensioensystemen: hoe vergaat het de levensstandaard van de "betere" verdieners tegenover die van de "mindere" verdieners op het moment van hun pensionering? Tot slot illustreert deze sectie de rol die de tweedepijlerpensioen speelt in de bescherming van de levensstandaard van gepensioneerden.

De hier gepresenteerde vervangingsratio's werden ter beschikking gesteld door de FOD Sociale Zekerheid die de vervangingsratio's heeft opgesteld voor de indicatoren subgroep (ISG) van het Social Protection Committee (SPC) van de Europese Commissie in het kader van de "Open Methode van Coördinatie". De evolutie van de vervangingsratio's van het eerste typegeval (zie verder) zal in het najaar gepubliceerd worden in het Social Situation Report van de SPC.

Ook hier wenst de SCvV de lezer aan te manen tot een voorzichtige interpretatie van de vervangingsratio's. Zo wordt er enkel rekening gehouden met het pensioeninkomen en komen andere inkomensbronnen van ouderen of van personen waarmee ze samenleven niet in aanmerking. Een volledige weergave van de algemene levensstandaard valt dus uit die vervangingsratio's niet af te leiden. Bovendien werden zij opgesteld voor bepaalde theoretische typegevallen, wat niet representatief is voor het totaal aantal werknemers op het ogenblik van hun pensionering.

a. Hypothesen en typegevallen

De vervangingsratio's⁴⁷ worden berekend als de verhouding tussen het pensioeninkomen dat een theoretisch typegeval ontvangt tijdens het eerste jaar van zijn pensionering en zijn inkomen uit arbeid tijdens het laatste jaar dat hij gewerkt heeft.

De vier typegevallen zijn alleenstaande mannen (in de werknemersregeling) met een loopbaanduur van 40 jaar en per hypothese een recht op drie jaar pensioenbonus. Het verschil tussen de typegevallen situeert zich in hun verloning.

⁴⁷ Deze term mag niet verward worden met de benefit ratio die het gemiddeld pensioen van alle gepensioneerden in een bepaald jaar in verhouding stelt tot het gemiddeld arbeidsinkomen in datzelfde jaar.

- Type 1: de werknemer heeft een gemiddeld brutoloon dat overeenstemt met 100 % van het gemiddeld brutoloon;
- Type 2: de werknemer verdient gedurende zijn volledige loopbaan 66 % van het gemiddeld brutoloon;
- Type 3: de werknemer verdient gedurende de loopbaan een continu stijgend loon, oplopend van 80 % van het gemiddeld brutoloon in het begin van zijn carrière tot 120 % tegen het einde van de loopbaan;
- Type 4: ook deze werknemer verdient gedurende de loopbaan een continu stijgend loon, oplopend van 100 % van het gemiddeld brutoloon in het begin van de carrière tot 200 % juist voor zijn pensionering.

Deze lonen evolueren in projectie met de gemiddelde reële loontoename overeenkomstig het Jaarlijks Verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing van juni 2007. Op lange termijn stemt dit ook overeen met de loontoename in dit Jaarlijks Verslag (nl. 1,75 %). Voor de lonen uit het verleden - waarop het pensioenbedrag in 2006 werd berekend - werd rekening gehouden met de geobserveerde loonevolutie. De langetermijnhypothese voor de loongrens komt eveneens overeen met die van de SCvV, nl. 1,25 %, maar het minimumrecht per loopbaanjaar wordt volledig welvaartsvast verondersteld, nl. 1,75 % wat niet in overeenstemming is met de hypothese van de SCvV.

Er wordt aangenomen dat de werkgeversbijdrage voor de opbouw van aanvullende pensioenrechten, gelijk aan 4,25 %⁴⁸ van het brutoloon, voor het eerst betaald werd in 1992. Dit impliceert dat vanaf 2032 rekening gehouden wordt met de storting van jaarlijkse premies gedurende de ganse loopbaan van de nieuwe gepensioneerde.

De gestorte bijdragen worden gekapitaliseerd aan een reële rente van 2 % op jaarbasis (na belastingen en administratieve kosten).

Bij de berekening van de overgang van bruto- naar nettovervangingsratio wordt rekening gehouden met de wettelijke persoonlijke sociale bijdragen van 13,07 % op de brutolonen. Dat percentage wordt gedurende de volledige projectieperiode constant gehouden. Op de pensioenuitkeringen trekt men de inhoudingen voor gezondheidszorgen af (3,55 %) zonder echter onder het bodembedrag te belanden. Er wordt ook rekening gehouden met de solidariteitsbijdrage. De maatregel die de solidariteitsbijdrage voor een groot aantal gepensioneerden afschaft en die in voege treedt op 1 juli 2008 werd nog buiten beschouwing gelaten. Bovendien wordt rekening

⁴⁸ Het percentage van 4,25 % is zeer voorzichtig. Vele pensioenplannen vereisen een hogere werkgeversbijdrage. Indien de pensioenbelofte 75 % van het laatst verdiende loon is (komt ongeveer overeen met een ambtenarenpensioen) dan is actuariel een totale bijdrage op hun loon nodig van ongeveer 12 % tot de loongrens die van toepassing is in de pensioenregeling voor werknemers of 25 % boven de loongrens. De bijdragen van de sectoren zijn vandaag bescheidener (verwacht wordt dat zij zullen evolueren naar 4 à 5 %). De bedrijven zelf zouden daar nog een pensioen aan toevoegen, waarvoor ook bijdragen noodzakelijk zijn. De hier geciteerde percentages betreffen totale bijdragen maar de werkgeversbijdragen nemen daarvan het leeuwendeel voor zich en zijn gebaseerd op het advies nummer 5 van de Commissie voor Aanvullende Pensioenen (www.cbfa.be).

gehouden met de personenbelasting. Op de tweedepijlerpensioenen wordt zowel in 2006 als in 2046 een belastingtarief van 10 % toegepast, conform de wet op het generatiepact.

b. De vervangingsratio's voor verschillende typegevallen

Tabel 26 toont de theoretische vervangingsratio's van de vier typegevallen.

Bruto vervangingsratio eerste pijler

Het eerste type, dat gedurende zijn volledige loopbaan 100 % van het gemiddelde loon verdient, kan zijn vervangingsratio nagenoeg constant houden (39,7 % in 2006; 39,5 % in 2046), dankzij de pensioenbonus. Die bonus is in 2006 nog niet van toepassing⁴⁹. Zonder pensioenbonus zou dit type immers zijn vervangingsratio zien dalen tot 36,6 % in 2046.

