



HOGE RAAD VAN FINANCIËN

Studiecommissie voor de vergrijzing

JAARLIJKS VERSLAG

Juli 2021

De leden van de Studiecommissie voor de Vergrijzing:

de Heer J. Van Gompel, Voorzitter

de Heer P. Donnay, Ondervoorzitter

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

de Heer V. Magnée, op voordracht van de Nationale Bank van België

de Heer P. Raes, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken

Mevrouw E. Vanalme, op voordracht van de Minister van Financiën

Mevrouw S. Weemaes, op voordracht van het Federaal Planbureau

Het Secretariaat:

Mevrouw G. De Vil

Mevrouw N. Fasquelle

SYNTHESE	1
A. Inleiding.....	3
B. Vooruitzichten van de sociale uitgaven tot 2070	5
C. De sociale houdbaarheid van de pensioenen	13
DE BUDGETTAIRE EN SOCIALE GEVOLGEN VAN DE VERGRIJZING.....	17
Inleiding	19
1. Evolutie van de sociale uitgaven tegen 2070	21
1.1. Inleiding	21
1.2. De hypothesen van het SCvV-scenario	23
1.2.1. De demografische hypothesen	24
1.2.2. De socio-economische hypothesen	26
1.2.3. De macro-economische hypothesen	27
1.2.4. De sociaal-beleidshypothesen	32
1.2.5. De maatregelen op het gebied van sociale uitgaven	34
1.3. Langetermijnvooruitzichten van de sociale uitgaven	37
1.3.1. Referentiescenario	37
1.3.2. Alternatieve macro-economische scenario's	48
1.3.3. Alternatieve demografische scenario's	53
Focus - 20 jaar SCvV-verslagen	61
2. Sociale houdbaarheid van de vergrijzing	72
2.1. Stand van zaken van armoede bij ouderen	72
2.1.1. Definitie en methodologie	72
2.1.2. Klassiek armoederisico in België	75
2.1.3. Armoederisico in België bij alternatieve armoededrempels	84
2.1.4. Aanvullende indicatoren voor België	87
2.1.5. Internationale vergelijking	89
2.2. Evolutie van sociale houdbaarheid tot 2070	93
2.2.1. Inleiding	93
2.2.2. Evolutie van het armoederisico bij gepensioneerden	96
2.2.3. Evolutie van de ongelijkheid bij gepensioneerden	99

3. Bijlagen	101
Bijlage 1 - De vooruitzichten van de sociale uitgaven in het Ageing Report 2021	101
Bijlage 2 - De voornaamste herwaarderingsmaatregelen voor sociale uitkeringen tussen 2014 en 2024	113
Bijlage 3 - Aanvulling bij hoofdstuk sociale houdbaarheid	122

SYNTHESE

Synthese

A. Inleiding

De Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) werd opgericht door de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds. De wet van 18 december 2016¹ heeft het Zilverfonds opgeheven maar het voortbestaan van de SCvV bevestigd. Deze wet heeft het opschrift van de wet van 5 september 2001 namelijk vervangen door 'Wet tot oprichting van een Studiecommissie voor de vergrijzing en opstelling van een Vergrijzingsnota.'

De SCvV brengt jaarlijks een verslag uit over de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing. In die context presenteert het eerste hoofdstuk van het jaarlijks verslag 2021 de evolutie van alle sociale uitgaven tot 2070. Die evolutie wordt geïllustreerd aan de hand van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070, met name de variatie tussen die twee jaren van alle sociale uitgaven, uitgedrukt in procentpunt van het bbp. De budgettaire kosten van de vergrijzing zijn gevoelig voor onzekerheden rond toekomstige evoluties van de determinanten ervan, zoals bijvoorbeeld over de evolutie van de economische groei of van de bevolking. Vandaar dat naast het referentiescenario ieder jaar ook alternatieve scenario's over de macro-economische sleutelparameters productiviteit en werkloosheid worden voorgesteld. In het verslag 2020 werden, door een wijziging in het referentiescenario van de vruchtbaarheidshypothese op lange termijn, ook alternatieve scenario's met betrekking tot de vruchtbaarheid getoetst. In het verslag van dit jaar worden alternatieve scenario's over de levensverwachting en het internationaal migratiesaldo voorgesteld, de twee andere belangrijke parameters van de demografische projecties. Het jaar 2021 betekent ook de 20e verjaardag van de SCvV. Daarom worden in een Focus-artikel de projecties van de budgettaire kosten van de vergrijzing over deze twintig verslagen in kaart gebracht.

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

Verder bevat dit 20^e SCvV-verslag nog drie bijlagen. Een eerste bijlage beschrijft de resultaten voor België van de Europese langetermijnprognoses van de sociale uitgaven die voor elke lidstaat zijn uitgevoerd en die in het Ageing Report 2021 zijn gepubliceerd. Deze bijlage illustreert ook voor België de verschillen tussen de resultaten van het SCvV-verslag 2021 en het Ageing Report 2021, en de verschillen tussen het Ageing Report 2021 en het vorige Ageing Report dat dateert van 2018. De twee

¹ Wet van 18 december 2016 tot regeling van de erkenning en de afbakening van de crowdfunding en houdende diverse bepalingen inzake financiën.

andere bijlagen hebben betrekking op de maatregelen ter verhoging van de sociale uitkeringen en op bepaalde aanvullingen bij indicatoren die het armoederisico in kaart brengen.

Het SCvV-verslag presenteert vooruitzichten tot 2070, en dus geen voorspellingen. Voorspellingen pogen de best mogelijke raming te geven van een nabije toekomst (een jaar, of zelfs twee jaar). Vooruitzichten die worden opgesteld over een langere periode berusten onvermijdelijk op hypothesen. Gezien de onzekerheid waarmee bepaalde hypothesen worden omgeven, worden zeer vaak gevoeligheidsanalyses van de resultaten voor bepaalde sleutelparameters voorgesteld. Vooruitzichten beweren niet 'het' exacte cijfer te geven voor een gegeven horizon, maar vormen een besluitvormingsinstrument dat het debat ter zake kan kaderen. Ten slotte herinneren we eraan dat deze vooruitzichten betrekking hebben op bepaalde gevolgen van de vergrijzing, zonder rekening te houden met andere uitdagingen zoals de klimaatverandering, en gebaseerd zijn op een ongewijzigd sociaal-economisch stelsel.

Kader 1 De coronacrisis in het Jaarlijks Verslag 2021

De coronacrisis heeft duidelijk zware economische en sociale gevolgen. In vergelijking met de vorige projecties van juli 2020 lijken sommige van deze effecten echter minder groot dan werd gedacht, maar de onzekerheid blijft aanwezig omdat de gezondheidssituatie nog steeds kan veranderen. Afgaande op de huidige (voorlopige) beschikbare gegevens voor 2020, en de eerste waarnemingen voor begin 2021, heeft de economische groei in 2020 minder te lijden gehad dan aanvankelijk verwacht en is er in 2021 sprake van een daadwerkelijk herstel. Dat herstel zou zich doorzetten in 2022. Ook de arbeidsmarkt lijkt op korte termijn veerkrachtig te zijn, net als het beschikbaar inkomen dankzij de tijdelijke steunmaatregelen (met name tijdelijke werkloosheid voor werknemers en overbruggingsrecht voor zelfstandigen). Het ziet er naar uit dat de meer langdurige economische gevolgen van de crisis beperkter zouden zijn dan eerder geraamd.

De SCvV houdt in dit verslag rekening met een aantal van deze bovenvermelde economische effecten. Zo houden de budgettaire kosten van de vergrijzing (hoofdstuk 1) rekening met de impact van de coronacrisis op de demografie en op de macro-economie (bbp, werkloosheid, enz.). Ze houden ook rekening met de tijdelijke steunmaatregelen en de relancemaatregelen (bijvoorbeeld het plan voor herstel en veerkracht) die een impact hebben op de economische groei op middellange termijn. Wat de sociale houdbaarheid van de vergrijzing betreft (hoofdstuk 2), zal de crisis geen invloed op het bedrag van de pensioenen hebben en de steunmaatregelen voor het beschikbaar inkomen zorgen ervoor de armoederempel niet daalt. De evolutie van het armoederisico van gepensioneerden zou dus niet worden beïnvloed door de crisis.

Merk op dat de economische en sociale gevolgen van de coronacrisis veel ruimer zijn dan wat in het huidig verslag kon worden voorgesteld en ze gaan ook verder dan het onderzoeksveld van de SCvV. De SCvV kan in dit verslag in geen geval exhaustief zijn over de impact van de crisis, zowel op vlak van socio-economische groepen die getroffen worden (ouderen en anderen) als op vlak van dimensies (inkomens, gezondheid, sociaal contact, onderwijs). De SCvV beperkt zich hierbij tot wat kwantificeerbaar is op basis van de indicatoren of resultaten die standaard worden voorgesteld in het rapport.

B. Vooruitzichten van de sociale uitgaven tot 2070

a. De hypothesen van het referentiescenario

De vooruitzichten van de sociale uitgaven op lange termijn berusten op vier soorten hypothesen: demografische, socio-economische, macro-economische en sociaal-beleids hypothesen.

Het referentiescenario van de SCvV is gebaseerd op de ‘demografische vooruitzichten 2020-2070’ die door het Federaal Planbureau (FPB) en Statbel (Algemene Directie Statistiek) zijn gepubliceerd. De nationale **demografische projecties** zijn gebaseerd op drie types van hypothesen: vruchtbaarheid, levensverwachting en internationale migratie.

In de afgelopen tien jaar is het totale vruchtbaarheidscijfer (of het gemiddeld aantal kinderen per vrouw) gedaald van 1,84 in 2010 tot 1,59 in 2019. In het referentiescenario wordt ervan uitgegaan dat de pandemie (toegenomen onzekerheid, problemen op de arbeidsmarkt, enz.) en sommige maatregelen die zijn genomen om deze pandemie tegen te gaan (beperkingen op sociale contacten) in 2021 opnieuw een negatieve impact op de vruchtbaarheid zullen hebben, waarbij het totale vruchtbaarheidscijfer zal dalen tot 1,54. Dat cijfer stijgt vervolgens geleidelijk tot 1,6 in 2027 en tot 1,72 in 2038. Daarna blijft het relatief stabiel tot 2070.

De levensverwachting bij de geboorte van mannen neemt tussen 2020 en 2070 toe met 9,6 jaar en die van vrouwen met 6,5 jaar. Het verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen bedraagt 4,6 jaar in 2020, maar verkleint tot 1,6 jaar in 2070. De hypothese van de levensverwachting (naar leeftijd en geslacht) trekt de waargenomen trends tussen 1992 en 2019 door over de periode 2020-2070 en houdt rekening met een geleidelijke vertraging van het groeiritme van de levensverwachting.

Het migratiesaldo (d.w.z. de immigraties min emigraties) is gebaseerd op een projectie van de immigratie naar België en de emigratie vanuit België. Dit saldo is positief over de gehele periode 2020-2070. De immigratie evolueert van 174 600 personen in 2019 naar 152 100 personen in 2070 en de emigratie stijgt van 119 600 personen tot 130 300 personen. Dit komt overeen met een nettomigratie die van 55 000 personen in 2019 naar bijna 22 000 personen in 2070 evolueert. Merk op dat de gezondheids crisis het migratiesaldo op korte termijn beïnvloedt: er wordt van uitgegaan dat de niet-gerealiseerde migratieprojecten in 2020 en 2021 zich gedeeltelijk zullen herstellen in de periode 2022-2026.

De **socio-economische hypothesen** maken het mogelijk de demografische bevolking uit te splitsen in socio-economische categorieën die relevant zijn voor de projectie van de sociale uitgaven (bijvoorbeeld het aantal uitkeringsgerechtigden), naar geslacht en leeftijdsgroep, of zelfs per leeftijdsjaar. Het referentiescenario gaat uit van een ongewijzigde wettelijke en institutionele context, maar integreert de hervormingen die zijn doorgevoerd of waarvan de modaliteiten voldoende duidelijk zijn. In het kader van de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd in 2025 en 2030 werd een specifieke hypothese met betrekking tot het pensioneringsgedrag opgesteld. Het betreft “de verschuivingshypothese” die stelt dat een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd met één jaar (twee jaar) resulteert in een

pensioneringsuitstel van gemiddeld één jaar (twee jaar). Tegelijk wordt rekening gehouden met toenemende kansen op instroom in de invaliditeit met de leeftijd.

De **macro-economische hypothesen** hebben betrekking op de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en de groei van de arbeidsproductiviteit en maken het mogelijk de economische groei te bepalen. Op middellange termijn is de macro-economische omgeving overgenomen uit de 'Economische vooruitzichten 2021-2026' die het Federaal Planbureau in juni 2021 heeft gepubliceerd. Die vooruitzichten zijn natuurlijk op korte termijn sterk getekend door de gezondheidscrisis. Tussen 2023 en 2026 lijkt de situatie echter terug te keren naar een evolutie die vergelijkbaar is met die van voor de crisis: de economie groeit in deze periode gemiddeld 1,4 % per jaar. Ook lijkt de arbeidsmarkt bestand tegen de coronacrisis, waardoor de werkloosheidsgraad volgens het administratief concept van 8,9 % in 2019 op korte termijn licht naar boven en naar beneden schommelt en vervolgens geleidelijk daalt tot 7,7 % in 2026.

Het referentiescenario van de SCvV gaat op lange termijn uit van een geleidelijke herneming van de productiviteitsgroei, die vanaf 2045 jaarlijks 1,5 % zou groeien. Over de gehele projectieperiode bedraagt de gemiddelde jaarlijkse groei van de arbeidsproductiviteit tussen 2020 en 2070 echter slechts 1,2 %. De productiviteitsgroei op lange termijn kan hoog lijken in het licht van de recente waarnemingen en gaat ervan uit dat de maatregelen ter bevordering van de productiviteit worden voortgezet. Er wordt ook benadrukt dat, voor de productiviteitsgroei op lange termijn (1,5 % vanaf 2045), het SCvV-referentiescenario identiek is aan dat van de Ageing Working Group, waarvan de laatste projecties in mei zijn gepubliceerd in het Ageing Report 2021. Zoals al het geval is sinds het verslag van 2016, blijft de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn (volgens het administratief concept) in het referentiescenario gehandhaafd op 7 %. Die hypothese veronderstelt dat de huidige structurele maatregelen op het gebied van de arbeidsmarkt worden gehandhaafd en dat een actief arbeidsmarktbeleid wordt voortgezet.

De **hypothesen inzake sociaal beleid** houden verband met de reële herwaarderingen van sociale uitkeringen, naast hun automatische aanpassing aan de prijsevolutie. Voor de jaren 2021 en 2022 zijn de maatregelen inzake welvaartsvastheid van de sociale partners en de regeringsmaatregelen in de projectie opgenomen. Vanaf 2023 worden de sociale uitkeringen, bovenop de maatregelen beslist door de regering voor de jaren 2023 en 2024, geherwaardeerd volgens de parameters die worden gebruikt voor de berekening van de in het Generatiepact voorziene theoretisch beschikbare enveloppes in alle takken – met uitzondering van de kinderbijslag – van de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de socialebijstandsregeling.

b. Budgettaire kosten van de vergrijzing in het referentiescenario

Op basis van de hypothesen van het referentiescenario stijgen de sociale uitgaven van 24,6 % van het bbp in 2019 tot 29,8 % van het bbp in 2070. De budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen dus 5,2 procentpunt van het bbp tussen 2019 en 2070. Merk op dat, traditioneel, het aanvangsjaar van de budgettaire kosten van de vergrijzing één jaar opschuift van het ene verslag tot het andere. In overeenstemming hiermee zou het verslag 2021 de budgettaire kosten moeten presenteren over de periode 2020-2070. De SCvV heeft er echter voor gekozen om de budgettaire kosten te analyseren over

de periode 2019-2070, zoals in het verslag van 2020, omdat het aanvangsjaar 2020 een atypisch jaar is, dat sterk wordt gekenmerkt door de gezondheids crisis. Hierdoor stijgen enerzijds de sociale uitgaven sterk en daalt anderzijds de economische groei waardoor in dat jaar de sociale uitgaven, uitgedrukt als percentage van het bbp, een piek bereiken.



Tabel 9 geeft de evolutie van de totale sociale uitgaven in procent van het bbp en van de budgettaire kosten van de vergrijzing over verschillende periodes en verschillende sociale uitkeringen.

Tabel 1 Evolutie van de sociale uitgaven en van de budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens het referentiescenario van juli 2021
In procent van het bbp en in procentpunt van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Referentiescenario van de SCvV van juli 2021						
	2019	2026	2050	2070	2019-2050	2050-2070	2019-2070
	In procent van het bbp				In procentpunt van het bbp		
Pensioenen ^a	10,5	12,3	13,9	14,0	3,4	0,0	3,4
Gezondheidszorg ^b	7,8	8,7	10,3	10,5	2,5	0,2	2,7
Arbeidsongeschiktheid ^c	2,0	2,5	2,1	2,0	0,1	-0,1	0,0
Werkloosheid ^d	1,3	1,2	1,0	0,9	-0,3	-0,1	-0,4
Kinderbijslag	1,5	1,4	1,2	1,0	-0,3	-0,2	-0,5
Overige sociale uitgaven ^e	1,5	1,7	1,6	1,4	0,1	-0,1	0,0
Total	24,6	27,8	30,1	29,8	5,5	-0,3	5,2

a. Pensioenen in de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de overheidssector, inclusief de IGO (inkomensgarantie voor ouderen) en de overheidsbedrijven ten laste van de overheid (in deze laatste regeling houden de voorgestelde resultaten geen rekening met het optrekken van de wettelijke pensioenleeftijd).

b. Overheidsuitgaven op alle bevoegdheidsniveaus (sociale zekerheid, federale overheid, lokale en de gemeenschappen en gewesten (G&G)) voor acute en langdurige gezondheidszorg, inclusief de Vlaamse Zorgverzekering (0,1 % van het bbp).
De langdurige zorg omvat de thuiszorg, het verblijf van bejaarden in rustoorden, in rust- en verzorgingstehuizen, in psychiatrische verzorgingsinstellingen en in initiatieven voor beschut wonen alsook sommige uitgaven voor bijstand in het dagelijks leven voor afhankelijkke bejaarden. De 'acute' zorg omvat de overige gezondheidszorg.

c. Uitkeringen voor moederschap, primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit.

d. Inclusief werkloosheid met bedrijfstoelage, tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

e. Hoofdzakelijk de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, fondsen voor bestaanszekerheid (enkel het socialezekerheidsdeel volgens de beginselen van het ESR 2010), tegemoetkomingen aan personen met een handicap, leefloon en het overbruggingsrecht voor zelfstandigen.

Op lange termijn bereikt het gewicht van de sociale uitgaven als percentage van het bbp een maximum van 30,1 % van het bbp in 2050. De budgettaire kosten bereiken 5,5 procentpunt van het bbp tussen 2019 en 2050. Dit is het gevolg van de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg, die in deze periode aanzienlijk toenemen. Daartegenover staat dat de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen en kinderbijslag verminderen. Het gewicht van de sociale uitgaven als percentage van het bbp vermindert vervolgens licht tussen 2050 en 2070 als gevolg van de dalende uitgaven voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, kinderbijslag en andere sociale uitgaven. Deze vermindering is het gevolg van de gedeeltelijke welvaartsaanpassing van de uitkeringen, en meer in het bijzonder van de forfaitaire uitkeringen en de minima die een jaarlijkse reële aanpassing krijgen van 1 % terwijl het gemiddeld loon (of de productiviteit) in deze periode jaarlijks met 1,5 % stijgt.

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

In vergelijking met de resultaten van het SCvV-verslag van 2020, liggen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070 0,9 procent van het bbp hoger in de nieuwe vooruitzichten. Deze stijging is grotendeels het gevolg van een aantal overheidsmaatregelen in de pensioenregelingen van werknemers en zelfstandigen (verhoging van het minimumpensioen, afschaffing van de correctiecoëfficiënt in de zelfstandigenregeling, ...) die deze uitgaven doen toenemen. Het opnemen van deze maatregelen in de nieuwe vooruitzichten leidt er eveneens toe dat de sociale uitgaven voortaan een maximum bereiken in 2050 in plaats van in 2040 zoals in de vorige projecties.

c. De budgettaire kosten van de vergrijzing volgens alternatieve scenario's

In dit verslag worden drie alternatieve macro-economische scenario's en drie alternatieve demografische scenario's gepresenteerd. In deze zes scenario's is de demografische en macro-economische context op middellange termijn, tussen 2019 en 2026, identiek aan die van het referentiescenario. In de drie macro-economische varianten worden alleen bepaalde macro-economische hypothesen voor de lange termijn gewijzigd. Alle andere hypothesen, namelijk de demografische, socio-economische en sociale beleidshypothesen, blijven ongewijzigd in vergelijking met het referentiescenario. Het principe is hetzelfde in de demografische varianten, waar alleen de demografische hypothesen op lange termijn worden gewijzigd en de socio-economische, macro-economische en sociale beleidshypothesen identiek zijn aan die van het referentiescenario.

Alternatieve macro-economische scenario's

Gezien de onzekerheid rond de toekomstige evolutie van de sleutelparameter van de productiviteitsgroei, stelt het SCvV-verslag, zoals elk jaar, een eerste alternatief scenario van een zwakkere productiviteitsgroei op lange termijn voor. Er wordt ook een tweede alternatief scenario met een hogere werkloosheidsgraad berekend en een derde alternatief scenario combineert de lagere productiviteitsgroei en de hogere werkloosheidsgraad.

Het eerste scenario gaat uit van een lagere jaarlijkse productiviteitsgroei op lange termijn: 1 % vanaf 2032 in plaats van een verdere groei tot 1,5 % in 2045 in het referentiescenario. In dit scenario ligt de jaarlijkse productiviteitsgroei tussen 2020 en 2070 gemiddeld 0,3 procentpunt lager dan in het referentiescenario (0,9 % in plaats van 1,2 %). Bij ongewijzigde werkgelegenheid liggen de productiviteit en het bbp in dit scenario in 2070 14,5 % lager dan in het referentiescenario. Het tweede scenario wijzigt de hypothese van de structurele werkloosheid op lange termijn (volgens het administratief concept). Uitgaande van een werkloosheidsgraad van 7,7 % in 2026, loopt dit op tot 8 % in 2027 en blijft vervolgens constant op dit niveau, terwijl het in het referentiescenario van 7,7 % in 2026 naar 7 % in 2029 gaat. Bij ongewijzigde productiviteit liggen de werkgelegenheids- en bbp-niveaus in 2070 1,1 % lager dan in het

referentiescenario. Het derde scenario, ten slotte, combineert de veronderstellingen van de eerste twee scenario's. In vergelijking met de resultaten van het referentiescenario ligt het bbp in 2070 15,4 % lager.

In het scenario met een lagere productiviteitsgroei nemen de budgettaire kosten van de vergrijzing over de gehele projectieperiode met 2,3 procentpunt van het bbp toe ten opzichte van het referentiescenario: tussen 2019 en 2070 bedragen zij 7,5 procentpunt van het bbp in plaats van 5,2 procentpunt. Deze stijging is het gevolg van een lager bbp, waardoor het gewicht van alle sociale uitgaven, en met name de pensioenuitgaven, toeneemt. Het scenario met een hogere werkloosheidsgraad leidt tot hogere budgettaire kosten tussen 2019 en 2070, namelijk 5,7 procentpunt van het bbp tegenover 5,2 procentpunt in het referentiescenario. In dit scenario doen de stijging van de werkloosheidsuitgaven en de lagere economische groei de budgettaire kosten van de vergrijzing stijgen. De combinatie van de eerste twee scenario's, ten slotte, resulteert in budgettaire kosten van de vergrijzing ten belope van 8,0 procentpunt van het bbp tussen 2019 en 2070.

Merk op dat de variatie in de budgettaire kosten van de vergrijzing die voortvloeit uit een variatie in de gemiddelde jaarlijkse groei van de productiviteit of een variatie in het werkloosheidspercentage op lange termijn vrijwel lineair is. Zo zou een vermindering van de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei met 0,1 procentpunt tussen 2020 en 2070 leiden tot een stijging van de budgettaire kosten met ongeveer 0,8 procentpunt van het bbp tussen 2019 en 2070.

Alternatieve demografische scenario's

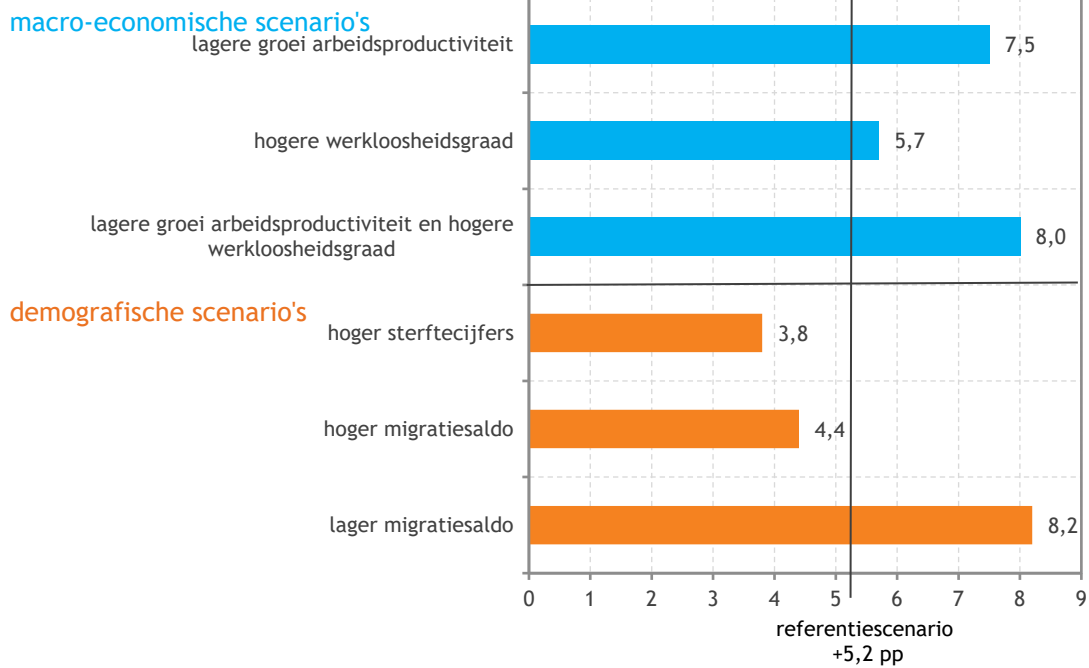
Er worden drie alternatieve demografische scenario's op lange termijn voorgesteld: het eerste betreft een hoger sterftcijfer en de twee volgende een lager en hoger migratiesaldo, in vergelijking met het referentiescenario. In het scenario met een hoger sterftcijfer blijft de levensverwachting bij de geboorte toenemen, maar langzamer dan in het referentiescenario. Alleen de sterftequotienten van personen van 67 jaar en ouder worden verhoogd om te komen tot een algemene levensverwachting bij de geboorte die in 2070 twee jaar lager ligt dan in het referentiescenario. Het scenario voor een hoger (lager) migratiesaldo werd opgesteld door het niveau van het migratiesaldo vast te leggen op het hoogste (laagste) niveaus die sinds 1992 werden bereikt (exclusief 2010), d.w.z. het gemiddelde van de jaren 2008 en 2009 (1997 en 1998). Dit saldo wordt van 2027 tot 2070 constant gehouden. In vergelijking met het referentiescenario vertonen de alternatieve scenario's dus geen symmetrisch profiel naar boven en naar onder.

Bij een hogere mortaliteit daalt de afhankelijkheidsratio van ouderen in 2070 met 3,1 procentpunt ten opzichte van het referentiescenario. Het is vooral het aantal pensioenen dat daalt, aangezien de beroepsbevolking nagenoeg ongewijzigd blijft. In vergelijking met het referentiescenario laten de scenario's met een hoger/lager migratiesaldo respectievelijk een stijging/daling zien van de bevolking van 0 tot 17 jaar en de bevolking van 18 tot 66 jaar. Anderzijds is in beide scenario's het aantal personen van 67 jaar en ouder hoger dan in het referentiescenario. Door een hoger migratiesaldo verouderen er meer mensen in België. In het scenario van het lager migratiesaldo is het migratiesaldo op leeftijden dichtbij en na de pensionering minder negatief dan in het referentiescenario. Bijgevolg stijgt de afhankelijkheidsratio van ouderen in 2070 met 8 procentpunt in het scenario met een lager migratiesaldo, terwijl deze in 2070 met 1,2 procentpunt daalt in het scenario met een hoger migratiesaldo.

In de demografische varianten blijven, volgens de economische langetermijntheorie, de activiteitsgraad en de werkloosheidsgraad dezelfde als in het referentiescenario. Op lange termijn leidt een procentuele verandering in de bevolking van 18 tot 66 jaar, in vergelijking met het referentiescenario, dus tot eenzelfde procentuele verandering in de beroepsbevolking, de werkloosheid en de werkgelegenheid. Bij ongewijzigde productiviteitswinsten ten opzichte van het referentiescenario leidt de verandering in de werkgelegenheid tot de verandering in het bbp. Vrijwel geen effect is zichtbaar in het scenario met een hogere mortaliteit. Anderzijds zijn in 2070 de werkgelegenheids- en bbp-niveaus in het scenario met een hoger migratiesaldo 18,1 % hoger en in het scenario met een lager migratiesaldo 13,5 % lager dan in het referentiescenario.

In het scenario met een hoger sterftecijfer bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070 3,8 procentpunt van het bbp, ofwel 1,4 procentpunt minder dan in het referentiescenario. Aangezien in dit scenario het aantal personen van 67 jaar en ouder verandert, komt dit verschil voort uit lagere uitgaven voor pensioenen en langdurige zorg. Merk op dat een scenario met een lager sterftecijfer van dezelfde grootteorde zou leiden tot een toename van de budgettaire kosten van de vergrijzing van dezelfde grootteorde. Het scenario met een hoger migratiesaldo leidt tot een vermindering van de budgettaire kosten van de vergrijzing met 0,8 procentpunt van het bbp tussen 2019 en 2070. In dit scenario wordt de stijging van de sociale uitgaven, die het gevolg is van een groter aantal uitkeringsgerechtigden, meer dan gecompenseerd door een hoger bbp. Dit vermindert het gewicht van alle sociale uitgaven als percentage van het bbp. Ten slotte zijn in het scenario met een lager migratiesaldo de sociale uitgaven lager dan in het referentiescenario, maar is het gewicht ervan als percentage van het bbp veel groter omdat het bbp veel lager is. De budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070 bedragen 8,2 procentpunt van het bbp, dat is 3 procentpunt meer dan in het referentiescenario.

Figuur 1 Budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070, referentiescenario en alternatieve scenario's
In procentpunt van het bbp

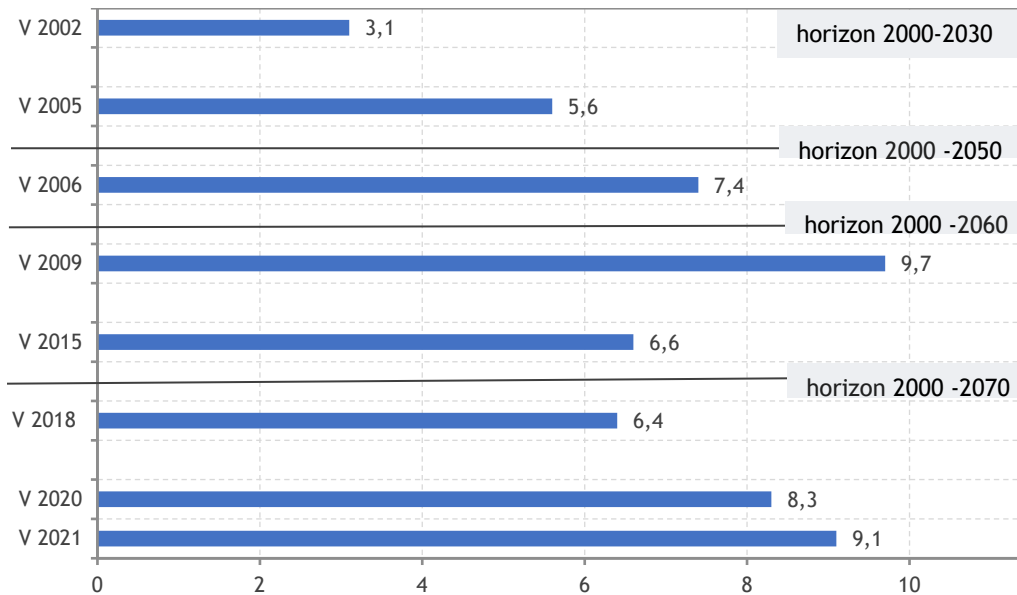


d. Twintig verslagen van de SCvV

De SCvV publiceerde haar eerste jaarlijkse verslag in 2002, en in dit jaar 2021 verschijnt dus het twintigste verslag. Vandaar dat een focusartikel wordt gewijd aan het in perspectief plaatsen van deze 20 jaar van projecties van sociale uitgaven op lange termijn. In de loop van de verschillende verslagen zijn veel elementen veranderd, zoals de projectiehorizon, de hypothesen, de methodologieën, of nog, grote onvoorziene crisissen en hervormingen van de sociale uitkeringen.

De volgende grafiek illustreert de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen het jaar 2000 en de verschillende projectiehorizons, aan de hand van enkele van de opmerkelijkste edities van het SCvV-verslag.

Figuur 2 Budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2000 en de verschillende projectiehorizons (2030, 2050, 2060 et 2070), doorheen een selectie van SCvV - verslagen
In procentpunt van het bbp



Vanaf het eerste verslag in 2002 tot het verslag van 2005 was de projectie beperkt tot het jaar 2030. De budgettaire kosten van de vergrijzing over de periode 2000-2030 zijn tussen het eerste en het vierde verslag gestegen, voornamelijk als gevolg van de onvoorziene verslechtering van het economisch klimaat aan het begin van de 21e eeuw. In het verslag 2006 verklaart de verlenging van de projectiehorizon met 20 jaar de toename van de budgettaire kosten die wordt geraamd voor de periode 2000-2050. De afhankelijkheidsratio van ouderen blijft immers ook na 2030 stijgen (zij het gematigder) en leidt tot een bijkomende toename van de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg.

Het verslag van 2009 werd gekenmerkt door een sterke stijging van de budgettaire kosten van de vergrijzing, berekend over de periode 2000-2060. Dit keer is het niet de verlenging van de projectieperiode met 10 jaar die deze verhoging verklaart, maar veeleer de economische en financiële crisis van 2008-2009 en een hypothese van lagere productiviteitswinsten op lange termijn. In het verslag van 2015 verminderen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2000 en 2060 als gevolg van diverse besparingsmaatregelen, waaronder de pensioenhervorming.

Vanaf het verslag 2018 wordt de berekeningshorizon van de budgettaire kosten van de vergrijzing uitgebreid tot 2070. Deze verlenging van de projectieperiode verklaart de iets lagere budgettaire kosten in het verslag over 2018 dan in het vorige verslag. Op de zeer lange termijn is de stijging van de afhankelijkheidsratio van ouderen in feite zeer gematigd en de gedeeltelijke welvaartsaanpassingen van de sociale uitgaven neigen de toename van de sociale uitkeringen af te remmen.

In het verslag 2020 worden de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2000 en 2070 grotendeels verhoogd door de verlaging van de vruchtbaarheidshypothese op lange termijn en het scenario van een gedeeltelijk verlies van economische groei als gevolg van de gezondheidscrisis van 2020-2021.

Volgens het verslag over 2021 zullen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2000 en 2070 verder oplopen ten gevolge van diverse maatregelen om de pensioenen te verhogen. Anderzijds lijkt het erop dat de economische gevolgen van de gezondheidscrisis op lange termijn beperkt zouden zijn.

C. De sociale houdbaarheid van de pensioenen

a. Stand van zaken op basis van de EU-SILC

Het armoederisico bij 65-plussers, zowel alleenstaanden als koppels, oudere vrouwen en gepensioneerden daalt globaal sterk van 2006 tot 2014 en vertoont een relatief stabiele tot licht stijgende trend van 2014 tot 2017. Zo loopt in 2006 23 % van de 65-plussers, 19,6 % van de gepensioneerden en 15,2 % van de totale bevolking een armoederisico. Tegen 2014 is dat respectievelijk gedaald tot 15,2 %, 12,4 % en 14,9 % en in 2017 bedraagt het armoederisico 16,7 % bij 65-plussers, 14,1 % bij gepensioneerden en 16,5 % bij de totale bevolking. Deze evoluties blijken uit de resultaten van de EU-SILC-enquêtes 2007 tot 2018, over de inkomens van 2006 tot 2017. Iemand loopt dan een armoederisico indien zijn equivalent beschikbaar inkomen, of het gezinsinkomen herschaald naar een individueel niveau, lager is dan de armoeddrempel. Op basis van de EU-SILC 2018 bedraagt deze drempel bijvoorbeeld 14 244 euro in 2017.

De resultaten op basis van de meest recente EU-SILC-enquêtes 2019 en 2020, waarin respectievelijk de inkomens van 2018 en 2019 werden bevraagd, zijn moeilijk vergelijkbaar met deze uit de voorgaande enquêtes. Zo werden in de Belgische EU-SILC 2019 belangrijke methodologische wijzigingen ingevoerd en brak tijdens de afname van de EU-SILC 2020 de COVID-19-pandemie uit. Deze pandemie heeft in principe geen impact op de bevraagde inkomens die betrekking hebben op 2019 maar de maatregelen die in 2020 van kracht waren ter bestrijding van de pandemie, leidden tot problemen bij de dataverzameling (zoals overschakeling naar telefonische interviews, een bias in de gerealiseerde steekproef,...). Dit maakt dat deze cijfers met enige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Op basis van de EU-SILC 2020 bedraagt de armoeddrempel voor 2019 15 408 euro. Het equivalent beschikbaar inkomen van 14,1 % van de totale bevolking zou onder deze grens liggen. Voor 65-plussers (18,7 %) en gepensioneerden (16,2 %) wordt een merkelijk hoger armoederisico geregistreerd dan voor de totale bevolking. Gegeven de onzekerheid bij de recente cijfers is het nog te vroeg om hier conclusies aan vast te knopen. Eventuele inkomenseffecten van recente maatregelen, zoals de verhogingen van de minima die voorzien zijn voor de periode 2021-2024, of van de impact van de coronacrisis, zijn nog niet zichtbaar in de beschikbare EU-SILC-resultaten. De projecties van het armoederisico in deel b houden hier wel rekening mee.

Verschillende factoren kunnen de armoede-evolutie bij ouderen en gepensioneerden verklaren. Zo leidt de toegenomen activiteitsgraad bij vrouwen tot langere loopbanen wat resulteert in hogere pensioenen. Ook de adequaatheid van de minimumpensioenen en de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) is een belangrijke verklarende factor. Over de periode 2005-2011 zijn de maximumbedragen van de IGO en van de pensioenminima sterker gestegen dan de armoeddrempel, waarna ze relatief stabiel blijven ten opzichte van de drempel, met uitzondering van de minimumpensioenen in de zelfstandigenregeling die ook na 2011 nog sterker stijgen dan de drempel. In 2019 liggen de minimumpensioenen voor een

alleenstaande in de werknemers- en zelfstandigenregeling na een volledige loopbaan rond de armoededrempel. De overige minima voor ouderen halen het niveau van de armoededrempel niet maar de kloof is dus wel sterk gereduceerd.

Bijkomende indicatoren wijzen op een nuancering van het armoederisico bij ouderen. Bovenvermeld 'klassiek' armoederisico is gebaseerd op een netto beschikbaar inkomen dat geen rekening houdt met het vermogen, zoals het bezit van een woning. Bij eenzelfde beschikbaar inkomen zal de levensstandaard van eigenaars van een woning echter groter zijn dan die van huurders omdat zij geen huur betalen. Indien het armoederisico berekend wordt op basis van een beschikbaar inkomen dat rekening houdt met dat inkomensvoordeel voor eigenaars, dan stellen we een merkkelijk lager armoederisico vast bij ouderen tegenover de rest van de bevolking (in 2018 bijvoorbeeld respectievelijk 10,1 % en 14,8 %). Dit grote effect bij ouderen is grotendeels te wijten aan het percentage eigenaars zonder hypotheeklasten dat bij hen veel groter is. Andere aanvullende indicatoren geven aan dat 65-plussers in vergelijking met de jongere populatie minder problemen ondervinden om de eindjes aan elkaar te knopen en dat ze minder materieel en sociaal gedepriveerd zijn (niet kunnen voorzien in minstens vijf items uit een lijst van dertien).

In vergelijking met onze buurlanden is in 2018 het armoederisico bij ouderen en gepensioneerden in België hoger dan dat in Nederland en Frankrijk maar lager dan in Duitsland. Net zoals in België, is het armoederisico bij ouderen en gepensioneerden gedaald in Frankrijk over de periode 2005-2014, wat niet het geval is in Duitsland en in Nederland. Belgische ouderen zijn in 2019 minder vaak ernstig sociaal en materieel gedepriveerd dan hun leeftijdsgenoten in Frankrijk maar ervaren meer deprivatie dan Nederlandse en Duitse ouderen, al is het verschil met Duitsland klein.

b. Vooruitzichten tot 2070

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

Volgens het referentiescenario daalt het armoederisico van gepensioneerden gestaag tot 2070. Verschillende factoren dragen bij tot deze evolutie. Een eerste factor is de herwaardering van de pensioenminima en de IGO. Naast de besliste maatregelen die voorzien in een verhoging van de minima en de IGO over de periode 2021-2024, worden de minima in projectie geherwaardeerd volgens de parameters voor de berekening van de welvaartsenvelopes, zoals voorzien in het Generatiepact. Deze parameters zijn onafhankelijk van de loongroei vastgelegd: de jaarlijkse welvaartsaanpassing voor de pensioenminima en de IGO bedraagt 1 %, voor de overige bestaande pensioenen 0,5 % en voor het loonplafond bij de pensioenberekening 1,25 %. De lonen evolueren in het referentiescenario geleidelijk naar een groei van 1,5 % per jaar vanaf 2045. Hierdoor zullen de minima en IGO tot het midden van de jaren 2030 sneller stijgen dan de armoededrempel, wat bijdraagt tot een daling van het armoederisico over deze periode. Daarna stijgen de minima minder snel dan de drempel waardoor de daling van het armoederisico trager verloopt. Een tweede factor die bijdraagt tot een daling van het armoederisico bij

gepensioneerden is de toegenomen en verwachte verdere toename van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Hierdoor zullen steeds meer vrouwen hun eigen rustpensioen opnemen en zal ook het gemiddeld bedrag van hun pensioen toenemen.

Op het einde van de projectieperiode is het verschil in armoederisico tussen vrouwelijke en mannelijke ouderen verwaarloosbaar maar de daling van het armoederisico bij vrouwen verloopt trager dan bij hun mannelijke leeftijdsgenoten. Dit is enerzijds te wijten aan een daling van het aandeel weduwen, die grotendeels goed beschermd zijn tegen het risico op armoede door relatief genereuze overlevingspensioenen. Anderzijds zal, zowel bij vrouwen als bij mannen, het aandeel ouderen die zijn gescheiden of die nooit gehuwd zijn, stijgen. Relatief korte loopbanen komen nu en in de komende decennia nog veel vaker voor bij gescheiden en nooit gehuwde vrouwen dan onder mannen in dezelfde burgerlijke staat. Om deze reden is hun pensioen lager en hun armoederisico hoger.

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

Naast het armoederisico wordt ook de evolutie van de ongelijkheid bij gepensioneerden in kaart gebracht aan de hand van de Gini-index en de kwintielratio S80/S20. Beide indicatoren geven dezelfde tendens aan in het referentiescenario: van 2019 tot het einde van de jaren 2050 daalt de ongelijkheid onder gepensioneerden voortdurend, waarna ze zich zou stabiliseren. De daling van de ongelijkheid is het gevolg van dezelfde factoren als de daling van het armoederisico. Enerzijds, volgens de gehanteerde welvaartshypothesen, kennen de minimumpensioenen en de IGO een jaarlijkse reële verhoging van 1 % met daarenboven de extra verhogingen tussen 2021 en 2024, terwijl de welvaartsaanpassing voor de andere pensioenen 0,5 % bedraagt. Tevens stijgt het loonplafond bij de berekening van de pensioenen op de lange termijn minder dan de groeivoet van het gemiddeld loon, hetgeen de stijging van de hoogste pensioenen afremt. Ten slotte leidt de toegenomen arbeidsmarktparticipatie van vrouwen tot minder gepensioneerden met een erg laag eigen pensioen wat de pensioenongelijkheid, in het bijzonder tussen mannen en vrouwen, vermindert.

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

Inleiding

De Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) werd opgericht door de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds. De wet van 18 december 2016² heeft het Zilverfonds opgeheven maar het voortbestaan van de SCvV bevestigd. Deze wet heeft het opschrift van de wet van 5 september 2001 namelijk vervangen door 'Wet tot oprichting van een Studiecommissie voor de vergrijzing en opstelling van een Vergrijzingsnota.'

De SCvV brengt jaarlijks een verslag uit over de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing. In die context presenteert het eerste hoofdstuk van het jaarlijks verslag 2021 de evolutie van alle sociale uitgaven tot 2070. Die evolutie wordt geïllustreerd aan de hand van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070, met name de variatie tussen die twee jaren van alle sociale uitgaven, uitgedrukt in procentpunt van het bbp. De budgettaire kosten van de vergrijzing zijn gevoelig voor onzekerheden rond toekomstige evoluties van de determinanten ervan, zoals bijvoorbeeld over de evolutie van de economische groei of van de bevolking. Vandaar dat naast het referentiescenario ieder jaar ook alternatieve scenario's over de macro-economische sleutelparameters productiviteit en werkloosheid worden voorgesteld. In het verslag 2020 werden, door een wijziging in het referentiescenario van de vruchtbaarheidshypothese op lange termijn, ook alternatieve scenario's met betrekking tot de vruchtbaarheid getoetst. In het verslag van dit jaar worden alternatieve scenario's over de levensverwachting en het internationaal migratiesaldo voorgesteld, de twee andere belangrijke parameters van de demografische projecties. Het jaar 2021 betekent ook de 20e verjaardag van de SCvV. Daarom worden in een Focus-artikel de projecties van de budgettaire kosten van de vergrijzing over deze twintig verslagen in kaart gebracht.

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

Verder bevat dit 20^e SCvV-verslag nog drie bijlagen. Een eerste bijlage beschrijft de resultaten voor België van de Europese langetermijnprognoses van de sociale uitgaven die voor elke lidstaat zijn uitgevoerd en die in het Ageing Report 2021 zijn gepubliceerd. Deze bijlage illustreert ook voor België de verschillen tussen de resultaten van het SCvV-verslag 2021 en het Ageing Report 2021, en de verschillen tussen het Ageing Report 2021 en het vorige Ageing Report dat dateert van 2018. De twee

² Wet van 18 december 2016 tot regeling van de erkenning en de afbakening van de crowdfunding en houdende diverse bepalingen inzake financiën.

andere bijlagen hebben betrekking op de maatregelen ter verhoging van de sociale uitkeringen en op bepaalde aanvullingen bij indicatoren die het armoederisico in kaart brengen.

