



HOGE RAAD VAN FINANCIËN

Studiecommissie voor de vergrijzing

JAARLIJKS VERSLAG

Juli 2014

De leden van de Studiecommissie voor de Vergrijzing:

Mevrouw F. MASAI, Voorzitter

de Heer J. VERSCHOOTEN, Ondervoorzitter

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

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

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

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

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

Het Secretariaat:

Mevrouw N. Fasquelle

Mevrouw S. Weemaes

SYNTHESE	1
A. Inleiding	3
B. De nieuwe vooruitzichten van de sociale uitgaven tot 2060	4
C. De sociale houdbaarheid van de pensioenen	9
D. Een nieuw projectiemodel voor de publieke uitgaven voor gezondheidszorg	11
DE BUDGETTAIRE EN SOCIALE GEVOLGEN VAN DE VERGRIJZING.....	13
1. Evolutie van de sociale uitgaven tegen 2060	15
1.1. Inleiding	15
1.2. De hypothesen van het SCvV-scenario	16
1.2.1. De demografische hypothesen	17
1.2.2. De socio-economische hypothesen	18
1.2.3. De macro-economische hypothesen	18
1.2.4. De hypothesen inzake sociaal beleid	19
1.3. De nieuwe vooruitzichten van de SCvV	21
1.3.1. De demografische vooruitzichten	21
1.3.2. De arbeidsmarkt	22
1.3.3. De macro-economische omgeving	25
1.3.4. Afhankelijkheidsratio's	25
1.3.5. De budgettaire kosten van de vergrijzing	26
2. Sociale houdbaarheid van de vergrijzing	34
2.1. Armoede bij ouderen: stand van zaken	35
2.1.1. Methodologische noot	35
2.1.2. In België	36
2.1.3. Internationale vergelijking	49
2.2. Evolutie van sociale houdbaarheid tot 2060	53
2.2.1. Evolutie van de armoede bij gepensioneerden	54
2.2.2. Evolutie van de ongelijkheid tussen gepensioneerden	56
3. Een nieuw projectiemodel voor de publieke gezondheidszorguitgaven	57
3.1. Inleiding	57
3.2. Macro-economische modellen ter verklaring van de evolutie van de gezondheidszorg- uitgaven	57
3.3. Verantwoording van de nieuwe modellering van de gezondheidszorguitgaven	59
3.4. Het model van de acute zorguitgaven	61
3.5. Het model van de langdurige zorguitgaven	64
3.6. Vergelijking van de projectieresultaten van de nieuwe en oude modellen	66

SYNTHESE

Synthese

A. Inleiding

De Studiecommissie voor de vergrijzing (SCvV) werd opgericht in het kader van de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds. Deze publicatie is het 13^{de} jaarverslag en bestudeert de budgettaire en de sociale gevolgen van de vergrijzing op lange termijn.

Het eerste hoofdstuk omvat de evolutie van alle sociale uitgaven tot het jaar 2060. Deze projectie steunt op een demografisch, een socio-economisch en een macro-economisch scenario en een scenario inzake sociaal beleid. De resultaten worden voorgesteld volgens een referentiescenario en twee alternatieve scenario's voor productiviteitsgroei op lange termijn. Deze nieuwe projecties houden rekening met de nieuwe demografische vooruitzichten 2013-2060, een nieuwe projectiemethode van de uitgaven voor gezondheidszorg en het geheel van genomen regeringsmaatregelen tot juni 2014. Daarnaast toont de projectie de verdeling van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen Entiteit I en Entiteit II die voortvloeien uit de zesde Staatshervorming.

Hoofdstuk 2 zoomt in op de sociale gevolgen van de vergrijzing en toont verschillende indicatoren voor de sociale houdbaarheid van de pensioenen, in eerste instantie op basis van de EU-SILC enquête 2012 (inkomen 2011). Het armoederisico wordt berekend zowel volgens de "klassieke" definitie als volgens alternatieve definities. Tevens wordt de evolutie van het armoederisico gepresenteerd sinds het ontstaan van de SILC (2003). Aanvullende indicatoren zoals de materiële deprivatiegraad en de subjectieve armoedemaatstaf worden onder de aandacht gebracht. Een vergelijking met de buurlanden vervolledigt de analyse van de armoede-indicatoren. In tweede instantie wordt in de projectie tot 2060 het armoederisico van gepensioneerden geanalyseerd, en dit in vergelijking met dat van de totale bevolking en van de werkenden.

Het derde hoofdstuk wordt gewijd aan de nieuwe modellering van de acute en de langdurige zorguitgaven. Het nieuwe model van de uitgaven voor acute zorg is een tijdreeksmodel met, naast de gebruikelijke determinanten zoals het inkomen en de leeftijdssamenstelling van de bevolking, de werkloosheidsgraad en medische technologie als bijkomende verklarende variabelen. Het nieuwe model van de uitgaven voor langdurige zorg is, in tegenstelling tot het vorige, een econometrisch tijdreeksmodel. De verklarende variabelen zijn het inkomen (bbp per hoofd) en de demografie, waarbij de levensverwachting volgens leeftijdsgroep van groot belang is.

B. De nieuwe vooruitzichten van de sociale uitgaven tot 2060

a. De hypothesen

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

De **demografische hypothesen** houden verband met de vruchtbaarheid, de levensverwachting en het migratiesaldo, die uitgebreid aan bod komen in de “Demografische Vooruitzichten 2013-2060”¹. De recente gegevens uit het Rijksregister wijzen in het bijzonder op een daling van de vruchtbaarheidsgraad voor vrouwen jonger dan 30 jaar, mogelijk samengaand met de economische en financiële crisis. Per hypothese wordt de evolutie van de vruchtbaarheidsgraden per leeftijd doorgetrokken tot 2015 om tegen 2020 terug te keren tot het niveau van vóór de crisis. Het gemiddeld aantal kinderen per vrouw bedraagt 1,83 in 2060.

Wat de migraties betreft, wordt - naast een constant migratiesaldo van de Belgen - algemeen beschouwd dat de immigratie afkomstig van de EU15 in 2020 geleidelijk terug het niveau van vóór de crisis bereikt, wat wordt behouden tot 2060. In de periode 2013-2015 houdt men bovendien rekening met de verschillende evoluties van de werkloosheidsgraden tussen België en bepaalde landen die bijzonder zwaar getroffen zijn door de economische en financiële crisis. De raming van de immigranten afkomstig uit de EU13 (de nieuwe lidstaten toegetreden sinds 1995) wordt in de projectie onder meer bepaald door de relatieve economische aantrekkelijkheid van België en de totale openstelling van de arbeidsmarkt voor Roemenen en Bulgaren vanaf 1 januari 2014. De projectie van de immigratie uit de rest van de wereld wordt eveneens bepaald door de relatieve economische aantrekkelijkheid van België, maar houdt ook rekening met recente evoluties en maatregelen (vermindering van verblijfsvergunningen toegekend om humanitaire of medische redenen, strengere regels voor verblijfsvergunningen in het kader van gezinshereniging). Het migratiesaldo blijft bijgevolg positief maar vermindert op lange termijn: van ongeveer 45 000 personen in 2013 tot 20 000 personen in 2060.

De **socio-economische hypothesen** maken de verdeling van de bevolking mogelijk in socio-economische categorieën die relevant zijn voor de projectie van de sociale uitgaven. De modellering wordt uitgevoerd bij ongewijzigde wetgeving maar integreert de maatregelen die reeds beslist werden voor de komende jaren.

De **macro-economische hypothesen** inzake de evolutie van de arbeidsmarkt en de productiviteitsgroei per werknemer maken het mogelijk de economische groei te bepalen. Op middellange termijn is de macro-economische projectie gebaseerd op de “Economische Vooruitzichten 2014-2019” van het Federaal Planbureau die gepubliceerd werden in juni 2014. De economische groei die nog zeer zwak was in 2013 (0,2%) zou in 2014 aantrekken tot 1,4% en tussen 2015 en 2019 zou de groei gemiddeld 1,6% bedragen. Op langere termijn, vanaf 2030, zou de jaarlijkse productiviteitsgroei 1,5% per jaar bedragen in het referentiescenario van de SCvV. Over de volledige projectieperiode 2013-2060 bedraagt de

¹ ADSEL, FPB, “Demografische Vooruitzichten 2013-2060, Bevolking, huishoudens en sterftequotienten”, april 2014.

gemiddelde groei echter niet meer dan 1,4% per jaar omwille van een lagere groei geregistreerd op korte en middellange termijn. De SCvV omkadert dat referentiescenario door twee alternatieve scenario's: een scenario met een sterkere productiviteitsgroei (geleidelijk tot 1,75% per jaar vanaf 2038) met een gemiddelde jaarlijkse groei van 1,5% tussen 2013 en 2060, en een scenario met een zwakkere productiviteitsgroei (1,25% per jaar vanaf 2027) met een gemiddelde jaarlijkse groei van 1,2% tussen 2013 en 2060. De SCvV merkt op dat de huidige context veeleer neigt naar een lagere productiviteitsgroei. De structurele werkloosheidsgraad op lange termijn bedraagt 8% en is gelijk in de drie scenario's van productiviteitsgroei. Dat niveau op lange termijn is verenigbaar met de ramingen van het macro-economisch langetermijnmodel van het FPB waarin de daling van de werkloosheidsgraad naar dit structureel niveau voortvloeit uit de verdere toename van de arbeidsmarktefficiëntie, wat op zich het behoud van een actief werkgelegenheidsbeleid veronderstelt.

Onder de **hypothese inzake sociaal beleid** vallen de herwaarderingen van de sociale uitkeringen in reële termen, na hun automatische aanpassing aan de prijsevolutie. In de regeling voor werknemers, zelfstandigen en de sociale bijstand, zijn die welvaartsaanpassingen sinds eind 2005 gestuurd door een structureel mechanisme in het kader van het Generatiepact. De maatregelen inzake welvaartsvastheid die door de regering beslist werden voor 2013 en 2014 worden geïntegreerd in de simulatie. Vanaf 2015 worden de sociale uitkeringen geherwaardeerd volgens de parameters die worden gebruikt voor de berekening van de in het Generatiepact voorziene beschikbare enveloppes in alle takken van de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de socialebijstandsregeling.

b. De budgettaire kosten van de vergrijzing

De budgettaire kosten van de vergrijzing vertegenwoordigen de variatie van alle sociale uitgaven (een ruimer concept dan de uitgaven die rechtstreeks verband houden met de vergrijzing), uitgedrukt in procent van het bbp, tussen twee bepaalde jaren.

Het referentiescenario van de SCvV

Het SCvV-referentiescenario houdt rekening met alle maatregelen die werden beslist tot juni 2014, met inbegrip van de recente hervormingen inzake vervroegd rustpensioen, pensioenbonus, werkloosheid, enz., en die van kracht zijn sinds 2012, maar ook met meer recente hervormingen inzake overlevingspensioenen en het opnemen van de laatste gepresteerde maanden in de pensioenberekening.

De budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen 4,2% van het bbp over de periode 2013-2060 (zie tabel 1), daar de totale sociale uitgaven groeien van 26,4% van het bbp in 2013 tot 30,6% in 2060. Die budgettaire kosten worden gestuurd door de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg die toenemen met respectievelijk 4,1% en 2,1% van het bbp tussen 2013 en 2060, terwijl de totale overige sociale uitgaven dalen met 2,0% van het bbp over dezelfde periode.

Tabel 1 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens het referentiescenario van de SCvV van juli 2014
in % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	SCvV-scenario van juli 2014								
	2013	2019	2030	2040	2060	2013-2019	2019-2060	2013-2060	Verskil met de resultaten van juli 2013 2013-2060
Pensioenen	10,6	11,2	13,7	14,9	14,7	0,6	3,5	4,1	-0,1
- werknemersregeling	5,8	6,1	7,7	8,6	8,4	0,4	2,3	2,7	0,0
- zelfstandigenregeling	0,8	0,9	1,1	1,2	1,1	0,0	0,3	0,3	0,0
- overheidssector ^a	4,0	4,2	4,9	5,2	5,2	0,2	1,0	1,2	-0,2
Gezondheidszorg ^b	8,2	8,5	10,1	10,9	10,3	0,3	1,8	2,1	-0,4
- 'acute' zorg	7,0	6,9	8,3	8,6	8,0	0,0	1,0	1,0	0,1
- langdurige gezondheidszorg	1,3	1,6	1,8	2,3	2,3	0,3	0,7	1,1	-0,5
Arbeidsongeschiktheid	1,7	2,0	2,0	1,9	1,5	0,2	-0,5	-0,3	0,0
Werkloosheid ^c	2,1	1,7	1,3	1,2	1,2	-0,4	-0,6	-0,9	0,0
Werkloosheid met bedrijfstoelag	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,1	-0,2	0,0
Kinderbijslag	1,6	1,5	1,5	1,4	1,2	-0,1	-0,3	-0,4	-0,1
Overige sociale uitgaven ^d	1,6	1,6	1,6	1,5	1,4	0,0	-0,2	-0,3	-0,1
Totaal	26,4	26,9	30,5	32,2	30,6	0,5	3,6	4,2	-0,6
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	4,3	4,1	4,2	4,2	4,2	-0,2	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, acute en langdurige zorg.

c. Inclusief tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

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

e. De lonen van het onderwijzend personeel zijn niet opgenomen in het totaal van de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens de SCvV-definitie.

Vergeleken met de vorige vooruitzichten zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing gedaald met 0,6% van het bbp. Twee derde van dit verschil kan toegewezen worden aan de totale uitgaven voor gezondheidszorg (-0,4% van het bbp), en in het bijzonder aan de uitgaven voor langdurige zorg. Zowel voor de acute als de voor de langdurige zorguitgaven werd een nieuwe methodologie ingevoerd in deze nieuwe vooruitzichten (zie hierna, deel D). Wat de langdurige zorg betreft, leidt dit tot een afnemende inkomenselasticiteit terwijl die impliciet gelijk aan één was in de oude methodologie. We kunnen ook een daling vermelden van de pensioenuitgaven in de overheidssector als gevolg van een herziening naar boven, op basis van recente gegevens, van het aandeel gemengde pensioenen (een overheidspensioen gecombineerd met een pensioen uit de algemene regeling), wat minder hoge gemiddelde pensioenen van de overheidssector impliceert. Bovendien liggen de uitgaven voor kinderbijslag eveneens onder de resultaten van de vorige projectie (-0,1% van het bbp) omwille van de gewijzigde berekeningswijze van de welvaartsenveloppe. Die wordt niet meer op de effectieve uitgaven voor kinderbijslag berekend maar op het bedrag van de dotatie voor kinderbijslag toegekend door de federale overheid aan de gemeenschappen en gewesten. Dit is een afnemende dotatie op lange termijn in procent van het bbp (immers, bij ongewijzigde wetgeving, evolueert zij op basis van slechts een kwart van de bbp-groei en van de bevolking jonger dan 19 jaar).

Merk op dat de budgettaire kosten van de vergrijzing in het SCvV-rapport van juli 2013 opliepen tot 5,4% van het bbp over de periode 2012-2060 terwijl de huidige kosten geraamd worden op 4,2% van het bbp maar dit over de periode 2013-2060. Bovenop het verschil tussen de twee projecties hierboven uiteengezet (verschil van 0,6% van het bbp over de periode 2013-2060), liggen de sociale uitgaven in 2013 0,6% van het bbp hoger dan in 2012 (wat reeds in het vorig jaarverslag geraamd werd) wat leidt tot een minder belangrijke toename van de sociale uitgaven tot 2060.

De budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit

In de SCvV-verslagen van 2012 en 2013 werden de budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit niet meer voorgesteld aangezien de zesde staatshervorming nog niet bij wet bekrachtigd was. Ter herinnering: Entiteit I omvat de federale overheid en de sociale zekerheid, Entiteit II de lagere overheid en de gemeenschappen en gewesten. Onderstaande tabel illustreert de budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit volgens de referentieprojectie van de SCvV van juli 2014, met inbegrip van de door de zesde staatshervorming voorziene bevoegdheidsoverdrachten. De voornaamste overgedragen bevoegdheden betreffen bepaalde uitgaven voor langdurige zorg, de kinderbijslag, bepaalde uitgaven voor loopbaanonderbreking en bepaalde uitkeringen voor mindervaliden.

In 2013 waren de sociale uitgaven opgesplitst als volgt: 93% voor Entiteit I en 7% voor Entiteit II. Door de zesde staatshervorming stijgt het aandeel van Entiteit II, die in 2015 16% van de totale sociale uitgaven voor haar rekening zou nemen. De in tabel 2 opgetekende evolutie van de sociale uitgaven tussen 2013 en 2015 (Entiteit I ziet haar sociale uitgaven dalen met 2,5% van het bbp terwijl deze bij Entiteit II stijgen met 2,6% van het bbp) is nagenoeg integraal toe te schrijven aan de impact van de zesde staatshervorming. Tussen 2015 en 2060 lopen de budgettaire kosten op tot 3,6% van het bbp voor Entiteit I want die tekent nog de meerderheid van de pensioenuitgaven en de uitgaven voor gezondheidszorg op, terwijl Entiteit II budgettaire kosten ten belope van 0,5% van het bbp noteert.

Tabel 2 De budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit volgens het referentiescenario van juli 2014
in % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	SCvV-scenario van juli 2014							
	Entiteit I						2013-2015	2015-2060
	2013	2015	2019	2040	2060			
Pensioenen (inclusief pensioenen van Entiteit II voor rekening van Entiteit I)	10,4	10,6	11,0	14,7	14,5	0,2	3,9	
Gezondheidszorg	7,3	6,4	6,4	8,0	7,5	-0,9	1,1	
Kinderbijslag	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,5	0,0	
Overige sociale uitgaven	5,5	5,1	5,0	4,4	3,8	-0,3	-1,4	
Totaal	24,6	22,1	22,5	27,1	25,8	-2,5	3,6	
	Entiteit II						2013-2015	2015-2060
	2013	2015	2019	2040	2060			
Pensioenen (zonder pensioenen van Entiteit II voor rekening van Entiteit I)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	
Gezondheidszorg	0,9	1,9	2,0	2,8	2,7	1,0	0,9	
Kinderbijslag	0,1	1,6	1,5	1,4	1,2	1,5	-0,3	
Overige sociale uitgaven	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7	0,2	-0,1	
Totaal	1,7	4,3	4,4	5,1	4,8	2,6	0,5	

Deze verdeling over de entiteiten lijkt een eenvoudige overdracht van een aantal sociale uitgaven van Entiteit I naar Entiteit II maar de realiteit is complexer. Er bestaan immers andere financiële overdrachten met betrekking tot bepaalde sociale uitgaven, enerzijds van Entiteit II naar Entiteit I en anderzijds van Entiteit I naar Entiteit II. Zo wordt het grootste deel van de uitgaven voor rustpensioenen van Entiteit II betaald door Entiteit I (2,6% van het bbp in 2060), maar Entiteit II draagt bij tot de financiering van die pensioenuitgaven via de responsabiliseringsbijdrage van de G&G (0,2% van het bbp in 2060). Bovendien betalen de lokale overheden werkgeversbijdragen aan de sociale zekerheid (0,7% van het bbp in 2060) die het deel 'rust' financiert van bepaalde rust- en overlevingspensioenen (0,9% van het bbp in 2060) opgetekend in de rekening van de sociale zekerheid. Anderzijds ontvangt Entiteit II omwille van de zesde staatshervorming tevens nieuwe dotaties of specifieke financieringen (2,8% van het bbp in 2060, of 57% van het geheel van sociale prestaties van Entiteit II) in verhouding met de overgedragen bevoegdheden op vlak van sociale uitgaven.

De alternatieve scenario's van productiviteitsgroei

Tabel 3 toont de budgettaire kosten van de vergrijzing in de twee alternatieve scenario's van productiviteitsgroei in % van het bbp, en in verschil met het referentiescenario van juli 2014.

Tabel 3 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens de twee alternatieve scenario's van juli 2014 (scenario 1,25 en scenario 1,75) en in verschil met het referentiescenario van juli 2014 in % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	2013-2060			
	Scenario 1,25	Scenario 1,75	1,25-scenario - Referentiescenario	1,75-scenario - Referentiescenario
Pensioenen	4,8	3,5	0,7	-0,6
Gezondheidszorg	2,6	1,6	0,5	-0,4
Arbeidsongeschiktheid	-0,3	-0,3	0,0	0,0
Werkloosheid	-0,9	-1,0	0,1	-0,1
Werkloosheid met bedrijfstoelag	-0,1	-0,2	0,0	0,0
Kinderbijslag	-0,3	-0,5	0,1	-0,1
Overige sociale uitgaven	-0,2	-0,3	0,1	0,0
Totaal	5,7	3,0	1,5	-1,2

Over de periode 2013-2060 bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 3,0% van het bbp en 5,7% van het bbp in respectievelijk het scenario met een sterkere groei (scenario 1,75) en het scenario met een zwakkere groei (1,25), tegenover 4,2% van het bbp in het referentiescenario. In vergelijking met de referentiesimulatie bedragen de verschillen respectievelijk -1,2 en +1,5 procentpunt.

C. De sociale houdbaarheid van de pensioenen

a. Stand van zaken

Als het equivalent beschikbaar inkomen van een persoon lager ligt dan de armoededrempel van 1003 euro per maand voor een alleenstaande in 2011, dan loopt die persoon een armoederisico. Uit de EU-SILC enquête 2012 blijkt dat 18% van de 65-plussers dergelijk armoederisico loopt ten opzichte van 15% bij de Belgische bevolking. Werken blijft het meest aangewezen instrument tegen armoede (4,6% van de werkenden loopt een armoederisico) maar bij de inactieven zijn de gepensioneerden met een armoederisico van 15% beter af dan werklozen (34%) of andere inactieven (30%). Men stelt tevens vast dat 65-plussers een sterke daling van hun armoederisico gekend hebben tussen 2005 en 2011; dat het verschil van het armoederisico tussen 65-plussers en min 65-jarigen en tussen gepensioneerden en werkenden het kleinst is sinds het bestaan van de EU-SILC (2003); en dat er voor het tweede jaar op rij nagenoeg geen verschillen in armoederisico zijn tussen oudere mannen en vrouwen. De toename van de vrouwelijke activiteitsgraad leidt immers meer en meer tot een eigen pensioen dat steeds hoger wordt en vrouwen hebben bovendien meer baat bij de verbetering van de minima in de diverse pensioenstelsels.

Het relatief gunstig verloop van het armoederisico onder gepensioneerden is voornamelijk toe te schrijven aan de evolutie van de minima. De adequaatheid van minimumpensioenen en sociale bijstandsuitkeringen wordt nagegaan door ze te vergelijken met de armoededrempel². In 2011³ liggen het minimumrecht en het minimumpensioen voor een alleenstaande in de werknemersregeling boven de armoededrempel. De overige minima voor ouderen liggen dan onder de drempel maar de kloof met de drempel is historisch klein. De kloof tussen de geobserveerde minimumbedragen en een geraamde armoededrempel lijkt zich in de recentere jaren (2012-2014) te stabiliseren. Ten opzichte van de lonen groeide het minimumpensioen van zelfstandigen en de bijstand merkkelijk sterker in de periode 2000-2014 terwijl de groei van de minimumpensioenen in de werknemersregeling pas sterker werd dan de loongroei vanaf 2006. Die evoluties zijn toe te schrijven aan de welvaartsaanpassingen van de minima en de sterke verhoging van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en het minimumrecht per loopbaanjaar in 2006. Onder meer door deze evoluties van de minima, noteert men een dalende evolutie van het armoederisico bij ouderen, in het bijzonder bij alleenstaanden en gepensioneerde zelfstandigen. Bovendien is de kloof tussen het mediaan equivalent beschikbaar inkomen en de armoededrempel sterk en significant verminderd bij ouderen met een armoederisico, terwijl die voor de jongere populatie met een armoederisico vrij constant is.

Wanneer het beschikbaar inkomen vermeerderd wordt met geïmputeerde huur voor eigenaars van hun woning (en ook voor huurders die gesubsidieerd wonen), en eventueel verminderd met hypothecaire interestlasten, dan daalt het armoederisico bij ouderen (11,7%) onder dat van de rest van

² De SCvV wenst wel op te merken dat men voorzichtig moet zijn bij een vergelijking tussen armoededrempel en de minimuminkomens in de zin dat er geen eenduidige relatie is tussen beide concepten (relatief karakter van de drempel, verschillend inkomensconcept,...).

Bovendien moet men bij dergelijke vergelijking rekening houden met het feit dat de armoededrempel gebaseerd is op netto inkomens terwijl de minima brutobedragen zijn (die minima worden evenwel beperkt belast waardoor netto- en brutobedragen dicht tegen elkaar aanleunen. Daarnaast gelden de minimumbedragen voor een volledige loopbaan. Bij een onvolledige loopbaan worden de minima toegekend pro rata de werkelijke loopbaan.

³ Meest recente inkomensjaar van de EU-SILC.

de bevolking (14,1%). Ook bijkomende indicatoren nuanceren het hoger armoederisico van ouderen: zo geven zij minder vaak aan dat ze de eindjes maar (zeer) moeilijk aan elkaar kunnen knopen en ervaren zij minder vaak problemen van materiële deprivatie.

In internationaal perspectief gezien is de daling inzake het armoederisico bij ouderen in België niet uitzonderlijk. In de gehele Europese Unie (EU27) en in de EU15 is het armoederisico gedaald bij ouderen in de periode 2004-2011. Gezien België bij het startjaar reeds een hoger risico van armoede optekende impliceert een parallelle daling dat het in België hoger blijft dan in de meeste Europese landen. Toch dient het armoederisico van ouderen genuanceerd te worden: zo is de armoede bij ouderen minder diep⁴ en ervaren zij minder vaak problemen van materiële deprivatie.

b. Evoluties tot 2060

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

Het armoederisico van gepensioneerden daalt tot in het midden van de jaren 2050. De eerste van twee voornaamste verklarende factoren is de herwaardering van de minimumpensioenen in de loop van de jaren 2000, in het daaropvolgende decennium gevolgd door de hypothese van een relatief gunstige welvaartsaanpassing ten opzichte van de zwakke loongroei. De tweede factor betreft de stijgende activiteitsgraad van de vrouwen.

Op basis van de inkomens die in beschouwing worden genomen in de simulatie van de socialehoudbaarheidsindicatoren, neemt de ongelijkheid tussen gepensioneerden af tot het midden van de jaren 2040, om zich daarna te stabiliseren. Die daling is het gevolg van, enerzijds, de samenstelling van het inkomen van gepensioneerden, en, anderzijds, van de afname van de spreiding van de pensioenuitkeringen. Allereerst daalt het aandeel van het arbeidsinkomen in huishoudens die bestaan uit minstens een gepensioneerde tot het midden van de jaren 2040. Tengevolge de trendmatige afname van de gezinsgrootte vermindert inderdaad de aanwezigheid van een actieve partner binnen de huishoudens met minstens één gepensioneerde. Terzelfdertijd neemt de spreiding van het pensioeninkomen mettertijd eveneens af. Als gevolg van de toenemende activiteitsgraad van vrouwen en van een snellere toename - tot 2020 - van het minimumpensioen en de IGO ten opzichte van de loonontwikkeling, groeien de laagste pensioenuitkeringen verhoudingsgewijs sneller.

