



HOGE RAAD VAN FINANCIËN

Studiecommissie voor de vergrijzing

JAARLIJKS VERSLAG

Juli 2020

De leden van de Studiecommissie voor de Vergrijzing:

de Heer J. Van Gompel, Voorzitter

de Heer P. Donnay, Ondervoorzitter

Mevrouw S. Weemaes, op voordracht van het Federaal Planbureau

de Heer V. Magnée vervangt Mevrouw M. De Wachter, op voordracht van de Nationale Bank van België

de Heer G. De Smet, op voordracht van de Minister van Begroting

Het Secretariaat:

Mevrouw G. De Vil

Mevrouw N. Fasquelle

| | |
|---|-----------|
| SYNTHESE | 1 |
| A. Inleiding | 3 |
| B. De nieuwe vooruitzichten van de sociale uitgaven tot 2070 | 5 |
| C. De sociale houdbaarheid van pensioenen | 10 |
| DE BUDGETTAIRE EN SOCIALE GEVOLGEN VAN DE VERGRIJZING | 13 |
| Inleiding | 15 |
| 1. Evolutie van de sociale uitgaven tegen 2070 | 17 |
| 1.1. Inleiding | 17 |
| 1.2. De hypothesen van het SCvV-scenario | 18 |
| 1.2.1. De demografische hypothesen | 19 |
| 1.2.2. De socio-economische hypothesen | 21 |
| 1.2.3. De macro-economische hypothesen | 21 |
| 1.2.4. De sociaal-beleidshypothesen | 25 |
| 1.2.5. De maatregelen op het gebied van sociale uitgaven | 28 |
| 1.3. Langetermijnvooruitzichten van de sociale uitgaven | 31 |
| 1.3.1. De demografische vooruitzichten | 31 |
| 1.3.2. De arbeidsmarkt | 32 |
| 1.3.3. Afhankelijkheidsratio's | 35 |
| 1.3.4. De macro-economische omgeving | 36 |
| 1.3.5. De budgettaire kosten van de vergrijzing | 37 |
| FOCUS - De impact van de demografische vergrijzing in de SCvV-projectie van de publieke gezondheidszorguitgaven op lange termijn | 51 |
| 2. Sociale houdbaarheid van de vergrijzing | 57 |
| 2.1. Stand van zaken van armoede bij ouderen | 57 |
| 2.1.1. Definitie en methodologie | 58 |
| 2.1.2. Klassiek armoederisico in België | 62 |
| 2.1.3. Armoederisico in België bij alternatieve armoededrempels | 68 |
| 2.1.4. Aanvullende indicatoren voor België | 71 |
| 2.1.5. Internationale vergelijking | 73 |
| 2.2. Evolutie van sociale houdbaarheid tot 2070 | 77 |
| 2.2.1. Inleiding | 77 |
| 2.2.2. Evolutie van het armoederisico bij gepensioneerden | 80 |
| 2.2.3. Evolutie van de ongelijkheid bij gepensioneerden | 82 |

| | |
|--|-----------|
| 3. Bijlagen..... | 83 |
| Bijlage 1: De voornaamste herwaarderingsmaatregelen voor sociale uitkeringen tussen 2014 en 2020 | 83 |
| Bijlage 2: Aanvulling bij hoofdstuk sociale houdbaarheid | 90 |

SYNTHESE

Synthese

A. Inleiding

De Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) werd opgericht door de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds. De wet van 18 december 2016 tot regeling van de erkenning en de afbakening van de crowdfunding en houdende diverse bepalingen inzake financiën heeft het Zilverfonds opgeheven, maar de SCvV bevestigd. Dezelfde wet heeft het opschrift van de wet van 5 september 2001 vervangen door 'Wet tot oprichting van een Studiecommissie voor de vergrijzing en opstelling van een Vergrijzingsnota.'

De SCvV maakt een jaarlijks verslag op over de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing. In die context presenteert het eerste hoofdstuk van het jaarlijks verslag 2020 de evolutie van alle sociale uitgaven tot 2070. Die evolutie wordt geïllustreerd aan de hand van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070, met name de variatie tussen die twee jaren van alle sociale uitgaven, uitgedrukt in procentpunt van het bbp. De budgettaire kosten van de vergrijzing zijn gevoelig voor onzekerheden over toekomstige evoluties van de determinanten ervan, zoals bijvoorbeeld over de evolutie van de economische groei of van de bevolking. Vandaar dat naast het referentiescenario ook alternatieve scenario's met betrekking tot de sleutelparameters productiviteit, werkloosheid en vruchtbaarheid worden voorgesteld. Dit jaar wordt in een focus ook nog bijzondere aandacht besteed aan de impact van de demografische vergrijzing op de projectie van de publieke uitgaven voor gezondheidszorgen op lange termijn.

Het tweede hoofdstuk illustreert de sociale gevolgen van de vergrijzing of de sociale houdbaarheid. Enerzijds geeft het een stand van zaken van het armoederisico bij ouderen en gepensioneerden, in vergelijking met zowel andere groepen als de buurlanden, en van de evolutie van de minimumpensioenen en de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) ten opzichte van een armoededrempel. Anderzijds worden de langetermijnvooruitzichten van de sociale houdbaarheid van de pensioenen geïllustreerd aan de hand van de evolutie van het armoederisico en de ongelijkheid tussen inkomens van de gepensioneerden. De hypothesen die de basis vormen van de projectie van deze indicatoren zijn identiek aan de hypothesen die zijn gebruikt in het kader van de evaluatie van de budgettaire kosten van de vergrijzing.

Het SCvV-verslag presenteert vooruitzichten tot 2070, en dus geen voorspellingen. Voorspellingen pogen de best mogelijke raming te geven van een nabije toekomst (een jaar, of zelfs twee jaar). Vooruitzichten die worden opgesteld over een langere periode berusten onvermijdelijk op hypothesen. Gezien de onzekerheid waarmee bepaalde hypothesen worden omgeven, worden zeer vaak gevoeligheidsanalyses van de resultaten voor bepaalde sleutelparameters voorgesteld. Vooruitzichten beweren niet 'het' exacte cijfer te geven voor een gegeven horizon, maar vormen een besluitvormingsinstrument waarmee het debat ter zake kan worden gekaderd.

Kader 1 Crisis COVID-19 in het Jaarlijks Verslag 2020

De coronacrisis heeft zware economische en sociale gevolgen. Hoewel op dit moment de gevolgen nog moeilijk in te schatten zijn, worden bepaalde effecten in rekening gebracht in de verschillende analyses van dit rapport.

Zo houden de budgettaire kosten van de vergrijzing (hoofdstuk 1) rekening met de impact van COVID-19 op de demografische groei en op bepaalde macro-economische variabelen (bbp, werkloosheid,...) en met de tijdelijke genomen maatregelen (tijdelijke werkloosheid, overbruggingsrecht, ouderschapsverlof). Hoewel de gezondheidscrisis en de genomen maatregelen om deze te bestrijden als tijdelijk worden beschouwd, wordt er ook een impact op lange termijn verwacht. Zo zou er een permanent verlies van het bbp zijn en zou de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn later worden bereikt ten opzichte van een situatie zonder deze crisis. Merk op dat zonder de tijdelijke maatregelen de effecten van de crisis nog groter zouden zijn.

Wat de sociale houdbaarheid van de vergrijzing betreft (hoofdstuk 2), zal de impact van de coronacrisis vooral spelen via de armoededrempel en bij de toets van de minima aan deze drempel. De crisis zal geen sterke invloed op het bedrag van de pensioenen hebben. Maar de algemene terugval in het beschikbaar inkomen in 2020 impliceert een lagere armoededrempel, waardoor de relatieve inkomenspositie van gepensioneerden verbetert en ze gemiddeld een lager armoederisico zullen hebben dan in een situatie zonder deze crisis. Vanaf 2021 zal het beschikbaar inkomen weer geleidelijk aan toenemen en zal de armoededrempel en het armoederisico bij gepensioneerden evolueren naar een niveau dichtbij wat werd verwacht zonder de crisis.

Merk op dat de economische en sociale gevolgen van de coronacrisis veel ruimer zijn dan wat in het huidig Verslag van de SCvV kon worden voorgesteld. Deze gevolgen worden in verschillende werkgroepen die de regeringen hebben opgericht bestudeerd. Dit valt dan ook buiten het bestek van het Jaarlijks Verslag van de SCvV. Gegeven de omvang van de impact van de crisis, zowel op vlak van socio-economische groepen die getroffen worden als op vlak van dimensies (inkomens, gezondheid, sociaal contact, onderwijs), kan de SCvV in dit Verslag in geen geval exhaustief zijn voor wat betreft de inkomens- en sociale gevolgen van de crisis, noch op ouderen, noch op andere socio-economische groepen. De SCvV beperkt zich hierbij tot wat kwantificeerbaar is op basis van de indicatoren of resultaten die standaard worden voorgesteld in het rapport.

Gegeven de vele onzekerheden over de evolutie van de COVID-19-epidemie en over de socio-economische gevolgen ervan, benadrukt de SCvV het onzekere karakter van de impactraming van de COVID-19-crisis op de budgettaire kosten en op de sociale houdbaarheid van de vergrijzing.

B. De nieuwe vooruitzichten van de sociale uitgaven tot 2070

a. De hypothesen

Vier soorten hypothesen liggen aan de basis van de langetermijnvooruitzichten: de demografische, socio-economische, macro-economische hypothesen en de hypothesen inzake sociaal beleid.

De SCvV-vooruitzichten hernemen de '**Demografische vooruitzichten 2019-2070**' die in juni 2020 door het Federaal Planbureau (FPB) en Statbel (Algemene Directie Statistiek) zijn gepubliceerd. De nationale demografische projecties zijn gebaseerd op drie soorten hypothesen: de levensverwachting, de internationale migraties en de vruchtbaarheid. De levensverwachting bij de geboorte van mannen neemt tussen 2019 en 2070 toe met 8,6 jaar en die van vrouwen met 5,6 jaar. Die hypothese (naar leeftijd en geslacht) wordt opgesteld door de waargenomen trends tussen 1991 en 2018 door te trekken over de periode 2019-2070. De impact van de COVID-19-epidemie werd in 2020 geraamd op 9 000 bijkomende overlijdens voor alle oorzaken samen, ten opzichte van ongeveer 110 000 overlijdens wanneer die epidemie niet had plaatsgevonden.

Het internationaal migratiesaldo (d.w.z. de immigraties min de emigraties) is positief over de volledige periode 2019-2070. Dat migratiesaldo is gebaseerd op een projectie van de emigratie vanuit België en de immigratie naar België. De immigratie van personen van vreemde nationaliteit is gebaseerd op hypothesen met betrekking tot drie afzonderlijke groepen: de vroegere EU-lidstaten (EU-15, met uitzondering van België), de nieuwe EU-lidstaten (EU-13) en de derde landen (landen buiten de EU). Naar aanleiding van de verschillende maatregelen om de verplaatsingen van de bevolking te beperken, werd de impact van de COVID-19-epidemie geraamd op een halvering van de migratiestromen (immigratie en emigratie) die voor 2020 vóór de uitbraak van de epidemie werden verwacht. Dat saldo daalt van 43 400 personen in 2019 tot 15 300 personen in 2020 als gevolg van de COVID-19-epidemie (tegenover 39 300 in de projectie die werd gepubliceerd vóór het uitbreken van de epidemie in België). Het migratiesaldo stijgt vervolgens tot bijna 39 000 personen in 2021 (het niveau zoals verwacht vóór de epidemie) en daalt daarna tot ongeveer 19 000 personen in 2070.

De demografische vooruitzichten 2019-2070 gaan uit van een lichte herneming van het totale vruchtbaarheidscijfer (of het gemiddelde aantal kinderen per vrouw): het stijgt van 1,6 in 2019 tot 1,7 in 2030 (in plaats van 1,88 in de vorige vooruitzichten) en blijft vervolgens relatief stabiel tot 2070. De herziening van deze hypothese (t.o.v. vorig jaar) is gebaseerd op de adviezen van de verschillende betrokken experts die afkomstig zijn van de academische wereld en de Belgische regionale instellingen. Bij gebrek aan informatie werden de mogelijke socio-economische gevolgen van de epidemie op de vruchtbaarheid niet in aanmerking genomen. Gezien de onzekerheid over de toekomstige evolutie van de vruchtbaarheid, worden ook twee alternatieve vruchtbaarheidsscenario's voorgesteld, een scenario met hogere vruchtbaarheid (1,85 vanaf 2030) en een scenario met een lagere vruchtbaarheid (1,6 vanaf 2019).

De **socio-economische hypothesen** maken het mogelijk de demografische bevolking op te splitsen in relevante socio-economische categorieën om de sociale uitgaven te projecteren (bijvoorbeeld het aantal uitkeringsgerechtigden) per geslacht en leeftijdsgroep, of zelfs per leeftijdjaar. Het referentiescenario

wordt uitgevoerd in een ongewijzigde wettelijke en institutionele context, maar integreert de hervormingen die zijn afgekondigd of waarvan de modaliteiten voldoende duidelijk zijn. Zo houdt de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd in dat er een hypothese met betrekking tot het pensioneringsgedrag wordt opgesteld. In het referentiescenario gaat de verschuivingshypothese ervan uit dat een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd met één jaar (twee jaar) resulteert in een pensioneringsuitstel van gemiddeld één jaar (twee jaar), waarbij rekening wordt gehouden met toenemende kansen op instroom in invaliditeit met de leeftijd.

De **macro-economische hypothesen** over de evolutie van de arbeidsmarkt en de groei van de arbeidsproductiviteit maken het mogelijk de economische groei te bepalen. Op middellange termijn is de macro-economische omgeving overgenomen uit de 'Economische vooruitzichten 2020-2025' van het Federaal Planbureau die in juni 2020 zijn gepubliceerd. De economische groei, die sterk is aangetast door de COVID-19-crisis, bedraagt tussen 2020 en 2025 gemiddeld slechts 0,7 % per jaar en wordt in gelijke mate ondersteund door de werkgelegenheid en de productiviteit per werknemer. Het bbp knoopt in 2025 niet opnieuw aan met het niveau dat het zou bereikt hebben wanneer de epidemie niet had plaatsgevonden. De werkloosheidsgraad (volgens het administratief concept) stijgt van 8,9 % in 2019 tot 11,5 % in 2021 en bereikt vervolgens in 2025 geleidelijk opnieuw het niveau van 2019, terwijl hij lager zou geweest zijn zonder de crisis.

Het referentiescenario van de SCvV gaat op lange termijn uit van een geleidelijke herneming van de productiviteitsgroei, met vanaf 2045 een groei van 1,5 % per jaar. De productiviteitsgroei op lange termijn kan hoog lijken in het licht van de recente waarnemingen en gaat ervan uit dat maatregelen op dat gebied worden genomen. Er moet enerzijds worden opgemerkt dat, over de volledige projectieperiode, de gemiddelde jaarlijkse groei van de arbeidsproductiviteit slechts 1,2 % bedraagt tussen 2020 en 2070 en, anderzijds, dat die hypothese van productiviteitsgroei op lange termijn overeenstemt met die van de Ageing Working Group van het Comité voor Economisch Beleid (CEB) van de ECOFIN-Raad. Gezien de onzekerheid rond de toekomstige evolutie van de sleutelparameter productiviteitsgroei, presenteert het SCvV-verslag zoals elk jaar een alternatief scenario met een zwakkere productiviteitsgroei (1 % per jaar op lange termijn).

Voor het referentiescenario van het SCvV-verslag van 2020, wordt de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn (volgens het administratief concept) vastgelegd op 7 %, zoals het geval is sinds het verslag van 2016. Die hypothese veronderstelt dat de huidige structurele maatregelen op het gebied van de arbeidsmarkt worden gehandhaafd en dat het actief arbeidsmarktbeleid wordt voortgezet. Gezien de risico's die de macro-economische context omgeven, levert dit rapport ook een alternatief scenario met een hogere werkloosheidsgraad op lange termijn van 8 %. Bovendien combineert een derde alternatief scenario een lagere productiviteitsgroei en een hogere werkloosheidsgraad.

Onder de **hypothesen inzake sociaal beleid** vallen de herwaarderingen van de sociale uitkeringen in reële termen, bovenop hun automatische aanpassing aan de prijsevolutie. Alle geplande maatregelen inzake welvaartsvastheid voor 2019-2020 zijn opgenomen in de projectie. Vanaf 2021 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 (met uitzondering van de kinderbijslag) van de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de socialebijstandsregeling.

b. De budgettaire kosten van de vergrijzing

Tabel 1 toont, binnen het kader van de hierboven beschreven hypothesen van het **referentiescenario**, de evolutie van alle sociale uitgaven tussen 2019 en 2070 (uitgedrukt in procent van het bbp) en de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070 (of de variatie van alle sociale uitgaven uitgedrukt in procentpunt van het bbp tussen die twee jaren).

Tabel 1 Evolutie van de sociale uitgaven en van de budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens het SCvV-referentiescenario van juli 2020
In procent van het bbp en in procentpunt van het bbp

| Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing | Referentiescenario van juli 2020 | | | | | | |
|--|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|-------------|------------|
| | 2019 | 2025 | 2040 | 2070 | 2019-2040 | 2040-2070 | 2019-2070 |
| | In procent van het bbp | | | | In procentpunt van het bbp | | |
| Pensioenen ^a | 10,6 | 12,0 | 13,5 | 13,3 | 2,9 | -0,3 | 2,6 |
| Gezondheidszorg ^b | 7,9 | 8,8 | 10,0 | 10,4 | 2,2 | 0,4 | 2,6 |
| Arbeidsongeschiktheid ^c | 2,0 | 2,5 | 2,3 | 2,0 | 0,3 | -0,3 | 0,0 |
| Werkloosheid ^d | 1,3 | 1,2 | 1,0 | 0,9 | -0,3 | -0,1 | -0,4 |
| Kinderbijslag | 1,5 | 1,5 | 1,3 | 1,0 | -0,2 | -0,2 | -0,4 |
| Overige sociale uitgaven ^e | 1,5 | 1,7 | 1,7 | 1,5 | 0,1 | -0,2 | -0,1 |
| Totaal | 24,8 | 27,6 | 29,8 | 29,1 | 5,0 | -0,7 | 4,3 |

- Pensioenen in de werknemersregeling, in de zelfstandigenregeling, in de overheidssector, inclusief de IGO en de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de overheid (voor deze laatste pensioenen houden de resultaten die in dit verslag worden voorgesteld geen rekening met de verhoging van de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voor het vervroegd pensioen, noch met de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd).
- Overheidsuitgaven van alle beleidsniveaus (sociale zekerheid, federale overheid, lagere overheid en G&G) voor de acute en langdurige gezondheidszorg, inclusief de Vlaamse Zorgverzekering (0,1 % van het bbp).
De langdurige zorg omvat de thuiszorg, het verblijf in rustoorden voor bejaarden, in rust- en verzorgingstehuizen, in psychiatrische verzorgingsinstellingen en in initiatieven voor beschut wonen en sommige uitgaven voor bijstand in het dagelijks leven voor afhankelijke bejaarden. De 'acute' zorg omvat de overige gezondheidszorg.
- Uitkeringen voor moederschap, primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit.
- Inclusief werkloosheid met bedrijfstoelag, tijdskrediet en loopbaanonderbreking.
- Vooraf de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fonds voor bestaanszekerheid (uitsluitend het deel dat relevant is voor de sociale zekerheid volgens de ESR2010-principes), tegemoetkomingen aan personen met een handicap en leefloon.

De totale sociale uitgaven stijgen van 24,8 % van het bbp in 2019 tot een maximum van ongeveer 29,9 % van het bbp aan het begin van de jaren 2040 en dalen vervolgens licht tot 29,1 % van het bbp in 2070, het laatste projectiejaar. De budgettaire kosten van de vergrijzing zijn ruimschoots positief tussen 2019 en 2040, namelijk 5 procentpunt van het bbp. Er moet worden benadrukt dat meer dan de helft van die budgettaire kosten (2,8 procentpunt van het bbp) te wijten zijn aan de middellangetermijnperiode, die hard getroffen wordt door de COVID-19-crisis. Tijdens de periode 2019-2040 dragen de uitgaven voor pensioenen, gezondheidszorg en arbeidsongeschiktheid positief bij tot de budgettaire kosten van de vergrijzing, in tegenstelling tot de uitgaven voor werkloosheid en kinderbijslag die verminderen.

Tussen 2040 en 2070 zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing licht negatief, met -0,7 procentpunt van het bbp. Ten opzichte van de voorgaande periode, trekt de economische groei opnieuw aan en stijgt de afhankelijkheidsratio van de ouderen veel gematigder. Bovendien leiden de parameters voor welvaartsaanpassingen, die onafhankelijk van de loongroei zijn bepaald, tot een geleidelijke verlichting van de budgettaire kosten in geval van een toenemende loongroei (de groei van het gemiddelde loon of van de productiviteit bereikt geleidelijk aan 1,5 % tegen 2045 en blijft nadien constant). Vrijwel alle sociale uitgaven evolueren dus minder snel dan het bbp. De uitgaven voor acute zorg stijgen echter met 0,4 procentpunt van het bbp tijdens die periode als gevolg van de economische groei en de technologische vooruitgang op medisch vlak. Over de hele projectieperiode bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 4,3 procentpunt van het bbp.

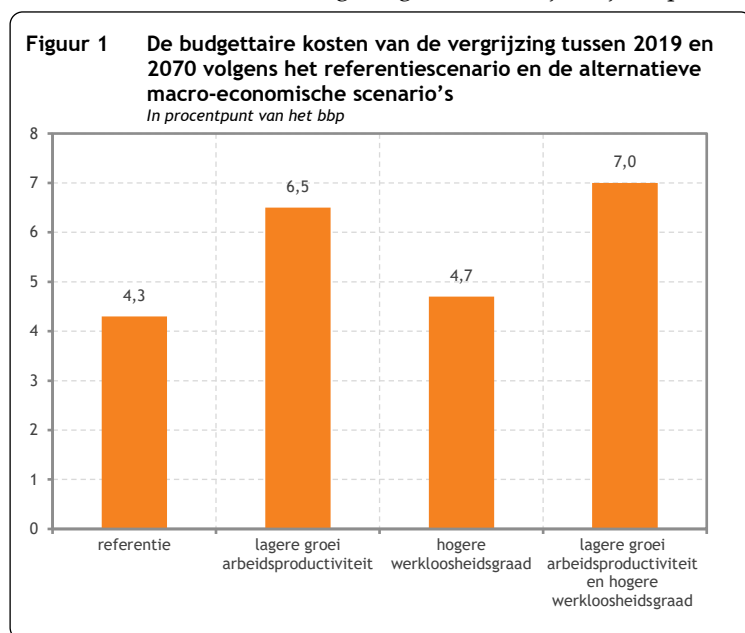
Tussen 2019-2070 vallen de budgettaire kosten bijna volledig onder Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) die het leeuwendeel van de pensioen- en gezondheidsuitgaven betaalt. Binnen Entiteit II (gemeenschappen, gewesten en lagere overheid) worden de budgettaire kosten van de gezondheidszorg uitgedrukt in procent van het bbp voor de helft gecompenseerd door een daling van de kosten van de kinderbijslag.

In vergelijking met de vooruitzichten van de SCvV in 2019 liggen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070 2,2 procentpunt van het bbp hoger. Meer dan drie vierde van dat verschil resulteert uit de middellangetermijnperiode en het overige deel uit de neerwaartse herziening van de vruchtbaarheidshypothese in de nieuwe demografische vooruitzichten. Die leidt op lange termijn tot een minder grote bevolking op arbeidsleeftijd, wat gevolgen heeft voor de beroepsbevolking, de werkgelegenheid en het bbp. Een lager bbp doet alle sociale uitgaven uitgedrukt in procent van het bbp toenemen, wat niet kan worden gecompenseerd door lagere uitgaven voor kinderbijslag en kraamgeld.

Dit rapport presenteert **drie alternatieve macro-economische scenario's en twee alternatieve vruchtbaarheidsscenario's**. Elk van die scenario's heeft met name een impact op de economische groei (de bbp-groei) via de groei van de werkgelegenheid of de groei van de arbeidsproductiviteit (die laatste bepaalt bij hypothese de evolutie van het gemiddelde loon). Die grootheden zijn cruciale factoren in de evaluatie van de budgettaire kosten van de vergrijzing. De sociale uitgaven worden immers in procent van het bbp weergegeven en een groot aantal vervangingsuitkeringen worden berekend op basis van het loon.

Het eerste alternatieve macro-economische scenario bevat een lagere groei van de jaarlijkse productiviteit op lange termijn: 1 % per jaar vanaf 2031, ten opzichte van een geleidelijke evolutie tot 1,5 % per jaar in 2045 gevolgd door een stagnering in het referentiescenario, waarbij alle andere hypothesen onveranderd blijven. In dat scenario is de gemiddelde jaarlijkse groeivoet van de productiviteit tussen 2020 en 2070 0,3 procentpunt lager dan in het referentiescenario. In 2070 liggen het productiviteitsniveau en het bbp-niveau 14,5 % onder dat van de referentieprojectie. In het tweede alternatieve macro-economische scenario verandert alleen de hypothese van de structurele werkloosheidsgraad (volgens het administratief concept) op lange termijn. Die graad daalt tot in 2028, het jaar waarin hij 8 % bereikt, en blijft nadien constant op dat niveau, terwijl hij blijft afnemen tot 7 % in 2032 in het referentiescenario. Het werkgelegenheidsniveau en het bbp-niveau zijn licht gedaald met 1,1 % in 2070, ten opzichte van het referentiescenario. Tot slot combineert het derde alternatieve macro-economische scenario de hypothesen van een jaarlijkse productiviteitsgroei van 1 % op lange termijn en een werkloosheidsgraad van 8 %, waarbij alle andere hypothesen ongewijzigd blijven. In dat scenario ligt het bbp-niveau in 2070 15,4 % lager dan in het referentiescenario.

In het scenario met een lagere gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei, bedragen de budgettaire

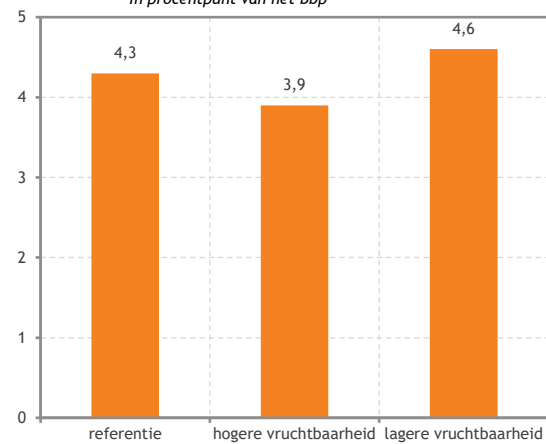


kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070 6,5 procentpunt van het bbp, of een stijging van 2,2 procentpunt van het bbp ten opzichte van het referentiescenario. Merk op dat de variatie in de budgettaire kosten van de vergrijzing ten opzichte van een variatie in de jaarlijkse gemiddelde productiviteitsgroei op lange termijn bijna lineair verloopt. Zo zou een vermindering van de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei met 0,15 procentpunt tussen 2020 en 2070 leiden tot een stijging van de budgettaire kosten van ongeveer 1,1

procentpunt van het bbp. In het scenario van de hogere werkloosheidsgraad op lange termijn, bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 4,7 procentpunt van het bbp. Ook hier verloopt de variatie in de budgettaire kosten van de vergrijzing ten opzichte van een variatie van de structurele werkloosheidsgraad vrijwel lineair op lange termijn. Tot slot bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 7,0 procentpunt van het bbp in het scenario dat een zwakkere productiviteitsgroei en een hogere werkloosheidsgraad combineert.

Zonder de onzekerheid over alle demografische hypothesen te miskennen, heeft de onzekerheid over de vruchtbaarheidshypothese en de wijziging ervan ten opzichte van de vorige vooruitzichten geleid tot het opstellen van twee alternatieve scenario's op dit gebied, waarbij alle andere hypothesen ongewijzigd blijven. Het eerste scenario gaat uit van een hoger totaal vruchtbaarheidscijfer van 1,85 vanaf 2030, wat aanleunt bij het referentiescenario van het SCvV-verslag van 2019. Het tweede scenario gaat uit van een minder hoge vruchtbaarheid, van 1,6 vanaf 2019, die constant wordt gehouden op het huidige waargenomen niveau. In vergelijking met het referentiescenario wijzigen die twee scenario's de bevolking van 67 jaar en ouder niet tegen 2070. Deze twee scenario's van hoge en lage vruchtbaarheid laten evenwel respectievelijk een stijging/daling zien van de jongeren tussen 0 tot 17 jaar, vanaf het begin van de projectieperiode, die geleidelijk wordt weerspiegeld in de bevolking op arbeidsleeftijd van 18 tot 66 jaar (vanaf het einde van de jaren 2030). Bij ongewijzigde activiteits- en werkloosheidsgraden ten opzichte van het referentiescenario leiden de alternatieve scenario's in 2070 tot een hogere/lagere beroepsbevolking (en van zijn componenten werkgelegenheid en werkloosheid). In 2070 zijn de werkgelegenheid en het bbp in de hoge en lage vruchtbaarheidsscenario's respectievelijk 3,0 % hoger en 2,1 % lager dan in het referentiescenario.

Figuur 2 De budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070 volgens het referentiescenario en de alternatieve vruchtbaarheidsscenario's
In procentpunt van het bbp



Tussen 2019 en 2070 bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 3,9 procentpunt van het bbp in het scenario met een hogere vruchtbaarheid en 4,6 procentpunt in het scenario met een lagere vruchtbaarheid, ten opzichte van 4,3 procentpunt in het referentiescenario. Die verlichting (verzwaring) van de budgettaire kosten in het scenario met een hogere (lagere) vruchtbaarheid resulteert uit een hoger (lager) bbp in vergelijking met het referentiescenario. De uitgaven voor kinderbijslag en kraamgeld in het scenario met een hoge (lage) vruchtbaarheid nemen toe (af) in procent van het bbp, maar ze compenseren het effect van het bbp, de noemer van de budgettaire kosten van de vergrijzing, niet.

C. De sociale houdbaarheid van pensioenen

a. Stand van zaken

Het armoederisico bij 65-plussers daalt sterk over de periode 2005-2014, gaande van 23,2 % naar 15,2 %, waarna het zich stabiliseert rond het niveau van het armoederisico van de totale bevolking. In 2017 loopt 16,6 % van de 65-plussers een armoederisico tegenover 16,4 % bij de bevolking jonger dan 65 jaar. Dit blijkt uit de EU-SILC enquêtes van 2006 tot 2018, waarbij een persoon een armoederisico loopt indien zijn equivalent beschikbaar inkomen, of het gezinsinkomen herschaald naar individueel niveau, lager is dan de armoededrempel. Op basis van de meest recente EU-SILC enquête van 2018 over het inkomen van 2017 bedraagt deze drempel 1 184 euro per maand.

Ook bij oudere alleenstaanden en koppels, oudere vrouwen en gepensioneerden daalt het armoederisico sterk van 2005 tot 2013 waarna het stabiel tot licht stijgend verloopt. De meest recente EU-SILC enquête (inkomensjaar 2017) suggereert een toename van hun armoederisico maar de observatieperiode is te kort om van een trend te kunnen spreken. Zo bedraagt het armoederisico bij oudere alleenstaande vrouwen 30 % in 2005 (tegenover 21 % bij mannen), vervolgens daalt het sterk tot het niveau van oudere alleenstaande mannen in 2013 (18 %) en in 2017 zou 20,5 % van hen een armoederisico lopen (tegenover 19 % bij mannen). Bij de gepensioneerden loopt in 2005 20 % een armoederisico, dat aandeel daalt vervolgens sterk en is vanaf 2013 relatief stabiel tot licht stijgend (14,1 % in 2017).

Verschuivende factoren kunnen de armoede-evolutie bij ouderen en gepensioneerden verklaren. Zo leidt de toegenomen activiteitsgraad bij vrouwen tot langere loopbanen wat resulteert in hogere pensioenen. Ook de adequaatheid van de minimumpensioenen en de inkomensgarantie voor ouderen is een

belangrijke factor. In 2017 (meest recente inkomensjaar van de beschikbare EU-SILC enquête) situeren de minimumpensioenen voor een alleenstaande na een volledige loopbaan in de werknemers- en/of zelfstandigenregeling zich rond de armoededrempel. De maximumbedragen van de IGO en van de pensioenminima aan gezinsbedrag halen het niveau van de drempel niet maar de kloof werd sterk gereduceerd, in het bijzonder over de periode 2005-2011 waarin de minima sterker stegen dan de armoededrempel. De SCvV verwachtte dat op basis van de toegekende welvaartsaanpassingen in 2018-2020, de verhouding van de pensioenminima en de IGO ten opzichte van een geraamde drempel voor deze jaren relatief stabiel zou gebleven zijn. Maar in 2020 leidt de coronacrisis tot een relatieve verbetering van de minima ten opzichte van de armoededrempel. De crisis beïnvloedt het bedrag van deze minima niet, maar de algemene terugval in het beschikbaar inkomen impliceert een lagere armoededrempel. Hierdoor verbetert de relatieve positie van de minima t.o.v. de drempel. Na 2020 zal dit effect geleidelijk aan wegebben naarmate het beschikbaar inkomen en de armoededrempel weer toenemen.

Verschillende indicatoren wijzen op een nuancering van het armoederisico bij ouderen. Het “klassiek” armoederisico dat hierboven vermeld is, is gebaseerd op een netto beschikbaar inkomen dat geen rekening houdt met het vermogen, zoals het bezit van een eigen woning. Bij eenzelfde beschikbaar inkomen zal de levensstandaard van eigenaars van een woning echter groter zijn dan van huurders omdat zij geen huur betalen. Indien het armoederisico berekend wordt op basis van een beschikbaar inkomen dat rekening houdt met dit inkomensvoordeel voor eigenaars, dan zou het armoederisico bij ouderen merkbaar lager liggen dan van de rest van de bevolking (in 2017 respectievelijk 9,8 % en 16,3 %). Deze grote impact bij ouderen is vooral te wijten aan het percentage eigenaars zonder hypotheeklasten dat bij hen veel groter is. Daarnaast blijkt uit het rapport dat 65-plussers in vergelijking met de jongere populatie minder problemen ondervinden om de eindjes aan elkaar te knopen en dat ze minder materieel en sociaal gedepriveerd zijn (niet kunnen voorzien in minstens 5 items uit een lijst van 13).

In vergelijking met onze buurlanden is in 2017 het armoederisico bij ouderen en gepensioneerden in België hoger dan dat in Nederland en Frankrijk maar lager dan in Duitsland. Net zoals in België, is het armoederisico bij ouderen en gepensioneerden gedaald in Frankrijk over de periode 2005-2014, wat niet het geval is in Duitsland en in Nederland. Belgische ouderen zijn in 2018 niet vaker ernstig sociaal en materieel gedepriveerd dan hun leeftijdsgenoten in Frankrijk en Duitsland.

b. Vooruitzichten tot 2070

Op lange termijn wordt de evolutie van indicatoren inzake de adequaatheid van de wettelijke pensioenen, zoals het armoederisico en ongelijkheid bij gepensioneerden, geëvalueerd met behulp van een microsimulatiemodel dat steunt op administratieve gegevens voor een representatieve steekproef van de bevolking. Het referentiescenario stemt overeen met datgene voor de evaluatie van de budgettaire kosten van de vergrijzing (zie hypothesen hierboven, deel B.a).

Volgens het referentiescenario daalt het armoederisico van gepensioneerden gestaag. Verschillende factoren dragen bij tot deze evolutie. Een eerste factor is de herwaardering van de pensioenminima en de IGO volgens de parameters voor de berekening van de welvaartsenveloppen, zoals voorzien in het Generatiepact. Deze zijn onafhankelijk van de loongroei vastgelegd: de jaarlijkse welvaartsaanpassing

voor de pensioenminima en de IGO bedraagt 1 %, voor de overige bestaande pensioenen 0,5 % en voor het loonplafond bij de pensioenberekening 1,25 %. De lonen evolueren in het referentiescenario geleidelijk aan naar een groei van 1,5 % per jaar vanaf 2045. Hierdoor zullen de minima en IGO tot het midden van de jaren 2030 sneller stijgen dan de armoeddrempel wat bijdraagt tot een daling van het armoederisico over deze periode. Daarna stijgen de minima minder snel dan de drempel waardoor de daling van het armoederisico trager verloopt. Een tweede factor die bijdraagt tot een daling van het armoederisico bij gepensioneerden is de toegenomen en verwachte verdere toename van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Hierdoor zullen steeds meer vrouwen hun eigen rustpensioen opnemen waarbij ook het gemiddeld bedrag van hun pensioen zal toenemen.

De COVID-19-crisis beïnvloedt ook de projectie van het armoederisico bij gepensioneerden over de periode 2020-2030 en dit via de evolutie van de armoeddrempel. In 2020 leidt de coronacrisis tot een algemene terugval van het beschikbaar inkomen wat een daling van de armoeddrempel impliceert. Maar de pensioenen worden niet beïnvloed door de crisis. Dit resulteert in een sterke daling van het relatieve armoederisico voor gepensioneerden in 2020. Vanaf 2021 zou het beschikbaar inkomen weer aantrekken en de armoeddrempel weer toenemen richting zijn niveau zonder de coronacrisis.

Bij het alternatief scenario van 0,5 procentpunt lagere jaarlijkse productiviteitsgroei op lange termijn zou het armoederisico van gepensioneerden sterker dalen dan in het referentiescenario. De loongroei in het alternatief scenario is immers gematigder (1 % per jaar vanaf 2031) waardoor ook de armoeddrempel aan een trager tempo stijgt. Omdat de lagere loongroei pas zeer geleidelijk aan een effect op de pensioenen zelf heeft, impliceert de lagere armoeddrempel een kleiner armoederisico bij gepensioneerden.

In het referentiescenario neemt de inkomensongelijkheid onder gepensioneerden, gemeten door de Gini-index, af tot 2050 waarna ze stabiel zou zijn. De daling van de ongelijkheid is het gevolg van dezelfde factoren als de daling van het armoederisico. Enerzijds wordt de ongelijkheid beïnvloed door de gehanteerde welvaartshypothesen, afgeleid uit het Generatiepact, zoals hierboven vermeld. Zo kennen de minimumpensioenen en de IGO een jaarlijkse reële verhoging van 1 %, terwijl de welvaartsaanpassing voor de bestaande pensioenen 0,5 % bedraagt. Tevens stijgt het loonplafond bij de berekening van de pensioenen op de lange termijn minder dan de groeivoet van het gemiddeld loon, hetgeen de stijging van de hoogste pensioenen afremt. Anderzijds leidt de toegenomen arbeidsmarktparticipatie van vrouwen tot minder gepensioneerden met een erg laag eigen pensioen wat de pensioenongelijkheid, in het bijzonder tussen mannen en vrouwen, vermindert.

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

Inleiding

De Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) werd opgericht door de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds. De wet van 18 december 2016 tot regeling van de erkenning en de afbakening van de crowdfunding en houdende diverse bepalingen inzake financiën heeft het Zilverfonds opgeheven, maar de SCvV bevestigd. Dezelfde wet heeft het opschrift van de wet van 5 september 2001 vervangen door 'Wet tot oprichting van een Studiecommissie voor de vergrijzing en opstelling van een Vergrijzingsnota.'

De SCvV voert de redactie uit van een jaarlijks verslag over de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing. In die context presenteert het eerste hoofdstuk van het jaarlijks verslag 2020 de evolutie van alle sociale uitgaven tot 2070. Die evolutie wordt geïllustreerd aan de hand van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070, met name de variatie tussen die twee jaren van alle sociale uitgaven, uitgedrukt in procentpunt van het bbp. De budgettaire kosten van de vergrijzing zijn gevoelig voor onzekerheden over toekomstige evoluties van de determinanten ervan, zoals bijvoorbeeld over de evolutie van de economische groei of van de bevolking. Vandaar dat naast het referentiescenario ook alternatieve scenario's met betrekking tot de sleutelparameters productiviteit, werkloosheid en vruchtbaarheid worden voorgesteld. Dit jaar wordt in een focus ook nog bijzondere aandacht besteed aan de impact van de demografische vergrijzing op de projectie van de publieke uitgaven voor gezondheidszorgen op lange termijn.

