



HOGE RAAD VAN FINANCIËN

Studiecommissie voor de vergrijzing

JAARLIJKS VERSLAG

APRIL 2002



HOGE RAAD VAN FINANCIËN

Studiecommissie voor de vergrijzing

JAARLIJKS VERSLAG

APRIL 2002

De leden van de Studiecommissie voor de Vergrijzing

de Heer T. PEETERS, Voorzitter

de Heer H. BOGAERT, Ondervoorzitter

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

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

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

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

de Heer J. SMETS, op voordracht van de
Nationale Bank van België

Het Secretariaat:

Mevrouw L. LALOY

Mevrouw S. WEEMAES

Inhoudstafel

Synthese

A.	Inleiding	3
B.	De wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds	4
C.	De financiële houdbaarheid	5
	1. Uitgangshypothesen	5
	2. Resultaten: de budgettaire kost van de veroudering	9
	3. De budgettaire kost van de veroudering in andere scenario's	11
	4. De verschillen met het scenario gehanteerd door het Comité voor Economisch Beleid	12
D.	De sociale houdbaarheid en legitimiteitsproblematiek	13
	1. De actuele armoedetoestand bij de Belgische bejaarden	13
	2. De sociale houdbaarheid en legitimiteitsproblematiek op lange termijn	15

De budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing

I	Inleiding	19
A.	De wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds	19
B.	De uitdagingen: de financiële en sociale houdbaarheid	20
C.	De antwoorden: de gerealiseerde hervormingen, het Zilverfonds, de (sectorale) pensioenplannen	22
	1. Inleiding	22
	2. Gerealiseerde hervormingen in de algemene regeling	22
	3. Gerealiseerde hervorming in de regeling van het openbaar ambt	27
	4. Het Zilverfonds	27
	5. De (sectorale) pensioenplannen	29
D.	De ramingsmethoden voor de financiële en sociale houdbaarheid	31
	1. De langetermijnverkenningen van maltese	31
	2. De sociale indicatoren	32

II	Verkenning van de financiële evolutie van de sociale zekerheid 2000-203035	
A.	Referentiescenario's volgens de hypothesen van het Federaal Planbureau	35
1.	Hypothesen	36
2.	Resultaten	52
B.	Aanvullende scenario's van de Studiecommissie voor de vergrijzing	63
1.	Een macro-economisch scenario met een hogere structurele werkloosheidsgraad (scenario A2 en B2)	63
2.	Een sociaal-beleidsscenario met hogere welvaartsaanpassingen (scenario A3 en B3)	66
III	De sociale houdbaarheid	73
A.	Inleiding	73
B.	Welvaartsevolutie en ongelijkheid	74
C.	Armoede bij bejaarden	75
1.	De wettelijke methode	75
2.	De relatieve methode	77
D.	Conclusie	87
E.	Sociale houdbaarheid en legitimiteitsproblematiek op lange termijn	88
IV	Evolutie van de 2de pijler	93
A.	Inleiding	93
B.	De tweede pijler tegenover de eerste pijler	93
1.	Algemene opmerking	93
2.	Evolutie van het aantal gepensioneerden	94
3.	Evolutie van het gemiddeld maandelijks bedrag	95
C.	Totaalbedrag van de bijdragen	97
D.	Reserves	99
E.	Besluit	99

V	Internationale vergelijking	101
	1. Vergelijking van het CEB-scenario en scenario A met een hoge structurele werkloosheid (A2)	103
VI	Bijlage I: Methodologie van armoedemeting	109
A.	Omschrijving bejaarden	109
B.	Armoede-indicatoren	109
	1. Niet-monetaire armoedemeting	110
	2. Monetaire indicatoren	110
VII	Bijlage 2	113

SYNTHESE

A. Inleiding

Dit is het eerste verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing overgemaakt aan de federale regering in uitvoering van de Wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds. Deze wet voorziet dat de Studiecommissie voor de Vergrijzing jaarlijks een verslag opstelt vóór 30 april. De Studiecommissie heeft haar werkzaamheden aangevat in de eerste helft van maart van dit jaar. Zij heeft drie plenaire vergaderingen gewijd aan de redactie van voorliggend verslag. Zoals voorzien in de wet kan zij voor haar voorbereidende werkzaamheden en secretariaatsondersteuning een beroep doen op de diensten van het Federaal Planbureau.

Gezien het brede veld van de te behandelen problematiek enerzijds en de beperkte tijdsperiode die beschikbaar was anderzijds heeft de Studiecommissie zich in dit verslag beperkt tot de belangrijkste krachtlijnen van de vergrijzingsproblematiek en de raming van hun budgettaire impact. De Studiecommissie neemt zich voor in haar toekomstige werkzaamheden bepaalde aspecten verder uit te diepen. Zij kan eveneens andere academische en professionele deskundigen horen.

Sectie B brengt kort de wettelijke achtergrond in herinnering die aan de opdracht en de werking van de Studiecommissie, opgericht binnen de Hoge Raad van Financiën, ten grondslag ligt. Vervolgens geeft sectie C een synthese van de geraamde budgettaire kosten van de vergrijzing volgens de verschillende onderzochte scenario's en hypothesen. Gelet op de grote onzekerheid en het langetermijnkarakter van de gesimuleerde vooruitzichten, wordt de raming van de budgettaire kost van de veroudering beperkt tot het jaar 2030. De recentste simulaties van het Federaal Planbureau, waarvan de werkzaamheden van de Studiecommissie uitgaan, daarentegen lopen tot het jaar 2050. Het is overigens binnen een horizon tot 2030 dat de belangrijkste verschuivingen en lastenverzwaring zich voordoen. Sectie D onderzoekt nader de sociale houdbaarheid en legitimiteit.

B. De wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds

Om tegemoet te komen aan de onvermijdelijke budgettaire gevolgen van de vergrijzing, werd het Zilverfonds opgericht. Dit fonds heeft als doelstelling om reserves aan te leggen die toelaten om in de periode 2010-2030 de extra-uitgaven van de diverse wettelijke pensioenstelsels ten gevolge van de vergrijzing te betalen. Met het Zilverfonds zal dus een demografische reserve voor de pensioenen worden opgebouwd.

De regering moet elk jaar een Zilvernota opstellen waarin zij haar beleid met betrekking tot de vergrijzing voorstelt¹.

Voor het opstellen van die nota steunt de regering op het jaarlijks verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing en op het jaarlijkse advies van de afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid" van de Hoge Raad van Financiën².

Het jaarlijkse rapport van de Studiecommissie voor de Vergrijzing moet de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing onderzoeken. Het verslag moet in het bijzonder een raming bevatten van de financiële gevolgen op het vlak van de diverse wettelijke pensioenstelsels, de verschillende stelsels van de sociale zekerheid en het stelsel van de inkomensgarantie voor ouderen, die verbonden zijn aan de demografische evolutie³.

De aanbevelingen met betrekking tot het begrotingsbeleid van de overheid, vervat in het jaarlijks advies van de afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid" van de Hoge Raad van Financiën, houden in het bijzonder rekening met het verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing⁴.

De Zilvernota van de Regering dient naast de raming van de extra-uitgaven van de diverse wettelijke pensioenstelsels, haar begrotingsbeleid en het algemeen regeringsbeleid, gericht op het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing, tevens informatie te verstrekken over de evolutie van de reserves van de aanvullende pensioenen en van de armoedegraad. Gezien de Zilvernota van de Regering gebaseerd is op het advies van de sectie 'Financieringsbehoeften van de overheid' en het verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing, vond de Studiecommissie het aangewezen om ook op deze onderwerpen in te gaan.

-
1. art. 3 van de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds (*B.S. van 14.09.2001*).
 2. art. 4 van de wet van 5 september 2001.
 3. art. 6 van de wet van 5 september 2001.
 4. art. 9 van de wet van 5 september 2001.

C. De financiële houdbaarheid

Om de weerslag van de demografische veroudering op de openbare financiën te ramen, werd een methode gebruikt die erin bestaat om projecties te maken van de voornaamste uitgavenposten waarop de demografische wijzigingen een impact hebben. Om dit te realiseren, werd vertrokken van een aantal uitgangshypothesen. Bepaalde hypothesen zijn nochtans zeer onzeker, wat tot alternatieve simulaties heeft geleid. Gelet op de grote onzekerheid en het langetermijnkarakter van de gesimuleerde vooruitzichten hebben de verschillende scenario's vooral een verkennend karakter. Zij laten toe de onzekerheidsmarges af te bakenen, eerder dan 'precieze' ramingen voorop te stellen.

1. Uitgangshypothesen

De Studiecommissie voor de Vergrijzing is voor zijn werkzaamheden uitgegaan van de meest recente simulaties van het Federaal Planbureau¹. In deze simulaties (scenario's A1 en B1) gaan de projecties van de gemiddelde uitkeringen en aantal rechthebbenden in de verschillende takken van de sociale zekerheid uit van een "constant beleid": huidige wetgeving gecombineerd met langetermijntendenzen laten toe de groeivoet te berekenen van de uitkeringen zowel voor nieuwe rechthebbenden als voor de anderen, waarbij de evolutie van de demografische structuur van de rechthebbenden in de verschillende takken in rekening wordt gebracht.

De toepassing van een 'constant beleid' scenario voor de uitgaven voor gezondheidszorg² kan evenwel niet realistisch ingeschat worden door enkel de mechanische impact van de veroudering te berekenen van de gemiddelde uitgaven voor gezondheidszorg per leeftijd en geslacht. Daarom is getracht met de groei³ van de verhouding 'uitgaven per hoofd/ bbp per hoofd' bij constante leeftijdsstructuur rekening te houden met behulp van econometrische methoden.

i. De hypothese m.b.t. de productiviteitstoename

Sinds 1913 is er informatie beschikbaar over de productiviteitsgroei van de Belgische economie. Die productiviteitsgroei verschilt sterk naargelang de periode⁴: de productiviteitsgroei per arbeidsplaats bereikt gemiddeld ongeveer 2 % voor de langst bekende periode (1913-2000). Ze is echter veel groter voor de voorbije halve eeuw (2,7 %) maar neigt momenteel naar een lagere groei o.a. als gevolg van de toename van de deeltijdse arbeid en van de maatregelen ter bevordering

-
1. M. ENGLERT, N.FASQUELLE, M.-J. FESTJENS, M. LAMBRECHT, M. SAINTRAIN, C. STREEL, S.WEEMAES, "Verkenning van de financiële evolutie van de sociale zekerheid 2000-2050. De vergrijzing en de leefbaarheid van het wettelijk pensioensysteem", Federaal Planbureau, Planning Paper 91, januari 2002
 2. De overheidsuitgaven voor gezondheidszorg bevatten de uitgaven van de sociale zekerheid m.b.t. de geneeskundige verzorging (regeling van werknemers en zelfstandigen, DOSZ en andere regelingen), bepaalde uitgaven van de federale overheid (vooral de tussenkomst in de ligdagprijzen in de ziekenhuizen), van de gewesten (sociale voorzieningen aan gehandicapten) en van de lokale overheden (medische prestaties van OCMW's aan behoeftigen inclusief verblijfskosten in bejaardentehuizen).
 3. De trendcomponent in de uitgaven is vooral te wijten aan technologische vooruitgang in de gezondheidszorgsector, aan de toenemende relatieve prijzen van gezondheidszorgen en de evolutie van het consumptiepatroon.
 4. Zie N.FASQUELLE, S.WEEMAES, "Verkenning van de financiële evolutie van de sociale zekerheid tot 2050", Federaal Planbureau, Planning Paper 83, november 1997, p.14

van een daling van de arbeidskost (o.a. loonmatiging, vermindering van sociale bijdragen en ontwikkeling van speciale statuten voor arbeiders met een lage productiviteit).

De scenario's van het Federaal Planbureau hanteren sinds verscheidene jaren een 'laag' en een 'hoog' scenario (vergeleken met de gemiddelde productiviteitsgroei van 2 % in de periode 1913-2000) wat betreft de verdere ontwikkeling van de productiviteitsgroei per tewerkgestelde, nl. 1,75 % (scenario A1) en 2,25 % (scenario B1). Beide scenario's over de evolutie van de productiviteitswinst op lange termijn passen in de langetermijntrends van de Belgische economie.

De Studiecommissie voor de Vergrijzing dient, volgens artikel 7 van de Wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds, uit te gaan van een economische groei waarbij gerekend wordt met een voorzichtige raming van de trendgroei. De Studiecommissie beschouwt het scenario met een productiviteitstoename van 1,75 % (scenario A1) - dat in de lijn ligt van de ontwikkeling van de twee voorbije decennia en doorgaans ook door internationale en buitenlandse instellingen wordt gehanteerd - als voorzichtig scenario wat betreft de trendgroei. Rekening houdend met de evolutie van de werkgelegenheid daalt de bbp-groei dan tot gemiddeld 1,6 % op het einde van de periode (2025-2030).

ii. De hypothese m.b.t. de werkgelegenheid

De hypothese over de langetermijnwerkloosheidsgraad die 7,9 %¹ van de beroepsbevolking bedraagt in 2030 in de scenario's van het Federaal Planbureau, is gebaseerd op de tendensen van de Belgische economie gedurende de laatste 50 jaar. De gemiddelde werkgelegenheidscreatie zou wel 0,3 % per jaar bedragen gedurende de periode 2000-2030 maar die groei zou te wijten zijn aan een aanzienlijke arbeidscreatie vóór 2010, waarna een nulgroei zou genoteerd worden. Deze werkgelegenheidstoename blijkt echter ruimschoots onvoldoende te zijn om een behoorlijke stijging van de werkgelegenheidsgraad² te kunnen realiseren: in 2000 bedroeg de werkgelegenheidsgraad 59 %. Deze zou evolueren naar 61,5 % in 2010 en 64,8 % in 2030. Gezien deze matige toename van de werkgelegenheidsgraad, vervat in de simulaties van het Federaal Planbureau, beschouwt de Studiecommissie deze werkgelegenheidshypothese aanneembaar.

Daarnaast heeft de Studiecommissie een bijkomend scenario laten uitvoeren dat uitgaat van de veronderstelling dat het huidige werkgelegenheidsbeleid minder doeltreffend zou zijn wat betreft de vermindering van de structurele werkloosheidsgraad. Dit scenario van hogere werkloosheid (scenario's A2 en B2) wordt dan veeleer als een '*risicoscenario*' beschouwd.

De gesimuleerde scenario's voor dit verslag resulteren geen van allen in een scenario dat de doelstelling van de top van Lissabon haalt, nl. het bereiken van een

-
1. Inclusief oudere niet werkzoekende werklozen (wat neerkomt op een werkloosheidsgraad van respectievelijk 5 % van de beroepsbevolking volgens de officiële definitie van het FMTA vóór de recente wetwijziging betreffende de toegang tot het statuut van 'niet werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werkloze'). Op langere termijn stemt deze werkloosheidsgraad van 5 % overeen met een totale werkloosheidsgraad van 7,6 % (oudere werklozen inbegrepen).
 2. Percentage van de bevolking op arbeidsleeftijd (15 tot 64 jaar)

werkgelegenheidsgraad van 70 % in 2010. Het opbouwen van een coherent scenario, dat bepaalde maatregelen simuleert om de "Lissabondoelstelling" te bereiken om aldus bij te dragen tot een vermindering van de budgettaire kost van de veroudering, was - gelet op de einddatum van dit verslag - niet haalbaar.

iii. De hypothese m.b.t. het sociaal beleid

Ook wat betreft het sociaal beleid gaan de simulaties uit van een *constant beleid*. Wel is rekening gehouden met de toekomstige weerslag van de *recente veranderingen in de wetgeving*.

Dit laatste heeft o.a. betrekking op de groeivoet van de loongrens, die in aanmerking wordt genomen bij de berekening van het rustpensioen in de algemene regeling van de werknemers. De wet op de pensioenhervorming van 1996 voorziet een aanpassing van die loongrens in functie van de loonmarge vastgesteld in het kader van de wet ter bevordering van de werkgelegenheid en ter vrijwaring van de concurrentiekracht. Om de coherentie tussen de vervangingsinkomens van de sociale zekerheid te bewaren, werd de wetgeving 'ruim' geïnterpreteerd door een gelijkaardige hypothese te hanteren voor de loongrens van de andere vervangingsinkomens.

De hypothese over de welvaartsaanpassing is echter een restrictief element in het sociaal-beleidsscenario. Over de periode 1956-2002 stegen de lonen gemiddeld met 2,9 % en bedroeg de gemiddelde welvaartsaanpassing 1,1 %, wat overeenstemt met een loskoppeling van 1,8 %. Op basis daarvan gaan de simulaties van het Federaal Planbureau uit van een loskoppeling van de welvaartsaanpassing met 1,75 %. Deze houdt het midden tussen de loskoppeling van 1,9 % gedurende de periode 1956-1992 en de loskoppeling van 1,5 % gedurende de periode 1993-2005¹. Dit betekent in een scenario met een loontoename van 1,75 % dat er geen welvaartsaanpassingen worden toegekend aan de vervangingsinkomens. Dit is een restrictieve sociale beleidshypothese. Daartegenover staat dat de forfaitaire toelagen een welvaartsbinding van 0,5 % genieten.

Nochtans acht de Studiecommissie een wijziging in het sociaal beleid vrij waarschijnlijk in een verouderende samenleving, waarin het electoraal gewicht van de gepensioneerden in de toekomst zal toenemen.

Eenzijds zou een 'absolute' nul-welvaartsaanpassing - m.a.w. een constante levensstandaard - die gecombineerd wordt met een verlenging van de levensverwachting immers de kloof tussen oude en jonge gepensioneerden vergroten. Anderzijds is het mogelijk dat ook de legitimiteit van het repartitiestelsel onder druk komt te staan indien het verzekeringskarakter van het pensioen verder wordt verminderd: zullen de nieuwe generaties werknemers met de hogere lonen bereid blijven het huidige bijdrageniveau te betalen, wetende dat hun pensioen steeds minder in verhouding zal staan met het vroegere loon?

1. Rekening houdend met de invloed van de genormeerde loontoename, de invoering van de gezondheidsindex en de beloofde 2 % verhoging van de oudere pensioenen tijdens de periode 2002-2005.

Al deze elementen in beschouwing genomen en rekening houdend met de wet van 5 september 2001¹ die de mogelijkheid openlaat tot diverse varianten inzake welvaartsaanpassing, acht de Studiecommissie het aangewezen om uit te gaan van een scenario met een iets meer genereus sociaal beleid, waarbij de loskoppeling van de welvaartsaanpassing t.o.v. de loonevolutie 1,25 % bedraagt i.p.v. 1,75 % in het referentiescenario. De verminderde loskoppeling wordt ook op de andere socialezekerheidsuitkeringen toegepast. De Studiecommissie opteert voor dit scenario (A3) voor de oriëntatie van het budgettaire beleid.

In tabel 1 wordt een bondig overzicht gegeven van de basishypothesen die gehanteerd worden in het referentiescenario (scenario A1) en in het door de Studiecommissie in aanmerking genomen scenario met een hogere welvaartsaanpassing (scenario A3).

TABEL 1 - Bondig overzicht van de basishypothesen: referentiescenario (scenario A1) en het in aanmerking genomen scenario met een hogere welvaartsaanpassing (scenario A3)

Demografisch scenario	2000	2030
Vruchtbaarheidsgraad	1,61	1,70
Levensverwachting bij de geboorte: mannen	75,06	80,96
Levensverwachting bij de geboorte: vrouwen	81,53	86,43
Migratiesaldo	18 445	17 358
Sociaal-economisch scenario (per geslacht en leeftijdsklasse, invloed van het verouderen van de opeenvolgende generaties)		
Scholingsgraad	gehandhaafd op het niveau van de recentste waarneming	
Potentiële activiteitsgraden: mannen	gehandhaafd op het niveau van de recentste waarneming	
Potentiële activiteitsgraden: vrouwen	toenemend aanbod op de arbeidsmarkt	
Overstap uit de beroepsbevolking, naar: (invaliditeit, oudere werklozen, brugpensioen, pensioen)	gehandhaafd op het niveau van de recentste waarneming, uitgezonderd: iets neerwaartse trend van de toetredingskans op brugpensioen bij mannen, invloed van de pensioenhervorming op het gedrag bij vrouwen	
Macro-economische scenario's (op lange termijn)		
Toename van productiviteit en jaarloon per tewerkgestelde	1,75 % per jaar	
Structurele werkloosheidsgraad ^a in 2030	7,9 %	
Werkgelegenheidsgraad ^b in 2030	64,8 %	
Sociaal-beleidsscenario (op lange termijn)		
Loongrens	1,25 % per jaar	
Minimumrecht per loopbaanjaar	1,25 % per jaar	
Perequatie van de overheidspensioenen	1,25 % per jaar	
Welvaartsaanpassing (algemene regeling)	A1: 0,0 % per jaar	
	A3: 0,5 % per jaar	
Binding aan de welvaart van de forfaitaire bedragen	A1: 0,5 % per jaar	
	A3: 1 % per jaar	

- a. Inclusief oudere niet werkzoekende werklozen (wat neerkomt op een werkloosheidsgraad van respectievelijk 5 % van de beroepsbevolking volgens de officiële definitie van het FMTA vóór de recente wetwijziging betreffende de toegang tot het statuut van 'niet werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werkloze'). Op langere termijn stemt deze werkloosheidsgraad van 5 % overeen met een totale werkloosheidsgraad van 7,6 % (oudere werklozen inbegrepen)
- b. % van de bevolking op arbeidsleeftijd (15-64 jaar)

1. Wet van 5 september tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds.

2. Resultaten: de budgettaire kost van de veroudering

Tabel 2 presenteert een overzicht van de budgettaire kost van de veroudering tussen 2000 en 2030, opgesplitst tussen de verschillende takken van de sociale bescherming, in het referentiescenario (scenario A1) en in het in aanmerking genomen scenario met een hogere welvaartsaanpassing (scenario A3).

TABEL 2 - De budgettaire kost van de veroudering tussen 2000 en 2030 in het referentiescenario (scenario A1) en het in aanmerking genomen scenario met een hogere welvaartsaanpassing (scenario A3)
(in % van het bbp)

		2000	2010	2030	2000-2030
Referentiescenario	Pensioenen ^a	8,7	8,2	11,1	+2,3
	Gezondheidszorgen ^b	6,2	6,9	8,2	+2,0
	Arbeidsongeschiktheid	1,2	1,2	1,2	0,0
	Werkloosheid	1,9	1,5	1,0	-0,9
	Brugpensioenen	0,5	0,4	0,5	-0,0
	Kinderbijslag	1,8	1,4	1,1	-0,7
	Andere socialezekerheidsuitgaven ^c	1,9	1,7	1,8	-0,2
	Totaal (excl. personeelsuitgaven van het onderwijs)	22,2	21,3	24,7	+2,6
	<i>p.m. personeelsuitgaven van het onderwijs^d</i>	4,3	3,8	3,7	-0,5
In aanmerking genomen scenario met hogere welvaartsaanpassing	Pensioenen ^a	8,7	8,3	11,4	+2,7
	Gezondheidszorgen ^b	6,2	6,9	8,2	+2,0
	Arbeidsongeschiktheid	1,2	1,2	1,2	0
	Werkloosheid	1,9	1,5	1,0	-0,8
	Brugpensioenen	0,5	0,4	0,5	0
	Kinderbijslag	1,8	1,4	1,2	-0,6
	Andere socialezekerheidsuitgaven	1,9	1,7	1,8	-0,1
	Totaal (excl. personeelsuitgaven van het onderwijs)	22,2	21,4	25,3	+3,1
	<i>p.m. personeelsuitgaven van het onderwijs^d</i>	4,3	3,8	3,7	-0,5

- Inclusief pensioenen van de overheidsbedrijven die verbonden zijn aan de openbare uitgaven (raming) en inkomensgarantie voor ouderen.
- Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg
- Voornamelijk arbeidsongevallen, beroepsziekten, bestaanszekerheid.
- Evolutie gebaseerd op de mechanische impact van de demografische evolutie op de personeelsuitgaven van het onderwijs

De budgettaire kost van de veroudering...

De toenemende kosten van de vergrijzing zullen niet enkel te wijten zijn aan de stijging van de pensioenuitgaven: de toename van de uitgaven voor gezondheidszorgen is minstens even belangrijk. Gegeven de hogere relatieve kost voor gezondheidszorg van ouderen, zal in de toekomst het verouderingseffect voor ongeveer 63 % bijdragen aan de kostenstijging voor gezondheidszorg in bbp-terminen tussen 2000 en 2030. Dit in tegenstelling tot het verleden waar o.a. de technologische vooruitgang in de medische wereld een dominante verklarende factor was in de uitgavenstijging voor gezondheidszorg.

In de andere takken van de sociale bescherming wordt de stijging van de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg gedeeltelijk gecompenseerd: de evolutie van het aantal geboortes en van de schoolbevolking heeft een negatieve invloed op de uitgaven voor kraamgeld en kinderbijslag (in bbp-termen). De daling (in bbp-termen) van de werkloosheidsuitgaven is toe te schrijven aan de projectie van de werkloosheidsgraad en de daling van de vervangingsratio.

De totale budgettaire kost van de veroudering bedraagt 2,6 % van het bbp tussen 2000 en 2030, in het referentiescenario. In het door de Studiecommissie in aanmerking genomen scenario, waarbij de welvaartsaanpassing met 1,25 % (i.p.v. 1,75 % in het referentiescenario) wordt losgekoppeld van de loonevolutie en er dus een grotere welvaartsaanpassing wordt toegekend aan de vervangingsinkomens en een grotere welvaartsbinding aan de forfaitaire bedragen, weegt de budgettaire kost van de veroudering meer op een bbp dat voor de rest gelijk evolueert als in het referentiescenario. De totale budgettaire kost bedraagt in dit geval 3,1 % van het bbp tegen 2030. Zowel het verschil in resultaat tussen de hiervoor beschreven scenario's A1 en A3 (met hogere welvaartsaanpassing) als de verder aangehaalde scenario's met respectievelijk een hogere werkloosheidsgraad en een hogere productiviteitsgroei, illustreren dat de kosten van de vergrijzing onder meer zullen bepaald worden door het gevoerde beleid. Het in de tussenperiode gevoerde sociaal beleid, het arbeidsmarktbeleid, het algemeen economisch beleid zullen mee bepalend zijn voor de kost van de vergrijzing.

De Studiecommissie wenst op te merken dat een *negatieve* budgettaire kost van de veroudering zou optreden van ongeveer -1 % van het bbp tussen 2000 en 2010. Dit stemt nagenoeg overeen met het begrotingsoverschot dat het Stabiliteitsprogramma van België 2002 - 2005 vooropstelt tegen het jaar 2008. Er zou dus tijdens deze periode een ruimte zijn - dankzij de daling van de uitgaven van de leeftijdsgebonden posten - ten belope van 1% van het bbp die kan dienen voor een versnelde afbouw van de overheidsschuld, mogelijk onder de vorm van een storting aan het Zilverfonds. Deze opmerking wint nog aan belang als er eveneens mee rekening gehouden wordt dat de verwachte daling van de rentelasten zich vroeger zal laten voelen dan de stijging van de kosten van de vergrijzing. Deze negatieve budgettaire kost in de periode 2000-2010 impliceert dat de budgettaire kost van de vergrijzing die genoteerd zou worden tussen 2000 en 2030 zich vooral sterk zal ontwikkelen in de periode 2010-2030. Voldoende dotaties aan het Zilverfonds zijn dan ook belangrijk voor een gelijkmatige spreiding van de lasten van de vergrijzing over de beschouwde periode.

... met of zonder personeelsuitgaven voor het onderwijs?

De Studiecommissie heeft zich de vraag gesteld of de daling van de uitgaven voor het onderwijspersoneel, die in de projecties evolueren met de schoolbevolking, al dan niet bij de budgettaire kost van de veroudering moet in aanmerking genomen worden.

De Studiecommissie is van oordeel dat het niet evident is dat de vermindering van de uitgaven voor onderwijs ingevolge de impact van de demografie op de personeelsuitgaven effectief zal gerealiseerd worden, gelet op de toenemende behoeften aan onderwijs en opleiding (zoals o.a. 'life long learning'). Bovendien zullen ook andere uitgaven op het niveau van de gemeenschappen en bij uitbreiding van entiteit II (gemeenschappen en gewesten, lokale overheden) beïnvloed

worden door de demografische verschuivingen. Het ontbreekt op dit ogenblik nog aan betrouwbare ramingen over de netto-impact van de demografische verschuivingen op de uitgaven van entiteit II. De Studiecommissie is dan ook van oordeel dat het gezien de aangehaalde onzekerheden, voorlopig de voorkeur geniet om geen rekening te houden met de weerslag van de demografische evoluties op de personeelsuitgaven van het onderwijs.

3. De budgettaire kost van de veroudering in andere scenario's

Tabel 3 presenteert de budgettaire kost van de veroudering tussen 2000 en 2030 in % van het bbp in het scenario met een hogere productiviteitstoename (scenario B1) en in het scenario met een grotere werkloosheidsgraad (scenario A2) in verschil met het referentiescenario (scenario A1).

a. Het scenario met een hogere productiviteitstoename (scenario B1)

De vergelijking van de resultaten van het scenario met een grotere productiviteitstoename (scenario B1) met het referentiescenario (scenario A1) leert dat de stijging van de productiviteit en de lonen met 2,25 % i.p.v. 1,75 % een groter economisch draagvlak creëert. De budgettaire kost van de vergrijzing weegt tegen 2030 0,4 % van het bbp minder zwaar op een sneller groeiend bbp.

Het verschil tussen beide scenario's is nagenoeg enkel toe te schrijven aan de pensioenuitgaven. Hoewel de pensioenuitgaven in absolute waarden in scenario B1 hoger liggen dan in scenario A1, te wijten aan een grotere loonstijging die vooral het pensioen van de toekomstig gepensioneerde doet toenemen, zijn de pensioenuitgaven kleiner in % van het bbp. Een groot deel van het gemiddeld pensioenbedrag is immers gebaseerd op eenzelfde loopbaan in het verleden (met eenzelfde loonevolutie) als in het referentiescenario, terwijl het economisch draagvlak (arbeidsinkomens) ondertussen veel hoger is in het scenario met een hogere productiviteitstoename.

b. Het scenario met een hogere werkloosheidsgraad (scenario A2)

Het scenario met een hogere werkloosheidsgraad, waarbij verondersteld wordt dat op lange termijn de minimale totale werkloosheidsgraad 9,9 % van de beroepsbevolking zou zijn i.p.v. 7,9 %¹, is gebaseerd op de hypothese die tot stand is gekomen in de *Working Group on Ageing* van het Comité voor Economisch Beleid² van de Europese Ecofin-Raad, waarbij het Federaal Planbureau in dat kader een aantal projecties heeft verwezenlijkt voor België.

-
1. Inclusief oudere niet werkzoekende werklozen (wat neerkomt op een werkloosheidsgraad van respectievelijk 6,6 % en 5 % van de beroepsbevolking volgens de officiële definitie van het FMTA vóór de recente wetwijziging betreffende de toegang tot het statuut van 'niet werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werkloze').
 2. Economic Policy Committee, Working Group on Ageing, "*Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances*", Brussels, 24 oktober 2001.

In dit scenario wegen de pensioenuitgaven 0,3 % van het bbp meer op een kleiner economisch draagvlak. De toename in de uitgaven voor werkloosheid zijn uiteraard toe te schrijven aan het groter aantal werklozen. De uitgaven voor gezondheidszorg en brugpensioen wijzigen nagenoeg niet in bbp-termen. De totale meerkost van de veroudering bedraagt 0,6 % van het bbp tegen 2030.

TABEL 3 - De budgettaire kost van de veroudering tussen 2000 en 2030: het scenario met een hogere productiviteitstoename (scenario B1) en het scenario met een hogere werkloosheidsgraad (scenario A2) in verschil met het referentiescenario (scenario A1) (in % van het bbp)

	2000-2030		
	scen. hogere productiviteit - referentiescenario	scen. hogere werkloosheidsgraad - referentiescenario	<i>p.m. scen. hogere welvaartsaanpassing - referentiescenario</i>
Pensioenen ^a	-0,4	0,3	0,3
Gezondheidszorgen ^b	0,0	0,0	0,0
Arbeidsongeschiktheid	0,0	0,0	0,0
Werkloosheid	0,0	0,2	0,0
Brugpensioenen	0,0	0,0	0,0
Kinderbijslag	0,0	0,0	0,1
Andere socialezekerheidsuitgaven ^c	0,0	0,0	0,0
Totaal (excl. personeelsuitgaven van het onderwijs)	-0,4	0,6	0,6
<i>p.m. personeelsuitgaven van het onderwijs^d</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>

- Inclusief pensioenen van de overheidsbedrijven die verbonden zijn aan de openbare uitgaven (raming) en inkomensgarantie voor ouderen.
- Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg
- Voornameeljk arbeidsongevallen, beroepsziekten, bestaanszekerheid.
- evolucie gebaseerd op de mechanische impact van de demografische evolutie op de personeelsuitgaven van het onderwijs

4. De verschillen met het scenario gehanteerd door het Comité voor Economisch Beleid

De Studiecommissie wil er de aandacht op vestigen dat de resultaten van het scenario met een hogere werkloosheidsgraad (scenario A2) afwijken van deze gehanteerd door het Comité voor Economisch Beleid (CEB¹), ondanks identieke assumpties wat het macro-economisch scenario op lange termijn betreft. De belangrijkste verklaring van deze afwijking situeert zich in het gebruik van verschillende bevolkingsvooruitzichten². Deze van Eurostat waarop de simulaties van het CEB zijn gebaseerd, onderschatten met een grote waarschijnlijkheid de verlenging van de levensverwachting vooral na de leeftijd van 82 jaar. Bovendien worden - ondanks het feit dat de bevolkingsvooruitzichten van Eurostat en de Belgische bevolkingsvooruitzichten een gelijkaardige immigratiegraad hantieren - de migranten gespreid over de verschillende leeftijden, waarbij de sterke

- idem voetnota 2 op p.11
- De demografische verschillen gelden uiteraard ook voor scenario A1 en A3, maar het scenario CEB en het scenario A2 sluiten het nauwst bij elkaar aan wat de macro-economische hypothesen betreft.

concentratie in de leeftijdsklasse 20-34 jaar, alsook de netto-uitstroom op het einde van de beroepsloopbaan, genegeerd wordt. Voor meer details hieromtrent, wordt verwezen naar het uitgebreide verslag van de Studiecommissie (hoofdstuk V).

D. De sociale houdbaarheid en legitimiteitsproblematiek

In deze sectie wordt eerst een algemeen beeld geschetst van de huidige armoedetoestand bij de ouderen. Deze beschrijving doet de vraag rijzen naar de evolutie van deze toestand in de komende decennia. Naast de financiële houdbaarheid van de pensioenen stijgt immers ook het belang van de sociale houdbaarheid en legitimiteit van het wettelijke pensioensysteem op lange termijn. Hoewel modellen die de financiële impact van de vergrijzing ramen niet steeds in staat zijn om een antwoord te formuleren op de vraag naar de sociale haalbaarheid en legitimiteit, worden - aan de hand van de resultaten van het langetermijnmodel van het FPB - toch enkele aspecten van de houdbaarheid van het wettelijk pensioensysteem benaderd.

1. De actuele armoedetoestand bij de Belgische bejaarden

Het aantal ouderen dat het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) ontvangt - als indicator van de wettelijke methode van armoedemeting bij bejaarden - daalt continu sinds 1994. In 2001 ontvingen, na controle van hun bestaansmiddelen, 91 715 bejaarden of 5,3 % van het totaal aantal pensioengerechtigden deze uitkering. Bijna drievierde van hen zijn vrouwen en meer dan de helft zijn 75 plussers. Uit de verdeling van het totaal aantal ontvangers volgens gezinstype blijkt de groep van ongehuwde vrouwen het meest vertegenwoordigd te zijn (44,7 %).

Vanaf 1 juni 2001 is het GIB afgeschaft en vervangen door de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO)¹. Eén van de vernieuwingen in de berekening van deze regeling is een (forse) verhoging van de algemene vrijstelling (in de vorm van een vrijgesteld grensbedrag) van de bestaansmiddelen. Aangezien enkel het deel van de bestaansmiddelen dat het vrijgestelde grensbedrag overschrijdt op de IGO in mindering gebracht wordt, zou dit betekenen dat in de toekomst meer mensen beroep kunnen doen op de IGO.

Het is belangrijk dat dit laatste vangnet voor ouderen die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken, toch een minimale bestaanszekerheid kan waarborgen. Uit een vergelijking voor 1997 van het GIB met de relatieve armoedelijheid van 60 % van het mediaan equivalent huishoudinkomen², blijkt dat het GIB duidelijk onder deze armoedelijheid ligt (meer dan 25 % voor een alleenstaande en meer dan 33 % voor een bejaard koppel). Deze afstand wordt minder groot indien de relatieve armoedelijheid vergeleken wordt met de IGO van februari 2002, terug-

1. Wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen.

2. Dit is de armoedelijheid die door het Belgisch Nationaal Actieplan Sociale Insluiting en door Eurostat als standaard wordt aangenomen.

Deze gegevens zijn gebaseerd op het European Community Household Panel (ECHP).

gerekend in prijzen van 1997 (21 % onder de armoedelijjn voor een alleenstaande en 29 % voor samenwonenden)¹.

Uit de relatieve armoedemeting blijkt dat ouderen (65 plussers) een duidelijk hoger armoederisico² hebben dan de bevolking als geheel. Binnen de groep bejaarden is het armoederisico groter bij de hoogbejaarden (ouder dan 75 jaar) en situeert het zich meer bij vrouwen dan bij mannen.

Op basis van gegevens van het Sociaal Economisch Panel (SEP), op het niveau van het huishouden voor 1997, bedroeg de armoede³ bij bejaarde gezinnen waarvan het gezinshoofd tussen 65 en 75 jaar oud is 12,7 % en bij 75 plussers 12,9 %. Voor de totale bevolking was dit 7,7 %.

Individuele gegevens gebaseerd op ECHP data voor 1997, geven aan dat 20 % van de 65 plussers en 22 % van de 75 plussers zich onder de armoedelijjn van 60 % van het mediaan equivalent huishoudinkomen bevinden, tegenover 16 % voor de totale bevolking. Gebaseerd op de SEP data voor 1997 is dit 25,3 % voor de 65 plussers, 28,5 % voor de 75 plussers en 13 % voor de bevolking als geheel.

Verder blijkt dat het huidig armoederisico groter is bij bejaarde koppels dan bij alleenstaanden en dat de eigendomsstatus een belangrijke rol speelt in het armoederisico van bejaarden. Arme ouderen zijn vaker huurders dan eigenaars. Het is echter opmerkelijk dat bejaarde huurders een lager armoederisico hebben dan huurders in het algemeen (over de totale bevolking). Dit kan te wijten zijn aan het feit dat een groot deel van de bejaarde huurders beroep kan doen op subsidies of sociaal huren.

Eén van de hoofddoelen van sociale bescherming is het waarborgen van een minimuminkomen. In het licht van de financiële armoedemeting bij ouderen, is het interessant na te gaan in welke mate de sociale zekerheid, en dan meer specifiek de pensioenen, doelmatig is om bejaarde gezinnen uit de armoede te houden. Uit gegevens gebaseerd op de SEP enquêtes bleek dat de doelmatigheid van pensioenen vrij stabiel is gebleven over de periode 1985-1997. Meer dan 70 % van de gepensioneerde huishoudens wordt boven de armoedelijjn opgetild dankzij het pensioen.

-
1. Merk op dat deze percentages sterk kunnen verschillen bij het gebruik van alternatieve armoedelijnen. Bij het gebruik van een armoedelijjn van 50 % (respectievelijk 70 %) van het mediaan equivalent huishoudinkomen in 1997 bijvoorbeeld, ligt de gedefleerde IGO voor een alleenstaande 5 % (respectievelijk 32 %) en voor samenwonenden 15 % (respectievelijk 39 %) onder de armoedelijjn.
 2. We spreken hier van armoederisico omdat het begrip armoede multidimensioneel is. Hier wordt enkel de financiële dimensie van armoede weergegeven (voor meer informatie, zie rapport).
 3. Waarbij de armoedelijjn bepaald is op 50 % van het gemiddeld equivalent gezinsinkomen.

