



HOGE RAAD VAN FINANCIËN

Studiecommissie voor de vergrijzing

JAARLIJKS VERSLAG

Juni 2009

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 vooruitzichten 2008-2060 van de sociale uitgaven	4
a. De hypothesen	4
b. De budgettaire kosten van de vergrijzing in het referentiescenario van de SCvV	6
c. De budgettaire kosten van de vergrijzing in de scenario's met hoge en lage productiviteitsgroei	7
d. Gevoeligheidsanalyses	8
C. Sociale houdbaarheid van de pensioenen	11
DE BUDGETTAIRE EN SOCIALE GEVOLGEN VAN DE VERGRIJZING	15
1. Evolutie van de sociale uitgaven tot 2060	17
1.1. Inleiding	17
1.2. Vier groepen hypothesen	17
1.3. De macro-economische hypothesen	20
1.3.1. Historische gegevens	21
1.3.2. De middellangetermijnprojectie	22
1.3.3. De langetermijnhypothesen	23
1.4. De nieuwe macro-economische vooruitzichten en de vooruitzichten voor de arbeidsmarkt	25
1.4.1. De macro-economische omgeving	25
1.4.2. De arbeidsmarkt	28
1.5. De nieuwe vooruitzichten voor de budgettaire kosten van de vergrijzing	30
1.5.1. De budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn	30
1.5.2. De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn	34
1.6. Gevoeligheidsanalyses	39
1.6.1. Verschillende parameters voor welvaartsaanpassingen	39
1.6.2. Een verhoging van de werkgelegenheidsgraad	41
1.7. Besluit	44
2. Sociale houdbaarheid van de pensioenen	46
2.1. Stand van zaken en internationale vergelijking op basis van de EU-SILC-enquête 2007 (inkomensjaar 2006)	47
2.1.1. Methodologie en beperkingen armoedemeting	47
2.1.2. Inkomensarmoede- en ongelijkheidsindicatoren	49
2.1.3. Woningbezit en inkomensarmoede	57
2.2. MIDAS: een dynamisch microsimulatiemodel voor de projectie van indicatoren over adequaatheid van pensioenen	59
2.2.1. MIDAS – een inleiding	59
2.2.2. Vervangingsratio, ongelijkheid en armoede	60
2.3. Besluit	68
3. Bijlagen	70
3.1. De nieuwe projectie 2008-2060 van de Ageing Working Group	70
3.1.1. Inleiding	70
3.1.2. De in aanmerking genomen sociale uitgaven	71
3.1.3. Methode van de AWG	72
3.1.4. De hypothesen en de resultaten van de door de AWG geleverde scenario's	76
3.1.5. Evolutie van de sociale uitgaven in de referentieprojectie 2007-2060 van de AWG	84

3.2. Het toezicht op de tweede pensioenpijler	
Commissie voor het bank-, financie- en assurantiewezen (CBFA)	88
3.2.1. Inleiding	88
3.2.2. Beschrijving van het wettelijk kader	90
3.2.3. Omvang van de verbintenissen in de tweede pensioenpijler	106
3.2.4. Impact van de algemene beurs- en kredietcrisis	110

SYNTHESE

Synthese

A. Inleiding

De voorliggende publicatie is de achtste editie van het Jaarverslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV), die werd opgericht in het kader van de wet van 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds. Dit verslag wordt bezorgd aan de regering, aan de Afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid” van de Hoge Raad van Financiën, aan de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en aan de Nationale Arbeidsraad.

Bij de analyse van de evolutie van de sociale uitgaven op lange termijn, werd in de vorige verslagen bijzondere aandacht besteed ofwel aan de regeringsmaatregelen (cf. Generatiepact in de editie 2006), ofwel aan nieuwigheden inzake vooruitzichten (cf. de nieuwe “Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060” in de editie 2008).

Dit jaar worden de vooruitzichten voor de sociale uitgaven in de eerste plaats getekend door de economische en financiële crisis die een zeer grote stijging van de budgettaire kosten voor de vergrijzing, uitgedrukt in bbp-termen, tot gevolg kan hebben.

Meer nog dan andere jaren, zijn aan het macro-economisch scenario dat aan de basis van de projecties ligt, grote onzekerheden verbonden, vooral wat betreft de duur en de intensiteit van de financiële crisis en de weerslag ervan op de reële economie. Een overzicht van de analyses van vorige financiële crisissen leert ons dat het activiteitsverlies ten gevolge van de huidige crisis niet zal worden goedgemaakt in de loop van de eerste vijf jaren. Het in aanmerking genomen scenario berust dan ook op die hypothese. Het scenario gaat uit van een terugkeer naar een jaarlijks gemiddeld groeitempo in 2011-2014 dat vergelijkbaar is met dat van vóór het uitbreken van de crisis .

In het kader van de opmaak van dit verslag en vooral als gevolg van de onzekerheden omtrent de economische langetermijnvooruitzichten, die door de crisis nog groter worden, heeft de SCvV beslist enkele belangrijke wijzigingen door te voeren. Enerzijds werd een nieuw macro-economisch model voor de lange termijn ontwikkeld waarmee het macro-economisch scenario kan worden verfijnd. Anderzijds worden drie scenario's voor de productiviteitsgroei voorgesteld: een referentiescenario met een jaarlijkse productiviteitsgroei van 1,5 % dat een gemiddelde vormt tussen het (gebruikelijke) groeiscenario van 1,75 % en een zwakker groeiscenario van 1,25 %, dat overeenkomt met wat op middellange termijn wordt verwacht. Bovendien werden twee gevoeligheidsanalyses gerealiseerd rond parameters die kunnen evolueren naargelang van het beleid en de maatregelen: de ene in verband met de parameters voor de welvaartsaanpassing, de andere in verband met de verhoging van de werkgelegenheidsgraad.

Zoals gewoonlijk worden de perspectieven van de sociale uitgaven, uitgebreid tot 2060, gerealiseerd bij ongewijzigd beleid en zijn dus geen voorspellingen. Zij hebben tot doel de impact van de vergrijzing op de sociale uitgaven te onderzoeken.

Naast een update van de gegevens in verband met het armoederisico dat uit de EU-SILC-enquête 2007 naar voren is gekomen, geeft dit verslag ook nieuwe projecties met betrekking tot sociale houdbaarheid. De langetermijnvooruitzichten van de evolutie van verschillende indicatoren, zoals het armoederisico, de vervangingsratio of de Gini-coëfficiënt, werden dus uitgewerkt op basis van een microsimulatiemodel, dat werd ontwikkeld door het Federaal Planbureau.

Het *eerste hoofdstuk* van dit verslag heeft betrekking op de nieuwe vooruitzichten voor de sociale uitgaven en de budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange en lange termijn. Het *tweede hoofdstuk* is gewijd aan de problematiek van de sociale houdbaarheid, via een analyse van de meest recente gegevens en de langetermijnvooruitzichten inzake de indicatoren die verhand houden met het armoederisico. De *eerste bijlage* geeft de nieuwe projecties 2008-2060 van de Ageing Working Group, terwijl de *tweede bijlage* een document van de CBFA overneemt over de pensioenen van de tweede pijler en de mogelijke gevolgen van de crisis.

B. De nieuwe vooruitzichten 2008-2060 van de sociale uitgaven

a. De hypothesen

De **demografische hypothesen** zijn afkomstig van de 'Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060' die in 2008 door het Federaal Planbureau, de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (AD SEI) en een wetenschappelijk comité van demografen werden opgesteld. Op lange termijn houden zij rekening met een vruchtbaarheidsgraad (of het gemiddeld aantal kinderen per vrouw) die stabiel blijft op het gemiddeld niveau van de jongste jaren, een voortdurende stijgende levensverwachting bij de geboorte (van respectievelijk 77 jaar in 2007 tot 85 jaar in 2060 voor de mannen en van 83 jaar tot 91 jaar voor de vrouwen) en een migratiesaldo dat positief is maar onder meer afhangt van de relatieve economische aantrekkelijkheid van België.

De **hypothesen inzake het sociaal beleid** steunen op de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact die een structureel mechanisme voor de welvaartsaanpassing van de sociale uitkeringen in het leven heeft geroepen (werknemersregeling, regeling voor zelfstandigen en sociale bijstand). Dat mechanisme verloopt in verschillende fasen. In een eerste fase wordt om de twee jaar een financiële enveloppe berekend voor elke regeling.

Die enveloppe is op zijn minst gelijk aan de som van de uitgaven die voortvloeien uit de volgende parameters: een verhoging van de loongrenzen en van het minimumrecht per loopbaanjaar met 1,25 %, van de forfaitaire bedragen en de minima met 1 % en van de overige uitkeringen met 0,5 %. De toekenning van die enveloppe die verschillende types van herwaarderings (wijziging van het berekeningspercentage, verhoging van minima, herwaardering van het pla-

fond, ...) kan omvatten, gebeurt in een tweede fase. De regering keurt het bedrag van de enveloppe goed en beslist over de toekenning ervan op basis van verschillende adviezen.

De projectie omvat de beslissing betreffende de toekenning van de tweejaarlijkse enveloppes 2009-2010, terwijl vanaf 2011, het sociaal-beleidsscenario van de SCvV de parameters voor welvaartsaanpassingen met betrekking tot de berekening van de enveloppe, zoals in aanmerking genomen door de wet op het generatiepact, naleeft.

De macro-economische hypothesen

Op middellange termijn is het macro-economisch scenario gebaseerd op de 'Economische Vooruitzichten 2009-2014' van het Federaal Planbureau die verschenen zijn in mei 2009. Dat scenario wordt vooreerst getekend door de huidige crisis: de economische groei is ruimschoots negatief in 2009 (-3,8 %), waarna het geleidelijk wegebben van de crisis leidt tot een nulgroei van het bbp in 2010. Nadien bereikt de economische groei opnieuw een gemiddelde van ongeveer 2,3 % tussen 2011 en 2014, of een groei die vergelijkbaar is met de groei die gemiddeld in het verleden werd waargenomen. Het bbp daarentegen keert niet meer terug naar het voordien geraamde niveau: de output die verloren gaat in de crisis wordt dus niet goedgemaakt.

De crisis heeft de onzekerheid omtrent de gekozen hypothese van productiviteitsgroei op lange termijn nog doen toenemen. In die context heeft de SCvV geopteerd voor de grootst mogelijke voorzichtigheid door drie scenario's voor productiviteitsgroei voor te stellen. Naast het gebruikelijke scenario met een productiviteitsgroei van 1,75 % per jaar ('1,75-scenario' genoemd), werd een scenario met zwakke productiviteitsgroei (1,25 % per jaar, of de productiviteitsgroei van het laatste jaar van de middellangetermijnprojectie) opgesteld ('1,25-scenario') en het referentiescenario dat zich situeert tussen die beide hypothesen met een productiviteitsgroei van 1,5 % per jaar.

In de drie scenario's van productiviteitsgroei, werd de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn gehandhaafd op 8 %, op basis van een historisch gemiddelde, zoals in de laatste rapporten. Die werkloosheidsgraad wordt echter maar bereikt tegen het einde van het decennium 2030, in plaats van in het jaar 2030 in de vroegere vooruitzichten. Op basis van een werkloosheidsgraad die in 2014 veel hoger ligt dan voordien (14,7 % in plaats van 11,2 %), ging men er immers van uit dat de jobcreatie dezelfde bleef zoals voorzien in de vorige editie van het verslag en dat een actief werkgelegenheidsbeleid behouden blijft.

We merken op dat de macro-economische scenario's op lange termijn van dit jaar steunen op een nieuw macro-economisch langetermijnmodel op basis waarvan de determinanten van de economische groei meer formeel kunnen worden geïdentificeerd.

b. De budgettaire kosten van de vergrijzing in het referentiescenario van de SCvV

Tabel 1 toont de evolutie van de sociale uitgaven en de totale budgettaire kosten van de vergrijzing in het referentiescenario van de SCvV.

Tabel 1: De budgettaire kosten van de vergrijzing in het referentiescenario van de SCvV, in % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	2008	2014	2030	2060	2008-2014	2014-2060	2008-2060
Pensioenen	9,1	10,3	13,3	14,4	1,2	4,1	5,3
- werknemersregeling	5,0	5,7	7,5	8,2	0,7	2,4	3,2
- zelfstandigenregeling	0,7	0,8	0,9	0,9	0,1	0,1	0,1
- overheidssector ^a	3,3	3,8	4,9	5,3	0,5	1,5	2,0
Gezondheidszorg ^b	7,3	8,6	9,5	11,5	1,3	2,9	4,2
'Acute' gezondheidszorg ^b	6,1	7,2	7,9	8,8	1,1	1,5	2,6
Langdurige gezondheidszorg ^b	1,2	1,4	1,6	2,8	0,2	1,4	1,6
Arbeidsongeschiktheid	1,3	1,5	1,4	1,3	0,1	-0,1	0,0
Werkloosheid	1,9	2,3	1,5	1,2	0,4	-1,1	-0,7
Brugpensioen	0,4	0,5	0,3	0,3	0,0	-0,1	-0,1
Kinderbijslag	1,6	1,6	1,4	1,2	0,0	-0,4	-0,4
Overige sociale uitgaven ^c	1,6	1,7	1,6	1,4	0,1	-0,3	-0,2
Totaal	23,2	26,4	29,0	31,3	3,2	4,9	8,2
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	3,9	4,0	3,9	3,8	0,1	-0,1	-0,1

- Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de overheid en de IGO (inkomensgarantie voor ouderen). Merk op dat de pensioenen van de overheidssector de pensioenuitgaven van de lokale besturen die zijn aangesloten bij een voorzorginstelling niet omvatten.
- De langdurige zorg omvat de thuiszorg, het verblijf in rustoorden voor bejaarden, in rust- en verzorgingstehuizen, in psychiatrische verzorgingsinstellingen en initiatieven voor beschermt wonen en sommige uitgaven voor bijstand in het dagelijks leven voor afhankelijke bejaarden. De 'acute' zorg omvat de overige gezondheidszorg.
- Vooral de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fonds voor Bestaanszekerheid en leefloon.

De totale budgettaire kosten van de vergrijzing zouden oplopen tot 8,2 % van het bbp tussen 2008 en 2060. Dit is een belangrijke herziening van de ingeschatte vergrijzingskosten in het verslag van 2008, waar men tussen 2007 en 2050 een stijging van de sociale uitgaven van 6,3 % van het bbp noteerde. Indien men in beide oefeningen een gelijke periode, van 2008 tot 2050, neemt, bedraagt het verschil 2,1 procentpunt van het bbp (tussen 2008 en 2050 bedragen de budgettaire kosten 8 % van het bbp in de huidige projectie ten opzichte van 5,9 % van het bbp in de vorige projectie).

Over de gehele projectieperiode, dus tussen 2008 en 2060, kunnen drie fundamentele oorzaken aangeduid worden die aan de basis van die opwaartse herziening liggen. Ten eerste genereren de economische crisis en verschillende andere factoren een sterkere toename van de sociale uitgaven ten belope van ongeveer 1,2 procentpunt in bbp-termen. Ten tweede is de neerwaartse herziening van de productiviteitshypothese van jaarlijks gemiddeld 1,75 % naar 1,50 % verantwoordelijk voor een toename van de budgettaire kosten van 0,9 procentpunt van het bbp. Ten-

slotte zorgt de verlenging van de projectieperiode van 2050 naar 2060 voor een bijkomende stijging van 0,2 procentpunt van het bbp. Die drie oorzaken genereren een meerkost van 2,3 procentpunt van het bbp ten opzichte van de vorig jaar geschatte kosten (8,2 % van het bbp tegenover 5,9 %).

Tussen 2008 en 2014 zou de toename van de sociale uitgaven reeds 3,2 % van het bbp bedragen. Dit is 2,1 procentpunt van het bbp meer dan geraamd in vorig jaarverslag. Deze meerkost zou zich volledig situeren in de periode 2008-2010 en voornamelijk bij de pensioen-, gezondheidszorg- en werkloosheidsuitgaven. Van die meerkost zou de economische crisis voor 1,9 procentpunt verantwoordelijk zijn. De economische crisis weerspiegelt zich niet enkel in een lager bbp-niveau maar ook in een sterke toename van het aantal werklozen, die voor twee derden de meerkost in de werkloosheidsuitgaven zou verklaren. In de periode 2014-2060, zouden de budgettaire kosten van de vergrijzing oplopen tot 4,9 % van het bbp.

c. De budgettaire kosten van de vergrijzing in de scenario's met hoge en lage productiviteitsgroei

Tabel 2 toont de impact van een lage en hoge productiviteitsgroei van respectievelijk jaarlijks gemiddeld 1,25 % en 1,75 % - vanaf 2015 - op de sociale uitgaven ten opzichte van het referentiescenario dat een productiviteitshypothese van 1,50 % hanteert.

Tabel 2: De budgettaire kosten van de vergrijzing in de scenario's met lage en hoge productiviteitsgroei, in verschil met het referentiescenario (in procentpunt van het bbp)

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Referentiescenario 1,50%	2008-2060	
		scen. 1,25% - scen. 1,50%	scen. 1,75% - scen. 1,50%
Pensioenen	5,3	0,9	-0,8
- werknemersregeling	3,2	0,8	-0,7
- zelfstandigenregeling	0,1	0,1	-0,1
- overheidssector ^a	2,0	0,0	-0,0
Gezondheidszorg ^b	4,2	0,0	0,0
'Acute' gezondheidszorg ^b	2,6	0,0	0,0
Langdurige gezondheidszorg ^b	1,6	0,0	0,0
Arbeidsongeschiktheid	0,0	0,0	-0,0
Werkloosheid	-0,7	0,1	-0,1
Brugpensioen	-0,1	0,0	-0,0
Kinderbijslag	-0,4	0,1	-0,1
Overige sociale uitgaven ^c	-0,2	0,1	-0,1
Totaal	8,2	1,3	-1,1
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	-0,1	-0,0	-0,0

a, b, c: cfr. Tabel 1

In het scenario met een lagere productiviteitsgroei vanaf 2015 in vergelijking met het referentiescenario wegen de sociale uitgaven zwaarder op een kleiner economisch draagvlak. De budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2008 en 2060 zouden in dit geval 1,3 procentpunt hoger

liggen dan in het referentiescenario en uitkomen op 9,4 % van het bbp. Vooral voor de uitgaven voor werknemerspensioenen wordt een groot verschil opgetekend. Die pensioenen worden immers over de volledige loopbaan berekend en worden slechts geleidelijk beïnvloed door de lagere productiviteitsgroei. Op het vlak van gezondheidszorg zijn de verschillen tussen de alternatieve scenario's en het referentiescenario vrijwel onbestaande. In de uitgaven voor de langdurige zorg worden de kosten per eenheid product onmiddellijk aangepast aan de evolutie van de lonen en de productiviteit en in de uitgaven voor acute gezondheidszorg, zou de inkomenselasticiteit van die uitgaven op lange termijn één benaderen.

In het scenario met een hogere productiviteitsgroei op lange termijn, nl. 1,75 % in plaats van 1,50 % gelden bovenstaande redeneringen in omgekeerde richting. De budgettaire kosten van de vergrijzing zouden 1,1 procentpunt van het bbp lager liggen dan in het referentiescenario voor de periode 2008-2060, voornamelijk dankzij de lagere pensioenuitgaven van de werknemersregeling in bbp-termen. De budgettaire kosten van de vergrijzing zouden 7 % van het bbp bedragen tussen 2008 en 2060.

d. Gevoeligheidsanalyses

Een lagere welvaartsaanpassing

Op korte en middellange termijn vertoont het referentiescenario de zware gevolgen van de economische crisis op de budgettaire kosten van de vergrijzing. Die verkenningen worden omgeven met een grote mate van onzekerheid en hangen af van bepaalde hypothesen. Zo zijn de verkenningen een aftasting van de toekomst gebaseerd op de verderzetting van het huidig beleid. Dit beleid gaat onder meer uit van de in de wet op het generatiepact vastgelegde parameters voor welvaartsaanpassingen, onafhankelijk van de economische groei of van de loongroei. Gezien de algemene levensstandaard wordt beïnvloed, komen dergelijke maatregelen in tijden van crisis neer op het toekennen van een hogere welvaartsaanpassing in relatieve termen.

Nochtans schrijft de wet op het generatiepact een beperking in die in de huidige economische toestand van toepassing zou kunnen zijn: « *Dit advies houdt rekening met de ontwikkeling van de werkgelegenheidsgraad, de noodzaak tot een duurzaam financieel evenwicht in de sociale zekerheid (...). Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de economische groei, (...).* »¹

Daarom besloot de SCvV een gevoeligheidsanalyse uit te voeren waarbij teruggekeerd wordt naar de SCvV-hypothesen van vóór het generatiepact, nl. een berekening van de parameters inzake welvaartsaanpassingen op basis van een loskoppeling van de loonevolutie. De hier gepresenteerde gevoeligheidshypothese past die hypothesen toe op lange termijn, vanaf 2015.

¹ Wet op het generatiepact van 23 december 2005, artikel 5 (voor zelfstandigen) en artikel 72 (voor werknemers).

De parameters van de welvaartsaanpassingen in deze gevoeligheidsanalyse berusten op de volgende hypothesen:

- de groei van de loongrens en het minimumrecht per loopbaanjaar ligt 0,5 procentpunt lager dan de loongroei;
- de (niet-minimum) sociale uitkeringen groeien met 1,25 procentpunt minder dan de loongroei;
- de forfaitaire bedragen (zoals kinderbijslag en minimumpensioenen) zijn met 0,75 procentpunt losgekoppeld van de loongroei.

Tabel 3 toont de impact van dergelijk scenario op de budgettaire kosten tussen 2008 en 2060 in vergelijking met het referentiescenario.

In de gevoeligheidsanalyse ligt het niveau van de parameters voor welvaartsaanpassingen dus 0,25 procentpunt onder de door de wet vastgestelde parameters en die hernomen zijn in het referentiescenario. In dergelijk scenario zouden de budgettaire kosten van de vergrijzing 0,9 procentpunt van het bbp lager liggen en uitkomen op 7,3 % van het bbp. Vooral in de pensioenuitgaven is de impact van groot belang: de lagere welvaartsaanpassingen en bijgevolg de lagere uitkeringen ten opzichte van het referentiescenario treffen een groot aantal gerechtigden.

Dergelijk minder genereus sociaal beleid mag dan wel de budgettaire kosten temperen, de sociale gevolgen laten zich eveneens gelden. De benefit ratio die de gemiddelde uitkering vergelijkt met het gemiddeld arbeidsinkomen (in %) daalt vooral bij gepensioneerden (-2,5 procentpunten in 2060 bij gepensioneerde zelfstandigen en -1,8 procentpunt bij gepensioneerde werknemers ten opzichte van het referentiescenario). Hoewel hun reële levensstandaard toeneemt, zal de kloof met de werkenden die reeds in het referentiescenario bestaat, nog groter worden in deze variant van lagere welvaartsaanpassing.

Een hogere werkgelegenheidsgraad

De Europese Unie beveelt traditioneel de driepijlerstrategie aan om het hoofd te bieden aan de gevolgen van de vergrijzing: de overheidsschuld gestaag afbouwen, de werkgelegenheidsgraad en de productiviteit verhogen en de pensioen- en gezondheidszorgstelsels hervormen.

In een periode die zich aankondigt als uitzonderlijk moeilijk voor de budgettaire houdbaarheid, lijkt het aangewezen om de piste van de werkgelegenheidsverhoging te onderzoeken.

In een technische oefening die resulteerde in het optrekken van de werkgelegenheidsgraad van de 55-plussers met 14 procentpunt (tot het Scandinavisch gemiddelde dat in 2008 werd waargenomen) leidt de supplementaire werkgelegenheid en bijgevolg de lagere structurele werkloosheidsgraad (-1,5 procentpunt) tot een sterkere economische groei en dus een groter economisch draagvlak (in 2060 overschrijdt het niveau van het bbp dat van het referentiescenario met 4,2 %). De budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2008 en 2060 (zie Tabel 3) lopen terug tot 7 % van het bbp, dit is 1,2 procentpunt onder die van het referentiescenario.

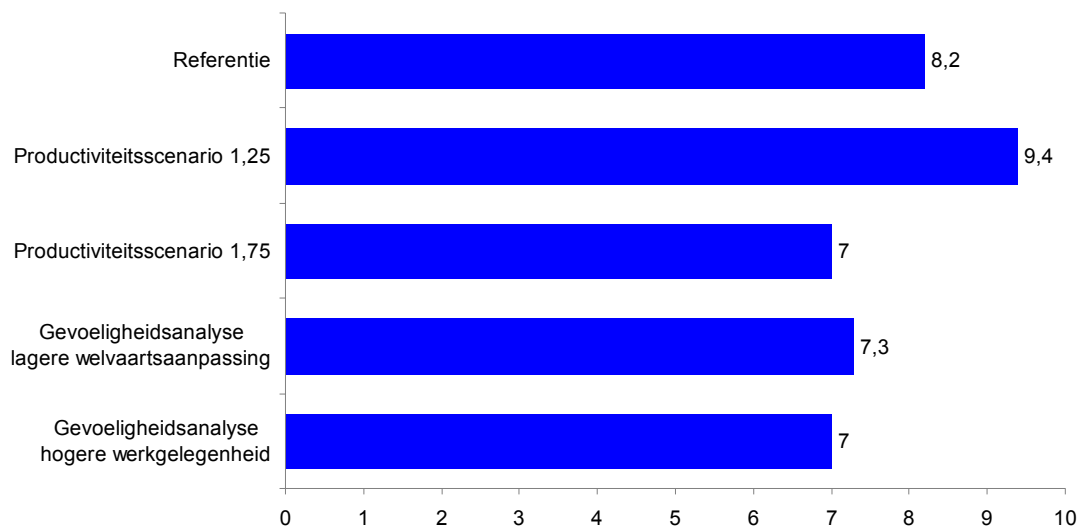
Tabel 3: De budgettaire kosten van de vergrijzing in de gevoeligheidsanalyses, in verschil met het referentiescenario (in % van het bbp)

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Referentiescenario 1,50%	scen. met minder genereus sociaal beleid - referentiescenario	scen. met hogere werkgelegenheid - referentiescenario
	5,3	-0,6	-0,6
Pensioenen	3,2	-0,5	-0,1
- werknemersregeling	0,1	-0,1	0,0
- zelfstandigenregeling	2,0	0,0	-0,5
- overheidssector ^a	4,2	0,0	-0,1
Arbeidsongeschiktheid	0,0	0,0	-0,1
Werkloosheid	-0,7	-0,1	-0,2
Brugpensioen	-0,1	0,0	-0,2
Kinderbijslag	-0,4	-0,1	0,0
Overige sociale uitgaven ^c	-0,2	0,0	0,0
Totaal	8,2	-0,9	-1,2

a, b, c: cfr. Tabel 1

Tot slot geeft Figuur 1 een overzicht van de budgettaire kosten van de vergrijzing in de verschillende scenario's.

Figuur 1: De budgettaire kosten van de vergrijzing in het referentiescenario, in de scenario's met hoge en lage productiviteitsgroei, en in de gevoeligheidsanalyses (in % van het bbp)



C. Sociale houdbaarheid van de pensioenen

De SCvV heeft de opdracht om naast de financiële ook de sociale houdbaarheid van de vergrijzing te onderzoeken. Hiertoe wordt nagegaan of pensioenen, nu en in de toekomst, voldoende zijn om ouderen te behoeden voor het risico op armoede. Daarnaast zouden zij de gepensioneerden in staat moeten stellen om een redelijk niveau van hun levensstandaard te kunnen behouden op het moment van pensionering.

Dit hoofdstuk onderzoekt de adequaatheid van de pensioenen vanuit een dubbel perspectief. Enerzijds wordt de actuele situatie in kaart gebracht aan de hand van indicatoren die gebaseerd zijn op de meeste recente EU-SILC-enquête (enquêtegolf 2007, waarin naar het inkomen van 2006 gepeild wordt). Hoewel de EU-SILC indicatoren met de nodige voorzichtigheid dienen geïnterpreteerd te worden en de meest recente beleidsmaatregelen niet in die indicatoren weerspiegeld zijn, vormen zij de referentiebron voor vergelijkende statistieken op Europees niveau en bieden zij de mogelijkheid om in dit hoofdstuk een vergelijking te maken met de buurlanden. Anderzijds stelt de SCvV voor de eerste maal in haar jaarlijks verslag een prospectieve benadering van de adequaatheid van pensioenen voor aan de hand van de resultaten van het microsimulatiemodel MIDAS. Dat model laat toe een beeld te schetsen van de sociale houdbaarheid op lange termijn (tot 2050) en is daarbij consistent met de hypothesen van de SCvV om de financiële houdbaarheid van de vergrijzing te onderzoeken.

De sociale houdbaarheid van de pensioenen is gebaseerd op het (beschikbaar) inkomen en niet op de consumptie (die niet alleen gefinancierd zou kunnen worden door het beschikbaar inkomen maar ook door het ontsparen). Met betrekking tot het inkomen wordt er geen inkomen geïmputeerd voor de eigendom bij gezinnen die eigenaar zijn van hun woning. Ook is er geen rekening gehouden met goederen en diensten die gratis of aan voordelige tarieven aangeboden worden. Dat neemt niet weg dat die elementen een belangrijke invloed hebben op de levensstandaard van ouderen.

Uit de EU-SILC-enquête blijkt dat in 2006 15 % van de Belgische bevolking een armoederisico loopt. Dit betekent dat hun equivalent beschikbaar inkomen lager ligt dan de armoededrempel die in 2006 878 euro per maand of 10 540 euro per jaar bedraagt. Een verdeling van de bevolking naar leeftijd toont aan dat bijna 1 op 4 van de 65-plussers een risico op armoede heeft. Dit is merkkelijk hoger dan het armoederisico bij de 16-64-jarigen (13 %). De meest kwetsbare ouderen zijn vrouwen, hoogbejaarden en alleenstaanden. Uit een verdeling van de populatie naar socio-economisch statuut blijkt ook dat bijna 1 op 3 van de werklozen een armoederisico loopt, bij de gepensioneerden is dat 1 op 5 en bij de werkenden is dat "slechts" 1 op 25.

In vergelijking met de buurlanden lopen de Belgische ouderen in 2006 een hoger risico op inkomensarmoede. In Nederland, Frankrijk en Duitsland hebben respectievelijk 10 %, 13 % en 17 % van de 65-plussers een equivalent beschikbaar inkomen onder de nationale armoededrempel. Het pensioen vormt in alle landen een essentieel instrument om het armoederisico bij ouderen te beperken. Het pensioeneffect op armoede is kleiner in België ten opzichte van de

buurlanden. Ook is de kloof tussen het (mediaan) wettelijk pensioen en het (mediaan) looninkomen van oudere werknemers groter in België dan in Duitsland en Frankrijk.

Hoewel ouderen in België een groter armoederisico hebben, verkeren zij niet in diepere armoede dan jongere generaties. Het aandeel ouderen met een inkomen onder de drempel is dus relatief hoog, maar de afstand tussen hun inkomen en die drempel is relatief beperkt, zowel ten opzichte van de jongere generaties in België als ten opzichte van de 65-plussers in de buurlanden. Ook op vlak van inkomensongelijkheid zijn Belgische bejaarden beter af, zowel ten opzichte van jongere generaties in België als ten opzichte van ouderen in Frankrijk en Duitsland. Dit alles wijst erop dat het Belgische pensioensysteem een vrij grote herverdeling kent.

Het model MIDAS biedt een prospectieve benadering van de adequaatheid van pensioenen. De resultaten tonen een dalend verloop van de *vervangingsratio* over de projectieperiode. Er is wel een verschil in de evolutie naar geslacht: bij vrouwen treedt de daling pas op na een periode van minieme stijging en stabilisatie die duurt tot ongeveer 2020. De daling in de ratio is het gevolg van de loskoppeling van de evolutie van sommige “parameters” van de pensioenregelingen (minimumpensioenen, minimumrecht per loopbaanjaar en loonplafond) ten opzichte van de loongroei. Twee factoren liggen aan de basis van de verschillende evolutie tussen de geslachten: de recente toename van de minima en de toenemende activiteitsgraad van de vrouw.

De *Gini-coëfficiënt* wijst op een lichte toename van de ongelijkheid van de inkomensverdeling onder gepensioneerden tot 2020 gevolgd door een relatief sterke daling die afneemt in kracht tijdens het laatste decennium van de projectieperiode (2040-2050). Merk op dat, in tegenstelling tot de *vervangingsratio*, de *Gini-coëfficiënt* gebaseerd is op het equivalent gezinsinkomen. De verdeling van het inkomen van gepensioneerden wordt dus niet alleen bepaald door het pensioen, maar ook door de samenstelling van het huishouden en de inkomens van de andere gezinsleden. De twee belangrijkste componenten van het equivalent inkomen bij gepensioneerden zijn het inkomen uit arbeid en het pensioen. De variatie van hun onderling belang biedt een verklaring voor de evolutie van de *Gini-coëfficiënt*. Het equivalent gezinsinkomen van een koppel dat bestaat uit een gepensioneerde en een werkende zal dus bestaan uit een inkomen uit pensioen en een inkomen uit arbeid. Gegeven dat de arbeidsinkomens ongelijker verdeeld zijn dan de pensioeninkomens, leidt een stijging van het aandeel arbeidsinkomens in het equivalent inkomen ten koste van de pensioenen, tot een ongelijkere verdeling bij gepensioneerden tijdens de twee eerste decennia van de projectieperiode. De daling van de *Gini-coëfficiënt* bij gepensioneerden in de daaropvolgende decennia is een gevolg van een vermindering van het aandeel arbeidsinkomens ten voordele van de pensioeninkomens. Dat gaat bovendien gepaard met een daling van de ongelijkheid bij de pensioenen, voornamelijk door een stijgend belang van het loonplafond en de toenemende loopbaanduur bij vrouwen.

Het *armoederisico* bij gepensioneerden daalt vrij sterk tot 2030 waarna het relatief stabiel blijft rond het niveau van de werkenden. De daling speelt zich voornamelijk af bij de vrouwen en kan verklaard worden door hun toenemende activiteitsgraad en door de sterke verhogingen

eind 2006 van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en het minimumrecht per loopbaanjaar. Die effecten hebben hun uitwerking tot 2030, de loskoppeling tussen de groei van de lonen en aanpassing van de minima beperkt immers de draagwijdte van die initiële herwaarderingen. Die loskoppeling is echter vrij beperkt in het referentiescenario en leidt, vanaf 2030, tot een stabilisatie van het armoederisico bij gepensioneerden op een vrij laag niveau. Bovendien neemt het gewicht van de pensioenen in het totale inkomen, waarop de armoededrempel berekend wordt, in die periode meer en meer toe. Hierdoor groeit de armoededrempel vanaf 2030 niet echt sneller dan de pensioenen.

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

1. Evolutie van de sociale uitgaven tot 2060

1.1. Inleiding

Het voorliggend document is het achtste Jaarverslag van de Studiecommissie voor de vergrijzing (SCvV), die werd opgericht in het kader van de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds.

De vorige rapporten hebben in hun analyse van de evolutie van de sociale uitgaven op lange termijn een bijzondere aandacht besteed hetzij aan regeringsmaatregelen (cfr. het generatiepact in de editie van 2006), hetzij aan nieuwigheden binnen de projecties (cfr. de nieuwe “Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060” in de editie van 2008).

Dit jaar wordt de projectie van de sociale uitgaven gekenmerkt door de gevolgen van de economische actualiteit: de effecten van de financiële en economische crisis. Ook de nieuwe maatregelen betreffende de sociale uitgaven werden geïntegreerd.

Bovendien heeft de SCvV steeds een groot belang gehecht aan de macro-economische hypothesen op lange termijn. Ze heeft hieromtrent regelmatig gevoeligheidsanalyses gepresenteerd. De door de economische crisis veroorzaakte onzekerheden versterken de toepasselijkheid van deze aanpak nog. In dit perspectief wordt nog meer waarde toegekend aan het macro-economisch kader dat dit jaar drie scenario's omvat. Die scenario's steunen op een nieuw macro-economisch model op lange termijn.

Ten slotte worden, in overeenstemming met de bevolkingsvooruitzichten, de verkenningen van de sociale uitgaven uitgebreid tot het jaar 2060.

We herhalen dat deze verkenningen geen voorspellingen zijn. Zij laten slechts toe de impact van de vergrijzing op de sociale uitgaven te bestuderen en de cruciale parameters te identificeren die in aanmerking komen om de sociale en budgettaire houdbaarheid van het Belgisch systeem van sociale bescherming te garanderen, rekening houdend met de bestaande wetgeving en de hypothesen van de projecties (zie secties 1.2. en 1.3.).

1.2. Vier groepen hypothesen

De budgettaire verkenningen van het geheel van de sociale uitgaven op lange termijn, tot 2060, berusten op vier groepen hypothesen, samengevat in tabel 4: de demografische, de sociaal-economische, de macro-economische en de hypothesen over sociaal beleid.

De **demografische hypothesen** gaan op lange termijn uit van een vruchtbaarheidsgraad (of het gemiddeld aantal kinderen per vrouw) die zich stabiliseert op het gemiddeld geobserveerd niveau van de laatste jaren; de levensverwachtingen bij de geboorte vorderen gestaag (van respectievelijk 77 jaar in 2007 tot 85 jaar in 2060 voor de mannen en van 83 (2007) tot 91 jaar (2060) voor de vrouwen); een positief migratiesaldo dat onder meer afhangt van de relatieve economische aantrekkelijkheid van België. Voor een uitgebreide bespreking van die hypothesen en de daaruit voortvloeiende resultaten wordt verwezen naar het Jaarlijks Verslag van de SCvV van 2008².

De **sociaal-economische hypothesen** maken de verdeling van de bevolking mogelijk tussen de relevante sociaal-economische categorieën om het aantal begunstigden van verschillende sociale uitkeringen te bepalen. Globaal gezien past de methode overgangsprobabiliteiten van de ene naar de andere sociaal-economische categorie (of de kans om in een sociaal-economische categorie te blijven) toe op de opeenvolgende generaties en dit in een ongewijzigde institutionele en wetgevende context, die evenwel rekening houdt met besliste maatregelen voor de volgende jaren.

De **hypothesen** inzake sociaal beleid zijn gebaseerd op de wet van 23 december 2005 met betrekking tot het generatiepact die een structureel mechanisme van welvaartsaanpassingen voor de sociale uitkeringen (werknemers- en zelfstandigenregeling en sociale bijstand) ingesteld heeft. Dat mechanisme verloopt in verschillende fasen.

In een eerste fase wordt per regeling een tweejaarlijkse financiële enveloppe berekend die minstens overeenstemt met de som van de uitgaven die voortvloeien uit de volgende parameters:

- “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’”³.

De toekenning van die enveloppe voltrekt zich in een tweede fase en kan meerdere types van herwaardering omvatten (aanpassing van het berekeningspercentage, verhoging van de minima, herwaardering van de loongrenzen,...). De regering keurt het bedrag van de enveloppe goed en beslist over de toekenning ervan op basis van verschillende adviezen⁴.

² Studiecommissie voor de Vergrijzing, Jaarlijks verslag, juni 2008, hoofdstuk 1 en 2.

Zie ook: 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.

³ Wet betreffende het generatiepact van 23 december 2005

⁴ Advies van de Studiecommissie voor de vergrijzing, gezamenlijk advies van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en van de Nationale Arbeidsraad voor de werknemersregeling; gezamenlijk advies van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven voor de zelfstandigenregeling; advies van de Federale Adviescommissie Maatschappelijk Welzijn, de Nationale Arbeidsraad, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de Nationale Raad voor Personen met een Handicap en het Raadgevend Comité voor de Pensioensector voor de bijstandsregelingen.

