



HOGE RAAD VAN FINANCIËN

Studiecommissie voor de vergrijzing

JAARLIJKS VERSLAG

Oktober 2012

De leden van de Studiecommissie voor de Vergrijzing:

Mevrouw F. MASAI, Voorzitter

de Heer J. VERSCHOOTEN, Ondervoorzitter

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

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

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

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

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

Het Secretariaat:

Mevrouw N. Fasquelle

Mevrouw S. Weemaes

SYNTHESE	1
A. Inleiding	3
B. De nieuwe vooruitzichten van de sociale uitgaven en de impact van de structurele hervormingen	4
C. Sociale houdbaarheid van de pensioenen	11
D. De projecties van de "Ageing Working Group"	14
DE BUDGETTAIRE EN SOCIALE GEVOLGEN VAN DE VERGRIJZING.....	17
1. Evolutie van de sociale uitgaven tot 2060	19
1.1. Inleiding	19
1.2. De hypothesen van het scenario van de SCvV	20
1.2.1. De demografische hypothesen	21
1.2.2. De socio-economische hypothesen	21
1.2.3. De macro-economische hypothesen	21
1.2.4. De hypothesen inzake sociaal beleid	24
1.3. De nieuwe vooruitzichten van de SCvV	26
1.3.1. De bevolkingsvooruitzichten	26
1.3.2. De macro-economische omgeving	27
1.3.3. De arbeidsmarkt	28
1.3.4. Afhankelijkheidsratio's	31
1.3.5. De budgettaire kosten van de vergrijzing	32
2. Impact van de structurele hervormingen.....	38
2.1. Inleiding	38
2.2. Beschrijving van de pensioenhervorming	38
2.2.1. Verhoging van de minimumleeftijd voor vervroegde pensionering en optrekking van de loopbaanvoorwaarde	39
2.2.2. Hervormingen in de pensioenberekening	41
2.3. Beschrijving van de hervorming in de werkloosheid met bedrijfstoelage, de werkloosheid en de loopbaanonderbreking	44
2.3.1. Het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage	44
2.3.2. Het stelsel halftijds brugpensioen	46
2.3.3. Het werkloosheidsstelsel	47
2.3.4. Het stelsel van tijdskrediet en loopbaanonderbreking	48

2.4. Impact van de pensioenhervorming en van de werkloosheid met bedrijfstoeslag op de arbeidsmarkt en op het aantal gepensioneerden	49
2.4.1. Methodologie	49
2.4.2. Uitstel van toetreding en vermindering van het aantal gerechtigden in de verschillende regelingen als gevolg van de pensioenhervorming en de hervorming van de werkloosheid met bedrijfstoeslag	51
2.4.3. De gevolgen van de pensioenhervorming en de werkloosheid met bedrijfstoeslag op de beroepsbevolking en de tewerkstelling van 55-plussers	54
2.5. De impact van alle structurele maatregelen	55
2.5.1. Impact op de arbeidsmarkt en de macro-economische omgeving	55
2.5.2. Impact op de budgettaire kosten van de vergrijzing	58
3. Sociale houdbaarheid van de vergrijzing	66
3.1. Stand van zaken armoede bij ouderen	66
3.1.1. Methodologische noot	66
3.1.2. Situatie in België	68
3.1.3. Vergelijking met buurlanden	81
3.2. Evolutie van de sociale houdbaarheid tot 2060	85
3.2.1. Evolutie van de armoede bij gepensioneerden	87
3.2.2. Evolutie van de ongelijkheid tussen gepensioneerden	90
3.3. Behoud van levensstandaard na pensionering	92
3.3.1. Hypothesen en typegevallen	92
3.3.2. De vervangingsratio's voor verschillende typegevallen	93
4. De evolutie van de sociale uitgaven tegen 2060 in de demografische en economische scenario's van de Ageing Working Group	95
4.1. Inleiding	95
4.2. Methodologie en proces voor de opmaak van de projecties van de 'leeftijdsgebonden' overheidsuitgaven door de AWG en de SCvV: gelijkenissen en verschillen	98
4.3. Budgettaire kosten van de vergrijzing voor België volgens de "Ageing Reports" 2009 en 2012: een vergelijking	100
4.3.1. Wijziging van de uitgangspunten	101
4.3.2. Macro-economische hypothesen	102
4.3.3. De demografische evoluties van de laatste jaren	106
4.3.4. Gezondheidszorg	107
4.3.5. Synthese van de impact: een poging tot kwantificering	108
4.4. Budgettaire kosten van de vergrijzing voor België volgens het SCvV-verslag 2012 en het "Ageing Report 2012": een vergelijking	109
4.4.1. De macro-economische hypothesen	110

4.4.2.	De hypothesen van de bevolkingsprojecties	112
4.4.3.	Nieuwe hervormingen	113
4.4.4.	Gezondheidszorg	114
4.4.5.	Synthese van de impact: een poging tot kwantificering	115
5.	Bijlagen	116
5.1.	Bijlage 1: De voornaamste herwaarderingsmaatregelen voor sociale uitkeringen tussen 2008 en 2012	116
5.1.1.	Pensioenen in de werknemersregeling	116
5.1.2.	Pensioenen in de regeling voor zelfstandigen	116
5.1.3.	Ziekte- en invaliditeitsuitkeringen	117
5.1.4.	Werkloosheid	118
5.1.5.	Kinderbijslag	118
5.1.6.	Beroepsziekten en arbeidsongevallen	118
5.1.7.	Inkomensgarantie voor ouderen	119
5.1.8.	Tegemoetkomingen voor personen met een handicap	119
5.1.9.	Leefloon	119
5.2.	Bijlage 2: Leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voorzien door de pensioenhervorming bij preferentiële tantièmes van 1/55 en 1/50	120
5.2.1.	Preferentieel tantième van 1/55	120
5.2.2.	Preferentieel tantième van 1/50	120
5.3.	Bijlage 3: Valorisatie van de brugpensioenperioden vóór 60 jaar	121
5.4.	Bijlage 4: Erkenningscriteria voor ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering	122
5.4.1.	Ondernemingen in moeilijkheden	122
5.4.2.	Ondernemingen in herstructurering	122
5.5.	Bijlage 5: Vergelijking van de Ageing Working Group en SCvV-projecties (een poging tot kwantificering)	123
5.5.1.	Vergelijking tussen de projecties van het 'Ageing Report 2009' en het 'Ageing Report 2012'	123
5.5.2.	Vergelijking tussen de projecties van het 'Ageing Report 2012' en het SCvV-rapport 2012	126

SYNTHESE

Synthese

A. Inleiding

Deze publicatie vormt het 11e jaarverslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV). Die Commissie werd opgericht in het kader van de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds. De SCvV is belast met de jaarlijkse redactie van een verslag over de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing.

Het eerste hoofdstuk omvat de evolutie van alle sociale uitgaven tegen het jaar 2060. Deze projectie steunt op een demografisch scenario, een socio-economisch scenario, een macro-economisch scenario en een scenario inzake sociaal beleid. De resultaten worden voorgesteld volgens een referentiescenario en twee alternatieve scenario's voor productiviteitsgroei op lange termijn.

Deze nieuwe vooruitzichten houden rekening met de effecten van verschillende structurele hervormingen die beslist werden in het kader van het Regeerakkoord van december 2011. Die hervormingen hebben meer bepaald betrekking op de toegangsvoorwaarden tot het vervroegd pensioen in de drie wettelijke pensioenstelsels, bepaalde bijzonderheden van de berekeningswijzen van de pensioenen, de versterking van de toegangsvoorwaarden tot het werkloosheidsstelsel met bedrijfstoeslag (brugpensioen), wijzigingen in het stelsel van de werkloosheidsverzekering en tot slot een geheel van maatregelen om de toegang tot het stelsel van het tijdskrediet en loopbaanonderbreking te beperken. Hoofdstuk 2 van dit verslag is integraal gewijd aan de beschrijving van die hervormingen en hun impact op de budgettaire kosten van de vergrijzing.

Hoofdstuk 3 toont verschillende indicatoren voor de sociale houdbaarheid van de pensioenen, zowel op basis van de meest recente gegevens als in projectie.

Tot slot is een laatste hoofdstuk gewijd aan de langetermijnprojecties in het kader van de «Ageing Working Group» opgericht binnen het Comité voor Economisch Beleid van de Europese Raad ECOFIN.

B. De nieuwe vooruitzichten van de sociale uitgaven en de impact van de structurele hervormingen

a. De hypothesen

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

De **demografische hypothesen** houden verband met de vruchtbaarheid, de levensverwachting en het migratiesaldo. Globaal genomen zijn die hypothesen ongewijzigd ten opzichte van de vorige projectie. Echter, de nieuwe vooruitzichten omvatten de waarnemingen van 30 juni 2010 die leidden tot de "Bevolkingsvooruitzichten 2011-2060". Die laatste vertonen slechts kleine verschillen met de vooruitzichten van het vorige rapport.

De **socio-economische hypothesen** maken de verdeling van de bevolking mogelijk in socio-economische categorieën die relevant zijn voor de projectie van de sociale uitgaven (bijvoorbeeld het aantal begunstigden van sociale uitkeringen). De modellering wordt uitgevoerd in een ongewijzigde wettelijke en institutionele context, maar integreert de maatregelen die reeds beslist werden voor de komende jaren. De projectie integreert dus de verschillende structurele hervormingen opgenomen in het Regeerakkoord van december 2011.

De evolutie van de arbeidsmarkt en de productiviteitsgroei per werknemer vormen de voornaamste **macro-economische hypothesen** waardoor de economische groei kan worden bepaald. Op middellange termijn is de macro-economische projectie gebaseerd op de 'Economische Vooruitzichten 2012-2017' van het Federaal Planbureau die verschenen zijn in mei 2012. Die worden gekenmerkt door een terugval van de economische groei in 2012 (zonder rekening te houden met het laatste economische groeivooruitzicht van -0,1%, cfr. Economische begroting van september 2012), gevolgd door een geleidelijke heropleving tot 2,0% in 2017. Merk op dat het outputverlies te wijten aan bepaalde schokken niet ingehaald wordt tegen het einde van de middellange termijn: het niveau van het bbp blijft onder dat van de vorige oefening van de SCvV tot het einde van de periode.

Op lange termijn hanteert de SCvV een referentiescenario waarin de jaarlijkse groei van de arbeidsproductiviteit 1,5% bedraagt. Gemiddeld over de hele projectieperiode bedraagt de productiviteitsgroei echter niet meer dan 1,3% per jaar tussen 2011 en 2060 omwille van een lagere groei geregistreerd op korte en middellange termijn. Dat referentiescenario wordt vergezeld door twee alternatieve scenario's: een met een hogere (1,75%) en een met een lagere (1,25%) jaargroei. In de drie productiviteitsscenario's is de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn identiek. Hij bedraagt 8% volgens het administratief concept van werkloosheid en is vergelijkbaar met de ramingen hierover op basis van een lange termijn macro-economisch model.

De **hypothesen inzake sociaal beleid** houden verband met de herwaarderingen van de sociale uitkeringen in reële termen, bovenop de aanpassing aan de prijsevolutie. Sinds eind 2005 werd door het Generatiepact een structureel mechanisme ingesteld voor de welvaartsaanpassing in de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de sociale bijstand door middel van de berekening van de beschikbare enveloppes. Die enveloppes zijn minstens het equivalent van de uitgaven die, voor alle takken, per regeling worden teweeggebracht door:

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

Voor de jaren 2011 en 2012 zijn alle door de overheid besliste welvaartsaanpassingen opgenomen in de SCvV-projectie van de sociale uitgaven. Voor de periode 2013-2014 stemmen de welvaartsaanpassingen overeen met de gehele beschikbare enveloppe voor sociale bijstandstelsels en met 60% van de beschikbare enveloppe voor de werknemers- en zelfstandigenregeling. Vanaf 2015 worden de sociale uitkeringen gerevaloriseerd volgens de parameters voor de berekening van de beschikbare enveloppes voorzien door het Generatiepact in de takken van de werknemers- en de zelfstandigenregeling en de sociale bijstand.

b. De budgettaire kosten van de vergrijzing

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

Het referentiescenario van de SCvV

De volgende tabel toont de evolutie van de sociale uitgaven in procent van het bbp en de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2011 en 2060 volgens het referentiescenario van de SCvV dat rekening houdt met de meest recente structurele hervormingen op het vlak van pensioenen, werkloosheid met bedrijfstoeslag, werkloosheid en loopbaanonderbreking en tijdskrediet. Merk op dat in die referentieprojectie de toekenning van de pensioenbonus in de werknemers- en zelfstandigenregeling in overeenstemming is met de nieuwe voorwaarden voor vervroegde pensionering (namelijk, toekenning aan werkenden van 62 jaar en ouder met een loopbaan van meer dan 40 jaar i.p.v. aan alle werkenden van 62 jaar en ouder).

Tabel 1 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens het referentiescenario van de SCvV van oktober 2012
in % van bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	SCvV-scenario van oktober 2012								Verschil met de resultaten van juni 2011
	2011	2017	2030	2050	2060	2011-2017	2017-2060	2011-2060	
Pensioenen	9,9	10,7	13,6	14,7	14,5	0,9	3,7	4,6	0,4
- werknemersregeling	5,4	6,0	7,6	8,1	7,8	0,6	1,9	2,5	0,1
- zelfstandigenregeling	0,8	0,8	1,0	1,1	1,1	0,0	0,2	0,3	0,0
- overheidssector ^a	3,7	3,9	5,0	5,5	5,6	0,2	1,6	1,8	0,3
Gezondheidszorg ^b	8,0	8,6	9,4	10,7	11,0	0,6	2,3	3,0	0,1
Arbeidsongeschiktheid	1,6	1,7	1,6	1,5	1,5	0,1	-0,2	-0,1	0,0
Werkloosheid ^c	2,0	1,8	1,3	1,2	1,1	-0,2	-0,7	-0,9	0,0
Werkloosheid met bedrijfstoelage (brugpensioen)	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,1	-0,2	0,0
Kinderbijslag	1,6	1,6	1,6	1,5	1,4	0,0	-0,2	-0,2	0,1
Overige sociale uitgaven ^d	1,7	1,8	1,7	1,6	1,6	0,1	-0,2	-0,1	0,2
Totaal	25,3	26,6	29,5	31,5	31,4	1,4	4,7	6,1	0,7
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	4,1	4,1	4,3	4,2	4,3	-0,1	0,2	0,1	0,1

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

b. Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg en langdurige zorg.

c. Inclusief tijdskrediet en loopbaanonderbreking

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

In de nieuwe SCvV-vooruitzichten, evolueert het geheel van sociale uitgaven van meer dan 25% van het bbp in 2011 naar 31,4% van het bbp, of bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 6,1% van het bbp tussen 2011 en 2060. De budgettaire kosten bedragen 1,4% van het bbp tussen 2011 en 2017 en 4,7% van het bbp tussen 2017 en 2060. De uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg stijgen met 7,6% van het bbp tussen 2011 en 2060, terwijl alle andere sociale uitgaven dalen met 1,5% van het bbp.

In vergelijking met de vorige vooruitzichten zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing 0,7 procentpunt van het bbp hoger over de volledige projectieperiode. Dat verschil is het resultaat van verschillende in tegengestelde zin werkende factoren. De impact van de hervormingen in het Regeerakkoord van december 2011 doet de budgettaire kosten met 0,3 procentpunt van het bbp afnemen (zie punt c hieronder). In dezelfde zin zou de gelijkschakeling van de toekenningsvoorwaarden van de pensioenbonus met de nieuwe voorwaarden voor het vervroegd pensioen de kosten met 0,1 procentpunt van het bbp doen afnemen. Andere factoren (waaronder de actualisering van de onderliggende gegevens van de modellen, maar vooral de minder gunstige macro-economische omgeving in de nieuwe projectie) verhogen de budgettaire kosten van de vergrijzing met 1,1 procentpunt van het bbp tussen 2011 en 2060.

De alternatieve scenario's voor de productiviteitsgroei

Tabel 2 toont de budgettaire kosten van de vergrijzing in de twee alternatieve scenario's van productiviteitsgroei in % van het bbp, en in verschil met het referentiescenario van juni 2012.

Tabel 2 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens de twee alternatieve scenario's van oktober 2012 (scenario 1,25 en scenario 1,75) en in verschil met het referentiescenario van oktober 2012 in % van bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	2011-2060			
	Scenario 1,25	Scenario 1,75	1,25-scenario - Referentiescenario	1,75-scenario - Referentiescenario
Pensioenen	5,4	3,9	0,8	-0,6
- werknemersregeling	3,2	1,9	0,7	-0,6
- zelfstandigenregeling	0,4	0,2	0,1	-0,1
- overheidssector	1,9	1,8	0,0	0,0
Geneeskundige zorg	3,0	2,9	0,0	0,0
Arbeidsongeschiktheid	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Werkloosheid	-0,8	-0,9	0,1	-0,1
Werkloosheid met bedrijfstoeslag (brugpensioen)	-0,1	-0,2	0,0	0,0
Kinderbijslag	-0,1	-0,3	0,1	-0,1
Overige sociale uitgaven	0,0	-0,2	0,1	-0,1
Totaal	7,3	5,1	1,2	-1,0
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	0,1	0,1	0,0	0,0

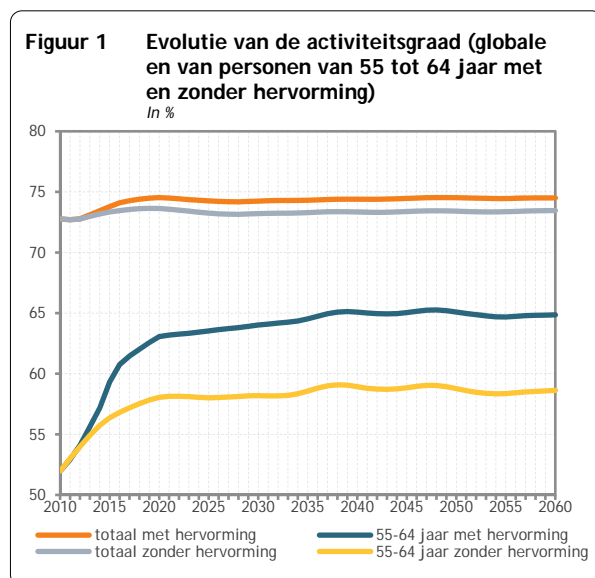
De budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen respectievelijk 7,3% van het bbp in het scenario met een zwakkere productiviteitsgroei per hoofd (scenario 1,25) en 5,1% in het scenario met een sterkere groei (scenario 1,75). In vergelijking met het referentiescenario waarin de budgettaire kosten van de vergrijzing 6,1% van het bbp bereiken tussen 2011 en 2060, stemmen de verschillen overeen met +1,2 en -1,0 procentpunt.

c. De effecten van de structurele hervormingen

De vooruitzichten houden rekening met de maatregelen uit het Regeerakkoord van december 2011, volgens de in mei 2012 gekende modaliteiten. Die structurele hervormingen hebben meer bepaald betrekking op:

- de verhoging van de toetredingsleeftijd voor vervroegd rustpensioen met twee jaar (van 60 naar 62 jaar) in de wettelijke pensioenregelingen, samen met de verhoging van de loopbaanvoorwaarde voor vervroegd pensioen in de werknemers-en zelfstandigenregeling (van 35 naar 40 jaar) en de invoering van een loopbaanvoorwaarde in de overheidssector (40 jaar (na een overgangperiode));
- de valorisatie van bepaalde gelijkgestelde perioden aan het minimumrecht per loopbaanjaar, in plaats van het laatst verdiende loon, in de pensioenberekening van werknemers;
- de pensioenberekening in de overheidssector op basis van de gemiddelde wedde van de laatste 10 jaren en niet langer van de laatste 5 jaren;
- de versterking van de toegangsvoorwaarden tot werkloosheid met bedrijfstoeslag (vroeger voltijds conventioneel brugpensioen) en het schrappen van het systeem van halftijds brugpensioen;
- in het stelsel van de werkloosheidsverzekering: een nieuw systeem voor jonge schoolverlaters, een sterkere degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen en een verhoging van de leeftijd waarop men aanspraak kan maken op de anciënniteitstoeslag tot 55 jaar in plaats van 50 jaar;
- ten slotte een geheel van maatregelen om de toegang tot de systemen van tijdskrediet en loopbaanonderbreking te beperken.

De effecten van de structurele hervormingen worden geraamd door een projectie die rekening houdt met die hervormingen te vergelijken met een projectie die er geen rekening mee houdt. In die twee projecties wordt de pensioenbonus behouden tot 2060 volgens de huidige modaliteiten. De structurele hervormingen hebben effecten op de arbeidsmarkt en bijgevolg op de economische groei, alsook op de sociale uitgaven via het aantal gerechtigden en hun gemiddelde uitkering.



Door de mogelijkheden om zich terug te trekken uit de arbeidsmarkt via het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (brugpensioen) of het vervroegd rustpensioen te beperken, verhogen die maatregelen de activiteitsgraad van de leeftijdscategorie 55-64 jaar met 6,2 procentpunt in 2060 ten opzichte van een situatie zonder hervorming. Dat stemt overeen met een verhoging van de globale activiteitsgraad met 1 procentpunt (zie Figuur 1). Er wordt algemeen aangenomen dat de werkgelegenheid op lange termijn vooral gestuurd wordt door aanbodmechanismen (in dit geval de stijging van de beroepsbevolking). De werkgelegenheidsgraad

is 1 procentpunt hoger dan in een simulatie zonder hervorming. Die verhoging van die werkgelegenheidsgraad leidt ook tot een iets hogere economische groei, namelijk 0,03% per jaar tussen 2011 en 2060 (met een hypothese van ongewijzigde productiviteitsgroei). In 2060 is het bbp-niveau ook 1,4% hoger dan in een scenario zonder hervorming.

Tabel 3 Impact van de structurele hervormingen op de budgettaire kosten van de vergrijzing - pensioenbonus behouden in zijn huidige modaliteiten - verschil tussen een projectie met hervorming en een projectie zonder hervorming
in % van bbp

	2017	2020	2030	2060
Pensioenen	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
Werknemersregeling	0,0	-0,1	-0,2	-0,1
Zelfstandigenregeling	0,0	0,0	0,0	0,0
Overheidssector (a)	-0,1	-0,1	-0,1	0,1
..... waarvan kosten voor de leeftijdstoelage	0,0	0,0	0,0	0,1
Gezondheidszorg (b)	0,0	0,0	0,0	0,0
Arbeidsongeschiktheid	0,0	0,0	0,0	0,0
Werkloosheid (c)	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Werkloosheid met bedrijfstoeslag (brugpensioen)	-0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Kinderbijslag	0,0	0,0	0,0	0,0
Overige sociale uitgaven (d)	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAAL	-0,2	-0,3	-0,5	-0,3

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

b. Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg en langdurige zorg.

c. Inclusief tijdskrediet en loopbaanonderbreking

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

De structurele hervormingen uit het Regeerakkoord van december 2011 maken het mogelijk de budgettaire kosten van de vergrijzing met 0,3 procentpunt van het bbp te verlichten tussen 2011 en 2060 (zie Tabel 3), met 0,1 procentpunt van de pensioenuitgaven, met 0,1 procentpunt in de tak werkloosheid (inclusief tijdskrediet en loopbaanonderbreking) en met 0,1 procentpunt in de tak werkloosheid met bedrijfstoelage (voorheen brugpensioen).

Voor de werkloosheid met bedrijfstoelage, vloeit de vermindering van de uitgaven als gevolg van de hervormingen, naast een toegenomen bbp, voort uit de vermindering van het aantal gerechtigden: in 2060 hebben bijna 22 000 personen tijdelijk of definitief geen toegang meer tot dat stelsel, of 18% van het aantal gerechtigden ten opzichte van een situatie zonder hervorming. De hervorming heeft geen impact op de gemiddelde werkloosheidsuitkering betaald door de RVA.

In de tak werkloosheid en tijdskrediet/loopbaanonderbreking werd het gros van de maatregelen ingevoerd vanaf 2012 (volgens de in mei 2012 gekende modaliteiten) en het merendeel bereikt de kruissnelheid in de loop van dit decennium. De uitgaven voor tijdskrediet/loopbaanonderbreking verminderen als gevolg van de daling van het aantal gerechtigden door striktere toegangsmaatregelen tot dat stelsel. In het eigenlijke stelsel van werkloosheid maken bepaalde maatregelen zoals een grotere degressiviteit en een verhoging van de leeftijd waarop men aanspraak kan maken op de anciënniteitstoelage het mogelijk de uitgaven te verminderen via een daling van de gemiddelde uitkering. Bovenop deze effecten op vlak van aantal gerechtigden en gemiddelde uitkering, komt het effect van het, door de hervormingen, toegenomen bbp.

De budgettaire kosten van de vergrijzing dalen slechts met 0,1 procentpunt van het bbp door de pensioenuitgaven. Het spreekt voor zich dat de daling van het aantal gepensioneerden (ongeveer 66 000 personen in 2060 of 1,7% van het totaal aantal gepensioneerden) en de stijging van het bbp als gevolg van de hervorming het gewicht van de pensioenuitgaven in het bbp zullen verminderen. Omgekeerd worden die uitgaven verhoogd als gevolg van hogere gemiddelde pensioenen.

De analyse die hierna volgt, gebeurt niet meer in termen van procent van het bbp maar in termen van het verschil tussen een scenario met en een scenario zonder hervorming, uitgedrukt in procent van het scenario zonder hervorming.

Tot het begin van de jaren 2020 worden in de drie pensioenregelingen toenemende besparingen gerealiseerd (verschillen in pensioenuitgaven uitgedrukt in procent van de uitgaven in een scenario zonder hervorming - cf. Tabel 4) door de steeds sterkere afname van het aantal pensioneringen als gevolg van de progressiviteit van de verhoging van de loopbaan- en leeftijdsvoorwaarden tot 2016. De eerste generatie die onderworpen is aan de definitieve modaliteiten van de hervorming betreft de generatie geboren in 1956: ze bereikt de leeftijd van 60 jaar in 2016 en 65 jaar in 2021. In de overheidssector is dat uitstel verhoudingsgewijs het grootst, voornamelijk omdat er aanvankelijk geen loopbaanvoorwaarde bestond voor vervroegde pensionering.

Vervolgens gaan de personen die hun pensionering aanvankelijk hadden uitgesteld met pensioen en ontvangen ze een hogere gemiddelde uitkering, hoofdzakelijk wegens een loopbaan die langer is dan in een scenario zonder hervorming. Jaar na jaar zien meer generaties gepensioneerden hun pensioen toenemen, waardoor ook het gemiddeld pensioen van alle gerechtigden samen stijgt. De mate waarin

het gemiddeld pensioen toeneemt, verschilt echter volgens pensioenregeling: de verhoging leidt tot een duidelijke vermindering van de besparingen in de werknemersregeling en zelfs tot bijkomende uitgaven in de zelfstandigenregeling en de overheidssector.

Tabel 4 Effect van de pensioenhervorming volgens regeling op de uitgaven, het aantal gepensioneerden en het gemiddeld pensioen - pensioenbonus behouden in zijn huidige modaliteiten - verschil tussen een scenario met en zonder hervorming, in % van het scenario zonder hervorming

	2014	2020	2060
Werknemersregeling			
- uitgaven	-0,3	-1,1	-0,3
- aantal gepensioneerden	-0,4	-1,2	-1,3
- gemiddeld pensioen	0,1	0,1	1,0
Zelfstandigenregeling			
- uitgaven	-0,1	-0,5	0,5
- aantal gepensioneerden	-0,3	-1,1	-1,0
- gemiddeld pensioen	0,2	0,6	1,5
Overheidssector			
- uitgaven	-0,9	-2,3	3,7
- aantal gepensioneerden	-1,8	-5,4	-3,9
- gemiddeld pensioen	0,8	3,3	7,9

In de werknemersregeling, en uitgaande van het behoud van de pensioenbonus in zijn huidige modaliteiten tot aan het einde van de projectieperiode, gaat de vermindering van de pensioenuitgaven, t.o.v. een scenario zonder hervorming, van -1,1% in 2020 naar -0,3% in 2060, door de toename van het gemiddeld pensioen van 0,1% in 2020 tot 1,0% in 2060. Die verhoging is enerzijds het resultaat van een stijging met 0,7% van het pensioen als gevolg van een gemiddelde verlenging van de loopbaan die de negatieve impact van de minder gunstige verrekening van bepaalde gelijkgestelde perioden meer dan compenseert. Anderzijds, in een context van een groeiende werkgelegenheidsgraad, in het bijzonder voor de leeftijdscategorie 55-64 jaar, hebben, in vergelijking met een scenario zonder hervorming, steeds meer nieuwe pensioengerechtigden recht op een pensioenbonus. Daarenboven is het gemiddeld bedrag van de pensioenbonus gestegen als gevolg van de hervorming en de loopbaanverlenging die daaruit voortvloeit. De uitgaven voor de pensioenbonus stijgen met 0,3% in 2060 ten opzichte van een scenario zonder hervorming. In de veronderstelling dat de pensioenbonus onderhevig is aan de nieuwe loopbaanvoorwaarden van de hervorming (toekenning vanaf 62 jaar aan werkenden met meer dan 40 loopbaanjaren), zouden de pensioenuitgaven in 2060 1,4% minder bedragen dan in een scenario zonder hervorming.

In de zelfstandigenregeling, en uitgaande van het behoud van de pensioenbonus in zijn huidige modaliteiten tot in 2060, zouden de gerealiseerde besparingen aan het begin van de projectieperiode in termen van pensioenuitgaven (-0,5% in 2020 ten opzichte van een situatie zonder hervorming) geleidelijk verdwijnen en op lange termijn bijkomende uitgaven worden gerealiseerd (0,5% in 2060). Het effect van de daling van het aantal gepensioneerden door de hervorming wordt geleidelijk aan gecompenseerd, en vervolgens overschreden door het verschil in termen van gemiddeld pensioen dat toeneemt van 0,6% in 2020 tot 1,5% in 2060. De hervorming leidt tot een verlenging van de gemiddelde loopbaanduur van de gerechtigden, die op haar beurt leidt tot een hoger gemiddeld pensioen. Dankzij de verlenging van de loopbaanduur voldoen bovendien meer gepensioneerden, in het bijzonder

vrouwen, aan de voorwaarden voor een minimumpensioen. Dat element heeft een verhogend effect op het gemiddeld pensioen. De hervorming zorgt ook voor een toename van de kosten van de pensioenbonus. Het schrappen van de malus voor de zelfstandige die vanaf 63 jaar vervroegd op pensioen gaat (of nog vóór die leeftijd met minimaal 41 loopbaanjaren) en de versoepeling van de malus in de andere gevallen, dragen, ten slotte, ook bij tot de verhoging van het pensioenbedrag voor nieuwe gepensioneerden. We merken op dat indien de pensioenbonus uitgekeerd wordt vanaf 62 jaar maar enkel aan werkenden met meer dan 40 loopbaanjaren, het gemiddeld pensioen met niet meer dan 0,6% zou toenemen in 2060. In dat geval dalen de uitgaven in de zelfstandigenregeling ook op lange termijn (-0,4% in 2060 in plaats van +0,5%) ten opzichte van een situatie zonder hervorming.

Ook in de overheidssector wordt het effect van de daling in het aantal gepensioneerden geleidelijk aan overtroffen door dat van de stijging van de uitkeringen. De pensioenuitgaven kennen een besparing van 2,3% gerealiseerd in 2020 ten opzichte van een scenario zonder hervorming. Vervolgens krimpt het verschil en liggen de uitgaven in 2060 3,7% hoger dan in een situatie zonder hervorming, gezien de groei van het gemiddeld pensioen stijgt van 3,3% in 2020 tot 7,9% in 2060. Personen die hun pensionering uitstellen, ontvangen een pensioen dat gemiddeld hoger ligt dan in een scenario zonder hervorming, aangezien er enerzijds meer loopbaanjaren in aanmerking worden genomen bij de pensioenberekening en ze anderzijds genieten van een leeftijdstoelage die toeneemt volgens leeftijd (en waarvan de huidige toekenningsmodaliteiten behouden worden tot 2060). Die stijging bedraagt minstens 20%¹ voor iemand die zijn pensionering met 5 jaar uitstelt. We merken op dat, van de 3,7% meerkosten in 2060 ten opzichte van een situatie zonder hervorming, 1,8% (of bijna de helft van de meerkosten) afkomstig is van de leeftijdstoelage. Indien de leeftijdstoelage niet zou bestaan, zouden de meerkosten van de uitgaven 1,9% bedragen in 2060, waardoor de groei van het gemiddeld pensioen stijgt van 3,1% in 2020 tot 6,0% in 2060 ten opzichte van een scenario zonder hervorming.

C. Sociale houdbaarheid van de pensioenen

a. Stand van zaken

Uit de resultaten van de EU-SILC enquête 2010, blijkt dat één op zeven van de populatie jonger dan 65 jaar en bijna één op vijf van de 65-plussers in 2009 een armoederisico loopt. Dit betekent dat hun equivalent beschikbaar inkomen lager ligt dan de armoededrempel die voor dat jaar 973 euro per maand bedraagt. In het bijzonder alleenstaande ouderen, vrouwen en hoogbejaarden lopen een armoederisico. Een verdeling van de populatie 16-plussers naar activiteitsstatuut geeft aan dat 16,1% van de gepensioneerden een armoederisico loopt, wat merkkelijk minder is dan werklozen (30,4%) of andere inactieven (24,5%) maar beduidend meer dan werkenden (4,5%).

Maar het relatief hoge armoederisico van ouderen dient te worden genuanceerd. Het inkomensconcept waarop bovenstaande armoederisico's zijn gebaseerd, houdt geen rekening met vermogen op zich

¹ Ter informatie: iemand die zijn pensionering met 5 jaar heeft uitgesteld, zal, na een loopbaan van bijvoorbeeld 40 jaar in plaats van 35 jaar, genieten van een verhoging van zijn pensioen met 14% (40/60 tegenover 35/60), die bovendien nog vermeerderd wordt met de leeftijdstoelage (9%). In totaal bedraagt de verhoging 23% ten opzichte van een situatie zonder hervorming.

(zoals eigendom van de woning) noch met voordelen in natura (zoals gratis openbaar vervoer of hulp inzake gezondheidszorg). Deze elementen kunnen echter wel een ander licht werpen op de armoede-indicatoren. Eigenaars van een woning, wat relatief vaak voorkomt bij ouderen, betalen bijvoorbeeld geen huur voor hun woning waardoor hun levensstandaard relatief hoger zal zijn dan deze van huurders met hetzelfde beschikbaar inkomen. Indien er via geïmputeerde huur wel rekening gehouden wordt met de eigendom van een woning op het beschikbaar inkomen, dan daalt het armoederisico van ouderen sterk en is het zelfs lager dan bij de rest van de bevolking: 11,6% van de 65-plussers zou dan nog een risico lopen tegenover 13,7% bij de rest van de bevolking (op basis van de EU-SILC 2010). Ook bijkomende indicatoren nuanceren het hoger armoederisico van ouderen. Binnen de populatie met een armoederisico en in vergelijking met de jongere populatie, is de armoede bij ouderen minder diep², geven zij ook minder vaak aan dat ze de eindjes maar (zeer) moeilijk aan elkaar kunnen knopen en ondervinden zij minder vaak problemen om zich items ter verbetering van hun materiële levensomstandigheden te veroorloven.

Het dalend patroon in het armoederisico bij 65-plussers en gepensioneerden dat sinds 2005 aan de gang is, zet zich verder in 2009 waardoor ook het verschil met de rest van de bevolking steeds kleiner wordt. Een belangrijke verklaring voor deze dalende trend kan worden gevonden in de evolutie van de gewaarborgde minima in de eerste pensioenpijler, alsook van de bijstandsuitkering voor ouderen (IGO). Sinds 2005 groeien deze uitkeringen immers merkkelijk sneller dan de koopkracht³ en dan het gemiddeld brutoloon voor werknemers. Vanaf 2007 (2009 voor de IGO) werd in het kader van het Generatiepact een structureel budget voorzien voor welvaartsaanpassingen in de pensioenregeling van werknemers en zelfstandigen en de IGO. De concrete maatregelen die hieruit voortvloeiden hebben tot herwaarderingen van de minima geleid.

In vergelijking met de populatie in de buurlanden Duitsland, Frankrijk en Nederland hebben Belgische 65-plussers en gepensioneerden nog steeds een relatief hoog armoederisico. Maar in termen van diepte van hun armoederisico lijkt de situatie minder precair in België dan in Duitsland en Frankrijk. Bovendien geven, nog steeds onder de populatie ouderen met een armoederisico, Belgische alleenstaanden minder aan dan hun Franse en Duitse collega's dat ze materieel gedepriveerd zijn in tegenstelling tot Belgische koppels die dit meer aangeven. Maar deze ouderen ervaren in België vaker dat ze de eindjes (zeer) moeilijk aan elkaar kunnen knopen. Nederland kan de beste resultaten voorleggen. Hun pensioensysteem bestaat uit een forfaitair basispensioen, dat net onder de armoededrempel ligt in 2009, en een wijdverspreid aanvullend tweede pijlerpensioen.

Ten slotte, wijst de SCvV er nog op dat ook bij deze internationale vergelijking het beschikbaar inkomen waarop het armoederisico is gebaseerd, geen rekening houdt met woningbezit. Onderzoek toont echter aan dat wanneer er wel rekening wordt gehouden met geïmputeerde huur bij het bepalen van het beschikbaar inkomen, de kloof tussen het armoederisico van Belgische ouderen en van ouderen in Nederland en Frankrijk⁴ sterk daalt.

² Gemeten als de kloof tussen hun mediaan equivalent inkomen en de armoededrempel.

³ De koopkracht wordt gemeten via de consumptieprijsindex.

⁴ Op basis van EU-SILC 2007 over het inkomen in 2006. Een vergelijking met Duitsland werd niet gemaakt.

b. Vooruitzichten tot 2060

Het microsimulatiemodel MIDAS biedt een dynamisch en toekomstverkennd perspectief van de analyse van de pensioenaadequaatheid. Hoewel ze bepaalde overeenkomsten vertonen, zijn de armoededrempel en het armoederisico van het MIDAS-model niet direct vergelijkbaar met die van de EU-SILC. Ze verschillen namelijk in het type gegevens en de definitie van het beschikbaar inkomen. De simulatie die voor het SCvV-verslag 2012 werd uitgevoerd, toont een aanzienlijke daling van het armoederisico bij de gepensioneerden tussen 2006 en 2050. De dalende trend die de voorbije jaren reeds werd waargenomen op basis van de EU-SILC zou zich dus op lange termijn doorzetten. Twee factoren verklaren die evolutie. De eerste factor betreft de verhoging van de IGO met bijna 14% op 1 december 2006. Dankzij de herwaardering bevinden de inkomsten van de IGO-gerechtigden zich voortaan boven de gesimuleerde armoededrempel. De tweede factor is de voortdurende toename van de vrouwelijke activiteitsgraad, wat leidt tot langere loopbanen en hogere pensioenen voor de vrouwen.

Op het einde van de projectieperiode zou het armoederisico bij de gepensioneerden licht stijgen. De loskoppeling van 0,5% tussen de loongroei en de groei van de IGO tast immers geleidelijk aan het bedrag van deze laatste, in relatieve termen, aan en bijgevolg ook de garantie tegen armoede bij ouderen die de IGO vormt.

Om de impact van de pensioenhervorming op de evolutie van het armoederisico van de gepensioneerden te analyseren, worden de resultaten van het referentiescenario vergeleken met de resultaten van een scenario zonder pensioenhervorming. Daaruit blijkt dat de hervorming de armoedegrade van de gepensioneerden doet dalen. Immers, de strengere toekenningsvoorwaarden leiden tot uitstel van pensionering. De verlenging van de loopbanen die daaruit volgt, creëert hogere pensioenen wat een betere bescherming tegen het armoederisico vormt voor de gepensioneerden. De daling in het armoederisico van gepensioneerden begint echter niet onmiddellijk na het in werking treden van de hervorming. Het duurt tot 2030, of bijna 20 jaar, vooraleer de eerste tekenen van een relatieve daling van het armoederisico van gepensioneerden te zien zijn. Voordien lijkt de hervorming geen effect te hebben op hun armoederisico. Na 2030 leidt de hervorming tot een toenemende daling van het armoederisico van gepensioneerden van 4 procentpunt in 2060.

Daarnaast analyseert MIDAS de evolutie van de inkomensongelijkheid van de gepensioneerden aan de hand van de Gini-coëfficiënt. Over de periode 2010-2050 observeert men een trendmatige daling van de inkomensongelijkheid, onder meer als gevolg van de loskoppeling tussen de loongroei en de groei van het loonplafond in de pensioenberekening wat zich vertaalt in een meer gelijke verdeling van de pensioeninkomsten uit de eerste pijler. Vervolgens, tussen 2050 en 2060, volgt er een stabilisering van de ongelijkheid tussen de gepensioneerden.

D. De projecties van de “Ageing Working Group”

Om de drie jaar realiseert de Ageing Working Group (AWG) van het Comité voor Economische Beleid (CEB) van de ECOFIN-raad langetermijnprojecties van de sociale uitgaven voor de 27 EU-lidstaten. Die projecties worden uitgewerkt aan de hand van (demografische, sociaaleconomische en macro-economische) hypothesen en methodes die binnen de AWG zijn overeengekomen. De meest recente resultaten (een referentieprojectie en 8 gevoeligheidsanalyses) werden gepubliceerd in de eerste jaarhelft van 2012 in «The 2012 Ageing Report» dat werd uitgegeven onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het CEB en de Europese Commissie. Die projecties worden vooral gebruikt in het kader van procedures voor het sturen van budgettaire beleidsmaatregelen.

Het verschil in termen van budgettaire kosten van de vergrijzing tussen de projecties van de AWG en de SCvV is dit jaar relatief groot, terwijl het voor de vorige AWG-oefening uit 2009 bijna onbestaande was. Zo bedragen de budgettaire vergrijzingskosten voor België momenteel 9,1% van het bbp tussen 2010 en 2060 volgens de AWG-projectie en 6,1% tussen 2011 en 2060 volgens de SCvV-projectie, wat een verschil van 3 procentpunt betekent. Dat verschil is echter niet significant, aangezien de AWG en de SCvV niet exact dezelfde invulling geven aan de sociale uitgaven. Wanneer uitsluitend de gemeenschappelijke uitgavencategorieën van beide ramingen worden beschouwd, verkleint het verschil tot 2,2% van het bbp.

Dat verschil is allereerst toe te schrijven aan verschillen in de macro-economische hypothesen. In het SCvV-scenario is de werkgelegenheidsgroei sterker, voornamelijk als gevolg van een gunstigere evolutie van de werkloosheidsgraad. In dat scenario daalt de werkloosheidsgraad geleidelijk op lange termijn. Het AWG-scenario voorziet dat de werkloosheidsgraden van de lidstaten waarvan de aanvankelijke (structurele) werkloosheidsgraad boven het Europees gemiddelde ligt, op middellange termijn convergeren naar de Europese gemiddelde structurele werkloosheidsgraad (die verhoogd werd als gevolg van de crisis). Die hypothese beboet bepaalde landen waarvan de arbeidsmarkt de crisis van 2009 goed heeft doorstaan. Die landen, waaronder België, zullen een zwakke werkgelegenheidsgroei optekenen. Bovendien wordt die groei in België nog verder vertraagd daar het macro-economisch scenario van de AWG het resultaat is van een - voor België weinig gunstige - combinatie van een macro-economische middellangetermijnprojectie en een macro-economisch langetermijnscenario (zie hoofdstuk 4). Die verschillen in macro-economische hypothesen verklaren voor 1% van het bbp het verschil in budgettaire kosten van de vergrijzing tussen de projecties van de SCvV en die van de AWG.

Bovendien werden de projecties van het 2012 Ageing Report in november 2011 afgesloten waardoor ze geen rekening houden met de hervormingen uit het Regeerakkoord van december 2011, noch met de aanpassing van de pensioenbonus aan de nieuwe loopbaanvoorwaarden voor het vervroegd rustpensioen. Die verschillen ten opzichte van het referentiescenario van de SCvV verklaren nog eens 0,5% van het bbp het verschil in termen van budgettaire vergrijzingskosten tussen beide projecties.

De laatste belangrijke verklaring voor het verschil tussen de twee ramingen bevindt zich op het niveau van de onderliggende bevolkingsvooruitzichten. De demografische vooruitzichten van de

AWG-projectie (voorbereid door Eurostat) zijn gebaseerd op een bevolking die sterker vergrijst dan in de SCvV-projectie (die steunt op de bevolkingsvooruitzichten van het FPB en de ADSEI). Dat verschil verzwaart de budgettaire kosten van de vergrijzing in de AWG-projectie met 0,5% van bbp ten opzichte van de SCvV-projectie.

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

1. Evolutie van de sociale uitgaven tot 2060

1.1. Inleiding

Het eerste hoofdstuk van dit elfde Jaarverslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing toont de evolutie van het geheel van de sociale uitgaven tot 2060. Deze projectie, die verwezenlijkt werd met het modellensysteem MALTESE, steunt op een demografisch scenario, een sociaaleconomisch scenario, een macro-economisch scenario en een scenario inzake sociaal beleid. Ze maakt het mogelijk de budgettaire kosten van de vergrijzing te ramen, namelijk de wijziging van de gezamenlijke sociale uitgaven (een ruimer concept dan de kosten van uitgaven die rechtstreeks verband houden met de vergrijzing), uitgedrukt in procent van het bbp over een gegeven periode. De budgettaire kosten van de vergrijzing worden voorgesteld volgens een referentiescenario voor de productiviteitsgroei en volgens twee alternatieve scenario's met een zwakkere en een sterkere productiviteitsgroei.

Deze nieuwe vooruitzichten worden gekenmerkt door een zwakke economische groei op korte termijn, maar vooral door de impact van de verschillende structurele hervormingen in het kader van het Regeerakkoord van december 2011. Die hervormingen hebben meer bepaald betrekking op:

- de verhoging van de minimumleeftijd en de loopbaanvoorwaarde voor het vervroegd pensioen in de drie wettelijke pensioenregelingen (werknemers, zelfstandigen, overheidssector);
- de valorisatie van bepaalde gelijkgestelde perioden aan het minimumrecht per loopbaanjaar, in plaats van het laatst verdiende loon, in de pensioenberekening van werknemers;
- de pensioenberekening van het openbaar ambt op basis van de gemiddelde wedde van de laatste 10 jaar en niet van de laatste 5 jaar;
- de versterking van de toegangsvoorwaarden voor het werkloosheidsstelsel met bedrijfstoelage (voltijds conventioneel brugpensioen) en het schrappen van het systeem van halftijds brugpensioen;
- in het stelsel van de werkloosheidsverzekering: een nieuw systeem voor de jongeren die hun studies beëindigen, een hogere degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen en een verhoging van de leeftijd waarop men aanspraak kan maken op de anciënniteitstoelage tot 55 jaar;
- ten slotte een geheel van maatregelen om de toegang tot de systemen van tijdskrediet en loopbaanonderbreking te beperken.

Hoofdstuk 2 van dit verslag is integraal gewijd aan de beschrijving van die hervormingen en hun impact op de budgettaire kosten van de vergrijzing.

1.2. De hypothesen van het scenario van de SCvV

Tabel 5 toont de voornaamste hypothesen weerhouden door de SCvV in haar vooruitzichten, namelijk demografische, socio-economische, macro-economische en hypothesen inzake sociaal beleid.

Tabel 5 De voornaamste hypothesen van de SCvV-vooruitzichten

Demografische hypothesen vanaf 2011 («Bevolkingsvooruitzichten 2011-2060»)				
	2011	2030	2060	
Vruchtbaarheidsgraad	1,84	1,86	1,86	
Levensverwachting bij de geboorte: mannen	78,2	81,9	86,2	
Levensverwachting bij de geboorte: vrouwen	83,4	85,8	88,8	
Migratiesaldo in duizendtallen	63,0	23,4	31,9	
Sociaal-economische hypothesen				
Scholarisatiegraad	Behouden op het niveau van de meest recente waarnemingen voor de min 15-jarigen of op basis van de evolutie van de activiteitsgraad van 15-jarigen en ouder			
Activiteitsgraad en overgang van het statuut van actieve naar het statuut van invalide, werkloze met bedrijfstoeslag (bruggepensioneerde) en gepensioneerde	Modellerings die de kans op overgang van de ene socio-economische categorie naar de andere toepast op de opeenvolgende generaties, per geslacht en leeftijdscategorie, en rekening houdend met de impact van reeds besliste hervormingen			
Macro-economische hypothesen				
Op middellange termijn: van 2011 tot 2017	Op lange termijn: 1 referentiescenario en twee alternatieve scenario's			
Volgens de "Economische vooruitzichten 2012-2017" van het FPB of:		Referentie-scenario 1,50	Alternatieve scenario's	
			Scenario 1,25	Scenario 1,75
Groei van de productiviteit per werknemer tussen 2011 en 2017: 0,8% per jaar	Jaarlijkse groei van de productiviteit per werknemer en van het loon per werkende	1,50%	1,25%	1,75%
Werkloosheidsgraad ^a in 2017: 11,9%	Structurele werkloosheidsgraad ^a op lange termijn	8,0%		
Werkgelegenheidsgraad ^b in 2017: 65,4%				
Sociaal-beleids hypothesen				
2011-2014	Vanaf 2015: berekening van de budgettaire enveloppe bestemd voor de welvaartsaanpassingen			
2011-2012: Huidige wetgeving (maatregelen van de sociale partners en de regering)	Loonplafond	1,25%		
	Minimumrecht per loopbaanjaar	1,25%		
	Niet-forfaitaire uitkeringen (algemene regeling) ^c	0,50%		
2013-2014: Volgens het Regeerakkoord van december 2011: gebruik van 60% van de beschikbare welvaartsenveloppe in de werknemers- en zelfstandigenregeling (nog geen beslissingen genomen met betrekking tot de herwaarderingsmaatregelen)	Forfaitaire uitkeringen en minima	1,00%		

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

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

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

1.2.1. De demografische hypothesen

In 2011 werd een overeenkomst afgesloten tussen de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI) van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie en het Federaal Planbureau (FPB) over de algemene organisatie van de bevolkingsvooruitzichten. Deze overeenkomst bepaalt de rol van elke instelling (de ADSEI geeft de gegevens door en het FPB zorgt voor het opstellen van de vooruitzichten) evenals de timing. Om de drie jaar zou er een grondige analyse en, indien nodig, een fundamentele herziening van de hypothesen van de bevolkingsvooruitzichten doorgevoerd worden. Voor de twee tussentijdse jaren zouden kleinere aanpassingen mogelijk zijn op basis van de integratie van de recentste waarnemingen.