Het tweede type met laag loon gedurende de loopbaan kent een sterke toename van de vervangingsratio wat voortvloeit uit de toepassing van het verhoogde minimumrecht per loopbaanjaar. Dat recht werd volledig welvaartsvast verondersteld en groeit dus op lange termijn met 1,75 %. In de veronderstelling dat reeds vanaf 1 januari 2006 de verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar van toepassing zou geweest zijn, dan nog zou er een stijging van de vervangingsratio te noteren zijn omdat de loonstijging in de toekomst hoger ligt dan in het verleden.

Het derde typegeval dat zijn loon gedurende zijn loopbaan ziet stijgen van 80 % naar 120 % van het gemiddeld loon, ondervindt bij zijn pensionering in 2006 een grotere achteruitgang in zijn inkomen dan het eerste type, hoewel hij gemiddeld gezien hetzelfde inkomen heeft dan dit typegeval, maar men vergelijkt het pensioenbedrag met het hogere loon op het einde van de loopbaan. Bovendien kan het derde typegeval zijn vervangingsratio niet volledig op het peil van 2006 handhaven: hoewel de loongrens in 2005 133 % bedraagt van het gemiddeld loon en de werknemer in dit geval dus niet geconfronteerd wordt met de loongrens, zal hij op lange termijn wel tegen die loongrens aanbotsen omdat de loongrens immers trager evolueert dan het loon zelf (1,25 % tegenover 1,75 %).

Ten slotte zal het vierde typegeval met het hoogste loon de laagste vervangingsratio vertonen: men vergelijkt immers het pensioenbedrag (berekend over het gemiddelde inkomen) met het laatste inkomen dat bij dit typegeval zeer hoog ligt. De daling van zijn vervangingsratio op lange termijn is nog belangrijker dan bij het vorige typegeval omdat de bezoldigingen van het grootste gedeelte van zijn loopbaan boven de loongrens uitstijgen.

Bruto vervangingsratio tweede pijler

De brutovervangingsratio's van de tweede pijler van de vier typegevallen ligt nog zeer laag in het jaar 2006 (rond de 4 %). Dit heeft alles te maken met het feit dat verondersteld werd dat pas vanaf 1992 bijdragen voor de tweede pijler werden gestort. De vervangingsratio's tweede pijler

⁴⁹ De pensioenbonus trad pas in werking vanaf 1 januari 2007.

verdubbelen (ongeveer) voor de eerste twee typegevallen (met constant gemiddeld en laag loon) tegen het jaar 2046. Bij de typegevallen met toenemend loon is de stijging van de ratio minder groot. Men vergelijkt immers het tweedepijlerpensioen met het loon op het einde van de loopbaan dat in beide gevallen een stuk hoger ligt dan het gemiddelde loon over de ganse loopbaan beschouwd. Bij de eerste twee typegevallen is dit niet zo. Het vierde typegeval met de grootste loonstijging kent in 2046 de laagste vervangingsratio tweede pijler: het uitgekeerde pensioenkapitaal gebaseerd op een gemiddeld loon van 150 % (van 100 % naar 200 %) is in verhouding tot het laatst verdiende loon (200 %) kleiner dan het uitgekeerd pensioenkapitaal gebaseerd op een gemiddeld loon van 100 % (van 80 % naar 120 %) in verhouding tot het laatst verdiende loon (120 %).

Tabel 26: Theoretische vervangingsratio's voor een alleenstaande werknemer met een loopbaan van 40 jaar

	Gemiddeld loon (100% van het gemiddeld loon)		Laag loon (66% van het gemiddeld loon)		Stijgend loon (van 80% naar 120% van het gemiddeld loon)		Stijgend loon (van 100% naar 200% van het gemiddeld loon)	
	2006	2046	2006	2046	2006	2046	2006	2046
Bruto 1e pijler	39,7	39,5 ^a	43,2 ^b	47,9	36,6	33,6	29,4	23,3
Bruto 2e pijler	3,9	8,7	3,9	7,8	4,0	6,6	3,9	6,1
Bruto, totaal	43,7	48,2	47,1	55,7	40,6	40,2	33,3	29,4
Netto, totaal	69,5	72,8	69,7	82,4	64,3	61,7	53,9	47,1

Bron: FOD Sociale Zekerheid

- a. Bij een simulatie zonder pensioenbonus zou de bruto vervangingsratio 1^{ste} pijler in 2046 36,6 % bedragen
- b. Dit houdt rekening met de verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar met 17 % dat is ingegaan op 1 oktober 2006. Indien die verhoging reeds op 1 januari 2006 van kracht zou geweest zijn, zou de bruto vervangingsratio 1^{ste} pijler in 2006 stijgen van 43,2 % naar 46,5 %.

Netto vervangingsratio

De netto vervangingsratio ligt merkkelijk hoger dan de bruto ratio omwille van het gunstig (para-)fiscaal regime voor gepensioneerden.

3.2.4. Tweede en derde pijler : aanvulling voor lage inkomens of oplossing voor de inkomstensterugval van hogere inkomens?

a. Tweede pensioenpijler

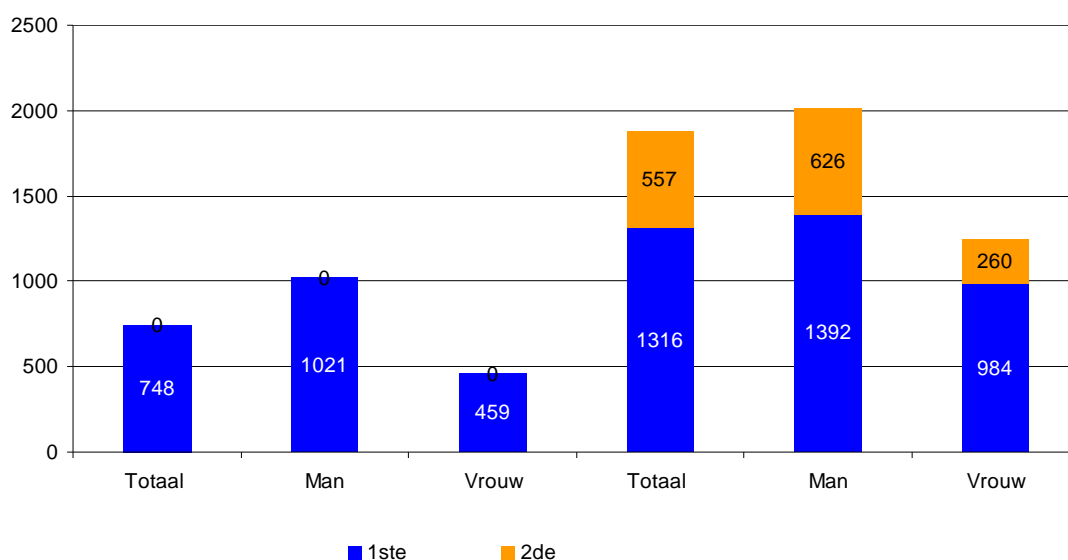
Het wordt steeds gebruikelijker dat werknemers op het niveau van de onderneming of de sector waarin zij werken, een pensioen opbouwen ter aanvulling van het wettelijk pensioen. Ook de zelfstandigen hebben de mogelijkheid om in de tweede pijler een aanvullend pensioen op te bouwen. In het Jaarlijks Verslag van de SCvV van mei 2007 werd een hoofdstuk gewijd aan de evolutie van de tweede pensioenpijler bij werknemers en zelfstandigen. Voor meer details omtrent dekkingsgraden, bijdragen en prestaties verwijzen we naar die publicatie.