De beslissing over de toekenning van de tweejaarlijkse enveloppe 2009-2010 werd genomen in de loop van het tweede semester van 2008 en werd in de projectie opgenomen (cfr. kader «De belangrijkste maatregelen die in 2007-2010 van toepassing zijn op het vlak van vervangingsuitkeringen»). Vanaf 2011 respecteren de SCvV-hypothese in zake sociaal beleid de parameters in zake welvaartsaanpassingen die betrekking hebben op de berekening van de enveloppe, zoals die bepaald zijn in de wet op het generatiepact. Met andere woorden, bij gebrek aan een concrete beslissing betreffende de toekenning worden de sociale uitkeringen geherwaardeerd volgens de modaliteiten van de berekening van de enveloppe voorzien in de wet.

De **macro-economische hypothesen** op middellange termijn zijn zoals gewoonlijk gebaseerd op de “Economische vooruitzichten 2009-2014” van het Federaal Planbureau, verschenen in mei 2009. De macro-economische veronderstellingen op lange termijn daarentegen zijn voortaan omkaderd door een nieuw model, ontwikkeld bij het Federaal Planbureau, en wijken af van de gekozen hypothesen over de productiviteitstoename in de voorgaande rapporten. Die hypothesen komen uitgebreid aan bod in de volgende sectie.

Tabel 4: Hypothesen van de SCvV-verkenningen: een bondig overzicht

Demografische hypothesen vanaf 2008 (afkomstig uit de «Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060»)						
	2007	2030	2050	2060		
Vruchtbaarheidsgraad	1,81	1,76	1,76	1,77		
Levensverwachting bij de geboorte: mannen	77,3	81,2	84,0	85,3		
Levensverwachting bij de geboorte: vrouwen	83,3	87,0	89,7	90,9		
Migratiesaldo in duizendtallen	55,5	17,4	26,2	28,7		
Sociaal-economische hypothesen						
Scholingsgraad	Gehandhaafd op het niveau van de meest recente waarnemingen					
Activiteitsgraad: mannen	Modellerings 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					
Activiteitsgraad: vrouwen						
Overgang van het statuut van actieve naar het statuut van invalide, oudere werkloze, bruggepensioneerde en gepensioneerde						
Macro-economische hypothesen						
	Op middellange termijn		Op lange termijn: 1 referentiescenario en twee alternatieve scenario's			
	van 2008 tot 2011	van 2011 tot 2014		Referentiescenario 1,50	Alternatieve scenario's Scenario 1,25 Scenario 1,75	
Jaarlijkse groei van de productiviteit en van het loon per werkende	0,01%	1,28%	Jaarlijkse groei van de productiviteit en van het loon per werkende	1,50%	1,25%	1,75%
Werkloosheidsgraad ^a in 2014	14,7%		Structurele werkloosheidsgraad ^a op lange termijn	8%		
Werkgelegenheidsgraad ^b in 2014	62,7%		Werkgelegenheidsgraad ^b op lange termijn	68,5%		

Sociaal-beleidshypothese		
2009-2010	Vanaf 2011: berekening van de budgettaire enveloppe bestemd voor welvaartsaanpassingen	
Huidige wetgeving: Maatregelen van de sociale partners en de regering	Loongrens	1,25%
	Minimumrecht per loopbaanjaar	1,25%
	Welvaartsaanpassing (algemene regeling) ^d	0,50%
	Welvaartsbinding van de forfaitaire bedragen	1,00%

- Volgens het administratief concept in ruime zin, met inbegrip van de niet-werkzoekende oudere werklozen.
- % van de bevolking op arbeidsleeftijd (15-64 jaar).
- Op lange termijn is de werkgelegenheidsgraad het resultaat van de projectie van de beroepsbevolking, gecombineerd met de hypothese van een structurele werkloosheidsgraad.
- 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.

1.3. De macro-economische hypothesen

In het macro-economisch scenario werden twee perioden onderscheiden: enerzijds de periode van de middellange termijn afkomstig van de resultaten uit de “Economische Vooruitzichten 2009-2014” van het Federaal Planbureau⁵, en anderzijds de langetermijnperiode die zich uitstrekt van 2015 tot 2060. Vanaf dit jaar is deze laatste gebaseerd op een nieuw macro-economisch model op lange termijn⁶ (zie kader), dat toelaat het macro-economisch scenario van de referentie en zijn alternatieven op een meer gedetailleerde wijze te presenteren.

Een nieuw macro-economisch model op lange termijn voor de Belgische economie: de determinanten van de economische groei

Het model S3BE (Small Supply-Side model for the Belgian Economy), ontwikkeld op het Federaal Planbureau, bestaat uit een macro-economisch model dat langetermijnkarakteristieken presenteert. In dat opzicht wordt het voortaan gebruikt door de SCvV om de macro-economische hypothesen op lange termijn op te stellen.

Doorgaans wordt op korte en middellange termijn de economische groei in grote mate bepaald door de vraagmechanismen, terwijl op lange termijn de aanbodfactoren zoals de technologische vooruitgang, de kapitaalaccumulatie en de evolutie van de beroepsbevolking een belangrijke rol spelen.

Het *potentieel bbp* (of het groeipotentieel) vertegenwoordigt de aanbodsmogelijkheden van een economie voor een normaal gebruik van de beschikbare productiefactoren. De notie *output gap* is gerelateerd met het concept *potentieel bbp*: het komt overeen met de afwijking tussen het effectief bbp en het *potentieel bbp*, uitgedrukt in procent van deze laatste. Het geeft een indicatie van de conjuncturele positie van de economie: een positieve en groeiende *output gap* duidt op

⁵ “Economische Vooruitzichten 2009-2014”, Federaal Planbureau, mei 2009

⁶ Igor Lebrun, “S3BE: un modèle macroéconomique de long terme pour l’économie belge”, Federaal Planbureau, Working Paper 1-09

een periode van hoogconjunctuur terwijl een negatieve en dalende output gap op een laagconjunctuur wijst.

Het S3BE-model is voornamelijk gebouwd rond een productiefunctie, een prijsvergelijking en een loonvergelijking. Het wordt aangevuld met een structurele werkloosheidsgraad en relatieve prijzen die betrekking hebben hetzij op productiefactorprijzen, hetzij op binnenlandse prijzen en op invoerprijzen (ruilvoet). Op lange termijn is het effectief bbp gelijk aan het potentieel bbp en is de output gap bijgevolg nul.

De determinanten van de potentiële groei zijn de arbeidsproductiviteit en de potentiële werkgelegenheid. De groei van de arbeidsproductiviteit hangt af van de groei van de kapitaalintensiteit⁷ (de kapitaalvoorraad per werkende) en de groei van de totale factorproductiviteit, die de kwaliteit van de ingezette factoren, de efficiëntie van het productieproces en de technologisch vooruitgang vertegenwoordigt. De potentiële werkgelegenheid hangt af van de beroepsbevolking en van de structurele werkloosheidsgraad.

De voornaamste kenmerken van het model zijn de volgende:

- Bij evenwicht wordt de economische groei bepaald door de evolutie van de totale factorproductiviteit, van de beroepsbevolking, van de (para-)fiscaliteit op arbeid, van de ruilvoet en van de reële kapitaalkost.
- Het ontwikkelingspad van de variabelen uit de reële economie veranderen indien de relatieve prijzen wijzigen.
- Indien de relatieve prijzen en de (para-)fiscaliteit niet veranderen, zal de groei van de werkgelegenheid gegeven worden door de evolutie van de beroepsbevolking en die van de arbeidsproductiviteit door de totale factorproductiviteit die exogeen is.

1.3.1. Historische gegevens

In de onderstaande tabel vindt u in het linkerdeel bovenaan de gemiddelde jaarlijkse groeivoeten van het effectief bbp, de werkgelegenheid en de productiviteit per hoofd over een lange periode (van 1913 tot 2008), zoals die ook reeds in de vorige verslagen werden voorgesteld. Vanaf 1980 constateert men een relatief stabiele jaarlijkse economische groei van ongeveer 2 % die wordt geschaagd door de gestage toename van de werkgelegenheid, terwijl de productiviteits-toename per hoofd gedurende de volledige periode geleidelijk afneemt.

In het linkerdeel onderaan van tabel 5 wordt de gemiddelde jaarlijkse groei van 1980 tot 2008 van het potentieel bbp en zijn determinanten (zie kader voor de definities) weergegeven. Men constateert dezelfde achteruitgang van de productiviteit die vooral te wijten is aan de totale factorproductiviteit. De stijging van de potentiële werkgelegenheid wordt ondersteund door de groei van de beroepsbevolking.

⁷ “capital deepening” in het Engels

Tabel 5: Determinanten van de groei van het effectief en potentieel bbp in het verleden en op middellange termijn (gemiddelde jaarlijkse groei in %)

	Geobserveerde gegevens						Middellange-termijnprojectie		
	1913-2008	1913-1950	1950-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2008	2008-2014	2008-2011	2011-2014
Effectief bbp	2,20	1,03	3,76	2,18	2,15	1,87	0,86	-0,52	2,26
* Productiviteit per hoofd	1,88	1,06	3,27	1,95	1,57	0,84	0,64	0,01	1,28
waarvan kapitaalintensiteit				0,49	0,56	0,38	0,64	0,90	0,38
waarvan totale factorproductiviteit				1,46	1,01	0,46	0,00	-0,89	0,90
* Werkgelegenheid	0,31	-0,03	0,48	0,23	0,57	1,03	0,21	-0,54	0,97
Potentieel bbp				2,02	2,27	1,77	1,34	1,21	1,46
* Structurele productiviteit per uur				2,35	1,71	0,93	0,86	0,72	0,99
waarvan kapitaalintensiteit				0,69	0,56	0,44	0,55	0,53	0,56
waarvan totale factorproductiviteit				1,66	1,14	0,48	0,31	0,19	0,44
* Potentiële werkgelegenheid				-0,33	0,56	0,83	0,48	0,49	0,46
waarvan beroepsbevolking				0,53	0,77	1,00	0,61	0,72	0,51
waarvan NAIRU-werkloosheidsgraad				-0,41	-0,09	-0,05	-0,07	-0,13	-0,02
waarvan arbeidsduur				-0,45	-0,13	-0,11	-0,06	-0,09	-0,04

1.3.2. De middellangetermijnprojectie

De context van de middellangetermijnvooruitzichten wordt gekenmerkt door een enorme onzekerheid, niet enkel op korte maar ook op middellange termijn, waardoor het moeilijk wordt het groeipotentieel te ramen.

Het in aanmerking genomen macro-economisch scenario op middellange termijn steunt op een geheel van studies over de langetermijneffecten van de voorbije financiële crisissen⁸ die aantonen dat het bbp na de crisis niet opnieuw aanknoopt met het niveau dat verwacht werd voor het uitbreken van de crisis. Met andere woorden, deze crisissen leiden tot een permanent verlies aan output, de potentiële output haalt niet het niveau dat men vóór de crisis had verwacht. De bbp-groei tijdens de 10 jaar na het einde van de crisissen, verschilt gemiddeld niet van de groei tijdens de 10 jaar die voorafgaan aan de crisis. Deze terugkeer van de groei naar een historisch niveau gebeurt zonder dat een inhaalbeweging (periode waarin de groei aanzienlijk hoger zou zijn dan een historisch percentage) geobserveerd zou worden. De tijdens de crisis vastgestelde groeitekorten worden niet gecompenseerd en het niveau van de potentiële output wordt blijvend gewijzigd.

Het middellangetermijnscenario van 2008 tot 2014 (zie het rechterdeel van tabel 5) past in die logica. In 2014 bereikt het effectief bbp niet het vooraf geraamde niveau, maar vanaf 2011 evolueert de bbp-groei naar de groei die gemiddeld in het verleden werd waargenomen. Er wordt verondersteld dat de achteruitgang van groei van de effectieve arbeidsproductiviteit van de

⁸ Zie 'Economische vooruitzichten 2009-2014', Federaal Planbureau, mei 2009, hoofdstuk III, kader 2.

laatste drie decennia zal stoppen. De groei van de arbeidsproductiviteit stijgt zelfs tot gemiddeld 1,3 % tussen 2011 en 2014, dankzij het herstel van de totale factorproductiviteit die neigt naar het gemiddelde niveau van de jaren negentig.

1.3.3. De langetermijnhypothese

In de vorige verslagen hanteert het macro-economisch referentiescenario, vanaf het begin van de langetermijnperiode, een jaarlijkse groeihypothese van de arbeidsproductiviteit van 1,75 %. Die hypothese kwam vrijwel overeen met die van de Ageing Working Group (opgericht in 1999 door het Comité voor Economisch Beleid van de Europese Commissie en lag ietwat onder het historisch gemiddelde van 1,9 % dat tussen 1913 en 2008 werd waargenomen. Merk op dat het onderzoek van het Stabiliteitsprogramma door de Europese Commissie zal uitgevoerd worden op basis van de resultaten van de laatste AWG-projecties⁹. Rekening houdend met de onzekerheden, heeft de SCvV echter herhaaldelijk verschillende gevoeligheidsanalyses voorgesteld voor de productiviteitsgroei op lange termijn.

Die onzekerheid, die nog wordt versterkt door de mogelijke weerslag van de huidige economische en financiële crisis op het groeipotentieel, heeft de SCvV ertoe aangespoord dit jaar drie scenario's voor de productiviteitsgroei uit te werken. Naast het gebruikelijke scenario van de productiviteitsgroei van jaarlijks 1,75 % (het '1,75-scenario' genoemd), werd een scenario van lage productiviteit (1,25 % per jaar) uitgewerkt (het '1,25-scenario'), terwijl het referentiescenario zich tussen die twee hypothesen situeert met een productiviteitsgroei van 1,5 % per jaar.

Zo houdt het referentiescenario rekening met de grote onzekerheden die momenteel op de economische vooruitzichten wegen middels een hypothese die een gemiddelde vormt van het 1,75-scenario en het 1,25-scenario en die eveneens gelijk is aan het gemiddelde van de voorbije 30 jaar. In dit referentiescenario stijgt de jaarlijkse productiviteitsgroei van 1,25 % in 2014 (het laatste jaar van de middellangetermijnperiode) tot 1,50 % in 2018, waarna dat niveau gehandhaafd blijft. De bijdrage van de kapitaalintensiteit en van de totale factorproductiviteit bedraagt gemiddeld respectievelijk 0,5 % en 1,0 % op lange termijn.

In het 1,25-scenario is de productiviteitsgroei op lange termijn vastgesteld op het niveau van 2014, of 1,25 %, met een bijdrage van de kapitaalintensiteit van 0,4 % en van de totale factorproductiviteit van 0,8 %.

In het 1,75-scenario, dat aanleunt bij de hypothese van de vorige basissimulaties, stijgt de groei van de arbeidsproductiviteit van 1,25 % in 2014 tot 1,75 % in 2021 en blijft daarna constant tot 2060. De bijdrage van de kapitaalintensiteit bedraagt 0,6 % en deze van de totale factorproductiviteit 1,1 %. Dit scenario sluit het meest direct aan bij de resultaten van vorig jaar.

⁹ Zie bijlage 1 van het Verslag 2009 van de Studiecommissie voor de Vergrijzing: 'De nieuwe projectie 2008-2060 van de Ageing Working Group'.

We beklemtonen dat de langetermijnhypothese niet beginnen vanaf 2015, na het laatste jaar van de middellangetermijnperiode, maar wel na een overgangperiode waarvan de duur verschilt naargelang het gekozen niveau van de productiviteitsgroei op lange termijn. Die overgangperiode maakt het mogelijk alle cyclische componenten van de economische groei te elimineren, of anders gezegd, de output gap te dichten (in 2014 was de output gap nog licht negatief) en dus een effectief bbp te verkrijgen dat gelijk is aan het potentieel bbp en geleidelijk te komen tot de gewenste hypothese inzake productiviteitsgroei.

Tabel 6: Macro-economische langtermijnhypothese – 1 referentiescenario en 2 alternatieve scenario's inzake productiviteitsgroei

	2013-2014	Overgangperiode	Op lange termijn		
			Referentie-scenario 1,50	Alternatieve scenario's	
				1,25 scenario	1,75 scenario
Arbeidsproductiviteit (jaarlijkse groei)	1,25%	Output gap nul en evolutie naar de langetermijn- scenario's	1,50%	1,25%	1,75%
waarvan kapitaalintensiteit	0,38%		0,51%	0,43%	0,60%
waarvan totale factorproductiviteit	0,87%		0,99%	0,82%	1,14%
Structurele werkloosheidsgraad op lange termijn (in % van de beroeps- bevolking)			8%		
Werkgelegenheid (jaarlijkse groeivoet)			0,18		
Waarvan beroepsbevolking			0,02		
Waarvan werkloosheidsgraad			0,16		

Voor de structurele werkloosheidsgraad¹⁰ op lange termijn werd beslist de hypothese uit de vorige verslagen te behouden, nl. een historisch gemiddelde dat geraamd wordt sinds 1954. Die benadering maakt het mogelijk om in toekomstige oefeningen geen foutieve weerslag in te bouwen voor de grote conjunctuurschommelingen van de werkloosheid die in 2009 en de daaropvolgende jaren worden verwacht. De structurele werkloosheidsgraad op lange termijn is dus vastgesteld op 8 % in alle macro-economische scenario's, net zoals in de basissimulatie van het verslag van juni 2008. Die hypothese ging toen reeds uit van het behoud van een actief werkgelegenheidsbeleid, vertrekkende van een werkloosheidsgraad voor het jaar 2014 die duidelijk minder hoog was dan momenteel voorzien wordt. In de veronderstelling van eenzelfde ritme van jobcreatie als voorzien in het vorige jaarrapport, wordt de structurele werkloosheidsgraad pas bereikt op het eind van het decennium 2030, in plaats van in het jaar 2030 zoals in het verslag 2008.

¹⁰ We herinneren eraan dat de definitie van werkloosheid die wordt gebruikt door de SCvV gebaseerd is op het administratief concept dat alle personen omvat die zijn ingeschreven als werkzoekenden, of de officiële definitie van de RVA, en de oudere niet-werkzoekende werklozen.

In het concept 'Enquête naar de arbeidskrachten' (EAK) dat slechts slaat op een steekproef bij de bevolking, wordt het statuut van werkloze erkend aan de hand van een interview waarin de beschikbaarheid van de persoon voor de arbeidsmarkt en zijn actieve zoektocht naar een baan wordt nagegaan.

De decompositie naar de factoren die bijdragen tot de groei van de werkgelegenheid toont een grote bijdrage van de evolutie van de werkloosheidsgraad. De groei van de werkgelegenheid is dus vooral te danken aan de daling van de werkloosheidsgraad en slechts in bijkomende orde aan de groei van de beroepsbevolking.

Men kan zich afvragen of de combinatie van de alternatieve productiviteitshypothesen met een ongewijzigde hypothese over de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn wel coherent is. Dit is het geval in de mate dat de verandering in de hypothese over de arbeidsproductiviteit gebeurt via de arbeidsefficiëntie en dus de totale factorproductiviteit. In het gebruikte lange-termijnmodel voor de projecties wordt de evolutie van de werkgelegenheid niet beïnvloed als er geen aanpassing is van de relatieve prijzen van de factoren.

1.4. De nieuwe macro-economische vooruitzichten en de vooruitzichten voor de arbeidsmarkt

1.4.1. De macro-economische omgeving

a. Op middellange termijn

Tabel 7 geeft de resultaten van de macro-economische middellangetermijnprojectie, gebaseerd op de 'Economische Vooruitzichten 2009-2014'¹¹ die door het Federaal Planbureau werden opgesteld in mei 2009, en de verschillen met de simulatie van het vorige verslag.

Tabel 7: Macro-economische middellangetermijnprojectie 2008-2014, scenario van juni 2009 (1) en verschil ten opzichte van de projecties van juni 2008 (2), in %

	Gemiddelde jaarlijkse reële groei						Niveau 2014 (1)/(2)
	2008-2014		2008-2011		2011-2014		
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	
Werkgelegenheid	0,2	-0,7	-0,5	-1,5	1,0	0,0	-3,5
Productiviteit	0,6	-0,6	0,0	-1,2	1,3	-0,1	-4,4
Lonen ^a	1,3	-1,1	0,4	-1,8	2,3	-0,4	-6,0
Bbp	0,9	-1,4	-0,5	-2,6	2,3	-0,1	-7,7
Bbp/hoofd	0,1	-1,4	-1,2	-2,6	1,5	-0,1	-7,8

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

Tussen 2008 en 2014 was de groei van de werkgelegenheid wel positief (0,2 % per jaar), maar toch veel geringer dan in de vorige projectie (gemiddeld 0,7 % per jaar). Datzelfde geldt voor de productiviteit (-0,6 % per jaar) en dus voor het bbp (-1,4 % per jaar).

Tijdens de jaren 2009 en 2010 gaat de economische situatie sterk achteruit: de economische groei is ruimschoots negatief in 2009 (-3,8 % met -3 % voor de werkgelegenheid en -0,9 % voor de

¹¹ "Economische Vooruitzichten 2009-2014", Federaal Planbureau, mei 2009.

productiviteit) en daarna leidt het geleidelijk wegebben van de crisis tot een nulgroei van het bbp in 2010 (-1,2 % groei van de werkgelegenheid en +1,2 productiviteitswinst).

Daarna bereikt de economische groei opnieuw een gemiddelde van ongeveer 2,3 % tussen 2011 en 2014, als gevolg van een stijging van de werkgelegenheid met 1,0 % en van de productiviteit met 1,3 %. Er is dus vrijwel geen verschil met de resultaten van de vorige vooruitzichten over dezelfde periode. Qua niveau daarentegen, verliest het bbp 7,7 % in 2014 ten opzichte van de simulatie van vorig jaar, waarmee wordt aangetoond dat het verlies aan output als gevolg van de crisis niet wordt goedgehaakt.

b. Op lange termijn

Tabel 8 toont de resultaten van **het macro-economisch referentiescenario** op lange termijn, met een arbeidsproductiviteit die jaarlijks stijgt met 1,50 % vanaf 2018 en een structurele werkloosheidsgraad van 8 % op lange termijn.

Tabel 8: Macro-economisch referentiescenario 2008-2060, scenario van juni 2009, gemiddelde jaarlijkse groei in %

	Referentiescenario van juni 2009			2008-2060
	2008-2014	2014-2030	2030-2060	
Werkgelegenheid	0,2	0,4	0,1	0,2
Productiviteit	0,6	1,5	1,5	1,4
Lonen ^a	1,3	1,9	1,6	1,7
bbp	0,9	1,9	1,6	1,6
bbp/hoofd	0,1	1,4	1,4	1,3

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

In het referentiescenario bedraagt de groei van de werkgelegenheid, tussen 2014 en 2030, gemiddeld 0,4 % per jaar in overeenstemming met de hypothese over de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn van 8 %. Daarna daalt de groei en bedraagt 0,1 % per jaar tot 2060. Die toename van de werkgelegenheid, gekoppeld aan de productiviteitswinst, leidt tot een gemiddelde jaarlijkse groei van het bbp van 1,9 % tussen 2014 en 2030, die daarna vertraagt tot 1,6 % per jaar tussen 2030 en 2060. Over de volledige projectieperiode - tussen 2008 en 2060 - stijgt het bbp met gemiddeld 1,6 % per jaar.

In dit jaarrapport worden twee **alternatieve scenario's** inzake productiviteitsgroei op lange termijn uitgewerkt, met een groei van 1,25 % en 1,75 % per jaar en een ongewijzigde structurele werkloosheidsgraad op lange termijn van 8 %. In vergelijking met het referentiescenario houden die twee scenario's rekening met een economische groei die respectievelijk gemiddeld 0,2 % per jaar lager en hoger is tussen 2008 en 2060 (of een jaarlijkse groei van 1,4 % en 1,8 %), als gevolg van de verschillende hypothesen inzake productiviteitsgroei, terwijl de groei van de werkgelegenheid identiek blijft.

De volgende tabel geeft de **verschillen** van het referentiescenario en de twee alternatieve scenario's van juni 2009 **ten opzichte van de simulatie van juni 2008**.

Tabel 9: Macro-economische projecties, verschillen met het referentiescenario en de twee alternatieve scenario's van juni 2009 ten opzichte van de projecties van juni 2008 (SCvV 2008), gemiddelde jaarlijkse groei in %

	Verschillen met de projecties van juni 2008						
	2008-2014	2014-2050			2008-2050		
		Referentie 1,50 – ScvV 2008	1,25- Scenario – SCvV 2008	1,75- Scenario – SCvV 2008	Referentie 1,50 – ScvV 2008	1,25- Scenario – SCvV 2008	1,75- Scenario – SCvV 2008
Werkgelegenheid	-0,7	0,1	0,1	0,1	-0,0	-0,0	-0,0
Productiviteit	-0,6	-0,3	-0,5	-0,0	-0,3	-0,5	-0,1
Lonen ^a	-1,1	-0,2	-0,4	0,0	-0,3	-0,5	-0,1
bbp	-1,4	-0,2	-0,4	0,0	-0,3	-0,5	-0,2
bbp/hoofd	-1,4	-0,2	-0,4	0,0	-0,3	-0,5	-0,2

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

In vergelijking met de projecties van juni 2008, vertoont het 1,75-scenario vrijwel geen verschil op lange termijn, tussen 2014 en 2050. Na enkele jaren van evolutie naar 1,75 %, is de hypothese inzake de jaarlijkse productiviteitsgroei identiek vanaf 2021. Op basis van een werkloosheidsgraad voor het jaar 2014 die beduidend hoger is dan in de simulatie van 2008, is de groei van de werkgelegenheid tussen 2014 en 2050 0,1 % per jaar hoger in het (de) scenario('s) 2009 om dezelfde structurele werkloosheidsgraad op lange termijn te behalen. Over de gehele projectieperiode - tussen 2008 en 2050 - zijn de verschillen dus toe te schrijven aan de middellangetermijnperiode, met name de gevolgen van de huidige crisis. De bbp-groei is dus gemiddeld 0,2 % per jaar lager tussen 2008 en 2050 en het niveau van het bbp in 2050 is 6,3 % lager dan in de simulatie van juni 2008.

De vergelijking van het referentiescenario en het 1,25-scenario van juni 2009 met de simulatie van vorig jaar weerspiegelt de weerslag van de crisis en ook de mogelijke gevolgen voor de langetermijnproductiviteit bij een blijvend lage groei. Al bij al is de economische groei tussen 2008 en 2050 in het referentiescenario en in het 1,25-scenario respectievelijk gemiddeld 0,3 % en 0,5 % per jaar lager ten opzichte van de vroegere resultaten. Qua niveau verliest het bbp in 2050 13 % in het referentiescenario en 20 % in het 1,25-scenario in vergelijking met de vooruitzichten van juni 2008.

1.4.2. De arbeidsmarkt

De situatie op de arbeidsmarkt tussen 2008 en 2060 wordt weergegeven in Tabel 10.

Tabel 10: Toestand op de arbeidsmarkt, scenario van juni 2009 (1) en verschil ten opzichte van de resultaten van juni 2008 (2), in %

	2008		2014		2030		2050		2060
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)
Werkgelegenheidsgraad (% van de bevolking van 15-64 jaar)	63,6	0,4	62,7	-2,3	66,9	-1,3	68,4	-0,2	68,5
15-54-jarigen	68,2	0,3	67,0	-2,4	70,0	-1,6	71,5	-0,6	71,3
Vrouwen	63,2	0,0	62,2	-3,5	66,6	-2,5	68,3	-1,2	68,1
Mannen	73,0	0,7	71,7	-1,2	73,4	-0,7	74,7	0,1	74,6
55-64-jarigen	37,4	0,6	39,6	-2,6	47,1	-0,6	48,9	0,9	48,5
Vrouwen	27,9	0,5	31,1	-2,9	41,1	-2,3	43,8	-0,5	43,4
Mannen	47,1	0,6	48,2	-2,3	53,1	1,2	54,3	2,3	53,8
Totale werkloosheidsgraad ^a (% van de corresponderende beroepsbevolking)	11,8	-0,2	14,7	3,5	9,7	1,6	8,0	-0,0	8,0
Activiteitsgraad (met inbegrip van oudere werklozen)	72,1	0,4	73,5	0,3	74,1	-0,1	74,3	-0,2	74,4
Brugpensioneringsgraad (% van de corresponderende potentiële beroepsbevolking ^b)	8,6	0,1	8,0	1,5	6,4	-0,4	7,0	-0,1	6,9

a. Met inbegrip van de oudere niet-werkzoekende werklozen.

b. = beroepsbevolking van 55 tot 64 jaar + gewone bruggepensioneerden + personen in voltijdse loopbaanonderbreking

De in 2005 gestarte daling van de werkloosheidsgraad zet zich door in 2008, namelijk van 12,5 % in 2007 tot 11,8 %, als gevolg van een hogere werkgelegenheidsgraad, vooral bij de vrouwen.

In 2009 en 2010 slaat de toestand volledig om als gevolg van de economische crisis: de werkgelegenheidsgraad verslechtert en de werkloosheidsgraad neemt opnieuw een hoge vlucht hoewel de activiteitsgraad lichtjes stijgt. De werkloosheidsgraad bereikt zelfs een nooit eerder gezien niveau van 15,3 % in 2011.

Zelfs al tekent er zich een zeker herstel van de werkgelegenheidsgraad af na 2011, deze blijft te gering om opnieuw het cijfer uit de projectie van juni 2008 te bereiken. In 2014, op het einde van de middellange termijn, is de werkgelegenheidsgraad 2,3 procentpunt lager dan het cijfer uit de simulatie van vorig jaar en de werkloosheidsgraad ligt 3,5 procentpunt hoger. De brugpensioneringsgraad ligt 1,5 procentpunt hoger.

Op lange termijn en met een activiteitsgraad en een structurele werkloosheidsgraad die vrijwel identiek zijn met die uit de vorige projectie, behaalt de werkgelegenheidsgraad echter vrijwel terug zijn niveau van juni 2008, d.i. meer dan 68 %.

Tabel 11 geeft de evolutie van de werkloosheid en de werkgelegenheid in volume.

Tabel 11: Toestand op de arbeidsmarkt, scenario van juni 2009 (1) en verschil ten opzichte van de resultaten van juni 2008 (2), in duizendtallen

	2008		2014		2030		2050		2060
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)
Bevolking op arbeidsleeftijd	7070,0	8,5	7254,6	6,1	7282,0	1,5	7278,4	-1,7	7345,5
Beroepsbevolking	5094,4	33,0	5333,8	23,3	5394,4	-7,3	5410,9	-14,2	5465,5
Werkgelegenheid	4493,8	37,1	4551,5	-163,4	4868,8	-90,8	4978,0	-13,1	5028,3
Werkloosheid ^a	600,5	-4,2	782,3	186,7	525,6	83,6	432,9	-1,1	437,2

a. Met inbegrip van oudere werklozen.

In vergelijking met het vorige verslag is de bevolking op arbeidsleeftijd van 15 tot 64 jaar op middellange termijn ietwat hoger als gevolg van de verwerking van de op 1 januari 2008 opgetekende bevolkingsgegevens. Die herziening van de bevolking op arbeidsleeftijd, samen met een hogere activiteitsgraad, geeft een beroepsbevolking die met 23 000 eenheden gestegen is in 2014, ondanks een groter aantal bruggepensioneerden. Maar de huidige crisis leidt in 2014 tot een daling van de werkgelegenheid met 163 000 eenheden en tot een toename van de werkloosheid met 187 000 werklozen in vergelijking met de vooruitzichten van juni 2008. Ter inlichting, het aantal werklozen bereikt in 2011 bijna 800 000 eenheden.

Met een hypothese van een structurele werkloosheidsgraad van 8 % op lange termijn daalt (stijgt) het aantal werklozen (werknemers) op lange termijn tot zijn vroeger niveau. De lichte schommelingen in de bevolking op arbeidsleeftijd en de activiteitsgraad verklaren de beperkte verschillen met de resultaten van juni 2008.

1.5. De nieuwe vooruitzichten voor de budgettaire kosten van de vergrijzing

De budgettaire kosten van de vergrijzing vertegenwoordigen de stijging van alle sociale uitgaven in procent van het bbp over een gegeven periode.

1.5.1. De budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn

Tabel 12 geeft de componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing, van 2008 tot 2014, evenals de verschillen met de resultaten van juni 2008.

Tabel 12: De budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn volgens het SCvV-scenario en verschil ten opzichte van het scenario van juni 2008, in % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	SCvV-scenario van juni 2009								Verskil met de resultaten van juni 2008 2008-2014
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008-2014	
Pensioenen	9,1	9,6	9,8	9,9	10,0	10,2	10,3	1,2	0,5
- werknemersregeling	5,0	5,3	5,4	5,4	5,5	5,6	5,7	0,7	0,4
- zelfstandigenregeling	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,1	0,0
- overheidssector ^a	3,3	3,5	3,6	3,7	3,7	3,7	3,8	0,5	0,1
Gezondheidszorg ^b	7,3	8,1	8,3	8,3	8,4	8,5	8,6	1,3	0,7
Arbeidsongeschiktheid	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	0,1	0,1
Werkloosheid	1,9	2,3	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	0,4	0,4
Brugpensioen	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0	0,1
Kinderbijslag	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	0,0	0,1
Overige sociale uitgaven ^c	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	0,1	0,2
Totaal	23,2	25,1	25,7	25,9	26,1	26,3	26,4	3,2	2,1
p.m. lonen onderwijzend personeel	3,9	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0	4,0	0,1	0,2

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.

b. Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg en langdurige zorg. Ze omvatten de socialezekerheidsuitgaven (gezondheidszorg in de werknemersregeling en zelfstandigenregeling, de tegemoetkoming in de ligdagprijs die 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 dagelijkse leven van afhankelijke bejaarden zijn daarin vervat.

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

Tussen 2008 en 2014 bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 3,2 % van het bbp, vooral als gevolg van de pensioenuitgaven (+1,2 %), de gezondheidszorg¹¹ (+1,3 %) en de werkloosheidsuitgaven (+0,4 %).

¹¹ De uitgaven voor gezondheidszorg stemmen overeen met de verwachte uitgaven en niet met de reële groeicijfer van 4,5 %.

Opgesplitst in twee subperiodes bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 2,6 % van het bbp tussen 2008 en 2010 en 0,7 % van 2010 tot 2014.

In vergelijking met de vooruitzichten in het verslag 2008 zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2008 en 2014 2,1 procentpunt van het bbp hoger, waarbij die toename zich volledig in de periode 2008-2010 situeert. Van alle sociale uitgaven zijn de pensioenen 0,5 procentpunt van het bbp hoger dan in de projectie van 2008, de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg 0,7 procentpunt en de werkloosheidsuitgaven 0,4 procentpunt. De overige uitgaven spelen elk voor 0,1 procentpunt.

Die verontrustende evolutie is uiteraard in hoofdzaak te wijten aan de economische crisis. De verwachte lagere economische groei tussen 2008 en 2014 zorgt voor een zwakker bbp. Die terugval van het bbp ten opzichte van de projectie in 2008 veroorzaakt een verhoging van de budgettaire kosten voor de vergrijzing van 1,9 procentpunt van het bbp op een totale toename van 2,1 procentpunt. Die daling van het bbp verklaart volledig de sterkere toename van de pensioenuitgaven en 90 % van de forsere stijging van de gezondheidsuitgaven. Wat betreft de budgettaire kosten voor werkloosheid, komt de invloed van de crisis niet alleen tot uiting in een minder gunstige evolutie van het bbp (waaraan een derde van de groei van de uitgaven kan toegeschreven worden in vergelijking met de projectie van juni 2008), maar ook in een belangrijke toename van het aantal werklozen (wat twee derde van de toename van de werkloosheidsuitgaven verklaart).

De belangrijkste maatregelen die in 2007-2010 van toepassing zijn op de 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 periodes ingegaan vanaf 1.1.2006) gepresteerd op de leeftijd van 62 jaar tot 65 jaar, zowel in de werknemers- als in de zelfstandigenregeling. 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, met 2 % op 1.9.2007 en met 3 % op 1.6.2009.

Versoepeling van de malus bij de pensioenberekening voor zelfstandigen: de malus op 60-jarige leeftijd 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 vanaf 1.1.2008, respectievelijk 42 jaar vanaf 1.1.2009.

Het minimumpensioen in de werknemersregeling verhoogt met 2 % op 1.9.2007, met 2 % op 1.7.2008 en met 3 % op 1.6.2009. In de zelfstandigenregeling verhoogt het minimumpensioen met 2 % op 1.9.2007, met 30 euro per maand (beslist op de Ministerraad van Gembloux) op 1.12.2007, met 2 % op 1.7.2008, met 10 euro per maand op 1.10.2008, met 20 euro per maand op 1.5.2009 en met 3 % op 1.8.2009.

Zowel in de werknemers- als in de zelfstandigenregeling gebeurt de welvaartsaanpassing in 2007 via een eenmalige welvaartsbonus in april voor de minimumpensioenen en de niet-minimumpensioenen ingegaan vóór 1 januari 1993 - 35 euro indien de loopbaan minstens 10 en minder dan 20 jaar bedraagt en 75 euro indien de loopbaan ten minste 20 jaar bedraagt - die vanaf 2009 geïntegreerd wordt in het pensioenbedrag. Tijdens de periode 2007-2010 ontvangen de pensioengerechtigden daarenboven een welvaartsverhoging met 4 % indien het pensioen is ingegaan vóór 1995, met 3,5 % indien het pensioen is ingegaan vanaf 1995 tot en met 2004 en met 1,5 % indien het pensioen is ingegaan vanaf 2005 tot en met 2007.

2. *RIZIV-uitkeringen*: op 1.1.2007: verhoging van het loonplafond met 1 %, verhoging minima in de werknemersregeling tot het niveau van het minimumpensioen voor werknemers, gelijkstelling van de primaire ongeschiktheids- en invaliditeitsuitkering in de zelfstandigenregeling met het minimumpensioen van de zelfstandigen, en zelfs met het minimumpensioen voor werknemers in geval van invaliditeit die gepaard gaat met een stopzetting van de activiteiten. Vervolgens volgen die minima dezelfde verhogingen als de pensioenminima waaraan ze gekoppeld zijn.

12 euro toelage voor hulp van derden (werknemers en zelfstandigen) vanaf 1.1.2007; verhoging berekeningspercentage van de uitkeringen voor alleenstaande werknemers tot 53 % i.p.v. 50 % op 1.1.2008 en tot 60 % gedurende het eerste jaar vanaf 1.1.2009; verhoging minimumuitkering voor niet-regelmatige werknemers op 1.4.2007 en op 1.1.2008 telkens met 2 %; welvaartsaanpassingen in de werknemersregeling tijdens de periode 2007-2010: 3,5 % indien de uitkering is ingegaan vóór 1995, 2,8 % indien de uitkering is ingegaan vanaf 1995 tot en met 2004 en met 0,8 % indien de uitkering is ingegaan vanaf 2005 tot en met 2007.

3. *Werkloosheidsuitkeringen*: op 1.1.2007 verhoging van het loonplafond met 1 % en vervolgens op 1.1.2009 met een bedrag dat daalt met de werkloosheidsduur; verhoging van de wachtuitkering voor alleenstaanden ouder dan 21 jaar met 2 % op 1.4.2007; verhoging van de minima en de forfaitaire bedragen (behalve loopbaanonderbrekingen en tijdskrediet) met 2 % op 1.1.2008 en met 2 % op 1.9.2009; stijging van de berekeningspercentages voor alleenstaande werklozen tot 53 % (i.p.v. 50 % tijdens de 2^e periode) op 1.1.2008 en tot 55 % op 1.5.2009, verhoging berekeningspercentages voor samenwonende werklozen tot 58 % (i.p.v. 55 % tijdens de 1^e periode) op 1.1.2008 en tot 60 % op 1.1.2009, anciënniteitstoelage vanaf 56 jaar i.p.v. 58 jaar op 1.1.2009, verhoging van de berekeningspercentages voor tijdelijke werkloosheid op 1.1.2009: 75 % voor gezinshoofden en alleenstaanden (i.p.v. 65 %) en 70 % voor samenwonenden (i.p.v. 60 %).