Het tweede hoofdstuk illustreert de sociale gevolgen van de vergrijzing of de sociale houdbaarheid. Enerzijds geeft het een stand van zaken van het armoederisico bij ouderen en gepensioneerden, in vergelijking met zowel andere groepen als de buurlanden, en van de evolutie van de minimumpensioenen en de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) ten opzichte van een armoededrempel. Anderzijds worden de langetermijnvooruitzichten van de sociale houdbaarheid van de pensioenen geïllustreerd aan de hand van de evolutie van het armoederisico en de ongelijkheid tussen inkomens van de gepensioneerden. De hypothesen die de basis vormen van de projectie van deze indicatoren zijn identiek aan de hypothesen die zijn gebruikt in het kader van de evaluatie van de budgettaire kosten van de vergrijzing.

Het SCvV-verslag presenteert vooruitzichten tot 2070, en dus geen voorspellingen. Voorspellingen pogen de best mogelijke raming te geven van een nabije toekomst (een jaar, of zelfs twee jaar). Vooruitzichten die worden opgesteld over een langere periode berusten onvermijdelijk op hypothesen. Gezien de onzekerheid waarmee bepaalde hypothesen worden omgeven, worden zeer vaak gevoeligheidsanalyses van de resultaten voor bepaalde sleutelparameters voorgesteld. Vooruitzichten beweren niet 'het' exacte cijfer te geven voor een gegeven horizon, maar vormen een besluitvormingsinstrument waarmee het debat ter zake kan worden gekaderd.

Kader 2 Crisis COVID-19 in het Jaarlijks Verslag 2020

De coronacrisis heeft zware economische en sociale gevolgen. Hoewel op dit moment de gevolgen nog moeilijk in te schatten zijn, worden bepaalde effecten in rekening gebracht in de verschillende analyses van dit rapport.

Zo houden de budgettaire kosten van de vergrijzing (hoofdstuk 1) rekening met de impact van COVID-19 op de demografische groei en op bepaalde macro-economische variabelen (bbp, werkloosheid,...) en met de tijdelijke genomen maatregelen (tijdelijke werkloosheid, overbruggingsrecht, ouderschapsverlof). Hoewel de gezondheids crisis en de genomen maatregelen om deze te bestrijden als tijdelijk worden beschouwd, wordt er ook een impact op lange termijn verwacht. Zo zou er een permanent verlies van het bbp zijn en zou de structurele langetermijn werkloosheidsgraad later worden bereikt ten opzichte van een situatie zonder deze crisis. Merk op dat zonder de tijdelijke maatregelen de effecten van de crisis nog groter zouden zijn.

Wat de sociale houdbaarheid van de vergrijzing betreft (hoofdstuk 2), zal de impact van de coronacrisis vooral spelen via de armoededrempel en bij de toets van de minima aan deze drempel. De crisis zal geen sterke invloed op het bedrag van de pensioenen hebben. Maar de algemene terugval in het beschikbaar inkomen in 2020 impliceert een lagere armoededrempel, waardoor de relatieve inkomenspositie van gepensioneerden verbetert en ze gemiddeld een lager armoederisico zullen hebben dan in een situatie zonder deze crisis. Vanaf 2021 zal het beschikbaar inkomen weer geleidelijk aan toenemen tot een niveau dat dat van voor de crisis benadert, net zoals de armoededrempel en het armoederisico bij gepensioneerden.

Merk op dat de economische en sociale gevolgen van de coronacrisis veel ruimer zijn dan wat in het huidig Verslag van de SCvV kon worden voorgesteld. Zij worden in verschillende werkgroepen die de regeringen hebben opgericht bestudeerd. Dit valt dan ook buiten het bestek van het Jaarlijks Verslag van de SCvV. Gegeven de omvang van de impact van de crisis, zowel op vlak van socio-economische groepen die getroffen worden als op vlak van dimensies (inkomens, gezondheid, sociaal contact, onderwijs), kan de SCvV in dit Verslag in geen geval exhaustief zijn voor wat betreft de inkomens- en sociale gevolgen van de crisis, noch op ouderen, noch op andere socio-economische groepen. De SCvV beperkt zich hierbij tot wat kwantificeerbaar is op basis van de indicatoren of resultaten die standaard worden voorgesteld in het rapport.

Gegeven de vele onzekerheden over de evolutie van de COVID-19-epidemie en over de socio-economische gevolgen ervan, benadrukt de SCvV het onzekere karakter van de impactraming van de COVID-19-crisis op de budgettaire kosten van de vergrijzing en op de sociale houdbaarheid.

1. Evolutie van de sociale uitgaven tegen 2070

1.1. Inleiding

De Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) stelt elk jaar een verslag op over de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing. In dit jaarlijks verslag 2020 presenteert het eerste hoofdstuk de evolutie van alle sociale overheidsuitgaven tot 2070. De indicator die doorgaans wordt gebruikt zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing die de variatie van alle sociale uitgaven tussen twee jaren (2019 en 2070 in dit verslag) uitgedrukt in procentpunt van het bbp vertegenwoordigen.

De Studiecommissie voor de Vergrijzing benadrukt dat die langetermijnvooruitzichten geenszins voorspellingen zijn. Die vooruitzichten vormen een beleidsondersteunend instrument en maken het mogelijk het debat hierrond te kaderen. Daarom worden een referentiescenario en verschillende alternatieve scenario's met betrekking tot de sleutelparameters voorgesteld. Er moet worden opgemerkt dat er zich dit jaar – bovenop de onzekerheid eigen aan langetermijnvooruitzichten – een bijkomende onzekerheid voordoet met betrekking tot de evolutie en de gevolgen van de COVID-19-epidemie.

Het referentiescenario houdt rekening met de Demografische vooruitzichten 2019-2070 die zijn geactualiseerd in het kader van de COVID-19-epidemie en die op 2 juni 2020 zijn verschenen. Daarnaast worden ook de Economische vooruitzichten 2020-2025 die op 23 juni 2020 zijn gepubliceerd, opgenomen. Deze vooruitzichten zijn gebaseerd op een bepaalde macro-economische context die rekening houdt met de pandemie, en met de reeds afgekondigde maatregelen met betrekking tot de sociale uitgaven. Tot slot worden, zoals elk jaar, alternatieve scenario's voorgesteld in het verslag, d.w.z. macro-economische scenario's met betrekking tot de productiviteitsgroei en de werkloosheidsgraad, en deze keer ook demografische scenario's inzake vruchtbaarheid.

1.2. De hypothesen van het SCvV-scenario

Vier soorten hypothesen liggen aan de basis van de langetermijnvooruitzichten: de demografische, socio-economische, macro-economische hypothesen en hypothesen inzake sociaal beleid (zie tabel 2).

Tabel 2 De belangrijkste hypothesen van de SCvV-vooruitzichten

| Demografische hypothesen vanaf 2019 ("Demografische vooruitzichten 2019-2070 - Actualisering in het kader van de COVID-19-epidemie") | | | |
|---|---|-------------|------|
| | 2019 | 2040 | 2070 |
| Gemiddeld aantal kinderen per vrouw | 1,63 | 1,73 | 1,73 |
| Levensverwachting bij de geboorte: mannen | 79,5 | 83,7 | 88,1 |
| Levensverwachting bij de geboorte: vrouwen | 84,1 | 86,7 | 89,7 |
| Migratiesaldo in duizendtallen | 43,4 | 20,8 | 19,3 |
| Socio-economische hypothesen | | | |
| Scholingsgraad | Bij hypothese 100 % van de kinderen tussen 3 en 14 jaar; afhankelijk van de evolutie van de activiteitsgraad voor de 15-34-jarigen en integratie van eventuele maatregelen | | |
| Activiteitsgraad en overgang van het statuut van actieve naar het statuut van invalide en gepensioneerde | Modellering gebaseerd op de overgangskans van de ene socio-economische categorie naar de andere, per geslacht en leeftijdscategorie, aangepast om rekening te houden met de impact van de hervormingen (verschuivingshypothese inzake gedrag na de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd ^a). | | |
| Macro-economische hypothesen | | | |
| Op middellange termijn: 'Economische vooruitzichten 2020-2025' | Op lange termijn: een referentiescenario en alternatieve scenario's | | |
| emiddelde groei van de productiviteit per werknemer ^b tijdens de periode 2020-2025 ^c : 0,3 % per jaar | Gemiddelde groei van de productiviteit per werknemer en (van het loon per werkende) tussen 2020 en 2070: in referentiescenario 1,2 % per jaar (1,5 % vanaf 2045) in het alternatief scenario met een lagere productiviteitsgroei 0,9 % per jaar (1 % vanaf 2031) | | |
| Werkgelegenheidsgraad ^d : 68,9 % in 2019 en 70,2 % in 2025. | Structurele werkloosheidsgraad ^e op lange termijn: in het referentiescenario 7,0 % in het alternatief scenario met de hogere werkloosheidsgraad 8,0 % | | |
| Werkloosheidsgraad ^e : 8,9 % in 2019, piek van 11,5 % in 2021 en 8,9 % in 2025. | | | |
| Sociaal-beleids hypothesen | | | |
| 2019-2020 | Vanaf 2021: parameters voor de berekening van de budgettaire enveloppe bestemd voor de welvaartsaanpassingen | | |
| Huidige wetgeving (maatregelen van de sociale partners en de regering) | Loonplafond | 1,25 %/jaar | |
| | Minimumrecht per loopbaanjaar | 1,25 %/jaar | |
| | Niet-forfaitaire uitkeringen (algemene regeling) ^f | 0,50 %/jaar | |
| | Forfaitaire uitkeringen en minima | 1,00 %/jaar | |

a. Zie deel 1.2.2 van dit rapport.

b. Productiviteit per werknemer = bbp/totale werkgelegenheid

c. De gemiddelde groei tijdens de periode 2020-2025 houdt rekening met de jaarlijkse groei tussen 2019 en 2020.

d. Totale werkgelegenheid in % van de bevolking van 18 tot 66 jaar. In tabel B1 van de bijlage van de 'Economische Vooruitzichten 2020-2025' van het Federaal Planbureau heeft de werkgelegenheidsgraad betrekking op de totale bevolking van 15 tot 64 jaar.

e. Volgens het administratief concept, inclusief de oudere werklozen met maxi-vrijstelling en de werkzoekende werklozen met bedrijfstoelag.

f. In de pensioenregeling van de overheidssector toont de welvaartsaanpassing van het gemiddelde pensioen (m.a.w. de perequatie) een loskoppeling van 0,4 procentpunt ten opzichte van de stijging van het gemiddelde loon op basis van het historisch waargenomen verschil.

1.2.1. De demografische hypothesen

Het referentiescenario van de SCvV herneemt altijd de demografische vooruitzichten die jaarlijks door het Federaal Planbureau (FPB) en Statbel (Algemene Directie Statistiek) worden gepubliceerd. Dit jaar werden de 'Demografische vooruitzichten 2019-2070' begin maart 2020¹ gepubliceerd, net vóór het uitbreken van de COVID-19-epidemie. Daarom was een actualisering in het kader van die epidemie onontbeerlijk. Die actualisering werd op 2 juni 2020² gepubliceerd en wordt gebruikt in het referentiescenario van het verslag van 2020 van de SCvV. De nationale demografische projecties zijn gebaseerd op drie soorten hypothesen: de levensverwachting, de internationale migraties en de vruchtbaarheid.

Tussen 2019 en 2070 neemt de **levensverwachting bij de geboorte** van mannen toe met 8,6 jaar en die van vrouwen met 5,6 jaar. Het verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen bedraagt 4,5 jaar in 2019, maar verkleint tot 1,6 jaar in 2070. De hypothese met betrekking tot de levensverwachting (naar leeftijd en geslacht) wordt opgesteld door de waargenomen trends tussen 1991 en 2018 door te trekken over de periode 2019-2070. Als gevolg van de COVID-19-epidemie moest een bijkomende hypothese van oversterfte in 2020 worden opgenomen³. Die oversterfte werd geraamd op 9 000 bijkomende overlijdens voor alle oorzaken samen, ten opzichte van ongeveer 110 000 overlijdens wanneer die epidemie niet had plaatsgevonden.

Het **internationaal migratiesaldo** (d.w.z. de immigraties min de emigraties) is positief over de volledige periode 2019-2070. Dat saldo daalt van 43 400 personen in 2019 tot 15 300 personen in 2020 als gevolg van de COVID-19-epidemie (tegenover 39 300 in de projectie die werd gepubliceerd vóór het uitbreken van de epidemie op het grondgebied). Om de verspreiding van het virus tegen te gaan, hebben nationale en internationale instanties immers een aantal beslissingen genomen om de verplaatsingen van de bevolking te beperken. Voor België komt de impact van de epidemie overeen met een halvering van de migratiestromen (immigratie en emigratie) die voor 2020 vóór de uitbraak van de epidemie werden verwacht. Het migratiesaldo stijgt vervolgens tot 38 800 personen in 2021 (zoals verwacht vóór de epidemie) en daalt daarna tot 19 300 personen in 2070. Het migratiesaldo vloeit voort uit een projectie van de immigratie in België en de emigratie vanuit België: de immigratie daalt van 164 900 personen in 2019 tot 152 200 personen in 2070 en de emigratie stijgt van 121 400 personen tot 132 900 personen.

Voor de immigratie van personen van vreemde nationaliteit worden hypothesen met betrekking tot drie afzonderlijke groepen gesteld: de vroegere EU-lidstaten (EU-15, met uitzondering van België), de nieuwe EU-lidstaten (EU-13) en de landen buiten de EU. In de projectie stijgt de immigratie uit de

¹ Federaal Planbureau, Statbel, 'Demografische vooruitzichten 2019-2070 – Bevolking en huishoudens', Federaal Planbureau, Reeks Vooruitzichten, maart 2020.

² Federaal Planbureau, Statbel, 'Demografische vooruitzichten 2019-2070 – Actualisering in het kader van de COVID-19-epidemie', Federaal Planbureau, Rapport, juni 2020

³ Deze hypothese houdt geen rekening met:

- Een mogelijke oversterfte als gevolg van een tweede golf van de COVID-19-epidemie of door een stijging van het aantal onrechtstreekse overlijdens als gevolg van de lockdown en de socio-economische impact van de epidemie. Indien er een tweede golf komt, zou de impact op het sterftecijfer beperkt kunnen zijn door de verworven ervaring.
- Een ondersterfte in 2020 (in de maanden na de epidemie) die enerzijds het gevolg kan zijn van het feit dat een deel van de COVID-19-overlijdens betrekking heeft op (zeer) oude personen die een zeer hoge sterftkans vertonen in de komende maanden en anderzijds van de lockdownmaatregelen of een vertraging van de economische activiteit (verkeersongevallen, arbeidsongevallen, verbetering van de luchtkwaliteit, enz.).

landen buiten de EU als gevolg van de verwachte bevolkingsgroei in die landen in de wereldbevolkingsvooruitzichten die in 2019 door de Verenigde Naties werden gepubliceerd⁴. De projectiemethodologie van die immigratie berust op een constante emigratiegraad naar België, die wordt berekend als het gemiddelde over de periode 2000-2018, dat wordt toegepast op de bevolking van die landen. De immigratie uit de EU-15 vertraagt tot het begin van de jaren 2030 en blijft vervolgens stabiel. De immigratie wordt ook geprojecteerd op basis van de emigratiegraden uit die landen naar België; die graden worden vastgesteld als het gemiddelde over de laatste drie waargenomen jaren en constant gehouden over de projectieperiode. De immigratie uit de EU13 daalt over de projectieperiode, door een daling van de relatieve economische aantrekkingskracht van België enerzijds en, van de bevolking in de EU13-landen⁵ anderzijds. De modellering van die immigratie koppelt de emigratiegraad van die landen naar België aan de relatieve economische aantrekkingskracht van België op basis van de projecties van het bruto binnenlands product (bbp). Die projecties worden uitgevoerd door de Ageing Working Group⁶ die is opgericht door het Comité voor Economisch Beleid van de ECOFIN-Raad.

De projectie van de emigratiegraden van buitenlanders die in België⁷ wonen, houdt rekening met een terugkeer na ongeveer 6 jaar na de immigratie. De emigratiegraden en het migratiesaldo van de Belgen worden constant gehouden op de waargenomen gemiddelde niveaus tussen 2014 en 2018. De immigratie van de Belgen wordt op residuaire wijze verkregen.

Het totale vruchtbaarheidscijfer⁸ (of het gemiddelde aantal kinderen per vrouw) stijgt van 1,6 in 2019 tot 1,7 in 2030 en blijft vervolgens relatief stabiel tot 2070. Sinds het begin van de jaren 2010 leidt een daling van de vruchtbaarheidsgraad van de vrouwen jonger dan 30 jaar tot een algemene daling van het totale vruchtbaarheidscijfer (ondanks een stijging van de vruchtbaarheidsgraad van vrouwen ouder dan 30 jaar). Die daling zou kunnen worden verklaard door de financiële en economische crisis van 2008-2009 die dus slechts tijdelijk zou zijn en later zou worden ingehaald. Tot op heden is nog geen inhaalbeweging vastgesteld en de redenen daarvoor blijven vaag. De grote onzekerheid die heerst rond de evolutie van de vruchtbaarheid in de komende jaren heeft ertoe geleid dat de hypothese voor het referentiescenario werd gebaseerd op de adviezen van de verschillende betrokken experts die afkomstig zijn van de academische wereld en de Belgische regionale instellingen vóór het uitbreken van de COVID-19-epidemie. De Demografische vooruitzichten 2019-2070 gaan slechts uit van een lichte herneming van de vruchtbaarheid tegen 2030, d.w.z. 1,7 in plaats van 1,88 in de vorige edities. Er moet worden benadrukt dat de socio-economische impact van de epidemie de vruchtbaarheid zou kunnen beïnvloeden. In de actualisering COVID-19 van de demografische vooruitzichten van juni 2020 werd die component evenwel niet herzien bij gebrek aan gegevens over de impact van de epidemie. Op lange termijn worden de vruchtbaarheidsgraden per leeftijd, arrondissement en (Belgische of buitenlandse) nationaliteit constant gehouden ten opzichte van hun niveau in 2030.

⁴ Verenigde Naties, "World Population Prospects 2019", Verenigde Naties 2019.

⁵ Eurostat, 2018-based population projections.

⁶ Europese Commissie en Comité voor Economisch Beleid, "The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies", Europese Commissie, European Economy, Institutional Paper n° 65, november 2017.

⁷ In 2017 bedraagt deze graad 7,6 %.

⁸ Voor meer details, zie deel 'Focus op de vruchtbaarheid' dat gepubliceerd werd in de Demografische vooruitzichten 2019-2070 van maart 2020. Daarin wordt naar een groot aantal artikels verwezen. Zie ook Federaal Planbureau, Working Paper over de vruchtbaarheid, die in 2020 zal verschijnen.

De redenen voor de omvang en het aanhoudend karakter van de daling van de vruchtbaarheid sinds 2009 in België en andere landen werden nog niet allemaal geïsoleerd en geanalyseerd. Daarom worden ook twee alternatieve vruchtbaarheidsscenario's voorgesteld: een scenario met een hogere vruchtbaarheid (1,85 vanaf 2030) dat overeenstemt met het referentiescenario van het SCvV-verslag van 2019 en een scenario met een minder hoge vruchtbaarheid van 1,6 vanaf 2019 dat overeenstemt met het huidige waargenomen niveau.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de demografische projecties op subnationaal niveau migratiestromen tussen de arrondissementen (of interne migratiestromen) veronderstellen. Bij gebrek aan gegevens over de impact van de COVID-19-epidemie op die stromen, werd die component niet herzien bij de COVID-19-actualisering van de Demografische vooruitzichten 2019-2070 van juni 2020.

1.2.2. De socio-economische hypothesen

De demografische bevolking wordt opgesplitst in relevante socio-economische categorieën om de sociale uitgaven te projecteren (bijvoorbeeld het aantal uitkeringsgerechtigden), per geslacht en leeftijdsgroep, of zelfs per leeftijdsjaar. De projectiemethode past de kans om van de ene socio-economische categorie naar een andere over te gaan (of de handhaving in een socio-economische categorie) toe op de opeenvolgende generaties. Het referentiescenario wordt uitgevoerd in een ongewijzigde wettelijke en institutionele context, maar integreert de aangekondigde hervormingen (zie onderstaand deel 1.2.5).

Voor de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd werd een hypothese over het pensioneringsgedrag opgesteld. In het referentiescenario werd de verschuivingshypothese gebruikt. Die hypothese veronderstelt dat een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd met één jaar (twee jaar) resulteert in een pensioneringsuitstel van gemiddeld één jaar (twee jaar), waarbij rekening wordt gehouden met toenemende kansen op instroom in invaliditeit met de leeftijd. In het jaarlijks verslag van de SCvV van juli 2015 werden twee alternatieve hypothesen ter zake uitgewerkt⁹.

1.2.3. De macro-economische hypothesen

De evolutie van de arbeidsmarkt en de groei van de arbeidsproductiviteit vormen de macro-economische hypothesen waardoor de economische groei kan worden bepaald.

Op middellange termijn is de macro-economische omgeving overgenomen uit de 'Economische vooruitzichten 2020-2025' van het Federaal Planbureau¹⁰ die in juni 2020 zijn gepubliceerd. Tussen 2020 en 2025 bedraagt de economische groei gemiddeld 0,7 % per jaar en wordt die in gelijke mate ondersteund door de groei van de werkgelegenheid en van de productiviteit per werknemer. De

⁹ De eerste is een hypothese van minimumuitstel die stelt dat enkel de personen die niet meer voldoen aan de loopbaanvoorwaarden voor vervroegd pensioen hun pensionering uitstellen tot wanneer ze in aanmerking komen voor de loopbaanvoorwaarde voor vervroegd pensioen of tot ze de wettelijke pensioenleeftijd bereiken. De tweede is een tussenscenario waarin de verschuivingshypothese wordt gehanteerd voor de personen die, zonder optrekking van de wettelijke leeftijd, op 65 jaar met pensioen zouden zijn gegaan, en waarin de hypothese van minimumuitstel wordt toegepast voor de personen die, zonder optrekking van de wettelijke leeftijd, tussen 60 en 64 jaar met pensioen zouden zijn gegaan. De budgettaire kosten in het tussenscenario en in het scenario van minimumuitstel zijn respectievelijk 0,4 procentpunt en 0,8 procentpunt van het bbp hoger dan in het verschuivingscenario.

¹⁰ Federaal Planbureau, 'Economische vooruitzichten 2020-2025', Reeks Vooruitzichten, juni 2020.

COVID-19-crisis heeft een aanzienlijke impact op die lage gemiddelde groei, met een negatieve bbp-groei van 10,5 % in 2020, die deels wordt opgevangen door de productiviteit (-10 %). In 2021 zou het economisch herstel meer uitgesproken zijn met een bbp-groei van 8,2 %. In dat jaar wordt de negatieve productiviteitsgroei van 2020 slechts deels ingehaald en daalt de werkgelegenheid verder (-1,6 %). Ondanks een gemiddelde economische groei van 1,8 % per jaar tussen 2022 en 2025 knoopt het bbp niet opnieuw in 2025 aan met het niveau dat zou zijn bereikt wanneer geen epidemie had plaatsgevonden. De werkloosheidsgraad volgens het administratief concept (zie kader 5) stijgt tot 9,9 % in 2020 en tot 11,5 % in 2021 (nagenoeg het niveau waargenomen in 2015). Vervolgens knoopt de werkloosheidsgraad in 2025 opnieuw aan bij het niveau van 2019.

Op lange termijn resulteert de bbp-groei (de economische groei) uit de groei van de werkgelegenheid en van de arbeidsproductiviteit (aanbodmodel). Er wordt verondersteld dat de groei van het gemiddelde loon de productiviteitsgroei volgt. Die grootteorden zijn cruciale factoren om de budgettaire kosten van de vergrijzing te evalueren. De sociale uitgaven worden uitgedrukt in procent van het bbp en een groot aantal vervangingsuitkeringen worden berekend op basis van het loon.

Het referentiescenario van de SCvV gaat op lange termijn uit van een geleidelijke herneming van de productiviteitsgroei, met vanaf 2045 een groei van 1,5 % per jaar. Er moet worden benadrukt dat over de volledige projectieperiode – tussen 2020 en 2070 – de gemiddelde jaarlijkse groei van de arbeidsproductiviteit slechts 1,2 % bedraagt. De productiviteitsgroei op lange termijn kan hoog lijken in het licht van de recente waarnemingen (zie kader 3) en gaat ervan uit dat maatregelen worden genomen om de productiviteit te bevorderen. De hypothese van de productiviteitsgroei op lange termijn (1,5 % vanaf 2045) van het referentiescenario van de SCvV is identiek aan dat van de Ageing Working Group¹¹, dat zal worden gepubliceerd in het komende Ageing Report van 2021. Gezien de onzekerheid rond de toekomstige evolutie van de sleutelparameter van de productiviteitsgroei, presenteert het SCvV-verslag zoals elk jaar een alternatief scenario met een zwakkere productiviteitsgroei (zie onderstaand scenario S1). In dat alternatief scenario bedraagt de jaarlijkse productiviteitsgroei 1 % op lange termijn (net zoals in het alternatief scenario van het SCvV-verslag van 2019) in plaats van 1,5 % in het referentiescenario. Tussen 2020 en 2070 bedraagt de productiviteitsgroei gemiddeld 0,9 % per jaar in scenario S1.

Voor het referentiescenario van het SCvV-verslag van 2020, wordt de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn (volgens het administratief concept) vastgelegd op 7 %, zoals het geval is sinds het verslag van 2016. Volgens de middellangetermijnvooruitzichten heeft de COVID-19-crisis slechts een tijdelijke impact op de werkloosheidsgraad die in 2025 opnieuw aanknoopt met het niveau van 2019. De SCvV meent dat de werkloosheidsgraad verder zou dalen tot 7 %, zoals het geval was vóór de epidemie. Die hypothese veronderstelt dat de huidige structurele maatregelen op het gebied van de arbeidsmarkt worden gehandhaafd en dat een actief arbeidsmarktbeleid wordt voortgezet. Gezien de risico's die de macro-economische context omgeven, levert dit rapport ook een alternatief scenario met een hogere werkloosheidsgraad op lange termijn van 8 % (zie het onderstaande scenario S2¹²). Een derde

¹¹ Om de drie jaar maakt de Ageing Working Group (AWG) van het Comité voor Economisch Beleid (CEB) van de ECOFIN-Raad economische en budgettaire projecties voor de 28 EU-lidstaten en Noorwegen. Die projecties worden gepubliceerd in een 'Ageing Report' onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het EPC en de Europese Commissie.

¹² In het SCvV-verslag van 2019 werd een alternatief scenario met een lagere werkloosheidsgraad voorgesteld.

alternatief scenario (S3) combineert een lagere productiviteitsgroei (S1) en een hogere werkloosheidsgraad op lange termijn (S2).

In de SCvV-projecties omkadert een macro-economisch langetermijnmodel van het Federaal Planbureau¹³ het scenario inzake productiviteit en werkloosheidsgraad en levert het convergentietraject naar hun langetermijnniveaus. Het betreft een neoklassiek model waarin – als de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn is bereikt en nadien constant blijft – de evolutie van de werkgelegenheid enkel voortvloeit uit de evolutie van de beroepsbevolking¹⁴. De groei van de arbeidsproductiviteit wordt opgesplitst in de groei van de totale factorproductiviteit en de groei van de kapitaalintensiteit (de verhouding tussen kapitaal en arbeid). De totale factorproductiviteit vertegenwoordigt de output die niet wordt verklaard door het volume van de productiefactoren, met name de technologische vooruitgang, de kwaliteit van de factoren, de doeltreffendheid van het productieproces en de algemene kennis. In het klassiek model en als de relatieve prijzen van de productiefactoren onveranderd blijven, is de evolutie van de totale factorproductiviteit op lange termijn de enige determinant van de arbeidsproductiviteit aangezien de verhouding tussen de totale factorproductiviteit en de kapitaalintensiteit constant zou blijven.

De onderstaande tabel toont een opsplitsing van de groei van de arbeidsproductiviteit volgens de verschillende verklarende factoren en volgens de verschillende beoogde macro-economische en demografische scenario's. De respectievelijke bijdragen van de beroepsbevolking en de werkloosheidsgraad tot de werkgelegenheidsgroei zijn ook opgenomen.

¹³ Lebrun I., « S3BE : un modèle macroéconomique de long terme pour l'économie belge », Federaal Planbureau, Working Paper 3-09, april 2009.

¹⁴ Bij alternatieve scenario's inzake beroepsbevolking (zoals bijvoorbeeld in het geval van bepaalde pensioenhervormingen), blijft de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn onveranderd ten opzichte van de referentieprojectie.

Tabel 3 Macro-economische hypothesen (referentiescenario en alternatieve scenario's)

| | Middellange termijn 2020-2025 | Overgangperiode van 2026 tot de langetermijn-hypothesen | Op lange termijn | | | |
|--|-------------------------------|---|---|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| | | | referentiescenario en alternatieve demografische scenario's | alternatief scenario S1 | alternatief scenario S2 | alternatief scenario S3 |
| Hypothese op lange termijn van de arbeidsproductiviteit (<i>jaarlijkse groeivoet</i>) | - | Evolutie naar: | 1,5 % vanaf 2045 | 1,0 % vanaf 2031 | 1,5 % vanaf 2045 | 1,0 % vanaf 2031 |
| waarvan bijdrage van de kapitaalintensiteit | - | | 0,5 % | 0,4 % | 0,5 % | 0,4% |
| waarvan groei van de totale factorproductiviteit | - | | 1,0 % | 0,6 % | 1,0 % | 0,6 % |
| Arbeidsproductiviteit (<i>jaarlijkse groei</i>) | 0,3 % | Tussen 2026 en 2070: | 1,3 % | 1,0 % | 1,3 % | 1,0 % |
| Hypothese van de structurele werkloosheidsgraad ^a op lange termijn (in % van de beroepsbevolking) | | Evolutie naar: | 7,0 % vanaf 2032 | 7,0 % vanaf 2032 | 8,0 % vanaf 2028 | 8,0 % vanaf 2028 |
| Werkgelegenheid (<i>jaarlijkse groeivoet</i>) | 0,32 % | Tussen 2026 en 2070: | 0,16 % | 0,16 % | 0,14 % | 0,14 % |
| waarvan bijdrage van de beroepsbevolking | - | | 0,12 % | 0,12 % | 0,12 % | 0,12 % |
| waarvan bijdrage van de werkloosheidsgraad ^a | - | | 0,05 % | 0,05 % | 0,02 % | 0,02 % |

a. Volgens het administratief concept, inclusief de oudere werklozen met maxi-vrijstelling en de werkzoekende werklozen met bedrijfstoelag.

In het SCvV-referentiescenario bedraagt de groei van de arbeidsproductiviteit 1,5 % per jaar vanaf 2045, ondersteund door de groei van de totale factorproductiviteit van 1% per jaar en de bijdrage van de kapitaalintensiteit van 0,5 %. Op lange termijn – tussen 2026 en 2070 – bedraagt de groei van de arbeidsproductiviteit gemiddeld slechts 1,3 % per jaar. De gemiddelde jaarlijkse groei van de werkgelegenheid bedraagt 0,16 % en wordt ondersteund door de bijdragen van de werkloosheidsgraad en de beroepsbevolking.

Het alternatieve scenario S1 toont de impact van een lagere groei van de arbeidsproductiviteit op lange termijn: die bedraagt jaarlijks 1 % in 2031 en blijft nadien constant. Er wordt ook een scenario met een hogere werkloosheidsgraad op lange termijn (scenario S2) voorgesteld: 8 % in 2028 in plaats van 7 % in 2032 in het referentiescenario. In dat scenario wordt de werkgelegenheidsgroei (gemiddeld 0,14 % per jaar) ondersteund ten belope van 0,02 % per jaar door de daling van de werkloosheidsgraad en ten belope van 0,12 % door de beroepsbevolking.

Tot slot combineert het alternatieve scenario S3 de twee vorige scenario's, d.w.z. een lagere productiviteitsgroei en een hogere werkloosheidsgraad.

Kader 3 Onzekerheid rond de toekomstige productiviteitsgroei

Tussen 1985 en 2016 liet de groei van de totale factorproductiviteit (TFP) een dalende trend optekenen. Er kunnen evenwel verschillende trends worden berekend aan de hand van de waargenomen gegevens. Een lineaire trend daalt duidelijk en daalt per definitie verder in de projectie. Een afgevlakte trend (berekend als een gewogen gemiddelde tussen de groei van de TFP en een raming van het historische gemiddelde) daalt tot 2014 en gaat vervolgens opnieuw in stijgende lijn. In de projectie evolueert de afgevlakte trend traag naar een groei van 1 %. Dat illustreert hoe moeilijk het is om een trendgroei van de totale factorproductiviteit op te stellen.

Er moet ook worden benadrukt dat het meten van de totale factorproductiviteit gepaard gaat met enkele moeilijkheden. Die werden met name belicht door het IMF en de OESO^a. Vooral de digitale economie en de innovaties in die sector zijn moeilijk te meten: denken we maar aan het meten van de prijs van de ICT, de verbetering van de internettoegang, de vervanging van de handel in een winkel door e-commerce, de applicaties voor smartphones, enz. Als die factoren niet correct verrekend zijn, zou dat de groei van de totale factorproductiviteit vertekenen.

Voor de projectie van de productiviteitsgroei zijn er twee tegengestelde visies. Enerzijds menen de techno-pessimisten dat het steeds moeilijker is om te innoveren en dat er, bijgevolg, een daling van de groeivoet van de totale factorproductiviteit kan worden verwacht. Anderzijds geloven de techno-optimisten in innovatie (voortzetting van de digitalisering, robotisering) en dus in een stijging van de productiviteitsgroei. Het argument dat robotisering gepaard gaat met een daling van de werkgelegenheid wordt door hen als volgt weerlegd: werkgelegenheids- en productiviteitsgroei kunnen verzoenbaar zijn want, hoewel er banen verloren gaan in bepaalde sectoren, zou de productiviteitsgroei het inkomen, de consumptie en dus de totale werkgelegenheid verhogen. Wat de (positieve, negatieve of neutrale) impact van de vergrijzing op de productiviteitsgroei betreft, leiden de resultaten van gerealiseerde studies niet tot een eenduidig advies^b.

- a. G. Adler, R. Duval, D. Furceri, S. Kiliç Celik, K. Koloskova, M. Poplawski-Ribeiro, "Gone with the Headwinds: Global Productivity", IMF Staff Discussion Note, april 2017, Box 1, blz. 11-12.
B. Egert, "Aggregate multi-factor productivity: Measurement issues in OECD countries", OECD Economics Department Working Papers, n° 1441, OECD Publishing, Parijs
- b. S. Aiyar, C. Ebeke, X. Shao, "The Impact of Workforce Aging on European Productivity", IMF Working Papers n° 16/238, 8 december, 2016.
M. Bussolo, J. Koettl, E. Sinnott, "The Effects of Aging on Productivity" in: Golden Aging: Prospects for Healthy, Active, and Prosperous Aging in Europe and Central Asia, Washington, DC: Wereldbank, juni 2015, blz. 167-212.

1.2.4. De sociaal-beleidshypothesen

De hypothesen inzake sociaal beleid houden verband met de reële herwaarderingen van sociale uitkeringen, naast hun automatische aanpassing aan de prijsevolutie. De maatregelen inzake welvaartsvastheid van 2019-2020 worden geïntegreerd in de projectie (zie bijlage 1). Vanaf 2021 worden de sociale uitkeringen geherwaardeerd volgens de parameters die worden gebruikt voor de berekening van de in het Generatiepact voorziene theoretisch beschikbare enveloppes in alle takken – met uitzondering van de kinderbijslag – van de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de socialebijstandsregeling (zie kader 4).

De pensioenen van de openbare sector in reële termen worden geherwaardeerd op basis van het perequatiemechanisme, rekening houdend met een historische stijging van het gemiddelde loon die 0,4 procentpunt hoger ligt dan die van het gemiddelde pensioen.

Als gevolg van de programmawet van 29 december 2014 werd de kinderbijslag in de werknemersregeling en zelfstandigenregeling vanaf 2015 uit de berekening van de welvaartsenveloppe gehaald. Volgens het principe van een projectie bij ongewijzigde wetgeving op middellange termijn wordt de kinderbijslag niet in reële termen geherwaardeerd tot 2025. Op lange termijn wordt het principe van een projectie bij ongewijzigd beleid gehandhaafd¹⁵: de kinderbijslag wordt vanaf 2026 jaarlijks geherwaardeerd, op basis van het gemiddelde verschil dat de afgelopen dertig jaar werd opgetekend tussen de groei van het gemiddelde loon (0,9 %) en de groei van het gemiddelde bedrag van die uitkeringen (0,2 %), of een loskoppeling van 0,7 procentpunt. Er wordt rekening gehouden met de hervormingen van het kinderbijslagstelsel door de Gemeenschappen en Gewesten (G&G).

¹⁵ Zonder herwaardering zou de kinderbijslag er fors op achteruitgaan ten opzichte van de gemiddelde levensstandaard en dit zou in strijd zijn met het traditionele kinderbijslagbeleid.

Kader 4 De voor de welvaartsaanpassingen gereserveerde enveloppes

De wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact heeft een structureel mechanisme ingesteld voor de welvaartsaanpassing van de sociale uitkeringen in de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de socialebijstandregelingen. 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 - met uitzondering van de kinderbijslag - voor:

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

Die percentages worden los van de loongroei vastgesteld (oorspronkelijk waren ze gebaseerd op oudere SCvV-referentiescenario's waarin ze gekoppeld waren aan een productiviteitsgroei van 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 2015 en 2016 heeft de regering de volledige beschikbare enveloppe toegekend. Voor 2017 en 2018 heeft de regering daarentegen de beschikbare enveloppe jaarlijks met 161,1 miljoen euro verlaagd. De regering heeft 80 miljoen euro geheven van de beschikbare enveloppe van 2019 om zo snel mogelijk bepaalde uitkeringen op 1 juli 2018 te verhogen. De beschikbare enveloppe van 2019 werd verminderd met dat bedrag, waarbij tegelijkertijd de beschikbare enveloppe voor 2020 werd behouden.

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

1.2.5. De maatregelen op het gebied van sociale uitgaven

De SCvV-projecties houden rekening met de afgekondigde maatregelen en hervormingen op het gebied van sociale uitgaven¹⁶. Hieronder wordt een onderscheid gemaakt tussen de nieuwe maatregelen die zijn opgenomen in het SCvV-verslag van 2020 en de maatregelen die al zijn voorgesteld in het vorige verslag. Een overzicht van de herwaarderingsmaatregelen is opgenomen in bijlage 1.

a. Nieuwe maatregelen opgenomen in het SCvV-verslag van 2020

- De tijdelijke maatregelen met betrekking tot COVID-19 die alleen van kracht zijn in 2020: versoepeling van de toegangsvoorwaarden en verhoging van de gemiddelde uitkering in tijdelijke werkloosheid, bevroering van de degressiviteit gedurende vijf maanden in volledige werkloosheid, verlenging van de inschakelingsuitkeringen gedurende vijf maanden, versoepeling van de voorwaarden en verhoging van de gemiddelde uitkering voor ouderschapsverlof, versoepeling van de toegangsvoorwaarden voor het overbruggingsrecht voor de zelfstandige werknemers, maandelijkse premie van 50 euro van juli tot december 2020 voor de begunstigden van een socialebijstandsuitkering (equivalent leefloon, inkomensvervangende tegemoetkoming en integratietegemoetkoming voor personen met een handicap en inkomensgarantie voor ouderen).

Er moet worden benadrukt dat als die maatregelen niet zouden zijn genomen, de epidemie veel ernstigere socio-economische en macro-economische gevolgen had gehad met een grotere impact op lange termijn.