Wat we hier willen onderzoeken is in hoeverre een tweedepijlerpensioen aan het probleem van armoede kan tegemoetkomen. Daarvoor wordt een beroep gedaan op de presentatie “Het marcus-effect in de tweede pensioenpijler” van prof. Jos Berghman op de Swisslife Nationale Pensioendag 2007. Merk op dat de volgende cijfers enkel betrekking hebben op de werknemersregeling.

Van de gepensioneerden die in 1985 met pensioen gingen (met een zuivere loopbaan in de werknemersregeling), had 28 % een aanvullend pensioen. In 2003 bedroeg dat reeds 47 %. Uit het Jaarlijks Verslag van de SCvV van mei 2007 bleek echter dat na 2003 de dekkinggraad nauwelijks nog is toegenomen. De toename van het aantal aangesloten werknemers in het kader van de Wet op de aanvullende pensioenen⁵⁰ is nog onvoldoende groot om de dekkinggraad reeds sterk te kunnen beïnvloeden.

Onderstaande grafiek toont de gemiddelde pensioenbedragen op maandbasis voor gepensioneerden die enkel over een wettelijk pensioen beschikken en voor gepensioneerden die eveneens een aanvullend pensioen genieten.

**Figuur 21: 1^{ste} en 2^{de} pijlerpensioen naar geslacht
gemiddelde bruto maandbedragen (in euro)**



Bron: “Het marcus-effect in de tweede pensioenpijler”, Prof. Jos Berghman, met gegevens uit het Pensioenkadaster 2004.

Figuur 21 toont aan dat het tweedepijlerpensioen veeleer een aanvulling is voor gepensioneerden met een relatief hoog wettelijk pensioen dan voor diegenen met een laag inkomen. Uit gegevens van het Pensioenkadaster 2004 blijkt bovendien dat 42 % van de mannelijke gepensioneerden

⁵⁰ Wet Aanvullende Pensioenen (WAP) van 28 april 2003 – Wet betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid.

neerden in de werknemersregeling een aanvullend pensioen hebben tegenover 15 % van de vrouwen. De vrouwen die toch deelnemen aan de tweede pijler hebben een veel kleiner aanvullend pensioen dan de man. Nochtans zijn het juist de vrouwen die doorgaans een lager wettelijk pensioen hebben omdat zij een lagere verloning en kortere loopbanen hebben gekend en dus een groter armoederisico hebben.

Deze cijfers tonen aan dat – tot 2004 althans – het aanvullend pensioen niet doeltreffend is in de strijd tegen de armoede. Het is veeleer een garantie voor de betere verdiemers dat hun inkomen niet te drastisch terugvalt op het moment van hun pensionering. Het aanvullend pensioen is dus wel efficiënt om de dalende vervangingsratio van de betere verdiemers te compenseren. Van een democratisering van de tweede pijler is dus nog niet echt sprake.

b. Derde pensioenpijler

De Nationale Bank van België publiceerde in haar 'Economisch Tijdschrift' van december 2007 "De determinanten van het sparen in de derde pensioenpijler". Daarin werd naast de kenmerken van de derde pensioenpijler, een macro- en micro-economische analyse gerealiseerd.

Zonder in te gaan op de details (daarvoor verwijzen we naar de publicatie zelf) kan er een onderscheid gemaakt worden tussen twee vormen van pensioenopbouw in de derde pijler. Het meest gekende systeem is het pensioensparen dat door stortingen van premies aan een bank of verzekeringsmaatschappij het mogelijk maakt een kapitaal op te bouwen. Daarnaast staat het lange-termijnsparen of de individuele levensverzekering.

Uit de macro-economische analyse van de gegevens⁵¹ blijkt onder meer dat het inkomen van de deelnemers aan de derde pijler in 2003 gemiddeld 24 140 euro bedroeg, terwijl dat van de hele bevolking op arbeidsleeftijd (deelnemers en niet-deelnemers) slechts op 17 111 euro kwam. Hieruit kan afgeleid worden dat het vooral hogere inkomens zijn die een derdepijlerpensioen opbouwen, een fenomeen dat zich ook voordoet in de tweede pijler. Nochtans is er een evolutie waar te nemen. Tien jaar eerder was de kloof tussen beide bedragen groter, wat doet vermoeden dat de stijging van het aantal deelnemers zich voornamelijk onder de lagere inkomenscategorieën heeft gemanifesteerd. Dit wijst op een zekere democratisering van de derde pijler.

Het artikel presenteert eveneens een micro-economische analyse, die de democratisering van de derde pijler behoorlijk nuanceert. Uit de analyse naar determinanten van persoonlijke aard, blijkt dat zich onder de deelnemers aan de derde pijler veel bezitters van een onroerend goed bevinden, al dan niet met een afbetaalde hypothecaire lening. Daarnaast speelt de burgerlijke staat als persoonlijke determinant een positieve rol bij de deelname aan de derde pijler. Gehuwden blijken meer te participeren aan de derde pensioenpijler dan alleenstaanden, terwijl juist die groep een hoog armoederisico heeft.

⁵¹ De gegevens zijn gebaseerd op een staal van belastingaangiften die werden opgevraagd bij de FOD Financiën.