4. *Kinderbijslag*: een schoolpremie vanaf 2006, behoud gedurende 2 jaar (i.p.v. 6 maanden) van de verhoogde bijslag bij werkhervatting (1.1.2007), verhoging bijslag 1^e kind in de zelfstandigenregeling (1.4.2008 en 1.1.2009); verhoging kinderbijslag voor alleenstaande ouders met 20 euro per maand (vanaf 1.6.2007, verhoogd op 1.10.2008); uitbreiding van de jaarlijkse leeftijdsbijslag tot de leeftijdsgroepen 0-5 jaar en 18-24 jaar (1.7.2008) met de geleidelijke verhoging van het bedrag voor de leeftijdsgroep 18-24 jaar (tot in 2012); uitbreiding toeslag gehandicapte kinderen.

5. *Beroepsziekten en arbeidsongevallen*: welvaartsaanpassingen, telkens met 2 %, vanaf 1.9.2007, van de minima en van de niet-minimumuitkeringen die minstens 20 jaar geleden zijn ingegaan, en, vanaf 1.9.2008, van de niet-minimumuitkeringen ingegaan 15 tot 20 jaar geleden en ingegaan 6 jaar geleden. Toewijzing van de enveloppe voor 2009-2010: verhoging van de minima en forfaits ingegaan 6 tot 15 jaar geleden met 2 %, op 1.9.2009 met 0,8 % voor de overige en met 2 % indien 6 jaar geleden ingegaan op 1.9.2010.

6. *Inkomensgarantie voor ouderen*: op 1.12.2006 verhoging van het basisbedrag van 60 euro per maand en van het verhoogd bedrag met 90 euro per maand; op 1.12.2007: verhoging van het basisbedrag met 10 euro per maand en van het verhoogd bedrag met 15 euro per maand; op 1.7.2008 verhoging met 2 %; op 1.10.2008 verhoging van het basisbedrag met 5 euro per maand en van het verhoogd bedrag met 7,5 euro per maand; op 1.6.2009 verhoging met 0,8 %; op 1.1.2010 verhoging met 1,2 %.

7. *Tegemoetkomingen aan personen met een handicap*: op 1.4.2007, verhoging met 2 % van de inkomensvervangende tegemoetkoming; op 1.6.2007 verlaging van de inhouding op de integratietegemoetkoming voor gehandicapte personen die in een instelling verblijven; op 1.1.2008 verhoging met 2 % van de inkomensvervangende tegemoetkoming ; op 1.7.2008 voor de berekening van de integratietegemoetkoming, een verhoging van de vrijgestelde inkomens van de partner van de gehandicapte uit de categorieën 1 en 2 tot het niveau van de categorieën 3, 4 en 5; op 1.6.2009 verhoging met 2 % van de inkomensvervangende tegemoetkoming.

8. *Leefloon*: op 1.4.2007 verhoging met 2 %; op 1.1.2008 verhoging met 2 %; op 1.6.2009 verhoging met 2 %.

1.5.2. De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn

a. Het referentiescenario

Tabel 13 geeft de budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn, tot 2060, in het referentiescenario van juni 2009 van de SCvV, op basis van een jaarlijkse groei van de arbeidsproductiviteit met 1,5 % vanaf 2018.

Tabel 13: De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens het referentiescenario van de SCvV van juni 2009, in % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Referentiescenario van de SCvV van juni 2009							
	2008	2014	2030	2050	2060	2008-2014	2014-2060	2008-2060
Pensioenen	9,1	10,3	13,3	14,4	14,4	1,2	4,1	5,3
- werknemersregeling	5,0	5,7	7,5	8,2	8,2	0,7	2,4	3,2
- zelfstandigenregeling	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	0,1	0,1	0,1
- overheidssector ^a	3,3	3,8	4,9	5,3	5,3	0,5	1,5	2,0
Gezondheidszorg ^b	7,3	8,6	9,5	11,2	11,5	1,3	2,9	4,2
'acute' gezondheidszorg ^c	6,1	7,2	7,9	8,6	8,8	1,1	1,5	2,6
Langdurige gezondheidszorg ^c	1,2	1,4	1,6	2,5	2,8	0,2	1,4	1,6
Arbeidsongeschiktheid	1,3	1,5	1,4	1,3	1,3	0,1	-0,1	0,0
Werkloosheid	1,9	2,3	1,5	1,2	1,2	0,4	-1,1	-0,7
Brugpensioenen	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	0,0	-0,1	-0,1
Kinderbijslag	1,6	1,6	1,4	1,3	1,2	0,0	-0,4	-0,4
Overige sociale uitgaven ^d	1,6	1,7	1,6	1,5	1,4	0,1	-0,3	-0,2
Totaal	23,2	26,4	29,0	31,1	31,3	3,2	4,9	8,2
p.m. lonen onderwijzend personeel	3,9	4,0	3,9	3,8	3,8	0,1	-0,1	-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.

Over de gehele simulatieperiode, namelijk van 2008 tot 2060, bereiken de budgettaire kosten van de vergrijzing 8,2 % van het bbp. Opgesplitst in subperiodes lopen ze op middellange termijn reeds op tot 3,2 % tussen 2008 en 2014 en tot 4,9 % tussen 2014 en 2060.

De pensioenuitgaven en de uitgaven voor gezondheidszorg zijn bepalend voor de budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn: ze stijgen respectievelijk met 4,1 en 2,9 % van het bbp tussen 2014 en 2060.

De stijging van de pensioenuitgaven is vooral toe te schrijven aan de sterke toename van het aantal gepensioneerden in elke regeling. De pensioenuitgaven in de werknemers- en zelfstandigenregelingen groeien verhoudingsgewijs minder snel dan het overeenkomstig aantal rechtshabbers. Dat komt door een verslechtering op lange termijn van hun benefit ratio (gemiddeld pensioen ten opzichte van het gemiddeld macro-economisch loon). In beide regelingen

stijgt de benefit ratio eerst tot ongeveer 2020, vooral als gevolg van de verschillende maatregelen voor welvaartsaanpassingen op middellange termijn. Nadien zorgen verschillende factoren ervoor dat de ratio daalt. In de zelfstandigenregeling krijgen meer dan $\frac{3}{4}$ e van de gepensioneerden een minimumpensioen dat slechts een gedeeltelijke welvaartsaanpassing kent. In de werknemersregeling vormen meerdere factoren een verklaring voor die evolutie: de toepassing van een loonplafond bij de berekening van het pensioen (geblokkeerd in reële termen tijdens de periode 1982-1998 en op lange termijn gedeeltelijk aangepast aan de loonevolutie); een gedeeltelijke welvaartsaanpassing; de ontdebelling van het pensioen aan gezinsbedrag in twee pensioenen aan het bedrag alleenstaanden verhoogt het aantal gerechtigden maar doet hun pensioenbedrag niet evenredig toenemen want doordat elk pensioen berekend wordt als een pensioen tegen het bedrag alleenstaande van 60 %, ligt de som van de pensioenen van een huishouden met twee inkomens niet veel hoger dan het pensioen aan gezinsbedrag van 75 %. In de overheidssector echter daalt de benefit ratio niet tijdens de projectieperiode door de perequatie of de aanpassing van de pensioenen aan de loonevolutie.

Ook al stijgen de uitgaven voor acute en langdurige zorg bijna evenveel tussen 2014 en 2060 (respectievelijk 1,5 en 1,4 % van het bbp), is het van belang te beklemtonen dat het aandeel van de uitgaven voor langdurige zorg in de totale gezondheidszorguitgaven stijgt van 16 % in 2008 naar 24 % in 2060. Hoewel de eenheidskosten van de uitgaven voor langdurige zorg parallel evolueren aan de productiviteitsgroei, worden die uitgaven direct beïnvloed door de veroudering, in het bijzonder door de toename van het aandeel van ouderen boven de 80 jaar in de totale bevolking. Wat de uitgaven voor acute zorg betreft, wordt de invloed van de veroudering via uitgavenprofielen per leeftijd en geslacht gecombineerd met het effect van de bbp-groei via een inkomenselasticiteit die hoger is dan 1 en op zeer lange termijn naar 1 convergeert¹².

De budgettaire kosten van de vergrijzing voor de andere uitgaven dan de pensioenen en de gezondheidszorg (arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, brugpensioen, kinderbijslag en overige sociale uitgaven) dalen tussen 2014 en 2060 met 2 % van het bbp. Algemeen gesteld, leiden de gedeeltelijke welvaartsaanpassingen tot een daling van hun benefit ratio. Maar bepaalde aantallen rechthebbenden dalen eveneens tijdens de projectieperiode, zoals het aantal werklozen dat tussen 2014 en 2060 met 345 000 eenheden vermindert.

Tabel 14 illustreert **de budgettaire kosten van de vergrijzing opgedeeld per Entiteit** volgens het SCvV-referentiescenario van juni 2009. Entiteit I omvat de federale overheid en de Sociale Zekerheid, Entiteit II de lokale besturen en de gemeenschappen en gewesten.

¹² Meer details over de modellering van de acute en langdurige zorg zijn terug te vinden in de bijlage gewijd aan “De nieuwe projecties 2008-2060 van de Ageing Working Group”.

Tabel 14: De budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit volgens het referentiescenario van de SCvV van juni 2009, in % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	SCvV-scenario van juni 2009							
	Entiteit I					Entiteit II		
	2008	2014	2030	2050	2060	2008-2014	2014-2060	2008-2060
Pensioenen	8,8	10,1	13,1	14,1	14,1	1,3	4,0	5,2
waarvan pensioenen van Entiteit II	1,3	1,6	2,2	2,4	2,4	0,3	0,8	1,2
Gezondheidszorg	6,5	7,6	8,5	10,1	10,5	1,2	2,9	4,0
“Acute” gezondheidszorg	5,3	6,3	6,9	7,7	7,9	1,0	1,5	2,5
Langdurige zorg	1,1	1,3	1,5	2,4	2,7	0,2	1,3	1,5
Arbeidsongeschiktheid	1,3	1,5	1,4	1,3	1,3	0,1	-0,1	0,0
Werkloosheid	1,9	2,3	1,5	1,2	1,2	0,4	-1,1	-0,7
Brugpensioen	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	0,0	-0,1	-0,1
Kinderbijslag	1,4	1,4	1,3	1,2	1,1	0,0	-0,3	-0,3
Overige sociale uitgaven	1,1	1,2	1,1	1,0	1,0	0,1	-0,2	-0,1
Totaal	21,4	24,5	27,1	29,2	29,4	3,1	4,9	8,0
p.m. lonen van het onderwyzend personeel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Entiteit II							
	2008	2014	2030	2050	2060	2008-2014	2014-2060	2008-2060
	Pensioenen	1,5	1,8	2,4	2,7	2,7	0,3	0,9
Waarvan ten laste van Entiteit I	-1,3	-1,6	-2,2	-2,4	-2,4	-0,3	-0,8	-1,2
Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,1	0,0	0,1
Vlaamse Zorgverzekering	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Kinderbijslag	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Overige sociale uitgaven	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,1	-0,1	0,0
Totaal	1,7	1,9	1,9	1,9	1,9	0,2	0,0	0,2
p.m. lonen van het onderwyzend personeel	3,9	4,0	3,9	3,8	3,8	0,1	-0,1	0,0

Die uitsplitsing per entiteit toont aan dat de budgettaire kosten van de vergrijzing bijna volledig ten laste van Entiteit I vallen. De budgettaire kosten van de vergrijzing van Entiteit I bedragen 8 % van het bbp tussen 2008 en 2060, en slechts 0,2 % van het bbp voor Entiteit II. Merk op dat Entiteit I tevens het merendeel van de pensioenuitgaven van Entiteit II financiert.

b. De alternatieve scenario's voor de productiviteitsgroei

De volgende tabel geeft de budgettaire kosten van de vergrijzing weer tussen 2008 en 2060, volgens de twee alternatieve scenario's inzake productiviteitsgroei en als verschil met het referentiescenario. Ter herinnering, het 1,75-scenario veronderstelt een jaarlijkse productiviteitsgroei van 1,75 % vanaf 2021, terwijl in het 1,25-scenario de jaarlijkse productiviteitsgroei vanaf 2015 1,25 % blijft. De parameters voor welvaartsaanpassingen zijn in elk scenario vast en beantwoorden aan de wet betreffende het generatiepact.

Tabel 15: De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens de 2 alternatieve scenario's van juni 2009 (1,25-scenario en 1,75-scenario), in % van het bbp, en verschil in vergelijking met het referentiescenario van juni 2009, in procentpunt van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	2008-2060			
	1,25-scenario	1,75-scenario	1,25-scenario – Referentiescenario	1,75-scenario – Referentiescenario
Pensioenen	6,2	4,5	0,9	-0,8
- werknemersregeling	4,0	2,5	0,8	-0,7
- zelfstandigenregeling	0,2	0,1	0,1	-0,1
- overheid	2,0	2,0	0,0	-0,0
Gezondheidszorg	4,2	4,2	0,0	0,0
“Acute” gezondheidszorg	2,6	2,6	0,0	0,0
Langdurige zorg	1,6	1,6	0,0	0,0
Arbeidsongeschiktheid	0,0	0,0	0,0	0,0
Werkloosheid	-0,7	-0,8	0,1	-0,1
Brugpensioen	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Kinderbijslag	-0,2	-0,5	0,1	-0,1
Overige sociale uitgaven	-0,1	-0,2	0,1	-0,1
Totaal	9,4	7,0	1,3	-1,1
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	-0,1	-0,1	0,0	0,0

In het referentiescenario bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2008 en 2060 8,2 % van het bbp. In het 1,25-scenario stijgen ze tot 9,4 % van het bbp en in het 1,75-scenario dalen ze tot 7 % van het bbp, een verschil van respectievelijk 1,3 en -1,1 procentpunt van het bbp met het referentiescenario.

Als de economische groei gelijklopend evolueert met die van de productiviteit, veroorzaakt een zwakker of sterker bbp doorgaans een toename (of een afname) van de sociale uitgaven uitgedrukt in verhouding tot het bbp (noemereffect). Anderzijds stijgt of daalt het niveau van de vervangingsuitkeringen, dat berekend wordt op basis van het loonverlies naargelang de hypothese van een hogere of lagere productiviteit (tellereffect).

Die twee in tegengestelde zin werkende effecten verklaren de kleine, vrijwel onbestaande verschillen, voor de uitgaven voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en brugpensioenen.

De forfaitaire uitkeringen zoals de kinderbijslag en het grootste deel van de overige sociale uitkeringen, worden niet rechtstreeks beïnvloed door productiviteitswijzigingen, maar het bbp-effect op de noemer verhoogt of verlaagt die uitgaven, uitgedrukt in procent van het bbp.

Voor de pensioenuitgaven in de werknemersregeling worden er grote verschillen waargenomen. Die pensioenen worden immers berekend op de lonen van de volledige loopbaan en worden dus slechts geleidelijk beïnvloed door een hogere of lagere productiviteit. Het gewicht van de pensioenuitgaven in procent van het bbp is dus zeer gevoelig voor de gekozen hypothese inzake productiviteit.

De verschillen tussen de alternatieve scenario's en het referentiescenario inzake gezondheidszorg zijn onbestaande. In de uitgaven voor langdurige zorg passen de kosten per eenheid product zich inderdaad onmiddellijk aan aan de evolutie van de lonen en de productiviteit. In de uitgaven voor acute zorg neigt de inkomenselasticiteit op lange termijn naar 1.

c. Vergelijking van de resultaten van het referentiescenario van juni 2009 met de resultaten van juni 2008

De budgettaire kosten van de vergrijzing in het referentiescenario van juni 2009 bedragen 8,2 % van het bbp tussen 2008 en 2060. In de editie 2008 van het jaarverslag bedroegen de budgettaire kosten 6,3 % van het bbp, maar over de periode 2007-2050. De vergelijking van die twee cijfers is dus niet vanzelfsprekend en vereist een meer gedetailleerde uitsplitsing die in Tabel 16 voorgesteld wordt.

Wanneer voor beide oefeningen dezelfde periode, van 2008 tot 2050, genomen wordt, bedraagt het verschil tussen de twee budgettaire kosten 2,1 procentpunt van het bbp. Dat verschil heeft twee belangrijke oorzaken: de hypothese van een minder sterke productiviteitsgroei op lange termijn (gemiddeld 1,5 % per jaar in plaats van 1,75 %) en andere factoren waarvan de invloed van de huidige crisis de belangrijkste is. Door de budgettaire kosten van het 1,75-scenario te vergelijken met de vooruitzichten van juni 2008 kan de invloed van die andere factoren (waaronder de crisis) geraamd worden op 1,2 procentpunt van het bbp. De invloed van een lange-termijnproductiviteit die lager ligt dan 0,25 % per jaar op de budgettaire kosten van de vergrijzing bedraagt 0,9 procentpunt van het bbp, als het referentiescenario vergeleken wordt met het 1,75-scenario van juni 2009.

Ten slotte beïnvloedt een derde element de stijging van de budgettaire kosten van juni 2009 in vergelijking met die van juni 2008: de verlenging van het referentiescenario tot 2060, dat tussen 2050 en 2060 0,2 procentpunt van het bbp bedraagt.

Globaal genomen bedraagt het verschil tussen de resultaten van het referentiescenario 2009 en de projectie van 2008 2,3 procentpunt van het bbp tussen 2008 en 2060.

Tabel 16: Opsplitsing van het verschil tussen het referentiescenario van juni 2009 en de projectie van juni 2008, in % van het bbp

	Budgettaire kosten van de vergrijzing
(1) Referentie van juni 2009, 2008- 2060	8,2%
(2) Projectie van juni 2008, 2007-2050	6,3%
(3) Referentie van juni 2009, 2008-2050	8,0%
(4) Projectie van juni 2008, 2008-2050	5,9%
(5) = (3-4) = (6) + (7) Verschil juni 2009-juni 2008, 2008-2050	2,1%
(6) waarvan impact van de hypothese van geringere productiviteit	0,9%
(7) waarvan impact van andere factoren (vooral de crisis)	1,2%
(8) Verlenging van de projectieperiode, referentie van juni 2009, 2050-2060	0,2%
(1)-(4) = (6) + (7) + (8) Verschil juni 2009-juni 2008, 2008-2060	2,3%

1.6. Gevoeligheidsanalyses

In de opeenvolgende verslagen van de SCvV zijn de budgettaire kosten voor de vergrijzing vrijwel jaarlijks toegenomen. Dat kwam vooral door de opeenvolging van nieuwe maatregelen en de verslechtering van de economische omgeving. Die toename is altijd een zorg geweest voor de SCvV, die herhaaldelijk gevoeligheidsanalyses van de budgettaire kosten van de vergrijzing heeft uitgevoerd, op basis van verschillende parameters.

Dit jaar is de situatie nog zorgwekkender met een aanzienlijke stijging van de budgettaire kosten voor de vergrijzing, ongeacht het scenario voor de productiviteitsgroei. Het lijkt dus oppoortuun de gevoeligheid van de resultaten te onderzoeken rekening houdend met parameters die kunnen evolueren naargelang van het beleid en de maatregelen. In dat verband worden in dit verslag twee varianten ontwikkeld: de eerste heeft betrekking op een ander sociaal beleid via de parameters voor welvaartsaanpassingen, de tweede betreft een stijging van de werkgelegenheidsgraad.

1.6.1. Verschillende parameters voor welvaartsaanpassingen

De SCvV-vooruitzichten houden rekening met de parameters voor welvaartsaanpassingen van de wet betreffende het generatiepact (zie deel 1.2). In die wet zijn de niveaus van die parameters vast en onafhankelijk van de economische groei of de lonen. Met andere woorden, dit sociaal beleid is genereuzer (en ook duurder) in tijden van crisis dan in tijden van sterke economische groei.

De wet betreffende het generatiepact bepaalt echter dat de verschillende adviezen voor de toewijzing van begrotingsenveloppes (zie deel 1.2) rekening moeten houden met de evolutie van de werkgelegenheidsgraad, met de noodzaak van een duurzaam financieel evenwicht en met de demografische evolutie. In de huidige context van crisis lijkt een gevoeligheidsanalyse van de parameters voor welvaartsaanpassingen dan ook zeer aangewezen.

Voor de wet betreffende het generatiepact berekende de SCvV de parameters voor welvaartsaanpassingen op basis van een loskoppeling ten opzichte de evolutie van de lonen of de productiviteit. De gevoeligheidsanalyse S1, hier voorgesteld in vergelijking met het referentiescenario, herneemt die filosofie over de welvaartsaanpassingen op lange termijn, vanaf 2015.

Tabel 17: Parameters voor welvaartsaanpassingen op lange termijn – hypothesen van de gevoeligheidsanalyse S1 ten opzichte van het referentiescenario van de SCvV van juni 2009

	Referentiescenario van de SCvV van juni 2009	Gevoeligheidsanalyse S1 op lange termijn	S1: Verschil ten opzichte van de productiviteit
Jaarlijkse groei van de productiviteit	1,50%	1,50%	
Loonplafond	1,25%	1,00%	-0,50%
Minimumrecht per loopbaanjaar	1,25%	1,00%	-0,50%
Welvaartsaanpassing	0,50%	0,25%	-1,25%
Welvaartsbinding van de forfaitaire bedragen	1,00%	0,75%	-0,75%
Perequatie van de overheidspensioenen	1,00%	1,00%	-0,50%

Tabel 17 geeft enerzijds de parameters voor welvaartsaanpassingen van het referentiescenario van de SCvV, vastgelegd in de wet betreffende het generatiepact, en anderzijds de niveaus van die parameters in de gevoeligheidsanalyse S1, die afkomstig zijn van een loskoppeling ten opzichte van de loonevolutie. De jaarlijkse stijging van de loongrens en van het minimumrecht per loopbaanjaar bedraagt dan 1 %, de welvaartsaanpassing 0,25 % en de binding van de forfaitaire bedragen en de minima 0,75 %. De perequatie van de overheidspensioenen blijft ongewijzigd in de gevoeligheidsanalyse aangezien zij volgens de hypothese reeds 0,5 % is losgekoppeld van de loonstijging in het referentiescenario.

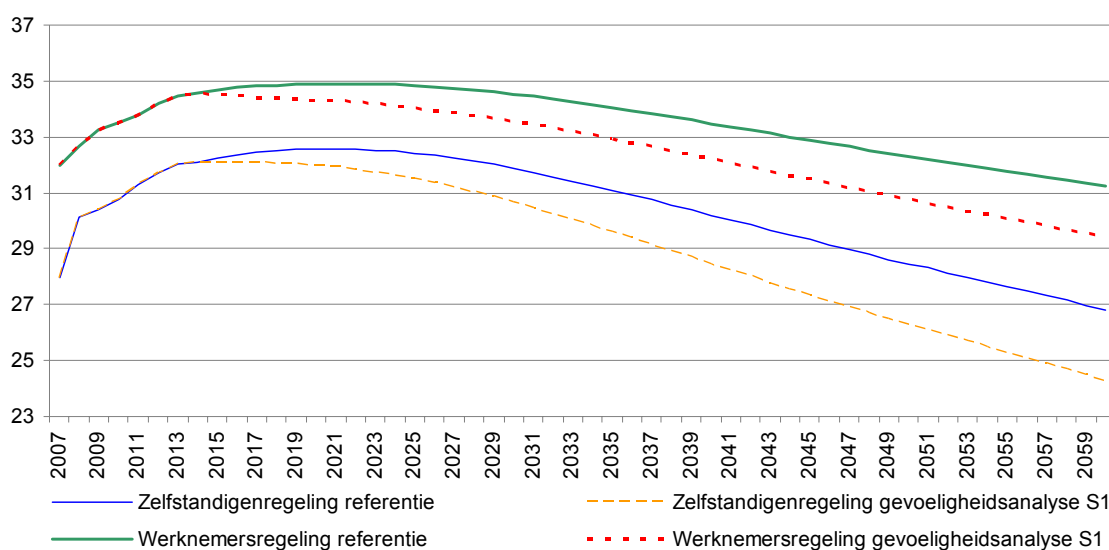
Tabel 18: De budgettaire kosten van de vergrijzing – verschil tussen de gevoeligheidsanalyse S1 en het referentiescenario van de SCvV, in procentpunt van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Verschil S1 - referentie (in % van het bbp)		
	2008-2030	2008-2050	2008-2060
Pensioenen	-0,2	-0,5	-0,6
- werknemersregeling	-0,2	-0,4	-0,5
- zelfstandigenregeling	0,0	-0,1	-0,1
- overheid	0,0	0,0	0,0
Gezondheidszorg	0,0	0,0	0,0
Arbeidsongeschiktheid	0,0	0,0	0,0
Werkloosheid	0,0	-0,1	-0,1
Brugpensioen	0,0	0,0	0,0
Kinderbijslag	-0,1	-0,1	-0,1
Overige sociale uitgaven	0,0	0,0	0,0
Totaal	-0,4	-0,7	-0,9

Met een aanpassing van de parameters voor welvaartsaanpassingen aan de loonevolutie, zoals in de gevoeligheidsanalyse S1, dalen de budgettaire kosten van de vergrijzing met 0,4 procentpunt van het bbp in 2030 en met 0,9 procentpunt in 2060 ten opzichte van het referentiescenario.

De vermindering van de parameters voor welvaartsaanpassingen in de gevoeligheidsanalyse S1 heeft uiteraard gevolgen voor de benefit ratio van de gerechtigden op sociale uitkeringen, aangezien de benefit ratio gedefinieerd wordt als de gemiddelde uitkering ten opzichte van het overeenkomstige gemiddelde loon. De respectievelijke evoluties van de benefit ratio voor de pensioenen van de werknemersregeling en de zelfstandigenregeling worden weergegeven in Figuur 2.

Figuur 2: De benefit ratio in de pensioenregeling voor werknemers en zelfstandigen tussen 2007 en 2060, referentiescenario en gevoeligheidsanalyse S1, gemiddeld pensioen in % van corresponderende arbeidsinkomen



In de gevoeligheidsanalyse S1, zijn de benefit ratio's lager dan in het referentiescenario. In 2060 bedraagt het verschil 2,5 procentpunt voor de zelfstandigenregeling waarin meer dan 3/4^e van de gerechtigden een minimumpensioen krijgt, en 1,8 procentpunt voor de werknemersregeling. We wijzen er echter op dat de achteruitgang van die benefit ratio's geen vermindering van het reële pensioen tot gevolg heeft, maar dat het verschil tussen de pensioenen en de arbeidsinkomens groter wordt.

1.6.2. Een verhoging van de werkgelegenheidsgraad

Sinds de bewustwording van de grote financiële uitdaging waar de vergrijzing ons voor plaatst, hebben de internationale en nationale instanties steeds aangedrongen op een verhoging van de werkgelegenheidsgraad

De mededeling van de Europese Commissie van 29 april laatsleden, ter gelegenheid van de presentatie van het rapport 2009 van de Ageing Working Group¹³, herinnert er trouwens aan dat de

¹³ "The 2009 Ageing Report: European Economic and Budgetary Projections for the EU 27 Member States 2008-2060", and Statistical Annex
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary14911_en.htm
 Zie ook bijlage 1 van het jaarlijks verslag 2009 van de SCvV

driepijlerstrategie (de overheidsschuld gestaag afbouwen, de werkgelegenheidsgraad en de productiviteit verhogen en de pensioen- en gezondheidszorgstelsels hervormen), die werd goedgekeurd tijdens de Europese Raad van Stockholm in 2001, een geldige langetermijnstrategie blijft. In het kader van een verhoging van de werkgelegenheidsgraad, benadrukt ze meer bepaald dat de babyboomgeneratie moet worden aangemoedigd om langer op de arbeidsmarkt te blijven en dat het optrekken van de effectieve pensioenleeftijd een prioriteit blijft. De werkgelegenheidsgraad van de bevolking tussen 55 en 64 jaar in de Europese Unie bedroeg inderdaad slechts 44,9 % in 2007 (concept Eurostat) en ligt onder de Lissabondoelstelling van 50 % die tegen 2010 bereikt zou moeten worden. In België bedraagt de werkgelegenheidsgraad slechts 36,7 % in 2007 (administratief concept), wat wijst op een onbenut potentieel.

De SCvV had reeds gevoeligheidsanalyses omtrent de werkgelegenheidsgraad uitgevoerd tijdens vorige verslagen. Deze oefening beoogt het reductiepotentieel van de budgettaire kosten van de vergrijzing te berekenen dat zou voortvloeien uit een verhoging van de werkgelegenheidsgraad van de oudere werknemers tot het hoogste niveau, dat momenteel in de EU wordt waargenomen. Die variant wordt verwezenlijkt zonder de analyse uit te breiden tot de concrete maatregelen die een dergelijke stijging van die graad mogelijk maken. Op basis van het Scandinavisch gemiddelde van 2008, zou de werkgelegenheidsgraad van de mannen van 55 jaar en meer dus stijgen van 47 % tot 67 % en die van de vrouwen die 55-plus zijn van 28 % tot 59 % tussen 2008 en het midden van de jaren 2030.

Om die aanzienlijke verhogingen van de werkgelegenheidsgraad van de personen van 55-64 jaar technisch mogelijk te maken, werd de werkloosheidsgraad van de personen van die leeftijdsklassen verminderd, werd de instroomgraad in het brugpensioen verminderd met 3/4^e en werd de graad van behoud in de werkgelegenheid na 60 jaar opgetrokken.

Tabel 19: Verhoging van de werkgelegenheidsgraad van de ouderen – hypothesen van de gevoeligheidsanalyse S2 ten opzichte van het referentiescenario van de SCvV van juni 2009

	Referentiescenario van de SCvV van juni 2009	Gevoeligheidsanalyse S2	S2/referentie (in %)
Structurele werkloosheidsgraad op lange termijn	8%	6,5%	
Bruggenpensioneerden in duizendtallen in 2030	100,1	25,2	-74,8%
Werkgelegenheid in duizendtallen in 2030	4868,8	5044,1	+3,6%

De effecten van die gevoeligheidsanalyse op de arbeidsmarkt worden geïllustreerd in Tabel 20.

Tabel 20: Indicatoren van de arbeidsmarkt – verschil tussen de gevoeligheidsanalyse S2 en het referentiescenario van de SCvV van juni 2009

	Verschil S2-referentie (in procentpunt)		
	2030	2050	2060
Totale werkgelegenheidsgraad (% van de bevolking van 15-64 jaar)	2,4	2,9	2,9
15-54 jaar	-0,1	0,1	0,2
Vrouwen	-0,5	-0,3	-0,2
Mannen	0,3	0,6	0,6
55-64 jaar	12,3	14,0	14,2
Vrouwen	12,9	14,8	14,9
Mannen	11,7	13,3	13,4
Totale werkloosheidsgraad	-1,0	-1,5	-1,5
Activiteitsgraad	1,9	1,9	1,9
Brugpensioneringsgraad	-4,8	-5,3	-5,2

Die gevoeligheidsanalyse verhoogt de werkgelegenheidsgraad van de ouderen met 14 procentpunt tegen 2060 en de totale werkgelegenheidsgraad met 2,9 procentpunt ten opzichte van het referentiescenario. De structurele werkloosheidsgraad op lange termijn daalt met 1,5 procentpunt.

Tabel 21 toont de daling van de budgettaire kosten van de vergrijzing als gevolg van de toename van de werkgelegenheidsgraad van de gevoeligheidsanalyse S2 ten opzichte van het referentiescenario.

Tabel 21: De budgettaire kosten van de vergrijzing – verschil tussen de gevoeligheidsanalyse S2 en het referentiescenario van de SCvV, in procentpunt van het bbp

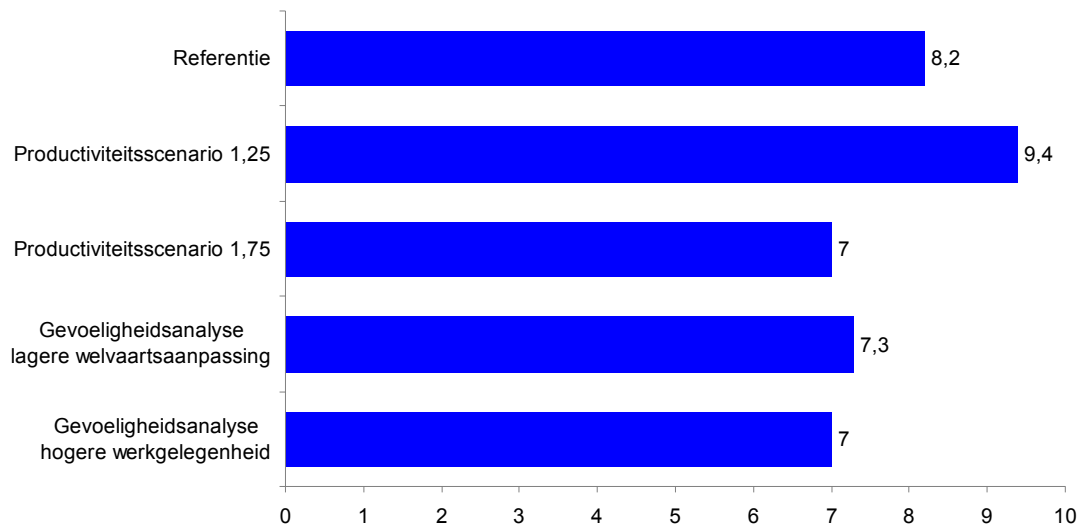
Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Verschil S2-referentie (in procentpunt van het bbp)		
	2008-2030	2008-2050	2008-2060
Pensioenen	-0,7	-0,7	-0,6
- werknemersregeling	-0,3	-0,2	-0,1
- zelfstandigenregeling	0,0	0,0	0,0
- overheid	-0,4	-0,5	-0,5
Gezondheidszorg	-0,1	-0,1	-0,1
Arbeidsongeschiktheid	0,0	-0,1	-0,1
Werkloosheid	-0,1	-0,2	-0,2
Brugpensioen	-0,3	-0,3	-0,2
Kinderbijslag	-0,1	-0,1	0,0
Overige sociale uitgaven	0,0	0,0	0,0
Totaal	-1,3	-1,3	-1,2

Dankzij de stijging van de werkgelegenheidsgraad, dalen de budgettaire kosten van de vergrijzing met 1,3 procentpunt tussen 2008 en 2030 en 1,2 procentpunt tussen 2008 en 2060.

1.7. Besluit

Figuur 3 geeft de budgettaire kosten van de vergrijzing die in dit hoofdstuk volgens verschillende hypothesen worden voorgesteld.

Figuur 3: De budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2008 en 2060, scenario's en gevoeligheidsanalyses van juni 2009, in % van het bbp



Ongeacht het gekozen scenario inzake productiviteitsgroei op lange termijn, zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing groter dan in het vorige rapport.

In het referentiescenario, dat een jaarlijkse productiviteitsgroei van 1,5 % vooropstelt, bedragen de budgettaire kosten 8,2 % van het bbp tussen 2008 en 2060, in vergelijking met 5,9 % tussen 2008 en 2050 in het vorige rapport. Het verschil tussen de twee simulaties wordt verklaard door drie elementen: een geheel van factoren waarvan de huidige crisis de belangrijkste is (1,2 procentpunt van het bbp), de hypothese van een zwakkere productiviteitsgroei op lange termijn (0,9 procentpunt van het bbp), en de verlenging van de projectieperiode tot 2060 (0,2 procentpunt van het bbp).

De alternatieve scenario's inzake productiviteitswinst (respectievelijk + en - 0,25 punt jaarlijkse groei) zullen hetzij de budgettaire kosten van de vergrijzing met 1,2 procentpunt van het bbp verlichten tussen 2008 en 2060, hetzij ze verzwaren met 1,2 procentpunt.

Er werden twee gevoeligheidsanalyses van de resultaten van de budgettaire kosten van de vergrijzing uitgevoerd in vergelijking met het referentiescenario: de eerste met betrekking tot de parameters voor de welvaartsaanpassingen en de tweede met betrekking tot een stijging van de werkgelegenheidsgraad van personen tussen 55 en 64 jaar.

Door de parameters voor de welvaartsaanpassing licht los te koppelen van de loonevolutie eerder dan gebruik te maken van vaste parameters zoals in de wet betreffende het generatiepact, kunnen de budgettaire kosten tussen 2008 en 2060 met 0,9 procentpunt van het bbp verminderd worden.

De stijging van de werkgelegenheidsgraad van de personen tussen 55 en 64 jaar met 14 procentpunt op lange termijn vertaalt zich in een stijging van de totale werkgelegenheidsgraad met 2,9 procentpunt en doet de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2008 en 2060 dalen met 1,2 procentpunt van het bbp.

2. Sociale houdbaarheid van de pensioenen

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

De analyse van de sociale houdbaarheid of de adequaatheid van pensioenen wordt in dit hoofdstuk benaderd door enerzijds na te gaan of de pensioenen, nu en in de toekomst, toereikend zijn om ouderen te behoeden voor het risico op armoede. Anderzijds wordt onderzocht of het pensioensysteem de gepensioneerden in staat kan stellen om een redelijk niveau van hun levensstandaard te behouden op het moment van pensionering.

Dit hoofdstuk analyseert de sociale houdbaarheid vanuit twee perspectieven. In een eerste deel, wordt de actuele situatie van adequaatheid in kaart gebracht aan de hand van de meest recente resultaten van de European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC, golf 2007, over de inkomens in 2006). Hoewel de EU-SILC indicatoren met de nodige voorzichtigheid dienen geïnterpreteerd te worden (zie infra), vormen zij de referentiebron voor vergelijkende statistieken op Europees niveau. Ook Belgische beleidsdocumenten over sociale bescherming nemen vaak de EU-SILC-indicatoren als uitgangspunt. Gegeven dat de EU-SILC 2007 betrekking heeft op het inkomen in 2006 zijn de effecten van de meest recente beleidsmaatregelen niet in die indicatoren weerspiegeld. In een tweede deel wordt de adequaatheid van pensioenen in de toekomst onderzocht op basis van het microsimulatiemodel *Microsimulation for the Development of the Adequacy and Sustainability (MIDAS)*. Dat model biedt de mogelijkheid om een projectie te maken van indicatoren van sociale houdbaarheid bij een gegeven demografisch, socio-economisch en sociaal-beleidsscenario.

De sociale houdbaarheid van de pensioenen is gebaseerd op het (beschikbaar) inkomen en niet op de consumptie (die niet alleen gefinancierd zou kunnen worden door het beschikbaar inkomen maar ook door het ontsparen). Met betrekking tot het inkomen wordt er geen inkomen geïmputeerd voor de eigendom bij gezinnen die eigenaar zijn van hun woning. Ook is er geen rekening gehouden met goederen en diensten die gratis of aan voordelige tarieven aangeboden worden. Dat neemt niet weg dat die elementen een belangrijke invloed hebben op de levensstandaard van ouderen. Verschillende studies¹⁴ tonen aan dat de hogere inkomensarmoede van de Belgische ouderen genuanceerd dient te worden indien men rekening houdt met die elementen of met het feit dat armoede als een multidimensioneel concept beschouwd kan worden. On-

¹⁴ Artikels van Cantillon e.a en Capéau e.a. in « Ouderen in Vlaanderen en Europa, tussen vermogen en afhankelijkheid », Acco 2009; Guio, A.C., "What can be learned from material deprivation indicators in Belgium and its regions?", IWEPS Discussion Paper, DP 0901, Mars 2009; Dekkers, G., « Are you unhappy ? Then you're poor ! Multidimensional poverty in Belgium. », *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol.28, November/December 2008

danks hun lagere inkomenspositie, als gevolg van relatief lage pensioenen, kunnen ouderen wel een relatief hoge welvaartspositie hebben door het vermogen dat ze in de voorgaande actieve jaren hebben opgebouwd.