- Invoering van het thematisch ouderschapsverlof aan 1/10 vanaf 1 juni 2019 in de privésector en vanaf 1 augustus 2019 in de overheidssector.
- Regularisatie van de pensioenen van de mijnwerkers in 2020 met terugwerkende kracht voor de afgelopen 10 jaar.

b. Maatregelen en hervormingen die reeds vervat zijn in de projectie van het SCvV-verslag 2019

Pensioenen

- Geleidelijke verstrenging van de toegangsvoorwaarden voor het vervroegd pensioen in de drie pensioenregelingen (tot de leeftijd van 63 jaar in 2018 en een loopbaanvoorwaarde van 42 jaar in 2019, behalve uitzonderingen voor lange loopbanen).
- Verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd tot 66 jaar in 2025 en tot 67 jaar in 2030 in de drie pensioenregelingen.
- Geleidelijke verhoging van de minimumleeftijd voor het overlevingspensioen van 45 jaar tot 50 jaar in 2025.
- Geleidelijk schrappen vanaf 1 januari 2016 van de diplomabonificatie in de berekening van de loopbaanvoorwaarde voor het vervroegd pensioen (in de pensioenregeling van de overheidssector).

¹⁶ De maatregelen met betrekking tot andere beleidsdomeinen dan de sociale uitgaven worden ook opgenomen in de middellangetermijnprojectie: zie Federaal Planbureau, 'Economische vooruitzichten 2020-2025', juni 2020

- Schrappen van de pensioenbonus in de drie pensioenregelingen vanaf 1 januari 2015 (overgangperiode volgens bepaalde voorwaarden).
- Harmonisering van de regularisatie van de studieperiodes in de pensioenberekening in de drie pensioenregelingen.
- Afschaffing van de eenheid van loopbaan¹⁷ in de zelfstandigen- en werknemersregeling, gewijzigde valorisatie van de gelijkgestelde werkloosheidsperioden in de werknemersregeling.
- Invoering van het gemengd pensioen in de overheidssector (met uitzondering van het onderwijs) vanaf 1 mei 2018 voor de nieuwe gepensioneerden. Het pensioen voor het contractuele deel van de loopbaan, dat is gepresteerd vóór de benoemingen vanaf 1 december 2017, zal dan berekend worden volgens de modaliteiten van de werknemersregeling¹⁸.

De wet die deze hervorming uitvoert, voorziet eveneens de invoering van een tweede pensioenpijler voor het contractueel personeel van de overheidssector (met uitzondering van het onderwijs), de aanpassing van de aanvullende werkgeversbijdragen voor individuele responsabilisering voor de provinciale en lokale besturen (vanaf 1 januari 2019) en de afschaffing van de loopbaanvoorwaarde van 5 jaar om van een overheidspensioen te kunnen genieten (vanaf 1 mei 2019).

Werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT)

- Verstrenging vanaf 1 januari 2015 van de toelatingsvoorwaarden voor de werkloosheid met bedrijfstoeslag (minimumleeftijd 62 jaar in de algemene regeling, behalve uitzonderingen).
- Veleidelijke veralgemening (voor nieuwkomers met een concept van aangepaste beschikbaarheid) van de verplichting voor werklozen met bedrijfstoeslag om zich als werkzoekende op te geven vanaf 2015 (dat betekent dat ze beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt, beschouwd worden als actieven en onderworpen zijn aan controles), maar onder bepaalde voorwaarden kunnen sommige uitkeringsgerechtigden niet werkzoekend (en dus buiten de beroepsbevolking) blijven.
- Maatregelen uit het voorstel van Interprofessioneel akkoord 2019-2020, opgenomen in Koninklijke besluiten of conventionele arbeidsovereenkomsten (met name versoepeling van de leeftijdsvoorwaarde voor bepaalde regelingen van SWT en eindeloopbaan tijdskrediet).

Werkloosheid (inclusief tijdskrediet en loopbaanonderbreking)

Schrappen van de anciënniteitstoelage en van de uitkering voor niet-gemotiveerd tijdskrediet; vermindering van bepaalde uitkeringen (inkomensgarantie-uitkering, tijdelijke werkloosheidsuitkering, berekening van de werkloosheidsuitkering op basis van de laatste twaalf bezoldigde maanden in plaats van de laatste maand); verlaging van de uiterste leeftijd voor het indienen van een aanvraag voor een inschakelingsuitkering en invoering van een minimum diplomavereiste voor min-21-jarigen; beperking van het aantal tijdelijke werkloosheidsdagen per

¹⁷ Een loopbaan wordt als volledig beschouwd als ze 14 040 dagen voltijds equivalenten of 45 jaren telt. Het principe van de beperking tot de eenheid van loopbaan houdt in dat het aantal dagen dat in aanmerking wordt genomen bij de pensioenberekening wordt beperkt tot dat plafond. Wanneer dat plafond wordt overschreden, worden de minst gunstige dagen op het vlak van het inkomen niet in rekening genomen. De maatregel heeft tot doel de beperking tot de eenheid van loopbaan af te schaffen, waardoor m.a.w. meer dan 14 040 loopbaandagen in aanmerking zouden kunnen worden genomen als het gewerkte dagen betreft.

¹⁸ Vóór deze hervorming werden contractuele perioden voorafgaand aan een benoeming¹⁸ (benoeming in dezelfde graad als de prestaties als contractuele) de berekening van het ambtenarenpensioen gelijkgeschakeld met een statutaire periode.

werkgever; verhoging van de toegangsleeftijd voor het eindeloopbaantijdskrediet bij eerste aanvraag; controle van het werknemersstatuut en referentieloon; beperking van de toegang tot het recht op werkloosheidsuitkeringen voor buitenlanders; verplichting om te voldoen aan de toegangsvoorwaarden voor een volledige werkloosheidsuitkering om een tijdelijke werkloosheidsuitkering te krijgen (parallel daarmee zijn na de aanslagen van maart 2016 de tijdelijke werkloosheidsaanvragen door overmacht verlengd tot 30 september 2016); verlaging van de uitkeringsbedragen voor nieuwe begunstigden van een uitkering voor tijdskrediet (met minstens vijf jaar anciënniteit bij hun werkgever), loopbaanonderbreking en thematische verloven (voor werknemers van 50 jaar en ouder) op 1 juni 2017, de herziening van het concept van passend werk, de grotere controle op het gezinsstatuut, de recuperatie van onterechte uitkeringen, een toegenomen controle van de begunstigden van een inkomensgarantie-uitkering, het verbod om tijdelijke werkloosheid en onderaanneming te combineren en de vrijwillige werkverlating.

Arbeidsongeschiktheid (primaire ongeschiktheid en invaliditeit)

Strengere toekennings- en controleprocedures, opstellen van een re-integratieplan na drie maanden primaire arbeidsongeschiktheid voor personen waarvoor een re-integratie op de arbeidsmarkt mogelijk is, verstrenging van de administratieve sancties in het kader van arbeidsongeschiktheid en invaliditeit; afschaffing van de verhoging van RIZIV-uitkeringen toegestaan aan arbeidsongeschikte werklozen en dit voor nieuwe instromers (vanaf 1 januari 2015); berekening van de RIZIV-uitkeringen van nieuwe instromers vanaf 1 januari 2016 op basis van het gemiddeld verdiende loon van de laatste maand van de DmfA (multifunctionele Aangifte¹⁹ voor de RSZ-werkgevers) in plaats van het laatst verdiende loon, re-integratie van arbeidsongeschikten, responsabilisering van werkgevers/werknemers.

Kinderbijslag

Door de regionale regeringen gestemde hervormingen.

Met betrekking tot gezondheidszorg bevatten de geobserveerde gegevens alle maatregelen die de overheid en het RIZIV in het verleden hebben genomen om te waken over de niet-overschrijding van de reële groeinorm van de uitgaven aan gezondheidszorg. In de projectie wordt de evolutie van de uitgaven aan gezondheidszorg afgeleid uit de resultaten van specifieke modellen en wordt geen rekening gehouden met de groeinorm.

¹⁹ De DmfA bevat de loon- en arbeidstijdgegevens van alle werknemers die bij een werkgever zijn tewerkgesteld in de loop van een bepaald kwartaal. De verklaring moet worden ingediend in de loop van de maand die volgt op het afgelopen kwartaal, maar kan achteraf worden aangepast.

1.3. Langetermijnvooruitzichten van de sociale uitgaven

1.3.1. De demografische vooruitzichten

De belangrijkste resultaten van de geactualiseerde 'Demografische vooruitzichten 2019-2070'²⁰ in het kader van COVID-19 en gepubliceerd in juni 2020 worden voorgesteld in tabel 4. Ook de verschillen met de vorige vooruitzichten 2018-2070, die geïntegreerd zijn in het SCvV-rapport van 2019, worden gegeven.

Tabel 4 Belangrijkste resultaten van de 'Demografische vooruitzichten 2019-2070 - actualisering COVID-19'²¹ (1) en verschil met de vooruitzichten 2018-2070 (2)
Situatie op 30 juni

| | 2019 | | 2020 | | 2025 | | 2040 | | 2070 | |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) |
| Totale bevolking in duizendtallen | 11457,4 | 4,1 | 11491,8 | -14,1 | 11706,0 | -19,9 | 12191,4 | -111,6 | 12711,1 | -535,6 |
| <i>Per leeftijdsgroep in duizendtallen^a</i> | | | | | | | | | | |
| 0-17 jaar | 2309,0 | -1,1 | 2314,1 | -5,4 | 2334,5 | -13,4 | 2340,0 | -139,8 | 2369,9 | -315,9 |
| 18-66 jaar | 7223,5 | 5,1 | 7223,4 | -4,6 | 7224,3 | -0,8 | 7118,6 | 32,1 | 7285,9 | -242,7 |
| 67 jaar en ouder | 1924,9 | 0,1 | 1954,3 | -4,0 | 2147,3 | -5,7 | 2732,8 | -3,9 | 3055,3 | 23,0 |
| waarvan 67 tot 79 jaar | 1274,4 | -0,6 | 1302,9 | -1,6 | 1477,1 | -2,2 | 1683,2 | -1,2 | 1657,4 | 14,0 |
| waarvan 80 jaar en ouder | 650,5 | 0,7 | 651,4 | -2,5 | 670,2 | -3,5 | 1049,7 | -2,7 | 1397,8 | 9,0 |
| <i>Leeftijdsstructuur in %</i> | | | | | | | | | | |
| 0-17 jaar | 20,2 | 0,0 | 20,1 | 0,0 | 19,9 | -0,1 | 19,2 | -1,0 | 18,6 | -1,6 |
| 18-66 jaar | 63,0 | 0,0 | 62,9 | 0,0 | 61,7 | 0,1 | 58,4 | 0,8 | 57,3 | 0,5 |
| 67 jaar en ouder | 16,8 | 0,0 | 17,0 | 0,0 | 18,3 | 0,0 | 22,4 | 0,2 | 24,0 | 1,1 |
| <i>Enkele indicatoren</i> | | | | | | | | | | |
| Afhankelijkheid van de ouderen: (67+/18-66) | 26,6 | 0,0 | 27,1 | 0,0 | 29,7 | -0,1 | 38,4 | -0,2 | 41,9 | 1,7 |
| Vergrijzingsintensiteit (80+/67+) | 33,8 | 0,0 | 33,3 | -0,1 | 31,2 | -0,1 | 38,4 | -0,0 | 45,8 | -0,1 |
| p.m. afhankelijkheid van de ouderen: (65+/15-64) | 29,8 | 0,0 | 30,2 | 0,0 | 33,1 | -0,1 | 41,2 | -0,2 | 44,9 | 2,0 |

a. Leeftijdscategorie 1-17 jaar op basis van de leerplicht; leeftijdscategorie 67 jaar en ouder op basis van de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd tot 67 jaar in 2030.

Tussen 2019 en 2070 stijgt de totale bevolking van 11,5 miljoen tot 12,7 miljoen (een groei van 11 %). De groei van de verschillende leeftijdscategorieën is zeer verschillend. De bevolking van 0 tot 17 jaar stijgt met 2,6 % na de lichte herneming van de vruchtbaarheid tot 2030. De bevolking op arbeidsleeftijd van 18 tot 66 jaar stijgt slechts met 0,9 %, terwijl die van 67 jaar en ouder met bijna 59 % toeneemt. De leeftijdsstructuur van de bevolking wordt dus op lange termijn gewijzigd met een daling van het aandeel van de jongeren van 0 tot 17 jaar en van de 18-66-jarigen en een sterke stijging van het aandeel van de 67-plussers. De vergrijzing van de bevolking is duidelijk: de afhankelijkheidsratio van ouderen (die wordt berekend als de verhouding tussen het aantal personen van 67 jaar en ouder en het aantal

²⁰ Federaal Planbureau, Statbel, 'Demografische vooruitzichten 2019-2070 - Actualisering COVID-19', Federaal Planbureau, Rapport, juni 2020

²¹ De publicatie 'Demografische vooruitzichten 2019-2070 – Actualisering COVID-19' toont de situatie op 1 januari terwijl het gaat om de situatie op 30 juni in Tabel 4.

personen tussen 18 en 66 jaar) stijgt met 57 % tussen 2019 en 2070. Volgens de gehanteerde hypothesen zou de COVID-19-epidemie slechts een beperkte impact uitoefenen op de totale bevolking in 2020. In 2020 neemt de bevolking nog steeds toe ten opzichte van 2019, maar minder dan zonder de epidemie, als gevolg van extra sterfgevallen en vooral minder internationale migratie. Vanaf 2021 bereikt de bevolkingsgroei vrijwel het niveau van vóór de COVID-19-crisis.

De verschillen met de vorige demografische vooruitzichten 2018-2070 die geïntegreerd zijn in het SCvV-verslag van 2019 zijn het gevolg van verschillende factoren: de actualisering van de waarnemingen voor het jaar 2018, de gehanteerde hypothesen inzake vruchtbaarheidsprojectie, sterftecijfer en internationale migratie en, tot slot, de specifieke hypothesen inzake sterfte en internationale migratie voor het jaar 2020 als gevolg van de COVID-19-epidemie (zie deel 1.2.1). De gewijzigde vruchtbaarheidshypothese heeft echter de grootste impact op de verschillen met de vorige demografische vooruitzichten. De vruchtbaarheidsgraad bedraagt 1,7 vanaf 2030 in de nieuwe vooruitzichten in plaats van 1,88 in de vorige editie. Het lagere aantal geboorten en het lagere aantal jongeren van 0 tot 17 jaar heeft geleidelijk een weerslag op de bevolking op arbeidsleeftijd van 18 tot 66 jaar. Het aantal personen van 67 jaar en ouder verschilt niet fundamenteel in de twee demografische projecties. De vergrijzing is dus meer uitgesproken op lange termijn in de nieuwe vooruitzichten en verhoogt de afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen.

1.3.2. De arbeidsmarkt

De indicatoren m.b.t. de arbeidsmarkt zijn gebaseerd op administratieve gegevens (zie kader 5). De beroepsbevolking omvat alle personen die aanwezig zijn op de arbeidsmarkt, met name alle werkenden en werklozen (inclusief de oudere werklozen met maxi-vrijstelling²² en de werkzoekende werklozen met bedrijfstoelage). De activiteitsgraad (respectievelijk werkgelegenheidsgraad) wordt gedefinieerd als de verhouding tussen de beroepsbevolking (respectievelijk totale werkgelegenheid) en de bevolking van 18 tot 66 jaar.

²² Stelsel in uitdoving.

Kader 5 Twee statistische concepten van de arbeidsmarkt

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

Het concept 'enquête' is opgesteld op basis van een steekproef van de bevolking. Voor de arbeidsmarkt betreft het de steekproef uit de 'Enquête naar de arbeidskrachten' (EAK), uitgevoerd door Statbel en bezorgd aan Eurostat, dat het methodologisch kader ervan heeft bepaald. De enquête gebeurt aan de hand van individuele interviews. Een persoon wordt verrekend in de werkgelegenheid wanneer die verklaart een bezoldigde arbeid van minstens een uur te hebben verricht tijdens een referentieweek. De personen die om een specifieke reden tijdelijk niet aan het werk waren (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 waarschijnlijk het meest geschikt om internationale vergelijkingen te maken.

Het administratief concept wordt opgesteld op basis van exhaustieve administratieve gegevens. De werkgelegenheid wordt bepaald op basis van de gegevens van socialezekerheidsinstellingen (RSZ, RSZPPO, RSVZ, enz.) 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, enz.). De werkloosheid omvat alle personen die als werkzoekende ingeschreven zijn bij de gewestelijke instellingen voor arbeidsbemiddeling, alsook de oudere werklozen met maxi-vrijstelling en de werkzoekende werklozen met bedrijfstoelage. Er moet op worden gewezen dat het aantal werkzoekende werklozen met bedrijfstoelage tot 2014 eerder gering was. Dat aantal stijgt langzaam als gevolg van de in juli 2015 verschenen koninklijke besluiten, waarin het geleidelijk verplicht wordt zich als werkzoekende in te schrijven. Er blijven echter vrijstellingen mogelijk naargelang van de loopbaanduur.

Het exhaustieve karakter van de administratieve gegevens maakt een uitvoerige analyse van bepaalde kenmerken mogelijk en vormt de meest geschikte basis voor de simulatie van de middellange- en langetermijnevolutie van de sociale uitgaven en van de arbeidsreserve.

Als gevolg van de gezondheids crisis van COVID-19, wordt bijzondere aandacht besteed aan de middellangetermijnresultaten. Hoewel de activiteitsgraad blijft toenemen in 2020 (tabel 5), geldt dat niet voor de werkgelegenheidsgraad die voor het eerst daalt sinds 2014, met 0,4 procentpunt ten opzichte van 2019. Tegelijkertijd stijgt ook de werkloosheidsgraad voor het eerst sinds 6 jaar: van 8,9 % in 2019 tot 9,9 % in 2020. Hij neemt verder toe tot 11,5 % in 2021, gevolgd door een daling tot 8,9 % in 2025. Tussen 2019 en 2025 zijn de activiteitsgraad en de werkgelegenheidsgraad respectievelijk met 1,2 en 1,3 procentpunt gestegen.

Over de volledige projectieperiode (2019-2070) stijgt de activiteitsgraad met 4,9 procentpunt als gevolg van de groeiende deelname van vrouwen op de arbeidsmarkt en van de pensioenhervorming van 2015. Die laatste beïnvloedt in het bijzonder de activiteitsgraden van de 55-66-jarigen (+17,7 procentpunt over de projectieperiode). Tussen 2019 en 2070 daalde de werkloosheidsgraad met 1,9 procentpunt. We herinneren eraan dat die graad, na een stijging in 2020 en 2021, in 2025 opnieuw het niveau van 2019 bereikt en dus een nulvariatie kent tussen 2019 en 2025. De daling met 1,9 procentpunt doet zich dus

voor vanaf 2026 tot 2032. Vanaf het ogenblik dat de werkloosheidsgraad zijn structurele langetermijnniveau heeft bereikt (7 %) en constant blijft op dat niveau, weerspiegelt de evolutie van de werkgelegenheidsgraad die van de activiteitsgraad (aanbodmodel). De werkgelegenheidsgraad stijgt van 68,9 % in 2019 tot 74,9 % in 2070, hetzij een stijging met 6,0 procentpunt.

In vergelijking met de vorige vooruitzichten zijn de waargenomen gegevens voor het jaar 2019 voor de globale activiteits- en werkgelegenheidsgraden hoger dan verwacht (o.a. door een herziening van de nationale boekhouding). In 2070 zijn ze dus hoger dan in de vorige vooruitzichten, maar de evolutie van die graden tussen 2019 en 2070 blijft relatief vergelijkbaar. Merk hierbij op dat de evolutie van de activiteits- en werkgelegenheidsgraden van de 55-66-jarigen in de nieuwe vooruitzichten echter dynamischer is als gevolg van de hogere waargenomen graden voor de leeftijden jonger dan die leeftijdsgroep. De cohortmodellering impliceert dat deze toename geleidelijk wordt weerspiegeld in de oudere leeftijdsgroepen in de projectie.

Tabel 5 Toestand op de arbeidsmarkt, referentiescenario van juli 2020 (1) en verschillen ten opzichte van de resultaten van de SCvV van juli 2019 (2) - administratief concept
In %

| | 2019 | | 2020 | | 2025 | | 2040 | | 2070 | | 2019-2070 | |
|--|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|-----------|---------|
| | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) |
| Werkgelegenheidsgraad ^a | 68,9 | 0,8 | 68,5 | -0,1 | 70,2 | -0,1 | 74,9 | 0,8 | 74,9 | 0,8 | 6,0 | 0,1 |
| Vrouwen | 64,7 | 0,6 | 64,5 | -0,1 | 66,3 | -0,1 | 70,9 | 0,7 | 70,9 | 0,7 | 6,2 | 0,1 |
| Mannen | 73,1 | 0,9 | 72,5 | -0,1 | 74,2 | -0,1 | 78,8 | 1,0 | 78,7 | 0,9 | 5,6 | 0,0 |
| waarvan 55-66 jaar ^b | 49,0 | 0,7 | 49,9 | 0,4 | 53,3 | 0,2 | 67,0 | 1,4 | 67,6 | 1,3 | 18,6 | 0,6 |
| Vrouwen | 44,0 | 0,8 | 44,9 | 0,6 | 48,2 | 0,3 | 62,1 | 1,0 | 63,1 | 1,2 | 19,1 | 0,4 |
| Mannen | 54,1 | 0,6 | 55,0 | 0,2 | 58,3 | 0,0 | 72,0 | 1,9 | 72,0 | 1,4 | 17,9 | 0,9 |
| Werkloosheidsgraad ^c | 8,9 | -0,1 | 9,9 | 1,1 | 8,9 | 1,7 | 7,0 | 0,0 | 7,0 | 0,0 | -1,9 | 0,1 |
| Activiteitsgraad ^d | 75,7 | 0,7 | 76,0 | 0,9 | 76,9 | 1,2 | 80,6 | 0,9 | 80,5 | 0,9 | 4,9 | 0,2 |
| waarvan 55-66 jaar ^e | 54,9 | 0,4 | 56,0 | 0,6 | 58,9 | 1,0 | 72,1 | 1,2 | 72,7 | 1,1 | 17,7 | 0,6 |
| Potentiële activiteitsgraad ^f | 76,6 | 0,6 | 76,8 | 0,8 | 77,4 | 1,1 | 81,0 | 0,8 | 80,9 | 0,8 | 4,4 | 0,2 |

a. Totale werkgelegenheid in % van de bevolking van 18 tot 66 jaar. In tabel B1 van de bijlage van de 'Economische Vooruitzichten 2020-2025' van het Federaal Planbureau heeft de werkgelegenheidsgraad betrekking op de totale bevolking van 15 tot 64 jaar.

b. Werkgelegenheid van de 55-66-jarigen in % van de bevolking tussen 55 en 66 jaar

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

d. Beroepsbevolking in % van de bevolking tussen 18 en 66 jaar

e. Beroepsbevolking tussen 55 en 66 jaar in % van de bevolking tussen 55 en 66 jaar

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

Tabel 6 illustreert de evolutie van het aantal personen (in duizendtallen) op de arbeidsmarkt. De bevolking van 18 tot 66 jaar (op arbeidsleeftijd) stijgt slechts met 62 400 personen tussen 2019 en 2070, maar de beroepsbevolking neemt sterker toe (+400 600 personen) als gevolg van de stijging van de activiteitsgraad (zie tabel 5). Binnen de beroepsbevolking stijgt de werkgelegenheid met 477 000 eenheden, terwijl het aantal werklozen daalt met 77 000 personen.

Tabel 6 Toestand op de arbeidsmarkt, referentiescenario van juli 2020 (1) en verschil ten opzichte van de resultaten van de SCvV van juli 2019 (2) - administratief concept
In duizendtallen (tenzij anders vermeld)

| | 2019 | | 2020 | | 2025 | | 2040 | | 2070 | | |
|-------------------------------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|------------------|
| | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | 1/2 ^b |
| Bevolking van 18 tot 66 jaar | 7223,5 | 5,1 | 7223,4 | -4,6 | 7224,3 | -0,8 | 7118,6 | 32,1 | 7285,9 | -242,7 | -3,2 % |
| Beroepsbevolking ^a | 5465,2 | 57,7 | 5491,1 | 62,0 | 5569,0 | 97,6 | 5734,9 | 89,5 | 5865,8 | -127,0 | -2,1 % |
| Werkgelegenheid | 4977,8 | 58,4 | 4949,5 | -8,8 | 5073,8 | -8,1 | 5332,1 | 81,9 | 5455,1 | -118,2 | -2,1 % |
| Werkloosheid ^a | 487,4 | -0,7 | 541,6 | 70,8 | 495,2 | 105,7 | 402,8 | 7,6 | 410,7 | -8,8 | -2,1 % |

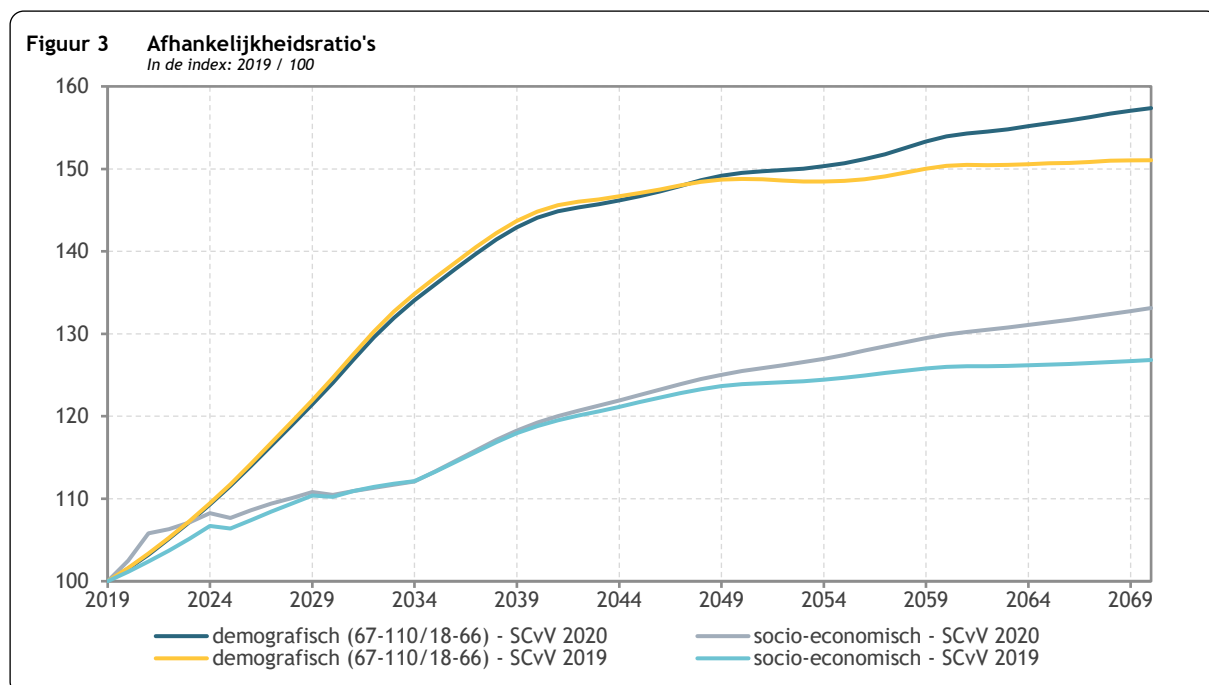
a. Inclusief de oudere werklozen met maxi-vrijstelling en de werkzoekende werklozen met bedrijfstoelag.

b. Procentueel verschil

In vergelijking met de vorige vooruitzichten zijn er op lange termijn minder personen op de arbeidsmarkt als gevolg van de neerwaartse aanpassing van de vruchtbaarheidshypothese die het aantal 18-66-jarigen vermindert. In 2070 zijn de beroepsbevolking, de werkgelegenheid en de werkloosheid 2,1 % lager in de nieuwe projectie in vergelijking met het referentiescenario van het SCvV-verslag van 2019.

1.3.3. Afhankelijkheidsratio's

De figuur illustreert enerzijds de demografische afhankelijkheidsratio die de verhouding weergeeft tussen de 67-plussers en de bevolking van 18 tot 66 jaar en anderzijds de socio-economische afhankelijkheidsratio die de verhouding weergeeft tussen het aantal pensioengerechtigden en het aantal werkenden. De resultaten van het referentiescenario van de SCvV van de verslagen 2019 en 2020 worden voorgesteld.



In het verslag van 2020 stijgt de demografische afhankelijkheidsratio met 57 % tegen 2070 en de socio-economische afhankelijkheidsratio met 33 %. Ten opzichte van het verslag van 2019, stijgt de demografische en de socio-economische afhankelijkheidsratio meer (met ongeveer 6 procentpunt) als

gevolg van de neerwaartse herziening van de vruchtbaarheidshypothese (zie deel 1.2.1 De demografische hypothesen).

1.3.4. De macro-economische omgeving

Tabel 7 toont verschillende macro-economische indicatoren, met name de economische groei en zijn componenten werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit. Op middellange termijn is de macro-economische context overgenomen uit de 'Economische vooruitzichten 2020-2025' van het Federaal Planbureau die in juni 2020 zijn gepubliceerd. We herinneren eraan dat die vooruitzichten bepaalde hypothesen over de economische gevolgen van de COVID-19-crisis omvatten, namelijk een daling van het bbp met 10,5 % in 2020, gevolgd door een herstel van 8,2 % in 2021. Tussen 2020 en 2025 bedraagt de economische groei gemiddeld 0,7 % per jaar en wordt die in gelijke mate ondersteund door de groei van de werkgelegenheid en van de arbeidsproductiviteit. Volgens dat scenario knoopt het bbp niet opnieuw in 2025 aan met het niveau dat zou zijn bereikt wanneer de COVID-19-epidemie niet had plaatsgevonden. Op lange termijn, tussen 2020 en 2070, bedraagt de economische groei gemiddeld 1,4 % per jaar, vooral ondersteund door de arbeidsproductiviteit (gemiddeld 1,2 % per jaar) die wordt verondersteld te evolueren naar 1,5 % per jaar in 2045 en vervolgens constant blijft.

Tabel 7 Macro-economische projectie 2019-2070, referentiescenario van juli 2020 (1) en verschil ten opzichte van de resultaten van de SCvV van juli 2019 (2)
In %

| | Gemiddelde jaarlijkse reële groei, in % ^a | | | | | | | | Niveau in reële termen, in % | |
|----------------------------------|--|---------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|---------|------------------------------|---------|
| | 2020-2025 | | 2026-2040 | | 2041-2070 | | 2020-2070 | | 2025 | 2070 |
| | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1) | (1)-(2) | (1)/(2) | (1)/(2) |
| Werkgelegenheid | 0,3 | -0,2 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | -0,1 | 0,2 | -0,1 | -0,2 | -2,1 |
| Productiviteit per arbeidsplaats | 0,3 | -0,3 | 1,0 | 0,0 | 1,5 | 0,0 | 1,2 | -0,1 | -1,8 | -2,3 |
| Loonmassa ^b | 0,8 | -0,5 | 1,4 | 0,1 | 1,6 | -0,1 | 1,4 | -0,1 | -0,1 | -2,6 |
| Bbp | 0,7 | -0,6 | 1,4 | 0,1 | 1,6 | -0,1 | 1,4 | -0,1 | -1,9 | -4,4 |
| Bbp/hoofd | 0,3 | -0,5 | 1,1 | 0,1 | 1,4 | 0,0 | 1,2 | 0,0 | -1,7 | -0,4 |

a. De gemiddelde jaarlijkse groeivoet van het jaar x tot het jaar y houdt rekening met de groeivoet tussen x-1 en x.

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

De macro-economische vooruitzichten in het SCvV-verslag van 2020 zijn ongunstiger dan in de vorige projecties om twee redenen. Enerzijds leidt de impact van de COVID-19-crisis op middellange termijn tot een bbp dat 1,9 % lager is in 2025²³. Daarna wordt dit bbp-verlies slechts gedeeltelijk gecompenseerd door de daling van de werkloosheidsgraad tussen 2026 en 2032. Anderzijds heeft de neerwaartse herziening van de vruchtbaarheidshypothese op lange termijn een negatief effect op de werkgelegenheid (zie tabel 6) en bijgevolg op de economische groei. In 2070 ligt het bbp-niveau 4,4 % lager dan in de vooruitzichten van het SCvV-verslag van 2019.

²³ Ook het cijfer van een verlies aan economische activiteit van 4 % wordt vaak geciteerd. Het gaat hierbij om het verlies in reële termen aan economische activiteit van de privésector midden 2022 ten opzichte van een scenario zonder pandemie (zie Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2020 -2025, juni 2020, p.3).

1.3.5. De budgettaire kosten van de vergrijzing

a. De budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn (2019-2025)

De volgende tabel geeft de evolutie van de sociale uitgaven in procent van het bbp tussen 2019 en 2025, alsook de budgettaire kosten van de vergrijzing (namelijk de variatie van de sociale uitgaven tussen de twee gegeven jaren, uitgedrukt in procentpunt van het bbp).

Tabel 8 Evolutie van de sociale uitgaven en budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn volgens het referentiescenario van de SCvV van juli 2020 en verschil ten opzichte van het scenario van juli 2019
In procent van het bbp en in procentpunt van het bbp

| Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing | Referentiescenario van de SCvV van juli 2020 | | | | | | | | Verschil met de resultaten van juli 2019 | |
|--|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|--|--|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2019-2025 | 2019-2025 | |
| | In procent van het bbp | | | | | | | | In procentpunt van het bbp | |
| Pensioenen | 10,6 | 12,4 | 11,6 | 11,6 | 11,8 | 12,0 | 12,0 | 1,4 | 0,6 | |
| - werknemersregeling | 6,0 | 7,0 | 6,6 | 6,6 | 6,7 | 6,9 | 6,9 | 1,0 | 0,3 | |
| - zelfstandigenregeling | 0,8 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 0,1 | 0,0 | |
| - overheidssector ^a | 3,8 | 4,4 | 4,1 | 4,1 | 4,1 | 4,1 | 4,1 | 0,3 | 0,2 | |
| Gezondheidszorg ^b | 7,9 | 9,1 | 8,5 | 8,4 | 8,5 | 8,6 | 8,8 | 0,9 | 0,3 | |
| - 'acute' zorg | 6,4 | 7,4 | 7,0 | 6,9 | 7,0 | 7,1 | 7,2 | 0,8 | 0,3 | |
| - langdurige zorg | 1,4 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 0,1 | 0,0 | |
| Arbeidsongeschiktheid ^c | 2,0 | 2,4 | 2,2 | 2,3 | 2,3 | 2,4 | 2,5 | 0,5 | 0,3 | |
| Werkloosheid ^d | 1,3 | 2,6 | 1,7 | 1,5 | 1,4 | 1,3 | 1,2 | -0,1 | 0,3 | |
| Kinderbijslag | 1,5 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 0,0 | 0,0 | |
| Overige sociale uitgaven ^e | 1,5 | 2,4 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 0,2 | 0,2 | |
| Totaal | 24,8 | 30,6 | 27,4 | 27,0 | 27,2 | 27,4 | 27,6 | 2,8 | 1,7 | |
| p.m. lonen van het onderwijzend personeel ^f | 4,0 | 4,5 | 4,2 | 4,1 | 4,1 | 4,1 | 4,1 | 0,1 | 0,1 | |

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

b. Overheidsuitgaven van alle beleidsniveaus (sociale zekerheid, federale overheid, lagere overheid en G&G) voor de acute en langdurige gezondheidszorg, inclusief de Vlaamse Zorgverzekering (0,1 % van het bbp).

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

c. Uitkeringen voor moederschap, primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit.

d. Inclusief werkloosheid met bedrijfstoelag, tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

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

f. Volgens de SCvV-definitie maken de lonen van het onderwijzend personeel geen deel uit van de totale budgettaire kosten van de vergrijzing.

Tussen 2019 en 2025 bedraagt de toename van de sociale uitgaven 2,8 procentpunt van het bbp, maar kent ze een verschillend jaarlijks verloop. De sociale uitgaven stijgen met 5,8 procentpunt tussen 2019 en 2020 als gevolg van de COVID-19-crisis. De werkloosheidsuitgaven (vooral voor tijdelijke werkloosheid) en het overbruggingsrecht voor de zelfstandige werknemers (geïntegreerd in de overige sociale uitgaven) 'exploderen' in nominale termen. Het is echter vooral de daling van het bbp die het gewicht van alle sociale uitgaven in procent van het bbp doet toenemen. Het einde van de tijdelijke maatregelen die in 2020 van kracht zijn en het verwachte economische herstel voor 2021 verlichten vervolgens de druk op de sociale uitgaven met 3,2 procentpunt van het bbp in 2021 en met 0,4

procentpunt in 2022. Vanaf 2023 verminderen de werkloosheidsuitgaven door de dalende evolutie van het aantal werklozen en stijgen de uitgaven voor pensioenen, gezondheidszorg en arbeidsongeschiktheid gestaag in procent van het bbp. Merk op dat de pensioenuitgaven stabiel blijven in 2025 als gevolg van het verhogen van de wettelijke pensioenleeftijd van 65 tot 66 jaar.

Er moet nogmaals worden onderstreept dat die middellangetermijnvooruitzichten geenszins voorspellingen zijn. Ze zijn gebaseerd op een macro-economisch scenario dat is opgesteld in een nog meer onzekere context dan gebruikelijk. Dat scenario gaat bijvoorbeeld uit van een permanent bbp-verlies aan het einde van de middellangetermijnperiode: het bbp haalt in 2025 niet meer het niveau dat zou zijn bereikt wanneer de epidemie niet had plaatsgevonden.

In vergelijking met de vorige vooruitzichten zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing 1,7 procentpunt van het bbp hoger tussen 2019 en 2025 als gevolg van verschillende factoren. Ten eerste heeft het bbp zich, zoals hierboven vermeld, niet hersteld tot het niveau dat voor 2025 werd verwacht zonder de COVID-19-epidemie. Dat lagere bbp doet het gewicht van alle sociale uitgaven toenemen. Een ruwe berekening geeft aan dat dit 'bbp-effect' verantwoordelijk is voor meer dan de helft (0,9 procentpunt) van de toename van de budgettaire kosten in vergelijking met de projectie van het SCvV-verslag van 2019. De stijging van de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg is vrijwel volledig toe te schrijven aan een lager bbp. Andere factoren spelen ook een rol voor bepaalde sociale uitgaven. Wat betreft de uitgaven voor primaire ongeschiktheid werd het aantal invaliden opwaarts herzien op basis van een RIZIV-projectie die rekening houdt met de laatste observaties. Tussen 2019 en 2025 verminderen de werkloosheidsuitgaven door de coronacrisis niet in de nieuwe vooruitzichten, wat wel voorzien was in de vooruitzichten van vorig jaar, en blijft het aantal werklozen in 2025 rond het niveau van 2019. Ten slotte, bij de overige sociale uitgaven zijn de uitgaven voor het leefloon hoger door een bijkomend aantal gerechtigden door de gevolgen van de crisis veroorzaakt door de COVID-19-epidemie.

b. De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn

De evolutie van de totale sociale uitgaven tussen 2019 en 2070 (uitgedrukt in procent van het bbp) en de budgettaire kosten van de vergrijzing over verschillende periodes (uitgedrukt in procentpunt van het bbp) worden voorgesteld in tabel 9.

Er wordt onderstreept dat deze resultaten geen voorspellingen zijn, maar vooruitzichten, die zijn opgesteld volgens bepaalde scenario's met hypothesen voor de sleutelparameters. Het is daarom aangewezen om alternatieve scenario's op te stellen, die worden voorgesteld in punt 1.3.5.d (alternatieve scenario's voor de arbeidsproductiviteit en de werkloosheidsgraad) en deel 1.3.5.e (alternatieve vruchtbaarheidsscenario's).