In de «Bevolkingsvooruitzichten 2010-2060»⁵, waarop het verslag van de SCvV van 2011⁶ is gebaseerd, werden bepaalde demografische hypothesen in belangrijke mate herzien. Dit jaar, dat beschouwd wordt als een tussentijds jaar, zijn de hypothesen onveranderd, maar de projectie integreert de laatste waarnemingen van 30 juni 2010 die de basis vormden van de «Bevolkingsvooruitzichten 2011-2060» (zie deel 1.3.1).

1.2.2. De socio-economische hypothesen

De socio-economische hypothesen maken het mogelijk de bevolking op te splitsen in relevante socio-economische categorieën voor de projectie van de sociale uitgaven (bijvoorbeeld het aantal uitkeringsgerechtigden). De modellering⁷ past de mogelijkheid om van één socio-economische categorie naar een andere over te gaan (of de handhaving in een socio-economische categorie) toe op de opeenvolgende generaties. De projectie wordt uitgevoerd in een ongewijzigde wettelijke en institutionele context, maar integreert de maatregelen die reeds beslist werden voor de komende jaren.

Zo houdt de projectie rekening met de verschillende structurele hervormingen uit het Regeerakkoord van december 2011, namelijk de hervorming van het vervroegd rustpensioen en de maatregelen inzake werkloosheid, werkloosheidsuitkeringen met bedrijfstoelage (het vroegere brugpensioen) en tijdskrediet/loopbaanonderbreking.

1.2.3. De macro-economische hypothesen

De evolutie van de arbeidsmarkt en de productiviteitsgroei per werknemer vormen de voornaamste macro-economische hypothesen waardoor de economische groei kan worden bepaald.

Op middellange termijn is de macro-economische projectie gebaseerd op de 'Economische Vooruitzichten 2012-2017' van het Federaal Planbureau die verschenen zijn in mei 2012. Ter herinnering: de economische groei was aanzienlijk teruggevallen in 2009 (-2,8%), maar herstelde zich vervolgens met een groei van 2,4% in 2010. In 2011, daarentegen, vertraagde de Belgische groei enigszins (1,8%) als gevolg van een verslechtering van de mondiale groei. In 2012 zou die laatste verder

⁵ Federaal Planbureau, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, «Bevolkingsvooruitzichten 2010-2060», Federaal Planbureau, Reeks Vooruitzichten, december 2011.

⁶ Studiecommissie voor de Vergrijzing, Jaarlijks verslag, juni 2011.

⁷ Fasquelle N., Hendrickx K., Joyeux C., Lebrun I., "The methodology developed by the Federal Planning Bureau to produce long-term scenarios", Federaal Planbureau, Working Paper 5-12, februari 2012.

afnemen en de Belgische groei zou slechts 0,1% bedragen. Merk op dat dit cijfer geen rekening houdt met de laatst beschikbare vooruitzichten voor 2012 (-0,1% in de Economische vooruitzichten van september 2012). Vanaf 2013 zou de economische groei in België geleidelijk aantrekken en uitkomen op 2,0% in 2017, met een werkgelegenheids groei van 1,1 % en een productiviteitsgroei van 0,9 %. Op middellange termijn wordt het outputverlies te wijten aan bepaalde schokken niet ingehaald: het bbp blijft onder het bbp van de oefening van de SCvV in 2011 en dit gedurende de hele periode.

Op lange termijn hanteert de SCvV een referentiescenario waarin de jaarlijkse groei van de arbeidsproductiviteit 1,5% bedraagt. Dat referentiescenario wordt vergezeld door twee alternatieve scenario's: een met een hogere (1,75%) en een met een lagere (1,25%) jaargroei. Die macro-economische langetermijnsenario's worden omkaderd door het langetermijnmodel S3BE⁸ van het Federaal Planbureau, waarin de groei van de arbeidsproductiviteit op lange termijn bepaald wordt door de exogene totale factorproductiviteit.

De drie scenario's voor productiviteitsgroei kunnen vergeleken worden met de waargenomen gemiddelde groei in het verleden. Vanuit dat oogpunt toont onderstaande tabel de evolutie van het bbp, de werkgelegenheid en productiviteit per hoofd tussen 1910 en 2010 volgens verschillende deelperioden. Over de afgelopen honderd jaar nam de productiviteitsgroei toe met gemiddeld 1,8% per jaar. Vanaf 1980 daalt de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei per hoofd geleidelijk. Over de periode 1980-2008 bedraagt hij 1,5% per jaar en, met inbegrip van de jaren van financiële en economische crisis, bereikt hij slechts 1,3% per jaar tussen 1980 en 2010. Daarom verkiest de SCvV een referentiescenario dat uitgaat van het gemiddelde van de 28 jaren die aan de crisis voorafgingen. Rekening houdend met de onzekerheden, voorziet de SCvV eveneens een omkadering van het referentiescenario door een scenario met een lagere productiviteit (dat overeenstemt met het gemiddelde van de laatste 30 jaar, met inbegrip van de crisisjaren) en een scenario met een hogere productiviteit (dat vrijwel overeenstemt met het gemiddelde tussen 1910 en 2010).

Deze referentiehypothese van de SCvV inzake langetermijnproductiviteit sluit bovendien volkomen aan bij de scenario's van verschillende internationale instellingen. Het macro-economisch referentiescenario van de «Ageing Working Group»⁹, opgericht binnen het Comité voor Economisch Beleid van de Europese Raad ECOFIN, gaat ook uit van een Belgische productiviteitsgroei van 1,5% per jaar in zijn recente oefeningen, gepubliceerd begin 2012¹⁰. Het eerstvolgende «Sustainability Report 2012» van de Europese Commissie zal gebaseerd zijn op de resultaten van de projecties van de Ageing Working Group. In een recente studie (april 2012) over de langetermijnvooruitzichten inzake groei en onevenwichten¹¹, voorziet de OESO voor België een jaarlijkse productiviteitsgroei per werknemer van 1,6% over de periode 2010-2050.

⁸ Lebrun I., S3BE: un modèle macroéconomique de long terme pour l'économie belge », Federaal Planbureau, Working Paper 3-09, april 2009.

⁹ Ter herinnering: de groep werd opgericht in december 1999 met het oog op internationale langetermijnvooruitzichten van de sociale uitgaven.

¹⁰ "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States" (2010-2060), Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG).

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/2012-ageing-report_en.htm

¹¹ OCDE, "Medium and Long-Term Scenarios for Global Growth and Imbalances", april 2012.

Tabel 6 Evolutie van het bbp, de werkgelegenheid en de productiviteit over het verleden
gemiddelde jaarlijkse groeivoeten in %

	bbp	Werkgelegenheid	Productiviteit per hoofd
1910-2010	2,1	0,3	1,8
1910-1960	1,5	0,0	1,4
1960-2010	2,8	0,6	2,3
1960-1980	4,2	0,5	3,7
1980-2008	2,1	0,6	1,5
1980-2010	1,9	0,6	1,3

We merken ten slotte op dat ondanks een jaarlijkse groei van de arbeidsproductiviteit van 1,5% op lange termijn, de productiviteitsgroei gemiddeld niet hoger ligt dan 1,3% per jaar tussen 2011 en 2060 (zie Tabel 9). De convergentie van de productiviteitsgroei naar de langetermijnhypothese verloopt inderdaad geleidelijk. De middellangetermijnvooruitzichten eindigen namelijk met een nog lichtjes negatieve output gap (verschil tussen het effectief bbp en het potentieel bbp¹² uitgedrukt in procent van die laatste) en een relatief zwakke arbeidsproductiviteit; de arbeidsproductiviteitsgroei van 1,5% wordt bereikt tegen 2026 in het referentiescenario. De bijdrage van de totale factorproductiviteit tot die groei bedraagt 1,0%, die van de kapitaalintensiteit 0,5%. In het scenario met een zwakkere productiviteit, wordt de groeivoet van 1,25% per jaar ("scenario 1,25") bereikt in 2024. In het scenario met een hogere productiviteitsgroei ("scenario 1,75") verloopt de convergentie naar het langetermijnniveau trager en vindt ze plaats in 2030.

Tabel 7 Macro-economische hypothesen op lange termijn - 1 referentiescenario en 2 alternatieve scenario's inzake productiviteitswinsten per werknemer

	2016-2017	Van 2018 tot 2030	Op lange termijn		
			Referentie-scenario 1,50	Alternatieve scenario's	
				Scenario 1,25	Scenario 1,75
Arbeidsproductiviteit (jaarlijkse groei)	0,9%	evolutie naar de langetermijnscenario's	1,50%	1,25%	1,75%
waarvan bijdrage van kapitaalintensiteit	0,2%		0,5%	0,4%	0,6%
waarvan bijdrage totale factorproductiviteit	0,7%		1,0%	0,8%	1,1%
Structurele werkloosheidsgraad op lange termijn (in % van de beroepsbevolking)			8,0%		
Werkgelegenheid (jaarlijkse groei)			0,2%		
waarvan bijdrage beroepsbevolking			0,2%		
waarvan bijdrage werkloosheidsgraad			0,1%		

In de drie productiviteitsscenario's is de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn identiek. Hij wordt bepaald door de structurele kenmerken van de arbeidsmarkt (anders gezegd, de werkgelegenheidsevolutie is het resultaat van de evolutie van de beroepsbevolking). De structurele werkloosheidsgraad op lange termijn bedraagt 8% en is compatibel met de ramingen van het macro-economisch langetermijnmodel S3BE. Zoals uitgelegd in het jaarlijks verslag van de SCvV

¹² Het potentieel bbp vertegenwoordigt de aanbodcapaciteit van een economie bij een normale inzet van de beschikbare productiefactoren.

2010¹³, wordt de geleidelijke daling van de werkloosheidsgraad naar een structureel niveau van 8% gestuurd door de verlenging van de neerwaartse trend van de constante in de loonvergelijking, geobserveerd vanaf het midden van de jaren negentig. De opsplitsing van de werkgelegenheids groei in bijdragende factoren wijst op het belang van de evolutie van de beroepsbevolking. De SCvV-hypothese veronderstellen dat er op lange termijn een actief werkgelegenheidsbeleid wordt gevoerd.

1.2.4. De hypothesen inzake sociaal beleid

De hypothesen inzake sociaal beleid houden verband met de reële herwaarderingen van sociale uitkeringen, naast hun aanpassing aan de prijsevolutie. Sinds eind 2005 is er een structureel mechanisme voor welvaartsaanpassingen ingesteld door het Generatiepact (zie Box 1).

Voor de jaren 2011 en 2012 zijn de gezamenlijke door de overheid besliste welvaartsaanpassingen opgenomen in de SCvV-projectie van de sociale uitgaven.

Volgens het Regeerakkoord van december 2011 stemmen de welvaartsaanpassingen voor de periode 2013-2014 overeen met:

- de integrale beschikbare enveloppe voor de socialebijstandregelingen (berekend volgens modaliteiten bepaald in het Generatiepact);
- 60% van de beschikbare enveloppe voor de werknemers- en de zelfstandigenregelingen.

Vanaf 2015 worden de sociale uitkeringen gerevalueerd volgens de parameters voor de berekening van de beschikbare enveloppes voorzien door het Generatiepact (zie Tabel 5 en Box 1), in alle takken van de werknemers- en de zelfstandigenregeling en de sociale bijstand.

¹³ Jaarlijks Verslag Studiecommissie voor de Vergrijzing, juni 2010, p. 21.

Box 1 De enveloppes gereserveerd voor de welvaartsaanpassingen

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

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

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

Die percentages worden los van de loonsverhoging bepaald. In een context van vertraagde (snellere) loon- en productiviteitsgroei, zal die niet-koppeling de budgettaire kosten van de vergrijzing verzwaren (verlichten).

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

1.3. De nieuwe vooruitzichten van de SCvV

1.3.1. De bevolkingsvooruitzichten

De hypothesen inzake vruchtbaarheid, levensverwachting en migratiesaldo blijven globaal genomen ongewijzigd ten opzichte van de "Bevolkingsvooruitzichten 2010-2060". Ze zijn echter geactualiseerd op basis van de in 2010 waargenomen bevolkingsbewegingen. De resultaten van die geactualiseerde "Bevolkingsvooruitzichten 2011-2060" alsook de verschillen ten opzichte van de vooruitzichten uit het vorige verslag, worden weergegeven in Tabel 8.

Tabel 8 Belangrijkste resultaten van de «Bevolkingsvooruitzichten 2011-2060» op 30 juni (1) en verschil met het verslag 2011 (2)

	2011		2030		2060	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Totale bevolking in duizendtallen	10994,5	21,7	12282,8	-26,3	13494,5	-42,6
<i>Per leeftijdscategorie in duizendtallen</i>						
0-14 jaar	1865,3	4,1	2099,3	-26,5	2267,8	-7,3
15-64 jaar	7226,6	16,9	7454,3	-1,7	7873,1	-37,9
65 jaar en ouder	1902,7	0,8	2729,1	1,9	3353,7	2,6
<i>Leeftijdsstructuur in %</i>						
0-14 jaar	17,0	0,0	17,1	-0,2	16,8	0,0
15-64 jaar	65,7	0,0	60,7	0,1	58,3	-0,1
65 jaar en ouder	17,3	0,0	22,2	0,1	24,9	0,1
<i>Enkele indicatoren</i>						
Afhankelijkheid van de ouderen - 1 - (65+)/ (15-64)	26,3	-0,1	36,6	0,0	42,6	0,2
Afhankelijkheid van de ouderen - 2 - (65+)/ (20-64)	28,9	-0,1	40,4	0,0	47,1	0,3
Vergrijzingsintensiteit (80+/65+)	29,5	0,0	28,8	0,0	38,9	0,0

In de geactualiseerde "Bevolkingsvooruitzichten 2011-2060" bereikt de totale bevolking in 2060 bijna 13,5 miljoen personen en neemt het aandeel van 65-plussers sterk toe ten koste van het aandeel van de bevolking op arbeidsleeftijd van 15 tot 64 jaar. De afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen die gewoonlijk door demografen wordt gebruikt, is de verhouding tussen het aantal 65-plussers en de bevolking op arbeidsleeftijd van 15 tot 64 jaar. Die stijgt tussen 2011 en 2060 met 62%, van 26,3% tot 42,6%. De tabel geeft tevens een tweede afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen, berekend als de verhouding tussen het aantal 65-plussers en de personen tussen 20 en 64 jaar.

Ten opzichte van de vooruitzichten van het voorgaande jaar, zijn de veranderingen als gevolg van de invoering van de laatste waarnemingen relatief beperkt. Ze houden vrijwel geen wijziging in van de evolutie van de leeftijdsstructuur of van de afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen. De laatste waarnemingen per geslacht, leeftijd en arrondissement wijzen op een vruchtbaarheidsgraad die lichtjes lager dan voorzien is in Vlaanderen, wat allereerst de groei van de jongere bevolking (0-14 jaar) en vervolgens ook van de bevolking op arbeidsleeftijd (15-64 jaar) vertraagt. Globaal genomen daalt de totale bevolking slechts met 0,3% in 2060 (-42 600 personen) in vergelijking met het SCvV-verslag van 2011.

1.3.2. De macro-economische omgeving

Op middellange termijn, is de macro-economische projectie gebaseerd op de "Economische vooruitzichten 2012-2017" die door het Federaal Planbureau in mei 2012 werden gepubliceerd¹⁴. Vanaf 2018, is de macro-economische omgeving het resultaat van de projectie van de arbeidsproductiviteit, van de structurele werkloosheidsgraad en van de activiteitsgraad. Onderstaande tabel toont de voornaamste macro-economische indicatoren.

Tabel 9 Macro-economische projectie 2011-2060, referentiescenario van oktober 2012 (1) en verschil ten opzichte van de resultaten van juni 2011 (2) in procenten

	Gemiddelde jaarlijkse reële groei, in %						Niveau in %			
	2011-2017		2017-2030		2030-2060		2011-2060		2017	2060
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)/(2)	(1)/(2)
Werkgelegenheid	0,7	-0,2	0,4	0,1	0,2	0,0	0,3	0,0	-0,7	0,3
Productiviteit per arbeidsplaats	0,8	-0,4	1,3	-0,2	1,5	0,0	1,3	-0,1	-3,3	-6,0
Lonen ^a	1,5	-0,8	1,6	-0,1	1,7	0,0	1,7	-0,1	-3,2	-4,9
bbp	1,5	-0,7	1,6	-0,1	1,7	0,0	1,7	-0,1	-4,0	-5,7
bbp/hoofd	0,8	-0,6	1,1	-0,1	1,4	0,0	1,2	-0,1	-4,0	-5,4

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

Tussen 2011 en 2017 bedraagt de economische groei gemiddeld 1,5% per jaar, of 0,7 procentpunt onder de voorziene groei uit de projectie van vorig jaar. Zowel de werkgelegenheidsgroei als de productiviteitswinsten per werknemer stijgen minder snel ten opzichte van de vorige vooruitzichten (respectievelijk 0,2 en 0,4 procentpunt). Op korte termijn (2011-2013), met een bbp-groei van 0,8% per jaar (of een groei die 1,4 procentpunt lager ligt dan de resultaten van juni 2011), is dat verschil het grootst. De groei trekt opnieuw aan over de periode 2013-2017 en bereikt gemiddeld 1,9% per jaar, maar blijft evenwel 0,3 procentpunt onder de raming uit het voorgaande verslag als gevolg van lagere productiviteitswinsten per arbeidsplaats. Zo zou het bbp in 2017 4,0% lager zijn dan in de projectie uit 2011.

Tussen 2011 en 2060 stijgt het bbp met gemiddeld 1,7% per jaar, of 0,1 procentpunt minder dan in de voorgaande projectie (en bereikt in 2060 een niveau dat 5,7% lager is) omdat de productiviteitsgroei per arbeidsplaats tussen 2011 en 2030 beperkter is dan in de vooruitzichten van 2011. De middellange termijn wordt gekenmerkt door zwakkere productiviteitsgroei en eindigt bovendien met een output gap die nog licht negatief is. De overgangperiode die nodig is opdat de arbeidsproductiviteit op lange termijn met 1,5% toeneemt, is langer dan in het vorige verslag. Die tragere overgang veroorzaakt tevens een productiviteitsgroei die over de periode 2017-2030 0,2 procentpunt onder de resultaten van vorig jaar liggen.

¹⁴ Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2012-2017, Reeks Vooruitzichten, mei 2012.

1.3.3. De arbeidsmarkt

De langetermijnvooruitzichten inzake arbeidsmarkt worden gekenmerkt door de structurele hervormingen van het Regeerakkoord van december 2011. De voornaamste maatregelen die de activiteitsgraad beïnvloeden zijn:

- de verhoging van de toetredingsleeftijd voor vervroegd rustpensioen met twee jaar (van 60 naar 62 jaar), samen met de verhoging van de loopbaanvoorwaarde voor vervroegd pensioen (van 35 naar 40 jaar in de werknemers- en zelfstandigenregelingen, van 5¹⁵ naar 40 jaar in het openbaar ambt);
- de verstrakking van de toegangsvoorwaarden voor werkloosheid met bedrijfstoeslag (brugpensioen);
- de versterking van de toegangsvoorwaarden voor loopbaanonderbreking/tijdskrediet.

Die maatregelen verminderen de mogelijkheden om zich terug te trekken uit de arbeidsmarkt via het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (brugpensioen) of het vervroegd rustpensioen. Hun voornaamste uitwerking bestaat in het verhogen van de activiteitsgraad van de leeftijdscategorie 55-64 jaar met 6,2 procentpunt in 2060 (ten opzichte van een toename van 11,9 procentpunt tussen 2011 en 2060 - Tabel 10). Dat stemt overeen met een verhoging van de globale activiteitsgraad met bijna 2 procentpunt in de nieuwe vooruitzichten, van 72,7% in 2011 tot 74,5% in 2060. De globale activiteitsgraad in 2060 ligt 0,6 procentpunt hoger dan in de vorige vooruitzichten, grotendeels als gevolg van de recente structurele maatregelen. De potentiële activiteitsgraad verruimt de definitie van activiteit door ook de werklozen met bedrijfstoeslag en de personen in voltijds tijdskrediet/voltijdse loopbaanonderbreking op te nemen. De stijging van dat cijfer tussen 2011 en 2060 (1,4 procentpunt) is kleiner dan die van de activiteitsgraad, voornamelijk door een daling van het percentage werklozen met bedrijfstoeslag.

¹⁵ Het gaat namelijk om het minimum aantal jaren vereist om recht te hebben op een pensioen in de overheidssector, ongeacht de leeftijd waarop men met pensioen gaat.

Tabel 10 Toestand op de arbeidsmarkt, scenario van oktober 2012 (1) en verschil ten opzichte van de resultaten van juni 2011 (2) - administratief concept
in procenten

	2011		2017		2030		2060	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Werkgelegenheidsgraad (Totale werkgelegenheid in % van de bevolking 15-64 jaar)	64,0	0,4	65,4	-0,5	68,0	0,4	68,5	0,5
15-54 jaar	68,3	0,2	68,4	-1,7	70,0	-1,0	70,2	-0,9
Vrouwen	64,8	0,8	65,7	-0,7	67,9	0,2	68,1	0,3
Mannen	71,8	-0,5	71,0	-2,7	72,0	-2,2	72,2	-2,1
55-64 jaar	42,0	1,1	49,7	3,8	55,1	5,6	56,3	6,5
Vrouwen	34,0	1,9	43,4	5,0	52,1	8,0	53,9	9,4
Mannen	50,2	0,3	56,2	2,5	58,0	3,1	58,8	3,5
Werkgelegenheidsgraad - EU2020-definitie (werkgelegenheid van de 20 tot 64-jarigen in procent van de bevolking tussen 20 en 64 jaar)	68,5	0,3	69,8	-0,6	72,9	0,3	73,7	0,5
Werkloosheidsgraad (werkloosheid met inbegrip van de oudere niet-werkzoekende werklozen in procent van de beroepsbevolking ^a)	11,9	-0,4	11,9	1,2	8,5	0,4	8,0	0,0
Activiteitsgraad (beroepsbevolking ^a in procent van de bevolking tussen 15 en 64 jaar)	72,7	0,1	74,3	0,4	74,2	0,8	74,5	0,6
15-54 jaar	76,5	-0,2	76,5	-0,8	75,6	-0,8	75,6	-0,9
55-64 jaar	52,9	0,8	61,5	5,1	64,0	6,4	64,9	6,8
Potentiële activiteitsgraad ^b (in % van de bevolking 15-64 jaar)	74,7	0,0	75,9	0,2	75,9	0,6	76,0	0,4
Percentage werklozen met bedrijfstoeslag (in % van de potentiële beroepsbevolking ^b 50-64 jaar)	8,0	-0,2	5,9	-0,9	5,9	-1,0	5,6	-1,2

a. Beroepsbevolking = totale werkgelegenheid + werkloosheid met inbegrip van de niet-werkzoekende oudere werklozen.

b. Potentiële beroepsbevolking = beroepsbevolking + werklozen met bedrijfstoeslag + voltijds tijdskrediet/voltijdse loopbaanonderbreking.

Uitgaande van een structurele werkloosheidsgraad van 8% op lange termijn, stijgt de werkgelegenheidsgraad (berekend als de totale werkgelegenheid uitgedrukt in procent van de bevolking 15-64 jaar) tussen 2011 en 2060 met 4,5 procentpunt tot 68,5% aan het einde van die periode. De werkgelegenheidsgraad van personen tussen 55 en 64 jaar bereikt 56,3% in 2060, wat overeenstemt met een groei van 14,3 procentpunt tussen 2011 en 2060. In vergelijking met de projectie van juni 2011 en op basis van dezelfde werkloosheidsgraad, liggen de globale werkgelegenheidsgraad en de werkgelegenheidsgraad van personen tussen 55 en 64 jaar respectievelijk 0,5 en 6,5 procentpunt hoger in 2060. Tabel 10 geeft tevens de werkgelegenheidsgraad volgens de EU2020-definitie, berekend als de werkgelegenheid van de leeftijdscategorie 20-64 jaar in verhouding tot de bevolking van 20 tot 64 jaar (zie Box 2).

Box 2 Het meten van de werkgelegenheidsgraad en de werkloosheidsgraad

1. Twee statistische concepten

De werkgelegenheid en de werkloosheid kunnen net als andere socio-economische categorieën gemeten worden volgens twee statistische concepten: het administratief concept en het concept "enquête".

Het concept "enquête" berust op een steekproef van de bevolking. Het betreft de "Enquête naar de arbeidskrachten" (EAK), uitgevoerd door de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie en bezorgd aan Eurostat, dat het methodologisch kader ervan bepaalt. Het onderbrengen van een individu in een socio-economische categorie gebeurt aan de hand van een individueel interview. Deze statistische bron is momenteel waarschijnlijk het meest geschikt om internationale vergelijkingen te maken.

Het administratief concept is gebaseerd op de volledige bevolking aangezien het uitgaat van de personen die ingeschreven zijn in de databanken van de sociale parastatalen of FOD's. Het exhaustief karakter van de administratieve gegevens maakt het mogelijk om bepaalde kenmerken uitvoerig te analyseren en vormt een geschikte basis voor de simulatie van de middellange- en langetermijnevolutie van de sociale uitgaven en van de arbeidsreserve.

De verschillen tussen de twee concepten kunnen groot zijn. Zo bedroeg de werkloosheidsgraad in 2011 volgens het administratief concept 11,9%, tegenover 7,2% volgens het concept "enquête". Voor de werkgelegenheidsgraad bedroegen die percentages respectievelijk 64,2% en 61,9%.

2. Verschillende definities van de werkgelegenheidsgraad

Binnen het administratief concept en het concept "enquête" bestaan verschillende definities van de werkgelegenheidsgraad naast elkaar. De werkgelegenheidsgraad kan berekend worden als de totale werkgelegenheid (inclusief de werkgelegenheid bij de categorie ouder dan 64 jaar) in verhouding tot de bevolking van 15 tot 64 jaar. Dankzij die methode, die de SCvV reeds sinds haar eerste verslag gebruikt, kan rekening worden gehouden met alle werknemers. In maart 2010 heeft de Europese Raad de EU2020-strategie goedgekeurd die onder meer cijferdoelstellingen tegen 2020 formuleert, waaronder met name een werkgelegenheidsgraad van 75% voor de EU. Die werkgelegenheidsgraad wordt evenwel berekend als de werkgelegenheid van de leeftijdscategorie van 20 tot 64 jaar in verhouding tot de bevolking van 20 tot 64 jaar. Hij houdt dus geen rekening met de bevolking van 15-19 jaar, ongeacht of die al dan niet werkt, noch met de werknemers ouder dan 64 jaar.

Vanaf dit jaar omvat de tabel met de situatie op de arbeidsmarkt ook de werkgelegenheidsgraad van de 20 tot 64-jarigen berekend op basis van het administratief concept. We herinneren eraan dat de EU2020-doelstelling inzake de werkgelegenheidsgraad geraamd zal worden op basis van het concept "enquête".

In de langetermijnmodellen wordt algemeen aangenomen dat de evolutie van de werkgelegenheid de groei van het arbeidsaanbod (de beroepsbevolking) volgt. Op middellange termijn, daarentegen, wordt de werkgelegenheidsgroei vooral gestuurd door de vraag. Op middellange termijn zou de verhoging van de activiteitsgraad als gevolg van de structurele hervormingen zich vertalen in een toename van de werkloosheidsgraad. In een ongunstige macro-economische context bereikt de werkgelegenheidsgraad 65,4% in 2017 wat 0,5 procentpunt lager is dan het cijfer uit de vorige projectie. De werkloosheidsgraad bedraagt in 2017 11,9%, of 1,2 procentpunt meer dan in het rapport 2011. In vergelijking met de resultaten van vorig jaar is de werkgelegenheid met 32 000 eenheden gedaald in 2017 en zijn er bijna 73 000 werklozen meer (zie Tabel 11).

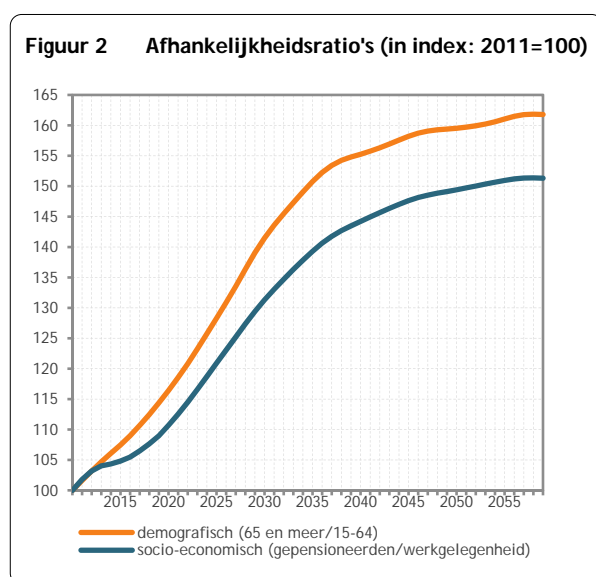
Tabel 11 Toestand op de arbeidsmarkt, scenario van oktober 2012 (1) en verschil ten opzichte van de resultaten van juni 2011 (2) administratief concept
in duizendtallen

	2011		2017		2030		2060	
	(1)	Verschillen (1)-(2)	(1)	Verschillen (1)-(2)	(1)	Verschillen (1)-(2)	(1)	Verschillen (1)-(2)
Bevolking op arbeidsleeftijd	7226,6	16,9	7392,6	12,3	7454,3	-1,7	7873,1	-37,9
Beroepsbevolking	5253,5	16,5	5490,7	40,4	5534,3	54,9	5865,2	18,9
Werkgelegenheid	4625,7	37,4	4836,9	-32,3	5066,6	28,7	5396,0	17,4
Werkloosheid ^a	627,7	-20,9	653,9	72,7	467,7	26,3	469,2	1,5

a. Inclusief oudere niet-werkzoekende werklozen

1.3.4. Afhankelijkheidsratio's

De stijging van de demografische afhankelijkheidsratio (verhouding tussen bevolking van 65 jaar en ouder en de bevolking op arbeidsleeftijd van 15 tot 64 jaar) wijst op een belangrijke uitdaging voor de financiering van de sociale uitgaven. Tegelijk moet de evolutie op de arbeidsmarkt in aanmerking genomen worden. In dat opzicht vergelijkt Figuur 2 de evolutie van de demografische afhankelijkheidsratio en de socio-economische afhankelijkheidsratio, wat overeenkomt met de gepensioneerde bevolking t.o.v. het aantal werknemers.



De demografische afhankelijkheidsratio stijgt met 62% tegen 2060, terwijl de socio-economische afhankelijkheidsratio van ouderen met 51% toeneemt. Hoewel het aantal gepensioneerden vrijwel gelijke tred houdt met de toename van de bevolking van 65 jaar en ouder, stijgt de werkgelegenheid sneller dan de bevolking op arbeidsleeftijd, dankzij de toename van de activiteitsgraden en de daling van de structurele werkloosheidsgraad.

1.3.5. De budgettaire kosten van de vergrijzing

Het concept 'budgettaire kosten van de vergrijzing' omvat de variatie van alle sociale uitgaven over een gegeven periode in procent van het bbp (het betreft dus ook de sociale uitgaven die niet specifiek verband houden met de vergrijzing).

a. De budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn 2011-2017

De volgende tabel illustreert de evolutie van de budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn, tussen 2011 en 2017, in procent van het bbp en afgerond op één decimaal¹⁶.

Tabel 12 De budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn volgens het SCvV-scenario van oktober 2012 en verschil ten opzichte van het scenario van juni 2011 in % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	SCvV-scenario van oktober 2012								Verschil met de resultaten van juni 2011 2011-2017
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011-2017	
Pensioenen	9,9	10,2	10,3	10,4	10,5	10,6	10,7	0,9	0,1
- werknemersregeling	5,4	5,6	5,7	5,7	5,8	5,9	6,0	0,6	0,1
- zelfstandigenregeling	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,0	0,0
- overheidssector ^a	3,7	3,8	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	0,2	0,0
Gezondheidszorg ^b	8,0	8,2	8,3	8,4	8,5	8,6	8,6	0,6	0,2
Arbeidsongeschiktheid	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	0,1	0,1
Werkloosheid ^c	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8	-0,2	0,1
Werkloosheid met bedrijfstoeslag (brugpensioen)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	-0,1	0,0
Kinderbijslag	1,6	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	0,0	0,1
Overige sociale uitgaven ^d	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	0,1	0,1
Totaal	25,3	25,9	26,2	26,3	26,4	26,5	26,6	1,4	0,6
p.m. lonen van het onderwyzend personeel	4,1	4,2	4,2	4,2	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 het stelsel van het openbaar ambt. Merk op dat die pensioenuitgaven van de overheidssector de pensioenuitgaven van de lokale besturen die aangesloten zijn bij een verzorginstelling niet omvatten.

b. Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg en langdurige zorg. Ze omvatten de socialezekerheidsuitgaven (gezondheidszorgstelsel, tegemoetkoming in de ligdagprijs die sinds 2004 aan de sociale zekerheid werd overgedragen, DOSZ en overige regelingen), bepaalde uitgaven van de federale overheid, de gewesten (hulp aan gehandicapten), de lagere overheid (medische prestaties van de OCMW's aan personen in moeilijkheden, inclusief de verblijfskosten in rusthuizen) en de Vlaamse zorgverzekering.

c. Inclusief tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

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

De budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen 1,4% van het bbp tussen 2011 en 2017 en zijn vooral toe te schrijven aan de pensioenuitgaven (0,9% van het bbp) en de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg (0,6% van het bbp). Ondanks de recente pensioenhervorming, die het vervroegd pensioen vertraagt, zouden de pensioenuitgaven uitgedrukt in procent van het bbp op middellange termijn toenemen als gevolg van de babyboomgeneratie die de pensioenleeftijd bereikt en leidt tot een nieuwe pensioeninstroom. Wat de gezondheidsuitgaven¹⁷ betreft, zou de acute zorg toenemen vooral

¹⁶ De afronding van het totaal op één decimaal kan verschillen van de som van de afgeronde componenten.

¹⁷ Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2012-2017, reeks vooruitzichten, mei 2012, p. 111.

als gevolg van demografische factoren (aandeel van de ouderen in de bevolking gekoppeld aan hun levensverwachting, bevolkingsvolume) en de technologische vooruitgang. De toename van de langdurige zorg vloeit in grote mate voort uit het aantal gerechtigden, dat grotendeels afhangt van de evolutie van het aantal ouderen, zelfs hoogbejaarden.

De werkloosheidsuitgaven en die voor werkloosheid met bedrijfstoeslag (voorheen brugpensioen) dalen respectievelijk met 0,2% (ondanks de toename met bijna 40 000 werklozen tussen 2011 en 2017 - zie Tabel 11) en met 0,1% van het bbp tussen 2011 en 2017, dankzij structurele besparingsmaatregelen. De toegang tot het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag is strikter geworden, waardoor het aantal gerechtigden vermindert. Voor het werkloosheidsstelsel hebben de maatregelen in hoofdzaak betrekking op de jonge schoolverlaters (de stage voor beroepsinschakeling wordt 12 maanden, ongeacht de leeftijd en die stage kan verlengd worden bij een negatief advies, het voordeel van een inschakelingsuitkering kan worden opgeschort bij een negatieve evaluatie en ten slotte is het voordeel van die uitkering beperkt in de tijd), maar ook een toegenomen degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen en een verhoging van de toetredingsleeftijd van 50 naar 55 jaar voor de anciënniteitstoelage. De toegangsvoorwaarden voor het stelsel van loopbaanonderbreking/tijdskrediet zijn ook versterkt, waardoor het aantal gerechtigden tussen 2011 en 2017 afneemt.

In vergelijking met de vorige vooruitzichten, zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing met 0,6 procentpunt van het bbp gestegen tussen 2011 en 2017. De zwakkere bbp-groei op korte termijn (zie Tabel 9) doet immers alle sociale uitgaven uitgedrukt in procent van het bbp toenemen, ondanks de impact van de structurele maatregelen die de budgettaire kosten globaal genomen met 0,2 procentpunt van het bbp doen dalen tussen 2011 en 2017. Anders gezegd, zonder de structurele hervormingen zouden de budgettaire kosten 1,6% van het bbp bedragen tussen 2011 en 2017 (in plaats van 1,4%) en 0,8 procentpunt hoger zijn dan het resultaat van het rapport van 2011.

We merken op dat in deze referentieprojectie de toekenning van de pensioenbonus in de werknemers- en zelfstandigenregeling (zie Box 3) overeenstemt, per hypothese, met de nieuwe voorwaarden voor een vervroegd rustpensioen: hij wordt toegekend aan werknemers van 62 jaar en ouder met een loopbaan van meer dan 40 jaar.

Box 3 De pensioenbonus in de werknemers-en zelfstandigenregeling

Per bewezen dag van effectieve tewerkstelling wordt een pensioenbonus van 2,2 euro bruto (op 1 februari 2012) toegekend aan werknemers en zelfstandigen die hun loopbaan voortzetten na de leeftijd van 62 jaar of na een loopbaan van minstens 44 jaar. Deze bonus is in werking getreden op 1 januari 2007 en loopt volgens de wet ten einde op 1 december 2013. Voor die datum moet de bonus door de regering geëvalueerd worden op basis van o.a. het Advies van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (zie Evaluatie van de pensioenbonus, juni 2012).

In het SCvV-jaarverslag 2011 werd verondersteld dat de pensioenbonus zou behouden blijven tot 2060 volgens het principe van een projectie bij ongewijzigd beleid. De pensioenhervorming beoogt de activiteitsgraad van werkenden ouder dan 55 te verhogen via een beleid dat meer bindend dan aansporend is met leeftijds-en loopbaanvoorwaarden. Volgens het principe van het ongewijzigd beleid, impliceert de nieuwe pensioenhervorming dat de bonus voortaan beschouwd moet worden als een stimulans om langer te werken voor personen die de mogelijkheid hebben om vervroegd uit te treden. Daarom werd in de referentieprojectie 2012 de pensioenbonus toegekend vanaf 62 jaar, maar alleen aan werknemers en zelfstandigen met een loopbaan van meer dan 40 jaar.

Sinds 1 januari 2001 bestaat er een relatief vergelijkbaar systeem voor het vastbenoemd overheids personeel dat zijn loopbaan na 60 jaar voortzet: de leeftijdstoelage. In tegenstelling tot de pensioenbonus is de leeftijdstoelage geen tijdelijke maatregel. In die context wordt de leeftijdstoelage behouden volgens zijn huidige modaliteiten tot 2060 in de referentieprojectie 2012 van de SCvV.

In het kader van de pensioenhervorming zal in hoofdstuk 2 (over de structurele hervormingen en hun impact) een kostenanalyse van de pensioenbonus en de leeftijdstoelage worden voorgesteld.

b. De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn

Het referentiescenario

De volgende tabel geeft de evolutie van de sociale uitgaven in procent van het bbp, alsook de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2011 en 2060 (of de variatie van de sociale uitgaven tussen 2011 en 2060, uitgedrukt in % van het bbp). In de nieuwe SCvV-voorzichten evolueert het geheel van sociale uitkeringen van meer dan 25% van het bbp in 2011 naar 31,4% in 2060, of bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 6,1% van het bbp tussen 2011 en 2060. Die budgettaire kosten bedragen 1,4% van het bbp tussen 2011 en 2017 en 4,7% van het bbp tussen 2017 en 2060. De uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg stijgen met 7,6% van het bbp tussen 2011 en 2060, terwijl alle andere sociale uitgaven dalen met 1,5% van het bbp.

Tabel 13 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens het referentiescenario van de SCvV van oktober 2012 in % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	SCvV-scenario van oktober 2012								
	2011	2017	2030	2050	2060	2011-2017	2017-2060	2011-2060	Verskil met de resultaten van juni 2011 2011-2060
Pensioenen	9,9	10,7	13,6	14,7	14,5	0,9	3,7	4,6	0,4
- werknemersregeling	5,4	6,0	7,6	8,1	7,8	0,6	1,9	2,5	0,1
- zelfstandigenregeling	0,8	0,8	1,0	1,1	1,1	0,0	0,2	0,3	0,0
- overheidssector ^a	3,7	3,9	5,0	5,5	5,6	0,2	1,6	1,8	0,3
Gezondheidszorg ^b	8,0	8,6	9,4	10,7	11,0	0,6	2,3	3,0	0,1
Arbeidsongeschiktheid	1,6	1,7	1,6	1,5	1,5	0,1	-0,2	-0,1	0,0
Werkloosheid ^c	2,0	1,8	1,3	1,2	1,1	-0,2	-0,7	-0,9	0,0
Werkloosheid met bedrijfstoelag (brugpensioen)	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,1	-0,2	0,0
Kinderbijslag	1,6	1,6	1,6	1,5	1,4	0,0	-0,2	-0,2	0,1
Overige sociale uitgaven ^d	1,7	1,8	1,7	1,6	1,6	0,1	-0,2	-0,1	0,2
Totaal	25,3	26,6	29,5	31,5	31,4	1,4	4,7	6,1	0,7
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	4,1	4,1	4,3	4,2	4,3	-0,1	0,2	0,1	0,1

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

b. Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg en langdurige zorg. Momenteel loopt er een studie over de verdeling van gezondheidszorg naar "acute" en langdurige zorg, en dit zowel voor het verleden als voor de projectiemethode. Dit zal worden voorgesteld in het jaarlijks verslag van de SCvV 2013.

c. Inclusief tijdscrediet en loopbaanonderbreking.

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

In vergelijking met de vorige vooruitzichten zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing 0,7 procentpunt van het bbp hoger over de volledige projectieperiode. Om het verschil tussen de nieuwe en de vroegere projectie tussen 2011 en 2060 te duiden, toont Tabel 14 een opsplitsing van dat verschil tussen de impact van de hervormingen van het Regeerakkoord van december 2011, het afstemmen van de toekenningsvoorwaarden van de pensioenbonus op de nieuwe voorwaarden voor vervroegde pensionering en de andere factoren.

Tabel 14 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn: opsplitsing van het verschil tussen het SCvV-scenario van oktober 2012 en het referentiescenario van juni 2011
In % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Verschil tussen juni 2011 en oktober 2012	2011-2060		
		waarvan impact andere factoren	waarvan impact van de hervormingen (Regeerakkoord van december 2011)	waarvan impact van het afstemmen van de pensioenbonus op de nieuwe voorwaarden van vervroegde pensionering
Pensioenen	0,4	0,6	-0,1	-0,1
Geneeskundige zorg	0,1	0,1	0,0	0,0
Arbeidsongeschiktheid	0,0	0,0	0,0	0,0
Werkloosheid	0,0	0,1	-0,1	0,0
Werkloosheid met bedrijfstoelage (brugpensioen)	0,0	0,0	-0,1	0,0
Kinderbijslag	0,1	0,1	0,0	0,0
Overige sociale uitgaven	0,2	0,1	0,0	0,0
Totaal	0,7	1,1	-0,3	-0,1

De "andere factoren" zijn onder meer de actualisering van de onderliggende gegevens van de modellen, maar vooral de minder gunstige macro-economische omgeving in de nieuwe projectie. Die andere factoren wegen zwaar op het aandeel van de sociale uitgaven in procent van het bbp (+ 1,1 procentpunt van het bbp tussen 2011 en 2060).

De impact van alle structurele hervormingen uit het Regeerakkoord van december 2011 doet de budgettaire kosten van de vergrijzing met 0,3 procentpunt van het bbp afnemen tussen 2011 en 2060. Een globaal effect van -0,2 procentpunt van het bbp is merkbaar in het werkloosheidsstelsel en het stelsel werkloosheid met bedrijfstoelage. Echter, voor de pensioenen wordt de impact slechts op -0,1 procentpunt van het bbp geraamd. Dat kan verrassend lijken aangezien de daling van het aantal gepensioneerden als gevolg van de hervorming de pensioenuitgaven zou terugdringen. Omgekeerd is er een toename van die uitgaven die toe te schrijven is aan hogere gemiddelde pensioenen om diverse redenen: verlenging van de loopbaan in alle stelsels, pensioenbonus in de werknemers- en zelfstandigenregeling, leeftijdstoelage bij het openbaar ambt, lagere malus en een hoger aantal begunstigen van een minimumpensioen in de zelfstandigenregeling. We herinneren eraan dat de impact van de pensioenhervorming volgens het Regeerakkoord van december 2011 een pensioenbonus omvat die behouden blijft tot 2060 in zijn huidige modaliteiten in de projecties met en zonder hervorming.

De laatste kolom van Tabel 14 omvat de impact van het afstemmen van de pensioenbonus op de nieuwe modaliteiten voor vervroegde pensionering, namelijk de bonus wordt enkel toegekend aan werknemers van 62 jaar en ouder met een loopbaan van meer dan 40 jaar in plaats van een pensioenbonus toegekend aan alle werknemers van 62 jaar en ouder. Deze aanpassing van de toekenningsmodaliteiten van de bonus doet de budgettaire kosten van de vergrijzing met 0,1% van het bbp dalen tussen 2011 en 2060. Ter herinnering, er wordt een gedetailleerde beschrijving van alle recente hervormingen en hun effecten op de budgettaire kosten van de vergrijzing voorgesteld in hoofdstuk 2.

De alternatieve scenario's voor de productiviteitsgroei

Tabel 15 toont de budgettaire kosten van de vergrijzing in de twee alternatieve scenario's van productiviteitsgroei in % van het bbp, en in verschil met het referentiescenario van juni 2012.

Tabel 15 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens de twee alternatieve scenario's van oktober 2012 (scenario 1,25 en scenario 1,75) en in verschil met het referentiescenario van oktober 2012 in % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	2011-2060			
	Scenario 1,25	Scenario 1,75	1,25-scenario - Referentiescenario	1,75-scenario - Referentiescenario
Pensioenen	5,4	3,9	0,8	-0,6
- werknemersregeling	3,2	1,9	0,7	-0,6
- zelfstandigenregeling	0,4	0,2	0,1	-0,1
- overheidssector	1,9	1,8	0,0	0,0
Geneeskundige zorg	3,0	2,9	0,0	0,0
Arbeidsongeschiktheid	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Werkloosheid	-0,8	-0,9	0,1	-0,1
Werkloosheid met bedrijfstoelage (brugpensioen)	-0,1	-0,2	0,0	0,0
Kinderbijslag	-0,1	-0,3	0,1	-0,1
Overige sociale uitgaven	0,0	-0,2	0,1	-0,1
Totaal	7,3	5,1	1,2	-1,0
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	0,1	0,1	0,0	0,0

In vergelijking met het referentiescenario waarin de budgettaire kosten van de vergrijzing 6,1% van het bbp bereiken tussen 2011 en 2060, bedragen die kosten respectievelijk 7,3% van het bbp in het scenario met een zwakkere productiviteitsgroei per hoofd (scenario 1,25) en 5,1% in het scenario met een sterkere groei (scenario 1,75), wat overeenstemt met verschillen van +1,2 en -1,0 procentpunt met het referentiescenario.

De budgettaire kosten van de vergrijzing per Entiteit

Uitzonderlijk worden de budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit dit jaar niet voorgesteld gezien de wettelijke concretisering van de bevoegdheidsoverdrachten uit het Regeerakkoord van december 2011 voorlopig ontbreekt.

2. Impact van de structurele hervormingen

2.1. Inleiding

In december 2011 werd een geheel van maatregelen genomen die vooral gericht zijn op de beheersing van de pensioenkosten op lange termijn. In het Staatsblad van 30 december 2011 verscheen de “Wet houdende diverse bepalingen (1)” van 28 december 2011, waarin de pensioenhervorming beschreven wordt in Titel 8. Sinds december 2011 zijn daarop een aantal aanvullingen/wijzigingen doorgevoerd na sociaal overleg. De meeste daarvan zijn nog niet in wetteksten gegoten, maar worden hieronder toegelicht.

Dit hoofdstuk geeft eerst een toelichting van de pensioenhervormingen per regeling (deel 2.2) en van de stelsels werkloosheid met bedrijfstoeslag (het voormalige brugpensioen), werkloosheid, loopbaanonderbreking en tijdskrediet (deel 2.3). Het volgende deel beschrijft de gebruikte methodologie en analyseert de impact van de structurele hervormingen inzake pensioen en werkloosheid met bedrijfstoeslag op het uitstel van het pensioen en op de arbeidsmarkt. Het laatste deel, ten slotte, illustreert de effecten van het geheel aan structurele hervormingen op de arbeidsmarkt, de macro-economische omgeving en de budgettaire kosten van de vergrijzing. Er wordt bijzondere aandacht besteed aan het effect van die hervormingen op de pensioenuitgaven per regeling.

Er moet daarbij opgemerkt worden dat de minister van pensioenen nog een tiental “pensioenwerven” voorziet in de toekomst. Het betreft de uitbouw van de tweede pensioenpijler, het aantrekkelijker maken van arbeid na de wettelijke pensioenleeftijd, langer werken werkbaar maken, de hervorming van de overlevingspensioenen, de hervorming van de pensioenbonus, het afschaffen van de eenheid van loopbaan, de bestrijding van de armoede bij ouderen, de hervorming van de pensioenen voor vrouwen (door de eventuele invoering van een pensioensplit) en ten slotte de mogelijke fusie van het Zilverfonds en het Fonds voor de toekomst van de geneeskundige verzorging. Die verschillende projecten worden niet in aanmerking genomen in dit hoofdstuk gezien hun concrete uitvoering voorlopig nog niet gekend is.

2.2. Beschrijving van de pensioenhervorming¹⁸

Hoewel de drie Belgische pensioenstelsels, op bepaalde punten, onderworpen worden aan dezelfde hervormingen (zoals bv. het optrekken van de minimumleeftijd voor vervroegde pensionering), wordt de beschrijving meestal per pensioenstelsel weergegeven om ze tegen de achtergrond te plaatsen van de huidige, meer heterogene wetgeving. Bovendien zijn een aantal maatregelen specifiek voor een bepaald pensioenstelsel.

¹⁸ Voor de beschrijving van de pensioenhervorming werd o.a. beroep gedaan op de informatie die beschikbaar is op de websites van de RVP en de PDOS.

2.2.1. Verhoging van de minimumleeftijd voor vervroegde pensionering en optrekking van de loopbaanvoorwaarde

a. In de algemene regeling van werknemers en zelfstandigen

Vóór 2013 is een vervroegd rustpensioen mogelijk vanaf de leeftijd van 60 jaar op voorwaarde dat de betrokkene 35 loopbaan jaren (van ten minste 1/3 van een voltijdse arbeidsregeling in de werknemersregeling of minstens twee kwartalen per jaar in de zelfstandigenregeling) kan bewijzen die pensioenrechten openen binnen de regeling van werknemers, van zelfstandigen of in een andere Belgische wettelijke pensioenregeling (voornamelijk de overheidssector) of buitenlandse wettelijke pensioenregeling (een EU-land of een land waarmee België een socialezekerheidsverdrag heeft gesloten). Ook de loopbaan jaren binnen de DOSZ (Dienst voor Overzeese Sociale Zekerheid) worden meegeteld.