Bij de beroepsmatige determinanten blijken huishoudens met hogere inkomens meer deel te nemen aan de derde pijler en storten ze bovendien meer bijdragen dan gezinnen met lagere inkomens. Het hebben van een hoog inkomen stelt het gezin uiteraard in staat meer te sparen. Bovendien genieten de betere verdieners een belangrijke belastingvermindering (tot 40 %) van de betaalde bijdragen. De belastingsbesparing bij lage inkomens blijft doorgaans beperkt tot 30 % van de stortingen of zelfs minder.

Een andere belangrijke beroepsdeterminant is het sociaal statuut: de zelfstandigen zijn zeer sterk vertegenwoordigd in het kader van de derde pijler. Ze betalen bovendien hogere bijdragen. Deze vaststelling relateert aanzienlijk het armoederisico bij zelfstandigen waarvan 75 % het minimumpensioen genieten. Zij vinden in de derde pijler een belangrijke aanvulling van hun inkomen op het moment van hun pensionering. Ook bruggepensioneerden hebben vaak een derde pijlerpensioen. De werklozen daarentegen, eveneens een groep met een hoog armoederisico, participeren veel minder aan pensioensparen. De werklozen die toch deelnemen, storten slechts kleine bijdragen.

Zoals bij de tweede pijler kan ook de derde pijler veeleer beschouwd worden als een middel tegen de inkomensterugval bij pensionering van betere verdieners, dan wel tegen de armoedebestrijding.

3.2.5. Actuariële billijkheid en intragenerationele herverdeling

Het concept actuariële billijkheid duikt steeds vaker op in de pensioendebatten. Het maakt een vergelijking mogelijk tussen de stromen van betaalde bijdragen en de stromen van ontvangen of nog te ontvangen uitkeringen. De actuariële wetenschap is inderdaad nuttig om de verschillende stromen gespreid over verschillende periodes te meten. Dankzij die vergelijking kunnen ook bepaalde conclusies getrokken worden over de herverdeling die plaatsvindt tijdens de volledige levenscyclus binnen eenzelfde generatie.

Alvorens we dieper ingaan op het verband tussen actuariële billijkheid en intragenerationele herverdeling, is het van belang een goede definitie te geven van het begrip 'actuariële billijkheid' en vooral om het te onderscheiden van het concept 'actuariële neutraliteit'. Het steeds veelvuldiger gebruik van de actuariële technieken in de pensioenwetenschap zorgt jammer genoeg voor verwarring rond het gebruik van de belangrijkste termen die verband houden met die technieken. Actuariële billijkheid en actuariële neutraliteit worden vaak met elkaar verward en daardoor wordt ondoordacht gebruik gemaakt van hun eigenschappen.

Alhoewel er geen algemeen erkende definities bestaan van die twee termen, lijkt er in de literatuur toch een consensus over te bestaan.⁵² De hier gebruikte definities zijn gebaseerd op die relatief nieuwe consensus.

⁵² Queisser, M. en E. Whitehouse (2006), 'Neutral or Fair?: Actuarial Concept and Pension-System Design', OESO, Working Paper.

De actuariële billijkheid duidt een situatie aan waarin de geactualiseerde waarde van de tijdens het beroepsleven betaalde bijdragen gelijk is aan de geactualiseerde waarde van de tijdens het pensioen ontvangen uitkeringen.

Actuariële neutraliteit beschrijft een situatie waarin de geactualiseerde waarde van de tijdens het pensioen ontvangen uitkeringen gelijk blijft, losgekoppeld van de pensioenleeftijd. Dit concept staat dus los van de bijdragen⁵³. Het houdt daarentegen wel rechtstreeks verband met de theorie van de financiële determinanten van pensionering. Een actuariel neutraal stelsel is inderdaad een stelsel dat er niet toe zal aanzetten het pensioen uit te stellen, noch te vervroegen. Een dergelijk stelsel is dus neutraal ten aanzien van de pensioengedragingen.⁵⁴ Actuariële neutraliteit is een marginaal concept. Het maakt het mogelijk de impact te meten van een bijkomend gewerkt jaar op de stromen van toekomstige pensioenen.

Die twee concepten verschillen vooral door de periodes die ze bestrijken. Actuariële billijkheid maakt de balans op van de bijdragen en uitkeringen over de gehele loopbaan, terwijl actuariële neutraliteit een marginaal concept is dat gebaseerd is op de uitkeringen en gekoppeld is aan het effect van een vervroegd of uitgesteld pensioen.

We onthouden vooral dat de actuariële neutraliteit rechtstreeks verwijst naar de theorie van de financiële determinanten van pensionering, terwijl de actuariële billijkheid verwijst naar het concept van intragenerationele herverdeling.

Nu de actuariële billijkheid gedefinieerd is, zullen we dieper ingaan op de intragenerationele herverdeling. Die kan longitudinaal of transversaal worden gemeten. De longitudinale herverdeling is de verdeling die tot stand komt binnen een cohorte gedurende de gehele levenscyclus. Daartegenover staat de transversale herverdeling die wordt gemeten op een gegeven datum. Wanneer men de herverdelende rol van een pensioenstelsel onderzoekt, lijkt de longitudinale invalshoek bijzonder geschikt. Toch blijkt dat de transversale herverdeling ruimer verspreid is. Er wordt veel vaker vastgesteld dat het gemiddelde vrouwenpensioen lager is dan het gemiddelde mannenpensioen dan dat het verwachte rendementsniveau van vrouwen hoger is dan dat van mannen. De intragenerationele herverdeling waaraan het concept van actuariële billijkheid is gekoppeld, is de longitudinale herverdeling. De volgende analyse heeft betrekking op het verband tussen die twee concepten.

Vanuit micro-economisch oogpunt kan het concept actuariële billijkheid worden gemeten op basis van typegevallen, zoals hieronder. Deze integreren dan de belangrijkste individuele kenmerken die een impact hebben op de bijdragen en/of de uitkeringen. Uit de vergelijking van de actuariële billijkheidsmeting van de verschillende typegevallen kunnen besluiten getrokken

⁵³ Het gebeurt dat bepaalde maatregelen van de actuariële neutraliteit rekening houden met de bijdragen die gestort werden vanaf de leeftijd waarop het individu in aanmerking komt voor pensionering. In geen enkel geval wordt er rekening gehouden met de bijdragen die vóór deze leeftijd gestort werden.