Tabel 9 Evolutie van de sociale uitgaven en van de budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens het referentiescenario van juli 2020 en verschil ten opzichte van het scenario van juli 2019
In procent van het bbp en in procentpunt van het bbp

| Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing | Referentiescenario van juli 2020 | | | | | | | Verskil met de resultaten van de SCvV van juli 2019 2019-2070 |
|--|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|-------------|------------|---|
| | 2019 | 2025 | 2040 | 2070 | 2019-2040 | 2040-2070 | 2019-2070 | |
| | In procent van het bbp | | | | In procentpunt van het bbp | | | |
| Pensioenen | 10,6 | 12,0 | 13,5 | 13,3 | 2,9 | -0,3 | 2,6 | 1,0 |
| - werknemersregeling | 6,0 | 6,9 | 7,9 | 7,5 | 1,9 | -0,3 | 1,6 | 0,7 |
| - zelfstandigenregeling | 0,8 | 1,0 | 1,1 | 1,2 | 0,3 | 0,1 | 0,4 | 0,1 |
| - overheidssector ^a | 3,8 | 4,1 | 4,5 | 4,5 | 0,7 | 0,0 | 0,7 | 0,3 |
| Gezondheidszorg ^b | 7,9 | 8,8 | 10,0 | 10,4 | 2,2 | 0,4 | 2,6 | 0,6 |
| - 'acute' zorg | 6,4 | 7,2 | 7,8 | 8,1 | 1,4 | 0,4 | 1,7 | 0,5 |
| - langdurige zorg | 1,4 | 1,6 | 2,3 | 2,3 | 0,8 | 0,0 | 0,9 | 0,2 |
| Arbeidsongeschiktheid ^c | 2,0 | 2,5 | 2,3 | 2,0 | 0,3 | -0,3 | 0,0 | 0,2 |
| Werkloosheid ^d | 1,3 | 1,2 | 1,0 | 0,9 | -0,3 | -0,1 | -0,4 | 0,0 |
| Kinderbijslag | 1,5 | 1,5 | 1,3 | 1,0 | -0,2 | -0,2 | -0,4 | 0,1 |
| Overige sociale uitgaven ^e | 1,5 | 1,7 | 1,7 | 1,5 | 0,1 | -0,2 | -0,1 | 0,2 |
| Totaal | 24,8 | 27,6 | 29,8 | 29,1 | 5,0 | -0,7 | 4,3 | 2,2 |
| p.m. lonen van het onderwijzend personeel ^f | 4,0 | 4,1 | 3,9 | 3,8 | -0,1 | -0,1 | -0,2 | -0,3 |

a. Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de overheid (de resultaten die in dit verslag worden voorgesteld houden geen rekening met de verhoging van de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voor het vervroegd pensioen, noch met de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd in die regelingen) en de IGO.

b. Overheidsuitgaven van alle beleidsniveaus (sociale zekerheid, federale overheid, lagere overheid en G&G) voor de acute en langdurige gezondheidszorg, inclusief de Vlaamse Zorgverzekering (0,1 % van het bbp).

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

c. Uitkeringen voor moederschap, primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit.

d. Inclusief werkloosheid met bedrijfstoelag, tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

e. Vooral de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fonds voor bestaanszekerheid (uitsluitend het deel dat onder de sociale zekerheid valt volgens de ESR2010-principes), tegemoetkomingen aan personen met een handicap en leefloon.

f. Volgens de SCvV-definitie maken de lonen van het onderwijzend personeel geen deel uit van de totale budgettaire kosten van de vergrijzing.

De totale sociale uitgaven stijgen van 24,8 % van het bbp in 2019 tot een maximum van ongeveer 29,9 % van het bbp aan het begin van de jaren 2040 en dalen vervolgens licht tot 29,1 % van het bbp in 2070, het laatste projectiejaar. De budgettaire kosten van de vergrijzing zijn ruimschoots positief tussen 2019 en 2040, namelijk 5 procentpunt van het bbp. De uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg nemen toe met respectievelijk +2,9 en +2,2 procentpunt van het bbp, vooral als gevolg van de vergrijzing. De forse stijging van het aantal invaliden tot het begin van de jaren 2030, zwingen de uitgaven voor arbeidsongeschiktheid aan. De werkloosheidsuitgaven en de kinderbijslag verminderen daarentegen (-0,5 procentpunt van het bbp) gedurende die periode. De werkloosheidsgraad daalt tot 7 % in 2032 en de jaarlijkse herwaardering van de kinderbijslag in reële termen blijft lager dan de economische groei.

Tussen 2040 en 2070 zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing licht negatief, met -0,7 procentpunt van het bbp. Tijdens die periode groeit het bbp gemiddeld met 1,6 % per jaar (zie tabel 7) en de afhankelijkheidsratio van de ouderen evolueert veel gematigder dan tijdens de vorige periode. De groei van de pensioenuitgaven loopt dus achter op die van het bbp. De overige sociale uitgaven (arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, kinderbijslag en overige) dalen ook in procent van het bbp. De parameters voor welvaartsaanpassingen, die onafhankelijk van de loongroei zijn bepaald, leiden

immers tot een geleidelijke verlichting van de budgettaire kosten in geval van een toenemende loongroei (de groei van het gemiddelde loon of van de productiviteit bereikt geleidelijk aan 1,5 % tegen 2045). De uitgaven voor acute gezondheidszorg stijgen echter met 0,4 procentpunt van het bbp tijdens die periode als gevolg van de economische groei en de technologische vooruitgang op medisch vlak²⁴. Over de hele projectieperiode bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 4,3 procentpunt van het bbp.

In vergelijking met de vorige vooruitzichten liggen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070 2,2 procentpunt van het bbp hoger. Meer dan drie vierde van dat verschil is te wijten aan de middellangetermijnperiode (zie deel 1.3.5.a) en het overige deel uit de neerwaartse herziening van de vruchtbaarheidshypothese in de nieuwe demografische vooruitzichten. Die leidt op lange termijn tot minder mensen op arbeidsleeftijd, wat gevolgen heeft voor de beroepsbevolking, de werkgelegenheid en het bbp. Een lager bbp doet alle sociale uitgaven uitgedrukt in procent van het bbp toenemen, wat niet kan worden gecompenseerd door lagere uitgaven voor kinderbijslag en kraamgeld. Een alternatief scenario met een hogere vruchtbaarheid (zie deel 1.3.5.e), dat aanleunt bij het referentiescenario van het SCvV-verslag van 2019, maakt het mogelijk de impact van de herziening van die hypothese beter te begrijpen.

c. De budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit

De nationale boekhouding onderscheidt vier beleidsniveaus binnen de gezamenlijke overheid: de federale overheid, de sociale zekerheid, de lagere overheid en de gemeenschappen en de gewesten (G&G). Entiteit I omvat de federale overheid en de sociale zekerheid, en Entiteit II de lagere overheid en de gemeenschappen en gewesten (G&G).

De rekeningen per entiteit die in dit deel worden voorgesteld, wijken af van de nationale boekhouding in ESR²⁵-termen inzake bepaalde rustpensioenen: de pensioenen geregistreerd in de rekeningen van de lagere overheid en de G&G in de nationale boekhouding zijn opgenomen in de rekening van Entiteit I in de onderstaande tabellen aangezien ze ten laste zijn van de federale overheid.

Naar aanleiding van de zesde staatshervorming worden de uitgaven die verband houden met de overgedragen bevoegdheden in de nationale boekhouding, vanaf de gegevens voor het jaar 2015, in de rekeningen van de G&G opgenomen, los van het feit dat een federale administratie de betaling van bepaalde overgedragen bevoegdheden blijft verzorgen. De sociale uitgaven die zijn overgedragen van Entiteit I naar de G&G hebben betrekking op de uitgaven voor langdurige zorg, bepaalde uitkeringen voor loopbaanonderbreking, kinderbijslag en bepaalde tegemoetkomingen voor personen met een handicap (lijn 'overige sociale uitgaven').

De budgettaire kosten van de vergrijzing van Entiteit I en Entiteit II worden voorgesteld in tabel 10 volgens de SCvV-referentieprojectie. Het aandeel van de sociale uitgaven ten laste van Entiteit I daalt

²⁴ Zie de focus die in het teken staat van de impact van de demografische vergrijzing op de publieke gezondheidszorguitgaven voor meer details over de methodologie en de verschillende verklarende factoren voor de evolutie van die uitgaven.

²⁵ Tot en met de observatie van 2015 was de Vlaamse Zorgverzekering in de nationale boekhouding opgenomen in de rekening van de sociale zekerheid, maar voorgesteld in de rekening van Entiteit II in dit deel. Vanaf de observatie van 2016 wordt de Vlaamse Zorgverzekering ook opgenomen in de nationale boekhouding in de rekening van de G&G (Entiteit II).

van 93 % in 2014 tot 83 % in 2019 als gevolg van de bevoegdheidsoverdrachten van de zesde staatshervorming. Over de totale projectieperiode, tussen 2019-2070, vallen de budgettaire kosten vrijwel volledig onder Entiteit I die het leeuwendeel van de pensioen- en gezondheidsuitgaven betaalt. Binnen Entiteit II worden de budgettaire kosten van de gezondheidszorg voor de helft gecompenseerd door een daling van de kosten van de kinderbijslag²⁶.

Tabel 10 De budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit volgens het referentiescenario van de SCvV van juli 2020
In procent van het bbp en in procentpunt van het bbp

| Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing | Referentiescenario van de SCvV van juli 2020 | | | | | | | | |
|---|--|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|------------|------------|--|
| | Entiteit I | | | | | Entiteit II | | | |
| | 2014 | 2019 | 2025 | 2040 | 2070 | 2014-2019 | 2019-2070 | 2014-2070 | |
| | In procent van het bbp | | | | | In procentpunt van het bbp | | | |
| Pensioenen | 10,2 | 10,5 | 11,9 | 13,4 | 13,1 | 0,3 | 2,6 | 3,0 | |
| - waarvan rustpensioenen van Entiteit II ten laste van de federale overheid ^a | 1,5 | 1,6 | 1,7 | 2,0 | 2,3 | 0,0 | 0,7 | 0,7 | |
| - waarvan overige pensioenen van de lagere overheid ten laste van de sociale zekerheid ^b | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | |
| Gezondheidszorg | 6,8 | 6,0 | 6,7 | 7,4 | 7,7 | -0,8 | 1,7 | 0,9 | |
| - waarvan 'acute' gezondheidszorg | 5,7 | 5,7 | 6,4 | 6,9 | 7,2 | -0,1 | 1,6 | 1,5 | |
| - waarvan langdurige gezondheidszorg | 1,1 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | -0,8 | 0,2 | -0,6 | |
| Arbeidsongeschiktheid | 1,7 | 2,0 | 2,5 | 2,3 | 2,0 | 0,2 | 0,0 | 0,2 | |
| Werkloosheid | 2,2 | 1,3 | 1,2 | 1,0 | 0,9 | -0,9 | -0,4 | -1,3 | |
| Kinderbijslag | 1,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -1,5 | 0,0 | -1,5 | |
| Overige sociale uitgaven | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 0,8 | 0,7 | 0,0 | -0,1 | -0,1 | |
| Totaal | 23,3 | 20,7 | 23,2 | 24,9 | 24,5 | -2,6 | 3,9 | 1,2 | |
| p.m. lonen van het onderwijzend personeel | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | -0,1 | -0,1 | |
| | Entiteit II | | | | | Entiteit II | | | |
| | 2014 | 2019 | 2025 | 2040 | 2070 | 2014-2019 | 2019-2070 | 2014-2070 | |
| | In procent van het bbp | | | | | In procentpunt van het bbp | | | |
| Pensioenen | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 2,1 | 2,4 | 0,0 | 0,7 | 0,7 | |
| - waarvan rustpensioenen ten laste van Entiteit I ^a | -1,5 | -1,6 | -1,7 | -2,0 | -2,3 | 0,0 | -0,7 | -0,7 | |
| Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening | 1,0 | 1,8 | 1,9 | 2,5 | 2,5 | 0,8 | 0,8 | 1,6 | |
| - waarvan 'acute' gezondheidszorg | 0,8 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 0,0 | 0,2 | 0,1 | |
| - waarvan langdurige gezondheidszorg | 0,2 | 1,0 | 1,1 | 1,6 | 1,6 | 0,8 | 0,6 | 1,4 | |
| Vlaamse Zorgverzekering | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | |
| Loopbaanonderbreking | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| Kinderbijslag | 0,1 | 1,5 | 1,5 | 1,3 | 1,0 | 1,4 | -0,4 | 0,9 | |
| Overige sociale uitgaven | 0,4 | 0,7 | 0,9 | 0,8 | 0,7 | 0,3 | 0,0 | 0,3 | |
| Totaal | 1,7 | 4,1 | 4,4 | 4,8 | 4,6 | 2,4 | 0,5 | 2,9 | |
| p.m. lonen van het onderwijzend personeel | 3,9 | 3,8 | 3,9 | 3,7 | 3,7 | 0,0 | -0,1 | -0,1 | |

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

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

²⁶ De uitgaven voor kinderbijslag zijn forfaitaire bedragen die minder snel stijgen in reële termen dan de economische groei.

Naar aanleiding van de bevoegdheidsoverdracht in het kader van de zesde staatshervorming zijn dotaties of financieringen van de sociale uitgaven van Entiteit I naar Entiteit II verschenen en voorgesteld in de volgende tabel. Die dotaties worden per hypothese geprojecteerd bij ongewijzigde wetgeving op lange termijn. Ze bedragen 2,8 % van het bbp in 2019 en 2,6 % in 2070.

Entiteit II verricht ook financiële overdrachten naar Entiteit I (0,8 % van het bbp in 2070) om deels bepaalde pensioenuitgaven te financieren die worden toegerekend aan Entiteit II (3,1 % van het bbp in 2070), maar die effectief betaald worden door Entiteit I.

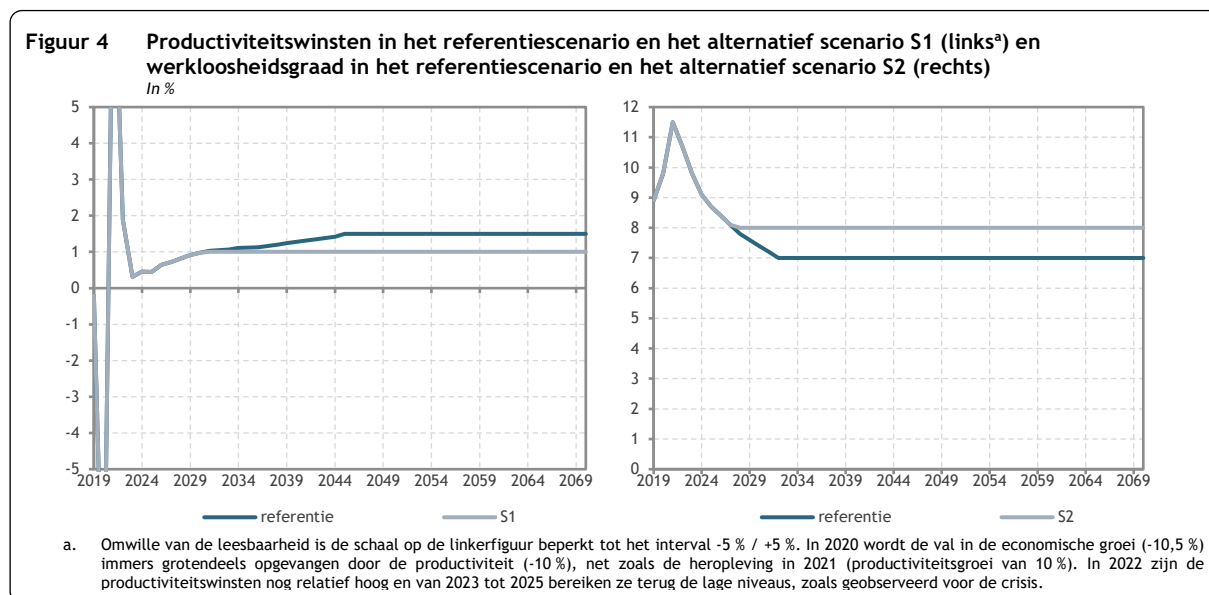
Tabel 11 Andere financiële overdrachten met betrekking tot de sociale uitgaven tussen entiteiten volgens het referentiescenario van de SCvV van juli 2020
In procent van het bbp en in procentpunt van het bbp

| | Referentiescenario van de SCvV van juli 2019 | | | | | | | |
|---|--|------|------|------|------|----------------------------|-----------|-----------|
| | 2014 | 2019 | 2025 | 2040 | 2070 | 2014-2019 | 2019-2070 | 2014-2070 |
| | In procent van het bbp | | | | | In procentpunt van het bbp | | |
| Van Entiteit I naar Entiteit II (dotaties in het kader van de overdracht van bevoegdheden met betrekking tot de sociale uitgaven - zesde staatshervorming) | 0,0 | 2,8 | 2,8 | 2,9 | 2,6 | 2,8 | -0,2 | 2,6 |
| Van Entiteit II naar Entiteit I | | | | | | | | |
| ontvangsten | 0,4 | 0,4 | 0,6 | 0,8 | 0,8 | 0,0 | 0,4 | 0,4 |
| 1) Responsabiliseringsbijdrage van de G&G (die bijdraagt tot de financiering van de rustpensioenen van Entiteit II ten laste van Entiteit I) | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 0,2 | 0,2 |
| 2) Effectieve werkgeversbijdragen van de lagere overheid aan de sociale zekerheid (die bijdraagt tot de financiering van de rust- en overlevingspensioenen van de lagere overheid ten laste van de sociale zekerheid) | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,0 | 0,2 | 0,2 |
| p.m. uitgaven | | | | | | | | |
| 1) Rustpensioenen van Entiteit II ten laste van Entiteit I | 1,5 | 1,6 | 1,7 | 2,0 | 2,3 | 0,0 | 0,7 | 0,7 |
| 2) Rust- en overlevingspensioenen van de lagere overheid ten laste van de sociale zekerheid | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,1 | 0,2 | 0,3 |

d. De alternatieve macro-economische scenario's

In dit rapport worden drie alternatieve macro-economische scenario's voorgesteld. Het scenario S1 gaat uit van een lagere groei van de jaarlijkse productiviteit op lange termijn: 1 % in plaats van 1,5 % in het referentiescenario. De productiviteitsgroei is identiek aan het referentiescenario tot 2031, het jaar waarin de productiviteitsgroei 1% bereikt. Vanaf dat jaar blijft de productiviteitsgroei in het scenario S1 constant op 1 % per jaar terwijl die in het referentiescenario geleidelijk aan verder evolueert tot 1,5 % per jaar in 2045, waarbij alle andere hypothesen onveranderd blijven (cf. figuur 4, links). In het scenario S2 verandert alleen de structurele werkloosheidsgraad (volgens het administratief concept) op lange

termijn. Die graad daalt tot in 2028, het jaar waarin hij 8 % bereikt, en blijft nadien constant op dat niveau, terwijl hij blijft dalen tot 7 % in 2032 in het referentiescenario (zie figuur 4, rechts). Tot slot combineert het derde scenario S3 de hypothesen van scenario's S1 en S2, d.w.z. een jaarlijkse productiviteitsgroei van 1 % op lange termijn en een werkloosheidsgraad van 8 % terwijl alle andere hypothesen ongewijzigd blijven.



Tabel 12 presenteert de macro-economische omgeving van de referentieprojectie van de SCvV van 2020 en van de drie alternatieve scenario's, voor de hele projectieperiode (2020-2070) maar ook voor twee subperiodes (2020-2040 en 2041-2070). De macro-economische effecten zijn immers niet uniform verdeeld over de totale projectieperiode.

In het scenario S1 met een lagere groei van de arbeidsproductiviteit, bedraagt de jaarlijkse gemiddelde productiviteitsgroei 0,8 % tussen 2020 en 2040, d.i. 0,1 procentpunt lager dan die in het referentiescenario (het verschil is niet zichtbaar op een decimaal). Tijdens de volgende periode, tussen 2041 en 2070, is de jaarlijkse gemiddelde productiviteitsgroei in het scenario S1 veel lager (1 %) dan in het referentiescenario (1,5 %). Over de totale projectieperiode is de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei 0,3 procentpunt lager in het referentiescenario (0,9 % in plaats van 1,2 %) tussen 2020 en 2070. Bij ongewijzigde werkgelegenheid, leidt die lagere productiviteitsgroei in het scenario S1 tot een bbp dat 1,4 % lager is in 2040 dan in het referentiescenario en 14,5 % lager in 2070.

Het scenario S2 gaat ervan uit dat de werkloosheidsgraad 8 % bereikt in 2028, in plaats van 7 % in 2032 in het referentiescenario. Tussen 2020 en 2040 stijgt de werkgelegenheid minder snel in het scenario S2 dan in de referentieprojectie en het bbp-niveau ligt er 1,1 % lager in 2040. Na 2040 stijgt de groei van de werkgelegenheid aan hetzelfde ritme als in het referentiescenario, net zoals het bbp.

Het scenario S3 combineert de twee vorige alternatieve scenario's (lagere productiviteitsgroei en hogere werkloosheidsgraad dan in het referentiescenario). Het mondt uit in een bbp dat 2,4 % lager is in 2040 en 15,4 % in 2070, in vergelijking met de resultaten van het referentiescenario.

Tabel 12 Macro-economische projectie 2020-2070, referentiescenario en alternatieve macro-economische scenario's
In %

| | Gemiddelde jaarlijkse reële groeivoet, in % | | | Niveau, verschil t.o.v. het referentiescenario in % | |
|---|---|-----------|-----------|---|-------|
| | 2020-2040 | 2041-2070 | 2020-2070 | 2040 | 2070 |
| Werkgelegenheid | | | | | |
| Referentie | 0,3 | 0,1 | 0,2 | - | - |
| S1 | 0,3 | 0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,0 |
| S2 | 0,3 | 0,1 | 0,2 | -1,1 | -1,1 |
| S3 | 0,3 | 0,1 | 0,2 | -1,1 | -1,1 |
| Productiviteit per arbeidsplaats | | | | | |
| Referentie | 0,8 | 1,5 | 1,2 | - | - |
| S1 | 0,8 | 1,0 | 0,9 | -1,4 | -14,5 |
| S2 | 0,8 | 1,5 | 1,2 | 0,0 | 0,0 |
| S3 | 0,8 | 1,0 | 0,9 | -1,4 | -14,5 |
| Bbp | | | | | |
| Referentie | 1,2 | 1,6 | 1,4 | - | - |
| S1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | -1,4 | -14,5 |
| S2 | 1,1 | 1,6 | 1,4 | -1,1 | -1,1 |
| S3 | 1,0 | 1,1 | 1,1 | -2,4 | -15,4 |

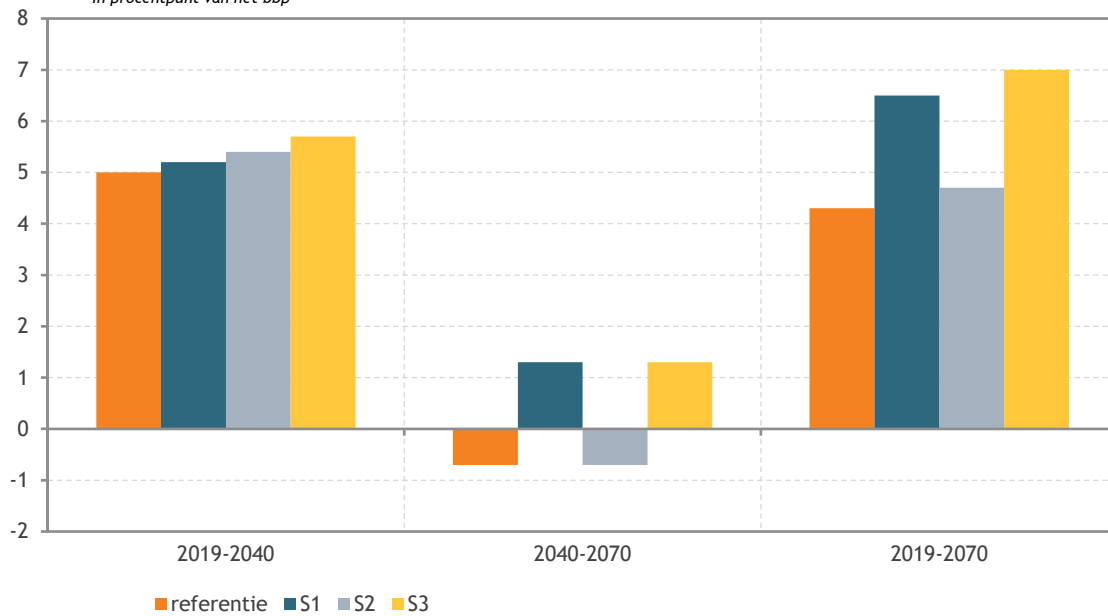
Figuur 5 toont de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens het referentiescenario en de drie alternatieve macro-economische scenario's voor de periode 2019-2040, 2040-2070 en 2019-2070.

Met een lagere productiviteitsgroei (scenario S1) zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing 0,2 procentpunt van het bbp hoger dan in het referentiescenario tussen 2019 en 2040 (ze bedragen 5,2 procentpunt van het bbp in plaats van 5,0 procentpunt) door de zwakkere groei van het bbp. Tussen 2040 en 2070 is de stijging van de budgettaire kosten van de vergrijzing nog aanzienlijker: +2,0 procentpunt van het bbp (ze bedragen 1,3 procentpunt in plaats van -0,7 procentpunt in de referentieprojectie) door de daling van het bbp. Globaal genomen worden de budgettaire kosten van de vergrijzing over de volledige projectieperiode met 2,2 procentpunt van het bbp verhoogd ten opzichte van het referentiescenario: tussen 2019 en 2070 bedragen ze 6,5 procentpunt van het bbp in plaats van 4,3 procentpunt.

Scenario S2 toont een hogere werkloosheidsgraad (8 %) dan in het referentiescenario (7 %). Die werkloosheidsgraad wordt vóór 2040 bereikt en leidt tussen 2019 en 2040 tot hogere budgettaire kosten van de vergrijzing dan in de referentieprojectie (5,4 procentpunt van het bbp in plaats van 5,0 procentpunt). Tijdens de rest van de projectieperiode, van 2040 tot 2070, zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing gelijk in scenario S2 en het referentiescenario.

Tot slot combineert scenario S3 de hypothesen van de scenario's S1 en S2. In het scenario S3 lopen de budgettaire kosten op tot 5,7 procentpunt van het bbp tussen 2019 en 2040 en 1,3 procentpunt tussen 2040 en 2070, of 7,0 procentpunt over de totale projectieperiode (tegenover 4,3 procentpunt in het referentiescenario).

Figuur 5 Budgettaire kosten van de vergrijzing volgens het referentiescenario en de drie alternatieve macro-economische scenario's
In procentpunt van het bbp



De onderstaande tabel toont de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070 naar sociale uitkering volgens de drie alternatieve macro-economische scenario's, alsook het verschil met de referentieprojectie van het SCvV-verslag van 2020.

Tabel 13 Budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070 volgens de alternatieve macro-economische scenario's en verschil met de referentieprojectie van juli 2020
In procentpunt van het bbp

| Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing | Referentie | S1 | S2 | S3 | Vershil S1-referentie | Vershil S2-referentie | Vershil S3-referentie |
|--|------------|------------|------------|------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Pensioenen | 2,6 | 4,1 | 2,8 | 4,2 | 1,4 | 0,1 | 1,6 |
| - werknemersregeling | 1,6 | 2,7 | 1,7 | 2,8 | 1,2 | 0,1 | 1,2 |
| - zelfstandigenregeling | 0,4 | 0,6 | 0,4 | 0,6 | 0,2 | 0,0 | 0,2 |
| - overheidssector ^a | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 0,8 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| Gezondheidszorg ^b | 2,6 | 3,0 | 2,7 | 3,2 | 0,5 | 0,1 | 0,6 |
| - 'acute' zorg | 1,7 | 1,9 | 1,8 | 2,0 | 0,2 | 0,1 | 0,3 |
| - langdurige zorg | 0,9 | 1,1 | 0,9 | 1,2 | 0,3 | 0,0 | 0,3 |
| Arbeidsongeschiktheid ^c | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| Werkloosheid ^d | -0,4 | -0,3 | -0,3 | -0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| Kinderbijslag | -0,4 | -0,4 | -0,4 | -0,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Overige sociale uitgaven ^e | -0,1 | 0,1 | -0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| Totaal | 4,3 | 6,5 | 4,7 | 7,0 | 2,2 | 0,4 | 2,7 |
| p.m. lonen van het onderwijzend personeel ^f | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |

a. Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de overheid (de resultaten die in dit verslag worden voorgesteld houden geen rekening met de verhoging van de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voor het vervroegd pensioen, noch met de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd in die regelingen) en de IGO.

b. Overheidsuitgaven voor (acute en langdurige) gezondheidszorg.

c. Uitkeringen voor moederschap, primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit.

d. Inclusief werkloosheid met bedrijfstoelage, tijdkrediet en loopbaanonderbreking.

e. Vooral de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fonds voor bestaanszekerheid (uitsluitend het deel dat onder de sociale zekerheid valt volgens de ESR2010-principes), tegemoetkomingen aan personen met een handicap en leefloon.

f. Volgens de SCvV-definitie maken de lonen van het onderwijzend personeel geen deel uit van de totale budgettaire kosten van de vergrijzing.

In het scenario S1 met lagere productiviteitsgroei, doet een lager bbp het gewicht van alle sociale uitgaven toenemen, maar de toename in de budgettaire kosten is vooral zichtbaar bij de pensioenuitgaven en de gezondheidsuitgaven. De impact van een verandering in de productiviteitsgroei weerspiegelt zich slechts zeer geleidelijk in de pensioenuitgaven terwijl de impact onmiddellijk op het bbp speelt (zie kader 3 van het SCvV-verslag van 2018). Bovendien zorgt een bbp-elasticiteit van de uitgaven aan acute zorg die iets kleiner is dan één, tot een kleinere daling van deze uitgaven dan de daling van het bbp. Bijgevolg neemt hun gewicht, uitgedrukt in procent van het bbp, toe.

Het scenario S2 met een hogere werkloosheidsgraad leidt tot een stijging van de werkloosheidsuitgaven via een daling van het aantal werklozen, maar ook hier zorgt een zwakkere economische groei voor een toenemend gewicht van de sociale uitgaven in procent van het bbp ten opzichte van het referentiescenario.

Merk op dat de variatie in de budgettaire kosten van de vergrijzing die resulteert uit een variatie in de jaarlijkse gemiddelde productiviteitsgroei of een variatie van de werkloosheidsgraad bijna lineair verloopt op lange termijn. Zo leidt een vermindering van de gemiddelde jaarlijkse groeivoet van de productiviteit met 0,3 procentpunt tussen 2020 en 2070 in scenario S1 tot een stijging van de budgettaire kosten van 2,2 procentpunt van het bbp. Het is dus mogelijk om bij benadering te schatten dat een vermindering van de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei met 0,15 procentpunt tussen 2020 en 2070 zou leiden tot een stijging van de budgettaire kosten van ongeveer 1,1 procentpunt van het bbp tussen 2019 en 2070. Of dat een verlaging van de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei met 0,6 procentpunt de budgettaire kosten tussen 2019 en 2070 met 4,4 procentpunt van het bbp zou doen toenemen.

e. Alternatieve demografische scenario's inzake vruchtbaarheid

De jaarlijkse publicatie van de demografische vooruitzichten stelt een referentiescenario voor van de evolutie van de bevolking tegen 2070. De onzekerheid over de vruchtbaarheidshypothese (zonder de onzekerheid over de andere demografische hypothesen te miskennen) en de wijziging ervan ten opzichte van de vorige vooruitzichten gaf aanleiding tot het opstellen van twee alternatieve scenario's op dit gebied. Het eerste scenario (HFEC) is een scenario met een hogere vruchtbaarheid waarbij het totale vruchtbaarheidscijfer 1,85 bedraagt vanaf 2030, wat aanleunt bij het referentiescenario van het SCvV-verslag van 2019²⁷. Het tweede scenario veronderstelt een minder hoge vruchtbaarheid (LFEC), van 1,6 vanaf 2019, die constant wordt gehouden op het huidige waargenomen niveau.

Tabel 14 toont de langetermijnpact van de alternatieve vruchtbaarheidsscenario's op bepaalde demografische indicatoren en de belangrijkste socio-economische categorieën in het kader van de evaluatie van de sociale uitgaven.

²⁷ In het SCvV-verslag van 2019 bedroeg de globale vruchtbaarheidshypothese 1,88 op lange termijn. Het niveau van die hypothese vloeit voort uit een aggregatie van de resultaten op het niveau van de arrondissementen. In het alternatief scenario HFEC van het verslag 2020, dat uitgaat van dezelfde hypothesen van het totale vruchtbaarheidscijfer per arrondissement als in het referentiescenario van het verslag van 2019, leidt de structuur van de bevolking per arrondissement tot een licht verschillend totaal vruchtbaarheidscijfer, geaggregeerd voor België (1,85).

Tabel 14 Demografische indicatoren en belangrijkste socio-economische categorieën: referentiescenario en langetermijnimpact van de alternatieve vruchtbaarheidsscenario's (verschillen ten opzichte van het referentiescenario)
In duizendtallen en in procentpunt

| | Referentie | | Verschil HFEC-referentie | | Verschil LFEC-referentie | |
|--|------------|---------|--------------------------|-------|--------------------------|--------|
| | 2040 | 2070 | 2040 | 2070 | 2040 | 2070 |
| Totale bevolking | 12191,4 | 12711,1 | 115,2 | 513,4 | -84,2 | -336,2 |
| - 0 tot 17 jaar | 2340,0 | 2369,9 | 113,9 | 278,1 | -83,2 | -177,7 |
| - 18 tot 66 jaar | 7118,6 | 7285,9 | 1,2 | 235,5 | -1,0 | -158,6 |
| - 67 jaar en ouder | 2732,8 | 3055,3 | 0,0 | -0,2 | 0,0 | 0,1 |
| Afhankelijkheidsratio van ouderen (67+/18-66) | 38,4 | 41,9 | 0,0 | -1,3 | 0,0 | 0,9 |
| Beroepsbevolking | 5734,9 | 5865,8 | 0,4 | 177,5 | -0,3 | -120,5 |
| - werkgelegenheid | 5332,1 | 5455,1 | 1,7 | 165,2 | 1,0 | -111,9 |
| - werkloosheid | 402,8 | 410,7 | -1,3 | 12,3 | -1,3 | -8,6 |
| Aantal gepensioneerden | 3453,4 | 3945,9 | 0,3 | 2,0 | -0,7 | -3,7 |
| Aantal invaliden | 524,3 | 462,3 | 0,1 | 4,0 | 0,0 | -2,8 |

De alternatieve scenario's van hoge en lage vruchtbaarheid zijn van verschillende omvang volgens de gehanteerde hypothesen (ter herinnering, een hoog scenario dat aanleunt bij het referentiescenario van het SCvV-verslag van 2019 en een laag scenario dat gebaseerd is op de laatste waarnemingen). De totale bevolking in het hoge vruchtbaarheidsscenario HFEC is in 2070 4 % hoger dan de bevolking in het referentiescenario en 2,6 % lager in het lage vruchtbaarheidsscenario LFEC. In vergelijking met het referentiescenario laten deze twee scenario's HFEC en LFEC respectievelijk een stijging/daling zien van de jongeren tussen 0 tot 17 jaar, vanaf het begin van de projectieperiode, die geleidelijk wordt weerspiegeld in de bevolking op arbeidsleeftijd van 18 tot 66 jaar (vanaf ongeveer 2040). In beide scenario's blijft de bevolking van 67 jaar en ouder ongewijzigd. In het hoge vruchtbaarheidsscenario HFEC daalt de afhankelijkheidsratio van de ouderen met 1,3 procentpunt tegen 2070 en in het lage vruchtbaarheidsscenario LFEC stijgt hij met 0,9 procentpunt in 2070.

Bij ongewijzigde activiteits- en werkloosheidsgraden ten opzichte van het referentiescenario leiden de alternatieve HFEC- en LFEC-vruchtbaarheidsscenario's in 2070 tot een hogere/lagere beroepsbevolking (en van zijn componenten werkgelegenheid en werkloosheid). Het aantal invaliden, dat het gevolg is van ongewijzigde kansen van instroom vanuit de beroepsbevolking²⁸, is ook hoger/lager dan wat in het referentiescenario wordt geprojecteerd. Het aantal gepensioneerden is niet gevoelig verschillend van dat van het referentiescenario.

De volgende tabel illustreert de impact van de alternatieve vruchtbaarheidsscenario's op de belangrijkste macro-economische variabelen, uitgedrukt in gemiddelde jaarlijkse groeicijfers.

²⁸ Om meer precies te zijn, het aantal personen met een primaire arbeidsongeschiktheid (eerste periode van arbeidsongeschiktheid) vloeit voort uit de kansen op instroom vanuit de beroepsbevolking; na één jaar arbeidsongeschiktheid vloeit de instroom in invaliditeit voort uit de kansen op instroom vanuit primaire ongeschiktheid en het stock aantal invalide personen vloeit voort uit de kansen op behoud van invaliditeit.

Tabel 15 Macro-economische projectie 2020-2070, referentiescenario en alternatieve vruchtbaarheidsscenario's
In %

| | Gemiddelde jaarlijkse reële groeivoet, in % | | | Niveau, verschil t.o.v. het referentiescenario, in % | |
|---|---|-----------|-----------|--|------|
| | 2020-2040 | 2041-2070 | 2020-2070 | 2040 | 2070 |
| Werkgelegenheid | | | | | |
| Referentie | 0,3 | 0,1 | 0,2 | - | - |
| HFEC | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 3,0 |
| LFEC | 0,3 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | -2,1 |
| Productiviteit per arbeidsplaats | | | | | |
| Referentie | 0,8 | 1,5 | 1,2 | - | - |
| HFEC | 0,8 | 1,5 | 1,2 | 0,0 | 0,0 |
| LFEC | 0,8 | 1,5 | 1,2 | 0,0 | 0,0 |
| Bbp | | | | | |
| Referentie | 1,2 | 1,6 | 1,4 | - | - |
| HFEC | 1,2 | 1,7 | 1,5 | 0,0 | 3,0 |
| LFEC | 1,2 | 1,5 | 1,4 | 0,0 | -2,1 |

De productiviteitsgroei is ongewijzigd in de twee alternatieve vruchtbaarheidsscenario's HFEC en LFEC in vergelijking met het referentiescenario. Bijgevolg is de impact op de bbp-groei, in die alternatieve scenario's, gelijk aan de impact op de werkgelegenheidsgroei. Er is vrijwel geen impact zichtbaar tot in 2040, het jaar waarin de bevolking op arbeidsleeftijd begint af te wijken van het referentiescenario. In gemiddelde jaarlijkse groeivoet bedraagt de impact op het bbp en de werkgelegenheid, tussen 2020 en 2070, +0,1 procentpunt in het hoge vruchtbaarheidsscenario HFEC en -0,04 procentpunt in het lage vruchtbaarheidsscenario LFEC. In 2070 zijn de werkgelegenheid en het bbp in de scenario's HFEC en LFEC respectievelijk 3,0 % hoger en -2,1 % lager dan in het referentiescenario. De impact van de twee alternatieve vruchtbaarheidsscenario's op de budgettaire kosten van de vergrijzing wordt voorgesteld in de onderstaande tabel, ten opzichte van het referentiescenario.

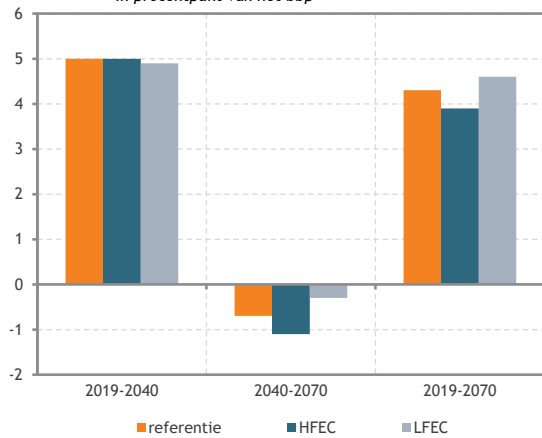
Tabel 16 Budgettaire kosten van de vergrijzing 2019-2070, referentiescenario en alternatieve vruchtbaarheidsscenario's en verschillen ten opzichte van het referentiescenario van juli 2020
In procentpunt van het bbp

| Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing | Referentie | HFEC | LFEC | Vershil HFEC-referentie | Vershil LFEC-referentie |
|--|------------|------------|------------|-------------------------|-------------------------|
| Pensioenen | 2,6 | 2,3 | 2,9 | -0,3 | 0,2 |
| - werknemersregeling | 1,6 | 1,3 | 1,8 | -0,3 | 0,2 |
| - zelfstandigenregeling | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,0 | 0,0 |
| - overheidssector ^a | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,0 | 0,0 |
| Gezondheidszorg ^b | 2,6 | 2,4 | 2,7 | -0,2 | 0,1 |
| - 'acute' zorg | 1,7 | 1,6 | 1,8 | -0,1 | 0,1 |
| - langdurige zorg | 0,9 | 0,8 | 0,9 | -0,1 | 0,1 |
| Arbeidsongeschiktheid ^c | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Werkloosheid ^d | -0,4 | -0,4 | -0,4 | 0,0 | 0,0 |
| Kinderbijslag | -0,4 | -0,3 | -0,5 | 0,1 | -0,1 |
| Overige sociale uitgaven ^e | -0,1 | -0,1 | -0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Totaal | 4,3 | 3,9 | 4,6 | -0,4 | 0,3 |
| p.m. lonen van het onderwijzend personeel ^f | -0,2 | 0,1 | -0,4 | 0,3 | -0,2 |

- Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de overheid (in dat laatste stelsel houden de resultaten die in dit verslag worden voorgesteld geen rekening met de verhoging van de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voor het vervroegd pensioen, noch met de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd in die regelingen) en de IGO.
- Overheidsuitgaven voor (acute en langdurige) gezondheidszorg.
- Uitkeringen voor moederschap, primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit.
- Inclusief werkloosheid met bedrijfstoelage, tijdkrediet en loopbaanonderbreking.
- Vooraf de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fonds voor bestaanszekerheid (uitsluitend het deel dat onder de sociale zekerheid valt volgens de ESR2010-principes), tegemoetkomingen aan personen met een handicap en leefloon.
- Volgens de SCVV-definitie maken de lonen van het onderwijzend personeel geen deel uit van de totale budgettaire kosten van de vergrijzing.

