

# Blijven werken: een efficiënte manier om de vergrijzingskosten aan te pakken?

Studiecommissie voor de Vergrijzing 2010. *Jaarlijks Verslag*. Brussel: Hoge Raad van Financiën.

*In haar negende jaarverslag stuurt de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) naar jaarlijkse gewoonte de raming van de budgettaire kosten van de vergrijzing bij, rekening houdend met de recentste beleidsmaatregelen en de economische evoluties. Dit jaar wordt bovendien bijzondere aandacht besteed aan de vervroegde uittredingen uit de arbeidsmarkt tussen 50 en 64 jaar. Er wordt nagegaan in welk statuut die personen zich bevinden (werkzaamheid, brugpensioen, werkloosheid, pensioen, enzovoort) en hoe dat geëvolueerd is tijdens de laatste jaren. Aan de hand van een technische oefening gaat de SCvV na in welke mate de toename van de effectieve uittredingsleeftijd uit de arbeidsmarkt de budgettaire kosten kan afremmen. Tot slot buigt de SCvV zich tevens opnieuw over de armoederisico's bij ouderen en presenteert zij daarover voor de tweede keer op rij projecties tot 2060.*

## **De 'budgettaire' kosten van de vergrijzing**

*De toename van de sociale uitgaven tussen 2009 en 2060 in bruto binnenlands product termen*

Het concept van de budgettaire kosten van de vergrijzing vertegenwoordigt de variatie van het geheel van sociale uitgaven over een gegeven periode, in procent van het bruto binnenlands product (bbp). In het referentiescenario bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 6,3% van het bbp tussen 2009 en 2060 (zie tabel 1). Voor vele waarnemers

lijkt die stijging over dergelijk lange tijdsspanne niet onoverkomelijk in vergelijking met de budgettaire inspanning van ruim 5% van het bbp dat tegen 2015 zou verwezenlijkt moeten worden om tot een budgettair evenwicht te komen. Het feit echter dat in 2009 een vierde van het bbp naar de sociale uitgaven gaat en dit zou oplopen tot bijna een derde van het bbp tegen het jaar 2060 is wellicht veel sprekender en maakt de omvang van de uitdaging heel wat duidelijker.

De geraamde budgettaire kosten in het recentste jaarverslag van de SCvV ligt 0,1 procentpunt (ppt) hoger dan de raming uit het vorige verslag voor dezelfde periode (2009-2060). In het vorige verslag bedroegen de budgettaire kosten van de vergrijzing immers 8,2% van het bbp, maar wel over de periode 2008-2060, die een zeer sterke stijging van de sociale uitgaven in 2009 omvatte ten opzichte van een bbp dat als gevolg van de financiële en economische crisis op eens snel verzwakte.

### *Enkele belangrijke onderliggende hypothesen*

De belangrijkste **macro-economische hypothesen** in het jaarverslag van de SCvV hebben betrekking op de jaarlijkse productiviteitsgroei per werknemer en op de arbeidsmarkt. In een context van

crisis en onzekerheid opteerde de SCvV in haar vorig jaarverslag ervoor om drie productiviteitsscenario's op lange termijn te presenteren, namelijk een referentiescenario gekenmerkt door een jaarlijkse productiviteitsgroei van 1,5%, dat zich in het midden situeert van een scenario met een hogere productiviteitsgroei (1,75% per jaar) en een met een zwakkere productiviteitsgroei (1,25% per jaar). Die benadering wordt opnieuw gekozen in het huidige jaarverslag. In de drie productiviteitsscenario's is de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn per hypothese 8% overeenkomstig het administratief concept van werkloosheid (personen die als werkzoekende zijn ingeschreven bij de gewestelijke instellingen voor arbeidsbemiddeling, alsook de oudere, niet-werkzoekende werklozen).

