



**HOGЕ RAAD VAN FINANCIËN**

**Studiecommissie voor de vergrijzing**

---

**JAARLIJKS VERSLAG**

---

**Juli 2016**



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 G. De Vil

Mevrouw N. Fasquelle



|   |           |
|---|-----------|
| <b>SYNTHESE</b> .....   | <b>1</b>  |
| <b>A. Inleiding</b> .....   | <b>3</b>  |
| <b>B. De nieuwe vooruitzichten van de sociale uitgaven tot 2060</b> .....                                   | <b>4</b>  |
| <b>C. De sociale houdbaarheid van de pensioenen</b> .....   | <b>8</b>  |
| <br>  |           |
| <b>DE BUDGETTAIRE EN SOCIALE GEVOLGEN VAN DE VERGRIJZING</b> .....  | <b>11</b> |
| <b>1. Evolutie van de sociale uitgaven tegen 2060</b> .....   | <b>13</b> |
| 1.1. Inleiding  | 13        |
| 1.2. De hypothesen van het SCvV-scenario  | 14        |
| 1.2.1. De demografische hypothesen  | 15        |
| 1.2.2. De socio-economische hypothesen  | 17        |
| 1.2.3. De macro-economische hypothesen  | 17        |
| 1.2.4. De sociaal-beleidshypothesen   | 18        |
| 1.2.5. De hervormingen van de huidige regering  | 20        |
| 1.3. Langetermijnvooruitzichten van de sociale uitgaven   | 22        |
| 1.3.1. De demografische vooruitzichten  | 22        |
| 1.3.2. De arbeidsmarkt  | 24        |
| 1.3.3. Afhankelijkheidsratio's  | 26        |
| 1.3.4. De macro-economische omgeving  | 27        |
| 1.3.5. De budgettaire kosten van de vergrijzing in het referentiescenario                                   | 27        |
| 1.3.6. De budgettaire kosten van de vergrijzing volgens alternatieve scenario's<br>van productiviteitsgroei | 33        |
| <b>2. Sociale houdbaarheid van de vergrijzing</b> .....   | <b>36</b> |
| 2.1. Stand van zaken armoede bij ouderen  | 37        |
| 2.1.1. Methodologische noot   | 37        |
| 2.1.2. In België  | 41        |
| 2.1.3. Internationale vergelijking  | 55        |
| 2.2. Evolutie van sociale houdbaarheid tot 2060   | 58        |
| 2.2.1. Evolutie van het armoederisico bij gepensioneerden   | 59        |
| 2.2.2. Evolutie van de ongelijkheid tussen gepensioneerden  | 60        |



---

## **SYNTHESE**

---





# Synthese

## A. Inleiding

De Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) werd opgericht in het kader van de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds. Het Jaarverslag van de SCvV bestudeert de budgettaire gevolgen en de sociale houdbaarheid van de vergrijzing op lange termijn.

Het eerste hoofdstuk van het Jaarverslag 2016 toont de evolutie van alle sociale uitgaven tot 2060 volgens het SCvV-referentiescenario. Dit scenario houdt rekening met de in maart 2016 gepubliceerde 'Demografische Vooruitzichten 2015-2060'<sup>1</sup> en de 'Economische vooruitzichten 2016-2021'<sup>2</sup> die in juni 2016 werden gerealiseerd door het Federaal Planbureau. Dat scenario bevat de maatregelen van de pensioenhervorming van 2015, die al opgenomen en besproken werden in het vorige verslag, alsook enkele nieuwe maatregelen inzake sociale uitgaven. Gelet op de onzekerheid omtrent de langetermijnhypothese inzake productiviteitsgroei, worden twee gevoeligheidsanalyses voorgesteld in het laatste deel van dit hoofdstuk.

Het tweede hoofdstuk analyseert de sociale houdbaarheid van de vergrijzing. Eerst wordt de evolutie van de minimumpensioenen en van de IGO ten opzichte van een armoededrempel voorgesteld en vervolgens verschillende indicatoren voor de sociale houdbaarheid van de pensioenen op basis van EU-SILC 2014 (inkomens van 2013). Het armoederisico wordt berekend zowel volgens de 'klassieke' definitie als volgens alternatieve definities. Andere bijkomende indicatoren, zoals een materiële deprivatiegraad en een subjectieve armoede-indicator, worden ook onder de loep genomen. Een vergelijking met onze buurlanden en het geheel van de landen van de voormalige Europese Unie (EU15) vult die analyse aan. In een tweede deel worden de langetermijnperspectieven van de sociale houdbaarheid van de pensioenen voorgesteld via de evolutie van het armoederisico en de Gini-coëfficiënt tot 2060.

---

<sup>1</sup> Federaal Planbureau, Algemene Directie Statistiek, 'Demografische vooruitzichten 2015-2060 – Bevolking, huishoudens en prospectieve sterftequotienten', Federaal Planbureau, Reeks Vooruitzichten, maart 2016.

<sup>2</sup> Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2016-2021, Reeks Vooruitzichten, juni 2016.

## B. De nieuwe vooruitzichten van de sociale uitgaven tot 2060

### a. De hypothesen

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

De **demografische hypothesen** zijn afkomstig uit de in maart 2016 gepubliceerde 'Demografische Vooruitzichten 2015-2060'. Ze houden verband met de vruchtbaarheid, de levensverwachting en het migratiesaldo. In die vooruitzichten neemt de vruchtbaarheidsgraad – of het gemiddeld aantal kinderen per vrouw – toe van 1,71 in 2015 tot 1,85 in 2020 en blijft daarna relatief stabiel. De daling van de vruchtbaarheidsgraden van jonge vrouwen die de laatste jaren wordt waargenomen, zou voortvloeien uit de economische crisis en het zou om een conjunctuureffect gaan. Hierdoor evolueren, voor de periode 2016-2020, de vruchtbaarheidsgraden per leeftijd met de herneming van de economische groei, geleidelijk terug naar het niveau van voor de crisis. De evolutie van de levensverwachting is gebaseerd op een voortzetting van de sinds 1991 waargenomen trends en houdt rekening met een daling van het groeiritme op lange termijn. Tussen 2015 en 2060 neemt de levensverwachting van de mannen toe met 8,0 jaar en die van de vrouwen met 5,3 jaar.

In de projectie is het internationaal migratiesaldo<sup>3</sup> constant positief en schommelt het tussen 76 500 (maximum van de projectie in 2016 na de asielcrisis) en 19 000 personen. De toekomstige evolutie van de internationale immigratie van personen van vreemde nationaliteit wordt gespecificeerd voor drie afzonderlijke groepen: de oude EU-lidstaten (EU15, met uitzondering van België), de nieuwe EU-lidstaten (EU13) en de landen buiten de Europese Unie. De immigratie uit die laatste landengroep houdt rekening met een scenario m.b.t. de impact van de stijging van de asielzoekers in België sinds de zomer van 2015.

Op basis van **socio-economische hypothesen** wordt de bevolking opgesplitst in socio-economische categorieën, per geslacht en per leeftijdsgroep, en zelfs per leeftijdjaar, die relevant zijn voor de projectie van de sociale uitgaven. De modellering wordt uitgevoerd in een ongewijzigde wetgevende context, na integratie van bepaalde hervormingen van de regering, met name de verstrenging van de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voor toegang tot het vervroegd pensioen en de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd. Die laatste verhoging houdt in dat er een hypothese over het pensioneringsgedrag wordt opgesteld. Net als vorig jaar is het SCvV-referentiescenario gebaseerd op een verschuivingshypothese die veronderstelt dat een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd met één jaar (twee jaar) resulteert in een pensioneringsuitstel van gemiddeld één jaar (twee jaar)<sup>4</sup>.

De **macro-economische hypothesen** inzake de evolutie van de arbeidsmarkt en de productiviteitsgroei per werknemer maken het mogelijk de economische groei te bepalen. Op middellange termijn is de macro-economische omgeving gebaseerd op de 'Economische vooruitzichten 2016-2021' van het Federaal Planbureau die gepubliceerd zijn in juni 2016. Tussen 2015 en 2021 zou de economische groei

---

<sup>3</sup> Vandresse M., 'Une modélisation de l'évolution future de la migration internationale pour la Belgique', Federaal Planbureau, Working Paper 2-15, maart 2015

<sup>4</sup> Rekening houdend met een toename met de leeftijd van de kans om over te gaan naar invaliditeit.

gemiddeld 1,5 % per jaar bedragen, met een productiviteitsgroei van 0,7 % en een werkgelegenheids­groei van 0,8 %. Die groei die vooral gevoed wordt door werkgelegenheid, doet de werkloosheidsgraad afnemen van 11,8 % in 2015 tot 9,8 % in 2021. Bepaalde regeringsmaatregelen dragen bij tot jobcreatie en tot de daling van de werkloosheidsgraad, met name de tax-shift maar ook de beperking in de tijd van het recht op een inschakelingsuitkering en een strengere controle op de beschikbaarheid van werklozen voor de arbeidsmarkt. Die laatste twee maatregelen zouden ervoor zorgen dat de beroepsbevolking vermindert met personen die a priori een lage inzetbaarheid hebben.

Die nieuwe context heeft geleid tot een herziening van de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn van 8 % naar 7 %. De herziening is gebaseerd op een daling van de niet-inflatoire werkloosheidsgraad die werd vastgesteld tussen de edities 2015 en 2016 van de “Economische vooruitzichten” op middellange termijn van het Federaal Planbureau. De aanpassing laat toe een zekere coherentie te garanderen op vlak van de grootte van de daling in de werkloosheidsgraad (tussen het einde van de middellangetermijnhorizon en zijn structureel niveau op lange termijn) tussen het huidig rapport van de SCvV en dat van vorig jaar. Vandaar dat de werkloosheidsgraad geleidelijk aan daalt van 9,8 % in 2021 tot 7 % rond 2035.

De jaarlijkse productiviteitsgroei trekt gestaag aan tot 1,5 % in 2035 en blijft nadien constant. Deze groei kan hoog lijken in het licht van recente waarnemingen. Enerzijds bedraagt de productiviteitsgroei gemiddeld 1,3 % per jaar over de gehele projectieperiode. Anderzijds werkt de Ageing Working Group ook met de hypothese van een jaarlijkse productiviteitsgroei van 1,5 % op lange termijn. In dit verslag worden niettemin twee alternatieve scenario’s van zwakkere productiviteitsgroei op lange termijn voorgesteld, namelijk een scenario met een groei van 1,25 % en een scenario met een groei van 1 % op lange termijn.

Onder de **hypothese­n inzake sociaal beleid** vallen de herwaarderingen van de sociale uitkeringen in reële termen, bovenop hun automatische aanpassing aan de prij­sevolutie. De maatregelen inzake welvaarts­vastheid voor 2015 en 2016 zijn geïntegreerd in de simulatie. Vanaf 2017 worden de sociale uitkeringen geherwaardeerd volgens de parameters die worden gebruikt voor de berekening van de in het Generatiepact voorziene beschikbare enveloppes<sup>5</sup> in alle takken van de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de socialebijstandsregeling.

---

<sup>5</sup> Merk op dat vanaf 2015 de tak van de kinderbijslag niet langer deel uitmaakt van de berekening van de beschikbare enveloppe. Zonder welvaartsaanpassingen zou de kinderbijslag op lange termijn sterk achteruitgaan ten opzichte van de gemiddelde welvaart wat indruist tegen het gevoerde beleid inzake de kinderbijslag. Vandaar dat vanaf 2022 de herwaardering van de kinderbijslag gekalibreerd wordt op basis van het gemiddelde verschil dat tijdens de voorbije 30 jaar is opgetekend tussen de groei van het gemiddelde loon (0,9 %) en de groei van het gemiddelde bedrag van die uitkeringen (0,2 %), of een loskoppeling van 0,7 procentpunt.

## b. De budgettaire kosten van de vergrijzing

De budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2015 en 2060 omvatten de variatie van de sociale uitgaven tussen die twee jaren, uitgedrukt in % van het bbp.

### b.1. Het referentiescenario van de SCvV

In het referentiescenario bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 2,3 % van het bbp tussen 2015 en 2060 (zie tabel 1). De uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg stijgen met respectievelijk 2,3 % en 1,9 % van het bbp, terwijl alle andere uitgaven dalen met 1,9 % van het bbp, vooral de werkloosheidsuitkeringen (-1,1 %) en de kinderbijslag (-0,4 %). Die dalingen zijn het gevolg van de gedeeltelijke welvaartsaanpassingen van de forfaitaire uitkeringen, maar ook van de daling van het aantal gerechtigden in het geval van werkloosheidsuitgaven.

Het geheel van de sociale uitgaven neemt toe van 25,3 % van het bbp in 2015 tot 27,6 % in 2060, na een maximum van 28,2 % van het bbp rond 2040. De budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen dus 2,9 % van het bbp tussen 2015 en 2040 (de afhankelijkheidsratio van ouderen stijgt sterk in die periode) en -0,6 % van het bbp tussen 2040 en 2060 (de afhankelijkheidsratio van ouderen stijgt heel weinig tijdens die jaren en de loskoppeling tussen de loonevolutie en de herwaardering van de sociale uitkeringen is groter dan tijdens de vorige periode).

**Tabel 1 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens het SCvV-scenario van juli 2016 en verschillen opzichte van het scenario van juli 2015**  
In % van het bbp

| Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing | Scenario van juli 2016 |             |             |             |            |             |            | Verschil met de resultaten van de SCvV van juli 2015 |
|--|------------------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|------------|--|
|  | 2015                   | 2021        | 2040        | 2060        | 2015-2040  | 2040-2060   | 2015-2060  |  |
| Pensioenen   | 10,4                   | 11,2        | 12,7        | 12,7        | 2,3        | 0,0         | 2,3        | 0,2  |
| - werknemersregeling                                     | 5,7                    | 6,2         | 7,4         | 7,3         | 1,7        | -0,1        | 1,5        | 0,2  |
| - zelfstandigenregeling                                  | 0,8                    | 0,9         | 1,1         | 1,1         | 0,2        | 0,0         | 0,2        | 0,1  |
| - overheidssector <sup>a</sup>                           | 3,9                    | 4,1         | 4,3         | 4,4         | 0,4        | 0,1         | 0,5        | 0,0  |
| Gezondheidszorg <sup>b</sup>                             | 8,0                    | 8,3         | 10,0        | 9,9         | 2,0        | -0,1        | 1,9        | 0,1  |
| - 'acute' zorg   | 6,4                    | 6,6         | 7,6         | 7,5         | 1,2        | -0,1        | 1,1        | 0,0  |
| - langdurige zorg  | 1,6                    | 1,7         | 2,4         | 2,4         | 0,7        | 0,0         | 0,8        | 0,0  |
| Arbeidsongeschiktheid                                    | 1,8                    | 2,2         | 1,9         | 1,7         | 0,0        | -0,2        | -0,2       | 0,0  |
| Werkloosheid <sup>c</sup>                                | 2,1                    | 1,5         | 1,0         | 1,0         | -1,0       | -0,1        | -1,1       | 0,0  |
| Kinderbijslag  | 1,5                    | 1,5         | 1,3         | 1,1         | -0,3       | -0,2        | -0,4       | 0,0  |
| Overige sociale uitgaven <sup>d</sup>                    | 1,4                    | 1,4         | 1,3         | 1,2         | -0,1       | -0,1        | -0,2       | 0,1  |
| <b>Totaal</b>  | <b>25,3</b>            | <b>26,1</b> | <b>28,2</b> | <b>27,6</b> | <b>2,9</b> | <b>-0,6</b> | <b>2,3</b> | <b>0,4</b>   |
| p.m. lonen van het onderwijzend personeel <sup>e</sup>   | 3,9                    | 3,7         | 3,7         | 3,7         | -0,2       | 0,0         | -0,1       | 0,1  |

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

b. Overheidsuitgaven voor (acute en langdurige) gezondheidszorg.

c. Inclusief werkloosheid met bedrijfstoelag, tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

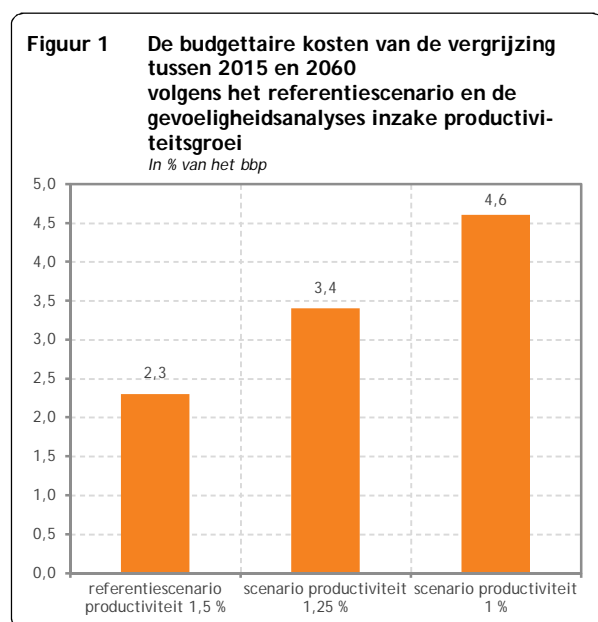
d. Vooral de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fondsen voor bestaanszekerheid (uitsluitend het deel dat relevant is voor de sociale zekerheid volgens de ESR2010-principes), tegemoetkomingen aan personen met een handicap en leefloon.

e. Volgens de SCvV-definitie maken de lonen van het onderwijzend personeel geen deel uit van de totale budgettaire kosten van de vergrijzing. De onderwijsuitgaven worden daarentegen verrekend in de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens de concepten van de Ageing Working Group.

Ten opzichte van de vorige vooruitzichten liggen de budgettaire kosten van de vergrijzing 0,4 % van het bbp hoger tussen 2015 en 2060. Alle sociale uitgaven zijn hoger, uitgedrukt in procent van het bbp, door een geringere economische groei in de nieuwe projectie, vooral als gevolg van de zwakkere productiviteitsgroei tot 2040. Daarnaast heeft de indexsprong midden 2015 plaats (en niet in 2016 zoals in het vorige verslag werd verwacht) en beïnvloedt dus maar voor de helft de evolutie van de sociale uitgaven over de projectieperiode. Tot slot draagt de grotere toename van de afhankelijkheidsratio van ouderen tevens bij tot de toename van de budgettaire kosten van de pensioenen.

## b.2. Gevoeligheidsanalyses inzake productiviteitsgroei

In het SCvV-verslag van 2016 worden twee alternatieve scenario's van zwakkere productiviteitsgroei op lange termijn voorgesteld, namelijk een scenario met een jaarlijkse groei van 1 % (bereikt vanaf 2028) en een scenario met een jaarlijkse groei van 1,25 % (bereikt in 2032). In de twee scenario's, en zoals in het referentiescenario, worden de sociale uitkeringen (zonder kinderbijslag) aangepast in reële termen volgens de parameters van het Generatiepact en kent de kinderbijslag een loskoppeling van 0,7 procentpunt ten opzichte van de loongroei. De zwakkere productiviteitsgroei leidt tot een gemiddelde jaarlijkse economische groei die lager ligt dan in het referentiescenario tussen 2015 en 2060: -0,15 % in het scenario 1,25 en -0,32 % in het scenario 1 %.



In het referentiescenario bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 2,3 % van het bbp tussen 2015 en 2060. In de scenario's met een jaarlijkse productiviteitsgroei van 1,25 % en 1 % op lange termijn, liggen de budgettaire kosten van de vergrijzing respectievelijk 1,1 % en 2,3 % van het bbp hoger (ten opzichte van het referentiescenario), vooral door de pensioenuitgaven van de werknemers- en zelfstandigenregeling. In die regelingen wordt het pensioen immers berekend op de bezoldigingen van de volledige loopbaan. Een zwakker gemiddeld loon (inkomen) zal dus maar geleidelijk tot uiting komen in hun pensioenuitgaven, terwijl het bbp onmiddellijk de vermindering van de productiviteitsgroei inte-

greert. In de pensioenregeling van de overheidssector wordt nauwelijks een verschil waargenomen van de budgettaire kosten met het referentiescenario aangezien de wedden van de tien of vijf laatste loopbaan jaren in aanmerking worden genomen voor de berekening van het pensioen (ze integreren dus snel de vermindering van de gemiddelde wedde).

## C. De sociale houdbaarheid van de pensioenen

### a. Stand van zaken

Het armoederisico bij ouderen is de voorbije jaren sterk gedaald. Dat blijkt uit de resultaten van de EU-SILC enquêtes 2004 tot 2014 over de inkomensjaren 2003-2013. In 2013 loopt 16,1 % van de 65-plussers een armoederisico. Hun equivalent beschikbaar inkomen is lager dan de armoededrempel die voor dat jaar 13 023 euro, of 1 085 euro per maand, bedraagt. Het verschil met het armoederisico van de leeftijdsgroep 16-64 jaar (14,6 % in 2013) is het kleinst sinds 2003 (bijna 21 % voor 65-plussers en 12,4 % voor 16-64-jarigen). Voor het eerst is het armoederisico bij kinderen (17,9 % in 2013) groter dan bij ouderen. Ook bij gepensioneerden zet de sinds 2005 dalende trend van het armoederisico zich verder in 2013. Hierdoor is niet alleen hun armoederisico (12,9 %) maar ook het verschil met dat van de werkenden (4,8 %) het kleinst sinds het bestaan van de EU-SILC.

De evolutie van het armoederisico bij gepensioneerden wordt beïnvloed door de adequaatheid van de minimumpensioenen en de inkomensgarantie voor ouderen (IGO), hier gemeten door hun (maximum- of forfaitaire) bedragen te vergelijken met de armoededrempel. Over de periode 2005-2013 is de relatieve positie van de minima ten opzichte van de armoededrempel er sterk op vooruit gegaan. In 2013 ligt het minimumpensioen in de werknemersregeling en het minimumrecht voor een alleenstaande boven de armoededrempel. De overige minima en de IGO liggen er nog onder, maar de kloof met de drempel is de voorbije jaren sterk gereduceerd. Een vergelijking van deze minimumbedragen geobserveerd over de periode 2014-2016 met een geraamde armoededrempel voor die periode toont een verdere verbetering van de relatieve positie van de minima.

Het percentage ouderen dat een armoederisico heeft, kan echter genuanceerd worden via andere indicatoren. Binnen de populatie met een armoederisico kennen ouderen minder materiële deprivatie (niet in staat zijn zich minstens 4 items uit een lijst van 9 te veroorloven) en ervaren zij minder vaak problemen om de eindjes aan elkaar te knopen dan de jongere populatie. Bovendien is het "klassiek" armoederisico gebaseerd op een netto beschikbaar inkomen dat geen rekening houdt met het vermogen op zich, zoals de eigendom van een woning. Door geïmputeerde huur op te nemen in het beschikbare inkomen<sup>6</sup> kan met de gunstige effecten van woningbezit op het beschikbaar inkomen rekening worden gehouden. Op basis van deze definitie bedraagt het armoederisico bij ouderen 10,2 % in 2013 wat minder is dan bij de rest van de bevolking op basis van deze definitie (14,5 %).

Het armoederisico van de Belgische ouderen is in 2013 hoger dan het gemiddelde in de EU-15 maar het verschil is de voorbije jaren gedaald en voor Belgische gepensioneerden zelfs weggewerkt. Zoals ook in België het geval is, is het risico op armoede bij ouderen en gepensioneerden in de EU-15 lidstaten gemiddeld gedaald. Maar deze trend is niet universeel. In onze buurlanden bijvoorbeeld daalt het niet in Duitsland en in Nederland (in dit laatste was het al erg laag) en lijkt de daling van het armoederisico bij Franse ouderen en gepensioneerden zich sinds 2009 niet of slechts heel zwak verder te zetten. Merk verder op dat het langdurig armoederisico (namelijk gedurende twee van de drie voorgaande jaren) bij

---

<sup>6</sup> Het "klassiek" beschikbare inkomen wordt vermeerderd met de geïmputeerde huur voor eigenaars (of voor huurders die gesubsidieerd wonen) en eventueel verminderd met de hypothecaire interestlasten.

Belgische ouderen nog relatief hoog is in 2013 maar sterk gedaald is tussen 2006 en 2012 wat niet het geval is in Duitsland en Frankrijk en veel minder in Nederland. Belgische ouderen zijn in 2014 ook niet vaker ernstig materieel gedepriveerd dan hun leeftijdsgenoten in Frankrijk, Duitsland en de EU-15 als geheel.

## **b. Evolutie tot 2060**

Op lange termijn wordt het armoederisico en andere indicatoren van de adequaatheid van de wettelijke pensioenen geëvalueerd met behulp van een microsimulatiemodel waarbij het referentiescenario overeenstemt met datgene voor de evaluatie van de budgettaire kosten van de vergrijzing.