Het SCvV-verslag presenteert vooruitzichten tot 2070, en dus geen voorspellingen. Voorspellingen pogen de best mogelijke raming te geven van een nabije toekomst (een jaar, of zelfs twee jaar). Vooruitzichten die worden opgesteld over een langere periode berusten onvermijdelijk op hypothesen. Gezien de onzekerheid waarmee bepaalde hypothesen worden omgeven, worden zeer vaak gevoeligheidsanalyses van de resultaten voor bepaalde sleutelparameters voorgesteld. Vooruitzichten beweren niet 'het' exacte cijfer te geven voor een gegeven horizon, maar vormen een besluitvormingsinstrument dat het debat ter zake kan kaderen. Ten slotte herinneren we eraan dat deze vooruitzichten betrekking hebben op bepaalde gevolgen van de vergrijzing, zonder rekening te houden met andere uitdagingen zoals de klimaatverandering, en gebaseerd zijn op een ongewijzigd sociaal-economisch stelsel.

Kader 2 De coronacrisis in het Jaarlijks Verslag 2021

De coronacrisis heeft duidelijk zware economische en sociale gevolgen. In vergelijking met de vorige projecties van juli 2020 lijken sommige van deze effecten echter minder groot dan werd gedacht, maar de onzekerheid blijft aanwezig omdat de gezondheidssituatie nog steeds kan veranderen. Afgaande op de huidige (voorlopige) beschikbare gegevens voor 2020, en de eerste waarnemingen voor begin 2021, heeft de economische groei in 2020 minder te lijden gehad dan aanvankelijk verwacht en is er in 2021 sprake van een daadwerkelijk herstel. Dat herstel zou zich doorzetten in 2022. Ook de arbeidsmarkt lijkt op korte termijn veerkrachtig te zijn, net als het beschikbaar inkomen dankzij de tijdelijke steunmaatregelen (met name tijdelijke werkloosheid voor werknemers en overbruggingsrecht voor zelfstandigen). Het ziet er naar uit dat de meer langdurige economische gevolgen van de crisis beperkter zouden zijn dan eerder geraamd.

De SCvV houdt in dit verslag rekening met een aantal van deze bovenvermelde economische effecten. Zo houden de budgettaire kosten van de vergrijzing (hoofdstuk 1) rekening met de impact van de coronacrisis op de demografie en op de macro-economie (bbp, werkloosheid, enz.). Ze houden ook rekening met de tijdelijke steunmaatregelen en de relancemaatregelen (bijvoorbeeld het plan voor herstel en veerkracht) die een impact hebben op de economische groei op middellange termijn. Wat de sociale houdbaarheid van de vergrijzing betreft (hoofdstuk 2), zal de crisis geen invloed op het bedrag van de pensioenen hebben en de steunmaatregelen voor het beschikbaar inkomen zorgen ervoor de armoederempel niet daalt. De evolutie van het armoederisico van gepensioneerden zou dus niet worden beïnvloed door de crisis.

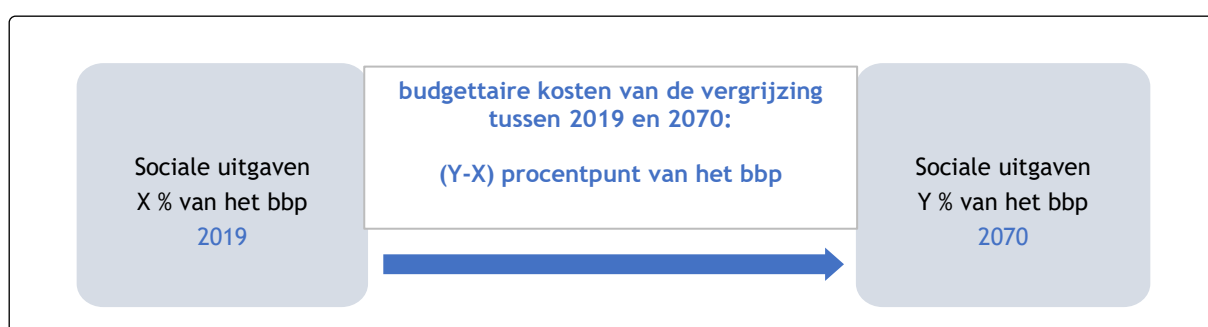
Merk op dat de economische en sociale gevolgen van de coronacrisis veel ruimer zijn dan wat in het huidige verslag kon worden voorgesteld en ze gaan ook verder dan het onderzoeksveld van de SCvV. De SCvV kan in dit verslag in geen geval exhaustief zijn over de impact van de crisis, zowel op vlak van socio-economische groepen die getroffen worden (ouderen en anderen) als op vlak van dimensies (inkomens, gezondheid, sociaal contact, onderwijs). De SCvV beperkt zich hierbij tot wat kwantificeerbaar is op basis van de indicatoren of resultaten die standaard worden voorgesteld in het rapport.

1. Evolutie van de sociale uitgaven tegen 2070

1.1. Inleiding

Deze publicatie is de 20e editie van het jaarlijks verslag van de Studiecommissie voor de vergrijzing (SCvV) over de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing.

Dit eerste hoofdstuk presenteert de evolutie van alle sociale overheidsuitgaven tot 2070. De indicator die doorgaans wordt gebruikt voor de berekening van die evolutie is die van de budgettaire kosten van de vergrijzing die de variatie tussen twee jaren van alle sociale uitgaven in verhouding tot het bruto binnenlands product (bbp) weergeven. Ze worden dus uitgedrukt in procentpunt van deze economische maatstaf.



Op lange termijn wordt de evolutie van de sociale uitgaven altijd weergegeven in verhouding tot de evolutie van het bbp. Enerzijds heeft het immers weinig zin deze evolutie in monetaire eenheden weer te geven, aangezien de algemene welvaart (bbp) en bijgevolg ook de financieringscapaciteit van deze uitgaven sterk verandert. Anderzijds maakt dit het ook mogelijk het effect van de prijzen op de evolutie van de sociale uitgaven op lange termijn zo goed als te neutraliseren. Voorts zij erop gewezen dat de budgettaire kosten van de vergrijzing, ondanks een benaming die misleidend kan zijn, niet alleen betrekking hebben op de pensioen- en gezondheidsuitgaven, maar ook op alle andere sociale uitgaven (arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, kinderbijslag, arbeidsongevallen, beroepsziekten, uitkeringen voor gehandicapten, leefloon, overbruggingsrecht, enz.).

Het referentiescenario omvat de demografische vooruitzichten 2020-2070, alsook de economische vooruitzichten 2021-2026, gebaseerd op een macro-economische context waarin de pandemie is geïntegreerd. Alle ingevoerde maatregelen, of aangekondigde maatregelen waarvan de modaliteiten voldoende duidelijk zijn, met betrekking tot de sociale uitgaven tot 2 juni 2021 zijn eveneens opgenomen. Daarnaast worden alternatieve scenario's voor de belangrijkste macro-economische parameters, nl. productiviteit en werkloosheid, gepresenteerd, zoals elk jaar het geval is. In het verslag 2020, toen de vruchtbaarheidshypothese op lange termijn werd gewijzigd, werden ook alternatieve scenario's op dit gebied getoetst. Dit jaar worden alternatieve scenario's gepresenteerd voor de levensverwachting en het internationaal migratiesaldo, de andere twee sleutelparameters van de demografische projecties. Merk ten slotte op dat de budgettaire kosten van de vergrijzing alleen rekening houden met de sociale uitgaven ten laste van de Staat (eerste pijler). De SCvV verschaft echter ook enige informatie over de pensioenen in de tweede pijler, meer bepaald over de belastinguitgaven

in verband met deze tweede pensioenpijler (zie kader 7) en over het aantal toekomstige begunstigden en hun reeds opgebouwd pensioenkapitaal (zie hoofdstuk 2, kader 11).

De Studiecommissie voor de Vergrijzing benadrukt dat deze langetermijnvooruitzichten geenszins voorspellingen zijn. Deze vooruitzichten vormen een beleidsondersteunend instrument en maken het mogelijk het debat hierrond te kaderen. Daarom worden een referentiescenario en verschillende alternatieve scenario's met betrekking tot de sleutelparameters voorgesteld, gerealiseerd bij een ongewijzigd sociaal stelsel. Naast de onzekerheden die inherent zijn aan langetermijnvooruitzichten, is er ook nog de blijvende onzekerheid over de evolutie van de COVID-19-epidemie en de gevolgen daarvan.

1.2. De hypothesen van het SCvV-scenario

De vooruitzichten van de sociale uitgaven op lange termijn berusten op vier soorten hypothesen: demografische, socio-economische, macro-economische en sociaal-beleids hypothesen (zie tabel 2).

Tabel 2 De belangrijkste hypothesen van de SCvV-vooruitzichten

Demografische hypothesen: 'Demografische vooruitzichten 2020-2070', referentiescenario					
	2019	2020	2026	2050	2070
Gemiddeld aantal kinderen per vrouw	1,59	1,59	1,58	1,72	1,73
Levensverwachting bij de geboorte: mannen	79,6	78,7	81,1	85,5	88,3
Levensverwachting bij de geboorte: vrouwen	84,0	83,3	85,0	87,8	89,8
Migratiesaldo in duizendtallen	55,0	19,0	37,2	20,6	21,8
Socio-economische hypothesen					
Scholingsgraad	Bij hypothese 100 % van de kinderen tussen 3 en 14 jaar; afhankelijk van de evolutie van de activiteitsgraad voor de 15-34-jarigen en integratie van eventuele maatregelen.				
Activiteitsgraad en overgang van het statuut van actieve naar het statuut van invalide en gepensioneerde	Modellerings gebaseerd op de overgangskans van de ene socio-economische categorie naar de andere, per geslacht en leeftijdscategorie, aangepast om rekening te houden met de impact van de hervormingen (verschuivingshypothese inzake gedrag na de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd ^a).				
Macro-economische hypothesen					
Op middellange termijn: 'Economische vooruitzichten 2021-2026'	Op lange termijn: een referentiescenario en alternatieve scenario's				
Gemiddelde groei van de productiviteit per werknemer ^b tijdens de periode 2020-2026 ^c : 0,5 % per jaar	Gemiddelde groei van de productiviteit per werknemer en (van het loon per werkende) tussen 2020 en 2070 ^c : in het referentiescenario 1,2 % per jaar (1,5 % vanaf 2045) in het alternatief scenario met een lagere productiviteitsgroei 0,9 % per jaar (1 % vanaf 2032)				
Werkgelegenheidsgraad ^d : 68,9 % in 2019 en 71,2 % in 2026.	Structurele werkloosheidsgraad ^e op lange termijn: vanaf 2029 in het referentiescenario 7,0 % vanaf 2027 in het alternatief scenario met een hogere werkloosheidsgraad 8,0 %				
Werkloosheidsgraad ^e : 8,9 % in 2019 en 7,7 % in 2026.					
Sociaal-beleids hypothesen					
2021-2022	Vanaf 2023: overheidsmaatregelen en parameters voor de berekening van de budgettaire enveloppe bestemd voor welvaartsaanpassingen (zie hieronder)				
Huidige wetgeving (maatregelen van de sociale partners en de regering)	Loonplafond				1,25 %/jaar
	Minimumrecht per loopbaanjaar				1,25 %/jaar
	Niet-forfaitaire uitkeringen (algemene regeling) ^f				0,50 %/jaar
	Forfaitaire uitkeringen en minima				1,00 %/jaar

a. Zie deel 1.2.2 van dit rapport.

b. Productiviteit per werknemer = bbp/totale werkgelegenheid

c. De gemiddelde groei tijdens de periode 2020-2026 (2020-2070) houdt rekening met de jaarlijkse groei tussen 2019 en 2020.

d. Totale werkgelegenheid in % van de bevolking van 18 tot 66 jaar. In tabel B.1 van de statistische bijlage van de 'Economische Vooruitzichten 2021-2026' van het Federaal Planbureau heeft de werkgelegenheidsgraad betrekking op de totale bevolking van 15 tot 64 jaar.

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

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

1.2.1. De demografische hypothesen

a. Het referentiescenario

Het referentiescenario van de SCvV is gebaseerd op de 'demografische vooruitzichten 2020-2070' die door het Federaal Planbureau (FPB) en Statbel (Algemene Directie Statistiek) zijn gepubliceerd. De vooruitzichten zijn in januari 2021 op de websites van beide instellingen gepubliceerd en in maart 2021 gevolgd door een meer gedetailleerde publicatie³. De nationale demografische projecties zijn gebaseerd op drie types van hypothesen: vruchtbaarheid, levensverwachting en internationale migratie.

Totaal vruchtbaarheidscijfer

In de afgelopen tien jaar is het totale vruchtbaarheidscijfer (of het gemiddeld aantal kinderen per vrouw) gedaald van 1,84 in 2010 tot 1,59 in 2019. Deze daling kan enerzijds worden verklaard door de socio-economische impact van de financieel-economische crisis van 2008 die tot een uitstel van geboorten heeft geleid, en anderzijds door de evolutie van onze samenleving, die gekenmerkt wordt door zeer grote onzekerheid (economische, klimatologische,...), wat een impact heeft op het aantal gewenste kinderen. De voorlopige statistieken voor 2020 lijken aan te geven dat daling van de vruchtbaarheid is gestopt. In het referentiescenario wordt er echter van uitgegaan dat de pandemie (toegenomen onzekerheid, problemen op de arbeidsmarkt, enz.) en sommige maatregelen die zijn genomen om deze pandemie tegen te gaan (beperkingen op sociale contacten) in 2021 opnieuw een negatieve impact op de vruchtbaarheid zullen hebben, waarbij het totale vruchtbaarheidscijfer zal dalen tot 1,54. Dat cijfer stijgt vervolgens geleidelijk tot 1,6 in 2027 en tot 1,72 in 2038. Daarna blijft het relatief stabiel tot 2070. In vergelijking met de vorige vooruitzichten evolueert de vruchtbaarheid dus veel langzamer in de richting van het (ongewijzigde) langetermijnniveau dat bij hypothese is vastgesteld op basis van de adviezen van verschillende betrokken experts.⁴

Levensverwachting bij de geboorte

De levensverwachting bij de geboorte van mannen neemt tussen 2020 en 2070 toe met 9,6 jaar en die van vrouwen met 6,5 jaar. Het verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen bedraagt 4,6 jaar in 2020, maar verkleint tot 1,6 jaar in 2070. Er dient te worden benadrukt dat deze indicator de gemiddelde levensduur weergeeft van een persoon die in jaar t is geboren, ervan uitgaande dat hij of zij gedurende zijn of haar hele leven dezelfde levensomstandigheden ervaart als in jaar t . Dit verklaart de daling van de levensverwachting in 2020 ten opzichte van 2019, na de oversterfte als gevolg van de COVID-19-epidemie. Deze daling is slechts tijdelijk, want de levensverwachting zal vanaf 2021 terugkeren naar de verwachte trend zonder de crisis. De hypothese van de levensverwachting (naar leeftijd en geslacht) is opgesteld door de tussen 1992 en 2019 waargenomen trends door te trekken over de periode 2020-2070 en houdt rekening met een geleidelijke vertraging van het groeiritme van de levensverwachting.

³ Federaal Planbureau, Statbel, 'Economische vooruitzichten 2020-2070', Reeks Vooruitzichten - Flash, januari 2021
Federaal Planbureau, Statbel, 'Demografische vooruitzichten 2020-2070 – referentiescenario en varianten', Federaal Planbureau, Reeks Vooruitzichten, maart 2021.

⁴ Vandresse M., 'Modelling fertility for national population projections. The case of Belgium.', Federaal Planbureau, Working Paper 3-20, oktober 2020.

Internationaal migratiesaldo

Het migratiesaldo (d.w.z. de immigraties min de emigraties) is gebaseerd op een projectie van de immigratie naar België en de emigratie vanuit België. Dit saldo is positief over de gehele periode 2020-2070. Uitgaande van een observatie van 55 000 personen in 2019, daalt het aantal bij hypothese tot 19 000 personen in 2020 als gevolg van nationale en internationale beslissingen om de internationale verplaatsingen te beperken om de verspreiding van het virus te beperken. Voor België wordt de impact van die maatregelen geraamd op een halvering van de migratiestromen (immigraties en emigraties) die voor 2020 vóór de uitbraak van de epidemie werden verwacht. Het migratiesaldo wordt nog steeds beïnvloed door de gezondheidscrisis in 2021, wanneer het slechts tot iets minder dan 32 000 personen stijgt. Er wordt van uitgegaan dat de niet-gerealiseerde migratieprojecten in 2020 en 2021 zich gedeeltelijk zullen herstellen in de periode 2022-2026. Op lange termijn daalt de immigratie van 174 600 personen in 2019 tot 152 100 personen in 2070 en stijgt de emigratie van 119 600 personen tot 130 300 personen. Dit komt overeen met een nettomigratie van bijna 22 000 personen in 2070.

Voor de immigratie van personen van vreemde nationaliteit worden hypothesen met betrekking tot drie vertreklanden gesteld: de vroegere EU-lidstaten (met uitzondering van België, hierna aangeduid als EU-14 want zonder het Verenigd Koninkrijk), de nieuwe EU-lidstaten (EU-13) en de landen buiten de EU. In de vooruitzichten stijgt de immigratie uit de landen buiten de EU als gevolg van de verwachte bevolkingsgroei in die landen in de wereldbevolkingsvooruitzichten die in 2019 door de Verenigde Naties werden gepubliceerd⁵. De projectiemethodologie van die immigratie berust op een constante emigratiegraad naar België, die wordt berekend als het gemiddelde over de periode 2000-2019, dat wordt toegepast op de bevolking van die landen. De immigratie uit de EU-14 vertraagt tot het begin van de jaren 2030 en blijft vervolgens stabiel. De immigratie wordt ook geprojecteerd op basis van de emigratiegraden uit die landen naar België; die graden worden vastgesteld als het gemiddelde over de laatste drie waargenomen jaren en constant gehouden over de projectieperiode. De immigratie uit de EU13-landen daalt gedurende de hele projectieperiode, als gevolg van de afname van de relatieve economische aantrekkelijkheid van België enerzijds en de afname van de bevolking van de EU13-landen anderzijds⁶. De relatieve economische aantrekkelijkheid van België is gebaseerd op de projecties voor elke EU-lidstaat van het bbp per capita van de Ageing Working Group⁷.

De projectie van de emigratiegraden van buitenlanders die België⁸ verlaten, volgt uit de evolutie van de immigratie met een tijdsverschil van ongeveer 6 jaar. De emigratiegraden van de Belgen en het migratiesaldo van de Belgen worden constant gehouden op de waargenomen gemiddelde niveaus tussen 2014 en 2018. De immigratie van de Belgen wordt op residuaire wijze verkregen.

⁵ United Nations, "World Population Prospects 2019", United Nations, 2019.

⁶ Eurostat, EUROPOP 2019.

⁷ European Commission, 'The 2021 Ageing Report: Underlying assumptions and Projections Methodologies', European Economy, Institutional Paper 142, November 2020.

⁸ In 2019 bedraagt deze graad 5,9 %.

b. Alternatieve demografische scenario's

In het SCvV-verslag 2020 werd de impact van twee alternatieve vruchtbaarheidsscenario's op de budgettaire kosten van de vergrijzing gepresenteerd, naar aanleiding van de wijziging van die hypothese in het referentiescenario in dat verslag. Dit jaar analyseert het verslag alternatieve langetermijnsenario's (de middellangetermijnperiode is identiek in het referentiescenario en de alternatieve scenario's) voor de levensverwachting en het internationaal migratiesaldo, de twee andere sleutelparameters van de demografische vooruitzichten.

Het alternatief scenario van de levensverwachting gaat uit van een levensverwachting bij de geboorte die in 2070 2 jaar lager ligt dan in het referentiescenario. Alleen de sterftequotiënten van de 67-plussers worden in dit scenario verhoogd, waardoor de oudere bevolking afneemt en de afhankelijkheidsratio van ouderen in 2070 met meer dan 3 % daalt ten opzichte van het referentiescenario.

Daarnaast worden ook de effecten van twee alternatieve scenario's van het internationaal migratiesaldo op lange termijn, stijgend en dalend ten opzichte van het referentiescenario, voorgesteld. Zij resulteren respectievelijk in een daling en een stijging van de afhankelijkheidsratio van ouderen.

Deze drie alternatieve demografische scenario's worden meer in detail besproken in het deel 1.3.3, samen met hun impact op de budgettaire kosten van de vergrijzing.

1.2.2. De socio-economische hypothesen

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

In het kader van de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd in 2025 en 2030 werd een specifieke hypothese met betrekking tot het pensioneringsgedrag opgesteld. Zo gaat in het referentiescenario de verschuivingshypothese ervan uit dat een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd met één jaar (twee jaar) resulteert in een pensioneringsuitstel van gemiddeld één jaar (twee jaar). Tegelijk wordt rekening gehouden met toenemende kansen op instroom in de invaliditeit met de leeftijd. In het jaarlijks SCvV-verslag van juli 2015 werden twee alternatieve hypothesen ter zake uitgewerkt.⁹

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

Het socio-economisch scenario is identiek in het referentiescenario en de alternatieve macro-economische en demografische scenario's die in dit verslag worden gepresenteerd.

1.2.3. De macro-economische hypothesen

De economische groei wordt bepaald door de hypothesen over de evolutie van de arbeidsmarkt en de groei van de arbeidsproductiviteit.

a. Op middellange termijn

Op middellange termijn is de macro-economische omgeving overgenomen uit de 'Economische vooruitzichten 2021-2026' die het Federaal Planbureau in juni 2021 heeft gepubliceerd¹⁰. Die vooruitzichten zijn natuurlijk op korte termijn sterk getekend door de gezondheidscrisis.

De economische groei van 1,7 % in 2019 wordt negatief in 2020 (-6,3 %), en die negatieve bbp-groei vertaalt zich voornamelijk in een daling van de productiviteit per werkende (-6,2 %) terwijl de werkgelegenheid vrij goed standhoudt. Voor 2021 wordt een economisch herstel verwacht met een bbp-groei van 5,5 %, die grotendeels wordt gedragen door de productiviteit (4,7 %), maar ook door een herneming van de werkgelegenheid (0,7 %). In 2022 zal de productiviteitsgroei (2,7 %) en een meer gematigde groei van de werkgelegenheid (0,2 %) een economische groei van 2,9 % mogelijk maken. Tussen 2023 en 2026 leidt de terugkeer naar een veel lagere productiviteitsgroei van ongeveer 0,6 % per jaar, in combinatie met een werkgelegenheidsgroei van gemiddeld 0,7 % per jaar, tot een gemiddelde jaarlijkse bbp-groei van 1,4 %.

De werkloosheidsgraad volgens het administratief concept (zie kader 5) die 8,9 % bedroeg in 2019 stijgt tot 9,1 % in 2020, daalt tot 8,7 % in 2021 en stijgt nadien licht tot 8,9 % in 2022. Daarna daalt hij geleidelijk tot 7,7 % in 2026.

b. Op lange termijn

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

Referentiescenario

Het referentiescenario van de SCvV gaat op lange termijn uit van een geleidelijke herneming van de productiviteitsgroei, met vanaf 2045 een groei van 1,5 % per jaar. Over de volledige projectieperiode bedraagt de gemiddelde jaarlijkse groei van de arbeidsproductiviteit slechts 1,2 % tussen 2020 en 2070¹¹. De productiviteitsgroei op lange termijn kan hoog lijken in het licht van de recente waarnemingen (zie kader 3) en gaat ervan uit dat de maatregelen ter bevordering van de productiviteit worden voortgezet.

¹⁰ Federaal Planbureau, 'Economische vooruitzichten 2021-2026', Reeks Vooruitzichten, juni 2020.

¹¹ Rekening houdend met de groei tussen 2019 en 2020.

Noteer ook dat, voor de productiviteitsgroei op lange termijn (1,5 % vanaf 2045), het SCvV-referentiescenario identiek is aan dat van de Ageing Working Group, waarvan de laatste projecties in mei zijn gepubliceerd in het Ageing Report 2021¹².

Zoals al het geval is sinds het verslag van 2016, blijft de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn (volgens het administratief concept) in het referentiescenario gehandhaafd op 7 %. Volgens de vooruitzichten op middellange termijn heeft de pandemie slechts een tijdelijke en gematigde impact op de werkloosheidsgraad die in 2026 terugvalt tot 7,7 %. De SCvV meent dat de werkloosheidsgraad verder zou dalen tot 7 % (in 2029), zoals het geval was vóór de gezondheids crisis. Die hypothese veronderstelt de handhaving van de huidige structurele maatregelen op het gebied van de arbeidsmarkt en de verderzetting van een actief arbeidsmarktbeleid.

Alternatieve scenario's

Gezien de onzekerheid rond de toekomstige evolutie van de sleutelparameter van de productiviteitsgroei, presenteert het SCvV-verslag zoals elk jaar een alternatief scenario met een zwakkere productiviteitsgroei op lange termijn (scenario S1). In dat alternatief scenario bedraagt de jaarlijkse productiviteitsgroei 1 % op lange termijn (net zoals in het alternatief scenario in de recente SCvV-verslagen) in plaats van 1,5 % in het referentiescenario. Tussen 2020 en 2070 bedraagt de productiviteitsgroei gemiddeld 0,9 % per jaar in scenario S1.

Dit rapport levert ook een alternatief scenario met een hogere werkloosheidsgraad op lange termijn van 8 % (scenario S2). Een derde alternatief macro-economisch scenario (S3), tot slot, combineert een lagere productiviteitsgroei (S1) en een hogere werkloosheidsgraad op lange termijn (S2).

c. Een macro-economisch langetermijnmodel

In de SCvV-projecties omkadert een macro-economisch langetermijnmodel van het Federaal Planbureau¹³ het scenario inzake productiviteit en werkloosheidsgraad en levert het convergentietraject naar hun langetermijnniveaus. Het gaat hier om een neo-klassiek langetermijnmodel. Zodra de werkloosheidsgraad zijn structureel niveau op lange termijn bereikt, blijft deze constant en wordt de evolutie van de werkgelegenheid gestuurd door het arbeidsaanbod, d.w.z. de beroepsbevolking of het totale aantal personen aanwezig op de arbeidsmarkt (werkenden en werklozen). In het langetermijnmodel, zal bij alternatieve scenario's, het bbp beïnvloed worden door maatregelen die het arbeidsaanbod bevorderen, zoals de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd, terwijl de structurele werkloosheidsgraad ongewijzigd blijft ten opzichte van de referentieprojectie.

De groei van de arbeidsproductiviteit wordt opgesplitst in de groei van de totale factorproductiviteit en de groei van de kapitaalintensiteit (de verhouding tussen kapitaal en arbeid). De groei van de totale

¹² Om de drie jaar maakt de Ageing Working Group (AWG) van het Comité voor Economisch Beleid (CEB) van de ECOFIN-Raad economische en budgettaire projecties voor de 27 EU-lidstaten en Noorwegen die worden gepubliceerd in een 'Ageing Report' onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de CEB en de Europese Commissie. De meest recente publicatie is: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, "The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)", European Economy, Institutional Paper n° 148, May 2021. Zie ook bijlage 1 voor meer details.

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

factorproductiviteit vertegenwoordigt de groei van de output die niet wordt verklaard door de groei van het volume van de productiefactoren, maar wel door andere elementen, zoals de technologische vooruitgang, de kwaliteit van de factoren, de doeltreffendheid van het productieproces en de algemene kennis. In het klassiek model en als de relatieve prijzen van de productiefactoren onveranderd blijven, is de evolutie van de totale factorproductiviteit op lange termijn de enige determinant van de arbeidsproductiviteit aangezien de verhouding tussen de totale factorproductiviteit en de kapitaalintensiteit constant zou blijven. De groei van de totale factorproductiviteit berust op een exogene hypothese (gebaseerd op de bovenvermelde groeidoelstelling voor de arbeidsproductiviteit).

De onderstaande tabel toont een uitsplitsing van de groei van de arbeidsproductiviteit volgens de twee verklarende factoren (groei van de totale factorproductiviteit en bijdrage van de kapitaalintensiteit), en volgens de verschillende beschouwde macro-economische en demografische scenario's. De groei van de werkgelegenheid wordt ook uitgesplitst in de bijdrage van de beroepsbevolking en de bijdrage van de werkloosheidsgraad.

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

	Middellange termijn 2020-2026 ^b	Overgangperiode van 2027 tot de langetermijnhypothesen	Op lange termijn			
			referentiescenario en alternatieve demografische scenario's	alternatief scenario S1	alternatief scenario S2	alternatief scenario S3
Hypothese op lange termijn van de arbeidsproductiviteit (<i>jaarlijkse groeivoet</i>)	-	Evolutie naar:	1,5 % vanaf 2045	1,0 % vanaf 2032	1,5 % vanaf 2045	1,0 % vanaf 2032
waarvan bijdrage van de kapitaalintensiteit	-		0,5 %	0,4 %	0,5 %	0,4 %
waarvan groei van de totale factorproductiviteit	-		1,0 %	0,6 %	1,0 %	0,6 %
Arbeidsproductiviteit (<i>jaarlijkse groei</i>)	0,5 %	Tussen 2027 en 2070:	1,3 %	1,0 %	1,3 %	1,0 %
Hypothese van de structurele werkloosheidsgraad ^a op lange termijn (<i>in % van de beroepsbevolking</i>)		Evolutie naar:	7,0 % vanaf 2029	7,0 % vanaf 2029	8,0 % vanaf 2027	8,0 % vanaf 2027
	Middellange termijn 2020-2026 ^b		referentie-scenario	alternatief scenario S1	alternatief scenario S2	alternatief scenario S3
Werkgelegenheid (<i>jaarlijkse groeivoet</i>)	0,5 %	Tussen 2027 en 2070:	0,14 %	0,14 %	0,12 %	0,12 %
waarvan bijdrage van de beroepsbevolking	-		0,13 %	0,13 %	0,13 %	0,13 %
waarvan bijdrage van de werkloosheidsgraad ^a	-		0,02 %	0,02 %	-0,01 %	-0,01 %

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

b. De gemiddelde jaarlijkse groeivoet van het jaar 2020 tot het jaar 2026 houdt rekening met de groeivoet tussen 2019 en 2020.

In het SCvV-referentiescenario bedraagt de groei van de arbeidsproductiviteit 1,5 % per jaar vanaf 2045, ondersteund door de groei van de totale factorproductiviteit van 1 % per jaar en de bijdrage van de kapitaalintensiteit van 0,5 %. Op lange termijn bedraagt de groei van de arbeidsproductiviteit gemiddeld slechts 1,3 % per jaar tussen 2027 en 2070. De gemiddelde jaarlijkse groei van de

werkgelegenheid bedraagt 0,1 %. Die groei wordt vooral gedragen door de bijdrage van de beroepsbevolking en in zeer geringe mate door de bijdrage van de werkloosheidsgraad, die tussen 2027 en 2029 daalt.

De impact van een lagere groei van de arbeidsproductiviteit op lange termijn wordt geschetst in het alternatieve scenario S1, waarin de productiviteitsgroei een jaarlijkse groei van 1 % bereikt in 2032 en vervolgens constant blijft. Dit verslag bevat ook een scenario met een hogere werkloosheidsgraad op lange termijn (scenario S2): 8 % in 2027 in plaats van 7 % in 2029 in het referentiescenario. In dit scenario bepaalt de groei van de beroepsbevolking volledig de werkgelegenheidsgroei (gemiddeld 0,1 % per jaar). De bijdrage van de werkloosheidsgraad is zelfs zeer licht negatief, aangezien hij tussen 2026 en 2027 toeneemt. Tot slot combineert het alternatieve scenario S3 de twee vorige scenario's, d.w.z. een lagere productiviteitsgroei en een hogere werkloosheidsgraad.

Kader 3 Onzekerheid over de toekomstige productiviteitsgroei

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

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

Voor de projectie van de productiviteitsgroei zijn er twee tegengestelde visies. Enerzijds menen de techno-pessimisten dat het steeds moeilijker is om te innoveren en dat er, bijgevolg, een daling van de groei van de totale factorproductiviteit kan worden verwacht. Anderzijds geloven de techno-optimisten in innovatie (voortzetting van de digitalisering, robotisering) en dus in een stijging van de productiviteitsgroei. Het argument dat robotisering gepaard gaat met een daling van de werkgelegenheid wordt door hen als volgt weerlegd: werkgelegenheids- en productiviteitsgroei kunnen verzoenbaar zijn want, hoewel er banen verloren gaan in bepaalde sectoren, zou de productiviteitsgroei het inkomen, de consumptie en dus de totale werkgelegenheid verhogen.

Wat de (positieve, negatieve of neutrale) impact van de vergrijzing op de productiviteitsgroei betreft, leiden de resultaten van gerealiseerde studies niet tot een eenduidig advies^b. In theorie zou de vergrijzing een direct negatief effect op de productiviteit kunnen hebben doordat competenties verouderen. Maar ze kan ook een positief effect hebben door de opgedane ervaring, die bijzonder belangrijk is voor hooggekwalificeerde banen. De resultaten van de empirische studies zijn dubbelzinnig: studies op basis van macro-economische gegevens pleiten voor de eerste theorie, terwijl studies op basis van micro-economische gegevens geen verband vinden tussen het aandeel oudere werknemers en de productiviteit op ondernemingsniveau. De vergrijzing kan zelfs een positief effect^c hebben op de productiviteit door investeringen in arbeidsbesparende technologieën. Het verwachte netto-effect van de vergrijzing op de productiviteit wordt nog onduidelijker als rekening wordt gehouden met de indirecte effecten van de vergrijzing op de investeringen, de vraag naar hoogtechnologische producten, de sectorale reallocatie, de dynamiek van de oprichting van bedrijven, enz.

a. G. Adler, R. Duval, D. Furceri, S. Kiliç Celik, K. Koloskova, M. Poplawski-Ribeiro, "Gone with the Headwinds: Global Productivity", IMF Staff Discussion Note, April 2017, Box 1, p. 11-12.

B. Egert, "Aggregate multi-factor productivity: Measurement issues in OECD countries", OECD Economics Department Working Papers, n° 1441, OECD Publishing, Paris.

b. S. Aiyar, C. Ebeke, X. Shao, "The Impact of Workforce Aging on European Productivity", IMF Working Papers n° 16/238, December 8, 2016.

M. Bussolo, J. Koettl, E. Sinnott, "The Effects of Aging on productivity" in: Golden Aging: Prospects for Healthy, Active, and Prosperous Aging in Europe and Central Asia, Washington, DC: World Bank, June 2015, p. 167-212.

c. Acemoglu, D., Restrepo, P., "Secular Stagnation? The Effect of Aging on Economic Growth in the Age of Automation", American Economic Review, 2017, 107(5): 174-179.

1.2.4. De sociaal-beleidshypothesen

De hypothesen inzake sociaal beleid houden verband met de reële herwaarderingen van sociale uitkeringen, naast hun automatische aanpassing aan de prijsevolutie. Voor de jaren 2021 en 2022 zijn de maatregelen inzake welvaartsvastheid van de sociale partners en de regeringsmaatregelen in de projectie opgenomen (zie bijlage 2). Vanaf 2023 worden de sociale uitkeringen, bovenop de maatregelen beslist door de regering voor de jaren 2023 en 2024, geherwaardeerd volgens de parameters die worden gebruikt voor de berekening van de theoretisch beschikbare enveloppes in alle takken – met uitzondering van de kinderbijslag – van de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de socialebijsstandsregeling (zie kader 4), zoals voorzien in het Generatiepact.

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

Als gevolg van de programmawet van 29 december 2014 werd de kinderbijslag in de werknemersregeling en zelfstandigenregeling vanaf 2015 uit de berekening van de welvaartsenveloppe gehaald. Volgens het principe van een projectie bij ongewijzigde wetgeving op middellange termijn wordt de kinderbijslag niet in reële termen geherwaardeerd tot 2026. Op lange termijn wordt het principe van een projectie bij ongewijzigd beleid gehandhaafd¹⁴: de kinderbijslag wordt vanaf 2027 jaarlijks geherwaardeerd, op basis van het gemiddelde verschil dat de afgelopen dertig jaar werd opgetekend tussen de groei van het gemiddelde loon (0,9 %) en de groei van het gemiddelde bedrag van die uitkeringen (0,2 %), of een loskoppeling van 0,7 procentpunt. Er wordt rekening gehouden met de hervormingen van het kinderbijslagstelsel door de gemeenschappen en gewesten (G&G).

De sociaal-beleidshypothesen zijn identiek in het referentiescenario en de alternatieve macro-economische en demografische scenario's die in dit verslag worden gepresenteerd.

¹⁴ Zonder herwaardering zou de kinderbijslag er fors op achteruitgaan ten opzichte van de gemiddelde levensstandaard en dit zou in strijd zijn met het traditionele kinderbijslagbeleid.

Kader 4 De enveloppes bestemd voor welvaartsaanpassingen

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

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

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

Die percentages voor welvaartsaanpassingen die worden gebruikt voor de berekening van de beschikbare enveloppe worden los van de loongroei vastgesteld (oorspronkelijk waren ze gebaseerd op oudere SCvV-referentiescenario's waarin ze gekoppeld waren aan een productiviteitsgroei van 1,75 %). In een context van vertraagde loon- en productiviteitsgroei, zal die niet-koppeling de budgettaire kosten van de vergrijzing verzwaren.

Het Generatiepact preciseert evenwel dat rekening moet worden gehouden met de evolutie van de economische groei, met de werkgelegenheidsgraad, met een duurzaam financieel evenwicht in de socialezekerheidsregelingen. In 2013 en 2014, jaren van zwakke economische groei en loonblokkering, heeft de regering beslist slechts herwaarderingen toe te kennen ten belope van 60 % van de berekende enveloppe. In 2015 en 2016 heeft de regering de volledige beschikbare enveloppe toegekend. Voor 2017 en 2018 heeft de regering daarentegen de beschikbare enveloppe jaarlijks met 161,1 miljoen euro verlaagd. De regering heeft 80 miljoen euro geheven van de beschikbare enveloppe van 2019 om zo snel mogelijk bepaalde uitkeringen op 1 juli 2018 te verhogen. De beschikbare enveloppe van 2019 werd verminderd met dat bedrag, waarbij tegelijkertijd de beschikbare enveloppe voor 2020 werd behouden. Voor de jaren 2021 en 2022 zou de regering de volledige beschikbare enveloppe toekennen.

1.2.5. De maatregelen op het gebied van sociale uitgaven

De SCvV-projecties houden rekening met besliste maatregelen en hervormingen, of aangekondigde maatregelen waarvan de modaliteiten voldoende duidelijk zijn, op het gebied van sociale uitgaven¹⁵ tot 2 juni 2021. Hieronder wordt een onderscheid gemaakt tussen de nieuwe maatregelen die zijn opgenomen in het SCvV-verslag 2021 en de maatregelen die al zijn geïntegreerd in het vorige verslag. Een overzicht van de herwaarderingsmaatregelen is opgenomen in bijlage 2.

a. Nieuwe maatregelen opgenomen in het SCvV-verslag van 2021

- Verlenging in 2021 van bepaalde tijdelijke maatregelen met betrekking tot de COVID-19-crisis: versoepeling van de toegangsvoorwaarden en verhoging van de gemiddelde uitkering in tijdelijke werkloosheid, bevriezing van de degressiviteit in volledige werkloosheid, verlenging van de inschakelingsuitkeringen, versoepeling van de toegangsvoorwaarden voor het overbruggingsrecht voor de zelfstandige werknemers, maandelijkse premie van 50 euro tot 30 september voor de begunstigden van een socialebijstandsuitkering ((equivalent) leefloon, inkomensvervangende tegemoetkoming en integratietegemoetkoming voor personen met een handicap en inkomensgarantie voor ouderen).
- Verhoging van bepaalde minimumuitkeringen op 1 januari 2021, 2022, 2023 en 2024: met 2,65 % voor de minimumpensioenen in de werknemers- en zelfstandigenregeling; met 1,73 % voor de minimumpensioenen in de overheidssector; met 1,125 % voor minimumuitkeringen en forfaitaire uitkeringen bij volledige werkloosheid na werk en studie; met 2,69 % voor het (equivalent) leefloon en voor de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap; met 2,58 % voor de inkomensgarantie voor ouderen.
- Geleidelijke invoering, tussen 1 januari 2021 en 1 januari 2024, van een minimumuitkering vóór de 7e maand van primaire arbeidsongeschiktheid.
- Inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap: minder rekening houden met het inkomen van de partner en het eigen beroepsinkomen bij de berekening van de tegemoetkoming (afschaffing van de prijs van de liefde).
- Pensioenen: afschaffing van de correctiecoëfficiënt in de zelfstandigenregeling bij de berekening van het pensioen voor nieuwe gepensioneerden vanaf 1 januari 2022 en voor de loopbaan jaren vanaf 2021. Verhoging met 2,38 % op 1 januari 2021, 2022, 2023 en 2024 van het maximumplafond in het kader van het minimumrecht per loopbaanjaar, het loonplafond (werknemersregeling) en het inkomensplafond (zelfstandigenregeling) bij de berekening van het pensioen.
- Maatregelen inzake welvaartsaanpassingen voor de jaren 2021 en 2022 zoals vermeld in Advies nr. 2.213 van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en Advies 2021/10 van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen (zie bijlage 2 over de welvaartsaanpassingen voor meer details).

¹⁵ De maatregelen met betrekking tot andere beleidsdomeinen dan sociale uitgaven worden ook opgenomen in de middellangetermijnprojectie: zie Federaal Planbureau, 'Economische vooruitzichten 2021-2026', juni 2021.

b. Maatregelen en hervormingen die reeds vervat zijn in de projectie van het SCvV-verslag 2020

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 tot 66 jaar in 2025 en tot 67 jaar in 2030 in de drie pensioenregelingen.
- Geleidelijke verhoging van de minimumleeftijd voor het overlevingspensioen van 45 jaar tot 50 jaar in 2025.
- Geleidelijk schrappen vanaf 1 januari 2016 van de diplomabonificatie in de berekening van de loopbaanvoorwaarde voor het vervroegd pensioen (in de pensioenregeling van de overheidssector).
- Schrappen van de pensioenbonus in de drie pensioenregelingen vanaf 1 januari 2015 (overgangperiode volgens bepaalde voorwaarden).
- Harmonisering van de regularisatie van de studieperiodes in de pensioenberekening in de drie pensioenregelingen.
- Afschaffing van de eenheid van loopbaan¹⁶ in de zelfstandigen- en werknemersregeling, gewijzigde valorisatie van de gelijkgestelde werkloosheidsperiodes in de werknemersregeling.
- Invoering van het gemengd pensioen in de overheidssector (met uitzondering van het onderwijs) vanaf 1 mei 2018 voor de nieuwe gepensioneerden. Het pensioen voor het contractuele deel van de loopbaan, dat is gepresteerd vóór de benoemingen vanaf 1 december 2017, zal dan berekend worden volgens de modaliteiten van de werknemersregeling¹⁷.

De wet die deze hervorming uitvoert, voorziet eveneens de invoering van een tweede pensioenpijler voor het contractueel personeel van de overheidssector (met uitzondering van het onderwijs), de aanpassing van de aanvullende werkgeversbijdragen voor individuele responsabilisering voor de provinciale en lokale besturen (vanaf 1 januari 2020) en de afschaffing van de loopbaanvoorwaarde van 5 jaar om van een overheidspensioen te kunnen genieten (vanaf 1 mei 2019).

- Regularisatie van de pensioenen van de mijnwerkers in 2020 met terugwerkende kracht voor de afgelopen 10 jaar.

Werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT)

- Verstrenging vanaf 1 januari 2015 van de toelatingsvoorwaarden voor de werkloosheid met bedrijfstoeslag (minimumleeftijd 62 jaar in de algemene regeling, behalve uitzonderingen).

¹⁶ Een loopbaan wordt als volledig beschouwd als ze 14 040 dagen voltijds equivalenten of 45 jaren telt. Het principe van de beperking tot de eenheid van loopbaan houdt in dat het aantal dagen dat in aanmerking wordt genomen bij de pensioenberekening wordt beperkt tot dat plafond. Wanneer dat plafond wordt overschreden, worden de minst gunstige dagen op het vlak van het inkomen niet in rekening genomen. De maatregel heeft tot doel de beperking tot de eenheid van loopbaan af te schaffen, waardoor m.a.w. meer dan 14 040 loopbaandagen in aanmerking zouden kunnen worden genomen als het gewerkte dagen betreft.

¹⁷ Vóór deze hervorming werden contractuele perioden voorafgaand aan een statutaire benoeming (benoeming in dezelfde graad als de prestaties als contractueel) voor de berekening van het ambtenarenpensioen gelijkgeschakeld met een statutaire periode.

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

Werkloosheid (inclusief tijdskrediet en loopbaanonderbreking)

Schrappen van de anciënniteitstoelage en van de uitkering voor niet-gemotiveerd tijdskrediet; vermindering van bepaalde uitkeringen (inkomensgarantie-uitkering, tijdelijke werkloosheidsuitkering, berekening van de werkloosheidsuitkering op basis van de laatste twaalf bezoldigde maanden in plaats van de laatste maand); verlaging van de uiterste leeftijd voor het indienen van een aanvraag voor een inschakelingsuitkering en invoering van een minimum diplomavereiste voor min-21-jarigen; beperking van het aantal tijdelijke werkloosheidsdagen per werkgever; verhoging van de toegangsleeftijd voor het eindeloopbaantijdskrediet bij eerste aanvraag (behalve uitzonderingen); controle van het werknemersstatuut en referentieloon; beperking van de toegang tot het recht op werkloosheidsuitkeringen voor buitenlanders; verplichting om te voldoen aan de toegangsvoorwaarden voor een volledige werkloosheidsuitkering om een tijdelijke werkloosheidsuitkering te krijgen (parallel daarmee zijn na de aanslagen van maart 2016 de tijdelijke werkloosheidsaanvragen door overmacht verlengd tot 30 september 2016); verlaging van de uitkeringsbedragen voor nieuwe begunstigen van een uitkering voor tijdskrediet (met minstens vijf jaar anciënniteit bij hun werkgever), loopbaanonderbreking en thematische verloven (voor werknemers van 50 jaar en ouder) op 1 juni 2017, de herziening van het concept van passend werk, de grotere controle op het gezinsstatuut, de recuperatie van onterechte uitkeringen, een toegenomen controle van de begunstigen van een inkomensgarantie-uitkering, het verbod om tijdelijke werkloosheid en onderaanneming te combineren en de vrijwillige werkverlating. Invoering van het thematisch ouderschapsverlof aan 1/10 vanaf 1 juni 2019 in de privésector en vanaf 1 augustus 2019 in de overheidssector.