De **hypothese omtrent sociaal beleid** houden verband met de herwaardering van sociale uitkeringen in reële termen. De SCvV past hierbij het structureel mechanisme ingesteld voor de welvaartsaanpassing van sociale uitkeringen in de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de sociale bijstand toe, dat uitgaat van de wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact. Dit mechanisme verloopt in twee fasen. In een eerste fase wordt tweejaarlijks per regeling een financiële

enveloppe berekend. Die enveloppe komt minstens overeen met de som van de uitgaven die overeenstemt met een jaarlijkse welvaartsaanpassing van 1% van alle forfaitaire sociale uitkeringen, een jaarlijkse verhoging van de loongrenzen en het minimumrecht per loopbaanjaar met 1,25% en een jaarlijkse aanpassing van 0,5% van de andere uitkeringen. De gebruiks- of toekenningmodaliteiten van die enveloppe, die meerdere types van herwaardering kunnen omvatten (aanpassing van het berekeningspercentage, verhoging van de minima, herwaardering van de loongrens, enzovoort), voltrekken zich in een tweede fase. De regering keurt het bedrag van de enveloppe goed en beslist over de toekenning ervan op basis van verschillende adviezen van de sociale partners. Voor 2009 en 2010 nemen de huidige vooruitzichten de beslissingen over die de regering heeft genomen in het kader van de toekenning van de enveloppe. Bij gebrek aan beslissingen over de toekomstige enveloppen worden vanaf 2011 de sociale prestaties geherwaardeerd volgens de in de wet bepaalde berekeningsparameters van de enveloppe.

In vergelijking met het referentiescenario, nemen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2009 en 2060 met 1,2% van het bbp toe in het scenario

**Tabel 1.**

De budgettaire kosten van de vergrijzing volgens het referentiescenario van de SCvV van juni 2010, in % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	2009	2015	2030	2060	2009-2015	2015-2060	2009-2060
Pensioenen	9,7	10,3	13,2	14,4	0,6	4,1	4,7
– werknemersregeling	5,4	5,8	7,5	8,2	0,4	2,5	2,9
– zelfstandigenregeling	0,8	0,8	1,0	0,9	0,0	0,1	0,1
– overheidssector	3,5	3,7	4,7	5,2	0,2	1,5	1,7
Gezondheidszorg	8,1	8,9	9,8	11,7	0,8	2,9	3,6
– ‘acute’ gezondheidszorg	–	7,4	8,0	8,7	–	1,3	–
– langdurige gezondheidszorg	–	1,5	1,8	3,1	–	1,6	–
Arbeidsongeschiktheid	1,5	1,6	1,5	1,4	0,1	-0,2	-0,1
Werkloosheid	2,3	2,1	1,4	1,2	-0,2	-0,9	-1,1
Brugpensioen	0,4	0,4	0,3	0,3	0,0	-0,1	-0,1
Kinderbijslag	1,7	1,6	1,5	1,3	-0,1	-0,3	-0,4
Overige sociale uitgaven	1,8	1,7	1,6	1,5	-0,1	-0,2	-0,3
<b>Totaal</b>	<b>25,5</b>	<b>26,6</b>	<b>29,2</b>	<b>31,8</b>	<b>1,1</b>	<b>5,2</b>	<b>6,3</b>
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	4,3	4,1	4,1	4,0	-0,2	-0,1	-0,3

**Bron:** Jaarlijks Verslag van de Studiecommissie voor de vergrijzing, juni 2010

van 1,25% productiviteitsgroei. Bij lagere productiviteitsgroei wegen de sociale uitgaven immers zwaarder op een kleiner economisch draagvlak. Vooral voor de pensioenuitgaven in de werknemersregeling wordt een groot verschil opgetekend. Die pensioenen worden immers over de volledige loopbaan berekend en worden slechts geleidelijk beïnvloed door de lagere productiviteitsgroei. In het scenario met hogere productiviteitsgroei geldt de bovenstaande redenering in omgekeerde richting. Daardoor nemen de budgettaire kosten van de vergrijzing af met 1,1% van het bbp.

treedt de SCvV in het kielzog van de Europese Unie. Die stelde immers tijdens de Europese Raad van Stockholm in 2001 een drieledige strategie op om de budgettaire kosten van de vergrijzing aan te pakken. Het luik dat een toename van de werkzaamheidsgraad behandelt, blijft prioritair omdat België vooral wat de werkzaamheidsgraad van 55-plussers betreft achterop hinkt ten opzichte van het gemiddelde van de EU-lidstaten. De twee andere luiken hebben betrekking op de vermindering van de overheidsschuld en een hervorming van pensioenregelingen en systemen van gezondheidszorg.