⁵⁴ Dit verband tussen actuariële neutraliteit van een pensioenstelsel en neutraliteit van de pensioengedragingen binnen dit stelsel is slechts volledig in de veronderstelling dat de besluitvorming in verband met de pensionering slechts gebaseerd is op de vergelijking van de stromen van pensioenuitkeringen.

worden over de intragenerationele herverdeling die uit het stelsel voortvloeit. Meer nog dan het niveau van die metingen zijn het de vergelijkingen tussen die metingen die onze aandacht trekken. Er wordt geen enkele aanbeveling geformuleerd wat betreft het niveau van de te behalen actuariële billijkheid. Het is de bedoeling om die actuariële billijkheidsmetingen te gebruiken om de intragenerationele herverdeling te benaderen.

De hieronder voorgestelde indicatoren inzake actuariële billijkheid zijn afkomstig van de Callataj en Wouters (2005).⁵⁵ Die auteurs hebben een reeks indicatoren berekend voor vier typegevallen in het werknemersstelsel en voor drie uitstapleeftijden uit de arbeidsmarkt. De vier typegevallen zijn :

- (a) man, pensioen aan gezinsbedrag, gemiddeld initieel loon;
- (b) man, pensioen aan gezinsbedrag, hoog initieel loon;
- (c) man, pensioen aan bedrag alleenstaande, gemiddeld initieel loon
- (d) vrouw, pensioen aan bedrag alleenstaande, gemiddeld initieel loon

De drie (brug)pensioenleeftijden waarvoor die indicatoren worden berekend zijn 55, 60 en 65 jaar.

Alvorens de indicatoren van deze studie te beschrijven, is het nuttig even stil te staan bij de gekozen uitstapleeftijden. Terwijl de leeftijd van 60 jaar overeenkomt met de vroegste leeftijd waarop het mogelijk is met pensioen te gaan en 65 jaar met de wettelijke pensioenleeftijd, gebeurt de stopzetting van de activiteiten op 55 jaar, die in deze studie beschouwd wordt, via het brugpensioenstelsel. Met uitzondering van enkele bijzondere gevallen, is de leeftijd van het conventioneel brugpensioen 58 jaar. Dat kan enkel indien het individu aan een aantal voorwaarden voldoet. De actuariële billijkheidsmetingen m.b.t. het brugpensioen op 55 jaar moeten dus als bijzondere gevallen worden beschouwd.

In het geval van een brugpensionering, verwijdert men zich bovendien van het principe van de actuariële billijkheid van het pensioenstelsel. De vervangingsuitkeringen, ontvangen na de stopzetting van de beroepsloopbaan, zijn soms geen pensioenuitkeringen, zoals het geval is bij een brugpensioen. De vergelijking tussen de bijdragen en de uitkeringen is dan vertekend. Anders geformuleerd, indien de uitkeringen, naast de pensioenen, uitkeringen omvatten die kaderen binnen het brugpensioenstelsel, wordt de vergelijking met de bijdragen voor pensioenen zinloos. Om die reden en de bovenvermelde reden betreffende de brugpensioenleeftijd, raden we aan de actuariële billijkheidsmetingen m.b.t. de stopzetting van de activiteiten op 55 jaar met de nodige omzichtigheid te interpreteren.

Van die indicatoren onthouden we er twee. De eerste is de billijke bijdragevoet (BBV). Het gaat om de bijdragevoet die de geactualiseerde waarde van de bijdragen in evenwicht brengt met de geactualiseerde waarde van de uitkeringen. De referentiebijdragevoet waarmee die billijke bijdragevoeten worden vergeleken, is de bijdragevoet voor 'rust en overleving' die bestond vóór 1

⁵⁵ De Callataj, E en T. Wouters (2005), "Absence de neutralité actuarielle dans le calcul des retraites en Belgique", 16ieme Congrès des Economistes belges de Langue française, Mons.

januari 1995, de datum van de inwerkingtreding van het globaal beheer van de sociale zekerheid. Die bijdragevoet bedroeg toen 16,36 %. Hij werd opgesplitst in twee delen : het werkgeversaandeel (8,86 %) en het werknemersaandeel (7,5 %). Sinds de globale financiering en het globaal beheer van de sociale zekerheid werd geen enkele hypothese gemaakt over de bijdragevoet in verband met het pensioen en is het derhalve niet mogelijk de actuariële billijkheid te meten. De keuze om als referentiebijdragevoet te opteren voor de bijdragevoet die bestond vóór het globaal beheer, zoals de Callataj en Wouters (2005) hebben gedaan, berust uiteraard op willekeur. Wij gebruiken dezelfde hypothese omdat, wanneer men indicatoren inzake actuariële billijkheid voor verschillende typegevallen vergelijkt, de referentiebijdragevoet slechts weinig belang heeft aangezien hij voor iedereen dezelfde is.

De tweede indicator inzake actuariële billijkheid die we uit bovenvermelde studie overnemen, is de *fair attrition rate* (FAR). Die indicator geeft de procentuele variatie weer dat zou moeten worden toegepast op het pensioenkapitaal (geactualiseerde som van de pensioenstromen) van een individu opdat dit bedrag gelijk zou zijn aan de geactualiseerde som van zijn bijdragen. Aangezien de geactualiseerde som van de pensioenstromen kan worden uitgedrukt als het pensioenbedrag vermeerderd met de geactualiseerde waarde van de stroom, kan de *fair attrition rate* zowel worden toegepast op het pensioenbedrag als op het pensioenkapitaal.

De analyse van die indicatoren maakt het mogelijk een rechtstreeks verband te leggen met de studie over intragenerationele herverdeling die op longitudinale wijze werd gemeten, d.w.z. de herverdeling in termen van het inkomen tijdens de levenscyclus. Bij gelijkblijvende omstandigheden en vanuit een longitudinale invalshoek, bestaan er overdrachten van mannen naar vrouwen, van de hoge inkomens naar de lage inkomens, van gezinshoofden met een pensioen aan bedrag alleenstaande naar die met een pensioen aan gezinsbedrag, maar ook van de werknemers gepensioneerd op de wettelijke pensioenleeftijd naar werknemers die kiezen voor een vervroegd pensioen. Tabel 27 toont de metingen van die overdrachten via de twee hierboven beschreven indicatoren die berekend werden voor de verschillende combinaties van de vier typegevallen en de drie pensioenleeftijden.