Arbeidsongeschiktheid (primaire ongeschiktheid en invaliditeit)

Strengere toekennings- en controleprocedures, opstellen van een re-integratieplan na drie maanden primaire arbeidsongeschiktheid voor personen waarvoor re-integratie op de arbeidsmarkt mogelijk is, verstrenging van de administratieve sancties in het kader van arbeidsongeschiktheid en invaliditeit; afschaffing van de verhoging van RIZIV-uitkeringen toegestaan aan arbeidsongeschikte werklozen en dit voor nieuwe instromers (vanaf 1 januari 2015); berekening van de RIZIV-uitkeringen van nieuwe instromers vanaf 1 januari 2016 op basis van het gemiddeld verdiende loon van de laatste maand van de DmfA (multifunctionele Aangifte¹⁸ voor de RSZ-werkgevers) in plaats

¹⁸ De DmfA bevat de loon- en arbeidstijdgegevens van alle werknemers die bij een werkgever zijn tewerkgesteld in de loop van een bepaald kwartaal. De verklaring moet worden ingediend in de loop van de maand die volgt op het afgelopen kwartaal, maar kan achteraf worden aangepast.

van het laatst verdiende loon, re-integratie van arbeidsongeschikten, responsabilisering van werkgevers/werknemers.

Kinderbijslag

Door de regionale regeringen gestemde hervormingen.

Gezondheidszorg

Alle maatregelen die de overheid en het RIZIV in het verleden hebben genomen om te waken over de niet-overschrijding van de reële groeicijfer van de gezondheidsuitgaven van het RIZIV zijn opgenomen in de geobserveerde gegevens. In de projectie wordt de evolutie van de gezondheidsuitgaven afgeleid uit de resultaten van specifieke modellen en wordt geen rekening gehouden met de groeicijfer.

De tijdelijke maatregelen in 2020 met betrekking tot de gezondheidscrisis

Versoepeling van de toegangsvoorwaarden en verhoging van de gemiddelde uitkering in tijdelijke werkloosheid, bevroering van de degressiviteit gedurende vijf maanden in volledige werkloosheid, verlenging van de inschakelingsuitkeringen gedurende vijf maanden, versoepeling van de voorwaarden en verhoging van de gemiddelde uitkering voor ouderschapsverlof, versoepeling van de toegangsvoorwaarden voor het overbruggingsrecht voor de zelfstandige werknemers, maandelijks premie van 50 euro van juli tot december 2020 voor de begunstigen van een socialebijstandsuitkering ((equivalent) leefloon, inkomensvervangende tegemoetkoming en integratietegemoetkoming voor personen met een handicap en inkomensgarantie voor ouderen).

1.3. Langetermijnvooruitzichten van de sociale uitgaven

1.3.1. Referentiescenario

a. De demografische vooruitzichten

De belangrijkste resultaten van de 'Demografische vooruitzichten 2020-2070'¹⁹, die in januari 2021 beschikbaar waren, worden voorgesteld in tabel 4 alsook de verschillen met de vorige vooruitzichten 2019-2070²⁰ die zijn opgenomen in het SCvV-verslag 2020.

¹⁹ Federaal Planbureau, Statbel, 'Economische vooruitzichten 2020-2070', Reeks Vooruitzichten - Flash, januari 2021

Federaal Planbureau, Statbel, 'Demografische vooruitzichten 2020-2070 – referentiescenario en varianten', Reeks Vooruitzichten, maart 2021

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

Tabel 4 De belangrijkste resultaten van de 'Demografische vooruitzichten 2020-2070' (1) en verschillen met de 'Vooruitzichten 2019-2070 - Actualisering COVID-19' (2)
Situatie op 30 juni

	2019		2020		2026		2050		2070	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Totale bevolking in duizendtallen	11462,0	4,6	11496,7	4,9	11746,8	1,5	12431,4	44,5	12780,6	69,6
<i>Per leeftijdsgroep in duizendtallen^a</i>										
0-17 jaar	2308,7	-0,3	2311,8	-2,3	2293,9	-37,3	2387,5	24,5	2376,3	6,4
18-66 jaar	7227,1	3,7	7232,0	8,7	7265,8	44,6	7178,1	9,9	7305,4	19,5
67 jaar en ouder	1926,2	1,3	1952,8	-1,5	2187,0	-5,8	2865,8	10,1	3098,9	43,7
waarvan 67 tot 79 jaar	1274,3	-0,1	1301,6	-1,3	1500,3	-3,2	1598,1	3,7	1677,8	20,3
waarvan 80 jaar en ouder	651,9	1,4	651,3	-0,2	686,7	-2,7	1267,7	6,4	1421,2	23,3
<i>Leeftijdsstructuur in %</i>										
0-17 jaar	20,1	0,0	20,1	0,0	19,5	-0,3	19,2	0,1	18,6	-0,1
18-66 jaar	63,1	0,0	62,9	0,0	61,9	0,4	57,7	-0,1	57,2	-0,2
67 jaar en ouder	16,8	0,0	17,0	0,0	18,6	-0,1	23,1	-0,0	24,2	0,2
<i>Enkele indicatoren</i>										
Afhankelijkheid van ouderen: (67+/18-66)	26,7	0,0	27,0	-0,1	30,1	-0,3	39,9	0,1	42,4	0,5
Vergrijzingsintensiteit (80+/67+)	33,8	0,0	33,3	0,0	31,4	0,0	44,2	0,1	45,9	0,1
p.m. afhankelijkheid van ouderen: (65+/15-64)	29,8	0,0	30,2	-0,1	33,5	-0,3	42,8	0,1	45,4	0,6

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

Tussen 2019 en 2070 stijgt de totale bevolking met 11,5 %: van 11,5 miljoen tot 12,8 miljoen, of een toename van 1,3 miljoen personen. De groei van de verschillende leeftijdscategorieën is zeer verschillend. De bevolking van 0 tot 17 jaar stijgt met 2,9 %, de bevolking op arbeidsleeftijd van 18 tot 66 jaar stijgt met 1,0 %, terwijl die van 67 jaar en ouder met bijna 61 % toeneemt. De leeftijdsstructuur van de bevolking wijzigt dus aanzienlijk op lange termijn met een daling van het aandeel van de jongeren van 0 tot 17 jaar en van de 18-66-jarigen en een sterke stijging van het aandeel van de 67-plussers. De vergrijzing van de bevolking is duidelijk: de afhankelijkheidsratio van ouderen (die wordt berekend als de verhouding tussen het aantal personen van 67 jaar en ouder en het aantal personen tussen 18 en 66 jaar) neemt met 59 % toe tussen 2019 en 2070.

De verschillen met de vorige demografische vooruitzichten voor 2019-2070 (actualisering COVID-19) zijn beperkt. Voor de middellange termijn wordt in de nieuwe projecties de impact op de totale bevolking van de hypothese van een minder krachtig herstel van de vruchtbaarheid (minder jongeren) vrijwel gecompenseerd door de hypothese van een gedeeltelijke inhaalbeweging van de migratiebewegingen die in 2020 en 2021 niet zijn gerealiseerd (grotere bevolking op arbeidsleeftijd). Tegen 2070 laten de nieuwe resultaten een iets hogere afhankelijkheidsratio van ouderen zien.

b. De arbeidsmarkt

De indicatoren m.b.t. de arbeidsmarkt zijn gebaseerd op administratieve gegevens (zie kader 5). De beroepsbevolking omvat alle personen die aanwezig zijn op de arbeidsmarkt, of alle werkenden en

werklozen (inclusief de oudere werklozen met maxi-vrijstelling²¹ en de werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag). De activiteitsgraad (respectievelijk werkgelegenheidsgraad) wordt gedefinieerd als de verhouding tussen de beroepsbevolking (respectievelijk totale werkgelegenheid) en de bevolking van 18 tot 66 jaar.

Kader 5 Twee statistische concepten van de arbeidsmarkt

De meting van werkgelegenheid en werkloosheid, of van elke andere socio-economische categorie, kan geschieden volgens twee statistische concepten: het administratieve concept en het enquêteconcept.

Het enquêteconcept is gebaseerd op een steekproef van de bevolking. In de context van de arbeidsmarkt is dit de steekproef van de 'Enquête naar de arbeidskrachten', die wordt uitgevoerd door Statbel en wordt toegezonden aan Eurostat, die het methodologische kader heeft bepaald. De enquête wordt gehouden door middel van individuele interviews. Een persoon wordt als werknemer geteld zodra hij of zij aangeeft gedurende een referentieweek ten minste één uur betaald werk te hebben verricht. Personen die tijdelijk niet aan het werk waren om een specifieke reden (met uitzondering van personen met een volledige loopbaanonderbreking van meer dan drie maanden) worden ook meegeteld in het aantal werkenden. In het geval van werkloosheid wordt de werkloosheidsstatus toegekend op basis van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt (zonder werk zijn en in staat zijn om binnen twee weken aan het werk te gaan) en het actief zoeken naar werk in de vier weken voorafgaand aan de enquête. Deze statistische bron is waarschijnlijk de meest geschikte om internationale vergelijkingen te maken.

Het administratieve concept is gebaseerd op uitgebreide administratieve gegevens. De werkgelegenheid wordt vastgesteld op basis van gegevens van socialezekerheidsinstellingen (RSZ, RSZPPO, RSZV, enz.) en omvat ook bepaalde werknemers die niet in deze bronnen zijn opgenomen (bv. PWA-werknemers, inkomende en uitgaande grensarbeiders, werknemers van internationale instellingen, een raming van zwartwerk, enz.) Werkloosheid omvat alle personen die als werkzoekende zijn ingeschreven bij de regionale bemiddelingsinstellingen, alsook oudere werklozen met de maximale vrijstelling (een regeling die geleidelijk wordt afgeschaft) en werklozen met een bedrijfstoeslag die werkzoekend zijn. We benadrukken dat, tot 2014, het aantal werklozen met een bedrijfstoeslag die werk zochten vrij laag was. Dit aantal neemt langzaam toe na de koninklijke besluiten die in juli 2015 zijn uitgevaardigd en die de inschrijving als werkzoekende geleidelijk verplicht stellen. Er zijn echter nog vrijstellingen mogelijk, afhankelijk van de lengte van de loopbaan.

De volledigheid van de administratieve gegevens maakt de analyse van een aantal zeer gedetailleerde kenmerken mogelijk en vormt de meest geschikte basis voor de simulatie van de evolutie van de sociale uitgaven en de arbeidsreserve op middellange en lange termijn.

De gezondheidscrisis lijkt slechts een beperkte impact te hebben op de arbeidsmarkt. Aan het einde van de middellangetermijnperiode, in 2026, bedraagt de werkgelegenheidsgraad 71,2 % en de werkloosheidsgraad 7,7 %, d.w.z. een stijging met respectievelijk 2,3 procentpunt en een daling met 1,2 procentpunt ten opzichte van 2019.

Over de gehele projectieperiode, tussen 2019 en 2070, stijgt de activiteitsgraad met 5,5 procentpunt. Deze stijging is het resultaat van de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en van de pensioenhervorming van 2015, waardoor met name de activiteitsgraad van de 55-66-jarigen stijgt (+19

²¹ Stelsel in uitdoving.

procentpunt). Nadat de werkloosheidsgraad 7,7 % bereikte in 2026 daalt hij verder tot 7 % in 2029, het structurele langetermijnniveau dat in het referentiescenario door de SCvV wordt aangehouden. Zodra dit structurele niveau is bereikt, blijft de werkloosheidsgraad tot 2070 constant op dit niveau. De evolutie van de werkgelegenheidsgraad weerspiegelt dus die van de activiteitsgraad (aanbodmodel). Tussen 2019 en 2070 stijgt de werkgelegenheidsgraad van 68,9 % tot 75,4 %, een stijging met 6,6 procentpunt.

In vergelijking met de vorige vooruitzichten is de impact van de gezondheidscrisis op middellange termijn minder ernstig voor de arbeidsmarkt dan verwacht. In 2026 is de werkgelegenheidsgraad hoger in het verslag 2021 en is de werkloosheidsgraad lager. De evolutie op lange termijn, tussen 2026 en 2070, vertoont geen fundamenteel verschil met de vroegere projecties.

Tabel 5 Toestand op de arbeidsmarkt, referentiescenario van juli 2021 (1) en verschillen ten opzichte van de resultaten van de SCvV van juli 2020 (2) - administratief concept
In %

	2019		2020		2026		2050		2070		2019-2070	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Werkgelegenheidsgraad ^a	68,9	0,0	68,8	0,3	71,2	0,5	75,4	0,6	75,4	0,6	6,6	0,6
Vrouwen	64,7	0,0	64,7	0,2	67,6	0,9	71,8	0,9	71,0	0,1	6,3	0,0
Mannen	73,0	-0,1	72,8	0,3	74,7	0,2	79,0	0,3	79,8	1,1	6,8	1,2
waarvan 55-66 jaar ^b	49,2	0,2	50,6	0,7	56,1	1,6	69,2	1,7	69,5	2,0	20,3	1,7
Vrouwen	44,3	0,3	45,8	0,9	52,1	2,6	66,2	3,2	66,3	3,2	22,0	2,9
Mannen	54,3	0,2	55,5	0,5	60,2	0,7	72,3	0,2	72,8	0,8	18,5	0,6
Werkloosheidsgraad ^c	8,9	0,0	9,1	-0,7	7,7	-0,6	7,0	0,0	7,0	0,0	-1,9	0,0
Activiteitsgraad ^d	75,6	0,0	75,7	-0,3	77,1	0,1	81,1	0,6	81,1	0,6	5,5	0,6
waarvan 55-66 jaar ^e	55,2	0,2	56,2	0,2	61,0	1,0	73,9	1,3	74,2	1,5	19,0	1,3
Potentiële activiteitsgraad ^f	76,5	0,0	76,3	-0,4	77,7	0,1	81,5	0,6	81,5	0,6	5,0	0,6

a. Totale werkgelegenheid in % van de bevolking van 18 tot 66 jaar. In tabel B.1 van de statistische bijlage van de 'Economische Vooruitzichten 2020-2026' van het Federaal Planbureau heeft de werkgelegenheidsgraad betrekking op de totale bevolking van 15 tot 64 jaar.

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

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

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

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

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

Tabel 6 illustreert de evolutie van het aantal personen (in duizendtallen) op de arbeidsmarkt. De bevolking op arbeidsleeftijd van 18 tot 66 jaar blijft toenemen tot 7,3 miljoen in 2028 en daalt vervolgens in de volgende 20 jaar tot een minimum van 7,2 miljoen in 2048. Deze daling weerspiegelt de daling van de vruchtbaarheid vanaf 1965. De beroepsbevolking, bestaande uit werkenden en werklozen, neemt echter niet in dezelfde mate af dankzij de aanhoudende stijging van de activiteitsgraden, voornamelijk tot 2035. Als gevolg daarvan blijft de beroepsbevolking toenemen tot 2035 en blijft vervolgens relatief stabiel tot 2050. Vanaf eind jaren 2040 neemt zowel de bevolking van 18 tot 66 jaar als de beroepsbevolking toe tot het einde van de projectieperiode.

Tussen 2019 en 2070 groeit de beroepsbevolking met 460 500 personen, terwijl de leeftijdsgroep van 18 tot 66 jaar met 78 000 personen toeneemt. De werkgelegenheid stijgt met 533 000 eenheden, terwijl de werkloosheid daalt met bijna 73 000 personen.

Tabel 6 Toestand op de arbeidsmarkt, referentiescenario van juli 2021 (1) en verschillen ten opzichte van de resultaten van de SCvV van juli 2020 (2)- administratief concept
In duizendtallen (tenzij anders vermeld)

	2019		2020		2026		2050		2070		1/2 ^b
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	
Bevolking van 18 tot 66 jaar	7227,1	3,7	7232,0	8,7	7265,8	44,6	7178,1	9,9	7305,4	19,5	0,3
Beroepsbevolking ^a	5465,1	-0,1	5473,9	-13,2	5605,0	38,6	5820,5	51,9	5925,6	59,8	1,0
Werkgelegenheid	4977,7	-0,1	4975,8	26,3	5171,6	70,3	5413,1	48,2	5510,8	55,7	1,0
Werkloosheid ^a	487,4	0,0	498,1	-39,5	433,5	-31,7	407,4	3,6	414,8	4,1	1,0

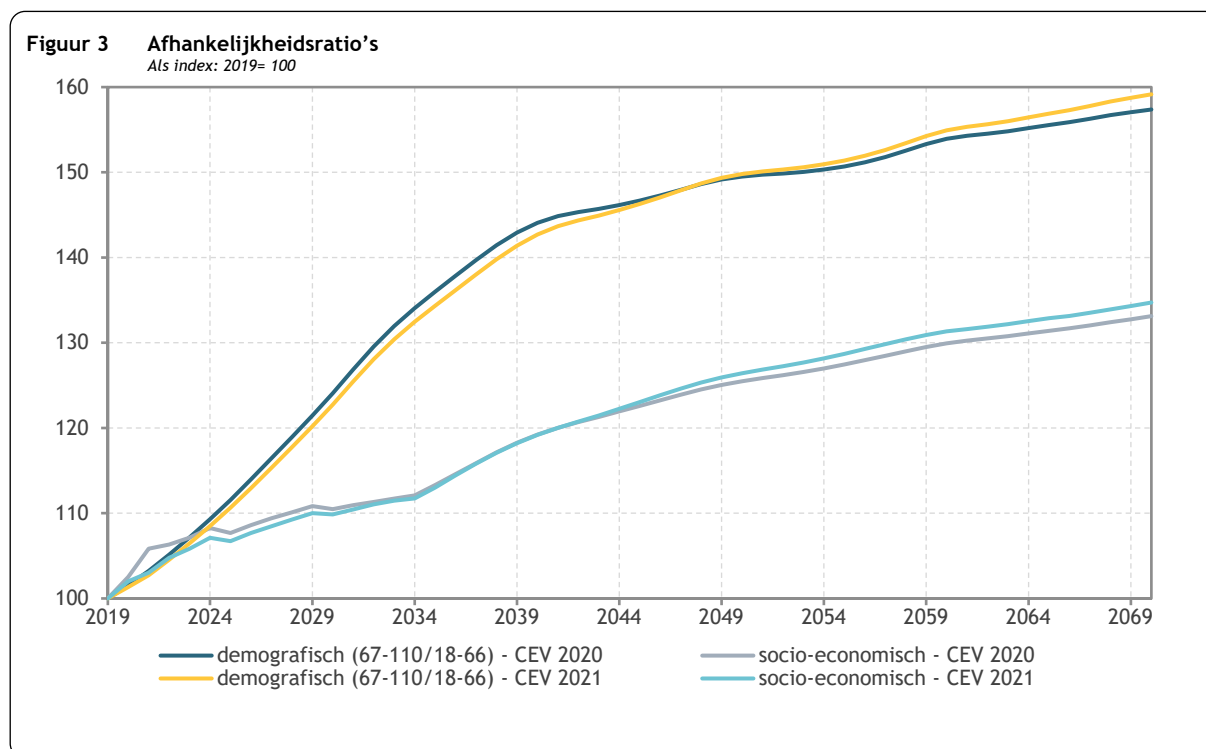
a. Inclusief de oudere werklozen met maxi-vrijstelling en de werkzoekende werklozen met bedrijfstoelag.

b. Procentueel verschil

In vergelijking met het referentiescenario van het SCvV-verslag 2020 ligt de bevolking op arbeidsleeftijd in 2070 iets hoger, namelijk 0,3 %. Deze toename, in combinatie met een iets hogere activiteitsgraad, leidt tot een beroepsbevolking die 1 % hoger ligt in 2070, alsook tot een hogere werkgelegenheid en werkloosheid.

c. Afhankelijkheidsratio's

De demografische afhankelijkheidsratio is de verhouding tussen de 67-plussers en de bevolking van 18 tot 66 jaar, terwijl de socio-economische afhankelijkheidsratio de verhouding weergeeft tussen het aantal pensioengerechtigden en het aantal werkenden. De evolutie van die twee coëfficiënten wordt voorgesteld in de volgende figuur, volgens de referentiescenario's van de SCvV-verslagen 2020 en 2021.



Er zijn geen fundamentele verschillen met de vorige projectie. In het verslag 2021 stijgt de demografische afhankelijkheidsratio met 57 % tegen 2070 en de socio-economische afhankelijkheidsratio met 33 %.

d. De macro-economische omgeving

In tabel 7 worden verschillende macro-economische indicatoren voorgesteld, voornamelijk de economische groei en zijn componenten werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit. Op middellange termijn is de macro-economische context overgenomen uit de 'Economische vooruitzichten 2021-2026' van het Federaal Planbureau die in juni 2021 zijn gepubliceerd.

Op middellange termijn, over de periode 2020-2026 (met inbegrip van de daling tussen 2019 en 2020 en het krachtige herstel tussen 2020 en 2021), bedraagt de economische groei gemiddeld 1 % per jaar, in gelijke mate ondersteund door de groei van de werkgelegenheid en de arbeidsproductiviteit. Ter informatie: de gemiddelde bbp-groei in de periode 2021-2026 (cursief en tussen haakjes in de tabel hieronder) bedraagt 2,3 %. Dit omvat de toename in 2021, maar niet de scherpe daling in 2020. Op lange termijn, over de periode 2020-2070, bedraagt de economische groei gemiddeld 1,4 % per jaar, voornamelijk ondersteund door de productiviteitsgroei (gemiddeld 1,2 % per jaar) en in mindere mate door de groei van de werkgelegenheid (gemiddeld 0,2 % per jaar).

Tabel 7 Macro-economische projectie, referentiescenario van juli 2021 (1) en verschil ten opzichte van de resultaten van de SCvV van juli 2020 (2)
In %

	Gemiddelde jaarlijkse reële groei, in % ^a								Niveau in reële termen, in %	
	2020-2026 (2021)-(2026)		2027-2050		2051-2070		2020-2070		2026	2070
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)/(2)	(1)/(2)
Werkgelegenheid	0,5 (0,6)	0,2	0,2	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	1,4	1,0
Productiviteit per arbeidsplaats	0,5 (1,6)	0,1	1,2	0,0	1,5	0,0	1,2	0,0	0,8	0,5
Loonmassa ^b	1,2 (2,0)	0,4	1,4	0,0	1,6	0,0	1,5	0,0	2,9	2,2
Bbp	1,0 (2,3)	0,3	1,4	0,0	1,6	0,0	1,4	0,0	2,2	1,5
Bbp/hoofd	0,7 (1,9)	0,3	1,2	0,0	1,5	0,0	1,2	0,0	2,1	1,0

a. De gemiddelde jaarlijkse groeivoet van het jaar x tot het jaar y houdt rekening met de groeivoet tussen x-1 en x. Zo wordt bij de groeivoet voor de periode 2020-2026 rekening gehouden met de groeivoet tussen 2019 en 2020. De groeivoet voor de periode 2021-2026 houdt rekening met de groeivoet tussen 2020 en 2021.

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

Ten opzichte van de vorige vooruitzichten vertonen de nieuwe macro-economische projecties geen significante verschillen in termen van jaarlijkse groei over de periode 2020-2070. De nieuwe vooruitzichten zijn echter iets gunstiger op middellange termijn, waarbij de crisis in 2020 minder ernstig blijkt te zijn dan verwacht en de economische groei vanaf 2023 iets gunstiger uitvalt. In 2070 ligt het bbp 1,5 % hoger dan in het verslag 2020.

e. De budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn (2019-2026)

Onderstaande tabel geeft de evolutie van de sociale uitgaven in procent van het bbp tussen 2019 en 2026, alsook de budgettaire kosten van de vergrijzing (namelijk de verandering van de sociale uitgaven tussen deze twee jaren, uitgedrukt in procentpunt van het bbp).

Traditioneel verschilt de analyseperiode van de budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn van het ene verslag tot het andere: het beginjaar en de middellange termijn horizon schuiven iedere keer met één jaar op. Zo werden de budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn gepresenteerd voor de periode 2018-2024 in het verslag van 2019 en voor de periode 2019-2025 in het verslag van 2020. In overeenstemming hiermee zouden we in dit verslag van 2021 de budgettaire kosten moeten presenteren voor de periode 2020-2026. Dit jaar heeft de SCvV er echter voor gekozen om de budgettaire kosten te analyseren over de periode 2019-2026. Op die manier vermijden we dat we 2020 als startjaar nemen. Als gevolg van de gezondheidscrisis is 2020 immers erg atypisch aangezien er in dat jaar een piek aan sociale uitgaven in procent van het bbp wordt opgetekend.

Tabel 8 Evolutie van de sociale uitgaven en budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange termijn volgens het referentiescenario van de SCvV van juli 2021 en het verschil ten opzichte van het scenario van 2020
In procent van het bbp en in procentpunt van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Referentiescenario van de SCvV van juli 2021									Verschil met de resultaten van juli 2020	
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2019-2026	2019-2026	
	In procent van het bbp									In procentpunt van het bbp	
Pensioenen	10,5	11,6	11,3	11,4	11,7	12,0	12,1	12,3	1,8	0,2	
- werknemersregeling	5,9	6,6	6,5	6,6	6,8	7,0	7,1	7,2	1,3	0,2	
- zelfstandigenregeling	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	0,2	0,1	
- overheidssector ^a	3,8	4,1	3,9	3,9	4,0	4,0	4,0	4,0	0,2	-0,1	
Gezondheidszorg ^b	7,8	8,2	8,6	8,4	8,4	8,5	8,6	8,7	0,9	0,0	
- 'acute' zorg	6,3	7,0	6,9	6,9	6,9	7,0	7,1	7,2	0,9	0,0	
- langdurige zorg	1,5	1,2	1,7	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	0,1	-0,1	
Arbeidsongeschiktheid ^c	2,0	2,3	2,2	2,3	2,3	2,4	2,5	2,5	0,6	0,1	
Werkloosheid ^d	1,3	2,4	1,7	1,3	1,2	1,2	1,1	1,2	-0,2	0,0	
Kinderbijslag	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	-0,1	0,0	
Overige sociale uitgaven ^e	1,5	2,5	2,4	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	0,2	0,0	
Totaal	24,6	28,5	27,7	26,5	26,9	27,3	27,5	27,8	3,2	0,2	
p.m. lonen van het onderwijzend personeel ^f	4,0	4,4	4,3	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	0,2	0,1	

a. Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de overheid (in dat stelsel houden de resultaten die in dit verslag worden voorgesteld geen rekening met de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd) en de IGO (Inkomensgarantie voor ouderen). Hoewel de IGO vooral een aanvulling vormt op de pensioenen in de werknemers- en zelfstandigenregelingen, 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 de pensioenuitgaven van de overheidssector de pensioenuitgaven van de lokale besturen die aangesloten zijn bij een voorzorginstelling niet omvatten.

b. Overheidsuitgaven op alle bevoegdheidsniveaus (sociale zekerheid, federale overheid, lokale en de gemeenschappen en gewesten (G&G) voor acute en langdurige gezondheidszorg, inclusief de Vlaamse Zorgverzekering (0,1 % van het bbp). De langdurige zorg omvat de thuiszorg, het verblijf van bejaarden in rustoorden, in rust- en verzorgingstehuizen, in psychiatrische verzorgingsinstellingen en in initiatieven voor beschut wonen alsook sommige uitgaven voor bijstand in het dagelijks leven voor afhankelijke bejaarden. De 'acute' zorg omvat de overige gezondheidszorg.

c. Uitkeringen voor moederschap, primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit.

d. Inclusief werkloosheid met bedrijfstoelag, tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

e. Hoofdzakelijk de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, fondsen voor bestaanszekerheid, tegemoetkomingen aan personen met een handicap, leefloon en het overbruggingsrecht voor zelfstandigen.

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

Tussen 2019 en 2026 bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 3,2 procentpunt van het bbp.²² De jaarlijkse evolutie kent een contrasterend verloop met aanvankelijk een sterke stijging in 2020 als gevolg van de corona-crisis (+ 3,9 procentpunt). Deze stijging hangt enerzijds samen met de stijging van

²² Over de periode 2020-2026 zijn de budgettaire kosten negatief (-0,7 procentpunt van het bbp) aangezien het startjaar 2020 een atypisch jaar is met een piek aan sociale uitgaven in procent van het bbp.

de sociale uitgaven (vooral voor tijdelijke werkloosheid voor werknemers en het overbruggingsrecht voor zelfstandigen). Anderzijds doet de daling van het bbp het gewicht van alle sociale uitgaven in procent van het bbp toenemen.

De budgettaire kosten van de vergrijzing dalen vervolgens tussen 2020 en 2022 (-2 procentpunt) als gevolg van het economisch herstel en het einde van de tijdelijke corona-maatregelen. Deze daling compenseert evenwel de toename van de budgettaire kosten die we vaststellen in 2020 (als gevolg van de verschillende maatregelen die de sociale uitkeringen verhogen) niet. Tussen 2022 en 2026 verhogen de budgettaire kosten vervolgens met 1,3 procentpunt van het bbp. De pensioenuitgaven, de uitgaven voor gezondheidszorg en voor arbeidsongeschiktheid blijven inderdaad stijgen, ook al matigt het optrekken van de wettelijke pensioenleeftijd in 2025 de verhoging van de pensioenuitgaven.

In vergelijking met de resultaten van het SCvV-verslag 2020 stijgen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2026 met iets meer dan 0,2 procentpunt van het bbp. Dat is het gevolg van verschillende overheidsmaatregelen op het vlak van pensioenen, met name het optrekken van het minimumpensioen (zie deel 1.2.5.a).

f. De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn (2019-2070)

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

We herinneren eraan dat deze resultaten geen voorspellingen zijn, maar vooruitzichten, die zijn opgesteld volgens bepaalde scenario's met hypothesen voor de sleutelparameters. Om die reden worden alternatieve scenario's voorgesteld in secties 1.3.2 (alternatieve scenario's voor de arbeidsproductiviteit en de werkloosheidsgraad) en 1.3.3 (alternatieve demografische scenario's).

Tabel 9 Evolutie van de sociale uitgaven en van de budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens het referentiescenario van juli 2021 en verschil ten opzichte van het scenario van juli 2020
In procent van het bbp en in procentpunt van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Referentiescenario van de SCvV van juli 2021										Verschil met de resultaten van juli 2020
	2019	2026	2040	2050	2070	2019-2040	2019-2050	2050-2070	2019-2070	2019-2070	
	In procent van het bbp					In procentpunt van het bbp					
Pensioenen	10,5	12,3	13,5	13,9	14,0	3,0	3,4	0,0	3,4	0,8	
- werknemersregeling	5,9	7,2	8,2	8,4	8,1	2,3	2,5	-0,3	2,2	0,6	
- zelfstandigenregeling	0,8	1,1	1,2	1,3	1,4	0,4	0,5	0,1	0,6	0,2	
- overheidssector ^a	3,8	4,0	4,1	4,1	4,4	0,3	0,4	0,3	0,6	-0,1	
Gezondheidszorg ^b	7,8	8,7	10,0	10,3	10,5	2,2	2,5	0,2	2,7	0,1	
- 'acute' zorg	6,3	7,2	7,8	7,8	8,2	1,4	1,5	0,3	1,8	0,1	
- langdurige zorg	1,5	1,5	2,2	2,5	2,3	0,7	1,0	-0,2	0,8	0,0	
Arbeidsongeschiktheid ^c	2,0	2,5	2,3	2,1	2,0	0,4	0,1	-0,1	0,0	0,1	
Werkloosheid ^d	1,3	1,2	1,0	1,0	0,9	-0,3	-0,3	-0,1	-0,4	0,0	
Kinderbijslag	1,5	1,4	1,2	1,2	1,0	-0,3	-0,3	-0,2	-0,5	-0,1	
Overige sociale uitgaven ^e	1,5	1,7	1,6	1,6	1,4	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0	
Totaal	24,6	27,8	29,7	30,1	29,8	5,1	5,5	-0,3	5,2	0,9	
p.m. lonen van het onderwijzend personeel ^f	4,0	4,2	4,0	4,1	4,0	0,0	0,1	-0,1	0,0	0,2	

a. Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de overheid (in dat stelsel houden de resultaten die in dit verslag worden voorgesteld geen rekening met de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd) en de IGO.

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

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

c. Uitkeringen voor moederschap, primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit.

d. Inclusief werkloosheid met bedrijfstoelag, tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

e. Hoofdzakelijk de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, fondsen voor bestaanszekerheid, tegemoetkomingen aan personen met een handicap, leefloon en het overbruggingsrecht voor zelfstandigen.

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

De sociale uitgaven stijgen van 24,6 % van het bbp in 2019 tot 29,8 % van het bbp in 2070. De budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen dus 5,2 procentpunt van het bbp tussen 2019 en 2070. Op lange termijn bereikt het gewicht van de sociale uitgaven als percentage van het bbp een maximum van 30,1 % van het bbp in 2050. De budgettaire kosten bereiken 5,5 procentpunt van het bbp tussen 2019 en 2050. De uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg nemen grotendeels toe tot 2040 als gevolg van de uitgesproken vergrijzing van de bevolking. Tussen 2040 en 2050 nemen ze minder sterk toe als gevolg van de meer gematigde verhoging van de afhankelijkheidsratio van ouderen.

Het gewicht van de sociale uitgaven als percentage van het bbp vermindert vervolgens licht tussen 2050 en 2070 als gevolg van de dalende uitgaven voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, kinderbijslag en andere sociale uitgaven. Deze vermindering is het gevolg van de gedeeltelijke welvaartsaanpassing van de uitkeringen, en meer in het bijzonder van de forfaitaire uitkeringen en de minima die een jaarlijkse reële aanpassing krijgen van 1 % hoewel het gemiddeld loon (of productiviteit) in deze periode jaarlijks met 1,5 % stijgt.

In vergelijking met de resultaten van het SCvV-verslag van 2020, liggen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070 0,9 procent van het bbp hoger. Deze stijging is grotendeels het gevolg van een aantal overheidsmaatregelen in de pensioenregelingen van werknemers en zelfstandigen (verhoging van het minimumpensioen, afschaffing van de correctiecoëfficiënt in de zelfstandigenregeling, ... - zie sectie 1.2.5.a voor meer details). Het opnemen van deze maatregelen in de nieuwe vooruitzichten leidt er eveneens toe dat de sociale uitgaven voortaan een maximum bereiken in 2050 in plaats van in 2040 zoals in de vorige projecties.

g. De budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit

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

De rekeningen per entiteit die in dit deel worden voorgesteld, wijken af van de nationale boekhouding in ESR-termen²³ inzake bepaalde rustpensioenen: de pensioenen geregistreerd in de rekeningen van de lagere overheid en de G&G in de nationale boekhouding zijn opgenomen in de rekening van Entiteit I in de onderstaande tabellen aangezien ze ten laste zijn van de federale overheid.

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

De budgettaire kosten van de vergrijzing van Entiteit I en Entiteit II worden voorgesteld in tabel 10 volgens de SCvV-referentieprojectie. Het aandeel van de sociale uitgaven ten laste van Entiteit I daalt van 93 % in 2014 tot 83 % in 2019 als gevolg van de bevoegdheidsoverdrachten van de zesde staatshervorming. Over de totale projectieperiode, tussen 2019 en 2070, vallen de budgettaire kosten vrijwel volledig onder Entiteit I, die het leeuwendeel van de pensioen- en gezondheidsuitgaven betaalt. Binnen Entiteit II worden de budgettaire kosten van de gezondheidszorg voor de twee derde gecompenseerd door een daling van de kosten van de kinderbijslag.²⁴

²³ Tot en met de observatie van 2015 was de Vlaamse Zorgverzekering in de nationale boekhouding opgenomen in de rekening van de sociale zekerheid, maar voorgesteld in de rekening van Entiteit II in dit deel. Vanaf de observatie van 2016 wordt de Vlaamse Zorgverzekering ook opgenomen in de nationale boekhouding in de rekening van de G&G (Entiteit II).

²⁴ De uitgaven voor kinderbijslag zijn forfaitaire bedragen die minder snel stijgen in reële termen dan de economische groei.

Tabel 10 De budgettaire kosten van de vergrijzing per entiteit volgens het referentiescenario van de SCvV van juli 2021
In procent van het bbp en in procentpunt van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Referentiescenario van de SCvV van juli 2021								
	Entiteit I								
	2014	2019	2026	2050	2070	2014-2019	2019-2070	2014-2070	
	In procent van het bbp					In procentpunt van het bbp			
Pensioenen	10,2	10,4	12,2	13,8	13,9	0,3	3,4	3,7	
- waarvan rustpensioenen van Entiteit II ten laste van de federale overheid ^a	1,5	1,5	1,6	1,9	2,2	0,0	0,6	0,6	
- waarvan overige pensioenen van de lagere overheid ten laste van de sociale zekerheid ^b	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,1	0,2	0,3	
Gezondheidszorg	6,8	6,0	6,8	7,6	7,8	-0,9	1,9	1,0	
- waarvan 'acute' gezondheidszorg	5,7	5,6	6,4	7,0	7,3	-0,1	1,7	1,6	
- waarvan langdurige gezondheidszorg	1,1	0,4	0,4	0,6	0,5	-0,7	0,2	-0,6	
Arbeidsongeschiktheid	1,7	2,0	2,5	2,1	2,0	0,2	0,0	0,3	
Werkloosheid	2,2	1,3	1,1	1,0	0,9	-0,9	-0,4	-1,3	
Kinderbijslag	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,5	0,0	-1,5	
Overige sociale uitgaven	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	0,0	-0,1	-0,1	
Totaal	23,3	20,5	23,5	25,4	25,4	-2,8	4,9	2,1	
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,1	

	Entiteit II								
	2014	2019	2026	2050	2070	2014-2019	2019-2070	2014-2070	
	In procent van het bbp					In procentpunt van het bbp			
Pensioenen	1,7	1,6	1,7	2,0	2,2	-0,1	0,6	0,6	
- waarvan rustpensioenen van Entiteit I ten laste van de federale overheid ^a	-1,5	-1,5	-1,6	-1,9	-2,2	0,0	-0,6	-0,6	
Gezondheidszorg	1,0	1,7	1,8	2,6	2,5	0,8	0,7	1,5	
- waarvan 'acute' gezondheidszorg	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,0	0,1	0,1	
- waarvan langdurige gezondheidszorg	0,2	1,0	1,0	1,7	1,6	0,8	0,6	1,4	
Vlaams Zorgfonds	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	
Loopbaanonderbreking	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Kinderbijslag	0,1	1,5	1,4	1,2	1,0	1,4	-0,5	0,9	
Overige sociale uitgaven	0,4	0,7	0,8	0,7	0,7	0,2	0,0	0,3	
Totaal	1,7	4,1	4,3	4,7	4,4	2,4	0,4	2,7	
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	3,9	3,9	4,1	4,0	3,9	0,0	0,1	0,1	

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

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

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

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

Tabel 11 Andere financiële overdrachten met betrekking tot de sociale uitgaven tussen entiteiten volgens het referentiescenario van de SCvV van juli 2021
In procent van het bbp en in procentpunt van het bbp

	Referentiescenario van de SCvV van juli 2021							
	2014	2019	2026	2050	2070	2014-2019	2019-2070	2014-2070
	In procent van het bbp					In procentpunt van het bbp		
Van Entiteit I naar Entiteit II	0,0	2,8	2,7	2,9	2,6	2,8	-0,2	2,6
<i>(dotaties in het kader van de overdracht van bevoegdheden met betrekking tot de sociale uitgaven - zesde staatshervorming)</i>								
Van Entiteit II naar Entiteit I								
ontvangsten	0,4	0,4	0,6	0,7	0,8	0,0	0,3	0,4
1) Responsabiliseringsbijdrage van de G&G (die bijdraagt tot de financiering van de rustpensioenen van Entiteit II ten laste van Entiteit I)	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2
2) Effectieve werkgeversbijdragen van de lagere overheid aan de sociale zekerheid (die bijdraagt tot de financiering van de rust- en overlevingspensioenen van de lagere overheid ten laste van de sociale zekerheid)	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,0	0,1	0,2
p.m. uitgaven								
1) Rustpensioenen van Entiteit II ten laste van Entiteit I	1,5	1,5	1,6	1,9	2,2	0,0	0,6	0,6
2) Rust- en overlevingspensioenen van de lagere overheid ten laste van de sociale zekerheid	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,1	0,2	0,3

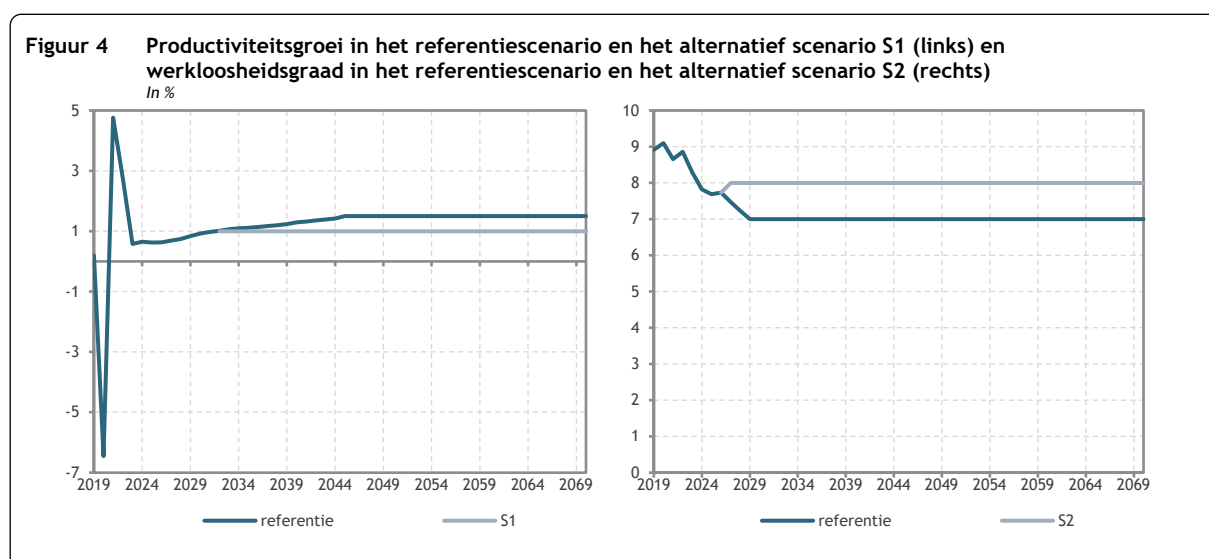
1.3.2. Alternatieve macro-economische scenario's

In dit verslag worden drie alternatieve macro-economische scenario's voor de lange termijn gepresenteerd, waarbij de macro-economische context op middellange termijn identiek is aan die van het referentiescenario. In deze drie alternatieve scenario's worden alleen bepaalde macro-economische aannames met betrekking tot de lange termijn gewijzigd. Alle andere hypothesen, namelijk de demografische en sociaal-economische hypothesen en de hypothesen inzake sociaal beleid, blijven ongewijzigd ten opzichte van het referentiescenario.

Het eerste scenario, S1, gaat uit van een lagere jaarlijkse productiviteitsgroei op lange termijn: 1 % in plaats van 1,5 % in het referentiescenario. De productiviteitswinsten zijn identiek aan die in het referentiescenario tot het jaar 2032, wanneer de productiviteitsgroei 1 % bereikt. De productiviteitswinsten blijven dan in dit S1-scenario constant op 1 % per jaar tot 2070, terwijl zij in het

referentiescenario blijven toenemen tot 1,5 % per jaar in 2045 (zie figuur 4, linkerzijde), waarbij alle andere hypothesen ongewijzigd blijven.

In het tweede scenario, S2, wijzigt de hypothese van de structurele werkloosheid op lange termijn (volgens het administratieve concept). Uitgaande van een werkloosheidsgraad van 7,7 procent in 2026, stijgt hij tot 8 procent in 2027 en blijft vervolgens constant op dat niveau, terwijl de werkloosheidsgraad in het referentiescenario evolueert van 7,7 procent in 2026 naar 7 procent in 2029 (zie figuur 4, rechterzijde), waarbij alle andere veronderstellingen ongewijzigd blijven. Het derde scenario ten slotte, S3, combineert de veronderstellingen van de scenario's S1 en S2, d.w.z. een jaarlijkse productiviteitsstijging van 1 % op lange termijn en een werkloosheidsgraad van 8 %.



a. De macro-economische omgeving

De macro-economische omgeving van de basisprojectie en van de drie alternatieve scenario's wordt in tabel 12 weergegeven voor de gehele projectieperiode (2020-2070) en voor twee deelperioden (2020-2050 en 2051-2070).

In het lagere arbeidsproductiviteitsgroei scenario S1 bedraagt de productiviteitsgroei tussen 2020 en 2050 gemiddeld 0,9 % per jaar, 0,1 procentpunt minder dan in het referentiescenario. In de daaropvolgende periode, tussen 2051 en 2070, is de gemiddelde jaarlijkse productiviteitswinst in scenario S1 veel lager (1 %) dan in het referentiescenario (1,5 %). Over de gehele projectieperiode is de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei tussen 2020 en 2070 0,3 procentpunt lager dan in het referentiescenario (0,9 % in plaats van 1,2 %). Bij ongewijzigde werkgelegenheid leiden deze lagere productiviteitswinsten in scenario S1 tot een bbp dat in 2050 5,6 % lager ligt dan in het referentiescenario en in 2070 14,5 % lager ligt.

Scenario S2 gaat uit van een werkloosheidsgraad van 8 % in 2027, in plaats van 7 % vanaf 2029 in het referentiescenario. Tussen 2020 en 2050 groeit de werkgelegenheid in scenario S2 minder snel dan in de basisprojectie en ligt het bbp-niveau in 2050 1,1 % lager. Na 2050 ontwikkelt de werkgelegenheidsgroei zich in hetzelfde tempo als in het referentiescenario, net als het bbp.

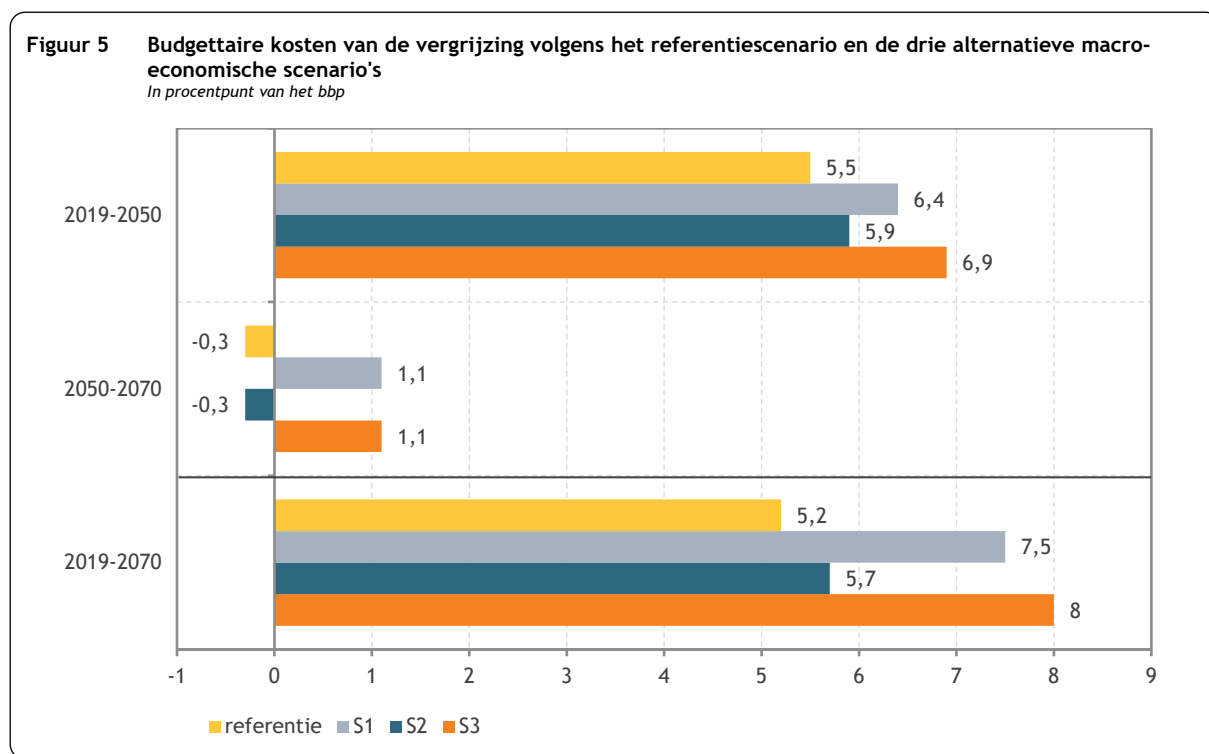
Scenario S3 combineert de twee vorige alternatieve scenario's (lagere productiviteitsgroei en hogere werkloosheid dan in het referentiescenario). In vergelijking met de resultaten van het referentiescenario komt het bbp in 2050 6,6 % en in 2070 15,4 % lager uit.