2.1. Stand van zaken en internationale vergelijking op basis van de EU-SILC-enquête 2007 (inkomensjaar 2006)

De EU-SILC is een jaarlijkse enquête over inkomens en levensomstandigheden van gezinnen die op Europees niveau wordt georganiseerd. In België neemt de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie de organisatie op zich. Deze enquête behoort tot één van de belangrijkste instrumenten om armoede en sociale uitsluiting in kaart te brengen via structurele indicatoren. De EU-SILC maakt bovendien een internationale vergelijking op Europees niveau mogelijk.

Alvorens in te gaan op de resultaten van de meest recente enquête, EU-SILC 2007 waarin naar de inkomens van het jaar 2006 gepeild werd, worden de berekeningsmethode en de beperkingen van armoede-indicatoren op basis van deze enquête kort besproken.

2.1.1. Methodologie en beperkingen armoedemeting

Hoewel armoede een *multidimensioneel* karakter heeft¹⁵, wordt het in de praktijk vaak benaderd door het inkomen als referentie te nemen. Door die indirecte benadering betekent een laag inkomen niet noodzakelijk dat men arm is, maar wel dat men een hoger *risico* loopt om in armoede te verzeilen. 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. Voor armoedemeting op basis van het inkomen betekent dit dat de grens of drempel waaronder het globale inkomen van een individu "laag" is, in verhouding tot het globale inkomen van de totale bevolking wordt bepaald. Hierna wordt verduidelijkt hoe de relatieve armoededrempel wordt berekend en aan welke beperkingen de resultaten van de EU-SILC onderhevig zijn.

a. Relatieve armoededrempel

De relatieve armoede- of inkomensdrempel, die in het kader van het armoedebestrijdingsbeleid van België en van de EU aanvaard werd, is gelijk aan "60 % van het mediaan equivalent netto gezinsinkomen". Het *netto gezinsinkomen* is gelijk aan de som van de brutoinkomens van alle gezinsleden verminderd met belastingen, sociale bijdragen en gecorrigeerd voor transferten tussen gezinnen.

Vervolgens wordt het gezinsinkomen gewogen voor de grootte en samenstelling van het gezin. Dit wordt het *equivalent* inkomen genoemd. Uitgaande van de idee dat een gezin schaalvoorde-

¹⁵ Voor een meer diepgaande bespreking van het begrip armoede, zie vorige verslagen van de SCvV zoals verslag 2008, p. 58 ev.

len geniet¹⁶, wordt het gezinsinkomen niet gedeeld door het aantal gezinsleden op zich, maar door de som van het gewicht dat aan elk van hen wordt toegekend (1 voor de eerste volwassene, 0,5 voor elke bijkomende volwassene en 0,3 voor elke persoon jonger dan 14 jaar - de som van die gewichten is de equivalentieschaal). Merk op dat de bekomen armoederesultaten gevoelig zijn aan veranderingen in de equivalentieschaal, in het gehanteerde percentage om de armoeddrempel te bepalen of in de gebruikte levensstandaardindicator (mediaan of gemiddeld inkomen).

b. Beperkingen en aandachtspunten

Inhoud beschikbaar inkomen

Bepaalde elementen die de levensstandaard beïnvloeden, zijn niet opgenomen in het beschikbaar inkomen, zoals het belang van het vermogen. De inkomsten uit vermogen (huuropbrengsten, renten, dividenden, ...) worden wel opgenomen in het beschikbaar inkomen. Hoewel huuropbrengsten dus wel worden verrekend in het beschikbaar inkomen, wordt geen enkel inkomen geïmputeerd bij het inkomen van gezinnen omdat ze eigenaar zijn van hun woning. Nochthans, zijn ouderen vaker dan niet-ouderen eigenaar van hun woning en betalen zij dus geen huur of afbetaling van een lening. Hun levensstandaard zal hoger zijn dan hun beschikbaar inkomen suggereert¹⁷. Ook worden bepaalde, door de overheid gesubsidieerde voordelen (zoals gratis openbaar vervoer, thuisverzorging,...) niet als beschikbaar inkomen beschouwd.

De inkomsten uit kapitaal worden zoals vermeld wel ingebracht in het beschikbaar inkomen. Eventuele kapitalen die gepensioneerden ontvangen uit de tweede- of derdepijler worden omgezet in (fictieve) renten. Maar ook hier moet een kanttekening worden geplaatst die zeker bij een internationale vergelijking van belang is. In een land zoals België waar het merendeel van de tweede- en derdepijlerpensioenen uitgekeerd worden in kapitaal, zullen sommige geënquêteerden hun fictieve rente enkel aangeven in het jaar dat zij het kapitaal ontvangen, en niet meer de jaren daarna. In landen zoals Nederland waar tweedepijlerpensioenen uitbetaald worden in rente, zal de geënquêteerde wellicht jaarlijks die rente als inkomensbron opgeven. Het is dus mogelijk dat die verschillen in uitkeringsvorm tot een vertekening in de resultaten leiden.

De levensstandaard van (Belgische) ouderen wordt door de bovenbeschreven factoren mogelijk onderschat, met als gevolg dat hun armoederisico overschat zou zijn. Zij beïnvloeden dus de vergelijking van het armoederisico tussen jongeren en ouderen en tussen ouderen in verschillende landen.

¹⁶ Bijvoorbeeld, de kost van een woning voor een gezin dat bestaat uit 2 personen is minder dan het dubbel dan de kost voor een alleenstaande.

¹⁷ Hoewel dit wel voorzien was, houden de resultaten van de EU-SILC 2007 die begin mei 2009 op de website van Eurostat beschikbaar waren, geen rekening met een geïmputeerd inkomen voor de eigendom van de woning ("imputed rent").

Steekproefpopulatie

De voorzichtigheid waarmee de resultaten geïnterpreteerd dienen te worden, kan ook gelinkt zijn met de gegevens die men gebruikt. De EU-SILC-gegevens zijn paneldata. Zij zijn dus onderworpen aan de beperkingen van niet-exhaustieve gegevens (een steekproef uit de populatie), zoals problemen rond de representativiteit (of de mate waarin een kenmerk van de steekproef overeenstemt met de “echte” waarde bij de populatie) die vooral optreden naarmate men zich meer richt op kleine groepen.

Vervolgens kunnen panelstudies onderhevig zijn aan “selectieve uitval”, bijvoorbeeld indien vooral de armere bevolking minder bereid is om jaar na jaar deel te nemen aan de enquête. Conclusies trekken uit evoluties in de tijd, dient dan ook met de nodige voorzichtigheid te gebeuren.

Bovendien werden in de EU-SILC-enquête geen personen ondervraagd die in een collectief huishouden wonen. Ouderen die in een rust- en verzorgingstehuis wonen zijn dus niet opgenomen in de steekproef. Bovendien, en dit geldt voor de meeste enquêtes, is het zeer moeilijk om personen die in extreme armoede leven in de enquête op te nemen.

Recente maatregelen en evoluties

De laatst beschikbare golf van de EU-SILC is die van 2007 die de financiële situatie van 2006 weergeeft. Effecten van beleidsmaatregelen die genomen zijn na 2006, zoals in het kader van de toepassing van het generatiepact (zie kader hoofdstuk 1), worden dus niet in die gegevens weerspiegeld. Ook de sterke verhogingen van het minimumrecht per loopbaanjaar met 17 % op 1 oktober 2006 en de inkomensgarantie voor ouderen met bijna 14 % op 1 december 2006 zullen in de resultaten van de EU-SILC 2007 nauwelijks te zien zijn. Het optrekken van het minimumrecht zal zijn uitwerking geleidelijk aan hebben omdat de verhoging enkel geldt voor de nieuwe pensioenen vanaf 1 oktober 2006.

Gelet op de bovenstaande beperkingen dienen de indicatoren voorzichtig beoordeeld te worden. De cijfers geven eerder een orde van grootte dan een precieze meting.

2.1.2. Inkomensarmoede- en ongelijkheidsindicatoren

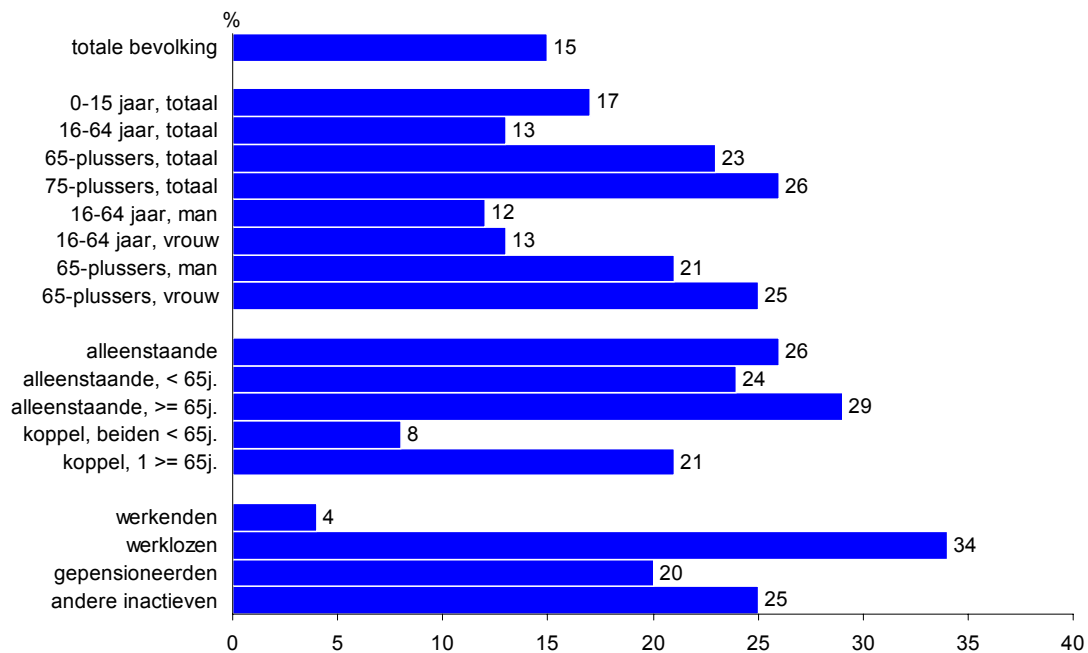
a. Risicogroepen voor inkomensarmoede

Situatie in België

Uit de EU-SILC-enquête van 2007, waarin naar het inkomen van 2006 gepeild wordt, blijkt dat 15 % van de totale bevolking in België een armoederisico loopt. Dit betekent dat hun equivalent beschikbaar inkomen lager ligt dan de armoededrempel die in 2006 878€ per maand of 10 540€ per jaar bedraagt¹⁸.

¹⁸ Ter informatie bedraagt de bijstandsregeling “Inkomensgarantie voor ouderen”, die als “wettelijke” armoededrempel beschouwd kan worden, gemiddeld 8.371,56 € per jaar of 697,63 € per maand in 2006.

Figuur 4: Armoederisico in België volgens verschillende socio-economische kenmerken, in %



Bron: Eurostat, EU-SILC 2007 (inkomen 2006)

Van de personen van 65 jaar en ouder heeft 23 % een risico op armoede. Bij jongere generaties is dat met 13 % opmerkelijk lager. De meest kwetsbare ouderen zijn vrouwen, hoogbejaarden en alleenstaanden waar het risico oploopt tot respectievelijk 25 %, 26 % en 29 %. Bij koppels waar er minstens 1 persoon ouder is dan 65 jaar, blijft het risico beperkt tot 21 %.

Een betaalde baan blijkt een doeltreffend middel om inkomensarmoede te verminderen: “slechts” 4 % van de werkenden heeft een beschikbaar inkomen dat onder de drempel ligt. Bij werklozen is dat 34 % en bij gepensioneerden 20 %.

In vergelijking met de resultaten uit voorgaande golven, tekenen die van de EU-SILC 2007 weinig verandering op. De armoederisicopercentages voor ouderen en gepensioneerden blijven grotendeels stabiel op het niveau van 2005 (EU-SILC 2006) (zie jaarlijks verslag van de SCvV 2008 p. 62 en volgende). Eind 2006 zijn nochtans enkele maatregelen ingevoerd die de levensstandaard van gepensioneerden zouden moeten verbeteren (zoals verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar en van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO), zie supra). Maar hun effect op het inkomen in 2006 zal dus nog zeer beperkt zijn. De grootste zichtbare verandering doet zich voor bij werklozen met een stijging van het armoederisico met 3 procentpunt ten opzichte van de EU-SILC 2006.

Situatie bij de buurlanden

In vergelijking met de buurlanden¹⁹ lopen Belgische 65-plussers en gepensioneerden een hoger armoederisico (zie Figuur 5 en Figuur 6)²⁰. Zoals in België is in de buurlanden het armoederisico bij oudere vrouwen hoger dan bij mannen. Ook indien de oefening gedaan wordt bij een alternatieve armoededrempel van 50 % van het mediaan equivalent inkomen, blijft het armoederisico bij Belgische 65-plussers het hoogst. Globaal genomen wijken de conclusies niet af van wat geformuleerd werd in het SCvV-verslag van vorig jaar²¹.

Alvorens dieper in te gaan op de internationale vergelijking, worden de actuele pensioenstelsels in de buurlanden kort toegelicht²². In Duitsland maakt het - op het omslagstelsel gebaseerde - eerstelijerpensioen sinds 1992 het voorwerp uit van hervormingen. Die hervormingen (zullen verder) leiden tot een daling van het eerstelijerpensioen en het optrekken van de wettelijke pensioenleeftijd van 65 naar 67 jaar in 2029. Ter compensatie van het dalend wettelijk pensioen werd in 2002 een nieuw, door de overheid gesteund, aanvullend pensioen opgericht. Hoewel de bijdragen voor de aanvullende pensioenen de laatste jaren sterk gestegen zijn door een sterke fiscale stimulatie door de overheid, blijft dit evenwel op vrijwillige basis. Het Duitse pensioensysteem voorziet geen minimumpensioen. Sinds 2003 werd wel een minimumuitkering voor ouderen ingevoerd die gebaseerd is op een bestaansmiddelentoets. Ongeveer 2 % van de 65-plussers geniet die uitkering.

Het wettelijk pensioen in Frankrijk is eveneens gebaseerd op het omslagstelsel. Er bestaan verschillende systemen naargelang de activiteitssector (privésector, overheidssector, vrije beroepen,...) en de wettelijke pensioenleeftijd bedraagt in de meeste regelingen 60 jaar. In 2003 worden belangrijke hervormingen ingevoerd: de link tussen bijdragen en uitkeringen wordt versterkt door het geleidelijk optrekken van de bijdrageperiode in verhouding tot de toename van de levensverwachting. Verder worden de overheidspensioenen meer gelijk gestemd met de privésector. Het aandeel van tweede- en derdepijlerpensioenen blijft, ondanks hervormingen, beperkt. Een minimumuitkering kan toegekend worden na een bestaansmiddelentoets. Het bedrag ligt gemiddeld onder de relatieve armoededrempel en bijna 6 % van de 65-plussers genoot die uitkering in 2006.

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 rechten op. Wie een aantal jaren buiten Nederland heeft gewoond of gewerkt, is niet verzekerd voor die periode, tenzij men voor die jaren inkom-

¹⁹ Zoals eerder gezegd, is het financieel armoederisico gebaseerd op een inkomens- of armoededrempel die hier bepaald is als 60 % van het mediaan equivalent netto inkomen. Op basis van de EU-SILC 2007 (inkomensjaar 2006) stemt dit overeen met een jaarinkomen van 10.624€ in Duitsland, 9.938€ in Frankrijk en 10.924€ in Nederland.

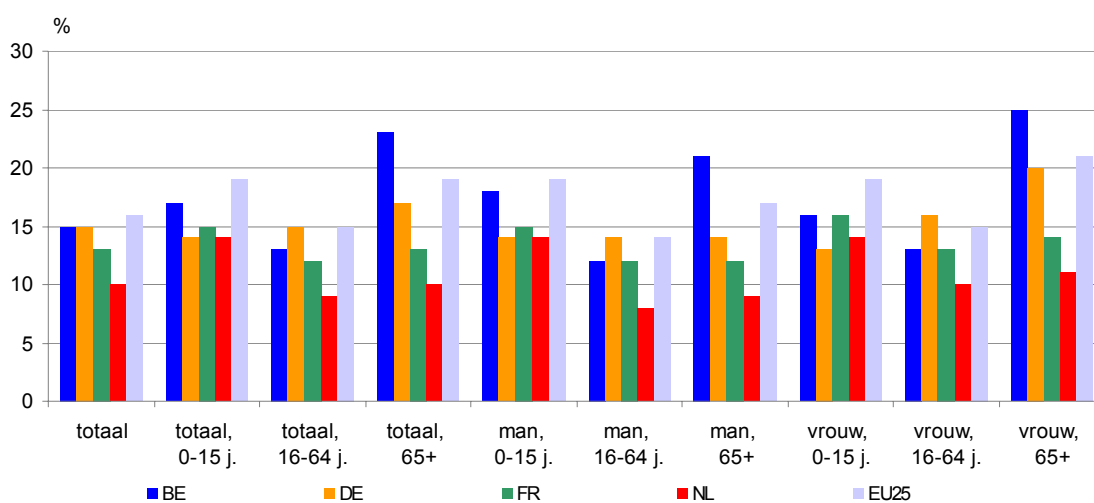
²⁰ Veeleer ter informatie vermelden we ook het geschatte gemiddelde armoederisico voor de EU-25 dat berekend is door Eurostat.

²¹ Zie jaarlijks verslag van de SCvV 2008 p.70

²² Op basis van de "Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008: Country Profiles", Commission of the European Communities, Brussels, 24-02-2009 en «2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)», European Commission, 2009.

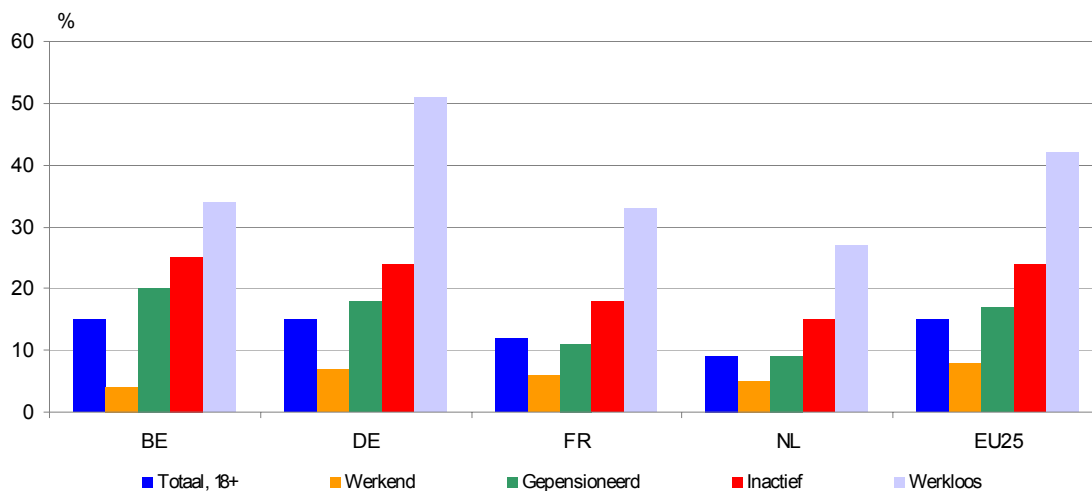
stenbelastingen betaalt. Er bestaat geen onderscheid naar activiteitstatus (werkend of niet-werkend). Het tweedepijlerpensioen is sterk ontwikkeld in Nederland: in 2006 bedraagt de dekkinggraad 90 % van de actieve bevolking en ontvangt 84 % van de 65-plus-huishoudens een aanvullend pensioen. De derde pijler is minder ontwikkeld. In 2006 bestaat het totale netto pensioeninkomen voor 50 % uit de AOW, voor 40 % uit de tweede pijler en voor 10 % uit de derde pijler. Indien men geen recht heeft op de volledige AOW of indien het inkomen een bepaalde drempel niet haalt, kan men genieten van de bijstand na een bestaansmiddelentoets (dus na de tweede- en derdepijlerpensioenen in rekening te hebben gebracht).

Figuur 5: Armoederisico in België en buurlanden volgens leeftijd en geslacht, in %



Bron: Eurostat, EU-SILC 2007 (inkomen 2006)

Figuur 6: Armoederisico in België en buurlanden volgens de meest frequente activiteitsstatus²³, in %



Bron: Eurostat, EU-SILC 2007 (inkomen 2006)

Bovenstaande figuren tonen verder dat de Nederlandse ouderen en gepensioneerden het laagste armoederisico lopen. Hoewel het forfaitaire basispensioen (AOW) – dat toegekend wordt aan alle 65-plussers die in Nederland wonen (zie supra) – voor een alleenstaande of een koppel bejaarden kleiner is dan de armoededrempel²⁴, zorgt het sterk ontwikkeld aanvullend pensioen voor voldoende aanvulling zodat de meeste ouderen boven de armoededrempel worden getild.

Het groter armoederisico bij bejaarde vrouwen in België en de andere buurlanden ten opzichte van mannen is voor een groot stuk het gevolg van kortere en slechter betaalde loopbanen bij vrouwen, en dus van lagere pensioenen. In Nederland is het verschil tussen de geslachten niet significant. Het forfaitaire AOW brengt het pensioeninkomen al op een behoorlijk niveau, onafhankelijk van het verleden op de arbeidsmarkt. Een kleine aanvulling uit de tweede pijler doet velen aan het armoederisico ontsnappen.

Zeker bij een internationale vergelijking en een vergelijking tussen groepen, dienen bovenvermelde beperkingen met betrekking tot (indicatoren van) inkomensarmoede in het achterhoofd gehouden te worden.

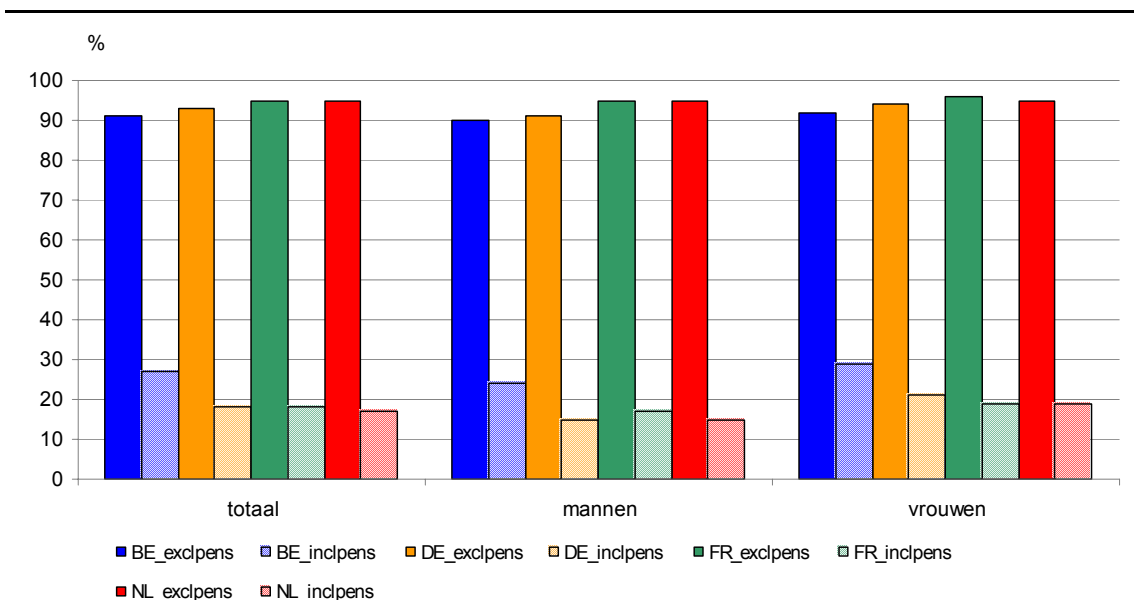
²³ De verdeling volgens activiteitsstatus is gebaseerd op de activiteit die het individu (minstens 18 jaar) gedurende het voorgaande jaar voor minstens 6 maanden uitoefende. Personen die samen een huishouden vormen en hetzelfde equivalent inkomen hebben, kunnen dus verschillende activiteitsstatussen hebben.

²⁴ Naargelang de gezinstypes ligt de netto AOW boven of onder de drempel. Zo ligt de netto AOW voor een alleenstaande 3 % onder de armoededrempel en voor een koppel 65-plussers ligt die er 11 % onder in 2006. Maar voor 65-plussers met een niet-bejaarde partner met onvoldoende bestaansmiddelen of voor alleenstaande ouders ligt de AOW boven de drempel (Bron: Nederlands Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid).

Het belang van pensioenen

Uit onderstaande grafieken blijkt dat het pensioen in alle landen een essentieel instrument is om het armoederisico bij de 65-plussers te beperken. Het pensioeneffect op armoede is kleiner voor vrouwen dan voor mannen en zou kleiner zijn in België dan in de buurlanden. Het betreft hier zowel pensioenen uit de eerste, tweede als derde pijler. Ter informatieve titel, bijlage 2, geschreven door de CBFA, geeft een overzicht van de belangrijkste krachtlijnen van het toezichtskader van de tweede pensioenpijler in België en tracht de gevolgen van de financiële crisis op de tweede pensioenpijler te analyseren.

Figuur 7: Armoederisico in België en buurlanden bij 65-plussers, in %
 op basis van inkomen vóór sociale uitkeringen...
 ... en zonder pensioen (exlpens)
 ... maar met pensioen (inclpens)



Bron: Eurostat, EU-SILC 2007 (inkomen 2006)

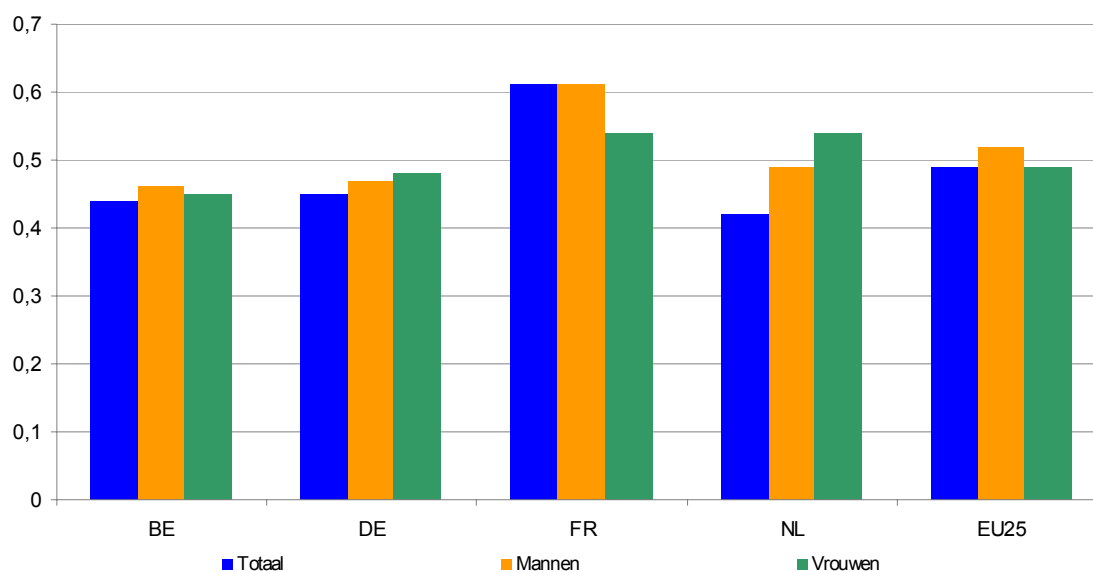
In een (theoretische) situatie waar er geen sociale uitkeringen en geen pensioenen (1^{ste}, 2^{de} en 3^{de} pijler) zijn, zou 91 % van de Belgische ouderen een armoederisico lopen. Het verschil tussen de geslachten zou relatief klein zijn (zie de ingekleurde staven in Figuur 7). Dankzij het pensioen daalt dit aandeel tot 24 % bij mannen en 27 % bij vrouwen (zie de gearceerde staven). Het pensioen heeft dus een grotere invloed op het inkomen bij mannen dan bij vrouwen; gepensioneerde vrouwen anno 2006 hebben gemiddeld lagere pensioenen dan mannen.

Ook in de buurlanden spelen de pensioenen een cruciale rol in de armoedebestrijding. Het effect van de pensioenen op armoede is er groter dan in België, waar het armoederisico bij gepensioneerden groter is ten opzichte van de buurlanden. Merk op dat relatief veel Belgische gepensioneerden een minimumpensioen genieten. De meeste van die minima liggen in 2006 onder de armoededrempel. In onze buurlanden situeren de minima zich eveneens rond of onder de drempel, maar minder gepensioneerden doen er een beroep op. In Nederland doet de sterk

ontwikkelde tweede pijler vele ouderen aan het armoederisico ontsnappen. De kloof tussen de geslachten is ook in de ons omliggende landen van toepassing, zij het minder sterk.

Op basis van de EU-SILC 2007 kan een beeld geschetst worden van de “geaggregeerde vervangingsratio”²⁵. Die indicator (zie Figuur 8) geeft de verhouding van het mediaan individueel pensioeninkomen van 65-74-jarigen ten opzichte van het mediaan individueel arbeidsinkomen van 50-59-jarigen. Hij verschilt in meerdere opzichten van de voorgaande EU-SILC-indicatoren. Ten eerste gaat het hier niet over het equivalent inkomen van de gepensioneerden en de werkenden maar gaat het over het individuele en ongewogen inkomen. Bij de pensioenen zijn dit de wettelijke rust-en overlevingspensioenen en bij de werkenden is dat het arbeidsinkomen; er worden geen andere inkomensbronnen in de ratio opgenomen. Ten tweede krijgen de individuen het statuut “gepensioneerd” of “werkend” indien zij dat statuut effectief 12 maanden genoten hebben. Ten slotte gaat het hier over brutobedragen. Merk op dat de indicator een vergelijking voorstelt van inkomen van verschillende individuen en generaties.

Figuur 8: Geaggregeerde vervangingsratio voor België en de buurlanden
mediaan individueel pensioeninkomen (65-74 jarigen)/
mediaan individueel arbeidsinkomen (50-59 jarigen)



Bron: Eurostat, EU-SILC 2007 (inkomen 2006)

De geaggregeerde vervangingsratio bedraagt in België 0,44. Dat is lager dan in Duitsland, Frankrijk en het gemiddelde van de EU-25. De kloof tussen het (mediaan) wettelijk pensioeninkomen en het (mediaan) inkomen van de oudere werknemers is dus groter in België dan in die

²⁵ Die geaggregeerde vervangingsratio valt te onderscheiden van de benefit ratio (ratio tussen het gemiddeld pensioen en het gemiddeld loon) die besproken wordt in hoofdstuk 1 en de vervangingsratio (de ratio tussen het wettelijk pensioen tijdens het eerste jaar van pensionering en het arbeidsinkomen tijdens het laatste gewerkte jaar) die hierna besproken wordt op basis van de resultaten van MIDAS.

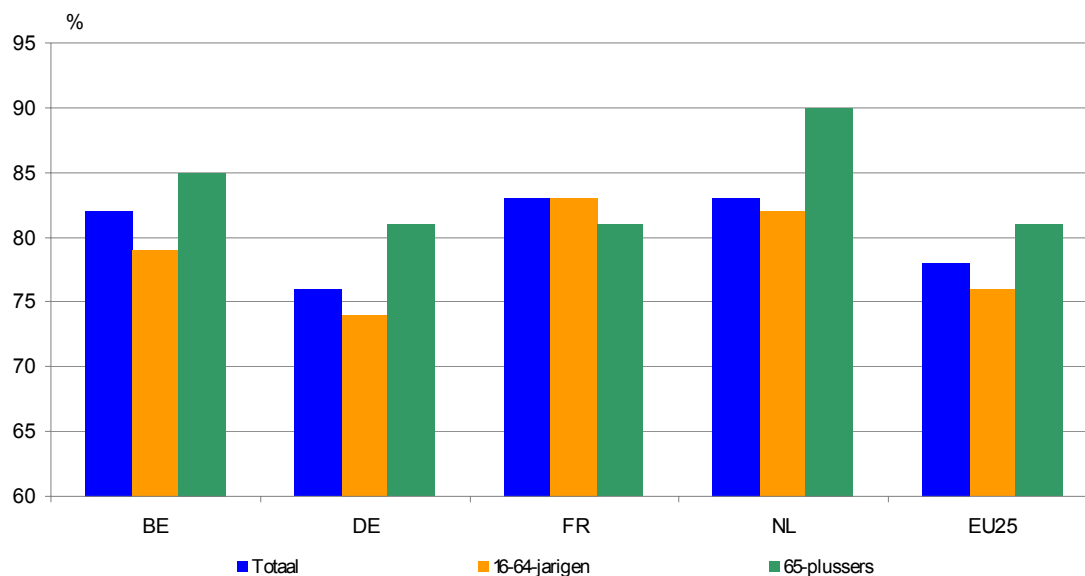
landen. In Nederland is de kloof het grootst maar merk op dat het enkel over het AOW-gedeelte van het pensioeninkomen gaat.

Terwijl de ratio op basis van de EU-SILC 2006 een meer uitgesproken verschil met de buurlanden voor vrouwen dan voor mannen liet optekenen, is dat op basis van de EU-SILC 2007 niet meer het geval. Dat zou er op kunnen wijzen dat de vrouwelijke gepensioneerden in België een inhaalbeweging maken. Uit de komende enquêtes zal blijken of dat inderdaad het geval is.

Diepte van armoede

Voorgaande figuren hebben aangetoond dat Belgische ouderen en gepensioneerden een relatief hoog armoederisico lopen, zowel in vergelijking met de jongere populatie als met de buurlanden. De mate waarin zij arm zijn, lijkt echter minder ernstig. Dat blijkt uit Figuur 9 die de diepte van armoede weergeeft, gemeten als het mediaan inkomen van de individuen met een armoederisico ten opzichte van de armoededrempel.

Figuur 9: 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 2007 (inkomen 2006)

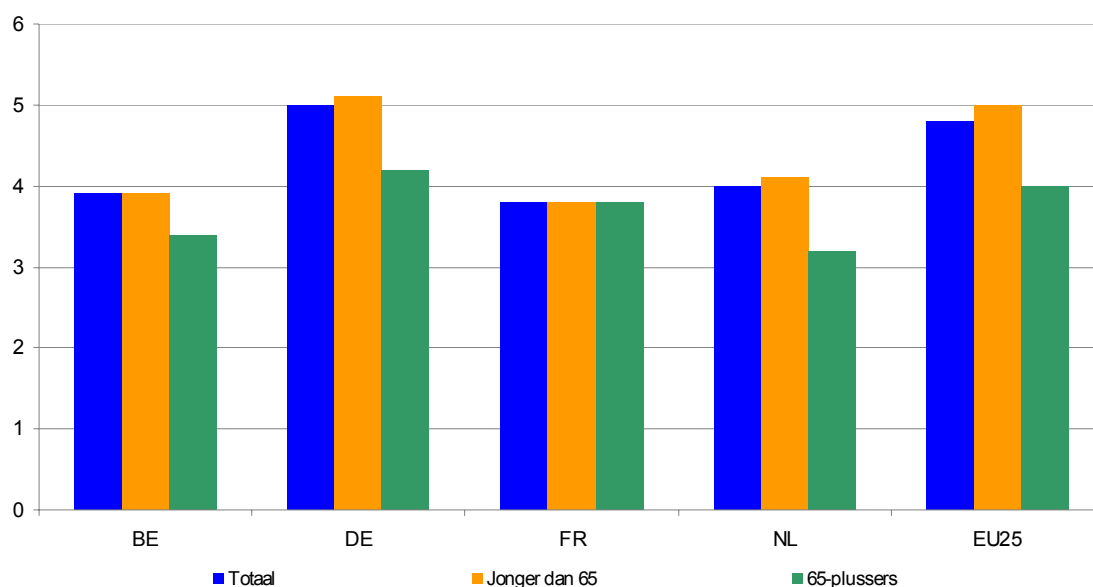
In België (zoals in Nederland, Duitsland en EU-25) is het mediaan inkomen van “arme” 65-plussers hoger dan dat van de “arme” 16-64-jarigen. Anders gezegd, ouderen in België hebben een hoger armoederisico dan 16-64-jarigen, maar indien zij arm zijn, dan is hun inkomen hoger dan dat van de “arme” jongere generatie. In vergelijking met Duitsland, Frankrijk en het gemiddelde van de EU-25 is de kloof tussen de armoededrempel en het mediaan inkomen van de “arme” Belgische ouderen kleiner (15 % in België en bijna 20 % in de andere regio’s).

b. Inkomensongelijkheid

De inkomensongelijkheid in België, in dit geval gemeten als het inkomensverschil tussen de rijkste en armste 20 % van de bevolking (inkomensquintielverhouding of S80/S20), is overwegend kleiner tussen de 65-plussers dan tussen de jongere bevolkingsgroep. Het inkomen van de 20 % rijkste 65-plussers ligt 3,4 keer hoger dan bij de 20 % laagste inkomens (zie Figuur 10). Bij de 16- 64-jarigen is die ratio bijna 4. De aftopping van de hoogste lonen via het loonplafond in de pensioenberekening en het optrekken van de laagste pensioenen via de minima verklaren die gelijkere inkomensverdeling bij ouderen.

De inkomensongelijkheid onder de 65-plussers in België is lager dan onder de ouderen in Duitsland, Frankrijk en de EU-25. Dat wijst op een grotere herverdeling via het Belgische pensioenstelsel. Een verklaring voor de lage ongelijkheid tussen de Nederlandse 65-plussers kan gevonden worden in de AOW. Dit forfaitair basispensioen wordt immers toegekend aan alle 65-plussers die in Nederland wonen en is onafhankelijk van het arbeidsverleden (zie supra).

Figuur 10: Inkomensquintielverhouding volgens leeftijdscategorie



Bron: Eurostat, EU-SILC 2007 (inkomen 2006)

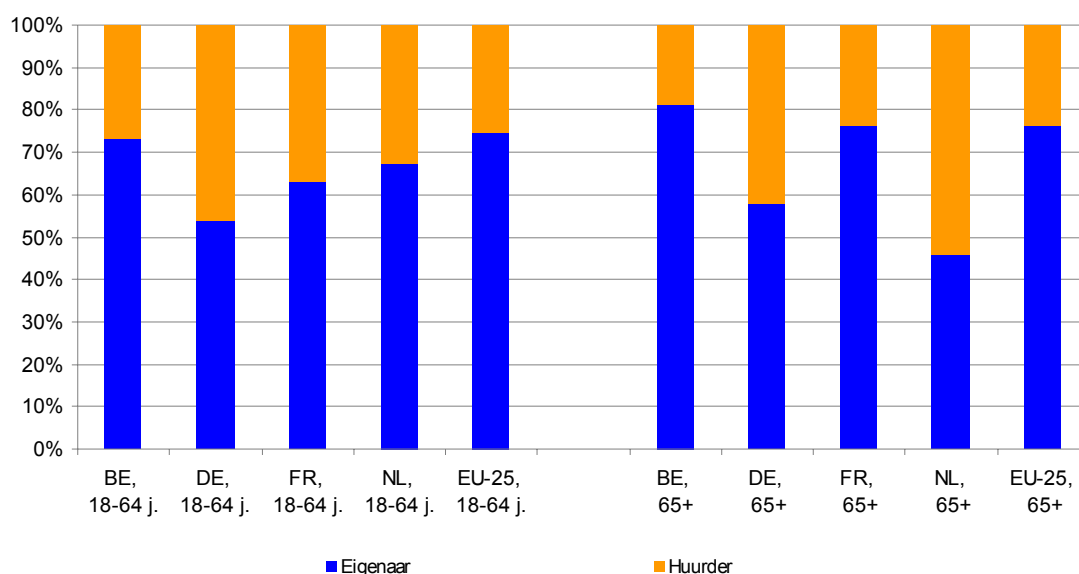
2.1.3. Woningbezit en inkomensarmoede

Eerder werd al aangehaald dat de eigendom van een woning in aanmerking zou moeten genomen worden bij het maken van een vergelijking tussen de levensstandaarden van een bevolking. De indicatoren die hier beschreven worden, doen dit niet.