2. De sociale houdbaarheid en legitimiteitsproblematiek op lange termijn

De dalende vervangingsratio (nl. de verhouding tussen het gemiddeld pensioenbedrag en het gemiddeld brutoloon) kan twee soorten gevolgen hebben:

- een toename van de armoede en dus van sociale problemen, als de daling van de vervangingsratio de laagste pensioenen treft;
- een probleem van legitimiteit, als de daling van de vervangingsratio de hoogste pensioenen treft: zullen de werknemers met de hogere lonen bereid blijven gedurende hun gehele loopbaan bijdragen te betalen, wetende dat hun pensioen steeds minder in verhouding zal staan met de bijdragen die ze gedurende hun loopbaan hebben betaald?

a. Sociale houdbaarheid op lange termijn

Bij de berekening van het werknemerspensioen (op het moment van de intrede) zijn de laagste pensioenen beveiligd door het garanderen van het minimumpensioen vanaf tweederde loopbaan en sedert 1997 door de toepassing van het minimumrecht per loopbaanjaar (dat het interprofessioneel minimumloon als minimumreferentiewedde garandeert) vanaf 15 kalenderjaren tewerkstelling als werknemer. Het minimumpensioen vanaf tweederde loopbaan is ook gegarandeerd in de regeling der zelfstandigen.

Ondanks deze verschillende richtlijnen die de minimale pensioenen beveiligen, kunnen er problemen optreden van sociale houdbaarheid op lange termijn. De huidige inkomensongelijkheid binnen de groep bejaarden kan enerzijds verklaard worden door het feit dat de pensioenen een functie zijn van het vroeger verdiende inkomen (en dus de vroegere inkomensverdeling weerspiegelt) en anderzijds door de inkomenskloof tussen de oude en de nieuwe gepensioneerden (aangezien deze laatste op een later tijdstip op pensioen gaan hebben zij immers hogere pensioenbedragen).

In het langetermijnmodel van het FPB wordt het pensioen, tijdens de veroudering van de gepensioneerde, gebonden aan de loonevolutie via gedeeltelijke welvaartsaanpassingen. Omwille van die 'gedeeltelijke' welvaartsaanpassingen zal het pensioen van de gepensioneerde naarmate hij veroudert vertragen, zowel uitgedrukt in % van het loon alsook t.o.v. het pensioen van de jongere generaties gepensioneerden. Die erosie is des te groter naarmate de welvaartsontkoppeling t.o.v. het loon groter is.

Zelfs na jaarlijkse verhoogde welvaartsaanpassingen tijdens de periode 2007 - 2030, overeenkomstig het door de Studiecommissie in aanmerking genomen scenario A3, zou de vervangingsratio van de oudste pensioenen slechts met 3 procentpunten verbeteren. Deze vaststelling is dan ook een pleitbezorger voor selectieve welvaartsaanpassingen gericht naar de oudste en laagste pensioenen, zoals voorzien in art. 11 van de pensioenwet van 26 juli 1996.

Zulke selectieve welvaartsaanpassingen hebben een grotere impact op de sociale houdbaarheid van de pensioenen en toch een lagere kostprijs dan jaarlijkse (lineaire) welvaartsaanpassingen. Die kostprijs zal evenwel belangrijker worden met de aanhoudende toename van de levensverwachting op hogere leeftijden en

in het bijzonder wanneer de omvangrijke naoorlogse generatie in grote getale de vierde leeftijd bereikt.

Er moet echter opgemerkt worden dat de huidige gepensioneerden in de werknemersregeling in de toekomst steeds meer vervangen zullen worden door de nieuwe generaties dubbelpensioentrekkers. Hierbij heeft de vrouw ondertussen haar pensioen verbeterd dankzij een hogere scholingsgraad, een beter betaalde job en een langere loopbaan. Die nieuwe huishoudtypes gepensioneerden - koppel met elk hun eigen pensioen, weduwe met rust-en overlevingspensioen, alleenstaande vrouw met hoger pensioen - zouden in 2030 73 % uitmaken van het totaal aantal gepensioneerden in de werknemersregeling.

b. Legitimiteitsproblematiek op lange termijn

Hier wordt het probleem van legitimiteit onderzocht: zullen de nieuwe generaties werknemers met de hogere lonen bereid blijven het huidige bijdrageniveau - proportioneel met het loon - te betalen, wetende dat hun pensioen steeds minder in verhouding zal staan met het vroegere loon? Met andere woorden, in welke mate mag het verzekeringskarakter van het pensioen worden verminderd *zonder het repartitiesysteem van de pensioenregeling in gevaar te brengen*.

Immers, door toedoen van de geblokkeerde loongrens, steeg het aandeel mannelijke werknemers dat meer verdiende dan de loongrens, van 24,4 % in 1985 tot 36,5 % in 1998. Vanaf 1999 voorziet de pensioenwet dat de loongrens om de twee jaar wordt gekoppeld aan de conventionele loonsverhoging *zonder inhaaloperatie en zonder rekening te houden met de 'wage drift'*. Hierdoor zal het aandeel mannelijke werknemers dat meer verdient dan de loongrens blijven toenemen tot 48,6 % in 2030.

Wetende dat het pensioen - voor een toenemend aandeel mannelijke werknemers en over een toenemend aantal loopbaanjaren - zal berekend worden op basis van de loongrens, die mettertijd ook steeds meer afwijkt van het verdiende loon, is de vraag naar de toekomstige instemming van bepaalde lagen van de bevolking met het wettelijk pensioenstelsel zeker terecht. Het succes dat de tweede pensioenpijler het laatste decennium genoot (de desbetreffende premies zijn over de laatste tien jaar met 0,25 procentpunten van het bbp toegenomen) is daar niet vreemd aan.

In het geval van het pensioen aan gezinsbedrag kan het legitimiteitsprobleem nog enigszins gerelativeerd worden omwille van het hoge berekeningspercentage (75 %). In al de andere gevallen, waar het pensioen van de man wordt berekend aan 60 % van de refertewedde - met een toenemend gewicht van de loongrens die bovendien steeds meer afwijkt van het verdiende loon - is de vraag naar de instemming van bepaalde lagen van de bevolking met het repartiestelsel aan de orde.

*DE BUDGETTAIRE EN SOCIALE
GEVOLGEN VAN DE VERGRIJZING*

I Inleiding

A. De wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds

Om tegemoet te komen aan de onvermijdelijke budgettaire gevolgen van de vergrijzing, werd het Zilverfonds opgericht. Dit fonds heeft als doelstelling om reserves aan te leggen die toelaten om in de periode 2010-2030 de extra-uitgaven van de diverse wettelijke pensioenstelsels ten gevolge van de vergrijzing te betalen. Met het Zilverfonds zal dus een demografische reserve voor de pensioenen worden opgebouwd.

De regering moet elk jaar een Zilvernota opstellen waarin zij haar beleid met betrekking tot de vergrijzing voorstelt¹.

Voor het opstellen van die nota steunt de regering op het jaarlijks verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing en op het jaarlijkse advies van de afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid" van de Hoge Raad van Financiën².

Het jaarlijkse rapport van de Studiecommissie voor de Vergrijzing moet de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing onderzoeken. Het verslag moet in het bijzonder een raming bevatten van de financiële gevolgen op het vlak van de diverse wettelijke pensioenstelsels, de verschillende stelsels van de sociale zekerheid en het stelsel van de inkomensgarantie voor ouderen, die verbonden zijn aan de demografische evolutie³.

Met betrekking tot de raming van de kosten op het vlak van de diverse hiervoor vermelde stelsels gaat de Studiecommissie voor de vergrijzing in het bijzonder uit van de volgende principes :

- inzake economische groei wordt gerekend met een voorzichtige raming van de trendgroei, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met

1. art. 3 van de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds (*B.S. van 14.09.2001*).

2. art. 4 van de wet van 5 september 2001.

3. art. 6 van de wet van 5 september 2001.

de mogelijke gevolgen van de demografische evolutie voor die trend-groei;

- inzake de pensioenuitgaven wordt uitgegaan van de op dat ogenblik geldende wettelijke bepalingen, inclusief diverse varianten inzake welvaarts-aanpassing;
- inzake de uitgaven in het stelsel van de gezondheidszorg wordt een afzonderlijke raming gemaakt van de invloed van veranderingen in de leeftijdsstructuur van de bevolking en andere factoren zoals de prijsevolu-tie en de evolutie van de medische technologie.

De aanbevelingen met betrekking tot het begrotingsbeleid van de overheid, ver-vat in het jaarlijks advies van de afdeling "Financieringsbehoeften van de over-heid" van de Hoge Raad van Financiën, houden in het bijzonder rekening met het verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing¹.

De Zilvernota van de Regering dient naast de raming van de extra-uitgaven van de diverse wettelijke pensioenstelsels, haar begrotingsbeleid en het algemeen regeringsbeleid, gericht op het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing, tevens informatie te verstrekken over de evolutie van de reserves van de aanvul-lende pensioenen en van de armoedegraad. Gezien de Zilvernota van de Rege-ring gebaseerd is op het advies van de sectie 'Financieringsbehoeften van de overheid' en het verslag van de Studiecommissie voor de vergrijzing, vond de Studiecommissie het aangewezen om ook op deze onderwerpen in te gaan.

B. De uitdagingen: de financiële en sociale houdbaarheid

Het probleem van de financiële houdbaarheid op lange termijn van de wettelijke pensioenstelsels dook op in het Belgisch sociaal-politieke debat aan het einde van de jaren 80. De verschillende beleidsmaatregelen voor pensioenen, die tij-dens de voorafgaande periode werden doorgevoerd, wijzen erop dat die bekom-mernis vroeger ofwel niet bestond, ofwel ondergeschikt was aan dwingende kortetermijnprioriteiten.

Tijdens de jaren 60 en 70 werd de algemene pensioenregeling van de werkne-mers, die vlak na de oorlog was gereorganiseerd, aangepast om het pensioenbe-drag fors op te trekken²: de snelle groei van de levensstandaard (zelfs na de oliecrisis van 1973) zou anders geleid hebben tot een belangrijk verschil in levensstandaard tussen de beroepsbevolking en gepensioneerden. Zo'n verschil zou sociaal moeilijk te aanvaarden geweest zijn, vooral in een context waar eco-nomische groei en sociale vooruitgang moeten samengaan. De demografische en sociaal-economische ontwikkelingen ondersteunden daarenboven nog sterk het arbeidsaanbod. De budgettaire weerslag van de tragere economische groei na de eerste oliecrisis was immers nog niet voluit voelbaar en werd dikwijls beschouwd als een probleem van voorbijgaande aard.

1. art. 9 van de wet van 5 september 2001.

2. M. DELHUVENNE, M.-J. FESTJENS, A. BERCKMANS, H. DE LANGHE, *De geschiedkundige ontwikkeling van de sociale zekerheid in België (1945-1980)*, in *Geschiedenis van de Openbare Financiën in België, Deel IV-2, de periode 1950-1980*, Hoofdstuk IX, Belgisch Instituut voor Openbare Financiën, Bruy-lant, Brussel, 1988 en M.-J. Festjens, *De ontwikkeling van de sociale zekerheid 1980-1990*, in *Geschiede-nis van de Openbare Financiën in België, Deel V, de periode 1980-1990*, Hoofdstuk VI, Belgisch Instituut voor Openbare Financiën, Academia Press, Gent, 1992.

In de jaren 80, kwam er, om de begroting te saneren, een volledige ommezwaai in de genereuze aanpassingen van de pensioenbedragen. Nochtans was het destijds niet de bedoeling om die maatregelen in een langetermijnperspectief in te passen, waarbij de wettelijke pensioenstelsels op lange termijn financieel houdbaar zouden zijn. Want om arbeidsplaatsen vrij te maken voor jongeren, werden er maatregelen ontwikkeld die de beroepsbevolking verminderden via aantrekkelijke formules van vervroegde pensionering. In een context van massale werkloosheid zorgen dergelijke formules voor een daling van de jongerenwerkloosheid en vangen ze de sociale gevolgen van bepaalde herstructureringen op. Op lange termijn leiden zij echter tot een verhoging van de overheidsuitgaven, zeker als de werkloosheidsgraad niet beneden een bepaalde drempel daalt (structurele werkloosheidsgraad). Een typevoorbeeld van zo'n formule is het stelsel van het brugrustpensioen, waardoor de pensioenleeftijd voor mannen met vijf jaar wordt verlaagd met behoud van de volledige pensioenrechten. Dat stelsel werd in 1990 afgeschaft.

Door de snelle groei van de overheidsschuld, de hogere levensverwachting en het besef dat het dalend geboortecijfer blijvend zou zijn, groeide geleidelijk de vraag of de wettelijke pensioenstelsels op lange termijn financieel houdbaar zouden zijn. In de voorbereiding van de verschillende pensioenhervormingen sinds het einde van de jaren '80 wordt dan ook rekening gehouden met de houdbaarheid van het langetermijnevenwicht van de overheidsfinanciën, door enerzijds modaliteiten te kiezen die de budgettaire kost van de vergrijzing beperken. Aan de andere kant is het budgettaire beleid gericht op de afbouw van het overheidsstekort (en momenteel op de opbouw van budgettaire overschotten en van een openbaar pensioenfonds, namelijk het Zilverfonds), om o.a. door een versnelde schuldafbouw en de daling van de interestlasten de toekomstige budgettaire ruimte te creëren die nodig is om de budgettaire kost van de vergrijzing te financieren.

De *financiële* houdbaarheid op lange termijn moet beoordeeld worden door de toekomstige budgettaire kost van de vergrijzing (zie hoofdstuk II "*Verkenning van de financiële evolutie van de sociale zekerheid 2000-2030*") te confronteren met de raming van de toekomstige budgettaire middelen die ervoor vrijgemaakt kunnen worden (waarvoor verwezen wordt naar het advies van de afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën).

In de mate dat de beperking van de budgettaire kost van de vergrijzing een daling van de vervangingsratio zou kunnen impliceren, stelt zich natuurlijk de vraag in hoeverre scenario's, waar de financiële houdbaarheid wordt gegarandeerd, ook op *sociaal* vlak houdbaar zijn. In welke mate wordt in die scenario's (impliciet) een toename van de inkomensongelijkheid en de armoede verondersteld? Zijn het de laagste dan wel de hoogste pensioenen die geraakt worden door beleidsmaatregelen die de financiële houdbaarheid moeten garanderen? De hier voorgestelde projecties kunnen op dit soort vragen slechts partiële antwoorden geven. Zowel op nationaal als op Europees vlak begint men stil te staan bij deze problematiek. In dit rapport wordt een algemeen beeld van de huidige toestand geschetst en wordt de sociale houdbaarheid en legitimiteit op lange termijn toegelicht (zie hoofdstuk III "*De sociale houdbaarheid*").

Door de toenemende kloof die bestaat tussen het laatst verdiende loon en het wettelijk pensioen, bestaat er in onze samenleving een groeiende interesse voor

aanvullende pensioenen. Naast de reeds bestaande ondernemingsplannen in het kader van de tweede pijler, werd een nieuwe vorm gecreëerd, nl. de sociale pensioenplannen die voor alle werknemers van een onderneming of bedrijfstak moeten gelden om aldus de democratisering van de tweede pijler te bewerkstelligen. Een onderzoek naar de huidige toestand van de aanvullende pensioenen wordt weergegeven in hoofdstuk IV "De tweede pijler".

C. De antwoorden: de gerealiseerde hervormingen, het Zilverfonds, de (sectorale) pensioenplannen

1. Inleiding

In wat volgt wordt een overzicht gegeven van de gerealiseerde pensioenhervormingen, zowel in de algemene regeling van werknemers en zelfstandigen als in de regeling van het openbaar ambt. Deze hervormingen trachten de verlenging van de effectieve pensioenleeftijd te bewerkstelligen en daardoor het wettelijk systeem leefbaar te houden.

De groei van de uitgaven van de pensioenen in de werknemersregeling worden - ook zonder hervormingen - afgeremd door specifieke kenmerken inherent aan het systeem (zie sectie 2.a.). Na de invoering van de flexibele pensioenleeftijd in 1991 (zie sectie 2.b.) volgde de echte pensioenhervorming in 1996 (zie sectie 2.c.). Ook in de regeling van het openbaar ambt werd een maatregel genomen in 2000 die het uitstel van de effectieve pensioenleeftijd tracht te stimuleren door de invoering van een rustpensioencomplement voor de diensten na de leeftijd van 60 jaar (zie sectie 3.)

2. Gerealiseerde hervormingen in de algemene regeling

a. Specifieke kenmerken van het wettelijk pensioensysteem in de werknemersregeling

Alvorens in te gaan op de gerealiseerde hervormingen, lijkt het nuttig om even stil te staan bij de ingebouwde remmingsmechanismen die inherent zijn aan het Belgische wettelijke pensioensysteem.

In de algemene werknemersregeling - waarvan het aantal gepensioneerden toch bijna 70 % bedraagt van het totaal - matigen volgende factoren de pensioenuitgaven:

- Het pensioenbedrag wordt berekend als de som van de begrensde *lonen* over de gehele loopbaan, waarbij *elk jaar als 1/45 wordt geteld*. Deze lonen kennen een automatisch prijsindexering. Het pensioenbedrag van een gezinshoofd (met persoon ten laste) wordt berekend aan 75%; dat van een alleenstaande aan 60%.

Het feit dat het pensioen berekend wordt in functie van de lonen verdiend over de gehele loopbaan (1° element) - die op zijn beurt 45 jaar bedraagt

(2° element) - en die bovendien niet welvaartsvast zijn (3° element), leidt op zich tot een relatief laag niveau van het gemiddeld pensioenbedrag. De "earning related" pensioenstelsels in het buitenland zijn, wat deze drie elementen betreft, veel minder restrictief.

- Enerzijds het bestaan van een *loongrens*¹ en anderzijds de *blokking van deze loongrens* gedurende de periode 1982-1998 (geen aanpassing aan de welvaart, enkel aan de inflatie) remmen de groei van de pensioenuitgaven sterk af.
- Ook de *welvaartsaanpassingen* van de pensioenen, die de loonevolutie - en dus ook de algemene levensstandaard - *slechts in beperkte mate* volgen, matigen de toename van de pensioenuitgaven.

Deze remmingsmechanismen zijn niet terug te vinden in de pensioenregeling van het openbaar ambt: het overheidspensioen wordt berekend in functie van de gemiddelde wedde verdiend gedurende de laatste vijf jaar van de loopbaan; de remmende invloed van het maximumpensioen bij de overheid is nagenoeg onbestaande omdat dit maximum op een zeer hoog niveau ligt en de welvaartsaanpassingen zijn integraal² omwille van het perequatieprincipe.

b. De invoering van de flexibele pensioenleeftijd

*i. Voorgeschiedenis*³

Zowel de wetten van 1955 (voor arbeiders) en 1957 (voor bedienden) als het K.B. nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust-en overlevingspensioen voor werknemers voorzien in een *vervroegd pensioen*: er wordt de mogelijkheid geboden om naar keuze en op verzoek van de betrokkene het rustpensioen vijf jaar vroeger dan de wettelijke pensioenleeftijd (60 jaar voor een man en 55 jaar voor een vrouw) te laten ingaan. In dit geval wordt het pensioen met 5 % per jaar vervroeging verlaagd. Vanaf 1987 wordt de vervroeging vóór de leeftijd van 60 jaar niet meer toegelaten wat betekent dat vrouwen niet meer vervroegd met pensioen kunnen gaan.

Bij de wet van 22 december 1977 wordt vanaf 1 januari 1978 het begrip "*bijzonder brugpensioen*" in de pensioenwetgeving ingevoerd: aan de oudere werklozen en de bejaarde invaliden wordt de mogelijkheid geboden vanaf de leeftijd van 60 jaar voor de mannen en 55 jaar voor de vrouwen een vervroegd pensioen te bekomen zonder dat de vermindering van 5 % per jaar vervroeging wordt toegepast. Bovendien wordt hen tot de leeftijd van 65 of 60 jaar, naargelang het om een man of vrouw gaat, een inkomen gewaarborgd dat gelijk is aan het bedrag van de werkloosheidsuitkering, de invaliditeitsvergoeding of het invaliditeitspensioen dat zij genoten op het ogenblik van hun vervroegde oppensioenstelling, vemeerderd met 1000 BEF per maand. Dit gunstig systeem van vervroegde

1. De bezoldigingen die uitstijgen boven de loongrens tellen niet mee in de pensioenberekening.
2. Zolang het gaat om een algemene baremaherziening of sociale programmering waarbij de bestaande weddeschalen worden verhoogd. Allerhande premies komen niet in aanmerking voor perequatie.
3. M.-J.FESTJENS, *De ontwikkeling van de sociale zekerheid 1980-1990*, in *Geschiedenis van de Openbare Financiën in België, Deel V, de periode 1980-1990*, Hoofdstuk VI, Belgisch Instituut voor Openbare Financiën, Academia Press, Gent, 1992.

pensionering werd afgeschaft in 1979 voor de invaliden en in 1982 voor de werkløzen.

Bij het K.B. nr. 95 van 28 september 1982 wordt het *brugrustpensioen* ingesteld. Mannen kunnen vanaf 60 jaar een rustpensioen bekomen zonder met 5 % per jaar vervroeging verminderd te worden. Dit brugrustpensioen wordt toegekend op verzoek van de betrokkene en op voorwaarde dat de werkgever zich ertoe verbindt hem te vervangen door een werkzoekende. Voor de berekening van het brugrustpensioen worden de jaren van inactiviteit (tussen de datum van het pensioen tot de leeftijd van 65 jaar) aan de beroepsloopbaan toegevoegd, gewaardeerd tegen een fictief loon dat gelijk is aan het loon van het jaar dat onmiddellijk aan de ingangsdatum van het pensioen voorafgaat.

Het systeem van *brugrustpensioen* werd op 1 januari 1990 minder gunstig door de toevoeging van fictieve jaren tot de leeftijd van 65 jaar, af te schaffen.

ii. De flexibele pensioenleeftijd

Vanaf 1 januari 1991 werd de flexibele pensioenleeftijd ingevoerd, zowel voor mannen als voor vrouwen, die het voor werknemers mogelijk maakte tussen 60 en 65 jaar met pensioen te gaan zonder dat hun pensioen met 5 % per jaar vervroeging werd verminderd (1990, voorstellen Vanderbiest-Detiège). In de praktijk echter betekende dit dat in de meeste gevallen de pensioenleeftijd voor vrouwen op 60 jaar bleef, aangezien vrouwen nog steeds geen recht hadden op andere vervangingsinkomen tussen 60 en 65 jaar. Bovendien bleef de pensioenberekening voor vrouwen uitgedrukt in 40^{sten}.

De invoering van de flexibele pensioenleeftijd schafte terzelfdertijd het *brugrustpensioen* af.

c. De pensioenhervorming in de werknemersregeling en de regeling der zelfstandigen¹

De Kaderwet van 26 juli 1996 heeft met ingang van 1 juli 1997 een pensioenhervorming ingevoerd in de werknemersregeling en de regeling der zelfstandigen, zowel wat de rustpensioenen als hun afgeleide rechten (de overlevingspensioenen) betreft. De pensioenen met ingangsdatum voor 1 juli 1997 worden enkel beïnvloed door eventuele selectieve welvaartsaanpassingen.

i. Belangrijkste kenmerken van de hervorming

Geleidelijk wordt de gelijke behandeling van mannen en vrouwen ingevoerd (met een overgangperiode van 13 jaar) door, wat de vrouwen betreft, de berekeningsbreuk en de wettelijke pensioenleeftijd te verhogen. In dezelfde overgangs-

1. Voor meer details, zie M.-J. FESTJENS, *De pensioenhervorming: een nieuwe generatie en een nieuw contract*, Planning Paper 82, Federaal Planbureau, november 1997, hoofdstukken 7 en 8.

periode en aan hetzelfde tempo verhoogt de leeftijd waarop de vrouwen rechten hebben in de overige takken van de sociale zekerheid:

overgangperiode	wettelijke pensioenleeftijd van de vrouw	berekeningsbreuk
tot 30 juni 1997	60 jaar	40 ^{sten}
van 1 juli 1997 tot 31 december 1999	61 jaar	41 ^{sten}
van 1 januari 2000 tot 31 december 2002	62 jaar	42 ^{sten}
van 1 januari 2003 tot 31 december 2005	63 jaar	43 ^{sten}
van 1 januari 2006 tot 31 december 2008	64 jaar	44 ^{sten}
vanaf 1 januari 2009	65 jaar	45 ^{sten}

De pensioenleeftijd blijft flexibel vanaf 60 jaar - behalve voor de gerechtigden op een voltijds conventioneel brugpensioen - mits de loopbaanvoorwaarde over alle stelsels heen vervuld is. Er is ook een beschrijving van de voorwaarden om als kalenderjaar in aanmerking te worden genomen, zowel in de werknemersregeling als in de regeling der zelfstandigen (i.e. voor diverse vormen van arbeidsverdeling worden bonusjaren toegekend).

- in 1997 loopbaanvoorwaarde = tenminste 20 kalenderjaren
- in 1998 22 kalenderjaren
- in 1999 24 kalenderjaren
- in 2000 26 kalenderjaren
- in 2001 28 kalenderjaren
- in 2002 30 kalenderjaren
- in 2003 32 kalenderjaren
- in 2004 34 kalenderjaren
- vanaf 2005 35 kalenderjaren

De reële loonsverhoging - 3,6 % voor de hervorming - van toepassing op de loopbaanjaren van 1955 tot 1974 wordt geleidelijk afgebouwd voor de pensioenen met ingang van 1997 tot 2004. Vanaf 2005 bevat de herwaarderingscoëfficiënt - van toepassing op de loopbaanjaren van het verleden - enkel een aanpassing aan het indexcijfer der consumptieprijzen.

Een minimumrecht per loopbaanjaar - gekoppeld aan de evolutie van het minimumloon - wordt ingevoerd, op voorwaarde dat de loopbaan tenminste 15 kalenderjaren bedraagt.

De loongrens, die bij de berekening van het rustpensioen wordt gehanteerd, wordt vanaf 1999 opnieuw gekoppeld aan de conventionele loonsverhogingen.

Ook selectieve welvaartsaanpassingen worden voorzien voor de reeds gepensioneerden, afhankelijk van de hoogte en/of de ingangsdatum van het pensioen.

ii. Weerslag van de hervorming op de gedragingen van de gepensioneerden

Omdat de gepensioneerden niet voldoen aan de loopbaanvoorwaarde, of omdat zij hun loopbaan wensen te verlengen, leidt de stijging van de wettelijke pensi-

oeneleeftijd van 60 naar 65 jaar in 2009 tot een daling van het aantal vrouwen met een rustpensioen of met een rust- en overlevingspensioen. Een belangrijk deel van de vrouwen in de leeftijdsklasse 60 - 64 jaar moet of wenst hun pensionering uit te stellen en blijft intussen voortwerken, of geniet een ander vervangingsinkomen, of blijft inactief.

Vermits de loopbaanvoorwaarde leidt tot een daling van het aantal vrouwen dat aanspraak kan maken op het wettelijk rustpensioen, zal het aantal overlevingspensioenen toenemen; namelijk de gehuwde vrouw die intussen weduwe wordt, heeft enkel recht op een overlevingspensioen en kan slechts vanaf de wettelijke pensioenleeftijd haar eigen rustpensioen cumuleren met het overlevingspensioen.

De stijging van de wettelijke pensioenleeftijd van 60 naar 65 jaar in 2009 leidt tot een periode - of een verlenging van de periode - waarin de gehuwde gepensioneerde man - wiens vrouw intussen haar pensionering moet uitstellen en inactief is (maar in het verleden heeft gewerkt) - een pensioen aan gezinsbedrag kan genieten, totdat zijn vrouw haar rustpensioen aan bedrag alleenstaande kan opvragen.

iii. Weerslag van de hervorming op de pensioenberekening

De verandering in het pensioneringsgedrag van de vrouw is symmetrisch vertaald in een opsplitsing van de loopbaanprofielen.

- De vrouw die op 60 jaar wordt gepensioneerd met haar eigen rustpensioen heeft een toenemend loopbaanprofiel, vermits zij voldoet aan de loopbaanvoorwaarde die mettertijd strenger wordt (tot 2005).
- De vrouw die haar pensionering moet uitstellen, zal haar loopbaanprofiel ofwel behouden omdat zij langer ten laste blijft van het gezinshoofd, ofwel verlengen met gewerkte loopbaanjaren, ofwel verlengen met loopbaanjaren in gelijkstelling.

Niettegenstaande de pensioenbreuk verhoogt, leiden die aanpassingen tot een verhoging van het gemiddeld pensioenbedrag.

De geleidelijke afbouw van de reële verhogingen toegekend aan de lonen verdiend tijdens de periode 1955 - 1974, vermindert tijdelijk (tot 2010) het gemiddeld pensioen van de man, terwijl de invoering van het minimumrecht per loopbaanjaar vooral het gemiddeld pensioen van de vrouw verhoogt.

De koppeling van de loongrens aan de conventionele lonen verhoogt het pensioenbedrag van de nieuwgepensioneerde mannen en mettertijd dat van de nieuwgepensioneerde vrouwen: veel minder vrouwen bereiken immers de loongrens. Geleidelijk zal de instroom van die nieuwgepensioneerden met een hoger pensioenbedrag de evolutie van het gemiddeld pensioen iets versnellen zodat de toename van het gemiddeld pensioenbedrag van de nieuwgepensioneerden nauwer aansluit bij de evolutie van de lonen.

3. Gerealiseerde hervorming in de regeling van het openbaar ambt¹.

De wet van 12 augustus 2000 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen, voorziet in de toekenning van een *rustpensioencomplement* voor de personeelsleden van de openbare sector die hun loopbaan verlengen tot na de leeftijd van 60 jaar. Dit is de minimumleeftijd vanaf welke een pensioen kan worden aangevraagd.

Het complement wegens leeftijd wordt toegekend voor iedere maand dienst gepresteerd vanaf 1 januari 2001 door een personeelslid dat de leeftijd van 60 jaar reeds heeft bereikt.

Het complement is een percentage van het jaarlijks nominaal pensioenbedrag. Dit percentage is variabel naargelang de leeftijd. Het complement wegens leeftijd is gelijk aan:

- 0,125 % van het jaarlijks pensioenbedrag voor iedere maand werkelijk gepresteerde dienst tussen de 60ste en 62ste verjaardag van het personeelslid (met een minimum van 14,87 EUR²);
- 0,167 % van het jaarlijks pensioenbedrag voor iedere maand werkelijk gepresteerde dienst na de 62ste verjaardag van het personeelslid (met een minimum van 19,83 EUR³).

Zoals onderstaande tabel aantoont, kan, voor een personeelslid dat in dienst blijft tot de leeftijd van 65 jaar, de totale verhoging oplopen tot 9 %.

Leeftijd	Bonus per jaar	Totaal
60-61	1,5 %	1,5 %
61-62	+ 1,5 %	3,0 %
62-63	+ 2,0 %	5,0 %
63-64	+ 2,0 %	7,0 %
64-65	+ 2,0 %	9,0 %

Het complement maakt integraal deel uit van het pensioen met als gevolg dat het in aanmerking zal worden genomen bij de latere perequaties van het pensioen.

Het complement mag *niet* tot gevolg hebben dat het relatief maximum (3/4 van de refertewedde) wordt overschreden!

4. Het Zilverfonds

Om tegemoet te komen aan de onvermijdelijke budgettaire gevolgen van de vergrijzing, werd het **Zilverfonds** opgericht.

1. Bron: "Beknopt overzicht van de sociale zekerheid", Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Editie 2001, Titel IV, p. 299
 2. Aan spilindex 138,01, wat aan de huidige index (april 2002) overeenkomt met 18,86 EUR.
 3. Aan spilindex 138,01, wat aan de huidige index (april 2002) overeenkomt met 25,15 EUR.

Dit fonds heeft als *doelstelling* om reserves aan te leggen die toelaten om in de periode 2010-2030 de extra-uitgaven van de diverse wettelijke pensioenstelsels (nl. de algemene pensioenregeling van werknemers en zelfstandigen en de pensioenstelsels ten laste van de algemene uitgavenbegroting) ten gevolge van de vergrijzing te betalen. Met het Zilverfonds zal dus een demografische reserve voor de pensioenen worden opgebouwd.

De ontvangsten van het Zilverfonds kunnen bestaan uit:

- overschotten van de sociale zekerheid;
- begrotingssurplussen;
- éénmalige niet-fiscale ontvangsten;
- de opbrengst van de beleggingen.

Om een structurele financiering van het Zilverfonds mogelijk te maken, moet een begrotingsbeleid gevoerd worden dat gericht is op het realiseren van overschotten in de sociale zekerheid en op begrotingssurplussen. Hierdoor wordt een *versnelde schuldafbouw* gerealiseerd. Het Zilverfonds is bijgevolg een instrument van budgettaire discipline. Door middel van het Zilverfonds moet immers het begrotingsbeleid de komende jaren op structurele wijze rekening houden met de gevolgen van de vergrijzing. De schuldafbouw krijgt bijgevolg een doel op zich, nl. de betaalbaarheid van de pensioenen garanderen, zonder de sociale bescherming in gevaar te brengen.

De opgebouwde reserves van het Zilverfonds mogen slechts aangesproken worden in de periode 2010-2030 om de extra-uitgaven van de diverse wettelijke pensioenstelsels ten gevolge van de vergrijzing te betalen en ten vroegste vanaf het moment dat de schuldgraad lager is dan 60 %.

In het kader van dit Zilverfonds dient de regering jaarlijks een **Zilvernota** op te stellen, die tot stand komt in drie fasen.

In een eerste, wetenschappelijk-technische fase, zal de Studiecommissie voor de vergrijzing een verslag opstellen, waarin de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing worden onderzocht. Het Federaal Planbureau is belast met het secretariaat van de Studiecommissie voor de vergrijzing, die wordt opgericht in de schoot van de Hoge Raad van Financiën.

In een tweede fase, de adviesfase, zal de afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid" van de Hoge Raad van Financiën zijn jaarlijks advies over het begrotingsbeleid uitbrengen, waarbij rekening gehouden wordt met het rapport van de Studiecommissie van de vergrijzing.

De derde fase vormt de beleidsfase, waarin de regering de Zilvernota opstelt en het beleid uittekent.

In dit kader is ook een belangrijke rol weggelegd voor de sociale partners die geconsulteerd worden via de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Nationale Arbeidsraad. De Zilvernota zal worden opgenomen in de Algemene Toe-

lichting bij de begroting, zoals die wordt ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De Zilvernota vormt zodoende de basis voor de werking van het Zilverfonds. Aan de hand van de aanbevelingen vervat in de Zilvernota, wordt bepaald welke middelen aan het Zilverfonds worden toegekend, evenals welke middelen vanuit het Zilverfonds aan de diverse wettelijke pensioenstelsels worden toegekend.

Het Zilverfonds is niet alleen belangrijk voor de huidige en toekomstige gepensioneerden - door de betaalbaarheid van de pensioenen te waarborgen - maar ook voor de jongeren: de geleidelijke spreiding in de tijd door de kapitalisatie van reserves kan de intertemporele neutraliteit van het begrotingsbeleid garanderen, of m.a.w. er wordt vermeden dat men in een situatie terecht komt van enkele gunstige jaren en daarna een periode van minder gunstige jaren.

5. De (sectorale) pensioenplannen

De wettelijke pensioenen kunnen (onder meer met behulp van het Zilverfonds) het fundament blijven van de sociale bescherming van de ouderen. Toch is er voor de tweede pensioenpijler een belangrijke rol weggelegd. De wettelijke pensioenen bieden immers een inkomen dat dikwijls merkkelijk lager ligt dan het loon dat men ontving net voor de pensionering. Om deze inkomensterugval te beperken, kunnen de pensioenplannen van de tweede pijler een belangrijke bijdrage leveren.

Op 30 juni 2001 werd een ontwerp van Wet op de Aanvullende Pensioenen (WAP) goedgekeurd door de ministerraad. De wet heeft drie doelstellingen: ten eerste zorgen voor een *aanvullende sociale bescherming*, ten tweede moet de tweede pijler *gedemocratiseerd* worden met als einddoel dat de volledige beroepsbevolking ervan gebruik kan maken, en ten derde moet ook in de tweede pijler een *solidariteitssysteem* ingebouwd worden.

In het kader van de aanvullende sociale bescherming zal elk pensioenplan verplicht worden bij de uitbetaling van het kapitaal een omzetting in *rente* aan te bieden, waarbij de fiscaliteit neutraal blijft. Daarnaast moet er ook over gewaakt worden dat de *langetermijnvoorzorg*¹ voorop blijft staan en dus elk oneigenlijk gebruik moet uitgesloten worden. Om de werknemers te beschermen tegen financiële risico's wordt een *minimale rendementgarantie*² op de beleggingen ingevoerd voor pensioenplannen waar de werkgever slechts instaat voor het storten van een bijdrage. Om de *transparantie* te waarborgen, zullen de pensioeninstellingen jaarlijks een verslag moeten opstellen.

De tweede doelstelling is de democratisering van de tweede pijler die bereikt kan worden aan de hand van *sectorale pensioenplannen*. Deze worden opgestart op basis van sectorale CAO's, afgesloten in een paritair comité door de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties van de sector. De werknemers zijn hierin volwaardige partners. Deze sectorale stelsels kunnen voor het eerst

-
1. Om dit te bereiken werd in de WAP het principe vastgelegd dat het aanvullende pensioen pas vanaf de leeftijd van 60 jaar kan opgenomen worden.
 2. Dit is geen jaarlijkse garantie maar een gemiddelde garantie van het ogenblik van storting van de bijdrage tot het verlaten van het pensioenplan.

op grote schaal aanvullende systemen invoeren in sectoren met veel 'kleine' KMO's. Zij bieden voor het eerst toegang voor arbeiders tot de tweede pijler.

Een omgekeerde herverdeling kan beperkt worden door het invoeren van solidariteitsmechanismen door o.a. gelijkgestelde perioden in de pensioenopbouw in te voeren zoals voor ziekte, invaliditeit, werkloosheid...

De bijdragen voor de opbouw van het aanvullend pensioen, wordt fiscaal voordelig behandeld zolang het opgebouwde pensioen - inclusief het wettelijk pensioen - in renten uitgedrukt, niet hoger is dan 80 % van de laatst verdiende brutojaarbezoldiging. De sectorale pensioenplannen - opgericht op basis van een CAO - genieten een bijkomend fiscaal voordeel: zij moeten de verzekeringstaks van 4,4 % op de betaalde premies niet betalen, in tegenstelling tot de bestaande pensioenplannen. Ook mogen deze sectorale plannen boven de loonnorm worden toegekend.

Ook bij de tweede pijler is er een taak voor de overheid weggelegd. Zo wordt een "Pensioenraad" opgericht, een coördinerend orgaan dat samengesteld is uit vertegenwoordigers van de bevoegde administraties en dat een doeltreffend controlebeleid dient uit te werken m.b.t. de sociale aspecten van de tweede pijler. Bovendien wordt een samenwerking georganiseerd met de "Pensioencommissie", een adviesorgaan dat samengesteld is uit vertegenwoordigers van de sociale partners, de gepensioneerden en de pensioeninstellingen.

De regering en de sociale partners hebben tevens een gezamenlijke verklaring ondertekend tot bevordering van de aanvullende pensioenen als onderdeel van een sociaal pensioenbeleid. Daarom roepen de interprofessionele sociale partners de verantwoordelijken in de sectoren op sectorale sociale pensioenplannen in te voeren in zoveel mogelijk sectoren.

Naast de uitbreiding van de tweede pensioenpijler via de sectorale pensioenplannen, wordt momenteel een hervorming van de aanvullende pensioenen voor zelfstandigen voorbereid. In de huidige regeling kunnen zelfstandigen vrijwillig deelnemen aan het vrij aanvullend pensioen voor zelfstandigen (VAPZ), door een bijdrag te storten aan het sociaal verzekeringsfonds voor zelfstandigen, dat de bijdrage overmaakt aan de verzekeringsinstelling. De aanvullende bijdrage is echter wettelijk beperkt en vastgesteld tussen een drempel en een plafond. Het succes van dit VAPZ-stelsel blijft beperkt: in het jaar 2000 hadden slechts 8,2 % van de zelfstandigen een verzekeringscontract afgesloten binnen het VAPZ.