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

	Gemiddelde jaarlijkse reële groeivoet, in %			Niveau, verschil t.o.v. het referentiescenario in %	
	2020-2050	2051-2070	2020-2070	2050	2070
Werkgelegenheid					
Referentie	0,3	0,1	0,2		
S1	0,3	0,1	0,2	0,0	0,0
S2	0,2	0,1	0,2	-1,1	-1,1
S3	0,2	0,1	0,2	-1,1	-1,1
Productiviteit per arbeidsplaats					
Referentie	1,0	1,5	1,2		
S1	0,9	1,0	0,9	-5,6	-14,5
S2	1,0	1,5	1,2	0,0	0,0
S3	0,9	1,0	0,9	-5,6	-14,5
Bbp					
Referentie	1,3	1,6	1,4		
S1	1,1	1,1	1,1	-5,6	-14,5
S2	1,3	1,6	1,4	-1,1	-1,1
S3	1,1	1,1	1,1	-6,6	-15,4

b. De budgettaire kosten van de vergrijzing

Figuur 5 illustreert de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens het referentiescenario en de drie alternatieve macro-economische scenario's voor de periodes 2019-2050, 2050-2070 en 2019-2070.



In scenario S1 met lagere productiviteitsgroei liggen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2050 0,9 procentpunt van het bbp hoger dan in het referentiescenario (zij bedragen 6,4 procentpunt van het bbp in plaats van 5,5 procentpunt) als gevolg van de lagere bbp-groei. Tussen 2050 en 2070 is de stijging van de budgettaire kosten van de vergrijzing nog groter: +1,4 procentpunt van het bbp (het is 1,1 procentpunt in plaats van -0,3 procentpunt in de referentieprojectie) als gevolg van de aanzienlijke daling van het bbp. Globaal genomen nemen de budgettaire kosten van de vergrijzing over de gehele projectieperiode met 2,3 procentpunt van het bbp toe ten opzichte van het referentiescenario: tussen 2019 en 2070 bedragen zij 7,5 procentpunt van het bbp in plaats van 5,2 procentpunt.

Scenario S2 kent een hogere werkloosheidsgraad (8 % vanaf 2027) dan het referentiescenario (7 %), hetgeen tussen 2019 en 2050 tot hogere budgettaire kosten van de vergrijzing leidt dan in het referentiescenario (5,9 procentpunt van het bbp in plaats van 5,5 procentpunt). Voor de rest van de projectieperiode, van 2050 tot 2070, zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing identiek in scenario S2 en het referentiescenario.

Scenario S3, ten slotte, combineert de veronderstellingen van de scenario's S1 en S2. De budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen 6,9 procentpunt van het bbp tussen 2019 en 2050 en 1,1 procentpunt tussen 2050 en 2070, d.w.z. 8,0 procentpunt over de gehele projectieperiode (tegen 5,2 procentpunt van het bbp in het referentiescenario).

De volgende tabel toont de budgettaire kosten van de vergrijzing per type sociale uitkering tussen 2019 en 2070 volgens de drie alternatieve macro-economische scenario's, alsook de afwijkingen ten opzichte van het referentiescenario voor het verslag van de SCvV van 2021.

Tabel 13 Budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070 volgens de alternatieve macro-economische scenario's en verschil met de referentieprojectie van juli 2021
In procentpunt van het bbp

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

a. Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de overheid (in dat stelsel houden de resultaten die in dit verslag worden voorgesteld geen rekening met de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd) en de IGO.

b. Overheidsuitgaven voor (acute en langdurige) gezondheidszorg.

c. Uitkeringen voor moederschap, primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit.

d. Inclusief werkloosheid met bedrijfstoeslag, tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

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

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

Het S1-scenario van lagere productiviteitsgroei resulteert in een lager bbp dan in het referentiescenario, waardoor de last van alle sociale uitgaven toeneemt. Deze stijging van de budgettaire kosten van de vergrijzing manifesteert zich vooral in de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg. Het effect van een verandering in de productiviteitsgroei vertaalt zich slechts langzaam in de pensioenuitgaven, terwijl het een onmiddellijke impact op het bbp heeft (zie kader 3 van het SCvV-verslag van 2018). Ook kan worden opgemerkt dat de elasticiteit van de acute gezondheidszorguitgaven ten opzichte van het bbp iets lager is dan 1, wat impliceert dat de vermindering van deze uitgaven kleiner is dan de vermindering van het bbp en leidt tot een toename van het gewicht van deze uitgaven uitgedrukt als percentage van het bbp.

Het S2-scenario met een hogere werkloosheid leidt tot een stijging van de werkloosheidsuitgaven door een toename van het aantal werklozen en tot een lagere economische groei waardoor het gewicht van alle sociale uitgaven als percentage van het bbp toeneemt, vergeleken met het referentiescenario.

Er kan ook opgemerkt worden dat de variatie in de budgettaire kosten van de vergrijzing, die voortvloeit uit een variatie in de gemiddelde jaarlijkse groei van de productiviteit of een variatie in de werkloosheidsgraad op lange termijn vrijwel lineair is. Bij benadering kan dus, op basis van de

resultaten van de alternatieve scenario's, worden gesteld dat een vermindering van de gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei met 0,1 procentpunt tussen 2020 en 2070 zou leiden tot een stijging van de budgettaire kosten met ongeveer 0,8 procentpunt van het bbp tussen 2019 en 2070. Of ook, dat een daling van de werkloosheidsgraad met 0,1 procentpunt de budgettaire kosten tussen 2019 en 2070 met 0,05 procentpunt van het bbp zou doen toenemen.

1.3.3. Alternatieve demografische scenario's

Er worden drie alternatieve demografische scenario's op lange termijn voorgesteld: het eerste betreft een hoger sterftecijfer (HMOR), en de twee volgende een lager (LMIG) en hoger (HMIG) migratiesaldo, in vergelijking met het referentiescenario.

Over het sterftecijfer, bestaan er twee tegengestelde opvattingen over het groeitempo van de levensverwachting: een pessimistische en een optimistische opvatting. De pessimistische opvatting is onder meer gebaseerd op het feit dat nieuwe ziekten moeilijker te genezen zijn en dat er grenzen zijn aan de maximale levensverwachting van een persoon. De optimistische opvatting daarentegen is dat de medische vooruitgang de sterfte zal blijven terugdringen, zelfs op oudere leeftijd, en dat er geen aanwijzingen zijn dat de levensverwachting een bepaalde grens zal naderen. De SCvV wenst te benadrukken dat zij geen van deze twee opvattingen verkiest. De keuze van een alternatief scenario met hoger sterftecijfer in dit verslag is arbitrair en een scenario met lager sterftecijfer zou op lineaire wijze tot resultaten in de tegenovergestelde richting leiden. In het HMOR-scenario met hoger sterftecijfer blijft de levensverwachting bij de geboorte toenemen, maar langzamer dan in het referentiescenario. Alleen de sterftequotienten van personen van 67 jaar en ouder worden verhoogd om te komen tot een algemene levensverwachting bij de geboorte die in 2070 2 jaar lager ligt dan in het referentiescenario.

De scenario's met een hoger (HMIG) en lager (LMIG) migratiesaldo zijn als volgt opgebouwd. In het HMIG-scenario wordt het niveau van het migratiesaldo bepaald door de hoogste (gemiddelde) niveaus die sinds 1992 zijn bereikt (met uitzondering van 2010 wegens een breuk in de gegevens), namelijk een migratiesaldo van gemiddeld 63 000 personen over de jaren 2008 en 2009. Dit saldo wordt van 2027 tot 2070 constant gehouden. Het niveau van het migratiesaldo tussen 2027 en 2070 in het LMIG-scenario daarentegen is gebaseerd op een migratiesaldo van gemiddeld 6 900 personen in de jaren 1997 en 1998, wat de laagste niveaus zijn die sinds 1992. In vergelijking met het referentiescenario waar het migratiesaldo ongeveer 22 000 personen bedraagt op lange termijn, vertonen de alternatieve scenario's dus geen symmetrisch profiel naar boven en naar onder.

In de drie alternatieve demografische scenario's zijn de bevolkingsvooruitzichten op middellange termijn (tot 2026) identiek aan die van het referentiescenario. In deze drie alternatieve scenario's worden alleen bepaalde demografische hypothesen voor de lange termijn gewijzigd. Alle andere hypothesen, namelijk de sociaal-economische en macro-economische hypothesen en de hypothesen inzake sociaal beleid, blijven ongewijzigd ten opzichte van het referentiescenario.

a. Demografische omgeving en socio-economische en macro-economische impact

Tabel 14 toont de impact op lange termijn van deze alternatieve demografische scenario's op bepaalde demografische indicatoren en de meest relevante socio-economische categorieën in het kader van de evaluatie van de sociale uitgaven.

Tabel 14 Demografische indicatoren en belangrijkste socio-economische categorieën: referentiescenario en langetermijneffecten van alternatieve demografische scenario's (verschillen ten opzichte van het referentiescenario)
In duizendtallen, in % en in procentpunt (pp)

	Referentie	HMOR-Referentie	HMOR /Referentie in %	HMIG-Referentie	HMIG /Referentie in %	LMIG-Referentie	LMIG /Referentie in %
	2070	2070	2070	2070	2070	2070	2070
Totale bevolking	12780,6	-228,4	-1,8 %	2175,3	+17,0 %	-1360,6	-10,6 %
- 0 t.e.m. 17 jaar	2376,3	0,0	0,0 %	401,0	+16,9 %	-443,3	-18,7 %
- 18 t.e.m. 66 jaar	7305,4	0,0	0,0 %	1316,3	+18,0 %	-997,8	-13,6 %
- 67 jaar en ouder	3098,9	-228,4	-7,4 %	457,9	+14,8 %	80,5	+2,6 %
Afhankelijkheidsratio (67+ /18-66)	42,4 %	-3,1 pp		-1,2 pp		8,0 pp	
Beroepsbevolking	5925,6	-5,9	-0,1 %	1072,8	+18,1 %	-799,8	-13,5 %
- Werkgelegenheid	5510,8	-5,5	-0,1 %	997,7	+18,1 %	-743,9	-13,5 %
- Werkloosheid	414,8	-0,4	-0,1 %	75,1	+18,1 %	-56,0	-13,5 %
Aantal pensioenen	4105,0	-284,5	-6,9 %	508,2	+12,4 %	3,4	+0,1 %
Aantal invaliden	465,1	0,0	0,0 %	87,4	+18,8 %	-51,5	-11,1 %

In het HMOR-scenario met hoger sterftecijfer zijn de totale bevolking en de bevolking van 67 jaar en ouder in 2070 respectievelijk 1,8 % en 7,4 % lager dan in het referentiescenario. De afhankelijkheidsratio van ouderen is in 2070 met 3,1 procentpunt gedaald ten opzichte van het referentiescenario. Dit HMOR-scenario doet vooral het aantal pensioenen²⁵ afnemen, terwijl de beroepsbevolking praktisch ongewijzigd blijft.

De totale bevolking in het HMIG-scenario met hoger migratiesaldo ligt in 2070 17 % hoger dan in het referentiescenario, en in het LMIG-scenario met lager migratiesaldo 10,6 % lager. In vergelijking met het referentiescenario laten deze twee scenario's respectievelijk een stijging/daling optekenen van de bevolking van 0-17 jaar en de bevolking van 18-66 jaar. Anderzijds is het aantal personen van 67 jaar en ouder in beide scenario's hoger dan in het referentiescenario. In het HMIG-scenario wordt deze stijging met name verklaard door het hoger migratiesaldo, dat geleidelijk leidt tot een toename van het aantal personen van 67 jaar en ouder (meer personen worden ouder in België). In het LMIG-scenario wordt de toename van de bevolking van 67 jaar en ouder verklaard door de leeftijdsstructuur van het migratiesaldo. Naarmate de pensioengerechtigde leeftijd nadert en daarna, is het migratiesaldo in

²⁵ Het gaat hier om het aantal pensioenen en niet het aantal gepensioneerden. De dubbelstellingen tussen de gerechtigden op een werknemers- en een zelfstandigenpensioen worden over deze twee stelsels verdeeld. Dubbelstellingen tussen het algemene stelsel (werknemers en zelfstandigen) en dat van de overheid worden niet verdeeld.

observatie en in de referentieprojectie negatief. Het LMIG-scenario vertoont echter een minder negatief migratiesaldo voor deze leeftijden, waardoor het aantal personen van 67 jaar en ouder toeneemt.

De afhankelijkheidsratio van ouderen wordt in het HMIG-scenario tegen 2070 met 1,2 procentpunt verlaagd, terwijl zij in het LMIG-scenario tegen 2070 met 8 procentpunt wordt verhoogd. In het scenario met lager migratiesaldo wordt de afhankelijkheidsratio namelijk beïnvloed door een minder dynamische bevolking op arbeidsleeftijd, maar ook door een toename van de bevolking van 67 jaar en ouder.

In de demografische varianten wordt het procentuele verschil in de bevolking op arbeidsleeftijd van 18 tot 66 jaar ten opzichte van de referentieprojectie weerspiegeld in een identiek verschil in de beroepsbevolking, de werkgelegenheid en de werkloosheid, met activiteits- en werkloosheidsgraden die ongewijzigd blijven ten opzichte van het referentiescenario. Naast het effect op de arbeidsmarkt hebben de alternatieve migratiescenario's ook een invloed op het aantal pensioenen en het aantal invaliden, hetgeen het gevolg is van de ongewijzigde kansen op instroom vanuit de beroepsbevolking²⁶.

²⁶ Om preciezer te zijn, het aantal personen in primaire arbeidsongeschiktheid (eerste periode van arbeidsongeschiktheid) wordt afgeleid uit de kansen op instroom vanuit de beroepsbevolking; na een jaar arbeidsongeschiktheid wordt de instroom in invaliditeit afgeleid uit de kansen op instroom vanuit de primaire arbeidsongeschiktheid en volgt de stock van invaliden uit de kansen om invalide te blijven.

Kader 6 Langetermijneffect van alternatieve migratiescenario's op de arbeidsmarkt en de economische groei

Ter herinnering, en zoals reeds uiteengezet in sectie 1.2.3.c, is het macro-economisch model op lange termijn dat voor de vooruitzichten inzake de sociale uitgaven wordt gebruikt, een aanbodmodel. In het referentiescenario blijft de werkloosheid, zodra zij haar structurele niveau op lange termijn heeft bereikt, constant en wordt de ontwikkeling van de werkgelegenheid gestuurd door het arbeidsaanbod, met name de beroepsbevolking. Dit laatste is het resultaat van de combinatie van de ontwikkeling van de activiteitsgraad en de bevolking op arbeidsleeftijd.

In de demografische varianten, aangaande het migratiesaldo in dit verslag, blijven - volgens de economische langetermijntheorie - de activiteitsgraden en de werkloosheidsgraad identiek aan die van het referentiescenario. Deze regel wordt ook toegepast in de Europese projecties van sociale uitgaven op lange termijn (zie bijlage over het Ageing Report 2021). Op lange termijn leidt een procentuele verandering in de bevolking van 18 tot 66 jaar, in vergelijking met het referentiescenario, dus tot dezelfde procentuele verandering in de beroepsbevolking, de werkloosheid en de werkgelegenheid. Bij ongewijzigde productiviteitswinsten ten opzichte van het referentiescenario leidt de verandering in de werkgelegenheid tot de verandering in het bbp.

Op deze economische langetermijntheorie is de kritiek geuit dat een hoger (lager) migratiesaldo meer (lagere) werkgelegenheid en bbp genereert, zonder rekening te houden met mogelijke veranderingen in de activiteits- en werkloosheidsgraden als gevolg van de arbeidsmarktsituatie van migranten. In dit verband kunnen enkele opmerkingen worden gemaakt:

- Ten eerste mag niet uit het oog worden verloren dat in de geobserveerde activiteits-, werkgelegenheids- en werkloosheidsgraden de huidige arbeidsmarktsituatie van "vreemdelingen"^a is verwerkt. Zo is de werkgelegenheidsgraad van 2019 een gemiddelde van de werkgelegenheidsgraden van "vreemdelingen" en "niet-vreemdelingen". Aangezien het model geen onderscheid maakt tussen deze categorieën van personen, worden, bij een ongewijzigde totale werkgelegenheidsgraad, geen expliciete hypothesen gemaakt over de aandelen van deze categorieën in projectie.
- Zelfs indien gedetailleerde gegevens over "vreemdelingen" en "niet-vreemdelingen" die deelnemen aan de arbeidsmarkt in modellen zouden worden verwerkt en geprojecteerd, zou het wijzigen van de activiteits- en werkloosheidsgraden op lange termijn naargelang van de kenmerken van toekomstige migranten een hachelijke onderneming blijven, die evenzeer met onzekerheid is omgeven.

a. De definitie van een "vreemdeling" roept al veel vragen op (nationaliteit, herkomst, enz.).

De volgende tabel illustreert de impact van de alternatieve demografische scenario's op de belangrijkste macro-economische variabelen, die in gemiddelde jaarlijkse groeivoeten zijn uitgedrukt.

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

	Gemiddelde jaarlijkse reële groeivoet, in %			Niveau, verschil t.o.v. het referentiescenario in %	
	2020-2050	2051-2070	2020-2070	2050	2070
Werkgelegenheid					
Referentie	0,3	0,1	0,2		
HMOR	0,3	0,1	0,2	0,0	-0,1
HMIG	0,6	0,4	0,5	10,3	18,1
LMIG	0,1	-0,3	-0,1	-6,1	-13,5
Productiviteit per arbeidsplaats					
Referentie	1,0	1,5	1,2		
HMOR	1,0	1,5	1,2	0,0	0,0
HMIG	1,0	1,5	1,2	0,0	0,0
LMIG	1,0	1,5	1,2	0,0	0,0
Bbp					
Referentie	1,3	1,6	1,4		
HMOR	1,3	1,6	1,4	0,0	-0,1
HMIG	1,6	1,9	1,8	10,3	18,1
LMIG	1,1	1,2	1,1	-6,1	-13,5

In de drie alternatieve demografische scenario's blijven de productiviteitswinsten ongewijzigd ten opzichte van het referentiescenario. Het effect op de groei van het bbp is bijgevolg identiek aan het effect op de werkgelegenheidsgroei. Vrijwel geen effect is zichtbaar in het HMOR-scenario met hoger sterftecijfer dat de bevolking van 67 jaar en ouder treft. In de alternatieve migratiescenario's is de gemiddelde jaarlijkse werkgelegenheidsgroei tussen 2020 en 2070 daarentegen 0,3 procentpunt hoger in HMIG en 0,3 procentpunt lager in LMIG. In 2070 zijn de werkgelegenheids- en bbp-niveaus in deze scenario's respectievelijk 18,1 % hoger en 13,5 % lager dan in het referentiescenario.

b. De budgettaire kosten van de vergrijzing

Het effect van deze drie alternatieve demografische scenario's op de budgettaire kosten van de vergrijzing wordt in de onderstaande tabel weergegeven, in vergelijking met het referentiescenario.

Tabel 16 Budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070, referentiescenario en alternatieve demografische scenario's en verschillen ten opzichte van het referentiescenario van juli 2021
In procentpunt van het bbp

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

a. Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de overheid (in dat stelsel houden de resultaten die in dit verslag worden voorgesteld geen rekening met de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd) en de IGO.

b. Overheidsuitgaven voor (acute en langdurige) gezondheidszorg.

c. Uitkeringen voor moederschap, primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit.

d. Inclusief werkloosheid met bedrijfstoeslag, tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

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

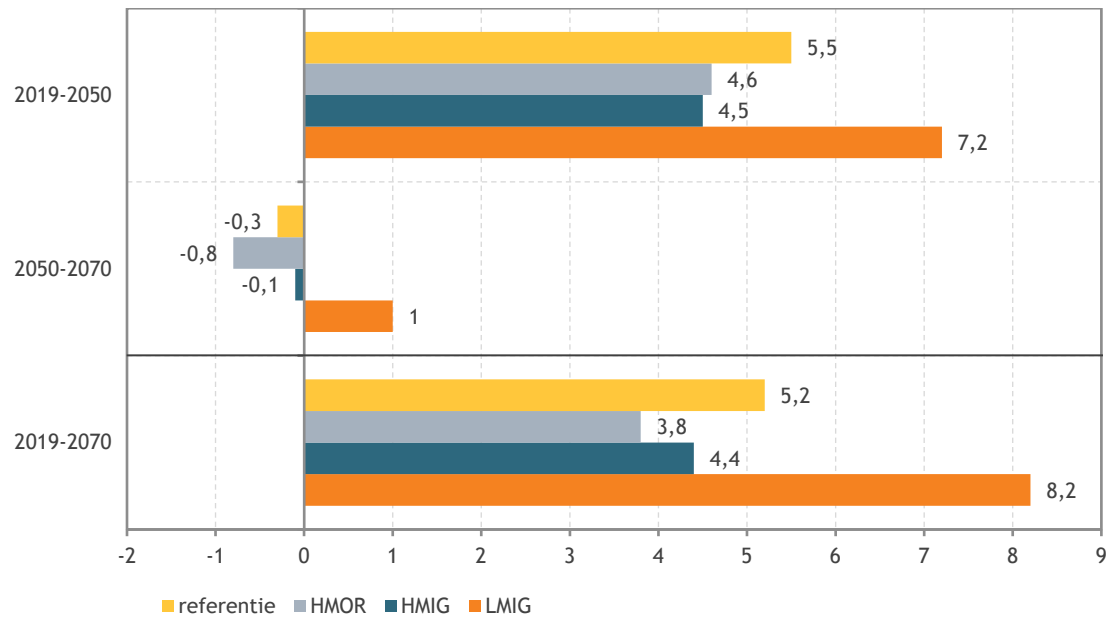
f. Volgens de SCVV-definitie maken de lonen van het onderwijzend personeel geen deel uit van de totale budgettaire kosten van de vergrijzing.

In het alternatieve HMOR-scenario met hoger sterftcijfer komen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070 op 3,8 procentpunt van het bbp, ofwel 1,4 procentpunt minder dan in het referentiescenario. Aangezien in dit scenario het aantal personen van 67 jaar en ouder gewijzigd is, is dit verschil het gevolg van lagere uitgaven voor pensioenen en langdurige zorg.

Het HMIG-scenario met hoger migratiesaldo genereert een vermindering van de budgettaire kosten van de vergrijzing met 0,8 procentpunt van het bbp tussen 2019 en 2070. In dit scenario wordt de stijging van de sociale uitgaven, die te wijten is aan een groter aantal uitkeringsgerechtigden, meer dan gecompenseerd door een hoger bbp. Dit vermindert het gewicht van alle sociale uitgaven als percentage van het bbp.

In het LMIG-scenario met lager migratiesaldo zijn de sociale uitgaven lager dan in het referentiescenario, maar het gewicht ervan als percentage van het bbp is veel groter wegens een veel lager bbp. De budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070 bedragen 8,2 procentpunt van het bbp, dat is 3 procentpunt meer dan in het referentiescenario.

Figuur 6 Budgettaire kosten van de vergrijzing volgens het referentiescenario en de drie alternatieve demografische scenario's
In procentpunt van het bbp



Kader 7 Belastinguitgaven voor tweedepijlerpensioenen in België

Ter informatie nemen we hier de synthese uit een rapport over dit onderwerp van het Federaal Planbureau van maart 2021¹.

Om aanvullende pensioenen te promoten, worden deze sinds jaar en dag (para)fiscaal bevoordeeld. In grote lijnen ziet dit voordeel er als volgt uit. Een storting in een aanvullend pensioenproduct wordt minder belast dan eenzelfde bedrag dat wordt uitgekeerd als beroepsinkomen en dat vervolgens wordt belegd in een standaard spaarproduct. Ook de interesten die worden gegenereerd op de opgebouwde reserves zijn vrijgesteld van belasting terwijl die van een standaard spaarproduct wel worden belast. Iemand die een deel van zijn nettoloon opzijzet voor de oude dag zal dus minder reserves opbouwen dan iemand die dit doet via een aanvullende pensioenregeling. Bij opname van het aanvullend pensioen is er wel een belasting terwijl het opnemen van opgespaard geld belastingvrij is. Deze belasting bij opname compenseert deels - maar zeker niet volledig - het (para)fiscale voordeel van aanvullende pensioenen tijdens de opbouwfase.

Het toekennen van (para)fiscale voordelen voor aanvullende pensioenopbouw leidt voor de overheid tot minderontvangsten. Omdat deze minderontvangsten vergelijkbaar zijn met bijkomende uitgaven, worden ze in de literatuur aangeduid als belastinguitgaven (*tax expenditures*). Tot nog toe was er onvoldoende geweten over de omvang van de belastinguitgaven voor de tweede pensioenpijler. Deze working paper brengt hierin verandering en geeft voor de eerste keer - op vraag van de beleidschef van de Minister van Pensioenen - een volledig overzicht van de budgettaire kosten voor aanvullende pensioenen uit de tweede pijler. De belastinguitgaven voor de derde pensioenpijler (met onder meer het pensioensparen) worden niet berekend.

Als tweedepijlerpensioenen zouden worden belast volgens het algemeen belastingstelsel en dit geen impact zou hebben op het totale bedrag van de storting, dan zou dit de overheid in 2018 3,25 miljard euro aan extra inkomsten hebben opgeleverd: 2 miljard euro bij werknemers en 1,26 miljard euro bij zelfstandigen. Stel dat het niet langer toekennen van de belastingvoordelen wel een impact heeft op het gedrag van werkgevers en zij de hogere belasting zouden compenseren door een lager bedrag te storten voor hun werknemers (zodat hun totale loonkosten dezelfde blijven), dan dalen de belastinguitgaven voor werknemersregelingen van 2 miljard euro naar 1,47 miljard euro. Afhankelijk van de gehanteerde meetmethode wordt het totaal aan belastinguitgaven voor de tweede pensioenpijler bijgevolg geraamd op 3,25 miljard euro of 2,73 miljard euro in 2018.

De getoonde bedragen zijn niet in steen gebeiteld maar worden daarentegen beïnvloed door methodologische keuzes en door een aantal hypotheses die worden gemaakt omwille van onvolledige gegevens.

¹ Peeters, H., Schols, J., "Belastinguitgaven voor tweedepijlerpensioenen in België. Een analyse van de omvang van overheidssubsidies voor werknemers en zelfstandigen", Rapport 12372, Federaal Planbureau, Maart 2021

FOCUS - 20 JAAR SCvV-VERSLAGEN

Geschiedenis van de Studiecommissie voor de Vergrijzing

De Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) werd opgericht bij wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds. Enerzijds voerde deze wet een beleid van prefinanciering²⁷ van de kosten van de vergrijzing via het Zilverfonds in. Anderzijds werd bij deze wet ook de SCvV opgericht, die binnen de Hoge Raad van Financiën (HRF) kadert en waarvan het secretariaat door het Federaal Planbureau wordt verzorgd.

De opdracht van de SCvV was het jaarlijks opstellen van een verslag over de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing: "Dit verslag bevat in het bijzonder een raming van de financiële gevolgen op het vlak van de diverse wettelijke pensioenstelsels, de stelsels van de sociale zekerheid van werknemers en zelfstandigen en het stelsel van de inkomensgarantie voor ouderen die verbonden zijn aan de demografische evolutie."²⁸ De financiële gevolgen worden voorgesteld met behulp van het begrip "budgettaire kosten van de vergrijzing" (zie kader hieronder). Het jaarlijks Advies van de afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid" van de HRF met aanbevelingen over het begrotingsbeleid hield vervolgens rekening met de langetermijnevolutie van de kosten van de vergrijzing. Daarna zette de regering haar beleid ten aanzien van de vergrijzing uiteen in een Zilvernota, gebaseerd op het verslag van de SCvV en het advies van de HRF.

Begin jaren 2010 werd het Europese begrotingstoezicht aangescherpt. Aan elke lidstaat wordt een minimumdoelstelling op middellange termijn voor het structurele saldo opgelegd. In dat kader brengt de afdeling "Financieringsbehoeften" van de HRF nu een advies uit in maart met een begrotingstraject op middellange termijn. Dit is ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma dat elke lidstaat in april moet indienen. Het stabiliteitsprogramma bevat ook een onderdeel voor de lange termijn, waarin de resultaten van de vooruitzichten voor de sociale uitgaven van de SCvV zijn opgenomen.

De wet van 18 december 2016²⁹ heeft het Zilverfonds afgeschaft. Vanaf 2007 werden immers geen nieuwe middelen meer aan dit fonds toegewezen en maakte de strategie van voorfinanciering van de kosten van de vergrijzing plaats voor een strategie die gericht is op structurele hervormingen op lange termijn.

De SCvV en de Zilvernota werden echter niet afgeschaft. De wet van 18 december 2016 vervangt de titel van de wet van 5 september 2001 door "Wet tot oprichting van een Studiecommissie voor de vergrijzing

²⁷ Voor meer details, zie : Denil F., Frogneux V., Saintrain M., « Vingt de politique de soutenabilité des finances publiques belges. D'une stratégie de préfinancement des coûts du vieillissement à une politique de réformes du système socio-économique », Federaal Planbureau, Planning Paper n° 117, februari 2019.

²⁸ Artikel 6 van de wet van 5 september 2001.

²⁹ Artikel 67 van de wet van 18 december 2016 tot regeling van de erkenning en de afbakening van crowdfunding en houdende diverse bepalingen inzake financiën.

en opstelling van een Vergrijzingsnota". In de toelichting wordt de handhaving ervan gerechtvaardigd door "hun verdiensten in termen van het verschaffen van informatie over de toekomstige budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing".

Wat wordt verstaan onder budgettaire kosten van de vergrijzing?

De budgettaire kosten van de vergrijzing zijn de verandering tussen twee jaren van de sociale uitgaven in verhouding tot het bbp. Ze worden dan ook uitgedrukt in procentpunt van het bbp. In het SCvV-verslag van 2021 bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing bijvoorbeeld 5,2-procentpunt van het bbp tussen 2019 en 2070.



Wiskundig gaat het om volgende berekening:

$$\left(\frac{\text{sociale uitgaven}}{\text{bbp}}\right)_{2070} - \left(\frac{\text{sociale uitgaven}}{\text{bbp}}\right)_{2019}$$

We merken op dat de evolutie van de sociale uitgaven op lange termijn altijd wordt gerelateerd aan de ontwikkeling van het bbp. In feite heeft het weinig zin deze evolutie in monetaire eenheden weer te geven, aangezien ook het vermogen om deze uitgaven te financieren sterk verandert. Anderzijds maakt dit het ook mogelijk het effect van de prijzen op de evolutie van de sociale uitgaven op lange termijn zo goed als te neutraliseren. Voorts merken we op dat de budgettaire kosten van de vergrijzing, ondanks een benaming die mogelijk misleidend is, niet alleen de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg betreffen, maar ook alle andere sociale uitgaven (arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, kinderbijslag, arbeidsongevallen, beroepsziekten, uitkeringen voor personen met een handicap, leefloon, overbruggingsrecht, enz.)

Twintig rapporten van de SCvV

De SCvV publiceerde haar eerste jaarlijks verslag in 2002 en dit jaar verschijnt dus het 20^{ste} verslag. Dit leek ons een interessante gelegenheid om deze 20 jaar van projecties van sociale uitgaven op lange termijn in perspectief te plaatsen. Deze analyse is niet zo eenvoudig omdat veel elementen in de loop van de verschillende verslagen zijn veranderd:

- Naargelang het jaar waarin het rapport is verschenen, verschilt de periode waarvoor de budgettaire kosten van de vergrijzing wordt geanalyseerd. Ten eerste schuift het startjaar telkens een jaar op (zo wordt in het verslag 2003 de periode 2002-2030 gepresenteerd, in het verslag 2004 de periode 2003-2030, enz.)³⁰. Ten tweede varieert ook de projectiehorizon: 2030 voor het eerste verslag tot het verslag

³⁰ Het verslag 2021 is een uitzondering op deze regel. De budgettaire kosten van de vergrijzing worden voorgesteld over de periode 2019-2070, zoals in het verslag over 2020, en niet over de periode 2020-2070 omdat 2020 een atypisch jaar is waarin

2005, 2050 voor het verslag 2006 tot het verslag 2008, 2060 voor het verslag 2009 tot het verslag 2017, en 2070 sinds het verslag 2018.

- De meeste hypothesen, of zij nu van demografische, socio-economische of macro-economische aard zijn, zijn op een bepaald ogenblik gewijzigd.
- Sommige projectiemethoden zijn vervangen of verbeterd.
- Er hebben zich grote onvoorziene crisissen (de financiële crisis 2008-2009 en de gezondheidscrisis 2020-2021) voorgedaan.
- Belangrijke hervormingen van sociale uitkeringen (in het bijzonder pensioenen) werden doorgevoerd.
- De projecties zijn opgesteld bij ongewijzigde wetgeving. Wetten die op het moment van de publicatie van het rapport goedgekeurd zijn en later in werking treden, worden echter wel in rekening genomen.

In deze focus zijn er dus bepaalde keuzes gemaakt om te vermijden dat het een langdradige vergelijking van de opeenvolgende verslagen wordt en zodat de belangrijkste resultaten en veranderingen in een paar bladzijden kunnen worden toegelicht.

Ten slotte herinneren we eraan dat de in de verschillende verslagen voorgestelde resultaten niet pretenderen het exacte bedrag van de sociale uitgaven in een bepaald tijdsbestek aan te geven, maar een besluitvormingsinstrument vormen. Het zijn vooruitzichten en geen voorspellingen. Deze vooruitzichten vereisen het stellen van hypothesen, omgeven door grote onzekerheid in het bijzonder op lange termijn, die leiden tot een referentiescenario en alternatieve scenario's met betrekking tot de belangrijkste parameters. In deze focus worden alleen de resultaten van de referentiescenario's geïllustreerd.

Het gewicht van de sociale uitgaven in procent van het bbp in de verschillende jaargangen

In een eerste benadering presenteren we de evolutie van het gewicht van de sociale uitgaven uitgedrukt als een percentage van het bbp door middel van resultaten uit enkele belangrijke jaargangen van het SCvV-verslag (figuur 7). De projectiejaren worden voorgesteld in stippellijnen en de geobserveerde jaren in volle lijnen. De observaties van de sociale uitgaven en het bbp zijn afkomstig van de nationale rekeningen. Zij zijn beschikbaar tot en met jaar t-2 ten opzichte van het jaar t waarin het SCvV-verslag is gepubliceerd. Met andere woorden, in het verslag 2008 bijvoorbeeld waren waarnemingen beschikbaar tot en met het jaar 2006.

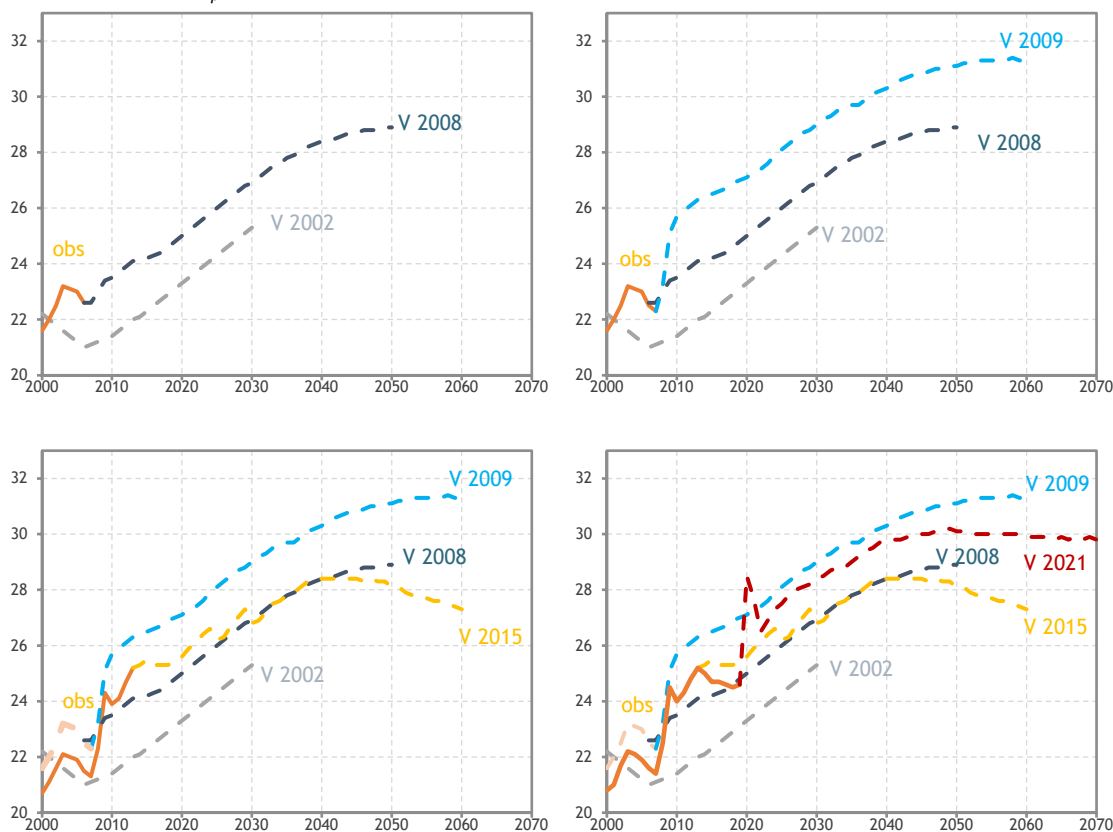
De eerste figuur in deze grafiek (linksboven) geeft de projecties van het allereerste verslag dat dateert uit 2002 en het verslag 2008, net voor de financieel-economische crisis, waarbij de tussentijdse verslagen van 2003 tot 2007 relatief vergelijkbare evoluties van de sociale uitgaven (geraamd voor deze periode) in procent van het bbp weergeven. Het belangrijkste verschil tussen de vooruitzichten van het rapport

de sociale uitgaven in procent van het bbp heel hoog liggen en de budgettaire kosten van de vergrijzing 2020-2070 hierdoor uitzonderlijk laag zouden zijn.

2002 en van het rapport 2008 heeft betrekking op de jaren 2001 tot 2003: in het eerste verslag daalden de (geraamde) sociale uitgaven in procent van het bbp, terwijl ze in het verslag 2008 geobserveerd werden en stegen. Dit verschil is hoofdzakelijk te wijten aan de conjunctuurvertraging in het begin van de jaren 2000, waarop in het verslag 2002 niet was geanticiperd. Voor de rest van de projectieperiode vertonen beide verslagen hetzelfde evolutiepatroon. Eerst was er een daling van de sociale uitgaven in procent van het bbp tot 2006-2007, weliswaar meer gematigd in het verslag 2008 dan in het verslag van 2002 door verschillende overheidsmaatregelen die de sociale uitgaven deden toenemen (met name verhogingen van de minimumpensioenen en de reële groeinorm van 4,5 % per jaar tussen 2004 en 2007 voor de gezondheidsuitgaven). Na deze daling volgt een voortdurende stijging tot het einde van de projectiehorizon, vooral als gevolg van de pensioen- en gezondheidsuitgaven.

In de tweede figuur (rechtsboven) zijn de resultaten uit het verslag 2009 toegevoegd, waarin de impact van de financieel-economische crisis van 2008-2009 is vervat. Naast een toename van het aantal werklozen en de bijbehorende werkloosheidsuitgaven is het vooral de negatieve economische groei in 2009 (-2 %) die het gewicht van de sociale uitgaven in procent van het bbp in dat jaar sterk doet toenemen. Deze stijging blijkt duurzaam te zijn aangezien de sociale uitgaven in procent van het bbp in de daaropvolgende jaren niet opnieuw dalen. Het bbp-verlies als gevolg van de crisis is niet volledig goedge maakt, daarnaast heeft de versnelde toename van het aantal langdurig zieken bijgedragen tot hogere sociale uitgaven. Een andere wijziging in het verslag 2009 is dat de langetermijnhypothese van de jaarlijkse productiviteitsgroei naar beneden is bijgesteld (van 1,75 % naar 1,5 % per jaar). Deze hypothese leidt tot een onmiddellijke verzwakking van de economische groei op lange termijn, waardoor het gewicht van de sociale uitgaven in procent van het bbp toeneemt in vergelijking met het vorige verslag. Merk op dat de sociale uitgaven zich vanaf 2050 stabiliseren in procent van het bbp als gevolg van een meer gematigde stijging van de afhankelijkheidsratio van ouderen en de gedeeltelijke welvaartsaanpassing van de sociale uitkeringen (met name minimumuitkeringen en forfaitaire uitkeringen).

Figuur 7 Evolutie van het gewicht van de sociale uitgaven, geselecteerd uit verschillende SCvV-verslagen
In % van het bbp



In de derde figuur (linksonder) hebben we de projectie uit het verslag 2015 opgenomen. Er zijn drie belangrijke punten die moeten worden aangestipt in vergelijking met het verslag 2009.

- Ten eerste is door een herziening van de nationale rekeningen als gevolg van de overschakeling op het Europees Systeem van Rekeningen 2010 (ESR 2010) het bbp opgetrokken waardoor het niveau van de sociale uitgaven in procent van het bbp naar beneden is herzien in de observaties.
- Ten tweede zijn in de vooruitzichten van het verslag 2015 diverse maatregelen opgenomen die de sociale uitgaven verminderen, waaronder een pensioenhervorming, die belangrijk is in begrotingstermen. Deze omvat een verdere aanscherping van de toegangsvoorwaarden voor het vervroegd pensioen en een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd tot 66 jaar in 2025 en 67 jaar in 2030.
- Ten slotte pieken de sociale uitgaven in procent van het bbp nu in de jaren 2040 en dalen ze vervolgens, terwijl ze in het verslag 2009 bleven stijgen tot 2050, zij het in een matig tempo, en zich vervolgens stabiliseerden tot het einde van de projectieperiode. Deze profielwijziging is het gevolg van een nieuwe methodologie voor de raming van de uitgaven voor gezondheidszorg, en met name voor de acute zorg³¹, die een jaar eerder in het verslag 2014 werd ingevoerd.

³¹ De nieuwe methodologie is gebaseerd op een econometrische vergelijking en introduceert een dynamischer uitgavenprofiel. De verklarende variabelen zijn het reële bbp per hoofd, de werkloosheidsgraad, een indicator van de evolutie van de medische technologie en het aandeel van de leeftijdsgroepen 65-74 jaar, 75-84 jaar en 85-plussers in de totale bevolking. De aanzienlijke

De vierde figuur (rechtsonder) vervolledigt het plaatje met de projectie van het laatste verslag 2021. Ten opzichte van de vooruitzichten van 2015 kan op een aantal factoren worden gewezen.

- Tussen 2015 en 2019 zijn de sociale uitgaven in procent van het bbp lager als gevolg van een occasionele herziening van de nationale rekeningen die tot een stijging van het bbp heeft geleid.
- De sociale uitgaven in procent van het bbp exploderen in 2020 als gevolg van de gezondheidscrisis: enerzijds zijn sommige sociale uitgaven aanzienlijk gestegen (tijdelijke werkloosheid, overbruggingsrecht voor zelfstandigen, enz.) en anderzijds doet de daling van de economische groei het gewicht van alle sociale uitgaven in procent van het bbp toenemen.
- Op langere termijn hebben verschillende factoren een neerwaartse invloed op de economische groei, waardoor het niveau van de sociale uitgaven in procent van het bbp hoger uitvalt dan in het verslag 2015. Ten eerste wordt de langetermijnhypothese van de productiviteitsgroei vanaf het verslag 2018 met 10 jaar opgeschoven: de jaarlijkse productiviteitsgroei van 1,5 % wordt bereikt in 2045 in plaats van in 2035. Vervolgens is de vruchtbaarheidshypothese op lange termijn in het verslag 2020 naar beneden bijgesteld, wat op lange termijn een lagere beroepsbevolking, minder werkgelegenheid en een lager bbp impliceert. Tot slot zijn in het najaar van 2020 maatregelen genomen die het gemiddelde pensioen verhogen, zoals de verhoging van de minimumpensioenen en de afschaffing van de correctiecoëfficiënt bij de pensioenberekening in de zelfstandigenregeling. Deze maatregelen verklaren ook waarom het gewicht van de sociale uitgaven tussen 2050 en 2070 slechts licht daalt, terwijl het in de verslagen van 2015 tot 2020 vanaf 2040 daalde.

Evolutie van de budgettaire kosten van de vergrijzing

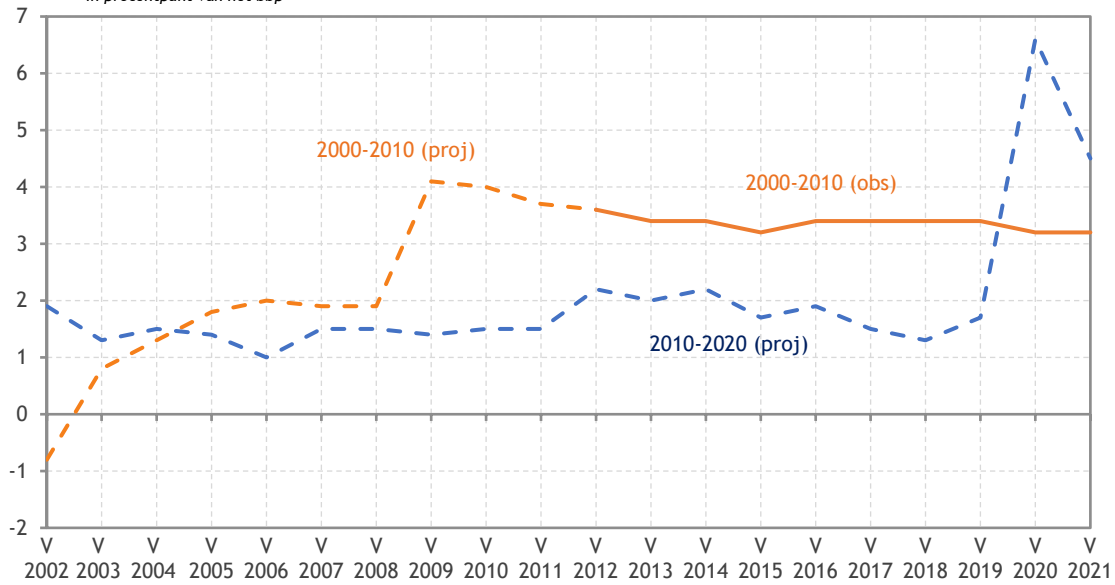
In een tweede benadering wordt de evolutie van de budgettaire kosten van de vergrijzing per periode van 10 jaar berekend aan de hand van de verschillende verslagen.