⁴ Gemeten als de kloof tussen het mediaan equivalent inkomen van de populatie met een armoederisico en de armoededrempel.

D. Een nieuw projectiemodel voor de publieke uitgaven voor gezondheidszorg

De projectie van de gezondheidszorguitgaven is gebaseerd op een nieuwe modellering van de acute en langdurige zorguitgaven. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de oude methode hebben betrekking op de definitie van de gemodelleerde aggregaten en de modelspecificaties. Het nieuwe model van de uitgaven voor acute zorg is een tijdreeksmodel met, naast de gebruikelijke determinanten zoals het inkomen en de leeftijdssamenstelling van de bevolking, de werkloosheidsgraad en medische technologie als bijkomende verklarende variabelen. De introductie van nieuwe medische technologie wordt benaderd door middel van het aantal goedkeuringen van geneesmiddelen (op basis van Farmanet gegevens) en niet-farmaceutische producten ('devices', op basis van goedkeuringen door de Amerikaanse Food and Drug Administration). De resultaten bevestigen het belang van de economische, demografische en technologische variabelen als drivers van de historische evolutie van de acute zorguitgaven. Het nieuwe model van de uitgaven voor langdurige zorg is, in tegenstelling tot het vorige, een econometrisch tijdreeksmodel. De verklarende variabelen zijn het inkomen (bbp per hoofd) en de demografie. Deze laatste omvat de leeftijdssamenstelling van de bevolking in drie leeftijdsgroepen, waarvan het effect op de uitgaven wordt gemoduleerd in functie van de levensverwachting per groep. De resultaten bevestigen het belang van beide determinanten. Het modulerende effect van de levensverwachting impliceert een verschuiving van de zorgkost naar de oudere ouderen doorheen de tijd. De projectieresultaten met de nieuwe modellen leiden tot een verandering in het tijdsverloop van de gezondheidszorguitgaven, die hun piek (in procent van het bbp) zouden bereiken rond 2040 maar lager zouden zijn op het einde van de projectieperiode (2060). De verwachte impact van de vergrijzing op de uitgaven vermindert dus niet, maar wordt door de nieuwe inschatting van de demografische effecten vervroegd in de tijd.

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

1. Evolutie van de sociale uitgaven tegen 2060

1.1. Inleiding

Het eerste hoofdstuk van het dertiende jaarlijks verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing toont de evolutie van de gezamenlijke sociale uitgaven tot 2060, alsook de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2013 en 2060 volgens een referentiescenario en twee alternatieve scenario's van productiviteitsgroei. De budgettaire kosten van de vergrijzing vertegenwoordigen de variatie van alle sociale uitgaven (een ruimer concept dan de uitgaven die rechtstreeks verband houden met de vergrijzing), uitgedrukt in procent van het bbp tussen twee bepaalde jaren.

Het macrobudgettaire modellensysteem MALTESE wordt gebruikt voor de projectie van de sociale uitgaven aan de hand van demografische, socio-economische hypothesen en macro-economische hypothesen en hypothesen inzake sociaal beleid. De projecties van het SCvV-rapport 2014 houden rekening met de nieuwe demografische vooruitzichten 2013-2060, een nieuwe projectiemethode van de uitgaven voor gezondheidszorg, alsook het geheel van genomen regeringsmaatregelen tot juni 2014. Dit verslag toont ook de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens entiteit, rekening houdend met de zesde staatshervorming.

1.2. De hypothesen van het SCvV-scenario

Tabel 4 toont de voornaamste hypothesen die de SCvV heeft opgenomen in haar vooruitzichten, namelijk demografische, socio-economische en macro-economische hypothesen en hypothesen inzake sociaal beleid.

Tabel 4 De voornaamste hypothesen van de SCvV-vooruitzichten

Demografische hypothesen vanaf 2013 (« Demografische vooruitzichten 2013-2060 »)				
	2013	2030	2060	
Gemiddeld aantal kinderen per vrouw	1,76	1,84	1,83	
Levensverwachting bij de geboorte: mannen	78,0	81,5	86,1	
Levensverwachting bij de geboorte: vrouwen	83,1	85,3	88,5	
Migratiesaldo in duizendtallen	44,7	15,9	19,8	
Socio-economische hypothesen				
Scholingsgraad	Behouden op het niveau van de meest recente waarnemingen voor de min 15-jarigen of op basis van de evolutie van de activiteitsgraad van 15-jarigen en ouder			
Activiteitsgraad en overgang van het statuut van actieve naar het statuut van invalide, werkloze met bedrijfstoeslag en gepensioneerde	Modellering die de kans op overgang van de ene socio-economische categorie naar de andere toepast op de opeenvolgende generaties, per geslacht en leeftijdscategorie, rekening houdend met de impact van reeds besliste hervormingen			
Macro-economische hypothesen				
Op middellange termijn: van 2014 tot 2019	Op lange termijn: 1 referentiescenario en twee alternatieve scenario's			
Volgens de "Economische vooruitzichten 2014-2019" van het FPB of:		Referentie-scenario 1,50	Alternatieve scenario's	
			Scenario 1,25	Scenario 1,75
Gemiddelde groei van de productiviteit per werknemer tussen 2014 en 2019: 0,9% per jaar	Jaarlijkse groei van de productiviteit per werknemer en van het loon per werkende	1,50%	1,25%	1,75%
Werkloosheidsgraad ^a in 2019: 11,0%	Structurele werkloosheidsgraad ^a op lange termijn	8,0%		
Werkgelegenheidsgraad ^b in 2019: 65,7%				
Hypothesen inzake sociaal beleid				
2013-2014	Vanaf 2015: berekening van de budgettaire enveloppe bestemd voor de welvaartsaanpassingen			
Huidige wetgeving (maatregelen van de sociale partners en de regering)	Loonplafond	1,25%		
	Minimumrecht per loopbaanjaar	1,25%		
	Niet-forfaitaire uitkeringen (algemene regeling) ^c	0,50%		
	Forfaitaire uitkeringen en minima	1,00%		

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

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

c. In de pensioenregeling van de overheidssector toonde de welvaartsaanpassing (m.a.w. de perequatie) een loskoppeling van ongeveer 0,5% ten opzichte van de loonstijging op basis van het historisch waargenomen verschil. De laatste jaren neigt die loskoppeling te verminderen, onder meer omdat het vakantiegeld en de eindejaarspremie sinds enkele jaren in rekening worden genomen voor de perequatie. De loskoppeling werd daarom per hypothese verminderd naar 0,4%.

1.2.1. De demografische hypothesen

De "Demografische vooruitzichten 2013-2060" integreren de laatste waarnemingen op 1 januari 2013 en de actualisering van de hypothesen, voornamelijk inzake vruchtbaarheid en internationale migraties. Dit deel bevat enkel een korte toelichting. Voor een meer gedetailleerde analyse verwijzen we naar de volledige publicatie over die vooruitzichten⁵.

Wat betreft de vruchtbaarheidsgraden per leeftijd, die gebruikt worden om het gemiddeld aantal kinderen per vrouw te bepalen, wijzen de recente gegevens van het Rijksregister in het bijzonder op een daling ervan bij vrouwen jonger dan 30 jaar, mogelijk samengaand met de economische en financiële crisis. In de projectie zet de evolutie van de vruchtbaarheidsgraden volgens leeftijd zich, bij hypothese, tijdens de crisisperiode door tot 2015, om tegen 2020 geleidelijk terug te keren tot het niveau van vóór de crisis. Op lange termijn worden de vruchtbaarheidsgraden per leeftijd, arrondissement en nationaliteit (Belgisch en buitenlands) constant gehouden. Het gemiddeld aantal kinderen per vrouw bedraagt 1,83 in 2060.

Wat de levensverwachting betreft, verlengt de projectie de evolutie van de overlijdenskansen per geslacht, leeftijd en regio die sinds 1991 worden waargenomen. Op basis van de tot 2060 geprojecteerde overlijdenskansen zou de levensverwachting bij de geboorte 86,1 jaar bedragen voor mannen en 88,5 jaar voor vrouwen in 2060⁶.

Wat betreft de internationale migraties, ten slotte, en in het bijzonder de immigratie, maakt het model een onderscheid tussen verschillende nationaliteitsgroepen (de Belgen, personen uit de EU15 uitgezonderd de Belgen, personen uit de EU13⁷ en personen uit de rest van de wereld). De emigratiegraden worden constant gehouden tot 2060 op basis van het gemiddelde van de laatste waargenomen jaren. De immigratie van de Belgen wordt verkregen per saldo door het migratiesaldo van de Belgen tijdens de volledige projectieperiode constant te houden op het gemiddeld niveau over de periode 2009-2012. In het algemeen beschouwd bereikt de immigratie afkomstig van de EU15 in 2020 geleidelijk terug het niveau van vóór de crisis en wordt dat niveau vervolgens behouden tot 2060. Over de periode 2013-2015 houdt de hypothese inzake immigratie afkomstig van de EU eveneens rekening met de verschillen in evolutie van de werkloosheidsgraden tussen België en bepaalde landen die bijzonder zwaar getroffen zijn door de economische en financiële crisis. Wat de immigratie afkomstig van de EU13 betreft, wordt in de projectie rekening gehouden met de relatieve economische aantrekkelijkheid van België (verschil in bbp per capita tussen België en de landen van de EU13) en de totale openstelling van de arbeidsmarkt voor Roemenen en Bulgaren vanaf 1 januari 2014 (opwaarts effect). De immigratie afkomstig uit de rest van de wereld, ten slotte, is ook afhankelijk van de indicator van de economische aantrekkelijkheid, maar tevens van een neerwaarts effect tot 2020 als

⁵ ADSEI, FPB, "Demografische vooruitzichten 2013-2060, Bevolking, huishoudens en sterftequotienten", FPB en ADSEI, reeks vooruitzichten, april 2014.

⁶ Het gaat hier om de transversale levensverwachting, d.w.z. het gemiddeld aantal nog te leven jaren in het jaar t indien de persoon de rest van zijn leven doorbrengt in dezelfde levensomstandigheden als in jaar t (de overige omstandigheden gelijk blijvend, of het nu gaat over medicijnen, hygiëne, socio-economie...). Dit verslag gaat niet dieper in op het ander concept, namelijk de generationele of longitudinale levensverwachting (zie "Demografische vooruitzichten 2013-2060, Bevolking, huishoudens en prospectieve sterftequotienten, hoofdstuk 4 - De prospectieve sterftequotienten).

⁷ EU13: nieuwe lidstaten toegetreten vanaf 1995 (Bulgarije, Cyprus, Kroatië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Tsjechië, Roemenië, Slowakije, Slovenië).

gevolg van een vermindering van het aantal verblijfsvergunningen toegekend om humanitaire of medische redenen en van strengere regels voor de afgifte van eerste verblijfsvergunningen in het kader van gezinshereniging. Het migratiesaldo, dat positief blijft gedurende de projectieperiode, daalt bijgevolg op lange termijn: van ongeveer 45 000 personen in 2013 tot 20 000 personen in 2060.

1.2.2. De socio-economische hypothesen

De bevolking uit het demografisch scenario wordt vervolgens per geslacht, per leeftijdsgroep en zelfs per leeftijd, opgesplitst in socio-economische categorieën die relevant zijn voor de projectie van de sociale uitgaven (bijvoorbeeld, het aantal uitkeringsgerechtigden). De socio-economische hypothesen zijn gebaseerd op een modellering⁸ die de mogelijkheid om van één socio-economische categorie naar een andere over te gaan (of de handhaving in een socio-economische categorie) toepast op de opeenvolgende generaties. Dat scenario speelt zich af in een ongewijzigde wettelijke en institutionele context, maar integreert wel de maatregelen die reeds beslist werden voor de komende jaren.

1.2.3. De macro-economische hypothesen

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

Op middellange termijn is de macro-economische projectie gebaseerd op de 'Economische vooruitzichten 2014-2019' van het Federaal Planbureau die gepubliceerd werden in juni 2014. De economische groei was nog zeer zwak in 2013 (0,2%), maar zou aantrekken tot 1,4% in 2014. Tussen 2015 en 2019 zou de groei gemiddeld 1,6% per jaar bedragen, bij een productiviteitsgroei van 0,9% en een werkgelegenheidsgroei van 0,7%. Merk op dat de output gap in 2019 verdwijnt.

Op lange termijn worden die macro-economische scenario's geleverd door het macro-economisch model S3BE⁹ van het Federaal Planbureau, waarin de groei van de arbeidsproductiviteit bepaald wordt door de exogene totale factorproductiviteit. In het referentiescenario van de SCvC bedraagt de jaarlijkse groei van de arbeidsproductiviteit 1,5% vanaf ongeveer 2030. De productiviteitsgroei¹⁰ zou aan het einde van de middellange termijn uitkomen op 1%, en vervolgens geleidelijk convergeren naar de groeihipothese van 1,5%. Over de volledige projectieperiode (2013-2060) zou de gemiddelde jaarlijkse productiviteitswinst geringer zijn (1,4%). Hoewel de productiviteitsgroei in de loop van de laatste jaren lager was dan 1,5%, beschikken we momenteel niet over elementen die wijzen op een behoud noch op een herstel van een zwakke productiviteitsgroei. Bovendien is een jaargroei van 1,5% op lange termijn coherent met de hypothesen van internationale instellingen zoals de Ageing Working Group¹¹. Dat referentiescenario wordt omkaderd door twee alternatieve scenario's: een scenario met

⁸ Fasquelle N., Hendrickx K., Joyeux C., Lebrun I., "The methodology developed by the Federal Planning Bureau to produce long-term scenarios", Federaal Planbureau, Working Paper 5-12, februari 2012.

⁹ Lebrun I., S3BE: un modèle macroéconomique de long terme pour l'économie belge », Federaal Planbureau, Working Paper 3-09, april 2009

¹⁰ De projectie wordt gebouwd op gegevens uit de Nationale Rekeningen volgens ESR95-concept. De invoering van het ESR2010-concept vanaf het volgend jaarverslag van de SCvV zal de geobserveerde data met betrekking tot de productiviteit wijzigen (bv. via de uitgaven van O&O, die vanaf dan beschouwd zullen worden als investeringsuitgaven) waardoor de gelegenheid zich aanbiedt om de productiviteits hypothesen te herevalueren.

¹¹ Zie: Studiecommissie voor de Vergrijzing, Jaarlijks verslag, juni 2013, p. 22, box 1. Bovendien gaan de nieuwe AWG-projecties, voorzien voor 2015, uit van dezelfde hypothese.

een sterkere productiviteitsgroei (geleidelijk tot 1,75% per jaar vanaf 2038) met een gemiddelde jaarlijkse groei van 1,5% tussen 2013 en 2060, en een scenario met een zwakkere productiviteitsgroei (1,25% per jaar vanaf 2027) met een gemiddelde jaarlijkse groei van 1,2% tussen 2013 en 2060. Merk op dat de huidige context veeleer neigt naar een lagere productiviteitsgroei.

Tabel 5 geeft een overzicht van de drie macro-economische scenario's voor de productiviteit, alsook van het scenario voor de arbeidsmarkt. In elk van de productiviteitsscenario's draagt de totale factorproductiviteit voor ongeveer twee derden bij tot de productiviteitsgroei en de kapitaalintensiteit voor een derde¹².

Tabel 5 Macro-economische hypothesen op lange termijn - 1 referentiescenario en 2 alternatieve scenario's inzake productiviteitswinsten per werknemer

	Van 2020 tot 2038	Op lange termijn		
		Referentie-scenario 1,50	Alternatieve scenario's	
			Scenario 1,25	Scenario 1,75
Arbeidsproductiviteit (jaarlijkse groei)	evolutie naar de langetermijnsenario's	1,50%	1,25%	1,75%
waarvan bijdrage van kapitaalintensiteit		0,5%	0,4%	0,6%
waarvan bijdrage totale factorproductiviteit		1,0%	0,8%	1,1%
Structurele werkloosheidsgraad op lange termijn (in % van de beroepsbevolking)		8,0%		
Werkgelegenheid (jaarlijkse groei)		0,1		
waarvan bijdrage beroepsbevolking		0,0		
waarvan bijdrage werkloosheidsgraad		0,0		

Wat de arbeidsmarkt betreft, bedraagt de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn 8% in elk van de drie scenario's van productiviteitsgroei. Dat niveau is verenigbaar met de ramingen van het S3BE-model waarin de daling van de werkloosheidsgraad naar dit structureel niveau voortvloeit uit de verdere toename van de arbeidsmarktefficiëntie. Dat veronderstelt het behoud van een actief werkgelegenheidsbeleid. Op lange termijn groeit de werkgelegenheid met 0,1% tussen 2020 en 2060 omwille van de daling van de werkloosheidsgraad (bijdrage van 0,1%). De evolutie van de beroepsbevolking draagt gemiddeld over die periode niets bij aan de groei van de werkgelegenheid.

1.2.4. De hypothesen inzake sociaal beleid

Onder de hypothesen inzake sociaal beleid vallen de herwaarderingen van de sociale uitkeringen in reële termen, na hun automatische aanpassing aan de prijsevolutie. In de regeling voor werknemers, zelfstandigen en de sociale bijstand, zijn die welvaartsaanpassingen sinds eind 2005 gestuurd door een structureel mechanisme in het kader van het Generatiepact (zie box 1). De maatregelen inzake welvaartsvastheid die door de regering beslist werden voor 2013 en 2014 worden geïntegreerd in de simulatie. Vanaf 2015 worden de sociale uitkeringen geherwaardeerd volgens de parameters die worden gebruikt voor de berekening van de in het Generatiepact voorziene beschikbare enveloppes

¹² De bijdrage van de kapitaalintensiteit is de verhouding tussen het deel van het rendement op kapitaal en het deel van de verloning van arbeid in de toegevoegde waarde.

(zie tabel 4 en box 1) in alle takken van de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de socialebijstandsregeling.

Box 1 De enveloppes gereserveerd voor de welvaartsaanpassingen

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

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

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

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

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

1.3. De nieuwe vooruitzichten van de SCvV

1.3.1. De demografische vooruitzichten

De "Demografische vooruitzichten 2013-2060" integreren de in 2012 waargenomen bevolkingsbewegingen, alsook de actualisering van de hypothesen, met name inzake vruchtbaarheid en migratiestromen (toegelicht in punt 1.2.1). Tabel 6 geeft de belangrijkste resultaten van de nieuwe bevolkingsvooruitzichten en de verschillen ten opzichte van het vorige rapport. De gedetailleerde resultaten zijn terug te vinden in de publicatie 'Demografische vooruitzichten 2013-2060'¹³.

Tabel 6 Belangrijkste resultaten van de « Demografische vooruitzichten 2013-2060 » op 30 juni (1) en verschil met het verslag 2013 (2)

	2013		2030		2060	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Totale bevolking in duizendtallen	11129,6	-26,1	11910,1	-187,1	12532,2	-225,5
<i>Per leeftijdscategorie in duizendtallen</i>						
0-14 jaar	1891,1	-6,9	2012,3	-29,9	2051,8	-18,1
15-64 jaar	7261,7	-13,0	7187,7	-135,7	7252,6	-149,0
65 jaar en ouder	1976,8	-6,2	2710,1	-21,5	3227,8	-58,4
waarvan 65 tot 79 jaar	1385,1	-2,4	1925,6	-3,7	1932,6	-34,2
waarvan 80 jaar en ouder	591,7	-3,8	784,5	-17,8	1295,2	-24,2
<i>Leeftijdsstructuur in %</i>						
0-14 jaar	17,0	0,0	16,9	0,0	16,4	0,1
15-64 jaar	65,2	0,0	60,3	-0,2	57,9	-0,1
65 jaar en ouder	17,8	0,0	22,8	0,2	25,8	0,0
<i>Enkele indicatoren</i>						
Afhankelijkheid van de ouderen (1): (65+/15-64)	27,2	0,0	37,7	0,4	44,5	0,1
Afhankelijkheid van de ouderen (2): (65+/20-64)	29,8	0,0	41,6	0,4	49,2	0,2
Vergrijzingsintensiteit (80+/65+)	29,9	-0,1	28,9	-0,4	40,1	0,0

Tussen 2013 en 2060 zou de totale bevolking groeien met meer dan 12%. Ze zou uitkomen op 12,5 miljoen personen in 2060, tegenover 12,7 miljoen in de vorige vooruitzichten. Vergeleken met het vorige rapport, situeert die daling van de bevolking zich in 2060 voor 8% in de groep jongeren van 0 tot 14 jaar, voor 66% in de bevolking op arbeidsleeftijd (15 tot 64 jaar) en voor 26% in de groep van 65-plussers. Die verschillen zijn in het bijzonder het gevolg van het lager extern migratiesaldo. Ten opzichte van de voorgaande vooruitzichten is de leeftijdsstructuur vrijwel ongewijzigd gebleven: er wordt nog steeds een stijging van het aandeel 65-plussers waargenomen, ten nadele van de aandelen van de jongere leeftijdsgroepen. De verhouding tussen de 65-plussers en de personen op arbeidsleeftijd (15-64 jaar), die in de demografie gekend is als de afhankelijkheidscoëfficiënt, stijgt van 27,2% in 2013 tot 44,5% in 2060. Dat betekent een groei van ongeveer 64% tussen 2013 en 2060. Anders gezegd: het aantal personen op arbeidsleeftijd per 65-plusser daalt, van 3,7 in 2013 tot 2,2 in 2060.

¹³ ADSEI, FPB, "Demografische vooruitzichten 2013-2060, Bevolking, huishoudens en sterftequotienten", FPB en ADSEI, reeks vooruitzichten, april 2014.

1.3.2. De arbeidsmarkt

Tabel 7 toont de evolutie op de arbeidsmarkt tussen 2013 en 2060, alsook de verschillen ten opzichte van de voorgaande projectie. De globale activiteitsgraad bereikt 74,1% in 2060 (74,9% voor de min 55-jarigen en 63,7% voor de 55-64-jarigen). De activiteitsgraad is in 2060 gelijk aan die uit de vorige vooruitzichten. Over de volledige projectieperiode (2013-2060) stijgt de activiteitsgraad met 1,3 procentpunt dankzij de toenemende activiteitsgraad van de 55-64-jarigen (+8,3 ppt). Die forse groei kan deels worden toegeschreven aan de recente hervormingen inzake vervroegde pensionering en werkloosheid met bedrijfstoeslag (zie Jaarlijks verslag 2012 van de Studiecommissie voor de Vergrijzing). De activiteitsgraad van de min 55-jarigen, daarentegen, vermindert met 1 procentpunt in de projectie. Die daling situeert zich bij de min 40-jarigen, in het bijzonder bij de jongeren van 20-24 jaar, omwille van de langere studietijd en een versterkte controle op het actief zoekgedrag naar werk van de uitkeringsgerechtigde werklozen¹⁴.

De werkloosheidsgraad krimpt van 12,4% in 2013 tot 8% in 2034. Die afname, gekoppeld aan de projectie van de activiteitsgraad stuurt de evolutie van de werkgelegenheidsgraad. Die werkgelegenheidsgraad, of de totale werkgelegenheid in procent van de bevolking tussen 15 en 64 jaar volgens de administratieve gegevens, bereikt 68,1% in 2060 (69,4% voor de 15-54-jarigen en 56,1% voor de 54-plussers). Over de periode 2013-2060 neemt die toe met 4,4 procentpunt, vooral onder invloed van de werkgelegenheidsgraad van de 55-plussers (+11,1 ppt). Tabel 7 toont tevens de werkgelegenheidsgraad EU2020 (tot 2020) volgens het concept "Enquête naar de arbeidskrachten" (zie box 2). Die bereikt 69,5% in 2020, wat een verschil van 3,7 procentpunt betekent ten opzichte van de Belgische doelstelling van 73,2% (75% voor de EU in 2020).

¹⁴ Zie Jaarlijks Verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing, juli 2013, p. 25

Tabel 7 Toestand op de arbeidsmarkt, scenario van juli 2014 (1) en verschillen ten opzichte van de resultaten van juli 2014 (2) - administratief concept (behalve voor de werkgelegenheidsgraad EU2020 volgens concept enquête) in %

	2013		2019		2020		2030		2060		2013-2060	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Werkgelegenheidsgraad ^a	63,8	0,1	65,7	0,2	66,0	0,3	67,5	0,2	68,1	0,0	4,4	-0,1
15-54 jaar	67,3	0,0	68,1	0,1	68,3	0,1	69,2	0,1	69,4	-0,1	2,1	-0,1
Vrouwen	63,8	0,0	65,1	-0,1	65,4	-0,1	66,5	-0,2	66,6	-0,4	2,8	-0,4
Mannen	70,7	0,0	71,0	0,3	71,2	0,3	71,8	0,3	72,1	0,2	1,4	0,2
55-64 jaar	45,0	0,6	52,2	1,0	52,9	1,0	55,1	0,9	56,1	0,7	11,1	0,1
Vrouwen	37,9	1,0	46,9	1,6	47,8	1,6	51,6	1,0	53,0	0,6	15,0	-0,4
Mannen	52,3	0,2	57,6	0,4	58,0	0,4	58,6	0,7	59,4	0,7	7,1	0,6
Werkgelegenheidsgraad - EU2020-definitie - concept enquête ^b	67,2	-	69,2	-	69,5	-	-	-	-	-	-	-
Werkloosheidsgraad ^c	12,4	-0,1	11,0	-0,3	10,6	-0,4	8,4	-0,1	8,0	0,0	-4,4	0,1
Activiteitsgraad ^d	72,8	0,1	73,8	0,0	73,8	0,0	73,7	0,1	74,1	0,0	1,3	0,0
15-54 jaar	76,0	0,1	75,7	0,0	75,7	0,0	74,9	0,1	74,9	0,0	-1,0	-0,1
55-64 jaar	55,4	0,1	62,1	0,1	62,5	0,2	62,9	0,3	63,7	0,2	8,3	0,1
Potentiële activiteitsgraad ^{e,f}	74,6	0,1	75,4	0,0	75,4	0,0	75,3	0,1	75,5	0,0	0,9	-0,1
Percentage werklozen met bedrijfstoeslag	7,2	0,0	5,5	-0,1	5,6	-0,1	5,8	0,0	5,3	-0,3	-1,8	-0,3

a. Totale werkgelegenheid in % van de bevolking 15-64 jaar.

b. Werkgelegenheid van de 20 tot 64-jarigen in % van de bevolking tussen 20 en 64 jaar.

c. Werkloosheid met inbegrip van de oudere werklozen met maxi-vrijstelling in procent van de beroepsbevolking (= totale werkgelegenheid + werkloosheid met inbegrip van de oudere werklozen met maxi-vrijstelling).

d. Beroepsbevolking (zie c) in % van de bevolking tussen 15 en 64 jaar.

e. Potentiële beroepsbevolking = beroepsbevolking + werklozen met bedrijfstoeslag + tijdskrediet/volgtijdse loopbaanonderbreking.

f. In % van de bevolking 15-64 jaar.

g. In % van de potentiële beroepsbevolking 50-64 jaar.