In het referentiescenario daalt het armoederisico van gepensioneerden tot midden van de jaren 2050, dat is vooral toe te schrijven aan twee factoren. De eerste factor heeft betrekking op de evolutie van de minimumpensioenen en de IGO. De sociale uitkeringen worden immers in de projectie geherwaardeerd volgens de parameters die gebruikt worden voor de berekening van de in het Generatiepact voorziene beschikbare enveloppes die los van de loongroei worden vastgelegd. De minimumpensioenen en de IGO kennen aldus tot eind de jaren 2020 een groei die groter is dan de gemiddelde reële loongroei (die laatste blijft zwak op middellange termijn). De tweede factor betreft de stijgende activiteitsgraad van de vrouwen. Omdat ze steeds langere loopbanen hebben, ontvangen vrouwen hogere pensioenen.

De ongelijkheid tussen gepensioneerden, zoals gemeten door de Gini-index, neemt af tot midden de jaren 2050. Enerzijds is de daling het gevolg van de evolutie van de inkomenssamenstelling van een gepensioneerd huishouden. Het aandeel van arbeidsinkomens (die ongelijker verdeeld zijn dan pensioenen) in huishoudens die bestaan uit minstens één gepensioneerde daalt tot midden de jaren 2040 door de trendmatige daling van de gezinsgrootte en de vergrijzing van de gepensioneerde bevolking. Anderzijds wordt de spreiding van het pensioeninkomen kleiner. De laagste pensioenuitkeringen nemen sterker toe door de toenemende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en door de sterkere toename tot eind jaren 2020 van de minimumpensioenen en de IGO vergeleken met de groei van de reële lonen.





---

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

---



# 1. Evolutie van de sociale uitgaven tegen 2060

## 1.1. Inleiding

Het eerste hoofdstuk van het Jaarverslag 2016 van de Studiecommissie voor de Vergrijzing toont de evolutie van alle sociale uitgaven tot 2060, alsook de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2015 en 2060 (namelijk de variatie van alle sociale uitgaven uitgedrukt in procent van het bbp tussen 2015 en 2060). Het tweede hoofdstuk analyseert de sociale houdbaarheid in het kader van de vergrijzing.

Het referentiescenario van de langetermijnvooruitzichten van de sociale uitgaven steunt onder meer op de demografische vooruitzichten 2015-2060 en de economische vooruitzichten 2016-2021 (die in juni 2016 door het Federaal Planbureau werden opgesteld). Dat scenario bevat de maatregelen van de pensioenhervorming van 2015, die al opgenomen en besproken werden in het vorige verslag, alsook enkele nieuwe maatregelen op vlak van sociale uitgaven.

## 1.2. De hypothesen van het SCvV-scenario

Tabel 2 toont de belangrijkste hypothesen van de langetermijnvooruitzichten, namelijk de demografische, socio-economische, macro-economische en sociaal-beleids hypothesen.

**Tabel 2 De belangrijkste hypothesen van de SCvV-vooruitzichten**

| Demografische hypothesen vanaf 2015 ('Demografische vooruitzichten 2015-2060')                           |  |            |              |
|--|--|------------|--------------|
|  | 2015   | 2040       | 2060         |
| Gemiddeld aantal kinderen per vrouw  | 1,71   | 1,86       | 1,85         |
| Levensverwachting bij de geboorte: mannen  | 78,5   | 83,4       | 86,5         |
| Levensverwachting bij de geboorte: vrouwen   | 83,3   | 86,5       | 88,6         |
| Migratiesaldo in duizendtallen   | 37,8   | 21,1       | 19,4         |
| Socio-economische hypothesen   |  |            |              |
| Scholingsgraad   | Behouden op het niveau van de recentste waarnemingen voor de min 15-jarigen en, voor de 15-tot 34-jarigen vooral op basis van de evolutie van de activiteitsgraad  |            |              |
| Activiteitsgraad en overgang van het statuut van actieve naar het statuut van invalide en gepensioneerde | Modelleren gebaseerd op de overgangskans van de ene socio-economische categorie naar de andere, per geslacht en leeftijdscategorie, aangepast om rekening te houden met de impact van de hervormingen (verschuivingshypothese inzake gedrag na de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd <sup>a</sup> ). |            |              |
| Macro-economische hypothesen   |  |            |              |
| Op middellange termijn: 'Economische vooruitzichten 2016-2021'   | Op lange termijn: een referentiescenario en twee alternatieve scenario's   |            |              |
|  |  | Referentie | Alternatieve |
| Gemiddelde groei van de productiviteit per werknemer tussen 2016 en 2021: 0,7 % per jaar                 | Jaarlijkse groei van de productiviteit per werknemer en van het loon per werkende  | 1,5 %      | 1,25 % - 1 % |
| Werkloosheidsgraad <sup>b</sup> in 2021: 9,8 %<br>Werkgelegenheidsgraad <sup>c</sup> in 2021: 67,8 %     | Structurele werkloosheidsgraad <sup>b</sup> op lange termijn   |            | 7,0 %        |
| Sociaal-beleids hypothesen   |  |            |              |
| 2015-2016  | Vanaf 2017:  |            |              |
|  | Berekening van de budgettaire enveloppe bestemd voor de welvaartsaanpassingen  |            |              |
| Huidige wetgeving (maatregelen van de sociale partners en de regering)                                   | Loonplafond  |            | 1,25 %       |
|  | Minimumrecht per loopbaanjaar  |            | 1,25 %       |
|  | Niet-forfaitaire uitkeringen (algemene regeling) <sup>d</sup>  |            | 0,50 %       |
|  | Forfaitaire uitkeringen en minima  |            | 1,00 %       |

a. Zie deel 1.2.2. van dit verslag en deel 1.2.2. van het SCvV-verslag 2015.

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

c. Totale werkgelegenheid in % van de bevolking van 18 tot 66 jaar.

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

### 1.2.1. De demografische hypothesen

De in maart 2016 gepubliceerde 'Demografische vooruitzichten 2015-2060'<sup>7</sup> zijn gebaseerd op de hypothesen met betrekking tot de toekomstige evolutie van de vruchtbaarheid, het sterftecijfer en de (interne en internationale) migratie. In die vooruitzichten neemt de vruchtbaarheidsgraad - of het gemiddeld aantal kinderen per vrouw - toe van 1,71 in 2015 tot 1,85 in 2020 om nadien relatief stabiel te verlopen. De meest recente gegevens hieromtrent wijzen op een daling van de vruchtbaarheidsgraden voor moeders jonger dan 30 jaar, de vruchtbaarheidsgraden voor vrouwen tussen 30 en 49 jaar stijgen verder. In de projectie evolueren de vruchtbaarheidsgraden per leeftijd voor de periode 2016-2020, bij hypothese, geleidelijk terug naar het niveau geobserveerd vóór 2009<sup>8</sup>. Op lange termijn worden de vruchtbaarheidsgraden per leeftijd, arrondissement en (Belgische of buitenlandse) nationaliteit constant gehouden ten opzichte van hun niveau in 2020.

De evolutie van de levensverwachting is gebaseerd op een voortzetting van de sinds 1991 waargenomen trends en houdt rekening met een daling van het groeiritme op lange termijn. De mannen winnen 8 jaar aan levensverwachting tussen 2015 en 2060 en de vrouwen 5,3 jaar. Tegen 2060 bedraagt het verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen 2,1 jaar, terwijl het 4,8 jaar bedroeg in 2015.

Het internationaal migratiesaldo<sup>9</sup> is gebaseerd op een projectie van immigratie in België en emigratie vanuit België. In de projectie is dat saldo constant positief en schommelt het tussen 76 500 (maximum van de projectie in 2016 na de asielcrisis) en 19 000 personen. De immigratie van personen van vreemde nationaliteit<sup>10</sup> is gebaseerd op hypothesen met betrekking tot drie afzonderlijke groepen van land van herkomst: de oude EU-lidstaten (EU15, met uitzondering van België), de nieuwe EU-lidstaten (EU13) en de derde landen (landen buiten de EU). De immigratie uit de derde landen houdt rekening met een hypothese m.b.t. de impact van de stijging van de asielzoekers in België sinds de zomer van 2015.

Algemeen wordt de immigratie afkomstig uit de EU15 geprojecteerd op basis van de emigratiegraden uit die landen naar België; die graden worden vastgesteld als het gemiddelde over de laatste drie waargenomen jaren en constant gehouden over de projectieperiode. Voor de vier landen die bijzonder getroffen werden door de crisis (Spanje, Italië, Griekenland en Portugal) wordt de evolutie op korte termijn (2015-2017) echter beïnvloed door een raming van de impact van de werkloosheidsgraad van die landen op hun emigratiegraad naar België. Na een overgangperiode tot 2025 is de immigratie uit die landen gebaseerd op een gemiddelde graad van vóór de crisis die constant gehouden wordt. Globaal genomen neemt de immigratie uit de EU15 af tot ongeveer 2025 en blijft daarna relatief stabiel.

---

<sup>7</sup> Federaal Planbureau, Algemene Directie Statistiek, 'Demografische vooruitzichten 2015-2060 – Bevolking, huishoudens en prospectieve sterftequotienten', Federaal Planbureau, Reeks Vooruitzichten, maart 2016.

<sup>8</sup> De geobserveerde recente daling van de vruchtbaarheidsgraad bij jonge vrouwen is te wijten aan de economische crisis en het gaat dus om een conjunctuureffect. Door de heropleving van de economische groei, zouden de vruchtbaarheidsgraden tussen 2016 en 2020 geleidelijk aan weer toenemen tot hun niveau van voor de crisis. Deze hypothese is gebaseerd op verschillende wetenschappelijke studies ter zake zoals:

Sobotka T., Skirbekk V. en Philipov Dimiter, De crisis en de vruchtbaarheid in de westerse wereld, demos, NIDI, jaargang 25, 2009;

Joshua R. Goldstein Michaela Kreyenfeld Aiva Jasilioniene Deniz Karaman Örsal, Fertility reactions to the 'Great Recession' in Europe: Recent evidence from order-specific data, Demographic Research, vol.9:4,85-104

<sup>9</sup> Voor meer uitleg over de methode, zie Vandresse M., 'Een modellering van de toekomstige evolutie van de internationale migratie voor België', Federaal Planbureau, Working Paper 2-15, maart 2015

<sup>10</sup> De huidige nationaliteit en niet de nationaliteit van oorsprong of bij de geboorte.

De immigratie uit de EU13-landen is, net zoals tijdens de vorige vooruitzichten, gebaseerd op de verhouding tussen de emigratiegraad naar België en de relatieve economische aantrekkingskracht van België (op basis van bbp-ramingen van de Ageing Working Group<sup>11</sup>). Globaal genomen neemt de immigratie uit de EU13 langzaam af over de projectieperiode door een geprojecteerde daling van de relatieve economische aantrekkingskracht van België en van de bevolking in de EU13-landen<sup>12</sup>.

De immigratie uit de derde landen evolueert verschillend op korte en op lange termijn. Op korte termijn omvat ze de instroom van asielzoekers in België (zie kader 1) sinds midden 2015, die zich in 2016 zou voortzetten. Vanaf 2018 wordt verondersteld dat de situatie inzake asielaanvragen evolueert naar het niveau van vóór de crisis. De immigratie uit de derde landen neemt dus sterk toe tussen 2015 en 2017 en daalt vervolgens in 2018. De immigratie uit die landen wordt vervolgens geraamd op basis van een constante emigratiegraad naar België, die berekend is als het gemiddelde over de gehele observatieperiode (1991-2014) en de wereldbevolkingsvooruitzichten die in 2015 door de Verenigde Naties<sup>13</sup> werden gepubliceerd. Volgens die projecties neemt de bevolking van de derde landen op lange termijn toe, wat leidt tot een constante toename van de immigratie uit die landen.

#### **Kader 1 Definitie en projectie van asielzoekers en vluchtelingen**

In België zijn de asielzoekers ingeschreven in een wachtregister en dus niet opgenomen in de officiële bevolkingsstatistieken. Een asielzoeker wordt officieel in de bevolkingsstatistieken opgenomen vanaf het moment dat hij/zij een verblijfsvergunning ontvangt (hij/zij verkrijgt dan het vluchtelingenstatuut of het statuut van subsidiaire bescherming).

Voor de kortetermijnprojectie van de immigratie uit de derde landen werden eerst hypothesen opgesteld over het aantal asielzoekers en daarna over de erkenningsgraad en de duur van de procedure (zie de publicatie over de demografische vooruitzichten<sup>1</sup>). Het aandeel in de bevolking van het aantal bijkomende vluchtelingen als gevolg van de asielcrisis zou oplopen tot 0,2 % in 2016, 0,5 % in 2017 en 0,6 % in 2018.

De projectie werd afgerond in januari 2016 en houdt dus geen rekening met het akkoord van 18 maart 2016 tussen de EU en Turkije dat tot doel heeft de migratie naar Europa te verminderen. We beklemtonen dat de impact van dat akkoord op de migratiestromen op korte en middellange termijn erg moeilijk in te schatten valt. De meest recente statistieken over de asielzoekers tonen een gevoelige daling in vergelijking met de statistieken die tussen september en december 2015 werden waargenomen. De ervaring uit het verleden leert echter dat nieuwe routes geopend kunnen worden om routes te omzeilen die momenteel geblokkeerd zijn.

1. Federaal Planbureau, Algemene Directie Statistiek, « Demografische vooruitzichten 2015-2060 - Bevolking, huishoudens en prospectieve sterftequotienten », Federaal Planbureau, Reeks Vooruitzichten, Maart 2016, pp. 10-12

<sup>11</sup> Europese Commissie, The 2015 Ageing Report, Underlying Assumptions and Projection Methodologies, European Economy 8/2014.

<sup>12</sup> EUROPOP2013.

<sup>13</sup> World Population Prospects: The 2015 Revision.

De evolutie van de emigratiegraden van buitenlanders die in België wonen, is bepaald door de evolutie van de immigratie met een tijdsverschil van enkele jaren<sup>14</sup>.

Het migratiesaldo van de Belgen blijft constant op het gemiddeld niveau dat tussen 2011 en 2014 werd waargenomen. De emigratiegraden van de Belgen worden eveneens constant gehouden op basis van de waargenomen gemiddelden tijdens de periode 2011-2014. De immigratie van de Belgen wordt dus op residuaire wijze verkregen.

### **1.2.2. De socio-economische hypothesen**

Op basis van een modellering die de kans om van de ene socio-economische categorie naar de andere over te gaan (of de handhaving in een socio-economische categorie) toepast op de opeenvolgende generaties, wordt de bevolking opgesplitst in socio-economische categorieën, per geslacht en per leeftijdsgroep, en zelfs per leeftijdsjaar, die relevant zijn voor de projectie van de sociale uitgaven (bijvoorbeeld het aantal uitkeringsgerechtigden). Dat scenario veronderstelt een ongewijzigde wetgevende en institutionele context, na integratie van de maatregelen die reeds beslist werden door de huidige regering, met name de verstrenging van de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden vereist voor het vervroegd pensioen en de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd. Die laatste verhoging houdt in dat er een hypothese over het pensioneringsgedrag wordt opgesteld. Net als vorig jaar is het SCvV-referentiescenario gebaseerd op een verschuivingshypothese<sup>15</sup> die veronderstelt dat een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd met één jaar (twee jaar) resulteert in een pensioneringsuitstel van gemiddeld één jaar (twee jaar),<sup>16</sup> of nog, dat de verdeling naar leeftijd van de pensioneringen rond de wettelijke leeftijd dezelfde is als in een scenario zonder hervorming. Het SCvV-verslag 2015 presenteerde in hoofdstuk 4<sup>17</sup> daaromtrent twee gevoeligheidsanalyses (die niet zijn opgenomen in dit rapport).

### **1.2.3. De macro-economische hypothesen**

De economische groei wordt bepaald door de evolutie van de arbeidsmarkt en de productiviteitsgroei per werknemer.

Op middellange termijn is de macro-economische omgeving gebaseerd op de 'Economische vooruitzichten 2016-2021' van het Federaal Planbureau<sup>18</sup> die gepubliceerd zijn in juni 2016. Tussen 2015 en 2021 zou de economische groei gemiddeld 1,5 % per jaar bedragen, met een productiviteitsgroei van 0,7 % en een werkgelegenheidsgroei van 0,8 %. Die groei, die vooral gevoed wordt door werkgelegenheid, doet de werkloosheidsgraad afnemen van 11,8 % in 2015 tot 9,8 % in 2021. Die daling gaat evenwel gepaard met een zwakke productiviteitsgroei. Bepaalde regeringsmaatregelen dragen bij tot jobcreatie en de daling van de werkloosheidsgraad, met name de tax-shift maar ook de beperking in de tijd van het recht op een inschakelingsuitkering en een strengere controle op de beschikbaarheid

---

<sup>14</sup> Het tijdsverschil is geraamd op 6 jaar.

<sup>15</sup> Hoge Raad van Financiën, Studiecommissie voor de Vergrijzing, Jaarverslag, juli 2015.

<sup>16</sup> Rekening houdend met een toename met de leeftijd van de kans om over te gaan naar invaliditeit.

<sup>17</sup> Hoge Raad van Financiën, Studiecommissie voor de Vergrijzing, Jaarlijks verslag, juli 2015, p. 68-76

<sup>18</sup> Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2016-2021, Reeks Vooruitzichten, juni 2016.

van werklozen voor de arbeidsmarkt. Die laatste twee maatregelen zouden ervoor zorgen dat de beroepsbevolking vermindert met personen die a priori een lage inzetbaarheid hebben<sup>19</sup>.

Die nieuwe context heeft geleid tot een herziening van de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn van 8 % naar 7 %. De herziening is gebaseerd op een daling van de niet-inflatoire werkloosheidsgraad die werd vastgesteld tussen de edities 2015 en 2016 van de “Economische vooruitzichten” op middellange termijn van het Federaal Planbureau. De aanpassing laat toe een zekere coherentie te garanderen op vlak van de omvang van de daling in de werkloosheidsgraad (tussen het einde van de middellangetermijnhorizon en zijn structureel niveau op lange termijn), tussen het huidig rapport van de SCvV en dat van vorig jaar. Vandaar dat de werkloosheidsgraad geleidelijk daalt van 9,8 % in 2021 tot 7 % rond 2035.

De jaarlijkse productiviteitsgroei trekt gestaag aan van 0,5 % in 2021 tot 1,5 % per jaar in 2035 en blijft daarna constant. Die groei kan hoog lijken in het licht van recente waarnemingen. Merk echter op dat enerzijds de productiviteitsgroei gemiddeld 1,2 % per jaar bedraagt over de gehele projectieperiode. Anderzijds werkt de Ageing Working Group ook met de hypothese van een jaarlijkse groei van 1,5 % op lange termijn. Dit rapport presenteert ook twee alternatieve scenario's, namelijk scenario's met een zwakkere productiviteitsgroei van respectievelijk 1,25 % en 1 % op lange termijn.

#### **1.2.4. De sociaal-beleidshypothesen**

De sociaal-beleidshypothesen zijn gebaseerd op de reële herwaarderingen van de sociale uitkeringen, naast hun automatische aanpassing aan de prijsevolutie. Voor de jaren 2015 en 2016 bevat de SCvV-projectie de door de regering besliste welvaartsaanpassingen, die op eigen initiatief of door de sociale partners werden voorgesteld. Vanaf 2017 worden de sociale uitkeringen geherwaardeerd volgens de parameters voor de berekening van de in het Generatiepact voorziene beschikbare enveloppes in alle takken van de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de socialebijstandsregeling (zie kader 2), met uitzondering van de kinderbijslag. Vanaf 2015 wordt de kinderbijslag niet langer opgenomen in de berekening van de beschikbare enveloppe. Volgens het principe van een projectie bij ongewijzigde wetgeving op middellange termijn wordt de kinderbijslag dus bij hypothese niet in reële termen geherwaardeerd tot 2021. Volgens het principe van een projectie bij ongewijzigd beleid op lange termijn<sup>20</sup> wordt er vanaf 2022 echter een jaarlijkse herwaardering verondersteld, op basis van het gemiddelde verschil dat tussen 1984 en 2013 werd opgetekend tussen de groei van het gemiddelde loon (0,9 %) en de groei van het gemiddelde bedrag van die uitkeringen (0,2 %), of een loskoppeling van 0,7 procentpunt. Merk evenwel op dat de pensioenen van de openbare sector in reële termen geherwaardeerd worden op basis van het perequatiemechanisme, rekening houdend echter met een historische groei van de lonen die 0,4 procentpunt hoger ligt dan van de pensioenen.

---

<sup>19</sup> Die personen kunnen zich eventueel in andere socio-economische categorieën bevinden, zoals bijvoorbeeld de invaliditeit.

<sup>20</sup> Zonder herwaardering zou de kinderbijslag er fors op achteruitgaan ten opzichte van de gemiddelde levensstandaard. Dat zou in strijd zijn met het traditionele kinderbijslagbeleid.



## Kader 2 De voor de welvaartsaanpassingen gereserveerde enveloppes

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

In een eerste fase wordt de financiële enveloppe vastgelegd voor de welvaartsaanpassingen in elke regeling. Die enveloppe is minstens het equivalent van de uitgaven voor alle takken van de regeling, behalve de gezinsbijslag, die gegenereerd worden door:

- 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 loongroei vastgesteld (oorspronkelijk waren ze gebaseerd op oudere SCvV-referentiescenario's waarin de productiviteitsgroei vastlag op 1,75 %). In een context van vertraagde loon- en productiviteitsgroei, zal die niet-koppeling de budgettaire kosten van de vergrijzing verzwaren. Het Generatiepact preciseert evenwel dat rekening moet worden gehouden met de evolutie van de economische groei, de werkgelegenheidsgraad, een duurzaam financieel evenwicht in de socialezekerheidsregelingen... In 2013 en 2014, jaren van zwakke economische groei en loonblokkering, heeft de regering beslist slechts herwaarderingen toe te kennen ten belope van 60 % van de berekende enveloppe. In 2015 en 2016 heeft de regering daarentegen de hele beschikbare enveloppe toegewezen.

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

### 1.2.5. De hervormingen van de huidige regering

Algemeen genomen houdt deze projectie rekening met de hervormingen van de huidige regering waarvan de modaliteiten voldoende duidelijk zijn. Bepaalde hervormingen werden al in aanmerking genomen in het Jaarverslag 2015. De toepassingsmodaliteiten van sommige daarvan werden naderhand gepreciseerd. Ondertussen werden ook andere maatregelen genomen of aangekondigd. Bepaalde maatregelen konden worden opgenomen in deze projectie.

#### a. Hervormingen opgenomen in de projectie van het SCvV-verslag 2015

**Tabel 3** Hervormingen opgenomen in de vooruitzichten van het SCvV-verslag 2015

---

##### Pensioen

- geleidelijke verstrenging van de toegangsvoorwaarden voor het vervroegd pensioen in de drie pensioenregelingen (tot de leeftijd van 63 jaar in 2018 en een loopbaanvoorwaarde van 42 jaar in 2019, behalve uitzonderingen voor lange loopbanen).
- verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd naar 66 jaar in 2025 en naar 67 jaar in 2030 in de drie pensioenregelingen
- geleidelijke verhoging van de minimumleeftijd voor het overlevingspensioen van 50 jaar in 2025 naar 55 jaar in 2030
- geleidelijk schrappen vanaf 1 januari 2016 van de diplomabonificatie in de berekening van de loopbaanvoorwaarde voor het vervroegd pensioen (in de pensioenregeling van de overheidssector)
- schrappen van de pensioenbonus in de drie pensioenregelingen vanaf 1 januari 2015 (overgangperiode volgens bepaalde voorwaarden)

##### Werkloosheid met bedrijfstoelag (SWT)

- verstrenging vanaf 1 januari 2015 van de toelatingsvoorwaarden voor de werkloosheid met bedrijfstoelag (minimumleeftijd 62 jaar in de algemene regeling, behalve uitzonderingen)
- geleidelijke veralgemening (voor nieuwkomers met een concept van aangepaste beschikbaarheid) van de verplichting voor werklozen met bedrijfstoelag om zich als werkzoekende op te geven vanaf 2015 (dat betekent dat ze beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt, beschouwd worden als actieven en onderworpen zijn aan controles).

##### Werkloosheid (inclusief loopbaanonderbreking en tijdskrediet)

- schrappen van de anciënniteitstoelage en van de uitkering voor niet-gemotiveerd tijdskrediet; vermindering van bepaalde uitkeringen (inkomensgarantie-uitkering, tijdelijke werkloosheidsuitkering, berekening van de werkloosheidsuitkering op basis van de laatste 12 bezoldigde maanden in plaats van de laatste maand); verlaging van de uiterste leeftijd voor het indienen van een aanvraag voor een inschakelingsuitkering en invoering van een minimum diplomaverreichte voor min 21-jarigen; beperking van het aantal tijdelijke werkloosheidsdagen per werkgever; verhoging van de toegangleeftijd voor het eindloopbaantijdskrediet bij eerste aanvraag

##### Gezondheidszorg

- de vooruitzichten omvatten de besparingen die beschreven zijn in de algemene beleidsnota Gezondheidszorg van november 2014. Ze hebben vooral betrekking op de farmaceutische industrie, het remgeld bij specialisten, dialyse, bevallingen, enz.