De minimumleeftijd voor vervroegde pensionering wordt vanaf 2013 volgens onderstaand schema in Tabel 16 geleidelijk verhoogd van 60 naar 62 jaar waarbij ook de loopbaanvoorwaarde wordt opgetrokken van 35 naar 40 jaar. Er wordt een uitzondering gemaakt voor lange loopbanen, eveneens weergegeven in Tabel 16.

Tabel 16 Algemene regel voor de leeftijds- en loopbaanvoorwaarde voor vervroegde pensionering

Jaar	Minimumleeftijd	Loopbaanvoorwaarde	Uitzondering lange loopbanen
2012	60 jaar	35 jaar	
2013	60 jaar en 6 maanden	38 jaar	60 jaar met 40 loopbaan jaren
2014	61 jaar	39 jaar	60 jaar met 40 loopbaan jaren
2015	61 jaar en 6 maanden	40 jaar	60 jaar met 41 loopbaan jaren
2016	62 jaar	40 jaar	60 jaar met 42 loopbaan jaren en 61 jaar met 41 loopbaan jaren

De wetgever voorziet een aantal overgangsmaatregelen. Zo zal iemand die tijdens de periode 2012-2015 voldoet aan de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden van het vervroegd rustpensioen (bijvoorbeeld iemand die in 2012 60 jaar is en minstens 35 loopbaan jaren heeft), dat recht behouden waardoor hij zijn vervroegde pensionering kan uitstellen tot een later tijdstip, zelfs als hij dan niet meer voldoet aan de voorwaarden die op dat moment gelden.

Werknemers die schriftelijk en individueel met hun werkgever waren overeengekomen dat ze met vervroegd pensioen gingen, behouden deze mogelijkheid. Het gaat hier om uitstapprocedures die werden opgestart vóór 28 november 2011 in het kader van tijdskrediet, loopbaanonderbreking, arbeidsreglement, collectieve arbeidsovereenkomst, enz. . . .

De Ministerraad van 8 juni 2012 keurde tevens in tweede lezing een aantal overgangsmaatregelen in de privésector goed, die tot stand zijn gekomen via het overleg met de sociale partners. De belangrijkste maatregel daarvan is dat werknemers van 57 tot 61 jaar die op 31 december 2012 wegens de hervorming 3, 4 of 5 jaar hadden moeten verder werken om recht te hebben op een wettelijk pensioen, maximaal nog 2 bijkomende jaren verder moeten werken. Daarnaast werden nog een aantal uitzonderingen op het vervroegd pensioen goedgekeurd.

b. In de overheidssector

In de overheidssector werden dezelfde leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voor vervroegde pensionering ingevoerd als in de privésector, althans voor de administratieve functies met tantième¹⁹ 1/60. De invoering van diezelfde loopbaanvoorwaarde betekent in de overheidssector een complete vernieuwing aangezien de vervroegde pensionering tot op heden niet was onderworpen aan een echte loopbaanvoorwaarde (behalve een loopbaanvoorwaarde van 5 jaar om recht te hebben op een overheidspensioen²⁰, wat trouwens ongewijzigd is gebleven in de hervormde regeling). Indien een ambtenaar die vóór de wettelijke pensioenleeftijd op pensioen wenst te gaan onvoldoende dienstjaren bij de overheid heeft gepresteerd, komen ook de tewerkstellingsperiodes als werknemer of zelfstandige in aanmerking. Indien voor de aanwerving of voor een benoeming een diploma hoger onderwijs werd vereist, wordt een tijdsbonificatie toegekend ("diplomabonificatie") die eveneens meetelt voor de toetsing van de loopbaanvoorwaarde. Dergelijke bonificatie is gelijk aan de minimaal vereiste studieduur voor het behalen van het diploma. De diplomabonificatie wordt voor de toetsing van de loopbaanduurvoorwaarde volledig toegekend, wat niet steeds het geval is bij de pensioenberekening²¹.

De leeftijds- en loopbaanvoorwaarden uit Tabel 16 zijn dus eveneens van toepassing op ambtenaren die 1/60 als tantième hebben bij de pensioenberekening, met uitzondering van 2012 waar nog geen loopbaanvoorwaarde geldt (enkel een algemene voorwaarde van 5 jaar om van een overheidspensioen te kunnen genieten). Voor personeelscategorieën waarop de tantièmes 1/50^{ste} ²² en 1/55^{ste} ²³ van toepassing zijn, wordt voorzien in een langere overgangperiode en andere loopbaanvoorwaarden dan in het basisschema van Tabel 16. Met een lager tantième bereikt men immers vlugger een volledige loopbaan (bv. met een tantième van 1/55 bereikt men na 41,25 jaar (45/60 van 55) een volledige loopbaan). De overgangstabellen voor een loopbaan met uitsluitend dienstjaren aan 1/55 en aan 1/50 worden ter informatie in bijlage 2 geplaatst.

Bijkomende overgangsmaatregelen zijn voorzien voor personen die de pensioenleeftijd naderen:

- Personen die in 2012 57 jaar of ouder zijn, moeten in geen geval meer dan twee jaar langer werken dan in het vorige systeem. Zij bekomen dus een overgangsmaatregel zoals in de privésector.
- Wie voor of tijdens de overgangperiode (2013-2016 en voor voordeligere tantièmes ook nadien) op een bepaald ogenblik voldoet aan de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden om met vervroegd pensioen te gaan, behoudt die mogelijkheid ongeacht de datum waarop het pensioen later daadwerkelijk ingaat.

¹⁹ Het tantième is de noemer van de loopbaanbreuk die, wanneer het met de referentiewedde vermenigvuldigd wordt, het bedrag van het pensioen geeft. De pensioenstelsels van de overheidssector hebben een tiental verschillende tantièmes, van de meest gebruikelijke (1/60) tot de meest zeldzame (1/12).

²⁰ Deze voorwaarde is eveneens geldig op de leeftijd van 65 jaar.

²¹ De toekenning van de diplomabonificatie in de pensioenberekening mag niet leiden tot een situatie waarbij de loopbaan langer wordt dan de tijdsduur tussen de 19^{de} verjaardag en de pensioendatum. In dat geval wordt de diplomabonificatie verminderd.

²² Personeelscategorieën met een tantième van 1/50^{ste} zijn onder andere de actieve diensten (zoals postbodes, douaniers,...), bedienaars van de andere erediensten dan de Rooms-katholieke,...

²³ Personeelscategorieën met een tantième van 1/55^{ste} zijn onder andere het onderwijspersoneel en het niet-rijdend personeel van de NMBS.

De wet houdende diverse bepalingen van december 2011 garandeert bovendien dat personen die gebruik maken van een uitstapregeling voorafgaand aan het pensioen of vóór 28 november 2011 een aanvraag 'vervroegd uitstappen' hebben ingediend het recht op vervroegd pensioen op 60 jaar behouden.

Bij de federale overheid zal de leeftijdsvoorwaarde voor de systemen van verlof voorafgaand aan de oppensioenstelling vanaf 2013 verhogen met 6 maanden per jaar tot 2016²⁴. Het optrekken van de leeftijd voor vervroegde pensionering (een federale bevoegdheid) heeft eveneens gevolgen voor de verloven voorafgaand aan het pensioen in het onderwijs (Terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden voorafgaand aan het rustpensioen (TBS), een bevoegdheid van de Gemeenschappen). De nieuwe leeftijdsvoorwaarden voor vervroegde pensionering confronteren de Gemeenschappen met het langer uitbetalen van het wachtgeld voor nieuwe toetreders tot die verlofregelingen. Bijgevolg heeft de Vlaamse Gemeenschap - tevens verwijzend naar het personeelstekort op de arbeidsmarkt en de algemeen aanvaarde visie dat iedereen langer zal moeten werken - de TBS-regeling afgeschaft (met uitzondering van de kleuteronderwijzers)²⁵, mits een overgangsregeling²⁶ overeengekomen met de sociale partners (op 11 mei 2012). In de Franstalige Gemeenschap daarentegen behoudt men de pas hervormde uitstapregeling waarin men niet meer op 55 jaar maar wel op 58 jaar kan toetreden tot TBS met inachtnaam van een overgangsperiode. Deze regeling in de Franse Gemeenschap werd hervormd vóór de pensioenhervorming.

De Wet houdende diverse bepalingen (1) van 28 december 2011 voorziet tevens dat het rijdend personeel van de NMBS, de militairen en de politie hun pensioenvoorwaarden inzake leeftijd en loopbaanduur behouden. Dit luik van de pensioenhervorming is dus niet van toepassing op die personeelscategorieën.

2.2.2. Hervormingen in de pensioenberekening

a. In de werknemersregeling

Bij de berekening van het rustpensioen worden zowel gewerkte jaren als gelijkgestelde periodes in aanmerking genomen. In sommige gevallen is de gelijkstelling beperkt in duur, bijvoorbeeld in het geval van de vroegere loopbaanonderbreking en het huidige tijdskrediet. De gelijkgestelde periodes werden tot nu toe gevaloriseerd op basis van het laatste verdiende begrensde loon (vóór ze in gelijkstelling gingen). De pensioenhervorming van december 2011 tracht de periodes van werken meer te laten doorwegen in de pensioenberekening ten opzichte van periodes van inactiviteit. Daarom zullen onder meer de werkloosheid van de derde periode (zie 2.3.2.b) en de periodes van werkloosheid met bedrijfstoeslag (het vroegere brugpensioen) vóór 60 jaar (ingegaan vanaf 2012) in de pensioenberekening gevaloriseerd worden op basis van het minimumrecht per loopbaanjaar,

²⁴ Voor de brandweerlieden wordt de leeftijd voor het verlof voorafgaand aan het pensioen opgetrokken van 56 jaar in 2012 naar 58 jaar in 2016 en voor gevangenispersoneel van 55 jaar in 2012 naar 57 jaar in 2016; voor het personeel van de civiele bescherming moeten nog onderhandelingen gevoerd worden.

²⁵ Zij kunnen na de overgangsperiode nog intreden in TBS op de leeftijd van P-2 (ten vroegste op 58 jaar), waarbij P staat voor de effectieve pensioenleeftijd, dus de leeftijd waarop voldaan wordt aan de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden uit Tabel 42 in bijlage 2).

²⁶ Voor al diegenen die nog zouden uitstappen na 1 april 2012 zou het wachtgeld gedifferentieerd verminderd worden tot maximum 40% van de laatste wedde.

weliswaar met uitzondering van werklozen met bedrijfstoelage in geval het gaat over een bedrijf in moeilijkheden of herstructurering of ingevolge de CAO nr. 96²⁷. De periodes van vrijwillige werkonderbreking, buiten het gemotiveerde tijdskrediet en de thematische verloven, zullen bij de pensioenberekening nog voor maximum een jaar gevaloriseerd worden. In het geval van een arbeidsduurvermindering van 1/5 zal deze gelijkstelling in dagen kunnen worden geteld.

De bijzondere stelsels van de privésector (zeelieden, mijnwerkers, vliegend personeel van de burgerluchtvaart en grenswerknemers) zullen afgestemd worden op het algemene stelsel.

b. In de regeling van de zelfstandigen

De commissie Economie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft op 14 maart 2012 een versoepeling van de pensioenmalus voor zelfstandigen vanaf 2013 gestemd. Bij de publicatie van dit verslag was het wetsvoorstel nog niet in de plenaire vergadering behandeld. Tot op heden moeten zelfstandigen die vóór hun 65^{ste} stoppen met werken een deel van hun pensioen afstaan volgens het malussysteem. Bij pensionering op 60 jaar verliest de zelfstandige 25% van zijn pensioen. De aanpassingen van de malus zullen worden toegepast in functie van het progressief stijgen van de minimumleeftijd voor vervroegd pensioen en de loopbaanjaren (62 jaar en 40 loopbaanjaren vanaf 2016):

- vanaf 2013 geldt het tarief van 25% voor vervroegd pensioen tussen 60 en 60,5 jaar en geldt het tarief van 21,5% bij vervroegd pensioen tussen 60,5 en 61 jaar; het tarief van 18% tussen 61 en 62 jaar en 12% tussen 62 en 63 jaar blijft behouden; de malus zal niet meer van toepassing zijn vanaf 63 jaar en voor zelfstandigen die vóór de leeftijd van 61 jaar al een loopbaan van 41 jaar achter de rug hebben;
- vanaf 2015 geldt het tarief van 18% bij vervroegd pensioen tussen 61 en 61,5 jaar en geldt het tarief van 15% bij een vervroegd pensioen tussen 61,5 en 62 jaar. Het tarief van 12% tussen 62 en 63 jaar blijft behouden.

c. In de overheidssector

Voorkeurstantièmes

Om historische redenen zijn er in de overheidssector voordelige tantièmes toegekend aan sommige personeelscategorieën²⁸. De voornaamste zijn:

- 1/20 bij bepaalde katholieke geestelijken;
- 1/30 bij bepaalde magistraten, bij de universiteitsprofessoren, bij de katholieke erediensten;
- 1/35 bij de magistratuur.

²⁷ In deze CAO 96 wordt het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage dat van toepassing is voor bepaalde werkenden vanaf 56 jaar met een loopbaan van 40 jaar als werknemer, verlengd tot 31 december 2015 (stelsel dat initieel werd ingevoerd door de cao 92 ter uitvoering van het interprofessioneel akkoord van 2 februari 2007). Andere uitzonderingen op deze regel zijn terug te vinden in bijlage 3.

²⁸ Sommige personeelscategorieën kennen meerdere tantièmes, afhankelijk van hun graad.

Bij voordelige tantièmes wordt sneller een maximumpensioen bereikt (er moet een verhouding van 45/60 bereikt worden of 75%). Bij personeel dat in aanmerking komt voor een tantième van bv. 1/30 is een loopbaan van 22,5 jaar (45/60 van 30) dus voldoende voor een maximumpensioen. Vanaf 1 januari 2012 wordt het tantième van de hierboven vermelde gevallen teruggebracht naar 1/48, m.a.w. het maximumpensioen wordt dan bereikt na 36 jaar.

Referentieloon

Het overheidspensioen wordt vandaag berekend op basis van de gemiddelde wedde van de laatste 5 jaar. Vanaf 1 januari 2012 wordt die referentiewedde de gemiddelde wedde van de laatste 10 jaar van de loopbaan. Dit is evenwel niet van toepassing op de personen die op 1 januari 2012 de leeftijd van 50 jaar hebben bereikt (geboren vóór 1962) of, indien het een overlevingspensioen betreft, de rechthebbende deze leeftijd heeft bereikt op 1 januari 2012.

Andere uitzonderingen betreffen het gewaarborgd minimum inzake vervroegde oppensioenstelling wegens ziekte, dat berekend blijft op basis van de gemiddelde wedde van de laatste 5 jaar. Bovendien werd met de sociale partners overeengekomen dat er een sociale correctie komt voor de laagste pensioenen: indien een berekening op basis van de laatste 10 jaar lager is dan een bij koninklijk besluit te bepalen bedrag, dan zal het pensioen herberekend worden op basis van de laatste 5 jaar.

De laatste uitzondering geldt voor de NMBS-personeelsleden: zij stappen over van een berekening op basis van de laatste wedde naar de gemiddelde wedde van de laatste 4 jaar. De herberekening op basis van het 4-jaarlijkse gemiddelde geldt eveneens voor andere specifieke regelingen waarin momenteel een voordeligere berekening bestaat dan het 5-jaarlijkse gemiddelde. De geïntegreerde politie en het leger, zijn niet betrokken in de hervorming.

Gelijkgestelde periodes

Ook bij de overheid wijzigt de manier waarop perioden van gelijkstelling aanneembaar zijn voor het pensioen. De huidige regel die stelt dat het totaal van niet-bezoldigde verloven en afwezigheden die gelijkgesteld zijn met dienstactiviteit (inclusief de periodes van loopbaanonderbreking), niet méér mogen bedragen dan 20% of 25% van de werkelijk gepresteerde diensten (afhankelijk van de leeftijd), blijft behouden.

Vanaf 1 januari 2012 worden perioden van voltijdse loopbaanonderbreking en/of perioden van deeltijdse loopbaanonderbreking (voor 1/2, 1/3, 1/4, 1/5²⁹) met een maximale duur van 12 maanden gratis aanneembaar³⁰ voor de pensioenberekening. Indien loopbaanonderbreking wordt genomen voor de opvoeding van een kind jonger dan 6 jaar (dat kinderbijslag ontvangt) kunnen nog 24 bijkomende maanden meegeteld worden voor het pensioen. Merk op dat die bijkomende periodes niet alleen gelden vanaf 1 januari 2012 maar ook vóór die datum. Over de ganse loopbaan zijn maximaal 60 maanden loopbaanonderbreking aanneembaar (waarbij de periodes vóór 1 januari 2012 ook meetellen).

²⁹ Perioden van loopbaanonderbreking aan 1/5, vermengd met andere vormen van loopbaanonderbreking.

³⁰ Voor de berekening van het rustpensioen kunnen verschillende periodes in rekening gebracht worden als dienstjaren. De periodes van loopbaanonderbreking zijn ofwel gratis aanneembaar ofwel aanneembaar via het vrijwillig betalen van persoonlijke bedragen.

De niet-gratis aanneembare maanden kunnen met persoonlijke bijdragen gevalideerd worden. De beperking van 60 maanden is echter niet van toepassing op het bijkomende contingent van aanneembare perioden van loopbaanonderbreking, vierdagenweek en halftijds werken opgenomen vanaf 50 jaar (zie infra).

Perioden van loopbaanonderbreking voor 1/5, alsook de afwezigheidsperiodes ten gevolge de vrijwillige vierdagenweek zijn voor maximum 60 maanden (te tellen vanaf 1 januari 2012) gratis aanneembaar voor het pensioen. Om die 60 maanden te bepalen worden de perioden in beide systemen samengeteld.

De thematische loopbaanonderbrekingen zijn altijd gratis aanneembaar. Het gaat hier over loopbaanonderbreking voor palliatieve zorg, voor ouderschapsverlof en voor het bijstaan van een ernstig ziek gezinslid of familielid tot in de tweede graad.

Vanaf 50 jaar³¹ kunnen **bijkomende** loopbaanonderbrekingsperioden aanneembaar zijn ten belope van 84 maanden voor ½ loopbaanonderbreking, 96 maanden voor 1/3 loopbaanonderbreking en 108 maanden voor ¼ loopbaanonderbreking, waarvan 12 maanden gratis aanneembaar. Ook hier kunnen nog 24 bijkomende maanden gratis aanneembaar zijn indien de onderbreking voor de opvoeding van een kind jonger dan 6 jaar wordt genomen. De overige maanden kunnen met persoonlijke bijdragen gevalideerd worden. Voor de 1/5 loopbaanonderbreking (en de afwezigheidsperiodes ten gevolge van de vrijwillige vierdagenweek) zijn 180 maanden gratis aanneembaar (dus tot de leeftijd van 65 jaar).

2.3. Beschrijving van de hervorming in de werkloosheid met bedrijfstoeslag, de werkloosheid en de loopbaanonderbreking

2.3.1. Het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag

Vanaf 1 januari 2012 heet het stelsel van het conventioneel brugpensioen "stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag" (SWT) en zijn de toelatingsvoorwaarden strenger (verhoging van de leeftijds- en anciënniteitsvoorwaarde).

Om tot dit stelsel toe te treden, moet de gerechtigde gedekt worden door een collectieve arbeidsovereenkomst (CAO). De voltijdse regeling wordt vooral bepaald door interprofessionele CAO's zoals CAO17 en door CAO's op ondernemings- of sectorniveau. CAO17 is de meest 'algemene'³²: zij regelt meer bepaald de toegangsleeftijd tot het SWT die is vastgesteld op 60 jaar sinds de invoering ervan in 1974. Andere collectieve overeenkomsten (sectorale en/of bedrijfsovereenkomsten) wijken echter af van de in CAO17 voorziene basisprincipes, met name over de toegangsleeftijd. Om voltijds van deze regeling te genieten, moet de werknemer ontslagen zijn door de werkgever, recht hebben op een werkloosheidsuitkering (d.w.z. aantonen ten minste 624 dagen te hebben gewerkt gedurende de 36 maanden die aan de aanvraag van het SWT voorafgaan) en

³¹ Hoewel de toegang tot het eindloopbaanstelsel in de overheidssector vanaf 1 september 2012 wordt opgetrokken van 50 naar 55 jaar, blijft de oude reglementering in bepaalde gevallen van toepassing en er is tevens een bepaalde overgangperiode voorzien. De aanneembaarheid voor het pensioen, waarover hier sprake is, is bijgevolg nog mogelijk vanaf 50 jaar.

³² Zij werd afgesloten op 19 december 1974 binnen de Nationale Arbeidsraad en werd bindend krachtens het koninklijk besluit van 16 januari 1975.

beantwoorden aan de voorwaarden inzake leeftijd en anciënniteit³³.

Zoals reeds werd vermeld, heeft de hervorming de toegangsvoorwaarden voor deze regeling strenger gemaakt. Daarom onderscheidt men de algemene SWT's, de bijzondere stelsels en de SWT's voor ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering.

a. De algemene stelsels van werkloosheid met bedrijfstoelage

De algemene SWT's vallen onder CAO17 en de CAO's op sector- of ondernemingsniveau in verband met lange loopbanen en zware beroepen³⁴, die in 2008 werden ingevoerd via het Generatiepact. Wat de CAO's betreft die vóór 1 januari 2012 werden afgesloten en ingediend of na die datum werden verlengd, zullen de maatregelen pas effect hebben vanaf 1 januari 2015. Voor de nieuwe CAO's die vanaf 1 januari 2012 werden afgesloten, zijn de maatregelen van toepassing vanaf 1 januari 2012 maar zouden die slechts betrekking hebben op een zeer klein aantal gerechtigden³⁵. De volgende tabel illustreert de toegangsleeftijd en de loopbaanvoorwaarde die vereist zijn om recht te hebben op een brugpensioen vóór en een werkloosheidsuitkering met bedrijfstoelage na de hervorming indien de CAO's werden afgesloten voor 1 januari 2012.

Tabel 17 Verhoging van de toegangsleeftijd en de loopbaanvoorwaarde in de algemene SWT's

		Vóór de hervorming		Na de hervorming	
		Toegangsleeftijd	Loopbaanvoorwaarde	Toegangsleeftijd	Loopbaanvoorwaarde
Mannen CAO17	2012	60	35		
	2015	60	35	60	40
Mannen lange loopbaan	2012	58	38		
	2015	58	38	60	40
Mannen zware beroepen	2012	58	35		
	2015	58	35	60	40
Vrouwen CAO17	2012	60	28		
	2015	60	28	60	31
	2024	60	34	60	40
	2028	60	35	60	40
Vrouwen lange loopbaan	2012	58	35		
	2015	58	38	60	38
	2017	58	38	60	40
Vrouwen zware beroepen	2012	58	35		
	2015	58	35	60	38
	2017	58	35	60	40

³³ De berekening van de anciënniteit houdt rekening met alle werkdagen, de periodes van militaire dienst, het werk als ambtenaar, de gelijkstelde dagen (tijdelijke werkloosheid, ziekte...), de periodes van volledige werkloosheid (voor een bepaalde duur), deeltijdse arbeid (voor een bepaalde duur), de volledige loopbaanonderbrekingen voor de opvoeding van een kind, de verzorging van een zieke, vorming (voor een bepaalde duur).

³⁴ Volgens een perscommuniqué van februari 2012 afkomstig van het kabinet van de minister van werkgelegenheid, kan de toegang tot het brugpensioen op 58-jarige leeftijd met 35 loopbaan jaren behouden worden voor de zogenaamde zware beroepen. Dat heeft echter maar betrekking op minder dan 50 personen. In die zin werd nog geen enkele Koninklijk Besluit genomen.

Als zwaar beroep wordt hiervoor beschouwd het werk in wisselende ploegen, het werk in onderbroken diensten en nachtarbeid.

³⁵ Zo kan een onderneming of een sector altijd een bestaande collectieve arbeidsovereenkomst integreren (bijvoorbeeld de cao 17, een cao van onbepaalde duur gesloten en neergelegd vóór 1 januari 2012).

b. De bijzondere stelsels of interprofessioneel akkoord stelsels (IPA)

De bijzondere stelsels maken het voor sommige werknemers mogelijk vóór de leeftijd van 60 jaar toe te treden tot het SWT, bijvoorbeeld wegens ernstige medische problemen (leeftijd 58 jaar en loopbaanvoorwaarde van 35 jaar), in de bouwsector (leeftijd 56 jaar en loopbaanvoorwaarde van 33 jaar en medisch attest van arbeidsongeschiktheid), in de stelsels van nachtarbeid en ploegenarbeid (leeftijd 56 jaar en loopbaanvoorwaarde van 33 jaar waarvan 20 jaar nachtarbeid of ploegenarbeid), voor personen die hun loopbaan op zeer jonge leeftijd zijn gestart (leeftijd 56 jaar en loopbaanvoorwaarde van 40 jaar – stelsel verlengd tot 31 december 2015). Die stelsels vallen niet onder de nieuwe maatregelen.

c. De stelsels voor ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering

Algemeen wordt de toegangleeftijd opgetrokken tot 55 jaar, maar de datum van inwerkingtreding (zie Tabel 18) varieert naargelang het gaat om een onderneming in moeilijkheden of in herstructurering (zie bijlage 4 voor de erkenningscriteria).

Tabel 18 Toegangleeftijd tot het SWT voor ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering

Vóór de hervorming	Na de hervorming
<u>55 jaar</u> in geval van een onderneming in moeilijkheden of in herstructurering, die een collectief ontslag van 10% van het personeel heeft doorgevoerd of die een aantal werkloosheidsdagen gekend heeft dat ten minste gelijk is aan 20% van het totaal aantal dagen aangegeven aan de RSZ.	<u>Ondernemingen in moeilijkheden</u> waarvan de erkenningsperiode aanvangt vanaf 1 januari 2012: 2012: 52 jaar 2013: 52 jaar en 6 maanden 2014: 53 jaar 2015: 53 jaar en 6 maanden 2016: 54 jaar 2017: 54 jaar en 6 maanden 2018: 55 jaar
<u>52 jaar</u> voor een onderneming in moeilijkheden of in herstructurering, ofwel met een ontslag van 20% van de werknemers of met een aantal werkloosheidsdagen dat ten minste gelijk is aan 20% van het totaal aantal dagen aangegeven aan de RSZ.	<u>Ondernemingen in herstructurering</u> waarvan de erkenningsperiode aanvangt vanaf 1 januari 2013: 2013: 55 jaar
<u>50 jaar</u> in geval van een onderneming in herstructurering die een collectief ontslag van minstens 30% van de werknemers heeft doorgevoerd (criterium dat in aanmerking genomen wordt door de Adviescommissie).	

2.3.2. Het stelsel halftijds brugpensioen

Het halftijds brugpensioen bood oudere werknemers in de privésector de gelegenheid om hun werkprestaties te verlagen tot een halftijdse betrekking, zonder ontslagen te worden. De werknemers die dit stelsel genieten, combineren een deeltijdse job met een forfaitaire werkloosheidsuitkering van de RVA, alsook met een aanvullende toelage ten koste van de werkgever of van een Fonds. Vanaf 1 januari 2012 is dit stelsel afgeschaft in die zin dat er geen nieuwe dossiers meer worden aanvaard. Het dooft met andere woorden geleidelijk aan uit. In 2011 maakten slechts 663 personen gebruik van dat regime.

2.3.3. Het werkloosheidsstelsel

In het stelsel van de werkloosheidsverzekering hebben de hervormingen betrekking op een nieuwe regeling voor jonge schoolverlaters, een versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen en een verhoging van de leeftijd waarop men aanspraak kan maken op de anciënniteitstoeslag.

a. Jonge schoolverlaters

Vóór de hervorming konden jongeren die nooit hadden gewerkt of die niet voldeden aan de toelatingsvoorwaarden voor een werkloosheidsuitkering, een wachtuitkering³⁶ ontvangen op basis van hun beëindigde studies, na een wachtstage (6 maanden voor de min 18-jarigen, 9 maanden tussen 18 en 25 jaar en 1 jaar voor de plus 25-jarigen) en op voorwaarde dat zij hun uitkeringsaanvraag hadden ingediend voor de leeftijd van 30 jaar.

Met de hervorming wordt de wachttijd 'beroepsinschakelingstijd' en worden de wachtuitkeringen 'inschakelingsuitkeringen'. Ze worden ook ingrijpend gewijzigd.

De duur van de beroepsinschakelingstijd wordt op één jaar gebracht vanaf 1 januari 2012, ongeacht de leeftijd van de werkzoekende. Tijdens dit jaar moet de werkzoekende daarnaast gesprekken met adviseurs hebben. De beroepsinschakelingstijd, zonder uitkering, zal worden verlengd indien de werkzoekende geen drie positieve evaluaties haalt.

De gerechtigden op een inschakelingsuitkering zullen ook worden geëvalueerd. In geval van een negatieve evaluatie, zal de uitkering worden opgeschort. De inschakelingsuitkering zal beperkt zijn tot 3 jaar voor de groep gerechtigden ouder dan 30 jaar, alsook voor de niet-bevoorrechte samenwonende werkzoekenden³⁷ jonger dan 30 jaar. De samenwonenden met gezinslast³⁸ en de alleenwonenden³⁹ jonger dan 30 jaar worden dus niet geraakt door deze beperking. De berekening van de duur van de inschakelingsuitkering begint op 1 januari 2012 waardoor de rechten op die uitkering dus ten vroegste vervallen op 1 januari 2015.

b. Versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen

Gedurende de eerste drie maanden van de werkloosheidsuitkering, wordt de vergoeding vanaf 2013 opgetrokken tot 65% van het begrensde laatst verdiende loon in plaats van 60%. Na één jaar werkloosheid zal de tweede periode maximaal drie jaar bedragen terwijl zij voor samenwonende werkzoekenden met een gezin ten laste en alleenstaanden voorheen onbeperkt was. De samenwonenden zonder gezinslast kennen reeds een tweede beperkte periode, maar die zal voortaan nog korter zijn. Bovendien zal het bedrag van de werkloosheidsuitkering degressief zijn tijdens de

³⁶ De wachtuitkeringen zijn forfaitaire uitkeringen volgens de gezinscategorie en eventueel volgens de leeftijd.

³⁷ Een bevoorrechte samenwonende werkloze woont samen met een persoon die enkel vervangingsuitkeringen ontvangt waarvan het dagelijks bedrag een bepaalde grens niet overschrijdt (€ 31,77 op 1 februari 2012).

³⁸ Volgens de definitie van kracht in de ziekteverzekering: "De werknemer met gezinslast woont samen met zijn/haar echtgeno(o)t(e) of met een partner die geen inkomsten heeft, of woont uitsluitend met zijn/haar kinderen, op voorwaarde dat hij/zij gerechtigd is op kinderbijslag, of met andere verwanten die niet over een inkomen beschikken, of hij/zij woont alleen en moet onderhoudsgeld betalen." Bron: <http://www.rva.fgov.be>.

³⁹ Volgens de definitie van kracht in de ziekteverzekering: "De alleenwonende woont effectief alleen." Bron: <http://www.rva.fgov.be>.

tweede periode. In een derde periode zullen de samenwonenden met gezinslast en de alleenstaanden de minimumuitkering ontvangen, terwijl de samenwonenden een forfait zullen ontvangen (zoals vóór de hervorming). Er zijn echter uitzonderingen op de toepassing van de tweede en derde periode voor tijdelijk werklozen, werklozen met een bepaald professioneel verleden, werklozen van 55 jaar en ouder en permanent arbeidsongeschikte werklozen (voor minstens 33%). Die maatregelen zouden van kracht worden tegen eind 2012.

c. Anciënniteitstoelage

Werklozen van minstens 50 jaar met een beroepsverleden van 20 jaar als loontrekkende en een jaar volledige werkloosheid, ontvangen een anciënniteitstoelage. De hervorming verhoogt de leeftijd waarop men recht krijgt op die anciënniteitstoelage tot 55 jaar vanaf 1 september 2012 voor de nieuwe dossiers.

2.3.4. Het stelsel van tijdskrediet en loopbaanonderbreking

Het tijdskrediet is van toepassing in de werknemersregeling in de privésector en de loopbaanonderbreking bij het contractueel en statutair personeel van de overheidssector. Indien bepaalde voorwaarden vervuld zijn, wordt een forfaitaire uitkering toegekend door de RVA.

In het stelsel van loopbaanonderbreking bedraagt de maximale duur van onderbreking voortaan 60 maanden i.p.v. 72 maanden. Voor het tijdskrediet hadden de maatregelen initieel betrekking op het recht op onderbrekingsuitkeringen. Vanaf 1 september 2012 werd het recht op tijdskrediet en de voorwaarden voor een onderbrekingsuitkering evenwel geharmoniseerd (CAO 103). Voor het tijdskredietstelsel 'zonder motief' bedraagt de maximale duur van het uitkeringsvoordeel voortaan een voltijds equivalent van 12 maanden (i.p.v. 5 jaar). Daarnaast moet de werknemer een loopbaan van 5 jaar bewijzen waarvan 2 jaar in het huidig bedrijf. Voor het stelsel 'met motief' bedraagt de maximale duur van het uitkeringsvoordeel 36 maanden (motief zorg en opleiding) of 48 maanden (motief ziek kind). De werknemer moet 2 jaar anciënniteit bij de werkgever kunnen aantonen. In het stelsel 'eindeloopbaan' wordt de toegangsleeftijd opgetrokken tot 55 jaar (i.p.v. 50 jaar) en de loopbaanvoorwaarde neemt toe van 20 naar 25 jaar verloonde arbeid. Er bestaan evenwel nog uitzonderingen die tijdskrediet in het eindeloopbaanstelsel op 50 jaar toelaten (ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering, zwaar beroep, beroepsloopbaan van 28 jaar). Al die maatregelen zijn op 1 januari 2012 in werking getreden. Vanaf 1 september 2012 werd de leeftijd voor het eindeloopbaanstelsel van loopbaanonderbreking in de overheidssector eveneens gebracht op 55 jaar in plaats van 50 jaar.

Merk op dat er ook drie bijzondere vormen van tijdskrediet/loopbaanonderbreking bestaan voor specifieke of thematische redenen (ouderschapsverlof, medische hulp en palliatieve zorg), maar ze vallen niet onder de maatregelen.

2.4. Impact van de pensioenhervorming en van de werkloosheid met bedrijfstoeslag op de arbeidsmarkt en op het aantal gepensioneerden

2.4.1. Methodologie

De hervorming van de werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT, voorheen brugpensioen) en de pensioenstelsels verhoogt de leeftijdsvoorwaarde en de loopbaanvoorwaarde om een uitkering in het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag of een pensioen te kunnen genieten vóór de wettelijke pensioenleeftijd. Die hervormingen beogen oudere werknemers langer aan het werk te houden door de mogelijkheden voor vervroegde uittreding vóór de leeftijd van 65 jaar te beperken. Om de potentiële effecten van die hervormingen te evalueren, heeft de SCvV zich gebaseerd op statistieken over de verdeling van de nieuwe pensioen- en brugpensioengerechtigden per geslacht, toetredingsleeftijd en loopbaanduur. Die statistieken zijn opgesteld door de verschillende bevoegde instellingen en hebben betrekking op het jaar 2008⁴⁰.

Die statistische verdelingen maken het mogelijk, per toetredingsleeftijd en voor elk van de betrokken stelsels, het aantal personen te bepalen die, indien de hervorming in dat jaar was toegepast, hun pensioen (of hun werkloosheid met bedrijfstoeslag) zouden hebben moeten uitstellen aangezien ze niet voldeden aan de nieuwe leeftijdsvoorwaarden of loopbaanduur. Ze maken het ook mogelijk te berekenen met hoeveel jaar die personen hun pensioen of SWT dienden uit te stellen en, voor het SWT, het aantal personen die geen toegang meer zouden hebben gehad tot het stelsel.

Bepaalde personen zouden niet meer in aanmerking komen voor een rustpensioen vóór de wettelijke pensioenleeftijd, namelijk zij die op 60 met pensioen gingen met minder dan 36 loopbaan jaren, op 61 jaar met minder dan 37 loopbaan jaren, enz. Ze zouden immers, in de voornaamste pensioenstelsels, niet meer voldoen aan de loopbaanvoorwaarde van 40 jaar vóór 65 jaar en zouden verplicht zijn geweest hun pensioen uit te stellen met 5 jaar, 4 jaar...

Anderen zouden definitief hun recht op een uitkering in het SWT hebben moeten opgeven. Bijvoorbeeld voor de gerechtigden op een brugpensioen onder CAO17, zij die op 60 jaar met pensioen gingen met minder dan 36 loopbaan jaren, op 61 jaar met minder dan 37 loopbaan jaren...

Nog anderen zouden verplicht geweest zijn hun pensioen uit te stellen zonder evenwel de wettelijke pensioenleeftijd te bereiken. Door aan te nemen dat elk uitgesteld jaar meetelde voor de berekening van de loopbaanvoorwaarde, zouden die personen die, in de belangrijkste pensioenstelsels, op 60 jaar toetraden met 40 of 41 loopbaan jaren, hun pensioen hebben moeten uitstellen met 1 jaar, met 38 of 39 loopbaan jaren met 2 jaar, met 37 loopbaan jaren met 3 jaar, met 36 loopbaan jaren met 4 jaar, de personen die toetraden op 61 jaar met 40 of 39 loopbaan jaren met 1 jaar...

Anderen zouden verplicht geweest zijn hun werkloosheid met bedrijfstoeslag uit te stellen. Door aan te nemen dat ze tijdens elk uitgesteld jaar blijven werken, zouden de personen die op de leeftijd van 60

⁴⁰ Die statistieken werden voorgesteld in het jaarverslag 2011 van de SCvV (p. 48 en 49). Voor het openbaar ambt verschillen de modaliteiten van de hervorming volgens sector (administratie, onderwijs). De SCvV heeft echter de gedifferentieerde statistieken per sector nog niet kunnen exploiteren. De potentiële effecten van de hervorming worden dus geëvalueerd volgens die niet-gedifferentieerde verdeling, uiteraard rekening houdend met de specifieke modaliteiten voor elke sector.

jaar aanspraak konden maken op een uitkering in het SWT onder CAO 17, hun intrede in dat regime hebben moeten uitstellen met 1 jaar indien ze beschikten over 39 loopbaanjaren, met 2 jaar bij 38 loopbaanjaren...

Gelet op de langetermijnhorizon van de evaluaties van de SCvV, is het dus nodig zich vragen te stellen over de manier waarop de verdelingen van de toetreders tot het (brug)pensioen per leeftijd en loopbaanduur in de toekomst zouden kunnen evolueren. Deze kwestie werd reeds besproken tijdens het vorig jaarverslag van de SCvV in het kader van een sensitiviteitsanalyse die met name betrekking had op de loopbaanvoorwaarde om aanspraak te kunnen maken op een vervroegd pensioen of brugpensioen⁴¹. De SCvV nam bepaalde hypothesen in aanmerking over de gemiddelde loopbaanduur en de verdeling van de toetreders per leeftijd die verenigbaar zijn met de gemiddelde evoluties.

Wat de evolutie van de gemiddelde loopbaanduur betreft, nam de SCvV de volgende hypothesen in aanmerking (in een scenario vóór hervorming). Voor de mannen een geleidelijke vermindering, met 1,5 jaar bij de aanvang van de jaren 2030, van de gemiddelde loopbaanduur in de pensioentakken van de werknemers- en zelfstandigenregeling en in de brugpensioentak. Die vermindering is het resultaat van een steeds laattijdigere toetreding tot de arbeidsmarkt door een verlenging van de studies. Getuige daarvan is de historische daling van de activiteitsgraden bij de jongeren. In het stelsel van het openbaar ambt, waar de loopbaanvoorwaarde voor een vervroegde pensionering, vanaf een bepaald niveau, de studie jaren integreert, heeft de SCvV een hypothese van stabiele loopbaanduur in aanmerking genomen. Voor de vrouwen is de SCvV, per tak, uitgegaan van een toename van de loopbaanduur die past in de logica van een bepaalde convergentie naar de mannelijke loopbaanduur, namelijk een gemiddelde toename van 7 jaar.

Wat betreft de verdeling van de toetreders per loopbaanduur, moet er een onderscheid worden gemaakt tussen de gekozen benadering voor mannen en die voor vrouwen. Voor de mannen was, in een context van studieverlenging, de vermindering van de gemiddelde loopbaanduur gebaseerd op een vermindering van het relatieve belang van lange loopbanen (43 jaar en meer). Voor de vrouwen werd de evolutie van de gemiddelde loopbaanduur gestuurd door twee tegengesteld werkende krachten. Net zoals voor de mannen leidt de studieverlenging tot een vermindering van het relatieve belang van lange loopbanen. Omgekeerd zou een kleinere versnippering van de vrouwelijke loopbanen zich vertalen in een sterke daling van het aandeel van de kortste loopbanen (loopbaan van minder dan 35 jaar). Dezelfde hypothesen worden gekozen in het huidige jaarverslag (Tabel 19).

⁴¹ Zie SCvV-Jaarverslag 2011, p. 49 en volgende.

Tabel 19 Hypothesen voor de evolutie van de gemiddelde loopbaanduur (in jaren) en van de verdelingen van de toetredingen volgens loopbaanduur (in %), volgens tak en volgens geslacht (in een scenario zonder hervormingen)

Loopbaan- duur	2008				2030				Verschillen 2008-2030			
	Gemiddelde duur	Verdeling toetredingen			Gemiddelde duur	Verdeling toetredingen			Gemiddelde duur	Verdeling toetredingen		
		37 en lager	38-42	43 en hoger		37 en lager	38-42	43 en hoger		37 en lager	38-42	43 en hoger
Pensioenen in de werknemersregeling												
Mannen	42.5	7	18	75	41.0	10	39	51	-1.5	2	21	-24
Vrouwen	32.0	44	18	38	39.0	20	54	26	7.0	-24	36	-12
Pensioenen in de zelfstandigenregeling												
Mannen	40.5	16	33	51	39.0	20	51	29	-1.5	4	17	-21
Vrouwen	22.0	86	9	5	29.0	67	29	4	7.0	-19	20	-1
Pensioenen in het openbaar ambt												
Mannen	37.0	33	49	18	37.0	33	49	18	0.0	0	0	0
Vrouwen	35.0	46	41	12	36.0	43	47	9	1.0	-3	6	-3
Werkloosheid met bedrijfstoeslag												
Mannen	41.0	15	46	38	39.5	25	57	18	-1.5	9	11	-21
Vrouwen	40.0	19	52	30	39.0	29	55	17	-1.0	10	3	-13

2.4.2. Uitstel van toetreding en vermindering van het aantal gerechtigden in de verschillende regelingen als gevolg van de pensioenhervorming en de hervorming van de werkloosheid met bedrijfstoeslag

De verdelingen van de toetredingen per loopbaanduur en per leeftijd maken het mogelijk te bepalen in welke mate de gerechtigden, als gevolg van de invoering van nieuwe loopbaan- en leeftijdsvoorwaarden, verplicht zouden zijn hun toetreding tot de verschillende pensioenregelingen uit te stellen (en in het geval van het SWT er zelfs geen toegang meer zouden tot hebben).

Tabel 20 biedt een overzicht van dat uitstel. Binnen de pensioentak van de werknemersregeling zou 85% van de mannelijke gerechtigden die volgens de loopbaanvoorwaarde van 35 jaar met pensioen zouden zijn gegaan in 2030, nog steeds op hetzelfde moment op pensioen zouden gaan ondanks de nieuwe loopbaanvoorwaarde (42 jaar voor een vertrek op 60 jaar, 41 jaar voor een vertrek op 61 jaar en 40 jaar voor een vertrek op 62 jaar). 7% van die gerechtigden zouden gedwongen zijn hun toetreding tot het rustpensioen met 1 jaar uit te stellen, 5% met 2 jaar... Dat stemt overeen met een gemiddeld uitstel van drie maanden in de werknemerspensioenen tegen 2030. In het openbaar ambt, waar er in de referentiesimulatie geen loopbaanvoorwaarde was en de meerderheid op 60-jarige leeftijd met pensioen ging, zou het uitstel het grootst zijn. Op lange termijn zouden de mannelijke gerechtigden hun pensionering uitstellen met 14 maanden en de vrouwelijke gerechtigden met 20 maanden. In de tak SWT, waar de toetredingsleeftijd als gevolg van bepaalde conventies onvoorwaardelijk wordt verhoogd tot 60 jaar en de loopbaanduur aanzienlijk wordt verlengd, duurt het uitstel ook langer dan een jaar.

De omvang van dat uitstel wordt eveneens sterk beïnvloed door het initieel profiel (zonder wijziging van de loopbaan- en leeftijdsvoorwaarden) van de toetredingen per leeftijd in de verschillende regelingen. Met name in de pensioenregelingen voor werknemers en zelfstandigen zijn de

toetredingen aanvankelijk geconcentreerd op 60-jarige leeftijd en nog meer op de wettelijke pensioenleeftijd (vooral door een initiële loopbaanvoorwaarde van 35 jaar voor vervroegde uittreding). Het lijkt bijgevolg interessant om te zien in welke mate de nieuwe loopbaan- en leeftijdsvoorwaarden in de pensioenregelingen de toetredingsleeftijd beïnvloeden van gerechtigden die aanvankelijk vóór de wettelijke pensioenleeftijd op pensioen zouden zijn gegaan. Op lange termijn zou dat uitstel 8 maanden bedragen voor mannelijke gerechtigden van een vervroegd rustpensioen in de werknemersregeling en 14 maanden voor de vrouwelijke gerechtigden in diezelfde regeling. We wijzen op de bijzondere situatie van de vrouwen in de zelfstandigenregeling: terwijl het gemiddelde uitstel voor alle gerechtigden samen 2 maanden zou bedragen, zou het uitstel van de gepensioneerden die aanvankelijk vóór de wettelijke pensioenleeftijd met pensioen zouden gaan, 8 keer groter zijn (16 maanden). Immers, in die pensioenregeling is de gemiddelde loopbaanduur relatief beperkt (22 jaar in 2008) en worden nu al heel wat vrouwen verplicht op 65 jaar met pensioen te gaan met een loopbaan die korter is dan 35 jaar.

Tabel 20 Uitstel van pensioen per regeling en werkloosheid met bedrijfstoelage in 2030
in % van de jaarlijkse toetredingen per tak en per geslacht in het scenario zonder hervorming

Uitstel van	0 jaar	1 jaar	2 jaar	3 jaar	4 jaar	5 jaar	Gemiddelde uitstel in maanden ^a
Mannen							
Gezamenlijke toetredingen (vóór de invoering van de nieuwe loopbaan- en leeftijdsvoorwaarden)							
Werknemersregeling	85	7	5	2	1	0	3
Zelfstandigenregeling	82	8	6	2	2	1	4
Openbaar ambt	53	16	14	6	5	6	14
Werkloosheid met bedrijfstoelage	34	25	31	6	3	1	15
Toetredingen vóór de wettelijke pensioenleeftijd (vóór de invoering van de nieuwe loopbaan- en leeftijdsvoorwaarden)							
Werknemersregeling	63	17	11	4	3	1	8
Zelfstandigenregeling	47	22	18	5	5	2	13
Openbaar ambt	40	20	18	8	6	8	17
Vrouwen							
Gezamenlijke toetredingen (vóór de invoering van de nieuwe loopbaan- en leeftijdsvoorwaarden)							
Werknemersregeling	80	9	6	2	2	1	5
Zelfstandigenregeling	93	2	2	1	1	1	2
Openbaar ambt	37	19	16	7	6	15	20
Werkloosheid met bedrijfstoelage	26	25	38	5	5	1	17
Toetredingen vóór de wettelijke pensioenleeftijd (vóór de invoering van de nieuwe loopbaan- en leeftijdsvoorwaarden)							
Werknemersregeling	43	25	18	7	5	3	14
Zelfstandigenregeling	41	20	19	9	6	5	16
Openbaar ambt	29	22	18	8	7	16	23

a. Gemiddeld uitstel uitgedrukt in maanden, berekend voor de gezamenlijke gerechtigden. Voor de werklozen met bedrijfstoelage die geen toegang meer hebben tot het stelsel, stemt het uitstel overeen met het verschil tussen 65 jaar en de leeftijd waarop ze zouden toetreden tot het stelsel.

Dat uitstel vertaalt zich in een afname van het aantal begunstigen in de verschillende takken (Tabel 21). De progressiviteit van de verhoging van de loopbaan- en leeftijdsvoorwaarden in de meerderheid van de regelingen tot 2016 vertaalt zich in een steeds sterkere afname van het aantal gerechtigden (ten opzichte van een scenario zonder hervorming). De eerste generatie die onderworpen is aan de definitieve modaliteiten van de hervorming betreft de generatie die geboren is in 1956 en in 2016 de leeftijd van 60 jaar bereikt. In 2021 zal die generatie 65 jaar bereiken en in de daaropvolgende jaren zou de daling van het aantal gerechtigden als gevolg van de hervorming beginnen te stabiliseren. Het belang van die afname zal echter nog beïnvloed worden door de evolutie van de loopbaanduur en het volume van de generaties die de pensioenleeftijd bereiken in de verschillende pensioenregelingen, alsook, voor de vrouwelijke werklozen met bedrijfstoelage, door een langere overgangsfase die zich uitstrekt tot 2024.

Tabel 21 Afname van het aantal begunstigden per regeling en per geslacht
Vershil in duizendtallen ten opzichte van een scenario zonder hervorming

	2013	2014	2015	2016	2017	2021	2030	2060	2060
	in % ^a								
Mannen									
Werknemersregeling	-1	-3	-6	-7	-8	-11	-15	-16	-1.1
Openbaar ambt	-1	-3	-6	-8	-10	-11	-10	-10	-3.1
Zelfstandigenregeling	0	-1	-2	-2	-2	-3	-4	-4	-1.4
Werkloosheid met bedrijfstoelage	-1	-1	-6	-9	-9	-11	-12	-12	-15.8
Totaal	-4	-8	-20	-26	-28	-35	-40	-42	-2.0
Vrouwen									
Werknemersregeling	-1	-3	-7	-9	-9	-13	-18	-21	-1.4
Openbaar ambt	-2	-4	-8	-11	-14	-15	-15	-17	-4.7
Zelfstandigenregeling	0	0	0	0	-1	-1	-1	-1	-0.5
Werkloosheid met bedrijfstoelage	-1	-1	-3	-4	-4	-6	-9	-9	-23.3
Totaal	-4	-9	-18	-24	-28	-35	-42	-48	-2.3
Vrouwen en mannen									
Werknemersregeling	-3	-6	-13	-16	-17	-24	-32	-37	-1.3
Openbaar ambt	-3	-7	-13	-18	-23	-26	-25	-26	-3.9
Zelfstandigenregeling	0	-1	-2	-2	-3	-4	-4	-5	-1.0
Werkloosheid met bedrijfstoelage	-2	-2	-9	-13	-13	-17	-21	-22	-18.3
Totaal	-8	-17	-38	-50	-56	-70	-82	-90	-2.2

a. In % van het totaal aantal gerechtigden in de pensioentak in een scenario zonder hervorming.

