

# Vergrijzingskosten indijken: een pleidooi voor structurele aanpassingen van de arbeidsmarkt

Hoge Raad van Financiën – Studiecommissie voor de Vergrijzing. 2011. *Jaarlijks Verslag (juni 2011)*

*In haar tiende 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. Een terugblik op tien jaar Studiecommissie leert ons dat de wijzigingen in de ramingen van de budgettaire kosten van de vergrijzing te wijten zijn aan nieuwe maatregelen en aan moeilijk in te schatten evoluties zoals de economische crisis. Dit jaar wordt bijzondere aandacht besteed aan de afremming van de uitstapleeftijd uit de arbeidsmarkt, door naast de jaarlijkse technische gevoeligheidsanalyse, een analyse te presenteren die een concrete maatregel test die tevens de impact op de vergrijzingskosten meet. Tot slot buigt de SCvV zich opnieuw over de armoederisico's bij ouderen en presenteert zij daarover voor de derde keer op rij projecties tot 2060. De projecties en het vergrijzingsrapport kwamen tot stand dankzij de medewerking van een gans team bij het Federaal Planbureau.*

## **De nieuwe vooruitzichten inzake bevolking en sociale uitgaven tegen 2060**

De toename van de sociale uitgaven tussen 2010 en 2060 in bbp-termen.

De variatie van alle sociale uitgaven over een gegeven periode, uitgedrukt in procent van het bbp, wordt doorgaans aangeduid als 'de budgettaire

kosten van de vergrijzing'. Volgens het tiende Jaarverslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing bedragen die voor de periode 2010-2060 5,6% van het bbp (zie tabel 1). Het totaal aan sociale uitgaven stijgt immers van 25,3% van het bbp in 2010 (één vierde van het bbp) naar 30,9% van het bbp in 2060 (bijna één derde van het bbp).

Die toename van de sociale uitgaven werd licht naar beneden herzien ten opzichte van de vooruitzichten in het Jaarverslag van 2010, voornamelijk dankzij de nieuwe bevolkingsvooruitzichten (zie infra). Maar een vergelijking met tien jaar geleden leert ons dat de budgettaire kosten van de ver-

grijzing sterk verhoogd zijn en dit niet zozeer op lange termijn tussen 2010 en 2030, maar wel over de periode die momenteel geobserveerd is, namelijk tussen 2000 en 2010. Die stijging is voor 22% toe te schrijven aan verschillende overheidsmaatregelen en voor 78% aan de macro-economische omgeving: de recente economische en financiële crisis is voor ruim 50% verantwoordelijk voor de verhoging van de sociale uitgaven tussen 2000 en 2010.

**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	Referentiescenario van de SCvV van juni 2011								Verskil met de resultaten van juni 2010
	2010	2016	2030	2050	2060	2010-2016	2016-2060	2010-2060	2010-2060
<b>Pensioenen</b>	9,7	10,5	13,3	14,3	14,0	0,8	3,5	4,3	-0,4
– werknemersregeling	5,3	5,8	7,4	8,0	7,8	0,5	2,0	2,5	-0,4
– zelfstandigenregeling	0,8	0,8	1,0	1,1	1,0	0,0	0,2	0,2	0,1
– overheidssector <sup>a</sup>	3,6	3,9	4,8	5,2	5,2	0,3	1,3	1,6	-0,1
<b>Gezondheidszorg<sup>b</sup></b>	8,0	8,5	9,4	10,6	11,1	0,5	2,5	3,0	-0,4
‘Acute’ gezondheidszorg <sup>c</sup>	–	7,1	7,6	8,0	8,0	–	0,9	–	–
Langdurige gezondheidszorg <sup>c</sup>	–	1,4	1,8	2,6	3,1	–	1,7	–	–
<b>Arbeidsongeschiktheid</b>	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	0,1	-0,1	-0,1	0,1
Werkloosheid	2,2	1,9	1,4	1,3	1,3	-0,3	-0,6	-0,9	0,2
Brugpensioen	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Kinderbijslag	1,6	1,6	1,5	1,4	1,3	-0,1	-0,3	-0,3	0,1
Overige sociale uitgaven <sup>d</sup>	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	0,0	-0,2	-0,3	0,0
<b>Totaal</b>	<b>25,3</b>	<b>26,2</b>	<b>29,1</b>	<b>30,9</b>	<b>30,9</b>	<b>0,9</b>	<b>4,7</b>	<b>5,6</b>	<b>-0,5</b>