Tabel 27: Billijke bijdragevoet en Fair Attrition Rate

		(a) Man, aan gezinsbedrag, gemiddeld loon	(b) Man, aan gezinsbedrag, hoog loon	(c) Man, aan bedrag alleenstaande, gemiddeld loon	(d) Vrouw, aan be- drag alleenstaande, gemiddeld loon
BBV	65 jaar	18%	15%	12%	13%
	60 jaar	21%	17%	15%	16%
	55 jaar	30%	26%	23%	25%
FAR	65 jaar	-9%	11%	35%	23%
	60 jaar	-23%	-6%	12%	3%
	55 jaar	-67%	-60%	-51%	-58%

Bron: de Callataj en Wouters (2005)

Aangezien vrouwen een hogere levensverwachting hebben dan mannen en het pensioenstelsel van werknemers geen verschil maakt op dat punt, is het normaal dat de billijke bijdragevoet van de vrouwen (geval (d)) hoger is dan die van de mannen (geval (c)). Bij een gelijke loopbaan zullen de vrouwen hetzelfde pensioen ontvangen als de mannen, maar ze zullen het gedurende een langere periode ontvangen. De billijke bijdragevoet op de wettelijke pensioenleeftijd stijgt dus van 12 % voor de mannen tot 13 % voor de vrouwen. Onder overigens gelijke omstandigheden in termen van loopbaan en inkomens, bestaat er effectief een herverdeling van de mannen naar de vrouwen.

Er bestaan ook overdrachten van gezinshoofden die een pensioen aan bedrag alleenstaande ontvangen naar degene met een pensioen aan gezinsbedrag. Bij identieke loopbaan en pensioenering op 65 jaar zou een man die zijn pensioen aan gezinsbedrag ontvangt (geval (a)), om tot actuariële billijkheid te komen, 6 % meer moeten bijdragen (van 12 % naar 18 %) dan een man die zijn pensioen aan bedrag alleenstaande krijgt (geval (c)). De conclusie op het vlak van intragenerationale herverdeling die uit die metingen kan worden afgeleid, is dat het individu met een pensioen aan bedrag alleenstaande een overdracht uitvoert naar het individu met een pensioen aan gezinsbedrag. De eerste is de nettobijdrager – om zijn pensioen te financieren, zou hij aan een bijdragevoet van 12 % onderworpen moeten worden, en niet 16,36 % - terwijl de tweede de nettobegunstigde is – hij zou 18 % moeten bijdragen, d.i. meer dan de referentiebijdragevoet.

Om zich een beeld te kunnen vormen van het belang van die 6 %, is het interessant die afwijking van de billijke bijdragevoet (BBV) te vergelijken met de afwijking van de *fair attrition rate* (FAR). Die indicator toont ons dat, om de actuariële billijkheid te bereiken, het pensioen aan gezinsbedrag dat iemand op 65 jaar ontvangt, met 9 % zou moeten dalen terwijl, in dezelfde omstandigheden, het pensioen aan bedrag alleenstaande met 35 % zou moeten stijgen. Een verschil van 6 % in de bijdragevoet geeft dus een enorm verschil in de pensioenbedragen.

De eerste factor waaraan men denkt bij de studie van de intragenerationele herverdeling van het pensioenstelsel zijn vanzelfsprekend de loonverschillen. Bepaalde kenmerken, zoals de deplafonnering van de bijdragen, de plafonnering van de uitkeringen, maar ook de verschillende maatregelen in verband met de minimumpensioenen, laten het stelsel immers toe zijn herverdelende rol te blijven spelen. De weerslag van de loonfactor op de intragenerationele solidariteit wordt ook gemeten aan de hand van de BBV- en FAR-indicatoren. Zo daalt de billijke bijdragevoet (BBV), die overeenstemt met een pensioen aan gezinsbedrag van iemand die op 65 met pensioen gaat, van 18 % indien hij een gemiddeld loon ontvangt (geval (a)) tot 15 % indien hij een hoog loon krijgt (geval (b))⁵⁶. Als men de referentiebijdragevoet van 16,36 % neemt, dan ziet men dat het systeem progressief is: het individu dat over een hoog loon beschikt, draagt meer bij dan wat hij ontvangt zodat de te lage bijdrage van het individu dat over een gemiddeld loon beschikt deels kan worden opgevangen. Aan de hand van de FAR-indicator kan men stellen dat, om de actuariële billijkheid met het referentiepercentage te bereiken, het pensioen van het individu dat over een hoog loon beschikt, met 11 % zou moeten stijgen en dat van het individu

⁵⁶ Zie de Callatay, E en T. Wouters (2005) voor de volledige lijst van de voor die meting gebruikte hypothesen.

met een gemiddeld loon met 9 % zou moeten dalen.

De laatste factor aan de basis van de longitudinale herverdeling, die aan de hand van Tabel 27 kan worden geanalyseerd, is de pensioenleeftijd. Zonder de weerslag van die factor op elk van de typegevallen te bestuderen, zien wij al snel dat de billijke bijdragevoet (BBV) zeer snel en zelfs exponentieel stijgt als de pensionering wordt vervroegd. Zo stemt de compensatie die nodig is voor een vervroeging van de uitstap uit de arbeidsmarkt met 5 jaar overeen met een stijging van de BBV met 2 tot 3 %. Een vervroeging met 10 jaar vereist een toename van de BBV met 11 tot 12 %, ofwel bijna een verdubbeling in sommige typegevallen. Uitgedrukt via de FAR-indicator, ziet men eveneens dat de vervroegde pensionering op exponentiële wijze het individu verder verwijderd van de actuariële billijkheid. In het typegeval (a), bijvoorbeeld, zou, om de balans tussen bijdragen en uitkeringen in evenwicht te houden, het pensioen van iemand die zijn pensionering met 5 jaar wil vervroegen met 23 % moeten verminderen en zijn brugpensioen met 67 % indien hij op 55 jaar met brugpensioen wil gaan. In dat laatste geval zou zijn brugpensioen dus met 2/3e dalen. Er is dus een herverdeling van de individuen die op hoge leeftijd de arbeidsmarkt verlaten naar degenen die vroeg met pensioen of brugpensioen gaan.

De hier voorgestelde meting van intragenerationele solidariteit moet worden gematigd. Indien men ze, zoals hier, bepaalt via de techniek van typegevallen kan men noch de weerslag van de bevolkingsstructuur, noch de weerslag van factoren met tegenstrijdige effecten vatten. Een voorbeeld: een man met een pensioen aan gezinsbedrag met een hoog loonprofiel (typegeval (b)) verandert van nettobijdrager in nettobegunstigde indien hij zijn pensionering met 5 jaar vervroegt. Wanneer alle mechanismen ten gunste van longitudinale herverdeling gecompenseerd worden door gedragingen met een tegenovergesteld effect wordt de progressiviteit van het systeem geneutraliseerd. Wanneer die antiherverdelende gedragingen groter worden dan de gevolgen van de solidariteitsmechanismen, dan wordt het systeem regressief.