##### arbeidsongeschiktheid (primaire ongeschiktheid en invaliditeit)

- strengere toekennings- en controleprocedures, opstellen van een herintegratieplan na drie maanden primaire arbeidsongeschiktheid voor personen waarvoor een herintegratie op de arbeidsmarkt mogelijk is, verstrenging van de administratieve sancties in het kader van arbeidsongeschiktheid en invaliditeit; afschaffing van de verhoging van RIZIV-uitkeringen toegestaan aan arbeidsongeschikte werklozen en dit voor nieuwe instromers (vanaf 1 januari 2015); berekening van de RIZIV-uitkeringen van nieuwe instromers vanaf 1 januari 2015 op basis van het gemiddeld verdiende loon gedurende een referentieperiode van 12 maanden voorafgaand aan de arbeidsongeschiktheid (in plaats van het laatst verdiende loon).
-

## **b. Aanpassing in het verslag 2016 van de maatregelen die werden opgenomen in het SCvV-verslag 2015**

Bepaalde maatregelen uit het SCvV-verslag 2015 werden aangepast naar aanleiding van de publicatie van koninklijke besluiten of van begrotingskennisgevingen die ze wijzigt of preciseert.

In het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage (SWT) werd de verplichting voor de uitkeringsgerechtigden (die dus deel uitmaken van de beroepsbevolking) om zich in te schrijven als werkzoekende versoepeld, waardoor sommigen niet werkzoekend (en dus buiten de beroepsbevolking) blijven. Voor de werkloosheidsuitkeringen werd rekening gehouden met een neerwaartse herziening van de impact van de maatregel betreffende de berekening van de werkloosheidsuitkering op basis van de laatste 12 bezoldigde maanden in plaats van de laatste maand. Bovendien is de halvering van de inkomensgarantie uitkering (IGU) na twee jaar werkloosheid nu voorzien voor 2018 en niet meer voor 2017. In de tak arbeidsongeschiktheid werd de berekening van de RIZIV-uitkeringen van nieuwe instromers op basis van het gemiddeld verdiende loon gedurende een referentieperiode van 12 maanden voorafgaand aan de arbeidsongeschiktheid (in plaats van het laatst verdiende loon) als volgt aangepast: de maatregel treedt in werking vanaf 2016 in plaats van 2015 en de uitkering wordt uiteindelijk berekend op basis van het loon van de laatste maand op de laatste DmfA (RSZ- multifunctionele Aangifte<sup>21</sup> voor de werkgevers).

## **c. Bijkomende maatregelen opgenomen in het SCvV-verslag 2016**

Naast de maatregelen die reeds opgenomen werden in het SCvV-verslag 2015 en de mogelijke aanpassingen ervan, werden de volgende maatregelen verrekend in dit verslag:

- werkloosheid, werkloosheid met bedrijfstoelage, tijdskrediet-loopbaanonderbreking: strengere controles voor toegang tot tijdskrediet-loopbaanonderbreking, controle van het werknemersstatuut en het referentieloon, beperking op het openen van het recht op een werkloosheidsuitkering voor buitenlanders, mogelijkheid voor de vergoede werkzoekende werklozen om als zelfstandige in bijberoep te beginnen, voldoen aan de toegangsvoorwaarden voor een volledige werkloosheidsuitkering om een tijdelijke werkloosheidsuitkering te krijgen (parallel daarmee zijn na de aanslagen van maart 2016 de tijdelijke werkloosheidsaanvragen door overmacht verlengd tot 30 september 2016);
- arbeidsongeschiktheid: re-integratie van arbeidsongeschikten, responsabilisering van werkgevers/werknemers.

## **d. Niet-verrekenende maatregelen**

Bepaalde maatregelen werden niet in aanmerking genomen door de grote onzekerheid over de toepassingsmodaliteiten. Het gaat hierbij om de harmonisatie tussen de drie pensioenregelingen van de diplomabonificatie in de pensioenberekening, de geleidelijke afschaffing van de preferentiële tantièmes en de herwaarderingscoëfficiënten in de overheidspensioenen, het invoeren van een tweede

---

<sup>21</sup> De DmfA bevat de loon- en arbeidstijdgegevens van alle werknemers die bij een werkgever tewerkgesteld zijn in de loop van een bepaald kwartaal. De verklaring moet worden ingediend in de loop van de maand die volgt op het afgelopen kwartaal, maar kan achteraf aangepast worden.

pensioenpijler voor de contractuele ambtenaren van de overheidssector, de hervorming van het ziektepensioen bij ambtenaren.

De vier maatregelen betreffende de overheidspensioenen, vervat in het voorontwerp van wet van 27 mei 2016, werden ook niet opgenomen aangezien deze projectie afgesloten werd vóór de publicatie van dat voorontwerp van wet (die eerst aan de vakbonden moet worden voorgelegd). Deze maatregelen betreffen de invoering van het gemengd pensioen (de gepresteerde jaren als contractueel worden niet meegeteld voor de berekening van het pensioen van het statutair personeel benoemd vanaf 9/10/2014), de afschaffing van de loopbaanvoorwaarde van vijf jaar om een overheidspensioen te kunnen genieten, de invoering van een mechanisme dat het bedrag van het overheidspensioen (dat rekening houdt met de periode van contractuele diensten) vermindert met extralegale voordelen opgebouwd tijdens de periode van contractuele diensten, de wijziging van de bijdrage voor individuele responsabilisering voor de provinciale en lokale besturen.

Tot slot bevinden bepaalde hervormingen zich nog in een ontwerpstadium, zoals bijvoorbeeld het puntensysteem voor pensioenen, het in aanmerking nemen van de beroepszwaarte, de modernisering van de familiale dimensie van de pensioenregeling en een deeltijds pensioen.

### **1.3. Langetermijnvooruitzichten van de sociale uitgaven**

#### **1.3.1. De demografische vooruitzichten**

Tabel 4 geeft de belangrijkste resultaten van de 'Demografische vooruitzichten 2015-2060' gepubliceerd in maart 2016<sup>22</sup>, alsook de verschillen met de vorige vooruitzichten 2014-2060 van maart 2015. We herinneren eraan dat de leeftijdscategorieën die gehanteerd worden om de indicatoren voor te stellen, niet meer overeenstemmen met de internationale praktijken maar aansluiten bij de specifieke kenmerken van de Belgische wetgeving. Die leeftijdscategorieën zijn 0-17 jaar (als gevolg van de leerplicht), 18-66 jaar (door de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd tot 67 jaar in 2030) en 67 jaar en ouder.

---

<sup>22</sup> Federaal Planbureau, Algemene Directie Statistiek, 'Demografische vooruitzichten 2015-2060 – Bevolking, huishoudens en prospectieve sterftequotienten', Federaal Planbureau, Reeks Vooruitzichten, maart 2016.

**Tabel 4** Belangrijkste resultaten van de 'Demografische vooruitzichten 2015-2060' (1) en verschil met de vooruitzichten 2014-2060 (2)  
Situatie op 30 juni

|  | 2015    |         | 2021    |         | 2040    |         | 2060    |         |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|  | (1)     | (1)-(2) | (1)     | (1)-(2) | (1)     | (1)-(2) | (1)     | (1)-(2) |
| Totale bevolking in duizendtallen                | 11234,8 | 10,1    | 11589,5 | 83,4    | 12422,6 | -1,6    | 13045,2 | -66,5   |
| Per leeftijdsgroep in duizendtallen              |         |         |         |         |         |         |         |         |
| 0-17 jaar  | 2280,6  | 1,1     | 2372,6  | 19,2    | 2504,4  | -0,4    | 2637,6  | -12,8   |
| 18-66 jaar                                       | 7156,2  | 5,4     | 7219,0  | 59,9    | 7163,3  | -8,1    | 7456,0  | -55,0   |
| 67 jaar en ouder                                 | 1798,0  | 3,7     | 1997,9  | 4,3     | 2754,8  | 6,9     | 2951,6  | 1,3     |
| waarvan 67 tot 79 jaar                           | 1182,9  | -0,3    | 1349,2  | -1,3    | 1694,2  | -2,7    | 1649,8  | -15,2   |
| waarvan 80 jaar en ouder                         | 615,0   | 4,0     | 648,7   | 5,6     | 1060,6  | 9,7     | 1301,8  | 16,5    |
| Leeftijdsstructuur in %                          |         |         |         |         |         |         |         |         |
| 0-17 jaar  | 20,3    | -0,0    | 20,5    | 0,0     | 20,2    | -0,0    | 20,2    | 0,0     |
| 18-66 jaar                                       | 63,7    | -0,0    | 62,3    | 0,1     | 57,7    | -0,1    | 57,2    | -0,1    |
| 67 jaar en ouder                                 | 16,0    | 0,0     | 17,2    | -0,1    | 22,2    | 0,1     | 22,6    | 0,1     |
| Enkele indicatoren                               |         |         |         |         |         |         |         |         |
| Afhankelijkheid van de ouderen: (67+/18-66)      | 25,1    | 0,0     | 27,7    | -0,2    | 38,5    | 0,1     | 39,6    | 0,3     |
| Vergrijzingsintensiteit: (80+/65+)               | 30,0    | 0,1     | 28,6    | 0,2     | 35,2    | 0,2     | 40,4    | 0,5     |
| p.m. afhankelijkheid van de ouderen: (65+/15-64) | 28,1    | 0,0     | 30,9    | -0,2    | 41,1    | 0,1     | 42,2    | 0,3     |

Tussen 2015 en 2060 groeit de totale bevolking gestaag aan van 11,2 miljoen tot 13,0 miljoen inwoners. Die groei is vooral toe te schrijven aan de leeftijdsgroep van 67 jaar en ouder (+64,2 % tussen 2015 en 2060) ook al groeien de andere leeftijdsgroepen ook, maar meer gematigd (+15,7 % voor de groep van de 0- tot 17-jarigen en +4,2 % voor de bevolking van 18 tot 66 jaar). De vergrijzing wordt waargenomen via de gewijzigde leeftijdsstructuur van de bevolking: met een relatief stabiel aandeel van de 0- tot 17-jarigen, een duidelijk afnemend aandeel van de 18- tot 66-jarigen (-6,5 procentpunt tussen 2015 en 2060), stijgt het aandeel van de bevolking van 67 jaar en ouder sterk. De afhankelijkheidsratio van ouderen (die wordt berekend als de verhouding tussen het aantal personen van 67 jaar en ouder en het aantal personen tussen 18 en 66 jaar) neemt met bijna 58 % toe tussen 2015 en 2060.

In vergelijking met de demografische vooruitzichten 2014-2060 is de totale bevolking op middellange termijn eerst groter (bijna 90 000 personen in 2018) door de toename van het aantal vluchtelingen. Tussen 2018 en 2040 neemt het positief verschil met de bevolking van de vorige vooruitzichten geleidelijk af tot nul en wordt het nadien zelfs negatief. De actualisering van de emigratiegraden van de buitenlanders die in België wonen, en de evolutie ervan (ze volgen in de projectie de evolutie van de immigratie met een verschil van enkele jaren) verklaren de variaties in die verschillen. Die fluctuatie in de verschillen van de totale bevolkingscijfers tussen de twee laatste jaargangen van de bevolkingsvooruitzichten doet zich vooral voor in de leeftijdsgroepen van 0 tot 17 jaar en van 18 tot 66 jaar, wat in de nieuwe vooruitzichten eerst een lagere en daarna een (gematigd) hogere afhankelijkheidscoëfficiënt van ouderen impliceert.

### 1.3.2. De arbeidsmarkt

In tabel 5 en tabel 6 omvat de beroepsbevolking alle personen die aanwezig zijn op de arbeidsmarkt, namelijk werknemers en werklozen, volgens het administratief concept (zie kader 3). De beroepsbevolking en de werkloosheid omvatten de werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag, maar niet de nietwerkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag. De activiteitsgraad (werkgelegenheidsgraad) wordt gedefinieerd als de verhouding tussen de beroepsbevolking (totale werkgelegenheid) en de bevolking van 18 tot 66 jaar. De activiteitsgraad (werkgelegenheidsgraad) wordt ook vermeld voor de 55- tot 66-jarigen en geeft de verhouding tussen de beroepsbevolking (werkgelegenheid) van die leeftijdsgroep en de bevolking van 55-66 jaar.

#### **Kader 3 Twee statistische concepten van de arbeidsmarkt**

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

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

Het administratieve concept wordt opgesteld uit exhaustieve bronnen (voor de totale bevolking). De werkgelegenheid wordt bepaald aan de hand van de gegevens van socialezekerheidsinstellingen (RSZ, RSZPPO, RSVZ) en integreert tevens bepaalde werkenden die niet voorkomen in die bronnen (bijvoorbeeld PWA'ers, inkomende en uitgaande grensarbeiders, werknemers van internationale instellingen, raming van het zwartwerk...). De werkloosheid omvat alle personen die ingeschreven zijn als werkzoekende bij de gewestelijke instellingen voor arbeidsbemiddeling, alsook de oudere werklozen met maxi-vrijstelling en de werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag. Er moet op gewezen worden dat het aantal werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag tot 2014 eerder gering was. Dat aantal zou echter toenemen als gevolg van de in juli 2015 verschenen koninklijke besluiten die het geleidelijk verplicht maken om zich als werkzoekende op te stellen. Vrijstellingen blijven echter mogelijk afhankelijk van de loopbaanduur.

Het exhaustief karakter van de administratieve gegevens maakt het mogelijk om bepaalde kenmerken uitvoerig te analyseren en vormt de meest geschikte basis voor de simulatie van de middellange- en langetermijnevolutie van de sociale uitgaven en van de arbeidsreserve.

De activiteitsgraad stijgt met 4,6 procentpunt tussen 2015 en 2060 door de toename van de activiteitsgraad van de 55-66-jarigen (tabel 5). Die toename is in de eerste plaats het gevolg van de pensioenhervorming maar ook van de groeiende deelname van vrouwen op de arbeidsmarkt. De activiteitsgraad van de min-45-jarigen daalt echter tijdens die periode, vooral op middellange termijn en bij jongeren van 20-29 jaar. Tussen 2015 en 2060 stijgt de werkgelegenheidsgraad meer (met 7,9 procentpunt) door de daling van de werkloosheidsgraad. De toename van de werkgelegenheidsgraad van de 55-66-jarigen is het meest uitgesproken en weerspiegelt de evolutie van de activiteitsgraad op die leeftijden.

**Tabel 5 Toestand op de arbeidsmarkt, scenario van juli 2016 (1) en verschillen ten opzichte van de resultaten van de SCvV van juli 2015 (2) - administratief concept**  
In %

|  | 2015 |         | 2021 |         | 2040 |         | 2060 |         | 2015-2060 |         |
|--|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|-----------|---------|
|  | (1)  | (1)-(2) | (1)  | (1)-(2) | (1)  | (1)-(2) | (1)  | (1)-(2) | (1)       | (1)-(2) |
| Werkgelegenheidsgraad <sup>a</sup>       | 65,3 | 0,1     | 67,8 | -0,1    | 73,1 | 0,3     | 73,2 | 0,1     | 7,9       | 0,0     |
| Vrouwen                                  | 61,0 | 0,2     | 63,8 | 0,0     | 69,4 | 0,4     | 69,5 | 0,3     | 8,5       | 0,1     |
| Mannen                                   | 69,5 | -0,1    | 71,9 | -0,1    | 76,7 | 0,1     | 76,9 | -0,1    | 7,4       | -0,1    |
| waarvan 55-66 jaar <sup>b</sup>          | 41,9 | -0,3    | 49,3 | -0,4    | 64,4 | 1,4     | 64,7 | 0,5     | 22,8      | 0,9     |
| Vrouwen                                  | 36,1 | -0,2    | 43,7 | -0,3    | 59,4 | 2,0     | 59,6 | 1,5     | 23,5      | 1,7     |
| Mannen                                   | 47,8 | -0,5    | 55,0 | -0,6    | 69,5 | 0,8     | 69,8 | -0,5    | 22,0      | 0,0     |
| Werkloosheidsgraad <sup>c</sup>          | 11,8 | -0,5    | 9,8  | -0,9    | 7,0  | -1,0    | 7,0  | -1,0    | -4,8      | -0,5    |
| Activiteitsgraad <sup>d</sup>            | 74,1 | -0,4    | 75,2 | -0,9    | 78,6 | -0,6    | 78,7 | -0,8    | 4,6       | -0,4    |
| waarvan 55-66 jaar <sup>e</sup>          | 50,4 | -1,0    | 57,9 | -1,4    | 70,9 | -0,1    | 71,3 | -1,1    | 20,9      | 0,0     |
| Potentiële activiteitsgraad <sup>f</sup> | 75,6 | -0,3    | 76,0 | -0,5    | 79,2 | -0,2    | 79,3 | -0,4    | 3,7       | -0,1    |

a. Totale werkgelegenheid in % van de bevolking tussen 18 en 66 jaar

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

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

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

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

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

De activiteitsgraad stijgt minder dan in het SCvV-Jaarverslag 2015 door een lichte daling van de activiteitsgraden op jonge leeftijden, maar ook door een minder uitgesproken toename van de activiteitsgraad van de 55-plussers. Dit verslag houdt immers rekening met de maatregelen die bepaalde werklozen met bedrijfstoelage vrijstellen om beschikbaar te zijn op de arbeidsmarkt (of actief), maatregelen die werden genomen na het afsluiten van het vorig verslag. Niettemin, rekening houdend met de herziening naar beneden van de werkloosheidsgraad op lange termijn (1 procentpunt lager), is de werkgelegenheidsgraad vrijwel gelijk aan die van de vorige projectie.

De volgende tabel toont de toestand op de arbeidsmarkt in duizendtallen voor het referentiescenario en in verschil met de vorige vooruitzichten. Tussen 2015 en 2060 stijgt de beroepsbevolking met 573 000 personen door de toename van de bevolking op arbeidsleeftijd (+300 000 eenheden), maar ook door de stijging van de activiteitsgraad (zie tabel 5). De werkgelegenheid stijgt met 785 000 personen tijdens de projectieperiode, terwijl de werkloosheid afneemt met 211 000 personen. Ten opzichte van de resultaten van het SCvV-Jaarverslag 2015 is de beroepsbevolking op lange termijn minder groot door

een zwakkere groei van de activiteitsgraden en de bevolking op arbeidsleeftijd. Anderzijds, ten opzichte van de vorige projectie is de daling van aantal werklozen meer uitgesproken.

**Tabel 6 Toestand op de arbeidsmarkt, scenario van juli 2016 (1) en verschil ten opzichte van de resultaten van de SCvV van juli 2015 (2) - administratief concept**  
In duizendtallen

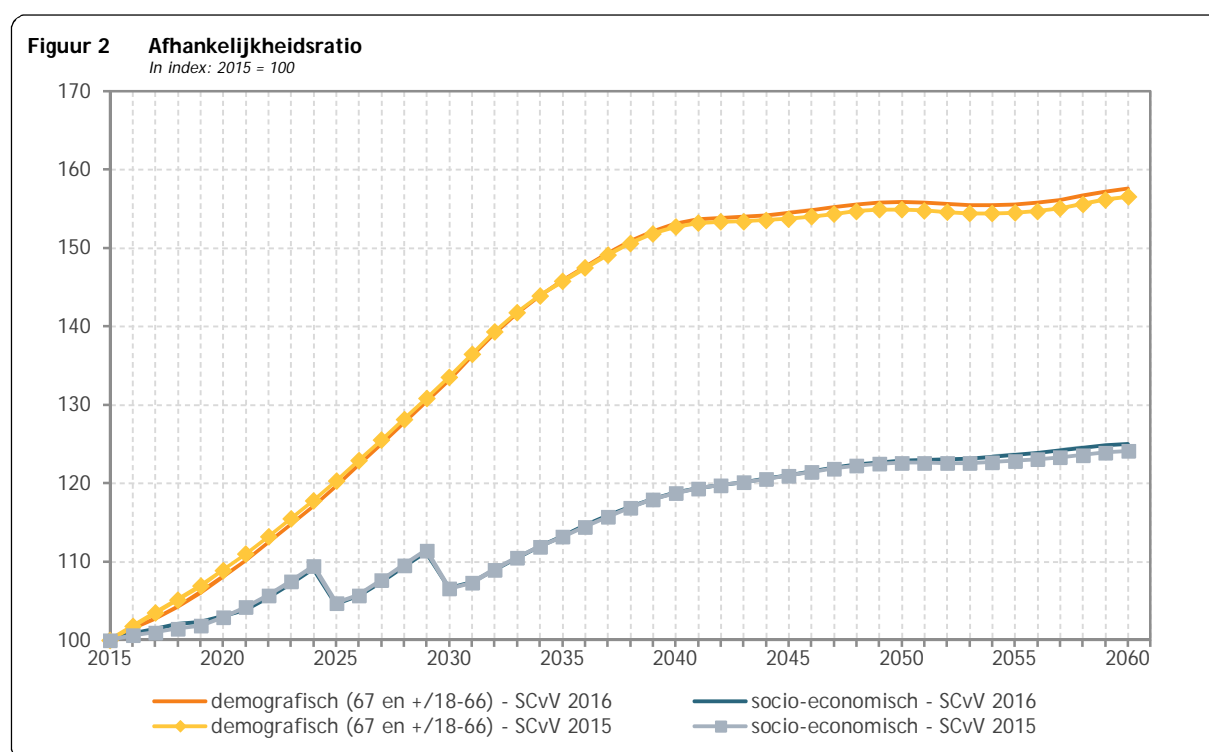
|                               | 2015   |         | 2021   |         | 2040   |         | 2060   |         | 1/2 <sup>b</sup> |
|-------------------------------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|------------------|
|                               | (1)    | (1)-(2) | (1)    | (1)-(2) | (1)    | (1)-(2) | (1)    | (1)-(2) |                  |
| Bevolking van 18 tot 66 jaar  | 7156,2 | 5,4     | 7219,0 | 59,9    | 7163,3 | -8,1    | 7456,0 | -55,0   | -0,7             |
| Beroepsbevolking <sup>a</sup> | 5293,8 | -29,6   | 5430,4 | -16,4   | 5627,3 | -47,1   | 5867,1 | -99,7   | -1,7             |
| Werkgelegenheid               | 4671,6 | 7,7     | 4898,1 | 36,1    | 5233,4 | 13,0    | 5456,4 | -33,1   | -0,6             |
| Werkloosheid <sup>a</sup>     | 622,1  | -37,2   | 532,3  | -52,5   | 393,9  | -60,0   | 410,7  | -66,7   | -14,0            |

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

b. procentueel verschil

### 1.3.3. Afhankelijkheidsratio's

De volgende figuur toont de evolutie van de demografische afhankelijkheidsratio (verhouding tussen de bevolking van 67 jaar en ouder en de bevolking van 18 tot 66 jaar) en de socio-economische afhankelijkheidsratio, of de verhouding tussen het aantal pensioengerechtigden en het aantal werkenden, volgens het SCvV-referentiescenario van de verslagen 2015 en 2016.



In het referentiescenario van dit verslag stijgt de demografische afhankelijkheidsratio met ongeveer 58 % tegen 2060 en de socio-economische afhankelijkheidsratio slechts met 25 % aangezien de werkgelegenheid sneller toeneemt dan de bevolking van 18 tot 66 jaar en het aantal gepensioneerden minder snel dan de bevolking van 67 jaar en ouder. De verschillen met de vooruitzichten van het Jaarverslag 2015 zijn klein.



### 1.3.4. De macro-economische omgeving

De 'Economische vooruitzichten 2016-2021' van juni 2016 liggen ten grondslag aan de evolutie van de economische groei op middellange termijn van de referentieprojectie. Tijdens die periode bedraagt de economische groei gemiddeld 1,5 % per jaar, of 0,1 procentpunt minder dan de groei in de vorige projectie. De gemiddelde werkgelegenheids groei bedraagt 0,8 % per jaar en is 0,1 procentpunt hoger dan in het Jaarverslag 2015, de jaarlijkse productiviteitsgroei is 0,2 procentpunt lager.