Onderstaande tabel toont de toestand op de arbeidsmarkt vanuit een ander perspectief, namelijk in absolute getallen (per duizend personen). In 2060 bereikt het aantal werkenden iets minder dan 4,9 miljoen (groeit met meer dan 300 000 personen tussen 2013 en 2060) en het aantal werklozen ongeveer 430 000 personen (daling met 225 000 personen tussen 2013 en 2060). Ten opzichte van de vorige vooruitzichten heeft de geringere stijging van de bevolking op arbeidsleeftijd haar weerslag op de beroepsbevolking, de werkgelegenheid en de werkloosheid die alle in 2060 in niveau 2% lager liggen.

Tabel 8 Toestand op de arbeidsmarkt, scenario van juli 2014 (1) en verschil ten opzichte van de resultaten van juli 2013 (2) - administratief concept in duizendtallen

	2013		2019		2030		2060		1/2
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	
Bevolking op arbeidsleeftijd	7261,7	-13,0	7307,4	-67,5	7187,7	-135,7	7252,6	-149,0	-2,0
Beroepsbevolking	5284,0	-5,3	5393,9	-53,0	5294,4	-90,9	5370,9	-107,1	-2,0
Werkgelegenheid	4629,5	-0,7	4802,4	-28,3	4851,8	-77,1	4941,2	-98,6	-2,0
Werkloosheid ^a	654,5	-4,6	591,5	-24,8	442,6	-13,9	429,7	-8,6	-2,0

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

Box 2 Verschillende metingen van de werkgelegenheidsgraad en de werkloosheidsgraad

1. Twee statistische concepten

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

Het concept "enquête" berust op een steekproef van de bevolking. Het betreft hier de "Enquête naar de arbeidskrachten" (EAK), uitgevoerd door de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie en bezorgd aan Eurostat, dat het methodologisch kader ervan bepaalt. Het onderbrengen van een individu in een socio-economische categorie gebeurt aan de hand van een individueel interview. Een persoon wordt verrekend in de werkgelegenheid wanneer die verklaart bezoldigde arbeid te hebben verricht van minstens een uur tijdens een referentieweek. De personen die, tijdelijk, niet aan het werk waren voor een specifieke reden (uitgezonderd personen in voltijdse loopbaanonderbreking sinds meer dan drie maanden) worden ook verrekend in de werkgelegenheid. Bij werkloosheid wordt de hoedanigheid van werkloze toegekend op basis van de beschikbaarheid op de arbeidsmarkt (geen werk hebben en kunnen beginnen te werken binnen de twee volgende weken) en van het actief zoeken naar een baan tijdens de vier weken die aan de enquête voorafgingen. Deze statistische bron is momenteel waarschijnlijk het meest geschikt om internationale vergelijkingen te maken.

Het administratieve concept wordt opgesteld uit exhaustieve bronnen (voor de totale bevolking). De werkgelegenheid wordt bepaald op basis van de gegevens van socialezekerheidsinstellingen (RSZ, RSZPPO, RSVZ) en integreert tevens bepaalde werkenden die niet voorkomen in die bronnen (bijvoorbeeld PWA'ers, inkomende en uitgaande grensarbeiders, werknemers van internationale instellingen, raming van het zwartwerk...). De werkloosheid omvat alle personen die ingeschreven zijn als werkzoekende bij de gewestelijke instellingen voor arbeidsbemiddeling, alsook de oudere werklozen met maxi-vrijstelling. Het exhaustief karakter van de administratieve gegevens maakt het mogelijk om bepaalde kenmerken uitvoerig te analyseren en vormt de meest geschikte basis voor de simulatie van de middellange- en langetermijnevolutie van de sociale uitgaven en van de arbeidsreserve.

2. De werkloosheidsgraad

De werkloosheidsgraad is de verhouding tussen het aantal werklozen en de beroepsbevolking. Die laatste omvat de werkgelegenheid en de werkloosheid. Het gebruik van administratieve gegevens of enquêtegegevens leidt tot grote verschillen inzake werkloosheid. Zo bedroeg de werkloosheidsgraad in 2013 12,4% volgens het administratief concept, tegenover 8,5% volgens het concept "enquête", of een verschil van 3,9 procentpunt. Dat verschil is te wijten aan de oudere werklozen met maxi-vrijstelling die worden opgenomen in het administratieve concept en aan verschillen tussen de twee bronnen wat betreft de voorwaarden voor actief zoeken en beschikbaarheid.

3. De werkgelegenheidsgraad

Binnen het administratief concept en het concept "enquête" bestaan verschillende definities van de werkgelegenheidsgraad naast elkaar. De werkgelegenheidsgraad kan worden berekend als de totale werkgelegenheid (inclusief de werkgelegenheid van de 64-plussers) in verhouding tot de bevolking van 15 tot 64 jaar. Dankzij die methode, die de SCvV al sinds haar eerste verslag gebruikt, kan rekening worden gehouden met alle werknemers. Berekend volgens die definitie liggen de werkgelegenheidsgraden volgens administratief concept en volgens enquêteconcept vrij dicht bij elkaar. In 2013 bedragen ze respectievelijk 63,8% en 62,1%, of een verschil van 1,7 procentpunt.

De werkgelegenheidsgraad EU2020, in het kader van de EU2020-strategie, wordt berekend als de werkgelegenheid van de 20-64-jarigen in verhouding tot de bevolking tussen 20 en 64 jaar, volgens enquêteconcept.

1.3.3. De macro-economische omgeving

Op middellange termijn is de macro-economische projectie van het referentiescenario van de SCvV gebaseerd op de 'Economische vooruitzichten 2014-2019' die door het Federaal Planbureau in juni 2014 werden gepubliceerd¹⁵. Vanaf het jaar 2020 is de macro-economische context afkomstig van het macro-economisch langetermijnsceario voor arbeidsproductiviteit, structurele werkloosheidsgraad en activiteitsgraad. Tabel 9 toont de evolutie van de voornaamste macro-economische indicatoren.

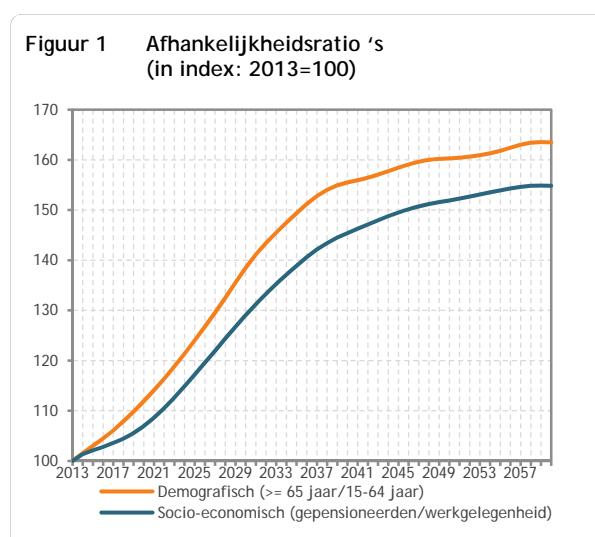
Tabel 9 Macro-economische projectie 2013-2060, referentiescenario van juli 2014 (1) en verschil ten opzichte van de resultaten van juli 2013 (2)
in %

	Gemiddelde jaarlijkse reële groei, in %						Niveau in %			
	2013-2019		2019-2030		2030-2060		2013-2060		2019	2060
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)/(2)	(1)/(2)
Werkgelegenheid	0,6	-0,1	0,1	-0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	-0,6	-2,0
Productiviteit per arbeidsplaats	1,0	0,1	1,2	0,0	1,5	0,0	1,4	0,0	0,4	0,1
Lonen ^a	1,5	0,1	1,3	-0,1	1,6	0,0	1,5	0,0	1,8	0,0
Bbp	1,6	0,0	1,3	-0,1	1,6	0,0	1,5	0,0	-0,2	-1,9
bbp/hoofd	1,1	0,1	1,0	-0,1	1,4	0,0	1,2	0,0	0,9	-0,1

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

Tussen 2013 en 2019 bedraagt de economische groei gemiddeld 1,6% per jaar, net als in de vorige vooruitzichten. Op lange termijn, tussen 2013 en 2060 is de groei van het bbp niet fundamenteel verschillend van die van de projectie in het rapport 2013. Dat geldt ook voor de productiviteitsgroei en de werkgelegenheidsgroei. In 2060 ligt het bbp-niveau slechts 1,9% onder het niveau van vorige projecties door de verminderde beroepsbevolking (zie tabel 8) en het effect ervan op de werkgelegenheid.

1.3.4. Afhankelijkheidsratio's



Figuur 1 toont de evolutie van de demografische afhankelijkheidscoëfficiënt (verhouding tussen de bevolking van 65 jaar en ouder en de bevolking op arbeidsleeftijd van 15 tot 64 jaar) en de socio-economische afhankelijkheidscoëfficiënt, of de gepensioneerde bevolking in verhouding tot het aantal werkenden.

De socio-economische afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen stijgt met 55% tussen 2013 en 2060, tegenover 63% voor de demografische afhankelijkheidsratio. Die geringere toename wordt verklaard door een licht snellere groei van

de werkgelegenheid tussen 2013 en 2060 (wat ook geldt voor de evolutie van de activiteitsgraad en de werkloosheidsgraad) ten opzichte van een nul-groei van de bevolking op arbeidsleeftijd.

¹⁵ Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2014-2019, Reeks Vooruitzichten, juni 2014.

1.3.5. De budgettaire kosten van de vergrijzing

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

a. De budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn 2013-2019

Tabel 10 illustreert de evolutie van de sociale uitgaven op middellange termijn en de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2013 en 2019 in procent van het bbp. De budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen 0,5% over de periode 2013-2019, of een groei van 0,2 procentpunt ten opzichte van de vorige vooruitzichten. De sociale uitgaven stijgen van 26,4% van het bbp in 2013 tot 26,9% in 2019.

De uitgaven voor pensioenen, langdurige gezondheidszorg en arbeidsongeschiktheid groeien samen met ruim 1% van het bbp in dezelfde tijdspanne. De demografische factor beïnvloedt de evolutie van de pensioenuitgaven grotendeels via de babyboomgeneraties die de pensioenleeftijd bereiken. De toename voor de uitgaven voor langdurige zorg is voornamelijk gebonden aan de stijging van het aantal gerechtigden van dit type zorg, toe te schrijven aan de veroudering van de bevolking en meer bepaald de toename van het aantal personen van 85 jaar en ouder. Merk op dat de evolutie van de uitgaven voor gezondheidszorg, acuut of langdurig, vanaf 2015 geraamd worden volgens een nieuwe projectiemethodologie¹⁶. De nieuwe aanpak neemt onder meer het reëel bbp per capita en de leeftijdssamenstelling van de bevolking in aanmerking en specifiek voor acute zorg ook de werkloosheidsgraad en proxies voor medische technologische vooruitgang terwijl voor de langdurige zorg de levensverwachting een belangrijke rol speelt. De uitgaven voor arbeidsongeschiktheid stijgen als gevolg van de tot 2017 aanzienlijke toename van het aantal invalide personen. De sterke groei van het aantal arbeidsongeschikte personen tijdens de afgelopen jaren zou zich nog enkele jaren voortzetten om verschillende redenen (economische crisis, soort ziekten, etc.).

De uitgaven voor werkloosheid, werkloosheid met bedrijfstoelage en kinderbijslag, dalen dan weer met meer dan 0,5% van het bbp. De daling van het aantal begunstigden van de stelsels voor werkloosheid en werkloosheid met bedrijfstoelage en de besparingsmaatregelen binnen de tak werkloosheid (zie SCvV-verslagen van 2012 en 2013) liggen ten grondslag aan de afname van de uitgaven voor werkloosheid en werkloosheid met bedrijfstoelage. De uitgaven voor gezinsbijslag evolueren minder snel dan de economische groei omwille van de theoretische herwaardering van 1% (berekenningsparameter van de welvaartsenveloppe)¹⁷ wat minder is dan de bbp-groei. Merk op dat, vanaf 2015, krachtens de zesde staatshervorming, de theoretische welvaartsenveloppe met betrekking tot de kinderbijslag niet meer berekend wordt op de werkelijk betaalde uitgaven voor kinderbijslag maar op het bedrag van de dotatie voor kinderbijslag toegekend door de federale overheid aan de gemeenschappen en gewesten.

¹⁶ Zie hoofdstuk 3 "Een nieuwe projectiemodel voor de publieke gezondheidszorguitgaven".

¹⁷ Het sociaal beleidsscenario veronderstelt dat vanaf 2015 de totale sociale prestaties (kinderbijslag inbegrepen) geherwaardeerd worden volgens de berekeningsparameters van de beschikbare enveloppe voorzien in het generatiepact, zelfs als tijdens een latere fase van de toekenning van de enveloppes, het pact de beschikbare middelen uitsluitend reserveert voor vervangingsinkomens. Die hypothese stelt de raming van de budgettaire kosten van de vergrijzing evenwel niet in vraag.

Tabel 10 De budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn volgens het SCvV-scenario van juli 2014 en verschil ten opzichte van het scenario van juli 2013
in % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	SCvV-scenario van juli 2014								Verschil met de resultaten van juli 2013 2013-2019
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2013-2019	
Pensioenen	10,6	10,6	10,8	10,8	10,9	11,0	11,2	0,6	-0,1
- werknemersregeling	5,8	5,7	5,8	5,9	6,0	6,0	6,1	0,4	-0,2
- zelfstandigenregeling	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,0	0,0
- overheidssector ^a	4,0	4,0	4,1	4,1	4,1	4,1	4,2	0,2	0,1
Gezondheidszorg ^b	8,2	8,3	8,4	8,4	8,4	8,5	8,5	0,3	0,2
- 'acute' zorg	7,0	7,1	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	0,0	-0,1
- langdurige gezondheidszorg	1,3	1,3	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	0,3	0,3
Arbeidsongeschiktheid	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	0,2	0,2
Werkloosheid ^c	2,1	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7	-0,4	0,0
Werkloosheid met bedrijfstoelage	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,1	0,0
Kinderbijslag	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	-0,1	0,0
Overige sociale uitgaven ^d	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	0,0	0,0
Totaal	26,4	26,4	26,5	26,5	26,6	26,7	26,9	0,5	0,2
p.m. lonen van het onderwijzend personeel ^e	4,3	4,2	4,3	4,2	4,2	4,1	4,1	-0,2	0,0

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

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

c. Inclusief tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

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

e. De lonen van het onderwijzend personeel zijn niet opgenomen in het totaal van de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens de SCvV-definitie maar worden wel in aanmerking genomen in de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens de AWG-definitie (zie Jaarlijks Verslag van de SCvV, oktober 2012, hoofdstuk 4).

In vergelijking met de vorige vooruitzichten, is de lichte toename van de budgettaire kosten van de vergrijzing (+0,2% van het bbp tussen 2013 en 2019) te wijten aan de uitgaven voor langdurige gezondheidszorg (cf. nieuwe methodologie) en aan de uitgaven voor arbeidsongeschiktheid (als gevolg van een hoger aantal begunstigden – zie supra). Die toename wordt gedeeltelijk gecompenseerd door de minder snelle toename in de pensioenuitgaven in de werknemersregeling door enerzijds hogere uitgaven in 2013 in procent van het bbp en anderzijds door een groter verschil tussen de groei van de gezondheidsindex en die van de bbp-deflator¹⁸ dan in de vorige simulatie.

¹⁸ In beide simulaties evolueert de gezondheidsindex minder vlug dan de bbp-deflator tussen 2013 en 2019 maar het verschil in groeivoet tussen die twee deflatoren is groter in de nieuwe projectie dan in de vorige vooruitzichten. Ook in nominale termen is de minder sterke groei van de pensioenen (geïndexeerd volgens de gezondheidsindex) t.o.v. het bbp (geïndexeerd door de bbp-deflator) meer uitgesproken in de nieuwe vooruitzichten.

b. De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn

Het referentiescenario

Onderstaande tabel toont de evolutie van de sociale uitgaven in procent van het bbp tijdens de periode 2013-2060, alsook de wijziging van de sociale uitgaven, of de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2013 en 2060, in % van het bbp.

Tabel 11 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens het referentiescenario van de SCvV van juli 2014
in % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	SCvV-scenario van juli 2014								
	2013	2019	2030	2040	2060	2013-2019	2019-2060	2013-2060	Verskil met de resultaten van juli 2013 2013-2060
Pensioenen	10,6	11,2	13,7	14,9	14,7	0,6	3,5	4,1	-0,1
- werknemersregeling	5,8	6,1	7,7	8,6	8,4	0,4	2,3	2,7	0,0
- zelfstandigenregeling	0,8	0,9	1,1	1,2	1,1	0,0	0,3	0,3	0,0
- overheidssector ^a	4,0	4,2	4,9	5,2	5,2	0,2	1,0	1,2	-0,2
Gezondheidszorg ^b	8,2	8,5	10,1	10,9	10,3	0,3	1,8	2,1	-0,4
- 'acute' zorg	7,0	6,9	8,3	8,6	8,0	0,0	1,0	1,0	0,1
- langdurige gezondheidszorg	1,3	1,6	1,8	2,3	2,3	0,3	0,7	1,1	-0,5
Arbeidsongeschiktheid	1,7	2,0	2,0	1,9	1,5	0,2	-0,5	-0,3	0,0
Werkloosheid ^c	2,1	1,7	1,3	1,2	1,2	-0,4	-0,6	-0,9	0,0
Werkloosheid met bedrijfstoeslag	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,1	-0,2	0,0
Kinderbijslag	1,6	1,5	1,5	1,4	1,2	-0,1	-0,3	-0,4	-0,1
Overige sociale uitgaven ^d	1,6	1,6	1,6	1,5	1,4	0,0	-0,2	-0,3	-0,1
Totaal	26,4	26,9	30,5	32,2	30,6	0,5	3,6	4,2	-0,6
p.m. lonen van het onderwijzend personeel ^e	4,3	4,1	4,2	4,2	4,2	-0,2	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, acute en langdurige zorg.

c. Inclusief tijdskrediet en loopbaanonderbreking

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

e. De lonen van het onderwijzend personeel zijn niet opgenomen in het totaal van de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens de SCvV-definitie maar worden wel in aanmerking genomen in de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens de AWG-definitie (zie Jaarlijks Verslag van de SCvV, oktober 2012, hoofdstuk 4)

De budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen 4,2% van het bbp over de periode 2013-2060, daar de totale sociale uitgaven groeien van 26,4% van het bbp in 2013 tot 30,6% in 2060. Die budgettaire kosten worden gestuurd door uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg die toenemen met respectievelijk 4,1% en 2,1% van het bbp tussen 2013 en 2060, terwijl de totale overige sociale uitgaven dalen met 2,0% van het bbp over dezelfde periode. Dat referentiescenario houdt rekening met alle maatregelen beslist tot juni 2014, met inbegrip van de hervormingen inzake vervroegd rustpensioen, pensioenbonus, werkloosheid... in werking getreden sinds 2012 en uitgebreid becommentarieerd in de twee vorige rapporten, maar ook met recentere hervormingen, namelijk de hervorming van het

overlevingspensioen¹⁹ en het in aanmerking nemen van de laatste gewerkte maanden in de berekening van het pensioen.

Ten opzichte van de voorgaande vooruitzichten liggen de budgettaire kosten van de vergrijzing 0,6% van het bbp lager. Wat de uitgaven van de overheidspensioenen betreft werd het aandeel van gemengde pensioen (combinatie van een overheidspensioen met een pensioen uit de algemene regeling) naar boven herzien, wat minder hoge gemiddelde pensioenen van de overheidssector impliceert. Daarnaast werd de perequatie eveneens naar boven herzien (zie voetnoot c van tabel 4), met een hoger pensioen tot gevolg, maar die verhoging compenseert slechts gedeeltelijk de daling die toe te schrijven is aan de gemengde loopbanen. De totale uitgaven voor gezondheidszorg liggen 0,4% van het bbp lager, voornamelijk door de uitgaven voor langdurige zorg. Ter herinnering, zowel voor de acute als voor de langdurige zorguitgaven werd een nieuwe methodologie ingevoerd in deze nieuwe vooruitzichten (zie hoofdstuk 3). Wat de langdurige zorg betreft, leidt dit tot een afnemende inkomenselasticiteit terwijl die impliciet gelijk aan één was in de oude methodologie. De uitgaven voor kinderbijslag liggen eveneens onder de resultaten van de vorige projectie (-0,1% van het bbp) omwille van de gewijzigde berekeningswijze van de welvaartsenveloppe. Zoals eerder vermeld wordt die niet meer op de effectieve uitgaven voor kinderbijslag berekend maar op het bedrag van de dotatie voor kinderbijslag toegekend door de federale overheid aan de gemeenschappen en gewesten. Bovendien zorgt de projectie bij ongewijzigde wetgeving voor een afnemende dotatie op lange termijn in procent van het bbp want die evolueert op basis van slechts een kwart van de bbp-groei en van de bevolking jonger dan 19 jaar.

Merk op dat de budgettaire kosten van de vergrijzing in het SCvV-rapport van juli 2013 opliepen tot 5,4% van het bbp over de periode 2012-2060 terwijl de huidige kosten geraamd worden op 4,2% van het bbp maar dit over de periode 2013-2060. Bovenop het verschil tussen de twee projecties hierboven uiteengezet (verschil van 0,6% van het bbp over de periode 2013-2060), liggen de sociale uitgaven in 2013 0,6% van het bbp hoger dan in 2012 (wat reeds in het vorig jaarverslag geraamd werd) wat leidt tot een minder belangrijke toename van de sociale uitgaven tot 2060.

De budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit (referentiescenario)

In de SCvV-verslagen van 2012 en 2013 werden de budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit niet meer voorgesteld aangezien de zesde staatshervorming nog niet bij wet bekrachtigd was. Ter herinnering: Entiteit I omvat de federale overheid en de sociale zekerheid, Entiteit II de lagere overheid en de gemeenschappen en gewesten (G&G). Onderstaande tabel illustreert de budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit volgens de referentieprojectie van de SCvV van juli 2014 en rekening houdend met de door de zesde staatshervorming voorziene bevoegdheidsoverdrachten. Die tabel met boekhouding volgens entiteit wijkt af van de tabellen van de nationale boekhouding volgens ESR-regels:

- Vlaamse zorgverzekering, opgenomen in de rekening van de sociale zekerheid in de nationale

¹⁹ Vanaf 1 januari 2015 wordt het overlevingspensioen vóór de leeftijd van 45 jaar vervangen door een overgangsuitkering gedurende 1 jaar (zonder kind ten laste) of 2 jaar (met kind ten laste). Als de begunstigde van die overgangsuitkering niet aan het werk is na deze periode heeft hij/zij recht op een werkloosheidsvergoeding. Een eerste raming van deze maatregel zou leiden tot een verhoging van de beroepsbevolking van ongeveer 6 000 personen in 2060.

boekhouding, wordt opgenomen in de rekening van de G&G in de boekhouding volgens entiteit;

- de rustpensioenen van Entiteit II, opgenomen in de rekening van de lagere overheid en de G&G in de nationale boekhouding maar in feite ten laste van de federale overheid, worden opgenomen in de rekening van de federale overheid in de boekhouding volgens entiteit. Merk op dat andere rust- en overlevingspensioenen van de lokale overheden sinds 1987 geregistreerd worden in de rekening van de sociale zekerheid volgens de nationale boekhouding, in dit geval een boekhouding die equivalent is met een boekhouding per entiteit;
- de kinderbijslag (overgedragen door de zesde staatshervorming) blijft per hypothese²⁰ opgenomen in de rekening van de sociale zekerheid in de nationale boekhouding, maar wordt opgenomen in de rekening van de G&G volgens de boekhouding volgens entiteit.

²⁰ Hoe de overgedragen uitgaven binnen de nationale rekeningen toegewezen worden, zal uiteindelijk worden beslist door het INR en afhankelijk zijn van de administratieve maatregelen die de verschillende betrokken entiteiten zullen nemen om de desbetreffende bevoegdheden uit te oefenen. Conform de regel die het INR momenteel volgt bij de toepassing van de ESR-regelgeving, zal de toewijzing van die uitgaven aan de deelsector van de sociale zekerheid afhangen van het al dan niet bestaan van institutionele eenheden die belast zijn met die uitgaven. Indien die uitgaven rechtstreeks gemaakt worden door de administraties van de gefedereerde entiteiten, worden ze toegewezen aan die deelsector. Indien de gefedereerde entiteiten institutionele eenheden oprichten die belast zijn met die uitgaven, zullen die eenheden deel uitmaken van de deelsector van de sociale zekerheid.

Tabel 12 De budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit volgens het referentiescenario van juli 2014
in % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	SCvV-scenario van juli 2014								
						Entiteit I			
	2013	2015	2019	2040	2060	2013-2015	2015-2060	2013-2060	
Pensioenen	10,4	10,6	11,0	14,7	14,5	0,2	3,9	4,1	
- waarvan rustpensioenen van Entiteit II ten laste van de federale overheid ^a	1,6	1,6	1,7	2,4	2,6	0,1	0,9	1,0	
- waarvan andere pensioenen van de lokale overheden ten laste van de sociale zekerheid ^b	0,5	0,5	0,6	0,9	0,9	0,0	0,4	0,4	
Gezondheidszorg	7,3	6,4	6,4	8,0	7,5	-0,9	1,1	0,2	
- waarvan "acute" gezondheidszorg	6,2	6,1	6,1	7,6	7,1	-0,1	0,9	0,8	
- waarvan langdurige gezondheidszorg	1,0	0,3	0,3	0,4	0,4	-0,7	0,2	-0,6	
Arbeidsongeschiktheid	1,7	1,9	2,0	1,9	1,5	0,1	-0,4	-0,3	
Werkloosheid	2,1	1,9	1,7	1,2	1,1	-0,2	-0,7	-0,9	
Brugpensioenen	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,0	-0,1	-0,2	
Kinderbijslag	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,5	0,0	-1,5	
Overige sociale uitgaven	1,2	1,0	1,0	0,9	0,9	-0,2	-0,1	-0,3	
Totaal	24,6	22,1	22,5	27,1	25,8	-2,5	3,6	1,1	
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
						Entiteit II			
	2013	2015	2019	2040	2060	2013-2015	2015-2060	2013-2060	
Pensioenen	1,8	1,8	1,9	2,6	2,8	0,0	0,9	1,0	
- rustpensioenen ten laste van Entiteit I ^a	-1,6	-1,6	-1,7	-2,4	-2,6	-0,1	-0,9	-1,0	
Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening	0,9	1,9	2,0	2,8	2,7	1,0	0,9	1,8	
- waarvan "acute" gezondheidszorg	0,7	0,7	0,8	1,0	0,9	0,0	0,2	0,2	
- waarvan langdurige gezondheidszorg	0,2	1,1	1,2	1,8	1,8	1,0	0,7	1,6	
Vlaamse Zorgverzekering	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	
Loopbaanonderbreking	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0	0,0	
Kinderbijslag	0,1	1,6	1,5	1,4	1,2	1,5	-0,3	1,1	
Overige sociale uitgaven	0,4	0,6	0,6	0,6	0,5	0,2	-0,1	0,1	
Totaal	1,7	4,3	4,4	5,1	4,8	2,6	0,5	3,1	
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	4,3	4,3	4,1	4,2	4,2	0,0	-0,1	-0,1	

a. Het betreft rustpensioenen van Entiteit II, volgens de nationale rekeningen opgetekend in de rekeningen van de G&G en de lokale overheden, maar in werkelijkheid betaald door de federale overheid. In de boekhouding volgens entiteit worden ze uit de pensioenen van Entiteit II gehaald en bijgevoegd bij de pensioenen van Entiteit I.

b. Het betreft rust- en overlevingspensioenen van de lokale overheden, volgens de nationale rekeningen opgetekend in de rekening van de sociale zekerheid, en daadwerkelijk betaald door de sociale zekerheid. Deze blijven dus binnen de rekening van Entiteit I in de boekhouding volgens entiteit.