Periode tussen 2000 en 2020: van projecties naar waarnemingen

Figuur 8 geeft de evolutie van de budgettaire kosten van de vergrijzing in de periodes 2000-2010 en 2010-2020. Deze twee periodes tonen de afgelegde weg van de verschillende projecties naar de waargenomen gegevens. Ter herinnering, de observaties zijn beschikbaar tot en met jaar $t-2$ bij de publicatie van jaargang t van het SCvV-verslag. De waarnemingen voor de volledige periode 2000-2010 waren dus beschikbaar vanaf het verslag 2012 (volle lijn in onderstaande grafiek) en die voor de volledige periode 2010-2020 zullen beschikbaar zijn vanaf het verslag 2022.

stijging van het aandeel 65-74-jarigen en 75-84-jarigen tot 2040 leidt tot een maximum in de uitgaven voor acute gezondheidszorg rond 2040. Zie het jaarlijks SCvV-verslag 2014, hoofdstuk 3, voor meer details.

Figuur 8 Evolutie van de budgettaire kosten van de vergrijzing over de periode 2000-2010 en 2010-2020 doorheen de 20 SCvV-verslagen (V2002 - V2021)
In procentpunt van het bbp



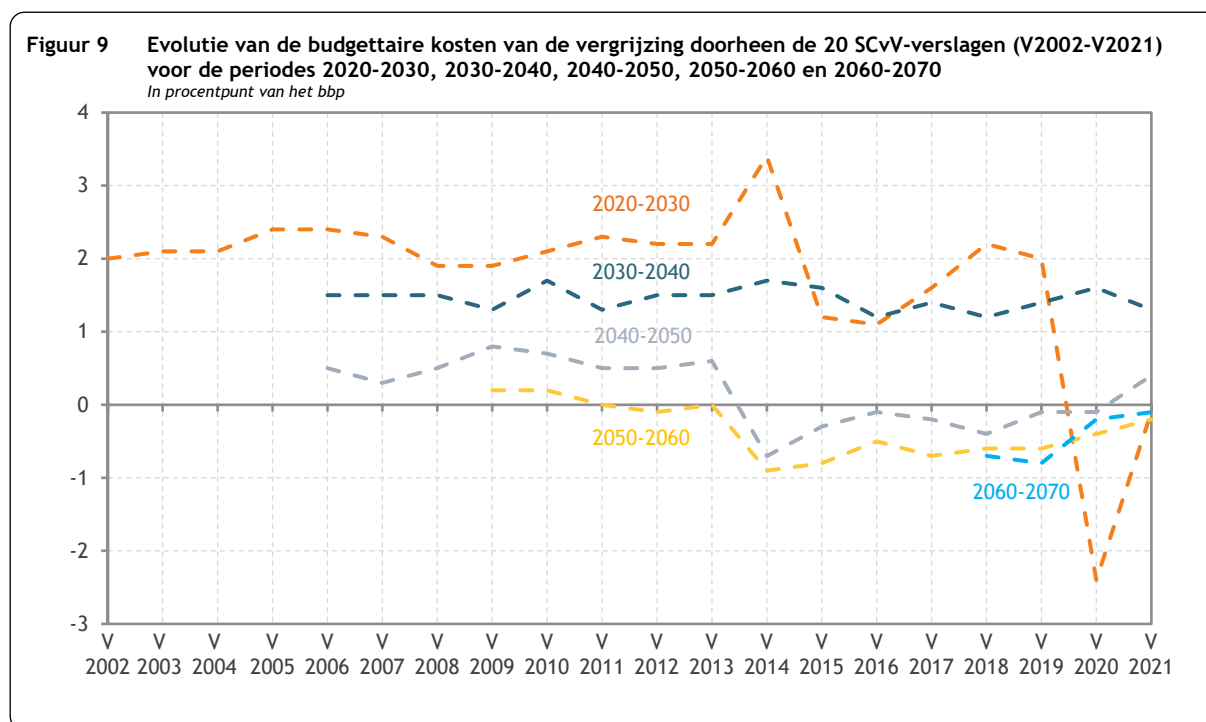
Voor de periode 2000-2010 nemen de budgettaire kosten van de vergrijzing in de eerste vier SCvV-verslagen geleidelijk toe, van -0,8 procentpunt tot 2 procentpunt van het bbp. Deze stijging wordt verklaard door de slechte economische prestaties aan het begin van de eeuw, waarmee in het eerste verslag nog geen rekening was gehouden, en door overheidsmaatregelen die de sociale uitgaven doen toenemen. De budgettaire kosten blijven vervolgens stabiel in de verslagen van 2005 tot 2008. In het verslag 2009 stijgen die kosten tot 4 procentpunt van het bbp, na de onvoorziene financieel-economische crisis van 2008-2009. Daarna nemen ze opnieuw licht af. Vanaf het verslag 2012 zijn de gegevens van de nationale rekeningen volledig waargenomen voor de volledige periode 2000-2010. De lichte schommelingen in de budgettaire kosten in de latere verslagen zijn het gevolg van enkele correcties in de nationale rekeningen voor de meest recente jaren. De budgettaire kosten van de vergrijzing liggen iets hoger dan 3 procentpunt van het bbp over de periode 2000-2010.

De periode 2010-2020 was volledig geprojecteerd in de eerste tien SCvV-verslagen. In daaropvolgende verslagen worden die geraamde jaren geleidelijk aan waarnemingen. In het verslag van 2021 is alleen het jaar 2020 niet volledig geobserveerd. Voor de periode 2010-2020 zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen het verslag 2002 en het verslag 2019 vrij stabiel tussen 1 en 2 procentpunten van het bbp. Kenmerkend voor het verslag 2020 is dat de budgettaire kosten van de vergrijzing over de periode 2010-2020 de pan uit rijzen als gevolg van de totaal onverwachte gezondheidscrisis in 2020, die voor dat jaar enerzijds de sociale uitgaven doet stijgen en anderzijds het bbp aanzienlijk doet dalen. In het verslag 2021 nemen de budgettaire kosten tussen 2010 en 2020 af. In feite lijkt de stijging van de sociale uitgaven voor 2020, uitgedrukt als percentage van het bbp, lager uit te vallen dan verwacht in het verslag 2020, voornamelijk als gevolg van een hoger bbp.

Uit deze vergelijking tussen projecties en waarnemingen kunnen we afleiden dat, indien de projecties op korte termijn niet door de waarnemingen worden bevestigd, dit hoofdzakelijk te wijten is aan onverwachte economische en gezondheidscrisissen.

Subperiodes van tien jaar vanaf 2020

De volgende grafiek illustreert de budgettaire kosten van de vergrijzing per subperiode van 10 jaar, te beginnen vanaf de jaren 2020.



In de eerste twaalf SCvV-verslagen, zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing over de periode 2020-2030 vrij stabiel rond 2 procentpunt van het bbp. In het verslag 2014 nemen ze toe als gevolg van een wijziging in de projectiemethodologie van de gezondheidszorguitgaven, die een grote stijging van die uitgaven tot 2030 of zelfs 2040 impliceert, en vervolgens een daling van die uitgaven in procent van het bbp. Vervolgens is, in het verslag 2015, de daling van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2020 en 2030 het gevolg van de talrijke maatregelen die de regering heeft genomen, met name de pensioenhervorming en in het bijzonder de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd. De toename van de budgettaire kosten in het verslag 2018 vloeit voort uit het feit dat de langetermijnhypothese van de productiviteitsgroei pas later wordt bereikt.

In het verslag van 2020 worden de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2020 en 2030 grotendeels negatief door een rekenkundig effect. In 2020 is het gewicht van de sociale uitgaven in procent van het bbp namelijk extreem hoog als gevolg van de COVID-19-crisis (stijging van de sociale uitgaven in combinatie met een sterke daling van het bbp). Met het verwachte economische herstel voor de jaren na 2020 en het beëindigen van de steunmaatregelen, neemt dit gewicht daarna af en leidt het tussen 2020 en 2030 tot negatieve budgettaire kosten. In het verslag gepubliceerd in 2021 is dit mathematische effect nog steeds aanwezig, maar minder uitgesproken omdat de stijging van de sociale uitgaven als percentage van het bbp in 2020 kleiner lijkt te zijn dan verwacht.

De projecties van de budgettaire kosten van de vergrijzing voor de volgende periodes van tien jaar zijn in de opeenvolgende verslagen relatief stabiel, afgezien van vier belangrijke ontwikkelingen. Ten eerste zien we in het verslag 2009 de toename van de budgettaire kosten in de periode 2040-2050 als gevolg

van de neerwaartse bijstelling van de langetermijnhypothese van de productiviteitsgroei. Ten tweede dalen de budgettaire kosten in het verslag 2014 over de periodes 2040-2050 en 2050-2060 als gevolg van de wijziging van de projectiemethodologie voor de gezondheidszorg. Ten derde wordt in het verslag 2020 een toename van de budgettaire kosten in het decennium 2060-2070 waargenomen, als gevolg van de neerwaartse bijstelling van de vruchtbaarheidshypothese op lange termijn. Ten slotte verhogen de in het najaar van 2020 genomen maatregelen (voornamelijk het optrekken van de minimumpensioenen en het afschaffen van de correctiecoëfficiënt bij de berekening van het pensioen in de zelfstandigenregeling) de gemiddelde pensioenen en de budgettaire kosten van de vergrijzing over de periodes 2040-2050, 2050-2060 en 2060-2070 in het verslag 2021.

Afgezien van wijzigingen in de methodologie, in de langetermijnhypothesen of van maatregelen zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing in de verschillende verslagen dus stabiel wanneer ze worden geraamd over 10-jarige perioden op lange termijn (bijvoorbeeld 2030-2040). Voorts kan worden vastgesteld dat hoe verder de projectieperiodes verwijderd zijn, hoe lager de budgettaire kosten zijn en dat zij zelfs negatief worden voor de tienjarige periodes vanaf 2050.

Tussen 2000 en de projectiehorizon

Figuur 10 illustreert de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen het jaar 2000 en de verschillende projectiehorizons, doorheen de 20 edities van het SCvV-verslag. Vanaf het eerste verslag in 2002 tot het verslag 2005 was de projectie beperkt tot 2030. Deze horizon werd verlengd tot 2050 vanaf het verslag 2006 tot het verslag 2008, vervolgens tot 2060 vanaf het verslag 2009 tot het verslag 2017 en ten slotte tot 2070 sinds het verslag 2018.

De budgettaire kosten van de vergrijzing nemen in de eerste vier verslagen over de periode 2000-2030 geleidelijk toe, voornamelijk, zoals reeds eerder vermeld, als gevolg van het verslechterende economische klimaat aan het begin van de 21e eeuw, en bereiken zij in het verslag 2005 5,6 procentpunt van het bbp.

In het rapport van 2006 bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 7,4 procentpunt van het bbp, maar over de periode 2000-2050. De verlenging van de projectiehorizon met 20 jaar verklaart de toename van de budgettaire kosten. De afhankelijkheidsratio zal namelijk verder stijgen na 2030 (weliswaar gematigder dan voorheen) en leidt tot een bijkomende toename van de pensioen- en gezondheidsuitgaven.

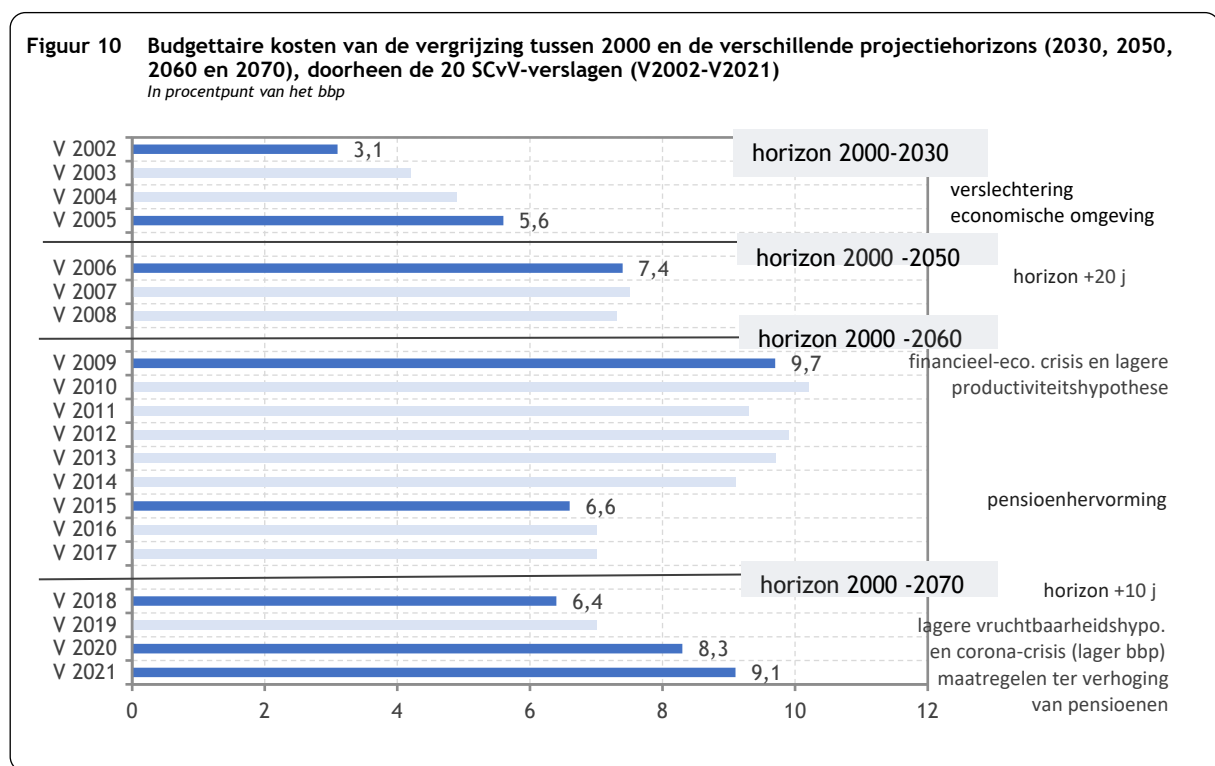
In het verslag 2009 lopen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2000 en 2060 sterk op tot 9,7 procentpunt van het bbp. Dit keer is het niet de verlenging van de projectieperiode met 10 jaar die deze toename verklaart, maar veeleer de financieel-economische crisis van 2008-2009 en de hypothese dat de productiviteitsgroei op lange termijn lager zal zijn.

De lichte daling van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2000 en 2060 in het verslag 2014 (tot 9,1 procentpunt van het bbp) is toe te schrijven aan de wijziging van de projectiemethodologie voor de gezondheidsuitgaven. In het verslag 2015 dalen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2000 en 2060 tot 6,6 procentpunt van het bbp als gevolg van diverse restrictieve maatregelen, waaronder de pensioenhervorming.

In het verslag 2018 wordt de berekening van de budgettaire kosten van de vergrijzing uitgebreid tot 2070. De negatieve budgettaire kosten tussen 2060 en 2070 verklaren waarom de budgettaire kosten tussen 2000 en 2070 (6,4 procentpunt van het bbp) in het verslag over 2018 iets lager zijn dan de budgettaire kosten tussen 2000 en 2060 in het verslag 2017 (7 procentpunt van het bbp).

De budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2000 en 2070 in het verslag 2020 stijgen tot 8,3 procentpunt van het bbp wegens de daling van de vruchtbaarheidshypothese op lange termijn en het scenario van een gedeeltelijk bbp-verlies als gevolg van de gezondheids crisis van 2020-2021.

Volgens het verslag 2021 zullen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2000 en 2070 verder oplopen tot 9,1 procentpunt van het bbp als gevolg van de diverse maatregelen om de pensioenen te verhogen. Anderzijds lijkt het erop dat de economische gevolgen van de gezondheids crisis op lange termijn beperkt zouden zijn.



Piek in de budgettaire kosten van de vergrijzing

In het vorige deel werden de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2000 en de projectiehorizon voorgesteld. Een laatste punt moet echter nog worden geanalyseerd: in welk projectiejaar ligt in de verschillende verslagen de piek van de budgettaire kosten van de vergrijzing?

In de eerste twaalf verslagen, van het verslag 2002 tot het verslag 2013, is het projectiejaar waarin de budgettaire kosten van de vergrijzing een maximum bereiken, identiek aan of bijna identiek aan de projectiehorizon (van het verslag 2009 tot het verslag 2013, waarin de projectiehorizon 2060 is, wordt het maximum bereikt tussen 2055 en 2058).

Vanaf het verslag van 2014 tot dat van 2020 bereiken de budgettaire kosten van de vergrijzing een maximum in het begin van de jaren 2040 en worden vervolgens licht negatief. Deze wijziging van het profiel is het resultaat van een wijziging van de methodologie voor de raming van de uitgaven voor gezondheidszorg, waarbij beter rekening is gehouden met het effect van veranderingen in het aandeel van ouderen in de bevolking. Deze aandelen blijven stabiel of nemen zelfs af na 2040.

In het meest recente verslag, gepubliceerd in 2021, stijgen de budgettaire kosten als gevolg van maatregelen ter verhoging van de pensioenen tot een maximum in 2050 en dalen vervolgens zeer licht tot 2070.

2. Sociale houdbaarheid van de vergrijzing

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

2.1. Stand van zaken van armoede bij ouderen

Aan de hand van de resultaten van de EU-SILC-enquête gaat deze sectie in op het armoederisico bij ouderen. Dit deel bestaat uit 4 secties. Eerst wordt het gebruikte armoedeconcept en de methodologie toegelicht (sectie 2.1.1). Vervolgens geven we een stand van zaken en de voorbije evolutie van het armoederisico bij Belgische ouderen volgens de klassieke armoededrempel (sectie 2.1.2) en volgens enkele alternatieve armoededrempels (sectie 2.1.3). Enkele niet-monetaire indicatoren (sectie 2.1.4) en een vergelijking met de buurlanden (sectie 2.1.5) vullen deze analyse aan.

2.1.1. Definitie en methodologie

a. Concept armoederisico

De SCvV baseert zich voor haar analyse van armoede op de concepten en de methodologie die zijn ontwikkeld binnen de Europese Unie. Sinds 2001 wordt armoede in dat kader voornamelijk geanalyseerd op basis van de zogenaamde armoederisico-indicator.³² Volgens deze indicator heeft een persoon een risico op armoede indien hij een equivalent beschikbaar inkomen heeft dat lager is dan 60 % van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar inkomen. We lichten een aantal concepten uit deze definitie verder toe.

Ten eerste spreekt de definitie niet over arme personen maar wel over personen met een *risico* op armoede. Armoede wordt immers beschouwd als een complex en multidimensionaal concept: armoede heeft niet alleen betrekking op onvoldoende inkomen maar ook op andere domeinen van het maatschappelijk leven zoals gezondheid, huisvesting of sociale contacten. Armoede kan dan ook moeilijk door één enkele indicator worden gemeten. Dat iemand een inkomen heeft dat lager ligt dan 60 % van het mediaan inkomen, geeft dan aan dat hij een risico loopt op armoede. Dit betekent echter niet noodzakelijk dat hij ook arm is. Het beschikbaar inkomen houdt immers geen rekening met het vermogen, zoals eigendom van een woning. Aangezien eigenaars van een woning geen huur betalen zal hun levensstandaard hoger zijn dan die van huurders met hetzelfde beschikbaar inkomen. Of nog, een persoon kan een hoog financieel vermogen hebben waarmee hij zijn consumptie kan financieren.

³² Binnen de EU2020 strategie inzake slimme, duurzame en inclusieve groei, die werd voorgesteld in 2010, staat niet alleen armoede maar het bredere concept 'armoede en sociale uitsluiting' centraal. In dat kader wordt het aantal personen die worden geconfronteerd met armoede of sociale uitsluiting bepaald als de som van drie deelpopulaties, gebaseerd op drie indicatoren (armoederisico, materiële deprivatiegraad en lage werkintensiteit). In dit verslag gaan we niet in op dit bredere concept. Merk op dat de indicator "lage werkintensiteit" niet van toepassing is op ouderen.

Deze opmerking is van bijzonder belang in België waar aanvullende pensioenen veelal als een eenmalig kapitaal worden uitgekeerd en niet als een maandelijks inkomen waardoor ze vaak niet in het beschikbaar inkomen opgenomen zijn.³³ De omgekeerde situatie kan zich echter ook voordoen. Zo is iemand met een inkomen boven de armoededrempel mogelijk niet in staat om bepaalde essentiële uitgaven te verrichten, zoals het betalen van een verblijf in een rust- en verzorgingstehuis.

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

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

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

³³ Zie ook kader 6 over de aanvullende pensioenen in België in het Jaarlijks Verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing 2020.

gaan uit van een absolute armoedemaat, zoals de sociale deprivatie indicator.³⁴ In onderstaande bespreking vullen we de klassieke armoederisico-indicator aan met een aantal van deze alternatieve indicatoren.

b. EU-SILC enquête

Alle gepresenteerde armoede-indicatoren zijn berekend op basis van de gegevens uit de EU-SILC-enquête. Deze enquête verzamelt voor de landen van de Europese Unie gegevens over inkomen, armoede en sociale uitsluiting. In België werd de eerste betrouwbare enquête afgenomen in 2004 over de inkomenssituatie in 2003 en jaarlijks worden ongeveer 6 000 gezinnen (zo'n 11 000 personen) ondervraagd. Net voor het afsluiten van dit verslag publiceerde Statbel de resultaten van de meest recent beschikbare enquête, namelijk EU-SILC 2020, bevraging in 2020 over het inkomen van 2019. Statbel waarschuwt echter voor de impact van de COVID-19 pandemie op de dataverzameling van deze enquête. Hierdoor zijn de resultaten van EU-SILC 2020 mogelijk niet volledig te vergelijken met die van enquête 2019. Gegeven deze impact van de pandemie en de beperkte timing voor een uitgebreidere analyse van deze gegevens in dit verslag, wordt de analyse van de armoede-indicatoren in dit hoofdstuk voornamelijk beperkt tot deze gebaseerd op EU-SILC 2019. Om toch enige informatie mee te geven op basis van EU-SILC 2020 en om te beklemtonen dat deze resultaten werden ingezameld onder uitzonderlijke omstandigheden, nemen we een aantal indicatoren m.b.t. het armoederisico op basis van de EU-SILC 2020 op in kader 8. Eventuele inkomenseffecten van beleidsmaatregelen die genomen zijn na de afnamen van de enquêtes of van de impact van de gezondheids crisis kunnen dus nog niet uit deze gegevens worden afgeleid.

De EU-SILC-enquête heeft als voordeel dat ze toelaat om vergelijkbare statistieken te genereren in de verschillende lidstaten. Ze heeft echter ook een aantal nadelen. Zo worden in de EU-SILC geen personen ondervraagd die in een 'collectief huishouden' wonen, zoals een rust- en verzorgingstehuis. Dit is een belangrijk nadeel voor armoedeonderzoek bij ouderen.³⁵ In 2020 wonen immers ongeveer bijna 5 % van de 65-plussers, 9 % van de 75-plussers en 19 % van de 85-plussers in een collectief huishouden.³⁶ De gepresenteerde armoede-indicatoren hebben dus geen betrekking op deze populatie. Een tweede nadeel van de EU-SILC-enquête is dat ze enkel gegevens verzamelt bij een steekproef van huishoudens en niet bij de volledige populatie. Het steekproefkarakter van de gegevens betekent dat de resultaten onderhevig zijn aan een foutenmarge. In het bijzonder voor groepen waarvan de omvang van de steekproef beperkt is, zal de foutenmarge groter zijn. Bijlage 3 geeft de foutenmarges voor een aantal sleutelindicatoren.

We vestigen de aandacht op een belangrijke methodologische verandering in de EU-SILC voor België ten opzichte van het voorgaande rapport van de SCvV. Om te voldoen aan Europese vereisten heeft Statbel een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd aan de EU-SILC enquête 2019. Zo is de overstap gemaakt naar het gebruik van fiscale administratieve data voor de meerderheid van de

³⁴ Voor een uitgebreide bespreking van mogelijke armoedematen, zie Decancq, K., Goedemé, T., Van den Bosch, K. & Vanhille, J. (2014). 'The evolution of poverty in the European Union: Concepts, measurement and data.' In: Cantillon, B. & Vandenbroucke, F. (eds), *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states?* p. 60–93. New York: Oxford University Press.

³⁵ Zie Peeters H., Debels, A., en Verpoorten R. (2011), 'Excluding Institutionalized Elderly from Surveys: Consequences for Income and Poverty Statistics', Social Indicators Research.

³⁶ Bron: Rijksregister Statbel, berekeningen Federaal Planbureau.

inkomensvariabelen waardoor ook de vragenlijst in zijn geheel fundamenteel werd herzien.³⁷ Tegelijk is de methode om de gewichten in EU-SILC te bepalen grondig aangepast, onder meer om gebruik te kunnen maken van fiscale gegevens.³⁸ Deze gewichten dienen om de resultaten van de steekproef te extrapoleren naar de populatie van Belgische private huishoudens. Beide methodologische wijzigingen moeten de mogelijke vertekening door non-respons verminderen, en de nauwkeurigheid van schattingen van indicatoren verbeteren, en zo de kwaliteit van de EU-SILC ten goede komen. Maar deze wijzigingen hebben echter ook tot gevolg dat de resultaten op basis van EU-SILC tot en met enquêtegolf 2018 niet vergelijkbaar zijn met die vanaf 2019.³⁹

De grafieken in dit hoofdstuk zullen wel de historische evolutie van armoede-indicatoren op basis van EU-SILC blijven weergeven. Er kunnen echter geen conclusies worden geknoopt aan evoluties van indicatoren gebaseerd op enquêtegolf 2019 ten opzichte van de voorgaande jaren 2018 en dit zal dan ook worden voorgesteld als een breuk in de reeks.

2.1.2. Klassiek armoederisico in België

a. Vaststellingen

Deze sectie schetst de voorbije evolutie van het armoederisico bij ouderen in België en hun relatieve positie ten opzichte van andere leeftijdsgroepen, socio-economische categorieën of gezinstypes (zie figuur 11 en figuur 27 in bijlage 3). Gegeven de methodologische wijzigingen in de EU-SILC 2019 bespreken we de evoluties van indicatoren gebaseerd op de EU-SILC 2004 tot en met EU-SILC 2018, of de inkomensjaren 2003 tot en met 2017. Op basis van de EU-SILC enquête 2019 vullen we dit aan met een stand van zaken. Zoals vermeld in punt 2.1.1.b worden de resultaten van EU-SILC 2020 apart opgenomen in kader 8.

³⁷ Voor meer informatie, zie

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

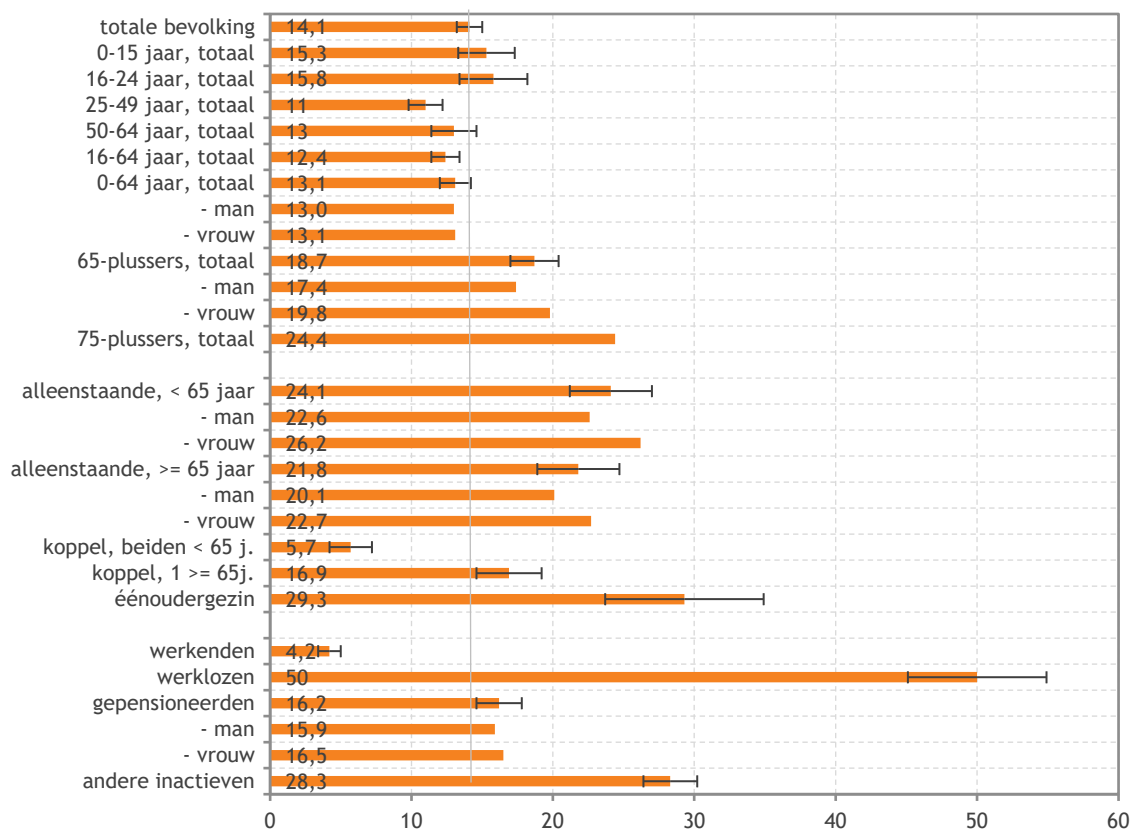
³⁸ Voor meer informatie, zie

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

³⁹ Om de impact van de methodologische wijzigingen te kunnen inschatten, heeft Statbel bepaalde indicatoren van de EU-SILC golven 2013-2018 gesimuleerd rekening houdend met de verandering naar fiscale administratieve data en de aangepaste gewichten zoals in EU-SILC 2019. Het blijft echter een benadering aangezien de impact van veranderingen in de vragenlijst niet in rekening kan worden gebracht. Voor meer informatie, zie Delclite, T., "Hervorming van het wegingsmodel voor de SILC-enquête", Analyse nr.11, Statbel, oktober 2020.

Kader 8 Armoederisico op basis van EU-SILC 2020 over inkomenssituatie 2019

Uit de EU-SILC 2020 enquête blijkt dat 14,1 % van de bevolking in 2019 een armoederisico loopt. Dit betekent dat hun equivalent beschikbaar inkomen lager ligt dan de armoededrempel die voor dat jaar 15 408 euro, of 1284 euro per maand, bedraagt. Onderstaande figuur geeft het armoederisico op basis van EU-SILC 2020 voor verschillende categorieën, alsook de betrouwbaarheidsintervallen.



Het armoederisico voor **65-plussers** (18,7 %) is merkkelijk hoger dan dat van de populatie jonger dan 65 jaar (13,1 %). Naar **gezinstype** is het armoederisico bij alleenstaanden hoger dan bij koppels, zowel bij oudere als bij jongere gezinnen. Koppels waar minstens één persoon ouder is dan 65 jaar lopen een beduidend hoger armoederisico (16,9 %) dan koppels jonger dan 65 jaar (5,7 %). Oudere alleenstaanden hebben een lager armoederisico (21,8 %) dan alleenstaanden jonger dan 65 jaar (24,1 %) maar het verschil is niet significant. Zowel bij jongere als oudere alleenstaanden lopen vrouwen een hoger armoederisico maar het verschil naar gender is kleiner bij de ouderen.

Uit een verdeling van de bevolking van 16 jaar en ouder naar **activiteitsstatuut** blijkt dat 16,2 % van de gepensioneerden in 2019 een armoederisico loopt. Dit is significant minder het geval dan bij werklozen (50 %) of bij andere inactieven (28,3 %) maar significant meer dan bij werkenden (4,2 %).

We merken op dat Statbel pleit voor enige voorzichtigheid bij deze cijfers. Tijdens de afname van de EU-SILC2020 brak de COVID-19 pandemie uit. De pandemie heeft in principe geen invloed op het bevraagde inkomen aangezien dat betrekking heeft op 2019. Maar de gezondheids crisis, en meer bepaald de maatregelen ter bestrijding ervan, heeft wel een grote impact gehad op de dataverzameling.¹ Zo werd door de lockdown overgeschakeld naar telefonische interviews, waren nieuwe huishoudens moeilijker te bereiken met een lagere responsgraad tot gevolg, ontstond er een bias in de gerealiseerde steekproef, ... Dit leidt ertoe dat de resultaten van EU-SILC 2020 moeilijk vergelijkbaar zijn met deze van EU-SILC 2019 en dat bepaalde vaststellingen beïnvloed kunnen zijn door bovenvermelde problemen.

¹ <https://statbel.fgov.be/nl/methodologische-nota-eu-silc-covid-19>

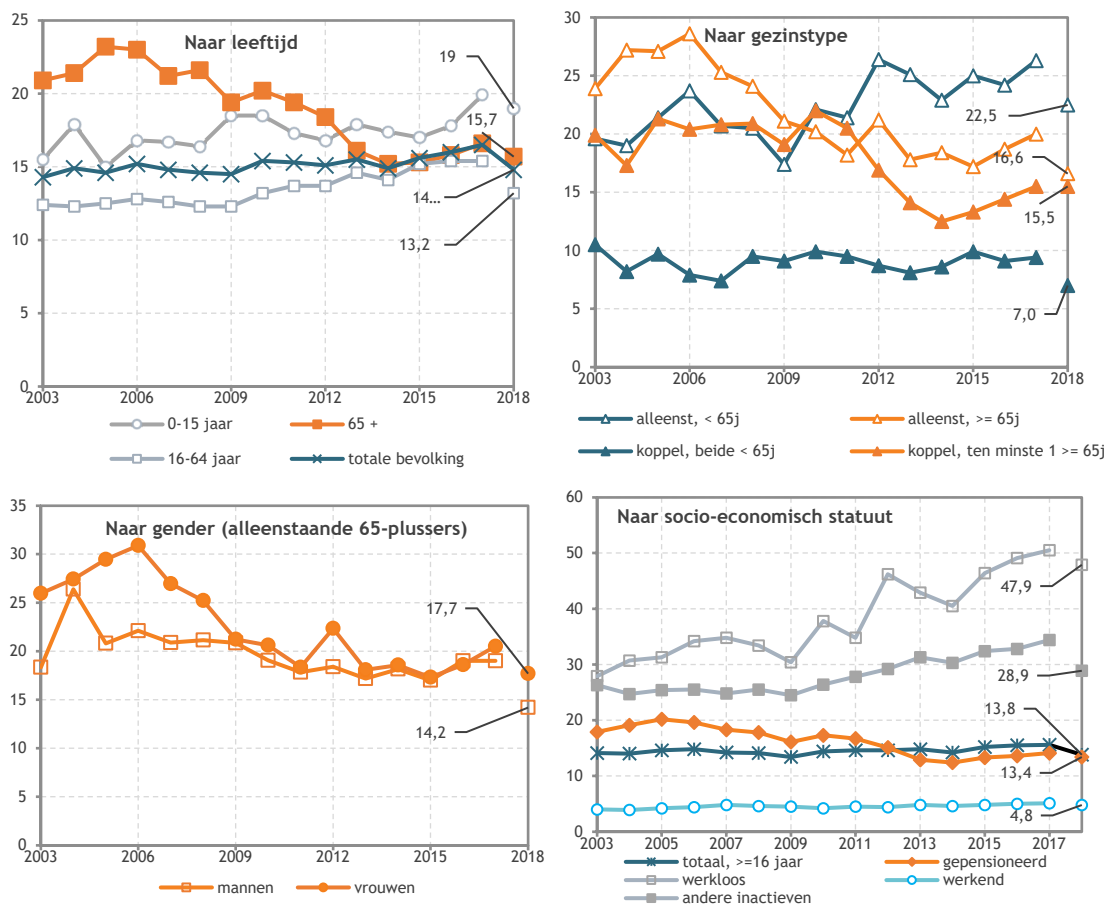
Globaal kunnen we stellen dat over de periode 2003-2017 het armoederisico bij 65-plussers, oudere alleenstaanden en koppels, oudere vrouwen en gepensioneerden⁴⁰ sterk gedaald is van 2005 tot 2013 en vanaf 2013 een relatief stabiel tot licht stijgende evolutie vertoont (zie figuur 11). Mogelijke verklaringen voor deze evolutie komen aan bod in sectie 2.1.2.b.

Uit de resultaten van de EU-SILC enquête 2019 blijkt dat in **2018** 14,8 % van de Belgische bevolking een armoederisico heeft. Hun equivalent beschikbaar inkomen is lager dan de armoededrempel die voor dat jaar 14 765 euro, of 1 230 euro per maand, bedraagt. In 2018 is het armoederisico van **65-plussers** (15,7 %) iets hoger dan dat van de totale bevolking en de populatie jonger dan 65 jaar (14,6 %) waar in het bijzonder kinderen (19,0 %) en 16-24-jarigen (16,3 %) een hoger risico lopen. Naar *gezinstype* is het armoederisico bij alleenstaanden hoger dan bij koppels, zowel bij oudere als bij jongere gezinnen maar het verschil is merkkelijk kleiner bij oudere gezinnen. Het armoederisico bij oudere alleenstaanden (16,6 %) is lager dan bij alleenstaanden jonger dan 65 jaar (22,5 %) en groter bij vrouwen (17,7 %) dan bij mannen (14,2 %). Koppels waar minstens één van beiden ouder is dan 65 jaar kennen echter een hoger armoederisico (15,5 %) dan jongere koppels (7 %). Merk op dat bij koppels het equivalent beschikbaar inkomen dat de basis vormt voor de armoede-indicatoren ook beïnvloed wordt door inkomens van personen waarmee men samenwoont en die van verschillende inkomensbronnen afkomstig kunnen zijn. Uit een verdeling van de bevolking van 16 jaar en ouder naar *socio-economisch statuut*⁴¹ blijkt dat 13,4 % van de gepensioneerden in 2018 een armoederisico loopt. Dit is significant minder het geval dan bij werklozen (47,9 %) of bij andere inactieven (28,9 %) maar significant meer dan bij werkenden (4,8 %).

⁴⁰ In 2012 is er een breuk in de definiëring van het statuut van gepensioneerden en werklozen: personen in het stelsel voor werkloosheid met bedrijfs toeslag (SWT of de vroegere bruggepensioneerden) behoren niet langer tot het statuut 'werkloze' maar worden opgenomen bij het statuut 'gepensioneerde'. Hierdoor zijn de gegevens voor deze categorieën vanaf 2012 niet vergelijkbaar met die van de voorgaande jaren.

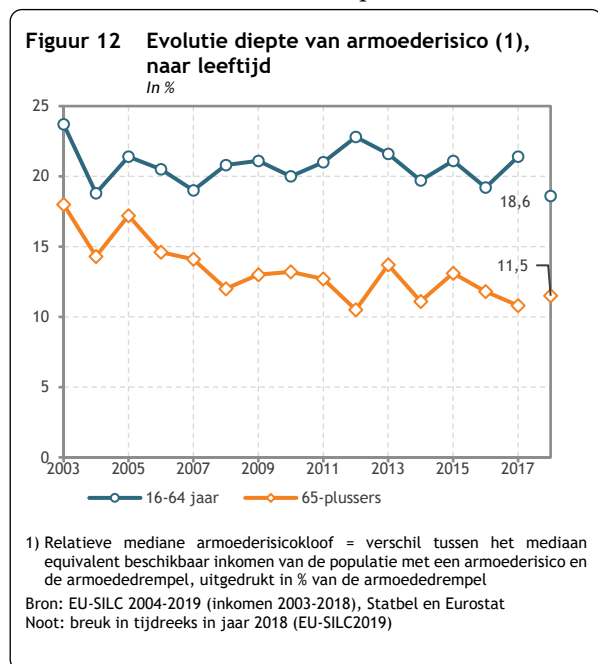
⁴¹ De verdeling naar socio-economisch statuut is gebaseerd op de activiteit die individuen vanaf 16 jaar gedurende het jaar voorafgaand aan het enquêtejaar uitoefenden voor minstens 6 maanden. Merk op dat personen die samen een huishouden vormen en een verschillend socio-economisch statuut hebben, toch hetzelfde equivalent beschikbaar inkomen hebben.

Figuur 11 Evolutie armoederisico in België naar leeftijd, gender, socio-economisch statuut en gezinstype
In %

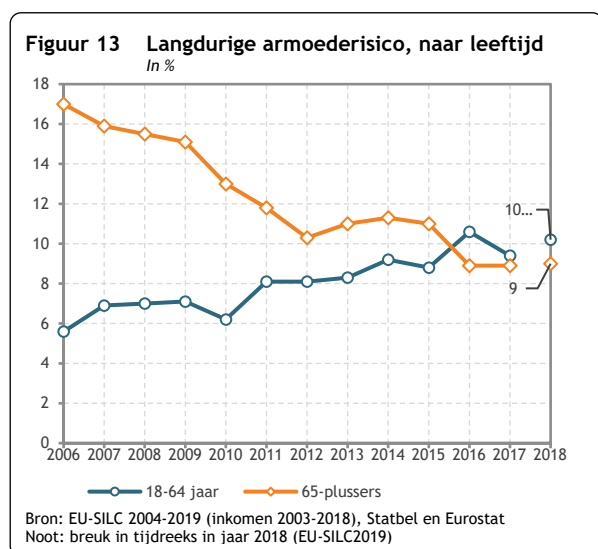


Bron: EU-SILC 2004-2019 (inkomen 2003-2018), Statbel en Eurostat
Noot: breuk in tijdreeks in jaar 2018 (EU-SILC2019)

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



precair te zijn dan die van de jongere populatie (zie figuur 12). Immers, in 2018 ligt het mediaan equivalent beschikbaar inkomen van ouderen met een armoederisico (1 089 euro) 11,5 % onder de armoededrempel (1 230 euro). Bij de jongere populatie met een armoederisico ligt dat inkomen (1 002 euro) 18,6 % onder de armoededrempel. Vooral in de periode 2005-2012 is de inkomenssituatie van ouderen met een armoederisico minder precair geworden terwijl deze bij de populatie 16-64-jarigen met een armoederisico relatief stabiel bleef.



Wanneer personen een equivalent beschikbaar inkomen hebben dat gedurende twee van de drie afgelopen jaren onder de armoededrempel ligt, dan is er sprake van langdurig armoederisico. Dit is in sociaal en economisch opzicht problematischer dan een situatie waarbij het risico op armoede tot één jaar beperkt blijft. Uit de evolutie van het langdurig risico blijkt dat ouderen in het verleden meer geconfronteerd werden met een langdurig armoederisico dan de populatie op actieve leeftijd (zie figuur 13). Het verschil is over de periode 2006-2016 fors gedaald door een sterke daling van dit risico bij de 65-plussers terwijl het voor de jongere populatie is toegenomen. Vanaf

2016 hebben ouderen geen hoger langdurig armoederisico meer.

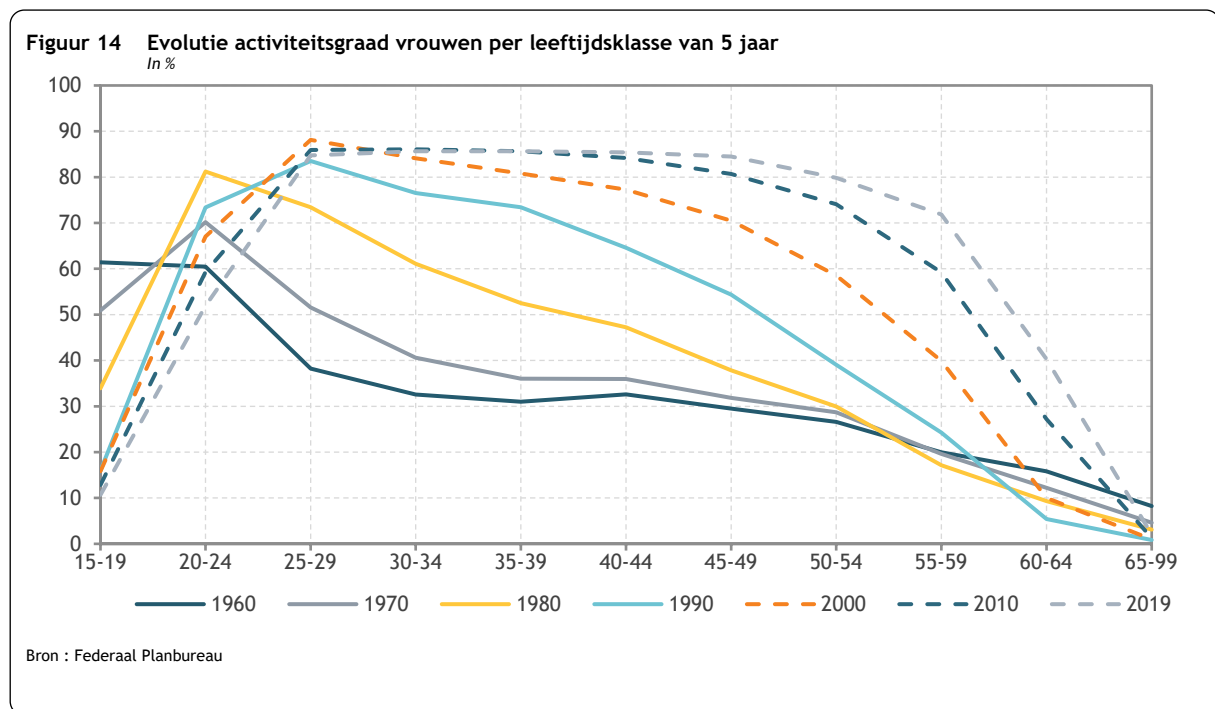
b. Verklarende factoren

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

Evolutie activiteitsgraad vrouwen

Onderstaande grafiek geeft de evolutie van de activiteitsgraad van vrouwen per leeftijdsklasse van vijf jaar van 1960 tot 2020. Het toont duidelijk de verandering in het gedrag van vrouwen op de arbeidsmarkt over de laatste zestig jaar: vrouwen zijn steeds meer vertegenwoordigd op de arbeidsmarkt en ze blijven er voor een langere periode.