**Tabel 7 Macro-economische projectie 2015-2060, scenario van juli 2016 (1) en verschil ten opzichte van de resultaten van de SCvV van juli 2015 (2)**  
In %

|                                  | Gemiddelde jaarlijkse reële groei, in % |         |           |         |           |         |           |         | Niveau in % |         |
|----------------------------------|---|---------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|---------|-------------|---------|
|                                  | 2015-2021                               |         | 2021-2040 |         | 2040-2060 |         | 2015-2060 |         | 2021        | 2060    |
|                                  | (1)                                     | (1)-(2) | (1)       | (1)-(2) | (1)       | (1)-(2) | (1)       | (1)-(2) | (1)/(2)     | (1)/(2) |
| Werkgelegenheid                  | 0,8                                     | 0,1     | 0,3       | 0,0     | 0,2       | 0,0     | 0,3       | 0,0     | 0,7         | -0,6    |
| Productiviteit per arbeidsplaats | 0,7                                     | -0,2    | 1,2       | -0,1    | 1,5       | 0,0     | 1,3       | -0,1    | -0,4        | -2,5    |
| Loonmassa <sup>a</sup>           | 0,8                                     | -0,2    | 1,5       | -0,1    | 1,7       | 0,0     | 1,5       | -0,1    | -0,6        | -4,0    |
| Bbp                              | 1,5                                     | -0,1    | 1,5       | -0,1    | 1,7       | 0,0     | 1,6       | -0,1    | 0,3         | -3,1    |
| Bbp/hoofd                        | 0,9                                     | -0,2    | 1,2       | -0,1    | 1,5       | 0,0     | 1,3       | -0,1    | -0,4        | -2,6    |

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

Op lange termijn bedraagt de jaarlijkse productiviteitsgroei 1,5 % bij hypothese en bereikt de groei dat niveau in 2035 in de referentieprojectie. Gemiddeld bedraagt de jaarlijkse productiviteitsgroei per werknemer 1,3 % tussen 2015 en 2060, of 0,1 procentpunt minder dan in het Jaarverslag 2015. Die minder gunstige productiviteitsontwikkeling vertaalt zich in een gemiddelde jaarlijkse economische groei die 0,1 procentpunt lager ligt tussen 2015 en 2060.

### 1.3.5. De budgettaire kosten van de vergrijzing in het referentiescenario

#### a. De budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn 2015-2021

Tabel 8 geeft de evolutie van alle sociale uitgaven in procent van het bbp van 2015 tot 2021, volgens het scenario van juli 2016, alsook de budgettaire kosten van de vergrijzing (of de variatie van de sociale uitgaven tussen twee gegeven jaren, uitgedrukt in % van het bbp) tussen 2015 en 2021.

**Tabel 8 De budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn volgens het SCvV-scenario van juli 2016 en verschil ten opzichte van het scenario van juli 2015**  
In % van het bbp

| Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing | SCvV-scenario van juli 2016 |             |             |             |             |             |             |            | Verschil met de resultaten van juli 2015<br>2015-2021 |
|--|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|---|
|  | 2015                        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2015-2021  |   |
| Pensioenen   | 10,4                        | 10,6        | 10,6        | 10,8        | 10,9        | 11,0        | 11,2        | 0,7        | 0,1   |
| - werknemersregeling                                     | 5,7                         | 5,8         | 5,8         | 5,9         | 6,0         | 6,1         | 6,2         | 0,5        | 0,1   |
| - zelfstandigenregeling                                  | 0,8                         | 0,8         | 0,8         | 0,8         | 0,8         | 0,8         | 0,9         | 0,0        | 0,0   |
| - overheidssector <sup>a</sup>                           | 3,9                         | 3,9         | 3,9         | 4,0         | 4,0         | 4,0         | 4,1         | 0,2        | 0,1   |
| Gezondheidszorg <sup>b</sup>                             | 8,0                         | 8,0         | 8,0         | 8,1         | 8,1         | 8,2         | 8,3         | 0,3        | -0,1  |
| - 'acute' zorg   | 6,4                         | 6,4         | 6,4         | 6,4         | 6,5         | 6,5         | 6,6         | 0,2        | 0,0   |
| - langdurige zorg  | 1,6                         | 1,6         | 1,6         | 1,7         | 1,7         | 1,7         | 1,7         | 0,1        | -0,1  |
| Arbeidsongeschiktheid                                    | 1,8                         | 1,9         | 2,0         | 2,0         | 2,1         | 2,2         | 2,2         | 0,4        | 0,2   |
| Werkloosheid <sup>c</sup>                                | 2,1                         | 1,9         | 1,8         | 1,7         | 1,7         | 1,6         | 1,5         | -0,6       | 0,0   |
| Kinderbijslag  | 1,5                         | 1,5         | 1,5         | 1,5         | 1,5         | 1,5         | 1,5         | -0,1       | 0,1   |
| Overige sociale uitgaven <sup>d</sup>                    | 1,4                         | 1,5         | 1,4         | 1,4         | 1,4         | 1,4         | 1,4         | 0,0        | 0,1   |
| <b>Totaal</b>  | <b>25,3</b>                 | <b>25,4</b> | <b>25,3</b> | <b>25,5</b> | <b>25,7</b> | <b>25,9</b> | <b>26,1</b> | <b>0,8</b> | <b>0,3</b>  |
| p.m. lonen van het onderwijzend personeel <sup>e</sup>   | 3,9                         | 3,8         | 3,8         | 3,7         | 3,7         | 3,7         | 3,7         | -0,2       | 0,1   |

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

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

c. Inclusief werkloosheid met bedrijfstoelag, tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

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

e. Volgens de SCvV-definitie maken de lonen van het onderwijzend personeel geen deel uit van de totale budgettaire kosten van de vergrijzing. De onderwijsuitgaven worden daarentegen verrekend in de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens de concepten van de Ageing Working Group.

Tussen 2015 en 2021 bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 0,8 % van het bbp als gevolg van de toename van de uitgaven voor pensioenen (ondanks het verhogen van de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden om aanspraak te kunnen maken op een vervroegd pensioen), gezondheidszorg en arbeidsongeschiktheid. De stijging van deze laatste uitgaven is vooral het gevolg van de invaliditeitsuitgaven waarvan het aantal gerechtigden nog sterk stijgt ondanks bepaalde besparingsmaatregelen die opgenomen zijn in de projectie. De werkloosheidsuitgaven (inclusief werkloosheid met bedrijfstoelag, tijdskrediet en loopbaanonderbreking) dalen met 0,6 % van het bbp, enerzijds als gevolg van het effect van de talrijke maatregelen die in die materie genomen werden en anderzijds van de werkgelegenheidsgroei die leidt tot een daling van het aantal gerechtigden.

In vergelijking met de resultaten van het SCvV-Jaarverslag 2015 liggen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2015 en 2021 0,3 % van het bbp hoger door de gestegen uitgaven voor pensioenen, arbeidsongeschiktheid, kinderbijslag en overige sociale uitgaven. Dat verschil wordt onder andere verklaard door het feit dat de indexsprong die plaatsvond midden 2015 (in plaats van 2016 in de vorige projectie) het niveau van de sociale uitgaven in 2015 vermindert en maar voor de helft de evolutie van de sociale uitgaven over de projectieperiode beïnvloedt. In 2015 liggen de sociale uitgaven dus onder het niveau uit het verslag van 2015 en de vertraging in 2016 is de helft minder dan in de vorige vooruitzichten. Bovendien is de bbp-groei minder sterk dan in het verslag van vorig jaar (zie tabel 7). Voor de arbeidsongeschiktheid wordt de snellere stijging van de invaliditeitsuitgaven ook verklaard

door een verhoging van het aantal gerechtigden tegen 2021 (in vergelijking met het Jaarverslag 2015) op basis van een indicatieve projectie van het RIZIV. Een grotere jonge bevolking in de nieuwe projectie draagt bij tot het groter aandeel van de kinderbijslag en de asielcrisis vertaalt zich in meer leefloonuitgaven (inbegrepen in de overige sociale uitkeringen).

## b. De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn

Tabel 9 geeft een overzicht van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2015 en 2060 in procent van het bbp, volgens het referentiescenario van juli 2016, en het verschil met de resultaten van het SCvV-verslag van 2015, alsook de evolutie van de totale sociale uitgaven (uitgedrukt in % van het bbp) over de projectieperiode.

**Tabel 9 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens het SCvV-scenario van juli 2016 en verschillen opzichte van het scenario van juli 2015**  
In % van het bbp

| Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing | Scenario van juli 2016 |             |             |             |            |             |            | Verschil met de resultaten van de SCvV van juli 2015<br>2015-2060 |
|--|------------------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|------------|---|
|  | 2015                   | 2021        | 2040        | 2060        | 2015-2040  | 2040-2060   | 2015-2060  |   |
| Pensioenen   | 10,4                   | 11,2        | 12,7        | 12,7        | 2,3        | 0,0         | 2,3        | 0,2   |
| - werknemersregeling                                     | 5,7                    | 6,2         | 7,4         | 7,3         | 1,7        | -0,1        | 1,5        | 0,2   |
| - zelfstandigenregeling                                  | 0,8                    | 0,9         | 1,1         | 1,1         | 0,2        | 0,0         | 0,2        | 0,1   |
| - overheidssector <sup>a</sup>                           | 3,9                    | 4,1         | 4,3         | 4,4         | 0,4        | 0,1         | 0,5        | 0,0   |
| Gezondheidszorg <sup>b</sup>                             | 8,0                    | 8,3         | 10,0        | 9,9         | 2,0        | -0,1        | 1,9        | 0,1   |
| - 'acute' zorg   | 6,4                    | 6,6         | 7,6         | 7,5         | 1,2        | -0,1        | 1,1        | 0,0   |
| - langdurige zorg  | 1,6                    | 1,7         | 2,4         | 2,4         | 0,7        | 0,0         | 0,8        | 0,0   |
| Arbeidsongeschiktheid                                    | 1,8                    | 2,2         | 1,9         | 1,7         | 0,0        | -0,2        | -0,2       | 0,0   |
| Werkloosheid <sup>c</sup>                                | 2,1                    | 1,5         | 1,0         | 1,0         | -1,0       | -0,1        | -1,1       | 0,0   |
| Kinderbijslag  | 1,5                    | 1,5         | 1,3         | 1,1         | -0,3       | -0,2        | -0,4       | 0,0   |
| Overige sociale uitgaven <sup>d</sup>                    | 1,4                    | 1,4         | 1,3         | 1,2         | -0,1       | -0,1        | -0,2       | 0,1   |
| <b>Totaal</b>  | <b>25,3</b>            | <b>26,1</b> | <b>28,2</b> | <b>27,6</b> | <b>2,9</b> | <b>-0,6</b> | <b>2,3</b> | <b>0,4</b>  |
| p.m. lonen van het onderwijzend personeel <sup>e</sup>   | 3,9                    | 3,7         | 3,7         | 3,7         | -0,2       | 0,0         | -0,1       | 0,1   |

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

b. Overheidsuitgaven voor (acute en langdurige) gezondheidszorg.

c. Inclusief werkloosheid met bedrijfstoelag, tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

d. Vooral de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fondsen voor bestaanszekerheid (uitsluitend het deel dat relevant is voor de sociale zekerheid volgens de ESR2010-principes), tegemoetkomingen aan personen met een handicap en leefloon.

e. Volgens de SCvV-definitie maken de lonen van het onderwijzend personeel geen deel uit van de totale budgettaire kosten van de vergrijzing. De onderwijsuitgaven worden daarentegen verrekend in de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens de concepten van de Ageing Working Group.

Het geheel van de sociale uitgaven neemt toe van 25,3 % van het bbp in 2015 naar 27,6 % in 2060, na een maximum van 28,2 % van het bbp rond 2040. Over de gehele projectieperiode, tussen 2015 en 2060, bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 2,3 % van het bbp door de gestegen uitgaven voor pensioenen (2,3 % van het bbp) en gezondheidszorg (1,9 % van het bbp). De totale overige uitgaven dalen met 1,9 % van het bbp over dezelfde periode, vooral de werkloosheidsuitgaven (-1,1 %) en de kinderbijslag (-0,4 %) nemen af.

Er dient te worden onderstreept dat de budgettaire kosten van de vergrijzing 2,9 % van het bbp bedragen tussen 2015 en 2040, door de aanzienlijke pensioen- en gezondheidsuitgaven (de afhankelijkheidsratio van ouderen stijgt sterk tijdens die periode, zie figuur 2), terwijl de overige uitgaven met 1,4 % van het bbp dalen. Die dalingen zijn het gevolg van de gedeeltelijke welvaartsaanpassingen van de forfaitaire uitkeringen, maar ook van de daling van het aantal gerechtigden in het geval van werkloosheidsuitgaven (-1 % van het bbp). Nadien, tussen 2040 en 2060, dalen de budgettaire kosten van de vergrijzing met 0,6 % van het bbp. Tijdens die periode stijgt de afhankelijkheidsratio inderdaad heel beperkt en de loskoppeling tussen loonontwikkeling en de herwaardering van de sociale uitkeringen is belangrijker dan tijdens de vorige periode.

Ten opzichte van de vorige vooruitzichten liggen de budgettaire kosten van de vergrijzing 0,4 % van het bbp hoger tussen 2015 en 2060. Alle sociale uitgaven zijn hoger, uitgedrukt in procent van het bbp, door een geringere economische groei in de nieuwe projectie, vooral als gevolg van de zwakkere productiviteitsgroei tot 2040 (zie tabel 7). Merk op dat de groei van de werkgelegenheid eveneens iets minder belangrijk is te wijten aan de daling van de actieve bevolking (bepaalde werklozen met bedrijfstoeslag blijven niet werkzoekend), ondanks de sterkere daling van het aantal werklozen. Daarnaast draagt de grotere stijging van de afhankelijkheidsratio van ouderen ook bij tot een toename van de budgettaire kosten van de pensioenen. Tot slot heeft de indexesprong midden 2015 plaats (en niet in 2016 zoals in het vorige verslag werd verwacht) en beïnvloedt dus maar voor de helft de evolutie van de sociale uitgaven over de projectieperiode (zie deel 1.3.5.a).

### **c. De budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit**

De nationale boekhouding deelt de gezamenlijke overheid op in vier beleidsniveaus: de federale overheid, de sociale zekerheid, de lagere overheid en de gemeenschappen en de gewesten (G&G). Volgens het gebruik inzake overheidsfinanciën in België omvat Entiteit I de federale overheid en de sociale zekerheid en Entiteit II de lagere overheid en de gemeenschappen en gewesten (G&G). Die rekeningen per entiteit wijken op twee punten af van de tabellen volgens de ESR-regels van de nationale boekhouding:

- de Vlaamse zorgverzekering is opgenomen in de rekening van de G&G in de boekhouding volgens entiteit, terwijl ze is opgenomen in de rekening van de sociale zekerheid in de nationale boekhouding;
- de rustpensioenen van Entiteit II zijn opgenomen in de rekening van de federale overheid in de boekhouding volgens entiteit, aangezien ze ten laste zijn van de federale overheid, terwijl ze in de nationale boekhouding zijn opgenomen in de rekeningen van de lagere overheid en de G&G.

De budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit volgens het referentiescenario van de SCvV van juli 2016 worden voorgesteld in tabel 10. Die voorstelling houdt rekening met de bevoegdheidsoverdrachten van de zesde staatshervorming. Hoewel een federale 'operator' de taken van bepaalde bevoegdheden blijft verzorgen in 2015, zijn die bevoegdheden overgeheveld naar de rekening van de G&G in de nationale boekhouding.

**Tabel 10 De budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit volgens het referentiescenario van juli 2016**  
*In % van het bbp*

| Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing  | SCvV-referentiescenario van juli 2016 |             |             |             |                    |             |            |             |  |
|---|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|-------------|------------|-------------|--|
|   | 2014                                  | 2015        | 2021        | 2040        | Entiteit I<br>2060 | 2014-2015   | 2015-2060  | 2014-2060   |  |
| Pensioenen  | 10,2                                  | 10,3        | 11,1        | 12,6        | 12,6               | 0,1         | 2,3        | 2,4         |  |
| - waarvan rustpensioenen van Entiteit II ten laste van de federale overheid <sup>a</sup>            | 1,6                                   | 1,6         | 1,7         | 1,9         | 2,1                | 0,0         | 0,6        | 0,6         |  |
| - waarvan overige pensioenen van de lagere overheid ten laste van de sociale zekerheid <sup>b</sup> | 0,5                                   | 0,5         | 0,6         | 0,7         | 0,8                | 0,0         | 0,3        | 0,3         |  |
| Gezondheidszorg   | 6,9                                   | 6,0         | 6,3         | 7,4         | 7,3                | -0,9        | 1,2        | 0,4         |  |
| - waarvan 'acute' gezondheidszorg   | 5,8                                   | 5,6         | 5,8         | 6,8         | 6,7                | -0,2        | 1,0        | 0,8         |  |
| - waarvan langdurige gezondheidszorg  | 1,1                                   | 0,4         | 0,5         | 0,6         | 0,6                | -0,7        | 0,2        | -0,5        |  |
| Arbeidsongeschiktheid   | 1,7                                   | 1,8         | 2,2         | 1,9         | 1,7                | 0,1         | -0,2       | -0,1        |  |
| Werkloosheid  | 2,3                                   | 2,0         | 1,4         | 1,0         | 1,0                | -0,2        | -1,1       | -1,3        |  |
| Kinderbijslag   | 1,5                                   | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0                | -1,5        | 0,0        | -1,5        |  |
| Overige sociale uitgaven  | 0,9                                   | 0,9         | 0,8         | 0,8         | 0,7                | -0,1        | -0,2       | -0,2        |  |
| <b>Totaal</b>   | <b>23,5</b>                           | <b>21,1</b> | <b>21,9</b> | <b>23,7</b> | <b>23,2</b>        | <b>-2,5</b> | <b>2,2</b> | <b>-0,3</b> |  |
| p.m. lonen van het onderwijzend personeel   | 0,0                                   | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0                | 0,0         | 0,0        | 0,0         |  |
|   | Entiteit II                           |             |             |             |                    |             |            |             |  |
|   | 2014                                  | 2015        | 2021        | 2040        | 2060               | 2014-2015   | 2015-2060  | 2014-2060   |  |
| Pensioenen  | 1,7                                   | 1,7         | 1,8         | 2,0         | 2,3                | 0,0         | 0,6        | 0,5         |  |
| - waarvan rustpensioenen ten laste van Entiteit I <sup>a</sup>                                      | -1,6                                  | -1,6        | -1,7        | -1,9        | -2,1               | 0,0         | -0,6       | -0,6        |  |
| Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening   | 1,0                                   | 1,9         | 1,9         | 2,5         | 2,5                | 0,9         | 0,6        | 1,5         |  |
| - waarvan 'acute' gezondheidszorg   | 0,8                                   | 0,7         | 0,7         | 0,8         | 0,8                | -0,1        | 0,1        | 0,0         |  |
| - waarvan langdurige gezondheidszorg  | 0,2                                   | 1,1         | 1,2         | 1,6         | 1,6                | 0,9         | 0,5        | 1,4         |  |
| Gezondheidszorg in Vlaanderen   | 0,1                                   | 0,1         | 0,1         | 0,1         | 0,1                | 0,0         | 0,0        | 0,0         |  |
| Loopbaanonderbreking  | 0,0                                   | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0                | 0,0         | 0,0        | 0,0         |  |
| Kinderbijslag   | 0,1                                   | 1,5         | 1,5         | 1,3         | 1,1                | 1,5         | -0,4       | 1,0         |  |
| Overige sociale uitgaven  | 0,4                                   | 0,6         | 0,6         | 0,6         | 0,5                | 0,2         | 0,0        | 0,1         |  |
| <b>Totaal</b>   | <b>1,8</b>                            | <b>4,2</b>  | <b>4,2</b>  | <b>4,5</b>  | <b>4,4</b>         | <b>2,5</b>  | <b>0,1</b> | <b>2,6</b>  |  |
| p.m. lonen van het onderwijzend personeel   | 3,8                                   | 3,9         | 3,7         | 3,7         | 3,7                | 0,1         | -0,1       | -0,1        |  |

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

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

Naar aanleiding van de door de zesde staatshervorming voortgebrachte bevoegdheidsoverdrachten, tekent Entiteit I 83 % van alle sociale uitgaven op in 2015, terwijl dat 93 % was in 2014. Die bevoegdheidsoverdrachten betreffen uitgaven voor langdurige gezondheidszorg, de kinderbijslag, bepaalde uitgaven voor loopbaanonderbreking en bepaalde uitkeringen voor personen met een handicap. Tussen 2015 en 2060 belopen de budgettaire kosten van de vergrijzing 2,2 % van het bbp voor Entiteit I en 0,1 % voor Entiteit II (zie tabel 10).

**Tabel 11** Andere financiële overdrachten met betrekking tot de sociale uitgaven tussen entiteiten volgens het SCvV-referentiescenario van juli 2016  
In % van het bbp

|  | SCvV-referentiescenario van juli 2016 |            |            |            |            |            |            |            |
|--|---------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|  | 2014                                  | 2015       | 2021       | 2040       | 2060       | 2014-2015  | 2015-2060  | 2014-2060  |
| <b>Van Entiteit I naar Entiteit II (dotaties in het kader van de overdracht van bevoegdheden met betrekking tot de sociale uitgaven - zesde staats hervorming)</b> | <b>0,0</b>                            | <b>2,7</b> | <b>2,9</b> | <b>3,0</b> | <b>2,7</b> | <b>2,7</b> | <b>0,0</b> | <b>2,7</b> |
| <b>Van Entiteit II naar Entiteit I</b>   | <b>0,4</b>                            | <b>0,4</b> | <b>0,6</b> | <b>0,8</b> | <b>0,9</b> | <b>0,0</b> | <b>0,5</b> | <b>0,5</b> |
| 1) Responsabiliseringsbijdrage van de G&G die bijdraagt tot de financiering van:   | 0,0                                   | 0,0        | 0,1        | 0,2        | 0,2        | -0,0       | 0,2        | 0,2        |
| rustpensioenen van Entiteit II ten laste van Entiteit I  | 1,6                                   | 1,6        | 1,7        | 1,9        | 2,1        | 0,0        | 0,6        | 0,6        |
| 2) Effectieve werkgeversbijdragen van de lagere overheid aan de sociale zekerheid die bijdraagt tot de financiering van:   | 0,4                                   | 0,4        | 0,5        | 0,6        | 0,7        | 0,0        | 0,3        | 0,3        |
| rust- en overlevingspensioenen van de lagere overheid ten laste van de sociale zekerheid   | 0,5                                   | 0,5        | 0,6        | 0,7        | 0,8        | 0,0        | 0,3        | 0,3        |

Hoewel Entiteit II voortaan bevoegd is voor bepaalde sociale uitgaven, krijgt ze ook nieuwe dotaties of specifieke financieringen van Entiteit I (zie tabel 11) die gerelateerd zijn aan die nieuwe bevoegdheden. Die dotaties worden per hypothese op lange termijn geprojecteerd bij ongewijzigde wetgeving. Ze lopen op tot 2,7 % van het bbp in 2060 en zouden dus 61 % van de totale sociale prestaties van Entiteit II dekken (4,4 % van het bbp in 2060).

De overdrachten van Entiteit II naar Entiteit I (zie tabel 11) financieren deels de uitgaven die toegerekend worden aan Entiteit II, maar die effectief betaald worden door Entiteit I. Enerzijds beoogt de responsabiliseringsbijdrage van de G&G (0,2 % van het bbp in 2060) de pensioenuitgaven van de ambtenaren van Entiteit II te financieren (2,1 % van het bbp in 2060). Anderzijds beogen de effectieve werkgeversbijdragen van de lagere overheid aan de sociale zekerheid (0,7 % van het bbp) de rustpensioenuitgaven van de ambtenaren van de lagere overheid te financieren (de rust- en overlevingspensioenen<sup>23</sup> bedragen 0,8 % van het bbp in 2060).

<sup>23</sup> Het deel 'overleving' wordt gefinancierd door de persoonlijke bijdrage van 7,5 % bestemd voor de financiering van de overlevingspensioenen van de overheidssector.

### 1.3.6. De budgettaire kosten van de vergrijzing volgens alternatieve scenario's van productiviteitsgroei

In het SCvV-verslag 2016 worden twee alternatieve scenario's van zwakkere productiviteitsgroei op lange termijn voorgesteld, namelijk een scenario met een jaarlijkse groei van 1,25 % en een scenario met een groei van 1 %. In de twee scenario's, en zoals in het referentiescenario, worden de sociale uitkeringen (met uitzondering van de kinderbijslag) in reële termen aangepast volgens de parameters van het Generatiepact en kent de kinderbijslag een loskoppeling van 0,7 procentpunt ten opzichte van de loongroei.