In deze alternatieve scenario's van hoge en lage vruchtbaarheid HFEC en LFEC verlichten/verzwaren de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070 respectievelijk met -0,4 en 0,3 procentpunt van het bbp ten opzichte van het referentiescenario. Die verschillen zijn het gevolg van de verschillende bbp-groei in beide scenario's. In het hoge vruchtbaarheidsscenario HFEC biedt een grotere beroepsbevolking betere vooruitzichten voor economische groei en het omgekeerde geldt in het lage vruchtbaarheidsscenario LFEC. Merk op dat de uitgaven voor kinderbijslag en kraamgeld in de scenario's HFEC/LFEC toenemen/afnemen in procent van het bbp, maar het effect van het bbp in de noemer niet compenseren.

Figuur 6 Budgettaire kosten van de vergrijzing volgens het referentiescenario en de twee alternatieve vruchtbaarheidsscenario's
In procentpunt van het bbp



Figuur 6 illustreert het feit dat een wijziging van de vruchtbaarheidshypothese de budgettaire kosten van de vergrijzing tot 2040 vrijwel niet wijzigt. De effecten, die relatief gematigd zijn naargelang van de hypothesen van die alternatieve scenario's, zijn pas voelbaar op lange termijn over de periode 2040-2070.

Merk op dat de variatie in de budgettaire kosten van de vergrijzing die resulteert uit een variatie van de vruchtbaarheidsgraad op lange termijn bijna lineair verloopt.

FOCUS -

De impact van de demografische vergrijzing in de SCvV-projectie van de publieke gezondheidszorguitgaven op lange termijn

Inleiding

De sterke stijging van de gezondheidszorguitgaven over de voorbije 40 jaar, zowel in reële per capita termen als in procent van het bbp, heeft België gemeen met de andere ontwikkelde landen. Deze evolutie heeft aanleiding gegeven tot een aanzienlijke wetenschappelijke output, waarin onderzoekers hebben getracht de determinanten te identificeren en kwantificeren die de geobserveerde stijging kunnen verklaren en die mogelijk ook een licht kunnen werpen op de toekomstige evolutie. Uit de resultaten van dit onderzoek kunnen drie fundamentele verklarende variabelen gedistilleerd worden: het inkomen, de demografische evolutie, en de medische technologische vooruitgang.

Een zeer beknopt overzicht van de belangrijkste conclusies uit het wetenschappelijk onderzoek wordt gegeven in volgende sectie. Het derde deel van deze bijdrage behandelt de modellen die worden gebruikt voor de SCvV-projectie van de gezondheidszorguitgaven op lange termijn. Op basis van deze modellen kan een schatting worden gemaakt van de impact van de vergrijzing op het toekomstige verloop van de uitgaven. De resultaten van dergelijke oefening worden gegeven in het vierde deel van deze bijdrage.

Beknopt overzicht van de wetenschappelijke literatuur

Het inkomen is zonder twijfel de vaakst gebruikte variabele ter verklaring van de uitgaven. Over haar kwantitatieve impact bestaat echter veel minder eensgezindheid omdat het geschatte effect erg gevoelig is voor de precieze formulering van het statistische model en voor het land en de periode die men bestudeert. Met name blijkt dat het al dan niet opnemen van een trendvariabele in het model een zeer grote weerslag heeft op de geschatte inkomenselasticiteit. De trend wordt traditioneel opgenomen als benadering ('proxy') voor de medische technologische vooruitgang. Het is echter duidelijk dat hij allerlei effecten van andere niet-stationaire variabelen kan capteren (bijvoorbeeld trends in morbiditeit, de evolutie van het medisch aanbod, ...), en dus niet noodzakelijk en zeker niet uitsluitend technologische vooruitgang meet. Bovendien zorgt de sterke correlatie met de inkomensvariabele in tijdreeksmodellen voor een vermenging van effecten, waardoor het niet duidelijk is welke variabele welk effect capteert. Diverse meer gesofisticeerde benaderingen om het effect van technologische ontwikkelingen op de uitgaven te kwantificeren bevestigen het belang van deze variabele: op basis van recent onderzoek²⁹ wordt geschat dat technologie verantwoordelijk is voor bijna 40 procent van de

²⁹ Zie onder meer Willemé, P. en M. Dumont, 'Machines that go 'ping': Medical Technology and Health Expenditures in OECD Countries', *Health Economics*, 2014, Vol 24, nr. 8, p. 1027-1041 (corrigendum: 2015, Vol 25, nr. 3, p. 387-388).

historische groei van de uitgaven in OESO-landen over de periode 1980-2009 (het geschatte cijfer voor België is bijna identiek: 43 procent) ³⁰.

De gezondheidszorguitgaven nemen sterk toe met de leeftijd, en dit leidt tot de intuïtieve conclusie dat de huidige en toekomstige vergrijzing van de bevolking onvermijdelijk zal leiden tot een toename van de uitgaven. Dit intuïtieve resultaat wordt echter niet bevestigd door het overgrote deel van de geaggregeerde econometrische modellen. In deze modellen wordt de vergrijzing gewoonlijk gemeten door variabelen die de leeftijdssamenstelling van de bevolking uitdrukken, zoals het aandeel van de ouderen (65+, 80+) in procent van de bevolking. De geschatte effecten van dergelijke variabelen zijn echter bijna steeds klein, en vaak niet statistisch significant verschillend van nul³¹.

Dit paradoxale resultaat heeft aanleiding gegeven tot een debat over de vraag of de leeftijd zelf, dan wel de medische kosten in de periode voor het overlijden (de 'cost of dying', gemaakt in de laatste levensmaanden), aan de basis liggen van de geobserveerde leeftijdsprofielen. Deze vraag kan echter moeilijk empirisch onderzocht worden met geaggregeerde modellen. Op basis van micro-econometrisch onderzoek blijkt dat voor wat acute zorg betreft, leeftijd op zich geen belangrijke determinant is van de uitgaven als men rekening houdt met de nabijheid van de dood. Bij patiënten die langdurige zorg gebruiken (residentiële of thuiszorg) is er wel een duidelijk positief effect van de leeftijd, ongeacht hoe lang ze nog leven. Het hoeft geen betoog dat dit een belangrijk resultaat is, omdat het impliceert dat de veroudering van de bevolking misschien geen groot effect zal hebben op de acute zorguitgaven, maar wel op het gebruik van langdurige zorg. Uit deze conclusie volgt meteen ook dat de vergrijzing vermoedelijk zal leiden tot een (relatieve) verschuiving van de uitgaven van acute naar langdurige zorg.

Op basis van de beschikbare literatuur zou dus kunnen geconcludeerd worden dat de vergrijzing zeer waarschijnlijk een opwaartse druk zal uitoefenen op de langdurige zorguitgaven, en geen of een geringe impact zal hebben op de acute zorguitgaven. Men dient evenwel rekening te houden met de historische periode waarbinnen het onderzoek heeft plaatsgevonden: de oudere studies hebben grotendeels betrekking op de periode vóór de eeuwwisseling, waarin de demografische vergrijzing nog te verwaarlozen was. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat deze studies geen of slechts kleine effecten vaststelden van de vergrijzing op de gezondheidszorguitgaven. In de huidige periode, en tot het midden van deze eeuw, neemt het aandeel van de ouderen in de bevolking veel sterker toe, en het is dus waarschijnlijk dat de vergrijzing in de toekomst een belangrijker 'driver' zal zijn van de acute zorguitgaven dan in het verleden.

³⁰ De historische groei van de gezondheidszorguitgaven wordt soms toegeschreven aan wijzigende verwachtingen van de bevolking ten aanzien van de publieke gezondheidszorg. Deze verwachtingen lopen wellicht parallel met de stijgende welvaart, en in die zin is het plausibel om te veronderstellen dat ze in macromodellen worden gecapteerd door de inkomensvariabele. Of dit ook werkelijk het geval is kan met dergelijke modellen echter niet onderzocht worden.

³¹ Gerdtham, U-G. en B. Jonsson, 'International comparisons of health expenditure: Theory, data and econometric analysis', in: *Handbook of Health Economics*, Elsevier, 2000, vol. 1, p. 11-53.

De projectiemodellen voor acute en langdurige zorguitgaven op lange termijn

De projectie van de publieke gezondheidszorguitgaven op lange termijn voor de SCvV-rapporten is gebaseerd op de resultaten van tijdreeksmodellen voor de acute (AHC) en de langdurige zorguitgaven (LTC)³². De aggregaten hebben betrekking op de ZIV-uitgaven aangevuld met de uitgaven voor de bevoegdheden overgeheveld in het kader van de 6^{de} staats hervorming (hoofdzakelijk langdurige zorg zoals residentiële ouderenzorg). Het model van de acute zorguitgaven formuleert deze uitgaven in functie van het bbp per capita, het aandeel van de ouderen in procent van de totale bevolking (in drie leeftijdsgroepen), een proxy voor de medische technologische vooruitgang³³ en enkele controlevariabelen zonder impact op de lange termijn. Het model van de langdurige zorguitgaven drukt deze uitgaven uit als een functie van het bbp per capita, de aandelen van ouderen in de totale bevolking (in drie leeftijdsgroepen: 65-74, 75-84 en 85+), en de gemiddelde levensverwachting van deze leeftijdsgroepen³⁴.

De inkomensvariabele heeft in beide modellen het verwachte positieve effect, net zoals de technologie-proxy in het model van de acute zorg. Het effect van het aandeel van ouderen in de totale bevolking verschilt per leeftijdsgroep en per zorgcategorie. Bij de acute zorg heeft het aandeel van de leeftijdsgroepen 65-74 en 75-84 een positief effect op de uitgaven. Het aandeel van de oudste ouderen (85+) heeft geen statistisch significant effect³⁵. Bij de langdurige zorg heeft de leeftijdsgroep 65-74 een positief effect, maar dit neemt af doorheen de tijd samen met de stijgende levensverwachting van die groep. Ook de leeftijdsgroep 75-84 heeft een positief effect, dat bovendien niet (statistisch significant) afneemt met de toenemende levensverwachting. Bij de oudste ouderen is het effect eveneens positief, en het neemt bovendien toe met de stijgende levensverwachting van deze groep. Deze effecten samen lijken erop te wijzen dat de toenemende levensverwachting zorgt voor een verschuiving van de LTC-uitgaven van jongere naar oudere ouderen.

Raming van het demografische effect in de SCvV-projectie van 2020

Het effect van de vergrijzing van de bevolking op de zorguitgaven wordt in deze sectie geraamd door middel van een simulatie waarbij de leeftijdssamenstelling van de bevolking (de aandelen van ouderen zoals hoger vermeld) constant wordt gehouden. Het verschil tussen de op die manier berekende zorguitgaven met de uitgaven uit het referentiescenario geeft een raming van de bijdrage van de vergrijzing aan de projectieresultaten, in totaal en per zorgcategorie.

De resultaten van de referentie- en alternatieve projecties van de uitgaven in procent van het bbp worden weergegeven in de volgende grafiek, samen met de evolutie van de demografische variabelen

³² De projecties van de gezondheidszorguitgaven op middellange termijn zijn gebaseerd op andere modellen, vooral wat de acute zorg betreft. Deze uitgaven worden geprojecteerd op basis van het dynamisch microsimulatiemodel PROMES. De SCvV-projectie neemt de middellange projectie als startpunt (het jaar 2025 voor de huidige projectie).

³³ De medische technologische vooruitgang wordt gemeten aan de hand van het aantal goedgekeurde nieuwe geneesmiddelen per jaar, cumulatief (dus uitgedrukt als een 'kapitaalstock').

³⁴ De medische technologische vooruitgang werd niet opgenomen in het model van de langdurige zorg. Deze zorg is over de observatieperiode eerder laag-technologisch. Het is mogelijk dat dit in de toekomst zal veranderen (bijvoorbeeld door de introductie van domotica-toepassingen), maar de historische gegevens bevatten hierover geen informatie.

³⁵ Dit hoeft niet te verbazen: ook de uitgavenprofielen naar leeftijd tonen een daling voor de oudste leeftijdsgroep. Dit weerspiegelt vermoedelijk het feit dat sommige zware medische ingrepen niet worden toegepast op de oudste ouderen.

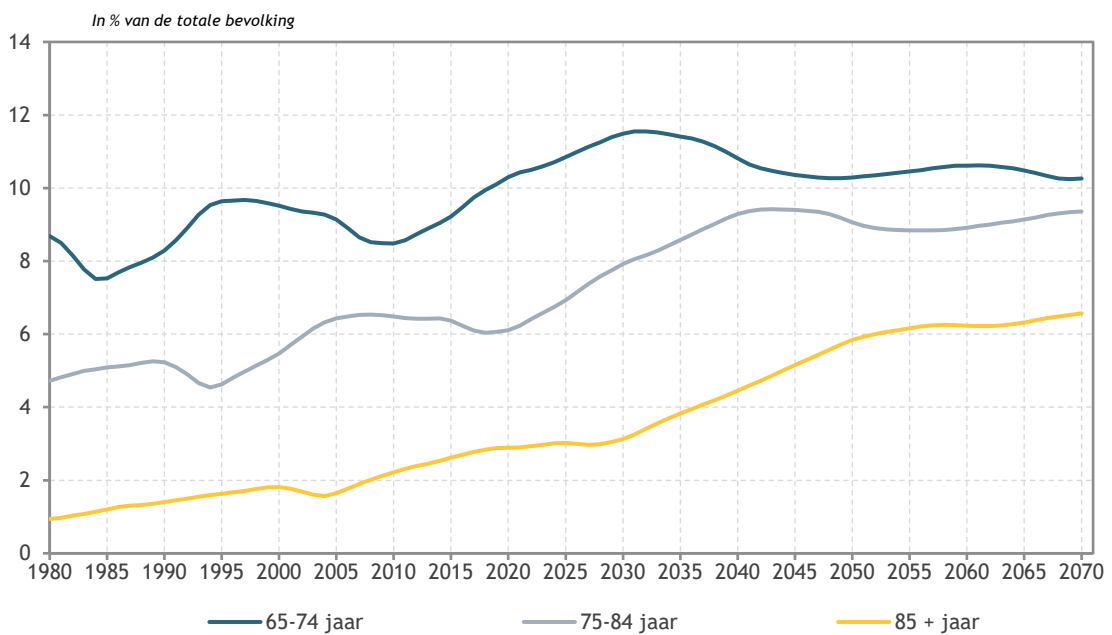
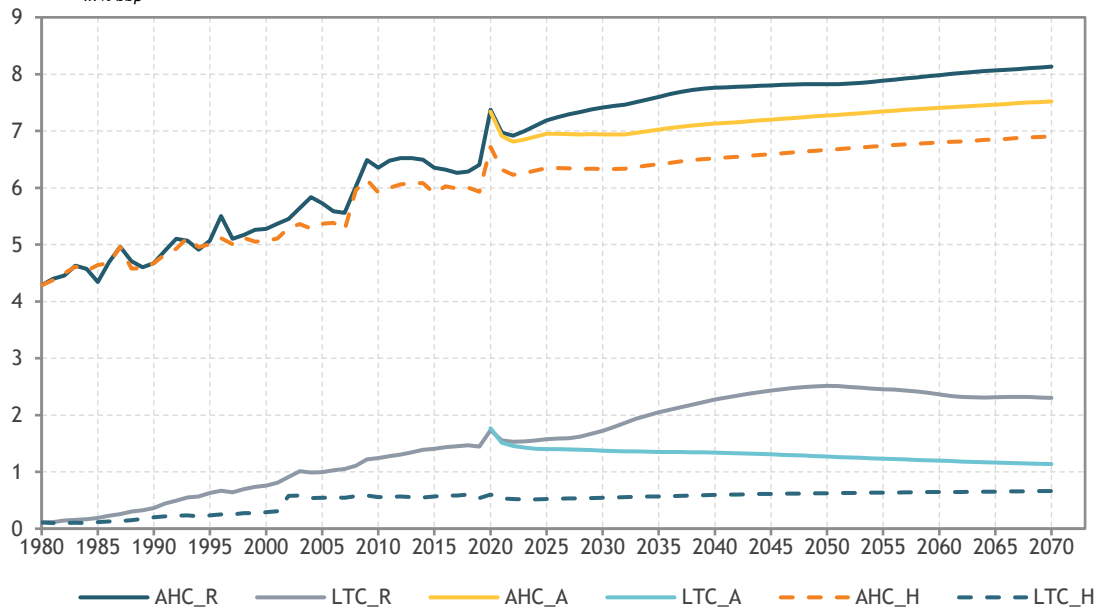
(de aandelen van de leeftijdsgroepen 65-74, 75-84 en 85+ in het totaal van de bevolking). In projectie hanteren de referentiesimulatie (gelabeld met _R) en de alternatieve simulaties dezelfde hypothesen over de evolutie van het reëel bbp per hoofd en van de technologie-variabele. De grafiek toont twee alternatieve simulaties: één waarin de leeftijdssamenstelling van de oudere bevolking constant wordt gehouden vanaf het startjaar van de simulatie (gelabeld met _A), en één waarin dit gebeurt vanaf het eerste observatiejaar (gelabeld met _H). Deze laatste simulatie laat toe het geschatte effect te zien van de demografische vergrijzing op de historische uitgaven.

Voor de observatieperiode 1980 -2019 stelt men op basis van figuur 7 vast dat voor de acute zorg de werkelijke uitgaven (gelabeld met _R) beginnen te divergeren van de alternatieve met constante leeftijdssamenstelling (gelabeld met _H) vanaf het midden van de jaren '90. Dit is het gevolg van de geboortepiek na WO I die zich vertaalt in een stijgend aandeel van de leeftijdsgroep 65-74 in de bevolking in de jaren '90, en vervolgens tien jaar later in de leeftijdsgroep 75-84 jaar. In de langdurige zorg, waar de vergrijzing een grotere impact heeft op de uitgaven, verloopt de divergentie geleidelijk vanaf het begin van de observatieperiode.

In de projectieperiode 2020-2070 stijgen de gezondheidszorguitgaven in procent van het bbp volgens het referentiescenario (gelabeld met _R), zowel voor de acute als voor de langdurige zorg. De grafiek illustreert hoe de uitgaven voor acute en langdurige zorg in de referentieprojectie op een verschillend moment hun piek bereiken: in de acute zorg, waar enkel de aandelen van 65-74 en 75-84-jarigen een significant effect hebben, wordt de piek bereikt in 2070, terwijl in de langdurige zorg, waar het aandeel van de oudste ouderen een belangrijkere rol speelt, het hoogtepunt pas wordt bereikt rond 2050.

In de alternatieve projectie leidt een constante leeftijdssamenstelling (in figuur 7 gelabeld met _A) tot een zeer geleidelijke daling van de langdurige zorguitgaven in procent van het bbp (dus exclusief de bijdrage van de demografische variabelen).

Figuur 7 Het aandeel van de acute en langdurige zorguitgaven in procent van het bbp 1980-2070 (observaties, referentie en alternatieve projecties) en verloop van de demografische indicatoren van vergrijzing
In % bbp



De simulatieresultaten worden samengevat in tabel 17.

Tabel 17 Acute (AHC) en langdurige (LTC) zorguitgaven 2019-2070, referentiescenario (_R) en alternatief scenario (_A)
In % bbp

| | AHC_R | AHC_A | Vergrijzingseffect AHC | LTC_R | LTC_A | Vergrijzingseffect LTC |
|-----------|---------|---------|------------------------|---------|---------|------------------------|
| 2019 | 6,4 | | | 1,4 | | |
| 2020 | 7,4 | 7,3 | 0,0 | 1,7 | 1,7 | 0,0 |
| 2030 | 7,4 | 6,9 | 0,5 | 1,7 | 1,4 | 0,3 |
| 2040 | 7,8 | 7,1 | 0,6 | 2,3 | 1,3 | 0,9 |
| 2050 | 7,8 | 7,3 | 0,5 | 2,5 | 1,3 | 1,2 |
| 2060 | 8,0 | 7,4 | 0,6 | 2,4 | 1,2 | 1,2 |
| 2070 | 8,1 | 7,5 | 0,6 | 2,3 | 1,1 | 1,2 |
| 2019-2070 | +1,7 pp | +1,1 pp | +0,6 pp | +0,9 pp | -0,3 pp | +1,2 pp |

De geschatte impact van de vergrijzing bedraagt 0,6 procentpunt van het bbp voor de acute en 1,2 procentpunt voor de langdurige zorguitgaven in 2070. Zoals verwacht is de impact dus groter voor de langdurige zorg. Voor de acute zorg hebben de niet-demografische 'drivers' (inkomen, technologie) een grotere impact (1,1 procentpunt van het bbp) dan de demografische factoren op het geprojecteerde verloop van de uitgaven. De historische bijdragen van beide determinanten worden voor drie deelperioden in tabel 18 weergegeven.

Tabel 18 Bijdragen van de demografische en niet-demografische component aan de verandering van de acute zorguitgaven (historisch en in projectie)
In procentpunt bbp

| Periode | Totale contributie | Niet-demografische component | Demografie |
|-----------|--------------------|------------------------------|------------|
| 1980-1999 | 1,0 | 0,8 | 0,2 |
| 1999-2019 | 1,1 | 0,9 | 0,3 |
| 2019-2070 | 1,7 | 1,1 | 0,6 |

De tabel illustreert de toenemende impact van de vergrijzing op de acute zorguitgaven: in de eerste deelperiode is deze impact 0,2 procentpunt van het bbp, in de tweede periode levert de vergrijzing een bijdrage van 0,3 procentpunt van het bbp aan de groei van de uitgaven, en in projectie is ze verantwoordelijk voor meer dan een derde van de verwachte toename van de uitgaven in procent van het bbp. De niet-demografische componenten dragen over de hele periode licht bij aan de evolutie van de uitgaven in procent van het bbp. Deze resultaten bevestigen het hoger geformuleerde vermoeden: dat de vergrijzing van de bevolking in het verleden weinig impact heeft gehad op de groei van de acute zorguitgaven, betekent niet dat dit ook geldt voor de toekomst.

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 op basis van de resultaten van de European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC). Een tweede luik stelt de projectie op lange termijn van het armoederisicopercentage en de inkomensongelijkheid bij gepensioneerden voor op basis van de resultaten van een dynamisch microsimulatiemodel van het Federaal Planbureau.

2.1. Stand van zaken van armoede bij ouderen

Aan de hand van de resultaten van de European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC-enquête) gaat deze sectie in op het armoederisico bij ouderen. Dit deel bestaat uit 4 secties. Eerst wordt het gebruikte armoedeconcept en de methodologie toegelicht (sectie 2.1.1). Vervolgens geven we een stand van zaken en de voorbije evolutie van het armoederisico bij Belgische ouderen volgens de klassieke armoededrempel (sectie 2.1.2) en volgens enkele alternatieve armoededrempels (sectie 0). Enkele niet-monetaire indicatoren (sectie 2.1.4) en een vergelijking met de buurlanden (sectie 2.1.5) vullen deze analyse aan.

We vestigen de aandacht op twee methodologische ingrepen in verband met EU-SILC. De meest ingrijpende verandering is dat Statbel een aantal belangrijke wijzigingen heeft doorgevoerd aan de EU-SILC enquête 2019 om te voldoen aan Europese vereisten. Zo is de overstap gemaakt naar het gebruik van fiscale administratieve data voor de meerderheid van de inkomensvariabelen waardoor ook de vragenlijst in zijn geheel fundamenteel werd herzien.³⁶ Tegelijk is de methode om de gewichten in EU-SILC te bepalen grondig aangepast, onder meer om gebruik te kunnen maken van fiscale gegevens.³⁷ Beide methodologische wijzigingen moeten de mogelijke vertekening door non-respons verminderen, en de nauwkeurigheid van schattingen van indicatoren verbeteren, en zo de kwaliteit van de EU-SILC ten goede komen. Maar deze wijzigingen hebben echter ook een aantal gevolgen voor dit verslag. Vooreerst zullen de resultaten tot en met enquêtégolf 2018 niet vergelijkbaar zijn met die vanaf 2019. Ten tweede worden de monetaire resultaten die zijn gebaseerd op het enquêtejaar 2019 (over het inkomensjaar 2018) pas in het najaar van 2020 verwacht, waardoor ze nog niet beschikbaar zijn voor dit rapport (de niet-monetaire indicatoren zoals materiële en sociale deprivatie zijn wel al beschikbaar).

Een minder verre gaande ingreep is een correctie van de gewichten in de EU-SILC enquêtes van 2016, 2017 en 2018 (volgens de huidige methodologie), om een abrupte sprong van de gemiddelde huishoudomvang te vermijden en de schatting van de totale bevolking in private huishoudens in overeenstemming te brengen met de cijfers van het Rijksregister. Deze aanpassing van de gewichten leidt tot lichte aanpassingen van de resultaten van de golven 2016 tot 2018, zonder evenwel de

³⁶ Voor meer informatie, zie https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/Huishoudens/10.7%20Inkomen%20en%20levensomstandigheden/10.7.2%20Privation%20mat%C3%A9rielle/Technische%20nota%20-%20hervorming_NL.pdf

³⁷ Voor meer informatie, zie https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/Huishoudens/10.7%20Inkomen%20en%20levensomstandigheden/10.7.2%20Privation%20mat%C3%A9rielle/Technische%20nota%20-%20indicatoren_NL.pdf

conclusies geformuleerd in de vorige verslagen van de SCvV te veranderen. Dit hoofdstuk (of bijlage 2) herneemt dan ook de grafieken gepubliceerd in het Jaarlijks Verslag 2019 met de gecorrigeerde resultaten voor deze EU-SILC golven.

2.1.1. Definitie en methodologie

De SCvV baseert zich voor haar analyse van armoede op de concepten en de methodologie die zijn ontwikkeld binnen de Europese Unie. Sinds 2001 wordt armoede in dat kader voornamelijk geanalyseerd op basis van de zogenaamde armoederisico-indicator.³⁸ Volgens deze indicator heeft een persoon een risico op armoede indien hij een equivalent beschikbaar inkomen heeft dat lager is dan 60 % van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar inkomen. We lichten een aantal concepten uit deze definitie verder toe.

Ten eerste spreekt de definitie niet over arme personen maar wel over personen met een *risico* op armoede. Armoede wordt immers beschouwd als een complex en multidimensionaal concept: armoede heeft niet alleen betrekking op onvoldoende inkomen maar ook op andere domeinen van het maatschappelijk leven zoals gezondheid, huisvesting of sociale contacten. Armoede kan dan ook moeilijk door één enkele indicator worden gemeten. Dat iemand een inkomen heeft dat lager ligt dan 60 % van het mediaan inkomen, geeft dan aan dat hij een risico loopt op armoede. Dit betekent echter niet noodzakelijk dat hij ook arm is. Het beschikbaar inkomen houdt immers geen rekening met het vermogen, zoals eigendom van een woning. Aangezien eigenaars van een woning geen huur betalen zal hun levensstandaard hoger zijn dan die van huurders met hetzelfde beschikbaar inkomen. Of nog, een persoon kan een hoog financieel vermogen hebben waarmee hij zijn consumptie kan financieren. Zoals verder toegelicht in kader 6 is deze opmerking van bijzonder belang in België waar aanvullende pensioenen veelal als een eenmalig kapitaal worden uitgekeerd en niet als een maandelijks inkomen waardoor ze vaak niet in het beschikbaar inkomen opgenomen zijn. De omgekeerde situatie kan zich echter ook voordoen. Zo is iemand met een inkomen boven de armoededrempel mogelijk niet in staat om bepaalde essentiële uitgaven te verrichten, zoals het betalen van een verblijf in een rust- en verzorgingstehuis.

³⁸ Binnen de EU2020 strategie inzake slimme, duurzame en inclusieve groei, die werd voorgesteld in 2010, staat niet alleen armoede maar het bredere concept 'armoede en sociale uitsluiting' centraal. In dat kader wordt het aantal armen bepaald als de som van drie deelpopulaties, gebaseerd op drie indicatoren (armoederisico, materiële deprivatiegraad en lage werkintensiteit). In dit verslag gaan we niet in op dit bredere concept.

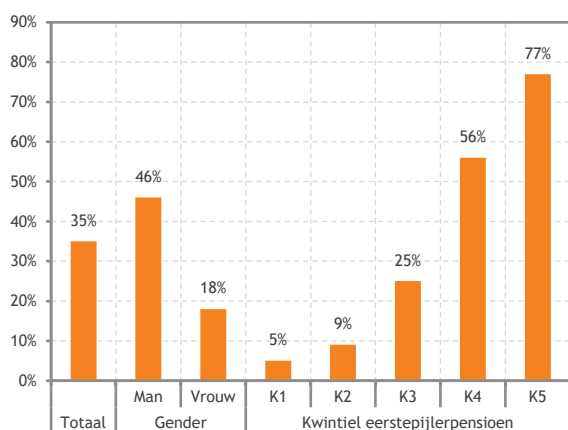
Kader 6 Aanvullende pensioenen in België

Zoals aangegeven in sectie 2.1.1 wordt iemands armoederisico bepaald op basis van de hoogte van zijn inkomen. Het vermogen wordt daarbij niet in rekening genomen, wel het inkomen uit dat vermogen. Dit gegeven is bijzonder belangrijk in België waar aanvullende pensioenen grotendeels als eenmalig kapitaal worden uitgekeerd, en dus aan het vermogen worden toegevoegd. Het is dus best mogelijk dat iemand met een laag eerstestijlerpensioen maar een hoog aanvullend pensioen als een persoon met een armoederisico wordt aanzien terwijl deze persoon wel een hoge levensstandaard heeft.

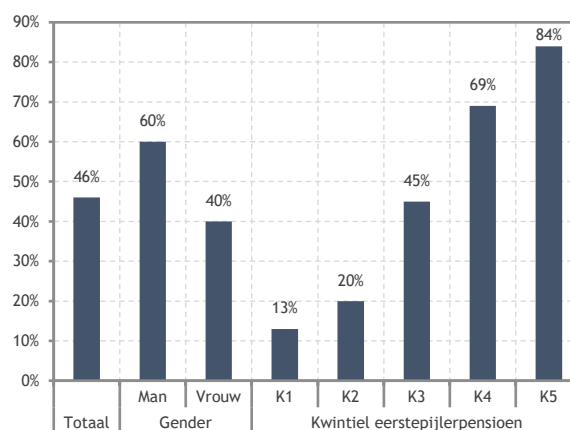
Omdat het inkomen dat aan de basis ligt van de armoederisico-indicator nauwelijks rekening houdt met aanvullende pensioenen (aangezien zij overwegend als eenmalig kapitaal worden uitgekeerd), geeft dit kader, net als in het verslag van vorig jaar, een kort overzicht van het belang van tweedestijlerpensioenen bij Belgische ouderen in 2015 (de derde pijler komt niet aan bod). We beperken de analyses tot gepensioneerden die voor de eerste keer een rustpensioen ontvangen als werknemer, die geen enkel ander pensioen ontvangen en evenmin de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO). Deze inperking heeft als voordeel dat we cijfers van 2015 kunnen vergelijken met reeds gepubliceerde cijfers van 2004.¹

In figuren 1 en 2 geven we een overzicht van het percentage gepensioneerden uit de onderzoekspopulatie met toegang tot de tweede pijler in 2004 en 2015. De figuren tonen het totale percentage met een tweede pijler, alsook uitgesplitst naar gender en de hoogte (in kwintielen) van het eerstestijlerpensioen. Ter info: in 2015 had het eerste kwintiel (K1) een pensioen lager dan 1130 euro, K2 een pensioen tussen 1131 en 1300 euro, K3 een pensioen tussen 1301 en 1580 euro, K4 een pensioen tussen 1581 en 1940 euro en K5 een pensioen boven 1941 euro.

Figuur 1 Percentage met een tweede pijler naar achtergrondkenmerken, 2004



Figuur 2 Percentage met een tweede pijler naar achtergrondkenmerken, 2015



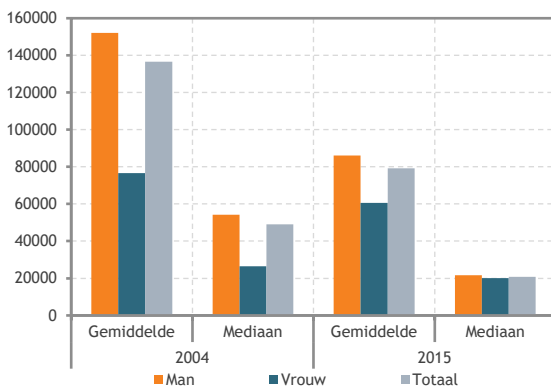
Zoals blijkt uit figuur 2, ontvangt 46 % van de onderzoekspopulatie in 2015 een tweedestijlerpensioen, mannen (60 %) vaker dan vrouwen (40 %). De toegang hangt verder samen met de hoogte van het eerstestijlerpensioen. Zo ontvangt bijvoorbeeld 84 % van het hoogste kwintiel een tweedestijlerpensioen tegenover 14 % in het eerste kwintiel. Vergelijken we de cijfers van 2015 (figuur 2) en 2004 (figuur 1), dan stellen we een verbreding van de toegang vast: meer gepensioneerden uit de onderzoeksgroep ontvangen een aanvullend pensioen (46 % ten opzichte van 35 % in 2004) en het percentage met een tweede pijler is duidelijk gestegen in de lagere kwintielen en meer bij vrouwen dan bij mannen.

¹ Voor de situatie in 2004, zie Berghman, J., Curvers, G., Palmans, S. & Peeters, H. (2007). *De Belgische gepensioneerden in kaart gebracht. Deel 2: eerste- en tweedestijlerpensioenen bij werknemers*. Brussel: FOD Sociale Zekerheid.

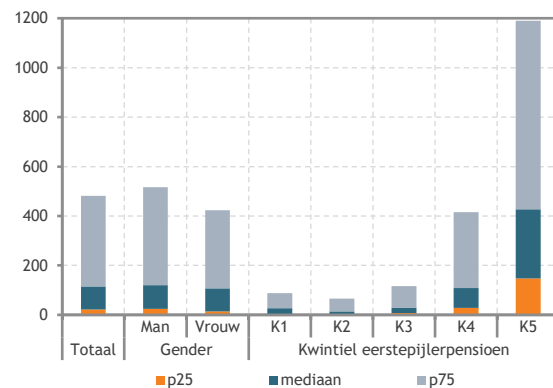
Wat betreft de wijze waarop het aanvullend pensioen wordt uitgekeerd, blijkt uit de cijfers dat in 2015 96 % van de onderzoekspopulatie het pensioen ontving als eenmalige kapitaaluitkering, 3 % ontving zowel een kapitaal en een rente. Slechts 1 % ontving alleen een rente. Daarmee is het belang van kapitalen nog toegenomen ten opzichte van 2004. In dat jaar waren deze percentages respectievelijk 90 %, 5 % en 5 %.

Als we de kapitaalbedragen en de evolutie ervan van naderbij bekijken, blijkt uit figuur 3 vooreerst dat de hoogte van de ontvangen kapitalen lager ligt in 2015 dan in 2004. Zo ontvangt de mediane kapitaalontvanger in 2015 een kapitaal van 21 035 euro tegenover meer dan het dubbele in 2004. Dit wijst erop dat de vastgestelde ruimere verspreiding van de tweede pijler vooral heeft geleid tot meer lage pensioenkapitalen. Verder zien we in de figuur dat vrouwen minder hoge kapitalen ontvangen dan mannen, maar dat dit verschil is afgenomen tussen 2004 en 2015. Ten slotte wijzen de hogere waarden van het gemiddelde ten opzichte van de mediaan op de ongelijke verdeling van de ontvangen kapitalen. De verhouding tussen het gemiddelde en de mediaan ligt overigens hoger in 2015 dan in 2004. Samen met de verbreding van de toegang is dus ook de ongelijkheid van de uitkeringen gestegen.

Figuur 3 Hoogte van het pensioenkapitaal in 2004 (in constante 2015-prijzen) en in 2015



Figuur 4 Hoogte van de fictieve rente naar achtergrondkenmerken, 2015



Kapitaaluitkeringen zijn moeilijk te vergelijken met maandelijkse rentes. Om meer inzicht te krijgen in de mate waarin de ontvangen kapitalen een substantiële aanvulling vormen op het eerstestijlerpensioen zetten we de kapitalen daarom om in fictieve levenslange maandelijkse rentes en hernemen we in figuur 4 de achtergrondkenmerken van figuur 1.² Voor ieder achtergrondkenmerk geven we de aanvulling weer van de fictieve rente. Zoals blijkt uit de figuur ontvangt 25 % (p25) van de gepensioneerden met een tweede pijler nauwelijks een aanvulling (22 euro of minder; 24 euro bij mannen, 14 bij vrouwen). Aan het andere uiteinde (p75) zien we dat 25 % een fictieve rente ontvangt van meer dan 482 euro (517/423 euro bij mannen/vrouwen). De mediane waarde is 115 euro (120/107 euro bij mannen/vrouwen). Wat de kwintielverdeling op basis van de hoogte van het eerstestijlerpensioen betreft, zien we dat de aanvulling verwaarloosbaar is in de eerste twee kwintielen. Ook in het derde kwintiel zijn de bedragen relatief beperkt: 75 % van de kapitaalontvangers ontvangt een fictieve rente van minder dan 116 euro per maand. In het vierde en vooral in het vijfde kwintiel zien we heel wat hogere bedragen. In het vierde kwintiel ontvangt meer dan de helft een fictieve rente van meer dan 109 euro, 25 % ontvangt meer dan 416 euro; in het vijfde kwintiel zijn deze bedragen 427 en 1 190 euro). Wat in de figuur niet wordt afgebeeld is dat een aantal individuen erg hoge rentes kunnen genieten. In het vijfde kwintiel ontvangt 1 % 5 520 euro of meer. Merk op dat de hier getoonde bedragen brutobedragen zijn. Na afhouding van sociale bijdragen en inkomstenbelasting liggen de bedragen tussen de 10 en 20 % lager.

² Om kapitalen om te zetten in levenslange maandelijkse fictieve rentes gebruiken we gender neutrale longitudinale sterftetabellen en een door de OESO-ontwikkelde methodologie (zie p. 144 van OECD (2019), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing). Deze methodologie gaat uit van een reële rentevoet van 2 % en veronderstelt dat slechts 90 % van het kapitaal wordt omgezet (de overige 10 % valt weg ten gevolge administratiekosten en dergelijke). Bij overlijden is het kapitaal volledig opgebruikt.

Ten tweede wordt armoede als een relatief begrip gedefinieerd. Individuen hebben een risico op armoede als hun inkomen zo laag is dat ze worden uitgesloten van wat in een bepaald land en op een bepaald moment in de tijd wordt beschouwd als een minimaal aanvaardbare levensstandaard. De minimaal aanvaardbare levensstandaard wordt gedefinieerd als 60 % van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen. Dit mediaan inkomen, en dus ook de minimaal aanvaardbare levensstandaard, verschilt bijgevolg binnen een land doorheen de tijd en tussen landen.