In navolging van een belastingstelsel zullen wij het pensioenstelsel progressief noemen. Als men de levenscyclus van een cohorte bekijkt en de bijdragevoet als een taks beschouwt met als tegenprestatie het pensioen, dan is het mogelijk de progressiviteitsgraad van die 'belasting' te meten. Een pensioenstelsel zal dus progressief zijn wanneer, enerzijds, de individuen met een hoog loon meer bijdragen dan wat ze aan uitkeringen ontvangen zodat, anderzijds, de individuen met een laag loon, die niet genoeg bijdragen voor wat ze ontvangen, gefinancierd kunnen worden. Die progressiviteit geldt voor een cohorte over de gehele levenscyclus. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat sinds de invoering van de alternatieve financiering van de sociale zekerheid, wij stilaan evolueren naar een pensioenstelsel dat niet langer rechtstreeks evenredig met de inkomsten is. Elke conclusie wat betreft de hiervoor gedefinieerde progressiviteit van het stelsel moet dus genuanceerd worden. De financiering van het stelsel via de inkomsten uit de btw, die een regressieve belasting is, zal waarschijnlijk leiden tot een lagere progressiviteit van het pensioenstelsel.

Om die structurele aspecten toe te passen op de actuariële billijkheidsmeting en vooral op de longitudinale herverdeling van het pensioenstelsel, is een representatief staal van de bevolking nodig. Eens zover is er vanzelfsprekend geen sprake meer van het berekenen van de hiervoor vermelde indicatoren voor elk individu van het staal. Sommige studies geven er de voorkeur aan globale metingen van de progressiviteit van het stelsel te geven. Zo berekenen Desmet et al. (2003)⁵⁷ de effectieve progressiviteitsindex (EP) van het Belgische pensioenstelsel van werknemers. Die index wordt verkregen door de verdeling van de inkomens over de levenscyclus te vergelijken in twee verschillende situaties. De eerste wordt gekenmerkt door een totale afwezigheid van het pensioenstelsel (geen bijdragen noch uitkeringen) en de tweede door het bestaan van het huidige pensioenstelsel. Men kan stellen dat hoe hoger de effectieve progressiviteitsindex is, hoe meer het pensioensysteem als herverdelend kan beschouwd worden. De verdeling wordt gemeten aan de hand van de Gini-index.⁵⁸

Tabel 28 hieronder presenteert de resultaten van deze studie waarin ook de invloed van bepaalde factoren op de intragenerationele herverdeling van het pensioenstelsel wordt getoond. Drie factoren worden in acht genomen: de impact van het inkomen op de levensverwachting, de referentie-eenheid voor de berekening van de verdeling die het individu of het gezin kan zijn en de actualisatievoet.

Tabel 28: Effectieve progressiviteitsindex

Scenario	Referentie-eenheid Sterftcijfer Actualisatievoet	$Gini_{bt}$	$Gini_{at}$	Effectieve progressiviteitsindex (EP)
1	individu per geslacht 2%	0,463	0,428	1,066
2	individu per geslacht en per inkomen 2%	0,466	0,433	1,062
3	gezin per geslacht en per inkomen 2%	0,269	0,253	1,021
4	gezin per geslacht en per inkomen 4%	0,255	0,246	1,011

Bron: Desmet *et al.* (2003)

De invloed van het sterftcijfer gedifferentieerd per inkomen op de progressiviteit van het systeem is relatief klein. De index van de progressiviteit van scenario nr. 2 bevindt zich slechts lichtjes onder die van scenario nr. 1. Het feit dat de rijkste individuen een levensverwachting hebben die gemiddeld hoger is dan die van de anderen verkleint de intragenerationele herver-

⁵⁷ Desmet, R., S. Perelman en P. Pestieau (2003), 'het inkomen van de oudere bevolking : einde van de gouden tijden?', in Cantillon, B., M. Elchardus, P. Pestieau, en P. Van Parijs, ed., *De nieuwe sociale kwesties*, Antwerpen – Apeldoorn : Garant.

⁵⁸ De effectieve progressiviteitsindex (EP) wordt gedefinieerd in Desmet et al. (2003) door de volgende vergelijking : $EP = 1 - Gini_{at} / 1 - Gini_{bt}$. $Gini_{at}$ is de Gini-index die overeenstemt met de huidige situatie (after tax) en $Gini_{bt}$ stemt overeen met de situatie zonder pensioenstelsel (before tax).

deling. Dit verwachte effect is echter relatief klein.

De referentie-eenheid om de herverdeling te meten, lijkt op zich een factor die nog veel sterker de progressiviteit van het systeem vermindert. Bij de overgang van scenario nr. 2 naar scenario nr. 3 zien we dat de EP-index van 1,062 naar 1,021 terugvalt. Een deel van de herverdeling gaat hier verloren binnen de gezinnen. In een gezin dat is samengesteld uit een nettobijdrager en een nettobegunstigde, zal de eerste immers gedeeltelijk de tweede subsidiëren zoals hij het doet voor alle andere nettobegunstigden. Als het gezin beschouwd wordt als een eenheid, wordt de transfer die plaatsvindt binnen het gezin niet in rekening gebracht bij het meten van de progressiviteit aangezien het niet langer gaat om een transfer tussen twee verschillende eenheden.

De laatste gevoeligheidsanalyse die wordt uitgevoerd, betreft de actualisatievoet die gebruikt wordt bij de berekening van het inkomen tijdens de levenscyclus. Als deze laatste stijgt, wordt het gewicht van de prestaties op het inkomen tijdens de levenscyclus proportioneel minder belangrijk terwijl het relatieve deel van het inkomen uit arbeid, dat meer ongelijkmatig verdeeld is, stijgt. De stijging van die technische parameter verlaagt dus het distributieve vermogen van het pensioenstelsel. Men stelt vast dat zelfs wanneer de actualisatievoet stijgt van 2 % naar 4 %, het stelsel progressief blijft.