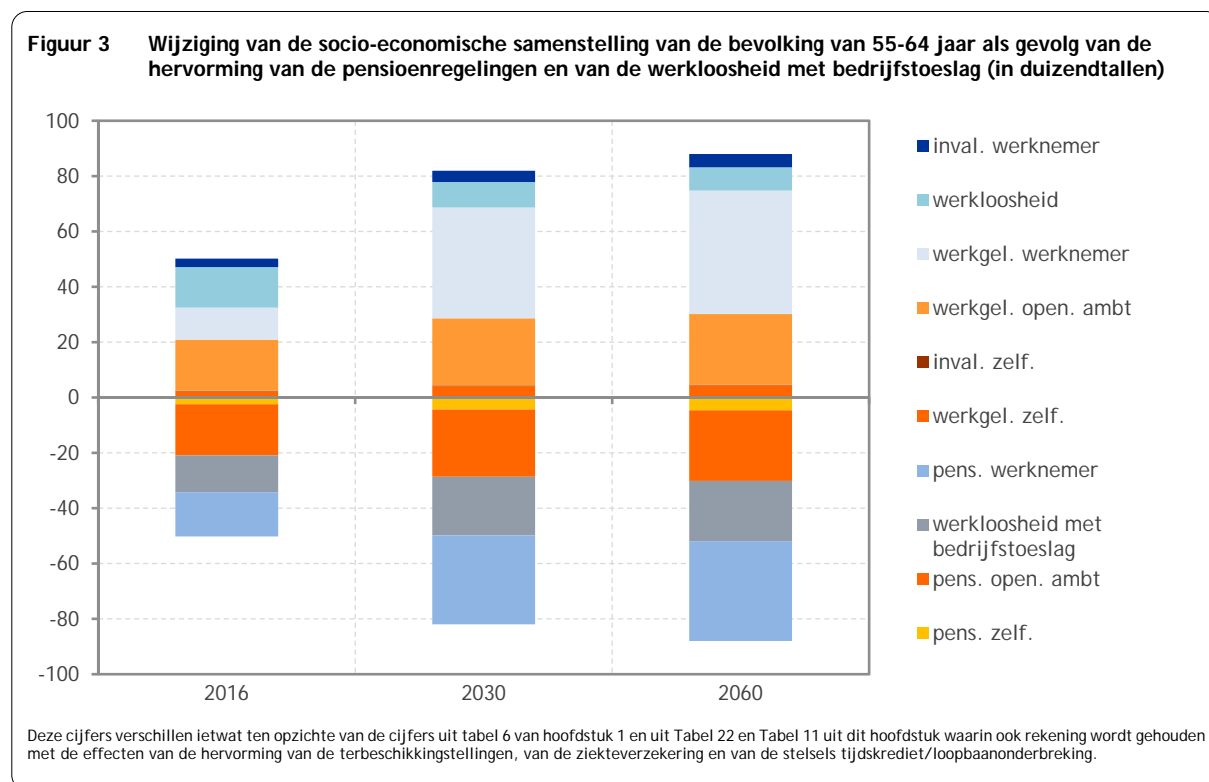
2.4.3. De gevolgen van de pensioenhervorming en de werkloosheid met bedrijfstoelage op de beroepsbevolking en de tewerkstelling van 55-plussers

Het voorgaande deel maakte een raming van de omvang van het uitstel van het pensioen en de werkloosheid met bedrijfstoelage na de verhoging van de loopbaan- en leeftijdsvoorwaarden voor die regelingen. De vraag is ook welk gedrag de personen zullen aannemen die hun pensioen of werkloosheid met bedrijfstoelage uitstellen. De vooropgestelde hypothese bestaat erin dat de toekomstige gepensioneerden langer in de pensioenregeling zullen blijven waarin ze hun pensioen zullen nemen (werknemers, zelfstandigen, openbaar ambt). Met andere woorden: de toekomstige gepensioneerden van het openbaar ambt zullen langer aan het werk blijven⁴². De toekomstige gepensioneerden van de zelfstandigenregeling zullen hun professionele activiteiten voortzetten of een invaliditeitsuitkering genieten (ongeacht of ze aanvankelijk gedekt worden door die regeling of nadien pas in de invaliditeit terecht komen). De afname van het aantal pensioengerechtigden in de werknemersregeling en het aantal werklozen met bedrijfstoelage vertaalt zich in een overeenkomstige toename van het aantal werknemers, werklozen en invaliden in die regeling.

Globaal genomen zou de hervorming van het pensioen en de werkloosheid met bedrijfstoelage zich vertalen door een groei van de beroepsbevolking in de leeftijdscategorie 55-64 jaar die nagenoeg

⁴² De ambtenaar die vanaf zijn 60^{ste} verjaardag 365 dagen afwezig is wegens ziekte wordt ambtshalve gepensioneerd. Deze gevallen zijn zeldzaam (0,22% van de nieuwe gepensioneerden in 2010). Vandaar – en eveneens om technische redenen – wordt de mogelijkheid dat de hervorming een verhoging van de ambtshalve pensioneringen genereert, hier verwaarloosd.

overeenstemt met de daling van het aantal gepensioneerden en werklozen met bedrijfstoeslag (Figuur 3). In 2060, bijvoorbeeld, zouden de pensioenregelingen en de werkloosheid met bedrijfstoeslag 88 000 gerechtigden minder tellen als gevolg van de recente hervormingen. Die afname zou zich uiten in een stijging van de beroepsbevolking met 83 000 personen, terwijl het aantal gerechtigden in de invaliditeitsregelingen toeneemt met 5 000 personen. Die toename van de beroepsbevolking in de leeftijdscategorie 55-64 jaar vertaalt zich, meer op lange dan op korte termijn, door een werkgelegenheidsgroei in het kader van een referentiescenario waarin de werkloosheidsgraad geleidelijk daalt.



2.5. De impact van alle structurele maatregelen

2.5.1. Impact op de arbeidsmarkt en de macro-economische omgeving

Figuur 3 toonde de impact van de pensioenhervorming en de hervorming van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag op het aantal gepensioneerden, de werkgelegenheid, de werkloosheid en de invaliditeit van 55-tot 64-jarigen. Tabel 22 en Tabel 23 illustreren de impact van alle structurele hervormingen op de arbeidsmarkt. Anders gezegd, zij houden eveneens rekening met de hervorming van het TBS-stelsel, de maatregelen in verband met het stelsel van de werkloosheidsverzekering en de stelsels van tijdskrediet/loopbaanonderbreking. De hervormingen van het TBS-stelsel en van tijdskrediet/loopbaanonderbreking verhogen de activiteitsgraden. De hervorming van het werkloosheidsstelsel voor jonge schoolverlaters heeft daarentegen een algemeen negatief effect op de activiteitsgraden. Immers, terwijl sommige jongeren sneller werk zullen vinden, zijn er anderen die geen recht meer hebben op de inschakelingsuitkering en, indien ze aan bepaalde voorwaarden voldoen, beroep zullen doen op het leefloon dat wordt uitgekeerd door het OCMW. Er

wordt verondersteld dat een gedeelte van deze tweede groep zich niet meer inschrijft als werkzoekende en dus ook geen deel meer uitmaakt van de beroepsbevolking.

Tabel 22 Situatie op de arbeidsmarkt: impact van alle structurele hervormingen - administratief concept (verschil tussen een projectie met hervorming en een projectie zonder hervorming)
In procentpunt

	2017	2020	2030	2060
Werkgelegenheidsgraad (Totale werkgelegenheid in % van de bevolking 15-64 jaar)	0,0	0,4	0,9	1,0
15-54 jaar	-0,8	-0,5	-0,2	-0,1
Vrouwen	-0,9	-0,6	-0,2	-0,2
Mannen	-0,7	-0,4	-0,1	-0,1
55-64 jaar	3,1	4,0	5,2	5,6
Vrouwen	3,2	4,0	5,5	6,2
Mannen	3,1	3,9	4,9	5,0
Werkgelegenheidsgraad - EU2020-definitie (werkgelegenheid van de 20 tot 64-jarigen in procent van de bevolking tussen 20 en 64 jaar)	0,0	0,5	1,0	1,1
Werkloosheidsgraad (werkloosheid met inbegrip van de oudere niet-werkzoekende werklozen in procent van de beroepsbevolking ^a)	0,8	0,5	0,1	0,0
Activiteitsgraad (beroepsbevolking ^a in procent van de bevolking tussen 15 en 64 jaar)	0,7	0,9	1,0	1,0
15-54 jaar	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
55-64 jaar	4,3	5,0	5,8	6,2
Potentiële activiteitsgraad ^b (in % van de bevolking 15-64 jaar)	0,5	0,6	0,7	0,7
Percentage werklozen met bedrijfstoeslag (in % van de potentiële beroepsbevolking ^b 50-64 jaar)	-1,0	-1,1	-1,5	-1,5

a. Beroepsbevolking = totale werkgelegenheid + werkloosheid met inbegrip van de niet-werkzoekende oudere werklozen.

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

De structurele hervormingen zouden het mogelijk maken op lange termijn de globale activiteitsgraad met 1 procentpunt te verhogen en de activiteitsgraad van 55- tot 64-jarigen met 6,2 procentpunt (Tabel 22). In de veronderstelling dat de hervormingen geen invloed hebben op het niveau van de structurele werkloosheid, kent de werkgelegenheid op lange termijn dus een gelijkaardige evolutie dan de beroepsbevolking. In 2060 stijgt de globale werkgelegenheidsgraad met 1 procentpunt en de werkgelegenheidsgraad van 55- tot 64-jarigen met 5,6 procentpunt in vergelijking met een scenario zonder hervorming.

Tabel 23 Situatie op de arbeidsmarkt: impact van alle structurele maatregelen - administratief concept (verschil tussen een projectie met hervorming en projectie zonder hervorming)
in duizendtallen

	2017	2020	2030	2060
Bevolking op arbeidsleeftijd	0,0	0,0	0,0	0,0
Beroepsbevolking	53,4	67,3	76,8	81,8
Werkgelegenheid	1,1	32,0	66,0	75,3
Werkloosheid ^a	52,2	35,3	10,8	6,5

a. inbegrip van de oudere niet-werkzoekende werklozen.

Die stijging betekent 75 000 extra jobs (Tabel 23) terwijl de beroepsbevolking gegroeid is met 82 000 personen⁴³. Terwijl algemeen wordt aangenomen dat de werkgelegenheid op lange termijn vooral gestuurd wordt door aanbodmechanismen (in dit geval de stijging van de beroepsbevolking), volgt ze op korte-middellange termijn vooral de logica van de vraag. In die context leidt de hogere activiteitsgraad tot een stijging van de werkloosheidsgraad, met meer werklozen en een iets hogere werkgelegenheid tegen 2017.

Op lange termijn leidt de grotere werkgelegenheid als gevolg van de structurele hervormingen tot een economische groei die iets groter is dan in een situatie zonder hervorming, namelijk 0,03% per jaar tussen 2011 en 2060 (zie Tabel 24). In 2060 is het bbp 1,4% hoger dan in een scenario zonder hervorming.

Tabel 24 Macro-economische projectie: impact van de structurele hervormingen (verschil tussen een projectie met hervorming en een projectie zonder hervorming)
in %

	Gemiddelde jaarlijkse reële groei, in %				Niveau in %		
	2011-2020	2020-2030	2030-2060	2011-2060	2020	2030	2060
Werkgelegenheid	0,08	0,07	0,00	0,03	0,7	1,3	1,4
Productiviteit per arbeidsplaats	-0,09	0,08	0,00	0,00	-0,8	0,0	0,0
Lonen ^a	-0,05	0,14	0,00	0,02	-0,5	0,9	1,0
bbp	-0,01	0,14	0,00	0,03	-0,1	1,3	1,4
bbp/hoofd	-0,01	0,14	0,00	0,03	-0,1	1,3	1,4

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

⁴³ Een ongewijzigde werkloosheidsgraad van 8% toegepast op een grotere beroepsbevolking levert mathematisch meer werklozen.

2.5.2. Impact op de budgettaire kosten van de vergrijzing

Dit onderdeel toont de impact van de structurele hervormingen die in detail beschreven worden in 2.2 en 2.3 op de budgettaire kosten van de vergrijzing door een projectie met hervorming te vergelijken met een projectie zonder hervorming (zie Tabel 25). In die twee projecties wordt de huidige pensioenbonus in de werknemers- en zelfstandigenregeling behouden tot 2060 volgens de huidige modaliteiten. De hervormingen zijn ingevoerd volgens de in mei 2012 gekende modaliteiten.

Tabel 25 Impact van de structurele hervormingen op de budgettaire kosten van de vergrijzing (verschil tussen een projectie met hervorming en een projectie zonder hervorming)
in % van bbp

	2017	2020	2030	2060
Pensioenen	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
Werknemersregeling	0,0	-0,1	-0,2	-0,1
Zelfstandigenregeling	0,0	0,0	0,0	0,0
Overheidssector (a)	-0,1	-0,1	-0,1	0,1
...waarvan kosten leeftijdstoelag	0,0	0,0	0,0	0,1
Gezondheidszorg (b)	0,0	0,0	0,0	0,0
Arbeidsongeschiktheid	0,0	0,0	0,0	0,0
Werkloosheid (c)	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Werkloosheid met bedrijfstoelag (brugpensioen) (d)	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Kinderbijslag	0,0	0,0	0,0	0,0
Overige sociale uitgaven (e)	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAAL	-0,2	-0,3	-0,5	-0,3

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

b. Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg en langdurige zorg.

c. Inclusief tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

d. Inclusief halftijds brugpensioen.

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

Tussen 2011 en 2060 maken de structurele hervormingen uit het Regeerakkoord van december 2011 het mogelijk de budgettaire kosten van de vergrijzing met 0,3% van het bbp te verlichten, of met 0,1% in de pensioenuitgaven, met 0,1% in de tak werkloosheid (inclusief tijdskrediet en loopbaanonderbreking) en met 0,1% in de tak werkloosheid met bedrijfstoelag (voorheen brugpensioen).

Wat de werkloosheid met bedrijfstoelag betreft, komen de effecten van de maatregelen op kruissnelheid tegen het eind van de jaren 2020. De vermindering van de uitgaven is het gevolg van de vermindering van het aantal gerechtigden (in 2060 zijn er 18% gerechtigden minder als gevolg van de hervorming van dit stelsel) aangezien de hervormingen geen invloed hebben op de gemiddelde uitkering.

In de tak werkloosheid en tijdskrediet/loopbaanonderbreking werden de maatregelen algemeen ingevoerd vanaf 2012 (volgens de in mei 2012 gekende modaliteiten) en het merendeel bereikt de kruissnelheid in de loop van het huidige decennium. De uitgaven voor tijdskrediet/loopbaanonderbreking verminderen als gevolg van de daling van het aantal gerechtigden door striktere toegangsmaatregelen tot dat stelsel. In het eigenlijke stelsel van werkloosheid kunnen bepaalde maatregelen, zoals een sterkere degressiviteit en een verhoging van de leeftijd waarop men

aanspraak kan maken op de anciënniteitstoelage, de uitgaven verminderen via een daling van de gemiddelde uitkering. De maatregelen inzake de stage voor beroepsinschakeling en de inschakelingsuitkering leiden tot een daling van het aantal gerechtigden maar hebben geen impact op het gemiddeld bedrag.

De budgettaire kosten van de vergrijzing dalen slechts met 0,1% van het bbp door de pensioenuitgaven. Het spreekt voor zich dat de daling van het aantal gepensioneerden (zie Tabel 21) als gevolg van de hervorming de pensioenuitgaven zal terugdringen. Omgekeerd is er een toename van die uitgaven die toe te schrijven is aan hogere gemiddelde pensioenen om diverse redenen: verlenging van de loopbaan in alle stelsels, pensioenbonus in de werknemers- en zelfstandigenregeling (behouden tot in 2060 in zijn huidige modaliteiten in de projectie met en zonder hervorming), leeftijdstoelage bij het openbaar ambt, lagere malus en een hoger aantal begunstigen van een minimumpensioen in de zelfstandigenregeling. In de volgende onderdelen vindt men een gedetailleerde analyse van de impact van de hervormingen op de pensioenuitgaven per stelsel via de impact op het aantal gepensioneerden en het gemiddeld pensioen. Deze analyse maakt abstractie van de effecten van de hervorming op het bbp. Ze zal gevoerd worden door de pensioenuitgaven te vergelijken in een scenario met en een scenario zonder hervorming.

a. Impact op het pensioen van de werknemers

In volgende tabel wordt de impact van de hervormingen op de uitgaven voor het werknemerspensioen opgesplitst in enerzijds de verandering van het aantal gepensioneerden en anderzijds de weerslag op het gemiddeld pensioenbedrag alsook op de gemiddelde pensioenbonus.

In de veronderstelling dat de huidige regeling van pensioenbonus wordt verlengd tot in 2060, dan bedraagt de besparing te wijten aan de pensioenhervorming in 2020 1,1% van de uitgaven zonder hervorming: het aantal gepensioneerden is 1,2% lager maar het gemiddeld bedrag neemt toe met 0,1% (zie Tabel 26). Nadien wordt de besparing op de aantallen steeds meer gecompenseerd door de hogere pensioenbedragen en een hogere pensioenbonus van de opeenvolgende nieuwe generaties. Zo wordt de besparing met 1,3% op de aantallen in 2060 voor 1,0% gecompenseerd door de hogere gemiddelde uitkering, waarvan 0,7% te wijten is aan het hogere pensioenbedrag wegens gemiddeld een langere loopbaan en 0,3% te wijten is aan een hogere pensioenbonus want talrijker gewerkt op 62-jarige leeftijd en/of ouder. De uitgaven zouden in 2060 nog 0,3% lager zijn dan in een scenario zonder hervorming.

In de veronderstelling dat de nieuwe loopbaanvereiste voor het vervroegd pensioen, een loopbaan van minimaal 40 jaar, ook zou worden gesteld voor de toekenning van de pensioenbonus dan zou de besparing op de uitgaven in 2060 oplopen tot 1,4% van de uitgaven zonder hervorming. De daling van het aantal gepensioneerden met 1,3% verandert niet, ook de positieve invloed op het pensioenbedrag blijft 0,7%, maar in dat geval zou er minder pensioenbonus worden toegekend waardoor de gemiddelde uitkering van de gepensioneerden uiteindelijk 0,1% lager zou zijn. Diegenen die hun pensionering zouden moeten uitstellen omwille van de gestelde loopbaanvoorwaarde zouden ook niet meer genieten van de pensioenbonus. Bovendien zouden de gepensioneerden die niet vervroegd op pensioen gaan, en dus niet getroffen worden door de pensioenhervorming, toch minder rechten op een

pensioenbonus opbouwen; bijvoorbeeld omdat zij op 62-jarige leeftijd of ouder niet voldeden aan de nieuwe loopbaanvoorwaarde van 40 jaar.

Om enkel de weerslag van de besliste hervorming te illustreren is hierna de impact op het pensioenbedrag uitgedrukt van het scenario met hervorming ten opzichte van een scenario zonder die hervorming, en in beide scenario's alsof de huidige modaliteiten van pensioenbonus behouden zouden blijven tot in 2060 (d.w.z. zonder loopbaanvereiste).

Tabel 26 Impact van de structurele hervormingen op het werknemerspensioen (verschil in % ten opzichte van een scenario zonder hervorming)

	2014	2016	2018	2020	2030	2060
Uitgaven voor pensioenen, vakantiegeld, rente, pensioenbonus	-0,3	-0,8	-0,9	-1,1	-0,9	-0,3
Aantal gepensioneerden	-0,4	-0,9	-1,0	-1,2	-1,4	-1,3
Gemiddeld bedrag, waarvan:	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	1,0
- het deel pensioen, vakantiegeld en rente	0,1	0,0	0,0	0,1	0,4	0,7
- het deel pensioenbonus	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3
Gemiddeld bedrag van de intredes, waarvan:	0,5	0,6	0,5	0,6	1,2	1,0
- het deel pensioen	0,4	0,4	0,5	0,6	0,8	0,7
- het deel pensioenbonus	0,1	0,2	0,0	0,1	0,4	0,3

Voor de analyse van het gemiddeld bedrag bestuderen we het verloop van de gemiddelde uitkering van de nieuwe intredes. Zij kunnen in 3 groepen onderverdeeld worden per jaar t: (1) de groep 65-jarigen, alsook de groep vervroegde pensioneringen met een loopbaan van minstens 40 jaar, die zoals voorheen op pensioen gaan, (2) de groep die zonder hervorming op pensioen zou gaan in jaar t maar niet voldoet aan de loopbaanvereiste en daarom zijn pensionering moet uitstellen, en ten slotte (3) de groep pensioenuitstellers die later en op een hogere leeftijd op pensioen gaat in jaar t met een hoger pensioenbedrag omwille van de langere loopbaan en in sommige gevallen met een hogere pensioenbonus. De eerste 10 jaar⁴⁴ zal, omwille van de hervorming, het pensioen van de nieuwe intredes sterk beïnvloed worden door de respectievelijke gewichten van die verschillende groepen in de samenstelling van de nieuwe gepensioneerden.

Tijdens de periode 2013-2016 zou de hervorming het aantal gepensioneerden verminderen met 0,9%. Die vermindering volgt uit het pensioenuitstel van personen met relatief kortere loopbanen en dus lagere pensioenbedragen. Omdat zij geen deel meer uitmaken van de groep nieuwe gepensioneerden, krijgen de 65-jarigen en diegenen met een langere loopbaan een groter gewicht waardoor de gemiddelde uitkering toeneemt. De uitkering van de nieuwe intredes is aldus om mechanische redenen 0,6% hoger in 2016 (in vergelijking met dat bedrag zonder hervorming). Er is weliswaar een kleine invloed van de overgangsmaatregelen (voor werknemers die op 31 december 2012 tussen 57 en 61 jaar oud zijn wordt het gedwongen pensioenuitstel beperkt tot maximum 2 jaar). Maar de evolutie van het aantal gepensioneerden, van -0,4% in 2014 naar -0,9% in 2016, toont aan dat het aantal pensioenuitstellers groter is dan het aantal dat na 1 tot 2 jaar uitstel wordt gepensioneerd.

⁴⁴ De eerste generatie die onderworpen zal zijn aan de definitieve modaliteiten van de hervorming is de generatie geboren in 1956 die de leeftijd van 60 jaar bereikt in 2016 en 65 jaar wordt in 2021.

Tussen 2016 en 2020 vertraagt de vermindering van het aantal gepensioneerden in de werknemersregeling, te wijten aan de hervorming, van 0,9% in 2016 tot 1,2% in 2020. Vanaf 1 januari 2016 bereikt de hervorming de definitief gestelde modaliteiten, zodat de loopbaanvoorwaarde niet meer strenger wordt en waardoor het aantal pensioenuitstellers geleidelijk wordt gecompenseerd door het aantal intredes met 1 of meerdere jaren pensioenuitstel. In tegenstelling tot de eerste jaren van de hervorming, leunt de samenstelling van de nieuwe gepensioneerden voortaan korter aan bij die van het scenario zonder hervorming. De gepensioneerden die hun pensioen uitstelden hebben een langere loopbaan en dus hogere uitkering dan de gepensioneerde uitstellers die voorheen genoten van de overgangsmaatregelen. In termen van gemiddeld bedrag van de nieuwe gepensioneerden wordt het verschil tussen de scenario's met en zonder hervorming geleidelijk afgevlakt te wijten aan twee compenserende effecten. Enerzijds is er het mettertijd afnemend mechanisch effect (het gewicht van de uitstellers t.o.v. het gewicht van de intrede van uitstellers, die mettertijd mekaar steeds meer compenseren) en anderzijds de toenemende invloed van de langere loopbaan van de uitgestelde pensioneringen met een positieve invloed op het bedrag die de gevolgen van de minder voordelige behandeling van sommige gelijkgestelde periodes meer dan compenseert.

Na 2020 stijgt het pensioenbedrag van de nieuwe gepensioneerden verder (van +0,6% tot +0,8% in 2030 en +0,7% in 2060 t.o.v. de pensioenbedragen zonder hervorming). Die evolutie volgt uit meerdere invloeden die mettertijd afzwakken. Omwille van de toenemende beroepsdeelname van de vrouw in het verleden, stijgt het gewicht van de vrouwelijke gepensioneerden in het aantal nieuw gepensioneerden (weliswaar door de hervorming aanvankelijk vertraagd onder invloed van de verstrengde loopbaanvoorwaarde). Daarenboven neemt het pensioen van de vrouw toe onder invloed van de hervorming, want vooral zij verlengt bijkomend haar loopbaan, waardoor haar pensioen sterker toeneemt dan in het scenario zonder hervorming en sterker dan dat van de man. Het toenemend gewicht van de vrouw samen met haar relatief sterk verbeterde uitkering verklaren de toename van het bedrag tot 2030. Daarentegen, in de mate dat de vrouw ook in het scenario zonder hervorming haar loopbaan mettertijd verlengt en daardoor talrijker zal voldoen aan de loopbaanvereiste of haar pensionering minder lang moet uitstellen, vertraagt mettertijd ook de invloed van de hervorming op het pensioenbedrag van de nieuwe gepensioneerden. Anderzijds heeft de verkorting van de loopbaan van de man een omgekeerde invloed op het pensioenbedrag.

Ook het deel pensioenbonus neemt toe na 2020 in de mate dat de verlenging van de loopbaan zich vooral voordoet in een omgeving van toegenomen werkgelegenheidsgraad van mannen en nog meer van vrouwen in de leeftijd van 55-64 jaar (zie Tabel 22).

Naarmate de oudere generaties gepensioneerden worden vervangen door de nieuwe gepensioneerden met een langere loopbaan, een hoger pensioenbedrag en een hogere pensioenbonus (dan in het scenario zonder hervorming) stijgt ook het gemiddeld pensioenbedrag en bonus van 0,1% in 2020 tot 1,0% in 2060.

De besparing van de pensioenhervorming bedraagt in 2060 0,3% van de uitgaven zonder hervorming: het aantal gepensioneerden is 1,3% lager maar het gemiddeld bedrag is 1,0% hoger. Die verhoging van het bedrag houdt rekening met de pensioenverhoging, +0,7%, omwille van gemiddeld een langere loopbaan. Daarenboven is er de invloed van de hervormingen op de werkgelegenheidsgraad met als

gevolg een veelvuldiger toekenning van de pensioenbonus, +0,3% (indien de pensioenbonus behouden blijft tot 2060 volgens de huidige modaliteiten: gewerkt op 62-jarige leeftijd en/of ouder, ongeacht de loopbaanduur).

b. Impact op het pensioen van de zelfstandigen

De pensioenhervorming vermindert de uitgaven in de zelfstandigenregeling, behalve op zeer lange termijn, wanneer de stijging van het gemiddeld pensioen de daling van het aantal gerechtigden overtreft. In vergelijking met een scenario zonder hervorming, is de daling van de uitgaven eerst relatief gematigd (-0,1% in 2014), vervolgens sterker (-0,5% in 2020) en nadien opnieuw kleiner (-0,1% in 2030). In 2060 veroorzaakt de pensioenhervorming in de zelfstandigenregeling een lichte toename van de kosten (+0,5%).

Tabel 27 Effecten van de pensioenhervorming in de zelfstandigenregeling - verschil in % van een scenario zonder hervorming

	2014	2016	2018	2020	2030	2060
Pensioenuitgaven	-0,1	-0,5	-0,4	-0,5	-0,1	0,5
Aantal gepensioneerden	-0,3	-0,8	-0,8	-1,1	-1,2	-1,0
Gemiddeld pensioen	0,2	0,3	0,4	0,6	1,1	1,5
waarvan effect van de hervorming op de bonus	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3
waarvan effect van de hervorming van de malus	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5

Het effect van de hervorming is het resultaat van twee verschillende elementen: een vermindering van de uitgaven als gevolg van het uitstellen van de toetredingen tot het stelsel enerzijds en een toename van de uitgaven als gevolg van de stijging van het gemiddeld pensioen anderzijds. In de zelfstandigenregeling worden een aantal gerechtigden door de pensioenhervorming verplicht te wachten tot 65 jaar om met pensioen te kunnen gaan waardoor het aantal gepensioneerden daalt (-0,3% in 2014; -1,0% in 2060; cf. deel 2.4.2).

De hervorming heeft een omgekeerd effect op het gemiddeld pensioen. Tijdens de allereerste jaren is het zo dat de zelfstandigen die hun pensioen moeten uitstellen kortere loopbanen hebben dan degene die beantwoorden aan de opgelegde criteria voor een vervroegde pensionering. Enkel zelfstandigen met langere loopbanen en degene die algemeen een hoger pensioen hebben dan het gemiddelde gaan nog met pensioen. Daardoor stijgt het gemiddeld pensioen (0,2% in 2014 ten opzichte van een scenario zonder hervorming).

Door de daaropvolgende jaren de voorwaarden voor vervroegde uittreding te versterken, heeft de hervorming een verlenging van de gemiddelde loopbaanduur van de gerechtigden tot gevolg. Bijgevolg wordt het pensioen van de nieuwe gepensioneerden verhoudingsgewijs op meer loopbaanjaren berekend dan vóór de hervorming en ligt het dus hoger. Een bijkomend gevolg van de verlenging van de loopbaanduur is dat er meer gepensioneerden voldoen aan de voorwaarden voor een minimumpensioen. Dat is vooral het geval bij vrouwen, aangezien het aantal zelfstandige mannen die daaraan beantwoorden vóór de hervorming al zeer hoog lag. Dat element zou ook het gemiddeld pensioen doen stijgen.

De hervorming heeft ook een effect op de kosten van de pensioenbonus. Aangezien sommige zelfstandigen gedwongen worden hun pensioen uit te stellen, stijgt het bedrag van de bonus die berekend wordt op basis van het aantal gepresteerde dagen na de 62^e verjaardag. De hervorming wijzigt ook de malus voor vervroegde uittreding. De afschaffing van de malus voor zelfstandigen die vanaf 63 jaar vervroegd met pensioen gaan (of met een loopbaan van minstens 41 jaar) en de versoepeling van die malus in de andere gevallen draagt ook bij tot het hoger pensioenbedrag van nieuwe gepensioneerden.

De hervorming is alleen van toepassing op nieuwe gepensioneerden. De eerste jaren heeft ze slechts betrekking op een klein deel van de stock van gepensioneerden. De stijging van het gemiddeld pensioen van de stock is dus beperkt (0,3% in 2016). Naarmate de nieuwe generaties (die onder de hervorming vallen) in de daaropvolgende jaren de oude generaties vervangen, is er een grotere stijging van het gemiddeld pensioen (0,6% in 2020; 1,5% in 2060 ten opzichte van een scenario zonder hervorming).

Er dient te worden opgemerkt dat in de hierboven toegelichte effecten van de hervorming, de modaliteiten voor de toekenning van de pensioenbonus niet gewijzigd zijn. Het gevolg daarvan is dat bepaalde werknemers die op 65-jarige leeftijd met pensioen gaan omdat ze niet voldoen aan de nieuwe voorwaarden voor vervroegde uittreding, een bonus van 3 jaar genieten. De nieuwe referentieprojectie van de SCvV integreert een herinterpretatie van het financieel aansporingsbeleid: de pensioenbonus wordt er toegekend vanaf 62 jaar, maar enkel aan werkenden met een loopbaan van meer dan 40 jaar (zie deel 1.3.5). Die herinterpretatie van de bonus in meer restrictieve zin heeft tot gevolg dat de stijging van het gemiddeld pensioen als gevolg van de hervorming wordt beperkt (0,6% in 2060 i.p.v. 1,5%). In dat geval, dalen de reële uitgaven in de zelfstandigenregeling ook op lange termijn (-0,4% in 2060 i.p.v. +0,5%).

c. Impact op het pensioen in de overheidssector

Tabel 28 toont hoe de pensioenhervorming de pensioenuitgaven, het aantal gepensioneerden en het gemiddeld pensioenbedrag beïnvloedt.

Tabel 28 Besparing in de overheidspensioenen in % van een scenario zonder hervorming

	2014	2016	2018	2020	2030	2060
1. Pensioenuitgaven						
In %	-0,9	-2,4	-2,7	-2,3	1,5	3,7
waarvan pensioen zonder leeftijdstoelage	-0,9	-2,4	-2,8	-2,5	0,6	1,9
waarvan leeftijdstoelage	0,0	0,0	0,1	0,2	0,9	1,8
2. Impact op het totaal aantal gepensioneerden ^a						
In %	-1,8	-4,2	-5,6	-5,4	-4,4	-3,9
3. Impact op het globaal gemiddeld pensioenbedrag ^a						
In %	0,8	1,9	3,0	3,3	6,1	7,9
waarvan pensioen zonder leeftijdstoelage	0,8	1,9	2,9	3,1	5,1	6,0
waarvan leeftijdstoelage	0,0	0,0	0,1	0,2	1,0	1,9
Impact op het gemiddeld pensioenbedrag van de intredes in %	8,3	10,3	6,4	6,1	4,8	5,3

a. Inclusief de niet door de hervorming getroffen gepensioneerde ambtenaren.

De pensioenhervorming in de overheid, beschreven in 2.2.1 en 2.2.2, remt op korte en middellange termijn de uitgaven voor overheidspensioenen licht af met een maximale besparing van 2,7% in 2018 ten opzichte van het scenario zonder hervorming. Daarna neemt de besparing geleidelijk aan af en vanaf het midden van de jaren 20 zouden er meer uitgaven genoteerd worden ten opzichte van het scenario zonder hervorming. Tegen het jaar 2060 zouden de uitgaven 3,7% meer bedragen dan zonder hervorming. De evolutie van de uitgaven wordt bepaald door de impact van de hervorming op de aantallen enerzijds en op het gemiddeld pensioenbedrag anderzijds. De besparing in de beginperiode is een gevolg van minder nieuwe gepensioneerden: zij moeten immers hun pensionering uitstellen tot zij voldoen aan de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden. Op langere termijn echter wordt die besparing meer dan gecompenseerd door de toename van het gemiddeld pensioenbedrag, dat enerzijds wordt veroorzaakt door de verlenging van de loopbaanduur die meetelt in de pensioenberekening en anderzijds door de leeftijdstoelag die belangrijker wordt naarmate men langer uitstelt. Van de 3,7% meer uitgaven ten opzichte van een situatie zonder hervorming is 1,8% (of bijna de helft van de totale extra kosten) te wijten aan de leeftijdstoelag.

Ambtenaren hebben bij pensionering gemiddeld een hoger pensioen dan werknemers of zelfstandigen en kunnen slechts de arbeidsmarkt verlaten via pensionering (terwijl andere kanalen bestaan voor werknemers: werkloosheid, werkloosheid met bedrijfstoelag, invaliditeit...). Deze twee factoren verklaren dat, bij afwezigheid van een loopbaanvoorwaarde, een meerderheid van ambtenaren voorheen op pensioen ging vóór de wettelijke pensioenleeftijd. Velen gingen reeds op 60 jaar met vervroegd pensioen met een relatief korte loopbaan. Het opleggen van een loopbaanvoorwaarde leidt bijgevolg tot een belangrijk aandeel van ambtenaren dat hun pensionering moet uitstellen, veel meer dan in de werknemersregeling en in de zelfstandigenregeling. De geleidelijke overgang tussen 2013 en 2016 leidt tot een steeds belangrijker aandeel uitstellers. Bij sommige ambtenaren is het uitstel beperkt tot enkele jaren, maar anderen zijn genoodzaakt tot 5 jaar te wachten vooraleer zij met pensioen kunnen gaan⁴⁵. De daling van het aantal gepensioneerden gedurende deze overgangperiode verklaart voor het grootste deel de daling van de pensioenuitgaven (in vergelijking met een scenario zonder hervorming). Eens de hervorming op kruissnelheid komt, neigt het aantal begunstigden dat hun pensionering moet uitstellen en het aantal begunstigden dat na een vroeger uitstel met pensioen gaat, naar een evenwicht. De ambtenaren die hun pensionering enkele jaren geleden uitstelden, gaan met pensioen, ofwel omdat ze voldoen aan de loopbaanvoorwaarde, ofwel omdat ze de pensioengerechtigde leeftijd bereiken, terwijl in de loop van hetzelfde jaar opnieuw personen hun pensionering moeten uitstellen.

Die dynamiek van intredes in pensioen beïnvloedt de evolutie van het gemiddeld pensioenbedrag. In de beginperiode ziet men een belangrijke verhoging van het gemiddeld pensioenbedrag van de nieuwe gepensioneerden ten opzichte van een scenario zonder hervorming. Dit wordt verklaard door het feit dat, gedurende de overgangperiode van de hervorming, een steeds groter wordend aandeel ambtenaren met een relatief korte loopbaan en dus potentieel een lager pensioenbedrag, hun pensionering uitstelt. Bijgevolg ligt het gemiddelde pensioen van de nieuwe gepensioneerden in

⁴⁵ Het wetsontwerp houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende de pensioenen van de overheidssector voorziet een minder strenge overgangperiode voor mensen die slechts op enkele jaren voor hun pensioen staan: hun uitstel zal beperkt worden tot maximaal 2 jaar. Gezien dit wetsontwerp dateert van 27 augustus 2012 werd derhalve geen rekening gehouden met deze versoepeling in de huidige oefening.

toenemende mate hoger ten opzichte van een scenario zonder hervorming. Zo verschijnt een afwijking van meer dan 10% in 2016 voor het gemiddeld pensioen van de nieuwe begunstigen tussen het scenario met hervorming en het scenario zonder hervorming. In de jaren die volgen bestaat de bevolking van nieuwe gepensioneerden uit meer gepensioneerden met een kortere loopbaan dan heel in het begin van de periode, gezien ze meer begunstigen omvat die voorheen uitstelden. De impact van de hervorming op het gemiddeld bedrag van de nieuwe begunstigen verzwakt, namelijk van 10,3% in 2016 tot 6,4% in 2018 of 6,1% in 2020. Op langere termijn neemt het verschil van het gemiddeld pensioenbedrag van de nieuwe begunstigen tussen een scenario met hervorming en een scenario zonder hervorming nog licht af. Deze vermindering is namelijk toe te schrijven aan de gekozen hypothese dat, zelfs zonder hervorming, de loopbaanduur van de vrouwen nog licht toeneemt gedurende de projectieperiode (Tabel 19). Vandaar dat het uitstel van pensionering, veroorzaakt door de hervorming, doorheen de tijd geleidelijk aan minder lang wordt.

Het gemiddelde bedrag van het totaal aantal gepensioneerden neemt geleidelijk aan toe omdat de oude generaties gepensioneerden (waarop de hervorming niet van toepassing is) vervangen worden door generaties gepensioneerden waarvan men het pensioenbedrag ziet verhogen door de hervorming. Eens de volledige stock gepensioneerden getroffen zal zijn door de pensioenhervorming zal het verschil van het globale gemiddelde pensioenbedrag ten opzichte van het scenario zonder hervorming stabiliseren.

Merk op dat de pensioenhervorming belangrijke gevolgen heeft voor het pensioenbedrag van het individu. De uitstellers zien hun gemiddeld pensioenbedrag toenemen ten opzichte van een situatie zonder hervorming, omdat zij enerzijds meer aanneembare dienstjaren tellen in hun pensioenberekening en anderzijds omdat zij kunnen genieten van de leeftijdstoelage (waarvan de huidige modaliteiten in de verschillende scenario's behouden zijn tot 2060) die stijgt met de leeftijd. Hoe langer men dient uit te stellen, hoe belangrijker de stijging van het nieuw pensioenbedrag. Dat de leeftijdstoelage een belangrijk element is in die stijging, blijkt uit volgend voorbeeld. Zo zal de grootste toename van het pensioen zich voordoen bij diegenen die 5 jaar moeten uitstellen. Bijvoorbeeld zij die een loopbaan hebben van 40 jaar en niet langer meer een van 35 jaar, genieten een stijging van 14% van hun pensioen (40/60 t.o.v. 35/60 van de referentewedde) waar nog een leeftijdstoelage van 9% bovenop komt waardoor hun pensioenbedrag 23% hoger ligt dan zonder hervorming. Een uitstel van 5 jaar is de meest extreme situatie. Voor de meeste gepensioneerden zal het zo'n vaart niet lopen. Laat ons immers verwijzen naar Tabel 20 waaruit blijkt dat het gemiddelde uitstel rond 14 maanden zou liggen voor mannelijke ambtenaren en rond 20 maanden voor vrouwelijke ambtenaren. Indien geen leeftijdstoelage zou toegekend worden, zou de stijging van hun pensioenbedrag minder aanzienlijk zijn. Enkel de verlenging van de loopbaan die in aanmerking komt voor de pensioenberekening zou in dat geval het pensioenbedrag verhogen.

3. Sociale houdbaarheid van de vergrijzing

Naast de financiële houdbaarheid onderzoekt de SCvV ook de sociale houdbaarheid van de vergrijzing. Met de analyse van de sociale houdbaarheid wordt nagegaan in welke mate de pensioenen adequaat zijn. Enerzijds dienen ze in staat te zijn om armoede bij ouderen te beperken. Anderzijds dienen pensioenen de levensstandaard op het moment van pensionering op een redelijk niveau te houden.

De analyse in dit hoofdstuk over de sociale houdbaarheid van pensioenen is opgebouwd in drie delen. De eerste twee delen handelen over de adequaatheid van pensioenen in de strijd tegen armoede. Dit wordt vanuit twee invalshoeken bestudeerd. In een eerste deel geven we op basis van de European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC) een stand van zaken van het armoederisico bij ouderen en een korte vergelijking met de buurlanden. In een tweede deel stellen we onder meer een projectie van het armoederisicopercentage bij gepensioneerden voor op basis van het dynamisch microsimulatiemodel van het FPB⁴⁶. Ten slotte analyseert een derde deel aan de hand van theoretische typegevallen de evolutie van de levensstandaard bij pensionering.

3.1. Stand van zaken armoede bij ouderen

3.1.1. Methodologische noot

Net zoals in de voorgaande verslagen, analyseert de SCvV armoede zoals op Europees niveau is bepaald in het kader van de Open Methode van Coördinatie⁴⁷: *"persons beset by poverty: individuals or families whose resources are so small as to exclude them from the minimum acceptable way of life of the member state in which they live"*⁴⁸. Deze formulering wijst op het relatieve karakter van armoede. Dit betekent dat armoede kadert binnen een algemeen aanvaard levenspatroon in een bepaalde levensgroep (maatschappij) en op een bepaald tijdstip. Vanuit een multidimensionele benadering van armoede wordt deze definitie aangevuld: armoede heeft niet alleen betrekking op onvoldoende inkomsten maar ook op andere domeinen van het maatschappelijk leven die als belangrijk beschouwd worden zoals gezondheid, huisvesting, sociale contacten Indien iemand uitgesloten is in één dimensie van armoede, bijvoorbeeld een tekort aan inkomen, dan is dat een indicatie dat die persoon een *risico* op armoede loopt.

De financiële of inkomensdimensie van armoede gaat uit van minimuminkomensgrenzen of armoededrempels. Indien het inkomen onder de armoededrempel ligt, loopt men een risico op armoede. De armoededrempel kan op verschillende manieren worden bepaald. Binnen de Europese

⁴⁶ MIDAS (Microsimulation for the Development of Adequacy and Sustainability).

⁴⁷ Eén van de 5 doelstellingen in het kader van de EU2020 strategie inzake inclusieve groei, is het bevorderen van sociale insluiting via het reduceren van armoede. In dat kader wordt het aantal armen bepaald als de som van drie deelpopulaties, gebaseerd op drie indicatoren (armoederisico, materiële deprivatiegraad en lage werkintensiteit). Gegeven dat de indicator lage werkintensiteit geen betrekking heeft op de populatie ouderen wordt deze definitie in zijn totaliteit niet verder behandeld in dit hoofdstuk. De indicatoren armoederisico en materiële deprivatiegraad komen wel aan bod.

⁴⁸ Council of Ministers, Council Decision of 22 July 1975 concerning a programme of pilot schemes and studies to combat poverty (1975).

context wordt de relatieve armoededrempel bepaald als 60% van het mediaan equivalent inkomen⁴⁹. De hierna besproken armoede-indicatoren⁵⁰ zijn voornamelijk gebaseerd op deze definitie. Het beschikbaar inkomen is bevestigd via de enquête EU-SILC, waarvan de meest recente afgenomen is in 2010 over de inkomenssituatie in 2009. Eventuele inkomenseffecten van beleidsmaatregelen die genomen zijn na 2009 kunnen dus nog niet uit deze gegevens worden afgeleid. Het equivalent maken van het gezinsinkomen⁵¹ betekent dat rekening wordt gehouden met de omvang en de samenstelling van het gezin. Op die manier kan de levensstandaard van verschillende gezinnen vergeleken worden rekening houdend met het aantal volwassenen en kinderen binnen het gezin.

Merk op dat de bekomen armoederesultaten gevoelig zijn aan veranderingen in de equivalentieschaal, het gehanteerde percentage om de armoededrempel te bepalen of de gebruikte levensstandaardindicator (mediaan of gemiddeld inkomen). Bovendien blijft het hier gehanteerde inkomensconcept een benadering van de levensstandaard. Het beschikbaar inkomen houdt immers geen rekening met het vermogen zoals eigendom van de woning noch met voordelen in natura zoals gratis openbaar vervoer of hulp betreffende gezondheidszorg. Deze elementen kunnen echter wel een ander licht werpen op de sociale armoede- en ongelijkheidsindicatoren die hierna aan bod komen, niet alleen bij een vergelijking tussen Belgische ouderen en de rest van de bevolking maar ook bij een internationale vergelijking. Vandaar dat in dit hoofdstuk enkele indicatoren besproken worden die hiermee rekening trachten te houden, zoals bijvoorbeeld het armoederisico op basis van een beschikbaar inkomen dat rekening houdt met geïmputeerde huur⁵².

Ten slotte merken we op dat de analyse in dit hoofdstuk gericht is op de financiële dimensie van armoede. Het is echter belangrijk in het achterhoofd te houden dat bepaalde ouderen die geen armoederisico lopen omdat hun beschikbaar inkomen boven de armoededrempel ligt, niet in staat zullen zijn om bepaalde uitgaven te doen zoals bijvoorbeeld het betalen van een verblijf in een rust- en verzorgingstehuis. Anderzijds kan consumptie niet alleen gefinancierd worden door het beschikbaar inkomen maar ook door ontsparen zodat mensen een laag inkomen kunnen hebben zonder dat ze zich in een precare situatie bevinden.

⁴⁹ Een alternatieve methode voor het bepalen van een armoededrempel is bijvoorbeeld de budgetmethode. Hierbij wordt een "budgetnorm" bepaald op basis van korven goederen en diensten waarvan het verbruik noodzakelijk wordt geacht om menswaardig te leven binnen een samenleving. Voor meer info, zie onder meer "Minibudget: Wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België?", Katholieke Hogeschool Kempen, Universit  de Liège en Universiteit Antwerpen, onderzoeksrapport Federaal Wetenschapsbeleid (2010).

⁵⁰ Voornamelijk geselecteerd uit de lijst van officiële EU-indicatoren sociale inclusie (European Commission- Social protection and social integration- Social and demography analysis, *Portfolio of indicators for the monitoring of the European strategy for social protection and social inclusion – 2009 update*, Brussels, 2009) waarbij rekening wordt gehouden met de relevantie en beschikbaarheid voor armoede-onderzoek bij ouderen.

⁵¹ Door het gezinsinkomen te delen door de gecorrigeerde OESO-equivalentieschaal die bepaald is als de som van het gewicht dat aan elk gezinslid wordt toegekend (1 voor de eerste volwassene, 0,5 voor elke bijkomende volwassene en 0,3 voor elke persoon jonger dan 14 jaar).

⁵² Een inkomen dat geïmputeerd wordt bij eigenaars van een woning omdat ze geen huur moeten betalen.

Box 4 - Methodologische noot bij de EU-SILC gegevens

Voor een goede interpretatie van de gegevens is het nuttig om te weten welke elementen al dan niet in het beschikbaar inkomen vervat zitten. Zo wordt het vermogen op zich niet tot het beschikbaar inkomen gerekend. In principe betekent dit dat er geen inkomen geïmputeerd wordt bij het inkomen van gezinnen omdat ze eigenaar zijn van hun woning¹. Eigenaars van een woning betalen echter geen huur waardoor hun levensstandaard hoger zal zijn dan die van huurders met hetzelfde beschikbare inkomen suggereert. Dit element van onderschatting van de levensstandaard van deze gezinnen, treft in het bijzonder ouderen, die vaker eigenaar zijn van een woning dan jongeren. Echter, sinds EU-SILC 2007 ontwikkelt de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI) van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie op vraag van Eurostat een statistiek die rekening houdt met eigendom van een woning, via "geïmputeerde huur". Naast de "klassieke" armoederisicopercentages zullen in dit rapport van de SCvV ook percentages voorgesteld worden die ADSEI heeft berekend op basis van het beschikbaar inkomen verhoogd met geïmputeerde huur.

Het beschikbaar inkomen houdt verder ook geen rekening met goederen en diensten die gratis of aan voordelige tarieven aangeboden worden (zoals gratis openbaar vervoer, thuisverzorging, ...). Het armoederisico bij Belgische ouderen dient genuanceerd te worden indien met die elementen rekening wordt gehouden.

Een laatste methodologische opmerking betreft de steekproef van de enquête. Hoewel de steekproef in principe representatief is voor de totale bevolking, kan de representativiteit toch in het gedrang komen als men zich meer richt op groepen met specifieke karakteristieken waarvan de omvang beperkt is. Ook kunnen panelstudies, zoals de EU-SILC, te kampen krijgen met selectieve uitval (een bepaald deel van de bevolking geraakt na verloop van tijd ondervertegenwoordigd in de steekproef) waardoor conclusies over de tijd met de nodige voorzichtigheid dienen te gebeuren. Ten slotte, en dit is zeker van belang bij armoedeonderzoek bij ouderen, worden in de EU-SILC geen personen ondervraagd die in een "collectief huishouden" wonen, zoals een rust- en verzorgingstehuis².

¹ Evenmin wordt er rekening gehouden met schulden onder de vorm van een afbetaling van een woonkrediet.

² Zie Peeters, H., Debels, A. and Verpoorten, R. (2011), Excluding Institutionalized Elderly from Surveys: Consequences for Income and Poverty Statistics, Social Indicators Research.