Binnen de op til zijnde hervorming zullen de zelfstandigen ofwel kunnen overschakelen van de gewone naar de sociale pensioenplannen ofwel onmiddellijk kunnen toetreden tot de sociale pensioenplannen. De nieuwe regeling zal voor artsen, tandartsen, apothekers, notarissen, advocaten en gerechtsdeurwaarders, die nu reeds de keuze hebben tussen de gewone en de sociale pensioenplannen, geen bijkomende kosten teweegbrengen.

Voor de overige zelfstandigen zal de budgettaire kost van de nieuwe regeling zich beperken tot het verschil in fiscaal voordeel tussen de gewone en sociale

pensioenplannen, aangezien de zelfstandigen nu reeds tot een gewoon pensioenplan (VAPZ) kunnen toetreden.

D. De ramingsmethoden voor de financiële en sociale houdbaarheid

De Studiecommissie voor de vergrijzing maakt voor zijn werkzaamheden gebruik van het ramingsinstrument van het Federaal Planbureau, nl. het langetermijnmodel MALTESE¹, dat gericht is op het ramen van de financiële houdbaarheid. Bovendien kan het model ook elementen leveren m.b.t. de sociale houdbaarheid.

1. De langetermijnverkenningen van MALTESE

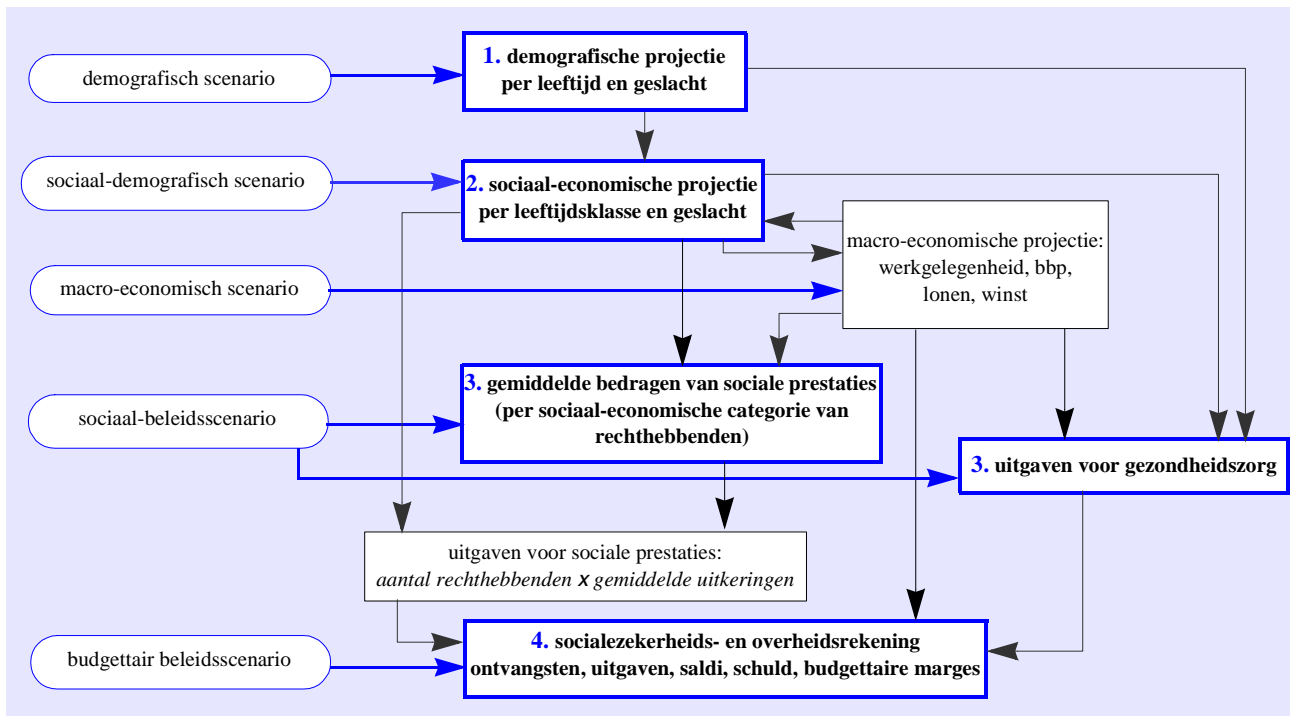
Zoals de meeste langetermijnoefeningen hebben de projecties, die met het MALTESE-systeem worden gemaakt en die vooral gericht zijn op de financiële houdbaarheid van het sociaal beleid, een verkennende taak. Zij bestaan erin de actuele gedragingen en wettelijke mechanismen in te voeren in bepaalde demografische, sociaal-economische en macro-economische scenario's, om de toekomst te schetsen en de voornaamste determinanten van de socialezekerheidsrekening te identificeren binnen het globale kader van de overheidsfinanciën.

MALTESE vormt een systeem van onderling afhankelijke modellen of modules. De demografische projectie vormt het uitgangspunt (eerste stap). De projectie van de rekening van de sociale zekerheid en van de overheid, met inbegrip van de tekorten, rentelasten en budgettaire marges, vormt het eindpunt (vierde stap). De overheidsontvangsten worden globaal berekend. De uitgaven van elke tak van de sociale zekerheid maken deel uit van een specifieke modellering die:

- enerzijds, het aantal rechthebbenden berekent in functie van de demografische projectie, de macro-economische projectie (werkgelegenheid, productiviteit, inkomen) en het sociaal-economisch scenario (tweede stap);
- anderzijds, de gemiddelde uitkeringen berekent, waarbij voor elke cohorte van rechthebbenden, de voornaamste parameters van de wetgeving, zoals de loongrenzen, de forfaitaire bedragen, het referteloon, de indexeringsregels, zo getrouw mogelijk gereproduceerd worden (derde stap).

De modellering van de uitgaven voor gezondheidszorg is enigszins anders. De overheidsuitgaven voor gezondheidszorg, uitgedrukt per inwoner, zijn berekend in functie van de leeftijd, het geslacht, de macro-economische groei en de verdeling per regeling van rechthebbenden.

1. Model for Analysis of Long Term Evolution of Social Expenditure

FIGUUR 1 - Het systeem MALTESE: vereenvoudigd schema


Voor een uitgebreide methodologische beschrijving van het modellensysteem MALTESE wordt verwezen naar *“Verkenning van de financiële evolutie van de sociale zekerheid 2000-2050. De vergrijzing en de leefbaarheid van het wettelijk pensioensysteem”*, Federaal Planbureau, Planning paper 91, januari 2002, hoofdstuk II.

2. De sociale indicatoren

In deel III van dit rapport wordt op basis van bestaande en beschikbare sociale indicatoren het niveau en de evolutie van armoede bij bejaarden onderzocht¹. Deze indicatoren zijn gebaseerd op monetaire armoedemeting, die de financiële dimensie van armoede weergeeft. Concreet worden er volgens deze methode armoedelijnen of minimuminkomensgrenzen bepaald waarbij een gezin of een individu als arm beschouwd wordt indien het een inkomen heeft dat onder deze armoedelijijn of armoedegrens ligt.

Het voordeel van het werken met een financiële armoedelijijn² is dat deze indicator makkelijk operationaliseerbaar en interpreteerbaar is. Bovendien is het in een sterk gemonetariseerde markteconomie zo dat de beschikking over een voldoende hoog inkomen een belangrijke voorwaarde is voor het bereiken van een zekere mate van welzijn en sociale participatie.

Monetaire armoedemeting kan op verschillende manieren gebeuren. In dit rapport komen enkel de wettelijke en relatieve methoden aan bod³.

1. Voor meer informatie over de inhoud van het begrip bejaarden en de verschillende methoden van armoedemeting, zie bijlage I.
2. Merk op dat naast het inkomen, ook uitgaven of bestedingen als financiële armoede-indicator gebruikt kunnen worden. Deze berekeningen komen hier echter niet aan bod.
3. Voor meer informatie over deze en andere methoden van armoedemeting, zie bijlage I.

Volgens de wettelijke of politieke methode van armoedemeting bestaat de armoedelijjn uit het wettelijk minimuminkomen dat gebruikt wordt in de sociale of fiscale wetgeving, zoals bijvoorbeeld het bestaansminimum.

Volgens de relatieve methode wordt de armoedegrens bepaald als een percentage van een macro-economische eenheid zoals het nationaal inkomen per capita of het gemiddeld of mediaan equivalent beschikbaar gezinsinkomen. De meest voorkomende percentages zijn 50 en 60 %, maar de armoedegrens wordt soms ook vastgelegd op 40 of 70 % van de macro-economische grootheid. De Europese commissie hanteert sinds enkele jaren als standaard van relatieve armoedemeting de grens van 60 % van het mediaan equivalent inkomen¹. Door gebruik te maken van het equivalent inkomen, wordt rekening gehouden met de gezinssamenstelling bij het vergelijken van inkomens.

Afhankelijk van de gebruikte bron, de equivalentieschalen, het gehanteerde percentage voor het bepalen van de armoedegrens en het mediaan of gemiddeld inkomen, kunnen er verschillende armoedepercentages bekomen worden.

1. "Indicators for Social Inclusion in the European Union", rapport gepresenteerd op de conferentie "Indicators for Social Inclusion: Making Common EU objectives work" op 14-15 september 2001 in het kader van het Belgisch voorzitterschap.

II Verkenning van de financiële evolutie van de sociale zekerheid 2000-2030

De Studiecommissie voor de vergrijzing is voor zijn werkzaamheden uitgegaan van de meest recente simulaties van het Federaal Planbureau (scenario A1 en B1) die worden voorgesteld in sectie A van dit hoofdstuk. Vervolgens worden twee aanvullende scenario's gepresenteerd (zie sectie B), die op verzoek van de Studiecommissie voor de vergrijzing werden gesimuleerd. Het eerste aanvullende scenario gaat uit van een minder gunstige evolutie van de werkgelegenheid in de veronderstelling dat het huidig werkgelegenheidsbeleid op lange termijn minder doeltreffend zou zijn wat betreft de vermindering van de structurele werkloosheidsgraad (scenario A2 en B2). Het tweede scenario dat werd toegevoegd gaat uit van een meer vrijgevig sociaal beleid om rekening te houden met een mogelijke sterke sociaal-politieke druk die in de toekomst zou kunnen ontstaan (scenario A3 en B3). De verscheidenheid aan scenario's toont aan dat de budgettaire kost van de veroudering mede afhankelijk zal zijn van het in de tussenperiode gevoerde beleid.

A. Referentiescenario's volgens de hypothesen van het Federaal Planbureau

De simulaties van de geprojecteerde gemiddelde uitkeringen en rechthebbenden in de verschillende takken van de sociale zekerheid die hierna worden voorgesteld, vertrekken logischerwijze van de veronderstelling van een "constant beleid": huidige wetgeving gecombineerd met economische en sociale langetermijntendenzen laten toe de toegankelijkheid van de rechthebbenden en de groei-voet van de uitkeringen te berekenen, zowel voor nieuwe rechthebbenden als voor de anderen, waarbij de evolutie van de demografische structuur van de rechthebbenden in de verschillende takken in rekening wordt gebracht.

De toepassing van een 'constant beleid' scenario voor de uitgaven voor gezondheidszorg kan niet realistisch ingeschat worden door enkel de mechanische impact van de veroudering te berekenen van de gemiddelde uitgaven voor gezondheidszorg per leeftijd en geslacht. Men heeft getracht met de groei¹ van de verhouding 'uitgaven per hoofd/ bbp per hoofd' bij constante leeftijdsstructuur rekening te houden met behulp van econometrische methoden.

Het behoud naar de toekomst toe van deze leeftijdsprofielen gecombineerd met de verlenging van de levensverwachting impliceert eerder een pessimistische benadering voor de uitgaven voor gezondheidszorg. Een andere minder pessi-

1. De trendcomponent in de uitgaven te wijten aan o.a. technologische vooruitgang in de medische wereld.

mistisch benadering, toegepast in bepaalde landen, zou zijn dat de leeftijdsprofielen verschuiven naargelang de levensverwachting toeneemt: dan worden de kosten voor oudere leeftijdsklassen eerder met de nabijheid van het overlijden gerelateerd dan met de leeftijd, wat tevens een verlenging van de levensduur 'in goede gezondheid' impliceert.

1. Hypothesen

De verkenning van de financiële evolutie van de sociale zekerheid van 2000 tot 2030 van september 2001 is enerzijds gebaseerd op de Bevolkingsvooruitzichten 2000 - 2050, die werden opgemaakt door het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) en het Federaal Planbureau, en anderzijds op het macro-economisch scenario, het sociaal-economisch scenario en het sociaal-beleidsscenario van het Federaal Planbureau. Er worden twee macro-economische scenario's voorgesteld, die een verschillende hypothese over de arbeidsproductiviteit hebben. Er wordt rekening gehouden met de beslissingen in het kader van de begroting 2001.

Dit hoofdstuk geeft een volledige voorstelling van de hypothesen en de demografische, macro-economische en sociaal-economische projecties die aan de basis liggen van de resultaten met betrekking tot de overheidsfinanciën. De determinanten van de budgettaire kost van de vergrijzing worden geanalyseerd.

Gelet op de grote onzekerheid en het langetermijnkarakter van de gesimuleerde vooruitzichten, wordt de raming van de budgettaire kost van de veroudering beperkt tot het jaar 2030. De recentste simulaties van het Federaal Planbureau, waarvan de werkzaamheden van de Studiecommissie uitgaan, daarentegen lopen tot het jaar 2050. Het is overigens binnen een horizon tot 2030 dat de belangrijkste verschuivingen en lastenverzwaring zich voordoen. Nochtans worden de resultaten m.b.t. de demografie tot 2050 weergegeven, aangezien zij gebaseerd zijn op de "Bevolkingsvooruitzichten 2000-2050" van het NIS en het Federaal Planbureau.

a. Demografisch scenario

i. De hypothesen over de Bevolkingsvooruitzichten 2000 - 2050

Tabel 4 vat de hypothesen samen in verband met de Bevolkingsvooruitzichten 2000 - 2050 van het NIS en het FPB.

De vruchtbaarheidsgraad zou iets stijgen van 1,61 in 2000 tot 1,75 in 2050, omdat de vrouwen een deel van de uitgestelde geboorten op oudere leeftijd zouden inhalen.

De levensverwachting zou blijven stijgen maar in een minder sterk tempo dan tijdens de voorbije decennia. Met een winst van respectievelijk 8,84 en 7,34 jaar over de periode 2000 - 2050, zouden mannen gemiddeld 83,9 jaar worden, rekening houdend met de sterftcijfers van 2050, terwijl vrouwen 88,87 jaar zouden worden. Door de overeenkomstige waarden van 1950 weer te geven, toont tabel 4

aan dat de levensverwachting een grote vooruitgang heeft gekend. In één eeuw, van 1950 tot 2050, zou de gemiddelde levensduur van mannen en vrouwen met 22 jaar toenemen.

De hypothesen over de internationale migraties houden rekening met een blijvende immigratiedruk uit de landen van Zuid- en Oost-Europa. Het migratiesaldo zou tijdens de projectieperiode op een hoog en nagenoeg constant niveau blijven en schommelen tussen 18 445 in 2000 en 17 300 in 2050.

TABEL 4 - Hypothesen over de Bevolkingsvooruitzichten 2000 - 2050

	1950 (obs.)	2000	2010	2030	2050
Vruchtbaarheidsgraad ^a	2,34	1,61	1,66	1,70	1,75
Levensverwachting bij de geboorte - Mannen	62,04(*)	75,06	77,23	80,96	83,90
Levensverwachting bij de geboorte - Vrouwen	67,26(*)	81,53	83,35	86,43	88,87
Migratiesaldo	-10 362	18 445	16 893	17 358	17 320

Bron: Nationaal Instituut voor de Statistiek, Federaal Planbureau, Bevolkingsvooruitzichten 2000-2050 per arrondissement.
(*) Sterfetafels 1946 - 1949, NIS.

a. Verhouding tussen levende geboorten en de vrouwelijke bevolking van 15 tot 49 jaar.

ii. De belangrijkste resultaten van de Bevolkingsvooruitzichten 2000 - 2050

TABEL 5 - Resultaten van de Bevolkingsvooruitzichten 2000 - 2050

	1950	2000	2010	2030	2050
Totale bevolking in duizendtallen	8 632,4	10 252,5	10 519,8	10 887,6	10 953,8
Grote leeftijdsgroepen in duizendtallen					
0 tot 19 jaar	2 427,2	2 415,8	2 351,7	2 272,6	2 228,2
20 tot 39 jaar	2 447,4	2 888,6	2 686,1	2 608,7	2 541,3
40 tot 59 jaar	2 380,3	2 703,1	2 996,1	2 679,2	2 631,4
60 jaar en ouder	1 377,5	2 245,0	2 485,9	3 327,1	3 552,9
Grote leeftijdsgroepen in % van het totaal					
0 tot 19 jaar	28	24	22	21	20
20 tot 59 jaar	56	54	54	49	47
60 jaar en ouder	16	22	24	30	33
Afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen in %: (60 j. en ouder) / (20 tot 59 j.)	29	40	44	63	69
Vergrijzing binnen de vergrijzing in %: (80 jaar en ouder) / (60 jaar en ouder)	9	16	21	22	32
Gemiddelde leeftijd van de bevolking	35	39	41	44	45

Bron: Nationaal Instituut voor de Statistiek, Federaal Planbureau, Bevolkingsvooruitzichten 2000-2050 per arrondissement.

Dankzij de verdere verlenging van de levensduur en het belangrijk positief migratiesaldo dat in het vooruitzicht ligt, zou de Belgische bevolking tijdens de volgende decennia iets toenemen, namelijk met bijna 7 % van 2000 tot 2050.

Het aandeel jongeren (jonger dan 20 jaar) in de bevolking blijft dalen, hoewel die daling wordt afgeremd door de komst van de migranten met hun kinderen. Het aandeel jongeren zou dalen van 28 % van de bevolking in 1950 tot 24 % in 2000 en tot 20 % in 2050.

Het aandeel van de bevolking op arbeidsleeftijd (20 tot 59-jarigen) vermindert daarentegen drastisch wanneer de naoorlogse babyboomgeneraties allemaal met pensioen zullen zijn. Terwijl de 20- tot 59-jarigen in 1950 nog 56 % van de bevolking vertegenwoordigden, is dat in 2010 maar 54 % en nog slechts 47 % in 2050. De babyboomgeneraties hebben de groep van de 20- tot 39-jarigen aangedikt tot 1992. In 2000 en 2010 ziet men nog steeds hun invloed op de leeftijdsgroep van de 40- tot 59-jarigen, maar na 2012 vermindert ook deze leeftijdsgroep.

De ouderen (de mensen van 60 jaar en ouder) vertegenwoordigden 16 % van de bevolking in 1950 en 22 % in 2000. Rond 2028 zouden zij de drempel van de 30 % overschrijden en in 2050 bijna 33 % of één derde van de bevolking uitmaken.

In vergelijking met de mensen op arbeidsleeftijd (de 20- tot 59-jarigen) blijft het relatieve belang van de ouderen (60 jaar en ouder) voortdurend toenemen. De afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen die weergeeft dat er in 2000 40 ouderen waren voor 100 personen op arbeidsleeftijd, zou oplopen tot 69 in 2050. De vergrijzing van de bevolking is bijzonder frappant in vergelijking met de waarde van 1950 (29). Ook het aandeel 80-jarigen en ouder in de bevolking van 60 jaar en ouder stijgt aanzienlijk, namelijk van 16 % in 2000 tot 32 % in 2050. Ter vergelijking: in 1950 ging het om 9 %.

In totaal zou de gemiddelde leeftijd van de bevolking stijgen van 39 jaar in 2000 tot 45 jaar in 2050 wat 10 jaar meer is in één eeuw (in 1950 bedroeg de gemiddelde leeftijd 35 jaar) en 6 jaar meer in de loop van de komende 50 jaar, terwijl dat tijdens de voorbije 50 jaar 4 jaar was. Die evolutie getuigt eens te meer van de grotere en versnelde vergrijzing van de bevolking in de loop van de komende decennia.

b. Sociaal-economisch scenario

De sociaal-economische projectie bestaat uit drie luiken¹:

- de projectie van de potentiële beroepsbevolking² per geslacht en leeftijds-klasse;
- de opsplitsing van de resterende bevolking in de verschillende categorieën inactieven, d.w.z. de gepensioneerden, de schoolbevolking, de invaliden en de overige inactieve bevolking;
- de opsplitsing van de potentiële beroepsbevolking, per geslacht en leeftijds-klasse van vijf jaar (van 15 - 19 jaar tot 60 - 64 jaar³), in de verschillende componenten: werkgelegenheid, officiële werklozen⁴, oudere werklozen en bruggepensioneerden (zie tabel 8, p. 52).

1. Voor meer methodologische details: zie M. ENGLERT, N. FASQUELLE, M.-J. FESTJENS, M. LAMBRECHT, M. SAINTRAIN, C. STREEL, S. WEEMAES, "Verkenning van de financiële evolutie van de sociale zekerheid 2000-2050. De vergrijzing en de leefbaarheid van het wettelijk pensioensysteem", Federaal Planbureau, Planning Paper 91, januari 2002.

2. De potentiële beroepsbevolking bevat de bevolking in werkgelegenheid, in werkloosheid (oudere werklozen inbegrepen) en met een brugpensioen.

3. Na 65 jaar bestaat de potentiële beroepsbevolking alleen uit werkgelegenheid.

4. De definitie van de officiële werkloosheid (Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid) komt overeen met de werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledige werklozen en met de verplicht en vrijwillig ingeschreven niet werkende werkzoekenden, volgens de statistieken van de RVA

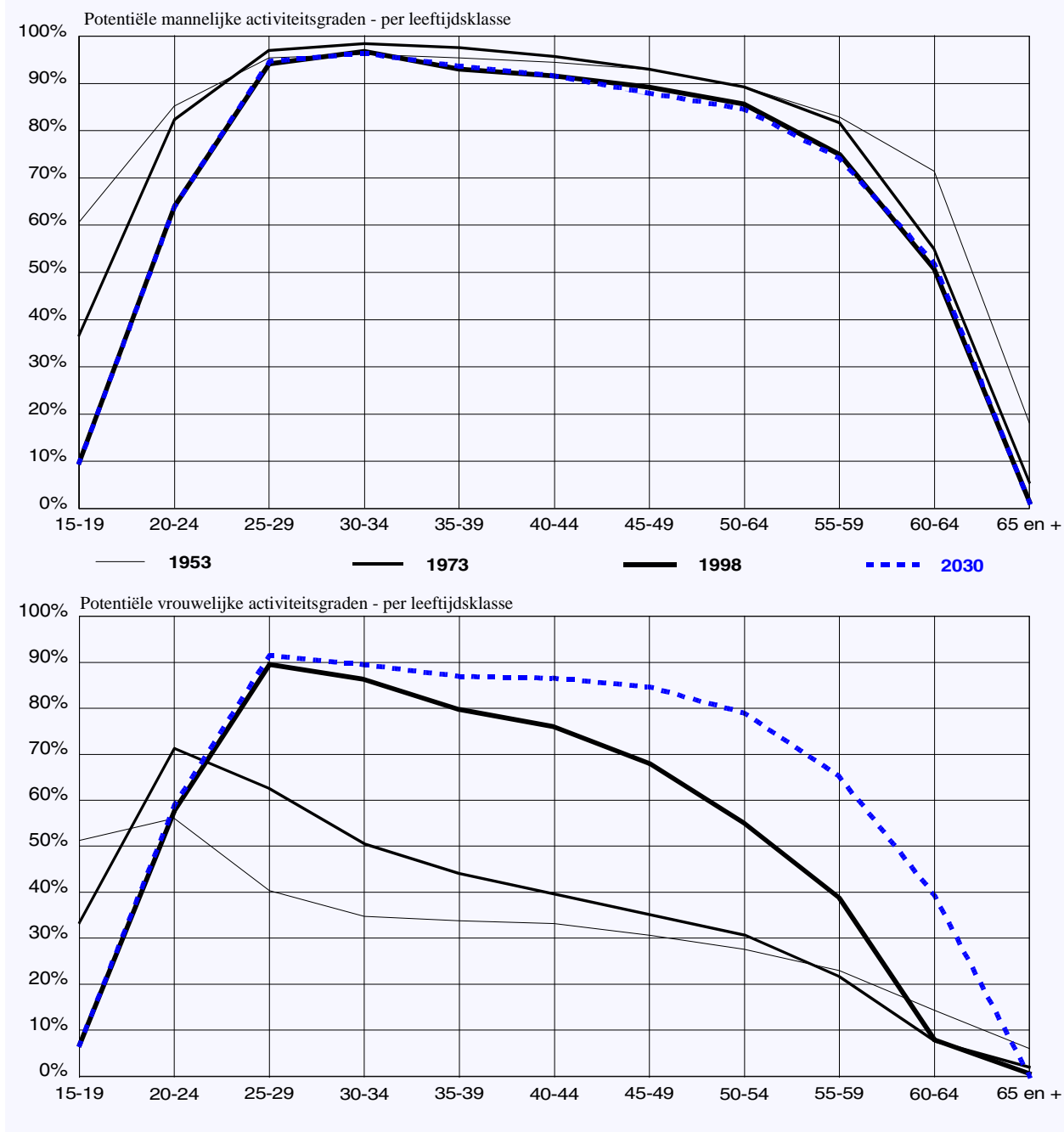
De volledige sociaal-economische projectie vloeit voort uit de kans om in elk van de sociaal-economische categorieën terecht te komen of te blijven. Aangezien 2030 heel ver in de toekomst ligt, kan er uiteraard geen sprake zijn van een prognose. Het gaat hier om een projectie met gelijkblijvende gedragingen en een ongewijzigde institutionele en wetgevende context. Dit betekent echter niet dat de gedragingen van de individuen niet veranderen: er wordt immers rekening gehouden met de trends uit het verleden, de recente gedragswijzigingen en wijzigingen in de wetgeving die bepaalde toekomstige gedragingen beïnvloeden.

Figuur 2 toont dat het gedrag van vrouwen i.v.m. hun beroepsprofiel gedurende de levenscyclus verandert. In 1953 en 1973 zijn de vrouwelijke activiteitsgraden, die vrij hoog waren voor de leeftijdscategorieën 15 tot 19 jaar en 20 tot 24 jaar - omwille van een lagere scholingsgraad - aanzienlijk lager vanaf 25 jaar, wanneer vrouwen de arbeidsmarkt verlieten voor de opvoeding van de kinderen. Vanaf 35 jaar daarentegen daalden de activiteitsgraden weinig in de leeftijdscategorieën vóór de pensioenleeftijd (60 jaar).

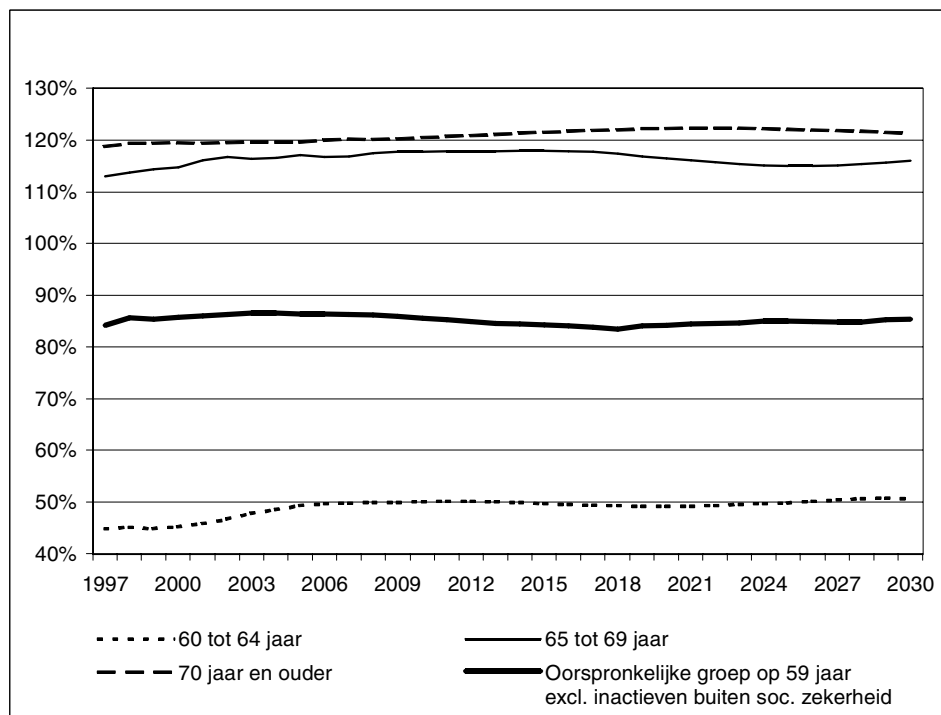
In vergelijking met 1953 vertonen de activiteitsgraden vanaf 1973 een dalende trend met de leeftijd. Op het einde van de 20^{ste} eeuw betekent het moederschap niet langer dat de vrouw zich uit het beroepsleven terugtrekt. Dat komt door het dalend aantal kinderen per vrouw, de maatregelen die deeltijdse arbeid aanmoedigen en de mogelijkheden tot kinderopvang. De leeftijd is daarentegen een belangrijkere oorzaak om zich uit het beroepsleven terug te trekken (naar invaliditeit of pensioen vóór de wettelijke pensioenleeftijd), wat ook voor mannen geldt.

In 2030 zijn de potentiële mannelijke activiteitsgraden, die in 1998 iets daalden ten opzichte van de vorige decennia, vrij stabiel in vergelijking met de recentste waarnemingen. Daartegenover staat dat de stijging van de vrouwelijke potentiële activiteitsgraden, die sinds de vorige decennia begonnen is, zich doorzet tijdens de projectieperiode. Die stijging heeft als tegenhanger een lager percentage huisvrouwen. En als gevolg van de lopende pensioenhervorming (zie sectie I.C.2.c.) wordt de pensionering van vrouwen uitgesteld, waardoor voor een gedeelte van hen de beroepsloopbaan verlengt. In 2030 zijn de vrouwelijke potentiële activiteitsgraden nog altijd lager dan de mannelijke maar het "verschil mannen - vrouwen" is aanzienlijk kleiner geworden.

FIGUUR 2 - Curven van de potentiële¹ activiteitsgraden
(in % van de overeenstemmende bevolking)



1. De potentiële activiteitsgraad van de leeftijdscategorie is de verhouding tussen de potentiële beroepsbevolking van de leeftijdscategorie i en de demografische bevolking van de leeftijdscategorie i, waarbij de potentiële beroepsbevolking het geheel van werknemers (de werkgelegenheid), werklozen (niet werkzoekende oudere werklozen inbegrepen) en bruggepensioneerden omvat.

FIGUUR 3 - Pensioneringsgraden mannen (alle regelingen)

De pensioneringsgraden bij de mannen zijn vrij stabiel maar over de ganse lijn is toch een lichte opwaartse trend waar te nemen o.a. door twee vrij nieuwe fenomenen:

- de toegenomen cumuleringsgraad: steeds meer mensen cumuleren een pensioen van de algemene regeling (werknemers en/of zelfstandigen) met een overheidspensioen (dus er zijn dubbelstellingen)
- de toegenomen emigrantengraad: omwille van het feit dat steeds meer Belgen uitwijken naar het buitenland om onder de zon van hun pensioen te genieten; en anderzijds keren heel wat immigranten terug naar hun land van oorsprong mét hun belgisch pensioen¹.

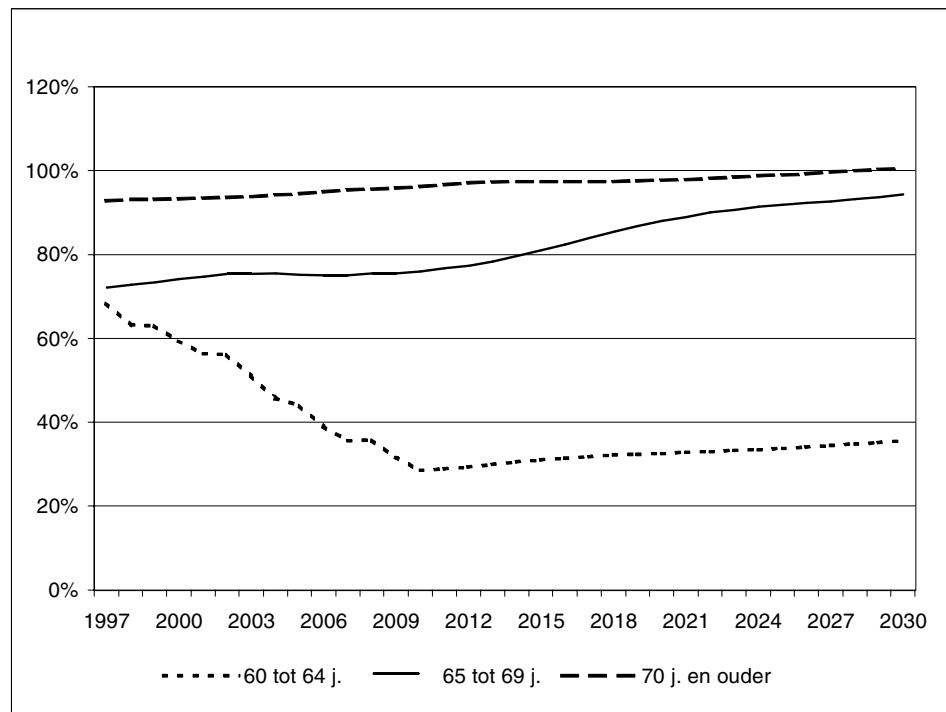
Deze opwaartse trend wordt tussen 2010 en 2025 gedeeltelijk gecompenseerd door het kleiner aandeel van de werkgelegenheid in de overheidssector in de mannelijke bevolking van 59 jaar ('oorspronkelijke groep²') waar men op een jongere leeftijd met pensioen gaat.

1. Volgens het demografisch concept worden enkel de in België gedomicilieerde personen geteld.
 2. De oorspronkelijke groep vertegenwoordigt de sociaal-economische categorie in dewelke de toekomstig gepensioneerde aanwezig is in het jaar voorafgaand aan het jaar waarop hij op pensioen gaat. De sociaal-economische categorieën die de oorspronkelijke groepen vormen zijn de volgende: de werkgelegenheid per beroepsstatuut, de werkloosheid, de bruggepensioneerden, de invaliden per regeling, de andere inactieven.

De knik die is waar te nemen in het begin van de periode voor de 60-64-jarigen is te wijten aan een leeftijdseffect veroorzaakt door de uitgedunde oorlogsgeneratie (° 40-45).

De stijging van de mannelijke pensioneringsgraden vanaf de tweede helft van de jaren 2020 wordt, naast het effect van de leeftijdsstructuur (hier speelt het effect van het dalend geboortecijfer vanaf 1965), verklaard door de stijging van de werkgelegenheidsgraad binnen de bevolking die de pensioenleeftijd bereikt (zie 'oorspronkelijke groep'¹ op figuur 3). Vanuit de werkgelegenheid gaat men immers vlugger met pensioen vóór de wettelijke leeftijd van 65 jaar, dan wanneer men uit de werkloosheid, invaliditeit of brugpensioen komt.

FIGUUR 4 - Pensioneringsgraden vrouwen (alle regelingen)



De sterke terugloop in de vrouwelijke pensioneringsgraad van de 60 tot 64-jarigen (figuur 4) is te wijten aan de pensioenhervorming: aangezien heel wat vrouwen - zeker in het begin van de projectieperiode - onvoldoende loopbaanjaren hebben om met pensioen te mogen gaan vóór de leeftijd van 65 jaar, blijven zij, hetzij in de werkgelegenheid of werkloosheid, hetzij in een andere vorm van inactiviteit, nl. invaliditeit of brugpensioen.

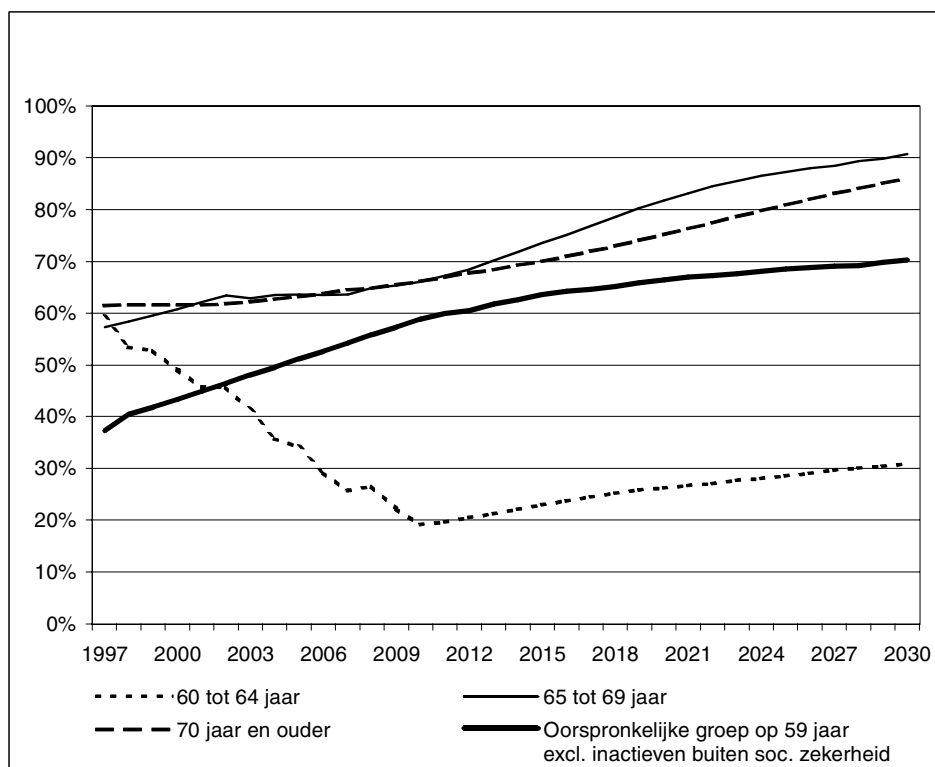
Er zijn ook heel wat vrouwen die in het verleden een zeer korte loopbaan hebben gehad en dan voorgoed de arbeidsmarkt hebben verlaten. Vóór de pensioenhervorming vroegen deze vrouwen gedurende enkele jaren hun klein pensioen aan, in afwachting van de pensionering van hun echtgenoot. Eens die op pensioen

1. In figuur 3 toont de 'oorspronkelijke groep' dat nog meer dan 85 % van de mannelijke bevolking op 59 jaar de volgende jaren mogelijk op pensioen kunnen gaan.

ging, werd het pensioen van de vrouw verlaten om een pensioen van de echtgenoot aan gezinsbedrag te kunnen genieten, dat groter was dan de som van de twee pensioenen tegen het bedrag alleenstaanden. Sinds de pensioenhervorming, kunnen deze vrouwen hun pensioen niet meer aanvragen wegens onvoldoende loopbaanjaren.

De stijgende pensioneringsgraden na de overgangperiode van de pensioenhervorming voor de 60-64 jarigen en de oudere leeftijdsklassen, is uiteraard te wijten aan de toenemende participatie op de arbeidsmarkt en de verlenging van de loopbaan. Steeds meer vrouwen vragen hun eigen pensioen aan omdat hun pensioen groter is dan het verschil tussen een pensioen aan gezinsbedrag van de echtgenoot (dat tegen 75% van de refertewedde wordt berekend) en zijn alleenstaandenpensioen (dat aan 60% wordt berekend). Ook de verschuiving van de leeftijdsstructuur speelt een rol omwille van het dalend geboortecijfer sinds 1965 evenals het groter aandeel van de beroepsbevolking met een baan, waarvoor meer vervroegde pensioneringen genoteerd worden.

FIGUUR 5 - Pensioneringsgraden vrouwen zonder overleving (alle regelingen)



De stijging van de vrouwelijke pensioneringsgraden (na de overgangperiode van de pensioenhervorming) is nog meer uitgesproken indien er geen rekening wordt gehouden met de overlevingspensioenen zoals in figuur 5 getoond wordt. De oorspronkelijke groep¹, waaruit de gepensioneerden afkomstig zijn, neemt immers in omvang toe.