Indien een inkomen wordt geïmputeerd voor de eigendom van de woning bij de berekening van het beschikbaar inkomen van eigenaars, zal het inkomen van eigenaars per definitie hoger

liggen. Hoewel dat ook zou leiden tot een stijging in de relatieve armoededrempel, zou het aandeel van eigenaars die een inkomen heeft dat onder de armoededrempel ligt, dalen. Aan de andere kant zouden meer huurders het niveau 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 zouden kennen. In België is, in vergelijking met de buurlanden en het gemiddelde van de EU-25, een relatief groot aandeel van de bevolking, en meer specifiek 65-plussers, eigenaar van zijn woning (zie Figuur 11).

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



Bron: Eurostat, EU-SILC 2007 (inkomen 2006)

Verschillende studies²⁶ zijn geweid aan de effecten van een geïmputeerd inkomen voor de eigendom van de woning. In het algemeen tonen ze dat op basis van een inkomen dat rekening houdt met het geïmputeerde inkomen, het armoederisico van ouderen significant lager ligt dan in het geval er geen rekening mee gehouden wordt. Ouderen zijn immers relatief vaak eigenaar, bovendien zonder afbetalingen. Het betekent echter niet dat hun armoederisico lager komt te liggen dan dat van de populatie jonger dan 65 jaar.

²⁶ Verbist, G. en Lefebure, S., «The inclusion of non-cash housing advantages in the income concept. Estimates and distribution effects for Belgium», CSB Working Paper, November 2008; Dewilde, C. en Raeymaeckers, P. «De afruil tussen huisvesting en pensioenen: determinanten van armoede op oudere leeftijd» in Multidimensionele armoede in Europa, Acco 2008.

2.2. MIDAS: een dynamisch microsimulatiemodel voor de projectie van indicatoren over adequaatheid van pensioenen

2.2.1. MIDAS – een inleiding

Tot nu toe werd in de verslagen van de Studiecommissie de analyse van armoede en ongelijkheid, voornamelijk bij de ouderen, beperkt tot de actuele situatie en dit op basis van enquêtegegevens (zoals de EU-SILC). In dit verslag stelt de SCvV voor de eerste maal een prospectieve analyse van ongelijkheid en armoede voor.

Om een dynamisch perspectief in de analyse van de adequaatheid van pensioenen te brengen, heeft het Federaal Planbureau het model MIDAS²⁷ ontwikkeld, dat de mogelijkheid biedt om armoederisico's, de ongelijkheid van pensioenen en andere indicatoren van de toereikendheid van pensioenen te evalueren op lange termijn (tot 2050). In tegenstelling tot MALTESE, het model dat gebruikt wordt om de budgettaire kosten van de vergrijzing te berekenen, is MIDAS niet gebaseerd op geaggregeerde eenheden (bevolkingsgroepen, leeftijdsgroepen, ...). Het is een zogenaamd 'dynamisch microsimulatiemodel' en het heeft als startpunt een representatieve steekproef van de bevolking (golf 2002 van de Panel Survey on Budget Households of PSBH). De individuele levenslopen, zoals diegene die aanleiding geven tot de opbouw van pensioenrechten, van 8 488 individuen in 3424 huishoudens worden gesimuleerd tot 2050. Daarbij simuleert het model, op individueel niveau, de lonen, de pensioenen (werknemers, ambtenaren of zelfstandigen), de uitkeringen in geval van brugpensioen, werkloosheid of invaliditeit.

Een belangrijk kenmerk van MIDAS is dat het model werkt vanuit demografische (geboorten en sterften), macro-economische (productiviteits- en loongroei, werkgelegenheidsgraad), socio-economische (werkgelegenheid naar statuut, uitkeringsgerechtigden) en sociale-beleidsscenario's (parameters van welvaartsaanpassingen, integratie van recente beleidsmaatregelen) die nagenoeg identiek zijn aan deze die weerhouden zijn voor de evaluatie van de budgettaire kosten. De sociale en financiële houdbaarheid van de vergrijzing zijn dan ook vanuit een coherent kader bestudeerd.

Uitgaande van de geobserveerde individuen in 2002 produceert het model MIDAS individuele resultaten tussen de jaren 2003 en 2050²⁸, en dit consistent met de projecties en hypothesen van het referentiescenario van de SCvV. De indicatoren over de evolutie van het individuele inkomen (vervangingsratio), het armoederisico en de inkomensongelijkheid zullen in het bijzonder geanalyseerd worden. Terwijl de vervangingsratio dus gebaseerd is op het ongewogen, individuele inkomen, zijn de anderen berekend vanuit het equivalent inkomen.

²⁷ Dekkers, G, Desmet, R. en De Vil, G, *De sociale houdbaarheid van het wettelijk pensioensysteem op lange termijn: een analyse aan de hand van het MIDAS model - La soutenabilité sociale à long terme du système légal de pensions : une analyse réalisée à l'aide du modèle MIDAS*, Working Paper, Federaal Planbureau, nog te verschijnen.

²⁸ In de toekomst zal ook MIDAS de projectieperiode uitbreiden tot 2060, conform het langetermijnmodel voor de budgettaire kosten van de vergrijzing.

Bij de interpretatie van die simulatieresultaten moet met een aantal kenmerken of beperkingen van het model rekening worden gehouden. Ten eerste simuleert het model enkel brutolonen en -uitkeringen. Gegeven de belastingaftrek voor vervangingsinkomens en de progressiviteit van de personenbelasting, zou het armoederisico en de inkomensongelijkheid bij ouderen lager liggen op basis van nettoinkomens. Een tweede beperkend kenmerk is dat we vanwege gebrek aan betrouwbaar cijfermateriaal veronderstellen dat alle gepensioneerde zelfstandigen het minimumpensioen ontvangen. De gevolgen van die vereenvoudiging zijn vermoedelijk beperkt, aangezien van de gepensioneerden met enkel een uitkering uit het stelsel voor zelfstandigen 78 % inderdaad een minimumpensioen ontvangen²⁹. Een derde kenmerk is dat pensioenen uit de tweede pijler niet worden gesimuleerd. Hoewel het verwachte effect op de armoederisico's van gepensioneerden wellicht beperkt zal zijn, is het mogelijk dat de ongelijkheid van de verdeling van de pensioeninkomens wordt onderschat.

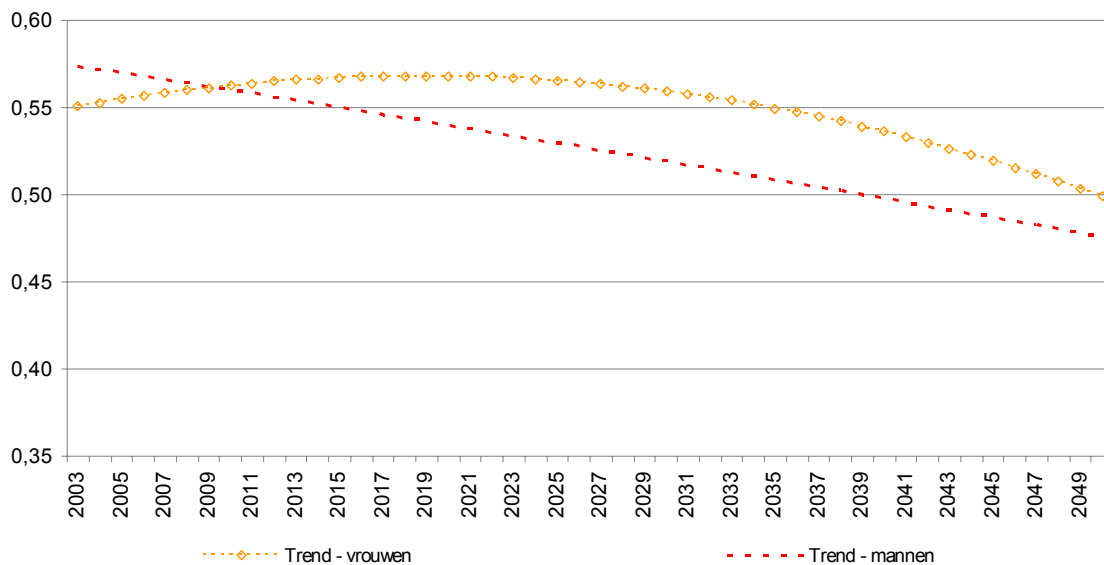
Ten slotte merken we op dat de hierna voorgestelde projecties, zoals de voorgaande budgettaire analyses, geen voorspellingen zijn maar projecties bij ongewijzigd beleid.

2.2.2. Vervangingsratio, ongelijkheid en armoede

Zoals hierboven vermeld, is het MIDAS-model consistent met de sociaaleconomische projecties en de macro-economische en sociaal-beleids hypothesen van het referentiescenario van het huidige SCvV-Verslag. Ter herinnering, dit scenario voorziet in een jaarlijkse groeivoet van de productiviteit van 1,5 % op lange termijn. De hypothesen voor de welvaartsaanpassingen zijn de volgende: het loonplafond en het minimumrecht per loopbaanjaar groeien met 1,25 %, de forfaitaire uitkeringen met 1 % en de pensioenen met 0,5 %.

²⁹ Scholtus, B., 2008, *Coût budgétaire et effet sur la pension moyenne des mesures récentes dans le régime des travailleurs indépendants - Une analyse réalisée par une version adaptée de MoSES*. Working Paper 07-08, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles.

Figuur 12: Bruto vervangingsratio – afgevlakte reeks, referentiescenario



Bron: Midas

Figuur 12 toont de gemiddelden van de individuele vervangingsratio's voor de gepensioneerde werknemers en ambtenaren per jaar en per geslacht. De individuele vervangingsratio wordt gedefinieerd als de verhouding tussen het pensioeninkomen dat iemand ontvangt tijdens het eerste jaar van zijn pensionering en het inkomen uit arbeid tijdens het laatste loopbaanjaar. Gegeven dat het pensioen van zelfstandigen wordt benaderd door het minimumpensioen, wordt hun vervangingsratio niet opgenomen in bovenstaande figuur. Bovendien zijn de oorspronkelijke reeksen van de vervangingsratio afgevlakt (kwadratische afvlakking) omdat het aantal pensioneringen, en dan vooral van de individuen die nog professioneel actief waren op de vooravond van hun pensionering, relatief klein is in de steekproef. Er wordt immers geen vervangingsratio berekend voor personen die instromen vanuit het stelsel van werkloosheid, invaliditeit, brugpensioen of die een periode van inactiviteit doormaken vooraleer ze met pensioen te gaan.

Figuur 12 (afgevlakte reeks) toont allereerst dat de vrouwen over bijna de hele simulatieperiode een hogere vervangingsratio (bruto) hebben dan de mannen. Dat resultaat laat de herverdelende impact van het pensioenstelsel doorschemeren. De minima (minimumpensioenen en minimumrecht per loopbaanjaar) evenals het loonplafond verzwakken de band tussen bijdragen en uitkeringen en maken de verdeling van de pensioeninkomsten meer egalitair. Door het loonverschil tussen mannen en vrouwen, krijgen vrouwen in de pensioenberekening vaker te maken met de pensioenminima, terwijl mannen veel vaker geconfronteerd worden met het loonplafond. Die twee mechanismen doen respectievelijk het belang van het pensioenbedrag stijgen en afnemen ten opzichte van de lonen. Het is dus niet verwonderlijk dat er een verschil in niveau tussen de vervangingsratio van de mannen en die van de vrouwen wordt vastgesteld.

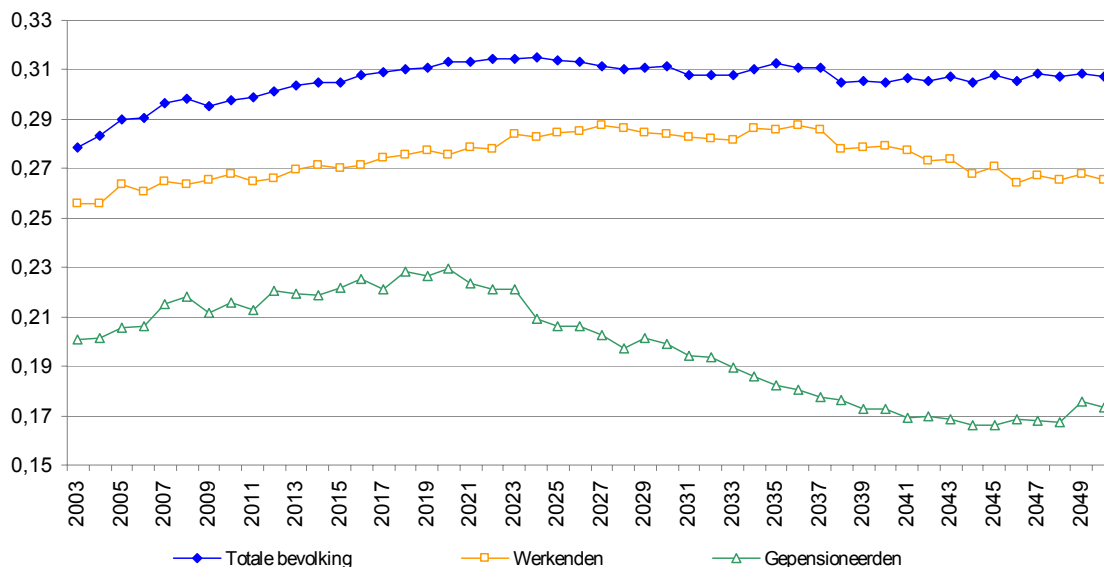
Vervolgens kennen de vervangingsratio's een dalend verloop over de projectieperiode. Voor de mannen gebeurt die daling over de hele simulatieperiode, terwijl ze bij de vrouwen slechts voorkomt na een fase van kleine groei en stabilisering die ongeveer tot 2020 duurt.

De loskoppeling van de loonevolutie en de evolutie van de welvaartsaanpassingen van de plafonds en minima in het pensioensysteem verklaart de afname op lange termijn van de vervangingsratio's. De verschillende evolutie van de vervangingsratio van vrouwen en mannen wordt verklaard door twee factoren: de recente verhoging van de pensioenminima – en in het bijzonder de stijging met 17 % van het minimumrecht per loopbaanjaar in oktober 2006 – en de hogere activiteitsgraad van de vrouwen.

De verlenging van de loopbaan van de vrouwen opent rechten op hogere pensioenen. Bovendien heeft die toename van de loopbaanduur ook tot gevolg dat een steeds groter wordend aandeel vrouwen zal voldoen aan de loopbaanvoorwaarden die nodig zijn om het minimumrecht per loopbaanjaar en het gewaarborgd minimumpensioen te kunnen genieten. Een groter aantal vrouwen zal aanspraak kunnen maken op de pensioenminima die recentelijk werden geherwaardeerd. Onder overigens gelijkblijvende omstandigheden zouden die factoren tot resultaat hebben dat de vervangingsratio van de vrouwen stijgt. Die impact wordt echter beperkt door de loskoppeling van de aanpassing van de plafonds en minima ten opzichte van de loongroei. De trend van de vervangingsratio van de vrouwen is min of meer stabiel tot 2020. Vervolgens zou het effect van het geherwaardeerde minimumrecht, gegeven het groeiverschil tussen de pensioenminima en de lonen, en het zuivere effect van de loopbaanverlenging afbrokkelen. Het effect van de ontkoppeling neemt dan de bovenhand en zorgt ervoor dat de vervangingsratio van de vrouwen steeds sneller gaat afnemen tussen 2020 en 2050.

Het feit dat meer vrouwen aan de arbeidsmarkt deelnemen, heeft ook tot gevolg dat er een daling is van het aantal pensioenen aan gezinsbedrag. Meer en meer vrouwen komen in aanmerking voor een eigen pensioen en daardoor krijgen steeds minder mannen een pensioen aan gezinsbedrag. Dat gaat gepaard met de loskoppeling van de evolutie van, vooral, het loonplafond ten opzichte van de lonen om de vervangingsratio van de mannen te verkleinen.

Figuur 13: Gini-coëfficiënt naar statuut – referentiescenario



Bron: Midas

Figuur 13 geeft de Gini-coëfficiënt³⁰ voor de gepensioneerden, de werknemers en de totale bevolking. Voor de leesbaarheid van de figuur, wordt de Gini voor de andere statuten niet opgenomen.

In deze figuur zijn de individuen verdeeld volgens hun activiteitsstatus. Hun inkomen is het equivalent gezinsinkomen dat kan samengesteld zijn uit inkomens afkomstig van verschillende bronnen. Het equivalent gezinsinkomen van een huishouden dat bestaat uit een gepensioneerde en een werkende zal dus bestaan uit een inkomen uit pensioenen en een inkomen uit arbeid. Zoals we verder zullen zien, hangt de inkomensverdeling van de gepensioneerden niet enkel af van de pensioeninkomens, maar ook van de gezinssamenstelling en hun inkomensstructuur.

De evolutie van de inkomensverdeling van de gepensioneerden kan worden opgesplitst in twee bewegingen. Eerst en vooral neemt de ongelijkheid tussen de gepensioneerden lichtjes toe tot 2020. Daarna stelt men vast dat de ongelijkheid tussen de gepensioneerden tijdens de periode 2020-2050 vermindert met een minder sterke afname tijdens het laatste decennium. Tijdens die tweede beweging daalt de ongelijkheid onder haar oorspronkelijk niveau.

Om die evolutie te onderzoeken, werd de ongelijkheid van de verschillende inkomensbronnen die de totale inkomens van de gepensioneerden vormen, opgesplitst³¹. Er werden drie inko-

³⁰ De Gini is een spreidingsmaatstaf. De waarde van de Gini ligt tussen 0 en 1, en dit maakt het mogelijk de inkomensongelijkheid van twee populaties van verschillende grootte te vergelijken. De waarde 0 correspondeert aan een situatie waarin iedereen exact hetzelfde inkomen heeft. In het andere uiterste komt de waarde 1 overeen met de situatie waarin één persoon alle inkomens heeft, terwijl alle andere personen geen enkel inkomen hebben.

³¹ Zie Dekkers, Desmet en De Vil, nog te verschijnen.

mensbronnen gedefinieerd : de pensioeninkomens, de inkomens uit arbeid en de inkomens uit andere uitkeringen dan het pensioen (vooral werkloosheid, invaliditeit en leefloon). Als men weet dat het aandeel van die laatste inkomensbron in het totaal inkomen van de gepensioneerden en de ongelijkheid ervan zeer laag en stabiel zijn in de tijd, wordt aangenomen dat die inkomensbron geen invloed heeft op de evolutie van de inkomensongelijkheid tussen de gepensioneerden.

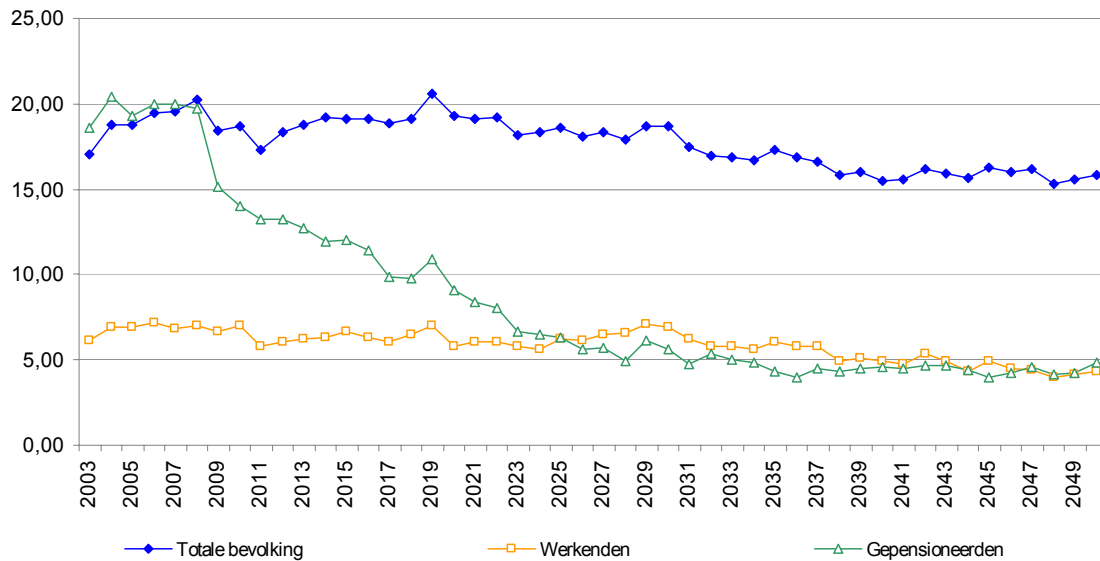
De toenemende ongelijkheid van de gepensioneerden tijdens de eerste twee decennia wordt verklaard door een lichte stijging van het aandeel van de inkomens uit arbeid ten koste van de pensioeninkomens. Die wijziging in de inkomensstructuur is het gevolg van de toegenomen activiteitsgraad van de vrouwen. Tijdens die periode is het inderdaad zo dat enerzijds meer en meer mannelijke gepensioneerden een vrouw hebben die nog werkt en anderzijds dat, gegeven dat steeds meer vrouwen een eigen pensioen ontvangen, binnen de gepensioneerde gezinnen er meer en meer gezinnen zijn waar de man nog actief is. Aangezien de inkomens uit arbeid veel ongelijker verdeeld zijn dan de pensioeninkomens, stijgt de totale ongelijkheid wanneer het aandeel van die laatste daalt ten gunste van de eerste.

De kleiner wordende ongelijkheid tussen de gepensioneerden tijdens de laatste drie simulatie-decennia wordt verklaard door drie factoren. De eerste verklarende factor voor de daling van de inkomensongelijkheid tussen gepensioneerden, is de toenemende activiteitsgraad van de vrouw. De verlenging van hun loopbaan vertaalt zich in een stijging van hun pensioenrechten waardoor het aandeel vrouwen met een volwaardig pensioen toeneemt.

Vervolgens speelt de verschillende samenstelling van het inkomen van de gepensioneerden opnieuw een rol. Over deze periode noteert men een zeer duidelijke daling van het aandeel van de inkomens uit arbeid ten gunste van de pensioeninkomens. Die verschillende inkomenssamenstelling is zelf het resultaat van de gewijzigde gezinssamenstelling van de gepensioneerden en de stijging van de gemiddelde pensioenleeftijd. Men stelt inderdaad vast dat, als gevolg van de vermoedelijke daling van het aantal huwelijken en het samenwonen, het aantal gepensioneerde huishoudens die bestaan uit één enkele persoon, toeneemt. Bovendien is het ook zo dat de stijging van de gemiddelde leeftijd van de gepensioneerden de kans verkleint dat de gepensioneerden een nog werkende partner hebben.

De derde factor die de dalende ongelijkheid tussen de gepensioneerden verklaart, is de geringere ongelijkheid van de pensioeninkomens. De loskoppeling tussen de groei van de lonen en de groei van de plafonds ligt aan de basis van die meer egalitaire verdeling van de pensioeninkomens. Het toenemend verschil tussen lonen en loongrens impliceert een steeds sterkere bovengrens van het pensioenniveau.

Figuur 14: Armoederisico naar statuut, in % –referentiescenario



Bron: Midas

Figuur 14 toont het armoederisico per statuut. De definitie van het in aanmerking genomen inkomen is dezelfde als bij de voorgaande figuur. Het betreft het equivalent gezinsinkomen. Zoals hoger vermeld in dit hoofdstuk, is het armoederisico het aandeel van de personen met een inkomen onder de armoededrempel.

We herinneren eraan dat de armoederisico's die verkregen werden in het kader van deze analyse en de armoederisico's die verkregen werden via de EU-SILC niet vergelijkbaar zijn, ook al zijn ze sterk met elkaar verwant. Er zijn in hoofdzaak drie factoren die de vergelijking onmogelijk maken. Ten eerste, de hier beschouwde gegevens zijn brutogegevens, terwijl het in de EU-SILC nettogegevens zijn. Vervolgens zijn de inkomsten uit kapitaal beschikbaar in de EU-SILC, maar niet in deze analyse. Ten slotte worden bepaalde sociale uitkeringen zoals kinderbijslag of de uitkeringen voor beroepsziekten of arbeidsongevallen niet gesimuleerd in het model, maar wel in de EU-SILC.

Het armoederisico van de gepensioneerden daalt van 2006 tot 2030 ongeveer en blijft nadien vrijwel stabiel tijdens de laatste twee decennia van de simulatieperiode. In 2007 stelt men vast dat door de daling van hun armoederisico, dit op een lager niveau ligt dan het armoederisico van de totale bevolking en, tegen 2025, bevinden de gepensioneerden zich in een situatie die vergelijkbaar is met die van de werknemers.

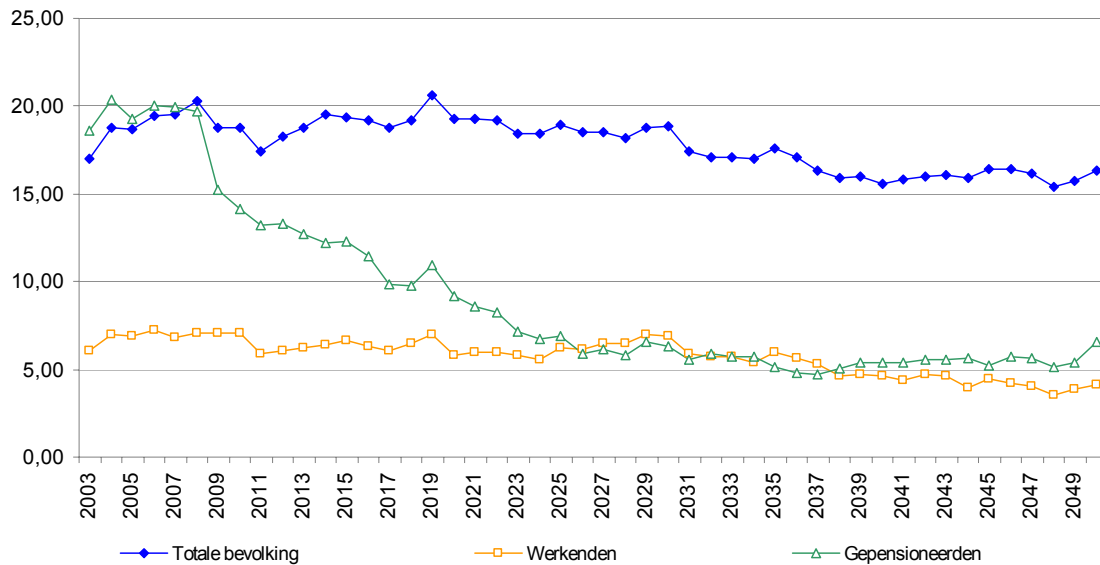
Twee factoren verklaren de daling van het armoederisico tot 2030. De eerste factor is het geheel van recente maatregelen ter verhoging van de pensioenminima en vooral de verhoging van de IGO met ongeveer 14 % op 1 december 2006 en van de verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar met 17 % op 1 oktober 2006. Deze laatste verhoging heeft een dalend effect op het

armoederisico dat aanhoudt tot 2030 en vooral de vrouwen bereikt. Die impact brokkelt af in de loop der tijd door het groeiverschil tussen lonen en pensioenminima.

De tweede factor die de daling van het armoederisico van de gepensioneerden gedurende de eerste drie decennia verklaart, is de stijgende activiteitsgraad van de vrouwen. Hun loopbanen worden langer waardoor ze hogere pensioenen kunnen opbouwen. Het is interessant om vast te stellen dat de vermindering van de armoede bij gepensioneerden in zeer grote mate te danken is aan de verbetering van de vrouwelijke pensioenen.

Tijdens de laatste 20 simulatiejaren stabiliseert het armoederisico van de gepensioneerden zich op een vrij laag niveau. Aan het effect van de twee bovenvermelde factoren komt een einde. Het enige effect dat nog doorwerkt, is de loskoppeling van de evolutie van de pensioenen ten opzichte van de lonen en, vooral, de impact ervan op de evolutie van de armoededrempel. Aangezien de loskoppeling van de evolutie van de pensioenen ten opzichte van de lonen vrij beperkt is in dit referentiescenario, bereikt de groei van het gemiddeld pensioen een niveau dicht bij de groei van de armoededrempel. De welvaartsaanpassingen, en vooral die betreffende de pensioenminima, zijn immers vrij genereuze aanpassingen in vergelijking met de loonevolutie. Ze worden zelfs nog generieuzer omdat van de twee mechanismen die de pensioenminima waarborgen, het minimumrecht per loopbaanjaar op termijn het gewaarborgd minimumpensioen zal vervangen omdat op de eerste een hogere groeivoet wordt toegepast dan op de tweede. Gelet op hun initiële niveau en hun respectievelijke groei (1 % voor het gewaarborgd minimumpensioen en 1,25 % voor het minimumrecht per loopbaanjaar), zal het gewaarborgd minimum binnenkort niet meer worden toegepast en het minimumrecht per loopbaanjaar zal dus het enige mechanisme zijn dat een minimum garandeert. Aangezien dit minimumrecht toeneemt met een loskoppeling van de loongroei met slechts 0,25 procentpunt, is het niet verwonderlijk dat het armoederisico van de gepensioneerden zich stabiliseert. Ter afronding, voegen we eraan toe dat het totaal inkomen – waarvan de mediaan als basis dient voor de berekening van de armoededrempel – in die periode bestaat uit een toenemend aandeel pensioeninkomsten. Dat verklaart ook waarom de armoededrempel niet echt sneller stijgt dan de pensioenen.

Figuur 15: Armoederisico naar statuut, in % – scenario 1,75



Bron: Midas

De langetermijndynamiek van het armoederisico van de gepensioneerden wordt sterk beïnvloed door de mate van loskoppeling van de welvaartsaanpassingen die toegepast worden op de parameters van de pensioenregelingen ten opzichte van de evolutie van lonen. Figuur 15 illustreert dit uitstekend. Die figuur toont het armoederisico in het scenario 1,75 dat zich onderscheidt van het referentiescenario door een loongroei die 0,25 procentpunt hoger is. Aangezien de welvaartsaanpassingen gelijk blijven, wordt de loskoppeling van de welvaartsaanpassingen van de parameters van de pensioenregelingen ten opzichte van de evolutie van de lonen dus groter. De impact van die toegenomen loskoppeling op het armoederisico van de gepensioneerden wordt duidelijk vanaf 2025. Vanaf die datum tot 2040 ongeveer, bereikt het armoederisico van de gepensioneerden hetzelfde niveau als dat van de werknemers. Het stijgt vervolgens licht tijdens het laatste decennium van de simulatie.

Hoe groter de loskoppeling van de evolutie van de pensioenparameters ten opzichte van de lonen, hoe sneller het armoederisico van de gepensioneerden opnieuw zal toenemen. In het referentiescenario is er geen stijging van het armoederisico tijdens de beschouwde simulatieperiode. In het scenario 1,75 zou de stijging zich voordoen vanaf 2040 met een steeds sterkere groei. Het belangrijkste fenomeen dat hier werkzaam is, is gelinkt aan de pensioenminima. Ze stijgen minder snel dan de lonen, worden dus relatief minder hoog en verliezen dus geleidelijk aan hun beschermende rol tegen het armoederisico.

2.3. Besluit

De SCvV heeft de opdracht om naast de financiële ook de sociale houdbaarheid van de vergrijzing te onderzoeken. Hiertoe wordt nagegaan of pensioenen, nu en in de toekomst, voldoende zijn om ouderen te behoeden voor het risico op armoede. Daarnaast zouden zij de gepensioneerden in staat moeten stellen om een redelijk niveau van hun levensstandaard te kunnen behouden op het moment van pensionering.

Dit hoofdstuk onderzoekt de adequaatheid van de pensioenen vanuit een dubbel perspectief. Enerzijds wordt de actuele situatie in kaart gebracht aan de hand van indicatoren die gebaseerd zijn op de meeste recente EU-SILC-enquête (enquêtégolf 2007, waarin naar het inkomen van 2006 gepeild wordt). Zij laten ook toe een vergelijking te maken met de buurlanden. Anderzijds stelt de SCvV voor de eerste maal een prospectieve benadering voor aan de hand van de resultaten van het microsimulatiemodel MIDAS. Dat model laat toe een beeld te schetsen van de sociale houdbaarheid op lange termijn (tot 2050) en is daarbij consistent met de hypothesen van de SCvV om de financiële houdbaarheid van de vergrijzing te onderzoeken.

Uit de EU-SILC-enquête blijkt dat in 2006 15 % van de Belgische bevolking een armoederisico loopt. Dit betekent dat hun equivalent beschikbaar inkomen lager ligt dan de armoeddrempel die in 2006 878 euro per maand of 10 540 euro per jaar bedraagt. Een verdeling van de bevolking naar leeftijd toont aan dat bijna 1 op 4 van de 65-plussers een risico op armoede heeft. Dit is merkkelijk hoger dan het armoederisico bij de 16-64-jarigen (13 %). De meest kwetsbare ouderen zijn vrouwen, hoogbejaarden en alleenstaanden. Uit een verdeling van de populatie naar socio-economisch statuut blijkt ook dat bijna 1 op 3 van de werklozen een armoederisico loopt, bij de gepensioneerden is dat 1 op 5 en bij de werkenden is dat "slechts" 1 op 25.

In vergelijking met de buurlanden lopen de Belgische ouderen in 2006 een hoger risico op inkomensarmoede. In Nederland, Frankrijk en Duitsland hebben respectievelijk 10 %, 13 % en 17 % van de 65-plussers een equivalent beschikbaar inkomen onder de nationale armoeddrempel. Het pensioen vormt in alle landen een essentieel instrument om het armoederisico bij ouderen te beperken. Het pensioeneffect op armoede is kleiner in België ten opzichte van de buurlanden. Ook is de kloof tussen het (mediaan) wettelijk pensioen en het (mediaan) looninkomen van oudere werknemers groter in België dan in Duitsland en Frankrijk.

Hoewel ouderen in België een groter armoederisico hebben, verkeren zij niet in diepere armoede dan jongere generaties. Het aandeel ouderen met een inkomen onder de drempel is dus relatief hoog, maar de afstand tussen hun inkomen en die drempel is relatief beperkt, zowel ten opzichte van de jongere generaties in België als ten opzichte van de 65-plussers in de buurlanden. Ook op vlak van inkomensongelijkheid zijn Belgische bejaarden beter af, zowel ten opzichte van jongere generaties in België als ten opzichte van ouderen in Frankrijk en Duitsland. Dit alles wijst erop dat het Belgische pensioensysteem een vrij grote herverdeling kent.

Het model MIDAS biedt een prospectieve benadering van de adequaatheid van pensioenen. De resultaten tonen een dalend verloop van de *vervangingsratio* over de projectieperiode. Er is wel een verschil in de evolutie naar geslacht: bij vrouwen treedt de daling pas op na een periode van minieme stijging en stabilisatie die duurt tot ongeveer 2020. De daling in de ratio is het gevolg van de loskoppeling van de evolutie van sommige “parameters” van de pensioenregelingen (minimumpensioenen, minimumrecht per loopbaanjaar en loonplafond) ten opzichte van de loongroei. Twee factoren liggen aan de basis van de verschillende evolutie tussen de geslachten: de recente toename van de minima en de toenemende activiteitsgraad van de vrouw.

De *Gini-coëfficiënt* wijst op een lichte toename van de ongelijkheid van de inkomensverdeling onder gepensioneerden tot 2020 gevolgd door een relatief sterke daling die afneemt in kracht tijdens het laatste decennium van de projectieperiode (2040-2050). Merk op dat, in tegenstelling tot de *vervangingsratio*, de *Gini-coëfficiënt* gebaseerd is op het equivalent gezinsinkomen. De verdeling van het inkomen van gepensioneerden wordt dus niet alleen bepaald door het pensioen, maar ook door de samenstelling van het huishouden en de inkomens van de andere gezinsleden. De twee belangrijkste componenten van het equivalent inkomen bij gepensioneerden zijn het inkomen uit arbeid en het pensioen. De variatie van hun onderling belang biedt een verklaring voor de evolutie van de *Gini-coëfficiënt*. Gegeven dat de arbeidsinkomens ongelijker verdeeld zijn dan de pensioeninkomens, leidt een stijging van het aandeel arbeidsinkomens in het equivalent inkomen ten koste van de pensioenen, tot een ongelijkere verdeling bij gepensioneerden tijdens de twee eerste decennia van de projectieperiode. De daling van de *Gini-coëfficiënt* bij gepensioneerden in de daaropvolgende decennia is een gevolg van een vermindering van het aandeel arbeidsinkomens ten voordele van de pensioeninkomens. Dat gaat bovendien gepaard met een daling van de ongelijkheid bij de pensioenen, voornamelijk door een stijgend belang van het loonplafond en de toenemende loopbaanduur bij vrouwen.

Het *armoederisico* bij gepensioneerden daalt vrij sterk tot 2030 waarna het relatief stabiel blijft rond het niveau van de werkenden. De daling speelt zich voornamelijk af bij de vrouwen en kan verklaard worden door hun toenemende activiteitsgraad en door de sterke verhogingen eind 2006 van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en het minimumrecht per loopbaanjaar. Die effecten hebben hun uitwerking tot 2030, de loskoppeling tussen de groei van de lonen en aanpassing van de minima beperkt immers de draagwijdte van die initiële herwaarderingsen. Die loskoppeling is echter vrij beperkt in het referentiescenario en leidt, vanaf 2030, tot een stabilisatie van het *armoederisico* bij gepensioneerden op een vrij laag niveau. Bovendien neemt het gewicht van de pensioenen in het totale inkomen, waarop de armoededrempel berekend wordt, in die periode meer en meer toe. Hierdoor groeit de armoededrempel vanaf 2030 niet echt sneller dan de pensioenen.

3. Bijlagen

3.1. De nieuwe projectie 2008-2060 van de Ageing Working Group

3.1.1. Inleiding

De “Working Group on Ageing Populations and Sustainability” (kort Ageing Working Group of AWG) werd in december 1999 opgericht door het Comité voor de Economische Politiek (CEP) van de Europese Commissie en zag zijn opdracht geherdefinieerd in februari 2007. De WGA werkt projecties op lange termijn uit over de overheidsuitgaven die gelinkt zijn met de leeftijd. De werkgroep evalueert de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën door zijn projecties, gaat over tot het maken van specifieke indicatoren en organiseert “peer-reviews” van de belangrijkste pensioenhervormingen in de lidstaten. Ze onderneemt op vraag van de CEP ook diverse studies over deze thema’s. Deze groep past dus binnen het Europese kader dat werd vastgelegd om de budgettaire situatie in de lidstaten te onderzoeken en te bewaken (Stabiliteits- en Groeipact, Stabiliteitsprogramma).

De projecties van de AWG worden uitgevoerd aan de hand van zo homogeen mogelijke (demografische, sociaaleconomische en macro-economische) binnen de AWG overeengekomen hypothesen en methodes.

Een eerste dergelijke oefening werd gepubliceerd in 2001 en handelde over de wettelijke pensioenuitgaven en de uitgaven voor gezondheidszorg voor het geheel van de lidstaten tegen 2050. De technische verantwoordelijkheid werd toen toevertrouwd aan de lidstaten via hun vertegenwoordiger bij de AWG.

De tweede oefening 2004-2050 werd in 2006 gepubliceerd. Terwijl de projecties met betrekking tot de pensioenuitgaven opnieuw werden berekend aan de hand van nationale modellen, gebeurde dat niet voor de uitgaven voor (acute en langdurige) gezondheidszorg, werkloosheid en onderwijs. De Commissie nam die voor haar rekening door voor alle lidstaten een standaardaanpak toe te passen. Die oefening van 2006 is uitvoerig beschreven en becommentarieerd in het Jaarverslag 2006 van de SCvV³².