### **De vervroegde uitstapregelingen uit de arbeidsmarkt tussen 50 en 64 jaar**

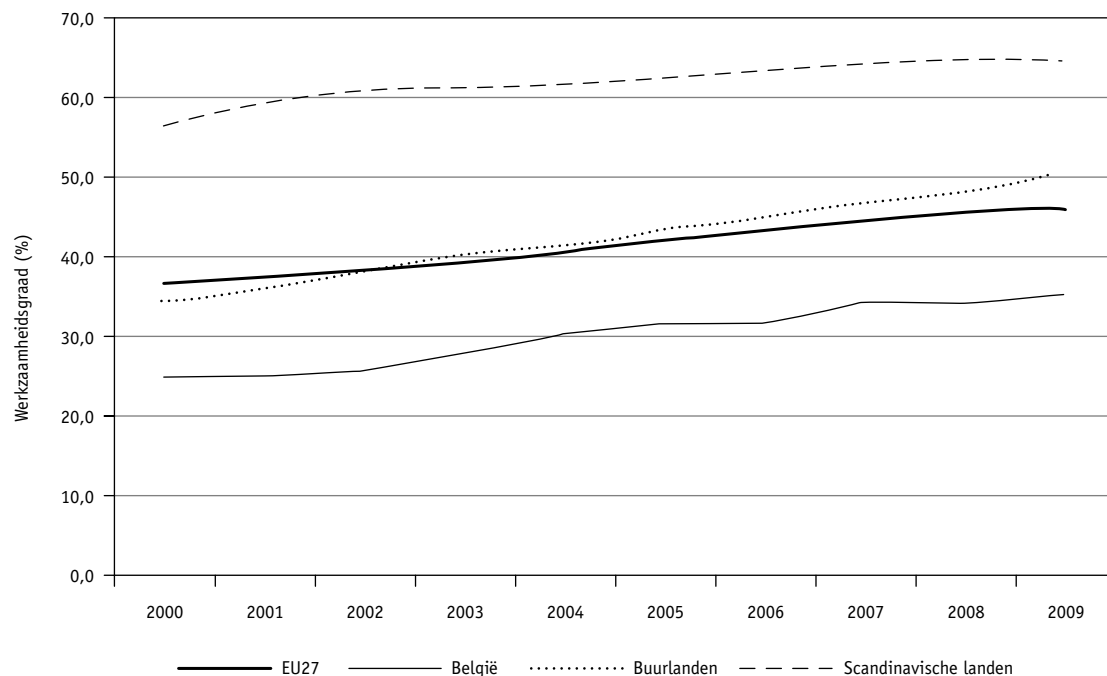
#### *Recente evolutie*

Dit jaar besteedt de SCvV bijzondere aandacht aan de uitstapregelingen uit de arbeidsmarkt waarvan personen tussen 50 en 64 jaar, al dan niet vrijwillig, gebruik maken. Door te focussen op vervroegde uittreding en een gevoeligheidsanalyse met een hogere effectieve pensioenleeftijd te realiseren,

België hinkt achterop wat de werkzaamheidsgraad voor 55-plussers betreft in vergelijking met de EU27: die bedroeg in 2009 slechts 35,3% (volgens de Enquête naar de arbeidskrachten van Eurostat) in vergelijking met het gemiddelde van de 27 EU-lidstaten van 46%. Dat Europese gemiddelde bleef

**Figuur 1.**

Evolutie van de werkzaamheidsgraad bij 55-64-jarigen (EU, 2000-2009)



**Bron:** Eurostat, Enquête naar de arbeidskrachten

dan ook onder de Lissabondoelstelling van 50% die in 2010 voor alle lidstaten zou moeten worden bereikt. Ook al steeg de werkzaamheidsgraad in België sinds 2000, de achterstand ten opzichte van de rest van de EU werd niet ingehaald omdat hun werkzaamheidsgraad aan hetzelfde ritme is toegenomen (figuur 1).