De definitie maakt ten derde gebruik van het zogenaamde 'equivalent netto beschikbaar inkomen'. Om het equivalent netto beschikbaar inkomen van een individu te bekomen, worden volgende stappen doorlopen. Eerst worden de bruto-inkomens van alle gezinsleden opgeteld en verminderd met belastingen, sociale bijdragen en transferten tussen huishoudens. We krijgen dan het netto beschikbaar gezinsinkomen. Om het beschikbaar gezinsinkomen naar het individueel niveau te herleiden, zou men het gezinsinkomen door het aantal gezinsleden kunnen delen. Dergelijke aanpak heeft echter als nadeel dat ze geen rekening houdt met de schaalvoordelen die voortvloeien uit een gezamenlijke huishouding en met de samenstelling van het gezin (vb. de lagere kosten van levensonderhoud van kinderen). Een koppel met twee kinderen en een inkomen van 4 000 euro zal een hogere levensstandaard hebben dan een alleenstaande met een inkomen van 1 000 euro. Vandaar dat het gezinsinkomen niet wordt gedeeld door het aantal gezinsleden maar door de som van gewichten die zijn vastgelegd in de zogenaamde gecorrigeerde OESO-equivalentieschaal. Deze schaal kent gewicht 1 toe aan de eerste volwassene, 0,5 aan elke bijkomende volwassene en 0,3 aan elke persoon jonger dan 14 jaar. In bovenstaand voorbeeld zal ieder individu uit het gezin dus een 'equivalent' beschikbaar inkomen hebben van 1 900 euro (i.e. $4000/(1+0,5+0,3+0,3)$). Het 'equivalent' beschikbaar inkomen van de alleenstaande bedraagt 1 000 euro. Het resulterende, geïndividualiseerd 'equivalent' beschikbaar inkomen maakt het dus mogelijk de levensstandaard van individuen te vergelijken rekening houdend met het aantal volwassenen en kinderen binnen het gezin waartoe de individuen behoren.

Bovenstaande bespreking zou moeten duidelijk maken dat één enkele armoedemaat de complexe realiteit van armoede niet volledig kan vatten. De vermelde 'klassieke' armoederisico-indicator is dan ook maar één (weliswaar vaak gebruikte) operationalisering van armoede. Er zijn ontelbare andere armoedematen die de besproken armoederisico-indicator op een zinvolle manier kunnen aanvullen. Sommige indicatoren maken gebruik van andere equivalentieschalen of inkomensdefinities die bijvoorbeeld rekening houden met de verschillende kosten van huurders en eigenaars. Nog andere armoedematen gaan uit van een alternatieve armoededrempel van 50 % van het mediane inkomen of gaan uit van een absolute armoedemaat, zoals de sociale deprivatie indicator.³⁹ In onderstaande bespreking vullen we de klassieke armoederisico-indicator aan met een aantal van deze alternatieve indicatoren.

Alle gepresenteerde armoede-indicatoren zijn berekend op basis van de gegevens uit de EU-SILC-enquête. Deze enquête verzamelt voor de landen van de Europese Unie gegevens over inkomen, armoede en sociale uitsluiting. In België werd de eerste betrouwbare enquête afgenomen in 2004 over

³⁹ Voor een uitgebreide bespreking van mogelijke armoedematen, zie Decancq, K., Goedemé, T., Van den Bosch, K. & Vanhille, J. (2014). 'The evolution of poverty in the European Union: Concepts, measurement and data.' In: Cantillon, B. & Vandenbroucke, F. (eds), *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states?* p. 60-93. New York: Oxford University Press.

de inkomenssituatie in 2003. De meest recent beschikbare enquête voor de monetaire indicatoren is die van 2018 (inkomenssituatie 2017). Eventuele inkomenseffecten van beleidsmaatregelen die genomen zijn na 2017 kunnen dus nog niet uit deze gegevens worden afgeleid. Enkele niet-monetaire indicatoren zijn beschikbaar op basis van de EU-SILC 2019 golf. Merk op dat gegeven de grondige hervorming in de enquête vanaf golf 2019 er een breuk is met de voorgaande golven en dus ook in de resultaten. In de Belgische EU-SILC-enquête worden jaarlijks ongeveer 6 000 gezinnen (zo'n 11 000 personen) ondervraagd.

De EU-SILC-enquête heeft als voordeel dat ze toelaat om vergelijkbare statistieken te genereren in de verschillende lidstaten. Ze heeft echter ook een aantal nadelen. Zo worden in de EU-SILC geen personen ondervraagd die in een 'collectief huishouden' wonen, zoals een rust- en verzorgingstehuis. Dit is een belangrijk nadeel voor armoedeonderzoek bij ouderen⁴⁰. In 2018 wonen immers ongeveer 5 % van de 65-plussers, 9 % van de 75-plussers en bijna 20 % van de 85-plussers in een collectief huishouden.⁴¹ De gepresenteerde armoede-indicatoren hebben dus geen betrekking op deze populatie. Een tweede nadeel van de EU-SILC-enquête is dat ze enkel gegevens verzamelt bij een steekproef van huishoudens en niet bij de volledige populatie. Het steekproefkarakter van de gegevens 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 groter zijn. Bijlage 2 geeft de foutenmarges voor een aantal sleutelindicatoren.

2.1.2. Klassiek armoederisico in België

a. Vaststellingen

Deze sectie schetst de voorbije evolutie van het armoederisico bij ouderen in België en hun relatieve positie ten opzichte van andere leeftijdsgroepen, socio-economische categorieën of gezinstypes (zie figuur 8 en figuur 22 in bijlage 2). Globaal kunnen we stellen dat over de periode 2003-2017 het armoederisico bij 65-plussers, oudere alleenstaanden en koppels, oudere vrouwen en gepensioneerden⁴² sterk gedaald is van 2005 tot 2013 en vanaf 2013 een relatief stabiel tot licht stijgende trend vertoont (zie figuur 8). Mogelijke verklaringen voor deze evolutie komen aan bod in sectie 2.1.2.b.

Uit de resultaten van de EU-SILC enquête 2018 blijkt dat in **2017** 16,4 % van de Belgische bevolking een armoederisico heeft. Hun equivalent beschikbaar inkomen is lager dan de armoededrempel die voor dat jaar 14 212 euro, of 1 184 euro per maand, bedraagt. Het armoederisico van **65-plussers** is in 2017 (16,6 %) gelijkaardig aan dat van de totale bevolking en de populatie jonger dan 65 jaar (16,4 %) waar in het bijzonder kinderen (19,9 %) en 16-24-jarigen (20,5 %) een hoger risico lopen. Naar **gezinstype** is het armoederisico bij alleenstaanden hoger dan bij koppels, zowel bij oudere als bij jongere gezinnen. Het armoederisico bij oudere alleenstaanden (20 % in 2017) is lager dan bij alleenstaanden jonger dan 65 jaar (26,3 % in 2017). Koppels waar minstens één van beiden ouder is dan 65 jaar kennen echter een

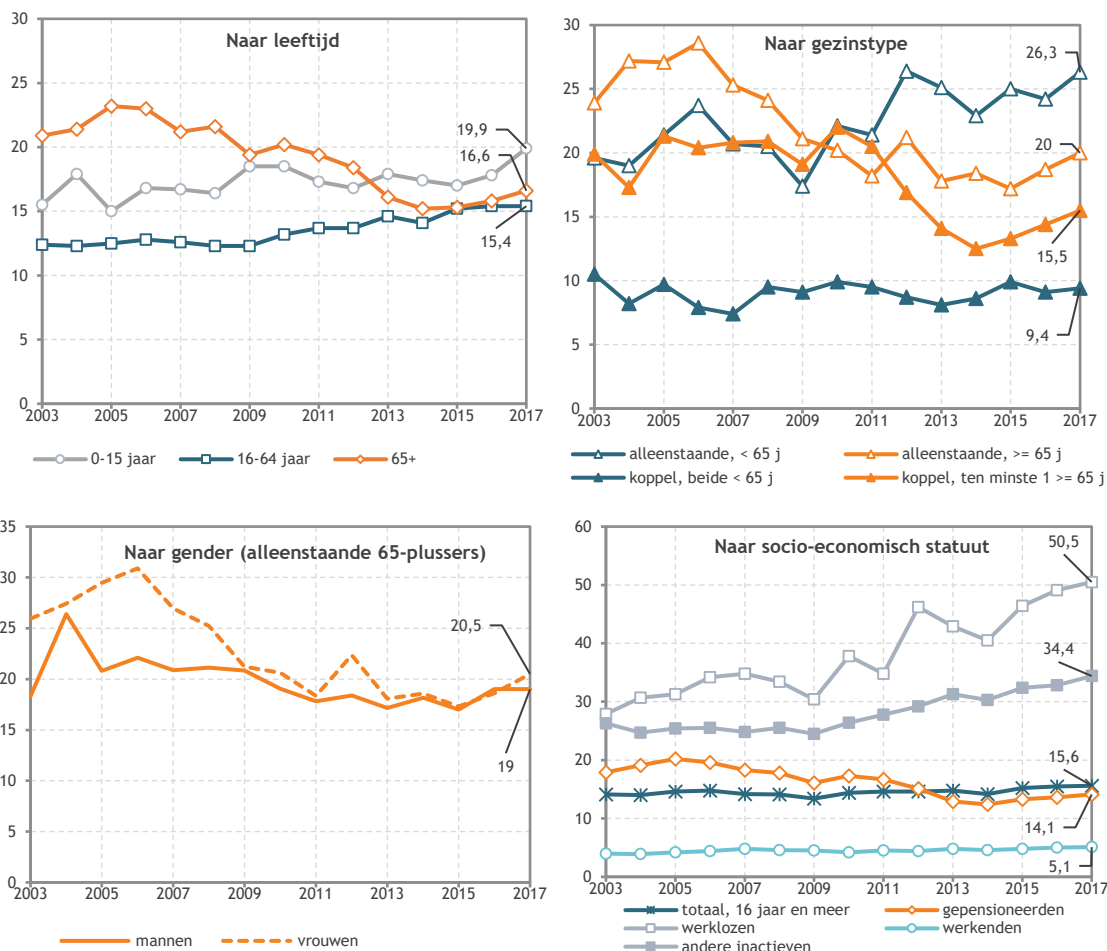
⁴⁰ Zie Peeters H., Debels, A., en Verpoorten R. (2011), 'Excluding Institutionalized Elderly from Surveys: Consequences for Income and Poverty Statistics', Social Indicators Research.

⁴¹ Bron: Rijksregister Statbel, berekeningen Federaal Planbureau.

⁴² In 2012 is er een breuk in de definiëring van het statuut van gepensioneerden en werklozen: personen in het stelsel voor werkloosheid met bedrijfstoelag (SWT of de vroegere bruggepensioneerden) behoren niet langer tot het statuut 'werkloze' maar worden opgenomen bij het statuut 'gepensioneerde'. Hierdoor zijn de gegevens voor deze categorieën vanaf 2012 niet vergelijkbaar met die van de voorgaande jaren.

hoger armoederisico (15,5 % in 2017) dan jongere koppels (9,4 %). Het verschil *naar gender* bij oudere alleenstaanden is relatief beperkt⁴³: in 2017 ligt het armoederisico bij oudere alleenstaande vrouwen (20,5 %) iets hoger dan bij oudere alleenstaande mannen (19 %). Uit een verdeling van de bevolking van 16 jaar en ouder naar *socio-economisch statuut*⁴⁴ blijkt dat 14,1 % van de gepensioneerden in 2017 een armoederisico loopt. Dit is significant minder het geval dan bij werklozen (50,5 %) of bij andere inactieven (34,4 %) maar significant meer dan bij werkenden (5,1 %).

Figuur 8 Evolutie armoederisico in België naar leeftijd, socio-economisch statuut en gezinstype
In %

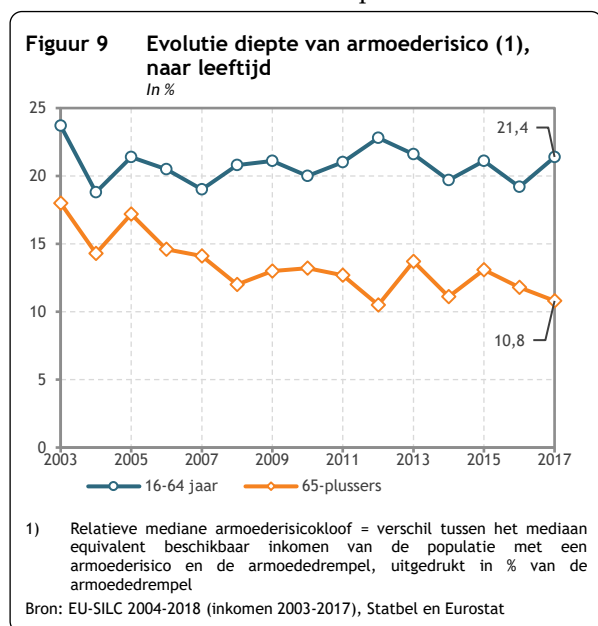


Bron: EU-SILC 2004-2018 (inkomen 2003-2017), Statbel en Eurostat

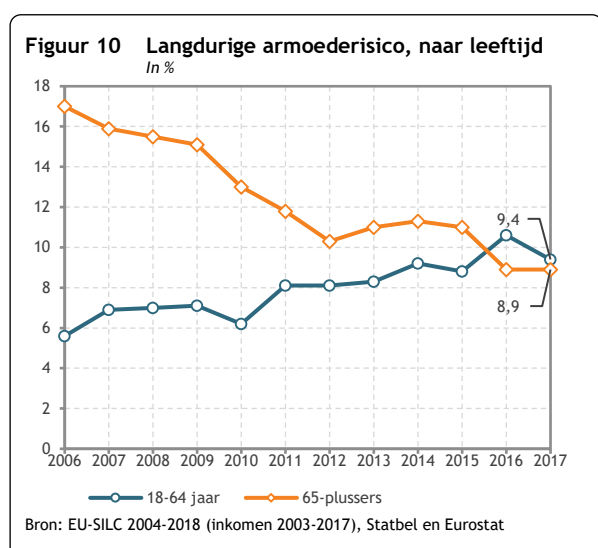
⁴³ Het geringe verschil naar gender leiden we af uit het armoederisico bij oudere alleenstaanden. Dit kan tegenstrijdig lijken met het armoederisico bij 65-plussers waar vrouwen een hoger risico lopen dan mannen (Figuur 22 in bijlage 2). Dit komt omdat bij de 65-plussers meer vrouwen dan mannen alleenstaand zijn. Bij alleenstaanden is het armoederisico immers groter dan bij koppels waarbij een tweede gezinsinkomen het armoederisico kan doen afnemen. Indien dus enkel gekeken wordt naar alleenstaanden, vervallen deze verschillen naar gender.

⁴⁴ De verdeling naar socio-economisch statuut is gebaseerd op de activiteit die individuen vanaf 16 jaar gedurende het jaar voorafgaand aan het enquêtejaar uitoefenden voor minstens 6 maanden. Merk op dat personen die samen een huishouden vormen en een verschillend socio-economisch statuut hebben, toch hetzelfde equivalent beschikbaar inkomen hebben.

Indien we verder inzoomen op ouderen met een armoederisico, dan lijkt hun inkomenssituatie minder



precair te zijn dan die van de jongere populatie (zie figuur 9). Immers, in 2017 ligt het mediaan equivalent beschikbaar inkomen van ouderen met een armoederisico (1 056 euro) 10,8 % onder de armoededrempel (1 184 euro). Bij de jongere populatie met een armoederisico ligt dat inkomen (930 euro) 21,4 % onder de armoededrempel. Vooral in de periode 2005-2012 is de inkomenssituatie van ouderen met een armoederisico minder precair geworden terwijl deze bij de populatie 16-64-jarigen met een armoederisico relatief stabiel bleef.



Het langdurig armoederisico, dit is wanneer personen een equivalent beschikbaar inkomen hebben dat gedurende twee van de drie afgelopen jaren onder de armoededrempel ligt, is in sociaal en economisch opzicht problematischer dan een situatie waarbij het risico op armoede tot één jaar beperkt blijft. Uit de evolutie van het langdurig risico blijkt dat ouderen in het verleden meer geconfronteerd werden met een langdurig armoederisico dan de populatie op actieve leeftijd (zie figuur 10). Het verschil is over de periode 2006-2016 fors gedaald door een sterke daling van dit risico bij de 65-plussers terwijl het voor de jongere populatie is toegenomen. Vanaf 2016

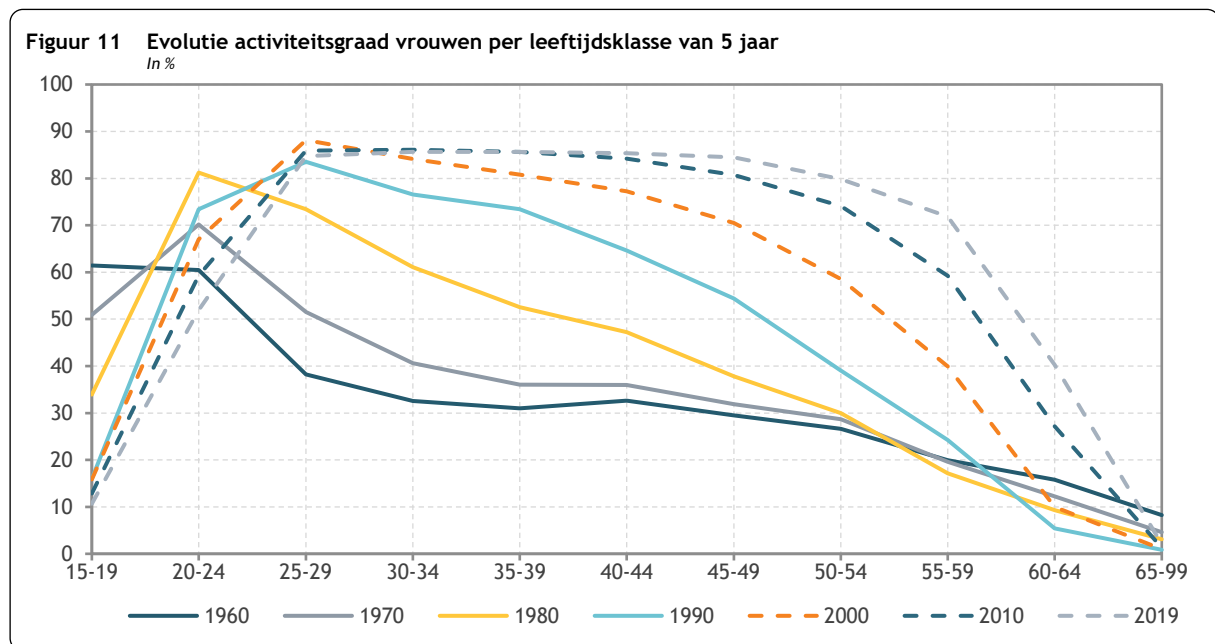
hebben ouderen geen hoger langdurig armoederisico meer.

b. Verklarende factoren

Verschillende factoren kunnen de armoede-evolutie bij ouderen en gepensioneerden verklaren. Zo zal de toegenomen activiteitsgraad bij vrouwen leiden tot langere loopbanen wat resulteert in hogere pensioenen waardoor het armoederisico bij ouderen daalt. Ook de adequaatheid van de pensioenminima en van de inkomensgarantie voor ouderen is een belangrijke verklarende factor. Deze sectie gaat verder in op deze elementen.

Evolutie activiteitsgraad vrouwen

Onderstaande grafiek geeft de evolutie van de activiteitsgraad van vrouwen per leeftijdsklasse van vijf jaar van 1960 tot 2019. Het toont duidelijk de verandering in het gedrag van vrouwen op de arbeidsmarkt over de laatste zestig jaar: vrouwen zijn steeds meer vertegenwoordigd op de arbeidsmarkt en ze blijven er voor een langere periode. Tijdens de tweede helft van de 20ste eeuw is de vrouwelijke activiteitsgraad toegenomen op elke leeftijd, met uitzondering van de jonge leeftijden door de toename van de scholingsgraad en van de 60-69-jarigen door meer pensionering vóór de leeftijd van 65 jaar in de periode na 1960 en vóór 2000. Tot de jaren '80 stellen we vanaf de leeftijd van 25 jaar eveneens een sterke daling van de activiteitsgraad over de leeftijden vast. Vrouwen verlieten de arbeidsmarkt, hoogstwaarschijnlijk om in te staan voor de opvoeding van de kinderen, en keerden er niet naar terug. Dit vertaalde zich in relatief korte loopbanen op het moment van pensionering. Vanaf de jaren '90 dalen de activiteitsgraden vóór 25 jaar, wat wijst op een toename in de scholingsgraad. Maar voor de andere leeftijdsgroepen nemen ze toe en observeren we ook steeds minder de sterke daling over de leeftijden, wat leidt tot langere loopbanen. In 2019, zijn de activiteitsgraden relatief stabiel rond 85 % tot de leeftijd van 50 jaar waarna ze beginnen te dalen.



Adequaatheid minimumuitkeringen ouderen

Het wettelijk pensioensysteem garandeert in de werknemers-, zelfstandigen-, en ambtenarenregeling via de minimumpensioenen een minimaal pensioeninkomen aan gepensioneerden mits zij aan bepaalde (loopbaan)voorwaarden voldoen. In de werknemersregeling bestaat er bovendien ook een minimumrecht per loopbaanjaar. Voor een bespreking van deze minima verwijzen we naar bijlage 2. Daarnaast voorziet het bijstandssysteem voor ouderen die onvoldoende bestaansmiddelen hebben de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO). De IGO kan dus enkel bekomen worden na een toets van de bestaansmiddelen.

De vermelde minimumregelingen kunnen een belangrijke rol spelen in de preventie van het armoederisico bij ouderen. Of ze daar adequaat in zijn, hangt af van verschillende factoren, zoals het al dan niet bereiken van de doelgroep (namelijk ouderen met een verhoogd armoederisico) en de hoogte van de bedragen. Om de hoogte van de bedragen in kaart te brengen, toetsen we de evolutie van deze minimumuitkeringen aan de EU-SILC-armoededrempel.⁴⁵ In kader 7 formuleren we enkele kanttekeningen bij deze vergelijking van de minima met de armoededrempel.

Figuur 12 geeft de evolutie van de verhouding tussen de maximumbedragen van de IGO, de minimumpensioenen en het minimumrecht per loopbaanjaar enerzijds en de EU-SILC-armoededrempel anderzijds. Met maximumbedragen bedoelen we bij de minimumpensioenen het bedrag na een volledige en voltijdse loopbaan van 45 jaar, bij het minimumrecht is dat het pensioenplafond dat van toepassing is zodra een loopbaanjaar aan het minimumrecht wordt gewaardeerd⁴⁶ en bij de IGO het forfaitair bedrag zonder aftrek van bestaansmiddelen.

In 2017, het inkomensjaar van de laatst beschikbare bevraging van de EU-SILC, liggen de minimumpensioenen voor een alleenstaande in de werknemers- en zelfstandigenregeling rond de armoededrempel van 1 184 euro per maand. De IGO voor een alleenstaande haalt de armoededrempel niet en ligt er 10 % onder⁴⁷. Ook de bedragen van de minima in de werknemers- en zelfstandigenregeling aan gezinsbedrag en de IGO voor een koppel situeren zich onder de armoededrempel.

Over de periode 2005-2011 zijn de minimumpensioenen in de zelfstandigenregeling en de IGO sterk gestegen ten opzichte van de drempel. Deze evolutie kan verklaren waarom het armoederisico bij ouderen en gepensioneerden over deze periode sterk is gedaald. Het zelfstandigenpensioen stijgt ook na 2011 nog relatief sterker dan de armoededrempel en sinds de gelijkschakeling met de bedragen van de werknemersregeling in 2016 liggen zij voor een alleenstaande boven de drempel.

Gegeven de welvaartsaanpassingen die toegekend zijn aan de minima tussen 2018 en 2020 zou de SCvV verwachten dat de verhouding tussen de minima en een geraamde armoededrempel relatief stabiel zou gebleven zijn over deze jaren. Echter, in 2020 leidt de coronacrisis tot een algemene terugval van het beschikbaar inkomen wat een daling van de armoededrempel impliceert. De crisis beïnvloedt het bedrag van de minima echter niet. Dit resulteert in een relatieve verbetering van de

⁴⁵ De evolutie van de uitkeringen is geobserveerd (gemiddelde bedragen op jaarbasis).

De evolutie van de armoededrempel is terug te vinden in bijlage 2. Voor de periode 2018-2020 wordt een raming van de armoededrempel gemaakt door de laatst geobserveerde armoededrempel (op basis van EU-SILC 2018) te laten evolueren volgens de groeivoet van de armoededrempel die werd gesimuleerd met het microsimulatiemodel gebruikt in deel 2.2 voor de projectie van sociale houdbaarheidsindicatoren.

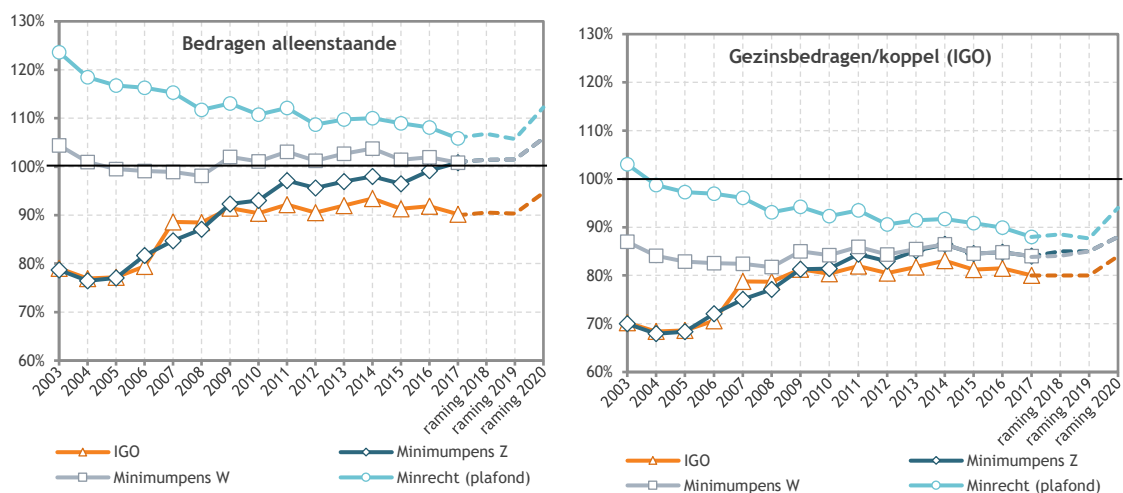
De minimumuitkeringen voor een alleenstaande kunnen rechtstreeks met de armoededrempel vergeleken worden. Voor een individu uit een koppel is de vergelijking moeilijker. Immers de minimumuitkeringen aan gezinsbedrag geven informatie over het inkomen van het koppel, terwijl de armoededrempel betrekking heeft op een individu in een koppel (herinner het concept van het equivalent inkomen). Om de minimumuitkeringen op gezinsniveau vergelijkbaar te maken met de armoededrempel worden deze uitkeringen daarom gedeeld door de reeds besproken equivalentieschaal. Met name wordt het bedrag van de uitkering gedeeld door 1,5 (de gebruikte equivalentieschaal kent factor 1 toe aan de eerste volwassene en factor 0,5 aan de tweede; cf. sectie 2.1.1).

⁴⁶ Een pensioen dat voor een volledige en voltijdse loopbaan aan het minimumrecht per loopbaanjaar zou gewaardeerd worden, stemt vanaf oktober 2006 overeen met het minimumpensioen in de werknemersregeling na een volledige loopbaan (hiertoe werd het minimumrecht verhoogd met 17%).

⁴⁷ Merk op dat het totale inkomen van ouderen met een IGO wel boven de armoededrempel kan liggen. Bij de bestaansmiddelentoeets die wordt uitgevoerd voor de toekenning van de IGO, worden immers bepaalde inkomens volledig of gedeeltelijk vrijgesteld.

minimumuitkeringen ten opzichte van de armoededrempel. Na 2020 zal dit effect geleidelijk aan wegebben naarmate het beschikbaar inkomen en de armoededrempel weer toenemen in de richting van wat hun niveau zou geweest zijn zonder de crisis (zie ook deel 2.2.2).

Figuur 12 Minimumpensioenen, minimumrecht per loopbaanjaar en IGO in % van de EU-SILC-armoededrempel
In %



De armoededrempel voor de periode 2003-2017 is gebaseerd op EU-SILC 2004 -2018. Voor 2018-2020 wordt de armoededrempel geraamd.

De kloof van de minima met de drempel is groter bij uitkeringen voor een koppel (een koppel dat een pensioen aan gezinsbedrag ontvangt of waarbij beiden een IGO ontvangen) dan voor een alleenstaande. Deze ongunstigere situatie bij koppels is in hoofdzaak te wijten aan verschillen tussen de equivalentieschalen voor koppels gebruikt in de Belgische wetgeving en deze gebruikt voor de EU-SILC armoededrempel.⁴⁸ Hierdoor kunnen we a priori stellen dat de bedragen voor een koppel minder adequaat zullen zijn dan deze voor een alleenstaande wanneer ze uitgedrukt zijn ten opzichte van de armoededrempel. Bij koppels waar minstens één persoon ouder is dan 65 jaar is het armoederisico ook sterk gedaald (tussen 2010 en 2014) én ligt het lager dan bij alleenstaande ouderen (zie figuur 8). Het lagere armoederisico bij koppels, ondanks minder performante minima, kan verklaard worden doordat bij koppels het equivalent beschikbaar inkomen dat de basis vormt voor de armoede-indicatoren ook beïnvloed wordt door inkomens van personen waarmee men samenwoont en die van verschillende inkomensbronnen afkomstig kunnen zijn.

⁴⁸ 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 1,25 voor de minimumpensioenen en 1,33 voor de IGO. 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 equivalentieschaal die wordt gebruikt om de EU-SILC-armoededrempel te berekenen ervan uitgaat dat een koppel een inkomen moet hebben dat 50 % hoger ligt dan een alleenstaande om eenzelfde levensstandaard te bereiken.

Kader 7 Kanttekeningen bij vergelijking minimumuitkeringen met de armoededrempel

Bij bovenstaande vergelijking tussen minima en de EU-SILC armoededrempel dienen enkele bemerkingen gemaakt te worden. Ten eerste is de vergelijking gebaseerd op maximumbedragen voor de minima. Dit is niet onbelangrijk aangezien heel wat individuen die recht hebben op een minimumuitkering immers niet het volledige bedrag zullen ontvangen. Bij de minimumpensioenen bij werknemers en zelfstandigen bijvoorbeeld wordt het minimumpensioen berekend pro rata de werkelijke loopbaanduur indien de persoon het recht heeft op het minimumpensioen maar geen volledige loopbaan heeft.

Ten tweede zijn de hier gehanteerde minimumuitkeringen brutobedragen terwijl de armoededrempel berekend is op basis van netto inkomens. De minimumuitkeringen worden in de praktijk evenwel beperkt of niet belast zodat de nettobedragen dicht aanleunen of volledig samenvallen met de brutobedragen.

Ten derde zou bovenstaande vergelijking van de IGO met de armoededrempel kunnen suggereren dat het optrekken van de IGO tot de relatieve armoededrempel een evidente zaak zou zijn om het armoederisico bij ouderen uit te sluiten. Bijstandsuitkeringen, voor ouderen de IGO, kunnen immers ook als een 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. Maar we formuleren hierbij enkele bemerkingen. Ten eerste zijn er enkele methodologische verschillen in equivalentieschalen (zie supra) en tussen het concept van het beschikbaar inkomen (en daaruit volgend de armoededrempel) op basis van EU-SILC en het inkomen zoals omschreven in de bestaansmiddelentoets bij de IGO. Zo wordt bijvoorbeeld bij het beschikbaar inkomen volgens de EU-SILC geen rekening gehouden met het kadastraal inkomen, het vermogen en de verkoop of schenking van onroerende goederen. Dit is wel het geval bij de bestaansmiddelentoets van de IGO waardoor het inkomen dat in rekening wordt gebracht bij deze toets hoger is. Door deze verschillende concepten kunnen ouderen een beschikbaar inkomen hebben dat volgens het EU-SILC concept het recht opent op de IGO maar volgens het inkomensconcept bij de bestaansmiddelentoets van de IGO te hoog is om recht te hebben op de IGO. Hierdoor zou er nog steeds een bepaald percentage ouderen een armoederisico lopen, zelfs indien het maximumbedrag van de IGO gelijk of hoger zou zijn dan de armoededrempel.^a Merk bovendien op dat het equivalent inkomen van een samenwonende oudere ook beïnvloed wordt door de inkomensbronnen van zijn partner (indien die jonger is dan 65 jaar heeft hij geen recht op IGO). Ten tweede is er een zekere 'non take-up' bij de IGO: personen die wel recht hebben op de IGO maar deze niet opnemen.^b Ten derde voldoen niet alle ouderen aan de nationaliteits-of verblijfsvoorwaarden^c; deze personen kunnen eventueel beroep doen op het (lagere) leefloon (uitkering vanwege het Recht op Maatschappelijke Integratie). Ten vierde herhalen we de relativiteit van de armoededrempels. Het gebruik van alternatieve drempels kan tot andere resultaten leiden.

^a Zie Van den Bosch, K., De Vil G., 'Evolutie van de IGO en de armoede bij ouderen', WP 06-13, Federaal Planbureau, augustus 2013.

^b Bijvoorbeeld, een gepensioneerde die bij de automatische controle op de IGO op moment van pensionering (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 het recht op de IGO kan openen, is hij hiervan niet altijd op de hoogte.

^c Zie <https://www.sfpd.fgov.be/nl/recht-op-pensioen/igo#Recht>

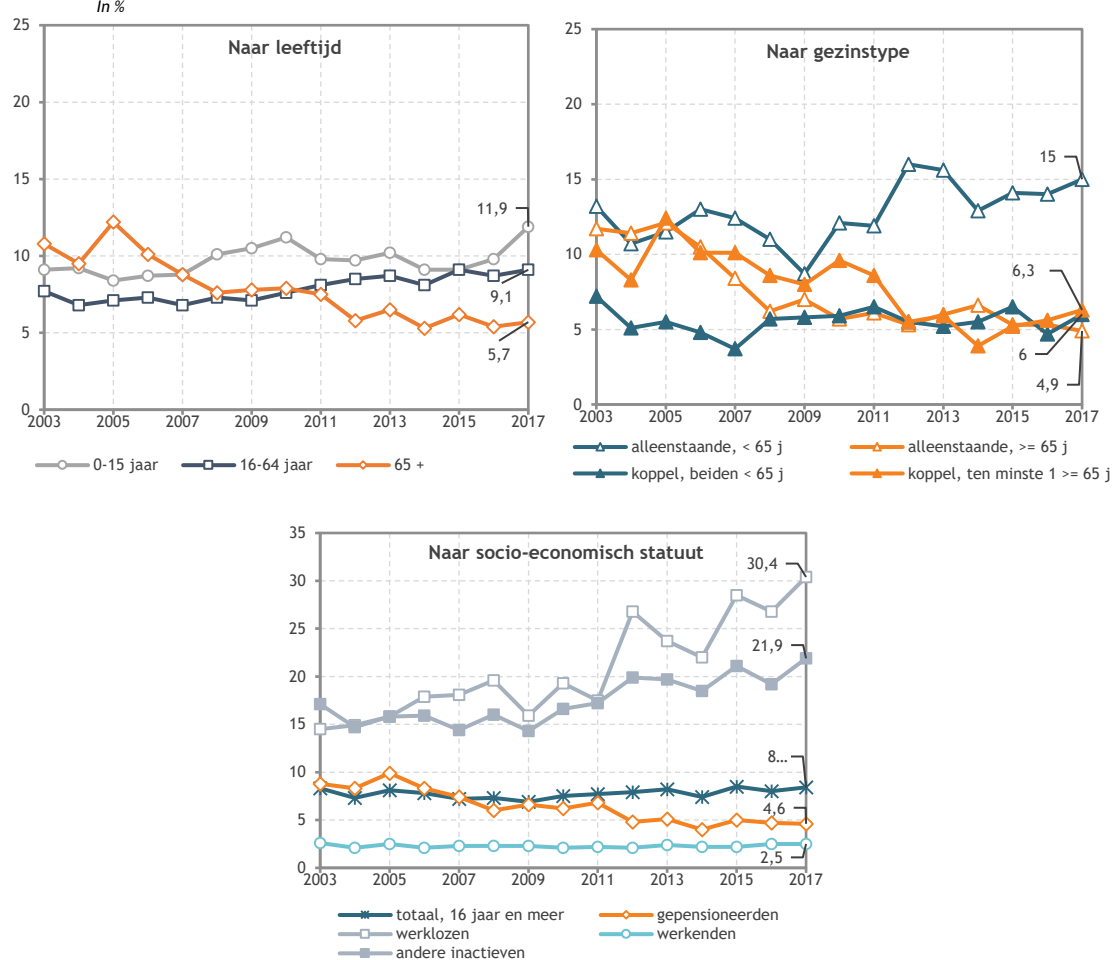
2.1.3. Armoederisico in België bij alternatieve armoededrempels

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

Armoededrempel op basis van 50 % van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen

Figuur 13 stelt de evolutie van armoederisico's voor bij een alternatieve armoededrempel van 50 % van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen. Voor 2017 bedraagt deze drempel 987 euro, tegenover 1 184 euro bij de klassieke armoededrempel van 60 %. Niet alleen is het armoederisico bij ouderen en gepensioneerden lager in vergelijking met hun risico volgens de klassieke drempel, ook hun relatieve positie ten opzichte van de andere socio-economische categorieën verbetert. Zo bedraagt het armoederisico bij 65-plussers 5,7 %, wat lager is dan bij de populatie jonger dan 65 jaar (9,7 %). Bij gepensioneerden zou nog 4,6 % van de gepensioneerden een armoederisico lopen tegenover 2,5 % bij werkenden. Naar gezinstype is het armoederisico ook volgens de alternatieve drempel kleiner voor alleenstaande ouderen (4,9 %) dan voor jongere alleenstaanden (15 %) maar bovendien is het verschil tussen oudere en jongere koppels klein (respectievelijk armoederisico van 6,3 % en 6 %).

Figuur 13 Evolutie armoederisico in België naar leeftijd, socio-economisch statuut en gezinstype - bij 50 % armoededrempel
In %



Bron: EU-SILC 2004-2018 (inkomen 2003-2017), Statbel en Eurostat

Ook bij een 50 % armoededrempel hebben 65-plussers, gepensioneerden en oudere gezinstypes een aanzienlijke daling van hun armoederisico gekend over de periode 2005-2012, gevolgd door een relatief stabiele evolutie. Opnieuw vormt de hoogte van minimumpensioenen en IGO een belangrijke verklarende factor voor deze dalende evolutie. Terwijl in 2005 enkel de minima voor een alleenstaande in de werknemersregeling boven de alternatieve armoededrempel lagen, overschrijden in 2017 alle minima het niveau van de 50 %-armoededrempel, met uitzondering van de IGO voor een koppel.

Ondanks het feit dat de minima en de IGO boven of in de buurt van de alternatieve armoededrempel liggen, is er nog steeds een bepaald percentage ouderen dat een armoederisico heeft. Mogelijke verklaringen hiervoor werden besproken in kader 7. Zo zijn de minimumpensioenen die met de drempel worden vergeleken bedragen die gelden voor een volledige loopbaan. Iemand die geen volledige loopbaan heeft maar aan de loopbaanvoorwaarden voor het minimumpensioen voldoet, zal het minimumpensioen ontvangen pro rata de loopbaanduur. Maar ook een IGO-uitkering boven de drempel kan geen uitsluiting van het armoederisico garanderen en dit omwille van verschillende redenen die besproken werden in kader 7.

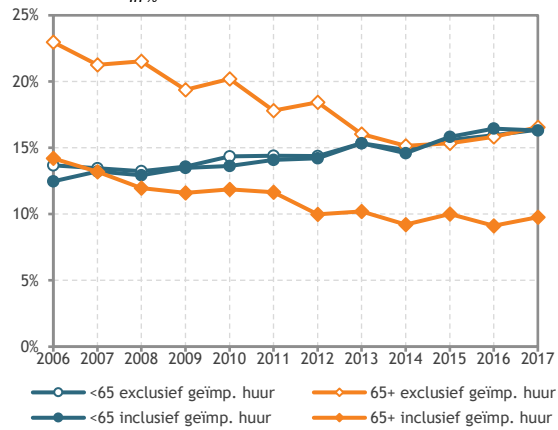
Armoededrempel die rekening houdt met geïmputeerde huur

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, op voorwaarde dat er geen zware hypotheeklasten zijn. 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 het toekennen van 'geïmputeerde huur' aan eigenaars en huurders met beperkte huur.