Ten slotte volgde in 2009 de publicatie van de hypothesen en de resultaten van de derde oefening³³ - een basisprojectie en zes gevoeligheidsanalyses - waarvan de projectiehorizon werd verlengd tot 2060. De 27 lidstaten en Noorwegen hebben de projecties van de pensioenuitgaven geleverd, terwijl, zoals voor de oefening 2006, de Commissie de projecties van de uitgaven voor

³² Studiecommissie voor de Vergrijzing, Jaarverslag, mei 2006, hoofdstukken III en IV

³³ The 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060), Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG). Zie http://ec.europa.eu/economy_finance/analysis_structural_reforms/structural_reforms223_en.htm

acute en langdurige gezondheidszorg, werkloosheid en onderwijs voor haar rekening nam. Het moet worden benadrukt dat het geheel van die simulaties uitgevoerd werd tijdens het tweede semester van 2008: die projecties houden dus geen rekening met de gevolgen van de financiële en economische crisis van de laatste maanden, noch met de maatregelen of hervormingen waartoe beslist werd na juli 2008. Vandaar wordt in het vervolg van deze bijlage de vergelijking met de SCvV-projecties gemaakt op basis van het SCvV-rapport van 2008.

Het tweede deel van dit hoofdstuk beschrijft de verschillende sociale uitkeringen die in aanmerking genomen werden door de AWG en de SCvV. Het derde deel beschrijft bondig de methodologie van de AWG (acute en langdurige gezondheidszorg, werkloosheid en onderwijs) en toont de meest opvallende verschillen met de methode die de SCvV hanteert voor de projectie van diezelfde sociale uitgaven, gepresenteerd in haar Jaarverslag van 2008. Het vierde deel bespreekt in detail de hypothesen en de resultaten van de AWG-scenario's die betrekking hebben op de demografie, de arbeidsmarkt en de macro-economie. Ze worden vergeleken met de overeenkomstige scenario's in de vooruitzichten van de SCvV, gerealiseerd in 2008. In het vijfde deel, ten slotte, wordt de evolutie van de sociale uitgaven volgens de basisprojectie van 2008-2060 van de AWG weergegeven en wordt eveneens een vergelijking gemaakt met de projectie-resultaten in het SCvV-rapport van 2008.

3.1.2. De in aanmerking genomen sociale uitgaven

Dit deel beschrijft de sociale uitgaven of de verschillende uitkeringen die in aanmerking genomen worden in de projecties van de AWG en de SCvV.

Het concept 'budgettaire kosten van de vergrijzing' van de AWG verschilt van dat van de SCvV. Enerzijds neemt de AWG een aantal sociale toelagen niet in aanmerking als deel van de budgettaire kosten van de vergrijzing. Het betreft de uitkeringen voor primaire arbeidsongeschiktheid en het kraamgeld, de kinderbijslag en het geheel van de uitkeringen die in het SCvV-verslag onder de noemer 'overige sociale uitgaven' vallen (zoals het leefloon, de vergoedingen voor arbeidsongevallen, voor beroepsziekten en de Fondsen voor bestaanszekerheid). Anderzijds vindt de AWG dat de uitgaven voor onderwijs in rekening moeten gebracht worden bij de raming van de budgettaire kosten van de vergrijzing.

Merk bovendien op dat de AWG het begrip uitgaven voor 'wettelijke pensioenen' in veel ruimere zin gebruikt dan de SCvV (en dan de administratieve definities). Het omvat immers de pensioenen als dusdanig (algemene werknemers- en zelfstandigenregeling, overheidssector en bijstandsregeling), maar ook de uitgaven voor invaliditeit en brugpensioen. Die laatste uitgaven worden eveneens in aanmerking genomen door de SCvV, maar onder een aparte titel.

Bovendien worden de uitgaven voor extralegale pensioenen (2e en 3e pijler) in aanmerking genomen door de AWG op basis van door de lidstaten (op vrijwillige basis) geleverde cijfers. Dit gebeurt echter enkel indien de lidstaten daartoe in staat zijn, wat nog niet het geval is voor België.

3.1.3. Methode van de AWG

De WGA baseert zijn projecties van de sociale uitgaven die gelinkt zijn met de leeftijd op de bevolkingsvooruitzichten van Eurostat. De methodologie en hypothesen waarop de bevolkingsvooruitzichten gebaseerd zijn, is tot stand gekomen in onderling overleg met vertegenwoordigers van de 27 lidstaten.

In de projectiemethode van de sociale uitgaven die in aanmerking genomen worden door de AWG, dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de pensioenuitgaven en de overige uitkeringen.

De projecties van de pensioenuitgaven worden immers gemaakt door nationale experts en, in het geval van België, met behulp van het modellensysteem MALTESE van het Federaal Planbureau, net zoals voor de SCvV-projectie. Het betreft de uitgaven voor wettelijke pensioenen of van de 1e pijler, evenals de uitgaven voor invaliditeit en brugpensioen, in overeenstemming met het pensioenconcept volgens de AWG. Voor meer uitleg over de methodologie van dat modellensysteem kan de lezer de voorgaande jaarverslagen van de SCvV raadplegen. Voor het sociaal-beleidsscenario dat toegepast wordt op de pensioenen, zijn de hypothesen identiek in de projecties van de AWG en de SCvV: ze respecteren de parameters uit de wet betreffende het Generatiepact voor de berekening van de budgettaire enveloppe voor welvaartsaanpassingen³⁴.

De AWG heeft echter een eigen methodologie ontwikkeld voor de projectie van de uitgaven voor acute en langdurige zorg, werkloosheid en onderwijs. Die wordt hierna voorgesteld en vergeleken met de overeenkomstige methoden van de SCvV, die toegepast werden in het jaarverslag 2008.

a. De uitgaven voor acute zorg

Methode van de AWG

De methodologie van de AWG combineert demografische factoren (de uitgavenprofielen per hoofd, geslacht en leeftijd) en niet-demografische factoren (gekoppeld aan het inkomen per hoofd). Er zijn verschillende scenario's rond die factoren mogelijk.

Voor de demografische factor werd geopteerd voor een intermediair profiel voor de uitgaven voor gezondheidszorg per hoofd, leeftijd en geslacht dat zich situeert tussen het 'zuiver demografisch' scenario en het scenario 'constante gezondheidstoestand'. In het zuiver demografisch scenario komt de hogere levensverwachting van de bejaarden overeen met een groei van het aantal jaren doorgebracht in slechte gezondheid. Anders gezegd het uitgavenprofiel per leeftijd en geslacht blijft constant in de loop van de projectie. In het scenario 'constante gezondheidstoestand' blijft het aantal jaren in slechte gezondheid constant en de jaren hogere levensverwachting worden in goede gezondheid doorgebracht. Dit betekent dat het uitgavenprofiel per

³⁴ In reële termen bedragen de jaarlijkse aanpassingen 1,25 % van het loonplafond en het minimumrecht per loopbaanjaar en 1 % van de forfaitaire uitkeringen en 0,5 % voor de niet-forfaitaire uitkeringen.

leeftijd en geslacht naar rechts verschuift, wat de toename van de gezondheidsuitgaven in de projectie beperkt. Het basisscenario van de AWG veronderstelt dat de verbetering van de gezondheidstoestand op elke leeftijd gemodelleerd wordt als een verschuiving van het uitgavenprofiel per leeftijd die overeenstemt met de helft van de hogere levensverwachting.

Het basisscenario voor de niet-demografische factoren bevat een inkomenselasticiteit van de kosten ten opzichte van het bbp per hoofd van 1,1 in het begin van de projectieperiode die convergeert naar 1 op het einde van de periode.

Methode van de SCvV

De methode van de SCvV, van toepassing in 2008³⁵ lijkt vrij goed op die van de AWG. Zij hangt immers ook af van dezelfde demografische en niet-demografische factoren. De gekozen scenario's zijn echter verschillend.

Het uitgavenprofiel per hoofd, leeftijd en geslacht, toegepast op de toekomstige piramide van de leeftijden wordt constant gehouden gedurende de hele projectie. Het gaat dus om een 'zuiver demografische benadering'. Het gekozen scenario voor de niet-demografische factoren bevat een variabele inkomenselasticiteit, hoger dan 1, en convergerend naar 1 op zeer lange termijn.

b. De uitgaven voor langdurige zorg

Methode van de AWG

De projectie van de uitgaven voor langdurige zorg is gebaseerd op een simulatiemodel dat rekening houdt met een bepaald aantal determinanten voor dit uitgavetype: het aantal afhankelijke bejaarden, de opsplitsing tussen informele zorg (verstrekkt door een niet-vergoede naaste) en formele zorg (thuis of in een verzorgingsinstelling) en de kosten per eenheid van het deel van de zorg ten laste van de overheid.

De afhankelijke bevolking³⁶ (die nood heeft aan langdurige zorg) wordt eerst geprojecteerd aan de hand van afhankelijkheidsgraden per geslacht en per leeftijd³⁷, toegepast op de bevolkingsvooruitzichten. In de veronderstelling dat aan de totale afhankelijke bevolking langdurige zorg wordt verstrekt, wordt ze vervolgens opgesplitst volgens het verleende zorgtype: informele zorg (die niet leidt tot overheidsuitgaven), formele thuiszorg en formele institutionele zorg (deze laatste twee zorgtypes, waarvan de kosten per eenheid verschillend zijn, leiden tot overheidsuitgaven). Die opsplitsing gebeurt op basis van de kans dat men een of ander zorgtype zal

³⁵ De methodologie van de SCvV werd in 2009 verfijnd (zie hoofdstuk 1).

³⁶ De begrippen afhankelijkheid en invaliditeit mogen niet verward worden. Afhankelijke personen hebben langdurige zorg nodig. Ze hebben moeite met minstens één activiteit uit het dagelijks leven (eten, zich wassen, zich aankleden, het huishouden doen, ...). Bepaalde invalide personen kunnen daarentegen wel totaal onafhankelijk leven, zonder de hulp van verzorgingsdiensten. Ter herinnering, in deze oefening, worden de invaliditeitsuitgaven beschouwd als pensioenuitgaven.

³⁷ De afhankelijkheidsgraden zijn afkomstig uit verschillende bronnen zoals de SHARE-enquête en de SILC-enquête.

nodig hebben, berekend voor een basisjaar per geslacht en leeftijd met behulp van door de lidstaten verstrekte gegevens. De uitgaven die verband houden met formele thuiszorg en formele institutionele zorg worden daarna berekend door het aantal gerechtigden en de overeenkomstige gemiddelde uitgaven per leeftijd te combineren.

Tot slot, om de totale overheidsuitgaven voor langdurige zorg te verkrijgen, wordt een andere uitgavencategorie toegevoegd aan de uitgaven voor formele zorg, nl. de financiële steun aan afhankelijke personen ('cash benefits') die de evolutie van het aantal afhankelijke personen volgt.

Voor de projectie van de afhankelijke bevolking, stemt het basisscenario van de AWG overeen met dat voor acute zorg: het situeert zich halverwege tussen de zuiver demografische benadering waar de geobserveerde afhankelijkheidsgraad op lange termijn constant wordt gehouden en de benadering met constante ongeschiktheid waar het profiel van de afhankelijkheidsgraden per leeftijd parallel met de stijging van de levensverwachting evolueert. Het gekozen scenario veronderstelt dat dit profiel een verschuiving kent die overeenstemt met de helft van de hogere levensverwachting. De kosten per eenheid volgen de evolutie van het bbp per hoofd met een elasticiteit van 1.

Methode van de SCvV

De methode van de SCvV om de uitgaven voor langdurige zorg te ramen, werd reeds uitvoerig belicht in een vorig SCvV-verslag³⁸. Ze is relatief vergelijkbaar met die van de AWG, aangezien er ook een hiërarchisch model wordt gebruikt waarin de bevolking per geslacht en leeftijds categorie wordt opgedeeld in gebruikers en niet-gebruikers van formele langdurige zorg. De gebruikers van formele zorg worden vervolgens opgesplitst in gebruikers van thuiszorg en gebruikers van institutionele zorg, die zelf verder worden opgesplitst in verschillende categorieën volgens de zorgafhankelijkheidsgraad. Aan die gerechtigden worden een aantal dagforfaits toegekend, eveneens volgens zorgafhankelijkheidsgraad om rekening te houden met de verschuivingen tussen zorgcategorieën, overlijdens.... De totale uitgaven voor langdurige zorg worden verkregen door het aantal dagforfaits en de overeenstemmende prijzen (die stijgen in functie van de zorgafhankelijkheid) voor elke zorgcategorie, leeftijdsklasse en geslacht samen te nemen. Er zijn twee belangrijke verschillen met de AWG-methode: enerzijds, wordt de kans dat men een beroep moet doen op formele zorg econometrisch ingeschat vooral op basis van de leeftijd en de niet-beschikbaarheid van informele zorg³⁹, terwijl in het AWG-model, de afhankelijkheidsgraden worden waargenomen voor een referentiejaar. Anderzijds is de SCvV-methode veel meer gedetailleerd op het niveau van de verschillende zorgcategorieën.

³⁸ Studiecommissie voor de Vergrijzing, Jaarverslag, juni 2007, hoofdstuk II 'De projectie van de uitgaven voor gezondheidszorg', pp. 51-72

³⁹ De niet-beschikbaarheid van de informele zorg wordt benaderd als de kans dat een gehuwd persoon zijn/haar echtgeno(o)t(e) verliest.

Zoals voor de uitgaven voor acute zorg, veronderstelt de SCvV-projectie dat de toegenomen levensverwachting niet gepaard gaat met een hogere levensverwachting zonder ongeschiktheid⁴⁰ (zuiver demografisch scenario), wat ertoe leidt dat, per leeftijdscategorie, de kans dat men een beroep moet doen op zorg op lange termijn constant blijft. De kosten per eenheid evolueren parallel met de arbeidsproductiviteit.

c. De werkloosheidsuitgaven

Methode van de AWG

De door de AWG gekozen methode veronderstelt dat de vervangingsgraad en het loonaandeel in het bbp constant blijven. De werkloosheidsuitgaven evolueren dus enkel op basis van de werkloosheidsgraad of meer bepaald de verhouding tussen het aantal werklozen en het aantal werknemers.

Methode van de SCvV

In de SCvV-vooruitzichten worden de werkloosheidsuitgaven daarentegen gemodelleerd per geslacht, leeftijdscategorie en type uitkering (forfaitair, minimum, begrensd of loongebonden). De parameters voor de welvaartsaanpassingen van de verschillende uitkeringen zijn gelijk aan die voor de berekening van de begrotingsenveloppe voor welvaartsaanpassingen, zoals vermeld in de wet betreffende het Generatiepact. Die benadering maakt het mogelijk rekening te houden met een daling van de vervangingsgraad van de werkloosheidsuitkeringen.

d. De uitgaven voor onderwijs

Methode van de AWG

In de AWG-projecties omvatten de totale uitgaven voor onderwijs de loonkosten (bezoldigingen van het onderwijzend en niet-onderwijzend personeel), de overige kosten (overige lopende uitgaven en kapitaalinvesteringen) en de overdrachten aan de particuliere gezinnen (beurzen, overheidsleningen, subsidies).

De uitgaven voor onderwijs worden opgedeeld in het aantal leerlingen en de gemiddelde kosten per leerling voor het laatst waargenomen jaar (academiejaar 2005-2006) op basis van de databank van Eurostat. Die opsplitsing gebeurt volgens vier onderwijsniveaus die verband houden met de internationale standaardclassificatie voor het onderwijs:

- het verplicht lager onderwijs (CITE 1);
- het verplicht lager middelbaar onderwijs (CITE 2);
- het hoger middelbaar onderwijs en het postsecundair niet-hoger onderwijs (CITE 3 en CITE 4);
- het hoger onderwijs (CITE 5 en CITE 6).

⁴⁰ In het Engels, "disability-free life expectancy".

In de projectie hangt het aantal studenten af van de evolutie van de scholingsgraad en de overeenkomstige bevolkingsvooruitzichten. In de verplichte onderwijsniveaus (CITE 1 en CITE 2) veronderstelt men dat de scholingsgraad binnen een vijftiental jaar geleidelijk naar 100 % zal convergeren. Voor de overige niet-verplichte onderwijsniveaus, houdt de scholingsgraad rekening met de evolutie van de activiteitsgraad: een stijging van de activiteitsgraad leidt tot een daling van de scholingsgraad.

Het aandeel van de overige kosten ten opzichte van de totale uitgaven wordt verondersteld constant te blijven, net zoals overdrachten aan de particuliere gezinnen. De loonkosten komen overeen met het aantal leerkrachten gekoppeld aan hun gemiddeld loon. Ze evolueren dus enerzijds op basis van het aantal leerlingen, waarbij de verhouding leerkrachten/leerlingen constant zou blijven over de volledige projectieperiode en, anderzijds, op basis van de arbeidsproductiviteit. De som van de loonkosten, de overige kosten en de overdrachten aan de gezinnen geeft de totale overheidsuitgaven voor onderwijs.

e. Methode van de SCvV

In de vooruitzichten van de SCvV, hebben de onderwijsuitgaven, die ter informatie worden voorgesteld in de tabel van de budgettaire kosten van de vergrijzing, betrekking op de bezoldigingen van het onderwijzend personeel. De overige onderwijsuitgaven (overige lopende uitgaven en kapitaaluitgaven) worden ook in aanmerking genomen, zonder evenwel afzonderlijk te worden genomen, en volgen de evolutie van het bbp in de projectie.

De bezoldigingen van het onderwijzend personeel zijn het resultaat van de combinatie van het aantal leerkrachten en hun gemiddeld loon. Dat laatste evolueert in hetzelfde tempo als de arbeidsproductiviteit, zoals in de AWG-projectie. Het aantal leerkrachten volgt de evolutie van het aantal leerlingen, die, net zoals in de AWG-projectie, voortvloeit uit een projectie van de scholingsgraad per leeftijdsgroep die rekening houdt met de activiteitsgraad.

3.1.4. De hypothesen en de resultaten van de door de AWG geleverde scenario's

De referentieprojectie van de AWG is gebaseerd op gemeenschappelijke hypothesen van de lidstaten op het vlak van demografie, arbeidsmarkt en macro-economie. In dit deel worden die hypothesen en de eruit voortvloeiende resultaten voorgesteld en vergeleken met de hypothesen en de overeenkomstige resultaten van de SCvV-projectie. De hypothesen werden opgemaakt vóór het uitbreken van de economische en financiële crisis van de jongste maanden.

a. Demografie

De in de AWG-projectie gebruikte bevolkingsvooruitzichten werden in mei 2008 door Eurostat opgemaakt onder de naam EUROPOP2008⁴¹, voor de 27 lidstaten, van 2008 tot 2060. Om tot een geleidelijke homogenisering van de socio-economische omgeving in de Europese Unie te ko-

⁴¹ Zie <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>

men, is het onderliggend bevolkingsscenario gebaseerd op een hypothese dat de lidstaten op zeer lange termijn, namelijk in 2150 (dus veel later dan het einde van de projectieperiode), zullen convergeren naar een vruchtbaarheidsgraad van 1,85, een levensverwachting van 92,9 jaar voor mannen en 96,3 jaar voor vrouwen en een migratiesaldo gelijk aan nul.

Tabel 22 vergelijkt de basishypothesen van de bevolkingsvooruitzichten voor België in de scenario's van de AWG en de SCvV. Dit laatste scenario vloeit voort uit de 'Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060'⁴² die in 2008 werden opgesteld door het Federaal Planbureau in samenwerking met de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie.

Tabel 22: De hypothesen van de bevolkingsvooruitzichten volgens het AWG-scenario en het SCvV-scenario

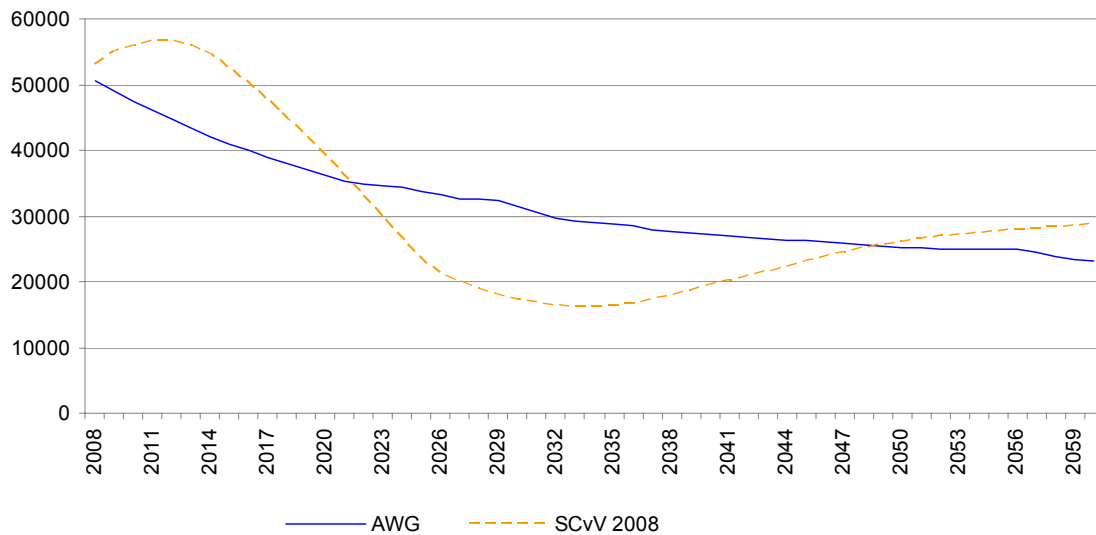
	AWG				SCvV			
	2008	2030	2050	2060	2008	2030	2050	2060
Gemiddeld aantal kinderen per vrouw	1,75	1,77	1,78	1,79	1,82	1,76	1,76	1,77
Levensverwachting bij de geboorte : mannen (jaar)	76,7	80,2	83,1	84,4	77,7	81,2	84,0	85,3
Levensverwachting bij de geboorte: vrouwen (jaar)	82,3	85,4	87,8	88,9	83,5	87,0	89,7	90,9
Migratiesaldo (in duizendtallen)	50,7	31,0	25,0	23,0	53,0	17,4	26,2	28,7

In het AWG-scenario stijgt de vruchtbaarheidsgraad of het gemiddeld aantal kinderen per vrouw licht op lange termijn van 1,75 in 2008 naar 1,79 in 2060. Het SCvV- scenario dat vertrekt van recentere en hogere observaties, zou tot een iets lagere vruchtbaarheid leiden: van 1,82 in 2008 tot 1,77 in 2060. Beide scenario's gaan uit van een voortdurende, stijging van de levensverwachting, die in het AWG-scenario wel meer gematigd is (in 2060 voor mannen 84,4 jaar in plaats van 85,3 jaar en voor vrouwen 88,9 jaar eerder dan 90,9 jaar).

Alhoewel het migratiesaldo in de beide scenario's ruimschoots positief is, verloopt de evolutie ervan sterk verschillend (zie Figuur 16), wat grotendeels de verschillen tussen de resultaten van de twee bevolkingsprojecties verklaart.

⁴² Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060, Federaal Planbureau, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, met de medewerking van het Wetenschappelijk Begeleidingscomité, Federaal Planbureau, Planning Paper nr. 105, mei 2008. Zie ook hoofdstuk 2 van het Jaarverslag 2008 van de SCvV.

Figuur 16: Evolutie van het migratiesaldo in het AWG-scenario en het SCvV-scenario (rapport 2008)



Het migratiesaldo in de AWG-simulatie is reeds in 2008 lager dan dat van het SCvV en daalt daarna gestaag, namelijk van 50 700 eenheden in 2008 naar 23 200 in 2060.

In de SCvV-projectie, daarentegen, vertoont het migratiesaldo een heel verschillende evolutie, vooral als gevolg van de gekozen migratiehypothese⁴³, die hypothesen omvatten verschillende factoren: de voortzetting van de migratie van de onderdanen uit de voormalige EU-15 (vooral Fransen en Nederlanders), de geleidelijke vermindering van de migratie uit de nieuwe lidstaten en een vergelijking van de evolutie van de levensstandaard tussen België en het land van oorsprong. Die laatste factor leidt tot een schommeling van de migratiebewegingen op lange termijn naargelang van de relatieve economische aantrekkelijkheid van België. Zo vertoont het migratiesaldo in de SCvV-vooruitzichten eerst gedurende enkele jaren een stijging, waarna het daalt tot een minimum van 16000 personen in 2034. Daarna stijgt het opnieuw tot het einde van de projectieperiode. Het wordt aldus groter dan het migratiesaldo van de AWG-projectie op het einde van de periode en bedraagt 28 700 eenheden in 2060.

De verschillen tussen de resultaten van de twee bevolkingsvooruitzichten worden voorgesteld in Tabel 23.

In beide projecties is er een aanzienlijke groei van de totale bevolking, die in 2050 reeds meer dan 12 miljoen bereikt. De bevolking uit het SCvV-scenario is evenwel groter dan die van de AWG-vooruitzichten, vooral als gevolg van de verschillende evolutie van het migratiesaldo.

⁴³ Zie SCvV-Jaarverslag 2008, hoofdstukken 1 en 2, juni 2008.

In de SCvV-projectie leidt het grotere migratiesaldo vanaf de eerste jaren tot een grotere bevolking jonger dan 64 jaar, aangezien de migranten een jonge en zelfs zeer jonge bevolking vormen. Bovendien ligt de vruchtbaarheidsgraad van de geïmmigreerde bevolking ook hoger dan die van de Belgen, wat de volgende jaren leidt tot meer geboortes.

Anderzijds leidt de hogere levensverwachting in de SCvV-vooruitzichten ook tot een groter aantal 65-plussers.

Tabel 23: De bevolkingsvooruitzichten van de AWG en verschil met de vooruitzichten 2007-2060 van de SCvV in 2008 (gemiddelde op 30 juni)

	2008	2030 AWG	2030 AWG- SCvV 2008	2050 AWG	2050 AWG- SCvV 2008	2060 AWG	2060 AWG- SCvV 2008
Bevolking							
Totale bevolking	10688,6	11762,5	-234,4	12199,6	-250,2	12299,6	-375,6
Jongeren van 0 tot 14 jaar	1802,8	1911,5	-66,2	1917,2	-54,2	1922,3	-75,0
Bevolking op arbeidsleeftijd van 15 tot 64 jaar	7060,6	7141,6	-138,9	7144,8	-135,3	7113,5	-233,6
Bevolking van 65 jaar en ouder	1825,2	2709,4	-29,3	3137,6	-60,7	3263,9	-67,1
Leeftijdsgroepen in % van de totale bevolking							
0-14	16,9	16,3	-0,2	15,7	-0,1	15,6	-0,1
15-64	66,0	60,7	0,0	58,6	0,1	57,8	-0,1
65 en +	17,1	23,0	0,2	25,7	0,0	26,5	0,3
Afhankelijkheidscoëfficiënt							
Afhankelijkheid van de ouderen (65-100/15-64)	25,9	37,9	0,3	43,9	0,0	45,9	0,5
Intensiteit van de vergrijzing (80+/65+)	27,1	28,4	-0,3	38,9	-0,5	38,7	-0,8

Het aandeel van de leeftijdsgroepen uitgedrukt in procent van de totale bevolking is vrijwel gelijk in beide bevolkingsvooruitzichten: een daling van het aantal jongeren van 0 tot 14 jaar, een forse vermindering van het aantal 15- tot 64-jarigen en bijgevolg een grote toename van het aandeel van de 65-plussers.

Zoals in de SCvV-projectie, stijgt de afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen in de AWG-simulatie aanzienlijk: de verhouding tussen de 65-plussers en de 15- tot 64-jarigen is nog 1 op 4 in 2007, maar verdubbelt vrijwel tot 1 op 2 in 2060. De afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen is lichtjes hoger in de AWG-projectie (+0,5 procentpunt in 2060) als gevolg van de geringere groei van de bevolking op arbeidsleeftijd.

Ook de intensiteitscoëfficiënt van de vergrijzing kent een sterke stijging in de AWG-vooruitzichten, weliswaar bescheidener dan in de SCvV-projectie (-0,8 procentpunt in 2060) als gevolg van de minder hoge levensverwachting.

b. De arbeidsmarkt

Het referentiescenario over de arbeidsmarkt omvat de hypothesen over de activiteitsgraad en de werkloosheidsgraad per geslacht en per leeftijd, terwijl de werkgelegenheidsgraad het resultaat is van de combinatie van die twee evoluties. Daarbij moet worden opgemerkt dat de AWG gegevens in verband met de arbeidsmarkt levert volgens het statistisch concept van de 'Enquête naar de arbeidskrachten'(Eurostat). Aangezien het modellensysteem MALTESE werd uitgewerkt op basis van het nationaal administratief statistisch concept, werden de door de AWG opgetekende evoluties toegepast op de administratieve concepten.

De activiteitsgraad

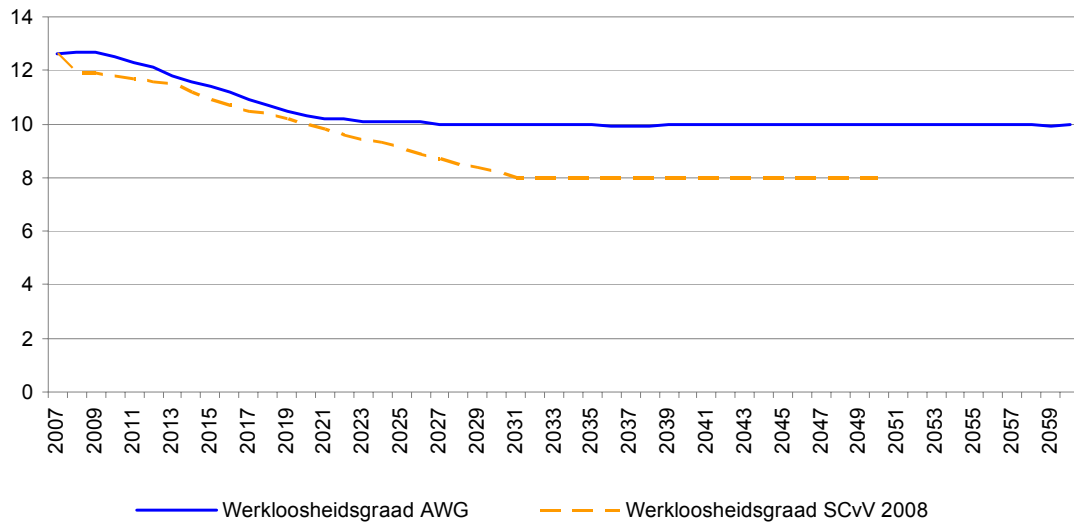
De methode van de AWG om de evolutie van de activiteitsgraden te projecteren, is gebaseerd op een benadering per cohorte, per leeftijd en per geslacht : de kans dat men actief blijft werd berekend op basis van het gemiddelde van de activiteitsgraden die werden waargenomen tussen 1998 en 2007. De SCvV gebruikt een gelijkaardige methode, die eveneens steunt op de cohorten en de kans dat men actief blijft, per geslacht en leeftijdscategorie van 5 jaar. Zowel de AWG als de SCvV houden rekening met de effecten van de hervormingen die een invloed hebben op de activiteitsgraden (pensioenhervorming van 1996 waardoor de wettelijke pensioenleeftijd voor vrouwen verhoogt, verhoging van de brugpensioenleeftijd, pensioenbonus).

De activiteitsgraden zijn in de projecties van de AWG en de SCvV van 2008 vrijwel gelijk en stijgen van 72 % in 2007 naar 74,5 % in 2050 (zie Figuur 18) volgens het administratief concept.

De werkloosheidsgraad

In de AWG-projectie zou de werkloosheidsgraad van elke lidstaat convergeren naar de waarde van zijn structurele werkloosheidsgraad (de NAIRU). De NAIRU werd voor 2009 geraamd door de DG ECFIN in de lente van 2008 en blijft ongewijzigd gedurende de gehele projectieperiode. Voor de landen, zoals België, waarvan de NAIRU momenteel hoger is dan de gemiddelde NAIRU van de EU-15, werd overeengekomen dat de werkloosheidsgraad convergeert naar dat gemiddelde rond 2020 en daarna constant blijft. Volgens het Eurostat-concept gaat het om een werkloosheidsgraad van 6,2 % en volgens het Belgisch administratief concept van 10 % (inclusief de oudere niet-werkzoekende werklozen), of een werkloosheidsgraad die 2 procentpunt hoger is dan die in de SCvV-vooruitzichten (8 %) vanaf 2030.

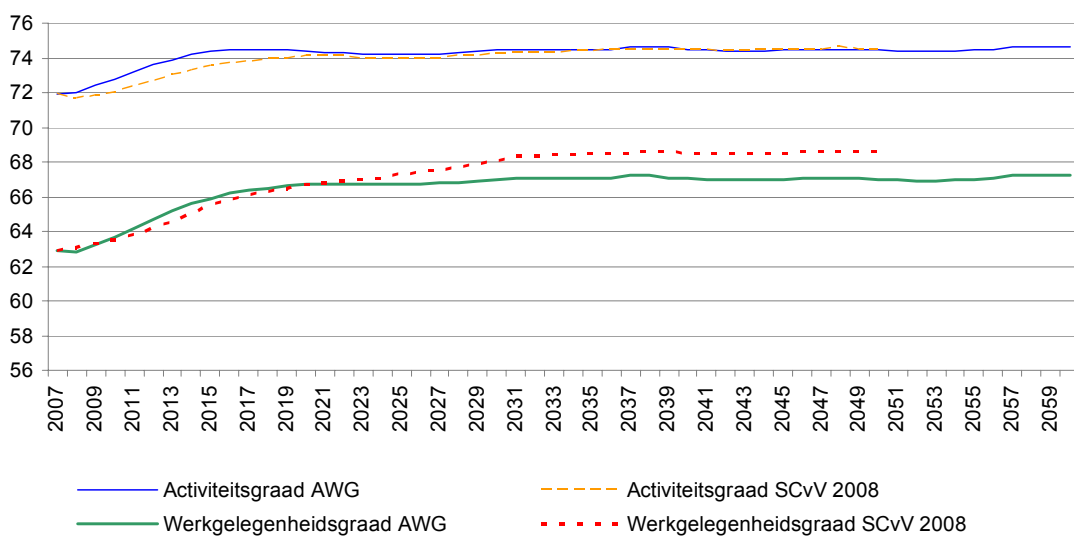
Figuur 17: Werkloosheidsgraad in het AWG-scenario en het SCvV-scenario 2008 – administratief concept



De werkgelegenheidsgraad

Als we de evolutie van de activiteitsgraad en van de werkloosheidsgraad combineren, bereikt de werkgelegenheidsgraad in 2050 67 % in het AWG-scenario en 68,6 % in het SCvV-scenario (zie Figuur 18).

Figuur 18: De activiteitsgraad en de werkgelegenheidsgraad in de scenario's van de AWG en de SCvV 2008 – administratief concept



Situatie op de arbeidsmarkt

De volgende tabel vergelijkt de evolutie van de situatie op de arbeidsmarkt in de vooruitzichten van de AWG met die van het SCvV-rapport van 2008.

Tabel 24: Situatie op de arbeidsmarkt (in duizendtallen) – resultaten van de AWG en verschillen met de SCvV-projectie van 2008 – administratief concept

	2007	2010 AWG	2010 AWG- SCvV 2008	2030 AWG	2030 AWG- SCvV 2008	2050 AWG	2050 AWG- SCvV 2008	2060 AWG
Bevolking op arbeidsleeftijd	7007,6	7132,2	-13,4	7141,6	-138,9	7144,8	-135,3	7113,5
Beroepsbevolking	5038,9	5191,9	46,9	5318,7	-83,0	5320,6	-104,6	5308,8
Werkgelegenheid	4405,5	4541,0	4,0	4786,0	-173,7	4786,7	-204,4	4780,5
Werkloosheid	633,4	651,0	42,9	532,7	90,7	533,9	99,8	528,3

Het lagere niveau van de bevolking op arbeidsleeftijd in de AWG-vooruitzichten in vergelijking met de resultaten van de SCvV van 2008 wordt ook weerspiegeld in een lagere beroepsbevolking. Een opvallend verschil verschijnt nadien op het niveau van de opsplitsing tussen werkgelegenheid en werkloosheid, als gevolg van een hogere werkloosheidsgraad in de AWG-projectie, die in 2050 leidt tot ongeveer 100 000 extra werklozen.

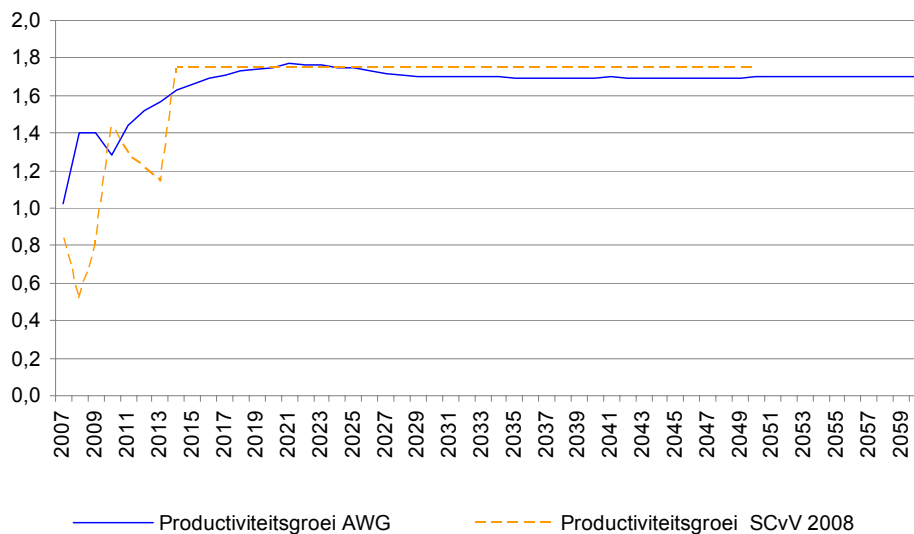
c. De macro-economische parameters

De arbeidsproductiviteit en de economische groei

In het referentiescenario van de AWG steunt de groei van de arbeidsproductiviteit op een 'productiefunctie'-benadering, die het mogelijk maakt een onderscheid te maken tussen de inbreng van de totale factorproductiviteit en die van de kapitaalintensiteit (kapitaalvoorraad per werknemer). Voor België wordt verondersteld dat de groei van de totale factorproductiviteit in 2015 zou samenvallen met het historische EU-gemiddelde, namelijk 1,1 %. Daar de bijdrage in procentpunt van de kapitaalintensiteit tot de groei van de arbeidsproductiviteit 0,6 % bedraagt, komt het groeipercentage van de arbeidsproductiviteit op lange termijn uit op 1,7 %.

In het macro-economisch scenario van de SCvV-projectie van 2008 werd voor de arbeidsproductiviteit een groeihypothese van 1,75 % per jaar vanaf 2014 gebruikt.

Figuur 19: De productiviteitsgroei in de scenario's van de AWG en de SCvV (rapport 2008)



De productiviteitsgroei laat, in combinatie met de werkgelegenheidsvooruitzichten, toe de economische groei te bepalen (zie Tabel 25) die voor de periode 2007-2060 gemiddeld op 1,8 % uitkomt.

Tabel 25: Macro-economische resultaten – scenario van de AWG en verschil met het scenario van de SCvV – gemiddelde jaarlijkse groeivoeten in reële termen

	2007-2050 AWG	2007-2050 AWG-SCvV 2008	2007-2060 AWG
Werkgelegenheid	0,2	-0,1	0,2
Gemiddelde productiviteit	1,7	0,0	1,7
bbp	1,9	-0,1	1,8

Net als in de SCvV-vooruitzichten, is de groei van de reële lonen identiek aan die van de arbeidsproductiviteit en blijft het loonaandeel in het bbp dus constant.

De inflatiegraad en de rentevoet

In de AWG-projectie is de inflatiegraad vastgesteld op 2 % en de projectie wordt uitgevoerd tegen constante prijzen van 2007. De reële langetermijnrente wordt constant gehouden op 3 %. De overeenkomstige hypothesen in de SCvV-projecties hebben geen impact op de budgettaire kosten van de vergrijzing.