De volgende tabel toont de macro-economische resultaten van de twee alternatieve productiviteitsscenario's, alsook de verschillen met het referentiescenario. De alternatieve scenario's beginnen na de middellangetermijnperiode, nl. vanaf 2022. Er wordt een jaarlijkse productiviteitsgroei van 1 % bereikt in 2028 en een jaarlijkse groei van 1,25 % in 2032. Bij ongewijzigde hypothesen leidt een geringere productiviteitsgroei tot een minder grote economische groei ten opzichte van het referentiescenario. Tussen 2015 en 2060 ligt de gemiddelde jaarlijkse bbp-groei 0,15 % lager in scenario 1,25 % en 0,32 % lager in scenario 1 % ten opzichte van het referentiescenario. De vermindering in scenario 1 % is proportioneel aanzienlijker omdat de productiviteitsgroei er gedurende 32 jaar lager is dan in het referentiescenario, terwijl dat maar gedurende 28 jaar is in scenario 1,25 %.

**Tabel 12 Macro-economische projectie 2015-2060, twee alternatieve scenario's van zwakkere productiviteitsgroei (1,25 % en 1 %) en als verschil met het referentiescenario (R)**  
Gemiddelde jaarlijkse reële groei, in %

|                                  | 2015-2021 | Scenario 1,25 % |          |           |          |           |          | Scenario 1 % |       |           |       |           |       |
|----------------------------------|-----------|-----------------|----------|-----------|----------|-----------|----------|--------------|-------|-----------|-------|-----------|-------|
|                                  |           | 2021-2040       |          | 2040-2060 |          | 2015-2060 |          | 2021-2040    |       | 2040-2060 |       | 2015-2060 |       |
|                                  |           | 1,25 %          | 1,25 %-R | 1,25 %    | 1,25 %-R | 1,25 %    | 1,25 %-R | 1 %          | 1 %-R | 1 %       | 1 %-R | 1 %       | 1 %-R |
| Werkgelegenheid                  | 0,79      | 0,35            | -0,00    | 0,21      | 0,00     | 0,35      | 0,00     | 0,35         | 0,00  | 0,21      | -0,00 | 0,35      | 0,00  |
| Productiviteit per arbeidsplaats | 0,68      | 1,07            | -0,10    | 1,25      | -0,25    | 1,10      | -0,15    | 0,93         | -0,24 | 1,00      | -0,50 | 0,93      | -0,32 |
| Loonmassa <sup>a</sup>           | 0,84      | 1,44            | -0,10    | 1,46      | -0,25    | 1,37      | -0,15    | 1,29         | -0,24 | 1,21      | -0,50 | 1,19      | -0,32 |
| Bbp                              | 1,47      | 1,43            | -0,10    | 1,46      | -0,25    | 1,45      | -0,15    | 1,28         | -0,24 | 1,21      | -0,50 | 1,28      | -0,32 |
| Bbp/hoofd                        | 0,95      | 1,06            | -0,10    | 1,21      | -0,25    | 1,11      | -0,15    | 0,91         | -0,24 | 0,96      | -0,50 | 0,94      | -0,32 |

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

Tabel 13 toont de budgettaire kosten van de vergrijzing in de twee scenario's van lagere productiviteitsgroei in % van het bbp en als verschil met het referentiescenario van juli 2016.

**Tabel 13 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens de twee alternatieve scenario's van juli 2016 (scenario 1,25 % en scenario 1 %) en als verschil met het referentiescenario van juli 2016**  
In % van het bbp

| Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing | 2015-2060       |              |                                      |                                   |
|--|-----------------|--------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
|  | Scenario 1,25 % | Scenario 1 % | 1,25 %-scenario - Referentiescenario | 1 %-scenario - Referentiescenario |
| Pensioenen   | 2,9             | 3,5          | 0,6                                  | 1,3                               |
| - werknemersregeling                                     | 2,0             | 2,6          | 0,5                                  | 1,1                               |
| - zelfstandigenregeling                                  | 0,3             | 0,4          | 0,1                                  | 0,2                               |
| - overheidssector  | 0,5             | 0,5          | 0,0                                  | 0,0                               |
| Gezondheidszorg  | 2,3             | 2,7          | 0,4                                  | 0,9                               |
| - 'acute' zorg   | 1,4             | 1,8          | 0,3                                  | 0,6                               |
| - langdurige zorg  | 0,8             | 1,0          | 0,1                                  | 0,2                               |
| Arbeidsongeschiktheid                                    | -0,1            | -0,1         | 0,0                                  | 0,1                               |
| Werkloosheid   | -1,0            | -1,0         | 0,0                                  | 0,1                               |
| Kinderbijslag  | -0,4            | -0,4         | 0,0                                  | 0,0                               |
| Overige sociale uitgaven                                 | -0,2            | -0,1         | 0,0                                  | 0,1                               |
| <b>Totaal</b>  | <b>3,4</b>      | <b>4,6</b>   | <b>1,1</b>                           | <b>2,3</b>                        |
| p.m. lonen van het onderwijzend personeel                | -0,1            | -0,1         | 0,0                                  | 0,0                               |

De budgettaire kosten van de vergrijzing zijn respectievelijk 1,1 % en 2,3 % van het bbp hoger in de scenario's met een jaarlijkse productiviteitsgroei van 1,25 % en 1 % op lange termijn, ten opzichte van het referentiescenario.

De toename van de budgettaire kost is vooral zichtbaar bij de pensioenuitgaven maar is verschillend volgens pensioenregeling. Er bestaan immers grote verschillen tussen de pensioenregelingen in de berekeningsmethoden van het pensioen. In de werknemers- en zelfstandigenregeling wordt het pensioen berekend op basis van de (niet in reële termen gehervardeerde) lonen van de volledige loopbaan. In de pensioenregeling van de overheidssector worden daarentegen de lonen van de laatste vijf of tien jaren van de loopbaan in aanmerking genomen in de berekening van het pensioen. Die lonen worden bovendien aangepast om rekening te houden met de baremieke herwaarderingen die zijn doorgevoerd tussen het moment waarop de lonen uitbetaald worden en de datum van pensionering. In dat kader hangt de evolutie van de pensioenen in de overheidsregeling nauw samen met de huidige of recente loonevolutie. In de werknemers- en zelfstandigenregeling is die samenhang minder uitgesproken, aangezien de nieuwe pensioenen in de lijn liggen van de groei van de beroepsinkomsten over meer dan vier decennia. Een zwakker gemiddeld loon (inkomen) zal dus maar geleidelijk tot uiting komen in de pensioenuitgaven van de werknemers- en zelfstandigenregelingen. Het bbp daarentegen integreert onmiddellijk de lagere productiviteitsgroei.

De effecten van de alternatieve productiviteitsscenario's op de uitgaven aan gezondheidszorg, meer bepaald op die van acute zorg, zijn ook belangrijk. Inderdaad, de geraamde elasticiteit op deze uitgaven van het inkomen per hoofd ligt lager dan de eenheid<sup>24</sup>.

De verhoging van de budgettaire kosten van de vergrijzing in het scenario 1 % ten opzichte van het referentiescenario is meer dan dubbel zo groot als in het scenario 1,25 %. Die verschillen weerspiegelen

<sup>24</sup> Zie Jaarlijks verslag van de SCvV van 2014, hoofdstuk 3.



in grote mate de verschillen in gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei. We herinneren eraan dat tussen 2015 en 2060 (zie tabel 12) de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei 0,15 % lager is in het scenario 1,25 % ten opzichte van het referentiescenario, maar 0,32 % lager in het scenario 1 %. Wat betreft de pensioenuitgaven van de werknemers- en zelfstandigenregelingen worden de meer dan proportionele verschillen van de budgettaire kosten van de vergrijzing, ten opzichte van het referentiescenario, ook beïnvloed door het groeiverschil tussen bepaalde parameters van welvaartsaanpassing en de productiviteit. Enerzijds evolueren de loongrenzen sneller (groei van 1,25 % per jaar) dan de productiviteitsgroei in scenario 1 %, waardoor het gewicht van de pensioenen van de nieuw gepensioneerden meer zou stijgen in scenario 1 % dan in scenario 1,25 %. Anderzijds is de productiviteitsontwikkeling op lange termijn gelijk aan de herwaarderingen van de forfaitaire uitkeringen en minimumuitkeringen (1 % per jaar) in scenario 1 %. In dat scenario zullen de uitgaven van dit type uitkeringen op lange termijn niet meer depreciëren ten opzichte van de loongroei, in tegenstelling tot scenario 1,25 %. Dat is vooral het geval in de pensioenregeling van de zelfstandigen die veel minimumpensioenen tellen.

## 2. Sociale houdbaarheid van de vergrijzing

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

De SCvV analyseert armoede zoals op Europees niveau is bepaald in het kader van de Open Methode van Coördinatie op het vlak van sociaal beleid<sup>25</sup>: *“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”*<sup>26</sup>. Deze formulering wijst op het relatieve karakter van armoede: armoede kadert binnen een algemeen aanvaard levenspatroon in een bepaalde maatschappij en op een bepaald tijdstip. Vanuit een multidimensionele benadering van armoede wordt deze definitie aangevuld: armoede heeft niet alleen betrekking op onvoldoende inkomsten maar ook op andere domeinen van het maatschappelijk leven die als belangrijk beschouwd worden zoals gezondheid, huisvesting, sociale contacten... Indien iemand uitgesloten is in één dimensie van armoede, bijvoorbeeld een tekort aan inkomen, dan is dat een indicatie dat die persoon een *risico* op armoede loopt.

De analyse in dit hoofdstuk is veelal gericht op de inkomensdimensie van armoede: men loopt een risico op armoede indien het beschikbaar inkomen onder een minimuminkomensgrens (armoededrempel) ligt. Het is echter ook belangrijk in het achterhoofd te houden dat sommige ouderen die geen armoederisico lopen omdat hun beschikbaar inkomen boven de armoededrempel ligt, niet in staat zullen zijn om bepaalde uitgaven te doen zoals bijvoorbeeld het betalen van een verblijf in een rust- en verzorgingstehuis. Kader 4 gaat verder in op de betaalbaarheid van residentiële zorg. Anderzijds kan consumptie niet alleen gefinancierd worden uit het beschikbaar inkomen maar ook door ontsparen. Hierdoor kunnen mensen een laag inkomen hebben zonder dat ze zich in een precare situatie bevinden.

---

<sup>25</sup> Eén van de 5 doelstellingen in het kader van de EU2020 strategie inzake slimme, duurzame en inclusieve groei, is het bevorderen van sociale insluiting via het reduceren van armoede. In dat kader wordt het aantal armen bepaald als de som van drie deelpopulaties, gebaseerd op drie indicatoren (armoederisico, materiële deprivatiegraad en lage werkintensiteit). De indicator lage werkintensiteit is niet relevant voor deze studie. De indicatoren armoederisico en materiële deprivatiegraad komen wel aan bod.

<sup>26</sup> Council of Ministers, Council Decision of 22 July 1975 concerning a programme of pilot schemes and studies to combat poverty (1975).

## 2.1. Stand van zaken armoede bij ouderen

### 2.1.1. Methodologische noot

In dit deel worden de technische aspecten van de berekende armoede-indicatoren toegelicht. Lezers die vertrouwd zijn met deze indicatoren en met de EU-SILC enquête kunnen direct verder gaan met deel 2.1.2.

Volgens de inkomensdimensie van armoede loopt men een risico op armoede indien het beschikbaar inkomen onder een minimuminkomensgrens of armoededrempel ligt. De armoededrempel kan op verschillende manieren worden vastgelegd. Binnen de Europese context wordt de relatieve armoededrempel bepaald als 60 % van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen. Ook de hierna besproken armoede-indicatoren zijn voornamelijk gebaseerd op deze definitie.

Het beschikbaar inkomen is bevraagd via de enquête EU-SILC. De eerste valabele EU-SILC enquête voor België is afgenomen in 2004, over de inkomenssituatie in 2003, en de meest recent beschikbare is de enquête van 2014 over de inkomenssituatie in 2013. Eventuele inkomenseffecten van beleidsmaatregelen die genomen zijn na 2013 kunnen dus nog niet uit deze gegevens worden afgeleid.

Het beschikbaar gezinsinkomen is de som van alle inkomens van alle huishoudleden: bruto-inkomens verminderd met belastingen, sociale bijdragen en transfersen tussen huishoudens. Om het beschikbaar gezinsinkomen naar het individueel niveau te herleiden, of het equivalent inkomen, wordt het niet zomaar door het aantal gezinsleden gedeeld maar door de "equivalentiefactor"<sup>27</sup> waardoor rekening wordt gehouden met de omvang en de samenstelling van het gezin, en tevens met de schaalvoordelen die voortvloeien uit een gezamenlijke huishouding. Op die manier kan de levensstandaard van verschillende gezinnen vergeleken worden rekening houdend met het aantal volwassenen en kinderen binnen het gezin.

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

---

<sup>27</sup> 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).

percentages voorgesteld worden die gebaseerd zijn op het beschikbaar inkomen verhoogd met geïmputeerde huur<sup>28</sup>.

Noteer verder, en dit is zeker van belang voor armoedeonderzoek bij ouderen, dat in de EU-SILC geen personen ondervraagd worden die in een “collectief huishouden” wonen, zoals een rust- en verzorgingstehuis<sup>29</sup>. De hier voorgestelde armoede-indicatoren hebben dus geen betrekking op deze populatie. Ter uitbreiding geeft kader 4 de resultaten van een onderzoek naar de betaalbaarheid van residentiële zorg voor ouderen.

Het feit dat de EU-SILC-gegevens verzameld zijn bij een steekproef van huishoudens betekent dat de resultaten onderhevig zijn aan een foutenmarge. In het bijzonder voor groepen waarvan de omvang van de steekproef beperkt is, zal de foutenmarge groter zijn. Indien gepubliceerd door de Algemene Directie Statistiek (ADS) in hun kwaliteitsrapport over de EU-SILC voor België, wordt bij onderstaande indicatoren de foutenmarge uitgedrukt in termen van het 95 % betrouwbaarheidsinterval<sup>30</sup>. Ook bij indicatoren waar geen betrouwbaarheidsintervallen vermeld zijn, dient voorzichtig omgesprongen met de conclusies en wijzen de gegevens eerder op een orde van grootte.

---

<sup>28</sup> Een inkomen dat geïmputeerd wordt bij eigenaars van een woning omdat ze geen huur moeten betalen. Eventuele hypothecaire interestlasten worden afgetrokken.

<sup>29</sup> In 2015 woont ongeveer 5 % van de 65-plussers, 9 % van de 75-plussers en 20 % van de 85-plussers in een collectief huishouden. Mogelijks zijn deze aandelen onderschat omdat individuen die in rust- en/of verzorgingstehuizen (onderdeel van collectieve huishoudens) wonen gedomicilieerd kunnen blijven in hun privéwoning. Vooral ouderen verblijven in rust- en/of verzorgingstehuizen. (zie Federaal Planbureau, Algemene Directie Statistiek, 'Demografische vooruitzichten 2015-2060 – Bevolking, huishoudens en prospectieve sterftequotienten', Federaal Planbureau, Reeks Vooruitzichten, maart 2016, deel 3.2).

<sup>30</sup> Bron: Quality report Belgian SILC 2014

Dit betekent dat de waarde van de indicator in de populatie met 95 % betrouwbaarheid binnen het opgegeven interval ligt. Er zijn verschillende methodes om de statistische significantie te bepalen van evoluties van het armoederisico. Er is bij statistici nog geen consensus over de meest aangewezen methode. Daarom doet de SCvV geen uitspraak over de significantie van veranderingen van het armoederisico over de tijd heen. De boven- en ondergrenzen van het 95 % betrouwbaarheidsinterval van het armoederisico voor bepaalde bevolkingscategorieën in een bepaald jaar worden hier echter wel vermeld en becommentarieerd.

#### Kader 4 Betaalbaarheid van residentiële zorg

Zoals hierboven aangegeven, behoren personen in collectieve huishoudens, waaronder met name ouderen in residentiële zorg, niet tot de populatie waarop de EU-SILC gegevens betrekking hebben. Wellicht vereist de meting van de levensstandaard en de eventuele armoedesituatie van zulke personen geëigende gegevens en indicatoren. De kwaliteit van de ontvangen zorg is voor deze personen uiteraard van groot belang, maar indicatoren hierover zijn nog in ontwikkeling.<sup>1</sup>

Een andere, maar gerelateerde vraag is of personen die beroep doen op residentiële zorg dit kunnen financieren via hun sociale uitkeringen. Gegevens verzameld in een recent rapport<sup>2</sup>, ten behoeve van een vergelijkende studie van de OESO over sociale bescherming voor langdurige zorg<sup>3</sup>, laten toe hier een indicatief antwoord op te geven. Twee elementen zijn hierbij uiteraard van belang: het inkomen van de oudere persoon, en de kosten van residentiële zorg, voor zover de oudere die zelf moet betalen. Voor de typegevallen in onze berekeningen gaan we uit van een alleenstaande oudere die een pensioen ontvangt dat kan variëren tussen € 12000 en € 23000 per jaar<sup>4</sup>, en houden we rekening met de "Tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden" (THAB) en de Vlaamse zorgverzekering. Hulpbehoevende ouderen kunnen genieten van de THAB, een uitkering die middelengetoetst is<sup>5</sup>, en waarvan de maximale hoogte afhangt van de mate van zorgafhankelijkheid, gemeten op een schaal met vijf categorieën. Daarnaast kunnen Vlaamse ouderen (en Brusselse ouderen als zij zich aangesloten hebben) vanaf een bepaalde graad van afhankelijkheid, maar onafhankelijk van het inkomen, een uitkering van de Vlaamse zorgverzekering ontvangen. Ouderen die zijn opgenomen in een woonzorgcentrum hebben hoe dan ook recht op deze uitkering, ongeacht de zorgzwaarte.<sup>6</sup>

De oudere persoon die is opgenomen in de residentiële zorg betaalt zelf de zogenaamde dagprijs, die in principe de kosten van huisvesting, voeding en dergelijke dekt. Rust- en verzorgingstehuizen kunnen initieel zelf hun dagprijs bepalen (verhogingen zijn wel aan controle onderhevig), waardoor er belangrijke verschillen zijn tussen instellingen onderling<sup>7</sup>. Ook kunnen instellingen verschillen in de supplementen die zij aanrekenen voor extra diensten, zoals de verdeling van farmaceutische producten, was en TV-distributie. Het verblijf in een éénpersoonskamer is duurder dan dat in een tweepersoonskamer, terwijl er ook belangrijke prijsverschillen tussen provincies zijn. De intensiteit van de nodige zorg speelt geen, of een beperkte rol in de hoogte van de dagprijs. Het is niet duidelijk in hoeverre de prijs samenhangt met de kwaliteit van de zorg. Volgens de geciteerde studie bedroeg de mediane dagprijs inclusief supplementen in Brussel, Vlaanderen en Wallonië in de eerste helft van 2014 respectievelijk € 46, € 52 en € 43. Op het tiende percentiel van de verdeling van dagprijzen zonder supplementen zijn deze bedragen respectievelijk € 37, € 44 en € 34; deze laatste zijn als een soort minimumprijzen te beschouwen, gegeven het aanbod op de markt.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> Voor een overzicht zie bijvoorbeeld: OECD/European Commission (2013), A Good Life in Old Age? Monitoring and Improving Quality in Long-term Care, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264194564-en>

<sup>2</sup> Van den Bosch, K. (2016), Measuring social protection for older people with long-term care needs in Belgium. A report on the completion of an OECD data collection questionnaire. Brussel: Federaal Planbureau, ongepubliceerd rapport.

<sup>3</sup> Muir, T. (2015), Measuring Effective Social Protection in Long-Term Care, OECD, December 2015.

<sup>4</sup> Bijna de helft van de gepensioneerden heeft een bruto eerstepijlertpensioen dat binnen deze range ligt.

<sup>5</sup> Pensioenen worden echter slechts voor 90 percent meegeteld, en er is een vrijstelling (voor alleenstaanden) van € 12900,46.

<sup>6</sup> <http://www.vlaamsezorgverzekering.be/tegemoetkomingen/vlaamse-zorgverzekering>

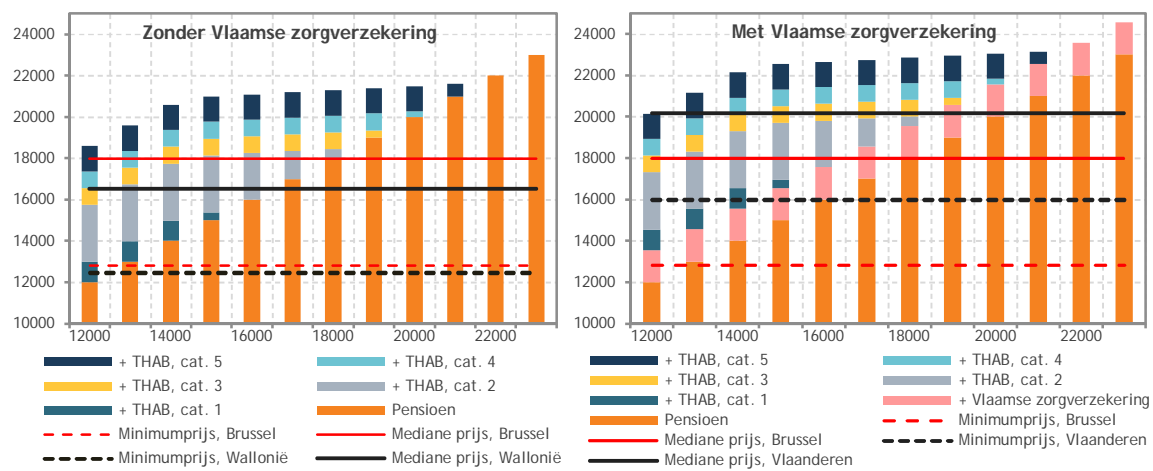
<sup>7</sup> Laasman, J.-M., Maron, L., Van den Heede, A., Van Duynslaeger, M., Vervoort, K. and Vrancken, J. (2016), Maison de repos: à quel prix? Solidaritas, Direction Etudes, Mars 2016. <http://www.solidaritas.be/Charleroi-Centre-Soignies/Pages/maison-de-repos-a-quel-prix.aspx>. Deze recente studie geeft een goed beeld van de variatie in prijzen tussen instellingen, en de invloed hierop van diverse factoren. De resultaten komen overeen met die uit andere bronnen; zie Van den Bosch (2016).

<sup>8</sup> Gebruik van de supplementen is in principe vrijwillig, maar mogelijk zijn sommige moeilijk te vermijden. Daarenboven moet een oudere die bijvoorbeeld geen gebruik wil maken van de verdeling van farmaceutica door het rusthuis deze wellicht aanschaffen buiten de instelling om.

## Vervolg Kader 4

Hierna toont de linkerfiguur de vergelijking van de inkomens (pensioen en THAB) van ouderen met verschillende graad van afhankelijkheid en die geen recht hebben op een uitkering van de Vlaamse zorgverzekering, met de dagprijzen in Brussel en Wallonië<sup>9</sup> in 2015. De kolommen geven het totaal inkomen weer van ouderen met pensioenen variërend tussen € 12 000 en € 23 000 per jaar, met daarbovenop de THAB, naargelang de afhankelijkheids categorie. De rechterfiguur is gelijkaardig maar daar bevat het totale inkomen ook de uitkering vanwege de Vlaamse zorgverzekering (€ 1560 per jaar).

**Figuur - Vergelijking tussen inkomen van ouderen met verschillende graad van afhankelijkheid en de gemiddelde dagprijs (uitgedrukt in jaarbedragen van 2015) in rusthuis en verzorgingstehuizen**  
*Horizontale as geeft pensioen in euro weer*



Bron: Laasman, J.-M. e.a. (2016) 'Maison de repos: à quel prix?' Solidarité, Direction Etudes, Mars 2016, en eigen berekeningen  
 Leeswijzer: Een persoon met een pensioen van € 12000 per jaar heeft een totaal inkomen van € 12000 als zij of hij geen THAB ontvangt. Bij ontvangst van THAB volgens categorie 1 stijgt het inkomen tot € 12981, wanneer de THAB categorie stijgt tot 2 is het totaal inkomen € 15747, enzovoort.

Het is duidelijk dat met alleen een laag tot middelmatig pensioen (bijv. een minimumpensioen van 13 570 euro per jaar in 2015 na een volledige loopbaan als werknemer) een rusthuisverblijf niet betaalbaar is, tenzij op een erg minimaal niveau, en alleen in Brussel of Wallonië. Voor de meest zorgbehoevende ouderen is dit daarentegen globaal wel haalbaar, dankzij de uitkeringen van de THAB en de Vlaamse zorgverzekering. Voor ouderen met een pensioen rond of iets boven het minimum en lage tot middelmatige zorgbehoeften kunnen er betaalbaarheidsproblemen zijn, vooral in Brussel, waar de dagprijzen hoger zijn dan in Wallonië, en wellicht niet alle rusthuisbewoners kunnen genieten van de Vlaamse zorgverzekering.