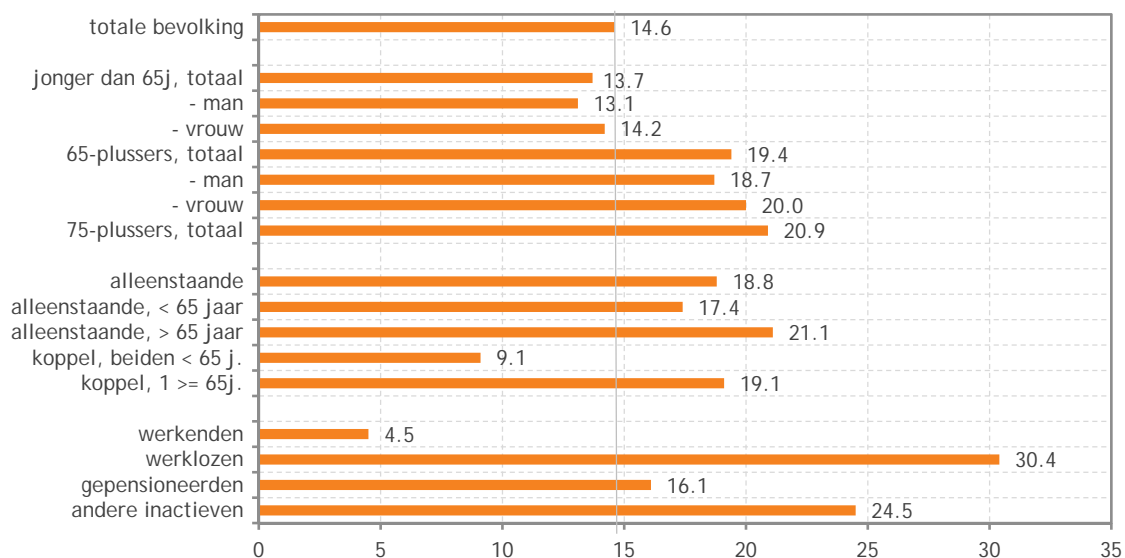
3.1.2. Situatie in België

a. Armoede bij ouderen

Armoederisico bij ouderen

Op basis van de EU-SILC 2010 (waarin het inkomen van 2009 wordt bevraagd) blijkt dat 14,6% van de Belgische bevolking een armoederisico loopt (zie Figuur 4). Zij hebben een equivalent inkomen dat lager ligt dan de armoededrempel die 973 euro per maand bedraagt in 2009.

Figuur 4 Armoederisico in België naar socio-economische kenmerken
in %



Bron: Eurostat, EU-SILC 2010 (inkomen 2009)

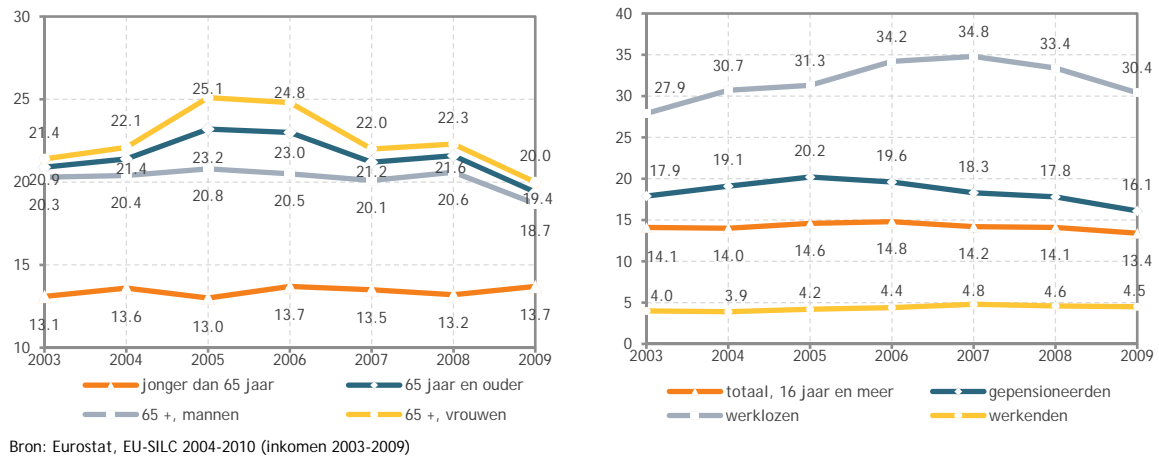
Indien we inzoomen op de populatie 65-plussers dan blijkt dat bijna één op vijf een equivalent inkomen heeft dat lager ligt dan de armoededrempel. In het bijzonder alleenstaande ouderen, vrouwen en hoogbejaarden lopen een armoederisico. Een verdeling van de populatie 16-plussers naar activiteitsstatuut⁵³ geeft aan dat 16,1% van de gepensioneerden een armoederisico loopt, wat merkkelijk minder is dan werklozen (30,4%) of andere inactieven (24,5%) maar beduidend meer dan werkenden (4,5%).

Uit de evolutie van het armoederisico bij ouderen (zie Figuur 5, linkergrafiek) en gepensioneerden (zie Figuur 5, rechtergrafiek) blijkt dat het dalend patroon dat sinds 2005 aan de gang is, zich verder zet in 2009. Vrouwen lopen nog steeds een hoger armoederisico dan mannen maar de kloof tussen de geslachten is aanzienlijk gedaald tot 1,3 procentpunt in 2009 (in 2006 bedroeg de kloof nog 4,3 procentpunt) voornamelijk door een sterkere daling van het armoederisico bij vrouwen (onder meer door hun toenemende activiteitsgraad en hun relatief groter aandeel gerechtigden op gewaarborgde minima (zie infra)). Een belangrijke verklaring voor deze dalende trend van het armoederisico bij ouderen is de evolutie van de gewaarborgde minima in de eerste pensioenpijler, alsook van de bijstandsuitkering voor ouderen (zie deel 3.1.2.b). Hoewel 65-plussers nog steeds een hoger risico hebben dan de rest van de bevolking⁵⁴, is de kloof tussen beide leeftijdsgroepen op het laagste niveau sinds 2003 (het eerste inkomensjaar bevraagd in de EU-SILC).

⁵³ De verdeling naar activiteitsstatuut is gebaseerd op de activiteit die het individu gedurende het jaar voorafgaand aan het enquêtejaar, voor minstens 6 maanden uitoefende. Merk op dat personen die samen een huishouden vormen en hetzelfde equivalent inkomen hebben, een verschillend activiteitsstatuut kunnen hebben.

⁵⁴ Merk op dat bij een verdere verdeling naar leeftijd van de populatie jonger dan 65 jaar, het armoederisico bij jongeren relatief hoog is: in 2009 bedraagt het armoederisico in de leeftijdscategorie jonger dan 16 jaar 18,5%.

Figuur 5 Evolutie armoederisico in België naar leeftijd (links) en socio-economisch statuut (rechts)
In %

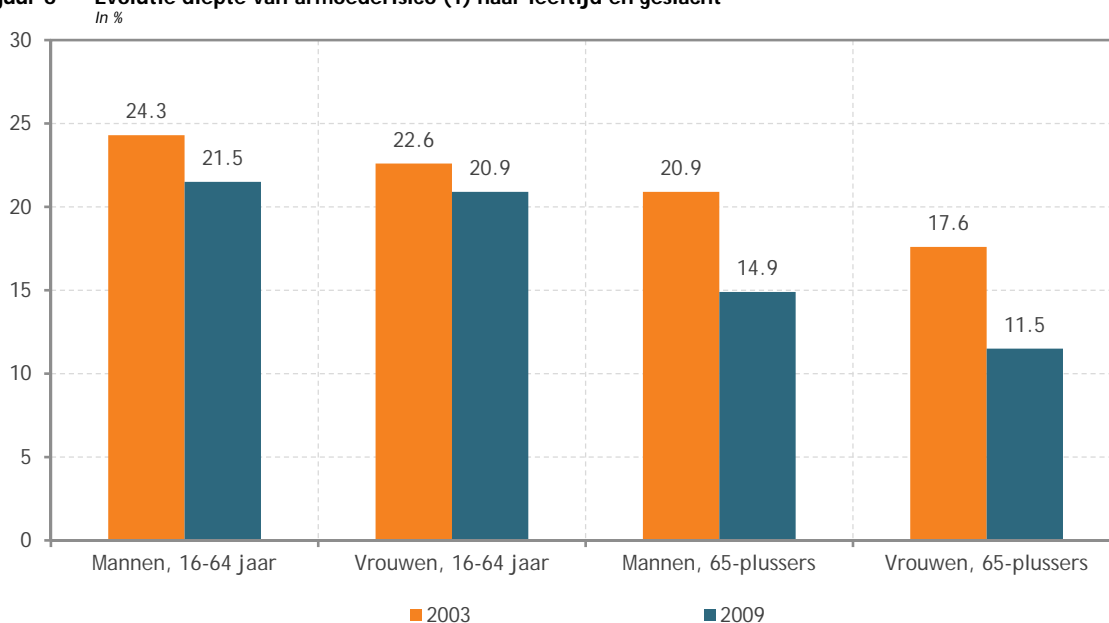


Ouderen lopen dus een hoger armoederisico dan de populatie op actieve leeftijd. Maar is, binnen de populatie met een armoederisico, de inkomenssituatie van de ouderen ook precairder dan deze van de rest van de populatie? De indicator die de diepte van armoede meet, toont dat het mediaan inkomen van ouderen met een armoederisico hoger ligt dan dat van de jongere populatie met een armoederisico. Hoewel het aandeel ouderen met een armoederisico dus relatief hoog is, is hun inkomenssituatie minder precair dan die van de populatie 16- tot 64-jarigen met een armoederisico. Hun mediane inkomens liggen in 2009 respectievelijk 13% en 21% onder de armoededrempel. Bovendien is het zo dat in 2009 de kloof met de drempel sterk is verminderd bij ouderen ten opzichte van de kloof in 2003, in het bijzonder bij oudere vrouwen (zie Figuur 6).

Opnieuw vormt de evolutie van de minima voor ouderen een belangrijke verklaring voor deze vaststellingen (cfr infra). Hoewel de meeste minima in de pensioenregeling en de IGO nog onder de armoededrempel liggen in 2009, is de kloof met de drempel merkkelijk gedaald (zie ook Figuur 12). Bovendien is het ook zo dat bij de bestaansmiddelentoets die uitgevoerd wordt voor de toekenning van de IGO, bepaalde inkomens volledig of gedeeltelijk worden vrijgesteld⁵⁵. Daarnaast wordt er bij de armoede-indicatoren uitgegaan van het equivalent inkomen dat zowel wordt beïnvloed door de gezinsstructuur als door de inkomens van personen waarmee ze samenwonen.

⁵⁵ Pensioenen worden bijvoorbeeld maar voor 90% aangerekend in die toets of uitkeringen zoals gezinsbijslag worden volledig vrijgesteld. Daarnaast is er nog een algemene vrijstelling op de aangerekende bestaansmiddelen (van 625 euro voor het basisbedrag en 1 000 euro voor het verhoogd basisbedrag).

Figuur 6 Evolutie diepte van armoederisico (1) naar leeftijd en geslacht



(1) relatieve mediane armoederisicokloof = verschil tussen het mediaan inkomen van de populatie met een armoederisico en de armoedrempel, uitgedrukt in % van de armoedrempel

Bron: Eurostat, EU-SILC 2004 (inkomen 2003) en 2010 (inkomen 2009)

Armoederisico bij ouderen op basis van beschikbaar inkomen verhoogd met geïmputeerde huur

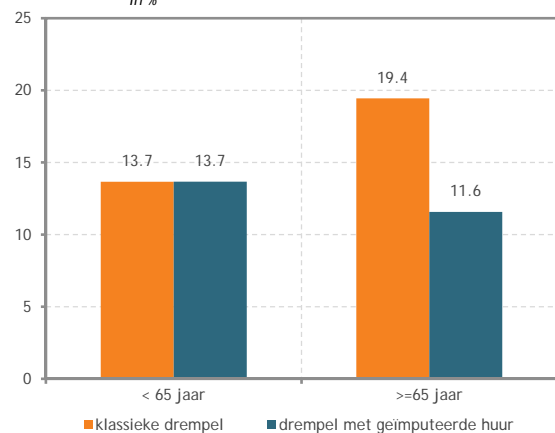
Het netto beschikbaar inkomen waarop bovenstaande armoede-indicatoren zijn gebaseerd, houdt geen rekening met het vermogen op zich (wel met inkomsten uit vermogen). Dit betekent dat er ook geen supplementair inkomen wordt geïmputeerd bij het inkomen voor gezinnen die eigenaar zijn van hun woning. Eigenaars van een woning betalen echter geen huur wat betekent dat hun relatieve levensstandaard hoger zal zijn dan gesuggereerd door het "klassieke" beschikbaar inkomen. Ook huurders die gesubsidieerd wonen hebben effectief meer beschikbaar inkomen, namelijk ten belope van het verschil tussen de marktprijs van de huur en de lagere huurprijs die zij betalen. Met deze elementen kan rekening worden gehouden bij het bepalen van het beschikbaar inkomen via "geïmputeerde huur".

Voor eigenaars van een woning (en voor gesubsidieerde huurders) wordt het beschikbaar inkomen dan bepaald als het "klassieke" netto inkomen, vermeerderd met de geïmputeerde huur en verminderd met eventuele hypothecaire interesten ("netto geïmputeerde huur"). Voor huurders verandert er niets aan de berekening van hun beschikbaar inkomen (tenzij bij gesubsidieerde huurders). Hierdoor ontstaat er een nieuw mediaan inkomen waaruit een alternatieve armoedrempel en indicatoren kunnen worden afgeleid.

Voor 2009 bedraagt de 60% armoedrempel gebaseerd op een beschikbaar inkomen dat rekening houdt met netto geïmputeerde huur 1 060,5 euro per maand - ter herinnering, bij de "klassieke" drempel was dit 973 euro per maand⁵⁶. Uit Figuur 7 blijken er duidelijke verschuivingen op te treden in het armoederisico, in het bijzonder voor ouderen.

⁵⁶ Het verschil tussen beide drempels wordt verklaard door het verschillend inkomensconcept waardoor ook de inkomensverdeling kan veranderen. Het inkomen waarop de "drempel met geïmputeerde huur" is gebaseerd, houdt niet

Figuur 7 Armoederisico op basis van beschikbaar inkomen dat rekening houdt met geïmputeerde huur (1)
In %



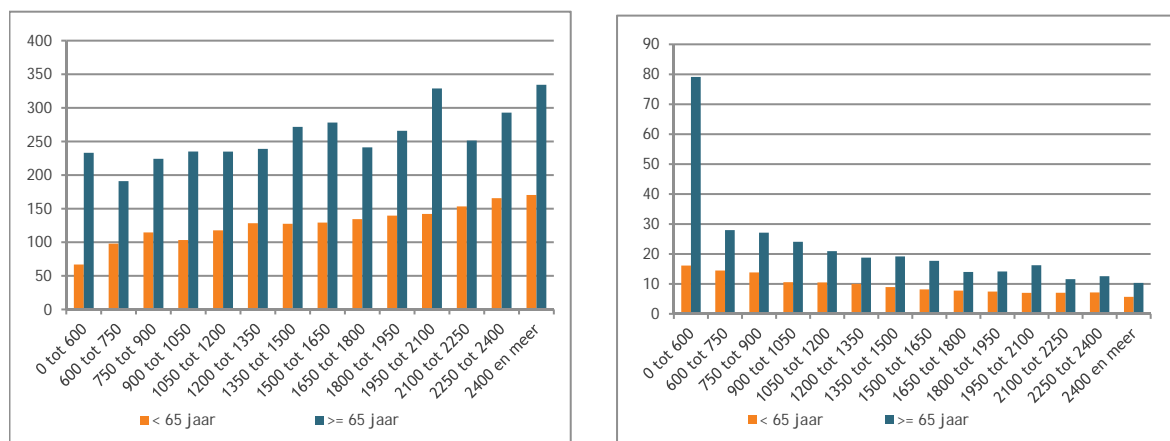
(1) voor eigenaars en gesubsidieerde huurders wordt bij het gezinsinkomen een huur geïmputeerd en eventuele hypothecaire interestlasten afgetrokken.
Bron: FOD Economie- ADSEI, EU-SILC 2010 (inkomen 2009).

Indien rekening wordt gehouden met netto geïmputeerde huur daalt het armoederisico voor ouderen aanzienlijk en is het zelfs lager dan voor de populatie jonger dan 65 jaar (zie Figuur 7). Uit een verdere verfijning van deze cijfers blijkt dat oudere vrouwen niet langer een significant hoger armoederisico hebben dan mannen, wat wel het geval was volgens de "klassieke" drempel (zie Figuur 4).

In het algemeen stijgt het inkomensniveau van ouderen proportioneel meer indien rekening wordt gehouden met netto geïmputeerde huur dan het geval is bij de jongere bevolking. Dat blijkt uit Figuur 8 die per klasse van het "klassieke" inkomen de gemiddelde inkomensstijging (in

euro en in %) door geïmputeerde huur en interestlasten weergeeft. Bij de ondervraagde 65-plussers is er namelijk een belangrijke proportie eigenaar van een woning die bovendien ook minder vaak nog een hypothecaire lening en bijbehorende interestlasten hebben. Bovendien blijkt dat bij ouderen het verschil in geïmputeerde huur in absolute termen relatief laag is tussen de hoge en lage inkomensklassen (zie Figuur 8, linkergrafiek). In proportie van het "klassieke" inkomen kennen de laagste inkomensklassen dan ook een relatief groot positief effect van geïmputeerde huur (Figuur 8, rechtergrafiek). Ook onder de lage inkomensklassen zijn er veel eigenaars waardoor hun hier gherdefinieerd inkomen verhoogd wordt.

Figuur 8 Gemiddelde inkomensstijging te wijten aan geïmputeerde huur (1), per klasse van "klassiek" inkomen
In euro (linkergrafiek) en in procent van het gemiddelde van de inkomensklasse (rechtergrafiek)



(1) voor eigenaars en gesubsidieerde huurders wordt bij het gezinsinkomen een huur geïmputeerd en eventuele hypothecaire interestlasten afgetrokken.
Bron: FOD Economie- ADSEI, EU-SILC 2010 (inkomen 2009).

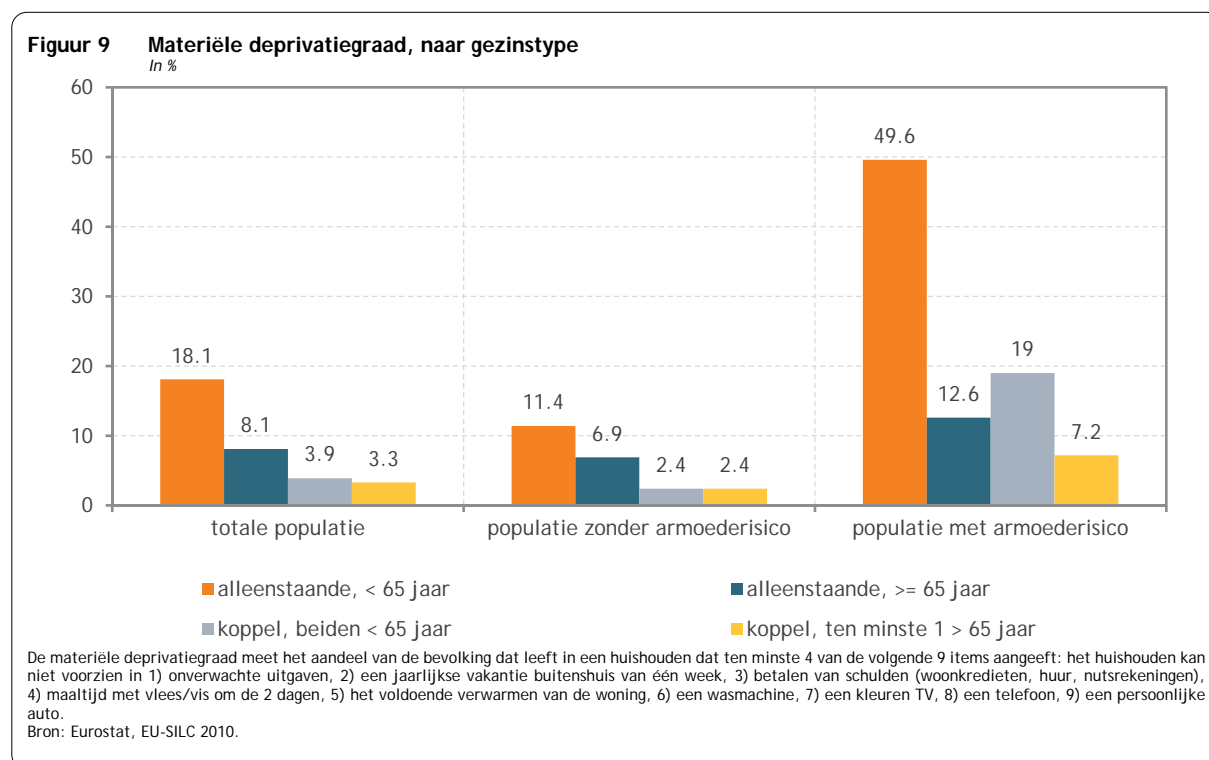
alleen rekening met de inkomensimputatie voor huur maar brengt ook eventuele hypothecaire interestlasten in mindering (voor huurders gebeuren er geen aanpassingen aan het beschikbaar inkomen). Bovendien zijn de drempels gebaseerd op 60% van het mediaan equivalent inkomen en geven dus ook 60% van het absolute verschil in de medianen weer.

Toch enkele kanttekeningen bij deze cijfers. In de EU-SILC-enquêtes worden geen huishoudens bevraagd die in een collectief huishouden wonen, zoals ouderen in een rust- en verzorgingstehuis. Merk ook op dat de geïmputeerde huur wordt geëvalueerd op basis van een bevraging van de woonsituatie op het moment dat het interview afgenomen wordt, terwijl de vragen over de inkomenssituatie betrekking hebben op het jaar voorafgaand aan het interview.

Enkele bijkomende armoede-indicatoren

Om een ruimer beeld te schetsen van armoede bij ouderen, stellen we hierna een niet-monetaire indicator van materiële deprivatie voor en een armoede-indicator op basis van subjectieve meting. Beide indicatoren zijn gebaseerd op de EU-SILC enquête van 2010 en hebben betrekking op het enquêtejaar zelf.

In het algemeen geven alleenstaanden meer aan dan samenwonenden dat ze zich items ter verbetering van hun materiële levensomstandigheden niet kunnen veroorloven. Naar leeftijd blijken huishoudens bestaande uit minstens één 65-plusser minder materieel gedepriveerd⁵⁷ te zijn dan gelijkaardige “jongere” huishoudens (zie Figuur 9).

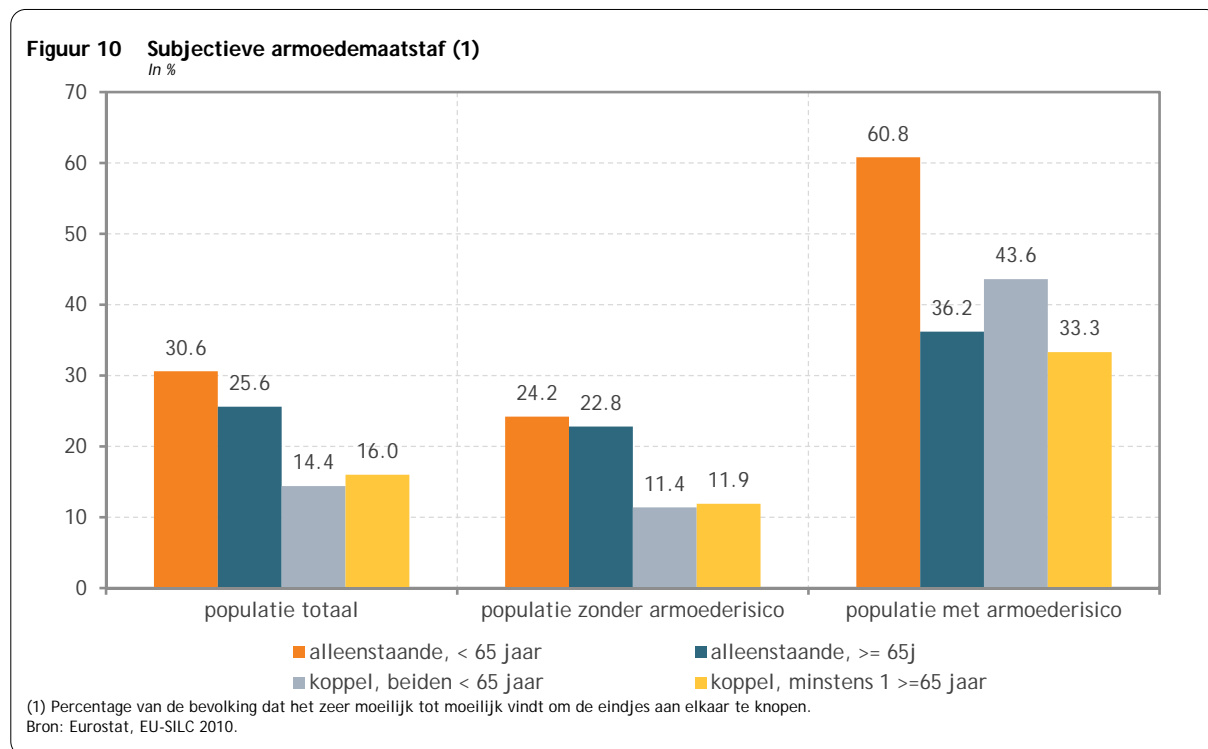


Het verschil in materiële deprivatie tussen jonge en oude huishoudens is nog opmerkelijker voor de populatie met een armoederisico. Binnen deze populatie geeft 1 op 2 van de alleenstaanden die jonger zijn dan 65 jaar aan dat ze zich minstens 4 items uit een lijst van 9 (beschreven in voetnoot 57) niet kunnen veroorloven. Bij de alleenstaande 65-plussers is dat “slechts” 1 op 8. Bij samenwonende koppels die beiden jonger zijn dan 65 jaar, geeft 19% aan materieel gedepriveerd te zijn. Indien

⁵⁷ Indien men in een huishouden leeft dat aangeeft niet in ten minste 4 van de volgende 9 items te kunnen voorzien: 1) onverwachte uitgaven, 2) een jaarlijkse vakantie buitenshuis van één week, 3) betalen van schulden (woonkredieten, huur, nutsrekeningen), 4) maaltijd met vlees/vis om de 2 dagen, 5) het voldoende verwarmen van de woning, 6) een wasmachine, 7) een kleuren TV, 8) een telefoon, 9) een persoonlijke auto.

minstens één van beide ouder is dan 65 jaar daalt dit naar 7%.

Met de subjectieve armoedemaatstaf wordt in kaart gebracht hoe de EU-SILC respondenten zelf hun financiële toestand beoordelen door hen te vragen of ze de eindjes aan elkaar kunnen knopen. Figuur 10 geeft het aandeel van de bevolking dat aangeeft dat ze het zeer moeilijk tot moeilijk vindt om de eindjes aan elkaar te knopen.



Opnieuw ervaren alleenstaanden meer moeilijkheden dan koppels. Naar leeftijd geven alleenstaande ouderen minder aan dan alleenstaande jongeren dat ze het (zeer) moeilijk hebben om de eindjes aan elkaar te knopen. Toegespitst op de populatie met een armoederisico wordt het verschil naar leeftijd frappanter. Oudere huishoudens met een armoederisico ervaren minder problemen om rond te komen dan gelijkaardige jongere huishoudens, en dit ongeacht of het nu over alleenstaanden of koppels gaat.

b. Adequaatheid minimumpensioenen en inkomensgarantie voor ouderen

In het wettelijk pensioensysteem zitten enkele elementen ingebouwd, zoals het minimumpensioen en het minimumrecht per loopbaanjaar, die een basispensioen garanderen aan de gepensioneerden. Hiertoe dient de gepensioneerde wel aan een aantal (loopbaan)voorwaarden te voldoen. Na een toets van de bestaansmiddelen kunnen ouderen die geen of een ontoereikend pensioen hebben, beroep doen op bijstand (inkomensgarantie voor ouderen, IGO). De adequaatheid van deze systemen in de preventie van het armoederisico bij ouderen hangt af van verschillende factoren, zoals de kenmerken van de gerechtigden of de hoogte van hun bedragen. Hierna trachten we na te gaan of deze systemen de doelgroep, namelijk ouderen met een verhoogd risico op armoede, bereiken. Daarnaast gaan we ook de evolutie van de bedragen van de minimumpensioenen (inclusief het minimumrecht) en de IGO na. Deze uitkeringen worden verder ook getoetst aan de armoederisicodrempel op basis van de EU-SILC. Box 5 biedt een kort overzicht van de minimumpensioenen en het minimumrecht per loopbaanjaar.

Box 5 Minimumpensioenen en minimumrecht per loopbaanjaar: kort overzicht

In de drie pensioenregelingen (werknemers, zelfstandigen en overheid) wordt, onder bepaalde voorwaarden, een minimumpensioen toegepast in de pensioenberekening. Indien het berekend pensioenbedrag lager ligt dan het minimumpensioen, kan het pensioen opgetrokken worden tot het minimum. De bedragen van het minimumpensioen alsook de toekenningsvoorwaarden verschillen naar pensioenregeling. We verduidelijken dit kort in dit kader waarbij de maandbedragen gelden op 1 februari 2012 en na een volledige loopbaan. Voor wie geen volledige loopbaan heeft, worden de minima aangepast pro rata de werkelijke loopbaanduur.

Indien een gepensioneerd minstens tweederde van een volledige loopbaan (of 30 jaar) gewerkt heeft als werknemer, kan zijn werknemerspensioen worden opgetrokken tot het **minimumpensioen in de werknemersregeling**. Sinds 2006 is deze voorwaarde versoepeld en komen ook deeltijds gewerkte loopbaanjaren in aanmerking. Na een volledige loopbaan bedraagt het minimumpensioen in de werknemersregeling 1 359,18 euro (gezinsbedrag) en 1 087,69 euro (bedrag alleenstaande) per maand.

Indien het criterium van een tweederde loopbaan als werknemer niet voldaan is, kunnen ook de jaren dat de gepensioneerd als zelfstandige heeft gewerkt worden toegevoegd aan de werknemersloopbaan om op die manier de tweederde voorwaarde te bereiken. De gerechtigde ontvangt dan het (lager) **gemengd minimumpensioen** dat wordt berekend pro rata de loopbaanduur als werknemer. Voor - het theoretische geval van - een volledige loopbaan bedraagt het gemengd minimumpensioen 1 192,74 en 916,74 euro per maand voor respectievelijk gezinsbedrag en bedrag alleenstaande¹. Merk op dat deze bedragen lager liggen dan het "klassieke" minimumpensioen in zowel de werknemers- als zelfstandigenregeling en het minimumrecht.

De pensioenen in de **zelfstandigenregeling** kunnen worden opgetrokken tot het minimumpensioen indien de gerechtigde minstens tweederde van een volledige loopbaan heeft gewerkt. Om deze voorwaarde te bepalen kunnen ook jaren gewerkt als werknemer in aanmerking worden genomen. Het zelfstandigenminimumpensioen wordt dan berekend pro rata de loopbaanjaren als zelfstandige. Bij een volledige loopbaan bedraagt het zelfstandigenminimumpensioen 1 336,51 euro (gezinsbedrag) of 1 027,24 euro (bedrag alleenstaande).

In de **overheidsregeling** kan een gewaarborgd minimum worden toegekend na 20 aanneembare dienstjaren. Het gewaarborgd minimum rustpensioen bedraagt 1 261,65 euro per maand voor een alleenstaande en 1 577,03 euro per maand voor een gehuwde gepensioneerd.

In de werknemersregeling werd in 1997 het **minimumrecht per loopbaanjaar** ingevoerd voor nieuwe gepensioneerden. Indien het loon van een jaar, dat geherwaardeerd wordt op de ingangsdatum van het pensioen, lager is dan het minimumrecht dat op die datum geldig is, dan wordt het pensioen voor het betrokken jaar berekend op basis van dit minimumrecht. De voorwaarden zijn soepeler dan voor het minimumpensioen. De gepensioneerd moet minstens 15 jaar als werknemer gewerkt hebben en ten minste 1/3^{de} van een voltijdse tewerkstelling. Het minimumrecht wordt maar toegepast in de pensioenberekening indien het pensioen a priori lager is dan een bepaald plafond (1 459,65 euro of 1 167,12 euro per maand voor respectievelijk het gezinsbedrag en het bedrag alleenstaande) en na toepassing van het minimumrecht mag het pensioen niet hoger zijn dan dat plafond. Op 1 februari 2012 bedraagt het minimumrecht per loopbaanjaar 21 753,81 euro (jaarbedrag). Een pensioen waarbij de volledige loopbaan geaardeerd zou worden aan het minimumrecht bedraagt dan 1 359,61 euro of 1 087,69 euro per maand voor respectievelijk het gezinsbedrag en het bedrag alleenstaande. Dit stemt overeen met het minimumpensioen in de werknemersregeling. In de praktijk zullen echter enkel de slecht betaalde loopbaanjaren opgetrokken worden tot het minimumrecht in de pensioenberekening en zullen er ook loopbaanjaren geaardeerd worden aan (hogere) lonen. Hierdoor zal het pensioenbedrag na toepassing van het minimumrecht hoger liggen dan het minimumpensioen (pro rata de loopbaanduur).

1) Bijvoorbeeld, iemand die 20 jaar voltijds heeft gewerkt als werknemer en 15 jaar als zelfstandige. Hij komt niet in aanmerking voor het gewaarborgd minimum werknemer aangezien hij geen loopbaan van 30 jaar als werknemer heeft. Echter, hij heeft nog 15 jaar als zelfstandige gewerkt waardoor hij aan de loopbaanvoorwaarde voor het gemengd gewaarborgd minimum voldoet. Zijn werknemerspensioen mag daardoor niet lager liggen dan 20/45 x gemengd minimumpensioen.

Gerechtigden minimumpensioenen en IGO

Uit gegevens van de Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS) blijkt dat in 2010 bijna 21 500 gepensioneerden uit de overheidssector het gewaarborgd minimum ontvangen. Dit stemt overeen met 5% van de overheidspensioenen.

Gegevens van de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) tonen aan dat in 2011 bijna 500 000 gepensioneerden met een werknemers- en/of zelfstandigenpensioen⁵⁸, of ruim 1 op 4, een minimumpensioen als werknemer en/of zelfstandige krijgen. Voornamelijk bij gepensioneerden die enkel een loopbaan als zelfstandige gekend hebben, wordt het pensioenbedrag opgetrokken tot het minimum. Globaal heeft 70% van hen het minimumpensioen, met een groot verschil naar geslacht: ruim 80% van de mannen tegenover bijna 60% van de vrouwen. Nochtans is het gemiddeld pensioen van vrouwen in deze pensioenregeling relatief laag⁵⁹ maar velen voldoen niet aan de loopbaanvoorwaarde voor het minimum waardoor zij er geen beroep kunnen op doen. Bij gepensioneerden met enkel een loopbaan als werknemer heeft 14% het gewaarborgd minimum en het zijn eerder vrouwen voor wie het pensioenbedrag wordt opgetrokken (21% vrouwen versus 7% mannen). Ten slotte ontvangt 58% van de gepensioneerden die een werknemers- en zelfstandigenpensioen cumuleren een minimumpensioen waarbij er nauwelijks een verschil is tussen mannen en vrouwen.

Uit de statistische studies van de RVP (april 2005) blijkt dat het optrekken van lonen in de pensioenberekening tot het minimumrecht per loopbaanjaar voornamelijk gebeurt bij vrouwen. Bij 50% van de vrouwen voor wie in 2005 het rustpensioen op wettelijke leeftijd is ingegaan werd het minimumrecht toegepast, bij mannen was dit 38%. Het aantal loopbaanjaren dat wordt opgetrokken tot het minimumrecht is ook groter bij vrouwen. Door de sterke verhoging van het bedrag van het minimumrecht in oktober 2006, zal het minimumrecht intussen vermoedelijk aan belang gewonnen hebben.

Eveneens uit cijfers van de RVP blijkt dat er op 1 januari 2011 bijna 102 000 oudere bijstandsgerechtigden zijn (IGO + het uitdovende gewaarborgd inkomen voor bejaarden (GIB)) wat overeenstemt met 5,4% van de 65-plussers. Het merendeel (2/3de) van de IGO-gerechtigden zijn vrouwen waarvan ongeveer 80% het "verhoogd basisbedrag" ontvangt wat in hoofdzaak uitgekeerd wordt aan alleenstaanden. Ruim 80% cumuleert de IGO met een pensioen, bij mannen is dit 92% en bij vrouwen 78%. Dit verschil is te verklaren door de individualisering van het recht op IGO, waardoor bij een koppel beide partners de IGO aanvragen, en de frequentere toepassing van het pensioen aan gezinsbedrag bij mannen. Hierdoor zullen, in het geval van een koppel waarbij de man een gezinspensioen ontvangt, zowel hij als zijn echtgenote de IGO aanvragen. De vrouw heeft in dat geval geen eigen pensioen.

Een verdeling naar pensioenregeling toont dat 33% van de IGO-gerechtigden de bijstandsuitkering cumuleert met enkel een werknemerspensioen, 11% met enkel een zelfstandigenpensioen en 37% met een werknemers- en zelfstandigenpensioen. Uit een verdeling van het aantal gepensioneerden met een

⁵⁸ Cumul met een overheidspensioen is niet uitgesloten.

⁵⁹ Zie De Vil, G. (2010), "De Belgische eerstestapjerpensioenen aan de vooravond van de vergrijzing: doorlichting van bedragen, gerechtigden en adequaatheid", Working Paper 4-10, Federaal Planbureau.

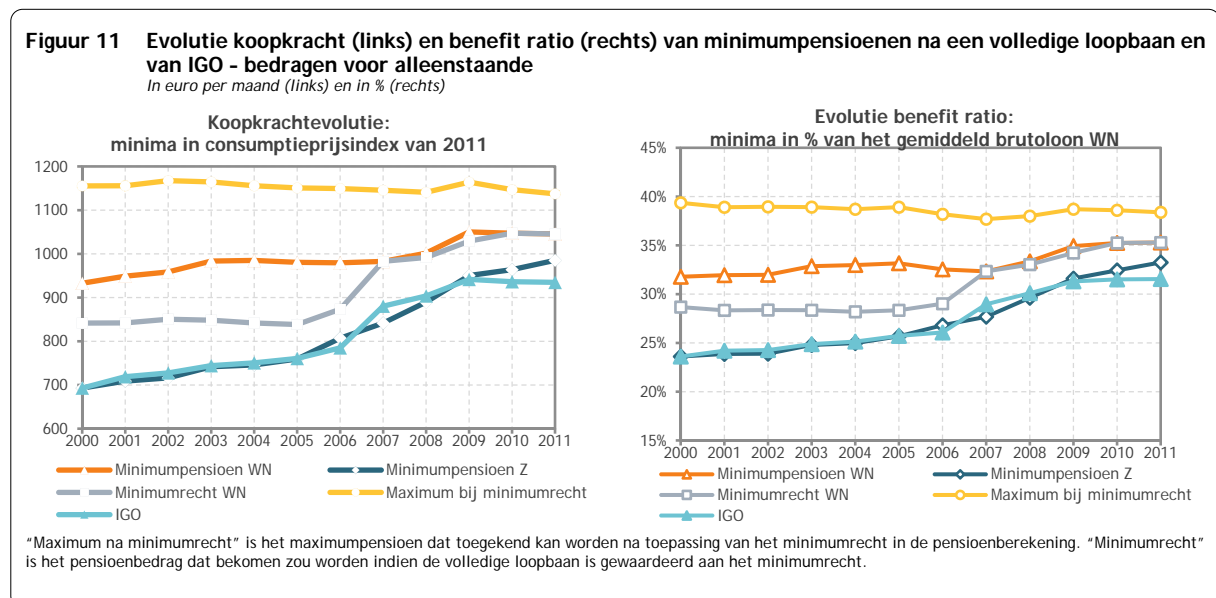
IGO naar pensioenregeling blijkt dat 3% van de gepensioneerden met enkel een werknemerspensioen, 9% van de gepensioneerden met enkel een zelfstandigenpensioen en 10% van de gepensioneerden met een werknemers-en zelfstandigenpensioen een aanvullende IGO-uitkering ontvangt.

Bedragen minimumpensioenen en IGO

In deel 3.1.2.a stelden we een daling vast van het armoederisico bij ouderen en gepensioneerden sinds 2005. Deze vaststelling kan worden verklaard door onderstaande analyse van de bedragen van de minimumpensioenen en de IGO. Alvorens de adequaatheid van minima als instrument tegen armoede toe te lichten, wordt de evolutie van de bedragen geschetst ten opzichte van de evolutie van de koopkracht en van het gemiddelde brutoloon van werknemers (benefit ratio).

Evolutie van koopkracht en benefit ratio

Figuur 11 geeft de evolutie van de minima sinds 2000⁶⁰: in welke mate hebben zij de koopkracht gevolgd en hoe is hun benefit ratio geëvolueerd?



Door hun automatische koppeling aan de gezondheidsindex volgen de minimumpensioenen en de IGO ten minste de evolutie van de prijzen. Figuur 11 stelt de koopkrachtevolutie voor van de bedragen voor een alleenstaande. Globaal genomen is hun koopkracht over de periode 2000-2011 toegenomen. De mate waarin dit is gebeurd, verschilt evenwel naar regeling en periode. De sterkste groei wordt opgetekend voor het minimumpensioen in de zelfstandigenregeling en de IGO.

In 2011 ligt de koopkracht van het zelfstandigenminimumpensioen ruim 40% hoger dan in 2000. Deze toename situeert zich vooral na 2005: tussen 2005 en 2011 stijgt het minimum 30% bovenop de consumptieprijsindex of gemiddeld ruim 4% per jaar. Tot 2007 was dit het resultaat van specifieke welvaartsaanpassingen. Nadien werd in het kader van de wet op het Generatiepact een structureel

⁶⁰ Voor de evolutie van de koopkracht en benefit ratio's over de periode 1985-2000 verwijzen we naar het jaarlijks verslag van de SCvV 2010.

budget voorzien voor welvaartsaanpassingen in de zelfstandigenregeling. De concrete maatregelen die hieruit voortvloeiden hebben tot herwaarderingen van het minimumpensioen geleid.

In de werknemersregeling is het minimumpensioen over de periode 2000-2011 met 12% (in reële termen) gestegen bovenop de automatische prijsaanpassingen. Het verschil in groeivoeten van de minimumpensioenen in de werknemers- en zelfstandigenregeling heeft de kloof tussen beide regelingen sterk verminderd en het verschil tussen deze minima is momenteel historisch klein. De minima in de zelfstandigenregeling liggen nog steeds onder die van werknemers maar op 1 januari 2012 bedraagt het verschil 6% terwijl dat in 2000 nog 35% was (voor bedrag alleenstaande).

Het minimumrecht per loopbaanjaar steeg tussen 2000 en 2011 met 24% (in reële termen). Bij de invoering van het minimumrecht in 1997 werd het minimumbedrag voor het loon bepaald als het minimumloon van een 21-jarige dat op het moment van de pensioenberekening van kracht is. In oktober 2006 werd dat minimumbedrag verhoogd met 17% wat het einde betekent van de band met het minimumloon. Hierdoor stemmen pensioenen die volledig worden berekend via het minimumrecht evenwel overeen met het minimumpensioen van werknemers. Vanaf dan evolueert het minimumrecht zoals het minimumpensioen⁶¹. Ook in de werknemersregeling worden vanaf 2007 de modaliteiten van de wet op het Generatiepact inzake welvaartsaanpassingen toegepast.

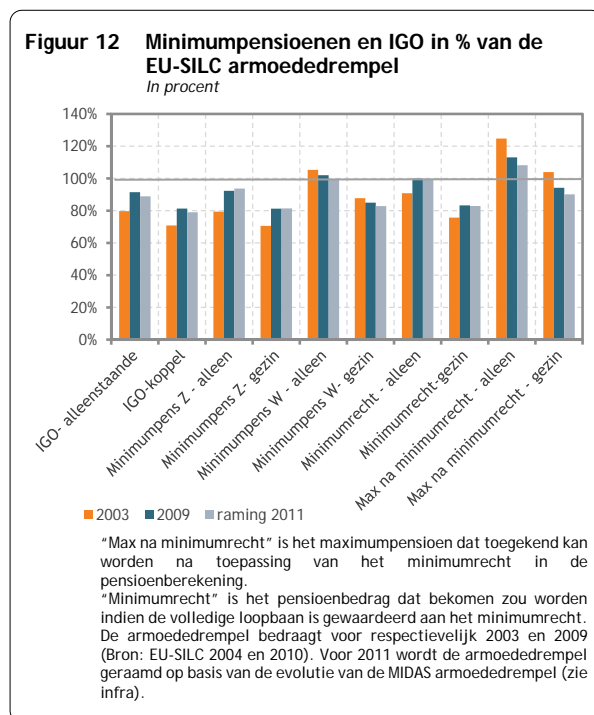
Ook de bijstand kent een aanzienlijke koopkrachtstijging over de periode 2000-2011: in reële termen is het bedrag met 35% gestegen. Opnieuw wordt in het bijzonder de periode 2005-2009 gekenmerkt door aanpassingen bovenop de prijsevolutie. De belangrijkste aanpassing dateert van december 2006 waarop de IGO opgetrokken werd met bijna 14% opdat het zou overeenstemmen met de armoededrempel zoals op dat moment berekend op basis van EU-SILC 2003. Ook de jaren nadien kende de IGO jaarlijks nog één of meerdere verhogingen bovenop de prijsevolutie. Vanaf 2009 gebeurden deze verhogingen in het kader van de wet op het Generatiepact.

De pensioenminima en de IGO hebben dus aanpassingen gekend waardoor ze sterker stegen dan de prijsevolutie. Via de "benefit ratio", of de verhouding van de minima en het gemiddeld brutoloon bij werknemers, kan de welvaartsevolutie van de uitkeringen in kaart worden gebracht. Figuur 11 toont dat de benefit ratio's voor de minima gestegen zijn over de periode 2000-2011. Vooral het minimumpensioen van zelfstandigen is sterker gestegen dan het gemiddeld brutoloon: de benefit ratio evolueert van 23% in 2000 naar 33% in 2011 (voor bedrag alleenstaande). Deze stijging treedt vooral op vanaf 2005. Ook het minimumrecht per loopbaanjaar en de IGO groeien vanaf dan merkelijk sterker dan de lonen (zie supra verhogingen in 2006) en het minimumpensioen voor werknemers kent vanaf de invoering van het generatiepact (2007) een sterkere stijging dan de lonen. De laatste twee jaren van de periode kennen de minima in de werknemersregeling en de IGO een gelijke tred met het gemiddeld brutoloon terwijl het minimumpensioen bij de zelfstandigen sneller groeit.

⁶¹ In Figuur 11 is er een verschillende evolutie van het minimumpensioen en minimumrecht waar te nemen na 2006. Dit is te wijten aan verschillen in ingangsdatum van welvaartsaanpassingen waardoor de jaargemiddelden verschillend zijn (zo werd bijvoorbeeld het minimumpensioen verhoogd met 2% in juli 2008 en met 3% in juni 2009 terwijl het minimumrecht met 5% werd verhoogd in september 2009). De welvaartsaanpassing met 2% in september 2011 werd wel gelijktijdig ingevoerd voor beide uitkeringen.

In vergelijking met de armoededrempel

Uit Figuur 12 blijkt dat in 2009 (meest recente inkomensjaar van de EU-SILC) de meeste minima onder de armoededrempel liggen. De kloof tussen de minima en de drempel is ten opzichte van 2003 echter sterk gedaald voor de minimumpensioenen in de zelfstandigenregeling, het minimumrecht en de IGO. De vergelijking van de geobserveerde minimumbedragen in 2011 met een geraamde armoededrempel⁶² toont een verdere maar beperktere daling van de kloof voor het minimumpensioen bij zelfstandigen terwijl deze voor de IGO lichtjes toeneemt. De relatieve positie van het minimumpensioen voor werknemers ten opzichte van de armoededrempel gaat er zowel voor de geobserveerde als de geraamde periode op achteruit. . Voor de vergelijking van de gezinsbedragen (of bedragen voor een koppel) met de armoededrempel werden deze bedragen omgerekend in “equivalente bedragen ” door ze te delen door de “gecorrigeerde OESO equivalentieschaal” (i.e. 1,5 voor een koppel, namelijk factor 1 voor de eerste volwassene + factor 0,5 voor de tweede volwassene).



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

Uit Figuur 12 blijkt verder dat de kloof met de armoededrempel groter is voor koppels (gezinsbedragen) dan voor alleenstaanden. Dit is

te wijten aan een methodologisch verschil in equivalentieschalen. Bij het bepalen van de relatieve armoededrempel bedraagt de equivalentieschaal voor een koppel 1,5 (zie supra). De “impliciete” equivalentieschaal in de pensioenwetgeving kunnen we afleiden als de verhouding van de gezinsbedragen met de bedragen voor een alleenstaande. Bij de minimumpensioenen bedraagt de impliciete equivalentieschaal 1,25 in de werknemersregeling en 1,30 in de zelfstandigenregeling. Bij de IGO bedraagt de impliciete equivalentieschaal 1,33. Of nog, in de pensioen- en bijstandsregeling liggen de bedragen voor een koppel 25% tot 33% hoger dan de bedragen voor een alleenstaande, terwijl de wegingscoëfficiënt conform de relatieve methode een verhoging van 50% van het bedrag van een koppel ten opzichte van het bedrag van alleenstaande suggereert. Gegeven deze verschillen kunnen

⁶² Hierbij laten we de laatst geobserveerde EU-SILC drempel evolueren conform de groeivoet van de gesimuleerde armoededrempel volgens MIDAS (cf. infra). De (geraamde) armoededrempels bedragen € 777, € 973 en € 1 051 in respectievelijk 2003, 2009 en 2011.

we a priori stellen dat de bedragen voor een koppel minder adequaat zullen scoren dan deze voor een alleenstaande.