3.1.5. Evolutie van de sociale uitgaven in de referentieprojectie 2007-2060 van de AWG

De referentieprojectie van de AWG van de sociale uitgaven wordt uitgevoerd bij ongewijzigd beleid. Ze houdt dus rekening met alle maatregelen of hervormingen waartoe beslist werd tot juli 2008, maar niet met de impact van de financiële en economische crisis, noch met de diverse maatregelen of relanceplannen die daarna volgden. Daarom wordt zij vergeleken met de resultaten van de SCvV-projectie van 2008.

a. De pensioenuitgaven

Tabel 26 toont de pensioenuitgaven per regeling volgens de definitie van de AWG (met inbegrip van de uitgaven voor brugpensioen en invaliditeit) in de projecties van de AWG en de SCvV van 2008.

Tabel 26: De pensioenuitgaven per regeling in de AWG-projectie en de SCvV-projectie van 2008 in % van het bbp

	2007 AWG	2030 AWG	2050 AWG	2060 AWG	2007-2050 AWG	2007-2050 SCvV 2008	2007-2050 AWG- SCvV 2008	2007-2060 AWG
Pensioenen AWG-concept	10,0	13,9	14,7	14,7	4,8	4,3	0,4	4,8
a) werknemersregeling	4,9	7,1	7,7	7,7	2,9	2,5	0,4	2,9
b) zelfstandigenregeling	0,7	0,8	0,8	0,7	0,1	0,1	0,0	0,0
c) overheidssector	3,1	4,8	5,1	5,2	2,0	1,9	0,1	2,1
d) bijstandsregeling (IGO)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
e) brugpensioen	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
f) invaliditeit	0,8	0,8	0,7	0,7	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
p.m. pensioenen SCvV- concept (a+b+c+d)	8,8	12,8	13,7	13,7	5,0	4,5	0,5	5,0

In de vooruitzichten van de AWG, stijgen de totale pensioenuitgaven met 3,9 procentpunt van het bbp tussen 2007 en 2030 en met 0,9 procentpunt van het bbp tussen 2030 en 2060, of 4,8 procentpunt van het bbp over de projectieperiode. Die stijging is het gevolg van de pensioenuitgaven in strikte zin en niet van de uitgaven voor IGO, brugpensioen en invaliditeit die stabiel blijven en zelfs zeer licht dalen. Dat is ook het geval in de SCvV-simulatie van 2008 die echter een stijging van de pensioenuitgaven noteert die 0,4 procentpunt van het bbp lager is dan die van de AWG tussen 2007 en 2050.

Het verschil tussen beide projecties is het resultaat van de minder gunstige werkgelegenheidsgraad (en dus van een zwakker bbp) in de AWG-vooruitzichten en een veel grotere benefit ratio (gemiddeld pensioen ten opzichte van gemiddeld loon) omdat het verschil tussen de ontwikkeling van de parameters voor de welvaartsaanpassingen en de groei van de lonen kleiner is.

b. De uitgaven voor acute en langdurige gezondheidszorg

De volgende tabel geeft de uitgaven voor acute en langdurige gezondheidszorg in de projecties van de AWG en de SCvV van 2008.

Tabel 27: De uitgaven voor acute en langdurige gezondheidszorg in de AWG-projectie en de SCvV-projectie van 2008 in procent van het bbp

	2007 AWG	2030 AWG	2050 AWG	2060 AWG	2007-2050 AWG	2007-2050 SCvV	2007-2050 AWG- SCvV	2007-2060 AWG
Gezondheidszorg	9,1	10,4	11,6	11,7	2,5	3,4	-0,9	2,6
- acuut	7,6	8,4	8,8	8,8	1,2	2,2	-1,0	1,2
- langdurig	1,5	2,0	2,8	2,9	1,3	1,2	-0,1	1,4

Tussen 2007 en 2050 is de stijging van de gezondheidsuitgaven in de AWG-projectie 0,9 procentpunt van het bbp lager dan die in de SCvV-simulatie. Dat verschil is toe te schrijven aan de uitgaven voor acute zorg. Het is logisch dat de stijging van dit type uitgaven minder hoog is als gevolg van de gekozen scenario's: enerzijds veronderstelt de AWG een verschuiving van het uitgavenprofiel per geslacht en leeftijd die overeenstemt met de helft van de hogere levensverwachting. De SCvV-scenario van 2008 houdt daarentegen rekening met een uitgavenprofiel dat constant blijft op lange termijn. Bovendien past dit AWG-scenario in een context van een geringere stijging van de levensverwachting. Anderzijds evolueert de elasticiteit van de uitgaven ten opzichte van het bbp per hoofd van 1,1 naar 1 in de AWG, terwijl die elasticiteit in de SCvV-projectie van 2008 variabel is, maar hoger dan 1 in de SCvV-projectie.

c. De werkloosheidsuitgaven

Tabel 28 toont de werkloosheidsuitgaven in beide simulaties.

Tabel 28: De werkloosheidsuitgaven in de AWG-projectie en de SCvV-projectie van 2008 in % van het bbp

	2007 AWG	2030 AWG	2050 AWG	2060 AWG	2007-2050 AWG	2007-2050 SCvV 2008	2007-2050 AWG- SCvV 2008	2007-2060 AWG
Werkloosheid	1,9	1,5	1,5	1,5	-0,4	-0,8	0,4	-0,45
Ratio werklozen/werkgelegenheid	0,14	0,11	0,11	0,11	-0,03	-0,06	0,03	-0,03

De daling van de werkloosheidsuitgaven is minder groot in de AWG-projectie. Enerzijds is de structurele werkloosheidsgraad 2 procentpunt hoger in de AWG-projectie. Anderzijds dient men erop te wijzen dat in de AWG-methode, die uitgaven enkel evolueren op basis van de verhouding tussen het aantal werklozen en het aantal werknemers, waarbij de vervangingsgraad constant blijft. Dat is niet het geval in de SCvV-simulatie die rekening houdt met het verschil tussen de verschillende parameters voor de welvaartsaanpassing en de loongroei en die dus een daling van de vervangingsgraad van de werkloosheidsuitkeringen toont.

d. De uitgaven voor onderwijs

Tabel 29 geeft de evolutie van de onderwijsuitgaven in de AWG-projectie en het verschil met de budgettaire kosten voor onderwijs in de SCvV-projectie van 2008.

Tabel 29: De uitgaven voor onderwijs in de projecties van de AWG en de SCvV in % van het bbp

	2007 AWG	2030 AWG	2050 AWG	2060 AWG	2007-2050 AWG	2007-2050 SCvV 2008	2007-2050 AWG- SCvV 2008	2007-2060 AWG
Onderwijs	5,5	5,4	5,4	5,5	-0,1	-0,2	0,1	0,0

De evolutie van de onderwijsuitgaven is in beide projecties vrijwel identiek en toont dalingen van 0,1 en 0,2 procentpunt van het bbp tussen 2007 en 2050.

e. De budgettaire kosten van de vergrijzing

De budgettaire kosten van de vergrijzing volgens de referentiesimulaties van de AWG en de SCvV van 2008 worden voorgesteld in de onderstaande Tabel 30.

We herinneren eraan dat de AWG en de SCvV een verschillend concept van de budgettaire kosten van de vergrijzing hanteren. De AWG houdt rekening met de uitgaven voor pensioenen (inclusief brugpensioenen en invaliditeit⁴⁴), gezondheidszorg, werkloosheid en onderwijs, terwijl de SCvV rekening houdt met de totale sociale uitgaven, dus ook de uitgaven voor primaire arbeidsongeschiktheid en kraamgeld, kinderbijslag en de overige sociale uitkeringen, maar niet met de onderwijsuitgaven.

Tabel 30: De budgettaire kosten van de vergrijzing in de AWG-projectie en SCvV-projectie in % van het bbp

	2007 AWG	2030 AWG	2050 AWG	2060 AWG	2007-2050 AWG	2007-2050 SCvV 2008	2007-2050 AWG- SCvV 2008	2007-2060 SCvV
Pensioenen								
- werknemersregeling	4,9	7,1	7,7	7,7	2,9	2,5	0,4	2,9
- zelfstandigenregeling	0,7	0,8	0,8	0,7	0,1	0,1	0,0	0,0
- overheidssector	3,1	4,8	5,1	5,2	2,0	1,9	0,1	2,1
- bijstandsregeling (IGO)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Pensioenen SCvV-concept	8,8	12,8	13,7	13,7	5,0	4,5	0,5	5,0
- brugpensioenen	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
- invaliditeit	0,8	0,8	0,7	0,7	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
Pensioenen AWG-concept	10,0	13,9	14,7	14,7	4,8	4,3	0,4	4,8

⁴⁴ Voor de SCvV beperken de pensioenuitgaven zich tot de uitgaven van de algemene werknemers- en zelfstandigenregeling, de overheidssector en de bijstandsregeling, terwijl de AWG daar de uitgaven voor brugpensioenen en invaliditeit aan toevoegt.

	2007 AWG	2030 AWG	2050 AWG	2060 AWG	2007-2050 AWG	2007-2050 SCvV 2008	2007-2050 AWG- SCvV 2008	2007-2060 SCvV
Gezondheidszorg	9,1	10,4	11,6	11,7	2,5	3,4	-0,9	2,6
- acuut	7,6	8,4	8,8	8,8	1,2	2,2	-1,0	1,2
- langdurig	1,5	2,0	2,8	2,9	1,3	1,2	-0,1	1,4
Werkloosheid	1,9	1,5	1,5	1,5	-0,4	-0,8	0,4	-0,45
Onderwijs	5,5	5,4	5,4	5,5	-0,1	-0,2	0,1	0,0
BKV volgens AWG-CONCEPT	30,0	30,7	32,7	32,9	6,7	6,7	0,0	6,9
Overige uitgaven arbeids- ongeschiktheid	nd	nd	nd	nd	nd	0,0	nd	nd
Kinderbijslag	nd	nd	nd	nd	nd	-0,4	nd	nd
Overige sociale uitgaven	nd	nd	nd	nd	nd	-0,2	nd	nd
BKV volgens SCvV-CONCEPT (zonder onderwijs)	nd	nd	nd	nd	nd	6,3	nd	nd
BKV volgens SCvV-CONCEPT en uitgaven voor onderwijs	nd	nd	nd	nd	nd	6,1	nd	nd

In het algemeen zijn de budgettaire kosten voor de vergrijzing volgens het AWG-concept in beide projecties identiek: ze bedragen 6,7 procentpunt van het bbp tussen 2007 en 2050. De opsplitsing van de budgettaire kosten van de vergrijzing per sociale uitgavenrubriek toont daarentegen veel grotere verschillen. De budgettaire kosten van de pensioenen, de werkloosheidsuitkeringen en de onderwijsuitgaven zijn 0,9 procentpunt van het bbp hoger in de AWG-projectie, terwijl de budgettaire kosten van de gezondheidszorg 0,9 procentpunt van het bbp lager zijn.

Volledigheidshalve dient men te vermelden dat de AWG een raming gemaakt heeft van de effecten van de economische crisis op de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens drie alternatieve macro-economische scenario's. De potentiële groei wordt tijdelijk aangetast in twee scenario's die enkel verschillen in de duur van de shock. Ofwel gebeurt de herneming zeer vlug en sluit het bbp reeds in 2020 aan bij zijn geprojecteerd niveau van vóór de crisis, wat slechts een verhoging van de budgettaire kosten van de vergrijzing met zich meebrengt van 0,1 procentpunt van het bbp tussen 2007 en 2060. Ofwel sluit de bbp-groei aan bij de geprojecteerde bbp-groei vóór crisis vanaf 2020, zonder evenwel aan te sluiten bij zijn oorspronkelijk niveau, wat een toename van de budgettaire kosten van de vergrijzing van 2,0 procentpunt van het bbp genereert tussen 2007 en 2060. Tenslotte veronderstelt het derde scenario een permanente shock op de potentiële groei met een productiviteitsgroei die 0,25 procentpunt lager ligt en een werkloosheidsgraad die 1 procentpunt hoger ligt. Dit scenario leidt tot budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2007 en 2060 die 3,6 procentpunt van het bbp hoger oplopen.

3.2. Het toezicht op de tweede pensioenpijler Commissie voor het bank-, financie- en assurantiewezen (CBFA)

3.2.1. Inleiding

Deze nota geeft een overzicht van de belangrijkste krachtlijnen van het toezichtskader van de tweede pensioenpijler.

Zoals in heel wat andere landen berust het Belgische pensioenstelsel op drie pijlers. De eerste pijler omvat het wettelijk pensioen, zowel voor werknemers, zelfstandigen als ambtenaren. De tweede pijler betreft de pensioenopbouw in het kader van een professionele activiteit en heeft betrekking op werknemers, zelfstandige bedrijfsleiders en zelfstandigen. Hij slaat niet op ambtenaren, enkele uitzonderingen niet te na gesproken. De derde pensioenpijler bevat het pensioen dat iemand als privé-persoon opbouwt, zonder rechtstreekse band met de beroepsactiviteit (bv. pensioensparen, individuele levensverzekeringen, ...).

De twee fundamentele wettelijke principes die de tweede pijler beheersen, zijn kapitalisatie en exteriorisatie. Exteriorisatie houdt in dat beroep wordt gedaan op een rechtspersoon die gescheiden is van de sponsor, bij wie de kapitalisatie plaatsheeft. Een werkgever of bedrijfssector (hierna inrichter genoemd) heeft daarbij de keuze om de uitvoering van zijn pensioenbelofte toe te vertrouwen aan een verzekeringsonderneming of aan een instelling voor bedrijfspensioenvoorziening (IBP)⁴⁵. Globaal gezien beheren de levensverzekeringsondernemingen in het kader van hun groepsverzekeringsactiviteit 74 % en de IBP's 26 % van de totale reserves⁴⁶.

Het toezichtskader van de tweede pensioenpijler wordt opgedeeld in twee luiken, enerzijds het sociaal toezicht en anderzijds het prudentieel toezicht. Elk van deze luiken wordt verder in deze nota nader toegelicht. In deze inleiding wordt enkel kort op de belangrijkste krachtlijnen ingegaan.

Zowel het sociale als het prudentiële toezicht streven dezelfde doelstelling na, met name de bescherming van de pensioenrechten van de aangeslotenen en de begunstigden. Ze doen dit wel vanuit een verschillend uitgangspunt.

De sociale wetgeving richt zich meer tot de omkadering van de pensioentoezegging zelf en regelt in hoofdzaak de rechten en verplichtingen van de verschillende betrokkenen (inrichters, aangeslotenen en pensioeninstellingen). Deze wetgeving, en dus ook het toezicht op de naleving ervan, beoogt de rechten van de aangeslotenen en begunstigden van een pensioenregeling te beschermen, meer inspraak en een betere transparantie op het gebied van de opbouw van een aanvullend pensioen te bewerkstelligen. Zo worden o.a. regels voorzien inzake de aansluiting (antidiscriminatie, minimumleeftijd, ...), de berekening van minimum verworven rechten, een

⁴⁵ Voorheen ook pensioenfonds of voorzorgsinstelling genoemd.

⁴⁶ Deze cijfers bevatten ook de reserves die verzekeringsondernemingen en IBP's in het kader van de eerste pensioenpijler beheren.

rendementsgarantie op de bijdragen en een recht tot overdracht bij uitdiensttreding, Daarnaast wordt de inspraak van de sociale partners benadrukt, zowel bij het opzetten van een pensioenplan als bij het beheer ervan. Tenslotte wordt bijzondere aandacht besteed aan openheid en transparantie (jaarlijks pensioenfiche, transparantieverslag , ...) waardoor de aangeslotene een duidelijk zicht krijgt op zijn reeds opgebouwde pensioenreserves.

Er werden twee wettelijke sociale regelingen uitgewerkt, één voor werknemers⁴⁷ en één voor zelfstandigen⁴⁸. Beide wetten gaan uit van dezelfde krachtlijnen maar houden rekening met de eigenheden van de verschillende sociale statuten. De pensioentoezeggingen die ondernemingen aan hun zelfstandige bedrijfsleiders doen, vallen niet onder de sociale wetgeving.

Bij de prudentiële wetgeving wordt de bescherming van de pensioenrechten eerder bekeken vanuit de pensioeninstelling die de pensioenopbouw beheert en die een veilige bron van financiering van pensioenen moet zijn.

Zowel de verzekeringsondernemingen als de IBP's zijn aan een eigen specifieke reglementering⁴⁹ onderworpen, die wel van dezelfde basisbeginselen vertrekken. Zo moet elke instelling voorafgaandelijk worden toegelaten en aan bijzondere regels inzake deugdelijk bestuur voldoen om te komen tot een kwalitatieve en verantwoordelijke organisatie.

Daarnaast zijn er een aantal financiële verplichtingen die betrekking hebben op het berekenen van de pensioenverplichtingen en het dekken ervan door volwaardige activa en het aanhouden van een eigen vermogen als bijkomende buffer.

Sinds 1 januari 2007 is in België een nieuwe prudentiële wetgeving voor de IBP's in werking getreden. Dit is het gevolg van een Europese Richtlijn⁵⁰. Deze richtlijn harmoniseert het prudentieel toezicht om zo een interne markt te creëren en de oprichting van pan-Europese pensioeninstellingen mogelijk te maken. Wat betreft de solvabiliteitsregels is de richtlijn vrij ruim gebleven. Samenvattend kan men zeggen dat de technische voorzieningen prudent moeten worden berekend en dat de pensioeninstellingen een buffer moeten aanhouden in overeenstemming met hun risicoprofiel (zowel van de activa als van de verplichtingen).

Pensioenopbouw is per definitie een lange termijn operatie, wat weerspiegeld moet zijn in de financiering van het pensioen. Dit impliceert een duidelijk, weloverwogen en gefundeerd financieringsplan dat een regelmatige financiering garandeert. De inrichter moet daarenboven het financieringsplan erkennen en naleven.

⁴⁷ Wet van 28 april 2003 betreffende de Aanvullende Pensioenen (WAP).

⁴⁸ Titel II, Hoofdstuk 1, Afdeling 4 Programmawet 24 december 2002 (WAPZ).

⁴⁹ Verzekeringsondernemingen zijn onderworpen aan de bepalingen van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen. IBP's zijn onderworpen aan de wet van 27 oktober 2006 betreffende het toezicht op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (WIBP).

⁵⁰ Richtlijn 2003/41/EG betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening.

Voor wat betreft de aanvullende pensioenen voor werknemers wordt onderstreept dat de inrichter (werkgever of bedrijfssector) de uiteindelijke verantwoordelijke blijft voor de goede afloop van zijn pensioenbelofte, of hij die nu aan een verzekeringsonderneming of aan een IBP heeft toevertrouwd. Zo dient hij bij de vaststelling van een tekort in de financiering de nodige maatregelen te nemen om die onderfinanciering weg te werken. Dit kan gebeuren door een onmiddellijke bijstorting of door het volgen van een door de CBFA goedgekeurd herstelplan (enkel voor IBP's)(zie verder voor een meer uitgebreide bespreking). Ook in geval het volledig verkeerd afloopt met de pensioeninstelling (bv. faillissement), dient de inrichter als uiteindelijke verantwoordelijke zijn pensioenverbintenissen na te komen.

De wetgeving voorziet ook in een bijzonder beschermingsmechanisme voor het geval de pensioeninstelling over kop gaat of er geen inrichter meer is om de verplichtingen te honoreren. De wet kent met name een bijzonder voorrecht toe aan de aangeslotenen en de begunstigden op de activa die de pensioenverplichtingen van de pensioeninstelling dekken.

Het prudentiële toezicht is bedoeld om te voorkomen dat pensioenbeloftes niet kunnen worden nagekomen. Dat toezicht geschiedt op verschillende niveaus, waarbij de CBFA een belangrijke rol speelt. De wetgeving stelt de CBFA een aantal prudentiële maatregelen ter beschikking om indien nodig op te treden. Die maatregelen zijn eerder bedoeld in een normaal financieel klimaat om individuele ongevallen op te lossen, maar zijn onvoldoende om in de huidige financiële crisis de problemen van ondernemingen in moeilijkheden volledig te verhelpen.

In deze nota wordt eerst een beschrijving gegeven van het toezichtkader, zowel het sociale als het prudentiële, en dat laatste opgesplitst voor de IBP's en voor de levensverzekeringsondernemingen, met inbegrip van de bijzondere in de wet voorziene beschermingsmechanismen. Vervolgens wordt een indicatie gegeven van de omvang van de betrokken regelingen in termen van aantal instellingen, incasso's en reserves en aantal aangeslotenen.

3.2.2. Beschrijving van het wettelijk kader

De tweede pensioenpijler heeft betrekking op alle vormen van aanvullende pensioenvorming die verband houden met de beroepsactiviteit van de betrokkene. Het gaat om pensioenregelingen, andere dan de wettelijke pensioenstelsels, waaraan iemand moet of kan deelnemen op grond van zijn beroepsbezigheid.

De pensioenregelingen van de tweede pensioenpijler verschillen naargelang het sociaal statuut van het individu. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen:

- de pensioentoezeggingen voor werknemers;
- het vrij aanvullend pensioen voor zelfstandigen (VAPZ);
- andere vormen zoals de pensioentoezeggingen voor zelfstandige bedrijfsleiders en aanvullende pensioenregelingen voor statutaire ambtenaren.

Het reglementaire kader voor de tweede pensioenpijler bestaat uit twee onderdelen: enerzijds het sociaal kader en anderzijds het prudentiële kader. Deze hebben als gemeenschappelijke finaliteit de bescherming van de rechten van de aangeslotenen.

Het sociale kader regelt de verhouding tussen de bij de tweede pijler betrokken partijen (inrichters, werknemers, pensioeninstellingen, zelfstandigen...). Het omvat onder meer regels waaraan de pensioentoezeggingen en -overeenkomsten moeten voldoen, regels inzake de berekening van de pensioenrechten van de aangeslotenen en voorschriften inzake informatieverstrekking aan de aangeslotenen.

Het prudentiële kader heeft specifiek betrekking op het functioneren van de pensioeninstellingen en het toezicht op die instellingen. Enkel verzekeringsondernemingen en instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IBP) komen in aanmerking voor het beheer van de tweede pijler pensioenen en zijn onderworpen aan specifieke controlewetgeving en aan het prudentiële toezicht door de CBFA⁵¹.

a. Het sociaal kader

Aanvullende pensioenen voor werknemers

De Wet van 28 april 2003 betreffende de Aanvullende Pensioenen (hierna WAP) regelt de aanvullende pensioentoezeggingen voor werknemers.

De pensioentoezegging

Aanvullende pensioenen voor werknemers worden op het niveau van de onderneming of van de bedrijfssector georganiseerd. Het initiatief gaat uit van de werkgever of van de sociale partners in de schoot van een paritair comité.

Ze maken het voorwerp uit van een toezegging vanwege een inrichter, naargelang het een ondernemingspensioen of een sectorpensioen betreft, de werkgever of een sectorale rechtspersoon (bijvoorbeeld een Fonds voor Bestaanszekerheid).

Er bestaan twee hoofdtypes pensioentoezeggingen: pensioentoezeggingen van het type vaste prestaties en de toezeggingen van het type vaste bijdragen. In het eerste geval verbindt de inrichter zich tot de betaling op of vanaf de pensioenleeftijd van een welbepaald aanvullend pensioen (bijvoorbeeld 70 % van het laatste loon onder aftrek van het wettelijk pensioen). De inrichter dient ervoor te zorgen dat het beloofde pensioen op de pensioenleeftijd kan worden uitbetaald.

In het tweede geval verbindt de inrichter zich enkel tot de periodieke betaling van een vaste bijdrage aan de pensioeninstelling. De inrichter gaat geen engagement aan met betrekking tot

⁵¹ Verzekeringsondernemingen zijn onderworpen aan de bepalingen van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen. IBP's zijn onderworpen aan de wet van 27 oktober 2006 betreffende het toezicht op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (WIBP).

het niveau van het pensioen op pensioenleeftijd. Het uiteindelijke pensioen staat niet vast, maar hangt af van de wijze waarop de bijdrage wordt geïnvesteerd en van de behaalde beleggingsresultaten.

Mechanismen ter bescherming van de pensioenrechten van de aangeslotenen

Externalisering

De werkgevers en sectoren die een aanvullende pensioentoezegging organiseren zijn verplicht om het beheer daarvan toe te vertrouwen aan een afzonderlijke rechtspersoon, de pensioeninstelling⁵². Het is niet toegelaten om aanvullende pensioenen intern te organiseren en de pensioenen uit te betalen vanuit de lopende rekening van de onderneming. De verplichting om een beroep te doen op een pensioeninstelling brengt met zich dat aanvullende pensioentoezeggingen verplicht worden beheerd op basis van kapitalisatie. De verplichte externalisering geldt niet voor openbare besturen (staat, gemeenschap, gewest, provincie of gemeente).

Er bestaan twee types toegelaten pensioeninstellingen: verzekeringsondernemingen en Instellingen voor Bedrijfspensioenvoorziening (IBP). De externalisering van de pensioengelden, vormt een eerste belangrijke waarborg voor de veiligheid van de aanvullende pensioenen, vermits zij daardoor niet langer onderhevig zijn aan het faillissementsrisico van de werkgever. Bij faillissement van de werkgever maakt de reserve bij de pensioeninstelling geen deel uit van de boedel.

Finale verantwoordelijkheid van de inrichter

De externalisering van de pensioengelden, neemt niet weg dat de pensioentoezegging finaal de verantwoordelijkheid van de inrichter blijft. De inrichter kan zich niet verschuilen achter tegenvallende beleggingsrendementen om zich aan de pensioenbelofte te onttrekken. Indien de pensioeninstelling op de pensioenleeftijd of bij de uittreding over te weinig reserves zou beschikken om de beloofde prestatie (of de verworven reserve: zie hierna) te betalen aan de aangeslotene, dient de inrichter de tekorten bij te passen.

Verworven reserves

De pensioenrechten van de werknemers zijn niet enkel beschermd op het ogenblik van de pensionering (of het overlijden), maar ook in het geval van beëindiging van de arbeidsovereenkomst. Bij zijn uitdiensttreding heeft de aangeslotene recht op een verworven reserve, die het deel van de pensioenrechten vertegenwoordigt, dat overeenstemt met de reeds verlopen diensttijd. De WAP en het K.B.-WAP bevatten de berekeningsregels voor de (minimale) verworven reserves.

De aangeslotene begint in principe onmiddellijk verworven reserves op te bouwen⁵³.

⁵² Artikel 5, §3 WAP.

⁵³ De WAP voorziet in twee uitzonderingen op dit principe. Vooreerst mag het pensioenreglement de aansluiting

Bij uittreding heeft de aangeslotene het recht om zijn verworven reserve achter te laten bij de pensioeninstelling, om ze over te dragen naar de pensioeninstelling van de nieuwe inrichter, of naar een bijzonder type individuele levensverzekering. De overdracht kan gebeuren op het moment van de uittreding, maar ook op elk later ogenblik.

Rendementswaarborgen

De WAP verplicht inrichters om in een aantal gevallen een minimaal rendement te waarborgen op de pensioenbijdragen. Het gaat hierbij om een wettelijke verplichting die bovenop de contractuele verplichtingen op grond van de pensioentoezegging komt. Het doel van deze rendementswaarborgen bestaat erin de aangeslotenen een bescherming te bieden tegen het beleggingsrisico, bijvoorbeeld in het geval van sterke koersdalingen vlak voor de pensionering.

Er bestaan twee types rendementswaarborgen:

- de rendementswaarborg op de werkgeverbijdragen bij toezeggingen van het type vaste bijdragen. Inrichters zijn verplicht om bij vaste bijdrage toezeggingen een rendement van 3,25 % op de (netto-)werkgeversbijdrage te garanderen. Deze waarborg geldt enkel op het ogenblik van de uittreding of de pensionering en dient niet op elk ogenblik gefinancierd te zijn.
- de rendementswaarborg op de persoonlijke bijdragen. Ongeacht de aard van de toezegging moet de inrichter een minimaal rendement van 3,75 % op de persoonlijke bijdragen waarborgen. In tegenstelling tot de rendementswaarborg op de werkgeversbijdragen, moet de rendementswaarborg op de persoonlijke bijdragen op ieder ogenblik volledig gefinancierd zijn.

Transparantie en inspraak

De WAP legt zeer sterk de nadruk op de transparantie naar en de inspraak door de aangeslotenen. Het correct informeren van de aangeslotenen over de aard van engagementen, over de evolutie van hun rechten, over de wijze van financiering en over de daarbij gelopen risico's vormt een noodzakelijke waarborg voor de correcte uitvoering van de pensioentoezegging en voor een verantwoord financierings- en beleggingsbeleid.

Pensioenfiches

De pensioeninstelling bezorgt jaarlijks aan alle aangeslotenen een overzicht van hun individueel opgebouwde pensioenrechten⁵⁴. Die fiche dient ook het actueel financieringsniveau van de pensioenrechten te vermelden. Vanaf de leeftijd van 45 dienen de pensioeninstellingen daarbovenop minstens om de vijf jaar een raming van het aanvullende pensioen op de pensioenleeftijd aan de aangeslotene over te maken.

uitstellen tot de leeftijd van 25 jaar (artikel 13). Daarnaast mag het pensioenreglement bepalen dat werkgeversbijdragen geen aanleiding geven tot de opbouw van verworven reserves, indien de werknemer uittreedt binnen het jaar na de aansluiting (artikel 17).

⁵⁴ Artikel 26 WAP.

Transparantieverlag

De pensioeninstelling is verplicht om jaarlijks een verslag op te stellen over het beheer van de pensioentoezegging, het "transparantieverlag" genoemd. Het verslag dient informatie te bevatten over (i) de wijze van financiering, (ii) de beleggingsstrategie, (iii) het rendement van de beleggingen, (iv) de kostenstructuur en (v) in voorkomend geval de winstdeling.

Jaarrekeningen , SIP, samenstelling beleggingsportefeuille

Op verzoek hebben de aangeslotenen toegang tot:

- de verklaring inzake beleggingsbeginselen van de pensioeninstelling;
- de jaarrekening van de pensioeninstelling;
- bij toezeggingen, waarbij de aangeslotene het beleggingsrisico draagt, de samenstelling van de feitelijke beleggingsportefeuille met een beschrijving van de risico's en kosten die met die beleggingen verbonden zijn.

Niet alleen de aangeslotenen zelf, maar ook hun (syndicale) vertegenwoordigers kunnen deze informatie opvragen.

Inspraak en medebeheer

De WAP verleent via een verplicht advies van de ondernemingsraad of het comité voor preventie en bescherming op het werk een belangrijk inspraakrecht aan de aangeslotenen. Dat advies moet verplicht en vooraf worden ingewonnen over o.a. de wijze van financiering, de keuze van de pensioeninstelling en de verklaring inzake beleggingsbeginselen.

In sommige gevallen gaat de inspraak van de aangeslotenen verder dan een advies- en informatierecht. Wanneer de pensioentoezegging wordt uitgevoerd door een IBP moet de raad van bestuur van de IBP in bepaalde gevallen paritair worden samengesteld⁵⁵. In die gevallen beschikken de aangeslotenen via hun vertegenwoordigers dus over een medebeslissingsrecht inzake het beheer van de pensioengelden. Ook wanneer de pensioentoezegging wordt uitgevoerd door een verzekeringsonderneming moet er in bepaalde gevallen een paritair toezichtscomité worden opgericht.

⁵⁵ Artikel 41 WAP.

Het Vrij Aanvullend Pensioen voor Zelfstandigen

Het Vrij Aanvullend Pensioen voor Zelfstandigen (VAPZ) wordt geregeld door de Wet betreffende de Aanvullende Pensioenen voor Zelfstandigen (WAPZ)⁵⁶.

De pensioenovereenkomst

Het VAPZ berust op een overeenkomst tussen de zelfstandige en een pensioeninstelling. Het gaat over een individueel contract dat tot stand komt op initiatief van de zelfstandige. De zelfstandige beslist zelf jaarlijks of en hoeveel bijdragen hij zal storten. De bijdragebetaling is wettelijk beperkt tot 8,17 % van de bedrijfsinkomsten.

Mechanismen ter bescherming van de pensioenrechten van de aangeslotenen

Externalisering

De externalisering van de pensioengelden, vormt, net als in het kader van de WAP, een eerste belangrijke waarborg voor de veiligheid van de aanvullende pensioenen. In geval van faillissement van de zelfstandige of zijn vennootschap, behoren de pensioenreserves bij de pensioeninstelling niet tot het onderpand van de schuldeisers. In tegenstelling tot de WAP is er wel geen inrichter die eventuele tekorten kan aanzuiveren.

Het vrij aanvullend pensioen voor zelfstandigen kan enkel worden aangeboden door verzekeringsondernemingen en IBP's.

Verworven reserves

De reserves die bij de pensioeninstelling zijn gevormd op basis van de bijdragen van de zelfstandigen en het toegekende rendement zijn overeenkomstig de regels van de pensioenovereenkomst verworven door de aangeslotene. Hij kan op elk moment zijn reserve opvragen en overdragen naar een andere pensioeninstelling.

Rendementswaarborg

Bijdragen gestort in het kader van het VAPZ genieten van een kapitaalgarantie (rendementswaarborg van 0 %). In tegenstelling tot de rendementswaarborgen in het kader van de WAP gaat het om een waarborg die moet worden verleend door de pensioeninstelling.

De waarborg wordt enkel toegekend op de pensioenleeftijd. Zelfstandigen die in de loop van hun loopbaan, hun reserve naar een andere pensioeninstelling overdragen, kunnen niet van de waarborg genieten.

Transparantievoorschriften

Dezelfde transparantievoorschriften als in de WAP, gelden in het kader van de WAPZ.

⁵⁶ Titel II, Hoofdstuk 1, Afdeling 4 Programmawet 24 december 2002 (WAPZ).

Overige aanvullende pensioenen

Pensioentoezeggingen voor zelfstandige bedrijfsleiders of voor statutaire ambtenaren vallen niet onder de WAP of de WAPZ. Zij zijn dan ook niet onderworpen aan een sociaal toezicht van de CBFA.

Aanvullende pensioenen voor zelfstandige bedrijfsleider

Het wetboek van inkomstenbelasting laat ondernemingen toe pensioentoezeggingen aan hun zelfstandige bedrijfsleiders te doen.

Dergelijke pensioentoezeggingen worden niet gereguleerd door de WAP noch door de WAPZ. De verplichtingen uit die wetten met betrekking tot het beheer door een pensioeninstelling en de rendementswaarborgen, gelden niet voor deze toezeggingen.

Toezeggingen voor zelfstandige bedrijfsleiders kunnen extern bij een pensioeninstelling worden opgebouwd, maar onder bepaalde voorwaarden ook intern binnen de onderneming⁵⁷.

Aanvullende pensioenen voor statutaire ambtenaren

Aanvullende pensioentoezeggingen voor statutaire ambtenaren, vallen buiten het toepassingsgebied van de WAP en het sociaal toezicht van de CBFA.

Het beheer van dergelijke toezeggingen moet wel worden toevertrouwd aan een pensioeninstelling (verzekeringsonderneming of IBP), tenzij het gaat om een pensioentoezegging van een openbaar bestuur (staat, gemeenschap, gewest, provincie of gemeente).

Pensioentoezeggingen voor overheidspersoneel met een werknemersstatuut (de zgn. "contractuelen") zijn wel onderworpen aan de bepalingen van de WAP en het toezicht daarop door de CBFA.

De rol van de CBFA

Artikel 49 van de WAP en artikel 58 van de WAPZ vertrouwen het toezicht op de naleving van beide wetten toe aan de CBFA. Daarnaast is de CBFA bevoegd voor het toezicht op bepaalde aspecten van de wetgeving ter bestrijding van discriminatie⁵⁸, binnen het domein van de aanvullende pensioenen.

Het toezicht op de naleving van de sociale wetgeving gebeurt vandaag vooral punctueel, bijvoorbeeld naar aanleiding van het toelatingsdossier van een IBP, in het kader van de behandeling van klachten of bij het beantwoorden van allerlei vragen naar verduidelijking en interpreta-

⁵⁷ Zie hierover: P. VAN EESBEECK en L. VEREYCKEN, *Aanvullende Pensioenen voor Zelfstandigen*, Mechelen, Kluwer, 2004, p. 351.

⁵⁸ Artikel 32, § 2 van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (BS 30 mei 2007) en artikel 38, § 2 van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen mannen en vrouwen (BS van 30 mei 2007).

tie. Met het oog op een meer proactieve benadering van het sociale toezicht heeft de CBFA de laatste jaren een aantal circulaires gepubliceerd die het standpunt van de CBFA over bepaalde knelpunten weergeven.

De oprichting van de gegevensbank "Opbouw aanvullende pensioenen"⁵⁹ zal de CBFA in staat stellen om in de toekomst op een meer systematische wijze het toezicht op de naleving van de sociale wetgeving uit te oefenen. De databank zal voor het eerst een overzicht bieden van welke type pensioentoezeggingen van kracht zijn en welke inrichters, pensioeninstellingen en aangesloten partijen daarbij betrokken zijn. Dit moet het mogelijk maken om gerichte controles uit te voeren.

Als de CBFA vaststelt dat pensioeninstellingen of inrichters zich niet schikken naar de bepalingen van de WAP of haar uitvoeringsbesluiten, kan zij een termijn opleggen waarbinnen die toestand moet worden verholpen.

Indien de toestand niet tijdig is geregulariseerd kan de CBFA haar aanmaningen bekend maken aan de inrichter, het toezichtscomité bedoeld in artikel 41 WAP, de overlegorganen in de onderneming, de vertegenwoordigers van de aangesloten partijen en van de begunstigden van de pensioenregeling en ten slotte aan de aangesloten partijen en de begunstigden van de pensioenregeling zelf.

De CBFA kan haar aanmaningen ook bekendmaken in het Belgisch Staatsblad of in de pers.

Indien de instellingen of de inrichter in gebreke blijven bij het verstrijken van de opgelegde termijn, kan de CBFA tenslotte, volgens de normaal gangbare procedures geldboetes opleggen.

b. Het prudentiële kader

Prudentieel toezicht op de IBP's

Activiteiten van de IBP's

IBP's zijn autonome rechtspersonen zonder winstoogmerk die worden opgericht voor het beheer van wettelijke of aanvullende pensioenen.

IBP's kunnen die activiteiten beheren in het kader van een middelenverbintenis⁶⁰ of in het kader van een resultaatsverbintenis⁶¹. Alle vandaag actieve IBP's hebben een middelverbintenis.

Soms bestaat verwarring tussen het type voordeel dat wordt aangeboden en de aard van de verbintenis met betrekking tot dit voordeel. Een instelling met een resultaatsverbintenis waarborgt effectief zelf een bepaald uitkeringsniveau of een bepaald beleggingsresultaat. Een instel-

⁵⁹ Artikel 305 tot en met 308 van de Programmawet (I) van 27 december 2006 (BS van 28 december 2007).

⁶⁰ Verbintenis van een IBP om de haar toevertrouwde gelden zo goed mogelijk te beheren met het oog op de uitvoering van een pensioenregeling, ongeacht de aard van de pensioenuitkeringen.

⁶¹ Verbintenis van een IBP om op basis van de gestorte bijdragen, een bepaald resultaat te waarborgen.

ling met een middelverbintenis belooft enkel als een goede huisvader een bepaald uitkeringsniveau of een bepaald beleggingsresultaat na te streven.

Toezicht – Algemeen

IBP's zijn onderworpen aan de bepalingen van de WIBP⁶². De CBFA is belast met het toezicht op de naleving ervan. De belangrijkste eisen van de reglementering inzake het prudentieel toezicht zijn de volgende:

Verplichte toelating

Elke IBP moet, voorafgaand aan zijn activiteit, worden toegelaten door de CBFA. Dit gebeurt op basis van een uitgebreid, grondig gedocumenteerd en geargumenteed dossier.