Niet op basis van die enquêtegegevens, maar op basis van de administratieve statistieken heeft de SCvV een beschrijvende analyse uitgevoerd van de verdeling per sociaal-economisch statuut, van onder meer de werkzaamheid en de verscheidene vormen van vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt van de bevolking van 50 tot 64 jaar, per geslacht en arbeidsregeling (werknemer, zelfstandige, ambtenaar). Daaruit blijkt dat de werkzaamheid zeer sterk daalt met de leeftijd, bij mannen vooral vanaf 55 jaar, bij vrouwen reeds vanaf 50 jaar.

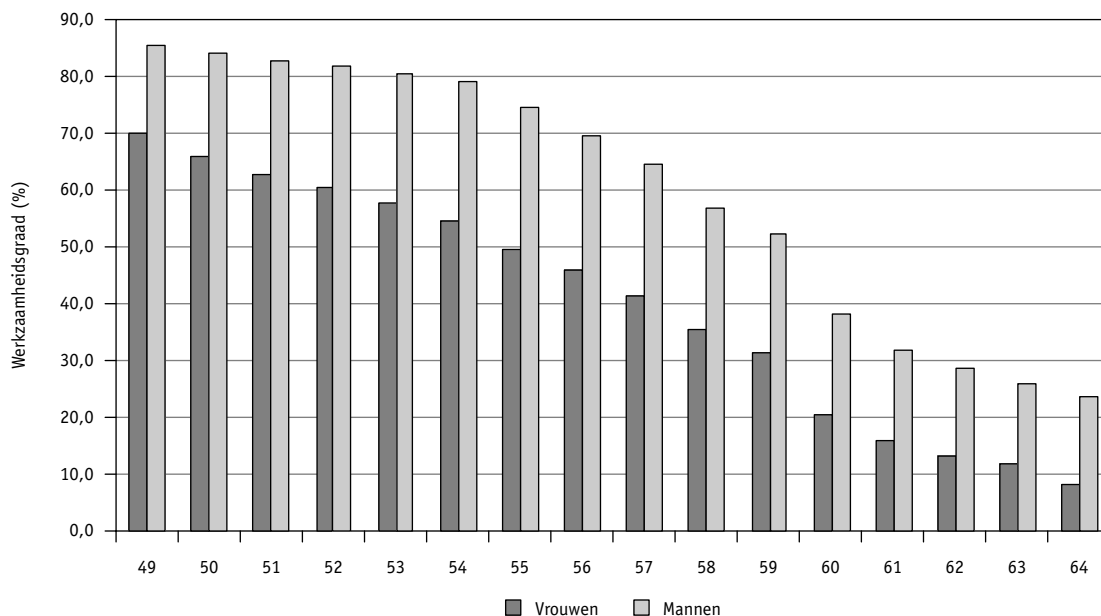
Bijna 82% van de mannen tussen 50 en 54 jaar was in 2008 nog aan het werk tegenover 60% van de vrouwen van diezelfde leeftijdscategorie. Ruim 14% van die mannen bevond zich in werkloosheid of

invaliditeit en minder dan 1% in brugpensioen. Ongeveer 21% van de vrouwen tussen 50 en 54 jaar was werkloos, invalide of in mindere mate (overlevings-)gepensioneerde.