Bijstandsuitkeringen, voor ouderen de IGO, kunnen als wettelijke armoededrempel worden beschouwd. Het zijn immers wettelijke minimuminkomens die weergeven hoeveel de gerechtigden volgens de overheid in principe nodig hebben om aan de minimale behoeften te voldoen. Zoals uit Figuur 12 blijkt ligt de IGO onder het niveau van de relatieve armoededrempel. Het optrekken van de IGO zodat het bedrag zou overeenstemmen met de relatieve armoededrempel lijkt misschien een evidente zaak om op die manier het armoederisico bij ouderen uit te sluiten. Toch enkele bemerkingen hierbij. Ten eerste zijn er enkele methodologische verschillen waardoor, zelfs indien beide bedragen op elkaar zijn afgestemd, er nog steeds een bepaald percentage ouderen een armoederisico zou kunnen lopen. Zo is er het verschil in equivalentieschalen (zie supra). Verder wordt bij samenwonende ouderen het beschikbaar inkomen ook beïnvloed door de inkomensbronnen van de partner (indien die jonger is dan 65 jaar heeft hij geen recht op de IGO). Hiermee wordt rekening gehouden om het "equivalent inkomen" te bepalen waarop het armoederisico is gebaseerd. Ten slotte kan het ook zijn dat een gedeelte van de populatie ouderen een armoederisico loopt volgens het concept van beschikbaar inkomen dat gebruikt wordt voor de EU-SILC armoededrempel, maar niet volgens de bestaansmiddelentoets die voor de toekenning van de IGO wordt gebruikt, of omgekeerd. Bijvoorbeeld, bij het bepalen van het beschikbaar inkomen volgens de relatieve methode wordt geen rekening gehouden met het kadastraal inkomen of het vermogen wat wel (gedeeltelijk) het geval is in de bestaansmiddelentoets van de 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.

De relativiteit van de armoededrempels en de voorzichtigheid die aan de dag moet worden gelegd bij een vergelijking met minimuminkomens, blijkt ook uit de resultaten van een gelijkaardige oefening op basis van de budgetmethode. Deze methode bepaalt de armoededrempel via een "budgetnorm": een budget bepaald op basis van een korf goederen en diensten waarvan het verbruik noodzakelijk wordt geacht om menswaardig te leven binnen een samenleving. In het kader van een onderzoek voor Federaal Wetenschapsbeleid⁶³ werden budgetnormen ontwikkeld voor verschillende gezinstypes in België (Brussel, Vlaanderen en Wallonië). Uit een vergelijking van de IGO met de budgetnormen voor ouderen die eigenaar zijn van een woning en voor ouderen die huren in de sociale sector, blijkt dat de IGO hoger is dan deze budgetnormen. Dit is zowel het geval voor alleenstaanden als voor koppels⁶⁴. Maar voor ouderen die een woning huren op de private markt, ligt de IGO onder de budgetnorm. De situatie wordt moeilijker voor hulpbehoevende ouderen, zij hebben immers een grotere nood aan inkomen.

⁶³ "Minibudget: Wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België?", Katholieke Hogeschool Kempen, Universiteit de Liège en Universiteit Antwerpen, onderzoeksrapport Federaal Wetenschapsbeleid (2010).

⁶⁴ De equivalentieschaal die uit de budgetnorm komt, situeert zich voor een koppel rond 1,3. Dit leunt dichter aan bij de impliciete equivalentieschaal van de IGO dan dat het geval is bij de equivalentieschaal volgens de relatieve methode.

3.1.3. Vergelijking met buurlanden

Dit deel plaatst de armoedesituatie van de Belgische ouderen in een internationaal perspectief. Aan de hand van armoede-indicatoren gebaseerd op de resultaten van EU-SILC 2010 in de desbetreffende landen, vergelijken we de Belgische situatie met Duitsland, Frankrijk, Nederland en het gemiddelde voor de EU⁶⁵. Box 6 schetst kort enkele elementen betreffende de pensioenstelsels in de buurlanden die nuttig kunnen zijn bij deze vergelijking.

⁶⁵ EU op basis van de actuele situatie met 27 lidstaten en op basis van de 15 "oude" lidstaten. Het EU gemiddelde wordt geschat door Eurostat.

Box 6 Verklarende elementen uit de pensioensystemen en bijstand in de buurlanden voor de vergelijking van het armoederisico bij ouderen¹

Adequate minimumuitkeringen kunnen een belangrijke hefboom vormen in de strijd tegen armoede. Hier gaan we kort in op elementen uit de pensioen- en bijstandssystemen in de buurlanden die een minimumuitkering aan ouderen garanderen. Zij kunnen immers nuttig zijn bij een internationale vergelijking van het armoederisico bij ouderen.

In Duitsland vormt het eerstepijlerpensioen de belangrijkste pijler. Het is gebaseerd op het omslagstelsel (pay-as-you-go) waarbij de pensioenberekening uitgaat van een puntensysteem in functie van bijdragen. Het systeem voorziet geen minimumpensioen. De wettelijke pensioenleeftijd bedraagt doorgaans 65 jaar (op voorwaarde dat er minstens 5 jaar bijdragen betaald zijn). Deze leeftijd zal geleidelijk aan opgetrokken worden naar 67 jaar tegen 2029. Mede ter compensatie van deze maatregel werd er tijdens de hervormingen van 2001 een aanvullend tweede- en derdepijlerpensioen opgericht dat door de overheid gesteund wordt via fiscale stimuli. Aanvullende pensioenen blijven evenwel op vrijwillige basis. Om armoede bij ouderen te beperken worden er begin 2012 voorstellen geformuleerd voor een nieuw pensioensupplement ("Zuchussrente"). Momenteel dienen de modaliteiten nog te worden uitgewerkt². Sinds 2003 voorziet het bijstandssysteem ook in een minimuminkomen voor ouderen die over onvoldoende bestaansmiddelen beschikken. Gemiddeld genomen liggen deze bedragen onder de armoededrempel en in 2010 deed 2,5% van de 65-plussers³ er een beroep op.

Ook in Frankrijk vormt het wettelijk pensioen, op basis van het omslagstelsel, de belangrijkste pijler. Er bestaan verschillende systemen naargelang de regeling (privésector, overheidssector, vrije beroepen,...) maar de hervormingen die vanaf 2003 aan de gang zijn, moeten deze verschillen reduceren. In november 2010 werd een nieuwe hervormingswet goedgekeurd waardoor de wettelijke pensioenleeftijd van 60 jaar geleidelijk zal opgetrokken worden naar 62 jaar (voorzien in 2018, momenteel wordt er onderhandeld dit te vervroegen naar 2017). Er wordt een basispensioen voorzien (minimum contributief) indien de gepensioneerde een volledige loopbaan heeft of minstens 65 jaar is. Deze minimumleeftijd wordt met de hervormingswet geleidelijk aan verhoogd tot 67 jaar vanaf 2023. De hervorming bevat verder een reeks maatregelen zoals het versterken van de link tussen bijdragen en uitkeringen door het geleidelijk optrekken van de bijdrageperiode in verhouding tot de toename van de levensverwachting. Daarnaast is er nog een verplicht aanvullend systeem dat eveneens gebaseerd is op het omslagstelsel (een puntensysteem in functie van de bijdragen). Het aandeel van vrijwillige tweede- en derdepijlerpensioenen is beperkt maar hervormingen moedigen dit aan. Na een bestaansmiddelentoets kunnen de Franse 65-plussers (60-plussers in het geval van arbeidsongeschiktheid) beroep doen op het bijstandssysteem. Deze bedragen liggen gemiddeld onder de armoededrempel en eind 2010 genoot 3,8% van de ouderen deze uitkering⁴.

Het Nederlandse pensioensysteem bestaat voornamelijk uit twee pijlers: een forfaitair wettelijk pensioen (de Algemene Ouderdomswet (AOW)) en een aanvullend tweedepijlerpensioen. In Nederland ontvangen alle inwoners vanaf 65 jaar een AOW dat men verplicht opbouwt tussen de leeftijd van 15 en 65 jaar indien men in Nederland woont⁵ en zonder onderscheid naar activiteitsstatuut. Daarnaast is het tweedepijlerpensioen sterk ontwikkeld in Nederland met een dekkingsgraad van meer dan 90% van de actieve bevolking. In september 2011 werd er een nieuw Pensioenakkoord bereikt dat stelt dat de AOW pensioenleeftijd wordt opgetrokken naar 66 jaar in 2020 en 67 jaar in 2025 en wordt gekoppeld aan de levensverwachting. Het aanvullend pensioensysteem wordt eveneens herzien om het transparanter te maken en een betere verdeling van risico's, kosten en opbrengsten tussen generaties te bereiken. Indien men geen recht heeft op de volledige AOW en indien het inkomen, dus ook rekening houdend met de tweede- en derdepijlerpensioenen, een bepaalde drempel (die grosso modo overeenstemt met de AOW) niet haalt, kan men genieten van de bijstand. In 2009 lag de AOW gemiddeld net onder de armoededrempel.

1 Bron: OECD (2011), "Pensions at a Glance 2011", Europese Commissie (2010), "Joint report on Pensions - country fiche" en Europese Commissie (2012), "White paper - An agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions"

2 Bron: www.zuschussrente-aktuell.de

3 Bron: website Statistisches Bundesamt Deutschland (www.destatis.de)

4 Bron: DREES (2012), "Les allocataires des minima sociaux en 2010", Etudes et résultats nr 801, mars 2012 voor het aantal gerechtigden en www.insee.fr voor de demografische gegevens.

5. Indien men tijdens deze periode in het buitenland verblijft, bouwt men geen rechten op, tenzij men voor die jaren inkomstenbelasting betaalt.

Algemeen kunnen we stellen dat de vergelijking op vlak van armoede-indicatoren tussen België en de buurlanden sterk gelijklopend is met de resultaten van de voorgaande jaren (zie vorige verslagen van de SCvV). We vatten ze hierna nog eens kort samen.

Tabel 29 Armoederisico-indicatoren in België, grootste buurlanden en gemiddelde voor de EU op basis van EU-SILC 2010

	BE	DU	FR	NL	EU-15	EU-27
Armoededrempel (maandbedrag in euro)	973	940	1002	1015		
Armoederisico, in %						
Totale bevolking	14.6	15.6	13.5	10.3	16.2	16.4
Naar leeftijd						
- 0-15 jaar	18.5	17.2	18.4	13.5	19.5	20.2
- 16-64-jaar	12.3	15.8	13.0	10.3	15.4	15.6
- 65-plussers	19.4	14.1	9.7	5.9	16.1	15.9
Naar activiteitsstatuut						
- totaal (bevolking 16+)	13.4	15.1	12	9.3	15.4	15.5
- werkenden	4.5	7.2	6.2	5.1	7.9	8.4
- werklozen	30.4	70	33.1	31.8	45	45.1
- gepensioneerden	16.1	13.4	8.4	5.7	14.2	13.9
- inactieven	24.5	24.1	27.1	20.1	26.7	26.2
Bij alternatieve drempel van 50% van het mediaan equivalent inkomen						
- 65-plussers	7.8	7.0	3.8	2.1	7.7	7.6
- gepensioneerden	6.6	6.5	3.6	2.0	6.7	6.6
Belang van pensioenen						
Armoederisicopercentage voor totaal 65-plussers op basis van inkomen zonder sociale uitkeringen...						
... en zonder pensioen	90.2	94.0	86.6	94.8	88.3	87.7
... maar met pensioen	24.0	15.2	13.1	12.6	20.1	19.8
Geaggregeerde bruto vervangingsratio^a						
	46	49	67	47	53	53
Diepte van armoederisico^b						
- 65-plussers	13.0	16.6	14.0	10.2	16.2	16.4
Niet monetaire indicatoren						
Materiële deprivatiëgraad (niet kunnen veroorloven van 4 items uit een lijst van 9) bij 65-plussers met een armoederisico						
- alleenstaande, >= 65 jr	12.6	14.8	14.4	0	11.9	18.4
- 2 volwassenen, ten minste 1 >= 65 jr	7.2	6.5	6.3	3.9	8.3	13.7
Subjectieve armoedegraad ^c						
- alleenstaande, >= 65 jr	36.2	29.8	32.7	13.9	33.8	40.8
- 2 volwassenen, ten minste 1 >= 65 jr	33.3	23.5	31.6	24.2	34.5	39.3
Inkomensongelijkheid bij 65-plussers						
- S80/S20	3.7	3.8	4.4	3.1	4.1	4.0

^a De bruto geaggregeerde vervangingsratio is berekend als de verhouding van het mediaan individueel pensioeninkomen van 65-74-jarigen ten opzichte van het mediaan individueel arbeidsinkomen van 50-59-jarigen. Het gaat telkens over brutobedragen.

^b Berekend als het verschil tussen het mediaan inkomen van de populatie met een armoederisico en de armoededrempel, uitgedrukt in percentage van de armoededrempel.

^c Populatie met armoederisico die zegt het moeilijk tot zeer moeilijk te hebben om de eindjes aan elkaar te knopen.

Bron: Eurostat, EU-SILC 2010 (inkomensjaar 2009).

In vergelijking met de buurlanden en het gemiddelde van de EU hebben Belgische 65-plussers en gepensioneerden een relatief hoog armoederisico (zie Tabel 29). Ook in de buurlanden is het armoederisico van ouderen en gepensioneerden gedaald in 2009 ten opzichte van 2008. Uit onderzoek dat de SCvV vorig jaar in haar verslag voorstelde⁶⁶, blijkt dat indien rekening wordt gehouden met

⁶⁶ Törmäletho en Sauli, "The distributional impact of imputed rent in EU-SILC", Eurostat Methodologies and working papers, 2010 edition.

geïmputeerde huur bij het bepalen van het beschikbaar inkomen, de kloof tussen het armoederisico van Belgische 65-plussers en dat van ouderen in Nederland en Frankrijk sterk vermindert (op basis van EU-SILC 2007 over inkomens van 2006).

Het belang van het pensioen in de strijd tegen armoede lichten we toe aan de hand van twee indicatoren. Een eerste indicator is de bruto geaggregeerde vervangingsratio en heeft betrekking op de eerste pensioenpijler. Deze ratio, die de verhouding weergeeft van het pensioeninkomen van 65-74-jarigen ten opzichte van het arbeidsinkomen van 50-59-jarigen (in beide gevallen benaderd via de mediaan van bruto individuele inkomens), ligt in 2009 voor België rond het niveau van Nederland en Duitsland. De relatief lage ratio voor Nederland, ondanks hun relatief laag armoederisicopercentage voor ouderen, is te wijten aan het feit dat het hier enkel over het eerstelijngedeelte van het pensioeninkomen gaat wat in Nederland overeenstemt met het basispensioen AOW. De ratio van Frankrijk van 0,67 wijst op een relatief kleine kloof tussen het eerstelijngedeelte van het pensioeninkomen en het arbeidsinkomen bij 50-plussers. Merk op dat de indicator op meerdere vlakken verschillend is van andere SILC-indicatoren in dit hoofdstuk. Zo is hij gebaseerd op individuele, ongewogen arbeidsinkomens en wettelijke rust- en overlevingspensioenen (dus geen andere inkomensbronnen). Daarnaast is de ratio berekend op brutobedragen waardoor het geen betrouwbaar beeld geeft van de koopkracht. Bovendien kent België een gunstig fiscaal regime voor pensioenen waardoor de vergelijking met de buurlanden op basis van brutobedragen een vertekend beeld kan geven. Dit blijkt bijvoorbeeld het geval te zijn bij een vergelijking van netto en bruto theoretische vervangingsratio's (verhouding van het pensioen tijdens het eerste jaar pensionering en het laatst verdiende loon). Terwijl deze bruto ratio's voor België lager liggen dan voor onze buurlanden, liggen ze in netto termen hoger dan deze voor Frankrijk en Duitsland⁶⁷.

Een tweede indicator met betrekking tot het belang van het pensioen meet het armoederisico op basis van een inkomen vóór sociale uitkeringen. Hieruit blijkt dat in België het effect van pensioenen, als som van het eerste- en tweedelijngedeelte van het pensioen, op het reduceren van het armoederisico beperkter is dan in de buurlanden. Naast het eerstelijngedeelte van het pensioen wordt deze indicator ook beïnvloed door de tweede pijler. In België vormt het tweedelijngedeelte van het pensioen vooral een aanvulling voor gepensioneerden met een relatief hoog eerstelijngedeelte van het pensioen⁶⁸. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland waar het globaal sterk is ontwikkeld.

Hierbij toch nog een kanttekening. In nagenoeg alle Europese landen gebeurt de uitbetaling van het tweedelijngedeelte van het pensioen in rente. In de EU-SILC maken deze maandelijkse renten dan ook deel uit van het beschikbaar inkomen. In België wordt het tweedelijngedeelte van het pensioen doorgaans uitgekeerd in kapitaal. Indien de kapitaalsuitkering gebeurt in het jaar voorafgaand aan de EU-SILC bevraging, dan zal voor dat inkomensjaar het kapitaal van het tweedelijngedeelte van het pensioen als inkomensbron worden gerapporteerd. Een internationale vergelijking van de indicatoren dient dus met de nodige voorzichtigheid te gebeuren.

Aanvullende en alternatieve indicatoren kunnen het armoedebeeld van Belgische ouderen ten opzichte van de ons omliggende landen enigszins nuanceren. Zo lijkt de inkomenssituatie van 65-plussers met

⁶⁷ OECD, Pensions at a glance 2011

⁶⁸ Berghman, J., e.a., "Belgische pensioenatlas 2010"

een armoederisico minder precair te zijn in België dan in Duitsland en Frankrijk. In deze landen ligt het mediaan inkomen van de "arme" ouderen respectievelijk 16,6% en 14% onder de armoededrempel terwijl dat in België en Nederland respectievelijk 13% en 10,2% is.

Verder lijken alleenstaande ouderen met een armoederisico in België anno 2010 minder problemen te ondervinden om zich items ter verbetering van hun materiële levensomstandigheden te veroorloven dan alleenstaande "armen" in Duitsland en Frankrijk. Bij "arme" koppels waar minstens één van de partners ouder is dan 65 jaar geven Belgen echter vaker aan dan Fransen en Duitsers dat ze materieel gedepriveerd zijn. In Nederland blijkt het bijna niet voor te komen dat "arme" 65-plussers zich minstens 4 items uit een lijst van 9 niet kunnen veroorloven om financiële redenen.

Nog steeds onder de populatie 65-plussers met een armoederisico geven Belgische 65-plussers in 2010 vaker aan dan hun collega's uit de buurlanden dat ze het moeilijk tot zeer moeilijk hebben om de eindjes aan elkaar te knopen. Terwijl deze indicator op basis van de EU-SILC 2009 in de richting van een daling van de kloof met de buurlanden leek te evolueren, is deze opnieuw toegenomen in 2010.

Ten slotte blijkt dat de inkomensongelijkheid bij de Belgische 65-plussers kleiner is dan in Frankrijk en Duitsland, hoewel het verschil met deze laatste klein is. Dit wijst op een groter herverdelingseffect van het Belgische pensioenstelsel. De lage ongelijkheid in Nederland is te wijten aan het forfaitaire AOW dat aan iedere 65-plusser wordt toegekend, ongeacht het arbeidsverleden.

3.2. Evolutie van de sociale houdbaarheid tot 2060

Teneinde een dynamisch perspectief in te voeren in de analyse van de adequaatheid van de pensioenen, ontwikkelde het Federaal Planbureau het MIDAS-model. Dat model maakt een langetermijnprojectie mogelijk van het armoederisico, de ongelijkheidsgraad van de pensioenen en andere indicatoren inzake de adequaatheid van de pensioenen. Als gevolg van het zeer groot aantal verbeteringen die aan het model werden aangebracht, verschilt de 2012-versie van het MIDAS-model sterk van de 2011-versie. De belangrijkste verbeteringen worden hieronder beschreven.

Eerst en vooral beschikt het MIDAS-model over een nieuw simulatieplatform. Het Federaal Planbureau heeft specifieke simulatiesoftware, LIAM2⁶⁹, ontwikkeld om modellen voor dynamische micro-simulatie uit te werken. In deze nieuwe omgeving kan enerzijds het model gebaseerd worden op zeer uitgebreide databanken en anderzijds de simulatiesnelheid aanzienlijk worden verhoogd.

Dit dubbele voordeel van de nieuwe simulatiesoftware heeft de overgang mogelijk gemaakt van eerder gebruikte enquêtegegevens (bevragingronde 2002 van de Panel Study on Belgian Households (PSBH)) naar een steekproef van administratieve gegevens (afkomstig van de datawarehouse Arbeidsmarkt en sociale bescherming van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid van het jaar 2001). De spectaculaire groei van de databank als gevolg van het gebruik van administratieve gegevens (van 8 500 tot 300 000 personen) leidt tot een veelheid aan details en een aanzienlijke verbetering van de representativiteit en maakt het bovendien mogelijk de micro-economische realiteit nauwkeurig in kaart te brengen. De steekproef wordt uitgebreid tot de Belgische bevolking met behulp van

⁶⁹ Zie <http://liam2.plan.be> voor de gedetailleerde beschrijving, gebruiksaanwijzing en gratis download.

steekproefgewichten. Aangezien het informaticageheugen bepaalde beperkingen heeft, wordt het, zonder groot verlies van representativiteit, teruggebracht tot een database van 2,2 miljoen personen – of één vijfde van de Belgische bevolking.

Om de netto-inkomsten te verkrijgen, werd het belastingstelsel gemodelleerd. De toevoeging van die fiscale module maakt het dus makkelijker de vergelijking te maken met indicatoren inzake sociale houdbaarheid die afkomstig zijn van andere bronnen, zoals de EU-SILC-enquête.

De projectie van het aantal IGO-gerechtigden, ten slotte, is niet langer exogeen ten opzichte van het model maar hangt af van de vergelijking tussen de evolutie van het bedrag ervan en de evolutie van andere inkomsten.

De 2012-versie van het MIDAS-model, die weliswaar de hierboven beschreven fundamentele veranderingen inhoudt, is conceptueel identiek aan de 2011-versie⁷⁰. MIDAS is een model voor dynamische micro-simulatie dat steunt op een representatieve steekproef van de bevolking. In tegenstelling tot het MALTESE-model, dat wordt gebruikt om de budgettaire kosten van de vergrijzing te ramen, is het MIDAS-model niet gebaseerd op geaggregeerde eenheden (sociaal-economische categorieën, leeftijdsgroepen, enz.) maar op individuele gegevens. De gedragingen van de individuen, waaronder de gedragingen die een impact hebben op de opbouw van de pensioenrechten, worden gesimuleerd tot 2060. Bovendien simuleert het model, parallel en op individueel niveau, de lonen, de pensioenen (van loontrekkenden, ambtenaren of zelfstandigen), de brugpensioenen (werkloosheidsuitkeringen met bedrijfstoeslag), de werkloosheidsuitkeringen, de invaliditeitsuitkeringen en de kinderbijslag.

Een belangrijk kenmerk van het model bestaat erin dat het werkt in het kader van scenario's betreffende de evolutie van de demografie (geboorten, overlijdens), de macro-economie (groei van de productiviteit en van de lonen, werkgelegenheidsgraad), het sociaaleconomische (werkgelegenheid per statuut, gerechtigden op sociale uitkeringen) en het sociale beleid (parameters inzake welvaartsaanpassing, integratie van de recente maatregelen) die gelijk zijn aan de scenario's die gehanteerd worden voor de evaluatie van de budgettaire kosten van de vergrijzing. De sociale en de financiële houdbaarheid van de vergrijzing worden dus bestudeerd binnen een coherent kader.

Op basis van de in 2001 geobserveerde individuen, geeft het MIDAS-model individuele resultaten voor de periode 2002-2060 in overeenstemming met de projecties en hypothesen van het referentiescenario van de SCvV. De simulatieresultaten maken het mogelijk indicatoren over de adequaatheid van de pensioenen naar voren te brengen. We zullen vooral aandacht besteden aan de indicatoren inzake de ongelijkheid en het armoederisico. De analyse van het armoederisico is gebaseerd op het armoedeconcept beschreven in deel 1.

Bij de interpretatie van de simulatieresultaten moet rekening worden gehouden met twee belangrijke kenmerken van het model. Eerst en vooral worden de inkomsten uit spaargelden, ongeacht of het gaat

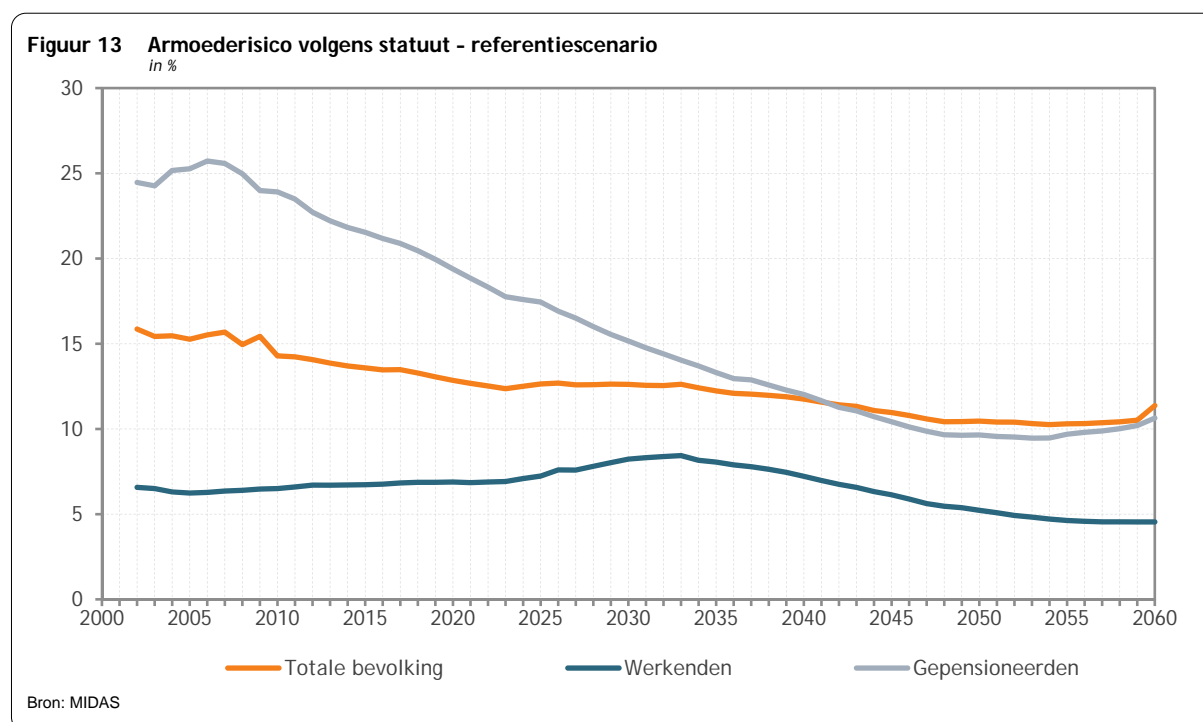
⁷⁰ Aangezien deze versie van het model zeer recent is, bestaat er nog geen referentiepublicatie van. We verzoeken de lezer kennis te nemen van de volgende verwijzing die verband houdt met de vorige versie van het model: Dekkers, G., Desmet, R. en De Vil, G. (2010), The long-term adequacy of the Belgian public pension system: An analysis based on the MIDAS model, Working Paper 10-10, Federaal Planbureau, Brussel.

om de 2de of de 3de pijler voor de gepensioneerden, inkomens uit roerend en onroerend goed of de particuliere spaargelden in het algemeen, niet gemodelleerd. Bij gebrek aan beschikbare gegevens, wordt deze inkomstencategorie niet gesimuleerd en dus niet in aanmerking genomen in de hieronder vermelde indicatoren van de adequaatheid van de pensioenen. Hoewel huidige ontwikkelingen van het model het mogelijk zullen maken de migraties in het model op te nemen, worden ze niet gemodelleerd in deze versie van het model.

Tot slot merken we op dat de hierna voorgestelde projecties, net als de vroegere budgettaire analyses, geen vooruitzichten zijn maar wel projecties bij ongewijzigd beleid. We preciseren eveneens dat het hier in aanmerking genomen referentiescenario hetzelfde is als dat van de evaluatie van de budgettaire kosten van de vergrijzing, namelijk een scenario waarin de jongste pensioenhervorming is opgenomen alsook een herdefiniëring van de toekenningmodaliteiten van de bonus.

3.2.1. Evolutie van de armoede bij gepensioneerden

Figuur 13 toont het armoederisico volgens statuut voor het referentiescenario. Het inkomen waarmee rekening wordt gehouden, is identiek aan dat van de voorgaande analyse: het equivalent netto gezinsinkomen.



Hoewel de hierboven voorgestelde resultaten in termen van evolutie over de tijd dicht aanleunen bij de resultaten van het vorige rapport, verschillen ze in termen van niveau. Dit verschil is het resultaat van de fundamentele wijzigingen die aan het model werden aangebracht en die hierboven in detail worden voorgesteld. Naast een andere statistische realiteit als gevolg van de wijziging van de gegevens, leiden de overgang van bruto-inkomens naar netto-inkomens en de endogenisering van het aantal IGO-gerechtigden tot verschillende armoedegraden. Die laatste zijn, in tegenstelling tot de vorige resultaten, vergelijkbaar met de officiële statistieken inzake armoede die werden opgesteld met behulp

van de EU-SILC-gegevens (zie vorig deel). Het grootste verschil tussen de resultaten die steunen op de EU-SILC-gegevens en de resultaten die steunen op de huidige versie van het MIDAS-model, betreft de inkomens uit spaargelden. Die worden niet in aanmerking genomen in de hierboven voorgestelde projectie, terwijl ze integraal deel uitmaken van de EU-SILC-gegevens.

Het armoederisico van de Belgische bevolking dat naar voren komt uit het MIDAS-model voor de periode vóór 2010, ligt op hetzelfde niveau als het officieel armoederisico op basis van de EU-SILC-enquête. Het model geeft dus, op het niveau van de totale bevolking, de officiële armoedegraad. De armoedegraad van de werkende bevolking is eveneens bijna gelijk aan die van de EU-SILC-enquête. Hij bevindt zich, vóór 2010, rond 6%, tegenover 4% in de officiële statistieken.

Het armoederisico van de gepensioneerden, daarentegen, is merkkelijk hoger dan datgene dat bekomen wordt op basis van de resultaten van de EU-SILC-enquête. De evolutie van vóór 2010 is echter sterk vergelijkbaar. Het niveauverschil vloeit voort uit het feit dat de inkomens uit spaargelden niet in aanmerking werden genomen. De hierboven voorgestelde armoedegraad van gepensioneerden kan bijgevolg worden beschouwd als de armoedegraad van gepensioneerden van de eerste pensioenpijler, zonder de inkomens van de tweede en de derde pensioenpijler en eventuele andere vermogensinkomens. Aangezien gepensioneerden de categorie vormen van personen die wellicht over meer inkomens uit spaargelden beschikt dan andere categorieën, zien zij hun armoedegraad stijgen wanneer met die inkomens geen rekening wordt gehouden.

De evolutie in de tijd van het armoederisico van gepensioneerden volgt, vanaf 2006, een neerwaartse curve tot begin van de jaren 2050. De laatste simulatiejaren kennen een zeer licht herstel van die curve.

De verwachte daling van het armoederisico van gepensioneerden wordt verklaard door twee factoren. De eerste resulteert uit het feit dat de IGO op 1 december 2006 bijna met 14% werd verhoogd. Dankzij die opwaardering liggen de inkomens van de IGO-gerechtigden voortaan boven de armoedegrens⁷¹. Dat geldt tot het einde van de simulatieperiode voor alleenstaande gerechtigden en tot het laatste decennium van de simulatieperiode voor samenwonende gerechtigden. Uitgedrukt in equivalente termen, is de IGO die wordt toegekend aan een gehuwd of samenwonend koppel, minder hoog⁷². De herwaardering van de IGO heeft dus als resultaat dat de gerechtigden worden beschermd tegen het armoederisico tot het laatste decennium van de simulatieperiode.

De tweede verklarende factor voor het lagere armoederisico van gepensioneerden van 2006 tot aan het begin van de jaren 2050, is de toegenomen arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Omdat ze steeds langere loopbanen hebben, ontvangen vrouwen hogere pensioenen.

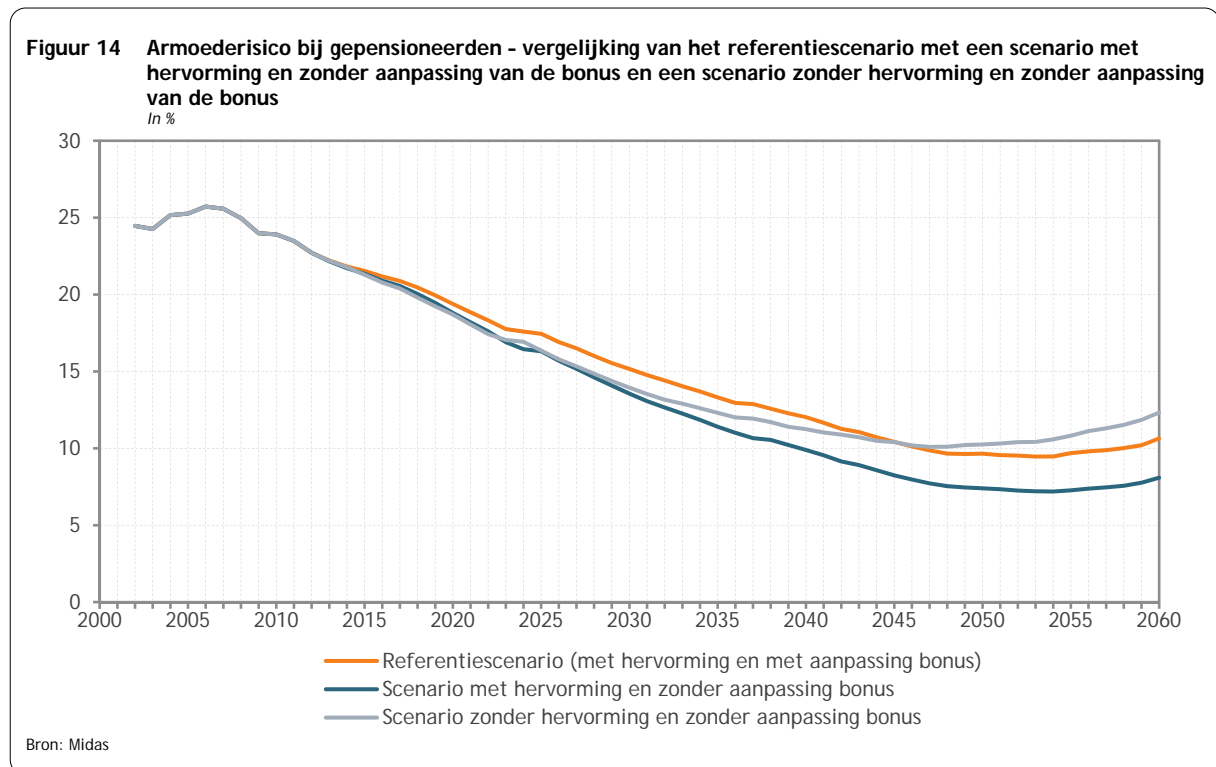
Ten slotte neemt het armoederisico van de gepensioneerden licht toe tussen het midden van het decennium 2050 en het einde van de simulatieperiode. De loskoppeling met 0,5% tussen de groei van

⁷¹ We noteren dat dit niet het geval is wanneer de vergelijking wordt gemaakt uitgaande van de armoedegrens op basis van de EU-SILC-enquête. Aangezien de inkomens uit spaargelden niet in het model voorkomen, is de armoedegrens op basis van MIDAS-model lager dan de EU-SILC-armoedegrens (voor het jaar 2009 bijvoorbeeld bedraagt de MIDAS-grens 752 euro per maand tegenover 973 euro op basis van de EU-SILC).

⁷² De aan een gehuwd of samenwonend koppel toegekende uitkering ligt 33% hoger dan die van een alleenstaande. De equivalentieschaal van een koppel is evenwel 50% ($1 + 0,5 = 1,5$) hoger dan van een alleenstaande (1), wat een hoger percentage is. In equivalente termen vertegenwoordigt de IGO die aan een koppel wordt toegekend bijgevolg 89% ($1,33/1,5$) van het bedrag dat aan een alleenstaande wordt toegekend.

de lonen en de groei van de IGO zorgt voor een uitholling van het bedrag van de IGO en, bijgevolg, van de armoedebescherming van ouderen waarvoor die dient.

Onderstaande Figuur 14 toont het effect van de pensioenhervorming, alsook van de aanpassingen van de voorwaarden voor de pensioenbonus die volgen uit de pensioenhervorming⁷³, op de evolutie van de armoedegraad bij gepensioneerden. Hiervoor wordt de armoedegraad van gepensioneerden volgens het referentiescenario vergeleken met de armoedegraden van gepensioneerden volgens enerzijds een scenario met pensioenhervorming maar zonder aanpassing van de pensioenbonus en anderzijds een scenario zonder pensioenhervorming en zonder aanpassing van de pensioenbonus.



Het effect van de pensioenhervorming op zich (zonder aanpassing van de pensioenbonus) wordt weergegeven door het verschil in de lijn in het scenario met hervorming en zonder aanpassing van de bonus en de lijn in het scenario zonder hervorming en zonder aanpassing van de bonus. Het verschil tussen deze lijnen is vanaf 2030 significant. Vóór 2030 lijkt de hervorming geen effect te hebben op de armoedegraad bij ouderen. Na 2030 leidt de pensioenhervorming tot een toenemende daling van het armoederisico bij gepensioneerden tot 4 procentpunt in 2060. De algemene dynamiek van deze beweging is het resultaat van een toename in de activiteitsgraad die volgt uit de strengere toekenningsvoorwaarden voor pensionering – de hoeksteen uit de pensioenhervorming. De verlenging van de loopbanen leidt tot hogere pensioenen waardoor gepensioneerden beter beschermd zijn tegen het risico op armoede.

⁷³ Ter herinnering, de pensioenhervorming zoals voorgesteld in het referentiescenario in hoofdstuk 1, houdt een aanpassing in van de toekenningsvoorwaarden voor de pensioenbonus. Om het principe van constant beleid te respecteren, werden de toekenningsvoorwaarden voor de pensioenbonus afgestemd op deze voor de vervroegde pensionering.

De aanpassing van de toekenningsvoorwaarden van de pensioenbonus beïnvloedt eveneens de armoedegrade bij gepensioneerden. Het effect hiervan blijkt uit Figuur 14 via het verschil tussen het scenario met hervorming maar zonder aanpassing van de bonus en het referentiescenario. Door de strengere toekenningsvoorwaarden, zal de pensioenbonus minder vaak worden toegekend. De zeer strenge loopbaanvoorwaarde bovenop de leeftijdsvoorwaarde schaft alle buitenkansseffecten die in het huidige systeem zitten af. Hierdoor daalt het pensioenbedrag van nieuwe gepensioneerden substantieel met als gevolg een toenemende stijging van het armoederisico in vergelijking met een situatie waarin de pensioenbonus niet wordt aangepast.

3.2.2. Evolutie van de ongelijkheid tussen gepensioneerden

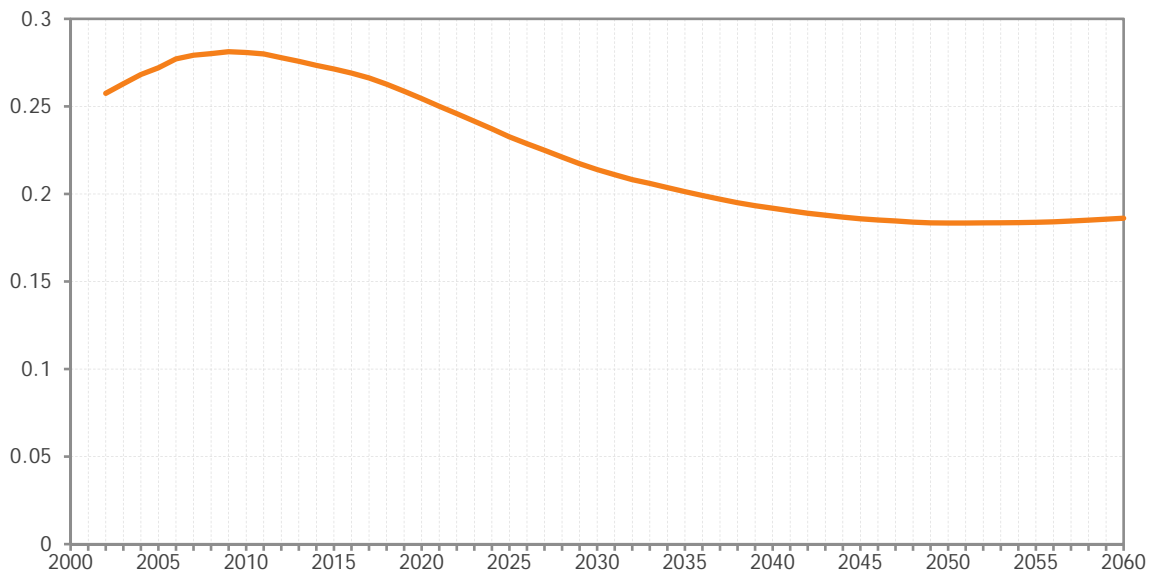
Figuur 15 toont de Gini-index⁷⁴ voor gepensioneerden. Omwille van de leesbaarheid wordt in de figuur geen rekening gehouden met de Gini-indexen voor de andere statuten die samen de totale bevolking vormen.

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

De evolutie van de inkomensdistributie van gepensioneerden kan in drie periodes worden verdeeld. Eerst en vooral vergroot de ongelijkheid tussen de gepensioneerden tot 2010. Vervolgens daalt ze tussen 2010 en 2050 en ten slotte blijft zij stabiel tijdens het laatste decennium van de simulatie.

⁷⁴ De Gini-index is een maat voor de ongelijkheid in de inkomensdistributie. Zijn waarde ligt tussen 0 en 1, wat toelaat de inkomensongelijkheid tussen twee populaties van verschillende omvang te vergelijken. De waarde 0 stemt overeen met een volledige inkomensgelijkheid: iedereen ontvangt hetzelfde inkomen. Daartegenover duidt de waarde 1 overeen op een totale ongelijkheid: één enkel individu ontvangt alle inkomens.

Figuur 15 Gini-index van de gepensioneerden - referentiescenario



Bron: MIDAS

De grotere ongelijkheid die van 2002 tot 2010 tussen gepensioneerden wordt waargenomen, is enerzijds het gevolg van het grotere aandeel van de inkomens uit arbeid en anderzijds van de grotere versnippering van de pensioeninkomens. Door de pensioenhervorming van 1996 stijgt het aandeel van de inkomens uit arbeid binnen de gezinnen van gepensioneerden. Aangezien vrouwen onderworpen zijn aan strengere toelatingsvoorwaarden (geleidelijke stijging van de wettelijke pensioenleeftijd en de loopbaanvoorwaarde voor de toegang tot het recht op vervroegd pensioen), zetten zij hun activiteit langer voort dan voorheen. Het aantal koppels bestaande uit een gepensioneerde en een nog actieve partner neemt dus toe. Daar de inkomens uit arbeid gemiddeld hoger zijn dan de pensioeninkomens neemt de totale ongelijkheid toe wanneer het aandeel van de pensioeninkomens daalt ten voordele van de inkomens uit arbeid.

Het feit dat vrouwen de stopzetting van hun activiteit uitstellen is eveneens verantwoordelijk voor de grotere versnippering van de pensioeninkomens. De daling van de pensioneringsgraad van vrouwen leidt tot een daling van het aantal pensioenen aan het gezinsbedrag. Koppels waarvoor het verwachte pensioen dat van de man volgens gezinsbedrag is, kunnen dat gezinsbedrag slechts genieten wanneer beide partners gepensioneerd zijn. Zolang de vrouwen actief blijven als gevolg van de strengere voorwaarden, kunnen hun echtgenoten slechts aanspraak maken op het bedrag als alleenstaande. Door de daling van de pensioeninkomens vergroot de versnippering ervan.

Figuur 15 toont een daling van de ongelijkheid onder gepensioneerden van 2010 tot 2050. Vanaf 2010 stelt men een trendmatige ommekeer vast van de evolutie van het aandeel van de inkomens uit arbeid binnen de pensioeninkomens en van de evolutie van de versnippering van de pensioeninkomens. De wijziging van de samenstelling van de inkomens van gepensioneerden is zelf het resultaat van de wijziging van de gezinssamenstelling van gepensioneerden. Als gevolg van de veronderstelde trendmatige afname van de gezinsgrootte daalt het aantal tewerkgestelde actieven binnen de gezinnen van gepensioneerden. Daarenboven verkleint de stijging van de gemiddelde leeftijd van

gepensioneerden de kans dat zij een actieve partner hebben. Steeds minder gepensioneerde gezinnen genieten dus een inkomen uit arbeid. Parallel met dit structureel effect verkleint de versnippering van de pensioeninkomens. De loskoppeling van de groei van de lonen (1,5%) en de groei van de loongrens (1,25%) ligt ten grondslag aan die meer egalitaire verdeling van de pensioeninkomens. Dit toenemend verschil tussen lonen en loongrens impliceert een steeds grotere begrenzing van het pensioenniveau.

Tussen 2050 en 2060, ten slotte, stelt men een stabilisering vast van de ongelijkheid tussen gepensioneerden. De evolutie van de verschillende hierboven aangehaalde factoren stabiliseert zich en leidt tot een spreiding van de types van inkomens van gepensioneerden en tot een versnippering van de pensioeninkomens die constant blijven tijdens die periode.

3.3. Behoud van levensstandaard na pensionering

Via vervangingsratio's kan de evolutie van de levensstandaard van een werkende wanneer hij op pensioen gaat worden geanalyseerd. Zij kunnen ook een licht werpen op de intragenerationele verdeling van de pensioensystemen: hoe vergaat het de levensstandaard van de "betere" verdiemers tegenover die van de "mindere" verdiemers op het moment van hun pensionering, van diegene met een kortere of onderbroken loopbaan versus diegene met een langere loopbaan? Vervangingsratio's worden ook gebruikt in onderzoek naar de rol van tweedepijlerpensioenen in de bescherming van de levensstandaard van gepensioneerden.

Alvorens over te gaan tot de bespreking van de vervangingsratio's is het belangrijk om ze te kaderen en te wijzen op de voorzichtigheid die is aangewezen bij hun interpretatie. De hier gepresenteerde vervangingsratio's werden ter beschikking gesteld door de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid (FOD SZ). In het najaar van 2011 actualiseerde de FOD SZ deze vervangingsratio's die zij aan de "Indicators Subgroup (ISG) of the Social Protection Committee (SPC)" levert. Het betreft een "theoretische" oefening: opgesteld met opgelegde strikte hypothesen, die hierdoor kunnen verschillen van de door de SCvV gehanteerde hypothesen en voor typegevallen, met een lage representativiteit, die niet noodzakelijk aan reële situaties beantwoorden. Bovendien zijn ze niet in staat om een volledig beeld van de algemene levensstandaard weer te geven. Er wordt immers enkel rekening gehouden met het pensioeninkomen en geen andere inkomensbronnen van ouderen of van personen waarmee ze samenleven. De hier voorgestelde vervangingsratio's zijn dus eerder te interpreteren als een orde van grootte, als een indicatie van hoe de ratio's worden beïnvloed door bepaalde factoren.

3.3.1. Hypothesen en typegevallen

De theoretische vervangingsratio's geven de verhouding tussen het pensioeninkomen van een nieuwe gepensioneerde en zijn laatst verdiende loon.

De vervangingsratio's zijn opgesteld voor theoretische typegevallen die verschillen naar verloning en naar loopbaanduur. Het **basistype** heeft per hypothese volgende kenmerken: alleenstaande man met een loopbaanduur van 40 jaar in de werknemersregeling die op 65 jaar met pensioen gaat. Hij heeft gedurende heel zijn loopbaan een loon dat overeenstemt met het gemiddeld brutoloon dat voor het betreffende jaar van toepassing was. Voor het basistype dat in 2010 met pensioen gaat, wordt er hierbij

rekening gehouden met de geobserveerde loonevolutie. In projectie, en dus voor het basistype dat in 2050 met pensioen gaat, evolueren de lonen met een gemiddelde reële groeivoet van 1,75% per jaar⁷⁵.

Hij geniet ook een aanvullend pensioen waarvoor vaste bijdragen werden gestort van 4,25% van het brutoloon en dit vanaf 1992. Dit impliceert voor het basistype dat in 2010 met pensioen gaat, dat gedurende 18 jaar bijdragen werden gestort voor het tweede pijlerpensioen. Voor het basistype dat in 2050 met pensioen gaat, werden gedurende de volledige loopbaan bijdragen gestort. De gestorte bijdragen worden gekapitaliseerd aan een reële rente van 3% op jaarbasis (na belastingen en administratieve kosten).

Naast het basistype stellen we nog vervangingsratio's voor twee loonvarianten voor. Enerzijds een type dat 66% van het gemiddelde brutoloon verdient gedurende zijn volledige loopbaan en anderzijds een type dat een stijgend loon kent van 100% tot 200% van het gemiddelde brutoloon.

3.3.2. De vervangingsratio's voor verschillende typegevallen

Tabel 30 geeft de resultaten van de theoretische vervangingsratio's voor de verschillende typegevallen en dit bij pensionering in 2010 en in 2050.

De bruto-vervangingsratio bestaat uit de som van de vervangingsratio van het eerstepijler- en tweedepijlerpensioen. Hierna bespreken we eerst de vervangingsratio voor de eerste pijler en vervolgens voor de tweede pijler. Merk op dat in het bijzonder het laag inkomenstype met aanvullend pensioen weinig representatief is.

Tabel 30 Theoretische vervangingsratio's voor een alleenstaande werknemer met een loopbaan van 40 jaar

	Basistype (100% gem Y)		Laag inkomenstype (66% gem Y)		Hoog inkomenstype (100 ->200% gem Y)	
	2010	2050	2010	2050	2010	2050
Bruto vervangingsratio	51,3%	52,7%	59,2%	57,8%	34,3%	33,3%
- 1 ^{ste} pijler	46,0%	41,1%	53,8%	46,2%	29,7%	25,0%
- 2 ^{de} pijler	5,4%	11,6%	5,4%	11,6%	4,6%	8,3%
Netto vervangingsratio	74,0%	75,8%	85,1%	82,1%	54,2%	53,1%

De vervangingsratio van het eerstepijlerpensioen is het hoogst voor het laag inkomenstype. Dit is te wijten aan gegarandeerde minima in de pensioenberekening. Het hoog inkomenstype kent de laagste vervangingsratio. De vervangingsratio vergelijkt immers het pensioenbedrag, gebaseerd op de lonen tijdens de hele loopbaan, met het laatste loon dat voor dit typegeval zeer hoog ligt. Bovendien zal zijn loon dat in aanmerking wordt genomen voor de pensioenberekening, voor een aanzienlijk aantal loopbaan jaren worden geplafonneerd tot de loongrens.

⁷⁵ De langetermijnhypothese voor de loongrens stemt overeen met een jaarlijkse reële toename van 1,25% en het minimumrecht per loopbaanjaar (alook het maximumpensioenbedrag na toepassing van het minimumrecht) wordt volledig welvaartsvast verondersteld (nl een jaarlijkse reële toename van 1,75%). Deze hypothesen zijn verschillend van de door de SCvV weerhouden hypothesen voor dit rapport. Zij liggen echter nog steeds in lijn met de hypothesen die door Europa werden opgelegd in de vorige oefening voor de ISG (zie jaarlijks verslag van de SCvV 2008) om op die manier de vergelijkbaarheid tussen deze oefeningen te waarborgen.