1. Zie voetnota op p. 41

c. Macro-economische projectie

Het macro-economisch scenario geeft een langetermijnevolutie voor wat betreft de productiviteit, de lonen, de werkgelegenheid, de structurele of minimale werkloosheidsgraad en de intrestvoet.

Voor de periode 2000-2006 is het scenario gebaseerd op de middellangetermijnprojecties van het Federaal Planbureau, in dit geval van april 2001¹. Voor de jaren na 2006, wordt het macro-economisch scenario bepaald aan de hand van hypothesen, meestal gebaseerd op langetermijnevoluties uit het verleden, rekening houdend met recente trends en gewijzigde wetgeving.

De scenario's van het Federaal Planbureau hanteren sinds verscheidene jaren een 'laag' en een 'hoog' scenario (vergeleken met de gemiddelde productiviteitsgroei van 2 % in de periode 1913-2000) wat betreft de verdere ontwikkeling van de productiviteitsgroei per tewerkgestelde na 2006, nl. 1,75 % (scenario A1) en 2,25 % (scenario B1). Beide scenario's over de evolutie van de productiviteitswinst op lange termijn passen in de langetermijntendens van de Belgische economie. Sinds 1913 is er immers informatie beschikbaar over de productiviteitsgroei van de Belgische economie. Die productiviteitsgroei verschilt sterk naargelang de periode²: de productiviteitsgroei per arbeidsplaats bereikt gemiddeld ongeveer 2 % voor de langst bekende periode (1913-2000). Ze is echter veel groter voor de voorbije halve eeuw (2,7 %) maar neigt momenteel naar een lagere groei o.a. als gevolg van de toename van de deeltijdse arbeid en van de maatregelen ter bevordering van een daling van de arbeidskost (o.a. loonmatiging, vermindering van sociale bijdragen en ontwikkeling van speciale statuten voor arbeiders met een lage productiviteit).

De hypothese over de productiviteitswinst van 2,25 % per jaar, gecombineerd met een hypothese van stagnerende werkgelegenheid, leidt bovendien tot een economische groei (na de middellange termijn) die overeenstemt met de langetermijntendens van de Belgische economie nl. ongeveer 2,25 % per jaar voor de langst bekende periode (1820-2000)³.

Een productiviteitsgroei van 1,75 % komt overeen met de gemiddelde stijging die in België, en ook in het geheel van de EU, werd opgetekend in de jaren 80 en 90. De meeste internationale instellingen en planningsinstituten van de buurlanden hanteren deze hypothese eveneens.

De hypothese over de gemiddelde jaarlijkse productiviteitstoename van 1,75 % dat gehanteerd wordt in scenario A1, kan bijgevolg als 'voorzichtig' beschouwd worden. Artikel 7 van de Wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds stelt immers het volgende:

1. Bij de voorbereiding van dit rapport waren de aangepaste middellangetermijnprojecties van 2002 nog niet beschikbaar.
2. Zie N.FASQUELLE, S.WEEMAES, "*Verkenning van de financiële evolutie van de sociale zekerheid tot 2050*", Federaal Planbureau, Planning Paper 83, november 1997, p.14
3. Gegevensbank van Angus Maddison, aangevuld met gegevens van de Belgische Nationale Rekeningen; berekeningen van het FPB.

“[...] gaat de Studiecommissie voor de vergrijzing in het bijzonder uit van de volgende principes: 1° inzake economische groei wordt gerekend met een voorzichtige raming van de trendgroei, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met de mogelijke gevolgen van de demografische evolutie voor deze trendgroei; [...]”

De lonen volgen de productiviteitsstijging, wat overeenstemt met een constante verdeling van de toegevoegde waarde tussen winst en lonen.

De evolutie van de werkgelegenheid is iets dynamischer dan de groei van de beroepsbevolking tot de structurele werkloosheidsgraad is bereikt¹. Eens die minimale werkloosheidsgraad is bereikt, evolueert de werkgelegenheid mee met de beroepsbevolking. De werkgelegenheid zal op middellange termijn gemiddeld met 0,9 % per jaar groeien (2000-2010), wat vergelijkbaar is met de periode 1995-1999, waar eveneens een gemiddelde werkgelegenheidstoename van 0,9 % per jaar werd genoteerd. Na 2010 zal er een nulgroei optreden. Een gemiddelde toename van de werkgelegenheid van 0,9 % per jaar over de periode 2000-2010 veronderstelt dat het werkgelegenheidsbeleid van de voorbije jaren even doeltreffend zal zijn.

De werkgelegenheidscreatie van gemiddeld 0,3 % per jaar gedurende de periode 2000-2030 - een groei die te wijten is aan een aanzienlijke arbeidscreatie vóór 2010 - blijkt echter ruimschoots onvoldoende te zijn om een behoorlijke stijging van de werkgelegenheidsgraad² te kunnen realiseren: in 2000 bedroeg de werkgelegenheidsgraad 59 %, wat zou evolueren naar 61,5 % in 2010 (wat nog een heel eind verwijderd is van de ‘Lissabondoelstelling’ van 70 %) en 64,8 % in 2030.

Tabel 6 toont de macro-economische resultaten onder de twee scenario's, nl. het scenario A1 met een productiviteitsgroei van 1,75 % op lange termijn en het scenario B1 met een productiviteitsgroei van 2,25 %. Zoals vermeld stemmen de resultaten tussen 2000 en 2006 in beide scenario's overeen omdat ze beiden gebaseerd zijn op de ‘Economische Vooruitzichten 2001-2006’ van het Federaal Planbureau van april 2001.

TABEL 6 - Macro-economische projectie (2000-2030; %)

Productiviteit op lange termijn	Scenario A1 1.75 %		Scenario B1 2.25 %	
	2000-2010	2011-2030	2000-2010	2011-2030
Werkgelegenheid ^a	0,9	0,0	0,9	0,0
Productiviteit en lonen ^a	1,9	1,8	2,0	2,3
Bbp ^a	2,6	1,7	2,8	2,2
Structurele werkloosheidsgraad ^b op L.T.	7,9%		7,9%	

a. Gemiddelde jaarlijkse groeivoet in reële termen

b. Inclusief oudere niet werkzoekende werklozen (wat neerkomt op een werkloosheidsgraad van 5 % van de beroepsbevolking volgens de officiële definitie van het FMTA vóór de recente wetswijziging betreffende de toegang tot het statuut van ‘niet werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werkloze’). Op langere termijn zou dit evolueren naar een totale werkloosheidsgraad van 7,6%.

1. Deze wordt bereikt rond het jaar 2030. Aldus groeit de werkgelegenheid iets vlugger dan de toename van de beroepsbevolking (in ruime zin), namelijk met 0,225 %.
2. Percentage van de bevolking op arbeidsleeftijd (15 tot 64 jaar)

d. Sociaal-beleidsscenario

Het sociaal-beleidsscenario beschrijft de langetermijnhypothese omtrent de welvaartsaanpassingen van de sociale uitkeringen en de evolutie van de loongrenzen en forfaitaire bedragen in reële termen, bovenop de automatische prijsindexering (tabel 7).

Het sociaal beleid gebaseerd op wettelijke beleidsintenties

Het K.B. van 23.12.1996¹ tot uitvoering van de wet inzake de pensioenhervorming in de werknemersregeling en de regeling der zelfstandigen, voorziet een verhoging van de loongrenzen in functie van de "loonmarge"², de invoering van het minimumrecht per loopbaanjaar gekoppeld aan het minimumloon en de mogelijkheid om selectieve welvaartsaanpassingen aan de reeds gepensioneerden toe te kennen.

TABEL 7 - De sociale beleidsscenario's (reële jaarlijkse groeivoet in % - periode 2007 - 2050)

productiviteit op lange termijn	1,75 % (scenario A1)	2,25 % (scenario B1)
Lonen (macro-economische evolutie)	1,75	2,25
- Wage drift	0,5	0,5
- Conventionele loonstijging	1,25	1,75
1. Pensioenen (algemene regeling)		
- Loongrens	1,25	1,75
- Minimumrecht per loopbaanjaar, grensbedrag ^a	1,25	1,75
- Welvaartsaanpassing	0,0	0,5
2. Andere takken van de sociale zekerheid		
- Loongrens	1,25	1,75
- Welvaartsaanpassing	0,0	0,5
3. Uitkeringen niet gebonden aan de lonen (kinderbijslag, minimumpensioen,...)	0,5	1,0
4. Overheidspensioenen		
- Perequatie (integrale welvaartsaanpassing)	1,25	1,75

a. alhoewel dit grensbedrag bij wet enkel gekoppeld is aan de prijsevolutie

Loongrenzen met 0,5 % (wage drift) losgekoppeld van de loonevolutie

Op basis van het bovengenoemde K.B. is de toename van de loongrenzen, die in aanmerking wordt genomen bij de berekening van het rustpensioen, vastgesteld op 1,25 % in het scenario A1 en 1,75 % in het scenario B1. Dit stemt overeen met

1. "Om het geloof in het wettelijk pensioen te versterken" (zie Verslag aan de Koning, punt 4) ...
 art. 10 "waardoor voortaan het geïndexeerd berekeningsplafond tweejaarlijks op basis van de marge voor reële loonsverhogingen zal worden aangepast."
 art. 8 "het minimumrecht per loopbaanjaar is gekoppeld aan de evolutie van het gemiddeld minimum maandinkomen."
 art. 11 "aan de gepensioneerden op een selectieve wijze een welvaartsverhoging toe te kennen."
2. Met name "maximale beschikbare marges voor de loonkostenontwikkeling" vastgesteld in het kader van de wet ter bevordering van de werkgelegenheid en ter vrijwaring van de concurrentiekracht.

de conventionele loonstijgingen, rekening houdende met een *wage drift*¹ van 0,5 % per jaar.

Bij uitbreiding wordt een gelijkaardige hypothese gehanteerd voor de loongrens van de andere vervangingsinkomens.

Minimumrecht per loopbaanjaar met 0,5 % (wage drift) losgekoppeld van de loonevolutie

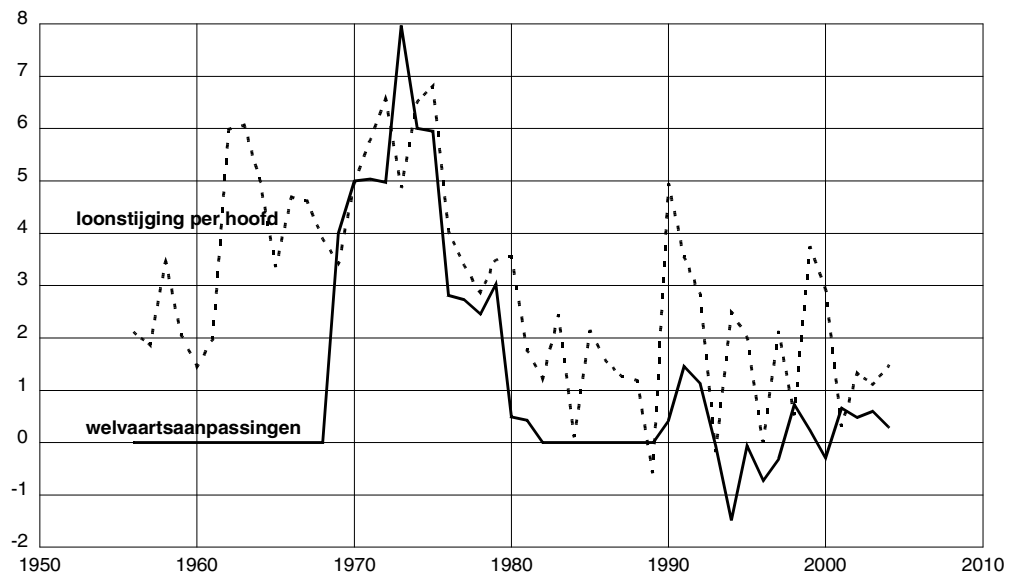
Het minimumrecht per loopbaanjaar, op voorwaarde van minimaal 15 kalenderjaren tewerkstelling als werknemer van ten minste één derde van een full-time arbeidsrooster, is bij wet gekoppeld aan het minimum maandloon op de leeftijd van 21 jaar dat geldt op het moment van de pensioenberekening. Vandaar dat zijn toekomstige evolutie wordt gekoppeld aan de conventionele loonstijgingen: namelijk 1,25 % in het scenario A1 en 1,75 % in het scenario B1.

De nieuwe pensioenwet bepaalt ook dat het pensioenbedrag, na toepassing van het minimumrecht per loopbaanjaar, niet hoger mag zijn dan het grensbedrag². Alhoewel het grensbedrag volgens de wet enkel gekoppeld is aan de prijsevolutie - hetgeen de invloed van het minimumrecht op lange termijn zou uithollen - wordt er verondersteld dat ook dit grensbedrag evolueert met de "loonmarge". Zelfs met die hypothese verandert het aantal vrouwen die een beroep zullen doen op het minimumrecht per loopbaanjaar naarmate zij hun pensioenbedrag verbeteren (verschuiving van een arbeidersstatuut naar het bediendenstatuut, verlenging van de loopbaan).

Welvaartsaanpassing met 1,75 % losgekoppeld van de loonevolutie

De globale jaarlijkse welvaartsaanpassingen van de pensioenen worden met 1,75 % losgekoppeld van de macro-economische loonevolutie, waardoor in het scenario A1 geen welvaartsaanpassing wordt toegekend aan de vervangingsinkomens. In scenario B1 betekent die loskoppeling een gemiddelde jaarlijkse welvaartsaanpassing van 0,5 %. Die loskoppeling is een interpretatie van het K.B. van 23.12.1996 tot uitvoering van de wet inzake de pensioenhervorming.

1. De stijging van het gemiddelde loon tengevolge van de wijziging in de verdeling van de werkgelegenheid per kwalificatie, leeftijd en geslacht.
2. van 35 000 BEF/maand voor de alleenstaanden en 43 750 BEF/maand voor het gezinshoofd. Dit grensbedrag wordt gepronotiseerd met de vastgestelde loopbaanbreuk. Alle bedragen genoemd in de pensioenwet zijn gekoppeld aan de index 405,55 (basis 1966) en evolueren volgens de bepalingen van de wet van 2 augustus 1971 die de koppeling aan het indexcijfer van de consumptieprijzen regelt.

FIGUUR 6 - Reële Loonstijging per hoofd (privé sector) en welvaartsaanpassingen

De binding van de pensioenen aan de welvaartstoename start vanaf 1 juli 1969 met aanvankelijk een aantal pensioenherwaarderingsen en vervolgens de wet van 28 maart 1973 (wet Namèche) die jaarlijkse welvaartsaanpassingen installeert voor alle socialezekerheidsuitkeringen (zie figuur 6). Dit betekende een inhaling op de loonstijgingen tijdens de periode 1961-1974, terwijl de werkloosheidsgraad daalde tot amper 2,5 % begin de jaren 70. De pensioenherwaarderingsen en vervolgens de wet Namèche zorgden voor een opwaardering van de pensioenen tijdens de periode 1969-1981 met meer dan 60 %. In 1980 werden de proportionele welvaartsaanpassingen omgezet in forfaitaire bedragen en vervolgens op nul gezet omwille van de toenemende werkloosheidsgraad. Sedertdien werden geen welvaartsaanpassingen toegekend, uitgezonderd voor de oudste pensioenen in oktober 1990 en oktober 1991. In de begroting 2001 worden welvaartsaanpassingen voorzien tijdens de periode 2002-2005.

In figuur 6 zijn de verhogingen van het minimumpensioen niet meegerekend omdat men mag verwachten dat het nieuwe stelsel van minimumrecht per loopbaanjaar steeds meer het minimumpensioen zal vervangen, wegens de minder strenge toepassingsvoorwaarden (15 kalenderjaren met minstens 1/3-arbeidsrooster i.p.v. 30 kalenderjaren met minstens 185 dagen van zes uur) en het grensbedrag dat hoger is dan het bedrag van het minimumpensioen.

Over de periode 1969-1992 bedroeg de gemiddelde jaarlijkse welvaartsaanpassing 2,2 % terwijl de lonen over die periode toenamen met 3,3 % per jaar; dus een loskoppeling van afgerond 1 %.

Bovenstaande figuur illustreert ook dat de welvaartsaanpassingen *met meerdere jaren achterstand reageren* op de loonevolutie. Daarom lijkt het aangewezen de periode sedert de wet van 21 mei 1955¹ tot eind 1992 als referentie te nemen; dan bedroeg de gemiddelde jaarlijkse welvaartsaanpassing 1,4 % terwijl de lonen over die periode toenamen met 3,4 % per jaar, een loskoppeling van 1,9 %.

Indien we daarentegen de periode 1993-2005 beschouwen, met de invloed van de genormeerde loontoename, gemiddeld 1,5 %, dan worden de negatieve wel-

1. die het kapitalisatiesysteem vervangt door het repartitiestelsel

vaartsaanpassingen sinds de invoering van de gezondheidsindex (1994) omzeggens geneutraliseerd door de beloofde 2 % verhoging van de oudere pensioenen tijdens de periode 2002-2005; dus een loskoppeling met 1,5 %.

Aan de hand van bovenstaande analyse is er gekozen voor een loskoppeling van de welvaartsaanpassingen met 1,75 %; dat het midden houdt tussen 1,5 % en 1,9 %. Deze keuze wordt eveneens onderbouwd door de evoluties over de gehele periode 1956-2002: de lonen stegen gemiddeld met 2,9 %, de gemiddelde welvaartsaanpassing met 1,1 %; m.a.w. ook een loskoppeling met 1,8 %. Vandaar dat in het scenario A1 met een loontoename van 1,75 % geen welvaartsaanpassing worden toegekend aan de vervangingsinkomens. In scenario B1 betekent die loskoppeling een gemiddelde jaarlijkse welvaartsaanpassing van 0,5 %.

Bij uitbreiding wordt een gelijkaardige hypothese gehanteerd voor de jaarlijkse welvaartsaanpassing van de andere vervangingsinkomens.

In de praktijk mag men zich niet zozeer aan een lineaire welvaartsaanpassing verwachten. Een selectieve welvaartsaanpassing, zoals voorzien in de wet omtrent de pensioenhervorming, wijst eerder in de richting van een hogere welvaartsaanpassing voor de oudste en laagste pensioenen en een lagere voor de jongste en hogere pensioenen¹.

Een sociaal-beleidsscenario waarbij de welvaartsaanpassing met 1,25 % wordt losgekoppeld van de loonevolutie i.p.v. 1,75 %, wordt besproken in sectie B ("*Aanvullende scenario's van de Studiecommissie voor de vergrijzing*"). Die loskoppeling van 1,25 % betekent dat in scenario A3 en B3 welvaartsaanpassingen van respectievelijk 0,5 % en 1 % worden toegekend.

Forfaitaire toelagen met 1,25 % losgekoppeld van de loonevolutie

Een forfaitaire toelage wordt, per definitie, niet beïnvloed door welke loongrensontwikkeling dan ook. Een loskoppeling met 1,75 % van de loonevolutie (zoals bij de vervangingsinkomens) zou een forse achteruitgang teweegbrengen van deze sociale toelagen (in relatieve termen). Indien de forfaitaire toelagen echter mee zouden evolueren met de loongrenzen van de overige uitkeringen (nl. met respectievelijk 1,25 % en 1,75 % in het scenario A1 en het scenario B1) zou dat leiden tot een opvallende ongelijkheid t.o.v. de vervangingsinkomens, die slechts een welvaartsaanpassing van 0 % en 0,5 % zouden krijgen. In deze context werd gekozen voor de hypothese van een welvaartsbinding voor de forfaitaire toelagen met respectievelijk 0,5 % en 1 %, afhankelijk van het gehanteerde scenario.

De sociale uitkeringen, die gekoppeld zijn aan de hypothese over de ontwikkeling van de forfaitaire toelagen, zijn de volgende:

- de gemiddelde kinderbijslag, waarvan de evolutie in alle sociale beschermingsregelingen parallel verloopt met de hypothese over welvaartsaan-

1. Zulke selectieve welvaartsaanpassing vraagt een verdere verfijning van het model PENSION en kan tot op heden nog niet gesimuleerd worden.

- passing van de forfaitaire toelagen (in 2000 vertegenwoordigde de kinderbijslag 1,8 % van het bbp);
- de gemiddelde uitkering voor arbeidsongeschiktheid in de regeling van de zelfstandigen, waarvan de ontwikkeling parallel verloopt met de hypothese over welvaartsaanpassing van de forfaitaire toelagen (in 2000 vertegenwoordigde de uitkering voor arbeidsongeschiktheid in de regeling van de zelfstandigen 0,1 % van het bbp);
 - de werkloosheidsuitkeringen tegen het forfait voor samenwonenden in de "derde periode van werkloosheid" (m.a.w. mensen die sinds ten minste 15 maanden en eventueel langer werkloos zijn), waarvan de ontwikkeling parallel verloopt met de hypothese over welvaartsaanpassing van de forfaitaire toelagen (in 2000 vertegenwoordigde de "forfaitaire" werkloosheidsvergoeding 0,2 % van het bbp);
 - de RVA-toelagen voor deeltijdse of voltijdse loopbaanonderbreking, waarvan de ontwikkeling parallel verloopt met de hypothese over welvaartsaanpassing van de forfaitaire toelagen (in 2000 vertegenwoordigden de RVA-toelagen voor loopbaanonderbreking 0,1 % van het bbp);
 - het gedeelte van het gemiddelde pensioen van de zelfstandigen voor de loopbaanjaren vóór 1984, dat voor die jaren op basis van een forfaitair beroepsinkomen werd berekend (in 2000 vertegenwoordigden de pensioenen van de zelfstandigen (forfaitair en beroepsgedeelte samen) 0,7 % van het bbp);
 - de gemiddelde IGO-uitkering, die in feite minder snel evolueert dan de welvaartsaanpassing van de forfaitaire toelagen, omdat de uitkering dikwijls een aanvulling van een pensioen is, die op zijn beurt verloopt volgens de sterkere evolutie van de loongrenzen (in 2000 vertegenwoordigden de uitgaven voor de Inkomensgarantie voor Ouderen 0,1 % van het bbp).

Naast die forfaitaire uitkeringen, die als minimumuitkeringen kunnen worden beschouwd, is er nog het "minimumpensioen" van de werknemersregeling (zie p.47).

Sociaal beleid buiten de sociale zekerheid: overheidspensioenen

Bij de berekening van het overheidspensioen bestaat er geen begrenzing op het loon maar wel op het berekend pensioenbedrag. Gelet op het hoge niveau van dat maximumpensioen werd met deze remmingsfactor in de projecties geen rekening gehouden. Vermits in de projecties de overheidspensioenen berekend zijn aan de hand van de evolutie van de conventionele loonstijging, die per hypothese jaarlijks evolueren met resp. 1,75 % en 2,25 % verminderd met de *wage drift*, wordt er in de projecties impliciet verondersteld dat het maximumpensioen gekoppeld is aan de evolutie van de conventionele lonen.

Een groter verschil met de algemene regeling is de "perequatie" van het overheidspensioen, waardoor dit aan de loonstijging (exclusief de *wage drift*) wordt aangepast. Het ambtenarenpensioen volgt dus elke loonstijging¹ van de actieve ambtenaar.

Een breuk met het gevoerde beleid in het verleden

De hypothesen voor het sociaal beleid op lange termijn inzake de socialezekerheidsuitkeringen stemmen niet overeen met het beleid dat gevoerd werd tussen 1982 en 1998. Gedurende die periode werd geen enkele welvaartsaanpassing gegeven, behalve enkele selectieve en beperkte aanpassingen in de regeling van de werknemerspensioenen en de introductie van anciënniteitstoelagen in de werkloosheid, in het begin van de jaren 90. Ook de loongrenzen werden niet verhoogd gedurende die periode.

De wet rond de pensioenhervorming bracht daar verandering in: die bevat een luik over de toename van de loongrens en de welvaartskoppeling (zie p.47). Dezelfde filosofie wordt in deze langetermijnverkenningen ook toegepast op de andere vervangingsinkomens om de coherentie tussen de verschillende takken van de sociale zekerheid te behouden.

Er is ook rekening gehouden met de sociale correcties voorzien in de begroting 2001: selectieve welvaartsaanpassing voor de pensioenen in de werknemersregeling en in de regeling der zelfstandigen, verhoging van enkele minimumuitkeringen, verhoging van de loongrens in de werkloosheidsverzekering en verhoging van de kinderbijslag in de regeling der zelfstandigen.

e. De onderwijsuitgaven

Ook de onderwijsuitgaven zijn verbonden aan de demografische evolutie.

De personeelsuitgaven kunnen geïdentificeerd worden. De andere uitgaven verbonden aan het onderwijs (bv. schoolgebouwen, werkingskosten,...) zijn daarentegen opgenomen in een globaal pakket van andere overheidsuitgaven.

Op lange termijn worden de personeelsuitgaven in het onderwijs beïnvloed door de evolutie van de werkgelegenheid, die parallel met de schoolbevolking evolueert en door de evolutie van de bezoldigingen, die de lonen uit de andere sectoren - en dus de productiviteitstijging - volgt. De conventionele loonstijging in het onderwijs bedraagt bijgevolg 1,25 % in het scenario A1 en 1,75 % in het scenario B1.

Daarnaast evolueren de andere onderwijsuitgaven - zoals de primaire uitgaven (zonder de uitgaven die verbonden zijn aan de sociale bescherming) - parallel met het bbp.

1. Zolang het gaat over een algemene baremaherziening (ABH) of een sociale programmatie (SP). Het toekennen van premies aan de actieve ambtenaar heeft geen perequisite tot gevolg.

2. Resultaten

a. Werkgelegenheid

De resultaten m.b.t. tot de beroepsbevolking, de werkgelegenheid, de werkloosheid en het brugpensioen worden samengevat in tabel 5.

TABEL 8 - Beroepsbevolking, werkgelegenheid, werkloosheid, brugpensioen

	2000	2010	2030
Beroepsbevolking ^a (duizendtallen)	4556.7	4807.6	4622.0
Activiteitsgraad (% bevolking 15-64)	65.5%	66.4%	68.2%
<i>Vrouwen</i>	58.8%	62.8%	66.4%
<i>Mannen</i>	72.1%	69.8%	70.1%
Werkgelegenheidsgraad (% bevolking 15-64)	59.0%	61.5%	64.8%
<i>15-54 jaar</i>	65,7%	68,9%	72,7%
<i>55-64 jaar</i>	24,3%	32,0%	36,2%
<i>Vrouwen</i>	51.5%	57.8%	63.1%
<i>Mannen</i>	66.3%	65.2%	66.6%
Werkloosheidsgraad ^b (% overeenkomstige beroepsbevolking)	10.0%	7.3%	5.0%
Totale werkloosheidsgraad ^a (% overeenkomstige beroepsbevolking)	12.9%	11.0%	7.9%
Brugpensioneringsgraad (% potentiële beroepsbevolking)	12.1	11.3	13.3

a. In ruime zin (dus inclusief oudere niet werkzoekende werklozen).

b. Volgens de officiële definitie van het FMTA (dus exclusief oudere niet werkzoekende werklozen), vóór de recente wetwijziging betreffende de toegang tot het statuut van 'niet werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werkloze'

Er wordt een stijging van de totale activiteitsgraad verwacht: voornamelijk omwille van de toenemende arbeidsparticipatie van de vrouw, die gedeeltelijk de demografische daling compenseert. De daling in de mannelijke activiteitsgraad in het eerste decennium is een puur demografisch effect: door het feit dat er steeds meer mannen zich in de oudere leeftijdsklassen van de beroepsbevolking bevinden, met een lagere activiteitsgraad dan de jongere, ook al is die licht stijgend, zal de globale mannelijke activiteitsgraad afnemen.

De toename van de werkgelegenheidsgraad zou gematigd blijven. Er zou echter wel een grote stijging waar te nemen zijn bij de 55-plussers: dit is nagenoeg volledig te wijten aan de stijgende werkgelegenheidsgraad bij vrouwen in deze leeftijdsklasse: die evolueert immers van 16,2 % in 2000 naar 36,9 % in 2030, terwijl de toename van de werkgelegenheidsgraad bij de oudere mannen beperkt blijft van 32,7 % in 2000 tot 35,5 % in 2030.

b. Afhankelijkheidscoëfficiënten en vervangingsratio

i. Afhankelijkheidscoëfficiënten

Tabel 9 presenteert de afhankelijkheidscoëfficiënten volgens verschillende definities.

TABEL 9 - Afhankelijkheidscoëfficiënten (in %) - scenario A1 en scenario B1

	2000	2010	2020	2030	2030 - 2000
Afhankelijkheidscoëfficiënten van de ouderen					
- demografisch: 60 en + / 20 - 59	40,1	43,7	52,5	62,9	+ 56,8 %
- sociaal-demografisch: gepensioneerden / beroepsbevolking ^a	47,2	47,7	57,5	70,8	+ 50,1 %
- sociaal-economisch: gepensioneerden / werkgelegenheid	54,1	53,6	63,6	76,9	+ 42,0 %
- financieel: pensioenmassa / arbeidsinkomens					
scenario A1	15,1	14,3	16,5	19,3	+ 27,5 %
scenario B1	15,1	14,2	16,2	18,6	+ 23,0 %
Totale afhankelijkheidscoëfficiënten (excl. schoolbevolking en kinderen)					
- sociaal-demografisch: (gepensioneerden + bruggepensioneerden + werklozen+ invaliden) / beroepsbevolking	66,9	67,0	76,4	88,1	+ 31,6 %
- sociaal-economisch: (gepensioneerden + bruggepensioneerden + werklozen + invaliden) / werkgelegenheid	76,8	75,2	84,5	95,6	+ 24,5 %
- financieel: (pensioenen+ bruggpensioenen + werkloosheidsvergoedingen +uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid) / arbeidsinkomens					
scenario A1	21,2	19,7	21,7	23,9	+12,8 %
scenario B1	21,2	19,7	21,4	23,2	+ 9,7 %
- financieel met gezondheidsuitgaven					
scenario A1	31,9	31,7	34,8	38,1	+ 19,4 %
scenario B1	31,9	31,5	34,4	37,3	+ 17,1 %

a. In de ruime zin: werkgelegenheid + werklozen (inclusief oudere niet-werkzoekende werklozen).

Omdat de beroepsbevolking minder vlug daalt dan de bevolking op arbeidsleeftijd, o.m. omwille van de toenemende activiteitsgraad van de vrouw, zal de *sociaal-demografische* afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen met niet meer dan 50,1% toenemen tegen het hoogtepunt van de vergrijzing. Dat is minder dan de toename van de demografische coëfficiënt.

Door de evolutie van de werkgelegenheidsgraad, gaat de *sociaal-economische* coëfficiënt (gepensioneerden / werkgelegenheid) minder sterk toenemen, nl. met 42 % tussen 2000 en 2030.

Uiteindelijk zal de *financiële* afhankelijkheidscoëfficiënt (pensioenmassa/arbeidsinkomens) 'slechts' toenemen met 27,5 % tussen 2000 en 2030 in scenario A1 en 23 % in scenario B1, omwille van de tragere evolutie van het gemiddeld pensioenbedrag t.o.v. de loonevolutie (zie sectie *ii*, hieronder).

De groei van de *totale* afhankelijkheidscoëfficiënten (dus niet alleen van de gepensioneerden, maar ook van de bruggepensioneerden, de werklozen en de invaliden¹) is aanzienlijk zwakker dan de afhankelijkheidscoëfficiënten van de ouderen, ook al blijft de groei belangrijk. De *sociaal-demografische* en de *sociaal-economische* afhankelijkheidscoëfficiënten nemen respectievelijk met 31,6 % en 24,5 % toe. Door de dalende werkloosheidsgraad zal het aantal werklozen dalen. Het aantal invaliden en bruggepensioneerden daarentegen zal toenemen omwille van de stijgende werkgelegenheid in de eerste twee decennia. Hierdoor zou het aantal gerechtigden op deze vervangingsinkomens niet in dezelfde mate toenemen als het aantal gepensioneerden.

1. Exclusief de kinderen en de schoolbevolking.

De totale *financiële* afhankelijkheidscoëfficiënt (de uitgaven voor vervangingsinkomens in procent van de arbeidsinkomens) zou uiteindelijk stijgen met 12,8 % in het scenario A1 en met 9,7 % in het scenario B1, vooral omwille van de tragere evolutie van de gemiddelde bedragen van de vervangingsinkomens t.o.v. de loonevolutie.

De financiële afhankelijkheidscoëfficiënten in het scenario A1 liggen hoger dan in het scenario B1; dit verschil is vooral te wijten aan de impact van het macro-economisch scenario m.b.t. de vervangingsratio van de pensioenen in de werknemersregeling.

Het uitblijven van enige aanpassing aan de welvaart heeft een direct effect op het gemiddeld pensioenbedrag, want de hele groep gepensioneerden wordt getroffen door die maatregel. De pensioenmassa groeit in één jaar tijd 0,5 % minder snel in scenario A1 dan in het scenario B1. De lonen worden echter ook direct beïnvloed door een 0,5 % lagere groei. Dat verklaart waarom de pensioenmassa uitgedrukt t.o.v. de arbeidsinkomens eerst onveranderd blijft in vergelijking met het scenario B1.

In 2020 is er reeds een grotere financiële afhankelijkheidsratio waar te nemen in vergelijking met het scenario B1. Een groot deel van het gemiddeld pensioenbedrag is dan nog gebaseerd op eenzelfde loopbaan in het verleden tot vóór 2007 als in het scenario B1 (met eenzelfde loonevolutie), terwijl het economisch draagvlak (arbeidsinkomens) ondertussen veel lager is in het scenario A1, waardoor de afhankelijkheidsratio hoger is.

ii. Een dalende vervangingsratio

De vervangingsratio's van de sociale uitkeringen in het algemeen

Figuur 7 toont de gemiddelde sociale uitkeringen van de werknemersregeling in verhouding tot het gemiddeld brutoloon. Hieruit blijkt een aanzienlijke erosie van de vervangingsratio's, die op lange termijn minder sterk zal zijn dan in het recente verleden of op middellange termijn.

In het algemeen worden die vervangingsratio's bepaald aan de hand van volgende factoren:

- de groei van de loongrens die gelijk is aan de conventionele loonstijging maar die kleiner is dan de macro-economische loonstijging;
- loskoppeling van de welvaartsbinding t.o.v. de loonevolutie;
- toenemende aanwezigheid van het statuut 'samenwonende'¹ in de betrokken regelingen.

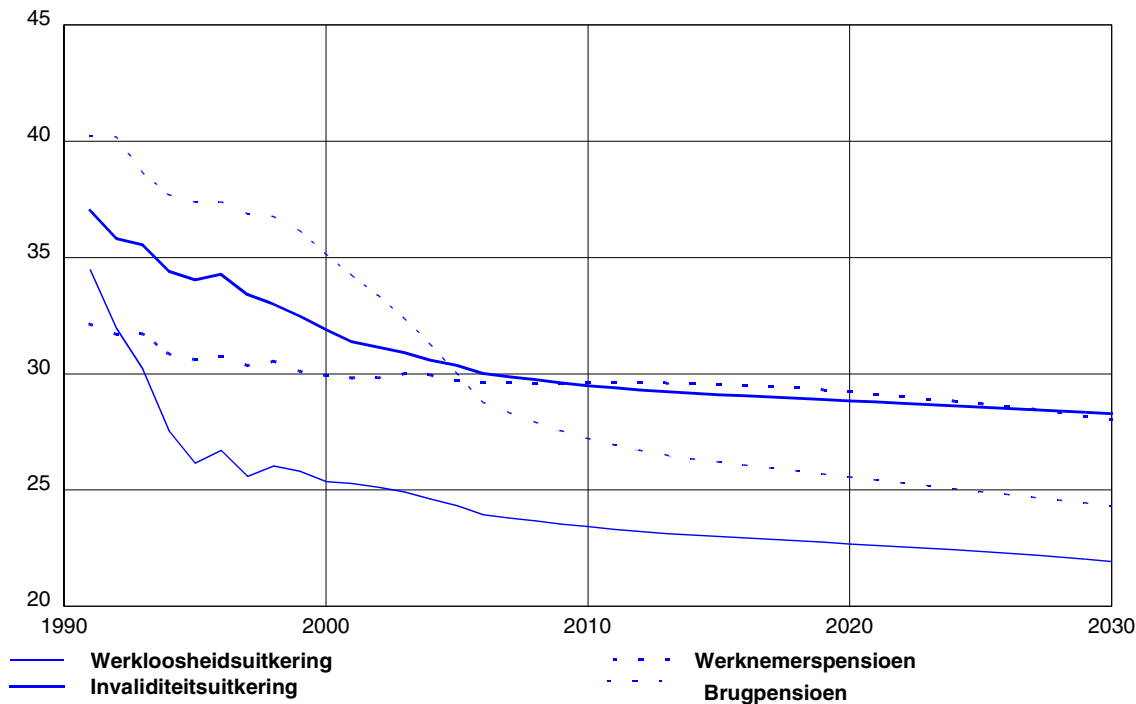
Het onregelmatig verloop van de vervangingsratio's in figuur 7 hangt aldus af van de onregelmatige evolutie van bovenvernoemde factoren.

De erosie van de gemiddelde uitkeringen t.o.v. het brutoloon is zeer sterk geweest tijdens de eerste helft van de jaren 90: een gemiddelde reële loontoe name van 2 % terwijl de loongrenzen in de betrokken regelingen enkel werden aangepast aan de prijsevolutie en de uitkeringen ook geen welvaartsaanpassingen genoten, uitgezonderd de werknemerspensioenen en enkele verhogingen van de anciënniteitstoelage voor oudere werklozen².

De toenemende beroepsdeelname van de vrouw sedert de jaren 70 zal mettertijd ook een weerslag hebben op het aandeel werklozen en invaliden met het statuut van 'samenwonende', waarvan het vervangingsinkomen veel lager is dan dat van het gezinshoofd. Die structurele vertraging is duidelijk merkbaar in de cijfers van het verleden. Inderdaad, de besparingen ingevoerd tijdens de tweede helft van de jaren 80 hadden vooral betrekking op de dubbelverdieners omdat bij werkloosheid of invaliditeit van één van de partners er nog altijd een inkomen uit arbeid zou zijn.

-
1. De uitkering voor invaliditeit in de werknemersregeling wordt berekend op basis van het gederfde loon, begrensd tot 100 034 BEF per maand (bedrag op 1 januari 2001, lopende prijzen), naar rato van 65 % voor het gezinshoofd (met personen ten laste), 45 % voor de alleenstaande (zonder personen ten laste met verlies van enig inkomen) en 40 % voor de samenwonende (zonder personen ten laste, zonder verlies van enig inkomen). De werkloosheidsuitkering wordt berekend op basis van het gederfde loon, begrensd tot 60 482 BEF per maand (bedrag op 1 januari 2001, lopende prijzen), naar rato van 60 % voor het gezinshoofd, 60 % het eerste jaar en vervolgens 45 % voor de alleenstaande, 55 % het eerste jaar 35 % de daaropvolgende 3 maanden (verlengd met 3 maanden per jaar beroepsverleden als werknemer) en vervolgens een forfaitair bedrag voor de samenwonende.
 2. De volledig werkloze werknemers hebben vanaf hun 50^{ste} recht op een 'anciënniteitstoelage' mits een beroepsverleden van 20 jaar als werknemer.

FIGUUR 7 - Gemiddelde sociale uitkeringen van de werknemersregeling in verhouding tot het gemiddeld brutoloon (scenario A1)



Tijdens de periode 1996 - 2006 blijven - behalve voor de pensioenen - de loongrenzen losgekoppeld van de loonevolutie en zijn er buiten enkele 'sociale correcties' ook geen welvaartsaanpassingen voorzien. Nochtans zal die loskoppeling geen doorslaggevende rol spelen.

De verdere daling van de vervangingsratio's tijdens deze periode is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de sterke toename van het aandeel gerechtigden met het statuut 'samenwonende' in bedoelde regelingen. De structurele vertraging wordt nog versterkt onder invloed van de pensioenhervorming, die niet alleen de wettelijke pensioenleeftijd voor de vrouw verhoogt maar tevens de overeenkomstige wettelijke leeftijden voor de vrouw in de werkloosheids- en invaliditeitsregeling.