Indien men de 50-54-jarigen vergelijkt met de 55-59-jarigen zien we bij beide geslachten reeds een aanzienlijke daling in de werkzaamheid: van bijna 82% naar 64% bij mannen en van 60% naar 41% bij vrouwen. Die daling is voornamelijk een weerspiegeling van de verminderde arbeid als werknemer of statutair ambtenaar. De zelfstandige werkzaamheid daarentegen houdt vrij goed stand. De mannen bevinden zich nu niet meer bijna uitsluitend in de werkloosheid en de invaliditeit, maar eveneens in het brugpensioen (9% van de mannen tussen 55 en 59 jaar) en 3,5% is reeds gepensioneerd. De vrouwen die niet meer werken, zijn meer verdeeld: 13% is werkloos, slechts 2,6% bruggepensioneerd (tegenover 9% bij de mannen), 7% is invalide, 3% zit in 'terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden voorafgaand aan het rustpensioen'<sup>1</sup> en bijna 9% is reeds gepensioneerd (vooral overlevingspensioenen en rustpensioenen

**Figuur 2.**

De werkzaamheidsgraad van de personen tussen 49 en 64 jaar in België per leeftijdsjaar in 2008 (in % van de overeenstemmende bevolking)



**Bron:** Jaarlijks Verslag van de Studiecommissie voor de vergrijzing, juni 2010

wegens lichamelijke ongeschiktheid in de overheidssector).

De werkzaamheid daalt nog meer in de leeftijdsgroep 60-64 jaar. Van de mannen in die leeftijdscategorie is slechts 30% nog aan het werk, bij vrouwen 14%. Opnieuw houdt de werkzaamheid van zelfstandigen vrij goed stand. Ruim 38% van de mannen tussen 60 en 64 jaar is met pensioen, 20% met brugpensioen en 21% werkloos of invalide. Aangezien de wettelijke pensioenleeftijd van vrouwen nog maar 64 jaar bedroeg in 2008 is reeds 43% van de vrouwen in de leeftijdscategorie 60-64 gepensioneerd.

#### *Verwachte evolutie volgens het referentiescenario van de SCvV*

In het referentiescenario van de SCvV zou de mannelijke werkzaamheidsgraad voor de leeftijdsgroepen 50-54, 55-59 en 60-64 jaar met respectievelijk 2,6 ppt, 8 ppt en 7,3 ppt stijgen tussen 2008 en 2060. Er zouden zich minder mannen in de werkloosheid bevinden door de daling van de werkloosheidsgraad naar het niveau van de structurele werkloosheidsgraad. Er wordt ook een kleinere instroom in brugpensioen verondersteld tengevolge het Generatiepact dat de wettelijke brugpensioenleeftijd verhoogt.

De vrouwelijke werkzaamheidsgraad zou eveneens tussen 2008 en 2060 stijgen: een toename van respectievelijk 12,4 ppt, 19,1 ppt en 12,9 ppt voor de leeftijdsgroepen 50-54, 55-59 en 60-64 jaar (het percentage van de laatste categorie zou bijna verdubbelen). In een context van toenemende activiteitsgraden in de loop van de eerste projectiejaren, weegt de vermindering van het aandeel werklozen en bruggepensioneerden niet op tegen de groeiende werkzaamheidsgraad.

#### *Is het pensioneringsgedrag gewijzigd gedurende de voorbije tien jaar?*

In het jaarverslag van de SCvV werden, naast de beschrijvende analyse, twee generaties mannen en vrouwen van 59 jaar in respectievelijk 1998 (64 jaar oud in 2003) en in 2003 (64 jaar oud in 2008) opgevolgd om na te gaan of het pensioneringsgedrag in