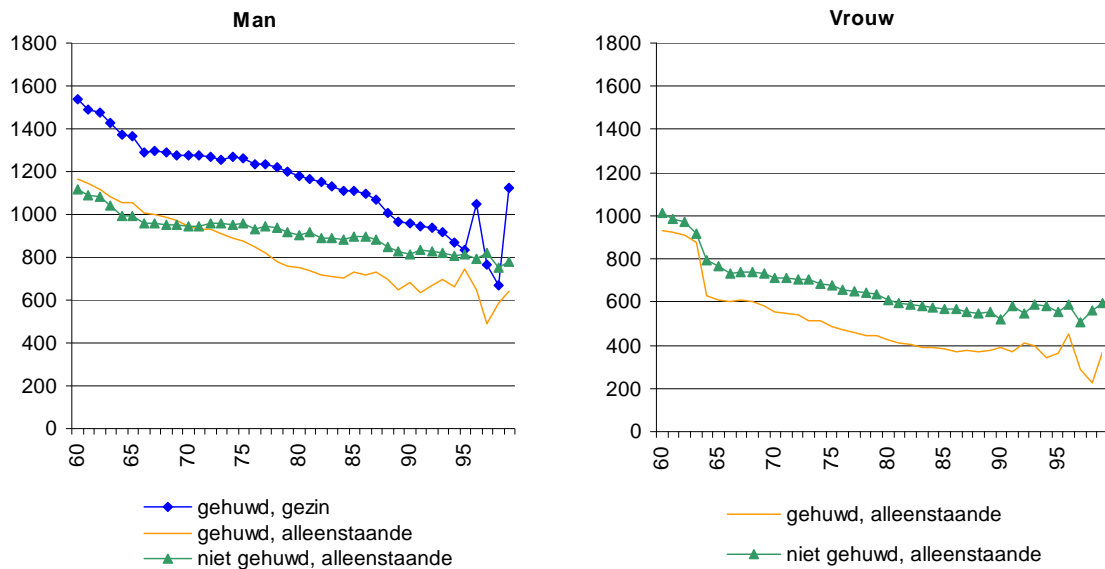
Uit die verschillende maatregelen blijkt dat, ondanks de aanwezigheid van factoren die de tendens hebben om de longitudinale herverdeling te verkleinen, het pensioenstelsel van de werknemers toch progressief blijft. Dat is niet in alle landen het geval. Het pensioenstelsel in de Verenigde Staten bijvoorbeeld, waarvoor dezelfde studie uitgevoerd werd⁵⁹, wordt regressief als de hierboven factoren in aanmerking genomen worden.

Tot besluit kan men zeggen dat de actuariële billijkheid een sleutelconcept is als het gaat om de analyse van het verband tussen de bijdragen en de uitkeringen in een pensioenstelsel. Vooreerst is het belangrijk een precieze definitie op te maken van de term actuariële billijkheid zelf. Dat begrip wordt immers soms verward met de term actuariële neutraliteit. Vervolgens kan via het meten van de actuariële billijkheid een direct verband gelegd worden met de longitudinale intragenerationele herverdeling. De techniek van de typegevallen maakt het mogelijk algemene conclusies te trekken wat betreft de invloed van bepaalde individuele karakteristieken op de actuariële billijkheid en evenzo op de transfers tussen de typegevallen. Een belangrijke conclusie die uit deze studie naar voren komt is dat vervroegde pensionering de actuariële billijkheid vermindert. De afstand tot de actuariële billijkheid neemt exponentieel toe naarmate men vroeger op pensioen gaat. Hoewel de techniek van de typegevallen veel informatie biedt, kan men geen conclusies trekken voor het geheel van de bevolking. Als het meten van de actuariële billijkheid uitgevoerd wordt op een representatief staal, is het wel mogelijk om zulke conclusies te trekken. In dat geval dient een ander soort indicator gebruikt te worden om de herverdeling te meten. De indicator progressiviteit die hier vermeld wordt, toont aan dat, zelfs indien men een scenario in beschouwing neemt met de minst gunstige hypothesen, het pensioenstelsel van de werknemers progressief blijft.

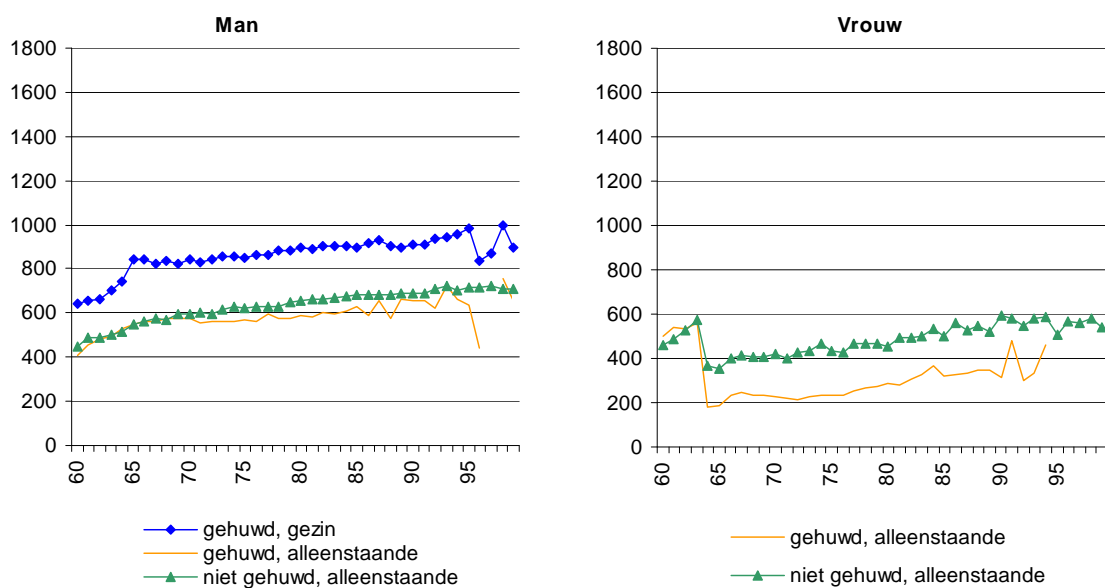
⁵⁹ Coronado, L. J., D. Fullerton, en Th. Glass (2000), "The progressivity of social security", NBER Working Paper 7520.

4. Bijlage: Gemiddeld rustpensioen per regeling, geslacht, categorie en leeftijd

Figuur 22: Zuiver werknemersrustpensioen per pensioencategorie voor mannen (links) en vrouwen (rechts), maandbedrag in euro op 1 januari 2007



Figuur 23: Zuiver zelfstandigenrustpensioen per pensioencategorie voor mannen (links) en vrouwen (rechts) maandbedrag in euro op 1 januari 2007



Figuur 24: Gemengd rustpensioen werknemers en zelfstandigen per pensioencategorie voor mannen (links) en vrouwen (rechts) maandbedrag in euro op 1 januari 2007