Hierbij passen drie kanttekeningen. Ten eerste kunnen ouderen met lage tot middelmatige zorgbehoeften thuis blijven wonen, mits er daar voldoende formele en/of informele zorg wordt geboden. Dit is trouwens een expliciet doel van het beleid van alle betrokken overheden<sup>9</sup>. Ten tweede zal normaal gesproken het OCMW bijspringen als een oudere de rusthuisfactuur niet kan betalen. Het OCMW kan eventueel dit bedrag verhalen op de kinderen van de betrokkene, of de voorwaarde stellen dat de oudere persoon eerst haar of zijn vermogen inzet (inclusief de eigen woning), hetgeen voor sommige ouderen een rem kan zijn om naar een rusthuis te verhuizen. Ten derde is in het recente verleden de dagprijs sterk gestegen: tussen 2010 en 2016 met 21 procent, terwijl de gezondheidsindex slechts toenam met 11 procent. De vrees dat deze prijsevolutie zich in de toekomst zal voortzetten is mogelijk één van de redenen voor de bezorgdheid over de betaalbaarheid van de residentiële zorg.

<sup>9</sup> Zie Van den Bosch e.a. (2011), Toekomstige behoefte aan residentiële ouderenzorg in België: projecties 2011- 2025. - KCE Reports 167A

### 2.1.2. In België

Dit deel schetst de voorbije evolutie van het armoederisico bij ouderen in België en hun relatieve positie ten opzichte van andere socio-economische categorieën of gezinstypes. De evolutie van de minimumuitkeringen voor ouderen vormt hierbij een belangrijke verklarende factor. Dit wordt dan ook eerst kort toegelicht.

#### a. Adequaatheid minimumpensioenen en inkomensgarantie voor ouderen (IGO)

Via de minimumpensioenen en het minimumrecht per loopbaanjaar garandeert het wettelijk pensioensysteem een basispensioen aan gepensioneerden. Hiertoe dienen gepensioneerden wel aan een aantal (loopbaan)voorwaarden te voldoen. Deze voorwaarden worden toegelicht in kader 5. Na een toets van de bestaansmiddelen kunnen ouderen die geen of een ontoereikend pensioen hebben, beroep doen op bijstand (IGO). De adequaatheid van deze systemen in de preventie van het armoederisico bij ouderen hangt af van verschillende factoren, zoals het effectief bereiken van de doelgroep (namelijk ouderen met een verhoogd armoederisico) en de hoogte van de bedragen. Hierna wordt de evolutie van de bedragen van de minimumuitkeringen weergegeven en getoetst aan de EU-SILC-armoededrempel<sup>31</sup>. Merk op dat hierbij de maximumbedragen of forfaits worden gebruikt. Met andere woorden, in het geval van de minimumpensioenen bijvoorbeeld is dat het bedrag bij een volledige en voltijdse loopbaan (wat overeenstemt met 45 jaar); indien men geen volledige loopbaan heeft en aan de loopbaanvoorwaarden voldoet, wordt het minimumpensioen berekend pro rata de werkelijke loopbaanduur (zie kader 5).

---

<sup>31</sup> Voor een profielschets van de gerechtigden verwijzen we naar de jaarlijks verslagen van de SCvV van 2012 en 2013.

## Kader 5 Minimumpensioenen en minimumrecht per loopbaanjaar: kort overzicht

In de drie pensioenregelingen (werknemers, zelfstandigen en overheid) wordt, onder bepaalde voorwaarden, een minimumpensioen gewaarborgd. Indien het pensioenbedrag, berekend op basis van prestaties, lager ligt dan het gewaarborgd minimumpensioen (GMP), kan het berekende pensioen opgetrokken worden tot het GMP. De bedragen van het GMP alsook de toekenningsvoorwaarden en de berekening verschillen volgens de pensioenregeling. We verduidelijken in dit kader een aantal van de principes die gehanteerd worden in de werknemers- en zelfstandigenregeling. De geciteerde maandbedragen gelden op 1 juni 2016 en na een volledige en voltijdse loopbaan.

Indien een gepensioneerd minstens tweederde van een volledige loopbaan (momenteel 30 jaar) heeft gewerkt als werknemer, kan zijn werknemerspensioen opgetrokken worden tot het **minimumpensioen in de werknemersregeling**. Er bestaan 2 criteria om een loopbaanjaar te laten meetellen bij het toetsen van deze voorwaarde. Bij het "streng criterium" telt een loopbaanjaar indien er minstens 208 voltijdse dagequivalenten (VTE) per jaar gewerkt (of gelijkgesteld) zijn en bij het "soepel criterium" dienen er minimum 156 VTE's per jaar te zijn. De berekening van het GMP gaat in beide gevallen uit van het bedrag van het GMP bij een volledige loopbaan vermenigvuldigd met de loopbaanbreuk (indien nodig gelimiteerd tot 1). De noemer van de loopbaanbreuk is telkens 45. De teller is echter verschillend: bij het "streng criterium" zijn dat alle loopbaanjaren waarvoor minstens 52 VTE's genoteerd worden. Bij het "soepel criterium" bestaat de teller uit de "samengedrukte loopbaan", of de som van alle gewerkte of gelijkgestelde VTE's over de hele loopbaan gedeeld door 312. Het GMP bij een volledige loopbaan bedraagt 1 460,45 euro (gezinsbedrag) of 1 168,73 euro (bedrag alleenstaande) per maand.

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

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

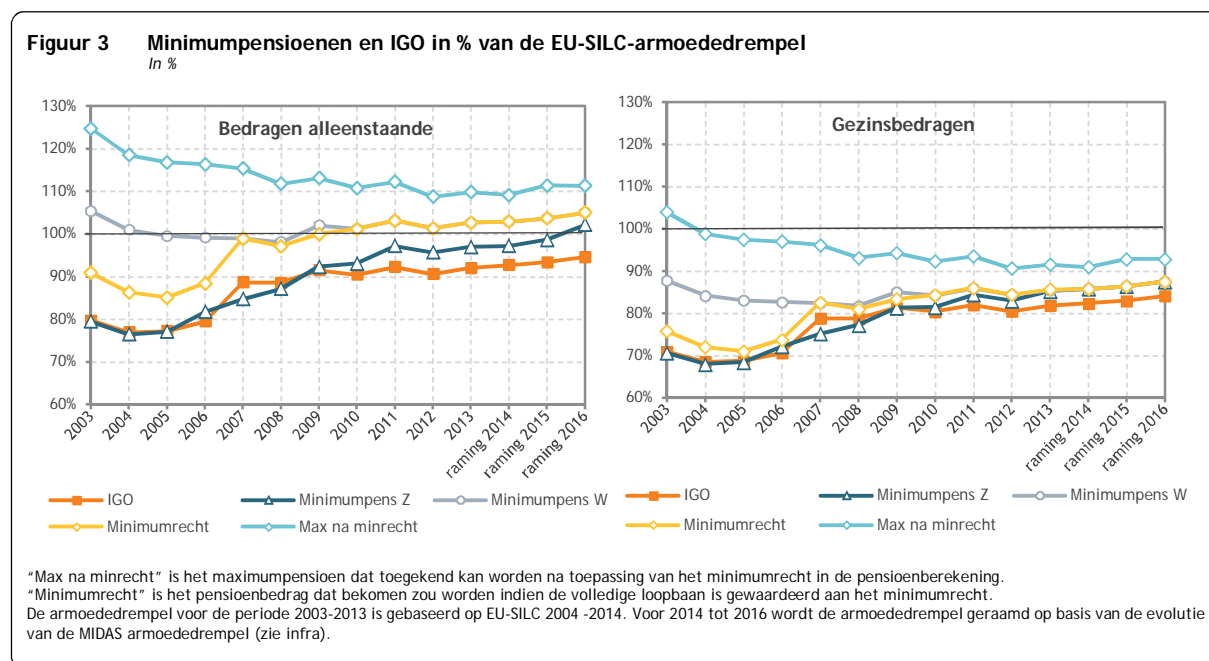
Het **minimumrecht per loopbaanjaar** garandeert een minimale waardering van de lonen uit het verleden in de pensioenberekening bij werknemers. Indien het (geherwaardeerde) loon lager ligt dan het minimumrecht dat op het moment van de pensioenberekening geldig is, dan wordt voor de pensioenberekening het loon van het betrokken jaar opgetrokken tot dit minimumrecht (1 947,88 euro per maand). Om aanspraak te kunnen maken op dit recht, moet de gerechtigde wel minstens 15 jaar als werknemer gewerkt hebben aan ten minste 1/3<sup>de</sup> van een voltijdse tewerkstelling. Een pensioen dat voor een volledige én voltijdse loopbaan gewaardeerd zou worden aan het minimumrecht per loopbaanjaar bedraagt 1 460,91 euro (gezinsbedrag) of 1 168,73 euro per maand (bedrag alleenstaande). Deze bedragen stemmen overeen met het minimumpensioen op basis van een volledige loopbaan in de werknemersregeling. Na toepassing van het minimumrecht in de pensioenberekening, mag het uitgekeerde pensioen niet hoger zijn dan 1 549,0 euro (gezinsbedrag) of 1 239,20 euro (bedrag alleenstaande). Sinds de invoering van het minimumrecht per loopbaanjaar in 1997 werd dit plafond één keer verhoogd (op 01-01-2015) terwijl het minimumrecht sterke welvaartsaanpassingen heeft gekend (zie figuur 3). Hierdoor zullen pensioenen waarvoor in de berekening het minimumrecht wordt toegepast steeds vaker beperkt worden tot het loonplafond.



## Evolutie minima ten opzichte van de armoededrempel

Figuur 3 geeft de evolutie vanaf 2003 van de verhouding tussen de minima en de EU-SILC-armoededrempel. Hieruit blijkt dat in 2013<sup>32</sup> het minimumrecht (hier het pensioen berekend op basis van een volledige en voltijdse loopbaan op basis van het minimumrecht) en het minimumpensioen voor een alleenstaande in de werknemersregeling boven de armoededrempel liggen. De minima aan gezinsbedrag in de werknemersregeling, de minima in de zelfstandigenregeling en de bijstandsuitkeringen liggen onder de armoededrempel<sup>33</sup>. De kloof met de armoededrempel is in 2013 terug wat afgenomen.

Over de periode 2005-2011 is de relatieve positie van de minima en de IGO er echter sterk op vooruit gegaan, gevolgd door een stabilisatie tot 2013. Dit is te wijten aan reële herwaarderingen van deze uitkeringen die tot 2007 het resultaat waren van specifieke maatregelen. In het kader van de wet op het Generatiepact werd vanaf 2007 een structureel budget voorzien voor welvaartsaanpassingen in de werknemers- en zelfstandigenregeling en vanaf 2009 voor de bijstand (IGO). De mate waarin de verhouding uitkering versus armoededrempel toegenomen is, verschilt evenwel naar regeling en periode.



Vooraf het minimumpensioen in de **zelfstandigenregeling** is sterker gestegen dan de armoededrempel. Terwijl in 2005 het minimumpensioen 77 % van de armoededrempel bedroeg, is dat in 2013 opgelopen tot 97 % (voor bedrag alleenstaande; voor het gezinsbedrag evolueert dit van 68 % naar 85 %). Door de vele welvaartsaanpassingen van het minimumpensioen in de zelfstandigenregeling stemt dit bedrag vanaf april 2013 overeen met het minimumpensioen voor werknemers, althans voor het gezinsbedrag. Vanaf augustus 2016 zal dat ook het geval zijn voor het bedrag alleenstaande.

<sup>32</sup> De inkomens uit het meest recente bevraging van de EU-SILC.

<sup>33</sup> Voor de vergelijking van de gezinsbedragen in geval van pensioenen en bedragen voor een koppel in geval van IGO met de armoededrempel werden deze bedragen omgerekend in "equivalente bedragen" door ze te delen door de "gecorrigeerde OESO equivalentieschaal". Dit is 1,5 voor een koppel, namelijk factor 1 voor de eerste volwassene + factor 0,5 voor de tweede volwassene.

Ook de **bijstand** voor ouderen groeit merkkelijk sterker dan de armoededrempel, waardoor het forfaitair IGO-bedrag evolueert van 77 % van de drempel in 2005 naar 92 % in 2013 (voor een alleenstaande, voor een koppel waarvan beiden de IGO ontvangen is dat van 69 % naar 82 %). In december 2006 werd de IGO met bijna 14 % verhoogd. Vanaf 2009 gebeurden de welvaartsaanpassingen in het kader van de wet op het Generatiepact. Voor de meest recente jaren houdt de IGO gelijke tred met de armoededrempel.

Het minimumpensioen voor **werknemers** evolueerde over de periode 2003-2008 trager dan de drempel. Maar daarna zorgen welvaartsaanpassingen ervoor dat het minimumpensioen na een volledige en voltijdse loopbaan boven de drempel ligt (met 3 % in 2013). Het minimumrecht per loopbaanjaar wordt in oktober 2006 met 17 % verhoogd<sup>34</sup> en vervolgens volgt het dezelfde evolutie als het minimumpensioen. Merk op dat het pensioenbedrag op basis van een volledige loopbaan aan het minimumrecht, steeds dichterbij het maximumpensioen waarboven de toepassing van het minimumrecht wordt geneutraliseerd<sup>35</sup> (zie figuur 3). Maar in januari 2015 werd dit plafond voor het eerst sinds de invoering van het minimumrecht per loopbaanjaar in 1997 verhoogd en dit met 2 %.

De vergelijking van de geobserveerde minimumbedragen in 2014, 2015 en 2016 met een geraamde armoededrempel<sup>36</sup> toont dat de kloof met de drempel verder zou afnemen. De volledige gelijkschakeling van het minimumpensioen voor zelfstandigen met dat van werknemers in augustus 2016 zou er voor zorgen dat dat minimum voor een alleenstaande voor het eerst boven de armoededrempel ligt. In dat opzicht stelt het Federaal regeerakkoord van de regering Michel I (9 oktober 2014) dat *“Wie gedurende een volledige loopbaan voltijds heeft gewerkt, moet op die manier recht hebben op een minimumpensioen dat minstens 10 % hoger is dan de armoededrempel. Ook de IGO wordt verder versterkt.”*

### **Bemerkingen bij de interpretatie van de resultaten**

Bij deze vergelijking tussen minima en EU-SILC armoededrempel dienen enkele bemerkingen te worden gemaakt. Zo is de armoededrempel gebaseerd op netto inkomens terwijl de minima brutobedragen zijn. Deze minima worden evenwel beperkt belast of in de praktijk vrijgesteld van belastingen in het geval van de IGO zodat hun nettobedragen dicht aanleunen bij de brutobedragen. Daarnaast en zoals reeds gesteld, gelden de minimumbedragen waarop de vergelijking is gebaseerd voor een volledige loopbaan. Indien geen volledige loopbaan kan worden aangetoond, worden de minimumpensioenen verminderd pro rata de werkelijke loopbaan (zie kader 5).

Uit figuur 3 blijkt verder dat de kloof met de armoededrempel groter is voor koppels (gezinsbedragen) dan voor alleenstaanden. Zoals in voorgaande verslagen van de SCvV gesteld, is dit in hoofdzaak te

---

<sup>34</sup> Deze verhoging betekent het einde van de band van het minimumrecht per loopbaanjaar met het minimumloon. Vanaf dan stemmen pensioenen die volledig worden berekend via het minimumrecht overeen met het minimumpensioen van werknemers. Het minimumrecht zal verder evolueren zoals het minimumpensioen (eventuele verschillen in de evolutie in Figuur 3 zijn te wijten aan verschillen in ingangsdatum van welvaartsaanpassingen waardoor de jaargemiddelden verschillend zijn).

<sup>35</sup> Ook bij een onvolledige loopbaan is dit het geval aangezien beide bedragen geproportioneerd worden volgens het aantal loopbaanjaren (en volgens de duur van tewerkstelling bij de berekening van het pensioenbedrag).

<sup>36</sup> Hierbij laten we de laatst geobserveerde EU-SILC drempel (voor inkomensjaar 2013) evolueren conform de groeivoet van de gesimuleerde armoededrempel volgens MIDAS (cf. infra).

wijten aan ongunstigere equivalentieschalen voor koppels in de Belgische wetgeving<sup>37</sup>. Hierdoor kunnen we a priori stellen dat de bedragen voor een koppel minder adequaat zullen scoren dan deze voor een alleenstaande wanneer ze uitgedrukt zijn ten opzichte van de armoededrempel.

Bijstandsuitkeringen, voor ouderen de IGO, kunnen als wettelijke armoededrempel worden beschouwd: wettelijke minimuminkomens die weergeven hoeveel de gerechtigden volgens de overheid in principe nodig hebben om aan te sluiten bij het algemeen aanvaarde minimale levenspatroon van de samenleving. Het optrekken van de IGO zodat het bedrag zou overeenstemmen met de relatieve armoededrempel lijkt misschien een evidente zaak om op die manier het armoederisico bij ouderen uit te sluiten. Maar we formuleren hierbij enkele bemerkingen. Ten eerste zijn er enkele methodologische verschillen in equivalentieschalen (zie supra) en tussen het concept van het beschikbaar inkomen (en daaruit volgend in de armoededrempel) op basis van EU-SILC en het inkomen zoals omschreven in de bestaansmiddelentoets bij de IGO. Door deze verschillende concepten van beschikbaar inkomen kunnen ouderen een beschikbaar inkomen hebben volgens de EU-SILC definitie dat lager is dan het maximumniveau van de IGO maar toch geen recht hebben op de IGO omdat hun middelen van bestaan voor de bestaansmiddelentoets van de IGO te hoog zijn<sup>38</sup>. Hierdoor zou er nog steeds een bepaald percentage ouderen een armoederisico lopen, zelfs indien het maximumbedrag van de IGO gelijk of hoger zou zijn dan de armoededrempel. Merk bovendien op dat het equivalent inkomen van een samenwonende oudere ook beïnvloed wordt door de inkomensbronnen van zijn partner (indien die jonger is dan 65 jaar heeft hij geen recht op IGO). Ten tweede is er een zekere "non take-up" bij de IGO: personen die wel recht hebben op de IGO maar deze niet opnemen<sup>39</sup>. Een verdere automatisering van de controle op de toekenningsvoorwaarden van de IGO kan hier een oplossing bieden. Ten derde voldoen niet alle ouderen aan de nationaliteitsvoorwaarden<sup>40</sup>; deze personen kunnen eventueel beroep doen op het (lagere) leefloon (uitkering vanwege het Recht op Maatschappelijke Integratie). Ten vierde herhalen we de relativiteit van de armoededrempels. Het gebruik van alternatieve drempels (bijvoorbeeld op basis van de budgetmethode (zie ook SCvV 2012, deel 3.1.2.)), kan tot andere resultaten leiden.

---

<sup>37</sup> Bij het bepalen van de relatieve armoededrempel bedraagt de equivalentieschaal voor een koppel 1,5 (zie supra). De "impliciete" equivalentieschaal in de pensioenwetgeving (berekend als de verhouding van het gezinsbedrag met het bedrag voor een alleenstaande) bedraagt voor de minimumpensioenen 1,25 in de werknemersregeling en 1,30 in de zelfstandigenregeling en voor de IGO 1,33. Of nog, in de pensioen- en bijstandsregeling liggen de bedragen voor een koppel 25 % tot 33 % hoger dan de bedragen voor een alleenstaande, terwijl de wegingscoëfficiënt conform de relatieve methode een verhoging van 50 % van het bedrag van een koppel ten opzichte van het bedrag van alleenstaande suggereert.

<sup>38</sup> Enerzijds zijn niet alle bestaansmiddelen waarmee rekening wordt gehouden bij de berekening van de IGO opgenomen in het beschikbaar inkomen volgens de EU-SILC. Dit laatste houdt geen rekening met het kadastraal inkomen, het vermogen of afstanden van onroerende goederen wat wel het geval is in de bestaansmiddelentoets van de IGO. Anderzijds worden in de EU-SILC twee typen uitgaven wel in mindering gebracht, terwijl deze geen rol spelen bij de toekenning van de IGO, namelijk transferten tussen huishoudens en bijbetalingen aan belastingen. Hierdoor daalt het beschikbaar inkomen op basis van de EU-SILC. Zie Van den Bosch, K., De Vil G., "Evolutie van de IGO en de armoede bij ouderen", WP 06-13, Federaal Planbureau, augustus 2013.

<sup>39</sup> Bijvoorbeeld, een gepensioneerde die bij de automatische controle op de IGO op moment van pensionering, en indien hij aan de leeftijdsvoorwaarde voor de IGO voldoet, (net) geen recht heeft op de IGO. Indien hij na verloop van tijd door aanpassingen aan de IGO-bedragen of veranderingen in de gezinssituatie wel recht op de IGO kan openen, is hij hiervan niet altijd op de hoogte.

<sup>40</sup> Zie <http://www.onprvp.fgov.be/NL/profes/benefits/igo/terms/paginas/default.aspx>

## b. Armoederisico

### “Klassiek” armoederisico

Uit de resultaten van de EU-SILC enquête 2014 blijkt dat 15,5 % van de Belgische bevolking een armoederisico heeft in 2013. Hun equivalent beschikbaar inkomen is lager dan de armoededrempel die voor dat jaar 13 023 euro, of 1 085 euro per maand, bedraagt<sup>41</sup>.

Figuur 4 geeft het armoederisico naar verschillende socio-economische kenmerken, met een bijzondere aandacht voor de situatie van 65-plussers en gepensioneerden. Ouderen hebben een iets hoger armoederisico dan de populatie jonger dan 65 jaar, respectievelijk 16,1 % versus 15,3 %, maar de verschillen zijn niet significant<sup>42</sup>. Alleenstaande ouderen hebben een (niet significant) hoger armoederisico dan een koppel waar er minstens één persoon ouder is dan 65 maar een lager risico dan alleenstaanden jonger dan 65 jaar. Bij alleenstaanden lopen in het bijzonder alleenstaande ouders met kind(eren) een hoog armoederisico (meer dan 36 %). Uit een verdeling van de bevolking van 16 jaar en ouder naar activiteitsstatuut<sup>43</sup> blijkt dat bijna 13 % van de gepensioneerden in 2013 een armoederisico loopt<sup>44</sup>. Dit is significant<sup>45</sup> minder het geval dan bij werklozen (43 %) of bij andere inactieven (31 %) maar significant meer dan bij werkenden (5 %). De verschillen in armoederisico naar geslacht zijn relatief klein, zowel bij 65-plussers als bij gepensioneerden.

---

<sup>41</sup> Het 95 % betrouwbaarheidsinterval van dit armoederisico loopt van 14,2 % tot 16,8 % en van de armoededrempel van 12 803 euro per jaar tot 13 243 euro per jaar.

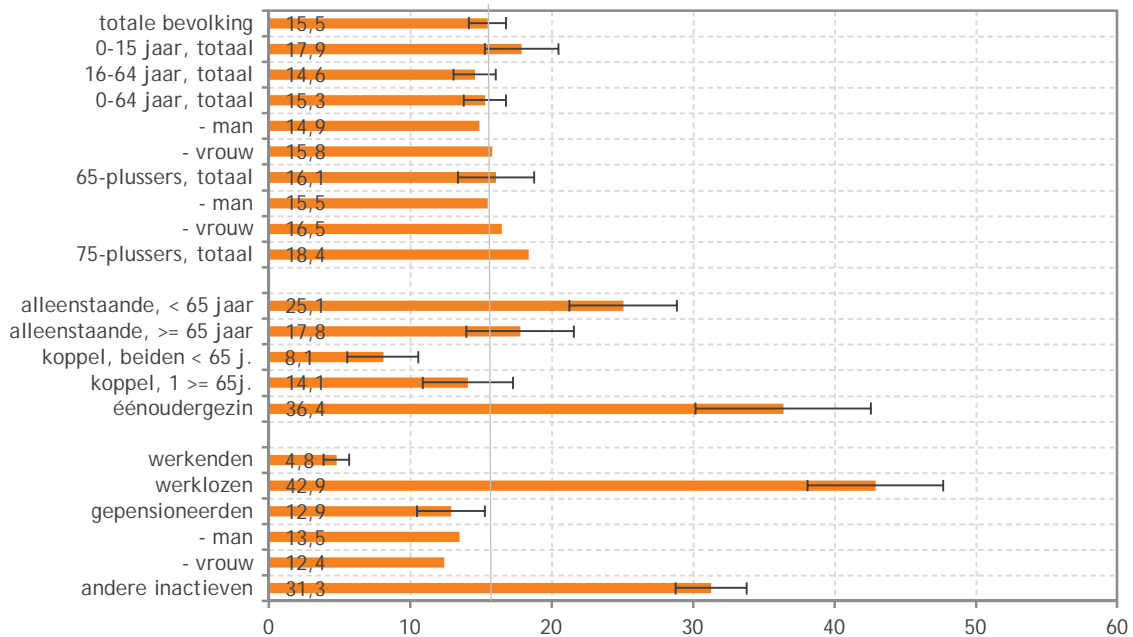
<sup>42</sup> Het 95 % betrouwbaarheidsinterval van het armoederisico van 65-plussers loopt van 13,4 % tot 18,8 % en dat van de populatie jonger dan 65 van 13,8 % tot 16,8 %. Aangezien de betrouwbaarheidsintervallen elkaar aanzienlijk overlappen, zijn de verschillen niet significant.