In 2013 waren de sociale uitgaven opgesplitst als volgt: 93% voor Entiteit I en 7% voor Entiteit II. Door de zesde staats hervorming stijgt het aandeel van Entiteit II, die in 2015 16% van de totale sociale uitgaven voor haar rekening zou nemen. De voornaamste overgedragen bevoegdheden²¹ betreffen bepaalde uitgaven voor langdurige zorg, de kinderbijslag, bepaalde uitgaven voor loopbaanonderbreking en bepaalde uitkeringen voor mindervaliden (regel "overige sociale uitgaven"). De in tabel 12 opgetekende evolutie van de sociale uitgaven tussen 2013 en 2015 (-2,5% van het bbp

²¹ Voor de lijst met overgedragen bevoegdheden, zie Federaal Planbureau, "Economische vooruitzichten 2014-2019", Reeks Vooruitzichten, juni 2014, hoofdstuk V.

voor Entiteit I en +2,6% van het bbp voor Entiteit II) is nagenoeg integraal toe te schrijven aan de impact van de zesde staatshervorming.

Tussen 2015 en 2060 lopen de budgettaire kosten op tot 3,6% van het bbp voor Entiteit I want die tekent nog de meerderheid van de pensioenuitgaven en de uitgaven voor gezondheidszorg op, terwijl Entiteit II budgettaire kosten ten belope van 0,5% van het bbp noteert.

Tabel 12 toont een eenvoudige en zuivere overdracht van een aantal sociale uitgaven van Entiteit I naar Entiteit II maar de realiteit is complexer. Er bestaan immers een aantal financiële overdrachten met betrekking tot bepaalde sociale uitgaven, enerzijds van Entiteit II naar Entiteit I en anderzijds van Entiteit I naar Entiteit II (zie tabel 13).

Tabel 13 Andere financiële overdrachten verbonden aan sociale uitgaven tussen de entiteiten, volgens het referentiescenario van de SCvV van juli 2014
in % van het bbp

	SCvV-referentiescenario van juli 2014							
	2013	2015	2019	2040	2060	2013-2015	2015-2060	2013-2060
Van Entiteit II naar Entiteit I	0,4	0,4	0,5	0,9	0,9	0,1	0,5	0,6
Responsabiliseringsbijdrage van G&G	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2
p.m. rustpensioenen van Entiteit II ten laste van Entiteit I	1,6	1,6	1,7	2,4	2,6	0,1	0,9	1,0
Effectieve werkgeversbijdragen van de lokale overheden aan de sociale zekerheid	0,4	0,4	0,5	0,7	0,7	0,0	0,3	0,4
p.m. rust- en overlevingspensioenen van de lokale overheden ten laste van de sociale zekerheid	0,5	0,5	0,6	0,9	0,9	0,0	0,4	0,4
<i>Van Entiteit I naar Entiteit II (dotaties met betrekking tot bevoegdheidsoverdrachten inzake sociale uitgaven)</i>	0,0	2,7	2,8	2,9	2,8	2,7	0,0	2,8

Het grootste deel van de uitgaven voor rustpensioenen van Entiteit II wordt betaald door Entiteit I (cf. tabel 12 en tabel 13; 2,6% van het bbp in 2060). Maar Entiteit II draagt bij tot de financiering van die pensioenuitgaven via de responsabiliseringsbijdrage van de G&G (0,2% van het bbp in 2060). Anderzijds betalen de lokale overheden werkgeversbijdragen aan de sociale zekerheid (0,7% van het bbp in 2060) om het deel 'rust' te financieren van bepaalde rust- en overlevingspensioenen (0,9% van het bbp in 2060) opgetekend in de rekening van de sociale zekerheid (het deel 'overleving' wordt gefinancierd door de persoonlijke bijdrage van 7,5% bestemd voor de financiering van de overlevingspensioenen van de overheidssector).

Ook al heeft Entiteit II omwille van de zesde staatshervorming meer sociale prestaties ten laste, zij ontvangt tevens nieuwe dotaties of specifieke financieringen in verhouding met de overgedragen bevoegdheden. Per hypothese worden die dotaties op lange termijn geprojecteerd bij ongewijzigde wetgeving²². De dotaties lopen op tot 2,8% van het bbp in 2060 en zouden dus 57% van het geheel van sociale prestaties van Entiteit II dekken (4,8% van het bbp).

²² Men veronderstelt dat de zesde staatshervorming een levensduur heeft tot het einde van de projectieperiode.

De alternatieve scenario's van productiviteitsgroei

Tabel 14 toont de budgettaire kosten van de vergrijzing in de twee alternatieve scenario's van productiviteitsgroei in % van het bbp en in verschil met het referentiescenario van juli 2014.

Tabel 14 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens de twee alternatieve scenario's van juli 2014 (scenario 1,25 en scenario 1,75) en in verschil met het referentiescenario van juli 2014
in % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Scenario 1,25	Scenario 1,75	2013-2060	
			1,25-scenario - Referentiescenario	1,75-scenario - Referentiescenario
Pensioenen	4,8	3,5	0,7	-0,6
- werknemersregeling	3,3	2,2	0,6	-0,5
- zelfstandigenregeling	0,4	0,2	0,1	-0,1
- overheidssector	1,2	1,1	0,0	0,0
Gezondheidszorg	2,6	1,6	0,5	-0,4
- acute zorg	1,4	0,7	0,4	-0,3
- langdurige zorg	1,2	1,0	0,1	-0,1
Arbeidsongeschiktheid	-0,3	-0,3	0,0	0,0
Werkloosheid	-0,9	-1,0	0,1	-0,1
Werkloosheid met bedrijfstoeslag	-0,1	-0,2	0,0	0,0
Kinderbijslag	-0,3	-0,5	0,1	-0,1
Andere sociale uitgaven	-0,2	-0,3	0,1	0,0
Totaal	5,7	3,0	1,5	-1,2
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	-0,1	-0,1	0,0	0,0

Over de periode 2013-2060 bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 3,0% van het bbp en 5,7% van het bbp in respectievelijk het scenario met een sterkere groei (scenario 1,75) en het scenario met een zwakkere groei (1,25), tegenover 4,2% van het bbp in het referentiescenario. In vergelijking met de referentiesimulatie bedragen de verschillen respectievelijk -1,2 en +1,5 procentpunt. Merk op dat de effecten van de alternatieve productiviteitsscenario's op de uitgaven van gezondheidszorg, meer bepaald op die van de acute zorg, belangrijk zijn omwille van de nieuwe methodologie terzake. Inderdaad, de geraamde elasticiteit op de uitgaven voor acute zorg van het inkomen per hoofd ligt lager dan de eenheid (0,31, zie hoofdstuk 3). Vandaar dat bij een daling van het bbp met 1%, die uitgaven slechts met 0,31% verminderen en hun gewicht uitgedrukt in % van het bbp toeneemt (en vice-versa).

2. Sociale houdbaarheid van de vergrijzing

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

De SCvV analyseert armoede zoals op Europees niveau is bepaald in het kader van de Open Methode van Coördinatie²³: *“persons beset by poverty: individuals or families whose resources are so small as to exclude them from the minimum acceptable way of life of the member state in which they live”*²⁴. Deze formulering wijst op het relatieve karakter van armoede: armoede kadert binnen een algemeen aanvaard levenspatroon in een bepaalde maatschappij en op een bepaald tijdstip. Vanuit een multidimensionele benadering van armoede wordt deze definitie aangevuld: armoede heeft niet alleen betrekking op onvoldoende inkomsten maar ook op andere domeinen van het maatschappelijk leven die als belangrijk beschouwd worden zoals gezondheid, huisvesting, sociale contacten Indien iemand uitgesloten is in één dimensie van armoede, bijvoorbeeld een tekort aan inkomen, dan is dat een indicatie dat die persoon een *risico* op armoede loopt.

De analyse in dit hoofdstuk is veelal gericht op de inkomensdimensie van armoede: men loopt een risico op armoede indien het beschikbaar inkomen onder een minimuminkomensgrens of armoededrempel ligt (zie deel 2.1.1). De armoededrempel kan op verschillende manieren worden vastgelegd. Binnen de Europese context wordt de relatieve armoededrempel bepaald als 60% van het mediaan equivalent inkomen. De hierna besproken armoede-indicatoren zijn voornamelijk gebaseerd op deze definitie.

Het is echter ook belangrijk in het achterhoofd te houden dat sommige ouderen die geen armoederisico lopen omdat hun beschikbaar inkomen boven de armoededrempel ligt, niet in staat zullen zijn om bepaalde uitgaven te doen zoals bijvoorbeeld het betalen van een verblijf in een rust- en verzorgingstehuis. Anderzijds kan consumptie niet alleen gefinancierd worden uit het beschikbaar inkomen maar ook door ontsparen zodat mensen een laag inkomen kunnen hebben zonder dat ze zich in een precaire situatie bevinden.

²³ Eén van de 5 doelstellingen in het kader van de EU2020 strategie inzake inclusieve groei, is het bevorderen van sociale insluiting via het reduceren van armoede. In dat kader wordt het aantal armen bepaald als de som van drie deelpopulaties, gebaseerd op drie indicatoren (armoederisico, materiële deprivatiegraad en lage werkintensiteit). De indicator lage werkintensiteit is niet relevant voor deze studie. De indicatoren armoederisico en materiële deprivatiegraad komen wel aan bod.

²⁴ Council of Ministers, Council Decision of 22 July 1975 concerning a programme of pilot schemes and studies to combat poverty (1975).

2.1. Armoede bij ouderen: stand van zaken

2.1.1. Methodologische noot

Het beschikbaar inkomen waarop onderstaande armoede-indicatoren gebaseerd zijn, is bevestigd via de enquête EU-SILC. De eerste valabele EU-SILC enquête voor België is afgenomen in 2004, over de inkomenssituatie in 2003, en de meeste recente is de enquête van 2012 over de inkomenssituatie in 2011. Eventuele inkomenseffecten van beleidsmaatregelen die genomen zijn na 2011 kunnen dus nog niet uit deze gegevens worden afgeleid.

Het beschikbaar gezinsinkomen is de som van alle inkomens van alle huishoudleden: bruto-inkomens verminderd met belastingen, sociale bijdragen en transferten tussen huishoudens. Om het beschikbaar gezinsinkomen naar het individueel niveau te herleiden, of het equivalent inkomen, wordt het niet zomaar door het aantal gezinsleden gedeeld maar door de “equivalentiefactor” waardoor rekening wordt gehouden met de omvang en de samenstelling van het gezin, en tevens met de schaalvoordelen die voortvloeien uit een gezamenlijke huishouding²⁵. Op die manier kan de levensstandaard van verschillende gezinnen vergeleken worden rekening houdend met het aantal volwassenen en kinderen binnen het gezin.

De bekomen armoederesultaten zijn gevoelig aan veranderingen in de equivalentieschaal, het gehanteerde percentage om de armoededrempel te bepalen of de gebruikte levensstandaardindicator. Bovendien blijft het hier gehanteerde inkomensconcept een benadering van de levensstandaard. Zo houdt het beschikbaar inkomen geen rekening met het vermogen zoals eigendom van de woning noch met goederen en diensten die gratis of aan voordelige tarieven worden aangeboden zoals openbaar vervoer of hulp betreffende gezondheidszorg. Het armoederisico bij Belgische ouderen dient genuanceerd te worden indien met die elementen rekening wordt gehouden. Bijvoorbeeld, eigenaars van een woning betalen geen huur waardoor hun levensstandaard hoger zal zijn dan die van huurders met hetzelfde beschikbare inkomen. Dit element van onderschatting van de levensstandaard van deze gezinnen is vooral relevant voor ouderen, die vaker eigenaar zijn van een woning dan jongeren. Vandaar dat, naast de “klassieke” armoederisicopercentages, in dit rapport van de SCvV ook percentages voorgesteld worden die gebaseerd zijn op het beschikbaar inkomen verhoogd met geïmputeerde huur²⁶.

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

Het feit dat de EU-SILC gegevens verzameld zijn bij een steekproef van huishoudens betekent dat de resultaten onderhevig zijn aan een foutenmarge. In het bijzonder voor groepen waarvan de omvang van de steekproef beperkt is, zal de foutenmarge groot zijn. Indien beschikbaar gesteld door de

²⁵ Door het gezinsinkomen te delen door de gecorrigeerde OESO-equivalentieschaal die bepaald is als de som van het gewicht dat aan elk gezinslid wordt toegekend (1 voor de eerste volwassene, 0,5 voor elke bijkomende volwassene en 0,3 voor elke persoon jonger dan 14 jaar).

²⁶ Een inkomen dat geïmputeerd wordt bij eigenaars van een woning omdat ze geen huur moeten betalen. Eventuele hypothecaire interestlasten worden afgetrokken.

Algemene Directie Statistiek (ADS) in hun kwaliteitsrapport over de EU-SILC voor België, wordt bij onderstaande indicatoren de foutenmarge uitgedrukt in termen van het 95% betrouwbaarheidsinterval²⁷. Maar ook bij indicatoren waar geen betrouwbaarheidsintervallen vermeld zijn, dient voorzichtig omgesprongen te worden met de conclusies en wijzen de gegevens eerder op een orde van grootte.

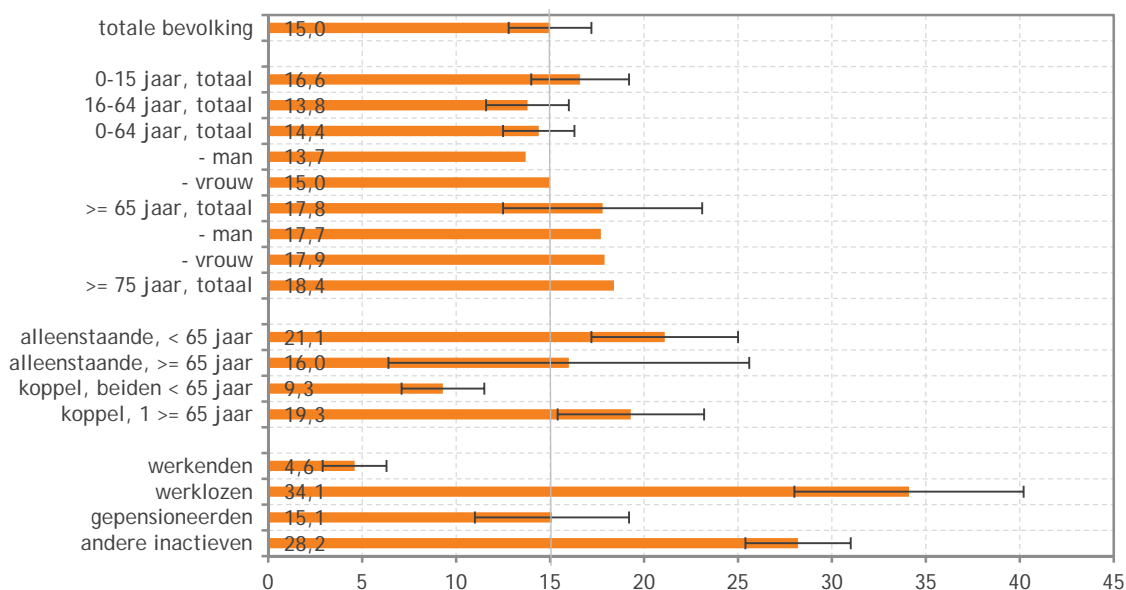
2.1.2. In België

a. Armoederisico

“Klassiek” armoederisico

In 2011 loopt 15% van de Belgische bevolking een armoederisico. Hun equivalent beschikbaar inkomen is lager dan de armoededrempel die voor dat jaar 12 035 euro, of 1 003 euro per maand, bedraagt²⁸. Dat blijkt uit de resultaten van de EU-SILC 2012 (zie figuur 2). Hieronder wordt dit globale armoederisicopercentage meer in detail besproken met een bijzondere aandacht voor de situatie van ouderen en gepensioneerden.

Figuur 2 Armoederisico in België in 2011 - naar socio-economische kenmerken
In %, betrouwbaarheidsintervallen



Bron: Armoederisico: Eurostat, EU-SILC 2012 (inkomen 2011) ; betrouwbaarheidsintervallen: ADS, Quality report Belgian EU-SILC 2012

²⁷ Bron: Quality report Belgian EU-SILC 2012

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

Dit betekent dat de waarde van de indicator in de populatie met 95% betrouwbaarheid binnen het opgegeven interval ligt. Wanneer nagegaan zou worden of verschillen in het armoederisico tussen opeenvolgende jaren al dan niet significant zijn, moet rekening worden gehouden met het feit dat de EU-SILC opgezet is als een roterend panel, waarbij personen vier jaar lang meedoen met de enquête, en er ieder jaar een kwart van de steekproef vervangen wordt. Om deze reden bepalen we de significantie van veranderingen tussen jaren die vier jaar of meer uit elkaar liggen.

²⁸ Het 95% betrouwbaarheidsinterval van dit armoederisico loopt van 12,8% tot 17,2% en van de armoededrempel van 11 585 euro tot 12 485 euro.

Een verdeling van het armoederisico naar leeftijd toont een relatief hoog risico voor 65-plussers ten opzichte van de rest van de bevolking, respectievelijk 17,8% versus 14,4%. Het 95% betrouwbaarheidsinterval van het armoederisico van 65-plussers loopt van 12,5% tot 23,1% en dat van de populatie jonger dan 65 van 12,5% tot 16,3%. Aangezien de betrouwbaarheidsintervallen elkaar sterk overlappen, zijn de verschillen niet significant. Uit een verdeling naar activiteitsstatuut²⁹ blijkt dat 15,1% van de gepensioneerden een equivalent beschikbaar inkomen heeft dat in 2011 lager ligt dan 1 003 euro per maand. Dit is significant³⁰ minder het geval dan bij werklozen (34%) of bij andere inactieven (30%) maar merkelijk meer dan bij werkenden (4,6%).

Het risico op armoede van gepensioneerden ligt dus lager, hoewel niet significant, dan dat van 65-plussers. De groep van gepensioneerden wordt geïdentificeerd op basis van het meest frequente arbeidsmarktstatuut gedurende het afgelopen jaar, zoals verklaard door de persoon zelf. 15% van de gepensioneerden is jonger dan 65 jaar terwijl anderzijds ongeveer 11% van de personen van 65 jaar of ouder, veelal met weinig of geen arbeidsverleden, een ander statuut dan gepensioneerde aanduidt in de EU-SILC enquête (bijv. "verzorger van het huishouden"). In 2011 bedraagt het armoedecijfer onder de eerste groep 9%, tegenover 31% onder de tweede groep.

Uit de *evolutie* van het armoederisico (zie figuur 3) blijkt dat 65-plussers een sterke daling van hun armoederisico gekend hebben (van 23,2% in 2005 naar 17,8% in 2011). Deze daling is echter niet significant³¹. Hoewel 65-plussers nog steeds een hoger armoederisico hebben dan de bevolkingsgroep jonger dan 65 jaar, is de kloof tussen beide leeftijdsgroepen in 2011 op het laagste niveau sinds 2003 (het eerste inkomensjaar met voor België valabele resultaten op basis van de EU-SILC). Voor het tweede jaar op rij stellen we vast dat er bij 65-plussers nagenoeg geen verschil meer is tussen het armoederisico van mannen en vrouwen, wat in eerdere EU-SILC golven merkelijk anders was³². Door hun toenemende activiteitsgraad bouwen vrouwen steeds meer hun eigen pensioenrechten op waardoor zij ook als alleenstaande betere pensioenen hebben. Bovendien hebben vrouwen een relatief groter aandeel gerechtigden op gewaarborgde minima dan mannen³³, terwijl deze minima vooral voor alleenstaanden beter aansluiten bij de armoededrempel (zie onder).

Sinds 2005 kennen gepensioneerden een daling in het armoederisico waardoor de kloof met de werkenden zich in 2011 op het laagste niveau bevindt sinds het bestaan van de EU-SILC. Aangezien de 95% betrouwbaarheidsintervallen van 2005 en 2011 elkaar overlappen³⁴, is de daling van het

²⁹ De verdeling naar activiteitsstatuut is gebaseerd op de activiteit die individuen vanaf 16 jaar gedurende het jaar voorafgaand aan het enquêtejaar uitoefende voor minstens 6 maanden. Merk op dat personen die samen een huishouden vormen en een verschillend activiteitsstatuut hebben, toch hetzelfde equivalent inkomen hebben.

³⁰ De 95% betrouwbaarheidsintervallen van deze armoederisico's lopen van 11,0% tot 19,2% bij gepensioneerden, van 28,0 tot 40,2% bij werklozen, van 25,4% tot 31% bij andere inactieven en van 2,9% tot 6,3% bij werkenden.

³¹ Het 95% betrouwbaarheidsinterval van het armoederisico bij ouderen liep in 2011 van 12,5% tot 23,1%, en in 2005 van 18,7% tot 27,7%. Daar de betrouwbaarheidsintervallen elkaar overlappen, en omdat de opzet van vier-jaarlijkse rotatie impliceert dat EU-SILC golven van 2005 en 2011 onafhankelijke steekproeven betreffen, kan geconcludeerd worden dat de daling van het armoederisico bij ouderen tussen deze twee jaren niet statistisch significant is.

³² In 2005 bijvoorbeeld was het armoederisico van vrouwen nog ruim 4 procentpunt groter dan dat van mannen, zonder evenwel statistisch significant te zijn.

³³ Behalve in de zelfstandigenregeling (vrouwen voldoen daar vaak niet aan de loopbaanvoorwaarden). Zie jaarlijks verslag van de SCvV 2013, p. 50.

³⁴ Het 95% betrouwbaarheidsinterval van gepensioneerden liep in 2005 van 16,3% tot 24,3% (op basis van een armoederisico van gepensioneerden van 20,3% zoals vermeld in het kwaliteitsrapport van EU-SILC 2006, op basis van de cijfers van Eurostat bedraagt het armoederisico van gepensioneerden 20,2% in 2005 (zie Figuur 3)). Aangezien dit overlapt met het betrouwbaarheidsinterval in 2011 (zie supra), is de daling van hun armoederisico niet significant.

armoederisico bij gepensioneerden tussen deze jaren niet significant. Gepensioneerden die als laatste beroep zelfstandige waren, hebben een merkelijk hoger armoederisico dan gepensioneerde werknemers of ambtenaren (respectievelijk 33,2% en 11,7%). Het risico bij zelfstandigen kent sinds 2005 wel een sterke daling, terwijl dat van werknemers en ambtenaren relatief stabiel bleef. Een verklaring voor deze verschillende evoluties van het armoederisico kan onder meer gevonden worden in de evolutie van hun minima (zie deel c). De minima voor alleenstaanden in de werknemersregeling liggen reeds enkele jaren rond de armoededrempel en vanaf 2009 erboven. De zelfstandigenminimumpensioenen liggen onder de drempel, maar de kloof met de drempel daalt sinds 2005 en is in 2011 historisch laag.

Uit een verdeling van het armoederisico naar gezinstype, lijkt de dalende evolutie van het armoederisico bij alleenstaande ouderen (sinds 2007), zich ook in 2011 verder te zetten. Net zoals in 2010 is hun armoederisico kleiner dan dat van jongere alleenstaanden én dat van koppels met ten minste één 65-plusser. De verschillen zijn evenwel niet significant. Bij deze laatste ligt het armoederisico al enkele jaren duidelijk en significant boven dat van een koppel jonger dan 65. Het armoederisico voor alleenstaande en voor samenwonende ouderen evolueert op verschillende manieren. Dit kan onder meer worden verklaard door de evolutie van hun minima. Alle minima voor koppels bevinden zich onder de armoededrempel. Voor alleenstaanden liggen de minima in de werknemersregeling erboven. De minima voor de zelfstandigen en de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) zijn lager dan de armoededrempel, maar de kloof is minder groot voor een alleenstaande dan voor een koppel (voor een verdere analyse, zie deel c)³⁵. Een bijkomende verklaring voor koppels kan gevonden worden in de berekening van het equivalent beschikbaar inkomen die de basis vormt voor de armoede-indicatoren. Dit inkomen wordt zowel beïnvloed door de gezinsstructuur als door de inkomens van personen waarmee men samenwoont. Aangezien een koppel hier gedefinieerd is als een koppel met minstens één partner ouder dan 65 jaar, kan de andere partner jonger dan 65 jaar zijn, waardoor hij geen recht heeft op de IGO³⁶, en gepensionerd, werkloos, zonder inkomen,... zijn.