Beperking van het maatschappelijk doel

De IBP's moeten hun activiteiten beperken tot het beheren van voordelen inzake pensioenen, overlijden of (permanente) invaliditeit. Zij kunnen sinds 1 januari 2004 het solidariteitsluik van de sociale pensioenstelsels beheren.

Aparte juridische entiteit

De IBP dient te worden opgericht als een autonome rechtspersoon. De WIBP heeft een specifieke rechtsvorm gecreëerd voor de IBP's, het Organisme voor de Financiering van Pensioenen (OFP).

Deugdelijk bestuur

De IBP moet beschikken over een beleidsstructuur, een administratieve en boekhoudkundige organisatie en een interne controle die aangepast zijn aan de uitgeoefende werkzaamheden. Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de bestuurstaken, die duidelijk aan één of meerdere operationele organen moeten zijn toegewezen en de nodige toezichtsfuncties, die door de raad van bestuur worden uitgeoefend. Die operationele organen⁶³ dienen minimaal uit twee personen te bestaan, die blijf moeten geven van professionele betrouwbaarheid en over passende beroepskwalificaties moeten beschikken.

De CBFA heeft deze vereisten verder geëxpliciteerd in een circulaire over het deugdelijk bestuur van de IBP's. De voornaamste doelstelling is dat de IBP de risico's die aan haar activiteit zijn verbonden, onderkent en gepaste structuren en procedures opzet om ze te beheren. Die risico's hebben betrekking op het geheel van de activiteiten van de IBP, zoals de berekening van de verbintenissen en de evaluatie van hun ontwikkeling, de risico's verbonden aan de beleggingen, de operationele risico's, de risico's verbonden aan uitbesteding,...

⁶² Wet van 27 oktober 2006 betreffende het toezicht op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening.

⁶³ Behalve het dagelijkse bestuur.

Financieringsplan

De IBP's dienen een prudent en coherent financieel beleid te voeren. Anders dan de vroegere wetgeving en in lijn met richtlijn 2003/41/EG zijn de regels van de WIBP gebaseerd op een kwalitatief - veeleer dan een kwantitatief - toezichtconcept. De IBP's dienen een realistisch en voorzichtig financieringsplan op te stellen en een beleggingsbeleid uit te stippelen dat moet toelaten het financiële evenwicht zowel op korte als lange termijn te garanderen. Zij dienen daarbij de gebruikte methodes en hypothese te verantwoorden.

Technische voorzieningen

De technische voorzieningen zijn de verplichtingen die op de IBP rusten voor de uitvoering van de beheerde pensioenregelingen. De berekeningswijze van de technische voorzieningen wordt vastgelegd in het financieringsplan. In principe zouden ze gelijk moeten zijn aan de reeds opgebouwde rechten van de aangeslotenen⁶⁴, aangevuld met een buffer die rekening houdt met de risico's die kenmerkend zijn voor het pensioenstelsel.

Voor de pensioenregelingen⁶⁵, ander dan de zuivere vaste bijdrageplannen, wordt de hoogte van de technische voorzieningen berekend aan de hand van een voldoende prudente actuariële en gerechtvaardigde waardering. Een essentieel onderdeel van het financieringsplan vormt de continuïteitstoets, waarbij de activa en de passiva worden gemodelleerd en geprojecteerd in de toekomst. Zodoende worden de activa gekoppeld aan de passiva. De testen worden gescreend door de CBFA. De pensioeninstelling is vrij een model uit te werken welke het best past bij haar activiteiten.

De IBP's die zuivere vaste bijdrageplannen uitvoeren, zijn niet onderworpen aan de continuïteitstoets. Dit komt omdat de minimumeisen voor de technische voorzieningen al de belangrijkste risico's dekken waaraan deze categorie van pensioeninstellingen onderhevig kunnen zijn.

SIP

IBP's zijn verplicht om een verklaring op te stellen over hun beleggingsbeginselen. Die verklaring is een uiteenzetting van de beginselen die de IBP hanteert voor de beoordeling en het beheer van de risico's en voor de strategische spreiding van de activa. Die beginselen moeten stroken met het financieringsplan en moeten in overeenstemming zijn met de kenmerken van de beheerde pensioenregelingen. Om de drie jaar en na elke belangrijke wijziging in het beleggingsbeleid moet de verklaring worden herzien.

⁶⁴ De verworven reserves van de actieven en slapers en de actuele waarde van de lopende rentes.

⁶⁵ De pensioenregelingen die dekking bieden tegen biometrische risico's of in een beleggingsrendement of een hoogte van uitkeringen voorzien.

Dekkingswaarden

De technische voorzieningen moeten gedekt zijn door evenveel activa, genaamd dekkingswaarden. De dekkingswaarden zijn gebonden aan een aantal (voornamelijk) kwalitatieve regels. Er wordt uitgegaan van het 'prudent person' principe. De beleggingen dienen met zorg, deskundigheid, voorzichtigheid en gepaste toewijding te worden uitgevoerd. Bovendien dienen de beleggingen van een pensioeninstelling te stroken met de hypothesen van haar financieringsplan en dienen ze in overeenstemming te zijn met haar beleggingsbeleid, zoals uiteengezet in de verklaring inzake beleggingsbeginselen.

De pure kwantitatieve regels hebben enkel betrekking op beleggingen in de inrichter (max. 5 % en indien de onderneming tot een groep behoort max. 10 % belegd in de groep). Voorts mogen activa die dienen tot dekking van verplichtingen ten aanzien van derden niet als dekkingswaarden worden toegewezen.

IBP's waarderen hun activa tegen marktwaarde. Deze strikte marktwaardering heeft bij de huidige beurscrisis geleid tot een scherpe waardedaling van de activa. Daarom volgt de CBFA - zoals voor andere instellingen onder haar toezicht - aandachtig de internationale evoluties over een mogelijk nuanceren van de regels van marktwaardering bij illiquide markten.

Solvabiliteitsmarge

Sommige IBP's dienen een solvabiliteitsmarge, een buffer, bovenop de technische voorzieningen aan te leggen. Bij de pensioenuitkeringen voor werknemers (via een middelverbintenis) dient enkel een solvabiliteitsmarge te worden samengesteld voor de risico's overlijden, invaliditeit en arbeidsongeschiktheid. Bij de WAPZ-activiteit dient dit daarenboven ook te gebeuren voor het pensioenluik. De filosofie hierachter is dat er bij die activiteit geen inrichter is, die indien nodig kan bijstorten.

In de wetgeving wordt gedetailleerd beschreven hoe de samen te stellen marge berekend moet worden. Ook wordt rekening gehouden met een eventuele (her)verzekering.

De solvabiliteitsmarge moet gedekt zijn door evenveel activa. Deze activa volgen de beleggingsregels van de dekkingswaarden. Het enige verschil is dat een vordering op de inrichter in aanmerking mag worden genomen voor zover deze door een kredietinstelling of een verzekeringsonderneming is gewaarborgd.

Het prudentieel toezicht in de praktijk

Rol van de CBFA

Het toezicht van de CBFA heeft betrekking op de organisatie van de IBP, haar werking, haar uitkeringen, haar actief/passiefbeheer en de wijze waarop de IBP voldoet aan het prudentiebeginsel.

Het toezicht wordt uitgeoefend op verscheidene niveaus: het bestuur van de instelling zelf, de aangewezen actuaris, de erkend commissaris, en tenslotte de CBFA.

In de eerste plaats dient de IBP zelf te zorgen voor een degelijke en kwaliteitsvolle organisatie waarin de nodige interne toezichtsmaatregelen zijn genomen⁶⁶. De structuur moet zo zijn opgezet dat ze de opdrachten van de actuaris, commissaris en CBFA niet hinderen.

De aangewezen actuaris en de erkende commissaris, die de IBP's moeten aanstellen, hebben elk hun eigen wettelijk bepaalde taak, die ze onder hun persoonlijke verantwoordelijkheid uitoefenen. De commissaris certificeert het ontwerp van jaarrekening en bezorgt hierover een verslag aan de algemene vergadering van de IBP evenals aan de CBFA. De aangewezen actuaris geeft advies over het financieringsplan, de herverzekering en de technische voorzieningen. De aangewezen actuaris stelt ook jaarlijks een verslag op over de technische voorzieningen dat de IBP aan de CBFA overmaakt.

De CBFA oefent in laatste instantie haar toezicht uit op basis van documenten (toelatingsdossier, financieringsplan, verklaring inzake beleggingsbeginselen en de jaarlijks mee te delen stukken zoals de jaarrekening, andere financiële en statistische staten, enz.). In voorkomend geval kan zij verificaties uitvoeren op de zetel van de IBP. Het toezicht door de CBFA is gebaseerd op een analyse van de risico's die elke IBP loopt en berust meer op kwalitatieve beginselen dan op kwantitatieve regels.

Herstelmaatregelen

De CBFA kan alle maatregelen treffen die de belangen van de aangeslotenen en de begunstigden van een pensioenregeling kunnen vrijwaren. De wet maakt een onderscheid tussen saneringsmaatregelen en herstelmaatregelen.

We spreken van saneringsmaatregelen wanneer de CBFA proactief optreedt om mogelijke problemen te voorkomen. De CBFA eist van de IBP een saneringsplan wanneer redelijkerwijze gevreesd kan worden dat er zich op het vlak van de solvabiliteitsmarge, de technische voorzieningen of de dekkingswaarden problemen zullen voordoen. Meer algemeen moet aan de CBFA een saneringsplan worden voorgelegd wanneer de rechten van de aangeslotenen of de begunstigden in het gedrang komen door de verslechterende financiële toestand van de instelling.

Indien de CBFA reactief optreedt, spreken we van herstelmaatregelen. Wanneer er zich problemen voordoen op het vlak van de solvabiliteitsmarge, de technische voorzieningen of de dekkingswaarden of wanneer de IBP zich in een algemene toestand van insolventie bevindt, eist de CBFA een concreet herstelplan of, indien nodig, legt zij een herstelplan op, dat aangepast moet zijn aan de situatie van de IBP, in het bijzonder aan haar risicoprofiel, en dat binnen een redelijke termijn moet kunnen worden uitgevoerd.

⁶⁶ Interne controlemaatregelen, compliancefunctie, interne auditor, ...

Een herstelplan kan tal van maatregelen bevatten, gaande van een herziening van het financieringsplan en de beleggingsstrategie, over het tijdelijke verbod op afkopen tot een onmiddellijke aanzuivering van de vastgestelde tekorten. Zowel de sanerings- als de herstelmaatregelen kunnen gepaard gaan met een beperking of een verbod van de vrije beschikking over de activa.

Samen met of los van de financiële maatregelen, kan de CBFA ook gebruik maken van andere maatregelen zoals de aanmaning om zich binnen een bepaalde termijn in orde te stellen met de wetgeving, het aanwijzen van een bijzonder commissaris of de vervanging van leden van de organen van de IBP om organisatorische of structurele problemen op te lossen.

Indien de problemen blijven bestaan of indien het plan geen resultaten oplevert, kan de CBFA de toelating van de IBP intrekken. In dat geval wordt de IBP ontbonden en vereffend. De CBFA houdt ook de situaties nauw in het oog waarbij de inrichter niet meer bestaat (wegens faillissement of ontbinding). Het verderzetten van de pensioentoezegging (bv. de verdere uitbetaling van rentes) is in zo'n geval niet langer toegelaten. Indien de pensioenverplichtingen niet worden overgenomen door een andere onderneming, wordt de pensioenregeling stopgezet. De reserves van de actieve aangeslotenen worden op individuele rekeningen geplaatst, die enkel nog kunnen evolueren in functie van het rendement op de activa van de IBP. Aan de renteniers worden de vestigingskapitalen van hun rente uitbetaald. Eventueel kunnen de pensioenverbindenissen worden geconsolideerd bij een andere pensioeninstelling (vaak bij een verzekeringsonderneming).

Bijzondere beschermingsmechanismen

Bij ontbinding van de IBP

Bij de ontbinding van de IBP zou normaal gezien de tegeldemaking van de dekkingswaarden moeten volstaan om alle rechten van de aangeslotenen en begunstigden te kunnen vergoeden. In het geval dat zo niet is, moet de inrichter tussenkomen als uiteindelijke verantwoordelijke voor de pensioentoezegging.

Bij faillissement van de werkgever

De wet voorziet in een voorrechtenregeling voor het geval de inrichter er niet meer is (bv. faillissement) om het tekort bij te passen. De aangeslotenen en begunstigden van een pensioenregeling genieten van twee voorrechten: een bijzonder voorrecht op de dekkingswaarden en een algemeen voorrecht op de overige activa van de IBP. Dat laatste voorrecht kan dus enkel worden ingeroepen indien de opbrengst van de dekkingswaarden niet volstaat om de pensioenschuldeisers te vergoeden.

Prudentieel toezicht op de verzekeringsondernemingen

Activiteiten van verzekeringsondernemingen

Verzekeringsondernemingen kunnen het beheer van aanvullende pensioenen waarnemen in het kader van een groepsverzekering of onder de vorm van een individuele levensverzekering, zo het een individuele pensioentoezegging (WAP) of aanvullende pensioenen voor zelfstandigen betreft. Groepsverzekeringen en individuele levensverzekeringen behoren hetzij tot tak 21, hetzij tot tak 23.

In het geval van een tak 21 verzekering waarborgt de verzekeraar een vaste technische rente. Deze kan worden aangevuld met een jaarlijkse door de onderneming, rekening houdend met haar eigen resultaten, vast te leggen winstdeelneming. De technische rente die een verzekeringsonderneming mag waarborgen is begrensd. Op dit ogenblik bedraagt de rentevoet die de verzekeraar maximaal mag garanderen 3,75 %.

Omwille van de rendementsgarantie worden vandaag in de praktijk enkel tak 21 verzekeringen aangeboden in het kader van de WAPZ.

Bij verzekeringsovereenkomsten van tak 23 worden de premies geïnvesteerd in een beleggingsfonds. De waarde van de reserve evolueert in dat geval in functie van de waarde van het fonds. Het is de verzekeringsonderneming verboden om bij dergelijke contracten een rendement te waarborgen.

Toezicht - Algemeen

De controlewetgeving⁶⁷ heeft tot doel de rechten te beschermen van de verzekerden en van de derden betrokken bij de uitvoering van verzekeringscontracten.

De CBFA oefent prudentieel toezicht uit op de verzekeringsondernemingen. Om hun activiteiten te mogen verrichten, moeten de verzekeringsondernemingen over een toelating beschikken. Hoewel de concrete invulling van het prudentieel toezicht niet altijd identiek is aan dat van de IBP's, zijn de krachtlijnen in essentie dezelfde.

Deugdelijk bestuur

De CBFA gaat eerst en vooral na of de aandeelhouders en de leiders van de verzekeringsondernemingen de vereiste kwaliteiten bezitten om een gezond en voorzichtig beleid van de betrokken instellingen te waarborgen. Verder controleert de CBFA of de organisatie en de werking van die instellingen passend zijn voor de uitvoering van hun activiteiten. Dat impliceert een toetsing van hun beleidsstructuur, hun administratieve en boekhoudkundige organisatie en hun interne controle. Daarbij wordt bijzondere aandacht besteed aan de kwaliteit van het risicobeheer door de instellingen zelf. De belangrijkste risico's zijn voornamelijk van financiële

⁶⁷ Wet van 9 juli 1975 betreffende de controle op de verzekeringsondernemingen.

aard. De verzekeringsondernemingen lopen ook specifieke technische risico's (o.a. het reserveringsrisico, onderschrijvingsrisico en herverzekeringsrisico).

Financiële vereisten

Het prudentieel toezicht betreft ook de financiële positie van de verzekeringsondernemingen.

De verzekeringsondernemingen zijn ertoe gehouden onder de benaming technische voorzieningen de verplichtingen te berekenen en te boeken die op hen rusten voor de uitvoering van hun verzekeringscontracten. De berekeningswijze en het minimumniveau van de technische voorzieningen werd reglementair vastgelegd.

De technische voorzieningen moeten op elk ogenblik gedekt zijn door activa, dekkingswaarden genoemd, en die in het bijzonder toegewezen zijn als waarborg van de verplichtingen die de verzekeringsonderneming heeft ten aanzien van de verzekeringnemers, de begunstigden en de verzekerden. Deze dekkingswaarden moeten aan bepaalde prudente reglementair vastgelegde beleggingsregels voldoen. De basisprincipes daarbij zijn een voldoende veiligheid, rendement, liquiditeit, diversificatie en spreiding van de activa. De dekkingswaarden dienen, enkele uitzonderingen te na gesproken, tegen marktwaarde te worden toegewezen.

Daarenboven dienen de verzekeringsondernemingen te beschikken over de wettelijk voorgeschreven solvabiliteitsmarge. Ze vormt een buffer, bestaande uit activa waartegenover geen verplichtingen staan, die de onderneming ondermeer moet toelaten eventuele onderwaarderingen van de technische voorzieningen of waardeverminderingen van de activa die dienen als dekkingswaarden, op te vangen.

De solvabiliteitsmarge wordt uitgedrukt als een ratio die de verhouding weergeeft tussen de samengestelde marge en de samen te stellen marge. Deze laatste bedraagt voor de verzekeringen leven grosso modo 4 % van de technische voorzieningen. De samengestelde marge bestaat voornamelijk uit het eigen vermogen van de onderneming, verminderd met de immateriële activa. Komen ook in aanmerking als bestanddelen van de marge, achtergestelde leningen en elementen die slechts mits akkoord van de CBFA mogen aangewend worden, zoals voornamelijk de eventuele latente meerwaarden op onroerende goederen en effecten.

Daarnaast moeten die instellingen ook over een toereikend rendabiliteitsniveau beschikken, niet alleen globaal, maar ook voor een aantal afzonderlijk beschouwde deelactiviteiten.

Wanneer een verzekeringsonderneming internationale activiteiten ontwikkelt of deel uitmaakt van een internationale financiële groep, wordt het toezicht uitgeoefend binnen de lijnen van de samenwerkingsakkoorden die met de betrokken buitenlandse autoriteiten zijn gesloten.

De technische voorzieningen voor de levensverzekeringen zijn daarenboven nog aan bijzondere regels onderworpen. Voor de groepsverzekeringen, zowel in tak 21 als in tak 23, wordt onder andere voorgeschreven dat de reserves minstens gelijk dienen te zijn aan de verworven reserves

van de aangeslotenen en de actuele waarde van de lopende rentes. Indien zou blijken dat dat niet het geval is, dient de inrichter binnen de zes maanden het tekort aan te vullen. Wanneer na verloop van die termijn het tekort niet is aangezuiverd, wordt de groepsverzekering gereduceerd. Dit betekent dat de verzekerde prestaties worden verminderd tot de prestaties die overeenkomen met de reeds opgebouwde reserve. De verzekeringsonderneming beheert de reserves verder tot op de dag dat de prestatie open valt⁶⁸.

Het prudentieel toezicht in de praktijk

De vele gegevens die de verzekeringsondernemingen aan de CBFA jaarlijks moeten bezorgen, vormen het uitgangspunt voor het prudentieel toezicht. Die gegevens betreffen hun intern bestuur, organisatie en financiële positie. De CBFA doet ook een beroep op de erkende commissarissen en de aangewezen actuarissen die door de verzekeringsondernemingen zijn aangesteld. Daarnaast voert zij geregeld inspecties ter plaatse uit.

Als de CBFA vaststelt dat een verzekeringsonderneming haar wettelijke verplichtingen niet naleeft of dat zij haar verbintenissen mogelijk niet meer zal kunnen nakomen, legt zij eerst een termijn op waarbinnen de betrokken instelling die toestand moet verhelpen. Als na afloop van die termijn blijkt dat de vastgestelde lacunes niet zijn aangevuld, kan de CBFA een reeks maatregelen nemen met het oog op de bescherming van de belangen van de verzekeringsnemers en de begunstigden.

Met het oog op het herstel van de financiële toestand van een onderneming kan een herstelplan worden ingesteld. Dat plan kan ondermeer een vermindering van de kosten of een tariefverhoging inhouden. Voor levensverzekeringen kan het ook voorschrijven dat gedurende een bepaalde tijdsspanne geen afkoop, lening noch voorschot op polis mag plaatshebben zonder toestemming van de CBFA. Tenslotte kan het de tekoopaanbieding en de tegeldemaking van de verzekeringsportefeuille opleggen.

Indien nodig kan een financieringsplan op korte termijn worden ingesteld.

De CBFA kan ook de vrije beschikking over de activa beperken of verbieden. Ook staan er een aantal maatregelen met betrekking tot de governance ter beschikking van de CBFA.

De zwaarste maatregel is de intrekking van de toelating om aan verzekeringen te doen. De intrekking brengt mee dat de activiteiten moeten worden vereffend of eventueel worden overgedragen naar een andere verzekeringsonderneming.

⁶⁸ Het reduceren van de groepsverzekering houdt echter niet in dat de inrichter bevrijd is van zijn pensioenverbintenis.

Bijzondere beschermingsmechanismen

Bij faillissement van een verzekeringsonderneming

In de controlewet werd een bijzondere regeling ingevoerd die de verzekeringsschuldeisers zou moeten beschermen bij faillissement van een verzekeringsonderneming. De wet voorziet in een bijzonder voorrecht voor de verzekeringsschuldeisers op de dekkingswaarden (activa die tegenover de technische voorzieningen staan).

Ingeval de dekkingswaarden ontoereikend zouden zijn om de verzekeringsschuldeisers volledig schadeloos te stellen, genieten ze een algemeen voorrecht op de rest van de goederen van de onderneming. Dat algemeen voorrecht komt wel na alle andere algemene en bijzondere voorrechten.

Indien na de volledige vereffening van de failliete verzekeringsonderneming zou blijken dat de aangeslotenen en de begunstigden nog niet volledig vergoed zijn, kunnen zij zich richten tot hun werkgever, die immers de uiteindelijke verantwoordelijkheid heeft om zijn pensioenbelofte na te komen.

Bij faillissement van de werkgever

In het geval de werkgever zou failliet gaan, wordt de groepsverzekering gereduceerd. Dit betekent dat de verzekerde prestaties worden verminderd tot de prestaties die overeenkomen met de reeds opgebouwde reserves. De verzekeringsonderneming beheert de reserves verder tot op de dag dat de prestaties open vallen.

3.2.3. Omvang van de verbintenissen in de tweede pensioenpijler

a. IBP's

Tabel 31: Overzicht IBP's 2003 tot 2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Actieve IBP's	268	267	264	262	253	250
Balanstotaal (miljarden €)	10,9	11,7	13,4	14,3	14,8	10,8 ⁶⁹
Aangeslotenen	325.097	314.026	320.851	347.445	567.008	750.801
Begunstigden	55.064	53.871	51.527	54.619	53.177	37.323
Dekkingsgraad (in %)	119,76	127,92	140,19	142,98	129,71	104,30 ⁷⁰

⁶⁹ Gegevens op basis van de reeds ingediende jaarrekeningen. De IBP's die hebben gerapporteerd vertegenwoordigen 85 % van de markt.

⁷⁰ Dekkingsgraad 2008 ten opzichte van de lange termijn prudent berekende verplichtingen.

Onder de 250 IBP's zijn er 6 die wettelijke pensioenregelingen uitvoeren, 241 met extralegale pensioenregelingen voor werknemers⁷¹ (waaronder 7 sectorfondsen) en bedrijfsleiders en 3 die extralegale pensioenovereenkomsten voor zelfstandigen⁷² uitvoeren.

Er zijn 23 grote (meer dan 125 miljoen euro activa), 74 middelgrote (tussen 25 miljoen en 125 miljoen euro activa) en 153 kleine (minder dan 25 miljoen euro activa) IBP's.

Slechts 20 % van de IBP's beheren een zuiver vaste bijdrageplan, de overige 80 % beheren een pensioenregeling waarbij een bepaalde hoogte van de prestatie wordt beloofd (vaste prestatie, vaste bijdrage met tarief, cash balance en gemengde). Het balanstotaal dat tot en met 2007 jaarlijks toenam, zal eind 2008 waarschijnlijk voor het eerst sinds lang afnemen.

De toelating van twee nieuwe sectorfondsen leidde in 2007 en 2008 tot een zeer sterke toename van het aantal aangeslotenen.

Opvallend is dat de vermindering van de dekkingsgraad⁷³ reeds werd ingezet van 142,98 % in 2006 naar 129,71 % in 2007. In 2008 valt dit verder terug tot 104,30 %. Dit wijst op een verzwakking van de financiële situatie van de sector. Men mag echter niet vergeten dat IBP's hun activa tegen marktwaarde waarderen. Deze strikte marktwaardering heeft bij de huidige beurscrisis geleid tot een scherpe waardedaling van de activa. Ook de overgang naar een meer prudente waardering van de voorzieningen ten gevolge van het nieuwe wettelijke prudentiële kader heeft zeker en vast tot deze negatieve evolutie van de dekkingsgraadbijgedragen. De dekkingsgraad van de IBP's die een pensioenregeling uitvoeren, waarbij een bepaalde hoogte van de prestatie wordt beloofd, ligt op 104,61 % terwijl de dekkingsgraad van de IBP's die zuivere vaste bijdrageplannen beheren 97,09 %⁷⁴ bedraagt.

Tabel 32: Resultaten van de IBP's (in miljarden euro)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ⁷⁵
Premies en andere technische opbrengsten	1,16	1,21	0,97	1,32	1,26	1,61
Technische kosten	-1,22	-1,16	-1,15	-1,45	-1,37	-1,93
Financieel resultaat	0,86	0,94	1,68	1,15	0,22	-2,35
Andere resultaten	-0,07	-0,07	-0,02	-0,05	-0,04	-0,03
Nettoresultaat	0,73	0,92	1,48	0,97	0,07	-2,37

⁷¹ WAP.

⁷² WAPZ.

⁷³ Dekkingsgraad = het vermogen gedeeld door de totale verplichtingen, waarbij het vermogen gelijk is aan het deel van het actief dat niet staat t.o.v. verplichtingen t.a.v. derden, anderen dan aangeslotenen en begunstigden en de totale verplichtingen gelijk zijn de som van de technische voorzieningen en de samen te stellen solvabiliteitsmarge.

⁷⁴ Enkele stelsels vertonen een tekort t.o.v. de garantie op de persoonlijke bijdragen (artikel 24, § 1 WAP) die overeenkomstig artikel 18, 2° van het uitvoeringsbesluit WIBP prudentieel moet zijn afgedekt.

⁷⁵ Voorlopige cijfers op basis van de 196 reeds ingediende jaarrekeningen. De IBP's die hebben gerapporteerd vertegenwoordigen 85 % van de markt..

Waar de sector in 2007 na een zwak financieel resultaat nog een nipt positief nettoresultaat (0,5 % tegenover het balanstotaal) haalde, tonen de al beschikbare gegevens een zeer negatief resultaat over het boekjaar 2008.

Tabel 33: Samenstelling van de dekkingswaarden van de IBP's (in procenten van het totaal van de dekkingswaarden)

Aard van de activa	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Obligaties	5,3	4,4	6,4	6,13	7,34	6,36
Aandelen	10,2	9,4	9,2	8,76	9,45	7,74
Vastgoed	1,5	1,4	1,2	0,88	0,81	1,39
Leningen	0,4	0,3	0,3	0,06	0,03	0,10
ICB's	71,8	75,4	75,1	77,7	76,19	76,06
Andere	10,9	9,2	7,8	6,47	6,19	8,34

IBP's beleggen een belangrijk deel van hun activa in Instellingen voor Collectieve Beleggingen, of ICB's. 47 % van de ICB's zijn ICB's in obligaties, 36 % in aandelen, 9 % gemengd, 6 % in liquide middelen en 2 % in vastgoed.

De overgrote meerderheid van deze ICB's zijn "klassieke" ICB's, waarin weinig activa zijn opgenomen die door de kredietcrisis in het bijzonder worden geraakt.

IBP's blijken ook rechtstreeks weinig of geen afgeleide instrumenten te gebruiken behalve voor het afdekken van bepaalde risico's.

b. Verzekeringsondernemingen

In 2008 waren er 37 verzekeringsondernemingen actief die groepsverzekeringen aanboden, waarvan 16 in tak 23.

De resultaten van alle ondernemingen actief in de tak leven waren in de periode voor de crisis van 2008 positief ten belope van 4 à 5 % van de premies.

Tabel 34: Overzicht omvang van de verplichtingen van 2002 tot 2007 (in miljarden €)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ⁷⁶
Bedrijfleidersverzekeringen	1,9	1,9	2,2	2,8	3,1	2,8
Groepsverzekering	31,5	31,0	33,6	35,0	38,1	35,8
Tak 21	30,7	30,1	32,0	33,3	36,4	34,5
Tak 23	0,8	0,9	1,6	1,7	1,7	1,3

De verplichtingen, ook technische voorzieningen genoemd, dienen op elk ogenblik door reglementaire activa te zijn gedekt. Deze dekkingswaarden worden per afzonderlijk beheer opge-

⁷⁶ Heeft betrekking op 85 % van de markt en werd niet geëxtrapoleerd. Globaal gezien is er voor het jaar 2008 geen grote verandering t.o.v. 2007.

volgd. Tak 23 vormt een afzonderlijk beheer waarvoor de dekkingsgraad evenwel steeds 100 % bedraagt omdat, zoals aan die activiteit eigen is, de hoogte van de verplichtingen de hoogte van de activa volgt. Het afzonderlijk beheer tak 21 bevat zowel de groeps- als de individuele verzekeringen.

Tabel 35: Overzicht dekkingsgraad tak 21 van 2002 tot 2008

Jaar	Dekkingsratio
2002	102,47%
2003	103,82%
2004	105,65%
2005	107,33%
2006	108,05%
2007	104,95%
2008	101,67%

De hier vermelde dekkingsgraad is uitgedrukt in marktwaarde. Sommige verzekeringsondernemingen zijn naar "mark to model" overgestapt.

Tabel 36: Samenstelling van de dekkingswaarden van de globale verzekeringsactiviteit in 2007 en 2008 (in procenten van het totaal van de dekkingswaarden)

Aard van de activa	2007	2008
Obligaties	61	65
Aandelen	12	7
Vastgoed	2	2
Leningen	3	3
ICB's	16	12
Andere	6	10

Deze verdeling is over de laatste jaren voor de crisis vrij constant gebleven. De impact van de beursdaling vertaalt zich uiteraard in een kleiner aandeel van de waarde van de aandelenportefeuille in het totaal actief.

De verzekeringsondernemingen dienen als bijkomende buffer boven de dekking van hun technische voorzieningen over de nodige solvabiliteit te beschikken. De solvabiliteitsratio⁷⁷ voor de globale activiteit leven is van 211 % naar 167 % gedaald tussen 2005 en 2007. Dit is hoofdzakelijk het gevolg van de vermindering van de latente meerwaarden op effecten, voornamelijk obligaties, die de ondernemingen mits akkoord van de CBFA in aanmerking mogen nemen voor de samenstelling van de solvabiliteitsmarge⁷⁸. Hoewel einde 2008 ook nog latente minwaarden wegen op de portefeuilles van de globale activiteit leven, hebben de kapitaalsversterkingen die werden doorgevoerd de solvabiliteitsratio verbeterd tot 198 %.

⁷⁷ Verhouding samengestelde/samen te stellen solvabiliteitsmarge.

⁷⁸ De marge wordt in principe berekend op basis van de boekwaarde.

3.2.4. Impact van de algemene beurs- en kredietcrisis

a. Op de IBP's

Algemene waardedaling van de activa en impact op de sector

Om een beter inzicht te krijgen over de precieze impact van de kredietcrisis op de financiële situatie van de IBP's werd in het najaar 2008 een bijzondere rondvraag gericht aan de grootste IBP's. Uit de gegevens die ons werden overgemaakt kon worden afgeleid dat op 30 september 2008 de globale dekkingsgraad was gedaald.

In de *Mededeling CBFA_2008_23 van 9 december 2008* werd de aandacht van de IBP's gevestigd op de acties en maatregelen die ze ten gevolge van de financiële crisis moesten nemen in het kader van het afsluiten van het boekjaar 2008 en de eventuele herstelmaatregelen die zich zouden opdringen.

De instellingen werden onder meer gevraagd om proactief op te treden en de CBFA onmiddellijk in kennis te stellen van de vaststelling van een (mogelijk) tekort eind 2008, vóór 28 februari 2009 de nodige herstelmaatregelen in een herstelplan aan de CBFA voor de leggen en hun technische voorzieningen op het einde van het boekjaar 2008 overeenkomstig de nieuwe reglementering op een prudente wijze in te schatten en te boeken.

In de mededeling werd een onderscheid gemaakt tussen:

- een tekort t.o.v. de korte termijn technische voorzieningen (KTV)⁷⁹, verhoogd met de solvabiliteitsmarge, waarbij de IBP's zich moesten engageren om dit tekort zo vlug mogelijk aan te zuiveren, en in ieder geval vóór 31 december 2009;
- een tekort t.o.v. de lange termijn technische voorzieningen (LTV) voor de IBP's die een pensioenregeling beheren, die dekking biedt tegen biometrische risico's of een beleggingsrendement of in een hoogte van uitkeringen voorziet⁸⁰. In deze gevallen kan het tekort zich ook situeren tussen de KTV en de LTV, telkens verhoogd met de solvabiliteitsmarge. In dit geval dient het deel van het tekort t.o.v. de LTV, verhoogd met de marge, op middellange termijn hersteld te worden.

Gevolg gevend aan deze mededeling hebben heel wat IBP's een tekort gemeld en herstelmaatregelen uitgewerkt.

⁷⁹ Voor de definities en berekeningen van korte termijn technische voorzieningen, solvabiliteitsmarge en lange termijn technische voorzieningen, verwijzen we naar de artikelen 12 ev. van het koninklijk besluit van 12 januari 2007 betreffende het prudentieel toezicht op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening.

⁸⁰ Regelingen bedoeld in hoofdstuk IV, afdeling II van het voormelde prudentieel KB.

Tabel 37: Overzicht herstelplannen op 26 mei 2009

Type	Aantal	Vermogen 2007	% van het totaal vermogen 2007	Vermogen 2008
Sector	250	14.675.531.024	100%	
Herstelplannen KTV (*)	18	2.712.073.459	18,48%	2.215.930.514
Herstelplannen LTV (**)	28	3.824.201.411	26,06%	3.144.422.067
Herstelplannen KTV + LTV	45	1.716.505.030	11,70%	1.326.816.635
Totaal	91	8.252.779.900	56,23%	6.687.169.216

(*) de betreffende IBP moeten nog een herstelplan indienen voor de LTV

(**) de betreffende IBP hebben geen tekort tov de KTV

Uit het onderzoek van de herstelplannen is gebleken dat veel IBP's maatregelen voorleggen om het tekort KTV binnen de vooropgestelde termijn aan te zuiveren. Vaak zal dit gebeuren door middel van bijkomende onmiddellijke of over het jaar 2009 gespreide stortingen vanwege de bijdragende onderneming. Sommigen hebben al een eerste storting gedaan, enkelen reeds eind 2008.

Een aantal IBP's stelt herstelmaatregelen voor om het tekort LTV aan te zuiveren, waaronder een aantal die geen tekort KTV vertonen. Deze tekorten LTV zijn niet enkel te wijten aan de beursmalaise maar zijn vaak ontstaan als gevolg van de invoering van een nieuw prudent financieringsplan. Deze tekorten worden op middellange termijn (5 jaar) aangezuiverd door o.a. bijkomende stortingen, een aanpassing van het financieringsplan en het beleggingsbeleid.

Op 26 mei waren reeds 43 herstelplannen goedgekeurd door het directiecomité van de CBFA. Daarbij werd telkens onderzocht welke de oorzaak was van de tekorten en of passende maatregelen voor een herstel binnen de opgelegde termijn worden voorzien.

Verminderde solvabiliteit van de sponsor en herstructurerings

In enkele gevallen werd vastgesteld dat de deelnemers of begunstigen aan een pensioenplan van een IBP hun bezorgdheid uitten over de verminderde solvabiliteit van de sponsor of over de impact van een mogelijke herstructurering van het bedrijf op de rechten van de aangeslotenen.

Het is niet uitgesloten dat een IBP in dergelijke gevallen geconfronteerd wordt met vragen tot vervroegde opvraging door slapers (bv. bruggepensioneerden) of vragen tot overdracht naar een andere instelling.

Hoewel immers de pensioenrechten in het algemeen pas op de pensioenleeftijd kunnen worden uitgeoefend, bestaan er in sommige sectoren nog belangrijke lopende uitzonderingen waardoor vervroegd vertrek (en dus de vervroegde opvraging in kapitaal) mogelijk is. Als vele begunstigen dit doen (en 100 % van hun rechten bekomen) op een ogenblik waarop de IBP een dekkingstekort heeft (en dus minder dan 100 % van alle rechten kunnen gewaarborgd worden), kunnen ze de situatie van de achterblijvers ernstig in gevaar brengen.

De CBFA heeft de wettelijke mogelijkheid om zich tijdelijk te verzetten tegen dergelijke opvragingen indien die de rechten van de andere aangeslotenen in gevaar brengen. Van dit recht heeft de toezichthouder wel nog geen gebruik gemaakt. Integendeel werd er actief contact gezocht met de beleidsorganen van de betrokken instelling om door een versterkte communicatie naar de deelnemers en een aangepast financieel plan de onrust weg te nemen.

b. Op de verzekeringsondernemingen

Uiteraard hebben de uitzonderlijk slechte beursomstandigheden een belangrijke negatieve impact op de waarde van de activa die de ondernemingen aanhouden. Daarbij moet er wel de aandacht op worden gevestigd dat de verzekeringsondernemingen in hun ALM-beleid rekening houden met de lange looptijden van de pensioenverbintenissen in de tweede pijler, en daarvoor dus ook een beleggingsstrategie op langere termijn hanteren. Hoewel niemand de gevolgen kan vermijden van de turbulenties die thans op de markten worden vastgesteld, kan deze beleggingsstrategie in het algemeen wel aan tijdelijke dalingen van de beurs weerstaan.

Indien een onderneming voor een afgezonderd beheer een onvoldoende dekking bereikt of een ander tekort vertoont, dan wordt zij eerst uitgenodigd om op korte termijn passende maatregelen te treffen, zoals het toewijzen van bijkomende gelijkwaardige activa ter dekking van de technische reserves of voorzieningen of de versterking van haar solvabiliteit.

In 2008 heeft de CBFA haar toezicht ter zake nog verscherpt en de situatie werd vanaf 30 juni elk trimester grondig onderzocht. Vanaf die datum hebben de minwaarden, die vooral rusten op de obligatieportefeuille, de traditionele buffer aan vermogen die de ondernemingen aanhouden boven de wettelijke verplichtingen immers sterk verminderd. Inmiddels hebben verschillende ondernemingen reeds maatregelen genomen zoals een versterking van het eigen vermogen. Daarbij werd aanvullende informatie opgevraagd en staat de CBFA in nauw contact met de ondernemingen die het hoogste risicoprofiel vertonen.

Bij de ondernemingen die de CBFA momenteel verscherpt opvolgt, zijn er ook enkele die producten van de tweede pensioenpijler aanbieden. Er is echter geen reden tot onmiddellijke bezorgdheid over de activa die in dit kader op langere termijn belegd worden.

De gebeurtenissen van de voorbije maanden hebben aangetoond dat vooral het sneeuwbaaleffect van plotse wijzigingen in het gedrag van de beleggers tot desastreuze resultaten kan leiden. De begunstigden van de pensioenen in de tweede pijler die over een langere periode hun pensioenrechten opbouwen en de verzekeringsmaatschappijen die de activa beheren, hebben er belang bij om aandachtig de gevolgen van de huidige situatie in te schatten, maar het lange termijnperspectief niet uit het oog te verliezen. Daarom voorziet dit regime ook in maatregelen die het vervoegd opvragen ontmoedigen.