<sup>43</sup> De verdeling naar activiteitsstatuut is gebaseerd op de activiteit die individuen vanaf 16 jaar gedurende het jaar voorafgaand aan het enquêtejaar uitoefenden voor minstens 6 maanden. Merk op dat personen die samen een huishouden vormen en een verschillend activiteitsstatuut hebben, toch hetzelfde equivalent inkomen hebben.

<sup>44</sup> Het risico op armoede van gepensioneerden ligt dus lager, hoewel niet significant, dan dat van 65-plussers. Dit is te wijten aan het feit dat enerzijds gepensioneerden die jonger zijn dan 65 jaar een relatief laag armoederisico hebben. Anderzijds hebben personen van 65 jaar of ouder die een ander statuut dan “gepensioneerd” aanduiden in de EU-SILC enquête, veelal met weinig of geen arbeidsverleden zoals bijv. “verzorgers van het huishouden”, een relatief hoog armoederisico.

<sup>45</sup> De 95 % betrouwbaarheidsintervallen van deze armoederisico's lopen van 10,5 % tot 15,3 % bij gepensioneerden, van 38,1 % tot 47,7 % bij werklozen, van 28,8 % tot 33,8 % bij andere inactieven en van 3,9 % tot 5,7 % bij werkenden.

**Figuur 4 Armoederisico in België in 2013 - naar socio-economische kenmerken**  
In %, betrouwbaarheidsintervallen



Bron: Armoederisico: Eurostat, EU-SILC 2014 (inkomen 2013); betrouwbaarheidsintervallen: ADS, Quality report Belgian SILC 2014

Uit de **evolutive** van het armoederisico (zie figuur 5) blijkt dat de daling bij de **65-plussers** zich sterk verderzet in 2013 (van 23,2 % in 2005 naar 16,1 % in 2013). De kloof met het armoederisico van de leeftijdsgroep 16-64 jaar (14,6 % in 2013) is het kleinst sinds 2003 (het eerste inkomensjaar met voor België valabele resultaten op basis van de EU-SILC). Voor het eerst is het armoederisico bij kinderen (17,9 % in 2013) hoger dan bij ouderen.

Ook bij **gepensioneerden** zet de sinds 2005 dalende trend van het armoederisico zich verder in 2013. Hierdoor is niet alleen hun armoederisico maar ook de kloof met de werkenden het kleinst sinds het bestaan van de EU-SILC. Merk echter op dat er in 2012 een breuk is in de definiëring van het statuut van gepensioneerden en werklozen: personen in het stelsel voor werkloosheid met bedrijfstoelag (SWT of de vroegere bruggepensioneerden) behoren niet langer tot het statuut “werkloze” maar worden opgenomen bij het statuut “gepensioneerde” <sup>46</sup>. Hierdoor zijn de gegevens voor deze categorieën vanaf 2012 niet vergelijkbaar met die van de voorgaande jaren.

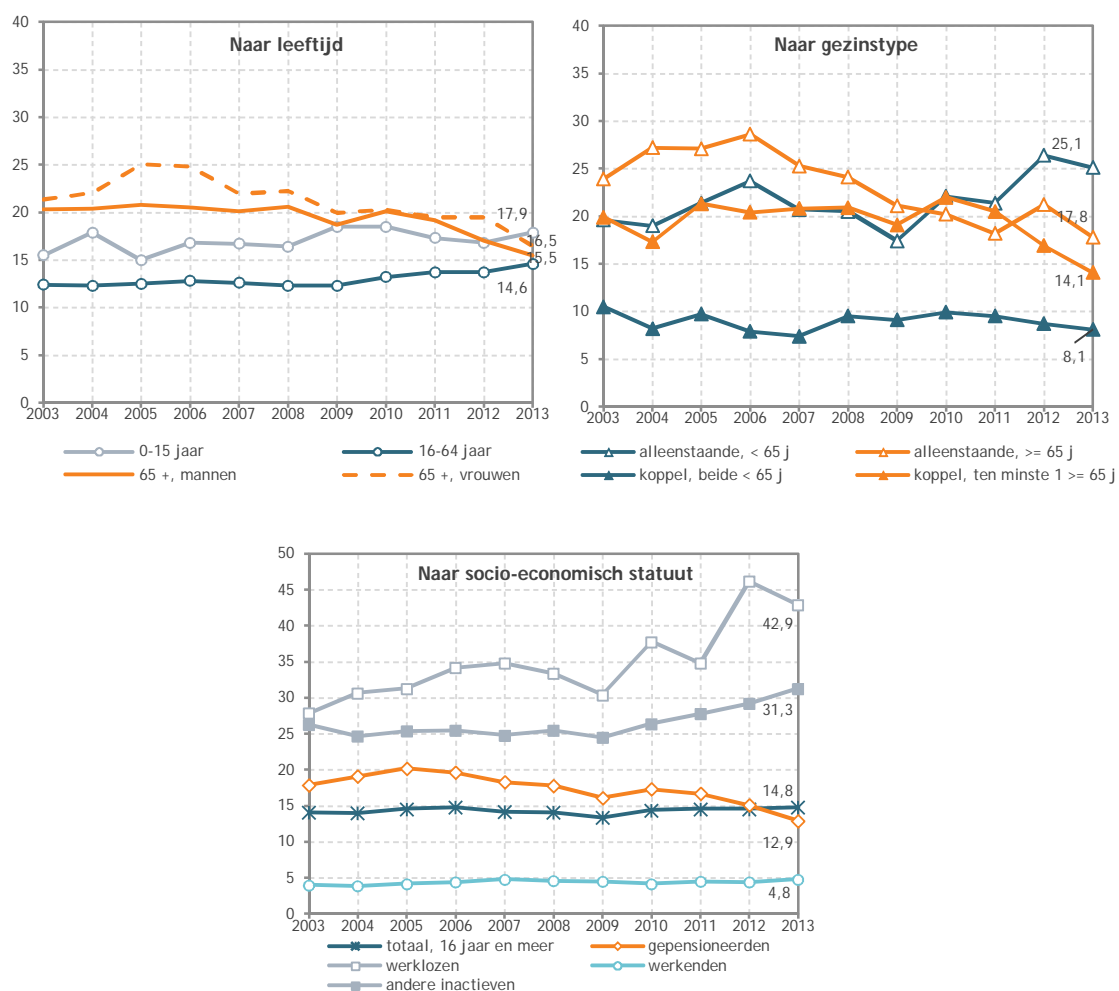
Het armoederisico bij oudere **gezinstitypes** bevindt zich in 2013 eveneens op het laagste niveau sinds de EU-SILC werd afgenomen. Het armoederisico bij alleenstaande ouderen blijft hierdoor lager dan bij alleenstaanden die jonger zijn dan 65 jaar. Bij koppels waar minstens één van beiden ouder is dan 65 jaar is het armoederisico, ondanks de sterke daling sinds 2010, nog steeds significant hoger dan bij

<sup>46</sup> De ADS heeft deze aanpassing ingevoerd vanaf de resultaten gebaseerd op EU-SILC 2013 omdat dit op die manier beter aansluit bij de onderverdeling die Eurostat beoogt. Ze is evenwel contradictorisch met het recente beleid van de regering waarbij personen in het SWT ingeschreven moeten worden als werkzoekend en zich beschikbaar moeten stellen voor de arbeidsmarkt (op enkele uitzonderingen na). Gegeven de breuk in de definiëring van het statuut werkloze dient in het bijzonder de sterke stijging van het armoederisico bij werklozen in 2012 genuanceerd te worden. Een verkennende analyse op basis van de EU-SILC microdata toont aan dat het risico op armoede bij de groep van werklozen zonder de werklozen met bedrijfstoelag slechts licht toeneemt. Het armoederisico van personen in het SWT sluit eerder aan bij het armoederisico van gepensioneerden (zonder SWT).

jongere koppels. Merk op dat bij koppels het equivalent beschikbaar inkomen dat de basis vormt voor de armoede-indicatoren zowel beïnvloed wordt door de gezinsstructuur als door de inkomens van personen waarmee men samenwoont (bijvoorbeeld koppels met één pensioen, met twee pensioenen, met een pensioen en een arbeidsinkomen...).

Een belangrijke factor die meespeelt in de armoede-evolutie van ouderen is de evolutie van de minima ten opzichte van de armoededrempel (zie supra). In 2013 groeien de minima iets sterker dan de armoededrempel. De minimumpensioenen voor de zelfstandigen, de minima aan gezinsbedrag in de werknemersregeling en de IGO liggen onder de drempel<sup>47</sup> en de kloof met de drempel is groter voor koppels dan voor een alleenstaande. De kloof met de drempel is tussen 2005 en 2013 echter sterk gedaald voor deze minima en de IGO. De minima voor alleenstaanden in de werknemersregeling liggen boven de drempel.

**Figuur 5 Evolutie armoederisico in België naar leeftijd, socio-economisch statuut en gezinstype**  
In %

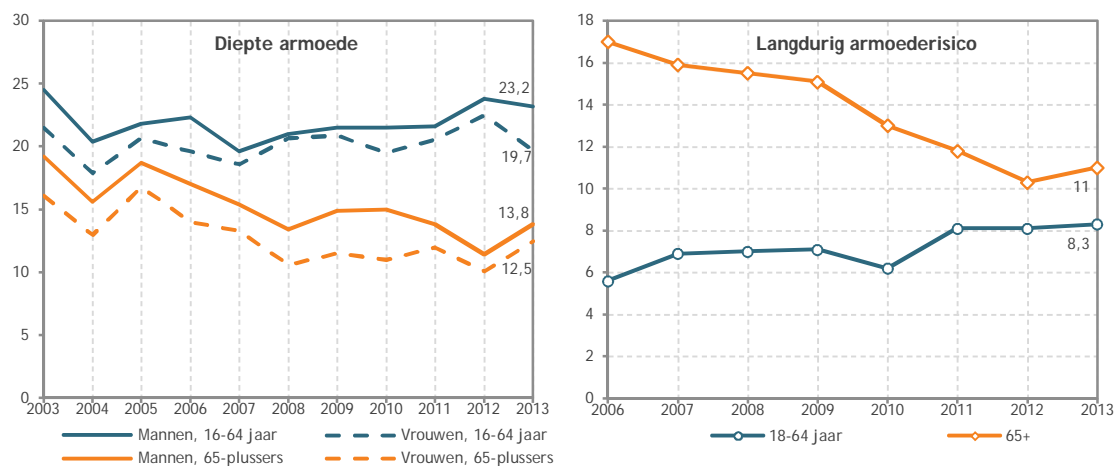


Bron: Eurostat, EU-SILC 2004-2014 (inkomen 2003-2013)

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

De inkomenssituatie van de ouderen met een armoederisico is minder *precair* dan die van de jongere leeftijden (zie figuur 6, linkergrafiek). Binnen de populatie met een armoederisico ligt het mediaan equivalent inkomen van ouderen 13,7 % onder de armoededrempel (wat overeenstemt met 936 euro) terwijl dat van de jongere populatie 21,6 % onder de armoededrempel ligt (of 851 euro).

**Figuur 6 Evolutie diepte van armoederisico (1) (linkergrafiek) en langdurig armoederisico (rechtergrafiek), naar leeftijd en/of geslacht**  
In %



(1) Relatieve mediane armoederisicokloof = verschil tussen het mediaan inkomen van de populatie met een armoederisico en de armoededrempel, uitgedrukt in % van de armoededrempel  
Bron: Eurostat, EU-SILC 2004-2013 (inkomen 2003-2012)

Het armoederisico is persistent of *langdurig* indien personen een equivalent beschikbaar inkomen hebben dat gedurende twee van de drie afgelopen jaren onder de armoededrempel ligt. Een voortdurend armoederisico is in sociaal en economisch opzicht problematischer dan een situatie waarbij het risico op armoede tot één jaar beperkt blijft. Globaal ligt het aandeel personen met een langdurig risico op armoede lager dan het aandeel met een armoederisico in één bepaald jaar. Uit de evolutie van het langdurig risico (zie figuur 6, rechtergrafiek) blijkt dat ouderen er vaker mee geconfronteerd worden dan de populatie op actieve leeftijd. Het verschil is over de periode 2006-2012 gedaald door een sterke en continue daling van dit risico bij de 65-plussers terwijl het voor de andere leeftijden is toegenomen. In 2013 lijkt er een einde te komen aan deze convergentiebeweging.

### Armoederisico bij alternatieve armoededrempels

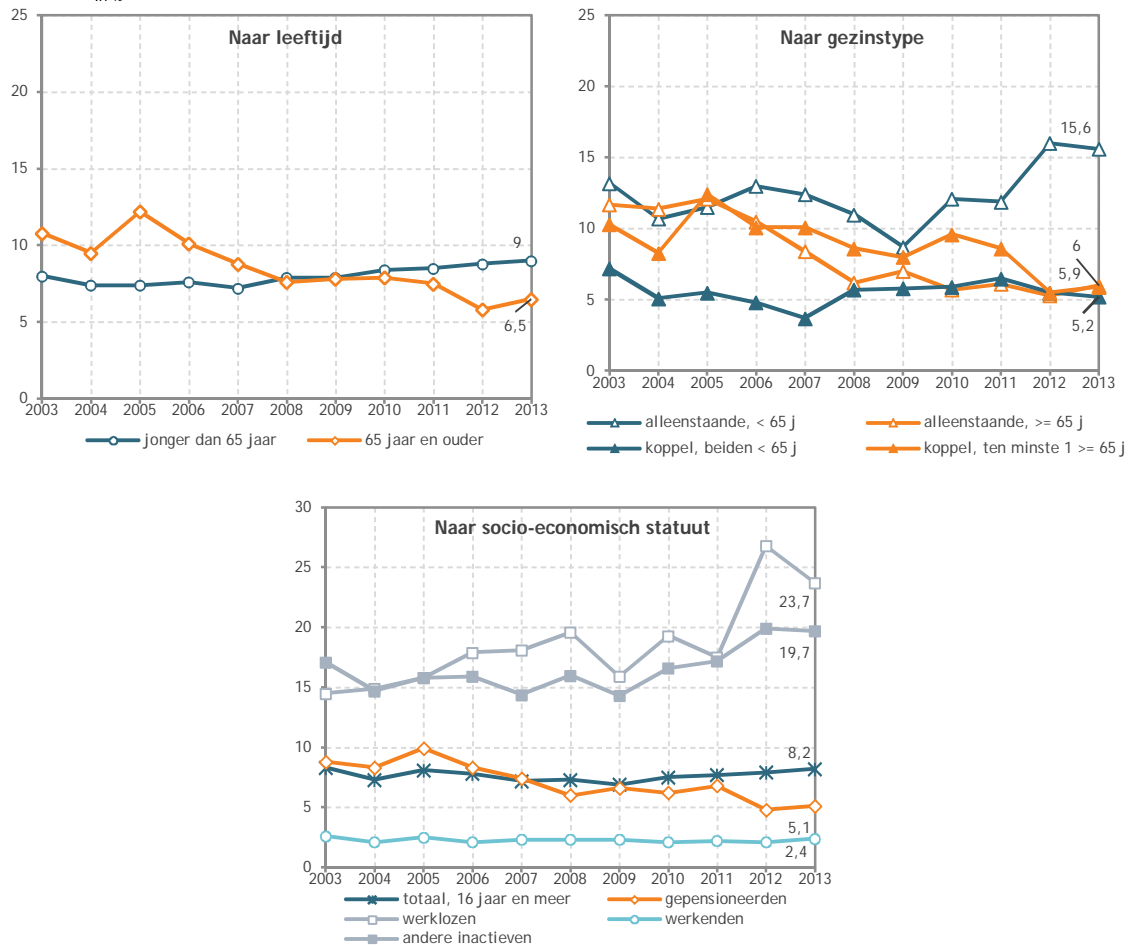
De hierboven besproken resultaten zijn sterk afhankelijk van het niveau van de armoededrempel, het inkomensconcept... Om de relativiteit van het armoederisico in kaart te brengen, wordt het hierna voorgesteld op basis van twee alternatieve armoededrempels: enerzijds op basis van 50 % van het mediaan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

Armoededrempel op basis van 50 % van het mediaan equivalent inkomen

Figuur 7 stelt de evolutie van armoederisico's voor bij een alternatieve armoededrempel van 50 % van het mediaan equivalent inkomen. Voor 2013 bedraagt deze drempel 904 euro. Niet alleen is het armoederisico bij ouderen en gepensioneerden lager in vergelijking met hun risico volgens de "klassieke" drempel, ook hun relatieve positie is gewijzigd.

Op basis van de 50 % armoededrempel bedraagt het armoederisico in 2013 6,5 % bij ouderen (tegenover 9 % van de populatie jonger dan 65 jaar), 5,1 % bij gepensioneerden (tegenover 2,4 % bij werkenden) en 6 % en 5,9 % bij oudere alleenstaanden en koppels (tegenover 15,6 % en 5,2 % bij de respectievelijke jongere gezinstypes). Zowel 65-plussers, gepensioneerden als oudere gezinstypes hebben over de periode 2005-2012 een aanzienlijke daling van hun armoederisico gekend. In 2013 stabiliseerde hun armoederisico bij deze alternatieve drempel.

**Figuur 7 Evolutie armoederisico in België naar leeftijd, socio-economisch statuut en gezinstype - bij 50 % armoededrempel**  
In %



Bron: Eurostat, EU-SILC 2004-2014 (inkomen 2003-2013)

Opnieuw vormt de hoogte van minimumpensioenen en IGO een belangrijke verklarende factor voor deze dalende evolutie van het armoederisico voor ouderen en gepensioneerden op basis van de 50 %-armoededrempel. In 2005 lagen enkel het minimumpensioen en het minimumrecht voor een



alleenstaande in de werknemersregeling boven de alternatieve armoededrempel (met respectievelijk 20 % en 2 %, wat in 2013 voor beiden opgelopen is tot 23 %). Vanaf 2007 is dat ook zo voor het minimumpensioen bij zelfstandigen en de IGO, beiden in het geval van een alleenstaande. Verdere welvaartsaanpassingen zorgen er voor dat zij in 2013 respectievelijk 16 % en 10 % boven de drempel liggen. Het minimumpensioen aan gezinsbedrag voor een zelfstandige en de IGO voor een koppel bijstandsgerechtigden lagen in 2005 nog 18 % onder de alternatieve drempel, maar in 2013 ligt het minimumpensioen voor zelfstandigen 2 % boven de armoededrempel en de IGO voor een koppel er 2 % onder.

Ondanks het feit dat de minima boven of in de buurt van de alternatieve armoededrempel liggen, is er nog steeds een bepaald percentage ouderen dat een armoederisico heeft. De minimumpensioenen die met de drempel worden vergeleken zijn immers de bedragen die gelden voor een volledige loopbaan. Iemand die geen volledige loopbaan heeft, zal ofwel het minimumpensioen ontvangen indien hij aan de loopbaan- en tewerkstellingsvoorwaarden voldoet en dit pro rata de loopbaanduur en in sommige gevallen de tewerkstellingsduur (zie kader 5); ofwel het minimumpensioen niet ontvangen indien hij niet aan deze voorwaarden voldoet. Maar ook een IGO die boven de drempel ligt, kan geen uitsluiting van het armoederisico garanderen en dit omwille van verschillende redenen die besproken werden in deel a.

#### *Armoededrempel die rekening houdt met geïmputeerde huur*

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

Een beschikbaar inkomen dat rekening houdt met geïmputeerde huur is berekend als het "klassiek" beschikbaar gezinsinkomen vermeerderd met geïmputeerde huur voor eigenaars<sup>48</sup> (of voor huurders die gesubsidieerd wonen) en eventueel verminderd met hypothecaire interestlasten. Voor huurders in de privésector verandert er niets aan de berekening van hun beschikbaar inkomen.

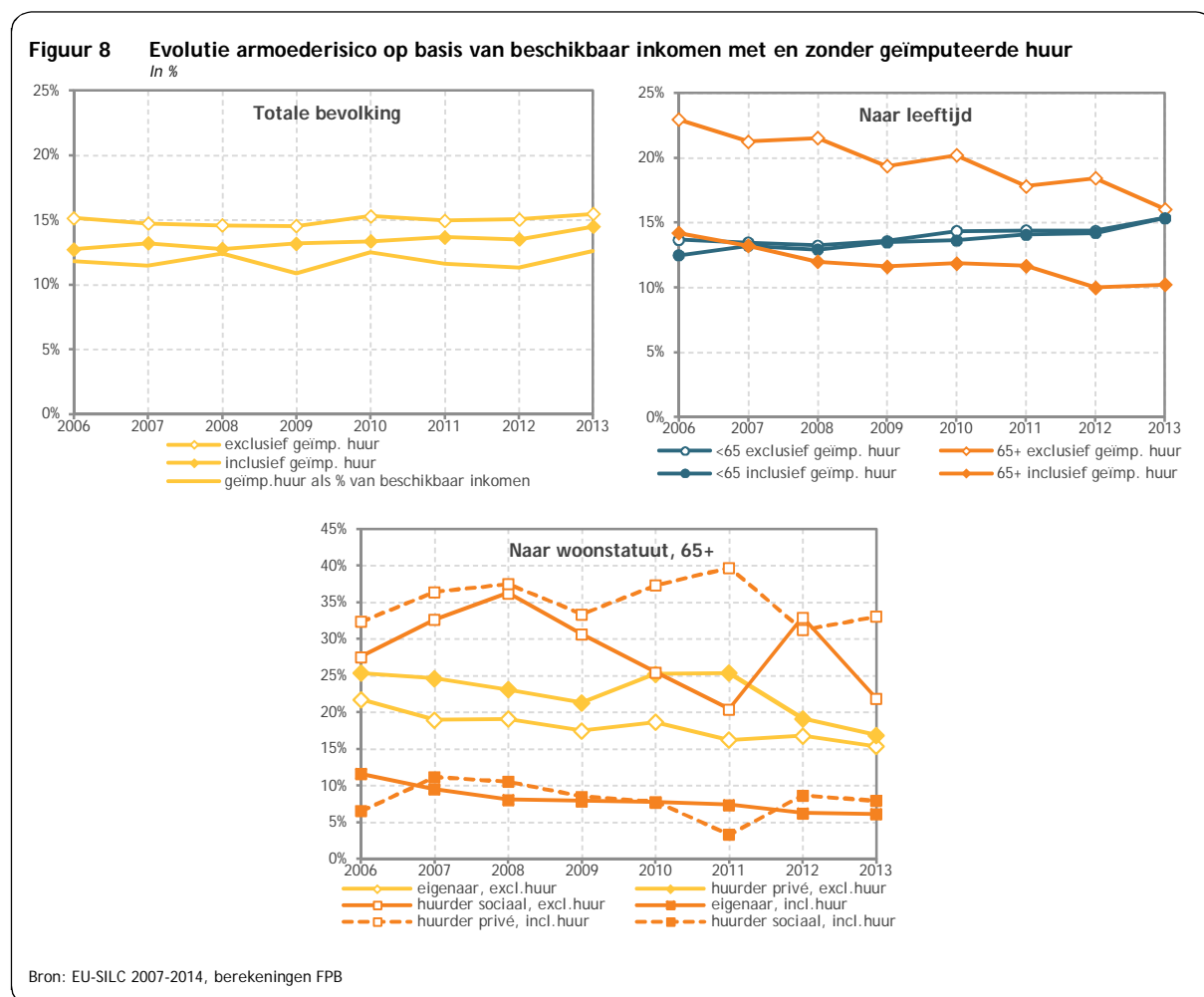
Het effect op het armoederisico van deze herdefiniëring van het inkomen is tweeledig. Enerzijds stijgt het beschikbaar inkomen van sommige gezinnen, waardoor het armoederisico vermindert. Anderzijds impliceert de herberekening van het beschikbaar inkomen een hoger mediaan inkomen, op basis waarvan een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

---

<sup>48</sup> In grote lijnen gebeurt de berekening van geïmputeerde huur voor eigenaars in twee stappen. Eerst wordt een regressievergelijking geschat bij de huurders met betaalde huur als afhankelijke variabele, en kenmerken van de woning, de buurt en het huishouden als onafhankelijke variabelen. Omdat de keuze voor huren of kopen niet los staat van de betaalde huur, wordt door middel van de Heckman procedure gecorrigeerd voor selectievertekening. Vervolgens wordt deze vergelijking gebruikt om de geïmputeerde huur te berekenen voor eigenaars. Zie "Quality Report Belgian SILC2007" [http://statbel.fgov.be/nl/binaries/BE-QualityReport%20SILC2007\\_tcm325-66081.pdf](http://statbel.fgov.be/nl/binaries/BE-QualityReport%20SILC2007_tcm325-66081.pdf)  
Deze variabele is pas beschikbaar vanaf het inkomensjaar 2006.