Vandaar dat het aantal vrouwen dat hun pensionering moet uitstellen naarmate de loopbaanvoorwaarde strenger wordt, stijgt in werkloosheid, brugpensioenen en invaliditeit. Daarbij bevinden zij zich dikwijls in het statuut 'samenwonende' met een bezoldiging die gemiddeld lager is dan die van de man, waardoor de gemiddelde vervangingsratio daalt.

Het omgekeerde effect speelt uiteraard op het gemiddeld bedrag van de werknemerspensioenen, duidelijk zichtbaar in figuur 7. De lichte erosie van het werknemerspensioen in het eerste decennium wordt toegeschreven aan andere factoren (zie infra).

Het sociaal-beleidsscenario gaat ervan uit dat op lange termijn de loongrenzen, alsook - maar in mindere mate - de forfaitaire uitkeringen, aangepast worden in

functie van de evolutie van de conventionele lonen (zie sociaal-beleidsscenario op p. 46). Die koppeling van de loongrenzen verklaart de vertraagde daling van de vervangingsratio vanaf 2007.

In de mate dat de *wage drift* niet meespeelt op de evolutie van de loongrenzen, bereiken steeds meer werknemers die loongrenzen, d.w.z. dat het gedeelte van hun loon dat die loongrenzen overstijgt niet meetelt voor de berekening van het vervangingsinkomen. Dit effect is het sterkst in de tak van de werkloosheid, waar de loongrenzen het laagst is.

Figuur 7 zou kunnen doen vermoeden dat de levensstandaard van personen met een vervangingsinkomen in absolute waarden achteruit gaat. Dat is niet het geval: de levensstandaard voor mensen met een vervangingsinkomen zou vermenigvuldigd worden met 1,7 tegen het jaar 2030. Wie een arbeidsinkomen heeft, zou zijn levensstandaard vermenigvuldigd zien met 1,9 (in scenario A1).

De vervangingsratio's van de werknemerspensioenen in het bijzonder

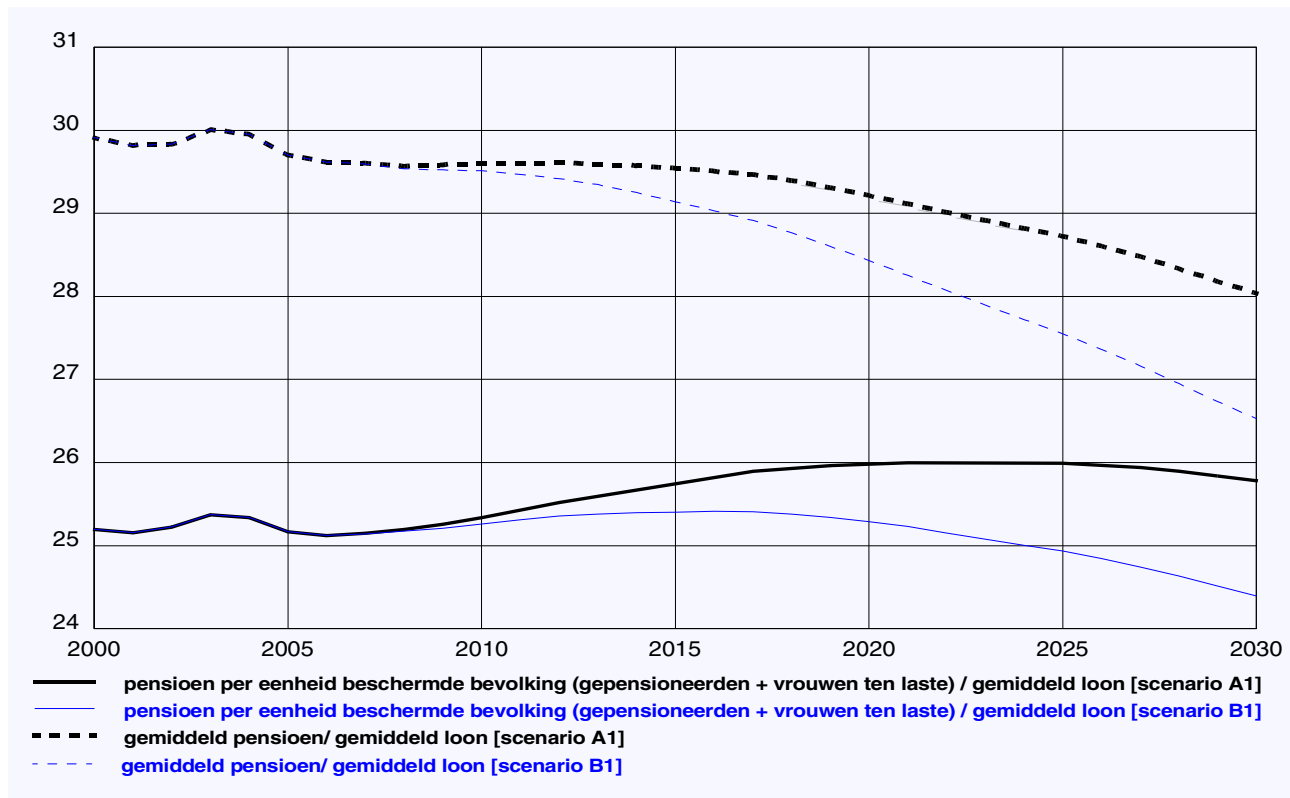
Op lange termijn daalt de vervangingsratio het meest in de werknemersregeling omwille van vier factoren.

- de ontubbeling van het gezinspensioen: twee pensioenen aan het bedrag alleenstaande in ruil voor één gezinspensioen

Omdat steeds meer vrouwen een eigen beroepsloopbaan uitbouwen zullen zij ook eigen pensioenrechten verwerven, waardoor steeds frequenter het gezinspensioen zal vervangen worden door twee pensioenen aan het bedrag alleenstaande. In dat geval wordt het rustpensioen van de man berekend aan 60 % i.p.v. 75 % van de referentewedde. Daarnaast heeft de vrouw ook een pensioen aan 60 %, maar meestal met een onvolledige loopbaan en een lagere bezoldiging dan de man.

Samen heeft dit koppel met hun twee aparte rustpensioenen een iets hoger inkomen dan het gezinshoofd, maar zij worden als twee gepensioneerden geteld zodat het gemiddelde pensioen per gepensioneerde daalt.

FIGUUR 8 - Vervangingsratio van het pensioen in de werknemersregeling: per gepensioneerde en per eenheid beschermde bevolking- scenario's A1 en B1



In figuur 8 wordt de macro-economische vervangingsratio - per gepensioneerde - vergeleken met de vervangingsratio per beschermde bevolking. Deze laatste ratio - die het effect van de ontdebelling van het gezinspensioen elimineert - daalt veel minder in scenario B1 en stijgt in scenario A1, alleen omwille van verschuivingen tussen de categorieën gepensioneerden.

- de invloed van de loongrens tijdens de berekening van het pensioen

Het pensioen wordt berekend aan de hand van het loon verdiend tijdens de loopbaan, voor zover dit loon niet hoger is dan de loongrens die gold op het moment dat het loon verdiend werd. Tijdens de periode 1982-1998 is die loongrens elk jaar aangepast aan de prijsevolutie maar niet aan de reële loonsverhogingen, waardoor een aangroeiende proportie mannelijke werknemers een loon verdienen dat hoger is dan de loongrens, en hun rustpensioen zal dus berekend worden op basis van de loongrens in plaats van hun werkelijke verdiensten. De pensioenwet herstelt wel gedeeltelijk de legitimiteit van het pensioen via de koppeling van de loongrens vanaf 1999 aan de loonmarges in het kader van de loonnorm. Maar de genereuzere binding van de loongrens zal weinig invloed hebben op het groeiritme van het gemiddeld pensioen gedurende de twee volgende decennia. Vermits de nieuwe generaties gepensioneerden van die periode de invloed van de geblokeerde loongrens, opgevolgd door de koppeling aan de conventionele lonen zonder inhaaloperatie en zonder wage drift, in hun loopbaan blijven meedragen, zal het verzekeringskarakter van het mannelijk pensioen verder verminderd worden tot 2020.

- het ontbreken van een reële welvaartsaanpassing van de lonen verdiend in het verleden

Tijdens de berekening van het pensioen telt ieder loopbaanjaar voor 1/45, waarbij de bezoldigingen uit het verleden enkel worden aangepast aan de tussentijdse prijsevolutie. Vóór de pensioenhervorming bestond er een herwaarderingscoëfficiënt maar die wordt afgebouwd. De pensioenwet voorziet nu wel een 'minimumrecht per loopbaanjaar', bedoeld om de lage lonen uit het verleden op te trekken tot het gewaarborgde minimumloon dat geldt op het moment van de pensioenberekening. Dit minimumrecht komt vooral ten goede aan de vrouw terwijl het gebrek aan herwaardering van de lonen uit het verleden opnieuw het rustpensioen van de hogere bezoldigingen afvlakt.

- de gedeeltelijke welvaartsaanpassing van de pensioenen doorheen de tijd, gecombineerd met de toenemende levensverwachting

Omwille van de gedeeltelijke welvaartsaanpassingen vertraagt het pensioen, in % van het loon, naarmate het pensioen verouderd, want het loon stijgt met 1,75 % en 2,25 % (respectievelijk in scenario A1 en B1) terwijl het pensioen, eens berekend, slechts verhoogt met 0 % en 0,5% (respectievelijk in scenario A1 en B1). Wetende dat - omwille van de gedeeltelijke welvaartsaanpassing - de vervangingsratio vertraagt naarmate het pensioen verouderd, en dat de gepensioneerden steeds ouder worden, waardoor het gewicht van de hoogbejaarden toeneemt in het totaal aantal gepensioneerden, dan zal het gemiddelde bedrag structureel dalen t.o.v. het loon.

c. Budgettaire kost van de vergrijzing

Tabel 10 geeft de budgettaire kost van de veroudering opgesplitst tussen de verschillende takken van de sociale bescherming in beide scenario's.

TABEL 10 - De budgettaire kost van de veroudering in de scenario's A1 en B1 (in % van het bbp)

Langetermijnproductiviteit		scenario A1		scenario B1		scenario A1		scenario B1	
		1,75%	2,25 %	1,75%	2,25 %	1,75%	2,25 %	1,75%	2,25 %
	2000	2010		2030		2030-2000			
Pensioenen ^a	8,7	8,2	8,2	11,1	10,7	2,3	1,9		
Gezondheidszorgen ^b	6,2	6,9	6,8	8,2	8,1	2,0	1,9		
Arbeidsongeschiktheid	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	0,0	0,0		
Werkloosheid	1,9	1,5	1,5	1,0	1,0	-0,9	-0,9		
Brugpensioenen	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	-0,0	-0,0		
Kinderbijslag	1,8	1,4	1,4	1,1	1,1	-0,7	-0,7		
Andere socialezekerheidsuitgaven ^c	1,9	1,7	1,7	1,8	1,8	-0,2	-0,2		
Totaal (exclusief onderwijs)	22,2	21,3	21,2	24,7	24,3	2,6	2,1		
Onderwijs ^d	4,3	3,8	3,8	3,7	3,7	-0,5	-0,5		
Totaal	26,4	25,1	25,1	28,5	28,0	2,0	1,6		

a. Inclusief pensioenen van de overheidsbedrijven die verbonden zijn aan de openbare uitgaven (raming) en inkomensgarantie voor ouderen.

b. Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg

c. Voornamelijk arbeidsongevallen, beroepsziekten, bestaanszekerheid.

d. Enkel de bezoldigingen van het personeel in het onderwijs.

Een negatieve budgettaire kost van de veroudering in het eerste decennium

Het eerste decennium wordt gekenmerkt door een daling van het gewicht in bbp-termen van de uitgaven in de socialezekerheidsstakken. Zo dalen de pensioenuitgaven omwille van een vertraging van de intredes van nieuwgepensioneerden: de oorlogsgeneratie - die veel kleiner is in omvang - bereikt de pensioenleeftijd en de pensioenhervorming verschuift daarenboven de intrede van de vrouw in het rustpensioen met 4 leeftijdsjaren tijdens de periode 2000 - 2009.

Ook de werkloosheidsuitgaven dalen aanzienlijk in die periode omwille van de daling van het aantal werklozen en de vertraging van de vervangingsratio.

Deze *negatieve* budgettaire kost van de veroudering in het eerste decennium zou ongeveer -1 % van het bbp bedragen wat nagenoeg overeenstemt met het begrotingsoverschot dat het Stabiliteitsprogramma van België 2002 - 2005 vooropstelt tegen het jaar 2008. Er zou dus reeds een ruimte zijn - dankzij de daling van de uitgaven van de leeftijdsgebonden posten - ten belope van 1% van het bbp dat kan dienen voor een versnelde afbouw van de overheidsschuld, mogelijk onder de vorm van een storting aan het Zilverfonds. Deze opmerking wint nog aan belang als er eveneens mee rekening gehouden wordt dat de verwachte daling van de rentelasten zich vroeger zal laten voelen dan de stijging van de kosten van de vergrijzing. Deze negatieve budgettaire kost in de periode 2000-2010 impliceert dat de budgettaire kost van de vergrijzing die genoteerd zou worden tussen 2000 en 2030 zich vooral sterk zal ontwikkelen in de periode 2010-2030. Voldoende dotaties aan het Zilverfonds zijn dan ook belangrijk voor een gelijkmatige spreiding van de lasten van de vergrijzing over de beschouwde periode.

De budgettaire kost van de veroudering op lange termijn

Op lange termijn blijkt dat de toenemende kosten in de gezondheidszorg minstens even belangrijk zijn dan de pensioenuitgaven.

De toename van de pensioenuitgaven lijkt zelfs zeer gematigd in verhouding tot de demografische uitdaging waar we voor staan (*zie* demografische afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen in tabel 9).

De evolutie van de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg¹ wordt beïnvloed door drie factoren:

- de demografische evolutie, zowel in termen van volume als van leeftijdsstructuur;
- een trendcomponent gekoppeld aan de groei²;
- de evolutie van de structuur per regeling van de verzekerde bevolking.

1. Voor meer details in verband met de methodologische en technische aspecten, *zie* "Verkenning van de financiële evolutie van de sociale zekerheid 2000-2050. De vergrijzing en de leefbaarheid van het wettelijk pensioensysteem", Federaal Planbureau, Planning paper 91, januari 2002, hoofdstuk II. .

2. Buiten alle demografische effecten is de evolutie van de uitgaven voor gezondheidszorg iets sneller dan de economische groei: het gewicht van de uitgaven voor gezondheidszorg in het bbp neemt geleidelijkaan toe.

TABEL 11 - Samenstelling van de uitgaven voor gezondheidszorg

	<i>scenario A1</i>	<i>scenario B1</i>
IN % VAN HET BBP:	2030 - 2000	
TOTALE UITGAVEN VOOR GEZONDHEIDSZORG ^{a,b}	+ 3,3	+ 3,3
toe te schrijven aan: .		
. trend	+ 0,7	+ 0,6
. effect van de vergrijzing	+ 2,1	+ 2,1
. effect van het bevolkingsvolume	+ 0,7	+ 0,7
OVERHEIDSUITGAVEN VOOR GEZONDHEIDSZORG ^a	+ 2,0	+ 1,9
socialezekerheidsprestaties voor werknemers	+ 1,8	+ 1,8
socialezekerheidsprestaties voor zelfstandigen	+ 0,1	+ 0,1
overige overheidsuitgaven voor gezondheidszorg	+ 0,1	+ 0,1

a. Met inbegrip van langdurige verzorging (thuisverpleging of in instellingen) van afhankelijke personen (ouderen en gehandicapten).

b. Uitgaven voor gezondheidszorg ten laste van alle binnenlandse agenten (overheid, huishoudens, ondernemingen).

Op lange termijn kennen de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg in procent van het bbp een ononderbroken groei: tussen 2000 en 2030 gaat het om + 2 % van het bbp in het scenario A1 en om + 1,9 % van het bbp in het scenario B1.

De stijging van het gewicht van de totale uitgaven voor gezondheidszorg in procent van het bbp (+ 3,3 % van het bbp tussen 2000 en 2030) is voor 0,7 % van het bbp te wijten aan de trendcomponent (zonder demografische effecten). Deze trendcomponent vertegenwoordigt o.a. de technologische vooruitgang in de medische wereld, die in het verleden een dominante factor was in de verklaring voor de uitgavenstijging in de gezondheidszorg. Het effect van het bevolkingsvolume en vooral het effect van de vergrijzing¹ verklaren de rest van die toename (nl. 85 %): respectievelijk + 0,7 % van het bbp en + 2,1 % van het bbp tussen 2000 en 2030.

De stijgende overheidsuitgaven voor gezondheidszorg zijn ook voor een klein gedeelte te wijten aan de lichte toename van het aandeel van de werknemersregeling ten koste van de regeling voor zelfstandigen met lagere terugbetalingstarieven.

In de andere takken van de sociale bescherming wordt de stijging van de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg gedeeltelijk gecompenseerd.

De demografische vooruitzichten impliceren een daling (in bbp-termen) van de uitgaven voor kraamgeld en kinderbijslag rekening houdend met de evolutie van het aantal geboortes en van de schoolbevolking. Bovendien voorziet het sociaal-beleidsscenario een beperkte welvaartsbinding van de bedragen voor kinderbijslag hoewel dit genereuzer is dan de voorbije 20 jaar.

De daling (in bbp-termen) van de werkloosheidsuitgaven is toe te schrijven aan de projectie van de werkloosheidsgraad en de daling van de vervangingsratio (zie figuur 7).

De totale budgettaire kost van de veroudering zou tussen 2000 en 2030 toenemen met 2,6 % van het bbp in scenario A1 en met 2,1 % in scenario B1, indien

1. Oudere personen hebben een hogere consumptie van gezondheidszorg.

men geen rekening houdt met de evolutie van de uitgaven voor de bezoldigingen van het onderwijspersoneel. Indien men daar wel rekening mee houdt dan bedraagt de budgettaire kost van de veroudering tussen 2000 en 2030 2 % van het bbp in scenario A1 en 1,6 % in scenario B1. In scenario B1 drukt de meerkost van de vergrijzing namelijk minder zwaar op een sneller groeiend bbp: de productiviteit en de lonen nemen immers met 2,25 % toe i.p.v. 1,75 %, waardoor een groter economisch draagvlak gecreëerd wordt.

De Studiecommissie vraagt zich af of het opportuun is om rekening te houden met de weerslag van de demografische evoluties op de personeelsuitgaven van het onderwijs (zie sectie B "*Aanvullende scenario's van de Studiecommissie voor de vergrijzing*", op p.63).

d. Budgettaire middelen om de kost van de vergrijzing op te vangen

Het *onderzoek naar de financiering* van de budgettaire kost van de vergrijzing en de leefbaarheid van het wettelijk pensioensysteem is een taak die is toevertrouwd aan de afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën. Zijn jaarlijks advies, waarin de aanbevelingen met betrekking tot het begrotingsbeleid van de overheid vervat zijn, dient in het bijzonder rekening te houden met het rapport van de Studiecommissie voor de vergrijzing.

Voor een raming van de budgettaire middelen om de vergrijzingskost op te vangen in de basisscenario's van het Federaal Planbureau kan ook verwezen worden naar de laatste publicatie van het Federaal Planbureau: "*Verkenning van de financiële evolutie van de sociale zekerheid 2000-2050. De vergrijzing en de leefbaarheid van het wettelijk pensioensysteem.*", planning paper 91, januari 2002.

De besluiten van die studie stemmen overeen met die van de vorige studies hieromtrent: de verwachte daling van de rentelasten zou tegen 2030 groter moeten zijn dan de budgettaire kost van de vergrijzing. Die laatste zou dus gefinancierd kunnen worden met de middelen die vrijkomen door de afbouw van de schuld.

De daling van de rentelasten zal echter sneller verlopen dan eerder aangenomen werd, namelijk in een periode waarin de gevolgen van de vergrijzing nog niet voluit tot uitwerking zullen komen.

Dat nieuwe element rechtvaardigt de toepassing van mechanismen - zoals het "Zilverfonds" - waardoor de budgettaire marges, die op korte en middellange termijn vrijkomen, opgespaard worden om in een latere periode gebruikt te kunnen worden.

B. Aanvullende scenario's van de Studiecommissie voor de vergrijzing

Bij de presentatie van de aanvullende scenario's die voor de Studiecommissie worden uitgevoerd, worden de uitgaven voor het onderwijspersoneel niet in rekening gebracht bij de budgettaire kost van de veroudering, in tegenstelling tot de referentiescenario's van het Federaal Planbureau.

De Studiecommissie is van oordeel dat het niet evident is dat de vermindering van de uitgaven voor onderwijs ingevolge de impact van de demografie op de personeelsuitgaven effectief zal gerealiseerd worden, gelet op de toenemende behoeften aan onderwijs en opleiding (zoals o.a. 'life long learning'). Bovendien zullen ook andere uitgaven op het niveau van de gemeenschappen en bij uitbreiding van entiteit II (gemeenschappen en gewesten, lokale overheden) beïnvloed worden door de demografische verschuivingen. Het ontbreekt op dit ogenblik nog aan betrouwbare ramingen over de netto-impact van de demografische verschuivingen op de uitgaven van entiteit II. De Studiecommissie is dan ook van oordeel dat het gezien de aangehaalde onzekerheden, voorlopig de voorkeur geniet om geen rekening te houden met de weerslag van de demografische evoluties op de personeelsuitgaven van het onderwijs.

1. Een macro-economisch scenario met een hogere structurele werkloosheidsgraad (scenario A2 en B2)

a. Structurele werkloosheidsgraad

De beschikbare ramingen van de structurele werkloosheidsgraad voor België zijn zwak en volgen eerder de ontwikkeling van de werkloosheidsgraad. In de hiervoor besproken basisprojecties bedraagt de minimumwerkloosheidsgraad tegen 2030 7,9¹ % rekening houdend met de niet-werkzoekende oudere werklozen, die op langere termijn naar 7,6 % zou evolueren. Dat is iets meer dan het gemiddelde van 7,2 % voor de laatste 50 jaar. De opgetekende werkloosheidsgraad was tussen 1953 en 1978 merkkelijk lager en nadien flink hoger. Momenteel is er een dalende trend en de vermindering van de beroepsbevolking vanaf het tweede decennium van de 21ste eeuw zou die daling nog kunnen versterken

In de internationale oefeningen die in 2000 voor de Europese Unie en de OESO werden verwezenlijkt en waaraan het FPB deelnam voor België, bedroeg de werkloosheidsgraad op lange termijn daarentegen 9,9 %² van de beroepsbevolking, rekening houdend met de niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen. Het scenario hierna heeft tot doel, in het kader van de Belgische bevolkingsvooruitzichten (NIS-FPB), de weerslag op de budgettaire kost van de vergrijzing te meten die een zwakkere stijging van de werkgelegenheidsgraad

1. Inclusief oudere niet werkzoekende werklozen (wat neerkomt op een werkloosheidsgraad van 5 % van de beroepsbevolking volgens de officiële definitie van het FMTA vóór de recente wetwijziging betreffende de toegang tot het statuut van 'niet werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werkloze')
2. Inclusief oudere niet werkzoekende werklozen (wat neerkomt op een werkloosheidsgraad van 6,6 % van de beroepsbevolking volgens de officiële definitie van het FMTA vóór de recente wetwijziging betreffende de toegang tot het statuut van 'niet werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werkloze')

teweegbrengt als gevolg van een kleinere daling van de werkloosheid, zoals in de internationale oefeningen gebruikt werd. De structurele werkloosheidsgraad wordt dan vanaf 2017 bereikt, terwijl dat in de basisprojectie in 2028 is, ofwel 11 jaar later.

b. Werkgelegenheidsgraad en sociaal-economische projectie

De stijging van de structurele werkloosheidsgraad komt overeen met een daling van 87 000 jobs tegen 2030. Hieruit volgt een vertraging van de groei doordat het bbp in 2030 2 % lager ligt dan in de basisprojectie (m.a.w. een groeivertraging van gemiddeld 0,1 procentpunt per jaar tussen 2010 en 2030).

TABEL 12 - Beroepsbevolking, werkgelegenheid, werkloosheid, brugpensioen - scenario met hogere structurele werkloosheidsgraad - scenario's A2 en B2

	2010		2020		2030	
	Scen. A2 ^a	A2-A1	Scen. A2	A2-A1	Scen. A2	A2-A1
Beroepsbevolking ^b (duizendtallen)	4 807,6	0	4764,9	+0,4	4626,2	+4,1
Werkgelegenheidsgraad (% bevolking 15-64)	61,5	0	62,6	-0,4	63,5	-1,3
Officiële werkloosheidsgraad ^c (% overeenkomstige beroepsbevolking)	7,3	0	6,6	+0,5	6,6	+1,6
Totale werkloosheidsgraad ^a (% overeenkomstige beroepsbevolking)	11,0	0	10,1	+0,6	9,9	+2,0
Brugpensioneringsgraad (% potentiële beroepsbevolking)	11,3	0	12,6	0	13,0	0

a. De resultaten voor scenario B2 en voor B2-B1 zijn hetzelfde.

b. In de ruime zin (inclusief oudere niet werkzoekende werklozen).

c. Volgens de officiële definitie van het FMTA (dus exclusief oudere niet werkzoekende werklozen), vóór de recente wetswijziging betreffende de toegang tot het statuut van 'niet werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werkloze

Omdat het aantal toetredingen tot het pensioen vóór de wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar bovendien groter is wanneer de bevolking van 59 jaar die met pensioen kan gaan eerder voortvloeit uit de werkgelegenheid dan uit de werkloosheid (zie commentaar bij figuur 3), leidt de lagere werkgelegenheid van de scenario's A2 en B2 tot een lichte daling van het aantal gepensioneerden (vóór 65 jaar).

Hieruit volgt dus een zeer lichte daling van de sociaal-demografische afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen, terwijl de overeenkomstige totale coëfficiënt toeneemt als gevolg van de belangrijke stijging van het aantal werklozen. De toename van de sociaal-economische afhankelijkheidscoëfficiënten is nog sterker gelet op de daling van de werkgelegenheid.

TABEL 13 - Afhankelijkheidscoëfficiënten (in %) - scenario met hogere structurele werkloosheidsgraad - scenario's A2 en B2

	2010		2020		2030		2030 - 2000	2030 - 2000
	scen.2	2-1	scen.2	2-1	scen.2	2-1	Scen.2	Scen.1
Afhankelijkheidscoëfficiënten van de ouderen								
- sociaal-demografisch: gepensioneerden / beroepsbevolking ^a	47,5	-0,2	57,2	-0,3	70,2	-0,6	+ 48,9 %	+ 50,1 %
- sociaal-economisch: gepensioneerden / werkgelegenheid	53,4	-0,2	63,6	0	77,9	+1,1	+ 44 %	+ 42,0 %
- financieel: pensioenmassa / arbeidsinkomens								
scenario A	14,3	0	16,7	+0,2	19,8	+0,6	+ 31,3 %	+ 27,5 %
scenario B	14,2	0	16,3	+0,1	18,9	+0,3	+ 25,2 %	+ 23,0 %
Totale afhankelijkheidscoëfficiënten (excl. schoolbevolking en kinderen)								
- sociaal-demografisch: (gepensioneerden + bruggepensioneerden + werklozen+ invaliden) / beroepsbevolkingi	66,8	-0,2	76,6	+0,2	89,4	+1,3	+ 33,6 %	+ 31,6 %
- sociaal-economisch: (gepensioneerden + bruggepensioneerden + werklozen + invaliden) / werkgelegenheid	75,0	-0,2	85,2	+0,7	99,1	+3,5	+ 29,1 %	+ 24,5 %
- financieel: (pensioenen+ brugpensioenen + werkloosheidsvergoedingen +uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid) / arbeidsinkomens								
scenario A	19,7	0	22,0	+0,3	24,9	+1,0	+ 17,6 %	+12,8 %
scenario B	19,7	0	21,6	+0,2	24,0	+0,8	+ 13,3 %	+ ,7 %
- financieel met gezondheidsuitgaven								
scenario A	31,7	0	35,1	+0,3	39,1	+1,0	+ 22,6 %	+ 19,4 %
scenario B	31,5	0	34,6	+0,2	38,1	+0,8	+ 19,6 %	+ 17,1 %

a. In de ruime zin: werkgelegenheid + werklozen (inclusief oudere niet-werkzoekende werklozen).

Als we rekening houden met de uiteenlopende ontwikkeling van de vervangingsratio van de gemiddelde uitkeringen in beide scenario's (zie supra), zijn de financiële afhankelijkheidscoëfficiënten in 2030 in scenario A2 gestegen met 0,6 procentpunt voor de ouderen en met 1 procentpunt voor alle sociale uitkeringsgerechtigden. In scenario B2 is dat dan weer met 0,3 procentpunt voor de ouderen en met 0,8 procentpunt voor alle sociale uitkeringsgerechtigden.

c. Budgettaire kost van de vergrijzing

De weerslag van de stijging van de werkloosheidsgraad op de sociaal-economische projectie en op de groei van het bbp leidt tot een groei van de sociale uitgaven tussen 2000 en 2030. In percentage van het bbp bedraagt die toename 3,2 procentpunt in scenario A2 en 2,6 procentpunt in scenario B2.

TABEL 14 - De budgettaire kost van de veroudering in de scenario's A2 en B2: scenario met hogere structurele werkloosheidsgraad (in % van het bbp)

	2010-2000		2010-2000		2030-2000		2030-2000	
	<i>scen. A2</i>	<i>scen. B2</i>	<i>scen. A1</i>	<i>scen. B1</i>	<i>scen. A2</i>	<i>scen. B2</i>	<i>scen. A1</i>	<i>scen. B1</i>
Pensioenen ^a	-0,5	-0,6	-0,5	-0,6	2,7	2,1	2,3	1,9
Gezondheidszorgen ^b	0,7	0,6	0,7	0,6	2,0	1,9	2,0	1,9
Arbeidsongeschiktheid	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0
Werkloosheid	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,6	-0,6	-0,9	-0,9
Brugpensioenen	0	0	0	0	0	0	0	0
Kinderbijslag	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
Andere socialezekerheidsuitgaven ^c	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Totaal (exclusief onderwijs)	-0,9	-1,0	-0,9	-1,0	3,2	2,6	2,6	2,1
<i>p.m. personeelsuitgaven van het onderwijs^d</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,5</i>

a. Inclusief pensioenen van de overheidsbedrijven die verbonden zijn aan de openbare uitgaven (raming) en inkomensgarantie voor ouderen.

b. Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg.

c. Voornamelijk arbeidsongevallen, beroepsziekten, bestaanszekerheid.

d. Evolutie gebaseerd op de impact van de demografische evolutie op de personeelsuitgaven van het onderwijs

De enige sociale uitgaven waarvan het gewicht in het bbp bijna niet toeneemt, zijn enerzijds de uitgaven voor gezondheidszorg en, anderzijds, de uitgaven voor het brugpensioen waarvan het gewicht in het bbp zelfs iets daalt omwille van het lager aantal bruggepensioneerden als gevolg van de lagere werkgelegenheid. De sociale uitgaven die daarentegen de budgettaire kost van de vergrijzing het sterkst opdrijven zijn de pensioenuitgaven, die meer doorwegen in een verlaagd bbp (waarvan het groot aantal begunstigden bijna onveranderd blijft) en de werkloosheidsuitgaven waarvan het aantal begunstigden toeneemt.

2. Een sociaal-beleidsscenario met hogere welvaartsaanpassingen (scenario A3 en B3)

a. Aanpassing aan de welvaartstoename

De door het FPB gehanteerde 'macro-economische' nul-welvaartsaanpassing in het scenario A1 betekent niet noodzakelijk een 'absolute' welvaartsaanpassingstop over alle leeftijden. In het geval van de werknemerspensioenen bijvoorbeeld, wordt tijdens de periode 1993-2005 (zie figuur 6) met een gemiddelde loonstijging van 1,5 %, een inlevering van vooral de hoogste pensioenen (proportionele invloed van de gezondheidsindex in 1994) omgezet in selectieve welvaartsaanpassingen voor de oudste pensioenen tijdens de periode 2002-2005. De periode 1993-2005 toont ook aan dat een aanhoudende 'absolute' nul-welvaartsaanpassing in de toekomst geconfronteerd met een verlenging van de levensverwachting, de kloof tussen oude en jonge gepensioneerden immers zou vergroten. Een loskoppeling van de welvaartsaanpassingen met 1,5 % t.o.v. de 1,75 % loonevolutie in het scenario A zou daarom een plausibele hypothese zou kunnen zijn.

Tevens rekening houdend met het toekomstig electoraal gewicht van de gepensioneerden, acht de Studiecommissie voor de vergrijzing een wijziging in het sociaal beleid vrij waarschijnlijk. Vandaar dat de Studiecommissie twee bijko-

mende simulaties heeft laten uitvoeren met een genereuzer sociaal beleid waarbij de globale jaarlijkse welvaartsaanpassingen met 1,25 % worden losgekoppeld van de loonevolutie i.p.v. de gehanteerde 1,75 % in de simulaties van het Federaal Planbureau. Aldus wordt in scenario A3 een welvaartsaanpassing van 0,5 % ingevoerd en in scenario B3 een welvaartsaanpassing van 1 %.

TABEL 15 - Sociaal-beleidsscenario's (reële jaarlijkse groeivoet in % - periode 2007 - 2050)

productiviteit op lange termijn	1,75 % (scenario A)		2,25 % (scenario B)	
Lonen (macro-economische evolutie)	1,75		2,25	
- Wage drift	0,5		0,5	
- Conventionele loonstijging	1,25		1,75	
	scenario A1	scenario A3	scenario B1	scenario B3
1. Pensioenen (algemene regeling)				
- Loongrens	1,25	idem	1,75	idem
- Minimumrecht per loopbaanjaar, grensbedrag ^a	1,25	idem	1,75	idem
- Welvaartsaanpassing	0,0	0,5	0,5	1,0
2. Andere takken van de sociale zekerheid				
- Loongrens	1,25	idem	1,75	idem
- Welvaartsaanpassing	0,0	0,5	0,5	1,0
3. Uitkeringen niet gebonden aan de lonen (kinderbijslag, minimumpensioen)	0,5	1,0	1,0	1,5

a. Alhoewel dit grensbedrag bij wet enkel gekoppeld is aan de prijsevolutie.

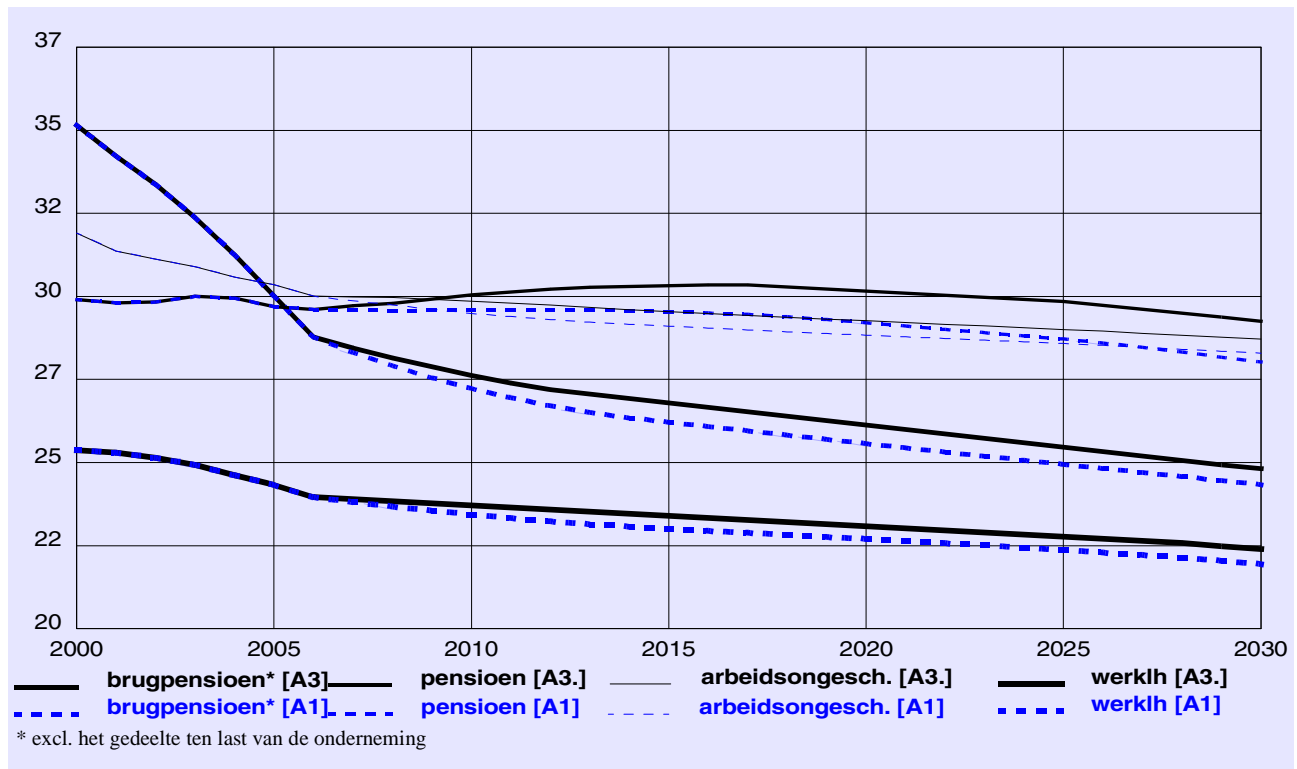
Die verhoogde welvaartsaanpassing is ook toegepast op de forfaitaire bedragen, zoals kinderbijslag en het forfaitair pensioengedeelte voor zelfstandigen, om de onderlinge coherentie tussen de socialezekerheidsuitkeringen te bewaren.

b. Invloed op de vervangingsratio's

i. De vervangingsratio's van de sociale uitkeringen in het algemeen

Dergelijke variant heeft geen impact op het aantal rechthebbenden en op de economische groei. De sociale uitkeringen en hun vervangingsratio daarentegen wijzigen wel.

FIGUUR 9 - Gemiddelde sociale uitkeringen van de werknemersregeling in verhouding tot het brutoloon (scenario A3: hogere welvaartsaanpassing en referentie A1)



De erosie van de vervangingsratio's van de verschillende sociale uitkeringen is minder uitgesproken dan in de referentiescenario's. In 2030 zijn de vervangingsratio's van de gemiddelde werkloosheidsuitkering en de gemiddelde brugpensioenuitkering verhoogd met 2 % ten opzichte van de referentiescenario's van het FPB. De vervangingsratio van de uitkering voor arbeidsongeschiktheid is verhoogd met 1,5 % en die van het gemiddelde pensioen is toegenomen met 2,9 %. De verhoging van deze laatste is te wijten aan een toename van het gemiddeld pensioen in de regeling van de zelfstandigen met 3,1 % en met 4,3 %¹ in de werknemersregeling. Het gemiddeld pensioen in de regeling van het openbaar ambt dat de loonstijging volgt via het perequatiemechanisme, is uiteraard ongewijzigd gebleven ten opzichte van het referentiescenario.

De weerslag van een hogere welvaartsaanpassing is dus vooral merkbaar voor het pensioen. In de mate dat de gepensioneerden veel langer van hun uitkering genieten dan de rechthebbenden op andere sociale uitkeringen, is de weerslag van een wijziging in de welvaartsaanpassing op het gemiddeld pensioen veel belangrijker dan de impact op de andere sociale uitkeringen.

ii. De vervangingsratio van het werknemerspensioen in het bijzonder

Tabel 16 toont de evolutie van het gemiddeld werknemerspensioen - het vakantiegeld en aanvullende toeslag, de ouderdoms- en overlevingsrente inbegrepen - uitgedrukt in procent van het gemiddelde brutoloon van de werknemers in de privé-sector, of met andere woorden de macro-economische vervangingsratio,

1. 4,4 % in scenario B3.

zowel in de simulaties van het Federaal Planbureau als in die met een hogere welvaartsaanpassing.

Nochtans kan de macro-economische vervangingsratio niet gehanteerd worden als een waardeparameter voor de levensstandaard van de gepensioneerde gezinnen, omdat die parameter het pensioen van alle gepensioneerde werknemers optelt, ongeacht het familiaal statuut van de gepensioneerden (gezinshoofd met persoon ten laste, enig- of dubbelpensioentrekkers). Daartoe wordt in tabel 16 de vervangingsratio opgesplitst per gezinstype gepensioneerden.