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

Het effect op het armoederisico van deze herdefiniëring van het inkomen is tweeledig. Enerzijds stijgt het beschikbaar inkomen van sommige gezinnen, waardoor het armoederisico vermindert. Anderzijds impliceert de herberekening van het beschikbaar inkomen een hoger mediaan inkomen, op basis waarvan een alternatieve armoededrempel wordt afgeleid, en sommige huishoudens onder deze drempel belanden.

Figuur 14 Evolutie armoederisico op basis van beschikbaar inkomen met en zonder geïmputeerde huur
In %



Zoals in de vorige verslagen van de SCvV werd voorgesteld, ligt het armoederisico voor de gehele bevolking na de opname van de geïmputeerde huur in het beschikbare inkomen lager dan volgens de 'klassieke armoededrempel'. In 2017 is het verschil 1,3 procentpunt. Voor de bevolking beneden 65 jaar is er nauwelijks enige verandering in het risico op armoede (zie figuur 14). Bij de ouderen daarentegen vermindert het armoederisico sterk waardoor het aanzienlijk lager wordt dan dat van de rest van de bevolking (respectievelijk 9,8 % versus 16,3 % in 2017). De voornaamste reden voor het grotere effect bij ouderen is dat het percentage eigenaars zonder

hypotheek in deze groep veel groter is dan bij de personen beneden 65 jaar en dit zowel voor de ouderen met een inkomen beneden als boven de armoededrempel.

Binnen de groep van 65-plussers daalt het armoederisico indien geïmputeerde huur wordt opgenomen in het inkomensconcept sterk voor diegenen die eigenaar zijn, maar ook sociale huurders zien hun armoederisico aanzienlijk verminderen. Op basis van het klassieke inkomen is hun armoederisico meestal groter dan bij de 65-plussers die eigenaar of huurder in de privésector zijn. Na bijtelling van het impliciete voordeel dat zij genieten vanwege hun gereduceerde huur bij het inkomen, ligt hun risico op armoede slechts iets hoger dan dat van eigenaars en is het armoederisico het grootst bij huurders in de privésector.

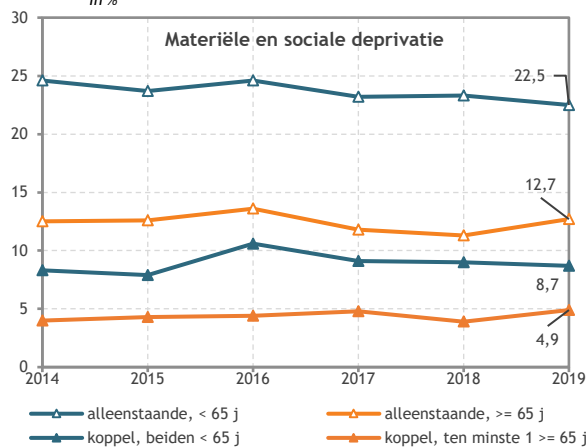
De trends in het armoederisico per leeftijdsgroep zijn echter praktisch dezelfde, ongeacht het inkomensconcept: een sterke daling tot 2014 bij de 65-plussers, een gestage stijging voor de bevolking beneden 65 jaar.

2.1.4. Aanvullende indicatoren voor België

Deze sectie presenteert de indicatoren van materiële en sociale deprivatie en subjectieve armoede als een aanvulling op de monetaire en relatieve armoede-indicatoren. Net zoals de monetaire indicatoren zijn zij eveneens gebaseerd op de EU-SILC-enquête maar zij hebben betrekking op het enquêtejaar zelf. In tegenstelling tot de monetaire indicatoren zijn de resultaten van EU-SILC 2019 ook al beschikbaar maar zoals eerder gezegd is er een breuk met de resultaten van vóór 2019 wegens methodologische aanpassingen aan de enquête.

Materiële en sociale deprivatie

Figuur 15 Evolutie materiële en sociale deprivatie (1), naar gezinstype
In %



(1) Een persoon leeft in een situatie van materiële en sociale deprivatie als de persoon aangeeft dat hij- of zijzelf (voor de individuele items), of dat zijn of haar huishouden (voor de items op niveau van het huishouden) niet kan voorzien in ten minste vijf van dertien items (zie voetnoot 49).

Bron : EU-SILC 2004-2018, Statbel en Eurostat

Materiële en sociale deprivatie is een indicator die aangeeft dat iemand zich de gangbare levensstandaard niet kan veroorloven. Een persoon leeft in een situatie van materiële en sociale deprivatie wanneer die zich minstens vijf van dertien materiële bezittingen of sociale handelingen niet kan veroorloven.⁴⁹

Uit figuur 15 blijkt dat oudere koppels en alleenstaanden minder materieel en sociaal gedepriveerd zijn dan respectievelijk jongere koppels en alleenstaanden. Zowel bij ouderen als bij jongeren ligt de materiële en sociale deprivatie hoger bij alleenstaanden dan bij koppels.

Ook geven ouderen minder aan ernstig materieel gedepriveerd⁵⁰ te zijn dan de bevolking jonger dan 65 jaar (zie figuur 18). Een multivariate analyse van ernstige materiële deprivatie in België op basis van de EU-SILC data van 2017, met vergelijking tussen ouderen en personen jonger dan 65 jaar, toont aan dat dit in belangrijke mate te danken is aan het feit dat een veel hoger percentage ouderen eigenaar is van hun woning zonder hypotheeklasten, dan bij de bevolking jonger dan 65 jaar het geval is.⁵¹

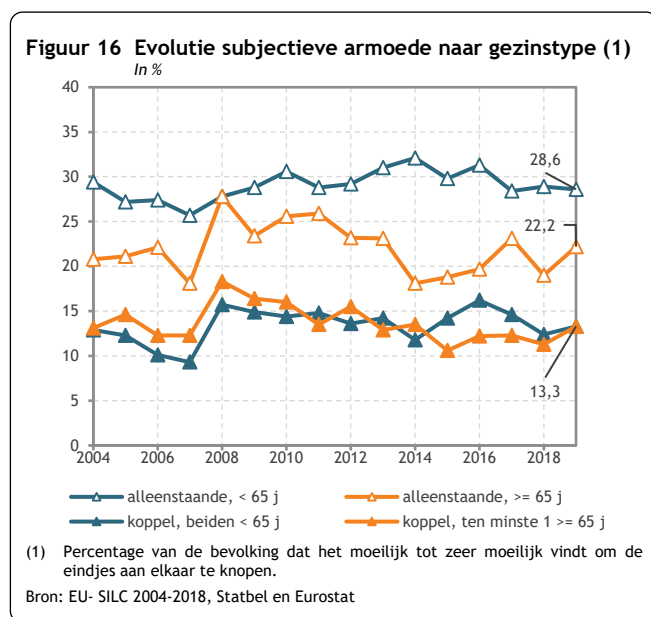
⁴⁹ Deze 13 items zijn: 1) onverwachte uitgaven, 2) een jaarlijkse vakantie buitenshuis van één week, 3) vermijden van achterstallen in betaling (woonkredieten, huur, nutsrekeningen), 4) maaltijd met vlees, kip of vis om de 2 dagen, 5) het voldoende verwarmen van de woning, 6) een persoonlijke auto, 7) versleten meubilair vervangen, 8) vervangen versleten kleding door nieuwe, 9) twee paar schoenen in goede staat hebben, 10) wekelijks een bedrag uitgeven voor persoonlijke behoeften, 11) vrijetijdsactiviteiten, 12) tenminste éénmaal per maand samenkomen met familie of vrienden om iets te drinken of te eten, 13) thuis toegang tot internet. Items 1-7 worden gemeten op het niveau van het huishouden, items 8-13 worden gevraagd voor alle individuen van 16 jaar of ouder.

De betreffende vragen zijn pas sinds 2014 in de EU-SILC enquête opgenomen, zodat resultaten slechts beschikbaar zijn vanaf dat jaar.

⁵⁰ Men is ernstig materieel gedepriveerd indien men in een huishouden woont dat aangeeft niet te kunnen voorzien in ten minste vier van de volgende negen items: 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.

⁵¹ Bolland, M., Dekkers, G. en Van den Bosch, K. "A comparative analysis of deprivation among the elderly in Belgium", Federaal Planbureau, WP7-19, Juli 2019.

Subjectieve armoede



Oudere alleenstaanden ervaren in het algemeen minder subjectieve armoede: zij geven minder vaak aan dat ze het moeilijk tot zeer moeilijk hebben om de eindjes aan elkaar te knopen dan de alleenstaanden jonger dan 65 jaar⁵². Ouderen kennen een sterke daling van de subjectieve armoede tussen 2008 en 2014 (2015 bij koppels) maar geven in de daaropvolgende jaren opnieuw vaker aan dat ze moeilijkheden ondervinden om de eindjes aan elkaar te knopen.

2.1.5. Internationale vergelijking

Figuur 17 toont de evolutie over de periode 2004-2017 van de armoededrempel in België en in onze buurlanden en het armoederisico voor verschillende categorieën van populaties in deze landen. Net zoals in België, is in Frankrijk het risico op armoede bij ouderen gedaald tussen 2005 en 2014. Daarentegen daalt het armoederisico onder ouderen niet in Duitsland en Nederland (in dit laatste land was het al erg laag).⁵³ In Nederland zien we in 2015 zelfs een plotse opstoot van het risico op armoede onder 65-plussers, en een verdere stijging in de volgende jaren, wat wellicht samenhangt met de sterke stijging van de armoededrempel vanaf 2015 in dat land.⁵⁴ De Europese Commissie stelt vast dat het aantal ouderen in de EU dat getroffen wordt door het risico op armoede of sociale uitsluiting sinds 2008 sterk verminderd is, maar ook dat dit risico voor 65-plussers sinds 2013 globaal stabiel is gebleven.⁵⁵ Sinds 2014 is het armoederisico voor Belgische ouderen lager dan dat van hun Duitse leeftijdsgenoten.

Evenals in België nam in de periode 2005-2009 het armoederisico bij kinderen (0-16 jaar) toe in Duitsland en Frankrijk, met gedurende de jaren daarna een stabilisatie of een lichte daling. In Nederland is er geen duidelijke trend voor deze groep. In Frankrijk lopen kinderen in 2017 een risico op armoede dat dubbel zo groot is als dat van ouderen. Sinds 2013 is ook in België het risico op armoede hoger bij kinderen dan

⁵² We herhalen dat de EU-SILC geen personen ondervraagt die in een "collectief huishouden" wonen, zoals een rust- en verzorgingstehuis.

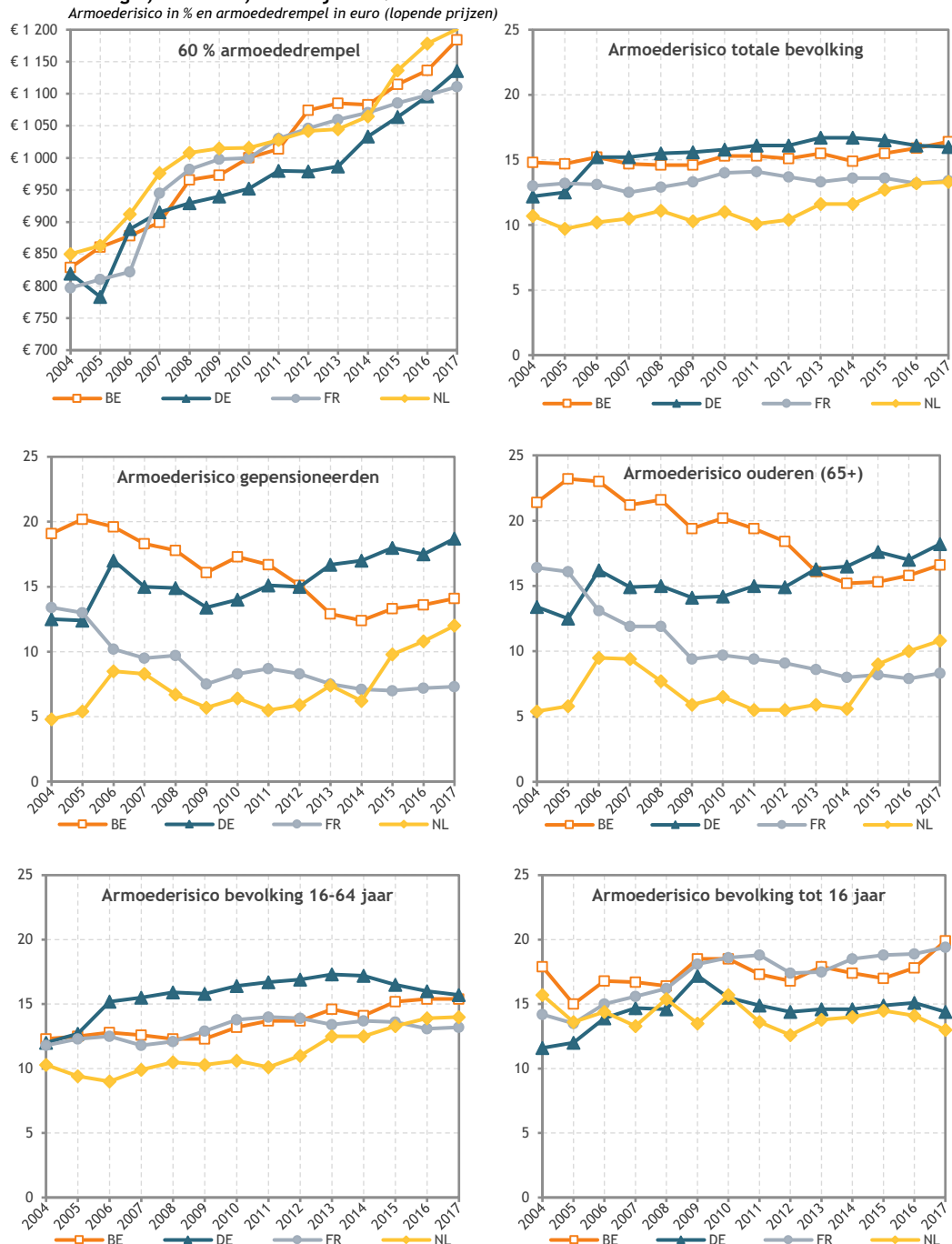
⁵³ Zoals in het verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing van 2012 is uiteengezet, waren deze lage armoedecijfers voor Nederlandse ouderen te danken aan het relatief hoge basispensioen (AOW), en de wijdverbreide tweedepijlerpensioenen die als rente uitgekeerd worden.

⁵⁴ Op de Eurostat website wordt in de desbetreffende tabel (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li01&lang=en) aangegeven dat het hier gaat om een breuk in de tijdreeks.

⁵⁵ European Commission, 'The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL)', Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018, p. 17.

bij ouderen (in 2017 bedraagt het verschil meer dan 3 procentpunten). De stijging in België vanaf 2015 is in onze buurlanden geheel afwezig, of veel minder prominent. Bij volwassenen op actieve leeftijd (16-64 jaar) observeren we een voortdurende stijging van het risico op armoede in Duitsland, die echter vanaf 2013 geëindigd lijkt te zijn. In Frankrijk en België is deze stijgende trend minder uitgesproken, terwijl er in Nederland sprake is van een vrij plotse toename na 2011.

Figuur 17 Evolutie armoederisico (2004-2017) naar leeftijd en bij gepensioneerden en evolutie armoededrempel in België, Duitsland, Frankrijk en Nederland



Bron: Eurostat, EU-SILC 2005-2018

De evolutie van het armoederisico bij gepensioneerden verloopt praktisch gelijk aan die van ouderen, zowel in België als in zijn buurlanden. In België blijft het risico op armoede van gepensioneerden echter duidelijk lager dan dat van ouderen (zie ook deel 2.1.2), terwijl dit in Duitsland, Frankrijk en Nederland minder of niet het geval is.

Het zou interessant zijn om een vergelijking te maken van het armoederisico bij ouderen op basis van het inkomen inclusief de geïmputeerde huur tussen België en zijn buurlanden. De landen van de EU maken echter gebruik van geheel verschillende methoden om de geïmputeerde huur te berekenen, wat de resultaten vaak onvergelijkbaar maakt en waardoor een vergelijking weinig zinvol is.⁵⁶

In figuur 18 worden aanvullende indicatoren van inkomen en armoede bij ouderen voorgesteld. Zoals eerder gesteld, is er sprake van een langdurig risico op armoede als het equivalente beschikbaar inkomen van personen zich in twee van de drie afgelopen jaren beneden de armoededrempel bevond. Bij ouderen (evenals bij de bevolking als geheel) worden veel minder personen getroffen door een langdurig risico op armoede dan er in een bepaald jaar onderhevig zijn aan het armoederisico. In België en in Nederland is het risico op langdurige armoede bij 65-plussers tussen 2006-2007 en 2012 zeer sterk gedaald, wat niet of veel minder het geval was in Duitsland en Frankrijk. Na 2012 blijft de langdurige armoede bij ouderen in België stabiel en in 2016 zien we opnieuw een sterke vermindering. In Nederland is het langdurige risico op armoede van ouderen vanaf 2015 sterk gestegen, parallel aan de stijging in dat land van het armoederisico van ouderen op jaarlijkse basis, maar herinner hier de breuk in de reeks van de armoededrempel (zie voetnoot 54). Onder de bevolking als geheel – en dus ook onder de bevolking beneden 65 jaar – is er nergens sprake van een voortdurende daling van de langdurige armoede. In Frankrijk is het risico op langdurige armoede bij ouderen steeds lager dan bij de bevolking als geheel. In België is dit het geval sinds 2016 en in Duitsland geldt het omgekeerde. In Nederland is er vanaf 2016 weinig of geen verschil meer.

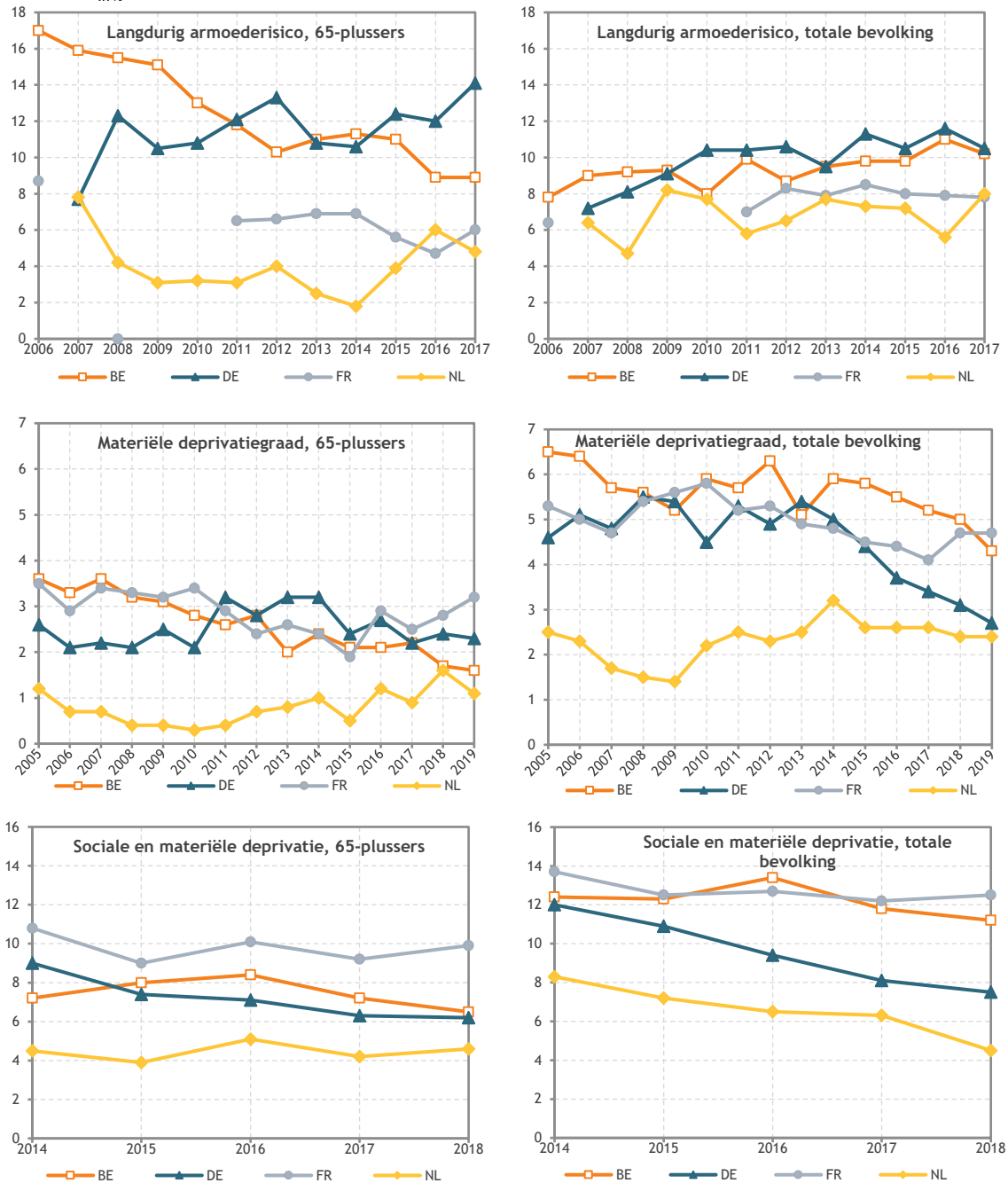
De ernstige materiële deprivatie, waarbij men niet in staat is zich vier items of meer uit een lijst van negen te veroorloven, vertoonde voor de 65-plussers in België tussen 2005 en 2013 een dalende trend, die na 2013 stagneerde, maar zich in 2018 en 2019 lijkt voort te zetten (figuur 18). In Frankrijk daalt het percentage ouderen dat door materiële deprivatie wordt getroffen in ongeveer dezelfde mate als in België tot 2015, gevolgd door een stijging de laatste jaren. In Nederland zien we vanaf 2010 een stijgende trend van deze indicator; in Duitsland is er geen duidelijke trend. Belgische ouderen zijn in 2019 minder vaak materieel gedepriveerd dan hun leeftijdsgenoten in Frankrijk en Duitsland. Een vergelijking met de cijfers voor de bevolking als geheel toont dat ouderen zowel in België als in de buurlanden een veel kleiner risico op deprivatie hebben dan personen jonger dan 65 jaar. In Duitsland (sinds 2013), Frankrijk (sinds 2015) en Nederland (sinds 2014) neemt het verschil af; in de eerste twee landen door het dalende risico op deprivatie van de jongere bevolking, in Nederland vooral door de stijging van de materiële deprivatie bij ouderen.

Voor de indicator van materiële en sociale deprivatie geldt dat deze voor 65-plussers in Nederland lager ligt dan voor hun leeftijdsgenoten in België, Duitsland en Frankrijk (merk echter op dat deze indicator niet beschikbaar is voor 2019). In alle landen, behalve Nederland, is het risico op materiële en sociale

⁵⁶ 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.

deprivatie onder 65-plussers lager dan onder de bevolking als geheel, en dus ipso facto ook lager dan onder de bevolking jonger dan 65 jaar. In Duitsland zien we een voortdurende daling van het risico op materiële en sociale deprivatie, zowel bij de 65+ers als bij de bevolking als geheel; in Nederland alleen bij de bevolking als geheel; in de andere landen is er geen duidelijke trend.

Figuur 18 Langdurig armoederisico (2006-2017), ernstige materiële deprivatiegraad (2005-2019) en materiële en sociale deprivatiegraad (2014-2018) in België, Duitsland, Frankrijk en Nederland
In %



Noot: Cijfers voor ernstige materiële deprivatiegraad voor 2019 zijn voorlopig.
Bron: Eurostat, EU-SILC 2005-2018 (2019 voor materiële deprivatiegraad)

2.2. Evolutie van sociale houdbaarheid tot 2070

2.2.1. Inleiding

Het Federaal Planbureau ontwikkelde het MIDAS-model met het doel de effecten van beleidsmaatregelen en van sociale en economische evoluties op de adequaatheid van de pensioenen te kunnen beoordelen. Dit model produceert langetermijnprojecties van indicatoren over het armoederisico en de ongelijkheidsgraad van de inkomensverdeling van de gepensioneerden. Het is een model voor dynamische microsimulatie dat steunt op administratieve gegevens voor een representatieve steekproef (meer dan een half miljoen personen) van de bevolking voor het jaar 2011. Deze gegevens zijn voornamelijk afkomstig uit diverse instellingen van de sociale zekerheid via het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming.

De scenario's voor ontwikkelingen inzake demografie (geboorten, overlijdens, huwelijk en samenwonen), macro-economie (groei van de productiviteit en van de lonen, werkgelegenheidsgraad), socio-economie (werkgelegenheid per statuut, aantal gerechtigden van sociale uitkeringen) en sociaal beleid (parameters en recente maatregelen inzake welvaartsaanpassing) stemmen overeen met de scenario's die gehanteerd worden voor de evaluatie van de budgettaire kosten van de vergrijzing. De indicatoren van de sociale en de financiële houdbaarheid van de vergrijzing worden dus geprojecteerd binnen een coherent kader.

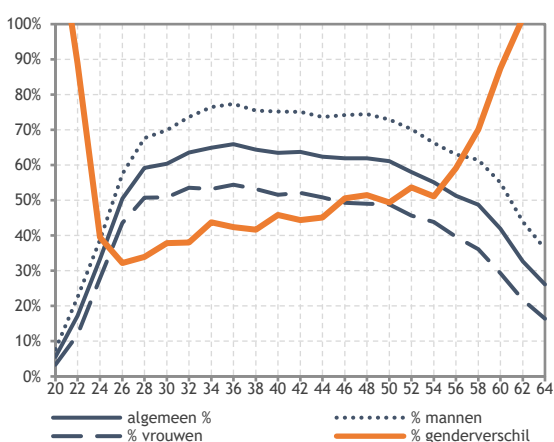
Zoals voorgaande jaren wordt de armoededrempel berekend op basis van de simulatieresultaten en op dezelfde manier als in EU-SILC, namelijk als 60 % van het mediane equivalente huishoudinkomen. Twee belangrijke beperkingen blijven ook gelden in het model. Ten eerste worden bepaalde inkomens niet in aanmerking genomen in het inkomensconcept van het model en bijgevolg ook niet in de hieronder vermelde indicatoren van de adequaatheid van pensioenen. Zo worden inkomsten uit spaargelden en de pensioenen uit de tweede pijler niet gemodelleerd. Kader 8 biedt wel enkele analyses over toekomstige gepensioneerden die een tweedepijlerpensioen opbouwen. Ook inkomsten uit arbeid van gepensioneerden worden genegeerd. Om deze redenen ligt het bedrag van de armoededrempel in 2017 12 % lager dan het bedrag van de EU-SILC armoededrempel. Het niveau van de indicatoren berekend op basis van dit model, kunnen dus afwijken van het niveau van indicatoren geraamd op basis van een ander inkomensconcept, zoals bijvoorbeeld bij de EU-SILC waar deze inkomsten wel in aanmerking worden genomen. Dit impliceert dat het model in eerste instantie een instrument is om de impact van het wettelijk pensioensysteem op de evolutie van de indicatoren weer te geven. Ten tweede worden migraties niet gemodelleerd.

In sectie 2.2.2 presenteren we de projectie van het armoederisico bij gepensioneerden volgens het referentiescenario van de SCvV (met een productiviteitsgroei van 1,5 % per jaar vanaf 2045 wat zich vertaalt in een jaarlijkse groei van het gemiddelde loon van 1,5 % vanaf hetzelfde jaar). Ook tonen we de implicaties van de variant met een lagere productiviteitsgroei (1 % op lange termijn, cf hoofdstuk 1). De ongelijkheid onder gepensioneerden komt aan de orde in sectie 2.2.3. Tot slot merken we op dat de hierna voorgestelde projecties, net zoals de budgettaire projecties, geen voorspellingen zijn maar wel projecties bij ongewijzigd beleid.

Kader 8 Tweedepijlerpensioenen voor toekomstige gepensioneerden

Zoals aangegeven in sectie 2.2.1 worden tweedepijlerpensioenen in het MIDAS-model op dit moment niet gemodelleerd. Dat neemt niet weg dat we op basis van gegevens uit de DB2P-databank (Databank Aanvullende Pensioenen) een aantal voorzichtige uitspraken kunnen doen over de mate waarin toekomstige gepensioneerden een tweedepijlerpensioen zullen genieten. Dit kaderstuk presenteert enkele eerste analyses over het aantal toekomstig gepensioneerden dat reeds een tweedepijlerpensioen heeft opgebouwd en enkele kenmerken van deze toekomstig gepensioneerden (in tegenstelling tot kader 6 beperkt de analyse zich hier niet volledig tot gepensioneerde werknemers). In de volgende verslagen van de Studiecommissie zal deze analyse worden uitgebreid en aangevuld met informatie over de hoogte van het reeds opgebouwde tweedepijlerpensioen.

Figuur 1 Percentage met aanvullende pensioenrechten en genderverschil, 2016



Figuur 1 geeft voor 2016 het percentage van de Belgische bevolking dat reeds aanvullende pensioenrechten heeft opgebouwd naar leeftijd (volle blauwe lijn), leeftijd en gender (onderbroken lijnen), alsook het procentuele verschil in de toegang van mannen ten opzichte van vrouwen (oranje lijn). De figuur toont ten eerste dat de toegang tot de tweede pijler in België wijdverspreid is: de meerderheid van de toekomstige gepensioneerden zal dan ook recht hebben op een tweedepijlerpensioen. Ten tweede zien we een duidelijke relatie tussen iemands leeftijd en het al dan niet hebben opgebouwd van aanvullende pensioenrechten. De hoogste percentages vinden we bij de 30- tot 50-jarigen. Tussen de 60 en 70 % van hen heeft

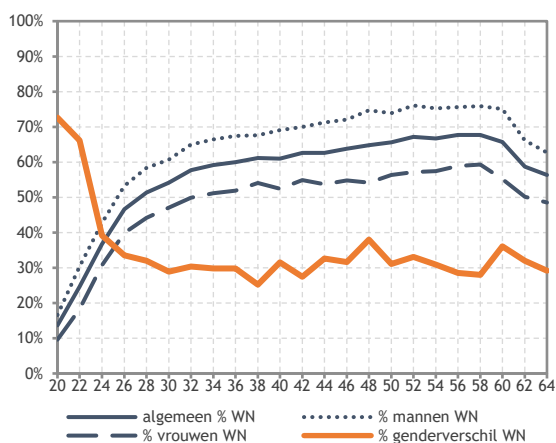
aanvullende pensioenrechten opgebouwd in 2016. Deze leeftijdsgroep zal met pensioen gaan tussen pakweg 2030 en 2050. De toekomst moet uitwijzen in welke mate de 30 tot 40 % die op dit moment geen tweedepijlerpensioen opbouwt dat in de toekomst wel zal doen. De twintigers en de 50-plussers bouwen minder vaak aanvullende pensioenrechten op. Dat de percentages bij twintigers lager liggen is weinig informatief omdat zij het overgrote deel van hun loopbaan nog in het vooruitzicht hebben. Het lagere percentage bij de 50-plussers, die met pensioen zullen gaan tussen nu en het einde van het derde decennium, is daarentegen erg relevant omdat zij het grootste deel van hun loopbaan al achter de rug hebben. Ten slotte zien we in de figuur een aanzienlijk verschil in de toegangspercentages van mannen en vrouwen. Met uitzondering van enkele atypische cijfers in het begin van de loopbaan, zien we bovendien een positieve correlatie met leeftijd: op 26-jarige leeftijd hebben mannen 32 % meer kans op deelname; op 60-jarige leeftijd bedraagt dat verschil 87 %.

Een aanzienlijk deel van de bevolking heeft dus toegang tot de tweede pijler, al is deze toegang ongelijk verdeeld over leeftijd en gender. Om deze ongelijkheid te verklaren zijn uitgebreide analyses nodig die deelname linken aan gedetailleerde kenmerken van de loopbaan. In een eerste fase hebben we ons beperkt tot een analyse bij de werknemers waarbij we enkele kenmerken van de huidige tewerkstelling (leeftijd, gender, loon) gekoppeld hebben aan het aandeel actieve aansluitingen. Iemand is actief aangesloten indien voor die persoon in een bepaald jaar door werknemer of werkgever pensioenbijdragen worden gestort. Actieve aansluiting is dan ook niet hetzelfde als het hebben van aanvullende pensioenrechten (de focus van figuur 1) aangezien deze rechten ook het gevolg kunnen zijn van enkel in het verleden opgebouwde stortingen. De focus op actieve aansluiting heeft als voordeel dat we hier wel een rechtstreeks verband kunnen verwachten met kenmerken van de huidige tewerkstelling en niet de moeilijkheid hebben om - zoals bij het al dan niet hebben van aanvullende pensioenrechten - de volledige voorbije tewerkstelling in kaart te moeten brengen.

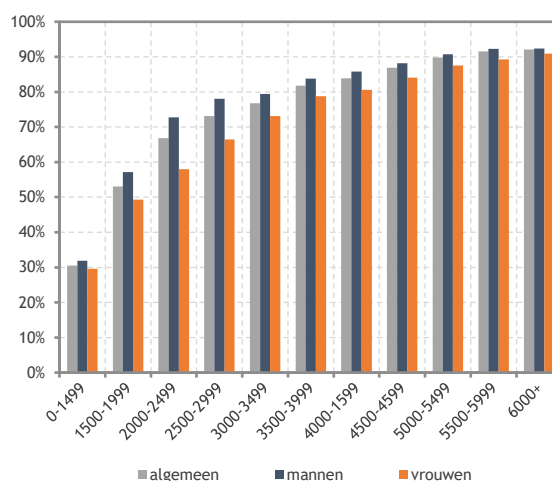
Als startpunt voor de verklarende analyses geeft figuur 2 het percentage van de werknemers dat actief is aangesloten bij de tweede pensioenpijler naar leeftijd (volle blauwe lijn), leeftijd en gender (onderbroken lijnen), alsook het procentuele verschil in de actieve aansluiting van mannelijke ten opzichte van vrouwelijke werknemers (oranje lijn). Op de 60-plussers na, laat de figuur ten eerste een positief verband zien tussen de leeftijd en actieve aansluiting bij een pensioenplan. De dalende trend die we in figuur 1 vaststelden tussen het hebben van aanvullende pensioenrechten en leeftijd bij de 50-plussers hangt dus niet samen met een lager percentage oudere werknemers dat actief rechten opbouwt binnen de tweede pijler maar moet daarentegen worden toegeschreven aan andere factoren (zoals het hogere percentage niet-werkenden in de oudere leeftijdsgroepen die in de regel geen tweedepijlerpensioen kunnen opbouwen). Ten tweede toont de figuur een belangrijk genderverschil: met uitzondering van de twintigers, bouwen mannelijke werknemers zo'n 30 % vaker actief een tweedepijlerpensioen op dan vrouwelijke werknemers. In tegenstelling tot wat we vaststelden in figuur 1, neemt dit verschil niet toe met de leeftijd. Ook hier stellen we dus vast dat het leeftijdsprofiel van het recht op een aanvullend pensioen uit figuur 1 niet kan worden toegeschreven aan een verschil in actieve deelname van actieve werknemers (mogelijk kan het genderverschil in figuur 1 worden verklaard door het hogere percentage niet-werkende vrouwen in de oudere leeftijdsgroepen).

We koppelen vervolgens in figuur 3 al dan niet actieve aansluiting als werknemer aan de hoogte van het loon. Uit de figuur blijkt vooreerst een duidelijke relatie tussen de hoogte van het loon en het percentage dat actief is aangesloten bij de tweede pijler. In de hoogste looncategorieën (4500 euro bruto of meer), met een loon boven het loonplafond waarboven geen werknemerspensioen wordt opgebouwd, is zo'n 90 % actief aangesloten bij een pensioenplan. In de lagere looncategorieën is dat heel wat lager. In de looncategorie 1500-1999 euro bijvoorbeeld zien we dat slechts de helft van de werknemers actief deelneemt aan een aanvullend pensioen. De figuur toont ten tweede dat ook binnen dezelfde looncategorieën vrouwen minder vaak actief deelnemen aan de tweede pijler dan mannen en dat dit verschil vooral substantieel is in de lagere looncategorieën. Het genderverschil dat we vaststelden in figuur 2 kan dus niet (volledig) worden toegeschreven aan het feit dat vrouwen gemiddeld lagere lonen hebben dan mannen (onder meer omdat ze vaker deeltijds werken).

Figuur 2 Percentage werknemers met actieve aansluiting en genderverschil, 2016



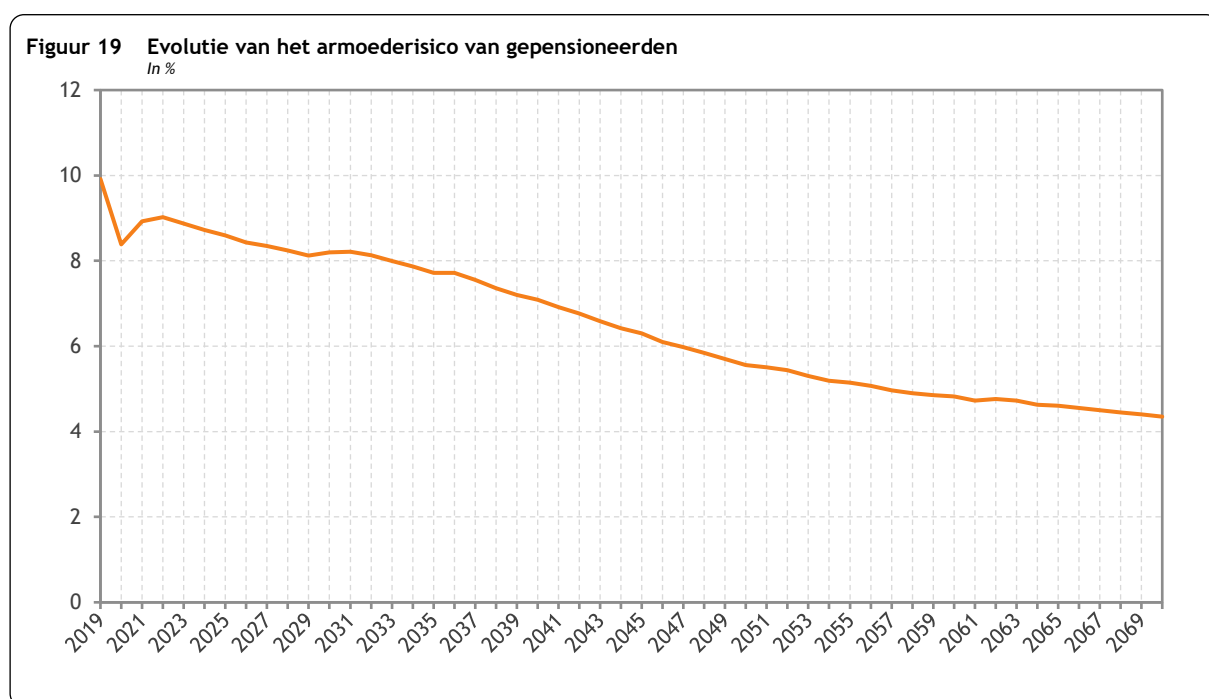
Figuur 3 Percentage werknemers met actieve aansluiting en genderverschil naar loon, 2016



2.2.2. Evolutie van het armoederisico bij gepensioneerden

In het eerste jaar van de projectie (2019) ligt het percentage gepensioneerden met risico op armoede aanzienlijk lager dan wat in EU-SILC geobserveerd wordt voor 2017 (zie sectie 2.1.2). De voornaamste reden hiervoor is dat de armoededrempel berekend uit de resultaten van het microsimulatiemodel lager ligt dan het bedrag van de EU-SILC armoededrempel (zie bovenstaande sectie 2.2.1). Het projectiemodel dient dus vooral om de evolutie van het armoederisico bij gepensioneerden weer te geven.

De evolutie van het armoederisico onder gepensioneerden wordt geanalyseerd in twee stappen. We zullen eerst de algemene evolutie van deze indicator over de gehele projectieperiode bespreken, met vermelding van de belangrijkste factoren ter verklaring van deze ontwikkeling. Vervolgens analyseren we de impact van de COVID-19-crisis op het armoederisico van gepensioneerden.



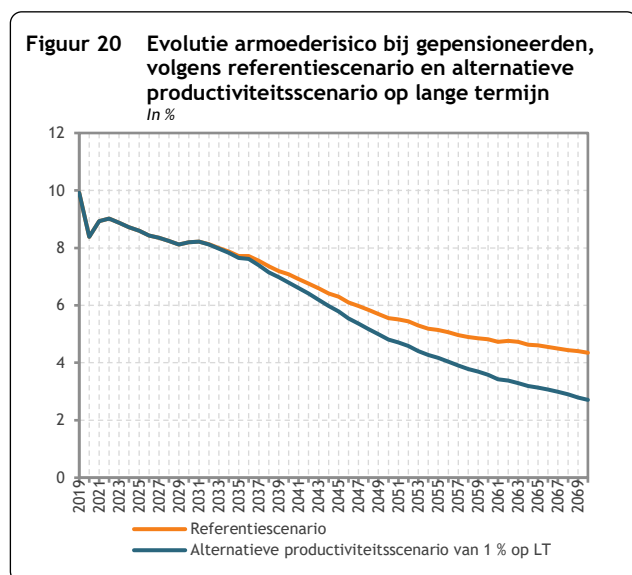
Figuur 19 laat zien dat het armoederisico van gepensioneerden gestadig daalt gedurende de gehele projectieperiode. De evolutie van het armoederisico onder gepensioneerden wordt bepaald door diverse factoren: naast de herwaardering van de bedragen van de minimumregelingen in de pensioenen (minimumpensioenen, minimumrecht per loopbaanjaar), van de bijstand (de IGO) en van de bestaande pensioenen in vergelijking met de groeivoet van de reële lonen, speelt ook de toegenomen arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in het verleden en de verdere toename daarvan in de toekomst een rol.

De gerealiseerde welvaartsaanpassingen van de sociale uitkeringen worden tot en met 2020 in het model ingevoerd. Vanaf 2021 worden de uitkeringen geherwaardeerd volgens de parameters die gebruikt worden voor de berekening van de in het Generatiepact voorziene welvaartsenveloppes (zie sectie 1.2.4 in hoofdstuk 1 over de hypothesen). Gegeven de lage groeivoet van de gemiddelde reële

lonen op middellange termijn⁵⁷, en de trage vooruitgang van die groei naar zijn niveau op lange termijn (1,5 % vanaf 2045 in het referentiescenario van de SCvV), stijgen de minimumpensioenen van werknemers en zelfstandigen, alsook de IGO, tot het begin van de jaren 2030 iets sneller dan de lonen, en tot het midden van de jaren 2030 ook iets sneller dan de armoededrempel. Dit vormt één van de verklaringen voor de daling van het armoederisico van gepensioneerden in deze periode. Daarna stijgen de minima minder snel dan de gemiddelde lonen, en zodoende blijven zij ook achter op de armoededrempel. Deze relatieve achteruitgang van de minima vanaf het midden van de jaren 2030 vormt een deel van de verklaring voor het tragere tempo van de daling van het armoederisico op de langere termijn.

Zoals al herhaaldelijk is aangegeven in dit rapport, is de inschatting van de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-crisis omgeven door zeer grote onzekerheden. We proberen toch een overzicht te geven van de impact van deze crisis op het armoederisico voor gepensioneerden. Dit effect laat zich hoofdzakelijk voelen over de periode 2020-2030 en wordt verklaard door de daling van de armoededrempel. De daling van de arbeidsinkomens en de stijging van de werkloosheidsgraad zorgen er immers voor dat de armoededrempel daalt. Maar de bestaande pensioenen worden niet beïnvloed door de crisis, en de nieuwe pensioenen slechts in beperkte mate. Zoals we in de grafiek kunnen zien, daalt hierdoor in 2020 het relatieve armoederisico voor gepensioneerden sterk. De gedeeltelijke inhaalbeweging in 2021 is een gevolg van het verwachte herstel van de economie. Vervolgens, tot het begin van de jaren 2030, nadert het geprojecteerde armoederisico van gepensioneerden geleidelijk het niveau dat het zou hebben gehad zonder crisis, zonder dit ooit volledig te bereiken. De sterke daling van het armoederisico voor gepensioneerden gedurende deze periode op middellange termijn onderstreept het relatieve karakter van deze indicator.

Figuur 20 toont de geprojecteerde armoederisico's voor gepensioneerden volgens het referentiescenario en het alternatieve productiviteitsscenario van 1 % op lange termijn. In het referentiescenario zal de



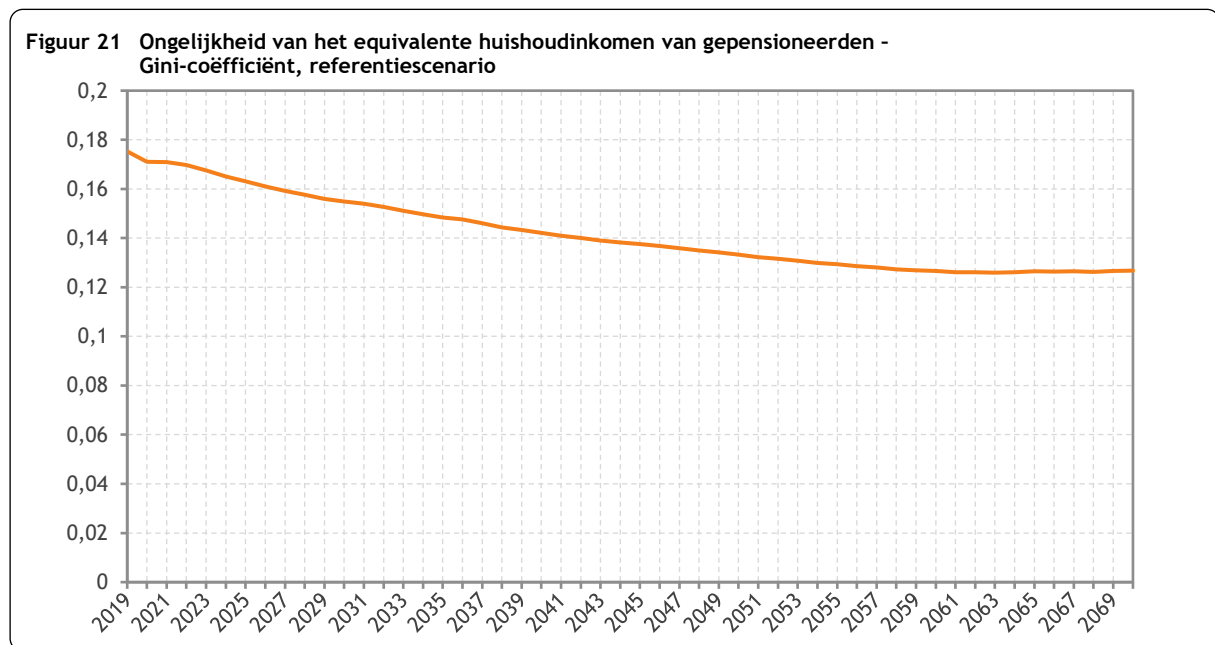
gemiddelde loongroei op lange termijn van 1,5 % bereikt worden vanaf 2045, in het alternatief scenario is de gemiddelde loongroei op lange termijn beperkt tot 1 % per jaar (vanaf 2031). De verschillen tussen de scenario's tonen de impact van de hypothese betreffende de gemiddelde loongroei op het geprojecteerde armoederisico van gepensioneerden. Een gemiddelde loongroei van 1 % per jaar op lange termijn, in plaats van 1,5 %, leidt tot een lagere armoededrempel vanaf 2031, en zodoende tot een continue en sterke daling van het risico op armoede bij gepensioneerden. Uiteraard heeft de lagere gemiddelde loongroei ook gevolgen

voor de latere pensioenen, maar dit effect komt slechts geleidelijk en met lange vertraging tot uiting.

⁵⁷ Federaal Planbureau, 'Economische vooruitzichten 2020-2025', Reeks Vooruitzichten, juni 2020.

2.2.3. Evolutie van de ongelijkheid bij gepensioneerden

Figuur 21 toont de evolutie van de inkomensongelijkheid onder gepensioneerden op basis van de Gini-index⁵⁸. Net zoals voor de analyse van het armoederisico, is het inkomen dat in aanmerking wordt genomen het equivalent gezinsinkomen. Voor gepensioneerden bestaat dat vanzelfsprekend voornamelijk uit pensioenen, maar het equivalent inkomen van een gezin bestaande uit bijvoorbeeld een gepensioneerde man en een werkende vrouw 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 hun gezinnen en de inkomensstructuur ervan. Zoals gezegd zijn de inkomsten uit spaargelden en de pensioenen uit de tweede pijler niet opgenomen in het gemodelleerde inkomen voor de langetermijnprojectie. Dit betekent dat de inkomensongelijkheid onder gepensioneerden voornamelijk de verdeling van de wettelijke pensioenen weerspiegelt, en mogelijk onderschat wordt.



Van 2019 tot het einde van de jaren 2050 daalt de ongelijkheid voortdurend, waarna ze stabiel zou zijn. De daling van de ongelijkheid is het gevolg van de hierboven reeds genoemde ontwikkelingen. Volgens de gehanteerde hypothesen, afgeleid uit het Generatiepact, kennen de minimumpensioenen, het minimumrecht en de IGO een jaarlijkse reële verhoging van 1 %, terwijl de welvaartsaanpassing voor de bestaande pensioenen 0,5 % bedraagt. Tevens stijgt het loonplafond bij de berekening van de pensioenen op de lange termijn minder dan de groeivoet van het gemiddeld loon, hetgeen de stijging van de hoogste pensioenen afremt. De toegenomen arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in het verleden en de verdere toename daarvan in de toekomst leidt tot minder gepensioneerden met een erg laag eigen pensioen, en vermindert de pensioenongelijkheid tussen gepensioneerden in het algemeen, en specifiek tussen mannen en vrouwen.

⁵⁸ 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. Bijlagen

Bijlage 1: De voornaamste herwaarderingsmaatregelen voor sociale uitkeringen tussen 2014 en 2020

1. Pensioenen in de werknemersregeling

- 01/01/2014: verhoging van de kleine minimumpensioenen voor werknemers met 0,8 % voor bedrag alleenstaande/overleving en 2,51 % voor gezinsbedrag
- 01/05/2014: verhoging van het vakantiegeld met 3,43 %
- 01/09/2014: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2009) met 2 %
- 01/01/2015: verhoging maximumpensioen na toepassing van minimumrecht per loopbaanjaar met 2 %
- 01/05/2015: verhoging van het vakantiegeld met 5,89 %
- 01/06/2015: verhoging van de kleine minimumpensioenen voor werknemers tot het niveau van de 'gewone' minimumpensioenen
- 01/09/2015: verhoging van de pensioenen die vóór 1995 ingegaan zijn met 1 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2015: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2010) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2015: verhoging van alle minimumpensioenen met 2 %; verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar met 2 %
- 01/01/2016: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2011) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 12/2016: eenmalige premie van 0,7 % op de in 2016 uitgekeerde minimumpensioenen in de werknemersregeling op basis van een volledige loopbaan
- 01/01/2017: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 0,7 %
- 01/05/2017: verhoging van het vakantiegeld met 2,25 %
- 01/09/2017: verhoging van minimumpensioenen op basis van een onvolledige loopbaan met 1,7 %; verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 1 %
- 01/09/2017: verhoging van de pensioenen die ingegaan zijn tussen 1995 en 2004 met 1 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2017: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2012) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2017: kloof tussen minimumoverlevingspensioen en minimumpensioen voor alleenstaande verminderen met 15 %
- 01/09/2017: optrekken inkomensgrenzen overlevingspensioenen naar niveau IGO in geval van cumul met andere uitkeringen
- 01/01/2018: verhoging minimumrecht per loopbaanjaar met 1,7 %; verhoging maximumpensioen na toepassing van minimumrecht per loopbaanjaar met 1,7 %
- 01/01/2018: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2013) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/01/2018: verhoging loonplafond met 1,7 %

- 01/01/2018: wegwerken anomalie forfaitair loon
- 01/01/2018: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 0,7 %
- 01/05/2018: verhoging van het vakantiegeld met 2,25 %
- 01/03/2019: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 0,7 %
- 01/05/2019: verhoging van het vakantiegeld met 3,7 %
- 01/07/2019: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 1 % en verhoging van minimumpensioenen op basis van een onvolledige loopbaan met 2,4112 %
- 01/07/2019: koppeling met het bedrag van de IGO van de toegelaten inkomensgrens in geval van cumul van een overlevingspensioen met andere sociale uitkeringen
- 01/08/2019: verhoging van de pensioenen die vóór 2010 ingegaan zijn met 0,785 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2019: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2014) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 1/01/2020: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2015) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/01/2020: verhoging loonplafond met 1,7 %
- 01/01/2020: verhoging minimumrecht per loopbaanjaar met 2,4112 %; verhoging maximumpensioen na toepassing van minimumrecht per loopbaanjaar met 2,4112 %
- 01/05/2020: verhoging van het vakantiegeld met 3,7 %

2. Pensioenen in de zelfstandigenregeling

- 01/09/2014: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2009) met 2 %
- 01/04/2015: verhoging van het minimumpensioen aan bedrag alleenstaande (+10 euro per maand) en overleving (+7,17 euro per maand)
- 01/09/2015: verhoging minimumpensioenen zelfstandigen met 2 %
- 01/09/2015: verhoging van de pensioenen die vóór 1995 ingegaan zijn met 1 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2015: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2010) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/01/2016: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2011) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/08/2016: gelijkschakeling minimumpensioen bedrag alleenstaande en overleving van zelfstandigen met dat van werknemers (gezinsbedrag was al gelijkgeschakeld sinds 01/04/2013)
- 12/2016: eenmalige premie van 0,7 % op de in 2016 uitgekeerde minimumpensioenen in de zelfstandigenregeling op basis van een volledige loopbaan
- 01/01/2017: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 0,7 %
- 01/09/2017: verhoging van minimumpensioenen op basis van een onvolledige loopbaan met 1,7 %; verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 1 %
- 01/09/2017: verhoging van de pensioenen die ingegaan zijn tussen 1995 en 2004 met 1 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2017: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2012) met

- 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2017: kloof tussen minimumoverlevingspensioen en minimumpensioen voor alleenstaande verminderen met 15 %
- 01/09/2017: verhoging overgangsuitkering tot het minimum overlevingspensioen (bij onvolledige loopbaan)
- 01/09/2017: anomalie cumul overlevingspensioen en ziekte- of werkloosheidsuitkering: herwaardering vast bedrag
- 01/01/2018: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2013) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/01/2018: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 0,7 %
- 01/05/2018: toekenning jaarlijkse welvaartspremie voor bepaalde gepensioneerde zelfstandigen ouder dan 75 jaar
- 01/03/2019: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 0,7 %
- 01/07/2019: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 1 % en verhoging van minimumpensioenen op basis van een onvolledige loopbaan met 2,4112 %
- 01/07/2019: verhoging van het forfaitair pensioenbedrag dat wordt toegekend voor de loopbaan jaren die een zelfstandige presteerde vóór de invoering van de proportionele pensioenberekening in 1984 met 2,4112 %
- 01/07/2019: koppeling met het bedrag van de IGO van de toegelaten inkomensgrens in geval van cumul van een overlevingspensioen met andere sociale uitkeringen
- 01/08/2019: verhoging van de pensioenen die vóór 2010 ingegaan zijn met 0,785 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2019: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2014) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/01/2020: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2015) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/01/2020: hervorming van de correctiecoëfficiënt (één coëfficiënt voor de loopbaan jaren vanaf 2020)

3. Ziekte- en invaliditeitsuitkeringen

- 01/05/2014: verhoging van het vakantiegeld voor invaliden in de werknemersregeling met 100 euro
- 01/09/2014: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan 6 jaar geleden in de werknemersregeling met 2 %
- 01/04/2015: verhoging van het loonplafond in primaire arbeidsongeschiktheid, moederschapsrust en invaliditeit in de werknemersregeling met 1,25 %
- 01/05/2015: inhaalpremie (verhoging vakantiegeld) van 160 euro na 2 jaar arbeidsongeschiktheid in de werknemersregeling
- 01/09/2015: verhoging van minima in primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit in de werknemersregeling en van de minima in de zelfstandigenregeling met 2 %
- 01/09/2015: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan 6 jaar geleden in de werknemersregeling met 2 %
- 01/01/2016: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan 6 jaar geleden in de werknemersregeling met 2 %
- 01/05/2017: verhoging forfaitaire tegemoetkoming voor hulp van derden met 5 % in de

werknemersregeling

- 05/2017: verhoging van de inhaalpremie van 55 euro voor personen met gezinslast (26 euro voor personen zonder gezinslast) na 2 jaar arbeidsongeschiktheid in de werknemersregeling
- 01/09/2017: verhoging met 1,7 % van minima regelmatige werknemers in invaliditeit en arbeidsongeschiktheid in de werknemersregeling; van forfaits in primaire arbeidsongeschiktheid, invaliditeit en moederschapsrust in de zelfstandigenregeling; van het overbruggingsrecht in de zelfstandigenregeling
- 01/09/2017: verhoging van de minima onregelmatige werknemers in primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit in de werknemersregeling met 0,9 %
- 01/09/2017: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan 6 jaar geleden (in 2011) (exclusief minima) in de werknemersregeling met 2 %
- 01/10/2017: verhoging forfaitaire tegemoetkoming voor hulp van derden met 5 % in de zelfstandigenregeling
- 01/01/2018: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan 6 jaar geleden (in 2012) (exclusief minima) in de werknemersregeling met 2 %
- 01/01/2018: verhoging loonplafond in de werknemersregeling met 0,8 %
- 01/01/2018: verhoging met 0,7 % van minima regelmatige werknemers in invaliditeit en arbeidsongeschiktheid in de werknemersregeling voor de categorieën gezinshoofd en alleenstaande
- 01/01/2018: verhoging met 0,7 % van forfaits in primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit in de zelfstandigenregeling voor de categorieën gezinshoofd en alleenstaande
- 05/2018: verhoging van de inhaalpremie van 55 euro voor personen met gezinslast (26 euro voor personen zonder gezinslast) na 2 jaar arbeidsongeschiktheid in de werknemersregeling
- 01/03/2019: verhoging met 0,7 % van de minima voor regelmatige werknemers met gezinslast of alleenstaanden in de werknemersregeling en, in de zelfstandigenregeling, van forfaits voor gezinshoofden en alleenstaanden, voor het overbruggingsrecht en van het forfait voor de mantelzorg.
- 01/05/2019: verhoging van de inhaalpremie na 1 jaar arbeidsongeschiktheid (met 50 euro voor personen met gezinslast en 20 euro voor personen zonder gezinslast) en na 2 jaar arbeidsongeschiktheid (met 50 euro voor personen met gezinslast en 40 euro voor personen zonder gezinslast) in de werknemersregeling. Verhoging van de inhaalpremie met 8,25 euro in de zelfstandigenregeling
- 01/07/2019: verhoging met 1 % van minima voor regelmatige werknemers met gezinslast of alleenstaanden (met 2,4112 % voor samenwonenden) in invaliditeit en arbeidsongeschiktheid in de werknemersregeling; verhoging met 1 % van minima voor gezinshoofden of alleenstaanden (met 2,4112 % voor samenwonenden) in invaliditeit en arbeidsongeschiktheid in de zelfstandigenregeling
- 01/07/2019: verhoging met 2 % van minima voor onregelmatige werknemers zonder gezinslast in primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit in de werknemersregeling
- 01/07/2019: verhoging van forfaits mijnwerkers met 2,4112 %
- 01/07/2019: verhoging van de moederschapsuitkering, van de adoptie-uitkering, van het pleegouderverlof, van het overbruggingsrecht en van het forfait mantelzorg in de zelfstandigenregeling met 1 %
- 01/08/2019: verhoging forfaitaire tegemoetkoming voor hulp van derden in de werknemers- en zelfstandigenregeling met 5 %
- 01/08/2019: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan vóór 2010 (exclusief minima) in de

werknemersregeling met 0,7 %

- 01/09/2019: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan 6 jaar geleden (in de loop van 2013) en van invaliditeitsuitkeringen ingegaan 5 jaar geleden (in de loop van 2014) (exclusief minima) in de werknemersregeling met 2 %
- 01/01/2020: verhoging loonplafond in de werknemersregeling met 1,1 %
- 01/01/2020: verhoging van de minima voor onregelmatige werknemers met gezinslast (1,25 %) en zonder gezinslast (1,225 %) in primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit in de werknemersregeling
- 01/01/2020: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan vóór 2010 (exclusief minima) in de werknemersregeling met 0,0993 %
- 01/01/2020: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan 5 jaar geleden (in de loop van 2015) (exclusief minima) in de werknemersregeling met 2 %
- 01/05/2020: verhoging van de inhaalpremie na 1 jaar arbeidsongeschiktheid (met 50 euro voor personen met gezinslast en 20 euro voor personen zonder gezinslast) en na 2 jaar arbeidsongeschiktheid (met 55 euro voor personen met gezinslast en 40 euro voor personen zonder gezinslast) in de werknemersregeling. Verhoging van de inhaalpremie met 46,55 euro in de zelfstandigenregeling

4. Werkloosheid

- 01/07/2015: verhoging loonplafonds voor bestaande maxima en nieuwe intredes met 1,25 %
- 01/09/2015: verhoging van minima en forfaitaire bedragen met 2 %
- 01/06/2017: verhoging van thematische verloven voor alleenstaanden met kinderen (38 % voor voltijdse uitkeringen, 38 % voor halftijdse uitkeringen onder 50 jaar, 21 % voor 1/5de uitkeringen onder 50 jaar)
- 01/09/2017: verhoging minima en forfaits bij volledige, tijdelijke werkloosheid en werkloosheid met bedrijfstoelage (3,5 % voor gezinshoofden, 2 % voor alleenstaanden, 1 % voor niet bevoorrechte samenwonenden, 3,5 % voor bevoorrechte samenwonenden)
- 01/09/2017: verhoging inschakelingsuitkering (3,5 % voor gezinshoofden, 24,26 euro voor alleenstaanden, 1 % voor niet bevoorrechte samenwonenden, 3,5 % voor bevoorrechte samenwonenden)
- 01/09/2017: verhoging loonplafonds (0,8 % in volledige en tijdelijke werkloosheid, 0,5 % in werkloosheid met bedrijfstoelage)
- 01/09/2017: verhoging van opvanguitkeringen, jeugdvakantie en seniorvakantie met 1,5 %
- 01/05/2019: verhoging van de uitkeringen voor thematische verloven voor alleenstaanden met kinderen (14 % voor voltijdse uitkeringen, halftijdse uitkeringen = ½ voltijdse uitkering, 1/5de uitkeringen = 1/5 voltijdse uitkering) en verhoging van de uitkeringen voor alleenstaande 50-plussers met kinderen tot het niveau van gelijkaardige uitkeringen voor alleenstaanden jonger dan 50 jaar
- 01/07/2019: verhoging minima en forfaits bij volledige werkloosheid en werkloosheid met bedrijfstoelage (3,5 % voor gezinshoofden, 2,4112 % voor alleenstaanden, 2 % voor niet-bevoorrechte samenwonenden, 3,5 % voor bevoorrechte samenwonenden), bij tijdelijke werkloosheid (3,5 %) en bij onthaalouders (2,4112 %)
- 01/07/2019: verhoging inschakelingsuitkering (3,5 % voor gezinshoofden, 2,4112 % voor alleenstaanden, 2 % voor niet-bevoorrechte samenwonenden, 3,5 % voor bevoorrechte samenwonenden)
- 01/09/2019: verhoging loonplafond (1,1 %) in volledige en tijdelijke werkloosheid

- 01/01/2020: verhoging inschakelingsuitkering voor alleenstaanden (3,5 %), verhoging minima jeugd- en seniorvakantie met 2,4112 %, optrekken minima samenwonende werklozen tot code 39, één minimum (op het niveau van dat met gezinslast) in tijdelijke werkloosheid
- 01/01/2020: verhoging van de uitkeringen voor thematische verloven voor alleenstaanden met kinderen (4,5 %)
- 01/01/2020: verhoging loonplafond jeugd- en seniorvakantie (1,1 %) en loonplafond in werkloosheid met bedrijfstoeslag (1,0 %)
- 01/01/2020: uniforme uurtoeslag (op het niveau van die met gezinslast) voor de inkomensgarantie-uitkering

5. Beroepsziekten en arbeidsongevallen

- 01/09/2014: verhoging uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/07/2015: ondersteuning meest ernstige gevallen in periode voor consolidatie bij arbeidsongevallen
- 01/09/2015: verhoging minima en forfaits voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/09/2015: verhoging uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/09/2015: verhoging uitkeringen voor arbeidsongevallen overkomen in 2011 met 0,3 %
- 01/10/2015: verlaging sociale bijdragen na pensionering van 13,07 % naar 8,31 % (voor arbeidsongevallen en beroepsziekten)
- 01/01/2016: verhoging uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/01/2016: verhoging loonplafonds voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 1,25 %
- 01/07/2017: begrafenisvergoeding berekenen aan jaar van overlijden i.p.v. jaar waarin beroepsziekte is begonnen (voor overlijdens vanaf 01/07/2017)
- 01/09/2017: verhoging van minima en forfaits voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 1,7 %
- 01/09/2017: verhoging uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden (intredes van 2011) voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/01/2018: verhoging loonplafonds voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 0,8 %
- 01/01/2018: verhoging uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden (intredes van 2012) voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/10/2018: verlaging sociale zekerheidsbijdrage na pensionering met 1,19 pp voor arbeidsongevallen en beroepsziekten
- 01/07/2019: verhoging van minima en forfaits voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2,4112 %
- 01/08/2019: verhoging uitkeringen ingegaan vóór 2010 voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 0,7 %
- 01/09/2019: verhoging uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden (intredes van 2013) en 5 jaar geleden (intredes van 2014) voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/10/2019: verlaging sociale bijdrage na pensionering tot 5,34 % (voor arbeidsongevallen en beroepsziekten)
- 01/01/2020: verhoging loonplafond voor nieuwe gevallen in arbeidsongevallen en beroepsziekten met 1,1 %

- 01/01/2020: verhoging uitkeringen ingegaan 5 jaar geleden (intredes van 2015) voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/01/2020: verhoging uitkeringen ingegaan vóór 2010 voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 0,0993 %

6. Inkomensgarantie voor ouderen (IGO)/ Gewaarborgd inkomen voor bejaarden (GIB)

- 01/09/2015: verhoging van de IGO en het GIB met 2 %
- 01/09/2017: verhoging van de IGO en het GIB met 0,9 %
- 01/07/2018: verhoging van de IGO met 13,2 euro voor het verhoogd basisbedrag (alleenstaanden) en met 8,8 euro voor het basisbedrag (samenwonenden)
- 01/07/2019: verhoging van de IGO en het GIB met 0,3 %
- 01/01/2020: verhoging van de IGO en het GIB met 0,8973 %
- 01/07/2020 tot 01/12/2020: extra steun van 50 euro per maand voor IGO-gerechtigden

7. Inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap (IVT)

- 01/09/2015: verhoging van de IVT met 2 %
- 01/09/2017: verhoging van de IVT met 2,9 %
- 01/07/2018: verhoging van de IVT voor de categorie met gezinslast met 40 euro
- 01/07/2019: verhoging van de IVT voor samenwonenden en alleenstaanden met 2 %
- 01/01/2020: verhoging van de IVT voor samenwonenden en alleenstaanden met 1,225 % en voor personen met gezinslast met 1,25 %
- 01/07/2020 tot 01/12/2020: extra steun van 50 euro per maand voor personen met een handicap met een IVT of integratietegemoetkoming (IT)

8. (Equivalent) leefloon

- 01/09/2015: verhoging van het leefloon en equivalent leefloon met 2 %
- 01/04/2016: verhoging van het leefloon en equivalent leefloon met 2 %
- 01/09/2017: verhoging van het leefloon en equivalent leefloon met 0,9 %
- 01/07/2018: verhoging met 40 euro voor de categorie met gezinslast
- 01/07/2019: verhoging voor samenwonenden en alleenstaanden met 2 %
- 01/01/2020: verhoging voor samenwonenden en alleenstaanden met 1,225 % en voor personen met gezinslast met 1,25 %
- 01/07/2020-01/12/2020: extra steun van 50 euro per maand voor mensen met een leefloon

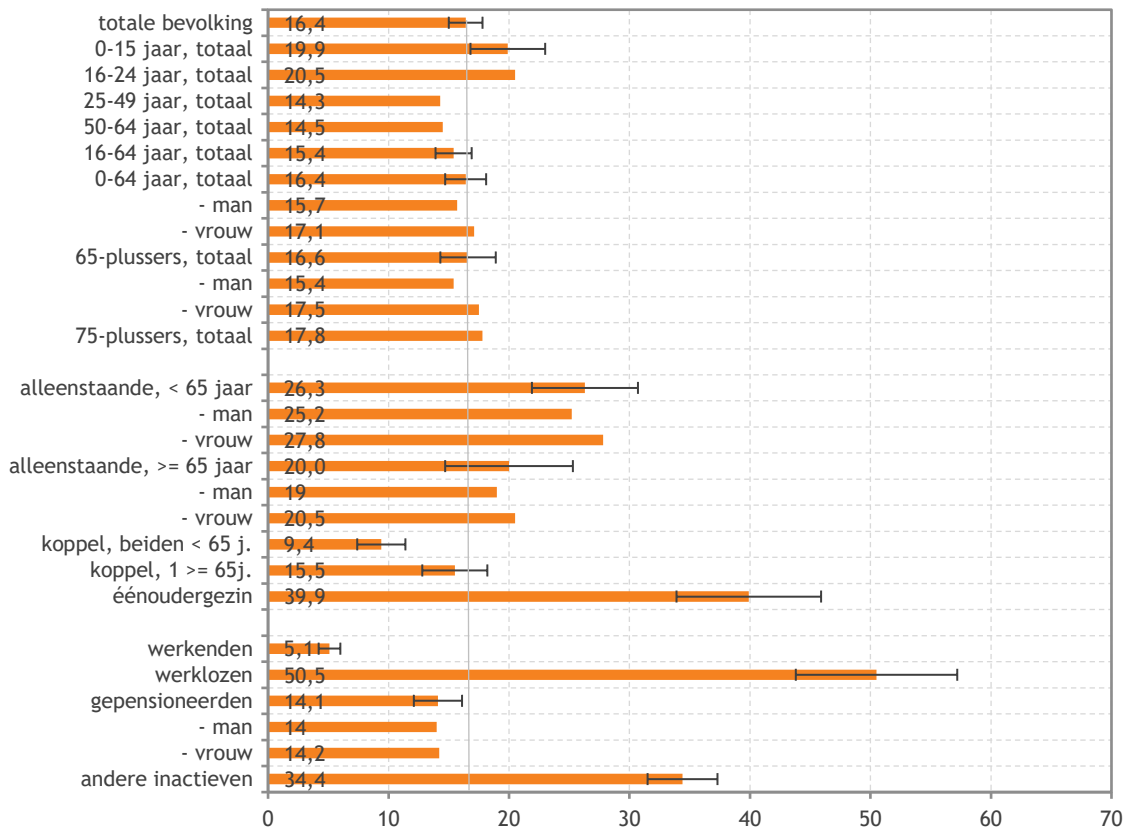
Bijlage 2: Aanvulling bij hoofdstuk sociale houdbaarheid

1. Stand van zaken armoederisico

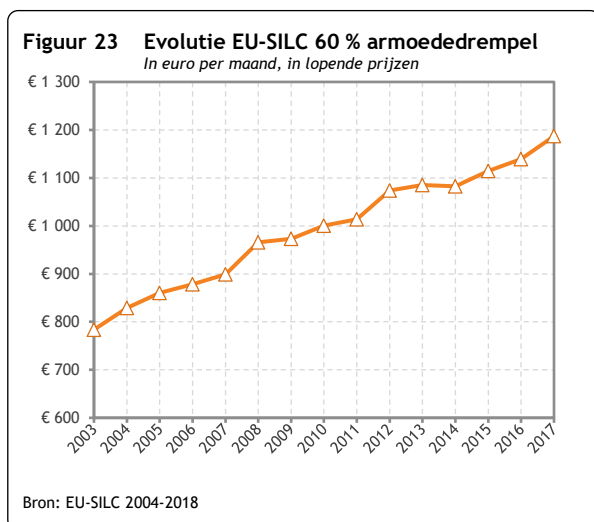
Uit de resultaten van de EU-SILC enquête 2018 blijkt dat in 2017 16,4 % van de Belgische bevolking een armoederisico heeft (zie figuur 22). Hun equivalent beschikbaar inkomen is lager dan de armoededrempel die voor dat jaar 14 212 euro, of 1 184 euro per maand, bedraagt (zie figuur 23 voor de voorbije evolutie van de drempel).

De onder- en bovengrens van het 95 % betrouwbaarheidsinterval van het armoederisico in 2017 loopt van 15 % tot 17,8 % en dat van de armoededrempel voor dat jaar van 13 901 euro tot 14 522 euro. Een 95 % betrouwbaarheidsinterval betekent dat de waarde van de indicator in de populatie met 95 % betrouwbaarheid binnen het opgegeven interval ligt. De betrouwbaarheidsintervallen worden niet bij alle indicatoren vermeld. Maar ook in dat geval moet voorzichtig worden omgesprongen met (kleine) verschillen tussen groepen omdat deze mogelijk enkel het gevolg zijn van het steekproefkarakter van de data en dat deze verschillen zich dus niet voordoen binnen de volledige populatie. De SCvV doet geen uitspraak over de significantie van veranderingen van het armoederisico over de tijd heen op basis van de EU-SILC. Er zijn verschillende methodes om de statistische significantie te bepalen van evoluties van het armoederisico. Er is bij statistici nog geen consensus over de meest aangewezen methode.

Figuur 22 Armoederisico in België in 2017 - naar leeftijd, gezinstype en socio-economisch statuut
In %, betrouwbaarheidsintervallen



Bron: Statbel, EU-SILC 2018 (inkomen 2017)



Figuur 23 geeft de evolutie van de EU-SILC armoededrempel.

2. Minimumpensioenen en minimumrecht per loopbaanjaar: kort overzicht

In de drie pensioenregelingen (werknemers, zelfstandigen en overheid) bestaat een *minimumpensioen*. Indien het pensioenbedrag volgens de normale pensioenberekening lager ligt dan het minimumpensioen, kan het berekende pensioen opgetrokken worden tot het minimumpensioen onder bepaalde voorwaarden (zie volgende paragraaf). De bedragen van het minimumpensioen alsook de toekenningsvoorwaarden en de berekening verschillen volgens de pensioenregeling. We verduidelijken een aantal van de principes die gehanteerd worden in de werknemers- en zelfstandigenregeling. Het minimumpensioen van ambtenaren komt niet aan bod omdat het zeer weinig toegekend wordt (zo ontving in 2013 slechts 1% van de ongehuwde gepensioneerde ambtenaren een minimumpensioen)⁵⁹. De geciteerde maandbedragen gelden op 1 maart 2020 (aan spilindex 129,48 (basisjaar 2004)) en na een volledige en voltijdse loopbaan.

Indien een gepensioneerde minstens tweederde van een volledige loopbaan (momenteel 30 jaar) heeft gewerkt als werknemer, kan zijn werknemerspensioen opgetrokken worden tot het minimumpensioen in *de werknemersregeling*. Er bestaan twee criteria om een loopbaanjaar te laten meetellen bij het toetsen van deze *voorwaarde* waarbij het meest voordelige wordt weerhouden. Bij het 'streng criterium' telt een loopbaanjaar indien er minstens 208 voltijdse dagequivalenten (VTE) per jaar gewerkt (of gelijkgesteld) zijn en bij het 'soepel criterium' dienen er minimum 156 VTE's per jaar te zijn. Merk op dat in de pensioenwetgeving een voltijds jaar bestaat uit 312 dagen. De *berekening* van het minimumpensioen gaat in beide gevallen uit van het bedrag van het minimumpensioen bij een volledige loopbaan vermenigvuldigd met de loopbaanbreuk (indien nodig gelimiteerd tot 1). De noemer van de loopbaanbreuk is telkens 45. De teller is echter verschillend: bij het 'streng criterium' zijn dat alle loopbaanjaren waarvoor minstens 52 VTE's genoteerd worden. Bij het 'soepel criterium' bestaat de teller uit de 'samengedrukte loopbaan', of de som van alle gewerkte of gelijkgestelde VTE's over de hele loopbaan gedeeld door 312. Het minimumpensioen bij een volledige loopbaan bedraagt 1 614,10 euro (gezinsbedrag) of 1 291,69 euro (bedrag alleenstaande) per maand.

⁵⁹ Bron: Peeters, H. 'The devil is in the detail. Delving into Belgian pension adequacy', Doctoraal Proefschrift KU Leuven, 2016, p. 78

Indien de *voorwaarde* van een tweederde loopbaan als werknemer niet voldaan is, kunnen ook de jaren gewerkt als zelfstandige meetellen voor het toetsen van deze voorwaarde. Ook hier geldt het streng en soepel criterium voor het bepalen van een loopbaanjaar (zowel bij het toetsen van de voorwaarde als bij de pensioenberekening). Indien aan de voorwaarde voldaan is, wordt het minimumpensioen berekend als het 'gemengd' minimumpensioen werknemers bij een volledige loopbaan pro rata de loopbaanduur als werknemer. Sinds juni 2015 zijn de bedragen van dit 'gemengd' minimumpensioen gelijk aan deze van het 'gewoon' minimumpensioen voor werknemers.

De pensioenen op basis van prestaties *in de zelfstandigenregeling* kunnen worden opgetrokken tot het minimumpensioen zelfstandige indien de gerechtigde minstens tweederde van een voltijdse loopbaan kan aantonen (momenteel eveneens 30 jaar of 120 kwartalen). Indien er vier kwartalen zijn waarvoor de minimale kwartaalbijdrage betaald zijn, telt dit als een loopbaanjaar. Om de tweederde loopbaanvoorwaarde te toetsen tellen ook de jaren als werknemer mee indien er minstens 104 VTE's als werknemer gepresteerd werden. Het minimumpensioen als zelfstandige wordt berekend als het minimumpensioen zelfstandige bij een volledige loopbaan pro rata de samengedrukte loopbaanbreuk als zelfstandige. Deze samengedrukte loopbaanbreuk is berekend als het aantal weerhouden kwartalen met minimale bijdrage gedeeld door 180. Sinds april 2013 stemt het gezinsbedrag in de zelfstandigenregeling overeen met dat van de werknemersregeling. Vanaf 1 augustus 2016 is dat ook het geval voor het bedrag alleenstaande.

Het *minimumrecht per loopbaanjaar* garandeert een minimale waardering van de lonen uit het verleden in de pensioenberekening bij werknemers. Indien het (geherwaardeerde) loon lager ligt dan het minimumrecht dat op het moment van de pensioenberekening geldig is, dan wordt voor de pensioenberekening het loon van het betrokken jaar opgetrokken tot dit minimumrecht (2 153 euro per maand). Om aanspraak te kunnen maken op dit recht, moet de gerechtigde gedurende minstens 15 jaar tewerkstelling als werknemer (of gelijkstelling) aan ten minste 1/3^{de} van een voltijdse tewerkstelling (of gelijkstelling) (104 dagen) kunnen aantonen. Een pensioen dat voor een volledige én voltijdse loopbaan gewaardeerd zou worden aan het minimumrecht per loopbaanjaar bedraagt 1 614,64 euro (gezinsbedrag) of 1 291,69 euro per maand (bedrag alleenstaande). Deze bedragen stemmen doorgaans overeen met het minimumpensioen in de werknemersregeling (hiertoe werd het minimumrecht in 2006 met 17 % verhoogd). Na toepassing van het minimumrecht in de pensioenberekening, mag het uitgekeerde pensioen niet hoger zijn dan 1 711,97 euro (gezinsbedrag) of 1 369,58 euro (bedrag alleenstaande).