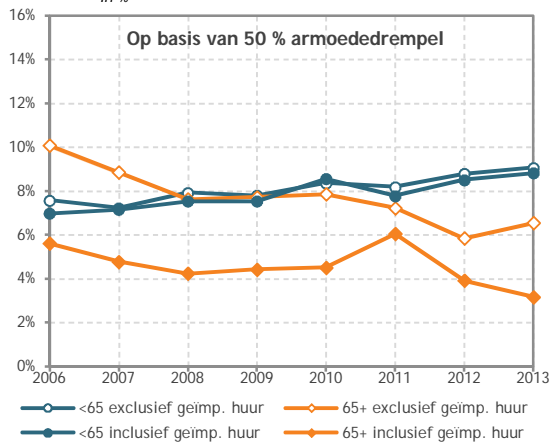
drempel belanden. Deze bedraagt in 2013 1 210 euro per maand. Globaal is het armoederisico voor de gehele bevolking in 2013 1,0 procentpunt lager na de opname van de geïmputeerde huur in het beschikbare inkomen (zie figuur 8). Over de jaren sinds 2006 verandert dit verschil nauwelijks.

Voor de bevolking beneden 65 jaar als geheel is er nauwelijks enige verandering in het risico op armoede. Bij de ouderen daarentegen vermindert het armoederisico sterk en bedraagt 10,2 % in 2013 wat minder is dan dat van de rest van de bevolking (14,5 %) (zie figuur 8). De voornaamste reden voor het grotere effect bij ouderen is dat het percentage eigenaars zonder hypotheek in deze groep veel groter is dan bij de personen beneden 65 jaar.



Figuur 8 laat ook zien dat de daling van het armoederisico na opname van de geïmputeerde huur in het inkomen uiteraard vrij groot is bij de eigenaars ouder dan 65 jaar. Opmerkelijk is dat het armoederisico door deze ingreep het sterkste daalt bij de relatief kleine groep van de sociale huurders (7 % van alle ouderen). Op basis van het klassieke inkomen is de armoederisicograad in deze groep in de meeste jaren groter dan bij de eigenaars en de huurders in de privésector. Na bijtelling van het impliciete voordeel dat zij genieten vanwege hun gereduceerde huur bij het inkomen ligt hun risico op armoede op ongeveer hetzelfde niveau als dat van eigenaars. Op basis van het inkomen inclusief geïmputeerde huur is het armoederisico het hoogste bij huurders in de privésector.

**Figuur 9 Evolutie armoederisico op basis van beschikbaar inkomen met en zonder geïmputeerde huur, op basis van de 50 % armoededrempel**  
In %



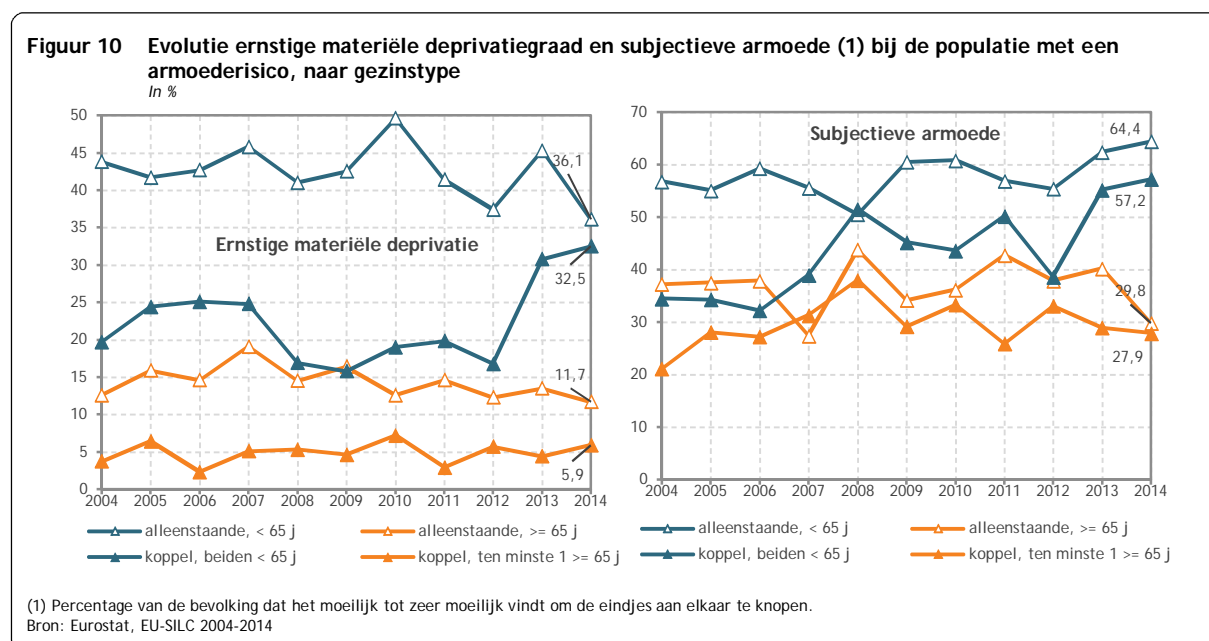
Bron: EU-SILC 2007-2014, berekeningen FPB

Figuur 9 toont de armoederisico's zonder en met opname van geïmputeerde huur in het inkomen op basis van een armoededrempel die gelegd is op 50% van het mediane equivalente inkomen. De resultaten zijn gelijkaardig aan die welke verkregen zijn met de 60% drempel: het risico op armoede bij ouderen daalt tussen 2006 en 2013, en wanneer rekening wordt gehouden met de geïmputeerde huur is het armoederisico bij ouderen duidelijk lager dan op basis van het klassieke inkomen. In beide gevallen is het armoederisico bij ouderen in 2013 ook lager dan bij de populatie jonger dan 65 jaar.

### c. Aanvullende indicatoren

In deze sectie worden bovenstaande monetaire en relatieve armoede-indicatoren aangevuld met een indicator van materiële deprivatie en van subjectieve armoede. Deze indicatoren zijn eveneens gebaseerd op de EU-SILC-enquête en hebben, in tegenstelling tot de monetaire indicatoren, betrekking op het enquêtejaar zelf. De meest recente resultaten zijn dus voor 2014 (op basis van EU-SILC 2014).

Binnen de populatie met een armoederisico kennen oudere alleenstaanden en koppels minder materiële deprivatie<sup>49</sup> dan de jongere gezinstypes (zie figuur 10, linkergrafiek). Bovendien ervaren zij minder subjectieve armoede: zij geven minder vaak aan dat ze het moeilijk tot zeer moeilijk hebben om de eindjes aan elkaar te knopen (zie figuur 10, rechtergrafiek).



<sup>49</sup> Men is ernstig materieel gedepriveerd indien men in een huishouden woont dat aangeeft niet te kunnen voorzien in ten minste 4 items 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.

### 2.1.3. Internationale vergelijking

Figuur 11 laat zien dat in de periode 2004-2013<sup>50</sup> het risico op armoede bij ouderen in de oude lidstaten van de Europese Unie (EU-15) is gedaald, zoals ook in België het geval is. De Eurostat cijfers wijzen op vrij sterke dalingen van het armoederisico bij 65-plussers in de meeste oude lidstaten van de EU (waaronder de grote landen ES, FR, IT en UK), maar deze trend is niet universeel<sup>51</sup>. Zoals figuur 11 toont, daalt het armoederisico onder ouderen niet in Duitsland en Nederland (in dit laatste land was het al erg laag)<sup>52</sup>; dit is ook het geval in onder meer Oostenrijk en Zweden. In Frankrijk lijkt de daling van het risico op armoede bij ouderen zich sinds 2009 niet of slechts veel zwakker door te zetten. Het armoederisico voor Belgische ouderen blijft duidelijk hoger dan in de EU-15 als geheel.

Net als in België is globaal in de EU-15 het armoederisico van de bevolking als geheel zeer licht en geleidelijk gestegen in de periode 2004-2013. Bij onze buurlanden zien we in Duitsland tussen 2005 en 2006, en in Nederland tussen 2012 en 2013 een wat forsere stijging van het percentage van de totale bevolking dat in risico op armoede leeft. Evenals in België neemt, over de gehele periode gezien, het armoederisico bij kinderen (0-16 jaar) toe in onze buurlanden, met uitzondering van Nederland, en ook in de EU-15 als geheel<sup>53</sup>. De lichte dalingen in het armoederisico voor deze groep tussen 2009 en 2012 in Nederland, Duitsland en in de EU15 als geheel zetten zich in 2013 niet door, of worden zelfs teniet gedaan. Bij volwassenen op actieve leeftijd (16-64 jaar) observeren we een voortdurende stijging van het risico op armoede in Duitsland en in de EU15. In Frankrijk en België is deze stijgende trend minder uitgesproken, terwijl er in Nederland sprake is van een vrij plotse toename vanaf 2011. In de ons omringende landen, behalve Duitsland, en ook in de EU-15 als geheel, lopen kinderen (tot 16 jaar) in 2012 een groter, tot het dubbele, risico op armoede dan ouderen. Sinds 2013 is ook in België het risico op armoede in EU-SILC niet meer hoger bij ouderen dan bij kinderen. De verschuiving van het risico van armoede van ouderen naar kinderen en jongeren is de voortzetting van een trend die in veel landen al zichtbaar is vanaf de jaren zeventig<sup>54</sup>.

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

---

<sup>50</sup> Aangezien de meeste landen van deze grafieken geen data hebben vóór 2004, wordt de evolutie over de periode 2004-2013 gegeven.

<sup>51</sup> Zie ook European Commission, "Social Europe Aiming for inclusive growth Annual report of the Social Protection Committee on the social situation in the European Union (2014), Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015, pp. 36-40.

<sup>52</sup> Zoals in het verslag van de Studie Commissie voor de Vergrijzing van 2012 is uiteengezet, zijn deze lage armoedecijfers voor Nederlandse ouderen te danken aan het relatief hoge basispensioen (AOW), en de wijdverbreide tweede pijlerpensioenen, die doorgaans als rente uitgekeerd worden.

<sup>53</sup> In 2004 was het risico op armoede bij jeugdigen in België praktisch even groot (18,1 %) als in 2009 (18,7 %). In 2003 was het echter 15,9 % (niet in grafiek weergegeven). Om deze reden beschouwen we het relatief hoge percentage voor 2004 als een toevallige uitschieter.

<sup>54</sup> Zie OECD, *Growing Unequal. Income distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD, 2008, Chapter 5.

**Figuur 11 Evolutie armoederisico naar leeftijd en bij gepensioneerden in België, Duitsland, Frankrijk, Nederland en de EU-15**  
In %



Bron: Eurostat, EU-SILC 2005-2014

Het zou interessant zijn om een vergelijking te maken van het armoederisico bij ouderen op basis van het inkomen inclusief de geïmputeerde huur tussen België zijn buurlanden. De landen van de EU maken echter gebruik van geheel verschillende methoden om de geïmputeerde huur te berekenen, wat de resultaten vaak onvergelijkbaar maakt waardoor zulk een vergelijking weinig zinvol wordt<sup>55</sup>.

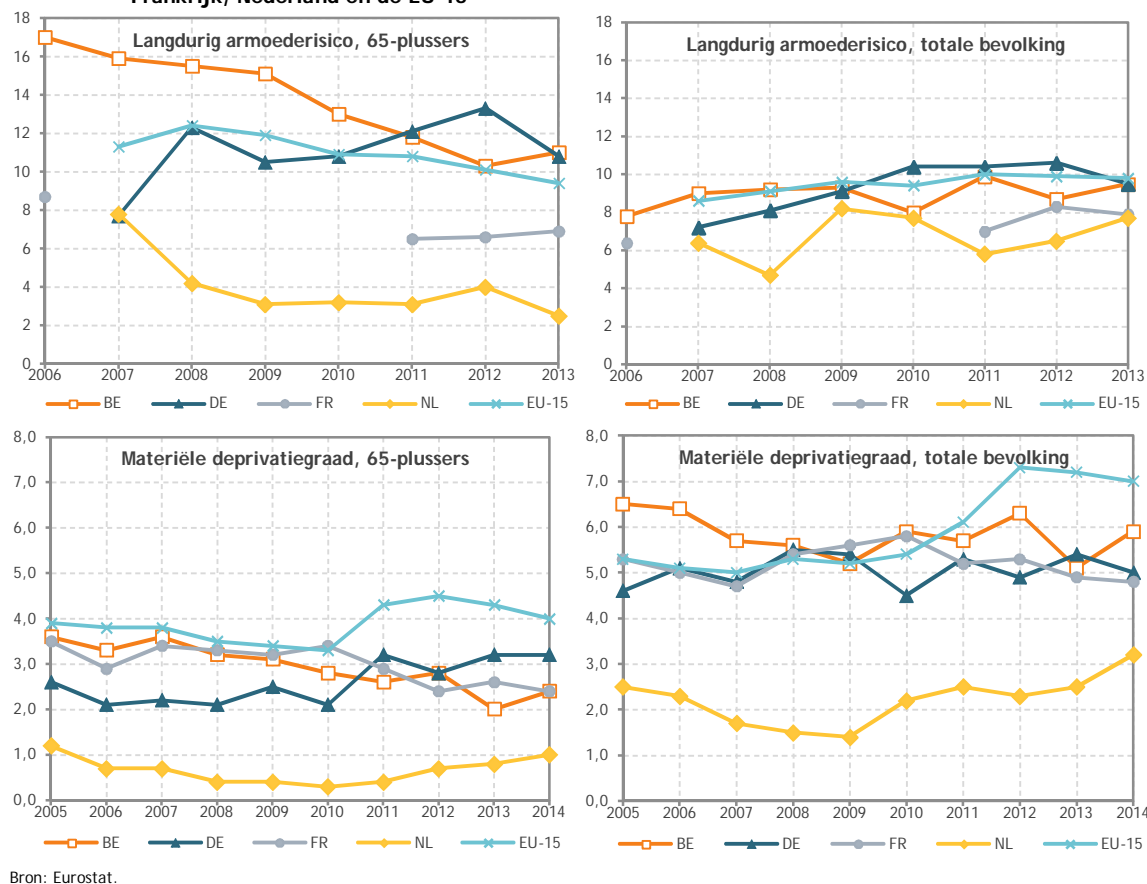
<sup>55</sup> Zie Eurostat "The distributional impact of imputed rent in EU-SILC 2007-2010", Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013, KS-RA-13-011-EN-N

Andere indicatoren van inkomen en armoede bij ouderen vertonen vaak dezelfde trends als het percentage personen met een inkomen beneden de armoededrempel, maar niet altijd (figuur 12). Van persistent of voortdurend risico op armoede is sprake als het equivalente inkomen van personen zich in twee van de drie afgelopen jaren beneden de armoededrempel bevond. Bij ouderen (evenals bij de bevolking als geheel) worden veel minder personen getroffen door een persistent risico op armoede dan er in een bepaald jaar onderhevig zijn aan het armoederisico. In België is het risico op persistente armoede bij 65-plussers tussen 2006 en 2012 zeer sterk gedaald, wat niet het geval is in Duitsland en Frankrijk, en veel minder in Nederland en de EU15 als geheel. Onder de bevolking als geheel – en dus ook onder de bevolking beneden 65 jaar – is er nergens sprake van een daling van de persistente armoede. In België en Duitsland is in 2013 het risico op persistente armoede bij ouderen hoger dan bij de bevolking als geheel, in Frankrijk en vooral in Nederland geldt het omgekeerde.

De ernstige materiële deprivatie bij ouderen, waarbij men niet in staat is zich 4 items of meer uit een lijst van 9 te veroorloven, vertoonde in België tussen 2005 en 2013 een dalende trend, die na 2013 echter gestagneerd lijkt te zijn (figuur 12). In Frankrijk daalt het percentage ouderen dat ernstig door materiële deprivatie wordt getroffen in ongeveer dezelfde mate als in België. Daarentegen zien we in Duitsland en Nederland na 2010 een licht stijgende trend van deze indicator (hoewel het niveau in Nederland zeer laag blijft). In de EU-15 zien we een plotse stijging van de ernstige materiële deprivatie tussen 2010 en 2012, gevolgd door een geleidelijke daling; deze evolutie is bijna volledig te wijten aan een gelijkaardige – maar veel geprononceerdere – trend van deze indicator voor Italië; het is niet duidelijk wat hiervoor de reden is. In de meeste Europese landen was er gedurende de periode 2010 – 2014 stabiliteit, of zelfs een voortdurende daling. Net als voorheen blijft ook voor 2014 de vaststelling geldig dat de Belgische ouderen niet vaker ernstig materieel gedepriveerd zijn dan hun leeftijdsgenoten in Frankrijk, Duitsland en de EU-15 als geheel. Nederlandse ouderen daarentegen leven wel duidelijk minder vaak in materiële deprivatie.

Vergelijking met de cijfers voor de bevolking als geheel toont dat in alle buurlanden, evenals in de EU-15, ouderen een veel kleiner risico op ernstige materiële deprivatie hebben dan personen beneden 65 jaar. Daarenboven is de trend bij de laatsten eerder opwaarts, zodat het verschil nog toeneemt tussen 2004 en 2013.

**Figuur 12** Persistente armoede (2006-2013) en ernstige materiële deprivatiegraad (2005-2014) in België, Duitsland, Frankrijk, Nederland en de EU-15



Bron: Eurostat.

## 2.2. Evolutie van sociale houdbaarheid tot 2060

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

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

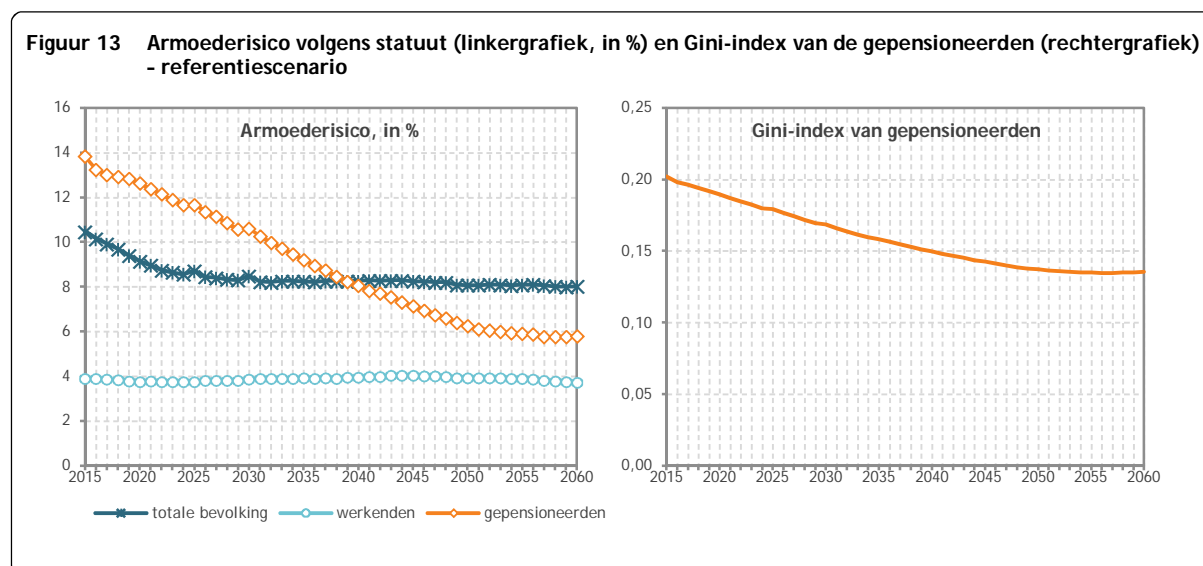


Bij de interpretatie van de simulatieresultaten moet rekening worden gehouden met twee belangrijke kenmerken van het model. Eerst en vooral worden de inkomsten uit spaargelden en de pensioenen uit de tweede pijler, bij gebrek aan beschikbare gegevens, niet gemodelleerd en dus niet in aanmerking genomen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

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

### 2.2.1. Evolutie van het armoederisico bij gepensioneerden

Figuur 13 (linkergrafiek) toont het armoederisico van de totale bevolking, werkenden en gepensioneerden voor het referentiescenario. Die indicator wordt beschreven in 2.1.1.



Het armoederisico van gepensioneerden daalt tot het midden van de jaren 2050 en stijgt zeer licht helemaal aan het einde van de simulatieperiode.

De geleidelijke daling van het armoederisico van gepensioneerden wordt verklaard door verschillende factoren. We vermelden de twee belangrijkste. De eerste factor heeft betrekking op de evolutie van de minimumpensioenen en de IGO. Enerzijds zijn er sinds het begin van de jaren 2000 vele welvaartsaanpassingen van die bedragen geweest (zie figuur 3). Anderzijds, uitgaande van de lage groeivoet van de gemiddelde reële lonen op middellange termijn<sup>56</sup>, en de trage vooruitgang van die groei naar zijn niveau op lange termijn (1,5 % in het referentiescenario van de SCvV), stijgen de minimumpensioenen van werknemers en zelfstandigen, alsook de IGO, tot aan het einde van de jaren 2020 sneller dan de lonen. De sociale uitkeringen worden immers vanaf 2017 geherwaardeerd volgens de parameters die gebruikt worden voor de berekening van de in het Generatiepact voorziene beschikbare enveloppes (zie sectie 1.2.4 in hoofdstuk 1 over de hypothesen) die los van de loongroei worden vastgelegd.

<sup>56</sup> Federaal Planbureau, 'Economische vooruitzichten 2016-2021', Reeks Vooruitzichten, juni 2016.

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

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

Merk op dat, in de recente verslagen van de SCvV, de projectie van het armoederisico de evolutie van deze indicator over de voorbije jaren correct anticipeerde. De daling van het armoederisico wordt bevestigd door de resultaten van de EU-SILC enquête (die met vertraging beschikbaar zijn).

### **2.2.2. Evolutie van de ongelijkheid tussen gepensioneerden**

Figuur 13 (rechtergrafiek) toont de Gini-index<sup>57</sup> voor gepensioneerden. Net zoals voor de analyse van het armoederisico, is het inkomen dat in aanmerking wordt genomen het equivalent gezinsinkomen. Dat kan samengesteld zijn uit inkomens van verschillende oorsprong. Het equivalent inkomen van een gezin bestaande uit een gepensioneerde en een werkende zal samengesteld zijn uit pensioeninkomens en inkomens uit arbeid. De inkomensverdeling van gepensioneerden hangt dus niet uitsluitend af van de pensioeninkomens maar ook van de samenstelling van het gezin en de inkomensstructuur ervan. Merk op dat de inkomsten uit spaargelden en de pensioenen uit de tweede pijler niet opgenomen zijn in het gemodelleerde inkomen voor de langetermijnprojectie.

De ongelijkheid tussen gepensioneerden neemt af tot het midden van de jaren 2050. Daarna stijgt ze zeer licht over de laatste vier jaren van de simulatieperiode.

De daling is het gevolg van, enerzijds, de evolutie van de samenstelling van het (huishoud)inkomen van gepensioneerden, en, anderzijds, van de afname van de spreiding van de pensioenuitkeringen. Het aandeel van het arbeidsinkomen in de huishoudens die uit minstens één gepensioneerde bestaan, neemt af tot het midden van de jaren 2040 en de inkomensverdeling van het pensioen wordt minder ongelijk tot het midden van de jaren 2050. Het dalend aandeel van het arbeidsinkomen in de inkomens van gepensioneerden weerspiegelt de trendmatige daling van de gezinsgrootte (een groeiend aantal personen dat alleen woont) en de vergrijzing van de gepensioneerde bevolking. Parallel daarmee wordt de spreiding van het pensioeninkomen kleiner. De laagste pensioenuitkeringen nemen sterker toe door de toenemende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en door de sterkere toename tot aan het einde van de jaren 2020 van de minimumpensioenen en de IGO vergeleken met de ontwikkeling van de reële lonen.

---

<sup>57</sup> De Gini-index is een maat voor de ongelijkheid in de inkomensverdeling. Zijn waarde ligt tussen 0 en 1, wat toelaat de inkomensongelijkheid tussen twee populaties van verschillende omvang te vergelijken. De waarde 0 beantwoordt aan een situatie waarin iedereen exact hetzelfde inkomen heeft. In het andere uiterste komt de waarde 1 overeen met de situatie waarin één persoon alle inkomen heeft, terwijl alle andere personen geen inkomen hebben.