de laatste 10 jaar gewijzigd werd. Dit is niet zozeer het geval bij ambtenaren: zowel mannen als vrouwen blijven massaal op pensioen gaan op 60 en 61 jaar, ondanks de invoering van het leeftijdscomplement in 2002, waarbij men tot 9% meer pensioen kan genieten indien men tot 65 jaar werkt. In de werknemersregeling gaan mannen in 2004 minder talrijk met pensioen op 60 jaar dan in 1999 maar dergelijke vervroegde pensioneringen blijven frequenter dan in de zelfstandigenregeling. Vrouwen van 59 jaar in 2003 blijven noodgedwongen langer aan het werk dan de generatie die 5 jaar ouder is, zowel in de werknemers- als in de zelfstandigenregeling, en dit als gevolg van de pensioenhervorming: de wettelijke pensioenleeftijd ligt immers 2 jaar hoger dan die van de oudere generatie. Die pensioenhervorming breidde parallel aan de geleidelijke verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd van 60 tot 65 jaar, het recht op invaliditeits-, brugpensioen- en werkloosheidsuitkeringen uit boven de 60 jaar.

#### *De verhoging van de effectieve uittredingsleeftijd uit de arbeidsmarkt drukt de budgettaire kosten van de vergrijzing*

Tot slot ging de SCvV in haar jaarverslag na wat de impact van een verlenging van de effectieve uittredingsleeftijd uit de arbeidsmarkt op de budgettaire kosten van de vergrijzing zou zijn. In het referentiescenario stijgt de feitelijke uittredingsleeftijd uit de arbeidsmarkt tussen 2009 en 2060 met bijna 2 jaar tot 61,7 jaar in 2060. In de gevoeligheidsanalyse gaat men uit van een meer uitgesproken verhoging, namelijk een toename met 3 jaar. Dit scenario gaat uit van een willekeurig bepaalde aanzienlijke vermindering van het aantal vervroegde rustpensioenen (een vermindering van bijna 25%) en brugpensioenen (een vermindering van bijna 75%). Die daling van de vervroegde uittreding vertaalt zich in een langer actief blijven op de arbeidsmarkt. In dit scenario gaan we ervan uit dat die gemiddelde voortzetting van het beroepsleven na 50 jaar zich eveneens uit in een gunstigere dynamiek van de werkzaamheid bij de oudere werknemers. De werkloosheidsgraad op lange termijn daalt tot 6,5%.

Een grotere beroepsbevolking en minder werkloosheid leiden tot een stijging van de werkzaam-

heidsgraad, die tegen 2060 2,8 ppt hoger zou liggen dan die van het referentiescenario. Die toename van de werkzaamheidsgraad is het resultaat van een aanzienlijke groei van de werkzaamheidsgraad bij de oudere beroepsbevolking. Deze bereikt 62,4% in 2060 (dus 13,5 ppt hoger dan in het referentiescenario waarin die slechts 48,9% bedroeg).

De impact op de budgettaire kosten van de vergrijzing is niet onbelangrijk. Een verhoging van de uitredingsleeftijd uit de arbeidsmarkt met één extra jaar, reduceert de budgettaire kosten van de vergrijzing met bijna een kwart: van 6,3% van het bbp in het referentiescenario tot 4,9% van het bbp in de gevoeligheidsanalyse.

Langer werken loont dus. Er is een driedubbel voordeel aan verbonden. Ten eerste zorgt een hogere werkzaamheid voor een breder economisch draagvlak (hoger bbp) waardoor de vergrijzingskosten minder zwaar doorwegen; ten tweede heeft het een gunstige invloed op de openbare financiën (meer inkomsten via sociale bijdragen, minder uitgaven voor werkloosheid en brugpensioenen) en ten slotte zal de werkende zelf zijn pensioenbedrag zien toenemen.