De vervangingsratio's voor iemand die op pensioen gaat in 2050 liggen voor alle typegevallen lager dan deze die zijn berekend voor 2010. Dit is in eerste instantie een gevolg van de projectie van het gemiddeld loon. Het basistype, waarop de andere varianten zijn gebaseerd, gaat uit van iemand die altijd het gemiddelde loon heeft verdiend. In het verleden blijkt dit loon sterkere groeipercentages in het begin van de loopbaan gekend te hebben die afzakken naar het einde van de loopbaan toe. Dit heeft een positief effect op de vervangingsratio's berekend voor 2010. De prospectieve vervangingsratio's zijn gebaseerd op een lineaire loonevolutie (constante reële groei). Aangezien de pensioenberekening is gebaseerd op lonen van de hele loopbaan heeft het verschillende groeitraject een invloed op de vervangingsratio's.

In 2010 is het aanvullend pensioen vooral voor de hoge inkomens van belang om de sterke daling van hun welvaartspeil bij pensionering te beperken. Net zoals bij de andere types is de vervangingsratio van het tweedepijlerpensioen weliswaar nog beperkt. Dit is te wijten aan de veronderstelling dat er pas vanaf 1992 bijdragen werden gestort. In 2050 ligt deze vervangingsratio al merkbaar hoger omdat er dan uitgegaan wordt van een langere bijdrageperiode. Voor het hoge inkomenstype is deze toename echter minder uitgesproken. Men vergelijkt immers het tweedepijlerpensioen met het loon op het einde van de loopbaan dat voor dat type een stuk hoger ligt dan de overige typegevallen. Merk evenwel nogmaals op dat in de praktijk de populatie met lage inkomens ondervertegenwoordigd zijn in de begunstigden van een aanvullend pensioen en dit type dus weinig representatief is.

Ten slotte blijkt nog uit Tabel 30 dat de netto vervangingsratio merkbaar hoger ligt dan de bruto ratio. Dit is het gevolg van het gunstig (para-)fiscaal regime voor gepensioneerden.

4. De evolutie van de sociale uitgaven tegen 2060 in de demografische en economische scenario's van de Ageing Working Group

4.1. Inleiding

Om de drie jaar worden "economische en budgettaire projecties" op lange termijn opgesteld voor de 27 EU-lidstaten door de Ageing Working Group (AWG) van het Comité voor Economisch Beleid (CEB) van de ECOFIN-Raad. Ze worden gepubliceerd in een 'Ageing Report' dat onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van datzelfde CEB en de Europese Commissie wordt uitgegeven. In navolging van de projecties van de Studiecommissie voor de Vergrijzing, hebben deze projecties vooral betrekking op de evolutie van de overheidsuitgaven die rechtstreeks beïnvloed worden door demografische ontwikkelingen (leeftijdsgelinkte overheidsuitgaven of "age-related public expenditure"), dus het grootste deel van de sociale en onderwijsuitgaven, en worden ze vooral gebruikt in het kader van procedures die het begrotingsbeleid sturen.

De kosten van de vergrijzing die voortvloeien uit deze projecties worden in aanmerking genomen voor de raming van de budgettaire houdbaarheid van de lidstaten die wordt uitgevoerd door de Europese Commissie. Die raming gebeurt in het kader van het proces van Europees begrotingstoezicht dat eind de jaren 90 werd ingesteld naar aanleiding van de invoering van de eenheidsmunt. Het Stabiliteits- en Groeipact van 1997⁷⁶ voorzag dat de stabiliteitsprogramma's melding maakten van een duurzaam begrotingstraject op lange termijn. De hervorming van het Pact in 2005⁷⁷ heeft daaraan toegevoegd dat de doelstellingen op middellange termijn (MTO⁷⁸) die de lidstaten zich stellen, rekening moeten houden met de economische basisvoorwaarden en de risico's in termen van budgettaire houdbaarheid van elk van de lidstaten. De modaliteiten van die verrekening, via de integratie in de MTO van een minimum voorfinancieringspercentage van de impliciete schuld gekoppeld aan de vergrijzing, werden in 2009 vastgelegd. Merk op dat de hervorming van het Pact in 2011⁷⁹ (zie de «Six pack» regelgeving) onder andere meer mogelijkheden heeft gecreëerd voor financiële sancties bij de niet-naleving van de bepalingen uit het preventief luik.

Het "2012 Ageing Report"⁸⁰ dat midden 2012 verscheen en projecties omvat die in 2011 gefinaliseerd werden, toont een zogenaamd "referentiescenario" waarin de groei van de beschouwde overheidsuitgaven ("age-related public expenditure") over de periode 2010-2060 voor België één van de hoogste van de EU was. Behalve Noorwegen, dat geen EU-lid is, maar toch werd opgenomen in de oefening, noteren enkel Luxemburg en Slovenië hogere budgettaire kosten (zie Tabel 31). Bovendien zijn die budgettaire kosten van de vergrijzing (9,1% van het bbp over de periode 2010-2060) sterk opwaarts herzien ten opzichte van het overeenkomstige cijfer uit de editie 2009 van het Ageing

⁷⁶ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2000/pfr_2000_en.pdf (pag. 51 tot 56)

⁷⁷ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/ee-2010-4_en.pdf (pag. 116 tot 119)

⁷⁸ Medium Term Objectives

⁷⁹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-4.pdf (pages 70 à 84)

⁸⁰ European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf

Report⁸¹ (6,6% van het bbp – zie Tabel 31) en liggen ze veel hoger dan de raming in het huidige SCvV-rapport (6,1% van het bbp).

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de belangrijkste factoren die aan de basis liggen van deze vaststellingen. Deel 4.2 bevat algemene beschouwingen over de gelijkenissen en de verschillen tussen de methodologieën en het opmaakproces van de AWG- en SCvV-projecties. De verschillen in resultaten tussen de laatste twee edities van het "Ageing Report" en de relatief ongunstige situatie van België in het "Ageing Report 2012" worden geanalyseerd in deel 4.3. Deel 4.4, ten slotte, geeft een analyse van de verschillen tussen de resultaten uit het "Ageing Report 2012" en het huidige SCvV-verslag.

⁸¹ European Commission, "The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies" European Economy 7/2008, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13782_en.pdf.

Tabel 31 De budgettaire kosten van de vergrijzing volgens de edities 2009 en 2012 van het «Ageing Report»

Projected public spending, 2010-2060, percentage points of GDP (change 2010-2060)

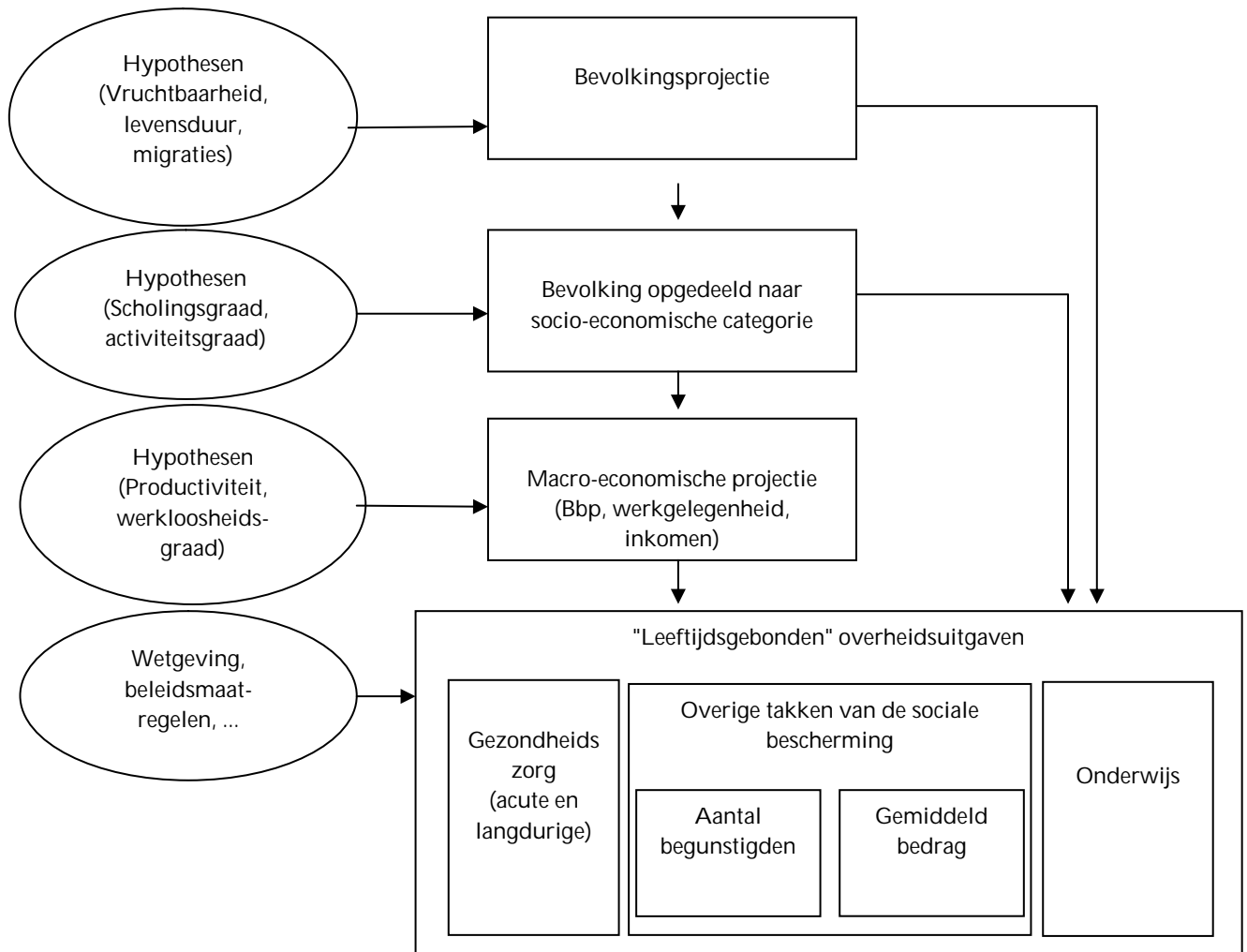
	2012 Ageing Report			2009 Ageing Report
	Strictly age-related items	Unemployment benefits	Total age-related items	Total age-related items
BE	9.2	-0.1	9.1	6.6
BG	2.2	-0.2	2.0	3.2
CZ	5.3	-0.1	5.2	6.3
DK	3.7	0.0	3.6	2.2
DE	5.5	-0.3	5.2	5.1
EE	0.2	-0.2	0.0	-0.1
IE	6.8	-1.3	5.4	8.7
EL	3.2	-0.2	2.9	16.0
ES	5.0	-1.1	3.9	8.3
FR	3.7	-0.6	3.1	2.2
IT	0.2	-0.3	-0.1	1.6
CY	8.5	-0.1	8.4	10.7
LV	-3.5	-0.3	-3.8	1.3
LT	4.7	-0.2	4.5	6.0
LU	12.1	-0.1	12.0	18.2
HU	4.1	-0.1	4.0	4.0
MT	8.2	0.0	8.2	9.2
NL	8.6	-0.3	NL	9.4
AT	4.5	-0.1	4.4	3.3
PL	0.2	-0.1	0.1	-1.1
PT	0.5	-0.4	0.1	2.9
RO	5.6	-0.3	5.4	8.5
SI	10.3	0.0	10.3	12.7
SK	7.6	-0.1	7.5	5.5
FI	6.9	-0.3	6.7	5.9
SE	3.8	0.0	3.8	2.7
UK	3.4	0.0	3.3	4.8
NO	10.1	-0.2	9.9	8.3
EU27	4.1	-0.3	3.7	4.6
EA	4.5	-0.4	4.1	5.1

Bron: European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012, p. 36 and 38.

4.2. Methodologie en proces voor de opmaak van de projecties van de 'leeftijdsgebonden' overheidsuitgaven door de AWG en de SCvV: gelijkenissen en verschillen

De methodologie voor het uitwerken van de projecties van de 'leeftijdsgebonden' overheidsuitgaven door de AWG en deze onder verantwoordelijkheid van de SCvV, zijn a priori zeer vergelijkbaar. De projecties worden opgesteld aan de hand van onderling verbonden modellensystemen en een samenspel van hypothesen die betrekking hebben op de belangrijkste demografische en economische variabelen. Zo worden bevolkingsprojecties opgesteld, op basis waarvan de evoluties van de aantallen in de verschillende socio-economische bevolkingscategorieën (beroepsbevolking, schoolbevolking, gepensioneerde bevolking,...), van de werkgelegenheid en de economische groei worden gesimuleerd. In de gegenereerde demografische en economische contexten, worden de sociale en onderwijsuitgaven geprojecteerd met behulp van specifieke modellen die beantwoorden aan de toepassing van de wettelijke regels en beleidsmaatregelen in de verschillende beschouwde takken (zie Figuur 16). Die modellensystemen maken het uiteraard mogelijk om projecties in verschillende scenario's uit te werken en de impact van mogelijke of daadwerkelijke hervormingen m.b.t. de sociale of onderwijsuitgaven te toetsen.

Figuur 16 De onderling verweven modellensystemen gebruikt door de AWG en de SCvV



Naast deze zeer algemene gelijkenissen, zijn er echter belangrijke verschillen die aan de basis kunnen liggen van (aanzienlijke) afwijkingen op het niveau van de projectieresultaten. Die verschillen hebben vooreerst betrekking op de hypothesen i.v.m. de belangrijkste demografische en economische variabelen in de respectieve referentiescenario's. Ze houden vervolgens verband met het gebruikte statistisch kader dat zowel kan verschillen voor de sociaaldemografische gegevens als voor gegevens over de sociale uitgaven. De AWG maakt bijvoorbeeld gebruik van de statistieken inzake werkgelegenheid, werkloosheid en beroepsbevolking van de enquête naar de arbeidskrachten of "Labour Force Surveys" (LFS) van EUROSTAT en van de cijfers voor de gezondheidszorguitgaven van het 'System of Health Accounts' (SHA), terwijl de SCvV-projecties steunen op de administratieve werkgelegenheids- en werkloosheidsgegevens en op de gezondheidszorguitgaven uit de nationale boekhouding. Daarnaast zijn er verschillen op het niveau van de categorieën van overheidsuitgaven die in aanmerking worden genomen voor de raming van de budgettaire kosten van de vergrijzing (zie deel 4.4). Tot slot worden in de AWG-projecties alleen de projecties van de pensioenuitgaven gesimuleerd aan de hand van nationale modellen; de demografische vooruitzichten worden voorbereid door EUROSTAT en het overige deel van de modellering - arbeidsmarkt, economische groei, andere sociale uitgaven dan de pensioenen en onderwijsuitgaven - wordt beheerd door de diensten van het directoraat-generaal van Economische en Financiële Zaken (DG ECFIN) van de EC. DG ECFIN heeft simulatiemodellen voor die uitgaven uitgewerkt die zeker toegepast kunnen worden op de specifieke basisgegevens van elke lidstaat, maar die in wezen niet ontworpen zijn om rekening te houden met de toekomstige impact van de specifieke wettelijke bepalingen van elke lidstaat (bijvoorbeeld, de toekomstige evolutie van de gemiddelde werkloosheidsuitkering houdt geen rekening met de impact van maxima, minima, forfaits, enz.).

Behalve dus voor de pensioenuitgaven, is de modellering die gehanteerd wordt door de AWG en de SCvV op het niveau van de verschillende modellen verre van identiek.

De noodzaak om voor de 27 lidstaten gebruik te maken van standaardmethodologieën en nationale hypothesen die passen in een homogeen kader enerzijds en het gewicht van de EC in het proces anderzijds lieten weinig ruimte voor de nationale afgevaardigden van de AWG om in de finale projecties lidstaatspecifieke elementen aan bod te laten komen.

4.3. Budgettaire kosten van de vergrijzing voor België volgens de "Ageing Reports" 2009 en 2012: een vergelijking

De omvang en de opdeling per uitgavencategorie van de raming van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen de "Ageing Reports" 2009 en 2012 worden samengevat in Tabel 32. De cijfers in deze tabel stemmen overeen met de projectieperiodes van beide rapporten (respectievelijk 2007-2060 en 2010-2060). De verklarende factoren voor de verschillen tussen de twee rapporten zullen meer in detail geanalyseerd worden. De vergelijking zal uiteraard gebeuren op basis van een identieke periode, nl. 2010-2060.

Tabel 32 De budgettaire kosten van de vergrijzing volgens de edities 2009 en 2012 van het «Ageing Report» voor België: opdeling van de verschillen per tak

Projected age-related public expenditure, percentage points of GDP (change over the projection period - reference scenario)	Pensions*	Health care	Long-term care	Education	Unemployment benefits	Total
Ageing Report 2012, 2010-2060	5.6	0.4	2.7	0.5	-0.1	9.1
Ageing Report 2009, 2007-2060	4.8	1.2	1.4	0.0	-0.4	6.9
Vershil (2012AR-2009AR)	+0.8	-0.8	+1.3	+0.5	+0.3	+2.2

In de ruime zin in de AWG-definitie: pensioenen, brugpensioenen (of werkloosheid met bedrijfstoeslag) en invaliditeit.

Bronnen: European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012, p. 38; European Commission, "The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies" European Economy 7/2008, p. 29; eigen berekeningen

Er kunnen vier factoren geïdentificeerd worden die aan de oorsprong liggen van die verschillen:

- de wijzigingen van de startwaarden: het gewicht van de verschillende uitgavencategorieën is algemeen toegenomen tussen 2007 en 2010, vooral als gevolg van de recessie van 2009 en een opwaartse statistische herziening van de basisgegevens voor langdurige zorg;
- De verslechtering van de macro-economische vooruitzichten tussen beide projecties, zowel wat betreft de productiviteitswinst als de evolutie van de werkgelegenheidsgraad;
- de demografische evoluties van de laatste jaren in België;
- de verandering van de gegevens over het profiel per leeftijdsklasse van de uitgaven voor langdurige zorg.

Deze vier factoren zullen beknopt en in die volgorde geanalyseerd worden, waarbij voor de gezondheidszorg en in het bijzonder de langdurige zorg, de factoren "wijzigingen van uitgangspunten" en "wijziging van de gegevens over het profiel per leeftijdsklasse van de uitgaven voor langdurige zorg" gezamenlijk en als laatste onderzocht zullen worden.

4.3.1. Wijziging van de uitgangspunten

De omvang en de opdeling per uitgavencategorie van de gewijzigde startwaarden worden samengevat in Tabel 33.

**Tabel 33 Sociale en onderwijsuitgaven in de AWG-projecties in het basisjaar
% van het bbp**

	Base year	Pensions	Health care	Long-term care	Education	Unemployment benefits	Total
Ageing Report 2012	2010	11.0	6.3	2.3	5.7	2.1	27.5
Ageing Report 2009	2007	10.0	7.6	1.5	5.5	1.9	26.5
Vershil		1.0	- 1.3	+ 0.8	+ 0.2	+ 0.2	+ 1.0

Bronnen: European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012, p. 38; European Commission, "The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies" European Economy 7/2008, p. 29; eigen berekeningen

De impact op de budgettaire kosten van de vergrijzing van de opwaartse herziening van het totaal ten belope van 1 procentpunt - die met name toe te schrijven is aan de uitzonderlijk zwakke toename van het bbp over de periode 2007-2010 - is niet onaanzienlijk: rekening houdend met een stijging van het aandeel van de sociale en onderwijsuitgaven met ruim een vierde tegen 2060 (op basis van het "Ageing Report 2009") zou die herziening globaal beschouwd in theorie bijna 0,3⁸² procentpunt van de stijging van de budgettaire kosten van de vergrijzing kunnen verklaren tussen beide "Ageing Reports". Indien men daarnaast rekening houdt met de opdeling per categorie van die stijging die een positieve invloed heeft op de twee uitgavencategorieën met de sterkste groeidynamiek, namelijk pensioenen en langdurige zorg, zou die herziening in theorie in sterkere mate hebben bijgedragen tot de toename van de budgettaire kosten. Behalve voor de langdurige zorg, waarvoor de omvang van de wijziging van de startwaarden aanzienlijk is, zal de impact van die herzieningen van de startwaarden veeleer per saldo geëvalueerd worden.

Uiteraard zouden die beschouwingen misleidend zijn indien de vertraging van de economische groei tussen 2007 en 2010 als zuiver conjunctureel beschouwd kon worden en dus gecompenseerd zou moeten worden door een sterke herneming in de loop van de projectieperiode. Dat is nochtans niet het geval aangezien het referentiescenario integendeel uitgaat van een constante en aanhoudende verzwakking van de economische groei in vergelijking met het "Ageing Report" 2009 (zie punt 4.3.2 hierna).

⁸² In het Ageing Report 2009 stijgen de sociale en onderwijsuitgaven (uitgedrukt in % van het bbp) met ruim 25% over de volledige projectieperiode. Op basis van een dergelijke groei zou een wijziging van de startwaarden van de sociale en onderwijsuitgaven ten belope van 1% van het bbp zich vertalen in een afwijking van meer dan 1,25% van het bbp op datzelfde niveau op het einde van de projectieperiode. Die verhoging van de startwaarde vertaalt zich m.a.w. door verhoogde budgettaire kosten van de vergrijzing ten belope van meer dan 0,25% van het bbp.

4.3.2. Macro-economische hypothesen

De formulering van de macro-economische hypothesen vormde een grotere uitdaging voor het "Ageing Report 2012" dan voor het "Ageing Report 2009". Daarvoor kunnen twee essentiële redenen naar voren worden geschoven.

Vooreerst plaatste de recessie van 2009 de modelbouwers duidelijk voor een dilemma: dient men te opteren voor een scenario waarin de economische activiteit op lange termijn een identiek niveau haalt als dat uit het "Ageing Report 2009" of, integendeel, een scenario waarin de economische activiteit permanent onder dat niveau blijft?

Aan beide opties waren belangrijke nadelen verbonden. De eerste optie veronderstelde een "inhaalperiode" met een economische groei die te sterk zou kunnen lijken om geloofwaardig te zijn; de tweede optie hield het risico in dat de vergelijkbaarheid van de resultaten tussen de twee rapporten bemoeilijkt zou worden, vooral met betrekking tot de zichtbaarheid van de impact van de pensioenhervormingen die intussen in bepaalde lidstaten werden doorgevoerd.

Ten tweede was de omvang van de recessie van 2009 zeer sterk verschillend tussen de lidstaten. Daardoor was het moeilijk adequate hypothesen op te stellen om vergelijkbare projecties uit te werken tussen lidstaten.

Hoewel het "Ageing Report" op dat vlak niet heel expliciet is, sluit het duidelijk aan bij een logica van permanente verzwakking van de economische activiteit (niet enkel in niveau maar ook in groeivoet), maar met een dimensie van 'inhaalbeweging' voor de lidstaten waarvan de werkloosheidsgraden spectaculair gestegen zijn door de recessie van 2009.

a. Hypothese inzake de productiviteitsgroei

De groei van de arbeidsproductiviteit⁸³ zou op lange termijn voor alle landen naar 1,5% per jaar convergeren in het "Ageing Report 2012", tegenover 1,7% per jaar in het "Ageing Report 2009", als gevolg van de verlaging van de hypothese van langetermijngroei van de "totale factorproductiviteit (TFP)" van 1,1% per jaar naar 1%. In beide edities wordt verwezen naar een historisch gemiddelde voor de EU, met in het "Ageing Report 2012" een verwijzing naar een welbepaalde periode (1971-2010)⁸⁴. Zonder de kwestie uit de weg te gaan of het relevant zou zijn hypothesen op zeer lange termijn om te buigen op basis van schommelingen die over recente jaren werden waargenomen, is de algemene trend onmiskenbaar een verzwakking van de productiviteitsgroei, vooral in België.

b. Hypothese inzake de structurele werkloosheidsgraad

Met betrekking tot de hypothese betreffende de langetermijnevolutie van de structurele werkloosheidsgraad schenken de "Ageing Reports" van 2009 en 2012 veel aandacht aan ramingen (telkens de meest recente) van de structurele werkloosheidsgraad⁸⁵ door de EC⁸⁶: voor elke lidstaat

⁸³ Het betreft de uurproductiviteit. Gezien de stabiliteit van de arbeidsduur is de evolutie van de uurproductiviteit en van de productiviteit per arbeidsplaats voor België vrijwel identiek.

⁸⁴ Cf. European Commission, "The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies" European Economy 7/2008, page 24, footnote 8.

⁸⁵ Meer in het bijzonder van de NAWRU («Non accelerating wage rate of unemployment»).

⁸⁶ Op basis van de door de «Output gap Working Group» (OGWG) van het CEP ontwikkelde methodologie.

wordt op middellange termijn (2015 in het "Ageing Report 2012") een convergentie van de effectieve werkloosheidsgraad naar de structurele werkloosheidsgraad vooropgesteld. Daarnaast wordt voor de lidstaten met een hoge structurele werkloosheidsgraad (hoger dan het gemiddelde) een hypothese van geleidelijke vermindering van die effectieve graad op lange termijn naar een gemiddelde Europese structurele werkloosheidsgraad in aanmerking genomen.

De gemiddelde Europese structurele werkloosheidsgraad, die in het "Ageing Report 2009" (EU15) geraamd werd op 6,2% op basis van de voorspellingen van de EC van toen, is in het "Ageing Report 2012" gestegen naar 7,3% (EU27) op basis van de nieuwe ramingen van de EC van begin 2011⁸⁷. Die verhoging is natuurlijk gelinkt aan de impact van de crisis op de werkloosheid, die aanzienlijk is in bepaalde Europese landen. Dat zijn nochtans niet de enige landen waarop deze verhoging betrekking heeft, wat impliciet een permanent effect van de crisis op de structurele werkloosheidsgraad van meerdere lidstaten veronderstelt.

Die gewijzigde hypothese zal de projectie van de werkgelegenheid van de landen waarvan de arbeidsmarkt duurzaam is aangetast door de crisis niet significant beïnvloeden: ze zullen een sterke groei optekenen van de werkgelegenheidsgraad, die in de meeste gevallen gunstiger zal zijn in het "Ageing Report 2012" dan in het "Ageing Report 2009" (zonder dat de economische groei echter verhoogd wordt gezien de verlaging van de productiviteitshypothese). De enkele landen waarvan de arbeidsmarkt de recessie van 2009 goed doorstaan heeft, maar die (niettemin) onder de herziening van de gemiddelde Europese structurele werkloosheidsgraad⁸⁸ vallen, zullen een veel gematigdere, of zelfs zwakkere groei van de werkgelegenheidsgraad optekenen dan in het "Ageing Report 2009"⁸⁹.

Dat is vooral het geval voor België waarvoor de projecties van de werkloosheidsgraad en de werkgelegenheidsgraad niet alleen verslechterd zijn van het ene rapport ten opzichte van het andere⁹⁰, maar deze bovendien totaal niet aansluiten bij de Europese gemiddelden (zie Tabel 34).

Tabel 34 Werkloosheidsgraad en werkgelegenheidsgraad volgens de edities 2009 en 2012 van het «Ageing Report» voor België en gemiddeld voor Europa

	Labour force projections 2010-2060											
	2012 Ageing Report						2012 Ageing Report - 2009 Ageing Report					
	Employment rate 15-64		Unemployment rate 16-64		Employment rate 15-64		Unemployment rate 15-64		Employment rate 15-64		Unemployment rate 15-64	
	2010	2060	Change	2010	2060	Change	2010	2060	Change	2010	2060	Change
BE	62.0	63.5	1.5	8.4	7.3	-1.1	-0.8	-1.9	-1.1	0.9	1.1	-0.2
EU15	65.4	70.0	4.6	9.7	6.4	-3.3	-2.5	-1.1	1.4	2.8	0.7	-2.1
EU27	64.1	68.9	4.7	9.7	6.5	-3.2	-2.4	-1.0	1.4	3.1	0.8	-2.3
EU17	64.2	69.0	4.9	10.1	6.7	-3.4	-2.5	-0.9	1.6	2.9	0.8	-2.1

Bron: European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies", table 0.3, page 30 and tables 2.27 and 2.28, p. 112 and 113, en eigen berekeningen. Concepts «Eurostat» (LFS).

⁸⁷ Concepts "Eurostat" des "Labour Force Survey" (LFS).

⁸⁸ Zoals reeds vermeld, vallen landen waarvan de NAWRU lager is dan het Europese gemiddelde uit het "Ageing Report 2009" niet onder die herziening: hun werkloosheidsgraad convergeert op middellange termijn naar hun eigen NAWRU en blijft stabiel op lange termijn.

⁸⁹ European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012, footnote 11, pagina 28.

⁹⁰ European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012, footnote 38, pagina 81.

Bovendien was de inkt van het "Ageing Report 2012" nauwelijks opgedroogd of België tekende in 2011 een spectaculaire daling op van zijn (globale en niet van de 15- tot 64-jarigen) werkloosheidsgraad van 8,3% in 2010 naar 7,2% in 2011⁹¹, waardoor het wellicht de enige lidstaat is in het "Ageing Report 2012" waar de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn hoger zou liggen dan de geobserveerde werkloosheidsgraad in 2011.

c. Koppeling tussen de kortetermijnvooruitzichten van de EC en het AWG-scenario

Het scenario voor economische groei dat uiteindelijk door de AWG werd gekozen voor de projectie van het bbp (hierna effectieve projectie of scenario van effectieve groei genoemd) is niet volledig compatibel met het werkgelegenheidsscenario zoals vastgelegd in de AWG en voorgesteld in het "Ageing Report 2012"⁹² (hierna werkgelegenheidsscenario van de AWG genoemd). Wat het scenario van effectieve groei betreft, heeft het CEB (waar de AWG van afhangt), voor de middellange termijn (2011-2015), de voorkeur gegeven aan de laatste kortetermijnvoorspellingen van de EC die op het ogenblik van de vastlegging van de hypothesen beschikbaar waren (verlengd tot 2015 door de extrapolatiemethode van de Output Gap Working Group (OGWG)⁹³). Vooral voor de werkgelegenheid is die voorspelling voor België over de beschouwde periode (2011-2015) minder gunstig dan die in het werkgelegenheidsscenario van de AWG en, bijgevolg, ligt het werkgelegenheidsniveau dat aan het eind van die periode wordt bereikt ook lager. Vanaf 2016 is de werkgelegenheidsgroei in de effectieve macro-economische projectie, de groei die is vastgelegd in het werkgelegenheidsscenario van de AWG. Bijgevolg blijft het verschil op het vlak van werkgelegenheidsniveau dat in 2015 bestaat tussen de effectieve projectie en het werkgelegenheidsscenario van de AWG gedurende de hele projectieperiode aanhouden.

Rekening houdend met die koppeling van de EC-vooruitzichten en het AWG-werkgelegenheidsscenario, bedraagt de werkgelegenheidsgroei in het scenario van effectieve groei, over de volledige projectieperiode (2010-2060), 10,9% voor België, terwijl die uit het werkgelegenheidsscenario van de AWG 12,7% bedraagt. Uit de AWG-projecties van de beroepsbevolking en de bevolking op arbeidsleeftijd blijkt dat de werkgelegenheids- en werkloosheidsgraden die overeenstemmen met de effectieve projectie van het bbp in 2060 respectievelijk 63,4% en 8,7% bedragen ⁹⁴. Ten opzichte van de cijfers van Tabel 34, verhoogt de methode die werd gekozen voor het scenario van effectieve groei dus (impliciet) de hypothese van de structurele werkloosheidsgraad met 1,5 procentpunt en verlaagt de groei van de werkgelegenheidsgraad met ongeveer 1 procentpunt.

⁹¹ Die daling is niet enkel het gevolg van een effectieve daling van de werkloosheid, maar ook van het eenvormig maken van een vraag uit de LFS-enquête met het standaardformulier dat in de andere lidstaten gebruikt wordt. De internationale vergelijkbaarheid van het cijfer van de Belgische werkloosheidsgraad van 2011 is dus beter dan die van de ramingen van de vorige jaren, op basis waarvan de NAWRU voor België berekend werd in de AWG-oefening.

⁹² European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies"; European Commission (DG ECFIN); Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012, table 1.6, pagina 84.

⁹³ Cf. footnote 66, pagina 124 van: European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies", en voetnoot 36, pagina 75 van: European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012.

⁹⁴ Voor de leeftijdscategorie 15-74 jaar; te vergelijken met de cijfers van het werkgelegenheidsscenario van de AWG in 2060 voor diezelfde leeftijdscategorie (64,4% voor de werkgelegenheidsgraad, 7,2% voor de werkloosheidsgraad).

Tabel 35 Werkgelegenheidsgraad, werkloosheidsgraad en productiviteitsgroei volgens de edities 2009 en 2012 van het «Ageing Report» voor België (2010-2060, referentieprojectie)

	Werkloosheids- en werkgelegenheidsconcept	Werkgelegenheidsgraad*			Werkloosheidsgraad**			Productiviteit (% /jaar) 2010-2060
		2010	2060	Wijziging	2010	2060	Wijziging	
Ageing Report 2012	Labour Force Survey							
– Referentiescenario AWG	15-64 jaar	62.0	63.5	+1.5	8.4	7.3	-1.1	1.5
	totaal	62.4	64.4	+2.0				
– Effectieve projectie	totaal	62.4	63.4	+1.0	8.3	8.7	+0.4	1.5
Ageing Report 2009	Labour Force Survey							
– Referentiescenario AWG	15-64 jaar	62.9	65.4	+2.5	7.5	6.2	-1.3	1.7
en effectieve projectie	totaal	63.3	66.7	+3.4				
Vershil				-2.4			+1.7	-0.19

* Verhouding tussen het concept werkgelegenheid zoals gedefinieerd in de kolom «Werkloosheids- en werkgelegenheidsconcept» en de bevolking van 15-64 jaar.

** Verhouding tussen het concept werkloosheid zoals gedefinieerd in de kolom «Werkloosheids- en werkgelegenheidsconcept» en de overeenstemmende beroepsbevolking.

d. Globaal effect op de groei en algemene implicaties

In totaal is de neerwaartse herziening van de potentiële economische groei tussen de beide "Ageing Reports" belangrijk voor België (-0,30%/jaar voor het potentieel bbp per inwoner), maar zeer vergelijkbaar met het Europese gemiddelde (-0,29%/jaar voor de Eurozone en de EU27), ondanks een werkgelegenheidsscenario dat, in vergelijking met de andere lidstaten, ongunstig geëvolueerd is tussen beide "Ageing Reports". De impact van die factor op het verschil in potentiële groei van het bbp tussen België en het Europees gemiddelde wordt immers gecompenseerd door demografische projecties die een duidelijk sterkere opwaartse herziening van de bevolking op arbeidsleeftijd voor België impliceren dan voor het Europees gemiddelde⁹⁵: dat geldt uiteraard niet voor de bbp-groei per inwoner.

Merk op dat het rapport zelf de impact van de neerwaartse herziening van de groei aanwijst als verklarende factor voor de toename van de budgettaire kosten van de vergrijzing voor België tussen beide "Ageing Reports"⁹⁶.

België maakt deel uit van een groep van 11 lidstaten waarvan de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen beide rapporten zijn toegenomen, terwijl ze gedaald zijn voor de 16 andere landen. De belangrijkste verklarende factoren voor die uiteenlopende evoluties zijn:

- het teken en de omvang van de herziening van de werkgelegenheidsprojectie; de budgettaire kosten van de vergrijzing zijn doorgaans meer gevoelig voor wijzigingen in werkgelegenheidsprojecties dan voor wijzigingen in productiviteitsprojecties, aangezien, via de binding van de loonevolutie aan de productiviteitsontwikkeling, elke productiviteitswijziging niet alleen het bbp beïnvloedt, maar ook, vrij direct en in dezelfde zin, het niveau van de grote

⁹⁵ European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies", table 3.10, pagina 139.

⁹⁶ European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012, p. 42.

uitgavencategorieën (hetzij via het gemiddeld pensioen, de lonen van het onderwijzend personeel of van het personeel in de langdurige zorg);

- het al dan niet doorvoeren van een nieuwe pensioenhervorming tussen beide rapporten;
- de waaier van autocorrigerende mechanismen in de pensioenen die de macro-economische en/of demografische schokken verlichten;
- andere factoren.

Zoals hierboven aangegeven, lijdt België onder een relatief ongunstig werkgelegenheidsscenario en vond er geen pensioenhervorming plaats tussen de beide rapporten (aangezien de projecties voor eind 2011 werden afgesloten, werd de hervorming van december 2011 niet in aanmerking genomen). Bovendien hebben de autocorrigerende mechanismen in het Belgisch pensioenstelsel trage en vrij beperkte effecten. Op het niveau van de 'andere factoren', moeten de impact van demografische evoluties op de onderwijsuitgaven en de herziening van de basisgegevens over de uitgaven voor langdurige zorg worden vermeld (zie verder).

4.3.3. De demografische evoluties van de laatste jaren

Als gevolg van de evoluties van de voorbije jaren, worden de hypothesen van het "Ageing Report 2012" voor België, ten opzichte van die van het "Ageing Report 2009", gekenmerkt door een belangrijke verhoging van de vruchtbaarheids- en immigratiehypothesen. Het vruchtbaarheidscijfer bedraagt vanaf 2010 1,84 i.p.v. 1,76. Het gecumuleerd nettomigratiesaldo van 2010 tot 2060 vertegenwoordigt 16% van de totale bevolking in 2060, i.p.v. 12,5% (of 3,5% meer dan in het "Ageing Report 2009").

De heropleving van de vruchtbaarheid is een vrij algemeen fenomeen in Europa, maar is in België sterker dan gemiddeld. Wat de migraties betreft, verschilt de omvang en zelfs het teken van de gedragswijzigingen tussen beide "Ageing Reports" enorm tussen de landen, maar lijken ze tegen elkaar op te wegen voor Europa in zijn geheel.

België maakt dus deel uit van een meerderheidsgroep van landen waar de toename van de afhankelijkheidsratio van ouderen minder groot is in het "Ageing Report 2012" dan in het "Ageing Report 2009". De bevolking ouder dan 65 in procent van de bevolking van 15-64 jaar stijgt van 26,1% in 2010 naar 43,8% in 2060 (i.p.v. 45,8% in het "Ageing Report 2009").

In het vorige deel werd echter getoond dat de werkgelegenheidsprojectie niet ten volle heeft kunnen profiteren van die sterkere demografische basis van de economische groei, als gevolg van de gekozen werkloosheidshypothese. Daarnaast is de verhoging van de vruchtbaarheid in België een recent fenomeen, dat de stijging van de schoolbevolking over de projectieperiode accentueert. Die evolutie weegt op de onderwijsuitgaven in procent van het bbp, waarvan de essentiële factor van wijziging, in de EC-modellering, de verhouding is tussen het aantal leerlingen en de werkgelegenheid⁹⁷.

⁹⁷ Schematisch evolueren de onderwijsuitgaven in de modellering van de EC volgens het aantal leerlingen en het loon per hoofd van het onderwijzend personeel (de omkaderingspercentages – aantal leerlingen per leraar – worden verondersteld vast te zijn), dat zelf de evolutie van de productiviteit volgt. Daar het bbp het resultaat is van de evolutie van de werkgelegenheid en de productiviteit, wordt het aandeel van de onderwijsuitgaven in het bbp in de gekozen modellering vooral gestuurd door de verhouding tussen de schoolbevolking en de (macro-economische) werkgelegenheid.

Over de volledige projectieperiode (2010-2060) stijgt de schoolbevolking nagenoeg dubbel zo snel als de effectieve werkgelegenheid (20,9% tegenover 10,9%). De onderwijsuitgaven in % van het bbp stijgen dus nagenoeg naar verhouding, van 5,7% van het bbp in 2010 naar 6,2% in 2060. Die stijging die de hoogste is van de 27 lidstaten, vormt een sterke opwaartse herziening ten opzichte van het "Ageing Report 2009", aangezien de geprojecteerde groei van de schoolbevolking en van de werkgelegenheid toen sterk gelijkend was.

4.3.4. Gezondheidszorg

Tussen het 'Ageing Report 2009' en het 'Ageing Report 2012' is het basisniveau van de uitgaven voor de acute en de langdurige gezondheidszorg aanzienlijk gewijzigd (zie Tabel 33), waardoor de budgettaire kosten van de vergrijzing zijn toegenomen. Die twee uitgavencategorieën hebben een heel verschillende dynamiek in de AWG-projecties: in de referentieprojectie van het 'Ageing Report 2009' bedragen de toenames van de uitgaven voor acute gezondheidszorg en langdurige gezondheidszorg in % van het bbp respectievelijk 15% en bijna 100% over de gehele projectieperiode. Terwijl van het ene naar het andere rapport het basisniveau van de uitgaven voor acute gezondheidszorg daalt van 7,6% naar 6,3% van het bbp, stijgt dat van de uitgaven voor langdurige zorg van 1,5% naar 2,3%. De a priori verwachte mechanische effecten van die veranderingen op de budgettaire kosten van de vergrijzing zijn aanzienlijk voor de langdurige zorg (een stijging in de grootteorde van 0,8% van het bbp) en eerder beperkt voor de acute gezondheidszorg (een daling met 0,2% van het bbp).

Die herziening van de uitgaven in het basisjaar wordt enerzijds verklaard door boekhoudkundige wijzigingen en anderzijds door de effectieve evoluties van die uitgaven en van het bbp tussen 2005 en 2009 – de jaren die overeenstemmen met de basiscijfers die in aanmerking werden genomen om de basisniveaus van de projecties van beide 'Ageing Reports' vast te leggen.

De wijzigingen van boekhoudkundige aard die de uitgaven voor acute gezondheidszorg hebben verlaagd, zijn enerzijds het gevolg van het elimineren van de uitgaven voor primaire arbeidsongeschiktheid⁹⁸ en voor investeringen – de experts van de EC hadden blijkbaar het twijfelachtig initiatief genomen deze toe te voegen aan de SHA-gegevens⁹⁹ – en anderzijds van herzieningen van de SHA-statistieken zelf. Zonder de grote effectieve groei van de gezondheidsuitgaven tussen 2005 en 2009 en de zwakke bbp-groei als gevolg van de recessie van 2009, zouden alle bovenvermelde boekhoudkundige wijzigingen geleid hebben tot een daling van het basisniveau van de uitgaven voor acute gezondheidszorg met 2,2% van het bbp.

Voor de langdurige zorg wordt een omgekeerde evolutie vastgesteld: het basisniveau van die uitgaven werd verhoogd door twee boekhoudkundige aanpassingen (een herziening van de SHA¹⁰⁰-statistiek en dit keer de toevoeging van een uitgavenpost afkomstig van de ESSPROS-databank¹⁰¹) goed voor 0,6% van het bbp. De rest van de verhoging van het basisniveau is het gevolg van de effectieve toename van die uitgaven.

⁹⁸ Deze zijn afkomstig van de databank ESSPROS.

⁹⁹ System of Health Accounts.

¹⁰⁰ Opnemen van gezinszorg en van de Vlaamse zorgverzekering.

¹⁰¹ Dienstverlening OCMW'S.

De forse toename van de geraamde verhoging van de uitgaven voor langdurige zorg in het 'Ageing Report 2012' ten opzichte van het 'Ageing Report 2009' is niet enkel het gevolg van die verhoging van het basisniveau, maar ook van een grotere groei. Het model van de EC steunt enerzijds op de kans om een beroep te doen op residentiële zorg en thuiszorg per leeftijd en per geslacht en anderzijds op profielen inzake de gemiddelde kosten per 'gebruiker', eveneens per leeftijd en per geslacht. De bronnen van de statistische gegevens die worden gebruikt om die uitgavenprofielen per gebruiker voor België te genereren, zijn momenteel verschillend en van veel betere kwaliteit in vergelijking met degene die gebruikt werden bij de voorbereiding van het 'Ageing Report 2009'. Er werden toen onvolledige en gedateerde gegevens (2003) gebruikt. De gegevens die vandaag worden gebruikt, zijn recent, volledig en representatief¹⁰². De op die nieuwe basis steunende uitgavenprofielen per leeftijd tonen, via een vergelijking met twee eerder gemaakte profielen, een veel sterkere groei van de gemiddelde uitgaven per gebruiker naargelang van de leeftijd. De impact van de vergrijzing op de uitgaven voor langdurige zorg is daardoor uiteraard gestegen.

4.3.5. Synthese van de impact: een poging tot kwantificering

Het is niet gemakkelijk om de afzonderlijke impact van elk van de bovenvermelde factoren op de herziening van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen beide 'Ageing Reports' te becijferen. Het 'Ageing Report 2012' geeft dit soort van analyse voor de verschillende uitgavencategorieën via interessante benaderingen waaraan soms ook nadelen verbonden zijn (cf. Bijlage)¹⁰³. Het isoleren van de impact van verschillende interagerende factoren is uiteraard een complex gegeven. De in de bijlage voorgestelde poging daartoe wordt in Tabel 36 samengevat (merk op dat over de periode 2010-2060 het verschil inzake budgettaire kosten van de vergrijzing tussen de twee 'Ageing Reports' 2,5% van het bbp bedraagt).

Tabel 36 Impact van de verschillende verklarende factoren voor de wijziging van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen het "Ageing Report 2009" en het "Ageing Report 2012"
% van het bbp - 2010-2060

	Pensioenen	"Acute" gezondheidszorg	Langdurige zorg	Onderwijs	Werkloosheid	Totaal
Werkgelegenheidsgraad	+0.6%	-	-	+0.2%	+0.4%**	1.2%
Productiviteitswinsten	+1.0%	-	-	-	-	1.0%
Macro-economische hypothesen : totaal	+1.6%			+0.2%	+0.4%	2.2%
Basisniveau	+0.3%	-0.2%	+0.8%	-	-	+0.9%
Langdurige zorgprofielen	-	-	+0.7%	-	-	+0.7%
Bevolkingsvooruitzichten *	-0.7%	} -0.5%	} -0.2%	+0.2%		} -1.4%
Overige	-0.1%					
	+1.1%	-0.7%	+1.3%	+0.4%	+0.3%	2.5%

* de invloed van de afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen inzake pensioenen, die van de ratio tussen de bevolking van 6-24 jaar en de bevolking van 15-64 jaar inzake onderwijsuitgaven (zie bijlage).

** in dit geval, de ratio tussen werklozen en werkgelegenheid (zie bijlage).

Bron: eigen berekeningen (zie bijlage).

¹⁰² Zij zijn afkomstig van een steekproef die 'EPS' wordt genoemd (Echantillon Permanent/Permanente Steekproef) en die als norm geldt (EPS 2009, release 5).

¹⁰³ Bijvoorbeeld de impact van de verandering van de uitgavenprofielen per leeftijd als gevolg van de langdurige zorg wordt geraamd op basis van het nieuwe basisniveau van de uitgaven, wat het onderscheid tussen de effecten van die twee factoren bemoeilijkt.

De toename van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen beide 'Aging Reports' is in de eerste plaats toe te schrijven aan de verzwakking van de macro-economische projectie die vooral een weerslag heeft op de projectie van de pensioenuitgaven – maar het effect op de onderwijsuitgaven en de werkloosheidsuitgaven is niet onaanzienlijk – en in de tweede plaats aan de wijziging van de basisgegevens inzake langdurige zorg (basisniveau en uitgavenprofiel per leeftijd). In het algemeen compenseert de wijziging van de bevolkingsvooruitzichten gedeeltelijk de impact van die twee factoren.

4.4. Budgettaire kosten van de vergrijzing voor België volgens het SCvV-verslag 2012 en het "Ageing Report 2012": een vergelijking

Tabel 37 geeft een opsplitsing per uitgavencategorie van de verschillen tussen de totale budgettaire kosten van de vergrijzing zoals voorgesteld in de referentieprojectie van het SCvV-rapport 2012 en het 'Ageing Report 2012'. In deze tabel zijn de uitgaven voor acute geneeskundige zorg en langdurige zorg samengebracht in één enkele rubriek ("gezondheidszorg")¹⁰⁴.

Tabel 37 De budgettaire kosten van de vergrijzing voor België volgens het SCvV-verslag 2012 en het "Ageing Report 2012": opdeling van de verschillen per uitgavencategorie
(referentieprojecties, % van het bbp)

	Pensioenen, brugpensioenen* en invaliditeit(I)	Geneeskun dige zorg(II)	Werkloosheid (III)	Sub-totaal (I+II+III)	Onderwijs	Kinder- bijslag	Overige sociale uitgaven**	Totaal
Ageing Report 2012, 2010-2060	5.6	3.1	-0.1	+8.6	0.5	/	/	9.1
SCvV-verslag 2012, 2011-2060	4.3	3.0	-0.9	+6.4	/	- 0.2	-0.1	6.1
Vershil (AR2012- SCvV 2012)	+1.3	+0.1	+0.8	+2.2	+0.5	+0.2	+0.1	+3.0

* of 'werkloosheid met bedrijfstoelage'.

** inclusief arbeidsongeschiktheid andere dan invaliditeit.

Tabel 37 toont dat het verschil tussen de budgettaire kosten van de vergrijzing zoals ze zijn geraamd in de referentieprojecties van het 'Ageing Report 2012' en het SCvV-rapport 2012 3,0% van het bbp bedraagt. Tevens blijkt dat de uitgaven die in aanmerking werden genomen in die budgettaire kosten van de vergrijzing in beide studies niet dezelfde is. Het bovenvermelde verschil van 3,0% heeft dus geen enkele betekenis.

Indien men de uitgavencategorieën beschouwt die een rol spelen in de twee ramingen, moet men het houden bij de pensioenuitgaven in brede zin (in de AWG-benadering omvatten die behalve de pensioenen zelf, de uitgaven voor werkloosheid met bedrijfstoelage en de uitgaven voor invaliditeit), de geneeskundige zorg (acute en langdurige zorg) en de werkloosheid. Het verschil bedraagt dan 2,2% van het bbp.

Dat verschil van 2,2% van het bbp heeft vier belangrijke oorzaken:

- de grote verschillen tussen de macro-economische basishypothesen;

¹⁰⁴ Wegens het ontbreken van een opsplitsing tussen die twee posten in het deel 'middellange termijn' van de SCvV-projectie.

- de grote verschillen tussen de basishypothesen van de bevolkingsprojecties;
- het feit dat de hervormingen die na de afsluiting van de projecties van het 'Ageing Report 2012' werden doorgevoerd, in aanmerking werden genomen in het SCvV-rapport;
- de verschillen in modellering en in basisgegevens die worden gebruikt om de uitgaven voor gezondheidszorg (acute en langdurige) te projecteren. Er zij evenwel genoteerd dat de verschillen tussen beide benaderingen op het niveau van de hogere uitgaven tegen 2060 vrijwel volledig worden gecompenseerd aangezien in het totaal van die twee rubrieken de verhoging van de uitgaven 3,1% van het bbp bedraagt in het "Ageing Report 2012" en 3,0% van het bbp in het SCvV-rapport 2012.