TABEL 16 - Vervangingsratio's van de werknemerspensioenen¹

	1990	1995	2000	2020				2030			
				Scen. A1	Scen. A3	Scen. B1	Scen. B3	Scen. A1	Scen. A3	Scen. B1	Scen. B3
<i>Loonstijging (hypothese)</i>				1,75 %	1,75 %	2,25 %	2,25 %	1,75 %	1,75 %	2,25 %	2,25 %
<i>Welvaartsaanpassing (hypothese)</i>				0,0 %	0,5 %	0,5 %	1,0 %	0,0 %	0,5 %	0,5 %	1,0 %
Macro-economische vervangingsratio ^a	32,3	30,6	29,9	29,2	30,2	28,4	29,4	28,0	29,3	26,5	27,7
Vervangingsratio's per gezinstype ^b											
- gezinshoofd	42,8	42,9	43,4	41,4	43,1	40,4	42,0	39,8	41,8	37,7	39,7
- koppel dubbelpensioentrekkers	43,8	43,7	45,3	51,3	52,8	49,6	51,1	49,4	51,2	46,6	48,3
- alleenst. man of weduwnaar	32,0	31,4	30,8	28,6	29,9	27,9	29,2	27,9	29,6	26,6	28,2
- alleenstaande vrouw	25,8	25,1	24,2	24,0	24,9	23,4	24,3	24,2	25,4	23,1	24,1
- weduwe, rust en overl.pensioen	36,3	35,3	34,3	31,7	33,6	31,4	33,2	31,6	34,0	30,5	32,9
- weduwe, overlevingspensioen	30,7	29,2	28,6	26,0	27,5	25,6	27,1	24,2	26,3	23,5	25,6

a. Gemiddeld werknemerspensioen (incl. vakantiegeld en rente) in procent van het gemiddelde brutoloon in de werknemersregeling

b. Gemiddeld werknemerspensioen (incl. vakantiegeld en rente) per gezinstype van de gepensioneerden in procent van het gemiddelde brutoloon in de werknemersregeling

Invloed van hogere welvaartsaanpassingen op de macro-economische vervangingsratio

Omdat het gemiddeld pensioen van de opeenvolgende generaties wordt bepaald door de loonstijgingen van het verleden, bovendien afgeremd onder invloed van de geblokkeerde loongrens tijdens de periode 1982-1998, is het gemiddeld pensioen enigzins onelastisch op korte- en middellange termijn t.o.v. de toekomstige loonevolutie. Daarom is de vervangingsratio steeds hoger in het scenario met zwakkere toekomstige loonstijgingen.

Een hogere welvaartsaanpassing heeft een onmiddellijk én belangrijk effect op de evolutie van de vervangingsratio's, dat vermindert naarmate de opeenvolgende generaties gelijke welvaartsaanpassingen hebben genoten. Vandaar dat de impact van de hogere welvaartsaanpassing op de macro-economische vervangingsratio in 2020 1 procentpunt bereikt, in beide scenario's omwille van de gelijke leeftijdsstructuur van de gepensioneerden. Tijdens de periode 2021-2030 leidt de hogere welvaartsaanpassing tot een toename van de vervangingsratio met nog nauwelijks 0,25 procentpunt.

1. Omdat figuur 30 op p. 90 van de Planning Paper 91 van het FPB enkel rekening houdt met het eigenlijke pensioenbedrag (excl. vakantiegeld en renten) zijn de cijfers in deze tabel hoger.

Invloed van hogere welvaartsaanpassingen op de vervangingsratio per gezinstype

Daar waar de aanhoudende ont dubbeling van het gezinspensioen een dalende invloed heeft op de macro-economische vervangingsratio, wordt dit euvel vermeden bij een opsplitsing van de vervangingsratio per gezinstype. Bij deze worden de gepensioneerde dubbelverdieners als één entiteit beschouwd en zijn de pensioenen van beide partners samengevoegd.

Een nieuwe generatie gepensioneerden ...

De generatie die in grote getallen werd geboren na de tweede wereldoorlog, neemt deel aan de toenemende scholingsgraad vanaf de jaren 60, biedt zich vervolgens aan op de arbeidsmarkt waarbij de vrouw zorgt voor een opmerkelijke toename van de werkgelegenheidsgraad. Die nieuwe generatie vrouwen hebben een langer en beter betaalde loopbaan uitgebouwd wanneer zij vanaf 2010 zorgen voor een sterke toename van het aantal gepensioneerden. Het koppel dubbelverdieners, waar het rustpensioen van de man vanaf het voorbije decennia tot 2020 beïnvloed werd en zal worden door de blokkering van de loongrens in het verleden, kan dit verlies meer dan compenseren door de verbetering van het rustpensioen van de vrouw.

De *dubbelpensioentrekkers* - wiens relatief aantal toeneemt van 30 % in 2000 tot 51 % in 2030 - zullen hun gezamenlijk pensioen verbeteren van 45,3 % van het brutoloon in 2000 tot afgerond 50 % in 2020 bij een loskoppeling van de welvaartsaanpassingen met 1,75 % en zelfs meer bij een loskoppeling van de welvaartsaanpassingen met slechts 1,25 %. Nadien zal de vervangingsratio dalen, maar toch hoger blijven dan zijn waarde in 2000, te wijten aan de weerslag op het rustpensioen van de vrouw van de toenemende deeltijdse arbeid vanaf halverwege de jaren 70.

Wanneer binnen dit koppel dubbelverdieners de man overlijdt, zal de *weduwe haar rustpensioen cumuleren met het overlevingspensioen* van de echtgenoot. De vervangingsratio van deze weduwen, die over de periode 1991-2000 daalde met 2 procentpunt, daalt in de referentieprojecties met 2,7 procentpunt in het scenario A1 en met 3,8 procentpunt in het scenario B1, maar ditmaal gespreid over een periode van 30 jaar. In elk geval heeft deze weduwe een hoger pensioen dan de alleenstaande vrouw of man en dan de weduwe met enkel een overlevingspensioen. Een hogere welvaartsaanpassing (scenario A3 en B3) van het pensioen van deze weduwe zal haar vervangingsratio min of meer constant houden.

Ook *de alleenstaande vrouw* (ongehuwd of gescheiden) kan in tegenstelling met de jaren 90 de vervangingsratio van haar pensioen min of meer handhaven in de referentieprojecties; de koppeling van de loongrens aan de conventionele lonen maakt dat haar rustpensioen niet langer wordt afgeremd. In het geval van 0,5 % meer welvaartsaanpassing stijgt de vervangingsratio, weliswaar minder dan in het geval van de dubbelpensioentrekkers.

... met een hogere vervangingsratio

Bovenvernoemde type gepensioneerden, wiens relatief aantal toeneemt van 55 % in 2000 tot 73 % in 2030, zullen de vervangingsratio van hun pensioen grotendeels kunnen handhaven, en *dit zelfs zonder een hogere welvaartsaanpassing, omwille van de aanhoudende verbetering van het rustpensioen van de vrouw.*

De vervangingsratio van de nieuwe generatie gepensioneerde mannen...

Door de historische blokkering van de loongrens, opgevolgd vanaf 1999 door zijn koppeling aan de conventionele lonen *zonder inhaaloperatie en zonder rekening te houden met de 'wage drift'*, zal het nieuwberekend pensioen van de man in de toekomst trager toenemen dan de loonstijging. Pas vanaf 2025, wanneer de loopbaanjaren vanaf 1999 een voldoende zwaar gewicht krijgen in de loopbaan van de nieuwgepensioneerden, versnelt het groeiritme van het pensioen van de nieuwe generaties en vervolgens het groeiritme van het gemiddeld pensioen over alle generaties.

De vervangingsratio voor de gepensioneerde mannen blijft tot 2030 gedomineerd door de historische evolutie van de loongrens, waardoor het verzekeringskarakter van het pensioen van de man mettertijd nog zal afnemen. Immers, in 1985 had reeds 24,4 % van de mannelijke bedienden een hoger loon dan de loongrens. Ondertussen is dit percentage gestegen tot 36,5 % in 1998, en werd ook het loongedeelte boven de loongrens steeds groter.

... blijft gedomineerd door de historische evolutie van de loongrens

Hogere jaarlijkse welvaartsaanpassingen kunnen de daling van hun vervangingsratio de eerste twintig jaar enigszins compenseren. Maar het systeem van welvaartsaanpassingen is bedoeld om de koopkracht van de oudere gepensioneerden te verbeteren. *In dit geval zouden ze moeten dienen om de afbouw van het 'verzekeringskarakter' van het pensioen te corrigeren*, via de verhoging van de pensioenen van de verschillende generaties gepensioneerden, terwijl het de evolutie van de nieuwe pensioenen is - die verminderen t.o.v. de lonen tot 2025 - die aan de oorsprong liggen van de vermindering van het verzekeringskarakter.

Ook de afgeleide rechten, met name de overlevingspensioenen, ondergaan met enige vertraging de invloed van de dalende vervangingsratio voor de gepensioneerde man. In 2000 is de vervangingsratio voor de weduwen 4,4 procentpunt hoger dan die van de alleenstaande vrouwen met een rustpensioen. In de referentieprojecties daalt de vervangingsratio van de weduwe tot het niveau van die van de alleenstaande vrouw in 2030. In het geval van hogere welvaartsaanpassingen blijft de vervangingsratio van de weduwen hoger, niettegenstaande dat men mag verwachten dat hun gemiddelde leeftijd hoger is.

iii. Invloed op de afhankelijkheidscoëfficiënten

Alles samen leidt de stijging van de gemiddelde uitkeringen tot een toename van de financiële afhankelijkheidscoëfficiënten met 0,6 procentpunt voor de ouderen en met 0,7 procentpunt voor alle rechthebbenden van sociale uitkeringen.

TABEL 17 - Afhankelijkheidscoëfficiënten (in %) - hogere welvaartsaanpassing - scenarios A3 en B3

	2010		2020		2030		2030 - 2000	2030 - 2000
	scen.3	3-1	scen.3	3-1	scen.3	3-1	scen.3	scen.1
Afhankelijkheidscoëfficiënten van de ouderen								
- financieel: pensioenmassa / arbeidsinkomens								
scenario A	14,4	+0,1	16,9	+0,4	19,8	+0,6	+ 31,3 %	+ 27,5 %
scenario B	14,4	+0,1	16,6	+0,4	19,1	+0,6	+ 26,7 %	+ 23,0 %
Totale afhankelijkheidscoëfficiënten (excl. schoolbevolking en kinderen)								
- financieel: (pensioenen + werkloosheidsvergoedingen + uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid) / arbeidsinkomens								
scenario A	19,9	+0,2	22,2	+0,5	24,5	+0,7	+16,0 %	+12,8 %
scenario B	19,9	+0,2	21,9	+0,5	23,9	+0,7	+ 12,8 %	+ 9,7 %
- financieel met gezondheidsuitgaven								
scenario A	31,9	+0,2	35,3	+0,5	38,7	+0,7	+ 21,5 %	+ 19,4 %
scenario B	31,7	+0,2	34,9	+0,5	38,0	+0,7	+ 19,2 %	+ 17,1 %

c. Weerslag op de budgettaire kost van de vergrijzing

In totaal leidt de toename van 0,5 % van de welvaartsaanpassing van de sociale toelagen tussen 2000 en 2030 tot een stijging van de sociale uitgaven. In percentage van het bbp bedraagt die stijging 3,1 procentpunt in scenario A3 en 2,7 procentpunt in scenario B3.

TABEL 18 - De budgettaire kost van de veroudering in de scenario's A3 en B3: hogere welvaartsaanpassing (in % van het bbp)

	2010-2000		2010-2000		2030-2000		2030-2000	
	scén. A3	scén. B3	scén. A1	scén. B1	scén. A3	scén. B3	scén. A1	scén. B1
Pensioenen ^a	-0,5	-0,5	-0,5	-0,6	2,7	2,3	2,3	1,9
Gezondheidszorgen ^b	0,7	0,6	0,7	0,6	2,0	1,9	2,0	1,9
Arbeidsongeschiktheid	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0,1	0	0
Werkloosheid	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,8	-0,8	-0,9	-0,9
Brugpensioenen	0	0	0	0	0	0	0	0
Kinderbijslag	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,8	-0,8	-0,7	-0,7
Andere socialezekerheidsuitgaven ^c	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Totaal (exclusief onderwijs)	-0,7	-0,8	-0,9	-1,0	3,1	2,7	2,6	2,1
<i>p.m. personeelsuitgaven van het onderwijs^d</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,5</i>

- a. Inclusief pensioenen van de overheidsbedrijven die verbonden zijn aan de openbare uitgaven (raming) en inkomensgarantie voor ouderen.
b. Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg
c. Voornamelijk arbeidsongevallen, beroepsziekten, bestaanszekerheid.
d. evolutie gebaseerd op de impact van de demografische evolutie op de personeelsuitgaven van het onderwijs

III De sociale houdbaarheid

A. Inleiding

In het volgende deel wordt een beeld geschetst van het niveau en de evolutie van de welvaart en armoede bij bejaarden in België. Een eerste punt (zie sectie B) behandelt de welvaartsevolutie en het verloop van de inter- en intragenerationele ongelijkheid over de periode 1985-1997.

Vervolgens wordt het concept armoede bij bejaarden uitgediept. Aan de hand van monetaire indicatoren die gebaseerd zijn op de wettelijke en relatieve methode van armoedemeting¹, wordt de armoedetoestand bij de Belgische bejaarden beschreven (zie sectie C). Hieruit worden enkele conclusies getrokken (zie sectie D).

De beschrijving van de armoedetoestand bij de Belgische bejaarden doet onvermijdelijk de vraag rijzen hoe deze toestand zal evolueren in de komende decennia. Naast de financiële houdbaarheid van de pensioenen op lange termijn stijgt daarom ook het belang van de sociale houdbaarheid en legitimiteit van het wettelijke pensioensysteem op lange termijn.

De modellen die de financiële impact van de vergrijzing ramen, zijn niet steeds in staat om een antwoord te formuleren op de vraag naar de sociale en politieke houdbaarheid. Toch kunnen, aan de hand van de resultaten van het langetermijnmodel van het Federaal Planbureau enkele aspecten benaderd worden zoals de spreiding van het gemiddeld pensioenbedrag t.o.v. het gemiddeld loon over de leeftijden in het kader van de sociale houdbaarheid en het aandeel werknemers dat meer verdient dan de loongrens m.b.t. de legitimiteitsproblematiek (zie sectie E).

1. Voor meer informatie over de methoden van armoedemeting, zie bijlage I.

B. Welvaartsevolutie en ongelijkheid¹

Uit tabel 19 die gebaseerd is op enquêtes van het Centrum voor Sociaal Beleid (CSB)², blijkt dat tussen 1985 en 1997 zowel bij bejaardengezinnen als bij gezinnen op arbeidsleeftijd de welvaart toegenomen is met ongeveer 20 %. Deze welvaartsgroei deed zich voor beide leeftijdsgroepen voornamelijk voor tussen 1985 en 1992, zij het iets minder sterk bij de ouderen (bijna 13 %) dan bij de actieven (bijna 16 %). Van 1992 tot 1997 was de algemene welvaartstijging minder dan in de vorige periode, maar was ze wel sterker bij bejaarden dan bij de actieven (respectievelijk bijna 7 % en bijna 3 %). Globaal gezien bleef de intergenerationele welvaartsverdeling (de afstand tussen de welvaart van ouderen en actieven) dus vrij stabiel over deze periode.

TABEL 19 - Evolutie van het gestandaardiseerd inkomen en ongelijkheid over de beroepsbevolking en bejaarden in België, 1985-1997

	1985	1988	1992	1997
Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen				
- actieven	42000	44700	48600	50000
- bejaarden	33500	36400	37800	40400
Theil coëfficiënt (gestandaardiseerd inkomen)				
- actieven	0,082	0,086	0,083	0,087
- bejaarden	0,083	0,147	0,100	0,111
- intergenerationele ongelijkheid (actieven-bejaarden)	0,005	0,004	0,006	0,004

Bron: CSB-enquêtes, uit Cantillon e.a. (1999), Sociale indicatoren 1976-1997

De intragenerationele welvaartsongelijkheid, dit is de ongelijkheid binnen de groep van bejaarden, is echter wel toegenomen tussen 1985 en 1997. Deze afstand situeert zich vooral tussen jong- en hoogbejaarden en tussen koppels en alleenstaanden, onder andere als gevolg van hogere individuele pensioenbedragen bij de nieuwgepensioneerden en het ontstaan van een tweede pensioen door de toenemende participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt en hun stijgende scholingsgraad³. Hoewel de bejaarden als geheel er dan misschien op vooruit gegaan zijn, bevindt een deel van hen zich nog steeds in een problematische inkomenssituatie. In sectie C wordt de armoedetoestand bij de ouderen besproken aan de hand van monetaire indicatoren.

1. Welvaart wordt hier uitgedrukt als het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen per huishouden (gestandaardiseerd aangezien men rekening houdt met de gezinsgrootte via de equivalentieschaal (1 voor de eerste volwassene, 0,5 voor elke bijkomende volwassene en 0,3 voor elk kind)). Ongelijkheid wordt hier gemeten via de Theil-coëfficiënt die de waarde 0 heeft indien de totale inkomensmassa volledig gelijk gespreid is over de steekproef en de waarde maximum log(aantal inkomenseenheden) indien alle inkomen bij één huishouden geconcentreerd is (voor meer info. over de gebruikte methodes zie bijlage in Cantillon e.a. (1999), Sociale indicatoren 1976-1997).
2. Cantillon, B., De Lathouwer, L., Marx, I., Van Dam, R. en Van den Bosch, K., (1999), Sociale indicatoren 1976-1997.
3. Deleecq, H. (2001), De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken.

C. Armoede bij bejaarden

1. De wettelijke methode

a. Minimumuitkeringen voor bejaarden

Bejaarden (mannen vanaf 65 jaar en vrouwen vanaf 62 jaar)¹ die over geen of onvoldoende bestaansmiddelen beschikken, kunnen in België beroep doen op het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB). Op 1 juni 2001 werd het GIB afgeschaft en werd de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO)² ingesteld.

Het bedrag van het GIB en nu IGO vormt dus de wettelijke armoedegrens voor bejaarden: het duidt aan hoeveel de ouderen in België volgens de overheid nodig hebben om rond te komen. Deze bijstand kan eigenlijk gezien worden als het laatste vangnet wanneer alle andere inkomensbronnen ontoereikend zijn, voor men in de "officiële" armoede valt. Sinds 1 februari 2002 is de IGO, na onderzoek van de bestaansmiddelen, een forfaitair bedrag van 397,95 euro per maand voor een samenwonende en 596,93 euro per maand voor een alleenstaande (zie tabel 20).

Van Ouytsel e.a.³ stellen zich vragen over de geschiktheid van de bijstandsnorm als enige politieke indicator voor armoede. Er zijn immers ook andere (minimum)uitkeringen die tot doel hebben een minimale bestaanszekerheid te waarborgen. Voor bejaarden kunnen de minimumpensioenen voor werknemers en zelfstandigen in dit opzicht beschouwd worden. In de werknemersregeling stemt het minimumpensioen voor een volledige loopbaan sinds 1 februari 2002 overeen met 982,81 euro per maand voor een gezin en met 786,51 euro per maand voor een alleenstaande (zie tabel 20). Voor iemand met een volledige loopbaan als zelfstandige bedraagt het minimumpensioen 783,43 euro per maand voor een gezin en 587,55 euro per maand voor een alleenstaande. Vóór 1 juni 2001 stemde het minimumpensioen voor een zelfstandige overeen met het GIB. Sinds de afschaffing van het GIB en de oprichting van de IGO is dit niet langer het geval. In februari 2002 was de IGO voor een alleenstaande hoger dan het minimumpensioen voor een alleenstaande zelfstandige met een volledige loopbaan.

De mate waarin deze minimumuitkeringen in staat zijn een minimale bestaanszekerheid te waarborgen, wordt in het volgende deel nagegaan op basis van een vergelijking met de relatieve armoedegrens.

-
1. Geleidelijk aan wordt de leeftijdsgrens van vrouwen ook opgetrokken tot 65 jaar in 2009.
 2. Met deze nieuwe regeling wil men vooral een gelijke behandeling voor mannen en vrouwen bekomen en de wetgeving aanpassen aan recente maatschappelijke en sociale evoluties.
 3. Van Ouytsel, J., Geldof, D., Van Menxel, G. en Vranken, J., "De bodemuitkeringen", in Vranken e.a. (2001), Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2001.

TABEL 20 - Minimumuitkeringen¹ per maand - situatie op 01-02-2002 (in euro)

	Gezin	Alleenstaande	Samenwonende
Minimumpensioen werknemer	982,81	786,51	
Minimumpensioen zelfstandige	783,43	587,55	
Bijstand: IGO		596,93	397,95

Bron: Rijksdienst voor pensioenen

b. Ontvangers van het GIB

Uit tabel 21 blijkt duidelijk dat er sinds 1994 een dalende trend is in het aantal trekkers van het GIB. Terwijl in 1997 nog meer dan 100 000 mensen het GIB trokken waren er dit in 2001 nog 91 715. Ook in verhouding tot het totaal aantal pensioengerechtigden, daalt het percentage GIB ontvangers verder van 6,7 % in 1994 tot 5,3 % in 2001.

TABEL 21 - De evolutie van het aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en van het totaal aantal pensioengerechtigden, op 1 januari 1990-2001

Jaar	Totaal aantal pensioengerechtigden	Aantal ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden					
		Mannen		Vrouwen		Totaal	
		aantal	%	aantal	%	aantal	% van het totaal aantal pensioengerechtigden
1990	1 561 151	29 061	27,6	76 155	72,4	105 216	6,7
1991	1 574 242	30 499	28,0	78 446	72,0	108 945	6,9
1992	1 607 424	30 120	28,0	77 574	72,0	107 694	6,7
1993	1 634 897	31 318	28,0	80 650	72,0	111 968	6,8
1994	1 655 549	30 602	27,6	80 201	72,4	110 803	6,7
1995	1 679 148	29 421	27,6	77 222	72,4	106 643	6,4
1996	1 702 327	28 718	27,6	75 480	72,4	104 198	6,1
1997	1 721 476	27 863	27,3	74 113	72,7	101 976	5,9
1998	1 725 784	27 104	27,4	71 893	72,6	98 997	5,7
1999	1 733 547	26 590	27,7	69 447	72,3	96 037	5,5
2000	1 743 657	26 186	27,9	67 576	72,1	93 762	5,4
2001	1 730 916	25 899	28,2	65 816	71,8	91 715	5,3

Bron: Vranken e.a. (2001), Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2001 (gebaseerd op gegevens Rijksdienst voor Pensioenen)

Uit tabel 21 kan afgeleid worden dat de overgrote meerderheid van de GIB ontvangers vrouwen zijn, 72 % tegenover 28 % mannen. In 2001 is meer dan de helft van de ontvangers (53,4 %) ouder dan 75 jaar, in 1990 was dit 52,3 % (zie tabel 22).

1. De minimumpensioenen gelden voor een volledige loopbaan respectievelijk als werknemer en als zelfstandige.

TABEL 22 - Percentage ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden volgens leeftijd en geslacht, op 1 januari 1990 en 2001

leeftijd	mannen		vrouwen		totaal	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001
<= 60 jaar	-	-	1,8	-	1,3	-
61-65	3,0	0,2	15,7	8,1	12,2	5,9
66-70	26,1	21,8	16,4	17,3	19,1	18,6
71-75	18,6	27,3	13,9	19,8	15,2	21,9
76-80	22,5	24,1	19,7	19,7	20,5	20,9
81-85	17,3	12,6	17,9	13,0	17,7	12,8
86-90	9,5	8,8	10,6	12,9	10,3	11,7
91-95	2,6	4,2	3,4	6,9	3,2	6,2
>= 96 jaar	0,3	1,0	0,6	2,2	0,6	1,8
totaal	100	100	100	100	100	100

Bron: Vranken e.a. (2001), Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2001 (gebaseerd op gegevens Rijksdienst voor Pensioenen)

In tabel 23 ten slotte, worden de ouderen die het GIB ontvangen verdeeld volgens huishoudtype. De groep van alleenstaande vrouwen is het meest vertegenwoordigd (44,7 % in 2001) in de totale groep GIB ontvangers, gevolgd door de groep vrouwen die een rust-en overlevingspensioen ontvangen (meer dan 20 %).

TABEL 23 - Ontvangers van het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden naar geslacht en categorie van gepensioneerden, op 1 januari 1990 en 2001

Categorie en geslacht	1990		2001	
	aantal	%	aantal	%
Mannen				
a. Gehuwd, rustpensioen "gezin"	14 625	13,9	12 007	13,1
b. Gehuwd, rustpensioen "alleenstaande"	1 092	1,0	1 295	1,4
c. Niet-gehuwd, rustpensioen "alleenstaande"	13 130	12,5	12 152	13,2
d. Rust-en overlevingspensioen (gedeelte rust)	214	0,2	445	0,5
Vrouwen				
a. Gehuwd, rustpensioen "gezin"	87	0,1	916	1,0
b. Gehuwd, rustpensioen "alleenstaande"	3 857	3,7	3 131	3,4
c. Niet-gehuwd, rustpensioen "alleenstaande"	44 684	42,5	41 005	44,7
d. Rust-en overlevingspensioen (gedeelte rust)	27 527	26,2	20 764	22,6
Totaal	105 216	100	91 715	100

Bron: Vranken e.a. (2001), Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2001 (gebaseerd op gegevens Rijksdienst voor Pensioenen)

2. De relatieve methode

De onderstaande armoede-indicatoren die berekend zijn volgens de relatieve methode zijn gebaseerd op verschillende bronnen. In België bestaan er twee enquêtes die representatief zijn voor de bevolking.

Eenzijds is er het Sociaal Economisch Panel (SEP) dat opgesteld is en gebruikt wordt door het Centrum voor Sociaal Beleid (CSB) van UFSIA om armoede te meten. Deze enquête is gevoerd voor de jaren 1976 (enkel Vlaanderen), 1985, 1988, 1992 en 1997. Anderzijds is er de Panel Study on Belgian Households (PSBH), een panelstudie die sinds 1992 jaarlijks verricht wordt door het Steunpunt Gezinsdemografisch Panel van de Universitaire Instelling Antwerpen (UIA) en de Universiteit Luik (ULg). Sinds 1994 vormt de PSBH data de Belgische bijdrage aan de European Community Household Panel (ECHP) die panelgegevens van alle lidstaten in de EU groepeerd. Hierna wordt gebruikt gemaakt van deze ECHP data.

Een belangrijk nadeel bij deze enquêtes, is dat personen die niet in particuliere huishoudens verblijven, bijvoorbeeld diegenen die in instellingen wonen, niet ondervraagd worden. Aangezien een belangrijk deel van de populatie ouderen in instellingen zoals bejaardentehuizen verblijven, worden zij niet opgenomen in de steekproef en dus ook niet ondervraagd. Om een idee te krijgen van de armoede bij ouderen zou het toch belangrijk zijn dat ook deze personen bevraagd worden. De onderstaande cijfers die gebaseerd zijn op de hierboven vermelde enquêtes, moeten dus met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden.

Een derde gegevensbron die hier gebruikt kan worden om het armoedepercentage te bepalen is fiscale data. Förster (OESO, 2000) heeft op basis van deze data armoede berekend op het niveau van individuen voor verschillende lidstaten van de OESO.

Hierna volgt een overzicht van armoedepercentages bij ouderen die berekend zijn volgens de relatieve methode. Zij zijn gebaseerd op verschillende gegevensbronnen en volgens verschillende omschrijvingen van ouderen (volgens leeftijd, gezinstype, activiteit gezinshoofd en eigendomstatus). Als gevolg van verschillen in de inkomensmeting, steekproefsamenstellingen, methodologie,... zijn de resultaten van de verschillende gegevensbronnen nauwelijks vergelijkbaar.

a. volgens leeftijd

TABEL 24 - Percentage huishoudens en individuen onder de armoedegrens¹, volgens leeftijd

leeftijd	ECHP-individueen (1997)			SEP-individueen (1997)			SEP-huishoudens				Förster-individueen
	man	vrouw	totaal	man	Vrouw	totaal	1985	1988	1992	1997	1995
totaal	14,0	17,0	16,0	11,7	14,5	13,1	6,0	5,9	7,2	7,7	7,8
65+	20,0	21,0	20,0	24,7	25,7	25,3					13,8
65-75							9,0	9,6	11,1	12,7	
75+	24,0	21,0	22,0	27,4	29,2	28,5	13,6	12,1	15,6	12,9	

Bron: ECHP: European Commission, ECHP-UDB, Eurostat, versie december 2001; SEP- individuen: SEP- Centrum voor Sociaal Beleid (Universiteit Antwerpen/UFSIA); SEP- huishoudens: CSB enquêtes-1985-1997 in Cantillon e.a. (1999), Sociale Indicatoren 1976-

1. Armoedelijn ECHP en SEP-individueen= 60% mediaan inkomen met equivalentieschaal 1; 0,5; 0,3; SEP-huishoudens= 50% van het gemiddeld gezinsinkomen met equivalentieschaal 1; 0,5; 0,3; Förster individuen= 50% van het mediaan inkomen met equivalentieschaal $\sqrt{\text{aantal leden in het huishouden}}$.

1997; Förster: Förster (2000), Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OECD area, Labour market and social policy-occasional papers no.42

Uit bovenstaande tabel blijkt dat, wat ook de bron is, het armoedepercentage bij ouderen (65 plussers) duidelijk groter is dan dat van de totale bevolking. Deze armoede situeert zich voornamelijk bij de hoogbejaarden (ouder dan 75 jaar) en meer bij vrouwen dan bij mannen. Op basis van de SEP gegevens voor huishoudens voor 1997, bedroeg de armoede bij bejaarde gezinnen waarvan het gezinshoofd tussen 65 en 75 jaar oud is 12,7 % en bij 75 plussers 12,9 %, terwijl dat voor de totale bevolking 7,7 % was. Individuele gegevens gebaseerd op SEP data voor 1997, geven aan dat 25 % van de 65 plussers en meer dan 28 % van de 75 plussers zich onder de armoedelijjn van 60 % van het mediaan equivalent inkomen bevinden. Voor de totale bevolking is dit 13 %. De berekeningen gebaseerd op de individuele gegevens van ECHP tonen aan dat in 1997 20 % van de 65 plussers en 22 % van de 75 plussers in armoede verkeerden , tegenover 16 % bij de totale bevolking.

b. volgens huishoudtype

Uit een vergelijking van armoedepercentages volgens het huishoudtype, blijkt uit tabel 25 dat volgens de SEP data een huishouden bestaande uit een koppel bejaarden meer kans heeft om arm te zijn dan een alleenstaande bejaarde. Indien in het huishouden nog een actieve aanwezig is, ligt het armoedepercentage opmerkelijk lager (6 %). Resultaten gebaseerd op de ECHP data, tonen aan dat huishoudens bestaande uit een alleenstaande vrouw ouder dan 65 jaar of uit twee personen ouder dan 65 jaar in verhouding een hoger armoederisico lopen (respectievelijk 23 % en 22 %) dan de andere beschreven huishoudtypes.

TABEL 25 - Percentage huishoudens en individuen onder de armoedegrens¹ in 1997, volgens huishoudtype

Huishoudtype	SEP-huishouden	ECHP-individueel
1 bejaarde	11,4	
1 actieve+1bejaarde	6	
2 bejaarden	13,7	
1 man, 65+		14
1 vrouw, 65+		23
2 volwassenen, één 65+		20
2 volwassenen, beiden 65+		22
globaal voor 65+		20

Bron: SEP: CSB enquêtes-1985-1997 in Cantillon e.a. (1999), Sociale Indicatoren 1976-1997; ECHP: European Commission, ECHP-UDB, Eurostat, versie december 2001

c. volgens activiteitstatus

Indien ouderen omschreven worden als personen met of als gezinnen met een gezinshoofd met een activiteitstatus van gepensioneerde, dan verkeren zij meer in armoede dan bijvoorbeeld huishoudens met een actief gezinshoofd. Volgens SEP

1. Armoedelijjn ECHP= 60% mediaan inkomen met equivalentieschaal 1; 0,5; 0,3; SEP-huishoudens= 50% van het gemiddeld gezinsinkomen met equivalentieschaal 1; 0,5; 0,3

data zijn er in 1997 meer dan 10% huishoudens met een gepensioneerd gezins-
hoofd arm, terwijl dat voor huishoudens met een tewerkgesteld gezins-
hoofd minder dan 1% is. Uit ECHP blijkt dat een gepensioneerde ouder dan 75 jaar een
grotere kans op armoede heeft dan een gepensioneerde ouder dan 65 jaar.

TABEL 26 - Percentage huishoudens en individuen met activiteitsstatus "gepensioneerd" onder de armoedegrens¹ in 1997

	SEP-huishouden	ECHP-individueel		
		man	vrouw	totaal
globaal	10,8			
65+		19	19	19
75+		24	22	22

Bron: SEP: CSB enquêtes-1985-1997 in Cantillon e.a. (1999), Sociale Indicatoren 1976-1997; ECHP: European Commission, ECHP-UDB, Eurostat, versie december 2001

d. volgens eigendomstatus

Het al dan niet eigenaar zijn of het huren van een woning heeft een belangrijke invloed op de kans van een individu om in armoede te vallen. Uit tabel 27 blijkt dat bij de ouderen, net zoals bij de totale bevolking, armen vaker huurders zijn dan eigenaars van een woning.

TABEL 27 - Percentage individuen onder de ECHP armoedegrens² volgens eigendomstatus in 1997

	Eigenaar	Huurder
Totale bevolking-mannen	11	27
Totale bevolking-vrouwen	14	31
Totale bevolking	12	29
65+, mannen	19	21
65+, vrouwen	18	29
65+, totaal	18	26
75+, mannen	26	16 ^a
75+, vrouwen	18	28
75+, totaal	21	24

a= lage betrouwbaarheid, ruwe schatting

Bron: European Commission, ECHP-UDB, Eurostat, versie december 2001

Uit bovenstaande tabel blijkt echter dat de armoedepercentages voor huurders lager zijn bij 65 en 75 plussers (respectievelijk 26 % en 24 %) dan bij de totale bevolking (29 %). Nochtans liggen de armoedepercentages voor bejaarde eigenaars (18 % voor 65 plussers en 21 % voor 75 plussers) toch hoger dan voor de totale bevolking (12 %). Hier kan het effect spelen van sociaal of gesubsidieerd huren. Uit een vergelijking in Vlaanderen tussen gesubsidieerde en niet gesubsidieerde ei-

1. Armoedelij ECHP= 60% mediaan inkomen met equivalentieschaal 1; 0,5; 0,3; SEP-huishouden= 50% van het gemiddeld gezinsinkomen met equivalentieschaal 1; 0,5; 0,3
2. Armoedelij ECHP= 60% mediaan inkomen met equivalentieschaal 1; 0,5; 0,3.

genaars en huurders volgens huishoudtype (zie Vranken e.a., 2001¹) blijkt dat meer dan een derde van de sociale huurders bestaat uit bejaarde huishoudens (20,8% van de sociale huurders zijn alleenstaande bejaarden en 13% zijn gezinnen met twee bejaarden). Cantillon e.a. (november 2001) vinden in hun studie naar de welvaartsvastheid en adequaatheid van sociale minima in België dat huren in de sociale sector tegenover huren in de private sector een belangrijke stijging in het netto beschikbaar gezinsinkomen van een gepensioneerde oplevert.

Het belang van woonkosten op armoede wordt onderzocht door Van den Bosch en Van Dam (2001). Zij berekenen op basis van de SEP golf 1997 een "alternatieve" armoedelij, namelijk door vóór de berekening van het beschikbaar inkomen de woonkosten (huur en afbetalingen) af te trekken. Deze "alternatieve" armoedelij, die rekening houdt met het gewicht van de woonkosten, ligt ongeveer 13 % lager dan de "gangbare" armoedelij².

In onderstaande tabel worden de kenmerken van vier groepen vergeleken:

- de gezinnen die arm zijn volgens de "gangbare" armoedelij en niet volgens de "alternatieve" armoedelij, te wijten aan lage woonkosten. Het gaat hier voornamelijk over eigenaars van woningen die geen afbetalingen meer moeten doen;
- de gezinnen die arm zijn volgens de "alternatieve" armoedelij en niet volgens de "gangbare" armoedelij, door hoge woonkosten (de "gangbare" armoedelij houdt geen rekening met het effect van hoge woonkosten). Dit zijn over het algemeen huurders in de private sector;
- de gezinnen die arm zijn volgens beide armoedelijken;
- de gezinnen die volgens beide armoedelijken aan armoede ontsnappen.

1. Tabel HV2 in bijlage van Vranken e.a. (2001), Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2001
2. Hier 60% van het mediaan equivalent inkomen met equivalentieschaal 1; 0,5; 0,3

TABEL 28 - Armoedepercentage volgens armoedelijnen¹ die al dan niet aangepast zijn aan woonkosten - volgens het gezinstype en volgens de activiteit van het gezinshoofd in 1997

	Arm volgens beide armoedelijnen	Arm volgens één van de armoedelijnen "gangbare" armoedelijk (niet aangepast aan woonkosten)	"alternatieve" armoedelijk (aangepast aan woonkosten)	Niet arm volgens beide armoedelijnen
Volgens gezinstype				
- alleenstaande bejaarde	20	29	28	12
- bejaard koppel	17	31	4	11
- alleenstaande actieve	21	8	24	12
- éénoudergezin	5	3	14	5
- actief koppel zonder kind	11	16	9	19
- koppel met kinderen	20	9	19	32
- overig	5	4	2	11
- totaal	100	100	100	100
Volgens activiteit gezinshoofd				
- werkend	8	10	38	61
- werkloos	33	10	19	3
- gepensioneerd	43	73	36	33
- overig	16	7	8	3
- totaal	100	100	100	100

Bron: Van den Bosch, K.; Van Dam, R. (2001), Woonkosten en de meting van inkomensarmoede - CSB berichten (gebaseerd op SEP data, golf 1997)

Een belangrijke groep die alleen arm is volgens de "gangbare" armoedelijk (en dus niet arm is volgens de "alternatieve" methode), zijn de bejaarden en de gepensioneerden. Hun aandeel in de arme gezinnen daalt aanzienlijk indien de "alternatieve" armoedelijk gebruikt wordt, gebaseerd op het beschikbaar inkomen aangepast aan de woonkosten.

Zo blijkt uit tabel 28 dat het aandeel van bejaarden (alleenstaanden + koppels) in de populatie van armen volgens gezinstype, meer dan 50 % bedraagt volgens de "gangbare" armoedelijk (niet aangepast aan woonkosten). Dit percentage daalt tot 32 % indien de berekening gebeurt volgens de "alternatieve" armoedelijk. Indien de populatie verdeeld wordt volgens de activiteit van het gezinshoofd, is bijna driekwart van de armen gepensioneerd volgens de "gangbare" armoedelijk, tegenover 36 % volgens de "alternatieve" armoedelijk. Dat betekent dat het gezinsinkomen van bejaarden en gepensioneerden onder de gangbare armoedelijk ligt, maar doordat ze lage woonkosten hebben hun inkomen boven de alternatieve armoedelijk ligt.

e. invloed van sociale zekerheid

Eén van de hoofddoelen van sociale bescherming is het waarborgen van een minimuminkomen. In het licht van de financiële armoedemeting bij ouderen is het interessant na te gaan in welke mate de sociale zekerheid, en meer bepaald het

1. Armoedelijk= 60% van het mediaan equivalent inkomen (al dan niet aangepast aan woonkosten) met equivalentieschaal 1; 0,5; 0,3

pensioen, doeltreffend is om gezinnen uit de armoede te houden. Dat kan nagegaan worden aan de hand van onderstaande tabel waar een vergelijking gegeven wordt van de bestaanszekerheid (i.e. indien het gezin zich boven de armoedelijjn bevindt) vóór en na de pensioenuitkering¹.