## **De sociale houdbaarheid van de pensioenen**

### *De actuele situatie...*

De SCvV buigt zich zoals elk jaar over het armoederisico van de Belgische bevolking. Op basis van de EU-SILC-enquête 2008, over de inkomens van 2007, blijkt dat 15% van de Belgische bevolking een armoederisico loopt. Dit betekent dat hun equivalent beschikbaar inkomen lager ligt dan de armoedrempel die voor 2007 899 euro per maand bedroeg.<sup>2</sup> Indien men de sociaal-economische statuten vergelijkt, blijkt dat werken het middel bij uitstek blijft om armoede te bestrijden: bijna een gepensioneerde op de vijf loopt een armoederisico, bij de werknemers is dat 'slechts' een werknemer op de twintig. De SCvV focust meer op de oudere bevolking. Het armoederisico is aanzienlijk hoger voor de 65-plussers en bedraagt 21%. In vergelijking met ouderen in de buurlanden lopen Belgische bejaarden een relatief hoog risico op armoede. Merk op dat het beschikbaar inkomen waarop deze

maatstaven gebaseerd zijn, geen rekening houdt met het vermogen of goederen en diensten die gratis ter beschikking gesteld worden. Indien men bij de berekening van het beschikbaar inkomen rekening houdt met de eigendom van een huis, loopt het armoederisico van ouderen terug van 21% naar 13%, wat het verschil met de jongere populatie in België sterk nuanceert. Vermoedelijk reduceert dit eveneens de kloof met de buurlanden, maar internationale gegevens hieromtrent waren nog niet beschikbaar.

### *...geanalyseerd aan de hand van de evolutie van de minima tot 2009*

In 2007 is het de eerste keer dat de resultaten op basis van de EU-SILC een duidelijke daling optekenen in het armoederisico bij ouderen in België. Die daling komt niet onverwacht gegeven de sterke verhoging van de Inkomens Garantie voor Ouderen (IGO) eind 2006 en de sterkere stijging van de gemiddelde pensioenen in 2007 dan de welvaart. Over de periode 2000-2009 zijn de minima voor ouderen in vergelijking met de loonevolutie sterk verbeterd. Ten opzichte van een geraamde armoedrempel voor 2009 situeren de pensioenminima voor een alleenstaande zich in de werknemersregeling net boven die drempel en net eronder voor zelfstandigen en de IGO, maar hun kloof met de drempel wordt kleiner.

### *Vooruitzichten voor de lange termijn*

Voor de tweede keer op rij wordt in een jaarverslag van de SCvV een toekomstverkennde benadering voor de adequaatheid van de pensioenen voorgesteld. Het armoederisico bij gepensioneerden zou vrij sterk dalen tot 2030, waarna het relatief stabiel blijft rond het niveau van de werkende bevolking alvorens het opnieuw licht begint te stijgen gedurende de laatste jaren van de projectieperiode. Dergelijke daling is te danken aan de toenemende activiteitsgraad van de vrouwen en aan de sterke verhoging eind 2006 van de IGO, waarvan het effect uitwerkt is tegen 2030. Vanaf 2030 oefent enkel het verschil tussen de loonevolutie en de aanpassing van de minima nog een invloed uit. Aangezien die loskoppeling relatief beperkt is, treedt er een stabilisering van het armoederisico bij gepensioneerden

op rond een vrij laag niveau. Maar door dezelfde loskoppeling komt de IGO vanaf de tweede helft van de jaren 2050 onder de armoededrempel te liggen waardoor het armoederisico bij gepensioneerden stijgt.

*Saskia Weemaes*  
*Studiecommissie voor de Vergrijzing*

#### **Noten**

1. Het onderwijzend personeel dat vast benoemd is kan van dat statuut gebruik maken vanaf de leeftijd van 55 jaar in de Franstalige Gemeenschap, of 58 jaar in de Vlaamse Gemeenschap en minstens 20 jaren dienst. Ze krijgen een wachtuitkering die wordt toegekend tot op de datum waarop ze een rustpensioen kunnen genieten.
2. Het equivalent beschikbaar inkomen is het netto gezinsinkomen dat wordt gewogen om rekening te houden met de gezinssamenstelling (1 voor de eerste volwassene, 0,5 voor elke andere volwassene en 0,3 voor elk kind jonger dan 14 jaar). De gebruikte armoededrempel stemt overeen met 60% van het mediaan equivalent inkomen van de bevolking.