Eenzijds is de vrouwelijke activiteitsgraad dus toegenomen op elke leeftijdsklasse, met uitzondering van de jonge leeftijdsklassen door de toename van de scholingsgraad en van de 60-69-jarigen door meer pensionering vóór de leeftijd van 65 jaar in de periode vóór 2000. Anderzijds is de toename sterker voor de oudere leeftijdsgroepen: tot de jaren '80 verlieten vrouwen de arbeidsmarkt vanaf de leeftijd van 25 jaar, hoogstwaarschijnlijk om in te staan voor de opvoeding van de kinderen, en keerden er niet naar terug. Dit vertaalde zich in relatief korte loopbanen op het moment van pensionering. Geleidelijk aan zien we minder de sterke daling over de leeftijden, wat leidt tot langere loopbanen. In 2019, zijn de activiteitsgraden relatief stabiel rond 85 % tot de leeftijd van 50 jaar waarna ze beginnen te dalen.



Adequaatheid minimumuitkeringen ouderen

Het wettelijk pensioensysteem garandeert in de werknemers-, zelfstandigen-, en ambtenarenregeling via de minimumpensioenen een minimaal pensioeninkomen aan gepensioneerden mits zij aan bepaalde (loopbaan)voorwaarden voldoen. In de werknemersregeling bestaat er bovendien ook een minimumrecht per loopbaanjaar. Voor een bespreking van deze minima verwijzen we naar bijlage 3. Daarnaast voorziet het bijstandssysteem voor ouderen die onvoldoende bestaansmiddelen hebben de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO). De IGO kan dus enkel bekomen worden na een toets van de bestaansmiddelen.

De vermelde minimumregelingen kunnen een belangrijke rol spelen in de preventie van het armoederisico bij ouderen. Of ze daar adequaat in zijn, hangt af van verschillende factoren, zoals het al dan niet bereiken van de doelgroep (namelijk ouderen met een verhoogd armoederisico) en de hoogte van de bedragen. Om de hoogte van de bedragen in kaart te brengen, toetsen we de evolutie van deze minimumuitkeringen aan de EU-SILC-armoededrempel. In kader 9 formuleren we enkele kanttekeningen bij deze vergelijking van de minima met de armoededrempel.

Figuur 15 geeft de evolutie over de periode 2003-2018 van de verhouding tussen de bedragen van de IGO, de minimumpensioenen in de werknemers-en zelfstandigenregeling⁴² en het minimumrecht per loopbaanjaar enerzijds en de EU-SILC-armoededrempel anderzijds.⁴³ Bij de minimumpensioenen is dat het bedrag na een volledige en voltijdse loopbaan van 45 jaar en bij de IGO het forfaitair bedrag zonder aftrek van bestaansmiddelen. Voor het minimumrecht worden twee bedragen weergegeven: enerzijds het pensioenplafond dat van toepassing is zodra een loopbaanjaar aan het minimumrecht wordt gewaardeerd en anderzijds het bedrag dat overeenstemt met een pensioen dat voor een volledige en voltijdse loopbaan aan het minimumrecht per loopbaanjaar zou gewaardeerd worden. Dit bedrag stemt vanaf oktober 2006 overeen met het minimumpensioen in de werknemersregeling na een volledige loopbaan (hiertoe werd het minimumrecht verhoogd met 17 %).

In 2018, het inkomensjaar van de laatst beschikbare bevraging van de EU-SILC, liggen de minimumpensioenen voor een alleenstaande in de werknemers- en zelfstandigenregeling rond de armoededrempel van 1 230 euro per maand. De IGO voor een alleenstaande haalt de armoededrempel niet en ligt er 10 % onder.⁴⁴ Ook de bedragen van de minima in de werknemers- en zelfstandigenregeling aan gezinsbedrag en de IGO voor een koppel situeren zich onder de armoededrempel.

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

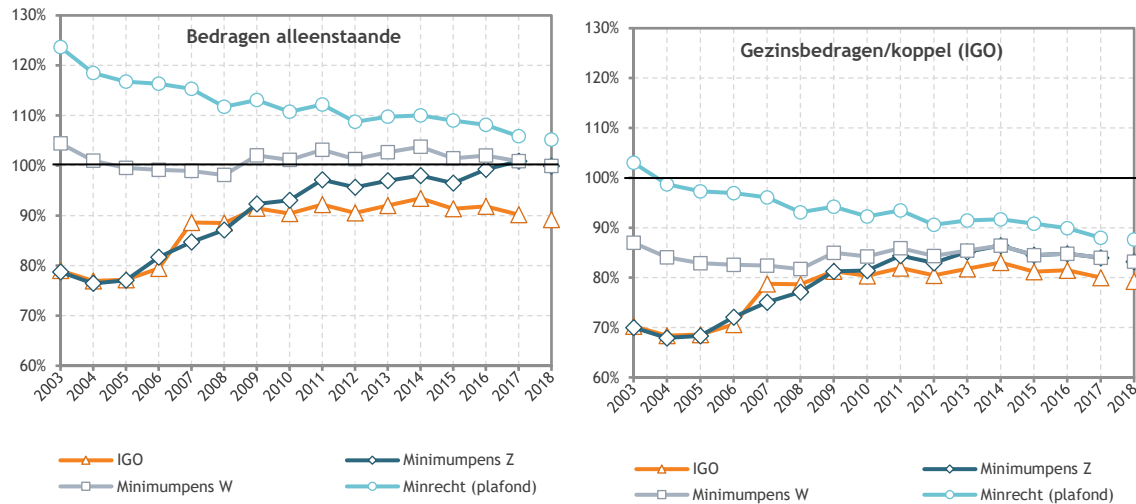
⁴² Het minimumpensioen bij ambtenaren komt niet aan bod om het relatief weinig wordt toegekend.

⁴³ De evolutie van de uitkeringen is geobserveerd (gemiddelde bedragen op jaarbasis) en de evolutie van de armoededrempel is terug te vinden in Figuur 20.

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

⁴⁴ 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.

Figuur 15 Minimumpensioenen, minimumrecht per loopbaanjaar en IGO in % van de EU-SILC-armoededrempel van het corresponderende gezinstype
In %



De armoededrempel voor de periode 2003-2018 is gebaseerd op EU-SILC 2004 -2019.

De kloof van de minima met de drempel is groter bij uitkeringen voor een koppel (een koppel dat een pensioen aan gezinsbedrag ontvangt of waarbij beiden een IGO ontvangen) dan voor een alleenstaande. Deze ongunstigere situatie bij koppels is in hoofdzaak te wijten aan verschillen tussen de equivalentieschalen voor koppels gebruikt in de Belgische wetgeving en deze gebruikt voor de EU-SILC armoededrempel.⁴⁵ Hierdoor kunnen we a priori stellen dat de bedragen voor een koppel minder adequaat zullen zijn dan deze voor een alleenstaande wanneer ze uitgedrukt zijn ten opzichte van de armoededrempel.

⁴⁵ Bij het bepalen van de relatieve armoededrempel bedraagt de equivalentieschaal voor een koppel 1,5 (zie supra). De 'impliciete' equivalentieschaal in de pensioenwetgeving (berekend als de verhouding van het gezinsbedrag met het bedrag voor een alleenstaande) bedraagt 1,25 voor de minimumpensioenen en 1,33 voor de IGO. Of nog, in de pensioen- en bijstandsregeling liggen de bedragen voor een koppel 25 % tot 33 % hoger dan de bedragen voor een alleenstaande, terwijl de equivalentieschaal die wordt gebruikt om de EU-SILC-armoededrempel te berekenen ervan uitgaat dat een koppel een inkomen moet hebben dat 50 % hoger ligt dan een alleenstaande om eenzelfde levensstandaard te bereiken.

Kader 9 Kanttekeningen bij vergelijking minimumuitkeringen met de armoededrempel

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

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

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

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

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

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

2.1.3. Armoederisico in België bij alternatieve armoededrempels

De hierboven besproken resultaten zijn sterk afhankelijk van het niveau van de armoededrempel, het inkomensconcept... Om de relativiteit van het armoederisico in kaart te brengen, wordt het hierna voorgesteld op basis van alternatieve armoededrempels: enerzijds op basis van 50 % en van 70 % van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen en anderzijds op basis van een beschikbaar inkomen dat rekening houdt met geïmputeerde huur.

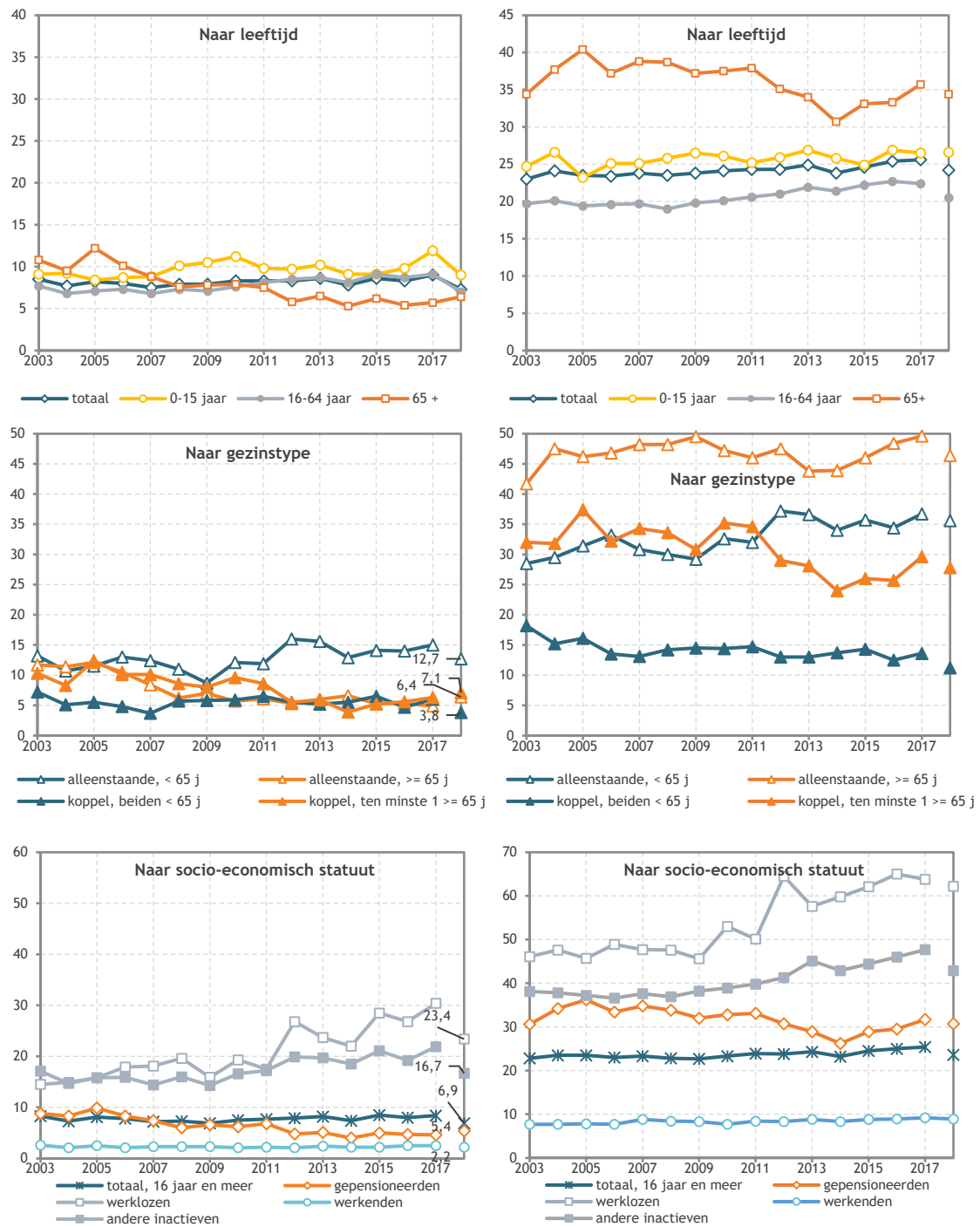
Armoededrempels op basis van 50 % en van 70 % van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen

Figuur 16 stelt de situatie in 2018 en de evolutie voor van de armoederisico's bij een alternatieve armoededrempel van 50 % van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen (linkergrafieken) en van 70 % van dat inkomen (rechtergrafieken). Voor 2018 bedragen deze drempels respectievelijk 1 025 euro en 1 435 euro, tegenover 1 230 euro bij de klassieke armoededrempel van 60 %.

In 2018 is bij de 50 % armoededrempel niet alleen het armoederisico bij ouderen en gepensioneerden lager in vergelijking met hun risico volgens de klassieke drempel, ook hun relatieve positie ten opzichte van de andere socio-economische categorieën verbetert. Zo bedraagt het armoederisico bij 65-plussers 6,4 %, wat iets lager is dan bij de populatie jonger dan 65 jaar (7,5 %). Bij gepensioneerden zou nog 5,4 % van de gepensioneerden een armoederisico lopen tegenover 2,2 % bij werkenden. Naar gezinstype is het armoederisico ook volgens deze alternatieve drempel kleiner voor alleenstaande ouderen (6,4 %) dan voor jongere alleenstaanden (12,7 %) en groter voor oudere koppels (7,1 %) dan voor jongere koppels (3,8 %). Het verschil in armoederisico tussen oudere alleenstaanden en koppels wordt zeer klein bij deze alternatieve drempel.

Bij de armoededrempel die gebaseerd is op 70 % van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen (1 435 euro in 2018) hebben 65-plussers een duidelijk hoger armoederisico (34,4 %) dan de rest van de bevolking (22,0 %). Ook tussen gepensioneerden en werkenden is het verschil veel groter bij de 70 % drempel, ten nadele van de eerste groep: 30,7 % van de gepensioneerden loopt een armoederisico in 2018 tegenover 8,9 % van de werkenden. Ten opzichte van deze laatste, bevindt het equivalent beschikbaar inkomen van gepensioneerden zich veel vaker rond de 60 % armoededrempel. Een gemeenschappelijke bevinding bij alle armoedrempels is dat het armoederisico van werklozen aanzienlijk hoger is dan dat van personen in andere socio-economische statuten. Een verdeling naar gezinstype bij de 70 %-drempel toont dat niet alleen oudere koppels maar nu ook oudere alleenstaanden een hoger armoederisico hebben dan respectievelijk jongere koppels en alleenstaanden.

Figuur 16 Evolutie armoederisico in België naar leeftijd, socio-economisch statuut en gezinstype - bij 50 % armoededrempel (linkergrafieken) en bij 70 % armoededrempel (rechtergrafieken)
In %



Bron: EU-SILC 2004-2019 (inkomen 2003-2018), Statbel en Eurostat
Noot: breuk in tijdreeks in jaar 2018 (EU-SILC2019)

Wat de evolutie over de periode 2003-2018 betreft, hebben 65-plussers, gepensioneerden en oudere gezinstypes ook bij een alternatieve 50 % drempel een aanzienlijke daling van hun armoederisico gekend over de periode 2005-2012, gevolgd door een relatief stabiele evolutie. Opnieuw vormt de hoogte van minimumpensioenen en IGO een belangrijke verklarende factor voor deze dalende evolutie.

Terwijl in 2005 enkel de minima voor een alleenstaande in de werknemersregeling boven de alternatieve armoededrempel lagen, overschrijden in 2017 alle minima het niveau van de 50 % armoededrempel, met uitzondering van de IGO voor een koppel.

Ook bij de alternatieve 70 % drempel hebben 65-plussers, gepensioneerden en oudere koppels een aanzienlijke daling van hun armoederisico gekend en dit over de periode 2005-2014. Het armoederisico bij oudere alleenstaanden is echter niet gedaald. Voor de meeste minima is de kloof met de drempel geleidelijk aan wel gedaald over deze periode maar geen enkele uitkering haalt het niveau van de drempel.

Merk op dat ondanks het feit dat de minima en de IGO boven of in de buurt van de alternatieve armoededrempel liggen, is er nog steeds een bepaald percentage ouderen dat een armoederisico heeft. Mogelijke verklaringen hiervoor werden besproken in kader 9. Zo zijn de minimumpensioenen die met de drempel worden vergeleken bedragen die gelden voor een volledige loopbaan. Iemand die geen volledige loopbaan heeft maar aan de loopbaanvoorwaarden voor het minimumpensioen voldoet, zal het minimumpensioen ontvangen pro rata de loopbaanduur. Maar ook een IGO-uitkering boven de drempel kan geen uitsluiting van het armoederisico garanderen en dit omwille van verschillende redenen die besproken werden in kader 9.

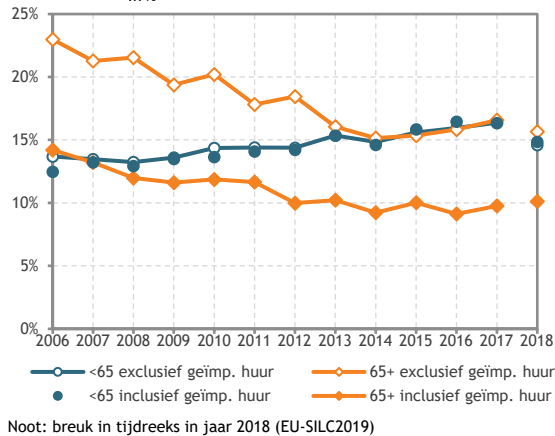
Armoededrempel die rekening houdt met geïmputeerde huur

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

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

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

Figuur 17 Evolutie armoederisico op basis van beschikbaar inkomen met en zonder geïmputeerde huur
in %



Zoals in de vorige verslagen van de SCvV werd voorgesteld, ligt het armoederisico voor de gehele bevolking na de opname van de geïmputeerde huur in het beschikbare inkomen lager dan volgens de 'klassieke armoededrempel'. In 2018 is het verschil 0,8 procentpunt. Voor de bevolking beneden 65 jaar is er nauwelijks enige verandering in het risico op armoede (zie figuur 17). Bij de ouderen daarentegen vermindert het armoederisico sterk waardoor het aanzienlijk lager wordt dan dat van de rest van de bevolking (respectievelijk 10,1 % versus 14,8 % in 2018). De voornaamste reden voor het grotere effect bij ouderen is dat het percentage eigenaars zonder

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

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

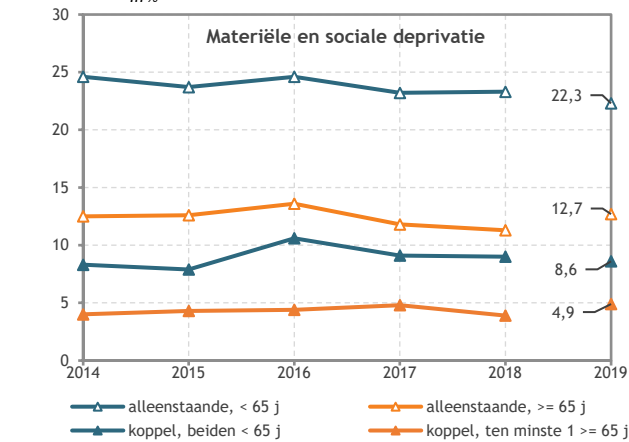
De trends in het armoederisico per leeftijdsgroep zijn echter praktisch dezelfde, ongeacht het inkomensconcept: een sterke daling tot 2014 bij de 65-plussers, een gestage stijging voor de bevolking beneden 65 jaar.

2.1.4. Aanvullende indicatoren voor België

Deze sectie presenteert de indicatoren van materiële en sociale deprivatie en subjectieve armoede als een aanvulling op de monetaire en relatieve armoede-indicatoren. Net zoals de monetaire indicatoren zijn zij eveneens gebaseerd op de EU-SILC-enquête maar zij hebben betrekking op het enquêtejaar zelf terwijl de op inkomen gebaseerde armoedemaatstaven de toestand van enquêtejaar -1 weergeven. De breuk in de resultaten, die het gevolg is van de methodologische aanpassingen aan de enquête, situeert zich voor deze indicatoren dus in 2019.

Materiële en sociale deprivatie

Figuur 18 Evolutie materiële en sociale deprivatie (1), naar gezinstype
In %



(1) Een persoon leeft in een situatie van materiële en sociale deprivatie als de persoon aangeeft dat hij- of zijzelf (voor de individuele items), of dat zijn of haar huishouden (voor de items op niveau van het huishouden) niet kan voorzien in ten minste vijf van dertien items (zie voetnoot 46).

Bron: EU-SILC 2004-2019, Statbel en Eurostat
Noot: breuk in tijdreeks in jaar 2019 (EU-SILC2019)

Materiële en sociale deprivatie is een indicator die aangeeft dat iemand zich de gangbare levensstandaard niet kan veroorloven. Een persoon leeft in een situatie van materiële en sociale deprivatie wanneer die zich minstens vijf van dertien materiële bezittingen of sociale handelingen niet kan veroorloven.⁴⁶

Uit figuur 18 blijkt dat oudere koppels en alleenstaanden minder materieel en sociaal gedepriveerd zijn dan respectievelijk jongere koppels en alleenstaanden. In het algemeen ligt deze deprivatie hoger bij alleenstaanden dan bij koppels. Onderzoek van een gelijkaardige indicator, namelijk ernstige materiële deprivatie⁴⁷, op basis van

de EU-SILC data van 2017 toont aan dat de lagere materiële deprivatie bij ouderen in belangrijke mate te danken is aan het feit dat een veel hoger percentage ouderen eigenaar is van hun woning zonder hypotheeklasten, dan bij de bevolking jonger dan 65 jaar het geval is.⁴⁸

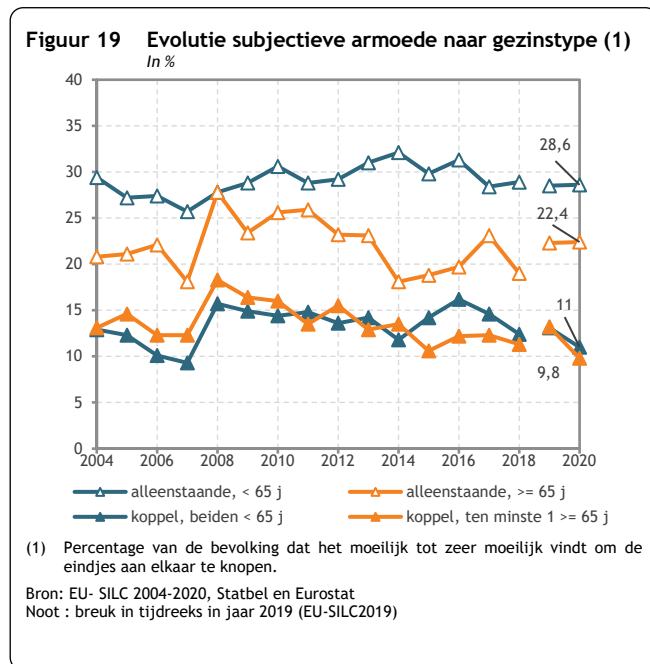
⁴⁶ Deze 13 items zijn: 1) onverwachte uitgaven, 2) een jaarlijkse vakantie buitenshuis van één week, 3) vermijden van achterstallen in betaling (woonkredieten, huur, nutsrekeningen), 4) maaltijd met vlees, kip of vis om de 2 dagen, 5) het voldoende verwarmen van de woning, 6) een persoonlijke auto, 7) versleten meubilair vervangen, 8) vervangen versleten kleding door nieuwe, 9) twee paar schoenen in goede staat hebben, 10) wekelijks een bedrag uitgeven voor persoonlijke behoeften, 11) vrijetijdsactiviteiten, 12) tenminste éénmaal per maand samenkomen met familie of vrienden om iets te drinken of te eten, 13) thuis toegang tot internet. Items 1-7 worden gemeten op het niveau van het huishouden, items 8-13 worden gevraagd voor alle individuen van 16 jaar of ouder.

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

⁴⁷ Men is ernstig materieel gedepriveerd indien men in een huishouden woont dat aangeeft niet te kunnen voorzien in ten minste vier van de volgende negen items: 1) onverwachte uitgaven, 2) een jaarlijkse vakantie buitenshuis van één week, 3) betalen van schulden (woonkredieten, huur, nutsrekeningen), 4) maaltijd met vlees/vis om de 2 dagen, 5) het voldoende verwarmen van de woning, 6) een wasmachine, 7) een kleuren-tv, 8) een telefoon, 9) een persoonlijke auto.

⁴⁸ Bolland, M., Dekkers, G. en Van den Bosch, K. "A comparative analysis of deprivation among the elderly in Belgium", Federaal Planbureau, WP7-19, Juli 2019 .

Subjectieve armoede



Alleenstaanden ervaren in het algemeen meer subjectieve armoede dan koppels. Maar oudere alleenstaanden geven minder vaak aan dat ze het moeilijk tot zeer moeilijk hebben om de eindjes aan elkaar te knopen dan de alleenstaanden jonger dan 65 jaar.⁴⁹ Tussen koppels is er weinig verschil naar leeftijd.

Ouderen kennen een sterke daling van de subjectieve armoede tussen 2008 en 2014 (2015 bij koppels). Voor de jongere leeftijdsgroepen bleef dit relatief stabiel over deze periode.

2.1.5. Internationale vergelijking

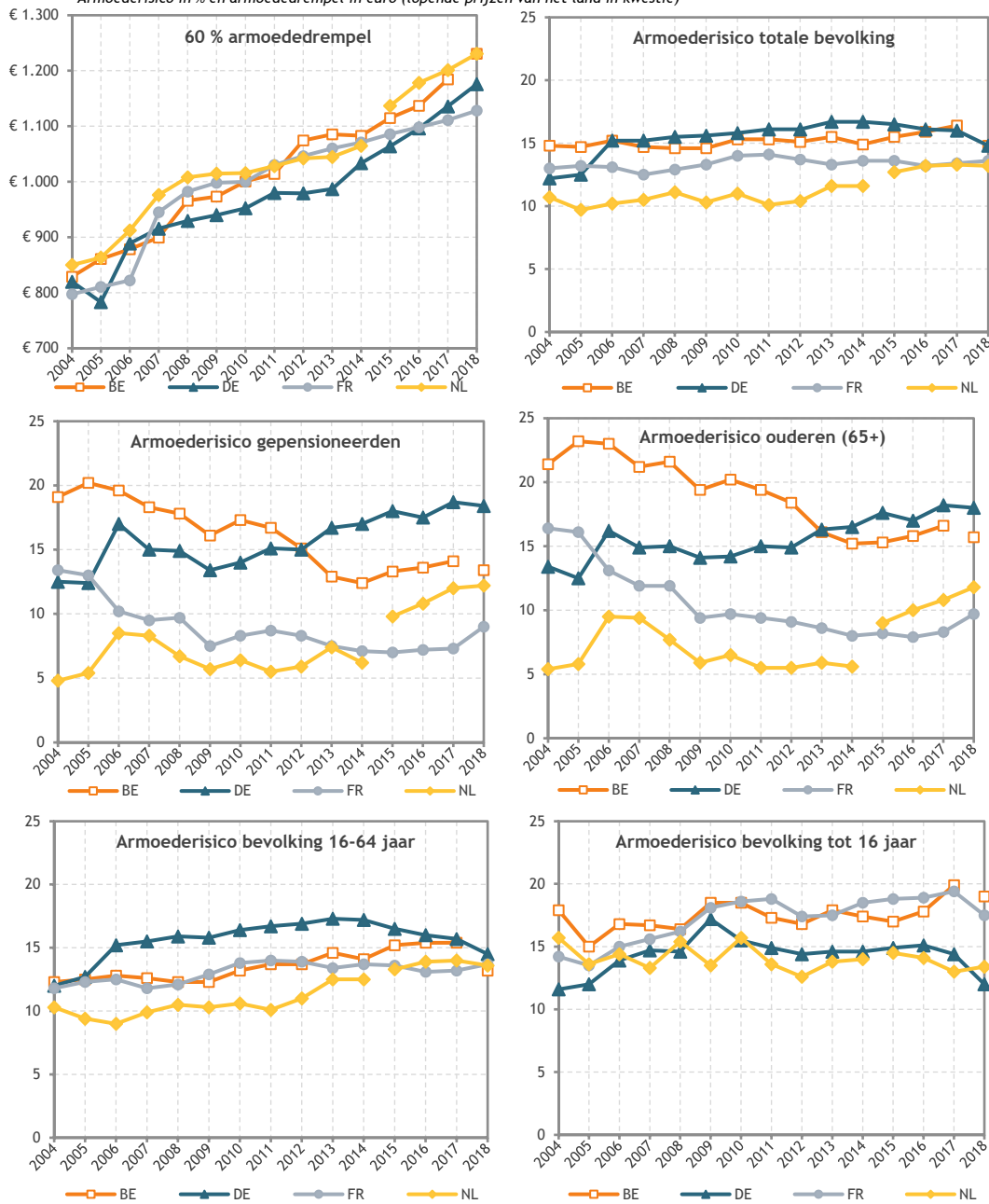
Figuur 20 toont de evolutie over de periode 2004-2018 van de armoededrempel in België en in onze buurlanden en het armoederisico voor verschillende categorieën van populaties in deze landen. Net zoals in België, is in Frankrijk het risico op armoede bij ouderen gedaald tussen 2005 en 2014. Daarentegen daalt het armoederisico onder ouderen niet in Duitsland en Nederland (in dit laatste land was het al erg laag). In Nederland zien we vanaf 2015 een stijging van het risico op armoede onder 65-plussers, in 2015 was er echter een breuk in de tijdreeks. De Europese Commissie stelt vast dat het aantal ouderen in de EU dat getroffen wordt door het risico op armoede of sociale uitsluiting sinds 2008 sterk verminderd is, maar ook dat dit risico voor 65-plussers sinds 2013 globaal stabiel is gebleven. Sinds 2014 is het armoederisico voor Belgische ouderen lager dan dat van hun Duitse leeftijdsgenoten.

Evenals in België nam in de periode 2005-2009 het armoederisico bij kinderen (0-16 jaar) toe in Duitsland en Frankrijk, met gedurende de jaren daarna een stabilisatie of een lichte daling. In Nederland is er geen duidelijke trend voor deze groep. In Frankrijk lopen kinderen in 2017 een risico op armoede dat dubbel zo groot is als dat van ouderen. Sinds 2013 is ook in België het risico op armoede hoger bij kinderen dan bij ouderen (in 2018 bedraagt het verschil meer dan 3 procentpunten). De stijging in België tussen 2015 en 2017 is in onze buurlanden geheel afwezig, of veel minder prominent. Bij volwassenen op actieve leeftijd (16-64 jaar) observeren we een voortdurende stijging van het risico op armoede in Duitsland, die echter vanaf 2014 geëindigd lijkt te zijn. In Frankrijk en België is deze stijgende trend minder uitgesproken, terwijl er in Nederland sprake is van een toename vanaf 2011.

⁴⁹ We herhalen dat de EU-SILC geen personen ondervraagt die in een "collectief huishouden" wonen, zoals een rust-en verzorgingstehuis.

Figuur 20 Evolutie armoederisico (2004-2018) naar leeftijd en bij gepensioneerden en evolutie armoededrempel in België, Duitsland, Frankrijk en Nederland

Armoederisico in % en armoededrempel in euro (lopende prijzen van het land in kwestie)



Noot: breuken in tijdreeksen voor België in 2018 en voor Nederland in 2015
Bron: Eurostat, EU-SILC 2005-2019

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

Het zou interessant zijn om een vergelijking te maken van het armoederisico bij ouderen op basis van het inkomen inclusief de geïmputeerde huur tussen België en zijn buurlanden. De landen van de EU

maken echter gebruik van geheel verschillende methoden om de geïmputeerde huur te berekenen, wat de resultaten vaak onvergelykbaar maakt en waardoor een vergelijking weinig zinvol is.

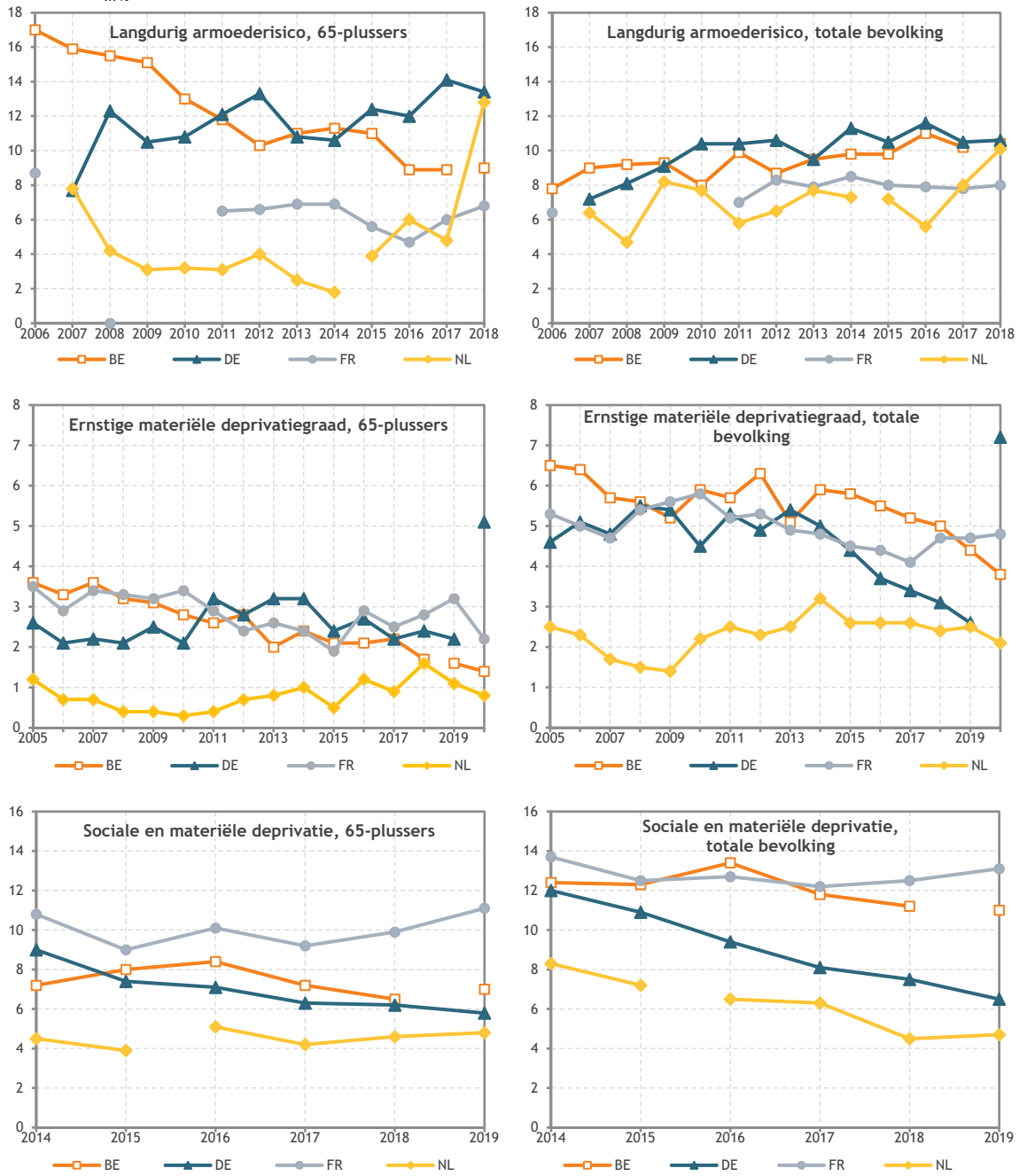
In figuur 21 worden aanvullende indicatoren van inkomen en armoede bij ouderen voorgesteld. Zoals eerder gesteld, is er sprake van een langdurig risico op armoede als het equivalente beschikbaar inkomen van personen zich in twee van de drie afgelopen jaren beneden de armoederempel bevond. Bij ouderen (evenals bij de bevolking als geheel) worden veel minder personen getroffen door een langdurig risico op armoede dan er in een bepaald jaar onderhevig zijn aan het armoederisico. In België en in Nederland is het risico op langdurige armoede bij 65-plussers tussen 2006-2007 en 2012 zeer sterk gedaald, wat niet of veel minder het geval was in Duitsland en Frankrijk. Na 2012 blijft de langdurige armoede bij ouderen in België stabiel en in 2016 zien we opnieuw een sterke vermindering. In Nederland is het langdurige risico op armoede van ouderen vanaf 2015 sterk gestegen, parallel aan de stijging in dat land van het armoederisico van ouderen op jaarlijkse basis.⁵⁰ Onder de bevolking als geheel – en dus ook onder de bevolking beneden 65 jaar – is er nergens sprake van een voortdurende daling van de langdurige armoede. In Frankrijk is het risico op langdurige armoede bij ouderen steeds lager dan bij de bevolking als geheel. In België is dit het geval sinds 2016 en in Duitsland geldt het omgekeerde.

De ernstige materiële deprivatie, waarbij men niet in staat is zich vier items of meer uit een lijst van negen te veroorloven, vertoonde voor de 65-plussers in België tussen 2005 en 2013 een dalende trend, die na 2013 stagneerde, maar zich in 2018 en 2019 lijkt voort te zetten (figuur 21). In Frankrijk daalt het percentage ouderen dat door materiële deprivatie wordt getroffen in ongeveer dezelfde mate als in België tot 2015, gevolgd door een stijging de laatste jaren. In Nederland zien we vanaf 2010 een stijgende trend van deze indicator; in Duitsland is er geen duidelijke trend. Belgische ouderen zijn in 2019 minder vaak materieel gedepriveerd dan hun leeftijdsgenoten in Frankrijk en Duitsland. Een vergelijking met de cijfers voor de bevolking als geheel toont dat ouderen zowel in België als in de buurlanden een veel kleiner risico op deprivatie hebben dan personen jonger dan 65 jaar. In Duitsland (sinds 2013), Frankrijk (sinds 2015) en Nederland (sinds 2014) neemt het verschil af; in de eerste twee landen door het dalende risico op deprivatie van de jongere bevolking, in Nederland vooral door de stijging tot 2018 van de materiële deprivatie bij ouderen.

Voor de indicator van materiële en sociale deprivatie geldt in 2019 dat deze voor 65-plussers in Nederland lager ligt dan voor hun leeftijdsgenoten in België, Duitsland en Frankrijk. In België en Frankrijk is het risico op materiële en sociale deprivatie onder 65-plussers lager dan onder de bevolking als geheel, en dus ipso facto ook lager dan onder de bevolking jonger dan 65 jaar. In Duitsland en Nederland is er in het laatste jaar weinig verschil meer. In Duitsland zien we een voortdurende daling van het risico op materiële en sociale deprivatie, zowel bij de 65+ers als bij de bevolking als geheel. In Nederland stellen we dit alleen bij de bevolking als geheel vast en in de andere landen is er geen duidelijke trend.

⁵⁰ Door de breuk in de tijdsreeks is deze indicator voor Nederland in 2015, 2016 en 2017 nog gedeeltelijk gebaseerd op indicatoren die zijn aangemaakt op basis van de oude methode. 2018 is het eerste jaar waarvoor de indicator volledig gebaseerd is op de nieuwe methode. De plotse zeer sterke stijging van het langdurige armoederisico in Nederland bij 65+ers in 2018 van 4,8 % tot 12,8 % is dus mogelijk een gevolg van de aangepaste meetmethode.

Figuur 21 Langdurig armoederisico (2006-2018), ernstige materiële deprivatiegraad (2005-2020) en materiële en sociale deprivatiegraad (2014-2019) in België, Duitsland, Frankrijk en Nederland
In %



Noot: Breuken in tijdreeksen voor België in 2018, voor Nederland in 2015 en voor Duitsland in 2020. Cijfers voor ernstige materiële deprivatiegraad voor 2020 zijn voorlopig.

Bron: Eurostat, EU-SILC 2005-2019 (2020 voor materiële deprivatiegraad)

2.2. Evolutie van sociale houdbaarheid tot 2070

2.2.1. Inleiding

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

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

Zoals voorgaande jaren wordt de armoededrempel berekend op basis van de simulatieresultaten en op dezelfde manier als in de EU-SILC, namelijk als 60 % van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen. Twee belangrijke beperkingen blijven ook gelden in het model. Ten eerste worden bepaalde inkomens niet in aanmerking genomen in het inkomensconcept van het model en bijgevolg ook niet in de hieronder vermelde indicatoren van de adequaatheid van pensioenen. Zo worden inkomsten uit spaargelden en de pensioenen uit de tweede pijler niet gemodelleerd. Kader 10 biedt wel enkele analyses over toekomstige gepensioneerden die een pensioen uit de tweede pijler opbouwen. Ook inkomsten uit arbeid van gepensioneerden worden genegeerd. Om deze redenen ligt het bedrag van de armoededrempel in 2018 13 % lager dan het bedrag van de EU-SILC armoededrempel. Het niveau van de indicatoren, berekend op basis van dit model, kan dus afwijken van het niveau van indicatoren geraamd op basis van een ander inkomensconcept, zoals bijvoorbeeld bij de EU-SILC waar deze inkomsten wel in aanmerking worden genomen. Dit impliceert dat het model in eerste instantie een instrument is om de impact van het wettelijk pensioensysteem op de evolutie van de indicatoren weer te geven. Ten tweede worden migraties niet gemodelleerd.

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

Kader 10 Tweedepijlerpensioenen voor toekomstige gepensioneerden

Zoals aangegeven in sectie 2.2.1. worden tweedepijlerpensioenen in het MIDAS-model op dit moment niet gemodelleerd. Dat neemt niet weg dat we op basis van gegevens uit de databank aanvullende pensioenen (DB2P - Databank 2^{de} pijlerpensioenen) een aantal voorzichtige uitspraken kunnen doen over de mate waarin toekomstige gepensioneerden zullen genieten van een tweedepijlerpensioen. In het verslag van vorig jaar presenteren we analyses over het aantal toekomstig gepensioneerden dat reeds een tweedepijlerpensioen heeft opgebouwd en hun kenmerken. Deze analyses worden hier kort geactualiseerd. Daarna vullen we deze aan met informatie over de hoogte van het reeds opgebouwde pensioenkapitaal (de zogenaamde verworven reserves). Tenzij anders vermeld maken alle analyses gebruik van informatie die beschikbaar is op de pensionstat.be-website. Alle getoonde informatie heeft betrekking op 1 januari 2020.

In totaal hebben 3,6 miljoen personen die in België wonen en tussen 16 en 65 jaar oud zijn aanvullende pensioenrechten opgebouwd. Dat is 50 % van de totale bevolking in deze leeftijdsgroep.* Bij de 26- tot 35-jarigen bedraagt het percentage met aanvullende pensioenrechten 58 %, bij de 36- tot 45-jarigen 63 %, bij de 46- tot 55-jarigen 63 % en bij de 56- tot 65-jarigen 47 %.** Ceteris paribus zal het aantal ouderen met een tweedepijlerpensioen in de toekomst, wanneer de jongere leeftijdsgroepen met pensioen gaan, dus aanzienlijk toenemen, zeker omdat de kans om nog een aanvullend pensioen op te bouwen groter is bij de jongere leeftijdsgroepen dan bij de oudste leeftijdsgroep.

Splitsen we de cijfers op tussen mannen en vrouwen, dan vinden we een opmerkelijke genderkloof. 57 % van de mannen tussen 16 en 65 jaar hebben aanvullende pensioenrechten opgebouwd, tegenover 42 % van de vrouwen. Het aandeel vrouwen met aanvullende pensioenen ligt 26 % lager dan dat van mannen ((42 % - 57 %) / 57 %). Deze kloof is kleiner bij de jongere leeftijdsgroepen (vb. 20 % bij de 26- tot 35-jarigen), dan bij de oudere leeftijdsgroepen (34% bij de 56- tot 65-jarigen) maar blijft substantieel. Onder gelijkblijvende omstandigheden zullen gepensioneerde mannen dus ook in de niet-nabije toekomst nog vaker van een aanvullend pensioen kunnen genieten dan vrouwen. Toekomstig onderzoek moet aantonen wat de oorzaken zijn van deze genderkloof.

Heel wat toekomstige gepensioneerden zullen dus een tweedepijlerpensioen ontvangen, zij het minder vrouwen dan mannen. Vraag is hoe hoog dit pensioen zal zijn. Voor personen die ver af staan van hun pensioen is de hoogte van het toekomstig pensioen uiteraard erg onzeker. Voor de 56- tot 65-jarigen kunnen we wel al een inschatting maken van de toekomstige uitkering. We kennen immers de reeds opgebouwde reserves. De verdeling van de opgebouwde reserves in deze leeftijdsgroep wordt weergegeven in onderstaande drie figuren. Figuur 1a geeft de verdeling van de reserves van het eerste tot 75^{ste} percentiel. Figuur 1b geeft dezelfde informatie voor het 76^{ste} tot 99^{ste} percentiel. Figuur 1c, ten slotte, geeft dezelfde informatie voor het percentiel met de hoogste verworven reserves.***

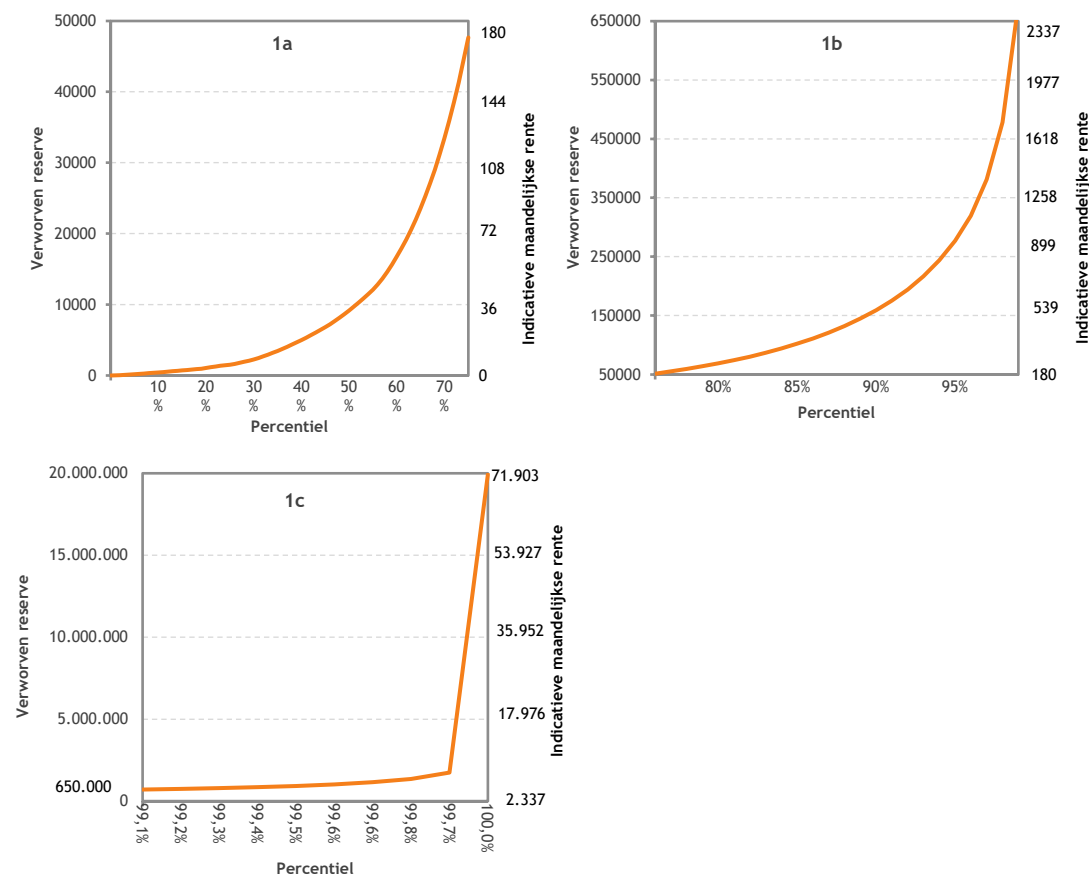
De figuren geven op de horizontale as de percentielen, op de linker verticale as de hoogte van de reeds opgebouwde verworven reserve en op de rechter verticale as de indicatieve maandelijkse rente die overeenstemt met de reeds opgebouwde reserves. De omzetting van de verworven reserve naar een indicatieve maandelijkse rente gebeurt op dezelfde manier als op de pensionstat.be en mypension.be-websites. Om een maandelijkse rente te verkrijgen delen we, zoals uitgelegd op pensionstat.be, de verworven reserves door 278,1516.

* De demografische gegevens kunnen worden gedownload via de website van het Planbureau: https://www.plan.be/databases/data-35-nl-bevolkingsvooruitzichten_2020_2070). De hier getoonde cijfers vergelijken het aantal personen met aanvullende pensioenrechten met de totale bevolking (dus ook met diegenen die niet tot de beroepsbevolking behoren). Als we vergelijken met de totale beroepsbevolking, dan vinden we dat 72% aanvullende pensioenrechten heeft in plaats van 50 % (zie pensionstat.be). We vergelijken hier met de totale bevolking omdat ook personen die niet tot de beroepsbevolking behoren, in het verleden aanvullende pensioenrechten hebben kunnen opbouwen. Bovendien kan de vergelijking met de beroepsbevolking reeds op de pensionstat-website worden geraadpleegd.

** We laten de 16- tot 25-jarigen in wat volgt buiten beschouwing omwille van het hoge percentage studenten in deze leeftijdsgroep.

*** De informatie over het procent met de hoogste verworven reserves is niet beschikbaar op pensionstat.be maar werd ons rechtstreeks bezorgd door Sigedis.

Figuur Verdeling van de verworven reserves in de leeftijdsgroep 56-65-jarigen naar percentiel



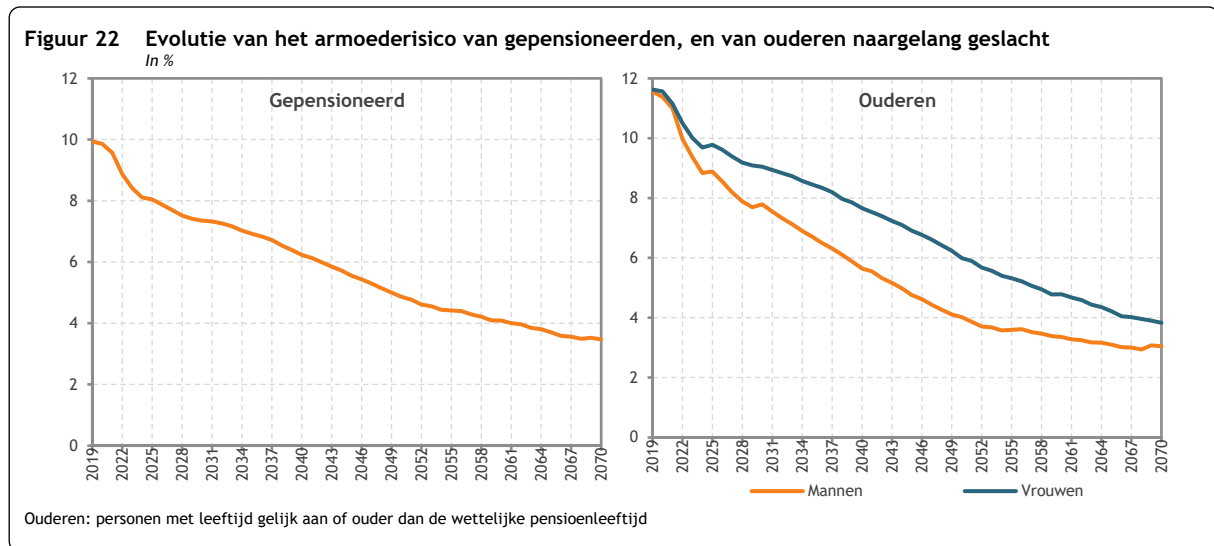
Figuur 1a laat zien dat de opgebouwde reserves voor het merendeel van de aangesloten 56-tot-65-jarigen nauwelijks een aanvulling betekent op hun wettelijk pensioen. De helft heeft een verworven reserve van 9 145 euro of minder (dan wel een maandelijks aanvulling van maximaal 33 euro). Drie vierde van alle aangeslotenen heeft een kapitaal opgebouwd van maximaal 47 673 euro (een rente van 171 euro). Een vierde heeft dus meer dan dit bedrag. Figuur 1b geeft meer informatie over deze groep: het 85^{ste} percentiel heeft dubbel zoveel dan het 75^{ste} (met name 102 000 euro; 367 euro). Het 95^{ste} percentiel heeft meer dan dubbel zoveel dan het 85^{ste} (277 000 euro; 996 euro) en het 99^{ste} percentiel heeft 2,5 keer zoveel dan het 95^{ste} (67 9000 euro, dan wel een indicatieve rente van 2 443 euro). 1 procent van alle individuen met verworven reserves heeft een reserve van meer dan 679 000 euro. De ongelijkheid is echter het grootst binnen het bovenste percentiel (zie figuur 1c): de hoogste opgebouwde reserve (19,9 miljoen euro, dan wel een maandelijks rente van 71 700 euro) is 29 keer hoger dan de verworven reserve van het eerste individu in het 99^{ste} percentiel.

We kunnen concluderen dat het aanvullend pensioen in het komende decennium voor het merendeel van de nieuwe gepensioneerden met een tweedepijlerpensioen een beperkte aanvulling vormt op het wettelijk pensioen. Voor een minderheid is dit aanvullend pensioen daarentegen een erg substantiele toevoeging. Merk op dat de uiteindelijke kapitalen bij pensionering veelal hoger zullen zijn omwille van bijkomende stortingen en interesten. Wel moeten er bij pensionering op het bedrag nog sociale bijdragen en inkomstenbelasting worden betaald. Na afhouding hiervan zullen de opgebouwde kapitalen tussen de 10 en 20 % lager liggen.

Om na te gaan of de vastgestelde genderongelijkheid in de toegang zich ook voordoet in de opgebouwde reserves geven we hier nog aan hoeveel procent hoger de mediane verworven reserve van mannen is dan die van vrouwen, en dit voor de verschillende leeftijdsgroepen (de achterliggende grafiek kan worden geraadpleegd op pensionstat.be). In de leeftijdsgroepen 26 tot 35 jaar en 36 tot 45 jaar hebben mannen een mediane verworven reserve die 32 % hoger is dan bij vrouwen. Bij de 46- tot 55- jarigen is dat percentage 59 % en bij de 56- tot 65-jarigen 121 %. Het verschil in opgebouwde reserves tussen mannen en vrouwen is dus hoger bij de oudere leeftijdsgroepen dan bij de jongere maar is zeker niet onbestaande bij deze laatste leeftijdsgroepen. De toekomst zal uitwijzen of de genderkloof identiek blijft, vergroot, dan wel verkleint naarmate de jongere leeftijdsgroepen ouder worden.

2.2.2. Evolutie van het armoederisico bij gepensioneerden

In het eerste jaar van de projectie (2019) ligt het percentage gepensioneerden met risico op armoede aanzienlijk lager dan wat in EU-SILC geobserveerd wordt voor 2018 (zie sectie 2.1.2.a). De voornaamste reden hiervoor is hierboven reeds besproken, namelijk dat de armoededrempel berekend uit de resultaten van het microsimulatiemodel lager ligt dan het bedrag van de EU-SILC armoededrempel (zie bovenstaande sectie 2.2.1). Het projectiemodel dient dus vooral om de evolutie van het armoederisico bij gepensioneerden weer te geven.



Figuur 22 - linkergrafiek laat zien dat het armoederisico van gepensioneerden gestadig daalt gedurende de gehele projectieperiode. Deze evolutie van het armoederisico onder gepensioneerden wordt bepaald door diverse factoren: naast de herwaardering van de bedragen van de minimumregelingen in de pensioenen (minimumpensioenen, minimumrecht per loopbaanjaar), van de bijstand (de IGO) en van de bestaande pensioenen in vergelijking met de groeivoet van de reële lonen, speelt ook de toegenomen arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in het verleden en de verdere toename daarvan in de toekomst een rol.

De welvaartsaanpassingen van de sociale uitkeringen op voorstel van de sociale partners in het kader van de toekenning van de welvaartsenveloppe 2021-2022, worden tot en met 2022 in het model ingevoerd (zie bijlage 2). Vanaf 2023 worden de uitkeringen geherwaardeerd volgens de parameters die gebruikt worden voor de berekening van de in het Generatiepact voorziene welvaartsenveloppen (zie sectie 1.2.4 in hoofdstuk 1 over de hypothesen). Daarenboven werden en worden de minimumpensioenen voor werknemers, zelfstandigen en ambtenaren, evenals de IGO, tijdens de jaren 2021 tot en met 2024 extra verhoogd, zoals beschreven in hoofdstuk 1, sectie 1.2.5. Mede dankzij deze verhogingen daalt het armoederisico van de gepensioneerden gedurende de jaren 2020 sneller dan volgens de vorige projectie in het Jaarlijks verslag 2020 van de Studiecommissie het geval was. In 2022 en 2023 wordt dit effect versterkt door de relatief beperkte stijging van de inkomens van de actieve bevolking in deze jaren, na het afbouwen van de COVID-19 steunmaatregelen, waardoor de armoededrempel stagneert.

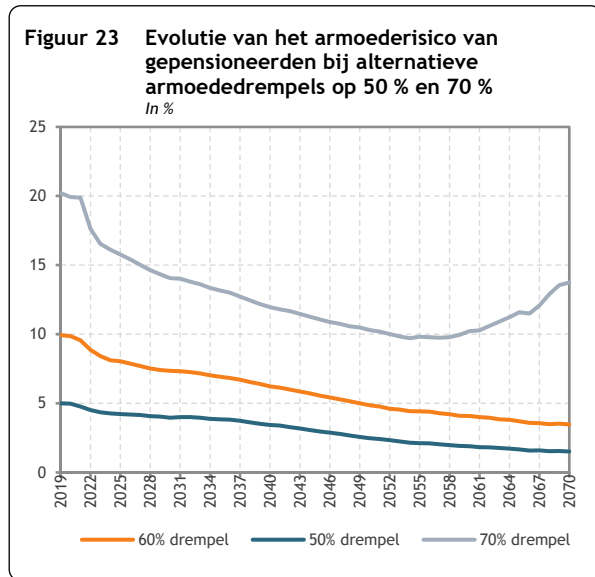
Gegeven de lage groeivoet van de gemiddelde reële lonen op middellange termijn⁵¹ en de trage vooruitgang van die groei naar zijn niveau op lange termijn (1,5 % vanaf 2045 in het referentiescenario van de SCvV), blijven de minimumpensioenen van werknemers en zelfstandigen, alsook de IGO, ook na 2024 tot het begin van de jaren 2030 iets sneller stijgen dan de lonen, en tot het midden van de jaren 2030 ook iets sneller dan de armoededrempel. Deze combinatie vormt één van de verklaringen voor de daling van het armoederisico van gepensioneerden in deze periode. Vanaf het midden van de jaren 2030 stijgen de minima minder snel dan de gemiddelde lonen, en zodoende blijven zij ook achter op de armoededrempel. Deze relatieve achteruitgang van de minima op de langere termijn vormt een deel van de verklaring voor het tragere tempo van de daling van het armoederisico op de langere termijn. Daarnaast leiden de langere loopbanen van de huidige cohorten actieve vrouwen, die in de komende decennia met pensioen zullen gaan, tot de opbouw van hogere pensioenen in vergelijking met de generaties vrouwen voor hen. In de tweede helft van de projectieperiode dooft dit effect langzamerhand uit, naarmate de oudere generaties van vrouwelijke gepensioneerden met kortere loopbanen geleidelijk vervangen zullen worden door nieuwere generaties met langere loopbanen.

In figuur 22 - rechtergrafiek wordt het armoederisico van ouderen, hier gedefinieerd als personen die de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt of overschreden, opgesplitst naargelang geslacht. Deze opsplitsing is zinvoller voor de populatie van ouderen dan voor de gepensioneerden, omdat de eerste ook de beperkte en slinkende groep van ouderen (voornamelijk vrouwen) zonder eigen pensioen omvat. De verbetering van de inkomens- en armoedepositie van oudere vrouwen wordt voor een belangrijk deel gerealiseerd doordat die groep vrouwen zonder eigen pensioen geleidelijk aan verdwijnt. Bij selectie van alleen de gepensioneerden (personen met een eigen pensioen) blijft deze ontwikkeling buiten beeld.

Er zijn twee redenen waarom de daling van het armoederisico trager gaat voor oudere vrouwen dan voor hun mannelijke leeftijdsgenoten, hoewel op het einde van de projectieperiode het verschil verwaarloosbaar is. Ten eerste daalt onder vrouwen het aandeel van de weduwen, die grotendeels goed beschermd zijn tegen het risico op armoede door relatief genereuze overlevingspensioenen. Het aandeel weduwen daalt enerzijds omdat de huwelijksgeneigdheid is gedaald in het recente verleden en nog verder zal dalen en anderzijds omdat de levensverwachting meer toeneemt voor mannen dan voor vrouwen. Ten tweede zal, zowel bij vrouwen als bij mannen, het aandeel ouderen die zijn gescheiden of die nooit gehuwd zijn, stijgen. Relatief korte loopbanen komen nu en in de komende decennia nog veel vaker voor bij gescheiden en nooit gehuwde vrouwen dan onder mannen in dezelfde burgerlijke staat, en om deze reden is hun pensioen lager en hun armoederisico hoger. Samengevat, de daling van het aantal weduwen en de stijging van het aandeel gescheiden of nooit-gehuwden onder de alleenstaanden, zal de daling van het armoederisico bij vooral vrouwen afremmen.

⁵¹ Federaal Planbureau, 'Economische vooruitzichten 2021-2026', Reeks Vooruitzichten, juni 2021.

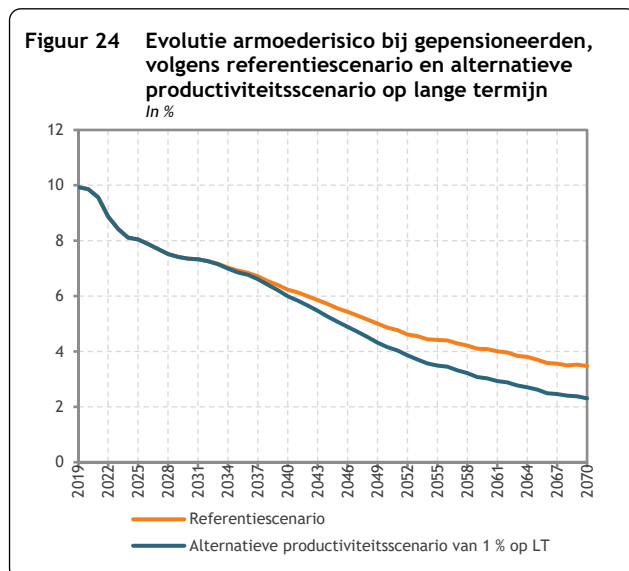
Zoals in het eerste deel van dit hoofdstuk, presenteren we ook in de projectie armoederisico's bij gebruik van alternatieve armoededrempels op 50 % en 70 % van het mediane equivalente beschikbaar inkomen (zie figuur 23). Ook deze armoededrempels zijn berekend uit de resultaten van het



microsimulatiemodel en liggen dus lager dan de corresponderende EU-SILC armoededrempels. Het armoederisico van gepensioneerden is aanzienlijk lager bij een armoededrempel van 50 % in plaats van 60 %, maar de dalende trend is gelijkaardig. Ook bij de armoededrempel op 70 % zien we een daling van het armoederisico – weliswaar op een hoger niveau – tot het midden van de jaren 2050, echter gevolgd door een opvallend sterke stijging. Wanneer de loongroei vanaf 2045 zijn langetermijngroeipad van 1,5 % per jaar bereikt, stijgen de armoededrempels sterker dan de pensioenen, die worden bepaald door de lagere lonen en de tragere loongroei in de voorgaande decennia. Dit komt niet tot uiting bij

de armoededrempel op 60 % omdat tot 2070 zowel het minimumpensioen als de IGO (voor alleenstaanden) duidelijk boven deze drempel blijven liggen. Maar in geval van de hogere 70 %-armoededrempel, worden de minima en de IGO vanaf het midden van de jaren 2050 'ingehaald' door de stijgende armoededrempel, waardoor het armoederisico toeneemt.

Figuur 24 toont de geprojecteerde armoederisico's voor gepensioneerden volgens het referentiescenario, met een productiviteitgroei op lange termijn van 1,5 % per jaar en het alternatieve

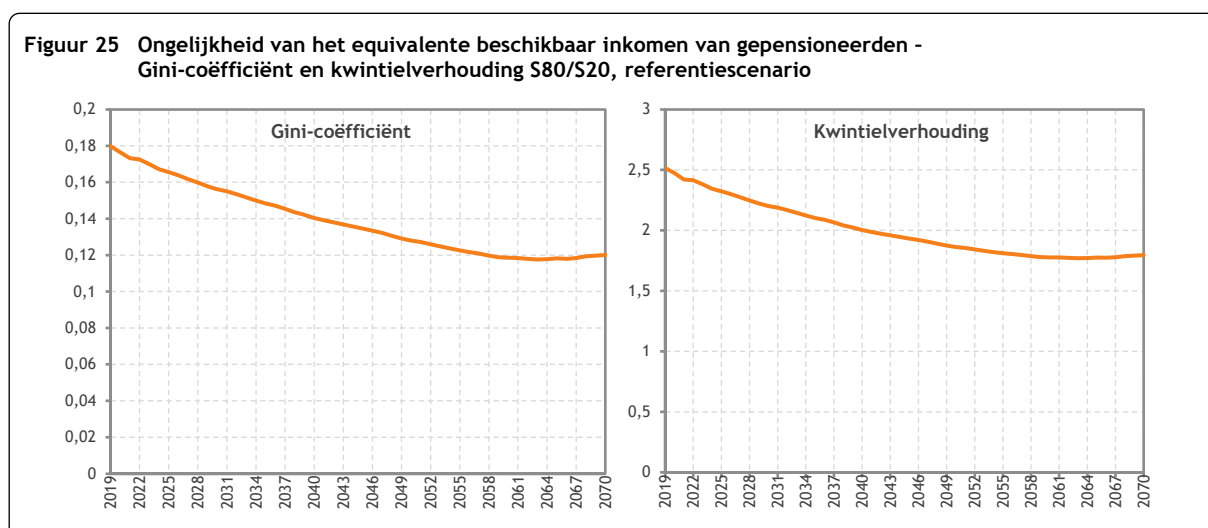


productiviteitsscenario van 1 % per jaar op lange termijn. In het referentiescenario zal de gemiddelde loongroei op lange termijn van 1,5 % bereikt worden vanaf 2045, in het alternatief scenario is de gemiddelde loongroei vanaf 2032 beperkt tot 1 % per jaar. De verschillen tussen de scenario's tonen de impact van de hypothese betreffende de gemiddelde loongroei op het geprojecteerde armoederisico van gepensioneerden. Een gemiddelde loongroei van 1 % per jaar op lange termijn, in plaats van 1,5 %, leidt tot een lagere armoededrempel vanaf 2032, en zodoende tot een continue en sterkere daling van het risico op

armoede bij gepensioneerden ten opzichte van het referentiescenario. Daarnaast heeft de lagere gemiddelde loongroei ook gevolgen voor de uiteindelijke pensioenen, maar omdat dit effect slechts geleidelijk en met lange vertraging tot uiting komt, valt het grotendeels voorbij onze simulatiehorizon.

2.2.3. Evolutie van de ongelijkheid bij gepensioneerden

Figuur 25 toont de evolutie van de inkomensongelijkheid onder gepensioneerden op basis van de Gini-index en de kwintielratio S80/S20.⁵² Net zoals bij de analyse van het armoederisico het geval was, is het inkomen dat in aanmerking wordt genomen het equivalent beschikbaar inkomen. Voor gepensioneerden bestaat dat vanzelfsprekend voornamelijk uit pensioenen, maar het equivalent inkomen van een gezin bestaande uit bijvoorbeeld een gepensioneerde man en een werkende vrouw zal samengesteld zijn uit pensioeninkomens en inkomens uit arbeid. De inkomensverdeling van gepensioneerden hangt dus niet uitsluitend af van de pensioeninkomens maar ook van de samenstelling van hun gezinnen en de inkomensstructuur ervan. Zoals gezegd zijn de inkomsten uit spaargelden en de pensioenen uit de tweede pijler niet opgenomen in het gemodelleerde inkomen voor de langetermijnprojectie. Dit betekent dat de inkomensongelijkheid onder gepensioneerden voornamelijk de verdeling van de wettelijke pensioenen weerspiegelt en mogelijk onderschat wordt.



De Gini-coëfficiënt en de kwintielverhouding zijn twee complementaire indicatoren van ongelijkheid, omdat de eerste vooral de nadruk legt op de spreiding in het centrum van de inkomensverdeling, terwijl de tweede vooral gevoelig is voor ontwikkelingen boven- en onderaan de verdeling. Maar ondanks deze verschillen in gevoeligheid geven beide indicatoren dezelfde tendens aan: van 2019 tot het einde van de jaren 2050 daalt de ongelijkheid voortdurend, waarna ze zich zou stabiliseren. De daling van de ongelijkheid is het gevolg van de hierboven reeds genoemde ontwikkelingen. Ten eerste, volgens de gehanteerde hypothesen, kennen de minimumpensioenen en de IGO een jaarlijkse reële verhoging van 1 % en het minimumrecht van 1,25 %, met daarenboven de extra verhogingen tussen 2021 en 2024,

⁵² 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.

De kwintielverhouding S80/S20 is de verhouding van het totale inkomen van de 20 % van de populatie met de hoogste inkomens (hoogste kwintiel) tot het inkomen ontvangen door de 20 % van dezelfde populatie met de laagste inkomens (laagste kwintiel). De kwintielverhouding is gemakkelijker interpreteerbaar dan de Gini, maar heeft het nadeel dat zij alleen gevoelig is voor veranderingen in het hoogste en het laagste kwintiel. In dit concrete geval betreft de kwintielverhouding het netto equivalent inkomen van de gepensioneerden. De waarde van 2,47 van deze ongelijkheidsmaat voor 2020 betekent dus dat het totaal inkomen van de gepensioneerden in de huishoudens met de hoogste netto equivalente inkomens bijna 2,5 keer groter is dan het totaal inkomen van de gepensioneerden in de huishoudens met de laagste netto equivalente inkomens.

terwijl de welvaartsaanpassing voor de bestaande pensioenen 0,5 % bedraagt. Hierdoor stijgen de laagste pensioenen meer dan de hogere. Tevens stijgt het loonplafond bij de berekening van de pensioenen op de lange termijn minder dan de groeivoet van het gemiddeld loon, hetgeen de stijging van de hoogste pensioenen afremt. Ten slotte leidt de toegenomen arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in het verleden en de verdere toename daarvan in de toekomst tot minder gepensioneerden met een erg laag eigen pensioen, en vermindert de pensioenongelijkheid tussen gepensioneerden in het algemeen, en specifiek tussen mannen en vrouwen.

3. Bijlagen

Bijlage 1 - De vooruitzichten van de sociale uitgaven in het Ageing Report 2021

1. Inleiding

Kader van de vooruitzichten van de sociale uitgaven

Op Europees niveau geeft de ECOFIN-Raad sinds 1999 het Comité voor Economisch beleid (CEB) elke drie jaar de opdracht langetermijnprojecties van bepaalde sociale uitgaven op te stellen om de budgettaire gevolgen van de vergrijzing te evalueren. Het CEB geeft op zijn beurt een werkgroep, de Ageing Working Group (AWG), de opdracht deze projecties voor elke EU-lidstaat en Noorwegen op te stellen, in samenwerking met het Directoraat-generaal Economische en financiële zaken (DG ECFIN) van de Europese Commissie. De resultaten worden gepubliceerd in een 'Ageing Report' onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het CEB en de Europese Commissie.

Deze vooruitzichten van de budgettaire kosten van de vergrijzing zijn van essentieel belang in het kader van bepaalde werkzaamheden van de Europese Commissie, namelijk:

- de evaluatie van de budgettaire houdbaarheid van de lidstaten in het kader van het 'Fiscal Sustainability Report'
- en de berekening van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn (MTO) die door de Europese autoriteiten aan de lidstaten wordt gegeven.

De meest recente Europese langetermijnprojecties zijn in mei 2021 gepubliceerd in 'The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)'⁵³. Er zijn een referentiesimulatie ('baseline') en twaalf gevoeligheidsanalyses van de evolutie van de sociale uitgaven uitgevoerd, alsook enkele specifieke varianten voor de gezondheids- en onderwijsuitgaven. Deze vooruitzichten zijn in het najaar van 2020 afgerond. Voor België is in alle simulaties (baseline en varianten) rekening gehouden met de hervormingen beslist tot september 2020 (zie deel 1.2.5 van hoofdstuk 1). Merk ook op dat de Belgische projecties van de pensioenuitgaven die, in het kader van de AWG-scenario's, door het Federaal Planbureau zijn opgesteld met behulp van het MALTESE-model worden beschreven in een specifiek rapport⁵⁴.

Net zoals de projecties van de SCvV zijn deze van het Ageing Report vooruitzichten en geen voorspellingen. Zij zijn sterk afhankelijk van bepaalde hypothesen, die met onzekerheid zijn omgeven en daarom gevoeligheidsanalyses vragen. Afgezien van deze gemeenschappelijke kenmerken verschillen de projecties van het Ageing Report en van het verslag van de SCvV op andere punten.

⁵³ Europese Commissie, Directoraat-generaal Economische en financiële zaken, 'The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2019-2070)', European Economy, Institutional Paper 148/mei 2021.

⁵⁴ Federaal Planbureau, 'Economic Policy Committee's Ageing Working Group – Belgium: Country Fiche 2020', November 2020

Verschillen tussen het Ageing Report en het SCvV-verslag

De vooruitzichten van de sociale uitgaven van het Ageing Report zijn om diverse redenen niet rechtstreeks vergelijkbaar met die van de SCvV:

1. De dekking van de sociale uitgaven is in beide oefeningen verschillend.
2. Hoewel de projecties van de pensioenuitgaven door de lidstaten worden opgesteld met behulp van nationale databanken en modellen (zoals in de SCvV-projecties), is dat niet het geval voor de andere sociale uitgaven die de AWG in aanmerking neemt, namelijk de uitgaven voor acute gezondheidszorg, langdurige zorg en onderwijs. Deze zijn gebaseerd op andere databanken dan die van de SCvV en worden geprojecteerd aan de hand van de modellen van de Europese Commissie (DG ECFIN).
3. Ten slotte zijn de resultaten van de referentieprojectie van de AWG, hoewel ze ook steunen op langetermijnsenario's, gebaseerd op andere hypothesen.

De eerste twee factoren worden besproken in deel 2 en de derde in deel 3. Tot slot geeft deel 4 de resultaten van de referentieprojectie van het Ageing Report 2021 in vergelijking met deze van het SCvV-verslag 2021 en met de referentieprojectie van het Ageing Report 2018.

2. Dekking en methodologie van de projectie van de sociale uitgaven

De projecties van de sociale uitgaven die in aanmerking worden genomen voor de evaluatie van de budgettaire kosten van de vergrijzing verschillen tussen de AWG en de SCvV en zijn onafhankelijk van elkaar uitgevoerd. In dit deel gaan we in op de verschillen die betrekking hebben op de types van uitgaven en op de gebruikte databanken en projectiemethoden. Deze factoren van verschillen worden samengevat in tabel 17 per type sociale uitgave.

Uitgavetypes

De AWG-vooruitzichten hebben betrekking op de belangrijkste sociale uitgaven die worden beïnvloed door de bevolkingsevolutie per leeftijd ('age-related public expenditure'), namelijk de pensioenuitgaven van de eerste pijler (in het Ageing Report 'public pensions' genoemd), de uitgaven voor acute gezondheidszorg, de uitgaven voor langdurige zorg en de onderwijsuitgaven⁵⁵. Volgens de AWG-definitie omvatten de pensioenuitgaven van de eerste pijler, of ten laste van de overheid, de pensioenuitgaven van de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de overheidssector (zoals in de SCvV), maar ook de uitgaven voor invaliditeit en werkloosheid met bedrijfstoelage voor niet-werkzoekenden⁵⁶.

De SCvV houdt rekening met alle sociale uitgaven die opgenomen zijn in de nationale rekeningen. Naast de uitgaven die worden opgenomen in de AWG-projectie, houdt de SCvV ook rekening met de uitgaven voor primaire arbeidsongeschiktheid, moederschapsrust, werkloosheid, tijdskrediet en

⁵⁵ Vanaf het Ageing Report 2021 houdt de AWG niet langer rekening met de werkloosheidsuitgaven in de budgettaire kosten van de vergrijzing.

⁵⁶ Dit is een uitdovende regeling. Sinds 2007 worden werklozen met een bedrijfstoelage die werkzoekend zijn, meegeteld als uitkeringsgerechtigde volledig werklozen.

loopbaanonderbreking, kinderbijslag en andere sociale uitgaven (leefloon, uitkering voor gehandicapten, enz.). Merk op dat de SCvV de onderwijsuitgaven weliswaar raamt, maar deze niet opneemt als een onderdeel van de budgettaire kosten van de vergrijzing, zoals het geval is in de AWG-vooruitzichten.

Tabel 17 Sociale uitgaven, gebruikte databanken en modellen in de AWG- en SCvV-projecties

	Sociale uitgaven	AWG Databanken en modellen	Sociale uitgaven	SCvV Databank en model
Pensioenen (werknemersregeling, zelfstandigenregeling, overheidssector)	Ja (‘public pensions’ in het Ageing Report)	Nationale rekeningen MALTESE-model (FPB)	Ja	Nationale rekeningen MALTESE-model (FPB)
Gezondheidszorg - acute	Ja	System of Health Accounts (SHA) + COFOG + nationale bronnen DG ECFIN-model	Ja	
- langdurige zorg	Ja	SHA + ESSPROS + EU SILC + nationale bronnen DG ECFIN-model	Ja	
Arbeidsongeschiktheid - invaliditeit	Ja (‘public pensions’ in het Ageing Report)	Nationale rekeningen MALTESE-model (FPB)	Ja	
- primaire arbeidsongeschiktheid	Nee	-	Ja	
- moederschapsrust	Nee	-	Ja	
Werkloosheid - werkloosheid met bedrijfstoelage (niet-werkzoekenden)	Ja (‘public pensions’ in het Ageing Report)	Nationale rekeningen MALTESE-model (FPB)	Ja	
- werkloosheid	Nee	-	Ja	
- loopbaanonderbreking en tijdskrediet	Nee	-	Ja	
Kinderbijslag	Nee	-	Ja	
Overige sociale uitgaven ^b	Nee	-	Ja	
Onderwijs	Ja	UNESCO/OESO/ EUROSTAT (UOE) Data Collection on Education Statistics + COFOG DG ECFIN-model	Ja maar maakt geen deel uit van de budgettaire kosten van de vergrijzing	

a) Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de overheid en de IGO.

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

Databanken en methodologieën

Zowel in de AWG-oefening als in de SCvV-oefening worden de pensioenuitgaven ten laste van de overheid bepaald op basis van de gegevens van de nationale rekeningen. Hun projectie gebeurt voor België met behulp van het MALTESE-model van het Federaal Planbureau. Voor de andere sociale uitgaven die beide oefeningen gemeen hebben (gezondheidszorg en onderwijs), zijn er verschillen in zowel de databanken als de gebruikte modellen. In de vooruitzichten van de AWG worden internationale databanken en modellen van de Europese Commissie gebruikt⁵⁷. De SCvV-projecties zijn gebaseerd op gegevens over de sociale uitgaven uit de nationale rekeningen⁵⁸ en worden uitgevoerd met het MALTESE-model.

In dit deel wordt niet nader ingegaan op de methodologische verschillen tussen de AWG- en SCvV-oefeningen met betrekking tot de uitgaven voor acute gezondheidszorg, langdurige zorg en onderwijs. Voor meer inlichtingen verwijzen we naar de publicatie van de Europese Commissie over de onderliggende hypothesen en methodologieën voor de resultaten van het Ageing Report 2021 (zie voetnoot 59) en de verschillende jaarlijkse verslagen van de SCvV.

3. De scenario's van de referentieprojectie van het Ageing Report 2021

De vooruitzichten van het Ageing Report zijn gebaseerd op demografische, socio-economische en macro-economische scenario's⁵⁹ die door Eurostat en de AWG zijn vastgelegd en door het CEB zijn goedgekeurd. Het sociaal-beleidsscenario (reële welvaartsaanpassingen) voor de uitgaven aan eerstelijnerpensioenen is vrijwel identiek in de AWG- en SCvV-oefeningen.

a. De demografische vooruitzichten

De referentieprojectie van het Ageing Report 2021 is gebaseerd op de bevolkingsprojecties EUROPOP 2019 (basisjaar 2019), die in april 2020 door Eurostat zijn gepubliceerd⁶⁰. Het SCvV-verslag 2021 herneemt de demografische vooruitzichten die door het Federaal Planbureau en Statbel in januari 2021 zijn gepubliceerd⁶¹ (zie hoofdstuk 1). Herinner dat zowel de demografische vooruitzichten van Eurostat als die van FPB-Statbel gepaard gaan met onzekerheden over de onderliggende veronderstellingen.

Naast het feit dat de statistieken en periodes die als basis dienden voor de projecties niet geheel identiek zijn, kunnen de verschillen tussen de twee projecties vooral worden verklaard door de hypothesen over de toekomstige evolutie van de componenten van de bevolkingsevolutie (vruchtbaarheid, sterfte en migratie). De centrale hypothese die door Eurostat wordt gehanteerd, is gebaseerd op het principe van convergentie op zeer lange termijn. Deze convergentiehypothese houdt in dat de socio-economische

⁵⁷ European Commission, 'The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies', Europese Commissie, European Economy, Institutional Paper n° 142, November 2020.

⁵⁸ Er worden ook meer gedetailleerde gegevens van de parastatalen gebruikt, maar de totale uitgaven zijn afgestemd op het concept van de nationale rekeningen.

⁵⁹ European Commission, 'The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies', Europese Commissie, European Economy, Institutional Paper n° 142, November 2020.

⁶⁰ https://ec.europa.eu/eurostat/fr/data/database?node_code=proj

⁶¹ https://www.plan.be/publications/publication-2077-nl-covid_19_geringe_bevolkingsgroei_in_2020_en_2021_de_vergrijzing_van_de_bevolking_blijft_op_lange_termijn_aanwezig
https://www.plan.be/publications/publication-2104-nl-demografische_vooruitzichten_2020_2070_referentiescenario_en_varianten

verschillen tussen de lidstaten op zeer lange termijn verondersteld worden te verdwijnen (na 2070). Wat betreft de projecties die door het Federaal Planbureau en Statbel worden gepubliceerd, worden de hypothesen opgesteld op arrondissementsniveau. De resultaten voor België komen dus overeen met de som van de projecties per arrondissement. Het referentiescenario wordt opgesteld op basis van trends die in een gegeven socio-economische en demografische context zijn waargenomen. Nadere uitleg over de gebruikte hypothesen door beide instanties is te vinden in kader 11.

Tabel 18 vergelijkt de hypothesen van de bevolkingsprojecties die in de referentiescenario's van het Ageing Report 2021 (Eurostat) en het SCvV-verslag 2021 (FPB-Statbel) worden gebruikt, namelijk het vruchtbaarheidscijfer, de levensverwachting bij de geboorte en het internationaal migratiesaldo.

Tabel 18 Hypothesen van de bevolkingsprojecties in de referentiescenario's van het Ageing Report en het SCvV-verslag

	Ageing Report 2021 (Eurostat)		SCvV-verslag 2021 (FPB-Statbel)	
	2040	2070	2040	2070
Gemiddeld aantal kinderen per vrouw	1,62	1,68	1,72	1,73
Levensverwachting bij de geboorte: mannen (jaren)	82,6	86,3	83,8	88,3
Levensverwachting bij de geboorte: vrouwen (jaren)	87,0	90,3	86,7	89,8
Internationaal migratiesaldo (in duizendtallen)	19,2	20,5	20,6	21,8

In de bevolkingsvooruitzichten van Eurostat ligt het totale vruchtbaarheidscijfer, of het gemiddeld aantal kinderen per vrouw, lager dan in de projecties die door het FPB en Statbel zijn gepubliceerd. Tegen 2070 is de levensverwachting bij de geboorte voor mannen lager in de Eurostat-projecties, maar voor vrouwen iets hoger. Ten slotte is het migratiesaldo lager in de vooruitzichten van Eurostat.

Kader 11 Korte vergelijking van de hypothesen en methodologieën die in de demografische vooruitzichten van Eurostat en FPB-Statbel worden gebruikt

Vruchtbaarheid

In de vooruitzichten van het FPB en Statbel is de vruchtbaarheidshypothese op lange termijn dat het aantal kinderen per vrouw vanaf 2038 1,72 zal bedragen en vervolgens relatief stabiel blijft. Met een gemiddeld aantal kinderen per vrouw van 1,59 in 2019 houdt de projectie dus rekening met een gedeeltelijk herstel van de vruchtbaarheid op middellange termijn, na de daling sinds 2009 toen de vruchtbaarheid nog 1,86 bedroeg. Die daling kan enerzijds worden verklaard door de socio-economische impact van de financieel-economische crisis van 2008 en anderzijds door een grotere onzekerheid over de toekomstige evolutie van onze samenleving.

Twee elementen liggen aan de basis van het lagere vruchtbaarheidsniveau in de bevolkingsprojecties van Eurostat. Ten eerste veronderstelt het FPB, in tegenstelling tot Eurostat, dat de sinds 2009 waargenomen daling van de vruchtbaarheid zich op middellange termijn gedeeltelijk zou herstellen, waardoor de evolutie van de vruchtbaarheid op middellange termijn dynamischer is in de demografische projecties van het FPB. Ten tweede stelt Eurostat een convergentieniveau van de vruchtbaarheid van 1,84 in 2100 vast voor alle lidstaten. Daardoor komt de vruchtbaarheid in België in de bevolkingsvooruitzichten van Eurostat geleidelijk uit op 1,68 in 2070, of een lager niveau dan in de FPB-projecties (1,73).

Levensverwachting

Het FPB-model gaat uit van een extrapolatie van de sinds 1992 waargenomen sterftequotienten per leeftijd en geslacht. Op die manier wordt er in de projectie van uitgegaan dat de toename van de levensverwachting geleidelijk zal afnemen.

In het Eurostat-model convergeert het sterftcijfer per land naar een gemeenschappelijke sterftetafel op lange termijn (per geslacht) voor alle EU-lidstaten, waarbij ook rekening wordt gehouden met een daling van het groeiritme van de levensverwachting. Deze projectie is gebaseerd op de raming en projectie van de waargenomen sterftetrends voor een bevolking van 12 EU-lidstaten (BE, DK, DE, ES, FR, IT, NL, AT, PT, FI, SE en UK). De projecties per land om tot deze 'finale' sterftetafel te komen, worden opgesteld met behulp van een log-lineaire interpolatie van sterftequotienten.

Internationale migratie

In de vooruitzichten van het FPB en Statbel is het migratiesaldo het resultaat van een projectie van de immigratie uit het buitenland en de emigratie uit België. De immigratie van personen van vreemde nationaliteit is gebaseerd op hypothesen met betrekking tot drie groepen van nationaliteiten: de vroegere EU-lidstaten (met uitzondering van België en het Verenigd Koninkrijk), de nieuwe EU-lidstaten (EU-13) en de landen buiten de EU. Voor elk van deze drie groepen bepalen twee variabelen de projectie van de immigratie naar België: de emigratiegraden van de landengroep naar België, en de toekomstige evolutie van de bevolking in deze landengroep. De emigratie is gebaseerd op de emigratiegraden van België naar andere landen.

Wat de Eurostat-projecties betreft, leidt de convergentiehypothese ertoe dat de emigratiegraden per land neigen naar gemeenschappelijke emigratiegraden voor alle landen. Voor de EU-lidstaten zorgt Eurostat voor samenhang tussen de intra-Europese stromen: de emigratie van lidstaat A naar lidstaat B komt dus overeen met de immigratie naar lidstaat B vanuit lidstaat A. Wat de immigratie uit landen buiten de EU betreft, resulteert de convergentiehypothese in een immigratieniveau per hoofd en per land dat neigt naar een immigratieniveau per hoofd dat voor alle EU-lidstaten gelijk is.

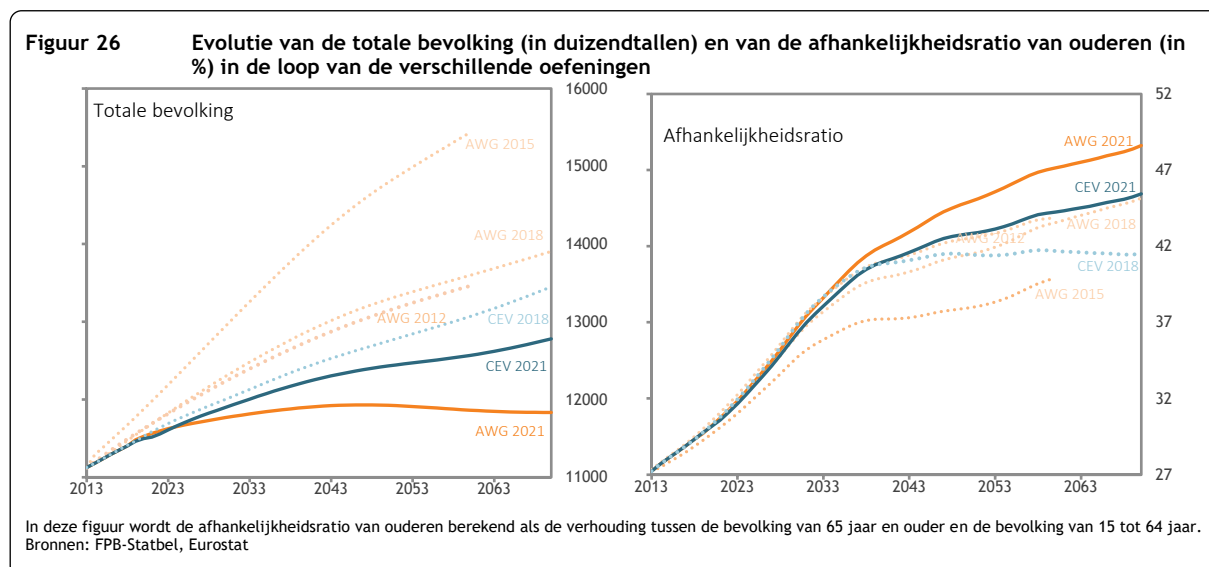
Tabel 19 Belangrijkste resultaten van de bevolkingsprojecties EUROPOP 2019 van Eurostat (Ageing Report 2021) en het verschil met de demografische vooruitzichten 2020-2070 van het FPB-Statbel (SCvV 2021)
Situatie op 30 juni

	2040		2070	
	Ageing Report 2021	Ageing Report 2021 - SCvV 2021	Ageing Report 2021	Ageing Report 2021 - SCvV 2021
Totale bevolking in duizendtallen	11899,4	-328,8	11833,5	-947,1
<i>Per leeftijdsgroep in duizendtallen</i>				
0-17 jaar	2135,3	-174,8	2068,2	-308,1
18-66 jaar	7034,4	-151,0	6725,7	-579,6
67 jaar en ouder	2729,7	-3,0	3039,5	-59,4
waarvan 67 tot 79 jaar	1704,6	23,6	1659,7	-18,0
waarvan 80 jaar en ouder	1025,1	-26,6	1379,8	-41,4
<i>Leeftijdsstructuur in %</i>				
0-17 jaar	17,9	-0,9	17,5	-1,1
18-66 jaar	59,1	0,4	56,8	-0,3
67 jaar en ouder	22,9	0,6	25,7	1,4
<i>Enkele indicatoren</i>				
Afhankelijkheid van ouderen: (67+/18-66)	38,8	0,8	45,2	2,8
Vergrijzingsintensiteit (80+/67+)	37,6	-0,9	45,4	-0,5
p.m. afhankelijkheid van ouderen: (65+/15-64)	42,0	1,1	48,6	3,2

Bron: EUROPOP 2019 (Eurostat), Demografische vooruitzichten 2020-2070 (FPB-Statbel)

Volgens de demografische vooruitzichten van Eurostat neemt de totale bevolking tussen 2019 en 2070 licht toe, met iets meer dan 300 000 personen. Tegen 2070 ligt de bevolking aanzienlijk lager dan in de vooruitzichten van het FPB-Statbel, met een verschil van bijna een miljoen personen. Ook de leeftijdsstructuur is anders, met een kleiner aandeel jongeren en personen op arbeidsleeftijd (18 tot 66 jaar), gecompenseerd door een groter aandeel 67-plussers. Om die reden ligt de afhankelijkheidsratio van ouderen, die de verhouding weergeeft tussen de bevolking van 67 jaar en ouder en de bevolking op arbeidsleeftijd, in 2070 2,8 procentpunt hoger in de bevolkingsprojecties van Eurostat.

De volgende figuur illustreert, voor de verschillende oefeningen van de AWG en de SCvV 2021, de evolutie van de totale bevolking en de afhankelijkheidsratio van ouderen.



b. De arbeidsmarkt

De Europese Commissie levert aan elke lidstaat het arbeidsmarktscenario, d.w.z. de evolutie van de activiteits-, werkgelegenheids- en werkloosheidsgraden per geslacht en leeftijd, rekening houdend met de gevolgen van de pensioenhervormingen (hervormingen beslist tot september 2020). Ze maakt daarvoor gebruik van een Cohort Simulation Model (CSM), gebaseerd op statistische gegevens uit de arbeidskrachtenenquête van Eurostat. Het MALTESE-model, dat door de SCvV wordt gebruikt, is gebaseerd op nationale administratieve gegevens (zie kader 2 in hoofdstuk 1). De samenhang tussen de hypothesen van het AWG-scenario en de gegevens van het nationale model wordt vervolgens gewaarborgd door de evoluties die door de Europese Commissie zijn bepaald toe te passen op de administratieve concepten.

De volgende tabel illustreert de evoluties tussen 2019 en 2070 van de activiteits-, werkgelegenheids- en werkloosheidsgraden in de referentiescenario's van het Ageing Report 2021 en het SCvV-verslag 2021.

Tabel 20 Evolutie tussen 2019 en 2070 van de activiteits-, werkgelegenheids- en werkloosheidsgraden in de referentiescenario's van het Ageing Report 2021 en het SCvV-verslag 2021
In procentpunt

	Ageing Report 2021	SCvV 2021
Activiteitsgraad ^a	+2,1	+5,5
waarvan 55-66 jaar (periode 2020-2070)	+9,6	+18,0
Werkgelegenheidsgraad ^b	+1,3	+6,6
waarvan 55-66 jaar (periode 2020-2070)	+9,4	+19,0
Werkloosheidsgraad ^c	+0,9	-1,9

a. De gegevens per leeftijdjsjaar zijn pas beschikbaar vanaf 2020 in het Ageing Report.

b. Totale beroepsbevolking en totale werkgelegenheid in % van de bevolking tussen 18 en 66 jaar.

c. Totaal aantal werklozen als % van de totale beroepsbevolking.

De evolutie van de activiteitsgraden is minder dynamisch in het Ageing Report dan in het SCvV-verslag, als gevolg van recente gegevens uit de enquête naar de arbeidskrachten die een groeivertraging van de activiteitsgraden laten zien, wat niet wordt waargenomen in de nationale administratieve gegevens. Bovendien kent de werkloosheidsgraad in het Ageing Report, volgens de definitie van de enquête naar de arbeidskrachten, een tegengestelde evolutie dan in het SCvV-verslag. De werkloosheidsgraad daalt in het SCvV-verslag⁶² met 1,9 procentpunt, terwijl hij in de Europese projecties stijgt van 5,4 % in 2019 tot 6,4 % in 2029 (na opwaartse en neerwaartse schommelingen tussen deze twee jaren), en blijft nadien constant op dit niveau. De methodologie die wordt gehanteerd om de werkloosheidsgraad op lange termijn te bepalen in de projecties van het Ageing Report⁶³ verschilt sterk van deze van de SCvV waardoor de resultaten ook sterk afwijken. Daardoor is de werkgelegenheidsgraad ook minder gunstig in het Ageing Report dan in het SCvV-verslag.

⁶² Het grootste deel van die daling doet zich voor op middellange termijn, tussen 2019 en 2026.

⁶³ De werkloosheidsgraad op lange termijn voor de projecties van het Ageing Report wordt opgesteld door een specifieke werkgroep van het Comité voor Economisch Beleid, namelijk de Output Gap Working Group.

c. Het macro-economisch scenario

Tabel 21 illustreert de macro-economische context van de referentieprojectie van het Ageing Report 2021 en in verschil met dat van het SCvV-referentiescenario 2021.

Tabel 21 Macro-economische projectie 2019-2070, referentiescenario van het Ageing Report 2021 (AR) en verschil ten opzichte van het SCvV-referentiescenario 2021
In %

	Gemiddelde jaarlijkse reële groei, in % ^a					
	2020-2040		2041-2070		2020-2070	
	AR 2021	AR 2021 - SCvV 2021	AR 2021	AR 2021 - SCvV 2021	AR 2021	AR 2021 - SCvV 2021
Werkgelegenheid	0,1	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,3
Productiviteit per arbeidsplaats	0,9	0,1	1,5	0,0	1,3	0,0
Bbp	1,0	-0,3	1,4	-0,2	1,2	-0,2

a. De gemiddelde jaarlijkse groeivoet van het jaar x tot het jaar y houdt rekening met de groeivoet tussen x-1 en x. Zo houdt de groeivoet over de periode 2020-2040 bijvoorbeeld rekening met de groeivoet tussen 2019 en 2020.

Op het vlak van productiviteitsgroei vertonen de projecties van het Ageing Report 2021 en het SCvV-verslag geen verschillen op lange termijn. De werkgelegenheidsgroei is daarentegen lager in de Europese projecties, wat leidt tot een minder sterke economische groei in het Ageing Report.

d. Het sociaal-beleidsscenario

De hypothesen inzake sociaal beleid houden verband met de reële herwaarderingen van sociale uitkeringen. Voor de AWG-oefening (afgerond in 2020) zijn dat alle maatregelen inzake welvaartsaanpassingen beslist tot en met september 2020. Voor de SCvV-oefening 2021 zijn dat ook de recentere maatregelen in het kader van de welvaartsenveloppe 2021-2022 en de regeringsmaatregelen tot en met 2024 (zie hoofdstuk 1, deel 1.2.5 en bijlage 2).

Vanaf 2021 in de AWG-oefening en vanaf 2023 in de SCvV-oefening worden, behalve voor één type pensioenuitgaven, de parameters van het Generatiepact toegepast, die worden gebruikt om de budgettaire enveloppe te berekenen die beschikbaar is voor reële welvaartsaanpassingen. Het gaat om de volgende parameters:

- Een jaarlijkse welvaartsaanpassing met 1,25 % van de berekeningsplafonds van de sociale vervangingsuitkeringen en van het minimumrecht per loopbaanjaar;
- Een jaarlijkse welvaartsaanpassing met 0,5 % van alle sociale vervangingsuitkeringen, met uitzondering van de forfaitaire en minimumuitkeringen;
- Een jaarlijkse welvaartsaanpassing met 1 % van alle forfaitaire sociale en minimumuitkeringen.

Zoals reeds vermeld wijkt het sociaal-beleidsscenario van de AWG-oefening slechts op één punt van deze parameters af: het gemiddelde bedrag van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) zal na tien jaar projectie (vanaf 2029) evolueren met de groei van het gemiddelde loon, en niet volgens de nationale voorschriften (1 % zoals in de SCvV). Deze specificiteit is in de AWG overeengekomen om ervoor te zorgen dat niet op bijdragebetaling berustende gewaarborgde minimumpensioenen (bijstand) er in de loop van de tijd niet op achteruitgaan ten opzichte van de gemiddelde lonen.

4. Resultaten van de referentieprojectie van het Ageing Report 2021

a. Vergelijking met de SCvV-referentiesimulatie 2021

Tabel 22 toont de budgettaire kosten van de vergrijzing volgens de AWG-definitie en in vergelijking met de SCvV-projectie, volgens dezelfde definitie en voor een identieke periode, nl. 2019-2070, als in het Ageing Report 2021.

Tabel 22 Budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070 volgens de referentiescenario's van het Ageing Report 2021 en het SCvV-verslag 2021, en het verschil tussen de twee volgens de AWG-definitie
In procentpunt van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Ageing Report 2021	SCvV 2021	AR 2021 - SCvV 2021
Pensioenen	3,0	3,3	-0,3
Acute en langdurige gezondheidszorg	2,7	2,7	0,0
Onderwijs	-0,4	0,0	-0,4
Totaal - AWG-definitie	5,4	5,9	-0,6
Werkloosheid ^b	-	-0,3	-
Kinderbijslag	-	-0,5	-
Overige sociale uitgaven ^c	-	0,0	-
Totaal - SCvV-definitie inclusief onderwijs	-	5,2	-
Totaal - SCvV-definitie zonder onderwijs	-	5,2	-

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

b. Inclusief werkloosheid met bedrijfstoeslag voor werkzoekenden, tijdskrediet en loopbaanonderbreking.

c. Arbeidsongeschiktheid, moederschapsuitkering, beroepsziekten, arbeidsongevallen, bestaanszekerheid, leefloon, tegemoetkoming voor personen met een handicap, enz.

In het Ageing Report 2021 bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 5,4 procentpunt van het bbp tussen 2019 en 2070. Hoewel dezelfde sociale uitgaven worden gedekt, zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing 0,6 procentpunt lager dan in het SCvV-verslag 2021, waar ze 5,9 procentpunt van het bbp bedragen. De pensioenuitgaven liggen 0,3 procentpunt van het bbp lager in het Ageing Report en de onderwijsuitgaven 0,4 procentpunt. Deze laatste minder hoge uitgaven zijn het gevolg van een kleinere jongere bevolking in de demografische vooruitzichten van Eurostat dan in die van Statbel-FPB.

Wat de pensioenuitgaven betreft, verklaart de opsplitsing van de budgettaire kosten van de pensioenen in de bijdragende factoren (zie tabel 23) de verschillen tussen de twee projecties. Behalve de dekkingsgraad waarvan de bijdrage slechts licht negatiever is in het Ageing Report dan in het SCvV-verslag, vertonen de drie andere bijdragende factoren significante verschillen. De bijdrage van de afhankelijkheidsratio van ouderen is hoger in de projecties van het Ageing Report dan in de SCvV-vooruitzichten (zie de demografische vooruitzichten in tabel 19). Hetzelfde geldt voor de bijdrage van de werkgelegenheidsgraad die minder negatief is in het Ageing Report (en dus de budgettaire kosten minder doet dalen) door de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De bijdrage van de benefit ratio is daarentegen ruimschoots negatiever in de Europese projecties dan in de SCvV-vooruitzichten. In de projecties van het Ageing Report kon immers, omwille van de timing, nog geen rekening worden gehouden met de regeringsmaatregelen die in het najaar van 2020 zijn genomen om de pensioenen te verhogen.

Tabel 23 Factoren die bijdragen tot de budgettaire kosten van de pensioenen in de referentieprojecties van het Ageing Report 2021 en het SCvV-verslag 2021, volgens de AWG-definitie
In procentpunt van het bbp

	Ageing Report 2021: 2019-2070	SCvV 2021: 2019-2070
Budgettaire kosten van de pensioenen	3,0	3,3
Afhankelijkheidsratio (bevolking 65+/bevolking 20-64)	7,2	6,2
Dekkingsgraad (aantal pensioenen/bevolking 65+)	-1,8	-1,5
Benefit ratio (gemiddeld pensioen/gemiddeld loon)	-1,8	-0,3
Werkgelegenheidsgraad (-)	-0,3	-1,2
Residu	-0,2	0,0

Er dient te worden opgemerkt dat er tijdens de AWG-oefening 2021 twaalf gevoeligheidsanalyses van de budgettaire kosten van de vergrijzing zijn uitgevoerd. De resultaten zijn beschikbaar in het Ageing Report 2021. Deze analyses hebben betrekking op de productiviteitsgroei, de arbeidsevolutie bij ouderen, de internationale migratie, de vruchtbaarheid, de evolutie van de levensverwachting, alternatieve macro-economische scenario's in verband met de COVID-19 pandemie en beleidsscenario's voor de pensioenen. Daarnaast werden ook specifieke varianten inzake acute en langdurige gezondheidszorg en onderwijs uitgevoerd.

b. Vergelijking met de referentieprojectie van het Ageing Report 2018

Over de periode 2019-2070 zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing in de nieuwe referentieprojectie van het Ageing Report 2021 0,7 procentpunt van het bbp hoger dan in de referentiesimulatie van het vorige Ageing Report uit 2018. Dit verschil is het resultaat van hogere uitgaven voor pensioenen en (acute en langdurige) gezondheidszorg, terwijl de uitgaven voor onderwijs lager zijn.

Tabel 24 Budgettaire kosten van de vergrijzing volgens het referentiescenario van het Ageing Report 2021 en in verschil met het referentiescenario van het Ageing Report 2018
In procentpunt van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	2019-2070 Ageing Report 2021	2019-2070 Ageing Report 2018	2019-2070 Ageing Report 2021 - Ageing Report 2018	<i>p.m. 2016-2070</i> <i>Ageing Report 2018</i>
Pensioenen ^a	3,0	2,6	0,4	2,9
Acute en langdurige gezondheidszorg	2,7	2,0	0,7	2,1
Onderwijs	-0,4	0,1	-0,5	0,0
Totaal - AWG-definitie	5,4	4,7	0,7	5,0

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

De bevolkingsvoorzichten van Eurostat die ten grondslag liggen aan de projecties van de sociale uitgaven van deze twee oefeningen verschillen sterk. Tegen 2070 telt de totale bevolking in het Ageing Report 2021 meer dan 2 miljoen personen minder dan in het Ageing Report 2018. Er zijn ongeveer 600 000 minder 0-17-jarigen, wat de lagere onderwijsuitgaven verklaart. De bevolking op arbeidsleeftijd van 18 tot 66 jaar is ook veel geringer, namelijk ongeveer 1 200 000 personen. Dit heeft met name een negatieve impact op het arbeidsvolume en dus op de bbp-groei.

Wat de uitgaven voor gezondheidszorg betreft, zijn de totale uitgaven (acute en langdurige zorg), ondanks het kleinere aantal ouderen die met name de uitgaven voor langdurige zorg doen afnemen, hoger in de projecties van het Ageing Report 2021, vooral als gevolg van de lagere economische groei, waardoor het aandeel van deze uitgaven in procent van het bbp toeneemt.

Tabel 25 verduidelijkt het verschil in pensioenuitgaven: het stelt de factoren voor die bijdragen tot de budgettaire kosten van de pensioenen voor de referentieprojectie van de laatste twee Ageing Reports voor België, volgens de in die rapporten geraamde projectieperiodes.

Tabel 25 Factoren die bijdragen tot de budgettaire kosten van de pensioenen in de Ageing Reports 2021 en 2018
In procentpunt van het bbp

	Ageing Report 2021: 2019-2070	Ageing Report 2018: 2016-2070
Budgettaire kosten van de pensioenen	3,0	2,9
Afhankelijkheidsratio (bevolking 65+/bevolking 20-64)	7,2	6,6
Dekkingsgraad (aantal pensioenen/bevolking 65+)	-1,8	-2,1
Benefit ratio (gemiddeld pensioen/gemiddeld loon)	-1,8	-0,5
Arbeidsmarkt (werkgelegenheidsgraad en andere factoren)	-0,3	-0,9
Residu	-0,2	-0,2

Hoewel het totale verschil in de budgettaire kosten van de pensioenen tussen beide oefeningen betrekkelijk klein is, zijn er wel verschillen in de aandelen van de bijdragende factoren. Twee elementen verhogen de budgettaire kosten van de pensioenen in het Ageing Report 2021. Enerzijds is de stijging van de afhankelijkheidsratio van ouderen meer uitgesproken en draagt deze in de nieuwe projectie ten belope van 7,2 procentpunt van het bbp bij tot de budgettaire kosten van de pensioenuitgaven, tegen 6,6 procentpunt van het bbp in de vorige vooruitzichten. Anderzijds leidt de minder gunstige evolutie van de werkgelegenheidsgraad in het referentiescenario van het Ageing Report 2021 tot een minder reducerende bijdrage van deze factor aan de budgettaire kosten van de vergrijzing dan in het Ageing Report 2018.

Deze twee elementen worden echter gecompenseerd door de bijdrage van de benefit ratio, die in de laatste projecties aanzienlijk negatiever is. Dit kan worden verklaard door een geringere toename van de activiteitsgraad, die leidt tot een minder grote verbetering van de loopbaanduur, en bijgevolg tot lagere gemiddelde pensioenen dan geraamd in het Ageing Report 2018.

Bijlage 2 - De voornaamste herwaarderingsmaatregelen voor sociale uitkeringen tussen 2014 en 2024⁶⁴

1. Pensioenen in de werknemersregeling

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

⁶⁴ De maatregelen 2021-2022 in het kader van de toekenning van de welvaartsenveloppe zijn gebaseerd op de voorstellen van de sociale partners. Zie hiervoor:

- voor de werknemersregeling en bijstandsregeling: "Advies Welvaartsvastheid 2021-2022, Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en Nationale Arbeidsraad", CRB 2021-1020, Brussel, 19-04-2021
- voor de zelfstandigenregeling: "Advies Welvaartsvastheid 2021-2022 - Gemeenschappelijk advies van het Algemeen Beheerscomité voor het Sociaal Statuut der Zelfstandigen en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven", CRB 2021-1260, Brussel, 30-04-2021

- 01/01/2018: verhoging loonplafond met 1,7 %
- 01/01/2018: wegwerken anomalie forfaitair loon
- 01/01/2018: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 0,7 %
- 01/05/2018: verhoging van het vakantiegeld met 2,25 %
- 01/03/2019: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 0,7 %
- 01/05/2019: verhoging van het vakantiegeld met 3,7 %
- 01/07/2019: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 1 % en verhoging van minimumpensioenen op basis van een onvolledige loopbaan met 2,4112 %
- 01/07/2019: koppeling met het bedrag van de IGO van de toegelaten inkomensgrens in geval van cumul van een overlevingspensioen met andere sociale uitkeringen
- 01/08/2019: verhoging van de pensioenen die vóór 2010 ingegaan zijn met 0,785 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2019: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2014) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 1/01/2020: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2015) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/01/2020: verhoging loonplafond met 1,7 %
- 01/01/2020: verhoging minimumrecht per loopbaanjaar met 2,4112 %; verhoging maximumpensioen na toepassing van minimumrecht per loopbaanjaar met 2,4112 %
- 01/05/2020: verhoging van het vakantiegeld met 3,7 %
- 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023, 01/01/2024: verhoging minimumpensioenen met 2,65 %
- 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023, 01/01/2024: verhoging plafond minimumrecht per loopbaanjaar met 2,38 %
- 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023, 01/01/2024: verhoging loonplafond met 2,38 %
- 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023, 01/01/2024: verhoging van de vrijstellingsdrempel voor de ZIV-bijdrage met 2,31 %
- 01/05/2021: verhoging vakantiegeld met 3,8 %
- 01/07/2021: verhoging minimumpensioenen met 2 %
- 01/07/2021: pensioenen ingegaan in 2016 met 2 % (exclusief minima)
- 01/07/2021: pensioenen ingegaan in 2016 met 2 % (exclusief minima)
- 01/01/2022: pensioenen ingegaan voor 2006 met 1,2 % (exclusief minima)
- 01/01/2022: verhoging minimumrecht per loopbaanjaar en plafond minimumrecht per loopbaanjaar met 2 %
- 01/01/2022: verhoging loonplafond met 2 %
- 01/05/2022: verhoging vakantiegeld met 2,7 %

2. Pensioenen in de zelfstandigenregeling

- 01/09/2014: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2009) met 2 %
- 01/04/2015: verhoging van het minimumpensioen aan bedrag alleenstaande (+10 euro per maand) en overleving (+7,17 euro per maand)
- 01/09/2015: verhoging minimumpensioenen zelfstandigen met 2 %

- 01/09/2015: verhoging van de pensioenen die vóór 1995 ingegaan zijn met 1 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2015: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2010) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/01/2016: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2011) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/08/2016: gelijkshakeling minimumpensioen bedrag alleenstaande en overleving van zelfstandigen met dat van werknemers (gezinsbedrag was al gelijkgeschakeld sinds 01/04/2013)
- 12/2016: eenmalige premie van 0,7 % op de in 2016 uitgekeerde minimumpensioenen in de zelfstandigenregeling op basis van een volledige loopbaan
- 01/01/2017: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 0,7 %
- 01/09/2017: verhoging van minimumpensioenen op basis van een onvolledige loopbaan met 1,7 %; verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 1 %
- 01/09/2017: verhoging van de pensioenen die ingegaan zijn tussen 1995 en 2004 met 1 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2017: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2012) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2017: kloof tussen minimumoverlevingspensioen en minimumpensioen voor alleenstaande verminderen met 15 %
- 01/09/2017: verhoging overgangsuitkering tot het minimum overlevingspensioen (bij onvolledige loopbaan)
- 01/09/2017: anomalie cumul overlevingspensioen en ziekte- of werkloosheidsuitkering: herwaardering vast bedrag
- 01/01/2018: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2013) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/01/2018: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 0,7 %
- 01/05/2018: toekenning jaarlijkse welvaartspremie voor bepaalde gepensioneerde zelfstandigen ouder dan 75 jaar
- 01/03/2019: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 0,7 %
- 01/07/2019: verhoging van minimumpensioenen op basis van een volledige loopbaan met 1 % en verhoging van minimumpensioenen op basis van een onvolledige loopbaan met 2,4112 %
- 01/07/2019: verhoging van het forfaitair pensioenbedrag dat wordt toegekend voor de loopbaan jaren die een zelfstandige presteerde vóór de invoering van de proportionele pensioenberekening in 1984 met 2,4112 %
- 01/07/2019: koppeling met het bedrag van de IGO van de toegelaten inkomensgrens in geval van cumul van een overlevingspensioen met andere sociale uitkeringen
- 01/08/2019: verhoging van de pensioenen die vóór 2010 ingegaan zijn met 0,785 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/09/2019: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2014) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/01/2020: verhoging van de pensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn (in de loop van 2015) met 2 % (exclusief minimumpensioenen)
- 01/01/2020: hervorming van de correctiecoëfficiënt (één coëfficiënt voor de loopbaan jaren vanaf

2020)

- 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023, 01/01/2024: verhoging minimumpensioenen met 2,65 %
- 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023, 01/01/2024: verhoging hoogste berekeningsplafond met 2,38 %
- 01/01/2022: afschaffen correctiecoëfficiënt voor elk loopbaanjaar vanaf 2021, voor pensioenen die ten vroegste ingaan vanaf 1 januari 2022
- 01/07/2021: verhoging minimumpensioenen met 2 %
- 01/07/2021: verhoging proportionele pensioenen (dus exclusief minima) met 1,7 %
- 01/07/2021: verhoging proportionele pensioenen (dus exclusief minima) ingegaan vanaf 1984 tot 2020 met 1,7 %
- 01/07/2021: verhoging forfaitair pensioen met 1,7 %

3. Ziekte- en invaliditeitsuitkeringen

- 01/05/2014: verhoging van het vakantiegeld voor invaliden in de werknemersregeling met 100 euro
- 01/09/2014: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan 6 jaar geleden in de werknemersregeling met 2 %
- 01/04/2015: verhoging van het loonplafond in primaire arbeidsongeschiktheid, moederschapsrust en invaliditeit in de werknemersregeling met 1,25 %
- 01/05/2015: inhaalpremie (verhoging vakantiegeld) van 160 euro na 2 jaar arbeidsongeschiktheid in de werknemersregeling
- 01/09/2015: verhoging van minima in primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit in de werknemersregeling en van de minima in de zelfstandigenregeling met 2 %
- 01/09/2015: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan 6 jaar geleden in de werknemersregeling met 2 %
- 01/01/2016: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan 6 jaar geleden in de werknemersregeling met 2 %
- 01/05/2017: verhoging forfaitaire tegemoetkoming voor hulp van derden met 5 % in de werknemersregeling
- 05/2017: verhoging van de inhaalpremie van 55 euro voor personen met gezinslast (26 euro voor personen zonder gezinslast) na 2 jaar arbeidsongeschiktheid in de werknemersregeling
- 01/09/2017: verhoging met 1,7 % van minima regelmatige werknemers in invaliditeit en arbeidsongeschiktheid in de werknemersregeling; van forfaits in primaire arbeidsongeschiktheid, invaliditeit en moederschapsrust in de zelfstandigenregeling
- 01/09/2017: verhoging van de minima onregelmatige werknemers in primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit in de werknemersregeling met 0,9 %
- 01/09/2017: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan 6 jaar geleden (in 2011) (exclusief minima) in de werknemersregeling met 2 %
- 01/10/2017: verhoging forfaitaire tegemoetkoming voor hulp van derden met 5 % in de zelfstandigenregeling
- 01/01/2018: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan 6 jaar geleden (in 2012) (exclusief minima) in de werknemersregeling met 2 %
- 01/01/2018: verhoging loonplafond in de werknemersregeling met 0,8 %
- 01/01/2018: verhoging met 0,7 % van minima regelmatige werknemers in invaliditeit en arbeidsongeschiktheid in de werknemersregeling voor de categorieën gezinshoofd en alleenstaande

- 01/01/2018: verhoging met 0,7 % van forfaits in primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit in de zelfstandigenregeling voor de categorieën gezinshoofd en alleenstaande
- 05/2018: verhoging van de inhaalpremie van 55 euro voor personen met gezinslast (26 euro voor personen zonder gezinslast) na 2 jaar arbeidsongeschiktheid in de werknemersregeling
- 01/03/2019: verhoging met 0,7 % van de minima voor regelmatige werknemers met gezinslast of alleenstaanden in de werknemersregeling en, in de zelfstandigenregeling, van forfaits voor gezinshoofden en alleenstaanden.
- 01/05/2019: verhoging van de inhaalpremie na 1 jaar arbeidsongeschiktheid (met 50 euro voor personen met gezinslast en 20 euro voor personen zonder gezinslast) en na 2 jaar arbeidsongeschiktheid (met 50 euro voor personen met gezinslast en 40 euro voor personen zonder gezinslast) in de werknemersregeling. Verhoging van de inhaalpremie met 8,25 euro in de zelfstandigenregeling
- 01/07/2019: verhoging met 1 % van minima voor regelmatige werknemers met gezinslast of alleenstaanden (met 2,4112 % voor samenwonenden) in invaliditeit en arbeidsongeschiktheid in de werknemersregeling; verhoging met 1 % van minima voor gezinshoofden of alleenstaanden (met 2,4112 % voor samenwonenden) in invaliditeit en arbeidsongeschiktheid in de zelfstandigenregeling
- 01/07/2019: verhoging met 2 % van minima voor onregelmatige werknemers zonder gezinslast in primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit in de werknemersregeling
- 01/07/2019: verhoging van forfaits mijnwerkers met 2,4112 %
- 01/07/2019: verhoging van de moederschapsuitkering, van de adoptie-uitkering, van het pleegouderverlof in de zelfstandigenregeling met 1 %
- 01/08/2019: verhoging forfaitaire tegemoetkoming voor hulp van derden in de werknemers- en zelfstandigenregeling met 5 %
- 01/08/2019: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan vóór 2010 (exclusief minima) in de werknemersregeling met 0,7 %
- 01/09/2019: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan 6 jaar geleden (in de loop van 2013) en van invaliditeitsuitkeringen ingegaan 5 jaar geleden (in de loop van 2014) (exclusief minima) in de werknemersregeling met 2 %
- 01/01/2020: verhoging loonplafond in de werknemersregeling met 1,1 %
- 01/01/2020: verhoging van de minima voor onregelmatige werknemers met gezinslast (1,25 %) en zonder gezinslast (1,225 %) in primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit in de werknemersregeling
- 01/01/2020: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan vóór 2010 (exclusief minima) in de werknemersregeling met 0,0993 %
- 01/01/2020: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan 5 jaar geleden (in de loop van 2015) (exclusief minima) in de werknemersregeling met 2 %
- 01/05/2020: verhoging van de inhaalpremie na 1 jaar arbeidsongeschiktheid (met 50 euro voor personen met gezinslast en 20 euro voor personen zonder gezinslast) en na 2 jaar arbeidsongeschiktheid (met 55 euro voor personen met gezinslast en 40 euro voor personen zonder gezinslast) in de werknemersregeling. Verhoging van de inhaalpremie met 46,55 euro in de zelfstandigenregeling
- 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023, 01/01/2024: geleidelijke invoering van een minimumbedrag bij primaire arbeidsongeschiktheid in de werknemersregeling (vanaf de 5e maand in 2021, de 4e maand in 2022, de 3e maand in 2023 en de 2e maand in 2024 (of vanaf de eerste maand als er geen gewaarborgd loon is))

- 01/05/2021: verhoging van de inhaalpremie met 80 euro voor personen met gezinslast en 30 euro voor personen zonder gezinslast
- 01/05/2021 : verhoging vaderschapsuitkering in de zelfstandigenregeling met 1 %
- 01/07/2021 : verhoging moederschapsuitkering, adoptie-uitkering en pleegouderverlof in de zelfstandigenregeling met 1 %
- 01/07/2021 : verhoging vervroegde minima in primaire arbeidsongeschiktheid in de werknemersregeling
- 01/07/2021 : verhoging minima regelmatige werknemers met 2,5 % voor gezinshoofden en 2 % voor de overige categorieën in primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit in de werknemersregeling
- 01/07/2021 : verhoging van de minima voor onregelmatige werknemers met 2 % in primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit in de werknemersregeling
- 01/07/2021 : verhoging minimumuitkeringen met 2,5 % voor gezinshoofden en 2 % voor de andere categorieën in primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit in de zelfstandigenregeling
- 01/07/2021 : verhoging invaliditeitspensioen mijnwerkers met 2,5 %
- 01/07/2021 : verhoging forfaitaire tegemoetkoming voor hulp van derden in de werknemers- en zelfstandigenregeling met 0,5 %
- 01/07/2021 : verhoging uitkeringen ingegaan in 2016 met 2 % en uitkeringen ingegaan voor 2006 met 0,95 % (exclusief minima)
- 01/01/2022: verhoging invaliditeitsuitkeringen ingegaan in de loop van 2017 (exclusief minima) in de werknemersregeling met 2 %
- 01/01/2022 : verhoging loonplafond voor de nieuwe intredes in de werknemersregeling met 1,1 %
- 01/05/2022 : verhoging van de inhaalpremie met 10 euro voor personen zonder gezinslast

4. Werkloosheid

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

- 01/07/2019: verhoging minima en forfaits bij volledige werkloosheid en werkloosheid met bedrijfstoeslag (3,5 % voor gezinshoofden, 2,4112 % voor alleenstaanden, 2 % voor niet-bevoorrechte samenwonenden, 3,5 % voor bevoorrechte samenwonenden), bij tijdelijke werkloosheid (3,5 %) en bij onthaalouders (2,4112 %)
- 01/07/2019: verhoging inschakelingsuitkering (3,5 % voor gezinshoofden, 2,4112 % voor alleenstaanden, 2 % voor niet-bevoorrechte samenwonenden, 3,5 % voor bevoorrechte samenwonenden)
- 01/09/2019: verhoging loonplafond (1,1 %) in volledige en tijdelijke werkloosheid
- 01/01/2020: verhoging inschakelingsuitkering voor alleenstaanden (3,5 %), verhoging minima jeugd- en seniorvakantie met 2,4112 %, optrekken minima samenwonende werklozen tot code 39, één minimum (op het niveau van dat met gezinslast) in tijdelijke werkloosheid
- 01/01/2020: verhoging van de uitkeringen voor thematische verloven voor alleenstaanden met kinderen (4,5 %)
- 01/01/2020: verhoging loonplafond jeugd- en seniorvakantie (1,1 %) en loonplafond in werkloosheid met bedrijfstoeslag (1,0 %)
- 01/01/2020: uniforme uurtoeslag (op het niveau van die met gezinslast) voor de inkomensgarantieuitkering
- 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023, 01/01/2024: verhoging van minimumuitkeringen en forfaits na werk en studies met 1,125 %
- 01/07/2021 : verhoging minima en forfaits in volledige werkloosheid, inschakelingsuitkeringen en SWT met 3,5 % voor gezinshoofden en bevoorrechte samenwonenden, met 2,4112 % voor alleenstaanden en met 2 % voor samenwonenden
- 01/07/2021 : verhoging minima met 3,5 % in tijdelijke werkloosheid en met 2,4112 % voor jeugd-en seniorvakantie en onthaalouders
- 01/07/2021 : verhoging loonplafond voor de nieuwe en bestaande gevallen met 1,1 % in volledige en tijdelijke werkloosheid en jeugd-en senior vakantie ; en met 1 % in SWT
- 01/07/2021 : verhoging van tijdskrediet 1/5 en thematische verloven (privé en publiek) met 2,4 % voor alleenstaanden met kinderen; en verhoging van bedrag 1/10 ouderschapsverlof voor alleenstaande ouders tot de helft van 1/5

5. Beroepsziekten en arbeidsongevallen

- 01/09/2014: verhoging uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/07/2015: ondersteuning meest ernstige gevallen in periode voor consolidatie bij arbeidsongevallen
- 01/09/2015: verhoging minima en forfaits voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/09/2015: verhoging uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/09/2015: verhoging uitkeringen voor arbeidsongevallen overkomen in 2011 met 0,3 %
- 01/10/2015: verlaging sociale bijdragen na pensionering van 13,07 % naar 8,31 % (voor arbeidsongevallen en beroepsziekten)
- 01/01/2016: verhoging uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/01/2016: verhoging loonplafonds voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 1,25 %

- 01/07/2017: begrafenisvergoeding berekenen aan jaar van overlijden i.p.v. jaar waarin beroepsziekte is begonnen (voor overlijdens vanaf 01/07/2017)
- 01/09/2017: verhoging van minima en forfaits voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 1,7 %
- 01/09/2017: verhoging uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden (intredes van 2011) voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/01/2018: verhoging loonplafonds voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 0,8 %
- 01/01/2018: verhoging uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden (intredes van 2012) voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/10/2018: verlaging sociale zekerheidsbijdrage na pensionering met 1,19 pp voor arbeidsongevallen en beroepsziekten
- 01/07/2019: verhoging van minima en forfaits voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2,4112 %
- 01/08/2019: verhoging uitkeringen ingegaan vóór 2010 voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 0,7 %
- 01/09/2019: verhoging uitkeringen ingegaan 6 jaar geleden (intredes van 2013) en 5 jaar geleden (intredes van 2014) voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/10/2019: verlaging sociale bijdrage na pensionering tot 5,34 % (voor arbeidsongevallen en beroepsziekten)
- 01/01/2020: verhoging loonplafond voor nieuwe gevallen in arbeidsongevallen en beroepsziekten met 1,1 %
- 01/01/2020: verhoging uitkeringen ingegaan 5 jaar geleden (intredes van 2015) voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/01/2020: verhoging uitkeringen ingegaan vóór 2010 voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 0,0993 %
- 01/07/2021: verhoging minima en forfaits voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/07/2021: verhoging uitkeringen ingegaan vóór 2006 voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 0,95 %
- 01/07/2021: verhoging uitkeringen (exclusief minima) ingegaan 5 jaar geleden (intredes van 2016) voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/07/2021: verlaging sociale zekerheidsbijdragen na pensionering (van 5,34 % tot 4,45 %)
- 01/01/2022: verhoging uitkeringen (exclusief minima) ingegaan 5 jaar geleden (intredes van 2017) voor arbeidsongevallen en beroepsziekten met 2 %
- 01/01/2022: verhoging loonplafond voor nieuwe gevallen in arbeidsongevallen en beroepsziekten met 1,1 %

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

- 01/09/2015: verhoging van de IGO en het GIB met 2 %
- 01/09/2017: verhoging van de IGO en het GIB met 0,9 %
- 01/07/2018: verhoging van de IGO met 13,2 euro voor het verhoogd basisbedrag (alleenstaanden) en met 8,8 euro voor het basisbedrag (samenwonenden)
- 01/07/2019: verhoging van de IGO en het GIB met 0,3 %
- 01/01/2020: verhoging van de IGO en het GIB met 0,8973 %
- 01/07/2020 tot 01/09/2021: extra steun van 50 euro per maand voor IGO-gerechtigden
- 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023, 01/01/2024: verhoging van de IGO en het GIB met 2,58 %
- 01/07/2021: verhoging van de IGO en het GIB met 2 %

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

- 01/09/2015: verhoging van de IVT met 2 %
- 01/09/2017: verhoging van de IVT met 2,9 %
- 01/07/2018: verhoging van de IVT voor de categorie met gezinslast met 40 euro
- 01/07/2019: verhoging van de IVT voor samenwonenden en alleenstaanden met 2 %
- 01/01/2020: verhoging van de IVT voor samenwonenden en alleenstaanden met 1,225 % en voor personen met gezinslast met 1,25 %
- 01/07/2020 tot 01/09/2021: extra steun van 50 euro per maand voor personen met een handicap met een IVT of integratietegemoetkoming (IT)
- 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023, 01/01/2024: verhoging van de IVT met 2,69 %
- 01/01/2021: afschaffing “prijs van de liefde” voor personen met een handicap (bij de berekening van de integratietegemoetkoming wordt er geen rekening meer gehouden met de inkomsten van de partner).
- 01/07/2021: verhoging van de IVT met 2 %

8. (Equivalent) leefloon

- 01/09/2015: verhoging van het leefloon en equivalent leefloon met 2 %
- 01/04/2016: verhoging van het leefloon en equivalent leefloon met 2 %
- 01/09/2017: verhoging van het leefloon en equivalent leefloon met 0,9 %
- 01/07/2018: verhoging met 40 euro voor de categorie met gezinslast
- 01/07/2019: verhoging voor samenwonenden en alleenstaanden met 2 %
- 01/01/2020: verhoging voor samenwonenden en alleenstaanden met 1,225 % en voor personen met gezinslast met 1,25 %
- 01/07/2020-01/09/2021: extra steun van 50 euro per maand voor mensen met een leefloon
- 01/01/2021, 01/01/2022, 01/01/2023, 01/01/2024: verhoging van het (equivalent) leefloon met 2,69 %
- 01/07/2021: verhoging van het (equivalent) leefloon met 2 %

9. Overbruggingsrecht en mantelzorg uitkering in de zelfstandigenregeling

- 01/09/2017: verhoging van het overbruggingsrecht met 1,7 %
- 01/03/2019: verhoging van het overbruggingsrecht en het forfait mantelzorg met 0,7 %
- 01/07/2019: verhoging van het overbruggingsrecht en het forfait mantelzorg met 1 %
- 01/05/2021: verhoging van het overbruggingsrecht en het forfait mantelzorg met 2 %

Bijlage 3 - Aanvulling bij hoofdstuk sociale houdbaarheid

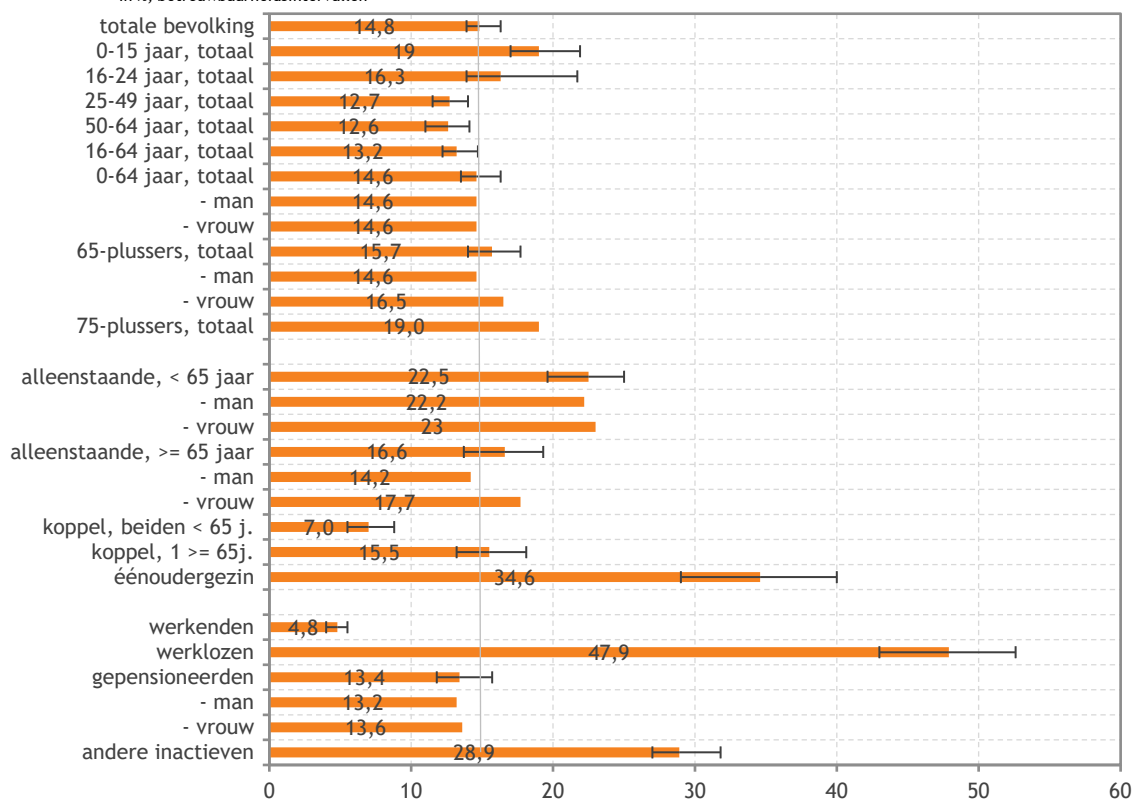
1. Stand van zaken armoederisico: betrouwbaarheidsintervallen bij armoede-indicatoren

Uit de resultaten van de EU-SILC enquête 2019 blijkt dat in 2018 14,8 % van de Belgische bevolking een armoederisico heeft (zie figuur 27). Hun equivalent beschikbaar inkomen is lager dan de armoededrempel die voor dat jaar 14 765 euro bedraagt, of 1230 euro per maand.

De onder- en bovengrens van het 95 % betrouwbaarheidsinterval van het armoederisico in 2018 loopt van 13,3 % tot 16,3 % en dat van de armoededrempel voor dat jaar van 1 217 euro tot 1 244 euro per maand. Een 95 % betrouwbaarheidsinterval betekent dat de waarde van de indicator in de populatie met 95 % zekerheid binnen het opgegeven interval ligt. De betrouwbaarheidsintervallen worden niet bij alle indicatoren vermeld. Ook in dat geval moet voorzichtig worden omgesprongen met (kleine) verschillen tussen groepen omdat deze mogelijk enkel het gevolg zijn van het steekproefkarakter van de data en dat deze verschillen zich dus niet voordoen binnen de volledige populatie.

Figuur 27 Armoederisico in België in 2018 - naar leeftijd, gezinstype en socio-economisch statuut

In %, betrouwbaarheidsintervallen



Bron: Statbel, EU-SILC 2019 (inkomen 2018)

Betrouwbaarheidsintervallen zijn ook relevant om de significantie van evoluties over de tijd te bepalen. 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. De SCvV doet geen uitspraak over de significantie van veranderingen van het armoederisico over de tijd heen op basis van de EU-SILC.

2. Minimumpensioenen en minimumrecht per loopbaanjaar: kort overzicht

In de drie pensioenregelingen (werknemers, zelfstandigen en overheid) bestaat een *minimumpensioen*. Indien het pensioenbedrag volgens de normale pensioenberekening lager ligt dan het minimumpensioen, kan het berekende pensioen opgetrokken worden tot het minimumpensioen onder bepaalde voorwaarden (zie volgende paragraaf). De bedragen van het minimumpensioen alsook de toekenningsvoorwaarden en de berekening verschillen volgens de pensioenregeling. We verduidelijken een aantal van de principes die gehanteerd worden in de werknemers- en zelfstandigenregeling. Het minimumpensioen van ambtenaren komt niet aan bod omdat het zeer weinig toegekend wordt (zo ontving in 2013 slechts 1 % van de ongehuwde gepensioneerde ambtenaren een minimumpensioen)⁶⁵. De geciteerde maandbedragen gelden op 1 januari 2021 (aan spilindex 129,48 (basisjaar 2004)) en na een volledige en voltijdse loopbaan.

Indien een gepensioneerde minstens tweederde van een volledige loopbaan (momenteel 30 jaar) heeft gewerkt als werknemer, kan zijn werknemerspensioen opgetrokken worden tot het minimumpensioen in *de werknemersregeling*. Er bestaan twee criteria om een loopbaanjaar te laten meetellen bij het toetsen van deze *voorwaarde* waarbij het meest voordelige wordt weerhouden. Bij het 'streng criterium' telt een loopbaanjaar indien er minstens 208 voltijdse dagequivalenten (VTE) per jaar gewerkt (of gelijkgesteld) zijn en bij het 'soepel criterium' dienen er minimum 156 VTE's per jaar te zijn. Merk op dat in de pensioenwetgeving een voltijds jaar bestaat uit 312 dagen. De *berekening* van het minimumpensioen gaat in beide gevallen uit van het bedrag van het minimumpensioen bij een volledige loopbaan vermenigvuldigd met de loopbaanbreuk (indien nodig gelimiteerd tot 1). De noemer van de loopbaanbreuk is telkens 45. De teller is echter verschillend: bij het 'streng criterium' zijn dat alle loopbaanjaren waarvoor minstens 52 VTE's genoteerd worden. Bij het 'soepel criterium' bestaat de teller uit de 'samengedrukte loopbaan', of de som van alle gewerkte of gelijkgestelde VTE's over de hele loopbaan gedeeld door 312. Het minimumpensioen bij een volledige loopbaan bedraagt 1 656,88 euro (gezinsbedrag) of 1 325,92 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 minimumpensioen berekend als het 'gemengd' minimumpensioen werknemers bij een volledige loopbaan pro rata de loopbaanduur als werknemer. Sinds juni 2015 zijn de bedragen van dit 'gemengd' minimumpensioen gelijk aan deze van het 'gewoon' minimumpensioen voor werknemers.

De pensioenen op basis van prestaties *in de zelfstandigenregeling* kunnen worden opgetrokken tot het minimumpensioen zelfstandige indien de gerechtigde minstens tweederde van een voltijdse loopbaan kan aantonen (momenteel eveneens 30 jaar of 120 kwartalen). Indien er vier kwartalen zijn waarvoor de minimale kwartaalbijdrage betaald zijn, telt dit als een loopbaanjaar. Om de tweederde loopbaanvoorwaarde te toetsen tellen ook de jaren als werknemer mee indien er minstens 104 VTE's als werknemer gepresteerd werden. Het minimumpensioen als zelfstandige wordt berekend als het minimumpensioen zelfstandige bij een volledige loopbaan pro rata de samengedrukte loopbaanbreuk

⁶⁵ Bron: Peeters, H. 'The devil is in the detail. Delving into Belgian pension adequacy', Doctoraal Proefschrift KU Leuven, 2016, p. 78

als zelfstandige. Deze samengedrukte loopbaanbreuk is berekend als het aantal weerhouden kwartalen met minimale bijdrage gedeeld door 180 ($180/4 = 45$). Sinds april 2013 stemt het gezinsbedrag in de zelfstandigenregeling overeen met dat van de werknemersregeling. Vanaf 1 augustus 2016 is dat ook het geval voor het bedrag alleenstaande.

Het *minimumrecht per loopbaanjaar* garandeert een minimale waardering van de lonen uit het verleden in de pensioenberekening bij werknemers. Indien het (geherwaardeerde) loon lager ligt dan het minimumrecht dat op het moment van de pensioenberekening geldig is, dan wordt voor de pensioenberekening het loon van het betrokken jaar opgetrokken tot dit minimumrecht (2 153 euro per maand). Om aanspraak te kunnen maken op dit recht, moet de gerechtigde gedurende minstens 15 jaar pensioenopbouw als werknemer (tewerkstelling of gelijkstelling) aan ten minste 1/3^{de} van een voltijdse tewerkstelling (of gelijkstelling) (104 dagen) kunnen aantonen. Een pensioen dat voor een volledige én voltijdse loopbaan gewaardeerd zou worden aan het minimumrecht per loopbaanjaar bedraagt 1 614,61 euro (gezinsbedrag) of 1 291,69 euro per maand (bedrag alleenstaande). Sinds 2006 stemden deze bedragen doorgaans overeen met het minimumpensioen in de werknemersregeling (hiertoe werd het minimumrecht in 2006 met 17 % verhoogd). Dit is echter niet langer het geval gegeven de verhogingen van het minimumpensioen op 1 januari 2021 (en ook in 2022, 2023 en 2024) met 2,65 % terwijl deze verhoging niet is voorzien voor het minimumrecht. Na toepassing van het minimumrecht in de pensioenberekening, mag het uitgekeerde pensioen niet hoger zijn dan 1 752,72 euro (gezinsbedrag) of 1 402,18 euro (bedrag alleenstaande). Indien dat wel het geval is, wordt het pensioen afgetopt op dat plafond.