TABEL 29 - Percentage huishoudens naar bestaanszekerheid² vóór en ná pensioenuitkering - 1985-1997

	huishoudens (HH) met pensioenuitkering							
	1985	1988	1992	1997				
bestaanszeker voor pensioen	19,0	18,7	19,5	18,5				
bestaanszeker na pensioen	72,8	74,5	70,2	71,4				
bestaansonzeker ondanks pensioen	8,1	8,8	10,3	10,1				
aandeel in totaal van HH met pensioenuitkering	100,0	100,0	100,0	100,0				
aandeel in totale bevolking	36,3	35,3	34,6	37,6				
	HH met uitsluitend pensioenuitkering ^a				HH met ook andere inkomens ^b			
	1985	1988	1992	1997	1985	1988	1992	1997
bestaanszeker voor pensioen	0,0	0,0	0,0	0,0	48,9	47,4	44,5	46,3
bestaanszeker na pensioen	89,1	87,5	84,1	86,7	47,1	49,5	52,2	48,5
bestaansonzeker ondanks pensioen	10,8	12,5	15,8	13,3	4,0	3,1	3,1	5,2
aandeel in totaal van HH met pensioenuitkering	63,7	60,7	56,3	60,0	26,3	39,3	43,7	40,0
aandeel in totale bevolking	23,1	21,4	19,5	22,6	13,2	13,9	15,1	15,0

a. Uitsluitend pensioenuitkering: indien (pensioenuitkering + kinderbijslag) ≥ 90 % van het totaal gezinsinkomen

b. Naast het pensioen kan het totaal beschikbaar gezinsinkomen ook bestaan uit netto lonen, bedrijfsinkomsten voor zelfstandigen (na kosten en lonen), andere sociale zekerheidsuitkeringen en diverse inkomens (zoals alimentatie, OCMW steun, verhuuropbrengsten en studiebeurzen).

Bron: Cantillon e.a. (1999), Sociale indicatoren 1976-1997 gebaseerd op CSB enquêtes

Uit tabel 29 blijkt dat in 1997 nog geen 20 % van de huishoudens met een pensioen bestaanszeker waren (of zich boven de armoedelijjn bevonden) vóór de pensioenuitkering. Door het pensioen wordt meer dan 70 % van de gepensioneerde huishoudens, boven de armoedegrens opgetild. Maar 10 % van de gepensioneerde huishoudens blijft bestaansonzeker, ondanks het pensioen.

Verder wordt in tabel 29 de populatie huishoudens met een pensioenuitkering opgesplitst in huishoudens die uitsluitend een pensioenuitkering ontvangen en huishoudens die, naast het pensioen, ook andere inkomens hebben. Hieruit blijkt dat er een zwaartepunt van armoede bestaat, ondanks de pensioenuitkering, bij de gezinnen die uitsluitend deze uitkering ontvangen (13 % armen in 1997). Deze gezinnen met uitsluitend een pensioenuitkering omvatten meer dan een vijfde van de totale bevolking en hebben een aandeel van 60 % in de totale groep huishoudens met een pensioenuitkering, wat toch omvangrijk is. Indien het huishouden naast de pensioenuitkering nog andere inkomensbronnen heeft, daalt het armoedepercentage na de uitkering van het pensioen aanzienlijk tot 5,2 %.

1. De bestaanszekerheid vóór sociale zekerheid is een indicator die geen reële toestand weergeeft, maar het is een geconstrueerde variabele die een hypothetische toestand weergeeft. Deze indicator mag dus niet geïnterpreteerd worden als armoede die zou bestaan zonder sociale zekerheid. (voor meer uitleg zie Cantillon e.a. (1999), Sociale indicatoren 1976-1997)
2. Armoedelijjn = 50% van het gemiddeld gezinsinkomen met equivalentieschaal 1; 0,5; 0,3

In tabel 30 wordt het percentage individuen gegeven dat arm is vóór sociale overdrachten. De percentages in de eerste kolom gelden indien pensioenen niet als sociale overdrachten beschouwd worden en de percentages in de tweede kolom zijn van toepassing indien pensioenen wel sociale overdrachten zijn. In dat laatste geval zou meer dan 90 % van de ouderen in armoede leven vóór sociale overdrachten. Indien pensioenen niet tot sociale overdrachten zouden behoren (en dus gewoon als inkomen zouden beschouwd worden), dan zou het armoedepercentage vóór sociale overdrachten gevoelig dalen (tot 23% bij de 65 plussers en 26% bij de 75 plussers).

TABEL 30 - Percentage individuen onder de ECHP-armoedegrens¹ vóór sociale overdrachten

	Pensioen is geen sociale overdracht	Pensioen is sociale overdracht
Totaal - Man	28	43
Totaal - Vrouw	29	50
Totaal	28	46
65+ - Man	22	91
65+ - Vrouw	24	90
65+ - Totaal	23	90
75+ - Man	27	94
75+ - Vrouw	26	90
75+ -Totaal	26	91

Bron: European Commission, ECHP-UDB, Eurostat, versie december 2001

f. adequaatheid van sociale minima

We gaan hier de adequaatheid na van de wettelijke minimumpensioenen, het GIB (cijfers van 1997) en een gedefleerde waarde voor de IGO². Dit doen we door de inkomens van gezinnen met enkel een minimumuitkering te plaatsen tegenover het gezinsinkomen volgens de relatieve armoedelijn en dit voor twee gezinstypes bij ouderen (een alleenstaande en een koppel, telkens zonder inwonende kinderen ten laste en zonder invaliditeit).

1. Armoedelijk ECHP= 60% mediaan inkomen met equivalentieschaal 1; 0,5; 0,3
 2. Op basis van een discontinue berekening van de indexaanpassing. Gedurende de periode 1998-februari 2002 werd de spilindex 4 keer overschreden waardoor de bijstandsuitkering telkens met 2% toenam. De indexaanpassing van oktober 1997 wordt in de noemer voor 3/12 in rekening gebracht. Dit geeft dan een deflatiecijfer van (110,41/100,5) om de IGO van februari 2002 in gemiddelde prijzen van het jaar 1997 uit te drukken.

TABEL 31 - Minimumuitkeringen in vergelijking met het gezinsinkomen volgens de relatieve methode - maandgegevens in 1997- omgerekend naar euro

	Relatieve armoedelij ^a			Minimum- uitkering	Minimumuitkering in % van de relatieve grens		
	50%	60%	70%		50%	60%	70%
Minimumpensioen werknemers met volledige loopbaan							
alleenstaande	570,20	684,26	798,29	688,47	121%	101%	86%
bejaard koppel	855,33	1026,38	1197,45	860,36	101%	84%	72%
Minimumpensioen zelfstandigen met volledige loopbaan of Gewaarbord inkomen voor Bejaarden							
alleenstaande	570,20	684,26	798,29	508,33	89%	74%	64%
bejaard koppel	855,33	1026,38	1197,45	677,57	79%	66%	57%
Inkomensgarantie voor ouderen ^b							
alleenstaande	570,20	684,26	798,29	543,40	95%	79%	68%
samenwonende ^c	855,33	1026,38	1197,45	724,52	85%	71%	61%

a. De relatieve armoedelijnen zijn bepaald als 50, 60 en 70 % van het mediaan equivalent huishoudinkomen met equivalentieschaal (1; 0,5; 0,3) en zijn gebaseerd op ECHP data.

b. De inkomensgarantie voor ouderen zijn de bedragen van de IGO op 01/02/2002 teruggerekend naar prijzen van 1997.

c. Er wordt een koppel verondersteld die beiden de IGO krijgen.

Bron: eigen berekeningen gebaseerd op NAPincl. (relatieve armoedelij), Praktijkboek sociale zekerheid, uitgave 1997 en de Rijksdienst voor Pensioenen

Op basis van de relatieve armoedelij van 60 % van het mediaan equivalent inkomen, blijkt dat het GIB in 1997 voor een alleenstaande tot 26 % en voor een koppel tot 34 % onder de armoedelij lag. Sinds 2001 is dit GIB vervangen door de IGO. Een gedefleerde waarde van de IGO naar 1997 toont aan dat deze bijstand hoger ligt, maar toch nog 21 % onder de relatieve armoedelij ligt voor een alleenstaande en 29 % voor een koppel.

Wat betreft de minimumpensioenen voor zelfstandigen en werknemers in 1997, heeft enkel een alleenstaande werknemer een minimumpensioen dat net boven de relatieve armoedelij van 60 % ligt. Indien we alternatieve armoedelijnen nemen (50 en 70 %), liggen de minimuminkomens van een alleenstaande en een bejaard koppel ook onder deze normen. Enkel de minimumpensioenen voor werknemers liggen boven de relatieve grens van 50 % voor beide gezinstypes.

Voor alle minimumuitkeringen geldt dat het inkomen van een alleenstaande bejaarde minder diep onder de norm ligt dan van een bejaard koppel. Berekeningen van het Centrum voor Sociaal Beleid voor minimumuitkeringen op 1 januari 2001 geven gelijkaardige resultaten (voor meer info. zie Vranken e.a., Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2001).

In een recent rapport¹ gaat het CSB de adequaatheid na van het netto beschikbaar inkomen voor verschillende gezinstypes van gepensioneerde werknemers en zelfstandigen die leven van het minimumpensioen². Door het netto-gezinsinkomen te gebruiken houden zij rekening met eventuele andere inkomsten binnen

1. Cantillon, B., De Maesschalck, V. en Van Dam, R., 'Welvaartsvastheid en adequaatheid van de sociale minima 1970-2001', CSB berichten november 2001

2. Het gaat hier om de minimumpensioenen bij een volledige loopbaan.

het gezin, met de fiscale behandelingen van de inkomens en met eventuele andere sociale voordelen (zoals kinderbijslagen, sociale huur, fiscale vrijstellingen).

De adequaatheid van het gezinsinkomen van gezinnen met een minimumpensioen wordt nagegaan door het netto beschikbaar gezinsinkomen van deze gezinnen te vergelijken met de relatieve armoedelij van 60 % van het mediaan equivalent gezinsinkomen gebaseerd op de SEP-enquête (zie tabel 32). Hieruit blijkt dat in 1997 voor gepensioneerden uit het werknemersstelsel, een alleenstaande en een koppel waar beide partners een minimumpensioen hebben, het netto beschikbaar gezinsinkomen gemiddeld duidelijk hoger ligt dan de relatieve armoedelij (met 14 % voor alleenstaanden, 42 % voor gehuwde en 52 % voor ongehuwde koppels). Voor een koppel waar de vrouw geen eigen pensioenrechten heeft, ligt het netto gezinsinkomen onder de relatieve armoedelij (met 5 % voor gehuwde en 24 % voor ongehuwde koppels).

Uit de vergelijking van het netto gezinsinkomen voor zelfstandigen met een minimumpensioen met de relatieve armoedelij, blijkt dat enkel koppels waarbij de vrouw eigen pensioenrechten heeft¹, gemiddeld een netto inkomen hebben dat boven de relatieve armoedelij ligt (ongeveer 30 % voor gehuwde en ongehuwde koppels). Voor de andere gezinstypes met een minimumpensioen ligt het netto gezinsinkomen onder de relatieve armoedelij, gaande van 15 % voor een alleenstaande tot 25 % voor gehuwde en 43 % voor ongehuwde koppels waar de vrouw geen pensioenrechten heeft.

TABEL 32 - Het netto gezinsinkomen bij een minimumpensioen in % van de relatieve armoedenorm²

	1992	1997
Minimumpensioen volgens het werknemersstelsel		
alleenstaande man	117	114
alleenstaande vrouw	117	114
ongehuwd koppel, vrouw geen eigen pensioenrechten	78	76
ongehuwd koppel, partners beiden pensioenrechten	156	152
gehuwd koppel, vrouw geen eigen pensioenrechten	97	95
gehuwd koppel, partners beiden pensioenrechten	149	142
Minimumpensioen volgens het zelfstandigenstelsel		
alleenstaande	84	85
ongehuwd koppel, vrouw geen eigen pensioenrechten	56	57
ongehuwd koppel, vrouw eigen pensioenrechten ^a	133	132
gehuwd koppel, vrouw geen eigen pensioenrechten	73	75
gehuwd koppel, vrouw eigen pensioenrechten	132	130

a. In de zelfstandigenregeling wordt voor koppels waar beide partners pensioenrechten bezitten uitgegaan van de assumptie dat de man pensioenrechten heeft in de regeling voor zelfstandigen en de vrouw in de regeling voor werknemers.

Bron: Cantillon, B., De Maesschalck, V. en Van Dam, R., 'Welvaartsvastheid en adequaatheid van de sociale minima 1970-2001', CSB berichten november 2001

1. Voor koppels waar beide partners pensioenrechten bezitten wordt uitgegaan van de assumptie dat de man pensioenrechten heeft in de regeling voor zelfstandigen en de vrouw in de regeling voor werknemers.
2. De relatieve armoedenorm is bepaald als 60 % van het mediaan equivalent gezinsinkomen met equivalentieschaal 1; 0,5; 0,3, gebaseerd op SEP-enquêtes.

D. Conclusie

Tussen 1985 en 1997 is, zowel bij de actieve bevolking als bij de bejaarden, de welvaart toegenomen met ongeveer 20 %. De intergenerationele ongelijkheid (tussen de actieven en bejaarden) is stabiel gebleven over deze periode, maar de intragenerationele ongelijkheid (binnen de groep bejaarden en binnen de groep actieven) nam echter toe.

Als wettelijke methode van armoedemeting bij bejaarden wordt het aantal trekkers van de IGO gebruikt (vóór 1 juni 2001, het GIB). Dat wordt immers toegekend indien na onderzoek blijkt dat de bejaarde niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt. Sinds 1994 is er een dalende trend in het aantal ouderen dat het GIB ontvangt en de cijfers voor 2001 bevestigen deze trend.

Het is belangrijk dat dit laatste vangnet voor personen die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken, toch een minimale bestaanszekerheid kan waarborgen. Uit een vergelijking voor 1997 van het GIB met de standaard relatieve armoedelijns van 60 % van het mediaan equivalent inkomen, blijkt dat het GIB meer dan 25 % onder deze armoedelijns ligt voor een alleenstaande en meer dan 33 % voor een bejaard koppel. Indien we het niveau van de IGO van februari 2002 berekenen in prijzen van 1997 en dan vergelijken met de relatieve armoedelijns van 1997, dan is de kloof minder groot (21 % voor een alleenstaande en 29 % voor samenwonenden).

Naast deze bijstandsnorm worden soms ook de minimumpensioenen als wettelijke armoede-indicator gebruikt. Zij hebben immers ook als doel een minimale bestaanszekerheid te waarborgen. Op dezelfde manier als voor het GIB, hebben we ook de adequaatheid van de wettelijke minimumpensioenen voor zelfstandigen en werknemers onderzocht. In 1997 had enkel een alleenstaande werknemer een minimumpensioen dat net boven (met 1 %) de relatieve armoedelijns van 60 % lag, voor alleenstaande zelfstandigen en bejaarde koppels lag het minimumpensioen onder deze relatieve armoedelijns.

Uitkeringstrekkers van het minimumpensioen kunnen echter vaak beroep doen op andere inkomsten binnen het gezin of op sociale voordelen. Het CSB onderzoekt de adequaatheid van het netto beschikbaar gezinsinkomen van gezinnen met een minimumpensioen in 1997 door het te vergelijken met de relatieve armoedelijns van 60 % van het mediaan equivalent gezinsinkomen in 1997. Hieruit blijkt dat voor een alleenstaande en een koppel waar beide partners een minimumpensioen hebben, het netto beschikbaar gezinsinkomen gemiddeld duidelijk hoger ligt dan de relatieve armoedegrens. Voor een koppel waar de vrouw geen eigen pensioenrechten heeft, ligt het netto gezinsinkomen onder de relatieve armoedelijns. Uit de vergelijking van het netto gezinsinkomen voor zelfstandigen met een minimumpensioen met de relatieve armoedenorm, blijkt dat enkel koppels waarbij de vrouw eigen pensioenrechten heeft¹, gemiddeld een netto inkomen hebben dat boven de relatieve armoedelijns ligt. Voor de andere gezinstypes met een minimumpensioen ligt het netto gezinsinkomen onder de relatieve armoedelijns.

1. Voor koppels waar beide partners pensioenrechten bezitten wordt uitgegaan van de assumptie dat de man pensioenrechten heeft in de regeling voor zelfstandigen en de vrouw in de regeling voor werknemers.

Uit de relatieve armoedemeting blijkt dat ouderen (65 plussers) een duidelijk hoger armoederisico hebben dan de bevolking als geheel. Binnen de groep bejaarden is het armoederisico groter bij de hoogbejaarden (ouder dan 75 jaar) en situeert het zich meer bij vrouwen dan bij mannen. Op basis van SEP gegevens voor 1997, bedroeg de armoede¹ bij bejaarde gezinnen waarvan het gezinshoofd tussen 65 en 75 jaar oud is 12,7 % en bij 75 plussers 12,9 %, terwijl dat voor de totale bevolking 7,7 % was. Individuele gegevens gebaseerd op SEP data voor 1997, geven aan dat 25 % van de 65 plussers en meer dan 28 % van de 75 plussers zich onder de armoedelij van 60 % van het mediaan equivalent inkomen bevinden. Voor de totale bevolking is dit 13 %. Gemeten op basis van individuele gegevens van ECHP, verkeerden 20 % van de 65 plussers en 22 % van de 75 plussers in armoede² in 1997, tegenover 16 % bij de totale bevolking.

Volgens de SEP gegevens op het huishoudniveau, situeert de armoede zich meer bij bejaarde koppels dan bij alleenstaanden. Uit de individuele ECHP gegevens blijkt eveneens dat een bejaard koppel een groter armoederisico heeft dan een alleenstaande bejaarde man, maar niet dan een alleenstaande bejaarde vrouw.

Ook de eigendomstatus speelt een belangrijke rol in het armoederisico van bejaarden. Arme ouderen zijn vaker huurders van een woning dan eigenaars. Het is echter opmerkelijk dat bejaarde huurders een lager armoederisico hebben dan huurders in het algemeen (over de totale bevolking). Dit kan te wijten zijn aan het feit dat een groot deel van de bejaarde huurders beroep kan doen op subsidies of sociaal huren.

De doelmatigheid van pensioenen, als onderdeel van de sociale zekerheid, bleef vrij stabiel over de periode 1985-1997. Meer dan 70 % van de gepensioneerde huishoudens, wordt boven de armoedelij opgetild dankzij het pensioen.

E. Sociale houdbaarheid en legitimiteitsproblematiek op lange termijn

De dalende vervangingsratio (nl. de verhouding tussen het gemiddeld pensioenbedrag en het gemiddeld brutoloon) kan twee soorten gevolgen hebben:

- een toename van de armoede en dus van sociale problemen, als de daling van de vervangingsratio de laagste pensioenen treft;
- een probleem van legitimiteit, als de daling van de vervangingsratio de hoogste pensioenen treft: zullen de werknemers met de hogere lonen bereid blijven gedurende hun gehele loopbaan bijdragen te betalen, wetende dat hun pensioen steeds minder in verhouding zal staan met de bijdragen die ze gedurende hun loopbaan hebben betaald?

1. De armoedelij is bepaald als 50 % van het gemiddeld equivalent inkomen met equivalentieschaal 1; 0,5; 0,3.

2. De armoedelij is bepaald als 60 % van het mediaan equivalent inkomen met equivalentieschaal 1; 0,5; 0,3.

a. Sociale houdbaarheid op lange termijn

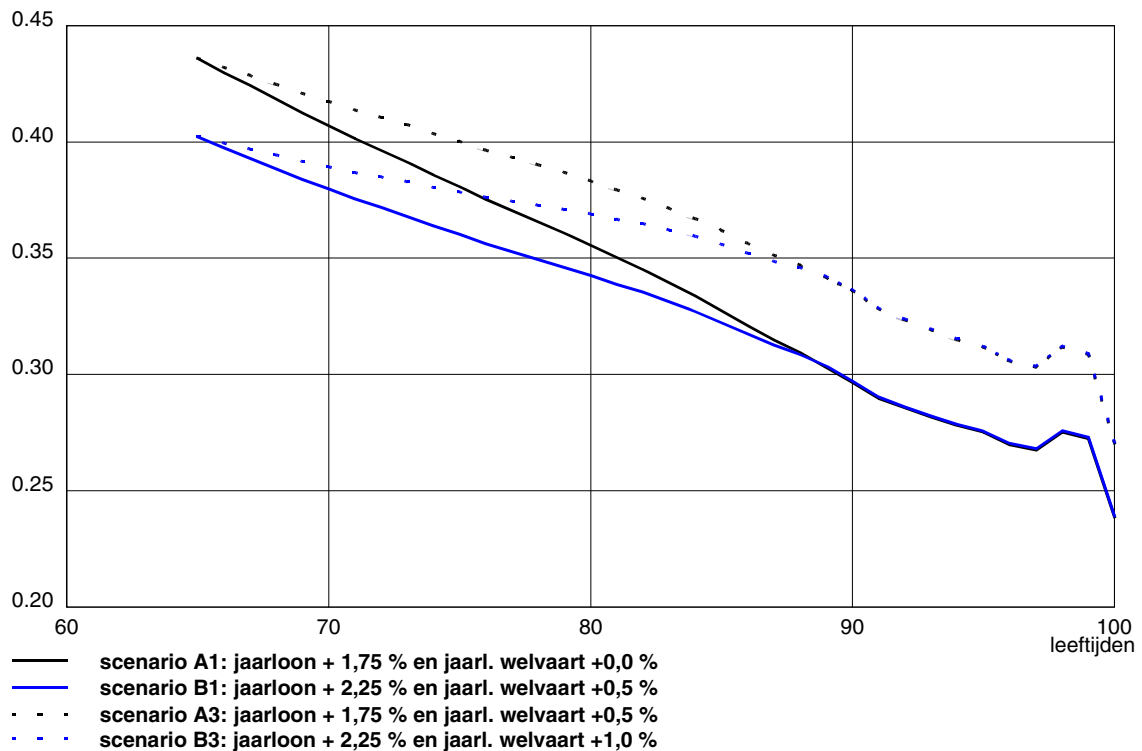
Bij de berekening van het werknemerspensioen (op het moment van de intrede) zijn de laagste pensioenen beveiligd door het garanderen van het minimumpensioen vanaf tweederde loopbaan en sedert 1997 door de toepassing van het minimumrecht per loopbaanjaar (dat het interprofessioneel minimumloon als minimumrefertewedde garandeert) vanaf 15 kalenderjaren tewerkstelling als werknemer. Het minimumpensioen vanaf tweederde loopbaan is ook gegarandeerd in de regeling der zelfstandigen.

Ondanks deze verschillende richtlijnen die de minimale pensioenen beveiligen, kunnen er problemen optreden van sociale houdbaarheid op lange termijn. De huidige inkomensongelijkheid binnen de groep bejaarden kan enerzijds verklaard worden door het feit dat de pensioenen een functie zijn van het vroeger verdiende inkomen (en dus de vroegere inkomensverdeling weerspiegelt) en anderzijds door de inkomenskloof tussen de oude en de nieuwe gepensioneerden (aangezien deze laatste op een later tijdstip op pensioen gaan hebben zij immers hogere pensioenbedragen).

In het langetermijnmodel van het FPB wordt het pensioen, tijdens de veroudering van de gepensioneerde, gebonden aan de loonevolutie via gedeeltelijke welvaartsaanpassingen. Omwille van die 'gedeeltelijke' welvaartsaanpassingen zal het pensioen van de gepensioneerde naarmate hij veroudert vertragen, zowel uitgedrukt in % van het loon alsook t.o.v. het pensioen van de jongere generaties gepensioneerden¹. Die erosie is des te groter naarmate de welvaartsontkoppeling t.o.v. het loon groter is.

-
1. Om de werking van de gedeeltelijke welvaartsaanpassingen voor te stellen, moeten we het pensioenbestand beschouwen als een verzameling van opeenvolgende generaties gepensioneerden.
 - Het pensioen van de nieuwgepensioneerde generatie is berekend aan de hand van de lonen, verdiend tijdens de 40 à 45 jaar durende loopbaan die de pensioneringsdatum voorafgaat, naar rato van 1/45 ste per loopbaanjaar; dus beïnvloed door de loonstijgingen van de voorbije 40 à 45 jaar.
 - Het pensioen van de één jaar oudere generatie wordt bepaald door de loonevolutie tijdens de loopbaan die zich één jaar vroeger in de tijd situeert. Als compensatie voor de gemiste loonstijging van het voorbije jaar ontvangt die generatie een 'gedeeltelijke' welvaartsaanpassing waardoor die generatie t.o.v. de jongste generatie een achterstand oploopt.
 - Het pensioen van de twee jaar oudere generatie wordt bepaald door de loonevolutie tijdens de loopbaan die zich twee jaar vroeger in de tijd situeert. Als compensatie voor de gemiste loonstijgingen ontvangt die generatie - zowel vorig jaar als dit jaar - telkens een 'gedeeltelijke' welvaartsaanpassing, waardoor die generatie t.o.v. de jongste generatie een achterstand oploopt die tweemaal zo groot is.

FIGUUR 10 - Gemiddeld pensioen aan gezinsbedrag in % van het gemiddeld brutoloon - in 2030 - volgens de leeftijd van het gepensioneerd gezinshoofd



Zelfs na jaarlijkse verhoogde welvaartsaanpassingen tijdens de periode 2007 - 2030, overeenkomstig het door de Studiecommissie in aanmerking genomen scenario A3, zou de vervangingsratio van de oudste pensioenen slechts met 3 procentpunten verbeteren. Deze vaststelling is dan ook een pleitbezorger voor selectieve welvaartsaanpassingen gericht naar de oudste en laagste pensioenen, zoals voorzien in art. 11 van de pensioenwet van 26 juli 1996.

Zulke selectieve welvaartsaanpassingen hebben een grotere impact op de sociale houdbaarheid van de pensioenen en toch een lagere kostprijs dan jaarlijkse (lineaire) welvaartsaanpassingen. Die kostprijs zal evenwel belangrijker worden met de aanhoudende toename van de levensverwachting op hogere leeftijden en in het bijzonder wanneer de omvangrijke naoorlogse generatie in grote getale de vierde leeftijd bereikt.

Er moet echter opgemerkt worden dat de huidige gepensioneerden in de werknemersregeling in de toekomst steeds meer vervangen zullen worden door de nieuwe generaties dubbelpensioentrekkers. Hierbij heeft de vrouw ondertussen haar pensioen verbeterd dankzij een hogere scholingsgraad, een beter betaalde job en een langere loopbaan. Die nieuwe huishoudtypes gepensioneerden - koppel met elk hun eigen pensioen, weduwe met rust-en overlevingspensioen, alleenstaande vrouw met hoger pensioen - zouden in 2030 73 % uitmaken van het totaal aantal gepensioneerden in de werknemersregeling.

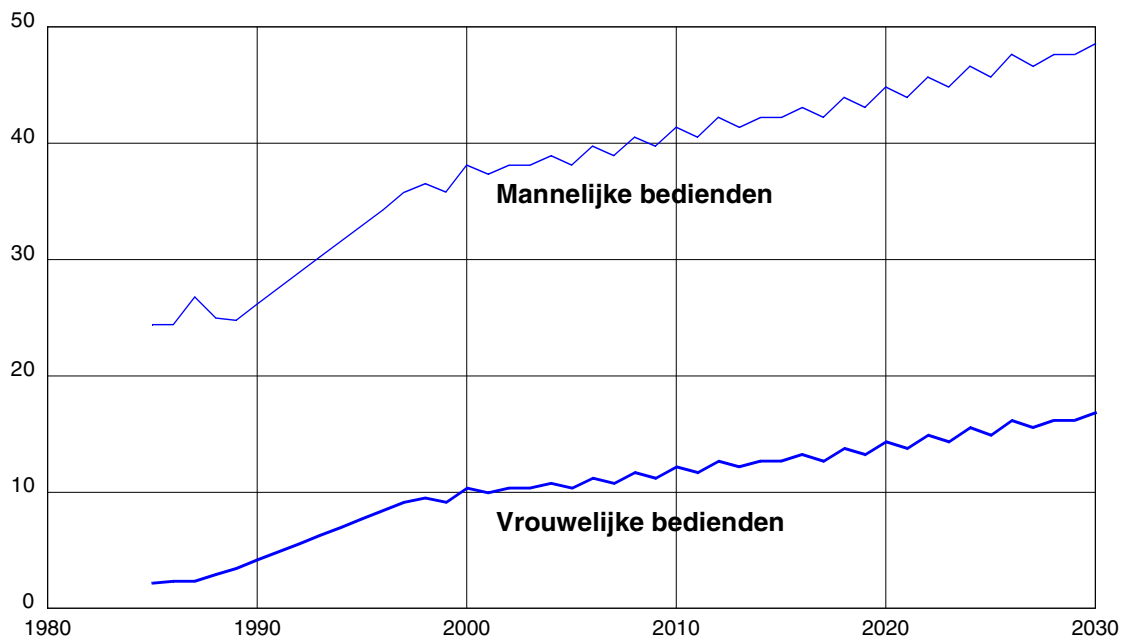
b. Legitimitetsproblematiek op lange termijn

Hier wordt het probleem van legitimiteit onderzocht: zullen de nieuwe generaties werknemers met de hogere lonen bereid blijven het huidige bijdrageniveau -

proportioneel met het loon - te betalen, wetende dat hun pensioen steeds minder in verhouding zal staan met het vroegere loon? Met andere woorden, in welke mate mag het verzekeringskarakter van het pensioen worden verminderd zonder het repartitiesysteem van de pensioenregeling in gevaar te brengen.

Immers, door toedoen van de geblokkeerde loongrens, steeg het aandeel mannelijke werknemers dat meer verdiende dan de loongrens, van 24,4 % in 1985 tot 36,5 % in 1998 (zie figuur 11). Vanaf 1999 voorziet de pensioenwet dat de loongrens om de twee jaar wordt gekoppeld aan de conventionele loonsverhoging zonder inhaaloperatie en zonder rekening te houden met de 'wage drift'. Hierdoor zal het aandeel mannelijke werknemers dat meer verdient dan de loongrens blijven toenemen tot 48,6 % in 2030¹.

FIGUUR 11 - Werknemers met het bedieningsstatuut die meer verdienen dan de loongrens - in procent van het totale aantal



Wetende dat het pensioen - voor een toenemend aandeel mannelijke werknemers en over een toenemend aantal loopbaanjaren - zal berekend worden op basis van de loongrens, die mettertijd ook steeds meer afwijkt van het verdiende loon, is de vraag naar de toekomstige instemming van bepaalde lagen van de bevolking met het wettelijk pensioenstelsel zeker terecht. Het succes dat de tweede pensioenpijler het laatste decennium genoot (de desbetreffende premies zijn over de laatste tien jaar met 0,25 procentpunten van het bbp toegenomen) is daar niet vreemd aan.

In het geval van het pensioen aan gezinsbedrag kan het legitimiteitsprobleem nog enigszins gerelativeerd worden omwille van het hoge berekeningspercentage (75 %). In al de andere gevallen, waar het pensioen van de man wordt berekend aan 60 % van de refertewedde - met een toenemend gewicht van de

1. Merk op dat figuur 11 zowel geldt voor het scenario A als voor het scenario B, vermits in beide scenario's de loongrens eenzelfde loskoppeling heeft t.o.v. de loonevolutie.

loongrens die bovendien steeds meer afwijkt van het verdiende loon - is de vraag naar de instemming van bepaalde lagen van de bevolking met het repartiestelsel aan de orde.

IV Evolutie van de 2de pijler

A. Inleiding

De tweede pensioenpijler is ontstaan uit de aanvullende, collectieve pensioenplannen die georganiseerd worden op het niveau van activiteitssectoren, ondernemingen of beroepsfederaties. Naast de aanvullende, collectieve pensioenplannen is de tweede pijler ook opgericht vanuit de individuele pensioenbeloftes en het vrij aanvullend pensioen voor zelfstandigen (VAPZ). De bijdragen voor de tweede pijler zijn beperkt door de “80 % regel” (uitgezonderd voor de VAPZ) die zegt dat de som van het wettelijk pensioen en het aanvullend pensioen niet hoger mag zijn dan 80 % van het laatste normale bruto loon (inclusief de dertiende maand en het vakantiegeld, rekening houdend met de loopbaan).

Het is niet mogelijk om, binnen de opgelegde termijn, een diepgaande analyse te maken van de evolutie van de tweede pijler. Enkele zeer algemene gegevens werden verzameld en worden hier voorgesteld. Zij wijzen op het toenemende belang van de pensioenen van de tweede pijler, alsook op de duidelijke sociale verschillen tussen diegenen die enkel een pensioen van de eerste pijler ontvangen en diegenen die een pensioen van de eerste pijler cumuleren met een pensioen van de tweede pijler.

Meer precies hebben de hier voorgestelde gegevens betrekking op:

- de evolutie van het aantal gepensioneerden en het gemiddeld bedrag van het pensioen, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen gepensioneerden die een pensioen van de tweede pijler ontvangen en diegenen die dat niet ontvangen;
- de evolutie van het totaal bedrag van betaalde bijdragen;
- de evolutie van de reserves.

B. De tweede pijler tegenover de eerste pijler

1. Algemene opmerking

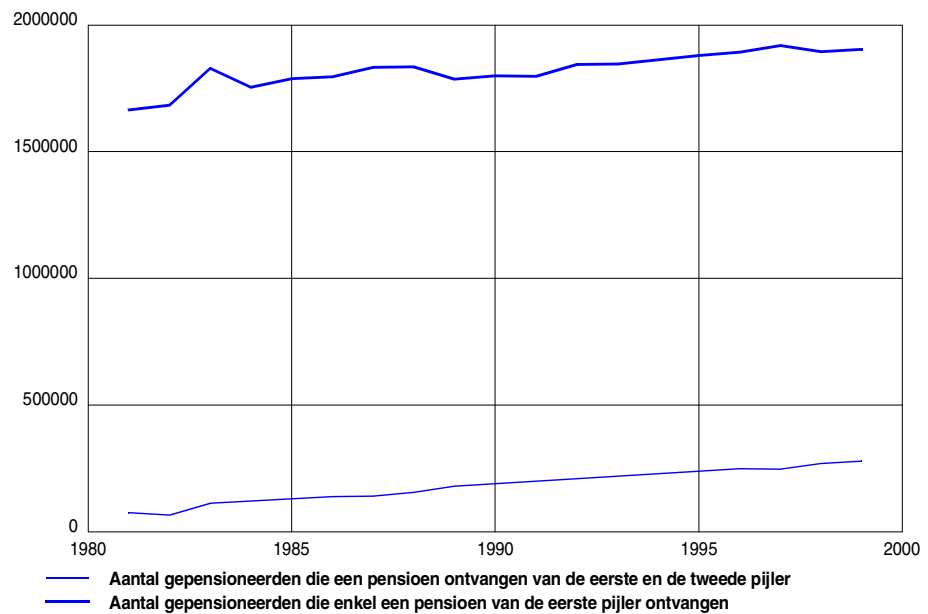
De gegevens over de tweede pijler die hier voorgesteld worden zijn onvolledig aangezien ze de pensioenen van de tweede pijler niet opnemen indien ze afkomstig zijn van:

- sectorpensioenplannen ondergebracht binnen het Fonds voor Bestaanszekerheid (bouwsector en metaalnijverheid);
- individuele pensioenbeloftes;
- vrije aanvullende pensioenen voor zelfstandigen (VAPZ).

2. Evolutie van het aantal gepensioneerden

Figuur 12 stelt de evolutie voor, tussen 1981 en 1999, van het aantal gepensioneerden waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen diegenen die enkel een pensioen van de eerste pijler ontvangen en diegenen die een pensioen van de eerste en de tweede pijler ontvangen. Figuur 13 geeft de evolutie weer van het aantal gepensioneerden die een pensioen van de tweede pijler ontvangen in percentage van het totaal aantal gepensioneerden¹.

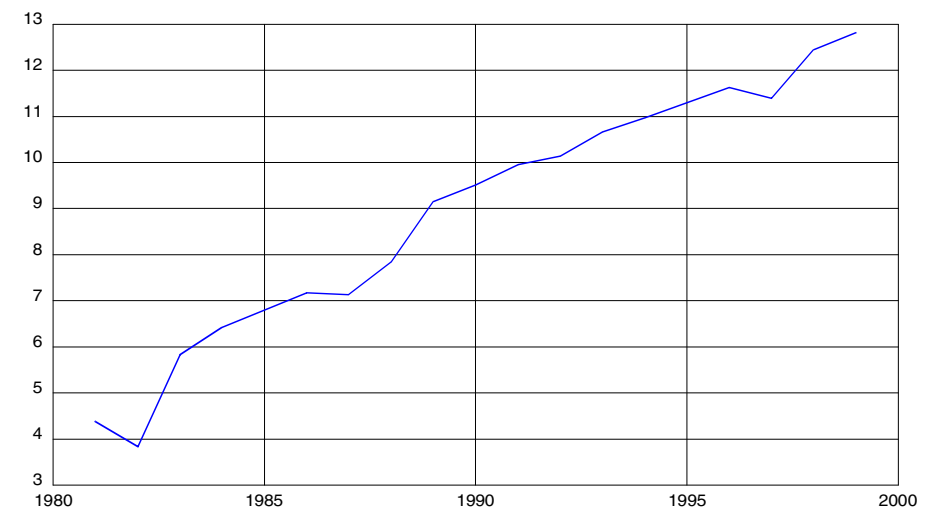
FIGUUR 12 - Aantal gepensioneerden



Bron: Rijksinstituut voor ziekte-en invaliditeitsverzekering

1. Zie bijlage 2 voor de concrete cijfers.

FIGUUR 13 - Aantal gepensioneerden met een pensioen van de 2de pijler in % van het totaal aantal gepensioneerden



Bron: Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering

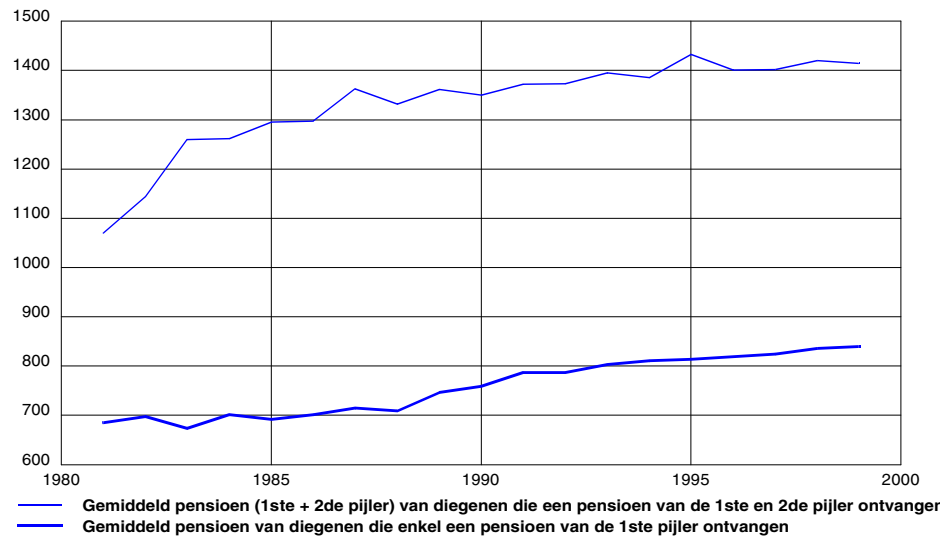
Men stelt vast:

- dat de overgrote meerderheid van de gepensioneerden, ook op dit ogenblik, enkel een pensioen van de eerste pijler ontvangen (iets meer dan 85 % in 1999).
- dat het aandeel van gepensioneerden die een pensioen van de tweede pijler ontvangen (gecumuleerd met een pensioen van de eerste pijler) een sterke opmars maakt, namelijk van 4,4 % in 1981 naar 12,8 % in 1999.

3. Evolutie van het gemiddeld maandelijks bedrag

Figuur 14 toont de evolutie van het gemiddeld maandelijks pensioenbedrag volgens de twee categorieën van gepensioneerden (diegenen die genieten van een pensioen van de tweede pijler en deze die er niet van genieten)¹.