Ook al houden de budgettaire kosten van de vergrijzing zoals ze worden voorgesteld in de SCvV-rapporten, om institutionele redenen, geen rekening met het onderwijs, toch geven ze systematisch een projectie van de evolutie van de loonsom van het onderwijzend personeel. Men zal dus moeten terugkomen op het verschil tussen de projecties van de onderwijsuitgaven in de beide studies. Er zij ook vermeld dat het de eerste factor is – de macro-economische hypothesen – die de belangrijkste oorzaak vormt van de verschillen tussen beide projecties van de onderwijsuitgaven.

4.4.1. De macro-economische hypothesen

Een vergelijking tussen de economische groei en de opsplitsing ervan tussen productiviteit en werkgelegenheid zoals voorgesteld in beide publicaties, toont geen spectaculair verschil. Tabel 38 toont evenwel duidelijk dat de referentieprojectie van het 'Ageing Report 2012' ietwat rooskleuriger is dan de projectie van het SCvV-rapport 2012 wat de productiviteit betreft en ronduit minder rooskleurig op het vlak van de werkgelegenheid. Uiteraard hebben ook zelfs kleine verschillen in termen van jaarlijkse groei een aanzienlijke impact wanneer zij zeer lange tijd blijven duren, wat hier het geval is (een halve eeuw).

Tabel 38 Macro-economische referentiescenario's van het «Ageing Report 2012 » en het SCvV-rapport 2012: een vergelijking gemiddelde jaarlijkse groei, %

	Periode	Effectief bbp	Arbeidsproductiviteit*	Werkgelegenheid
Ageing Report 2012	2010-2060	1.7*	1.5*	0.2
Jaarverslag 2012 van de SCvV	2011-2060	1.7	1.3	0.3
Vershil		0.0	+0.1	-0.1

* Het "Ageing Report" geeft cijfers in termen van potentiële groei en uurproductiviteit. De groei van het potentieel bbp en de potentiële productiviteit bedragen gemiddeld resp. 1,6% en 1,4% per jaar over de projectieperiode.

Bron: SCvV-rapport 2012, hoofdstuk I van het huidige rapport; European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012, table 1, pagina 86.

De verschillen in de arbeidsproductiviteitsgroei tussen de twee referentieprojecties zijn in wezen niet het gevolg van de langetermijnhypothesen, die vrijwel identiek zijn (1,5% per jaar). Op basis van de recente trends houden de twee scenario's rekening met lagere productiviteitswinsten op korte-middellange termijn, omdat zij de economische vooruitzichten 2012-2017 van het FPB¹⁰⁵ in aanmerking nemen voor de SCvV en de economische kortetermijnvooruitzichten van de EC¹⁰⁶ voor de

¹⁰⁵ Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2012-2017, mei 2012.

¹⁰⁶ Europese Commissie, Spring Economic Forecasts 2011

AWG. Die productiviteitswinsten (op korte-middellange termijn) zijn in het eerste geval lager dan in het tweede.

De verschillen in de werkgelegenheidsevolutie zijn vooral toe te schrijven aan verschillende hypothesen m.b.t. de structurele langetermijnwerkloosheidsgraad, ook al zijn de projecties over de beroepsbevolking niet identiek. Dat komt onder meer omdat het referentiescenario van de SCvV rekening houdt met de impact van de beslissingen van de nieuwe regering, dus in het bijzonder de pensioenhervorming van 2011. Vergelijkingen zijn hier delicaat, gezien het verschil in gebruikte statistische concepten en het naast elkaar bestaan in de AWG-projecties van een 'theoretisch' werkgelegenheidsscenario en een 'effectief' werkgelegenheidsscenario (zie deel 4.3.2.). De verschillende cijfers staan vermeld in Tabel 39.

Tabel 39 Projectie van de groei van de arbeidsproductiviteit in de macro-economische referentiescenario's van het «Ageing Report 2012» en het SCvV-rapport 2012: een vergelijking
In procentpunt

	Werkgelegenheids- en werkloosheidsconcept	Werkgelegenheidsgraad**			Werkloosheidsgraad***			
		2010	2060	Wijziging	2010	2060	Wijziging	
Ageing Report 2012		Labour Force Survey						
-	Referentiescenario AWG	15-64 jaar	62.0	63.5	+ 1.5	8.4	7.3	- 1.1
		totaal	62.4	64.4	+2.0			
-	Effectieve projectie	totaal	62.4	63.4	+ 1.0	8.3	8.7	+ 0.4
SCvV-verslag 2012		Federaal Planbureau						
-	Referentiescenario SCvV	totaal	64.0*	68.5	+ 4.5	11.9*	8.0	- 3.9
-	Zonder de impact van de pensioenhervorming	totaal	64.0*	67.6	+ 3.6	11.9*	8.0	- 3.9

* 2011

** Verhouding tussen het concept werkgelegenheid zoals gedefinieerd in de tweede kolom en de bevolking van 15-64 jaar.

*** Verhouding tussen het concept werkloosheid zoals gedefinieerd in de tweede kolom en de overeenstemmende beroepsbevolking.

Bron: European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies", table 0.3, page 30 and tables 2.27 and 2.28, p. 112 and 113; SCvV-rapport 2012; eigen berekeningen.

Het verschil in evolutie van de werkgelegenheidsgraad tussen de referentieprojecties van het 'Ageing Report 2012' en het SCvV-rapport 2012 is spectaculair, vooral als men de effectieve projectie van het 'Ageing Report' in aanmerking neemt eerder dan het AWG-werkgelegenheidsscenario (zie deel 4.3.2.). Die verschillende evoluties zijn enerzijds het gevolg van radicaal verschillende scenario's inzake de werkloosheidsevolutie en anderzijds van het feit dat het SCvV-rapport 2012 rekening houdt met de pensioenhervorming en de positieve impact ervan op het arbeidsaanbod en dus, op lange termijn, op de werkgelegenheid.

Die verschillen in werkgelegenheidsgraad zullen een (rechtstreekse) weerslag hebben op de projectie van de werkloosheidsuitgaven en op de noemer van de budgettaire kosten van de vergrijzing (het bbp). Er moet opgemerkt worden dat de evolutie van het gewicht (in % van het bbp) van de meeste in aanmerking genomen uitgaven gevoeliger is voor schommelingen van de werkgelegenheid dan voor schommelingen van de productiviteit. Via de binding van de loonevolutie aan de productiviteitsontwikkeling, beïnvloedt elke productiviteitswijziging inderdaad niet alleen het bbp, maar ook, vrij direct en in dezelfde zin, het niveau van de grote uitgavencategorieën, zoals de pensioen- of onderwijsuitgaven.

De impact van het samenspel van de AWG-hypothesen inzake de werkloosheidsgraad werd uitgebreid besproken in deel 4.3 en is uitermate ongunstig voor de Belgische situatie. De projectie van de structurele werkloosheidsgraad in de referentieprojectie van de opeenvolgende SCvV-rapporten wordt besproken in hoofdstuk 1 (deel 1.2.3.).

De hervormingen van de werkloosheidsverzekering die door de nieuwe regering in december 2011 werden goedgekeurd, passen binnen een geheel van hervormingen die de jongste jaren werden doorgevoerd en ertoe bijdragen dat een geleidelijke daling van de structurele werkloosheidsgraad, zoals gekozen in de referentieprojectie van het SCvV, realistisch wordt. Er moet trouwens worden genoteerd dat de AWG-methodologie niet toelaat rechtstreeks rekening te houden met de impact van dergelijke maatregelen. Een eventuele daling van de NAWRU (zie voetnoot 85) zal zich pas voordoen wanneer een effectieve impact op de (negatieve) correlatie tussen de werkloosheidsgraad en de lonen duidelijk zal worden aangetoond in het kader van de periodieke nieuwe ramingen van de potentiële groei door de EC; met de maatregelen die geleidelijk de gemiddelde werkloosheidsuitkering zullen wijzigen, zal geen rekening worden gehouden zolang hun weerslag op het gemiddeld uitkeringsniveau niet concreet is, aangezien de AWG-methodologie voor de projectie van de gemiddelde uitkering erin bestaat rekening te houden met de meest recent waargenomen verhouding tussen gemiddelde uitkering en gemiddeld loon.

4.4.2. De hypothesen van de bevolkingsprojecties

De uitgavenprojecties van het «Ageing Report 2012» en van het huidige SCvV-rapport starten respectievelijk vanuit de bevolkingsprojecties die door EUROSTAT¹⁰⁷ werden voorbereid en de projecties die door FPB-AD SEI werden opgesteld¹⁰⁸.

In beide gevallen zijn die bevolkingsprojecties herzieningen ten opzichte van projecties van 2008. De belangrijkste kenmerken van die herzieningen zijn identiek, namelijk een opwaartse herziening van de vruchtbaarheid en van het migratiesaldo. Die twee elementen dragen, over de projectieperiode, bij tot een iets kleinere groei van de afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen dan in de vorige versies van de bevolkingsprojecties.

Het gemiddeld aantal kinderen per vrouw bedraagt (gemiddeld over de projectieperiode) 1,84 in de EUROSTAT-projectie tegenover 1,86 in de FPB-ADSEI-projecties. Anderzijds is in deze laatste projecties het aandeel van de migraties in de jonge leeftijdsgroepen iets groter dan in de EUROSTAT-projectie als gevolg van de verschillen in de leeftijdsstructuur van de migranten die in beide studies in aanmerking werden genomen.

De groei van de afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen is bijgevolg iets kleiner in de bevolkingsprojecties in het voorliggend rapport van het SCvV dan in de projecties van het 'Ageing Report 2012' (cf. Tabel 40) en dit ondanks een iets grotere stijging van de levensverwachting tegen 2060.

¹⁰⁷ Cf. EUROSTAT, EUROPOP 2010 projection

¹⁰⁸ FPB – AD SEI, Bevolkingsvooruitzichten 2010-2060, (bijgewerkte versie van 2012).

Tabel 40 De afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen in de bevolkingsprojecties op basis van het "Ageing Report 2012" van de AWG en het SCvV-rapport 2012 (referentiescenario's - bevolking van 65jaar en ouder in % van de bevolking van 15-64 jaar)

	2010	2020	2040	2060
Ageing Report 2012	26.1	30.5	41.0	43.8
SCvV-rapport 2012	26.1	30.1	40.8	42.6
Vershil	0.0	+0.4	+0.2	+1.2

Bron: European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies", p. 54; FPB; eigen berekeningen.

4.4.3. Nieuwe hervormingen

Een belangrijk verschil tussen de uitgavenprojecties van het "Ageing Report 2012" en het SCvV-rapport 2012 heeft te maken met de impact van de hervormingen die in december 2011 werden goedgekeurd, dus na het afronden van de projecties in het 'Ageing Report 2012'.

De impact van die hervormingen op de uitgavenprojecties in de methodologieën en definities waarmee de SCvV rekening houdt, bedraagt 0,4% van het bbp (zie hoofdstuk 1), gelet op de herinterpretatie van het bonusbeleid als gevolg van die hervormingen.

Het is interessant te vermelden dat een gelijkaardige evaluatie ook werd gemaakt in de methodologieën en definities van de AWG. Er werd inderdaad binnen de AWG overeengekomen dat een land dat na het afronden van de projecties van het 'Ageing Report' een grote pensioenhervorming doorvoert, zijn projectie van de pensioenuitgaven kan herzien om die te actualiseren. De inhoud van het 'Ageing Report' wordt als dusdanig niet gewijzigd, maar na de goedkeuring van die nieuwe projectie door de AWG zal ermee rekening worden gehouden in de EC-evaluatie van de houdbaarheid ('sustainability assessment'¹⁰⁹).

Er werd dus een geactualiseerde versie van de AWG-projectie van de pensioenuitgaven voorbereid en aan de AWG voorgesteld. De goedkeuringsprocedure van die nieuwe projectie was begin september bijna afgerond. Die nieuwe projectie verschilt van die van het 'Ageing Report 2012', niet enkel omdat de pensioenhervorming van december 2011 in aanmerking werd genomen, maar ook omdat rekening wordt gehouden met de beslissingen van de nieuwe regering op het vlak van welvaartsaanpassingen (slechts 60% van de begrotingsenveloppe voor welvaartsaanpassingen zal worden toegekend in 2013 en 2014) en met een herinterpretatie van het financiële aanmoedigingsbeleid om langer te werken binnen de nieuwe context van de pensioenhervorming.

Wat dit laatste punt betreft, moet erop worden gewezen dat de projecties van de pensioenuitgaven van de laatste jaren systematisch rekening hebben gehouden met een verlenging van de pensioenbonus ondanks de wetgeving die, in afwachting van een evaluatie van de bonus, voorziet dat die maatregel slechts tot eind 2013 zal bestaan. De pensioenhervorming van december 2011 liet veronderstellen dat het beleid dat aanspoorde om langer te werken via een maatregel van het type 'pensioenbonus', na 2013 slechts betrekking zou hebben op de actieven die als gevolg van die hervorming de vrijheid behouden te kiezen voor vervroegd pensioen op 62, 63 of 64 jaar.

¹⁰⁹ European Commission, Sustainability Report 2012 (te verschijnen).

Volgens de geactualiseerde AWG-projectie werd de impact van die verschillende elementen, inclusief de actualisering van de basisgegevens van het model, geraamd op 0,5% van het bbp, wat de geprojecteerde verhoging van de pensioenuitgaven in de methodologieën en definities van de AWG brengt op 5,1% van het bbp. De impact van de hervorming op de werkgelegenheidsgraad zou eveneens andere componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing licht doen dalen, maar in dit stadium blijft het onzeker of die effecten in het 'sustainability assessment' in aanmerking zullen worden genomen.

4.4.4. Gezondheidszorg

Net zoals bij de herziening van de uitgavenprojecties voor acute en langdurige zorg in de recentste twee 'Ageing Reports', zijn de verschillen tussen de projecties van die twee uitgavencategorieën in het "Ageing Report 2012" en het SCvV-rapport 2012 enerzijds het gevolg van de verschillende uitgangspunten en anderzijds van de verschillende dynamiek.

Het zijn de statistieken van de nationale boekhouding die aan de basis liggen van het boekhoudkundig kader van de projecties die het FPB realiseert voor rekening van de SCvV. De basiscijfers van de uitgavenprojecties voor acute en langdurige zorg in het 'Ageing Report 2012' komen van de SHA, voor de langdurige zorg aangevuld met een uitgavencategorie die geregistreerd is in de databank ESSPROS (zie deel 4.3.4).

De toename van de totale uitgaven voor (acute en langdurige) gezondheidszorg die door de AWG in aanmerking wordt genomen in vergelijking met de SCvV is in de eerste plaats toe te schrijven aan dit laatste element (+0,4% van het bbp) en vervolgens aan de door de SHA geregistreerde uitkeringen in geld die niet worden verrekend in een definitie van de uitgaven voor gezondheidszorg die gebaseerd is op de 'nationale rekeningen' (+0,2% van het bbp). Deze blijven immers beperkt tot de uitgaven die behoren tot de overheidsconsumptie in natura. Bovendien werden de uitgaven voor gezondheidszorg die geregistreerd zijn voor identieke bedragen in de nationale boekhouding en in de SHA verschillend opgesplitst tussen 'acute gezondheidszorg' en 'langdurige gezondheidszorg' in de SCvV-projecties en die van de AWG. Die laatste kent een groter deel van die uitgaven toe aan 'langdurige zorg'¹¹⁰ dan de SCvV (voor 0,3% van het bbp).

Wat de uitgavenprojecties voor acute zorg betreft, is de dynamiek veel zwakker in de projecties van de AWG dan in die van de SCvV. De inkomenselasticiteit (benaderd via een elasticiteit t.o.v. het bbp per inwoner), die weliswaar iets hoger is dan 1 en daalt in beide benaderingen, is iets hoger in de SCvV-projecties. Bovendien wordt in de AWG-projecties, in tegenstelling tot die van de SCvV, rekening gehouden met een toename van de levensverwachting in goede gezondheid met 50%.

De dynamiek van de uitgavenprojecties voor langdurige zorg is daarentegen veel groter in de AWG-projecties dan in die van de SCvV. Het model van het FPB verschilt inderdaad sterk van dat van de EC, aangezien de uitgavenprofielen per leeftijd niet geëxpliciteerd worden zoals in het model van de EC (zie deel 4.3.4) maar meer verfijnd benaderd worden, via de kans dat een beroep wordt gedaan

¹¹⁰ Het betreft zorg aan gehandicapte personen en steun in natura toegekend door de OCMW's.

op de verschillende zorgcategorïeën naargelang de leeftijd¹¹¹ en via de kosten van die verschillende zorgcategorïeën. Die benadering leidt tot impliciete uitgavenprofielen waarin de groei van de uitgaven naargelang de leeftijd van de gebruiker minder duidelijk is dan in de gegevens die door de AWG worden gebruikt. Deze worden niet enkel op basis van andere gegevens gegenereerd, maar ook op basis van een ruimere afbakening van de prestaties, met name het geheel van verpleegkundige zorg. Dit element zou kunnen bijdragen tot die toegenomen progressiviteit van die uitgaven naargelang de leeftijd die in de AWG-projecties werd vastgesteld.

4.4.5. Synthese van de impact: een poging tot kwantificering

In Tabel 41 wordt een kwantificering voorgesteld van de impact van de verschillende factoren tussen de uitgavenprojecties van het SCvV-rapport 2012 en het 'Ageing Report 2012.' Het verschil zonder onderwijsuitgaven bedraagt 2,2% van het bbp. Het wordt vooral verklaard door het verschil tussen de gekozen macro-economische hypothesen. Een sterkere werkgelegenheids groei in het SCvV-rapport draagt bij tot een verschil in budgettaire kosten van de vergrijzing van 1% van het bbp. Daarnaast zijn een minder vergrijzende bevolking in het SCvV-rapport en het niet verrekenen van de recente hervormingen in het «Ageing Report 2012» twee elementen die elk mee voor 0,5% van het bbp het verschil tussen beide projecties verklaren. Het grotere aandeel op lange termijn van de onderwijsuitgaven in het bbp dat naar voren kwam in het «Ageing Report» vindt zijn oorsprong vooral in een minder sterke werkgelegenheids groei, waarbij elk productiviteitsverschil, zoals reeds vermeld, een vrijwel neutraal effect heeft op de ratio van de onderwijsuitgaven en het bbp.

Tabel 41 Impact van de verschillende verklarende factoren voor de verschillen in de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen het «Ageing Report 2012» en het SCvV-rapport 2012 (% van het bbp - 2010 of 2011 - 2060)

	Pensioenen, brugpensioenen en invaliditeit	Gezondheidszorg	Werkloosheid	Totaal zonder onderwijs	Onderwijs
Werkgelegenheidsgraad**	+0.7	-	+0.9	+1.6	+0.3
Productiviteit	-0.6	-	-	-0.6	-
Macro-economische hypothesen, totaal	+0.1	-	+0.9	+1.0	+0.3
Bevolkingsprojectie	+0.5	}		+0.5	-0.1
Basisgegevens gezondheidszorg	-		+0.1	+0.1	-
Overige	+0.2		-0.1	+0.1	+0.1
Totaal**	+0.8	+0.1	+0.8	+1.7	+0.3
Actualisering 2012 van de AWG-projectie*	+0.5	-	-	+0.5	+0.1
Algemeen totaal	+1.3	+0.1	+0.8	+2.2	+0.4

Bron: eigen berekeningen (zie bijlage)

* Vooral de pensioenhervorming, de beperkingen op welvaartsaanpassingen 2013-2014 en de herinterpretatie van het bonusbeleid.

** Zonder hervormingen en voor de actualisering 2012.

¹¹¹ De zorggebruikers zijn opgedeeld als gebruikers van thuiszorg en gebruikers van residentiële zorg. Die twee groepen worden zelf ook opgesplitst in verschillende categorieën volgens de zorgafhankelijkheidsgraad (T, A, B of C voor thuiszorg en O, A, B, C of D voor residentiële zorg).

5. Bijlagen

5.1. Bijlage 1: De voornaamste herwaarderingsmaatregelen¹¹² voor sociale uitkeringen tussen 2008 en 2012

5.1.1. Pensioenen in de werknemersregeling

- Op 01/07/2008 stijgt het minimumpensioen met 2% en de grens voor toegelaten arbeid met 25%.
- Op 01/09/2008 verhogen de pensioenen van 6 jaar en vroeger ingegaan (ingang ten laatste in 2002) met 2%.
- Op 01/06/2009 stijgt het minimumpensioen met 3%, de pensioenen van 15 jaar en langer geleden (met ingang ten laatste in 1994) met 2% en die van minder dan 15 jaar geleden met 1,5%, terwijl het minimumrecht per loopbaanjaar stijgt met 3%.
- Op 01/09/2009 stijgen de pensioenen van 6 jaar geleden ingegaan (in 2003) met 2%.
- Op 01/09/2010 stijgen de pensioenen van 15 jaar (ingegaan in 1995) en die van 6 jaar geleden (ingegaan in 2004) met 2%.
- Op 01/01/2011 wordt de loongrens verhoogd met 0,7%.
- Op 01/11/2011 verhoging van het minimumpensioen en het minimumrecht per loopbaanjaar met 2%, de pensioenen langer dan 15 jaar geleden ingegaan met 2,25%, de pensioenen van 5 jaar geleden ingegaan met 2% en de overige pensioenen met 1,25% (op 01/12/2011). Voor de gemengde loopbanen verhoogt het nieuw minimummechanisme, het zogeheten 'klein minimum'.
- Op 01/09/2012 stijgen de pensioenen van 5 jaar geleden ingegaan (in 2007) met 2%.

5.1.2. Pensioenen in de regeling voor zelfstandigen

- Op 01/01/2008 wordt de malus voor vervroegde uittreding gewijzigd (de malus op 60-jarige leeftijd blijft 25% maar bedraagt 18% in plaats van 20% op 61 jaar, 12% in plaats van 15% op 62 jaar, 7% in plaats van 10% op 63 jaar, 3% in plaats van 5% op 64 jaar) en wordt afgeschaft indien de loopbaan 43 jaar bedraagt.
- Op 01/07/2008 stijgt het minimumpensioen met 2% en de grens voor toegelaten arbeid met 25%.
- Op 01/09/2008 verhogen de pensioenen van 6 jaar en vroeger ingegaan (ingang ten laatste in 2002) met 2%.
- Op 01/10/2008 verhoogt het minimumpensioen met 10 euro.
- Op 01/01/2009 wordt de malus voor vervroegde uittreding afgeschaft indien de loopbaan 42 jaar bedraagt.
- Op 01/05/2009 verhoogt het minimumpensioen met 20 euro.
- Op 01/08/2009 verhoogt het minimumpensioen met 3% en de overige pensioenen met 1,5%.
- Op 01/09/2009 verhogen de pensioenen van 6 jaar geleden ingegaan (in 2003) met 2%.
- Op 01/09/2010 verhoogt het minimumpensioen met 25 euro en de pensioenen van 6 jaar geleden (ingegaan in 2004) met 2%.
- Op 01/11/2011: verhoging van het minimumpensioen (2,11% gezinsbedrag (2,25% voor gezinspensioenen ouder dan 15 jaar) en 2,37% bedrag alleenstaanden), de pensioenen langer dan 15

¹¹² Het betreft aanpassingen in reële termen die bovenop de prijsindexering van de sociale uitkeringen komt.

jaar geleden ingegaan met 2,25%, de pensioenen van 5 jaar geleden ingegaan met 2% (op 01/12/2011) en de overige pensioenen met 1,25%.

- Op 01/01/2012: verhoging van het klein (gemengd) gewaarborgd minimumpensioen met 4%.

5.1.3. Ziekte- en invaliditeitsuitkeringen

- Op 01/01/2008, verhoging van de minimumuitkering met 2% voor de niet-regelmatige werknemers.
- Op 01/01/2008, verhoging van de vervangingsratio voor alleenstaande invalide loontrekkenden van 50% tot 53%.
- Op 01/07/2008: verhoging van de minimumuitkering voor regelmatige werknemers.
- Op 01/09/2008, herwaardering van 2% voor de invaliden met een ongeschiktheidsduur tussen 15 en 20 jaar en invaliden waarbij de ongeschiktheidsduur 6 jaar bereikt.
- Op 01/01/2009: verhoging met 0,8% van de ZIV-loongrens voor de nieuwe begunstigde.
- Op 01/01/2009: verhoging van de vervangingsratio voor samenwonenden met een primaire ongeschiktheid van 55% tot 60%.
- Op 01/05/2009: verhoging van de vervangingsratio voor alleenstaande invaliden van 53% tot 55%.
- Op 01/06/2009: verhoging met 3% van de minimumuitkering voor regelmatige werknemers met gezinslast of alleenstaande, en met 2% van de minimumuitkering voor niet-regelmatige werknemers.
- Op 01/09/2009: herwaardering van 0,8% (minima niet inbegrepen) van alle uitkeringen die vóór 01/01/2008 zijn ingegaan.
- Op 01/09/2009: herwaardering van 2% (minima niet inbegrepen) van alle uitkeringen waarbij de arbeidsongeschiktheid begon in de periode vanaf 1 september 1993 tot en met 31 december 2003 (met inbegrip van de uitkeringen die zes jaar geleden zijn ingegaan).
- Op 01/09/2009: verhoging van de minimumuitkering voor samenwonende regelmatige werknemers.
- Op 01/01/2010: verhoging met 2% van de minimumuitkering voor samenwonende regelmatige werknemers.
- Op 01/01/2010: verhoging van de maximumuitkering voor personen die vóór 1 april 2004 invalide zijn geworden.
- Op 01/01/2010: aanpassing van het begrip 'gezinslast' voor partners met een vervangingsinkomen.
- Op 01/01/2010: harmonisatie van de regels omtrent de werkverwijdering van zwangere werknemers.
- Op 01/05/2010: invoering van een inhaalpremie voor de langdurig invaliden (deze premie wordt één keer per jaar gestort in de maand mei).
- Op 01/09/2010: verhoging met 2% van de uitkeringen die 6 jaar geleden zijn ingegaan (in 2004).
- Op 01/01/2011 wordt de loongrens verhoogd met 0,7%.
- Op 01/05/2011: premie van 200 euro vanaf het tweede jaar, uitbetaald in mei (vanaf 2011)
- Op 01/09/2011: stijging van de minimumuitkering voor reguliere en niet-reguliere werknemers met 2% en van de forfaits in de zelfstandigenregeling.
- Op 01/09/2011: herwaardering van de uitkeringen die in 2005 ingegaan zijn.
- Op 01/09/2011: verhoging van de tegemoetkoming voor hulp van een derde met 12 tot 15 euro.
- Op 01/07/2012: herwaardering van de wekelijkse moederschapsuitkering en uitkering voor adoptie in de regeling **der zelfstandigen**.

- **Op 01/09/2012:** herwaardering van de uitkeringen (exclusief minima) met 2% voor gerechtigden van wie de arbeidsongeschiktheid is aangevangen in de periode van 1 januari 2006 tot en met 31 december 2006.

5.1.4. Werkloosheid

- Op 01/01/2009: verhoging van de loongrens met een bedrag dat daalt met de duur van de werkloosheid.
- Verhoging van de minima en de forfaitaire bedragen (uitgezonderd loopbaanonderbreking en tijdskrediet) met 2% op 01/01/2008 en met 2% op 01/09/2009.
- Verhoging van de vervangingsratio die stijgt tot 53% (in plaats van 50% tijdens de 2e periode) voor de alleenstaande werklozen op 01/01/2008 en tot 55% op 01/01/2009.
- Verhoging van de vervangingsratio die stijgt voor de samenwonende werklozen tot 58% (in plaats van 55% tijdens de 1e periode) op 01/01/2008 en tot 60% op 01/01/2009.
- Op 01/01/2009: anciënniteitstoelage vanaf 56 jaar in plaats van 58 jaar.
- Op 01/01/2009: verhoging van de vervangingsratio voor tijdelijke werkloosheid tot 75% voor de gezinshoofden en de alleenstaanden (in plaats van 65%) en 70% voor de samenwonenden (in plaats van 60%).
- Crisistijdskrediet van 01/07/2009 tot 01/01/2011.
- De crisispremie voor ontslagen arbeiders in 2010 en 2011 wordt een nieuwe ontslaguitkering vanaf 2012.
- Op 01/03/2011: verhoging van de loongrens met 1,25% (voor alle gerechtigden).
- Op 01/03/2011: verhoging van de vervangingsratio tot 55% (in plaats van 53,8% tijdens de 2de periode) voor de alleenstaande werklozen.
- Op 01/04/2011: verduurzamen van de tijdelijke werkloosheid voor bedienden.
- Op 1/09/2011: verhoging van de minima en de forfaitaire bedragen (uitgezonderd loopbaanonderbreking en tijdskrediet) met 2%.
- Op 01/06/2012: uitbreiding van ouderschapsverlof van drie naar vier maanden.

5.1.5. Kinderbijslag

- Verhoging van de bijslag voor het 1ste kind voor zelfstandigen op 01/04/2008 en op 01/01/2009.
- Verhoging van de kinderbijslag met 20 euro per maand voor éénoudergezinnen op 01/10/2008.
- Verhoging met 25 euro van de jaarlijkse leeftijdsbijslag in leeftijdsgroepen van 0-5 jaar en 18-24 jaar op 01/07/2008 (met geleidelijke verhoging van het bedrag voor de groep van 18-24 jaar: 50 euro in 2009, 75 euro op 01/01/2011 en 100 euro in 2012).
- Op 01/05/2011: uitbreiding van de toeslag voor gehandicapte kinderen geboren voor 1993.

5.1.6. Beroepsziekten en arbeidsongevallen

- Welvaartsaanpassing met 2% vanaf 01/09/2008, van de uitkeringen (uitgezonderd minimumuitkering) die 15 tot 20 jaar geleden en 6 jaar geleden zijn ingegaan.
- Verhoging van de minima en forfaits met 2% voor de uitkeringen ingegaan 6 tot 15 jaar geleden, met 0,8% voor de overige op 01/01/2009 en met 2% voor de uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden op 01/09/2010.
- Op 01/01/2011: verhoging loongrens met 0,7%.

- Op 01/09/2011: verhoging van de minima en forfaits met 2%, van de niet-forfaitaire uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden met 2% en voor alle niet-forfaitaire uitkeringen met 0,7%.

5.1.7. Inkomensgarantie voor ouderen

- Op 01/07/2008: verhoging met 2%.
- Op 01/10/2008: verhoging van het basisbedrag met 5 euro per maand en van het verhoogd bedrag met 7,5 euro per maand.
- Op 01/06/2009: verhoging met 0,8%.
- Op 01/01/2010: verhoging met 0,6%.
- Op 01/09/2011: verhoging met 2%.

5.1.8. Tegemoetkomingen voor personen met een handicap

- Op 01/01/2008: verhoging met 2% van de inkomensvervangende tegemoetkoming.
- Op 01/07/2008, voor de berekening van de integratietegemoetkoming: verhoging van de vrijgestelde inkomsten van de partner van de persoon met een handicap van categorie 1 en 2 tot op het niveau van categorie 3, 4 en 5.
- Op 01/06/2009: verhoging met 2% van de inkomensvervangende tegemoetkoming.
- Op 01/09/2011: verhoging met 2% van de inkomensvervangende tegemoetkoming; verhoging met 1,9% van de vrijgestelde inkomsten voor de berekening van de integratietegemoetkoming; verhoging met 1,5% van de vrijgestelde inkomsten voor de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden.

5.1.9. Leefloon

- Op 01/01/2008: verhoging met 2%.
- Op 01/06/2009: verhoging met 2%.
- Op 01/09/2011: verhoging met 2%.

5.2. Bijlage 2: Leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voorzien door de pensioenhervorming bij preferentiële tantièmes van 1/55 en 1/50

Deze bijlage herneemt de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voor vervroegde pensionering in de overheidssector, voortvloeiend uit de pensioenhervorming van het Regeerakkoord van december 2011, voor de personeelscategorieën met de preferentiële tantièmes van 1/55^{ste} en 1/50^{ste}.

5.2.1. Preferentieel tantième van 1/55

Tabel 42 Leeftijds- en loopbaanvoorwaarden bij een preferentieel tantième van 1/55

Jaar	Minimumleeftijd	Loopbaanvoorwaarde	Uitzonderingen lange loopbanen
2012	60 jaar	5 jaar	
2013	60 jaar en 6 maanden	34j 9m 30d (=38j*(1-1.09))	60 jaar indien loopbaan van 36j 8m 2d (=40j*(1-1.09))
2014	61 jaar	35j 9m 1d (=39j*(1-1.09))	60 jaar indien loopbaan van 36j 8m 2d (=40j*(1-1.09))
2015	61 jaar en 6 maanden	36j 8m 2d(=40j*(1-1.09))	60 jaar indien loopbaan van 37j 6m 30d (=41j*(1-1.09))
2016	62 jaar	36j 8m 2d	60 jaar indien loopbaan van 38j 6m 1d 61 jaar indien loopbaan van 37j 6m 30d
2017	62 jaar	37j 6m 30d	60 jaar indien loopbaan van 39j 5m 2d 61 jaar indien loopbaan van 38j 6m 1d
Vanaf 2018	62 jaar	38j 6m	60 jaar indien loopbaan van 40j 61 jaar indien loopbaan van 39j 5m 1d

5.2.2. Preferentieel tantième van 1/50

Tabel 43 Leeftijds- en loopbaanvoorwaarden bij een preferentieel tantième van 1/50

Jaar	Minimumleeftijd	Loopbaanvoorwaarde	Uitzonderingen lange loopbanen
2012	60 jaar	5 jaar	
2013	60 jaar en 6 maanden	31j 8m 1d	60 jaar indien loopbaan van 33j 3m 30d
2014	61 jaar	32j 6m	60 jaar indien loopbaan van 33j 3m 30d
2015	61 jaar en 6 maanden	33j 3m 30d	60 jaar indien loopbaan van 34j 2m 2d
2016	62 jaar	33j 3m 30d	60 jaar indien loopbaan van 35 jaar 61 jaar indien loopbaan van 34j 2m 2d
2017	62 jaar	34j 2m 2d	60 jaar indien loopbaan van 35j 9m 30d 61 jaar indien loopbaan van 35j 0m 1d
2018	62 jaar	35 jaar	60 jaar indien loopbaan van 36j 8m 1d 61 jaar indien loopbaan van 35j 9m 30d
2019	62 jaar	35j 9m 30d	60 jaar indien loopbaan van 37j 6m 61 jaar indien loopbaan van 36j 8m 1d
2020	62 jaar	36j 8m 2d	60 jaar indien loopbaan van 38j 4m 61 jaar indien loopbaan van 37j 6m 1d
2021	62 jaar	37j 6m	60 jaar indien loopbaan van 39j 2m 2d 61 jaar indien loopbaan van 38j 3m 30d
2022	62 jaar	38j 3m 30d	60 jaar indien loopbaan van 40 jaar 61 jaar indien loopbaan van 39j 2m 2d

5.3. Bijlage 3: Valorisatie van de brugpensioenperioden vóór 60 jaar

Het regeerakkoord voorziet dat de brugpensioenperioden vóór 60 jaar in de pensioenberekening gevaloriseerd zullen worden op basis van het minimumrecht per loopbaanjaar, met uitzondering van de brugpensioenen in geval van een bedrijf in moeilijkheden of herstructurering, evenals diegenen die ingevolge de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 96 werden genomen (loopbaan van 40 jaar). Er wordt voorgesteld om daarnaast ook een volledige gelijkstelling te voorzien voor:

- het brugpensioen vanaf 56 jaar voor werknemers met een beroepsverleden van 33 jaar die minimaal 20 jaar gewerkt hebben in een stelsel van nachtarbeid (zoals gedefinieerd in CAO nr. 46);
- het brugpensioen vanaf 58 jaar voor werknemers met een zwaar beroep. Als zwaar beroep wordt hiervoor beschouwd het werk in wisselende ploegen (ploegenarbeid), het werk in onderbroken diensten (dagprestaties waarbij begin- en eindtijd minstens 11 uur uit elkaar liggen met een onderbreking van minstens 3 uren en minimumprestaties van 7 uren) en nachtarbeid (zoals gedefinieerd in CAO nr. 46). De ontslagen werknemer moet een beroepsloopbaan van 35 jaar bewijzen. Hiervan moet 5 jaar, gelegen in de laatste 10 kalenderjaren, of 7 jaar, gelegen in de laatste 15 kalenderjaren, een zwaar beroep behelzen;
- het brugpensioen vanaf 58 jaar voor mindervalide werknemers en werknemers met ernstige lichamelijke gebreken met een beroepsverleden van 35 jaar;
- het brugpensioen vanaf 56 jaar voor werknemers met een beroepsverleden van 33 jaar die vallen onder het paritaire comité van het bouwbedrijf en over een attest van de geneesheer beschikken dat hun ongeschiktheid tot voortzetting van hun beroepsactiviteit bevestigt. De volledige gelijkstelling voor nieuwe intreders is slechts mogelijk voor zover er een beroepsverleden als werknemer in de bouwsector kan aangetoond worden van 5 jaar, gelegen in de laatste 10 kalenderjaren, of 7 jaar, gelegen in de laatste 15 kalenderjaren;
- het brugpensioen vanaf 58 jaar mits een lange loopbaan zal het eerste jaar gelijkgesteld worden op basis van het minimumrecht en vanaf 59 jaar volledig gelijkgesteld worden. Bij een nieuw pseudo-brugpensioen beneden de leeftijd van 59 jaar zal de gelijkstelling gebeuren op basis van het minimumrecht, vanaf de leeftijd van 59 jaar zal de gelijkstelling volledig zijn;
- het tijdskrediet in het kader van landingsbanen zal in ondernemingen in moeilijkheden en in herstructurering volledig gelijkgesteld worden;
- het 1e jaar tijdskrediet zal, ingeval het bij een bijzonder motief, halftijds opgenomen wordt, volledig gelijkgesteld worden;
- de aflopende regelingen brugpensioen 55/56/57 jaar, worden volledig gelijkgesteld vanaf 59 jaar.

5.4. Bijlage 4: Erkenningscriteria voor ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering

5.4.1. Ondernemingen in moeilijkheden

Het gaat hierbij om een onderneming die in de jaarrekeningen van de twee boekjaren voorafgaand aan de periode waarvoor de erkenning wordt gevraagd, een verlies uit de gewone bedrijfsuitoefening voor belasting boekt, waarbij dat verlies voor het laatste boekjaar groter is dan het bedrag van de afschrijvingen en waardeverminderingen op oprichtingskosten, op immateriële en materiële vaste activa. De onderneming moet de jaarrekeningen voorleggen van de vijf boekjaren voorafgaand aan de periode waarvoor de erkenning wordt gevraagd. Indien de onderneming jonger dan vijf jaar is, zijn enkel de jaarrekeningen van alle boekjaren sinds het bestaan van de ondernemingen vereist.

5.4.2. Ondernemingen in herstructurering

Een onderneming in herstructurering moet voldoen aan een van de volgende criteria:

- Ofwel gaat de onderneming over tot een collectief ontslag. Collectief ontslag heeft betrekking op ieder ontslag van een bepaald aantal werknemers, namelijk:
 - minstens 10% van de werknemers in een onderneming met minstens 100 werknemers;
 - minstens 10 werknemers in een onderneming met meer dan 20 maar minder dan 100 werknemers;
 - minstens 6 werknemers in een onderneming met meer dan 11 maar minder dan 21 werknemers;
 - minstens de helft van de werknemers in een onderneming met minder 12 werknemers;

De onderneming is verplicht dat collectief ontslag ten laatste 6 maanden na de datum van erkenning uit te voeren.

- Ofwel heeft de onderneming voor het jaar voorafgaand aan de erkenningsaanvraag een aantal werkloosheidsdagen gekend dat minstens gelijk is aan 20% van het totaal aantal dagen aangegeven voor werklieden aan RSZ. Deze bepaling is enkel van toepassing op ondernemingen die 50% van hun werknemers tewerkstellen met een arbeidsovereenkomst voor werklieden.

5.5. Bijlage 5: Vergelijking van de Ageing Working Group en SCvV-projecties (een poging tot kwantificering)

In de delen 4.3.5 en 4.4.5 van hoofdstuk 4 van dit rapport wordt gepoogd de impact te becijferen van de verschillende factoren die aan de basis liggen van de verschillen tussen de projecties van de sociale en onderwijsuitgaven die worden voorgesteld in het 'Ageing Report 2009', het 'Ageing Report 2012' en het SCvV-rapport 2012. Deze technische bijlage bevat een gedetailleerd overzicht van de ramingen in dat verband.

Dergelijke opsplitsingen zijn delicaat gelet op de veelheid aan factoren en hun onderlinge interacties, de verschillende mogelijke invalshoeken en rekening houdend met het onvolledig karakter van de beschikbare informatie. Het 'Ageing Report 2012' geeft evaluaties van de verschillen met de projecties van het 'Ageing Report 2009' voor de quasi-totaliteit van de beschouwde uitgavencategorieën¹¹³. Die evaluaties zijn interessant maar de gehanteerde methodologie laat niet altijd toe de volledige of de geïsoleerde impact van deze of gene parameter te identificeren. De impact van sommige factoren is bijvoorbeeld niet duidelijk gescheiden van de impact van de wijziging van het basisniveau; het is niet zeker dat de impact van de gewijzigde macro-economische hypothesen op het bbp – de noemer – in deze analyses wordt opgenomen.

Daarom werd de voorkeur gegeven aan een benadering gebaseerd op enerzijds de bestaande sensibele analyses¹¹⁴ en anderzijds op eenvoudige regels van drie.

5.5.1. Vergelijking tussen de projecties van het 'Ageing Report 2009' en het 'Ageing Report 2012'

In tegenstelling tot Tabel 32 en Tabel 33 hebben de verschillen in de budgettaire kosten van de vergrijzing hier betrekking op de periode 2010-2060 voor beide 'Ageing Reports', wat het verschil van de budgettaire kosten van de vergrijzing brengt op 2,5% van het bbp¹¹⁵ (cf. deel 4.3.5 en Tabel 36).

a. Pensioenen

Op basis van de werkgelegenheids- en productiviteitsvarianten in het kader van het 'Ageing Report 2012' zelf, kan de impact van macro-economische schokken bij benadering worden geëvalueerd¹¹⁶.

¹¹³ European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012, pagina's 146, 155, 188, 223, 256.

¹¹⁴ Voor de pensioenen: European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012, pagina 382.

Voor de overige uitgaven: European Commission, "The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU- 27 Member States (2008-2060)/ Statistical Annex " European Economy 2/2009, pagina's 83 en 85.

¹¹⁵ De cijfers voor het jaar 2010 zijn gepubliceerd in European Commission, "The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU- 27 Member States (2008-2060)/ Statistical Annex".

¹¹⁶ European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)" European Economy 2/2012, pagina 382 of Federaal Planbureau, Belgium: Country Fiche 2012, augustus 2012.

Tabel 44 Verskil in evolutie van de pensioenuitgaven tussen het «Ageing Report 2009» en het «Ageing Report 2012»: geraamde impact van de wijziging van de macro-economische projectie op de stijging van de pensioenuitgaven (2010-2060, referentieprojectie)

Macro-economische determinanten	Sensibiliteitstesten van het 'Ageing Report 2012'		Verskil tussen beide rapporten	
	Wijziging	Impact* (% van het bbp)	Wijziging	Impact* (% van het bbp)
Werkgelegenheidsgraad (p.p.)				
- werkgelegenheid [15-64 jaar]	+1 p.p.			
- totale werkgelegenheid	+0.87 p.p.	-0.22%	-2.4 p.p.	+0.8%
Productiviteitsgroei (%/jaar)				
- op lange termijn	+0.1%			
- gemiddelde 2010-2060	+0.08%	0.36%	-0.19%	+0.9%
Totaal (2010-2060)				+1.6%

* op de geprojecteerde stijging van de pensioenuitgaven.

Bron: eigen berekeningen.

Tussen de twee oefeningen werden de demografische vooruitzichten echter ingrijpend herzien. De stijging van de afhankelijkheidscoëfficiënt van ouderen over de periode 2010-2060 valt terug van 75% in het 'Ageing Report 2009' tot 68% in het 'Ageing Report 2012'¹¹⁷, gezien de opwaartse herziening van de hypothesen inzake het nettomigratiesaldo en de vruchtbaarheid. Die terugval zou ceteris paribus, leiden tot een daling van de budgettaire kosten van de vergrijzing inzake pensioenen met 0,7% van het bbp.

De impact van de verandering van het basisniveau wordt geraamd via het toepassen van een regel van drie; de impact van de niet-geïdentificeerde factoren wordt berekend per saldo.

Tabel 45 geeft de algemene evaluatie voor de pensioenprojecties.

Tabel 45 Verskil in evolutie van de pensioenuitgaven tussen het «Ageing Report 2012» en het «Ageing Report 2009»: geraamde impact van de verschillende factoren (2010-2060, referentieprojectie, % van het bbp)

Pensioenuitgaven	Budgettaire kosten van de vergrijzing (pensioenen)
Productiviteit en werkgelegenheidsgraad	+1.6%
Bevolkingsvooruitzichten	-0.7%
Basisniveau	+0.3%
Overige factoren	-0.1%
Totaal	+1.1%

Bron: Tabel 44 en eigen berekeningen.

b. Gezondheidszorg

De belangrijkste wijzigingen in de projectie van de zorguitgaven zijn het gevolg van de verschuiving in de uitgavenniveaus bij het begin en van de wijziging van de gegevens in verband met de uitgavenprofielen per leeftijd in de langdurige zorg; de gewijzigde macro-economische en demografische context draagt eveneens bij tot de opwaartse herziening van de stijging van de uitgaven voor langdurige zorg.

¹¹⁷ De verhouding tussen de bevolking van 65 jaar en ouder en de bevolking op arbeidsleeftijd (15-64) stijgt van 26,1 in 2010 tot 43,8 in 2060 (in plaats van 45,8 in 2060 in het 'Ageing Report 2009'). cf. European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), "The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies", table 3.10, pagina 54 en 63.

De impact van de wijziging van de profielen wordt geraamd op basis van de raming door de AWG, waarbij de interferentie met de verhoging van het basisniveau via de toepassing van een regel van drie werd weggewerkt. De impact van die laatste wordt eveneens geraamd met behulp van een regel van drie.

In Tabel 46 wordt een poging tot kwantificering voorgesteld.

Tabel 46 Verschil in evolutie van de uitgaven voor gezondheidszorg en langdurige zorg tussen het «Ageing Report 2009» en het «Ageing Report 2012»: impact van de verschillende factoren (2010-2060, % van het bbp)

Gezondheidszorguitgaven	Verschil in budgettaire kosten van de vergrijzing	
	“Acute” gezondheidszorg	Langdurige zorg
Uitgavenprofielen per leeftijd	0.0%	+0.7%
Productiviteit en werkgelegenheidsgraad	0.0%	0.0%
Basisniveau	-0.2%	+0.8%
Overige factoren waaronder bevolkingsvooruitzichten	-0.5%	-0.2%
Totaal (2010-2060)	-0.7%	+1.3%

Bron: European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG), “The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)” European Economy 2/2012, p. 223; European Commission, “The 2009 Ageing Report: Statistical Annex, p. 83 en 85; eigen berekeningen.

c. Onderwijs en werkloosheid

De hypothesen inzake werkgelegenheid beïnvloeden zowel de teller als de noemer van de ratio tussen de werkloosheidsuitgaven en het bbp. De werkgelegenheid beïnvloedt rechtstreeks het bbp, het aantal werklozen en de werkloosheidsuitgaven. De impact van de hypothesen inzake werkgelegenheid wordt dus geduid via de vergelijking van de evolutie van de verhouding tussen het aantal werklozen en de werkgelegenheid in de twee oefeningen van de AWG. De invloed van de andere factoren wordt bepaald per saldo (Tabel 47).

Tabel 47 Verschil in evolutie van de werkloosheidsuitgaven tussen het «Ageing Report 2009» en het «Ageing Report 2012»: impact van de verschillende factoren (2010-2060, referentieprojectie, % van het bbp)

Werkloosheidsuitgaven	Verschil in budgettaire kosten van de vergrijzing
Werkgelegenheids- en werkloosheidshypothesen	+0.4%
Overige factoren	-0.1%
Totaal	+0.3%

Wat betreft de ratio tussen de onderwijsuitgaven en het bbp, wordt de teller rechtstreeks beïnvloed door de schoolbevolking, en de noemer door de werkgelegenheid. De schoolbevolking kan benaderd worden door de bevolking van 6-24 jaar. Indien men ook het effect apart wil beschouwen van de hypothese inzake de werkgelegenheidsgraad (m.a.w. de noemer niet uitdrukken in functie van de werkgelegenheid, maar in functie van de verhouding tussen werkgelegenheid en bevolking van 15-64 jaar), moet men er rekening mee houden dat de teller niet evolueert in functie van de bevolking van 6-24 jaar, maar van de ratio tussen die bevolking en de bevolking van 15-64 jaar. Die laatste ratio maakt het mogelijk het effect van de herziening van de bevolkingsvooruitzichten tussen beide «Ageing Reports» (Tabel 48) te identificeren.

Tabel 48 Verschil in evolutie van de onderwijsuitgaven tussen het «Ageing Report 2009» en het «Ageing Report 2012»: impact van de verschillende factoren (2010-2060, referentieprojectie, % van het bbp)

	Verschil in budgettaire kosten van de vergrijzing
Werkgelegenheidsgraad	+0.2%
Bevolkingsvooruitzichten	+0.2%
Totaal	+0.4%

5.5.2. Vergelijking tussen de projecties van het 'Ageing Report 2012' en het SCvV-rapport 2012

De raming in verband met de impact van de verschillende macro-economische hypothesen op de projecties van de pensioenuitgaven steunt op de correlaties die worden voorgesteld in Tabel 44, maar rekening houdend met de volgende verschillen tussen de twee scenario's (voor de hervorming):

- wijziging 2010-2060 van de werkgelegenheidsgraad: -2,9 procentpunt;
- groeivoet van de productiviteit: +0,1%/jaar.

De impact van de verschillen op het niveau van de bevolkingsprojecties op die projecties van de pensioenuitgaven wordt berekend op basis van de verschillen in de afhankelijkheidscoëfficiënt van ouderen.

De impact van de verschillende hypothesen inzake werkgelegenheid of bevolkingsvooruitzichten op de projecties van de onderwijs- en werkloosheidsuitgaven wordt geraamd via de methodologie beschreven in de vorige sectie.

De impact van de overige factoren werd vastgesteld per saldo.

De impact van de hervormingen is overgenomen van de AWG-oefening die daartoe in 2012 werd uitgevoerd (deel 4.4.3), aangevuld met een raming van de impact van een verhoging van de werkgelegenheidsgraad met 1 procentpunt op de onderwijsuitgaven.