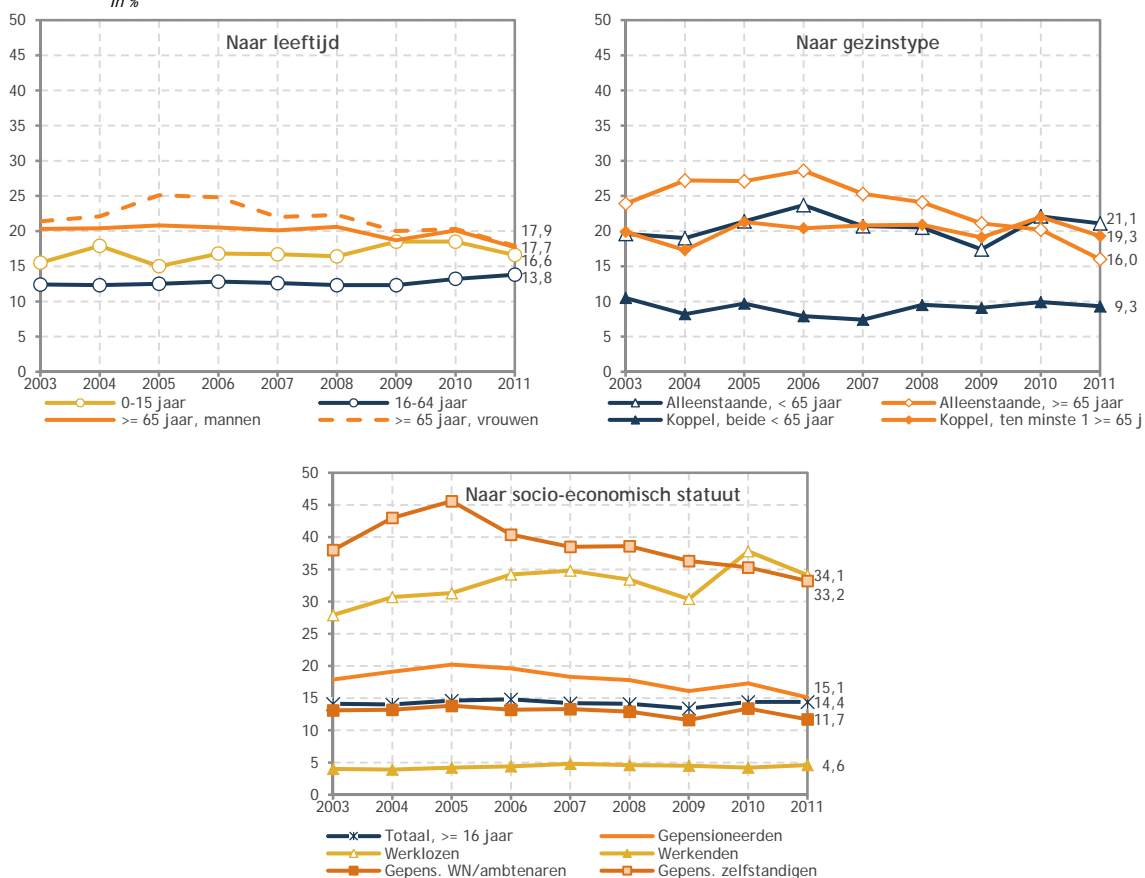
De stabiliteit van het armoederisico bij oudere koppels kan verhelderd worden door een onderscheid te maken tussen koppels met één pensioen (bijna altijd dat van de man), en koppels met twee pensioenen. Het risico op armoede van de eerste groep is zeer hoog (34% in 2011), en lijkt over de tijd heen eerder te stijgen dan te dalen. Uiteraard is het armoederisico van koppels waar beide partners een eigen pensioen genieten veel lager (9% in 2011), maar ook dit daalt nauwelijks over de periode 2004-2011. De achterliggende evolutie is dat de pensioenen van oudere mannen (zowel algemeen als specifiek binnen twee-pensioen koppels) in deze periode weliswaar stijgen, maar relatief achterblijven ten opzichte van de armoedelijn. Dit laatste geldt niet voor de pensioenen van de vrouwen, die gemiddeld even snel stijgen als de armoedelijn. Voor de langere termijn wordt het dalende armoederisico van gepensioneerden in belangrijke mate toegeschreven aan de stijgende pensioenen van vrouwen, wegens hun steeds langere loopbanen (zie sectie 2.2). Deze factor heeft ook voor de periode 2004-2010 een

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

³⁶ Het laatste vangnet voor de populatie jonger dan 65 jaar, namelijk het leefloon, is lager dan de IGO.

positief effect op het risico op armoede, maar dit wordt ten dele teniet gedaan doordat de pensioenen van de mannen minder toenemen dan de armoedelij³⁷.

Figuur 3 Evolutie armoederisico in België naar leeftijd, socio-economisch statuut en gezinstype
in %



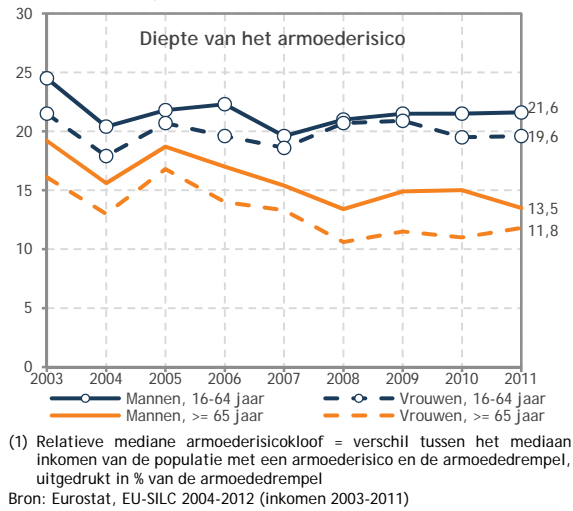
Bron: Eurostat, EU-SILC 2004-2012 (Inkomen 2003-2011) ; Berekeningen FPB voor werknemers/ambtenaren en zelfstandigen op basis van EU-SILC 2004-2012

Het armoederisico van ouderen is hoger dan dat van de populatie op actieve leeftijd, maar het verschil is niet significant (zie figuur 2). De indicator die de diepte van het armoederisico meet, toont dat de inkomenssituatie van de ouderen met een armoederisico minder precair is dan die van de rest van de populatie. Hun mediaan equivalent inkomen is groter dan dat van de jongere populatie met een armoederisico: het ligt respectievelijk 12,4% en 20,2% onder de armoededrempel in 2011 en het verschil is significant³⁸.

³⁷ Deze alinea is gebaseerd op een analyse van de EU-SILC data die hier niet in tabel of grafiek is weergegeven.

³⁸ Het 95% betrouwbaarheidsinterval loopt van 11,3% tot 13,5% voor de populatie 65-plussers en van 18,9% tot 21,5% voor de populatie 16-64-jarigen.

Figuur 4 Evolutie diepte van armoederisico naar leeftijd en geslacht (1)
in %



Bovendien is de kloof met de armoeddrempel vooral tussen 2005-2008 sterk en significant verminderd bij ouderen, terwijl die voor de jongere populatie met een armoederisico vrij constant is. De mate waarin vrouwelijke 65-plussers arm zijn is minder diep dan bij mannen en is over deze periode ook sterker gedaald. Na 2008 is er een relatief vlak verloop van de diepte van armoede bij ouderen. Opnieuw is de evolutie van de minima voor ouderen een belangrijke verklaring voor deze vaststellingen (zie deel c).

Armoederisico bij alternatieve armoeddrempels

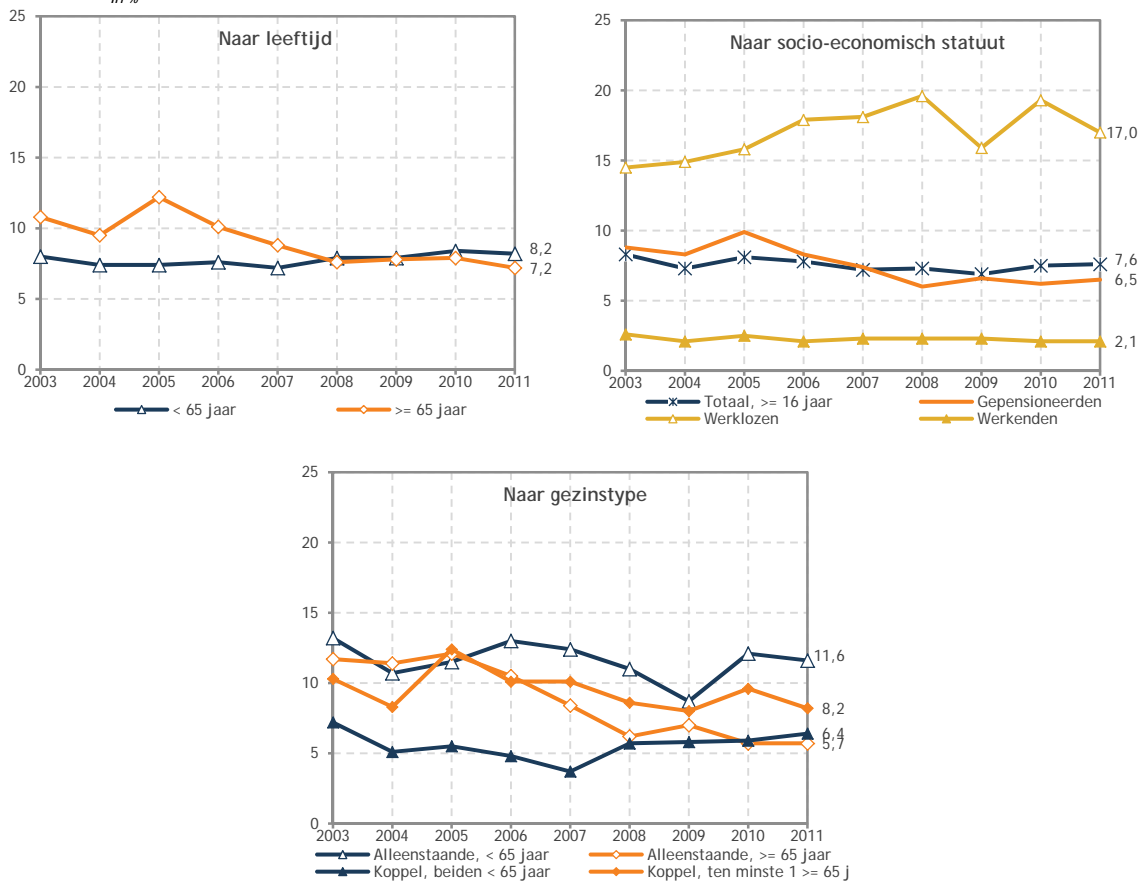
Zoals we reeds aanhaalden (zie deel 2.1.1) zijn de hierboven besproken resultaten sterk afhankelijk van het niveau van de armoeddrempel, het inkomensconcept,... Zo loopt iemand met een inkomen dat net boven de drempel ligt, geen armoederisico terwijl iemand met enkele euro's minder waardoor zijn inkomen net onder de drempel ligt, een armoederisico heeft. Om deze relativiteit in kaart te brengen, wordt hierna het armoederisico voorgesteld op basis van twee alternatieve armoeddrempels: enerzijds op basis van 50% van het mediaan equivalent inkomen en anderzijds op basis van een beschikbaar inkomen dat rekening houdt met geïmputeerde huur.

Armoeddrempel op basis van 50% van het mediaan equivalent inkomen

Figuur 5 stelt de evolutie van het armoederisico voor bij een alternatieve armoeddrempel van 50% van het mediaan equivalent inkomen. Op basis van deze drempel, die 836 euro bedraagt in 2011, is het armoederisico van ouderen (7,2%) merklijk kleiner dan bij de 60% drempel. Ook bij de alternatieve armoeddrempel is het armoederisico van 65-plussers sterk gedaald over de periode 2005-2008 waardoor het vanaf 2008 niet meer hoger is dan dat van de populatie jonger dan 65 jaar (8,2% in 2011).

Het armoederisico bij gepensioneerden is eveneens aanzienlijk lager (6,5%) dan bij de "klassieke" drempel en de kloof met dat van werkenden (2,1%) is merklijk gedaald. Naar gezinstype valt ook bij de alternatieve drempel de sterke daling op van het armoederisico bij alleenstaande 65-plussers over de periode 2005-2008. In 2011 hebben zij een merklijk lager risico (5,7%) dan alleenstaanden jonger dan 65 jaar (11,6%) én dan koppels (ongeacht de leeftijd). Koppels waarvan minstens één van beiden ouder dan 65 jaar is, kennen sinds 2005 een daling van het armoederisico. In 2011 bedraagt hun risico 8,7% wat nog steeds hoger is dan dat van een koppel waar beiden jonger zijn dan 65 jaar (6,4%) maar de kloof tussen beiden is op het laagste niveau sinds de EU-SILC golven.

Figuur 5 Evolutie armoederisico in België naar leeftijd, socio-economisch statuut en gezinstype - bij 50% armoededrempel
in %



Bron: Eurostat, EU-SILC 2004-2012 (inkomen 2003-2011)

Opnieuw vormt de hoogte van minimumpensioenen en IGO een belangrijke verklarende factor voor deze dalende evolutie van het armoederisico voor ouderen en gepensioneerden op basis van de 50%-armoededrempel. In 2005 lag enkel het minimumpensioen en minimumrecht voor een alleenstaande in de werknemersregeling boven de alternatieve armoededrempel (met respectievelijk 20% en 2%, wat in 2011 voor beiden opgelopen is tot 25%). In het geval van een alleenstaande is dat in 2007 ook voor het minimumpensioen bij zelfstandigen en de IGO het geval. Als gevolg van verdere welvaartsaanpassingen liggen zij in 2011 respectievelijk 12% en 18% boven de drempel. In 2011 ligt het minimumpensioen aan gezinsbedrag voor een zelfstandige voor het eerst boven de alternatieve drempel (met 2%) en is het verschil met de drempel voor een koppel bijstandsgerechtigden miniem geworden (1% onder de drempel). In 2005 lagen beide uitkeringen nog 18% onder de drempel.

Ondanks het feit dat de minima boven of in de buurt van de alternatieve armoededrempel liggen, is er nog steeds een bepaald percentage ouderen dat een armoederisico heeft. De minimumpensioenen die met de drempel worden vergeleken zijn immers de bedragen die gelden voor een volledige loopbaan. Iemand die geen volledige loopbaan heeft, zal ofwel het minimumpensioen ontvangen indien hij aan de loopbaan- en tewerkstellingsvoorwaarden voldoet en dit pro rata de loopbaanduur en in sommige gevallen de tewerkstellingsduur; ofwel het minimumpensioen niet ontvangen indien hij niet aan deze

voorwaarden voldoet. Maar ook een IGO dat boven de drempel ligt, kan geen uitsluiting van het armoederisico garanderen en dit omwille van verschillende redenen.

Ten eerste speelt het concept van equivalent inkomen waarop het armoederisico gebaseerd is een rol. Het equivalent inkomen van een samenwonende oudere wordt immers ook beïnvloed door de inkomensbronnen van zijn partner (indien die jonger is dan 65 jaar heeft hij geen recht op IGO). Ten tweede zijn de inkomensconcepten van EU-SILC en IGO niet helemaal dezelfde. Ouderen kunnen een beschikbaar inkomen hebben volgens de EU-SILC definitie dat lager is dan het maximumniveau van de IGO maar tegelijk middelen van bestaan hebben die te hoog zijn voor de bestaansmiddelentoets van de IGO om het recht op de IGO te openen³⁹. Ten slotte zijn er personen die de IGO niet opnemen terwijl ze er wel recht op hebben (non take-up)⁴⁰. Een verdere automatisering van de controle op de toekenningsvoorwaarden van de IGO kan hier een oplossing bieden.

Armoededrempel die rekening houdt met geïmputeerde huur

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

Een beschikbaar inkomen dat rekening houdt met geïmputeerde huur is berekend als het “klassiek” beschikbaar gezinsinkomen vermeerderd met geïmputeerde huur voor eigenaars⁴¹ (of voor huurders die gesubsidieerd wonen) en eventueel verminderd met hypothecaire interestlasten. Voor huurders in de privésector verandert er niets aan de berekening van hun beschikbaar inkomen.

Het effect op het armoederisico van deze herdefiniëring van het inkomen is tweeledig. Enerzijds stijgt het beschikbaar inkomen van sommige gezinnen, waardoor het armoederisico vermindert. Anderzijds impliceert de herberekening van het beschikbaar inkomen een hoger mediaan inkomen, op basis

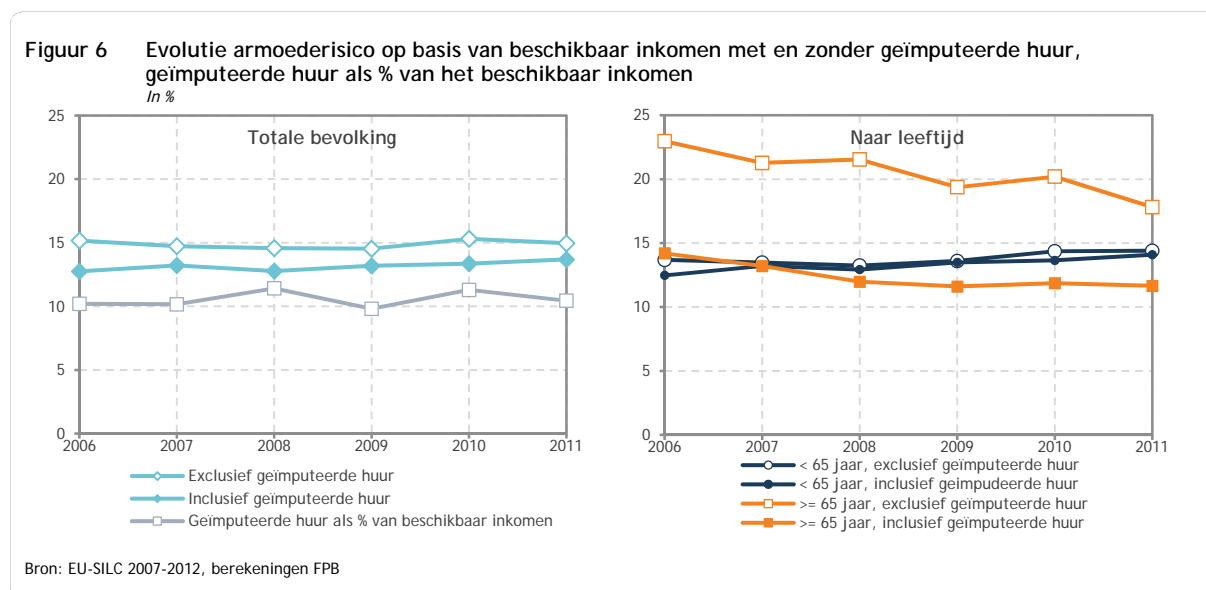
³⁹ Enerzijds zijn niet alle bestaansmiddelen waarmee rekening wordt gehouden bij de berekening van de IGO opgenomen in het beschikbaar inkomen volgens de EU-SILC. Dit laatste houdt geen rekening met het kadastraal inkomen, het vermogen of afstanden van onroerende goederen wat wel het geval is in de bestaansmiddelentoets van de IGO. Anderzijds worden in de EU-SILC twee typen uitgaven wel in mindering gebracht, terwijl deze geen rol spelen bij de toekenning van de IGO, namelijk transferten tussen huishoudens en bijbetalingen aan belastingen. Hierdoor daalt het beschikbaar inkomen op basis van de EU-SILC. Zie Van den Bosch, K., De Vil G., “Evolutie van de IGO en de armoede bij ouderen”, WP 06-13, Federaal Planbureau, augustus 2013.

⁴⁰ Bijvoorbeeld, een gepensioneerde die bij de automatische controle op de IGO op moment van pensionering, en indien hij aan de leeftijdsvoorwaarde voor de IGO voldoet, (net) geen recht heeft op de IGO. Indien hij na verloop van tijd door aanpassingen aan de IGO-bedragen of veranderingen in de gezinssituatie wel recht op de IGO kan openen, is hij hiervan niet altijd op de hoogte.

⁴¹ In grote lijnen gebeurt de berekening van geïmputeerde huur voor eigenaars in twee stappen. Eerst wordt een regressievergelijking geschat bij de huurders met betaalde huur als afhankelijke variabele, en kenmerken van de woning, de buurt en het huishouden als onafhankelijke variabelen. Omdat de keuze voor huren of kopen niet los staat van de betaalde huur, wordt door middel van de Heckman procedure gecorrigeerd voor selectievertekening. Vervolgens wordt deze vergelijking gebruikt om de geïmputeerde huur te berekenen voor eigenaars. Zie “Quality Report Belgian SILC2007” http://statbel.fgov.be/nl/binaries/BE-QualityReport%20SILC2007_tcm325-66081.pdf
Deze variabele is pas beschikbaar vanaf het inkomensjaar 2006.

waarvan een alternatieve armoededrempel wordt afgeleid, en sommige huishoudens onder deze drempel belanden. Deze bedraagt in 2011 1108 euro per maand. Per saldo is het armoederisico voor de gehele bevolking in 2011 1,3 procentpunt lager na de opname van de geïmputeerde huur in het beschikbare inkomen (zie figuur 6). Over de jaren sinds 2006 verandert dit verschil nauwelijks.

Voor de bevolking beneden 65 jaar is er nauwelijks enige verandering in het risico op armoede. Bij de ouderen daarentegen vermindert het armoederisico sterk en bedraagt dit 11,7% in 2011 wat minder is dan dat van de rest van de bevolking (14,1%) (zie figuur 6).



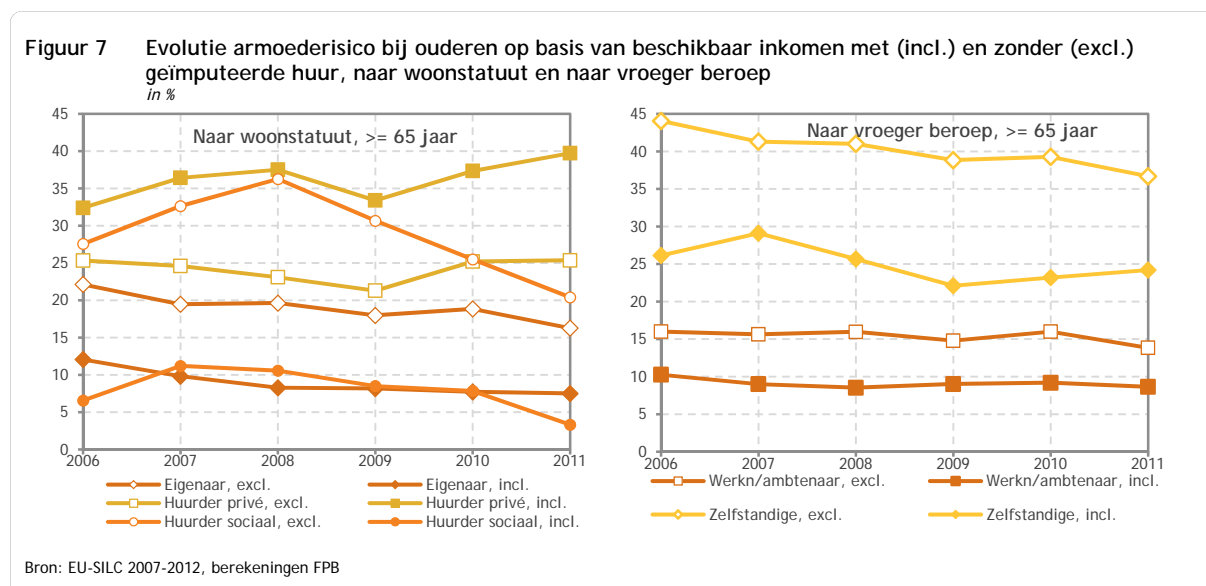
Het inkomensniveau van ouderen stijgt globaal meer indien rekening wordt gehouden met de geïmputeerde huur dan het geval is voor de jongere populatie (zie jaarlijks verslag van de SCvV 2012). Een belangrijk aandeel van de 65-plussers⁴² is immers eigenaar van hun woning, vaak zonder hypothecaire lening en bijbehorende interestlasten. Bovendien verschilt bij ouderen het absoluut bedrag van geïmputeerde huur relatief weinig tussen hoge en lage inkomens. In proportie van het “klassieke” inkomen kennen de laagste inkomensklassen dan ook een relatief groot positief effect van geïmputeerde huur. Bij ouderen zijn er ook onder de lage inkomensklassen veel eigenaars. De daling van het armoederisico bij ouderen is minder sterk wanneer rekening wordt gehouden met de geïmputeerde huur, dan op basis van het “klassieke” inkomen (2,5 procentpunt vergeleken met 5%). Maar over de periode 2006-2011 is het armoederisico bij 65-plussers kleiner op basis van een inkomen dat rekening houdt met geïmputeerde huur dan volgens het “klassieke” inkomensconcept.

De daling van het armoederisico na opname van de geïmputeerde huur in het inkomen is uiteraard vrij groot bij de eigenaars ouder dan 65 jaar. Opmerkelijk is dat het armoederisico door deze ingreep het sterkste daalt bij de relatief kleine groep van de sociale huurders (7% van alle ouderen). Op basis van het “klassieke inkomen” is de armoederisicograad in deze groep in de meeste jaren groter dan bij de eigenaars en de huurders in de privésector; na bijtelling van het impliciete voordeel dat zij genieten vanwege hun gereduceerde huur bij het inkomen ligt hun risico op armoede op ongeveer hetzelfde

⁴² Merk op dat in de EU-SILC enquêtes geen huishoudens worden bevestigd die in collectieve huishoudens wonen, zoals ouderen in een rust- en verzorgingstehuis.

niveau als dat van eigenaars. Op basis van het inkomen inclusief geïmputeerde huur is het armoederisico het hoogste bij huurders in de privésector; dit stijgt zelfs nog over de gehele periode 2006-2011 gezien (zie figuur 7).

Figuur 7 toont dat het armoederisico van 65-plussers die in hun laatste beroep als zelfstandige actief waren⁴³ sterk daalt wanneer rekening gehouden wordt met de geïmputeerde huur, maar toch nog aanzienlijk hoger is dan dat van ouderen die voorheen als werknemer of ambtenaar werkten.



b. Aanvullende indicatoren

In deze sectie trachten we een ruimer beeld van armoede bij ouderen te schetsen door bovenstaande monetaire en relatieve armoede-indicatoren aan te vullen met een indicator van materiële deprivatie en van subjectieve armoede. Deze indicatoren zijn eveneens gebaseerd op de EU-SILC enquête. De meest recente resultaten zijn voor 2012 (op basis van EU-SILC 2012) en hebben, in tegenstelling tot de monetaire indicatoren, dus betrekking op het enquêtejaar zelf.

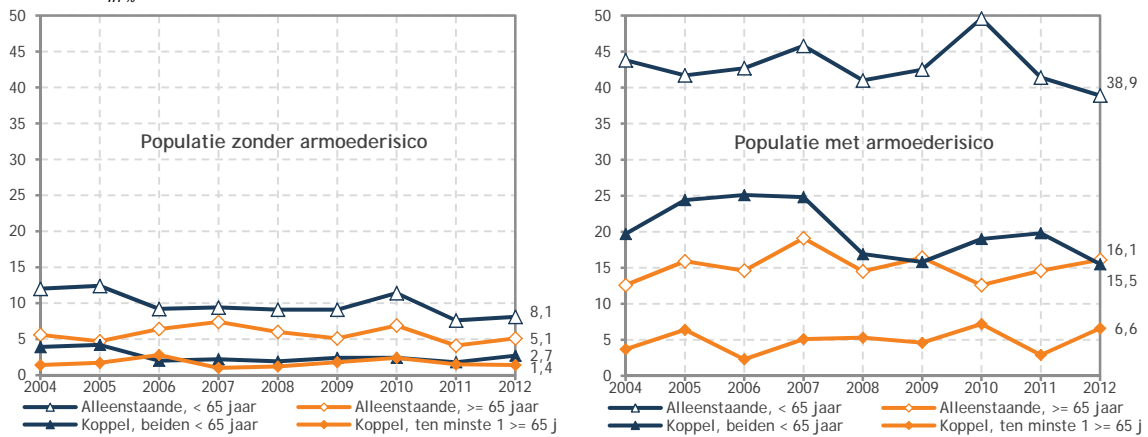
Materiële deprivatie

Globaal geven alleenstaanden vaker aan dan samenwonenden dat ze ernstig materieel gedepriveerd zijn⁴⁴ (zie figuur 8). Men is ernstig materieel gedepriveerd indien men in een huishouden woont dat aangeeft niet te kunnen voorzien in ten minste 4 items uit een lijst van 9 items beschreven in voetnoot 44. Verschillen naar leeftijd worden vooral duidelijk binnen de populatie met een armoederisico (zie figuur 8, rechtergrafiek): oudere huishoudens ervaren merkelijk minder materiële deprivatie dan jongere.

⁴³ Personen (vooral gehuwde vrouwen) die in de SILC-enquête zelf geen vroeger beroep opgaven, maar waarvan de partner zelfstandige was, worden ook tot deze categorie gerekend.

⁴⁴ Indien men in een huishouden leeft dat aangeeft niet in ten minste 4 van de volgende 9 items te kunnen voorzien: 1) onverwachte uitgaven, 2) een jaarlijkse vakantie buitenshuis van één week, 3) betalen van schulden (woonkredieten, huur, nutsrekeningen), 4) maaltijd met vlees/vis om de 2 dagen, 5) het voldoende verwarmen van de woning, 6) een wasmachine, 7) een kleuren tv, 8) een telefoon, 9) een persoonlijke auto.

Figuur 8 Evolutie ernstige materiële deprivatiegraad, naar gezinstype
in %



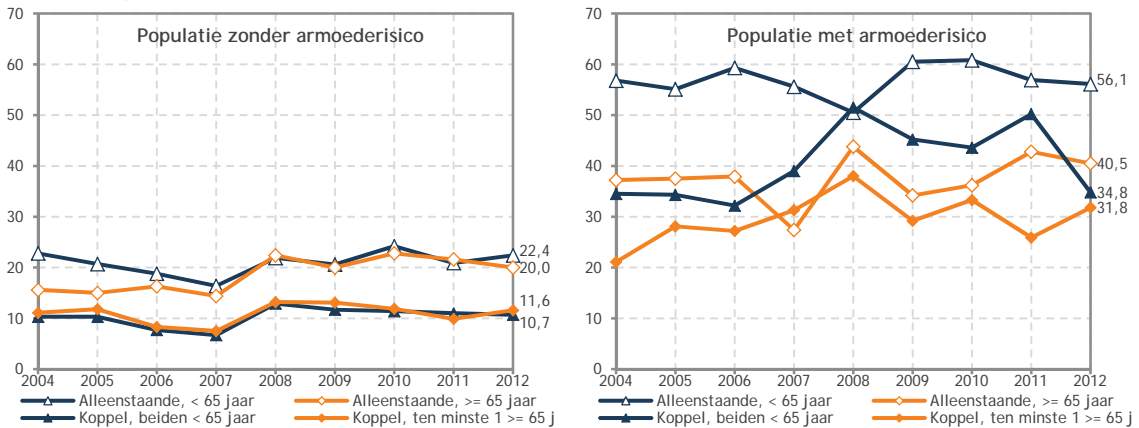
Bron: Eurostat, EU-SILC 2004-2012

Binnen de populatie met een armoederisico geeft in 2012 bijna 40% van de alleenstaanden jonger dan 65 jaar aan dat ze materieel gedepriveerd zijn terwijl dat bij oudere alleenstaanden 16% is. Ook bij koppels met een armoederisico is er een duidelijk verschil: als beide partners jonger zijn dan 65 jaar geeft 15,5% aan materieel gedepriveerd te zijn, als ten minste één van de partners 65 jaar of ouder is, is dit 6,6%.

Subjectieve armoede

De subjectieve armoedemaatstaf brengt de eigen inschatting van de EU-SILC respondenten over hun financiële toestand in kaart. Globaal geven alleenstaanden meer dan koppels, en mensen met een armoederisico meer dan mensen zonder armoederisico aan dat ze het moeilijk tot zeer moeilijk vinden om de eindjes aan elkaar te knopen. Naar leeftijd verschilt het aandeel in de bevolking dat problemen ondervindt om de eindjes aan elkaar te knopen vooral binnen de populatie met een armoederisico: oudere huishoudens ervaren minder problemen, en dit ongeacht of het over alleenstaanden of koppels gaat (zie figuur 9). Maar in 2012 is het verschil tussen oudere en jongere koppels historisch klein, door een stijging bij de oudere koppels en een sterke daling bij de koppels jonger dan 65 jaar.

Figuur 9 Evolutie subjectieve armoedemaatstaf (1), naar gezinstype
in %



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

Bron: Eurostat, EU-SILC 2004-2012

c. Adequaatheid minimumpensioenen en inkomensgarantie voor ouderen (IGO)

Via het minimumpensioen en het minimumrecht per loopbaanjaar garandeert het wettelijk pensioensysteem een basispensioen aan gepensioneerden. Hiertoe dienen gepensioneerden wel aan een aantal (loopbaan)voorwaarden te voldoen (voor meer informatie, zie jaarlijks verslag SCvV 2012 – box 5). Na een toets van de bestaansmiddelen kunnen ouderen die geen of een ontoereikend pensioen hebben, beroep doen op bijstand (IGO). De adequaatheid van deze systemen in de preventie van het armoederisico bij ouderen hangt af van verschillende factoren, zoals het effectief bereiken van de doelgroep (ouderen met een verhoogd armoederisico) en de hoogte van de bedragen. Hierna wordt de evolutie van de bedragen van de minimumuitkeringen weergegeven en getoetst aan de EU-SILC armoededrempel⁴⁵. Merk op dat hierbij de maximumbedragen of forfaits worden gebruikt. Met andere woorden, in het geval van de minimumpensioenen is dat het bedrag bij een volledige loopbaan (wat overeenstemt met 45 jaar; indien men geen volledige loopbaan heeft, wordt het minimumpensioen toegekend pro rata het aantal loopbaanjaren⁴⁶).

Alvorens de adequaatheid van de minima als instrument tegen armoede toe te lichten, wordt de welvaartsevolutie van de minima en IGO in kaart gebracht via de evolutie van de “benefit ratio”. De benefit ratio is hier bepaald als de verhouding van deze uitkeringen ten opzichte van het gemiddeld brutoloon bij werknemers⁴⁷ in een bepaald jaar.

Evolutie van de minima ten opzichte van het gemiddeld bruto werknemersloon

Figuur 10 geeft de evolutie van de minima ten opzichte van het gemiddeld brutoloon, of de benefit ratio, vanaf 2000⁴⁸. Door de automatische koppeling van de sociale uitkeringen en IGO aan de gezondheidsindex volgen zij minstens de evolutie van de prijzen. Globaal is de benefit ratio van de minimumpensioenen en IGO over de periode 2000-2014 toegenomen, met uitzondering van het maximumpensioen of plafond dat wordt opgelegd na toepassing van het minimumrecht in de pensioenberekening. Tot 2007 waren deze reële verhogingen het resultaat van specifieke maatregelen. In het kader van de wet op het Generatiepact werd vanaf 2007 een structureel budget voorzien voor welvaartsaanpassingen in de werknemers- en zelfstandigenregeling en vanaf 2009 voor de bijstand (IGO). De mate waarin de benefit ratio's toegenomen zijn, verschilt evenwel naar regeling en periode.

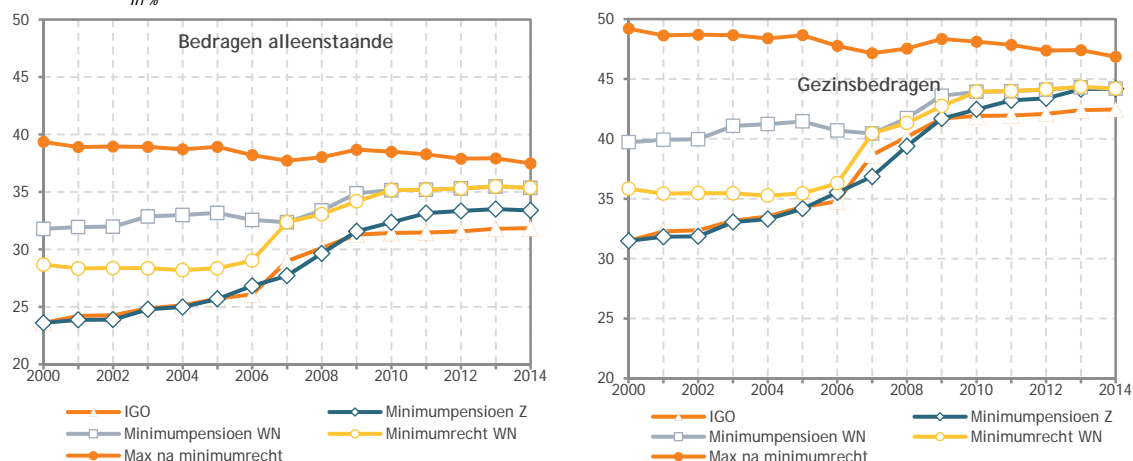
⁴⁵ Voor een profielschets van de gerechtigden verwijzen we naar het jaarlijks verslagen van de SCvV van 2012 en 2013.

⁴⁶ Op voorwaarde van minstens 30 loopbaanjaren bij minimumpensioenen (bij werknemers komen hiervoor ook deeltijds gewerkte jaren in aanmerking (minimum 66% of 50% van een voltijdse naargelang het streng of soepel criterium)) en van 15 loopbaanjaren bij het minimumrecht (aan minimum 1/3^{de} van een voltijdse tewerkstelling).

⁴⁷ Som van de brutolonen in de marktsector gedeeld door het overeenkomstig aantal werknemers.

⁴⁸ Voor de evolutie en analyse van de periode vóór 2000 verwijzen we naar het jaarlijks verslag van de SCvV 2010.

Figuur 10 Evolutie benefit ratio van minimumpensioenen na een volledige loopbaan en van IGO - bedragen voor alleenstaande (links) en gezinsbedragen (rechts) in %



"Max na minimumrecht" is het maximumpensioen dat toegekend kan worden na toepassing van het minimumrecht in de pensioenberekening. In dat geval zal een gedeelte van de loopbanen worden gewaardeerd aan het minimumrecht en een gedeelte van de loopbanen aan het verdiende loon (in geval het hoger ligt dan het minimumrecht).

"Minimumrecht WN" is het pensioenbedrag dat bekomen zou worden indien de volledige loopbaan is gewaardeerd aan het minimumrecht.

Vooraf het minimumpensioen van zelfstandigen is sterker gestegen dan het gemiddeld brutoloon: de benefit ratio evolueert van 23,6% in 2000 naar 33,4% in 2014 (bedrag alleenstaande; voor het gezinsbedrag evolueert dit van 31% naar 44%). Door de vele welvaartsaanpassingen van het minimum is vanaf april 2013 de kloof met het minimumpensioen voor werknemers verdwenen, althans voor het gezinsbedrag. Het minimumpensioen aan bedrag alleenstaande ligt nog iets onder dat van de werknemers.

Ook de bijstand groeit merkbaar sterker dan de lonen over de periode 2000-2014. In het bijzonder de periode 2005-2009 wordt gekenmerkt door reële herwaarderingen van de IGO met de belangrijkste aanpassing in december 2006 waarbij de IGO met bijna 14% werd verhoogd⁴⁹. Vanaf 2009 gebeurden deze verhogingen in het kader van de wet op het Generatiepact waardoor de IGO voor de meest recente jaren gelijke tred houdt met de gemiddelde brutolonen.

In de werknemersregeling zorgen welvaartsaanpassingen van de minima er in de eerste helft van de jaren 2000 voor dat de benefit ratio vrij vlak evolueert. In oktober 2006 wordt het minimumrecht per loopbaanjaar met 17% verhoogd⁵⁰ en ook de daaropvolgende jaren (2007-2010) zorgen welvaartsaanpassingen van het minimumrecht en het minimumpensioen ervoor dat ze sterker toenemen dan het gemiddeld brutoloon. Vanaf 2010 kent de benefit ratio van deze minima een relatief vlak verloop.

Merk op dat het pensioenbedrag op basis van een volledige loopbaan aan het minimumrecht, steeds dichterbij het maximumpensioen na toepassing van het minimumrecht ligt⁵¹ (zie figuur 10). Sinds de

⁴⁹ Op die manier zou de IGO overeenstemmen met de armoeddrempel zoals op dat moment berekend op basis van EU-SILC 2003.

⁵⁰ Deze verhoging betekent het einde van de band van het minimumrecht per loopbaanjaar met het minimumloon. Vanaf dan stemmen pensioenen die volledig worden berekend via het minimumrecht overeen met het minimumpensioen van werknemers. Het minimumrecht zal verder evolueren zoals het minimumpensioen (eventuele verschillen in de evolutie in Figuur 10 zijn te wijten aan verschillen in ingangsdatum van welvaartsaanpassingen waardoor de jaargemiddelden verschillend zijn).

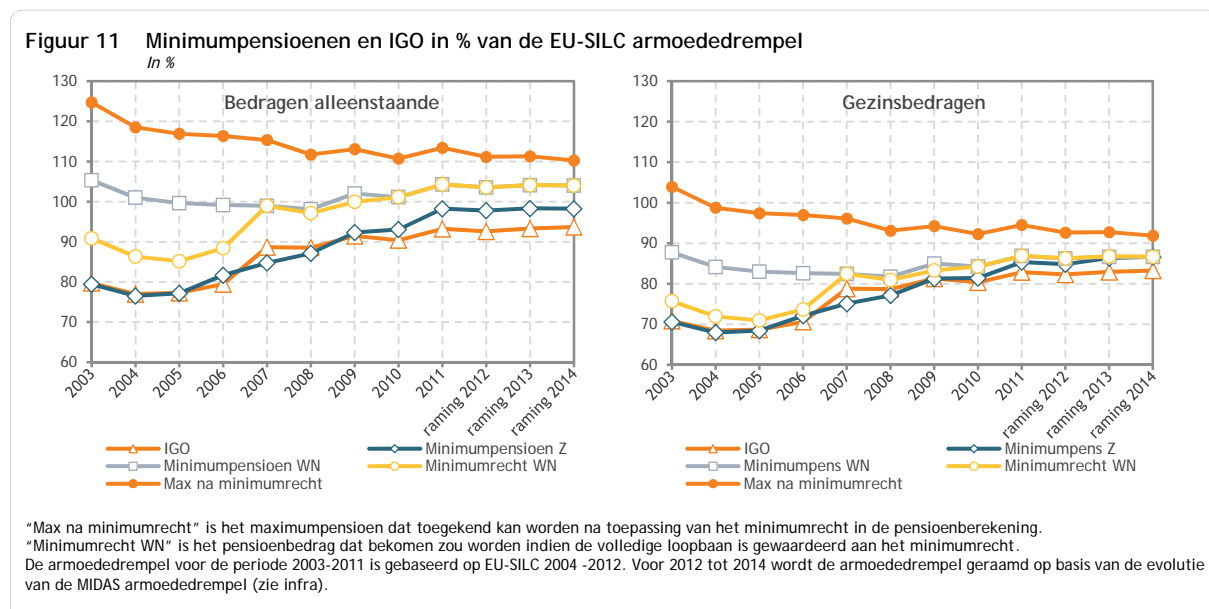
⁵¹ Ook bij een onvolledige loopbaan is dit het geval aangezien beide bedragen gepronotiseerd worden volgens het aantal loopbaanjaren.

invoering van het minimumrecht per loopbaanjaar in 1997 is dit plafond immers nooit verhoogd terwijl het bedrag van het minimumrecht aanzienlijke reële verhogingen heeft gekend.

Evolutie van de minima ten opzichte van de armoededrempel

Uit figuur 11 blijkt dat in 2011 (meest recente inkomensjaar van de EU-SILC) het minimumrecht en het minimumpensioen voor een alleenstaande in de werknemersregeling boven de armoededrempel liggen. De overige minima liggen onder de armoededrempel⁵² maar de kloof met de drempel is historisch klein.

Over de periode 2003-2011 is de relatieve positie van de minimumpensioenen in de zelfstandigenregeling, het minimumrecht en de IGO ten opzichte van de armoededrempel er sterk op vooruit gegaan. In verhouding tot de armoededrempel gaat het minimumpensioen voor werknemers er over de periode 2003-2008 op achteruit maar evenaart dit in 2011 opnieuw bijna het niveau van 2003. De vergelijking van de geobserveerde minimumbedragen in 2012, 2013 en 2014 met een geraamde armoededrempel⁵³ toont een relatief stabiel verloop van de kloof tussen de minima en de drempels.



Bij deze vergelijking tussen minima en EU-SILC armoededrempel dienen enkele bemerkingen te worden geformuleerd. Zo is de armoededrempel gebaseerd op netto inkomens terwijl de minima brutobedragen zijn. Deze minima worden evenwel beperkt belast of zijn vrijgesteld van belastingen in het geval van de IGO zodat hun nettobedragen dicht aanleunen bij de brutobedragen. Daarnaast en zoals reeds gesteld, gelden de minimumbedragen waarop de vergelijking is gebaseerd voor een volledige loopbaan. Indien geen volledige loopbaan kan worden aangetoond, worden de minima toegekend pro rata de werkelijke loopbaan.

⁵² Voor de vergelijking van de gezinsbedragen in geval van pensioenen en bedragen voor een koppel in geval van IGO met de armoededrempel werden deze bedragen omgerekend in "equivalente bedragen" door ze te delen door de "gecorrigeerde OESO equivalentieschaal". Dit is 1,5 voor een koppel, namelijk factor 1 voor de eerste volwassene + factor 0,5 voor de tweede volwassene.

⁵³ Hierbij laten we de laatst geobserveerde EU-SILC drempel (voor inkomensjaar 2011) evolueren conform de groeivoet van de gesimuleerde armoededrempel volgens MIDAS (cf. infra).

Uit figuur 11 blijkt verder dat de kloof met de armoededrempel groter is voor koppels (gezinsbedragen) dan voor alleenstaanden. Zoals in voorgaande verslagen van de SCvV gesteld, is dit in hoofdzaak te wijten aan een methodologisch verschil in equivalentieschalen⁵⁴. Gegeven deze verschillen kunnen we a priori stellen dat de bedragen voor een koppel minder adequaat zullen scoren dan deze voor een alleenstaande wanneer ze uitgedrukt zijn ten opzichte van de armoededrempel.

Bijstandsuitkeringen, voor ouderen de IGO, kunnen als wettelijke armoededrempel worden beschouwd: wettelijke minimuminkomens die weergeven hoeveel de gerechtigden volgens de overheid in principe nodig hebben om aan te sluiten bij het algemeen aanvaarde minimale levenspatroon van de samenleving. Het optrekken van de IGO zodat het bedrag zou overeenstemmen met de relatieve armoededrempel lijkt misschien een evidente zaak om op die manier het armoederisico bij ouderen uit te sluiten. Maar zoals in haar voorgaande verslagen, stelt de SCvV hierbij enkele bemerkingen die we hier kort samenvatten. Ten eerste zijn er enkele methodologische verschillen in equivalentieschalen en tussen het concept van het beschikbaar inkomen (en daaruit volgend in de armoededrempel) op basis van EU-SILC en het inkomen zoals omschreven in de bestaansmiddelentoets bij de IGO (zie supra). Hierdoor zou er nog steeds een bepaald percentage ouderen een armoederisico lopen, zelfs indien het maximumbedrag in de IGO gelijk of hoger zou zijn dan de armoededrempel. Ten tweede is er een zekere “non take-up” bij de IGO: personen die wel recht hebben op de IGO maar deze niet opnemen. Ten derde herhalen we de relativiteit van de armoededrempels. Het gebruik van alternatieve drempels (bijvoorbeeld op basis van de budgetmethode (zie ook SCvV 2012, deel 3.1.2.)), kan tot andere resultaten leiden.

2.1.3. Internationale vergelijking

Figuur 12 laat zien dat in de periode 2004-2011⁵⁵ het risico op armoede bij ouderen in de oude lidstaten van de Europese Unie (EU-15) is gedaald; zoals ook in België het geval is. Deze trend wordt vooral bepaald door vrij sterke dalingen van het armoederisico bij 65-plussers in een aantal grote lidstaten (ES, FR, IT, UK), maar is niet universeel⁵⁶. Zoals figuur 12 toont, daalt het armoederisico onder ouderen niet in Duitsland en Nederland (in dit laatste land was het al erg laag); dit is ook het geval in onder meer Oostenrijk en Zweden. In Frankrijk lijkt de daling van het risico op armoede bij ouderen zich sinds 2009 niet verder door te zetten. Daar het armoederisico voor ouderen in 2004 in België al hoger was dan in de EU als geheel, impliceert de parallelle daling van dit armoederisico dat het in België hoger blijft dan in de meeste andere Europese landen.

Net als in België is globaal in de EU-15 het armoederisico van de bevolking als geheel, ongeacht leeftijd, praktisch stabiel gebleven in de periode 2004-2011. Bij onze buurlanden zien we alleen in Duitsland een

⁵⁴ Bij het bepalen van de relatieve armoededrempel bedraagt de equivalentieschaal voor een koppel 1,5 (zie supra). De “impliciete” equivalentieschaal in de pensioenwetgeving (berekend als de verhouding van het gezinsbedrag met het bedrag voor een alleenstaande) bedraagt voor de minimumpensioenen 1,25 in de werknemersregeling en 1,30 in de zelfstandigenregeling en voor de IGO 1,33. Of nog, in de pensioen- en bijstandsregeling liggen de bedragen voor een koppel 25% tot 33% hoger dan de bedragen voor een alleenstaande, terwijl de wegingscoëfficiënt conform de relatieve methode een verhoging van 50% van het bedrag van een koppel ten opzichte van het bedrag van alleenstaande suggereert.

⁵⁵ Aangezien de meeste landen van deze grafieken geen data hebben voor 2003, wordt de evolutie over de periode 2004-2011 gegeven.

⁵⁶ Zie ook European Commission, "Social Europe. Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee (2012), Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013, pp. 62-66.

stijging van het percentage van de bevolking dat in risico op armoede leeft. Bij een daling van het armoederisico onder ouderen moet stabiliteit bij de bevolking als geheel samengaan met een stijging van dit risico voor de bevolking beneden 65 jaar. We zien in Figuur 12 inderdaad een stijging van het armoederisico bij kinderen (0-16 jaar) in onze buurlanden, met uitzondering van Nederland, en ook in de EU-15 als geheel. Deze is ongeveer even sterk als de toename van het risico op armoede bij jeugdigen in België tussen 2005 en 2010⁵⁷. De plotse daling van het armoederisico in deze groep tussen 2010 en 2011 zien we ook in Nederland en een jaar eerder in Duitsland. Toekomstige cijfers zullen moeten uitwijzen of het hier om een trendbreuk gaat, of een toevallige afwijking betreft. Evenals in België stijgt ook het armoederisico bij volwassenen op actieve leeftijd (16-64 jaar) jaar op jaar in Frankrijk, Duitsland, en algemeen in de EU15, terwijl dat in Nederland minder of niet het geval is. In alle ons omringende landen, en ook in de EU-15 als geheel, lopen kinderen (tot 16 jaar) in 2011 een groter, tot het dubbele, risico op armoede dan ouderen. Alleen in België is het risico op armoede in EU-SILC hoger bij ouderen dan bij kinderen, hoewel het verschil niet statistisch significant is. De verschuiving van het risico van armoede van ouderen naar kinderen en jongeren is de voortzetting van een trend die in veel landen al zichtbaar is vanaf de jaren zeventig⁵⁸.

De evolutie van het armoederisico bij gepensioneerden loopt praktisch gelijk aan die van ouderen, zowel in België als in zijn buurlanden. Wel ligt in België het risico op armoede van gepensioneerden duidelijk lager dan dat van ouderen (zie ook deel 2.1.2.a), terwijl in Duitsland, Frankrijk en Nederland het verschil kleiner is.

⁵⁷ In 2004 was het risico op armoede bij jeugdigen in België praktisch even groot (18,1%) als in 2009 (18,7%). In 2003 was het echter 15,9% (niet in grafiek weergegeven). Om deze reden beschouwen we het relatief hoge percentage voor 2004 als een toevallige uitschieter.

⁵⁸ Zie OECD, *Growing Unequal. Income distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD, 2008, Chapter 5.

Figuur 12 Evolutie armoederisico naar leeftijd en bij gepensioneerden in België, zijn buurlanden en de EU-15
in %



Bron: Eurostat, EU-SILC 2005-2012.

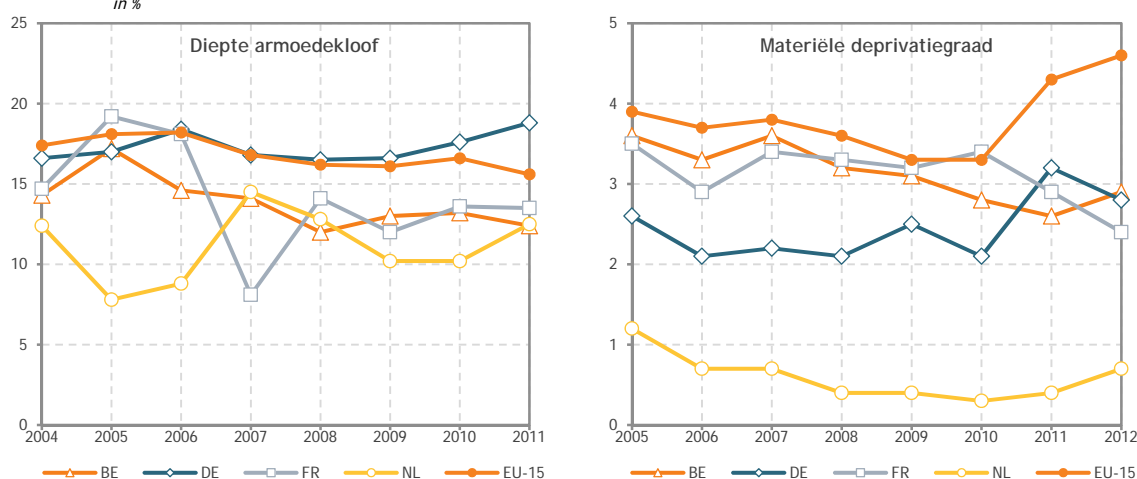
Het zou interessant zijn om een vergelijking te maken van het armoederisico bij ouderen tussen België zijn buurlanden op basis van het inkomen inclusief de geïmputeerde huur. De landen van de EU maken echter gebruik van geheel verschillende methoden om de geïmputeerde huur te berekenen,

hetgeen de resultaten vaak onvergelijkbaar maakt, waardoor zulk een vergelijking weinig zinvol wordt.⁵⁹

Andere indicatoren van inkomen en armoede bij ouderen vertonen vaak maar niet altijd dezelfde trends als het percentage personen met een inkomen beneden de armoedelijijn (Figuur 13). Tussen 2004 en 2011 daalt de diepte van de armoedekloof bij ouderen in België, en ook in Frankrijk en de EU-15 als geheel, terwijl deze in Duitsland stijgt tot 2009 en daarna daalt, en geen duidelijke trend vertoont in Nederland. Bij stijging van het percentage ouderen dat een inkomen boven de armoedelijijn geniet, beweegt kennelijk het inkomen van de resterende groep zich dichter naar de armoedelijijn toe.

De materiële deprivatie, hetgeen wil zeggen dat men niet in staat is zich 4 items uit een lijst van 9 te veroorloven, vertoont in België tussen 2005 en 2011 een dalende trend, waaraan in 2012 een einde is gekomen. Dit laatste is ook het geval in Nederland, waar deze al erg laag was. In de EU-15 zien we een plotse stijging van de materiële deprivatie tussen 2010 en 2012, die bijna volledig te wijten is aan een sterke stijging van deze indicator bij Italiaanse ouderen in deze periode, terwijl deze indicator in Griekenland slechts een lichte stijging toont. In de meeste Europese landen is er stabiliteit, of zelfs een lichte daling. Voor de Europese Unie als geheel (EU27) was de deprivatie tot 2009 sterk afgenomen, om daarna weer toe te nemen (niet getoond in grafiek). Deze evolutie wordt vooral verklaard door de zeer sterke daling van de materiële deprivatie bij ouderen in de nieuwe EU-lidstaten in Oost-Europa, die in 2010 tot een einde is gekomen. Het is opmerkelijk dat de materiële deprivatie bij ouderen in Frankrijk nauwelijks verminderd is, in tegenstelling tot de sterke daling van het risico op inkomensarmoede. In Duitsland zien we een stijging van het percentage ouderen in materiële deprivatie vanaf 2011, na een periode van stabiliteit. Net als in 2011 blijft ook in 2012 de vaststelling geldig dat de Belgische ouderen niet vaker materieel gedeprimeerd zijn dan hun leeftijdsgenoten in Frankrijk en de EU-15 als geheel. Nederlandse ouderen daarentegen leven wel duidelijk minder vaak in materiële deprivatie.

Figuur 13 Evolutie diepte armoedekloof (2004-2011) en materiële deprivatiegraad (2005-2012) bij 65-plussers in België, Duitsland, Frankrijk, Nederland en de EU-15



Bron: Eurostat, EU-SILC 2005-2012.

⁵⁹ Zie Eurostat "The distributional impact of imputed rent in EU-SILC 2007-2010", Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013, KS-RA-13-011-EN-N

2.2. Evolutie van sociale houdbaarheid tot 2060

Teneinde een dynamisch perspectief in te voeren in de analyse van de adequaatheid van de pensioenen, ontwikkelde het Federaal Planbureau het MIDAS-model⁶⁰. Dat model maakt een langetermijnprojectie mogelijk van het armoederisico, de ongelijkheidsgraad van de inkomensverdeling van de gepensioneerden en andere indicatoren inzake de adequaatheid van de pensioenen.

MIDAS is een model voor dynamische micro-simulatie dat steunt op een representatieve steekproef van de bevolking afkomstig van administratieve gegevens. Een belangrijk kenmerk van het model bestaat erin dat het werkt in het kader van scenario's betreffende bevolking (geboorten, overlijdens), macro-economie (groei van de productiviteit en van de lonen, werkgelegenheidsgraad), het sociaaleconomische (werkgelegenheid per statuut, gerechtigden van sociale uitkeringen) en sociaal beleid (parameters inzake welvaartsaanpassing, integratie van de recente maatregelen) die overeenstemmen met de scenario's die gehanteerd worden voor de evaluatie van de budgettaire kosten van de vergrijzing. De sociale en de financiële houdbaarheid van de vergrijzing worden dus bestudeerd binnen een coherent kader.

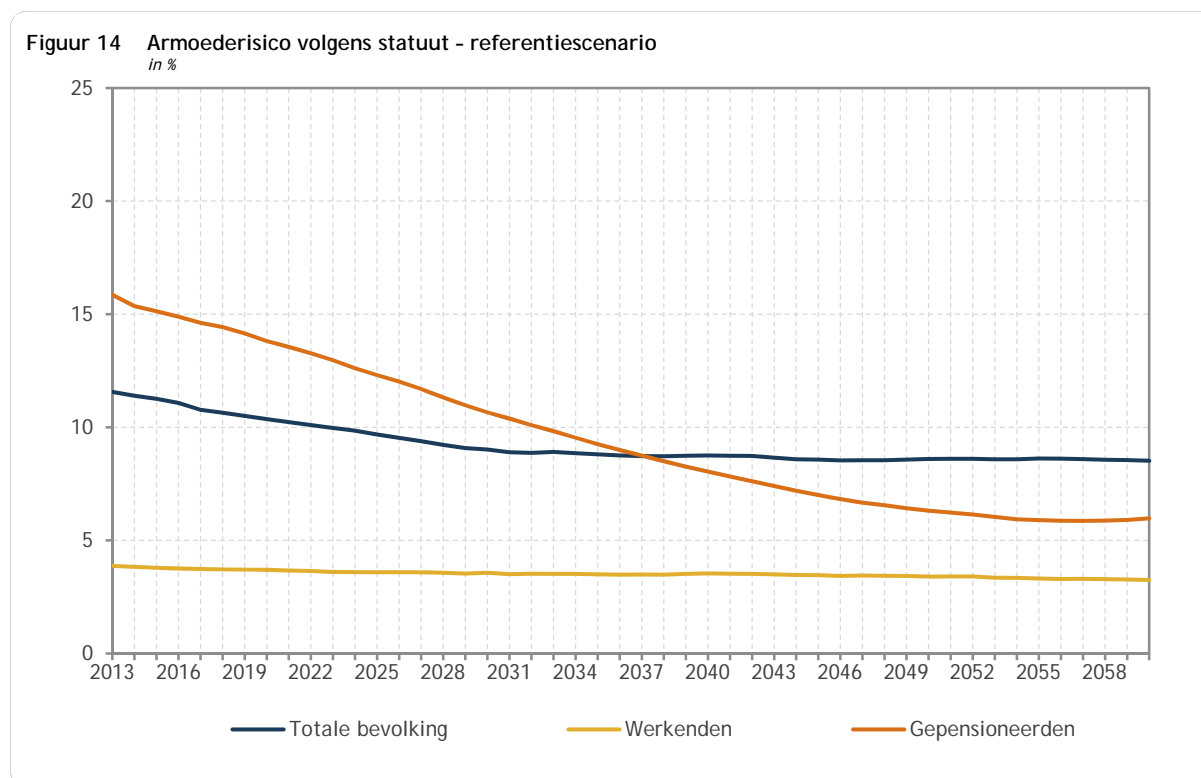
Bij de interpretatie van de simulatieresultaten moet rekening worden gehouden met twee belangrijke kenmerken van het model. Eerst en vooral worden de inkomsten uit spaargelden, bij gebrek aan beschikbare gegevens, niet gemodelleerd en dus niet in aanmerking genomen in de hieronder vermelde indicatoren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

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

⁶⁰ Voor een meer gedetailleerde beschrijving van het MIDAS-model verwijzen we naar de vorige editie van het jaarlijks SCvV-verslag.

2.2.1. Evolutie van de armoede bij gepensioneerden

Figuur 14 toont het armoederisico van de totale bevolking, werkenden en gepensioneerden voor het referentiescenario. Die indicator wordt beschreven in deel 2.1.1.



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

De daling van het armoederisico van gepensioneerden wordt verklaard door verschillende factoren. De eerste betreft de herwaardering van de minimumpensioenen en de IGO gedurende de jaren 2000 (zie deel 2.1.2.c), en het positieve verschil tussen de groeivoet van die minima en de reële lonen in het daaropvolgende decennium. Uitgaande van de lage groeivoet van de gemiddelde lonen op middellange termijn⁶¹, stijgen de minimumpensioenen van werknemers en zelfstandigen, alsook de IGO, tot in 2020 sneller dan de lonen.

De tweede verklarende factor voor het dalend armoederisico van gepensioneerden tot het midden van de jaren 2050, is de toegenomen arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Omdat ze steeds langere loopbanen hebben, ontvangen vrouwen hogere pensioenen. Gegeven dat de activiteitsgraad van vrouwen stijgt tot 2040 zien we tot dan een toename van de gemiddelde loopbaanduur. De geleidelijke vervanging van gepensioneerde vrouwen met een relatief korte loopbaan door vrouwen met een langere loopbaan resulteert in een stijging van de gemiddelde loopbaanlengte van de gepensioneerde vrouwen die tot het midden van de jaren 2050 duurt.

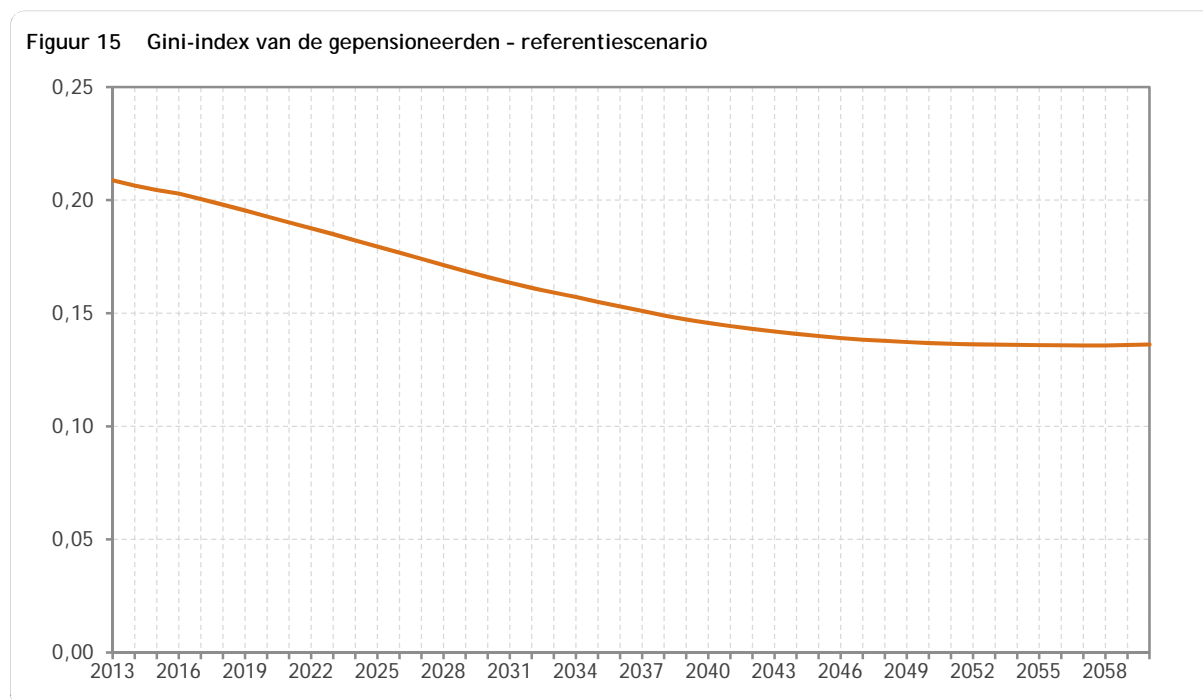
⁶¹ Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2014-2019, Reeks Vooruitzichten, juni 2014.

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

Hoewel de hierboven voorgestelde resultaten in termen van evolutie in de tijd dicht aanleunen bij de resultaten uit het vorig verslag, verschillen ze in termen van niveau. Dat verschil is het resultaat van verbeteringen die in het model werden aangebracht. Die verbeteringen hebben voornamelijk betrekking op het minimumrecht per loopbaanjaar en het minimumpensioen. Ten opzichte van de vorige versie van het model, is het nu mogelijk de arbeidsduur per kalenderjaar in aanmerking te nemen. Momenteel wordt het aantal voltijdse dagequivalenten gemodelleerd en dat maakt het mogelijk om, enerzijds, preciezer rekening te houden met de toekenningsvoorwaarden voor het minimumrecht per loopbaanjaar en voor het minimumpensioen en, anderzijds, de berekening van die minima te verfijnen. De verbeteringen leiden tot een stijging van de armoedegraad bij gepensioneerden ten opzichte van het vorig verslag van de SCvV. Het niet in aanmerking nemen van de voltijdse dagequivalenten zorgde immers voor een overschatting van de impact van het minimumrecht per loopbaanjaar en van het minimumpensioen en een onderschatting van de armoedegraad bij gepensioneerden.

2.2.2. Evolutie van de ongelijkheid tussen gepensioneerden

Figuur 15 toont de Gini-index⁶² voor gepensioneerden. Net zoals voor de analyse van het armoederisico, is het inkomen dat in aanmerking wordt genomen het equivalent gezinsinkomen. Dat kan samengesteld zijn uit inkomens van verschillende oorsprong. Het equivalent inkomen van een gezin bestaande uit een gepensioneerde en een loontrekkende zal samengesteld zijn uit pensioeninkomens en inkomens uit arbeid. De inkomensverdeling van gepensioneerden hangt dus niet uitsluitend af van de pensioeninkomens maar ook van de samenstelling van het gezin en de inkomensstructuur ervan.



De ongelijkheid tussen gepensioneerden neemt af tot het begin van de jaren 2040 en zou zich daarna stabiliseren. Die daling is het gevolg van, enerzijds, de evolutie van de samenstelling van het inkomen van gepensioneerden, en, anderzijds, van de afname van de spreiding van de pensioenuitkeringen. Het aandeel van het arbeidsinkomen in de huishoudens die uit minstens één gepensioneerde bestaan, neemt af tot midden de jaren 2040 en de inkomensverdeling van het pensioen wordt minder ongelijk tot dat zelfde jaar. Het dalend aandeel van het arbeidsinkomen in de inkomens van gepensioneerden weerspiegelt de trendmatige daling van de gezinsgrootte (een groeiend aantal personen die alleen wonen) en de vergrijzing van de gepensioneerde bevolking. Parallel daarmee wordt de spreiding van het pensioeninkomen kleiner. De laagste pensioenuitkeringen nemen sterk toe tot het einde van de jaren 2030, door de toenemende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en door de sterkere toename tot 2020 van de minimumpensioenen en de IGO vergeleken met de ontwikkeling van de reële lonen.

⁶² De Gini-index is een maat voor de ongelijkheid in de inkomensverdeling. Zijn waarde ligt tussen 0 en 1, wat toelaat de inkomensongelijkheid tussen twee populaties van verschillende omvang te vergelijken. De waarde 0 beantwoordt aan een situatie waarin iedereen exact hetzelfde inkomen heeft. In het andere uiterste komt de waarde 1 overeen met de situatie waarin één persoon alle inkomen heeft, terwijl alle andere personen geen inkomen hebben.

3. Een nieuw projectiemodel voor de publieke gezondheidszorguitgaven

3.1. Inleiding

De publieke gezondheidszorguitgaven vertegenwoordigen een substantieel deel van de macro-economische finale bestedingen. Volgens de nationale rekeningen bedragen de ‘sociale uitkeringen in natura’, waarvan de gezondheidszorguitgaven het belangrijkste deel uitmaken, 8,2 procent van het bruto binnenlands product (bbp) in 2013. Dit cijfer is het gevolg van een groei van de uitgaven die gedurende vier decennia hoger is geweest dan de groei van het bbp. Een gelijkaardige evolutie heeft zich voorgedaan in alle geavanceerde economieën, en heeft aanleiding gegeven tot een omvangrijke wetenschappelijke literatuur waarin wordt gezocht naar de oorzaken van de geobserveerde groei.

Dit hoofdstuk is als volgt gestructureerd. In sectie 1.2 worden de belangrijkste conclusies uit de wetenschappelijke literatuur kort samengevat. Sectie 1.3 geeft een kort overzicht van de modellen die in de vorige SCvV-rapporten werden gehanteerd en verantwoordt de nieuwe aanpak. Secties 1.4 en 1.5 beschrijven de specificatie en schattingsresultaten van de nieuwe econometrische modellen voor acute en langdurige zorguitgaven. Sectie 1.6 ten slotte maakt een vergelijking tussen de projectieresultaten van de nieuwe en de oude modellen.

3.2. Macro-economische modellen ter verklaring van de evolutie van de gezondheidszorguitgaven

De literatuur over de determinanten van gezondheidszorguitgaven is overvloedig en diverse overzichtsartikels zijn verschenen^{63 64}. Empirische macro-economische modellen gebruiken nationale tijdreeks- of internationale panelgegevens (tijdreeksen geobserveerd voor een aantal landen) om de totale uitgaven te verklaren. De determinanten variëren tussen studies, maar het inkomen (bbp per hoofd), de leeftijdssamenstelling van de bevolking (gewoonlijk het aandeel van de ouderen in het totaal van de bevolking) en proxies voor medische technologie zijn de meest voorkomende verklarende variabelen⁶⁵. De resultaten verschillen in functie van de bestudeerde periode en/of landen, maar vooral ook in functie van de proxy voor medische technologie die werd gebruikt. Sommige studies gebruiken daarvoor indicatoren van specifieke ‘high-tech’ toepassingen zoals de densiteit van MRI of CT-scanners (aantal eenheden per 100 000 inwoners). Aangezien deze indicatoren echter niet noodzakelijk een goede maatstaf zijn van medische technologische vooruitgang in het algemeen, gebruiken veel onderzoekers een eenvoudige lineaire trend als ‘generieke’ proxy van technologie. Een trendvariabele kan echter de effecten capteren van andere (niet-technologische) evoluties, waardoor de geschatte effecten van de overige modelvariabelen (in het bijzonder het inkomen) ernstig kunnen vertekend worden. Dit heeft tot gevolg dat de resultaten van modellen waarin een trendvariabele is

⁶³ Ulf-G. Gerdtham and Bengt Jonsson, ‘International Comparisons of Health Expenditure: Theory, Data and Econometric Analysis’, vol. 1, *Handbook of Health Economics* (Elsevier, 2000), 11–53, <http://ideas.repec.org/h/eee/heachp/1-01.html>.

⁶⁴ Michael E. Chernew and Joseph P. Newhouse, ‘Health Care Spending Growth.’, in *Health Economics*, vol. 2, *Handbooks in Economics* (North-Holland, 2012).

⁶⁵ José J. Martín Martín, M. Puerto López del Amo González, and M. Dolores Cano García, ‘Review of the Literature on the Determinants of Healthcare Expenditure’, *Applied Economics* 43, no. 1 (January 2011): 19–46, doi:10.1080/00036841003689754.

opgenomen moeilijk te interpreteren zijn. Een andere benadering voor het meten van medische technologische vooruitgang zijn uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling (O&O) op dit gebied. Hoewel deze maatstaf inhoudelijk aansluit bij wat men tracht te meten (in tegenstelling tot een trend), heeft hij drie fundamentele gebreken: ten eerste is O&O een input-maatstaf in het innovatieproces, terwijl men bij voorkeur het resultaat (de output) zou willen meten. Ten tweede verloopt er vaak een zeer lange tijd tussen het onderzoek en de eventuele nieuwe producten die er uit voortvloeien, waardoor de O&O-variabelen een groot (en onbekend) aantal jaren moeten vertraagd worden in empirische modellen. Ten slotte is er het probleem van de diffusie van kennis en het multinationale karakter van de ondernemingen in de sector, waardoor het weinig zinvol lijkt de nationale gezondheidszorguitgaven te verklaren op basis van de nationale R&D-uitgaven.

Een geheel andere benadering om de bijdrage van medische technologische vooruitgang te meten is voorgesteld door Newhouse⁶⁶. Hij berekent, in navolging van Solow⁶⁷, de bijdrage van technologie als het verschil tussen de totale geobserveerde historische groei van de gezondheidszorguitgaven en de bijdrage van de 'bekende' determinanten zoals het inkomen en de demografie. Op basis van deze berekening concludeert hij dat medische technologische vooruitgang wellicht de helft van de naoorlogse groei (1950-1990) van de uitgaven in de Verenigde Staten kan verklaren⁶⁸. Het is echter duidelijk dat de residuele benadering in werkelijkheid de bijdrage meet van de niet-gemodelleerde variabelen, en van de eventuele foute inschatting van de bijdragen van de 'bekende' variabelen. Ondanks deze beperkingen hebben de resultaten van Newhouse zonder twijfel bijgedragen tot de consensus onder gezondheidseconomen dat medische technologische vooruitgang wellicht de belangrijkste 'driver' is geweest van de groei van de gezondheidszorguitgaven.

Alle studies bevestigen de positieve relatie tussen gezondheidsuitgaven en het inkomen, maar er is lang gedebatteerd over de grootte van het effect: de vroege studies concludeerden in het algemeen dat gezondheidszorg een 'luxegoed' is, wat betekent dat er proportioneel meer van geconsumeerd wordt naarmate het inkomen toeneemt (de 'inkomenselasticiteit' is dan groter dan één). Latere studies rapporteerden eerder een inkomenselasticiteit van één of lager, wat zou impliceren dat gezondheidszorg een 'normaal' of een 'basisgoed' is. De resultaten verschillen aanzienlijk afhankelijk van het feit of een proxy voor medische technologie in het model wordt opgenomen of niet.

Ook wat het effect van de vergrijzing betreft zijn de empirische resultaten uiteenlopend. Wanneer men kijkt naar de gemiddelde gezondheidszorguitgaven per leeftijdsgroep stelt men een ondubbelzinnige stijging van de uitgaven vast in functie van de leeftijd. Dit leidt tot de voor de hand liggende hypothese dat de vergrijzing van de bevolking zal leiden tot een stelselmatige toename van de medische uitgaven. Schattingen van dit effect op basis van geaggregeerde gegevens leveren echter geen enkel of slechts een beperkt effect op van vergrijzingsvariabelen (gewoonlijk gemeten als het aandeel van ouderen in het totaal van de bevolking). Deze paradox wordt door sommigen verklaard door de "cost of

⁶⁶ Joseph P. Newhouse, 'Medical Care Costs: How Much Welfare Loss?', *The Journal of Economic Perspectives* 6, no. 3 (1 July 1992): 3–21.

⁶⁷ Solow gebruikt deze benadering om het effect van technologische vooruitgang op de macro-economische groei te schatten. In zijn 'growth accounting' model wordt de bijdrage van de inzet van de productiefactoren arbeid en kapitaal afgetrokken van de totale geobserveerde groei, en de residuele groei wordt toegeschreven aan het effect van technologie.

⁶⁸ Deze raming is in een recente update enigszins naar beneden toe herzien, zie: S. Smith, Joseph P. Newhouse, and M. Freeland, 'Income, Insurance, And Technology: Why Does Health Spending Outpace Economic Growth?', *Health Affairs* 28, no. 5 (2009): 1276–84, doi:doi: 10.1377/hlthaff.28.5.1276.

“dying”-hypothese, die stelt dat niet de leeftijd zelf maar wel de nabijheid van de dood de bepalende factor is van de uitgaven. Onder deze hypothese zal demografische veroudering op zich dan niet de doorslaggevende factor zijn die de uitgaven bepaalt, maar eerder de gezondheidstoestand van de verouderende bevolking. Een bijkomend probleem bij het meten van de demografische effecten is de mogelijke invloed van de levensverwachting: naarmate deze toeneemt, is het mogelijk dat de medische kosten bij de jongere ouderen afnemen, met name voor zover de extra levensjaren hoofdzakelijk in goede gezondheid worden doorgebracht. Natuurlijk stelt zich hier ook de vraag of de extra levensjaren worden gewonnen dankzij de medische interventies, want in dat geval gaat de stijgende levensverwachting hand in hand met toenemende kosten.

In internationale panelmodellen worden vaak, naast de reeds genoemde determinanten, variabelen opgenomen die informatie bevatten over de organisatie en/of de financiering van de zorg. De meest voorkomende indicatoren in deze categorie zijn het aandeel van de publieke in de totale zorguitgaven, het aandeel van de private ‘out-of-pocket’-uitgaven, en een ‘gatekeeper’ indicator die aangeeft of in een land de eerstelijnszorg optreedt als filter (‘poortwachter’) voor verdere specialistische zorg. De geschatte effecten van deze variabelen zijn niet zeer groot en vaak niet statistisch significant. Het effect van het publieke aandeel in de uitgaven is overwegend positief, wat aangeeft dat landen waar een groter deel van de uitgaven wordt gefinancierd uit publieke middelen gemiddeld meer wordt gespendeerd aan gezondheidszorg. Dit hoeft overigens niet noodzakelijk te wijzen op een grotere inefficiëntie van publiek gefinancierde systemen. Het is immers zeer wel mogelijk dat in deze landen de zorg beter toegankelijk is en een ruimer pakket aan diensten aanbiedt in het kader van de ziekteverzekering. In nationale tijdreeksmodellen kunnen dergelijke systeemvariabelen echter moeilijk opgenomen worden omdat ze te weinig variëren over de tijd.

3.3. Verantwoording van de nieuwe modellering van de gezondheidszorguitgaven

De empirische modellen die in vorige sectie aan bod kwamen hebben bijna steeds betrekking op de totale (publieke) gezondheidszorguitgaven. Nochtans lijkt het zinvol om een onderscheid te maken tussen acute en langdurige zorg, en deze afzonderlijk te modelleren. Het is immers erg waarschijnlijk dat beide types van zorg niet door dezelfde determinanten, en niet op dezelfde manier door de gemeenschappelijke determinanten, zullen bepaald worden. Acute zorguitgaven zullen bijvoorbeeld sterker bepaald worden door medische technologie, terwijl langdurig zorggebruik meer afhangt van de leeftijdssamenstelling van de bevolking en de prevalentie van functionele beperkingen bij de ouderen. Het feit dat dit onderscheid in de (macro) literatuur niet wordt gemaakt is het gevolg van het ontbreken van lange tijdreeksen over beide uitgavencategorieën⁶⁹.

Het onderscheid tussen acute en langdurige zorg wordt in de jaarlijkse rapporten van de SCvV al gemaakt sinds 2007. De modellering die toen werd ingevoerd voor de langdurige zorg was echter niet gebaseerd op een tijdreeksmodel, maar op een hiërarchisch keuzemodel waarin de kans op zorggebruik wordt uitgedrukt in functie van leeftijd, geslacht en een proxy voor de beschikbaarheid

⁶⁹ Gedetailleerde gegevens over de zorguitgaven en hun financiering worden sinds een aantal jaar verzameld door de OESO in het kader van de ‘System of Health Accounts’ (SHA), maar dit systeem is pas in het jaar 2000 van start gegaan.

van informele zorg⁷⁰. Het model van de acute zorguitgaven was wel gedeeltelijk gebaseerd op tijdreeksen, maar hield de facto enkel rekening met de leeftijdssamenstelling van de bevolking (door middel van gestandaardiseerde uitgavenprofielen naar leeftijd) en het inkomen (het bbp per capita). Beide modellen hebben beperkingen die we in wat volgt bespreken.

- Het te modelleren aggregaat uit de nationale rekeningen (de gezondheidsuitgaven uit de ‘sociale uitkeringen in natura’), werd niet als dusdanig gemodelleerd, vooral wat betreft de langdurige zorg. Het zorggebruik dat in het oude model werd beschouwd had betrekking op de zorgforfaits (zowel in de residentiële als de thuiszorg) voor relatief zwaar afhankelijke personen, met functionele beperkingen in de dagelijkse activiteit (‘Activities of Daily Living’, ADL). De uitgaven aan deze zorgforfaits vertegenwoordigen echter slechts een (weliswaar aanzienlijk) deel van de totale uitgaven aan langdurige zorg. De projectie van dit totaal werd derhalve gebaseerd op de projectie van de uitgaven van de zorgforfaits.
- Zoals hoger aangegeven was het model voor de langdurige zorguitgaven niet gebaseerd op de historische relatie tussen de uitgaven en hun potentiële determinanten, maar op de kans op zorggebruik in functie van leeftijd en geslacht (in essentie gebaseerd op cross-sectionele gegevens en constant gehouden in projectie). Om projecties te maken op lange termijn verdient het echter wellicht de voorkeur om gebruik te maken van (lange) historische reeksen, om te vermijden dat alleen de recentste observaties de toekomstige evolutie bepalen.
- Wat de acute zorg betreft werd hoger al aangegeven dat het oude model enkel expliciet rekening hield met demografie en inkomen. Uit het literatuuronderzoek blijkt echter dat andere variabelen, in het bijzonder medische technologie, bijna zeker een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de historische groei van de (acute) uitgaven. Bovendien werkte het oude model met een twee-stapsprocedure, waarbij in de eerste stap het effect van de leeftijdssamenstelling van de bevolking werd geraamd op basis van (constante) uitgavenprofielen naar leeftijd en geslacht, en in de tweede stap de ‘gezuiverde’ (na eliminatie van het effect van de leeftijdssamenstelling) uitgaven werden verklaard in functie van het inkomen. Dergelijke aanpak is echter moeilijk te verantwoorden vanuit statistisch perspectief: het verdient methodologisch de voorkeur om de effecten van alle potentiële determinanten simultaan te schatten.

Op basis van voorgaande bespreking werden volgende uitgangspunten afgeleid voor de nieuwe modellen:

- De aggregaten die moeten geprojecteerd worden, worden ook gemodelleerd. Dit is mogelijk geworden dankzij een gedetailleerde analyse van de historische ZIV-uitgaven, die hebben geleid tot de constructie van historische reeksen van de acute en de langdurige zorguitgaven.
- De lange termijn projecties worden gebaseerd op econometrische modellen geschat met (lange) historische tijdreeksen.
- De modellen bevatten, voor zover mogelijk, de belangrijkste potentiële determinanten die in de wetenschappelijke literatuur worden besproken.

⁷⁰ Zie Hoge Raad voor Financiën, Studiecommissie voor de Vergrijzing, Jaarlijks Verslag juni 2007.

De volgende secties bespreken de specificatie en schattingsresultaten van de nieuwe modellen van de acute en langdurige zorguitgaven.

3.4. Het model van de acute zorguitgaven

De acute zorguitgaven omvatten de ZIV-uitgaven voor acute medische zorg (honoraria van huisartsen en specialisten, geneesmiddelen, hospitalisaties, implantaten, kinesisten, etc.), de financiering van de ziekenhuizen en delen van de 'sociale uitkeringen in natura' die met de acute zorg verwant zijn (onder meer sommige uitgaven van de gemeenschappen en gewesten⁷¹ en de Dienst voor de Overzeese Sociale Zekerheid). De uitgaven worden uitgedrukt in reële per capita termen (gedefleerd met de bbp-deflator) en geschreven als een functie van de volgende verklarende variabelen:

- het reële bbp per capita (eveneens gedefleerd met de bbp-deflator);
- de leeftijdsamenstelling van de bevolking, gemeten als het aandeel van de 65-74, 75-84 en +85-jarigen in het totaal van de bevolking;
- de werkloosheidsgraad;
- een dummy-variabele (0/1) die het effect capteert van de uitbreiding van de ziekteverzekering voor zelfstandigen vanaf 2008 (de verzekering tegen 'kleine risico's');
- twee indicatoren van medische technologische vooruitgang.

Twee variabelen uit deze lijst vergen enige uitleg: de werkloosheidsgraad en de proxies van medische technologie. De werkloosheidsgraad wordt zelden opgenomen in economische modellen van de zorguitgaven, ondanks het feit dat het verband tussen jobonzekerheid, jobverlies en werkloosheid en gezondheidsproblemen uitvoerig beschreven wordt in de sociaal-medische literatuur⁷². De gevolgen van jobverlies zijn lichamelijk (bijvoorbeeld een verhoogd risico op cardiovasculaire aandoeningen) en psychisch (verhoogd risico op depressie en angststoornissen). Diverse studies rapporteren zelfs verhoogde mortaliteit als gevolg van jobverlies ^{73 74}.

De indicatoren van medische technologie die werden gebruikt, zijn gebaseerd op een recente studie met panel-data voor 18 OESO-landen (Willemé & Dumont, 2014⁷⁵). In deze studie worden vier technologie-indicatoren geconstrueerd op basis van het aantal goedkeuringen van nieuwe producten door de Amerikaanse Food and Drug Administration. De goedkeuringen hebben betrekking op twee klassen van geneesmiddelen en twee klassen van 'toestellen' ('devices')⁷⁶. Bij de geneesmiddelen wordt

⁷¹ De uitgaven van de gemeenschappen en gewesten voor acute zorg betreffen in hoofdzaak de gehandicapten zorg en Kind en Gezin.

⁷² R L Jin, C P Shah, and T J Svoboda, 'The Impact of Unemployment on Health: A Review of the Evidence', *CMAJ: Canadian Medical Association Journal = Journal de l'Association Médicale Canadienne* 153, no. 5 (1 September 1995): 529–40.

⁷³ J. K. Morris, D. G. Cook, and A. G. Shaper, 'Loss of Employment and Mortality.', *BMJ* - *British Medical Journal* 308, no. 6937 (30 April 1994): 1135–39.

⁷⁴ David J Roelfs et al., 'Losing Life and Livelihood: A Systematic Review and Meta-Analysis of Unemployment and All-Cause Mortality', *Social Science & Medicine* (1982) 72, no. 6 (March 2011): 840–54, doi:10.1016/j.socscimed.2011.01.005.

⁷⁵ P. Willemé and M. Dumont, 'Machines That Go 'ping': Medical Technology and Health Expenditures in OECD Countries.', *Health Economics*, forthcoming.

⁷⁶ De 'devices' zijn alle mogelijke medische hulpmiddelen en toestellen die geen farmacologische werking hebben. Dit is een heel brede waaier van toepassingen, van laagtechnologische (bouten, prothesen, operatieve hulpmiddelen, ...) tot hoogtechnologische (scanners, hartdefibrilatoren, ...).

onderscheid gemaakt tussen de goedkeuringen van 'New Molecular Entities' (NME) en 'New Drug Applications' (NDA). De eerste groep betreft nieuwe moleculen die voor het eerst als geneesmiddel worden aangewend, de tweede groep zijn de goedkeuringen van nieuwe geneesmiddelen op basis van moleculen die reeds werden gebruikt (maar in nieuwe samenstellingen, combinaties met andere producten of andere toepassingsgebieden worden ingezet). Een gelijkaardige opdeling wordt gemaakt bij de 'devices', met goedkeuringen voor 'Pre-Market Applications' (PMA) en 'Pre-Market Notifications' (PMN). De eerste groep betreft de 'Class III devices'. Dit zijn toepassingen gedefinieerd als: 'devices that support or sustain human life or that are of substantial importance in preventing impairment of human health or present a potential, unreasonable risk of illness or injury'⁷⁷. Ze zijn onderworpen aan een strenge goedkeuringsprocedure inzake veiligheid en doeltreffendheid, vergelijkbaar met de procedures voor geneesmiddelen. Voor de tweede groep moet enkel aangetoond worden dat de nieuwe toepassing minstens even veilig en effectief is ('substantieel equivalent') als een reeds bestaand product. De NME's en PMA's kunnen worden beschouwd als radicale technologische innovatie, de NDA's en PMN's als geleidelijke innovatie. Uit de resultaten van de panel-studie blijkt dat beide groepen een verschillend effect hebben op de uitgaven: de radicaal innovatieve producten hebben een opwaarts effect op de uitgaven, terwijl de andere netto kostenbesparend zijn. Dit laatste resultaat wordt ook elders in de literatuur beschreven. De kostenbesparingen die kunnen worden gerealiseerd door de introductie van nieuwe geneesmiddelen zijn vrij goed gedocumenteerd. Zij ontstaan door het vermijden of verminderen van andere (dure) medische interventies (onder meer het vermijden of verkorten van hospitalisaties) als gevolg van het gebruik van medicatie.

De hier beschreven technologie-indicatoren zijn specifiek voor de Verenigde Staten, maar werden in het panel-model gebruikt als benadering voor medische technologie in alle OESO-landen in de studie. Het verdient natuurlijk de voorkeur om land-specifieke gegevens te gebruiken voor zover ze voorhanden zijn. Wat België betreft werden Farmanet gegevens gebruikt voor het aanmaken van de NME-indicator. Hiervoor werden de jaarlijkse goedkeuringen geregistreerd van nieuwe geneesmiddelen op 7-digit ATC code (deze code definieert de chemische substantie, en is dus equivalent met de 'new molecular entities' in de FDA nomenclatuur). Overige goedkeuringen kunnen moeilijk zinvol gemeten worden met de beschikbare gegevens, in het bijzonder voor de 'devices'. Voor deze indicatoren werden de Amerikaanse FDA gegevens gebruikt als benadering. De geobserveerde jaarlijkse goedkeuringen werden gecumuleerd tot een 'kapitaalstock' van medische technologie.

Het model voor de Belgische acute zorguitgaven werd gespecificeerd als een loglineair model en geschat met gegevens over de periode 1981-2012. De geschatte coëfficiënten kunnen geïnterpreteerd worden als constante elasticiteiten van de reële per capita uitgaven ten opzichte van de onafhankelijke variabelen. De schattingsresultaten worden voorgesteld in tabel 15 voor de statistisch significante coëfficiënten.

⁷⁷ Voorbeelden van dergelijke 'devices' zijn implanteerbare pacemakers en borstimplantaten.

Tabel 15 Schattingsresultaten van het model acute zorg (1981-2012)

Determinant	Geschatte coëfficiënt (elasticiteit)
Inkomen ^a	0,306
KRZ ^b	0,073
Werkloosheidsgraad	0,113
Leeftijd 65-74	0,350
Leeftijd 75-84	0,418
Geneesmiddelen (NME) ^a	0,803
Niet-farmaceutische producten (PMA) ^a	-0,116

a. Deze variabelen werden één periode vertraagd.

b. Dummy variabele voor de introductie van de uitbreiding van de verzekering voor zelfstandigen vanaf 2008.

De resultaten in tabel 15 bevestigen grotendeels de verwachte effecten: alle variabelen, met uitzondering van de kapitaalstock van niet-farmaceutische medische technologie, hebben een positief effect op de uitgaven. Het negatieve effect van niet-farmaceutische technologie is enigszins verrassend, aangezien in de panel-studie de PMA's een positief effect hadden op de uitgaven. Het tegengestelde resultaat kan het gevolg zijn van allerlei verschillen tussen de beide modellen: (i) de geschatte coëfficiënten in een panel-model geven het gemiddeld effect weer over alle landen in het panel; (ii) de relatieve gewichten van de verklarende variabelen verschillen in een tijdreeksmodel door het ontbreken van de cross-sectionele dimensie; (iii) in het panel-model werd gecontroleerd voor andere FDA goedkeuringen (PMN en NDA, met negatief effect). Het ontbreken van deze variabelen (wegens niet significant) in het tijdreeksmodel kan ertoe leiden dat hun negatieve invloed gedeeltelijk wordt gecapteerd door PMA. Inhoudelijk impliceert het negatieve teken dat de introductie van nieuwe 'Class III devices' in België, in tegenstelling met het resultaat in de bestudeerde OESO-landen, netto kostenbesparend is. Dit zou het gevolg kunnen zijn van een meer kosteneffectieve inzet van de nieuwe technologie, bijvoorbeeld door de strictere regulering van het toepassingsgebied en/of de terugbetalingsmodaliteiten. Het moet echter benadrukt worden dat dit slechts een interpretatie van het schattingsresultaat is. Deze interpretatie is niet noodzakelijk de enig mogelijke, en ze is dus eerder speculatief van aard. Hoe dan ook heeft medische technologie ook in dit model een netto positieve invloed op de uitgaven. Het is overigens interessant om dit gecombineerde effect (+0,7) te bekijken samen met de geschatte inkomenselasticiteit, die opmerkelijk laag is in vergelijking met de waarden die in de literatuur wordt gerapporteerd. Het gezamenlijke effect van inkomen en technologie is quasi gelijk aan één, en dit suggereert dat de technologie-variabelen een deel van het inkomenseffect capteren. De omgekeerde redenering is misschien nog meer relevant: in een model zonder technologievariabelen zal de geschatte inkomenselasticiteit zeer dicht bij één liggen, en in dergelijk model vertegenwoordigt het inkomenseffect dus impliciet het effect van de (kostenverhogende) medische technologie.

3.5. Het model van de langdurige zorguitgaven

De langdurige zorguitgaven omvatten de ZIV-uitgaven aan verpleegzorg (residentieel en thuiszorg), de psychiatrische verzorgingstehuizen, dagverzorgingscentra, het deel van de uitgaven van gewesten, gemeenschappen en lagere overheden die betrekking hebben op langdurige zorg⁷⁸, en de Vlaamse Zorgverzekering. Deze uitgaven zijn sinds het begin van de observatieperiode een steeds groter deel gaan uitmaken van de totale uitgaven (van 2 procent in 1980 tot 15,5 procent in 2012), als gevolg van de beginnende vergrijzing en de uitbouw van de infrastructuur voor langdurige zorg die daarmee gepaard ging. Deze expansie is zeer snel gegaan in de jaren '80 van de vorige eeuw, met de uitbouw van de residentiële zorgvoorzieningen en de reconversie van ziekenhuis- naar RVT-bedden.

De uitgaven worden uitgedrukt in reële per capita termen (gedefleerd met de bbp-deflator) en geschreven als een functie van de volgende verklarende variabelen:

- het reële bbp per capita (eveneens gedefleerd met de bbp-deflator);
- de leeftijdssamenstelling van de bevolking, gemeten als het aandeel van de 65-74, 75-84 en +85-jarigen in het totaal van de bevolking;
- de levensverwachting van deze bevolkingsgroepen.

Uit de beschikbare literatuur blijkt dat behalve het inkomen en de demografie, ook de beschikbaarheid van informele zorg een belangrijke determinant is van het gebruik van formele zorg. Deze variabele beïnvloedt met name de mate waarin zorgbehoefte zich vertaalt naar formeel zorggebruik: bij een lagere beschikbaarheid van informele zorg (hoofdzakelijk door partners en volwassen kinderen) zal een zorgbehoevende oudere meer beroep (moeten) doen op formele zorg. Dit effect is duidelijk aangetoond op basis van microdata, maar het laat zich moeilijk meten op macro-schaal. Sommige studies gebruiken variabelen zoals de verhouding vrouwen/mannen of de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, maar dit zijn zeer ruwe maatstaven om de beschikbaarheid van informele zorg te meten. Daarom werd besloten om de beschikbaarheid van informele zorg niet in het model op te nemen.

Wat de levensverwachting betreft, stelt zich de vraag op welke manier die de zorguitgaven beïnvloedt. Enerzijds kan geargumenterd worden dat door de stijgende levensverwachting de leeftijdsgrenzen die de demografische variabelen in het model definiëren zelf zouden moeten opschuiven: met andere woorden, men kan stellen dat een zeventigjarige van 1980 niet dezelfde kenmerken heeft als een zeventigjarige van 2012 in termen van fitheid en functionele beperkingen. Het is echter niet duidelijk in welke mate de leeftijdsgrens zou moeten opschuiven samen met de stijgende levensverwachting, of met andere woorden, hoeveel van de gewonnen levensjaren zonder beperkingen worden doorgebracht. Anderzijds heeft de toenemende levensverwachting ook een zuiver volume-effect, aangezien hogere levensverwachting (een dalende mortaliteit als gevolg van betere levensomstandigheden en betere acute zorg) leidt tot meer ouderen met functionele beperkingen. Om met beide effecten rekening te houden werd de levensverwachting in het model opgenomen als een

⁷⁸ De uitgaven van de gemeenschappen en gewesten voor langdurige zorg betreffen hoofdzakelijk de ouderenzorg en de geestelijke gezondheidszorg.

variabele die het effect van de leeftijdsgroepen moduleert, dus variabel maakt in de tijd ⁷⁹. Concreet heeft dit tot gevolg dat, wanneer de stijgende levensverwachting van een leeftijdsgroep leidt tot afnemende zorgbehoefte, de impact van die leeftijdsgroep op de uitgaven zal afnemen doorheen de tijd.

Het model voor de Belgische langdurige zorguitgaven werd gespecificeerd als een lineair model en geschat met gegevens over de periode 1981-2012. De geschatte coëfficiënten kunnen in een lineair model niet geïnterpreteerd worden als constante elasticiteiten van de reële per capita uitgaven ten opzichte van de onafhankelijke variabelen. Deze specificatie werd verkozen boven een loglineaire omdat de geschatte inkomenselasticiteit in dergelijk model erg hoog uitvalt als gevolg van de zeer sterke expansie van de uitgaven in het eerste deel van de observatieperiode (zie hoger). In een model met constante elasticiteit zou deze hoge waarde doorgetrokken worden over de hele simulatieperiode en resulteren in een onrealistisch groeipatroon van de LTC-uitgaven. De schattingsresultaten worden voorgesteld in tabel 16 voor de statistisch significante coëfficiënten. De geschatte coëfficiënten zelf zijn moeilijk te interpreteren (althans wat hun grootte-orde betreft), en dus geeft de tabel de berekende elasticiteiten in het begin en op het einde van de observatieperiode. Door de lineaire vorm van het model nemen de elasticiteiten sterk af in het begin van de periode.

Tabel 16 Schattingsresultaten van het model langdurige zorg (1981-2012)

Variabele	Geschatte elasticiteit 1981	Geschatte elasticiteit 2012
Inkomen	9,509	0,765
Leeftijdsgroep 65-74	11,091	0,567
Leeftijdsgroep 75-84	12,351	0,596
Leeftijdsgroep 85+	5,227	0,747

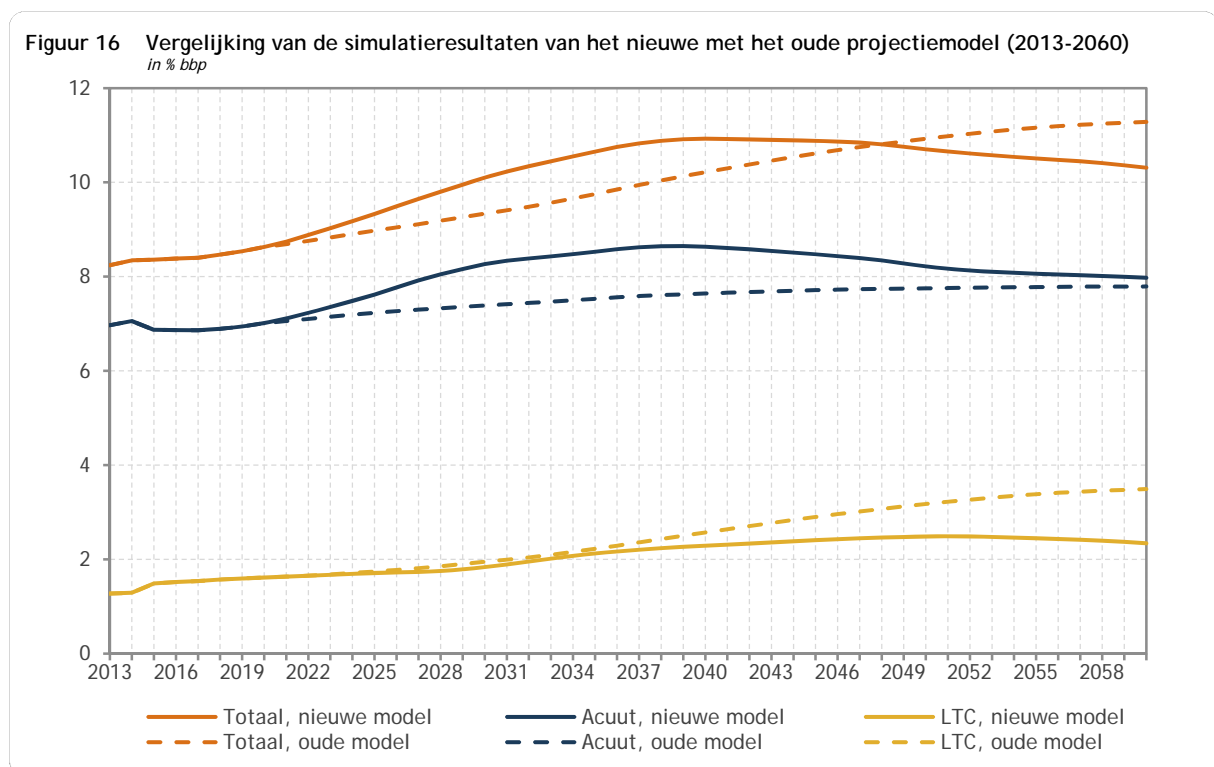
De elasticiteiten met betrekking tot de aandelen van de ouderen in het totaal van de bevolking bevatten het modulerende effect van de levensverwachting, dat nihil was voor de leeftijdsgroep 65-74 jaar, negatief voor de groep 75-84 jaar en positief voor de oudste ouderen (85+). Dit betekent dus dat de stijgende levensverwachting zorgt voor een afnemende impact van de 75-84-jarigen op de zorguitgaven, en een toenemende impact van de 85+-jarigen. Deze effecten zijn niet zeer groot maar wel significant. Ze bevestigen de hypothese dat de stijgende levensverwachting de zorgkost doet verschuiven van de jongere naar de oudere ouderen.

⁷⁹ Voor details over de modelspecificatie verwijzen we naar de technische nota: P. Willemé, 'Structurele determinanten van de acute en langdurige gezondheidszorguitgaven in België (1981-2012)', Federaal Planbureau, te verschijnen in juli 2014.

3.6. Vergelijking van de projectieresultaten van de nieuwe en oude modellen

In deze sectie worden de resultaten vergeleken van de projectie van de acute en langdurige zorguitgaven op basis van de oude en de nieuwe methodologie. De meeste exogene variabelen voor beide oefeningen zijn voorhanden: de waarden van het inkomen en de werkloosheidsgraad over de simulatieperiode worden geleverd door het model MALTESE, de bevolkingsprojecties leveren de gegevens over de leeftijdsamenstelling van de bevolking en de levensverwachting. Enkel voor de technologie-variabelen moet een afzonderlijke projectie worden gemaakt. Die wordt gebaseerd op de extrapolatie van de historische gegevens over de goedkeuringen. Wat de nieuwe geneesmiddelen betreft (NME) is deze extrapolatie gewoon een constante op het niveau van het historisch gemiddelde, aangezien er geen stijgende of dalende trend wordt waargenomen. De niet-farmaceutische technologie (PMA, de Amerikaanse FDA-goedkeuringen) vertoont wel een stijgend verloop, dat lineair wordt geëxtrapoleerd. Beide geprojecteerde reeksen worden vervolgens geaccumuleerd tot een kapitaalvoorraad.

De resultaten van de projecties met beide modellen worden voorgesteld in figuur 16. Ze werden bekomen door de modellen te simuleren met dezelfde hypothesen betreffende de onafhankelijke variabelen en geven dus een beeld van het effect van de nieuwe modellering.



Het nieuwe model leidt tot een licht lagere schatting van de totale gezondheidszorguitgaven in procent van het bbp op het einde van de periode (10,3% van het bbp tegenover 11,3% met het oude model). Bovendien verschilt het uitgavenprofiel over de simulatieperiode grondig tussen beide modellen: het oude model heeft een bijna lineair verloop, terwijl het nieuwe een aanzienlijke variatie vertoont, in het bijzonder wat de acute zorguitgaven betreft. Dit heeft alles te maken met de geschatte impact van de demografie, in het bijzonder in het model van de acute zorg. De geschatte elasticiteiten van de

leeftijdssamenstelling van de bevolking zorgen in het nieuwe model voor een piek in de acute zorguitgaven rond 2040 als gevolg van de aanzienlijke toename van het aandeel van de 65-74 en 75-84-jarigen in de bevolking. Na 2040 nemen beide aandelen opnieuw af, waardoor de acute zorguitgaven op het einde van de projectieperiode quasi op hetzelfde punt uitkomen als met het oude model. Het gecombineerde effect van het inkomen en van de medische technologie is vergelijkbaar met het inkomenseffect uit het oude model.

De langdurige zorguitgaven nemen in de nieuwe projectie minder toe in procent van het bbp dan met het oude model, hoofdzakelijk als gevolg van de dalende inkomenselasticiteit. Deze neemt af van 0,77 in 2012 tot ongeveer 0,5 in 2060, terwijl ze impliciet gelijk was aan één in het oude model⁸⁰. Ook de demografie speelt een meer genuanceerde rol in het nieuwe model van langdurige zorg: de verschillende leeftijdsgroepen hebben een verschillend effect op de uitgaven, en dit effect is bovendien variabel in de tijd (de impact van de oudste ouderen op de uitgaven neemt toe in de tijd, terwijl die van de jongere ouderen afneemt). In het oude model werden de kansen op zorggebruik constant verondersteld per leeftijdsgroep, en speelde de demografie dus een passievere rol via de leeftijdssamenstelling van de bevolking.

Samenvattend kan men stellen dat de nieuwe modellering twee fundamentele effecten heeft gehad op de projectie van de gezondheidszorguitgaven: de demografische evolutie zorgt voor meer dynamiek in het tijdspad van de acute uitgaven, terwijl de lagere inschatting van de inkomensgevoeligheid van de langdurige zorguitgaven leidt tot een lichte daling van de geprojecteerde totale uitgaven in procent van het bbp op het einde van de projectieperiode. Als gevolg hiervan bereiken de totale uitgaven hun piek aanzienlijk vroeger dan in de projectie met het oude model, namelijk in 2040 in plaats van 2060. In die zin is de impact van de vergrijzing niet zozeer afgenomen dan wel vervroegd in de tijd en dus acuter geworden volgens de nieuwe projectiemethode.

⁸⁰ Ter herinnering: in het oude model van de langdurige zorguitgaven werd het effect van het inkomen (de groei van de arbeidsproductiviteit) op een "mechanische" manier doorgerekend in de uitgaven via de groeivoet van de eenheidskost van de zorgforfaits.