1. Zie bijlage 2 voor de concrete cijferes.

FIGUUR 14 - Gemiddeld maandelijks pensioenbedrag (in euro, in prijzen van 1999)

Bron: Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering

Merk bij figuur 14 op:

- dat de pensioenen van de tweede pijler die als *kapitaal* uitgekeerd worden, omgezet zijn in *fictieve rente* door het RIZIV om op die manier coherente statistieken te bekomen.
- dat in het geval de gepensioneerden genieten van een pensioen van de tweede pijler, het gemiddeld bedrag van het pensioen overeenstemt met het gemiddeld bedrag van de *gecumuleerde* pensioenen van de eerste en tweede pijler.
- dat het gemiddeld bedrag van het wettelijk pensioen (eerste pijler) dat de twee categorieën gepensioneerden ontvangen (diegenen die een pensioen van de tweede pijler ontvangen en diegenen die dat niet ontvangen) in het algemeen niet gelijk is. De pensioenen van de tweede pijler waren tot nu toe immers vooral bestemd voor de loontrekkenden met een hoog inkomen, die in het algemeen van een hoger wettelijk pensioen genieten.
- dat, over de beschouwde periode, het gemiddeld bedrag van het wettelijk pensioen beïnvloed wordt door het klein pensioenbedrag van zelfstandigen en loontrekkenden met een onvolledige loopbaan, en dat dat niet gecompenseerd wordt door het hogere gemiddeld bedrag van de pensioenen van ambtenaren.
- dat het gemiddeld gecumuleerd pensioenbedrag van de eerste en tweede pijler sneller stijgt dan het gemiddeld pensioenbedrag van de eerste pijler alleen. Het gemiddeld gecumuleerd bedrag van de eerste en tweede pijler overschrijdt het gemiddeld bedrag van de eerste pijler alleen met 156,2 % in 1981 en 168,5 % in 1999.

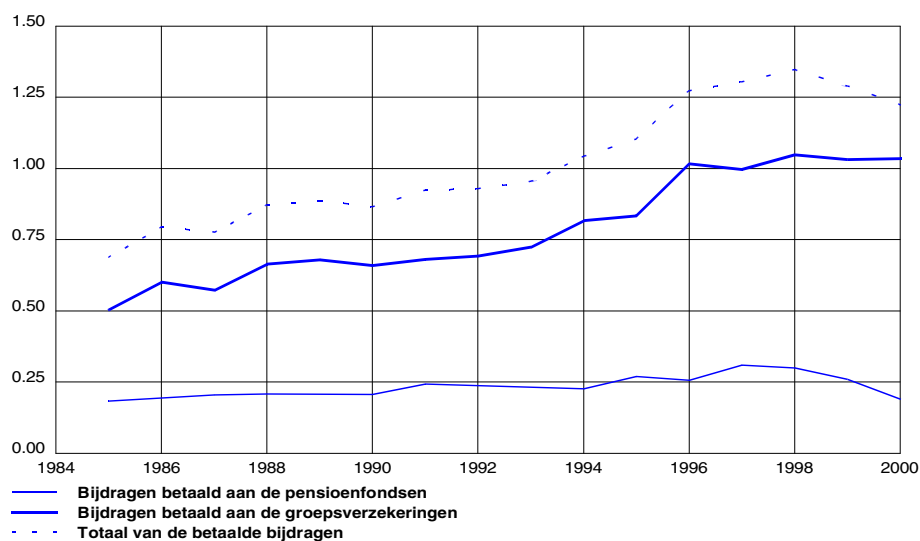
Bovendien is het gemiddeld maandelijks bedrag van het pensioen van ambtenaren nagenoeg gelijk (en zelfs een beetje hoger) aan het gemiddeld maandelijks bedrag van de gecumuleerde pensioenen van de eerste en de tweede pijler (gepensioneerden die een pensioen van de eerste en de tweede pijler ontvan-

gen). In 1999 bedroeg het gemiddeld maandelijks pensioen voor ambtenaren 1 497,33 euro¹ tegenover 1 414,55 euro voor het gemiddeld maandelijks bedrag van de gecumuleerde pensioenen van de eerste en de tweede pijler.

C. Totaalbedrag van de bijdragen

In figuur 15 wordt de evolutie van het totaalbedrag van betaalde bijdragen in % van het bbp over de periode 1985-2000 voorgesteld.

FIGUUR 15 - Betaalde bijdragen (in % van het bbp)



Bron: Nationale Bank van België

Men constateert:

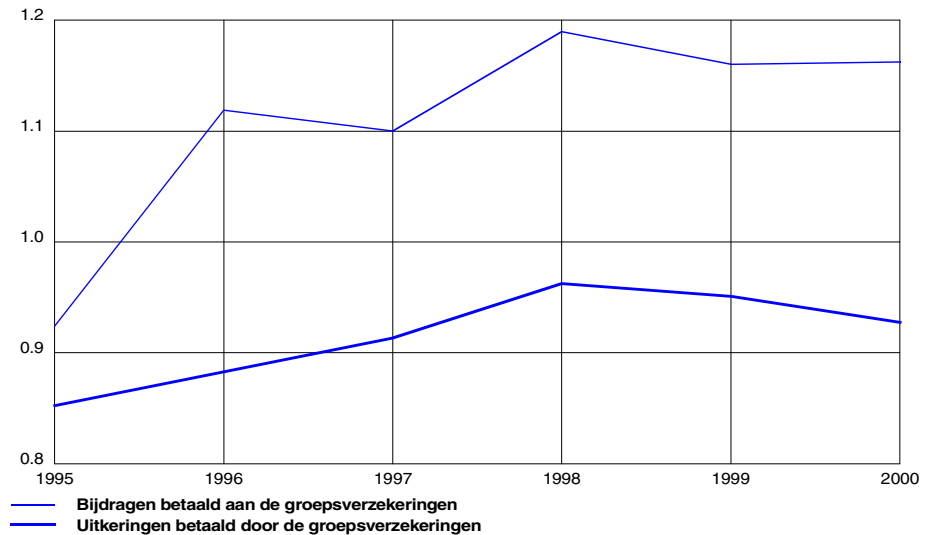
- een stijging van het totaalbedrag van betaalde bijdragen tot in 1998, waarna een daling ingezet wordt. Deze daling kan gedeeltelijk verklaard worden door de zeer hoge opbrengst van de reserves tijdens deze periode waardoor de ondernemingen minder hoge bijdragen konden storten (in het geval van een streefdoelregeling of defined benefit schemes). De loonnorm², die de verhoging van de loonkosten beperkt, heeft eveneens geleid tot een vertraging in de evolutie van het totaalbedrag van de bijdragen.
- een stijging van het aandeel van groepsverzekeringen in het totaalbedrag van bijdragen: van 73,4 % in 1985 tot 84,5 % in 2000.

Voor het jaar 2000 worden de gemiddelde maandelijks bijdragen geschat op 282 euro³.

1. Bron: Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering
 2. Wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en ter vrijwaring van de concurrentiekracht.
 3. Schatting gebaseerd op de gegevensbank berekend in het werk: N. Diesbecq, *Sectorpensioenen*, die keure, 2000.

De onderstaande figuur geeft de evolutie, van 1995 tot 2000, van de betaalde bijdragen en de uitgekeerde bedragen voor de groepsverzekeringen.

FIGUUR 16 - Betaalde bijdragen en uitgekeerde uitkeringen - groepsverzekeringen
(in % van het bbp)



Bron : Beroepsvereniging der verzekeringsondernemingen

Figuur 16 toont het toenemende belang voor de groepsverzekeringen van het totaalbedrag van betaalde bijdragen door de actieven, tegenover het totaalbedrag van de uitkeringen aan de gepensioneerden: het totaalbedrag van de bijdragen tegenover het totaalbedrag van de uitkeringen stijgt van 108,5 % in 1995 tot 125,4 % in 2000.

Deze figuur is een goede illustratie van de op gang gebrachte ontwikkeling van de tweede pijler. Zo werd in 1999 het aandeel van actieven die bijdroegen voor een pensioen van de tweede pijler geschat op ongeveer 35 %¹ terwijl het aandeel gepensioneerden die genoten van een pensioen van de tweede pijler slechts 12,5 %² voorstelde.

1. Bron: N. Diesbecq, *Sectorpensioenen*, die keure, 2000.
2. Bron: Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering.
Opmerking: cfr. p. 93, punt B.1.

D. Reserves

TABEL 33 - Wiskundige reserves van pensioenfondsen en groepsverzekeringen (in % van het bbp)

Jaar	Pensioenfondsen	Groepsverzekering	Totaal
2000	-	9,85	-
1999	4,96	9,70	14,66
1998	4,34	9,29	13,63
1997	-	8,96	-
1996	4,21	8,21	12,42
1995	-	7,71	-
1986	1,95	5,74	7,69

Bron: Belgische vereniging van pensioenfondsen, Beroepsvereniging der verzekeringsondernemingen en Controledienst der verzekeringen.

Men constateert:

- een stijging in het algemeen niveau van de reserves (+/- 90 % tussen 1986 en 1999)
- een daling van het deel van de groepsverzekeringen in het algemeen niveau van de reserves; dit aandeel gaat van 74,6 % in 1986 naar 67,2 % in 1999.

E. Besluit

Het belang van de tweede pijler neemt toe: het aantal personen die bijdragen overstijgt ruim het aantal begunstigden.

Bovendien kan men zich verwachten aan een versnelling van de ontwikkeling van de tweede pijler gedurende de volgende jaren.

Immers, het wetsontwerp Vandembroucke over de aanvullende pensioenen dat in de Kamer is neergelegd op 5 juli 2001, beoogt een veralgemening van de tweede pensioenpijler. Op die manier zou het totale personeel van een onderneming, een groep of een sector kunnen genieten van dat aanvullend pensioen, wat tot nu toe enkel voorbehouden was voor het personeel uit de hoogste inkomenscategorieën.

Om dit te bereiken houdt dit wetsvoorstel een grondige verandering in van de structuur van de tweede pijler. Zo worden de sectoriële pensioenen en de individuele pensioenbijdragen geïntegreerd en wordt het begrip "sociale plannen" geïntroduceerd, dit zijn sectorplannen of plannen van ondernemingen die aan bepaalde voorwaarden beantwoorden en daardoor van bepaalde fiscale voordelen genieten.

Op 12 juli 2001 tekenden de sociale partners een gemeenschappelijke verklaring waarin ze het engagement aangingen om de hervorming van de aanvullende pensioenen als "element in een politiek van sociale pensioenen" te steunen.

V Internationale vergelijking

Verscheidene instellingen hebben voor verschillende landen meerdere projecties van de sociale uitgaven opgesteld. Hoewel die oefeningen ook steunen op demografische, sociaal-economische en macro-economische scenario's, die meestal uitgaan van exogene hypothesen, blijven er onderling belangrijke methodologische verschillen bestaan, die te maken hebben met de globalisatiegraad van de aanpak. Soms wordt er enkel rekening gehouden met de pensioenuitgaven, of met alle leeftijdsgebonden sociale uitgaven, of met alle sociale uitgaven. Soms worden de demografische, sociaal-economische en macro-economische ontwikkelingen samen in aanmerking genomen, of wordt er rekening gehouden met een evolutie van de vervangingsratio al dan niet in overeenstemming met de reglementaire parameters. Die verschillen, meer nog dan de verschillende hypothesen, verklaren de verscheidenheid van de besluiten¹.

De studies over de budgettaire gevolgen van de vergrijzing, die de internationale organisaties, met name die van de Europese Commissie² en de OESO³, in het midden van de jaren 90 uitvoerden, verdienen bijzondere aandacht. De eerste studie steunde op een compilatie van nationale projecties namelijk op projecties die destijds al voor België waren uitgevoerd met behulp van het MALTESE-systeem. De tweede studie was gebaseerd op projecties, die de OESO met behulp van een standaardmodel voor elk van de lidstaten uitvoerde. Beide studies waren een opmerkelijke poging tot internationale vergelijking en synthese van de problematiek, maar ze hadden elk hun eigen tekortkomingen. Enerzijds konden de nationale projecties, die rekening hielden met de institutionele kenmerken van de verschillende stelsels, moeilijk vergeleken worden door de heterogeniteit van de hypothesen. Anderzijds steunden de projecties, die met behulp van het standaardmodel van de OESO werden verwezenlijkt, weliswaar op homogene hypothesen, maar zij hielden niet voldoende rekening met de specifieke kenmerken van de verschillende pensioenstelsels.

Via twee werkgroepen die ter zake werden opgericht onder toezicht van het Comité voor Economisch Beleid (CEB) van elk van beide organisaties, hebben de Ecofin-Raad van de Europese Unie en de OESO in 2000, een nieuwe studie opgestart over de budgettaire gevolgen van de vergrijzing. Hierdoor konden projecties worden gemaakt met betrekking tot de pensioenuitgaven, eventueel aangevuld met projecties over de andere leeftijdsgebonden overheidsuitgaven (sociale uitgaven en uitgaven voor onderwijs). Hierbij werd een beroep gedaan op de verschillende nationale modellen, maar gemeenschappelijke hypothesen

-
1. Zie M. ENGLERT, "Le cas belge: risques et marges de manoeuvre" in Federaal Planbureau, "Vergrijzing en financiering van de sociale zekerheid: een haalbare uitdaging?", *Handelingen van het door het Federaal Planbureau georganiseerde Colloquium*, Brussel, 2 en 3 december 1997, Planning Paper 86, juli 1999, p. 129-142.
 2. D. FRANCO ET T. MUNZI, "Ageing and Fiscal Policies in the European Union", E.C., 1997.
 3. D. ROSEVEARE, W. LEIBRITZ, D. FORE, E. WURZEL, "Ageing populations, pension systems and government budget: simulations for 20 OECD countries", OECD, 1996.

werden behouden voor de demografische, sociaal-economische en economische ontwikkeling. De nadelen van beide hierboven vermelde studies konden op die manier worden omzeild.

De resultaten voor België werden geleverd door het Federaal Planbureau en kwamen tot stand met behulp van het model MALTESE. De resultaten voor de verschillende landen werden in verschillende versies verspreid¹.

In een eerste fase beperkte deze oefening zich tot de evolutie van de pensioenuitgaven, zonder rekening te houden met andere sociale uitgaven. De actualisatie 2001 van deze oefening bevat nochtans een luik met betrekking tot de uitgaven voor gezondheidszorg.

Deze studie heeft aangetoond dat, rekening houdend met de basishypothesen, de impact van de vergrijzing een toename van de pensioenuitgaven zal genereren dat zich situeert tussen 3 en 5 % van het bbp in de meeste lidstaten. Dat is het geval voor België. De andere landen die zich in deze vork bevinden zijn Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Oostenrijk, Portugal en Finland. De toename van de uitgaven zal zwakker zijn in Italië, Luxemburg, Zweden en sterker in de landen Nederland, Spanje en Griekenland (zie tabel 34).

TABEL 34 - Projectie van de pensioenuitgaven in de EU (inclusief andere vervangingsinkomen van de bevolking van 55 jaar en ouder - % van het bbp)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	peak change	2050 - 2000
B	10.0	9.9	11.4	13.3	13.7	13.3	3.7	3.3
DK	10.5	12.5	13.8	14.5	14.0	13.3	4.1	2.9
D	11.8	11.2	12.6	15.5	16.6	16.9	5.0	5.0
EL	12.6	12.6	15.4	19.6	23.8	24.8	12.2	12.2
E	9.4	8.9	9.9	12.6	16.0	17.3	7.9	7.9
F	12.1	13.1	15.0	16.0	15.8	#N/A	4.0	#N/A
IRL	4.6	5.0	6.7	7.6	8.3	9.0	4.4	4.4
I	13.8	13.9	14.8	15.7	15.7	14.1	2.1	0.2
L	7.4	7.5	8.2	9.2	9.5	9.3	2.2	1.9
NL	7.9	9.1	11.1	13.1	14.1	13.6	6.2	5.7
A	14.5	14.9	16.0	18.1	18.3	17.0	4.2	2.5
P	9.8	11.8	13.1	13.6	13.8	13.2	4.1	3.4
FIN	11.3	11.6	12.9	14.9	16.0	15.9	4.7	4.7
S	9.0	9.6	10.7	11.4	11.4	10.7	2.6	1.7
UK	5.5	5.1	4.9	5.2	5.0	4.4	-1.1	-1.1
EU	10.4	10.4	11.5	13.0	13.6	13.3	3.2	2.9

Bron: Economic Policy Committee, Working Group on Ageing, "Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances", Brussels, 24 oktober 2001.

1. Economic Policy Committee, Working Group on Ageing, "Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances", Brussels, 24 oktober 2001; Economic Outlook van de OESO; T.T. DANG, P.ANTOLIN, H.OXLEY, "Fiscal implications of ageing: projections of age-related spending", Economic Department Working Paper n°305, OECD, september 2001.

1. Vergelijking van het CEB-scenario en scenario A met een hoge structurele werkloosheid (A2)

De hypothesen die in de internationale oefening voor België worden gehanteerd, verschillen soms sterk van de hypothesen in de "nationale" scenario's die op de vorige pagina's aan bod kwamen (en waarvan sommige ook voorkomen in het stabiliteitsprogramma van België). Het scenario dat het dichtst het scenario van de CEB-oefening benadert, is scenario A met een hoge structurele werkloosheidsgraad (A2).

Er zijn echter een aantal grote verschillen op het vlak van de hypothesen van het demografisch scenario, de middellangetermijnvooruitzichten en ten slotte de hypothesen inzake productiviteitswinsten op lange termijn. Het begrip "pensioenuitgaven" zoals het werd gedefinieerd in de internationale oefening, is echter ruimer dan het begrip pensioenuitgaven stricto sensu zoals het wordt voorgesteld in de "nationale" scenario's. In totaal stijgt het aandeel van de pensioenuitgaven in het bbp tussen 2000 en 2030 dus met 3,3 procentpunt in het internationale scenario (zie tabel 34) tegenover 2,7 procentpunt in scenario A2 met een hoge structurele werkloosheid (zie tabel 14).

Verder dient er nog opgemerkt te worden dat in de resultaten, die het CEB voorstelt, de gezondheidsuitgaven worden geëvalueerd volgens een andere methodologie dan de methodologie die het FPB gebruikt in zijn oefening voor de internationale instellingen. De methodologie van het FPB is voorzichtiger en leidt tot een grotere toename van de gezondheidsuitgaven (voor meer details zie punt e).

a. Verschillende definities

De pensioenuitgaven, zoals gedefinieerd in het CEB-rapport, omvatten de uitgaven voor brugpensioenen, alsook de uitgaven voor arbeidsongeschiktheid en werkloosheid voor 55-plussers. In de "nationale" projecties daarentegen worden die uitgaven vervat in de overige posten die de kost van de vergrijzing vormen. De vergelijking van de budgettaire kost van de vergrijzing op basis van identieke definities, ziet er als volgt uit (tabel 35):

TABEL 35 - Budgettaire kost van de vergrijzing: vergelijking van het CEB-scenario (met de methodologie FPB voor de gezondheidszorg) met scenario A2 (in % van het bbp)

	2000 scenario CEB	2000 Scenario A2	2030-2000 scenario CEB	2030-2000 scenario A2	2030-2000 (CBE) - (A2) ^a
Pensioenen ^b	8,8	8,7	3,0	2,7	0,4
Gezondheidszorgen ^c	6,2	6,2	2,2	2,0	0,3
Arbeidsongeschiktheid	1,2	1,2	0,1	0,1	0,1
Werkloosheid	1,9	1,9	-0,6	-0,6	0
Brugpensioenen	0,5	0,5	0	0	0,1
Kinderbijslag	1,8	1,8	-0,7	-0,7	0
Andere socialezekerheidsuitgaven ^d	1,7	1,9	0	-0,2	0,1
Totaal (exclusief onderwijs)	22,1	22,2	4,1	3,2	1,0
Onderwijs ^e	4,3	4,3	-0,4	-0,5	0,1
Totaal	26,3	26,4	3,7	2,7	1,0

- a. Rekening houdend met de afrondingen, komen de cijfers in deze kolom niet noodzakelijk overeen met het verschil tussen de twee vorige kolommen.
b. Inclusief pensioenen van de overheidsbedrijven die verbonden zijn aan de openbare uitgaven (raming).
c. Geëvalueerd volgens de methodologie van het FPB. Voor commentaar zie infra.
d. Voornamelijk arbeidsongevallen, beroepsziekten, bestaanszekerheid.
e. Enkel de bezoldigingen van het personeel in het onderwijs.

De toename van de budgettaire kost van de vergrijzing tussen 2000 en 2030 is in het scenario van het CEB in feite hoger dan 1 procentpunt: de pensioenuitgaven (stricto sensu) vertegenwoordigen 0,4 % van dat verschil, de gezondheidsuitgaven 0,3 % en de rest van dat verschil wordt verdeeld tussen de uitgaven voor arbeidsongeschiktheid, brugpensioenen, de uitgaven voor het onderwijspersoneel en de "overige socialezekerheidsuitgaven".

De hogere budgettaire kost van de vergrijzing in het scenario van het CEB met de methodologie FPB voor de gezondheidszorgen¹, volgt uit een pessimistischer scenario wat betreft de bevolkingsvooruitzichten (zie b) en uit een negatief verschil in de middellangetermijnvooruitzichten (zie c), licht gecompenseerd door een andere evolutie van de productiviteitstoename (zie d).

b. Demografisch scenario

Het demografisch scenario van de Belgische vooruitzichten is gebaseerd op een grotere toename van de levensverwachting en op een leeftijdsstructuur van de migraties die realistischer is dan in het bevolkingsscenario van Eurostat dat voor het CEB-scenario gebruikt wordt.

De langere levensverwachting wordt waarschijnlijk onderschat. Aandachtig onderzoek van de curven van de sterftecoëfficiënten per leeftijd in beide vooruitzichten toont aan dat Eurostat de daling van het sterftcijfer heeft onderschat voor personen ouder dan 82 jaar.

Onderzoek van de leeftijdsstructuur van de nettomigratiestroom (15 000 tegenover iets meer dan 17 000 in de Bevolkingsvooruitzichten 2000 - 2050 van het NIS en het FPB) toont aan dat Eurostat de migranten spreidt over bijna alle leeftijden

1. Voor de resultaten met de methodologie van het CEB, zie punt e.

en geen rekening houdt met de grote concentratie rond de leeftijden van 20 tot 34 jaar. Ook de netto-uitredingen op het einde van de beroepsloopbaan worden daarbij nauwelijks in aanmerking genomen.

TABEL 36 - Demografische scenario's: CEB en scenario A2

	2010		2030		2030
	CPE	A2	CPE	A2	(CPE)-(A2)
Totale bevolking in duizendtallen	10 359,3	10 519,8	10 536,1	10 887,6	-351,5
Grote leeftijdsgroepen in % van het totaal					
0 tot 19 jaar	22	22	21	21	-0,2
20 tot 59 jaar	54	54	47	49	-1,1
60 jaar en ouder	24	24	32	30	1,3
Afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen in %: (60 j. en +) / (20 tot 59 j.)	44	44	67	63	4,3
Vergrijzing binnen de vergrijzing in %: (80 j.en ouder) / (60 j. en ouder)	21	21	21	22	-0,8
Gemiddelde leeftijd van de bevolking	41	41	44	44	

In 2030 leiden die verschillen tot een minder grote bevolking in het CEB-scenario dan in het nationale scenario. Men merkt trouwens dat de afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen groter is in het CEB-scenario; de leeftijdsstructuur van die ouderen is echter jonger dan in de nationale bevolkingsvooruitzichten en de vergrijzing in de vergrijzing is er kleiner.

Die demografische verschillen zorgen voor een groter aandeel van de pensioen-uitgaven in het bbp in het CEB-scenario. Voor zover het pensioen van de oudste generaties in de werknemersregeling kleiner is dan het pensioen van de jongere gepensioneerden, die in het CEB-scenario verhoudingsgewijs groter in aantal zijn, is het gemiddeld pensioen er eveneens groter. Aangezien de bevolking op arbeidsleeftijd minder groot is, is er in het CEB-scenario op lange termijn minder werkgelegenheid en dus minder bbp dan in scenario A2 met een hoge structurele werkloosheid.

Die demografische verschillen verklaren deels ook de verschillen in verband met de andere posten van de budgettaire kost van de vergrijzing. Hetzelfde geldt voor de uitgaven voor gezondheidszorg: de grotere afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen in het CEB-scenario heeft als logisch gevolg een grotere gemiddelde consumptie van gezondheidszorgen per hoofd in dit scenario (zelfs als het aandeel van de mensen op zeer hoge leeftijd kleiner is).

c. De middellangetermijnvooruitzichten

Bij het maken van de langetermijnvooruitzichten voor de sociale zekerheid, komt de macro-economische omgeving van de eerste 6 jaar van de periode altijd overeen met de jongste "economische middellangetermijnvooruitzichten" van het FPB. In de oefening van het CEB ging het om de "Vooruitzichten 2000-2005". In de oefeningen die in het voorliggend rapport worden voorgesteld, gaat het om de "Vooruitzichten 2001-2006". In de "nationale" oefening werden de uitgangspunten dus aangepast en is er rekening gehouden met recentere economische beleidsmaatregelen. Bovendien is er ook een bijkomend jaar van 'minder gene-

reus' sociaal beleid aangezien het langetermijnsценario "bij ongewijzigd beleid" leidt tot een grotere "generositeit" op lange dan op middellange termijn.

In 2006 is het bbp van het CEB-scenario lager dan in scenario A2.

d. De productiviteitswinsten op lange termijn

De macro-economische omgeving is tussen 2007 en 2020 trouwens ook verschillend. De productiviteitswinsten zijn in het CEB-scenario inderdaad groter en stijgen geleidelijk van 2,25 % per jaar in het begin van de periode tot 1,75 % per jaar na 2020. In scenario A van het FPB bedragen de productiviteitswinsten vanaf 2007 1,75 % per jaar.

De groei van het bbp per arbeidsplaats verloopt dus tussen 2007 en 2020 sneller in het CEB-scenario. Hetzelfde geldt voor de loonstijging. De gemiddelde pensioenen zijn dus groter in het CEB-scenario. Enerzijds nemen de overheidspensioenen evenredig toe met de loonstijging omwille van het perequatieprincipe en omdat het pensioen wordt berekend op basis van de eindloopbaanbezoldiging. Anderzijds nemen de pensioenen in de algemene werknemersregeling geleidelijkaan toe aangezien de lonen van alle loopbaanjarren in aanmerking worden genomen bij de berekening van het pensioen. Aangezien het pensioen van de werknemers op korte-middellange termijn nagevoeg onelastisch is ten opzichte van het loon op korte-middellange termijn, is de vervangingsratio van het pensioen van de nieuwgepensioneerden van de werknemersregeling lager dan in het CEB-scenario. De grotere productiviteit in het CEB-scenario heeft dus als logisch gevolg lagere pensioenuitgaven in de werknemersregeling, uitgedrukt in procent van het bbp.

Dat effect compenseert in geringe mate de impact van de hierboven vermelde factoren.

e. Evaluatie van de uitgaven voor gezondheidszorg: voorzichtigere methodologie van het FPB dan die van het CEB

Zowel in de oefening van het CEB als in de projecties van het FPB hangt de evolutie van de uitgaven voor gezondheidszorg af van demografische factoren (het bevolkingsvolume en de vergrijzing). De consumptie van gezondheidszorgen wordt inderdaad opgesplitst per geslacht en per leeftijdsgroep. Hierdoor kan er rekening gehouden worden met de impact van de demografische ontwikkelingen op de uitgaven voor gezondheidszorg. Het is wel zo dat in beide methodologieën de uitgaven waarschijnlijk overschat worden: er wordt geen rekening gehouden met een verschuiving van de leeftijdsprofielen naargelang de levensverwachting toeneemt. Dit impliceert dat de kosten voor oudere leeftijdsklassen niet met de nabijheid van het overlijden gerelateerd worden maar enkel met de leeftijd. Men houdt dus geen rekening met een verlenging van de levensduur in 'goede gezondheid'.

In tegenstelling tot de projecties van het FPB, houdt de methodologie van het CEB echter geen rekening met andere factoren die, bij ongewijzigde leeftijdsstructuur, de verhouding tussen de consumptie van gezondheidszorgen per hoofd en het

bbp per hoofd (die de eenheid niet overschrijdt) lijken te vergroten. Het rapport van het CEB maakt trouwens gewag van een mogelijke onderschatting van de evolutie van de uitgaven voor gezondheidszorg als gevolg van die hypothese. In de projecties van het FPB worden die effecten opgevangen door de elasticiteit van de uitgaven voor gezondheidszorg per hoofd ten opzichte van het bbp per hoofd de eenheid te laten overschrijden (geraamd op basis van gegevens uit het verleden).

De voorzichtigere methodologie van het FPB leidt dus tot een toename van de uitgaven voor gezondheidszorg, uitgedrukt in procent van het bbp, die groter is dan met de methodologie van het CEB. De stijging van het aandeel van de uitgaven voor gezondheidszorg in de oefening die volgens de methodologie van het FPB werd gemaakt, bedraagt 2,2 procentpunt tussen 2000 en 2030 (zie tabel 35)¹, terwijl het slechts gaat om 1,4 procentpunt tussen 2000 en 2030² als het aandeel berekend wordt volgens de CEB-methodologie (rapport EPC/ECFIN/655/01 van oktober 2001). Dat verschil geeft dus een tegenovergesteld teken ten opzichte van het verschil dat wordt vastgesteld voor de pensioenuitgaven.

1. en 3 procentpunt tussen 2000 en 2050
2. en 2,1 procentpunt tussen 2000 en 2050

VI Bijlage I: Methodologie van armoedemeting

In deel III van het rapport wordt op basis van bestaande en beschikbare indicatoren het niveau en de evolutie van de welvaart en de armoede bij bejaarden onderzocht. In deze bijlage wordt de inhoud van het begrip bejaarden toegelicht en worden de verschillende methoden van armoedemeting van naderbij bekeken.

A. Omschrijving bejaarden

De populatie van bejaarden kan op verschillende manieren omschreven worden. Zo kan men bejaarden definiëren als personen die de officiële pensioenleeftijd bereikt hebben, of personen vanaf 65 jaar (vaak gebruikt in internationaal onderzoek), of personen met het statuut van gepensioneerde, of personen die een pensioen ontvangen. Hier zullen bejaarden zo ruim mogelijk geïnterpreteerd worden en hun armoedetoestand wordt volgens verschillende omschrijvingen van deze populatie bekeken.

B. Armoede-indicatoren

Een armoededefinitie die in België algemeen aanvaard is, wordt gegeven door Vrancken e.a.¹:

“Armoede is een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen.”

Armoede is multidimensioneel aangezien het betrekking heeft op een bundeling van uitsluitingen op meerdere domeinen zoals inkomen, gezondheidszorg, huisvesting, onderwijs,... Volgens deze definitie kan iemand pas als arm beschouwd worden indien hij of zij uitgesloten is van verschillende aspecten die belangrijk geacht worden in het maatschappelijk leven. Vaak versterken de verschillende uitsluitingen elkaar.

Naast het multidimensionele aspect van armoede, heeft het een relatief karakter. Uitsluiting krijgt slechts betekenis in verhouding tot het algemeen aanvaard levenspatroon, in een bepaald land of bevolkingsgroep en op een bepaald ogen-

1. Vrancken, J., Geldof, D., Van Menxel, G. en Van Ouytsel, J., (2001), Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2001

blik¹. Armoede is dus relatief ten opzichte van de gangbare levensstijl binnen een gemeenschap enerzijds, en het ogenblik in de tijd anderzijds.

Uit deze karakteristieken van armoede volgt dat het zeer moeilijk is één indicator of een armoedelijn te bepalen waaronder mensen, volgens de multidimensionele definitie, als arm beschouwd worden. In praktijk gaat men armoede daarom veelal meten aan de hand van een set indicatoren die verschillende domeinen van het leven bestrijken. Het bepalen van deze set indicatoren is een zeer belangrijk punt aangezien een alternatieve set indicatoren kan leiden tot andere resultaten (Vranken e.a. 2001).

In het Belgisch Nationaal Actieplan Sociale Insluiting (NAPIncl) is een set indicatoren ontwikkeld voor België waar de volgende dimensies onderscheiden worden: inkomen, arbeid, huisvesting, gezondheid, onderwijs, maatschappelijke integratie en participatie. Ook op Europees niveau heeft men een pakket indicatoren opgesteld op het gebied van armoede en sociale uitsluiting die door de lidstaten gezamenlijk overeengekomen zijn. Bovendien heeft men ook een lijst methodologische beginselen samengesteld waaraan een indicator moet voldoen². Op dit ogenblik is binnen het Europese comité voor sociale bescherming³ de discussie omtrent een gepaste set indicatoren die de geschiktheid weergeven van de pensioenen om de sociale objectieven te bereiken (zoals bijvoorbeeld ouderen uit de armoede houden), volop aan de gang.

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen monetaire en niet-monetaire armoede-meting.

1. Niet-monetaire armoedemeting

Bepaalde aspecten van armoede en sociale uitsluiting zijn moeilijk in financiële termen uit te drukken. Denken we bijvoorbeeld aan de gezondheidsbeleving, sociale contacten of vrije tijd. De beschikbaarheid van deze gegevens is nog vrij beperkt aangezien het niet altijd duidelijk is hoe ze gemeten kunnen worden. In dit eerste rapport zullen nog geen armoede-indicatoren opgenomen worden die niet monetair zijn.

2. Monetaire indicatoren

Een monetaire meting geeft de financiële dimensie van armoede weer. De indicatoren die deze financiële dimensie bepalen zijn doorgaans gebaseerd op minimuminkomensgrenzen of armoedelijnen. Indien het gezin of een individu een inkomen heeft dat onder deze armoedelijn of armoedegrens ligt, wordt het als arm beschouwd.

Dit is een unidimensionele armoedemeting aangezien het individu of het huis-

-
1. Het relatieve karakter van armoede betekent zeker niet dat er geen absolute aspecten verbonden zijn aan armoede. Zo zijn er enkele elementaire behoeften (voedsel, basishygiëne, kledij,...) die onafhankelijk zijn van de algemeen aanvaarde levenspatronen. De levenspatronen beïnvloeden echter wel de manier waarop deze basisbehoeften ingevuld worden.
 2. Voor meer informatie, zie Europese Commissie, Comité voor sociale bescherming: Verslag over de indicatoren op het gebied van armoede en sociale uitsluiting, oktober 2001.
 3. European Commission, The social protection committee - indicators sub-group: Indicators of adequacy of pensions

houden als arm wordt beschouwd louter op basis van het inkomen. Vanuit de multidimensionele definitie is de armoedegrens die op deze manier bekomen wordt eerder een lage-inkomensgrens. Personen die een inkomen hebben beneden deze lage inkomensgrens, worden geconfronteerd met een armoederisico. Het begrip armoede kan volgens de multidimensionele definitie een laag inkomen zijn, maar dat moet dan in combinatie zijn met verschillende deprivatiefactoren.

Monetaire armoedemeting kan op verschillende manieren gebeuren. Ze worden hierna kort uitgelegd¹.

a. De wettelijke methode

Volgens de wettelijke of politieke methode van armoedemeting bestaat de armoedelijn uit het wettelijk minimuminkomen dat gebruikt wordt in de sociale of fiscale wetgeving, zoals bijvoorbeeld het bestaansminimum.

Het voordeel van deze methode is dat het een zeer exacte armoedelijn oplevert, die dicht bij een absoluut minimum staat en vastgelegd is op basis van politiek-administratieve criteria die voortspruiten uit het democratisch besluitvormingsproces.

Het nadeel van deze methode is echter dat het niveau van het minimuminkomen of de bijstand het resultaat is van politieke besluitvorming. Het geeft daarom geen garantie dat het voldoende is om uit armoede te blijven.

b. De relatieve methode

Volgens de relatieve methode wordt de armoedegrens bepaald als een percentage van een macro-economische eenheid zoals het nationaal inkomen per capita of het gemiddeld of mediaan equivalent beschikbaar gezinsinkomen. De meest voorkomende percentages zijn 50 en 60 %, maar de armoedegrens wordt soms ook vastgelegd op 40 of 70 % van de macro-economische grootheid. Gebaseerd op de NAPincl. van de verschillende lidstaten, hanteert de Europese commissie sinds enkele jaren 60 % van het mediaan equivalent inkomen als standaardgrens voor relatieve armoedemeting. Voorheen, werd in België 50 % van het gemiddeld equivalent inkomen als de standaard voor armoedemeting vastgelegd (zie gegevens gebaseerd op het Sociaal Economisch Panel SEP)).

Men gebruikt het equivalent inkomen omdat op die manier rekening wordt gehouden met de gezinssamenstelling bij het vergelijken van inkomens. Zo wordt aan elk kind en aan elke volwassene uit het huishouden een gewicht (equivalentiefactor) toegekend en deelt men het gezinsinkomen door de som van deze equivalentiefactoren (de equivalentieschaal). Dit geeft dan een gecorrigeerd of equivalent inkomen. Eveneens afhankelijk van de bron kunnen er verschillende equivalentieschalen gebruikt worden. De equivalentieschaal die de Europese commissie sinds enkele jaren gebruikt voor haar standaard bestaat uit de factor 1

1. Gebaseerd op Deleeck, H. (2001), De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken.

voor de eerste volwassene in het huishouden, 0,5 voor elke bijkomende volwassene en de factor 0,3 voor elk kind in het huishouden.

Het is duidelijk dat er afhankelijk van de gebruikte bron, de equivalentieschalen, het gehanteerde percentage voor het bepalen van de armoedegrens en het mediaan of gemiddeld inkomen, verschillende armoedepercentages bekomen worden.

c. De subjectieve methode

Bij de subjectieve methode is de armoedelijngebaseerd op schattingen van de bevolking zelf over een noodzakelijk minimuminkomen. Het voordeel van deze methode in vergelijking met de voorgaanden is dat ze het meest sociaal waarachtig is aangezien de armoedegrens bepaald wordt op basis van dagelijkse ervaringen van de bevolking of maatschappelijk aanvaarde leefpatronen. Deze methode kent methodologische bezwaren onder andere omdat kleine veranderingen in de vraagstelling tamelijk grote effecten kunnen hebben op de resultaten.

Wegens gebrek aan armoede-indicatoren voor bejaarden berekend volgens deze methode, wordt ze niet opgenomen bij de bespreking van armoede in deel III.

d. De budgetmethode

De budgetmethode is gebaseerd op een lijst van goederen en diensten waarvan het verbruik noodzakelijk geacht wordt. Per item wordt een prijs bepaald die dan vermenigvuldigd wordt met het aantal noodzakelijke items. Dit geeft dan een totaal budget dat als armoedelijngeschouwd wordt. Deze methode is zeer transparant en heeft een concreet karakter: het is duidelijk welke goederen en diensten zijn opgenomen en welke levensstandaard gemeten wordt. Toch kan het samenstellen van een korf vatbaar zijn voor discussie.

Wegens gebrek aan armoede-indicatoren voor bejaarden berekend volgens deze methode, wordt ze niet opgenomen bij de bespreking van armoede in deel III.

VII Bijlage 2

TABEL 37 - Aantal gepensioneerden en gemiddeld maandelijks pensioenbedrag (in euro, in prijzen van 1999)

Jaar	Aantal gepensioneerden		Gemiddeld maandelijks pensioenbedrag	
	Rechthebbende op een pensioen van de 1ste en de 2de pijler	Rechthebbende op een pensioen van de 1ste pijler alleen	Rechthebbende op een pensioen van de 1ste en de 2de pijler (bedrag van 1ste + 2de pijler)	Rechthebbende op een pensioen van de 1ste pijler alleen
1999	279 969	1 904 178	1414,55	839,64
1998	269 558	1 894 799	1420,94	835,85
1997	246 763	1 918 479	1401,94	824,26
1996	249 072	1 892 542	1400,97	818,52
1995	239 403	1 879 363	1433,04	813,65
1994	229 716	1 862 575	1385,82	811,23
1993	220 309	1 845 158	1395,44	802,89
1992	208 123	1 843 680	1373,90	786,66
1991	198 602	1 796 573	1372,32	787,23
1990	189 414	1 800 029	1350,96	759,28
1989	180 048	1 785 461	1361,90	746,84
1988	156 307	1 834 959	1332,10	709,27
1987	140 948	1 833 435	1362,85	714,42
1986	138 874	1 795 953	1297,67	700,90
1985	130 340	1 788 114	1295,41	692,20
1984	120 552	1 754 535	1261,76	701,00
1983	113 234	1 828 447	1260,28	673,11
1982	67 337	1 684 262	1144,19	697,27
1981	76 403	1 665 442	1070,23	685,07

Bron: Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering