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

b. Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg en langdurige zorg.

c. De langdurige zorg omvat de thuiszorg, het verblijf in rustoorden voor bejaarden, in rust- en verzorgingstehuizen, in psychiatrische verzorgingstehuizen en in initiatieven voor beschut wonen en de Vlaamse zorgverzekering. De ‘acute’ zorg omvat de overige gezondheidszorg.

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

**Bron:** Hoge Raad van Financiën, Studiecommissie voor de Vergrijzing

## Enkele belangrijke onderliggende hypothesen

Het waargenomen verschil tussen de nu beschikbare observaties voor de periode 2007-2009 en de bestaande vooruitzichten voor die jaren, voornamelijk wat betreft vruchtbaarheid van Belgische vrouwen, levensverwachting en internationale immigratie, gaven aanleiding tot een herziening van de *bevolkingshypothesen*. Dit heeft geleid tot een vruchtbaarheidsgraad van 1,86 kind per vrouw in 2060 ten opzichte van 1,77 in het vorig jaarverslag, een één jaar langere levensverwachting bij geboorte voor mannen, waardoor deze nu op 86 jaar komt, en een vermindering van de levensverwachting bij vrouwen tot 89, wat 1,3 jaar minder is dan voorheen. Het migratiesaldo (het verschil tussen immigraties en emigraties) vertoont over

de periode 2010-2060 dezelfde schommelingen als in vorige vooruitzichten maar op een hoger niveau.

Wat de *macro-economische hypothesen* betreft, houdt de Studiecommissie voor de Vergrijzing zich aan de presentatie van drie productiviteitsscenario's op lange termijn, waartoe beslist werd in 2008, een jaar van onzekerheid en crisis. Het referentiescenario, gekenmerkt door een jaarlijkse productiviteitsgroei van 1,5%, wordt geflankeerd door een hoger en zwakker productiviteitsscenario van respectievelijk 1,75% en 1,25% jaarlijkse productiviteitsgroei. 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 oudere, niet-werkzoekende werklozen).

Beide alternatieve productiviteitsscenario's zorgen voor een wijziging in de budgettaire kosten van de vergrijzing over de periode 2010-2060 van respectievelijk -1,1 procentpunt van het bbp in het hogere productiviteitsscenario en +1,3 procentpunt van het bbp bij een zwakkere productiviteitsgroei op lange termijn. Vooral de pensioenuitgaven in de werknemersregeling worden geraakt, omdat die pensioenen op basis van een volledige loopbaan worden berekend en slechts geleidelijk beïnvloed worden door de lagere/hogere productiviteitsgroei.

De *hypothesen 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. In een tweede fase keurt de regering het bedrag van de enveloppe goed en beslist over de toekenningsmodaliteiten van die enveloppe op basis van verschillende adviezen van de sociale partners. Voor de periode 2010-2012 nemen de huidige vooruitzichten de beslissingen over die de regering heeft genomen in het kader van de toekenning van de enveloppe.<sup>1</sup> Bij gebrek aan beslissingen over de toekomstige enveloppes, worden vanaf 2013 de sociale prestaties geherwaardeerd volgens de in de wet bepaalde berekeningsparameters van de enveloppe.

## De uitstapleeftijd uit de arbeidsmarkt afremmen

### Een technische gevoeligheidsanalyse ...

Reeds een aantal jaren voert de Studiecommissie voor de Vergrijzing een gevoeligheidsanalyse uit die de effectieve uitstapleeftijd uit de arbeidsmarkt meer verhoogt dan het geval is in de referentieprojectie, waarin de uitstapleeftijd met bijna drie jaar stijgt tussen 2010 en 2060, namelijk van 58,6 jaar naar 61,3 jaar. De gevoeligheidsanalyse is van technische aard: zij gaat niet uit van mogelijke concrete maatregelen maar is gebaseerd op een willekeurige vermindering van de structurele werkloosheidsgraad (die daalt van 8% naar 6,5%) en op willekeurige dalingen van bruggepensioneerden (-74%) en van vervroegd gepensioneerden (-22%) ten opzichte van het referentiescenario. In deze gevoeligheidsanalyse noteert men een stijging van de werkgelegenheidsgraad van de 55- tot en met 64-jarigen met 12,7 procentpunt ten opzichte van het referentiescenario, gaande van 40% in 2010, over 62% in 2030 naar 62,6% in 2060. Dit niveau is vergelijkbaar met het gemiddeld niveau van EU-landen die op dit vlak performant scoren op Europees niveau. Dit zijn de landen die een werkgelegenheidsgraad van ouderen noteren van meer dan 60%. De globale werkgelegenheidsgraad tekent in de technische gevoeligheidsanalyse een toename op van 2,7 procentpunt ten opzichte van het referentiescenario en bereikt 70,7% in 2060. De werkelijke uittredeleeftijd uit de arbeidsmarkt is met één jaar gestegen ten opzichte van het referentiescenario: de uitstapleeftijd stijgt nu met vier jaar tussen 2010 en 2060. Deze gevoeligheidsanalyse vermindert gevoelig de budgettaire kosten van de vergrijzing met één vierde.

### ... en een concrete maatregel uitgetest.

De vraag die zich stelt is welke concrete maatregel(en) genomen moet(en) worden om die doelstelling (van een werkgelegenheidsgraad van ouderen van meer dan 60%) te bereiken of met andere woorden de effectieve uitstapleeftijd uit het actieve leven te verhogen. Daarom heeft de Studiecommissie voor de Vergrijzing de mogelijke gevolgen van een verhoging van de loopbaanvoorwaarde, die vereist is om aanspraak te kunnen maken op brugpensioen of een vervroegd rustpensioen,

gesimuleerd. Die maatregel is geïnspireerd op eerder genomen maatregelen, namelijk tijdens de pensioenhervorming van 1996 en tijdens het Generatiepact van 2005. Zo werd respectievelijk de loopbaanvoorwaarde opgetrokken tot 35 jaar om een rustpensioen te kunnen genieten vóór de wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar en werd de loopbaanduurvoorwaarde strenger om aanspraak te kunnen maken op het brugpensioen. Deze gevoeligheidsanalyse gaat na of een dergelijke concrete maatregel efficiënt genoeg is om de doelstelling te halen, die bereikt wordt in de technische analyse.

*Een loopbaanduurvoorwaarde van 40 jaar voor vervroegde pensionering en brugpensioen*

Uit tabel 2 is af te leiden wat de huidige loopbaanvoorwaarden zijn om met vervroegd pensioen of

brugpensioen te mogen gaan. Daarnaast worden de voorwaarden gepresenteerd zoals men die in de gevoeligheidsanalyse heeft verondersteld. Merk op dat de bestaande verschillen in de loopbaanduurvoorwaarde tussen mannen en vrouwen in de brugpensioenregeling (gedurende de overgangperiode) gerespecteerd werden zoals die voortvloeiden uit het Generatiepact van 2005.

Statistieken voor 2008, die ter beschikking gesteld werden door de bevoegde instanties, geven een verdeling weer voor nieuw gepensioneerden en nieuwe brugpensioenen volgens leeftijd en loopbaanduur. Als voorbeeld toont tabel 3 de verdeling voor de mannelijke pensioengerechtigden in de werknemersregeling.

Uit dergelijke tabellen is af te leiden wie nog steeds in aanmerking komt voor vervroegde pensionering

**Tabel 2.**

De loopbaanvoorwaarde in het referentiescenario en in de gevoeligheidsanalyse S2 (in jaren)

	Pensioenregelingen				Brugpensioen			
	Werknemer en zelfstandige		Overheidssector		Mannen		Vrouwen	
	Referentie-scenario	Analyse S2	Referentie-scenario	Analyse S2	Referentie-scenario	Analyse S2	Referentie-scenario	Analyse S2
2011	35	35	5	5	30	30	26	26
2012	35	35	5	5	35	35	28	28
2017	35	40	5	40	35	40	30	35
2020	35	40	5	40	35	40	32	37
2024	35	40	5	40	35	40	34	39
2028 en +	35	40	5	40	35	40	35	40

**Bron:** Hoge Raad van Financiën, Studiecommissie voor de Vergrijzing

**Tabel 3.**

Toetreding tot het rustpensioen in 2008 per leeftijd en volgens loopbaanduur – mannen uit de werknemersregeling (zuivere loopbanen)

Loopbaanduur	35-	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45
Toetredingsleeftijd											
60 jaar	168	97	169	262	355	477	558	672	699	608	1827
61 jaar	32	14	18	19	23	30	42	48	59	87	372
62 jaar	25	5	9	12	14	25	28	41	48	59	403
63 jaar	18	3	6	7	5	9	16	20	35	31	307
64 jaar	29	1	1	1	1	6	11	14	11	22	339
65 jaar en +	1340	102	114	149	170	217	305	475	559	688	12232

**Bron:** Hoge Raad van Financiën, Studiecommissie voor de Vergrijzing

(of brugpensioenering) en met hoeveel jaar hun pensioenering moet uitgesteld worden (één tot vijf jaar). Sommige bruggepensioneerden met een loopbaanduur van minder dan 40 jaar vóór de leeftijd van 65 jaar zouden, bij toepassing van dergelijke concrete maatregel, hun recht op brugpensioen definitief verliezen.

### *Hoe evolueert de gemiddelde loopbaanduur en hoe verandert de verdeling van de (brug)pensioeneringen per leeftijd rond dat gemiddelde?*

De ter beschikking gestelde statistieken geven een verdeling per leeftijd en loopbaanduur in een bepaald jaar. Deze momentopname zegt niets over de toetreders tot (brug)pensioen per leeftijd en loopbaanduur in de toekomst. Zelfs bij ongewijzigd beleid zullen leeftijd en loopbaanduur vermoedelijk wijzigen in de komende jaren. De evolutie is tweeledig: in eerste instantie gaat het over de evolutie van de gemiddelde loopbaanduur en in tweede instantie over de verdeling per leeftijd rond dat gemiddelde.

De gemiddelde loopbaanduur kan berekend worden aan de hand van de indicator 'effectieve uitstapleeftijd van de beroepsbevolking'. Die indicator is gebaseerd op de activiteitsgraden per leeftijds-categorie van vijf jaar. Door enerzijds de activiteitsgraden te volgen van een generatie doorheen de leeftijdscategorieën en na te gaan welk aandeel van de individuen van de generatie de arbeidsmarkt verlaten heeft op verschillende leeftijden, kan een gemiddelde uitstapleeftijd berekend worden. Anderzijds, door de evolutie van de activiteitsgraden op jonge leeftijd van een generatie te volgen, kan een instapleeftijd berekend worden. Het verschil tussen de instapleeftijd en de uitstapleeftijd van één generatie geeft een indicatie van de loopbaanduur van die generatie. Indien die methode voor verschillende opeenvolgende generaties wordt toegepast, kan daar de evolutie van de gemiddelde loopbaanduur uit afgeleid worden. Door de resultaten van deze methode te confronteren met de effectieve loopbaanduur van de nieuwe gepensioneerden in 2008, blijkt dat deze methode vrij bevredigend is voor de berekening van de loopbaanduur voor mannen. Daarom wordt deze methode toegepast op de SCvV-projectie van de activiteitsgraden per leeftijdscategorie, wat uitmondt in een geleidelijke

vermindering van de loopbaanduur van de man van ongeveer 1,5 jaar tegen het begin de jaren 2030, om dan nagenoeg te stabiliseren. Die loopbaanduurvermindering is het gevolg van de langere studieperiode.

Met dit resultaat, namelijk een geleidelijke loopbaanduurvermindering van de man van 1,5 jaar, wordt rekening gehouden in de pensioentakken van de werknemers- en zelfstandigenregeling en in de pensioenregeling van de openbaar ambt daarentegen wordt die loopbaanduurvermindering tengevolge de langere studieperiode gecompenseerd door meer studiejaren die meetellen in de loopbaanduurbepaling die in aanmerking komt voor de pensioenberekening van de ambtenaar.

De bovenstaande beschreven methode voor de bepaling van de gemiddelde loopbaanduur, geeft na confrontatie met de effectieve loopbaanduur van de nieuwe gepensioneerde vrouwen in 2008 geen goede resultaten. Deze methode houdt immers onvoldoende rekening met het dikwijls atypisch loopbaanverloop van de vrouw. Vervroegde uitstap uit het beroepsleven, laattijdige toetreding en onderbroken loopbanen maken deze methode onbruikbaar voor de berekening van de loopbaanduur voor vrouwen. Daarom gaat de SCvV uit van de veronderstelling dat het loopbaanduurverloop van de vrouw geleidelijkaan evolueert naar dat van de man, rekening houdend met het feit dat de participatie op de arbeidsmarkt van de vrouw stijgt en de kloof met de man op dat vlak kleiner wordt. Op lange termijn wordt het verschil tussen de vrouwelijke en mannelijke loopbaanduur willekeurig vastgelegd op twee jaar (wat tevens het verschil is in loopbaanduur tussen man en vrouw, beide berekend op basis van de hierboven beschreven methode van de activiteitsgraden). De vrouwelijke loopbaanduur wordt op deze manier vastgesteld voor de werknemersregeling. In de zelfstandigenregeling is de kloof van de loopbaanduur lengte tussen mannen en vrouwen zeer groot. Een convergentie van de vrouwelijke naar de mannelijke loopbaanduur zou een te sterke hypothese zijn. Daarom wordt uitgegaan van een zelfde stijging van loopbaanduur zoals bij de werknemersvrouwen. De overheidssector kent nu reeds een opmerkelijk klein verschil tussen de loopbaanduur lengtes van man en vrouw. Het verschil op lange termijn

zal dan ook kleiner worden verondersteld dan twee jaar, namelijk 1,3 jaar (of de helft van het initieel verschil). Dit principe wordt ook toegepast in de brugpensioenregeling omwille van dezelfde reden.

De uiteindelijke resultaten wat betreft de evolutie van de gemiddelde loopbaanduur van nieuwe (brug)pensioengerechtigden per tak en per geslacht worden in tabel 4 gepresenteerd.

Er is nu bepaald hoe de gemiddelde loopbaanduur zou evolueren op lange termijn (bij ongewijzigd beleid). De vraag die zich tevens stelt is hoe de *verdeling* van het aantal personen rond die gemiddelde loopbaanduur zou wijzigen in de context van de bovenstaande veronderstelling, dus bij een daling van de loopbaanduur bij de mannen en een stijging bij de vrouwen.

De SCvV gaat ervan uit dat de daling van de loopbaanduur bij de mannen zich voornamelijk situeert bij de categorie met een zeer lange loopbaan, namelijk van 45 jaar of meer. De verdelingen werden dus gewijzigd volgens het principe: hoe langer de loopbaan, hoe belangrijker de vermindering van het oorspronkelijk aantal personen bij die categorie van loopbaanduur. Die vermindering brengt een verschuiving met zich mee naar de categorie gerechtigden met een loopbaan van 40 jaar of korter. Er wordt verondersteld dat dit fenomeen zich voordoet bij de mannelijke werknemers, zelfstandigen en bruggepensioneerden. Gezien de gemiddelde

loopbaanduur in de pensioenregeling van het openbaar ambt constant wordt verondersteld, gebeurt dat ook met de verdeling rond dat gemiddelde.

Bij de vrouwen veronderstelt men dat de oorspronkelijke aantallen in de categorie van de korte loopbanen het sterkst afneemt, dit zowel in de werknemers- en zelfstandigenregeling als in de regeling voor het openbaar ambt. In 2008 worden de verdelingen van de vrouwelijke pensioneringen immers gekenmerkt door een groot aandeel gerechtigden met een loopbaan van 35 jaar en korter. De aantallen die zich dus niet meer in de categorie van de korte loopbanen (35 jaar en minder) bevinden, worden willekeurig verdeeld over de andere categorieën met langere loopbanen. Dit leidt niet noodzakelijk tot de gemiddelde loopbaanduurverlenging zoals hierboven beschreven. Daarom werden die verdelingen bijgesteld om overeenstemming te hebben met de gewenste gemiddelde loopbaanduur. Die bijstelling gebeurde volgens hetzelfde principe als bij de mannen: hoe langer de loopbaanduur van de categorie, hoe groter de vermindering van het oorspronkelijk aantal van die categorie. In de brugpensioentak wordt de vermindering van de loopbaanduur van de vrouw, net zoals bij de mannen in de verschillende takken, omgezet in een daling van het oorspronkelijk aantal van een categorie die des te sterker is naarmate de loopbaanduur van die categorie langer is.

**Tabel 4.**

Evolutie van de gemiddelde loopbaanduur van nieuwe gerechtigden per tak (in jaren)

	2008	2032	2008-2032
<b>Mannen</b>			
Pensioen – werknemersregeling	42,4	40,9	-1,5
Pensioen – openbaar ambt	37,3	37,3	0
Pensioen – zelfstandigenregeling	40,9	39,4	-1,5
Brugpensioen	40,9	39,4	-1,5
<b>Vrouwen</b>			
Pensioen – werknemersregeling	31,9	38,9	+7
Pensioen – openbaar ambt	34,8	36,0	+1,3
Pensioen – zelfstandigenregeling	23,0	30,0	+7
Brugpensioen	40,1	38,9	-1,2

**Bron:** Hoge Raad van Financiën, Studiecommissie voor de Vergrijzing

### *Uitstel van pensioen of brugpensioen ten gevolge van de concrete maatregel*

Nu de verdeling van de toetredingen per loopbaanduur in de verschillende (brug)pensioenregelingen berekend is, kan nagegaan worden hoeveel gerechtigden bij een eventuele verlenging van de loopbaanduur, zoals voorgesteld in tabel 2, hun (brug) pensionering zouden moeten uitstellen of zelfs, in het geval van brugpensioen, zouden moeten afzien van hun recht op dat brugpensioen.

Zo zou 31% van de mannen in de werknemersregeling die in het referentiescenario op 60-jarige leeftijd op pensioen zouden gaan, tegen het jaar 2032 hun pensionering moeten uitstellen als gevolg van het optrekken van de loopbaanduurvoorwaarde tot 40 jaar. Eén derde daarvan zou dit slechts met één jaar moeten uitstellen, 4% daarvan zou vijf jaar moeten wachten om op pensioen te gaan. Bij de vrouwen ligt het aandeel uitstellers hoger: zij hebben meestal een kortere loopbaan, wat zich vertaalt in een groter uitstel: 38% van de oorspronkelijke pensioneringen op de leeftijd van 60 jaar zijn verplicht hun pensionering uit te stellen.

Als we kijken naar het uitstel voor alle toetredingsleeftijden samen (dus van 60 tot en met 64 jaar) dan blijkt 90% van de mannelijke gerechtigden in de werknemersregeling die met een loopbaanvoorwaarde van 35 jaar met pensioen gaan in 2032, nog steeds op pensioen te gaan in 2032 met een loopbaanvoorwaarde van 40 jaar. Dus 10% moet hun pensionering uitstellen wat overeenkomt met een gemiddeld uitstel van 0,2 jaar. Bij de mannelijke gerechtigden in de zelfstandigenregeling is het bijna 18% dat moet uitstellen indien de loopbaanduurvoorwaarde wordt opgetrokken tot 40 jaar, wat overeenstemt met een gemiddeld uitstel van 0,4 jaar. De grootste impact valt te noteren bij de overheidssector: daar is het optrekken van de loopbaanduurvoorwaarde immers drastischer: van vijf jaar in de huidige wetgeving tot 40 jaar in de gevoeligheidsanalyse. Bij de mannelijke ambtenaren zou 44% hun pensionering moeten uitstellen, wat overeenstemt met een gemiddeld uitstel van 1,2 jaar. Ook bij bruggepensioneerde mannen zien we dat 46% zou moeten uitstellen bij een loopbaanduurvoorwaarde van 40 jaar, met een gemiddeld uitstel van 0,9 jaar (zonder rekening te houden met de personen die moeten afzien van hun recht op brugpensioen).

### *Impact op de arbeidsmarkt en op de budgettaire kosten van de vergijzing*

Alvorens de impact op de arbeidsmarkt en het budgettaire kostenplaatje te analyseren, is het nodig twee belangrijke hypothesen naar voor te schuiven die de SCvV hierin hanteert.

De eerste hypothese betreft het verblijf in andere statuten dan de regeling van waaruit ze met pensioen gaan. De SCvV veronderstelt dat de personen die hun vervroegde pensionering of brugpensionering noodgedwongen moeten uitstellen door een mogelijke verstrenging van de loopbaanduurvoorwaarde, langer zullen verblijven in de statuten waarin ze zich bevinden. Werknemers zullen dus niet enkel langer werken, maar wie zich in de werkloosheid of invaliditeit bevindt, wordt verondersteld daarin te blijven tot de vereiste loopbaanduurvoorwaarde bereikt wordt.

Een tweede niet onbelangrijke hypothese die de SCvV stelt, is dat de maatregel geen invloed heeft op de structurele werkloosheidsgraad. Die bedraagt in deze concrete gevoeligheidsanalyse 8%, zoals in het referentiescenario, terwijl die (willekeurig) daalt tot 6,5% in de technische gevoeligheidsanalyse met willekeurige verminderingen van bruggepensioneerden en vervroegd gepensioneerden.

Uit tabel 5 blijkt dat de gevoeligheidsanalyse van de concrete maatregel minder impact heeft op de arbeidsmarktindicatoren dan de impact die de technische gevoeligheidsanalyse vertoont op lange termijn (tegen het jaar 2060). Dit fenomeen wordt verklaard door het verschil in de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn (8% tegenover 6,5%). Enkel op het vlak van vervroegde uitredingen vertonen beide gevoeligheidsanalyses een gelijkaardige impact. De daling bij het aantal bruggepensioneerden is echter veel kleiner bij de concrete maatregel. Vele bruggepensioneerden vertonen nu reeds lange loopbaanduren waardoor de impact van een strengere loopbaanduur zeer gering is. De technische gevoeligheidsanalyse ging daarentegen uit van een belangrijke willekeurige vermindering van het aantal bruggepensioneerden.

Dat de impact op de arbeidsmarkt minder groot is dan in de technische gevoeligheidsanalyse vertaalt zich in een geringere impact op de budgettaire kosten

**Tabel 5.**

Arbeidsmarktindicatoren, toestand in 2060 (in %)

	Gevoeligheidsanalyse concrete maatregel	Verskil met referentie	Verskil technische gevoeligheidsanalyse en referentie
Werkgelegenhedsgraad (in % van de bevolking 15-64 jaar)	68,7	0,7	2,7
15-54 jaar	71,1	0,0	0,5
55-64 jaar	53,8	3,9	12,7
Werkloosheidsgraad	8,0	0,0	-1,5
Activiteitsgraad	74,7	0,8	1,7
Brugpensioengraad	5,8	-1,0	-5,1
Vervroegde uittreding (in % bevolking 60-64 jaar)	29,5	-8,0	-8,3

**Bron:** Hoge Raad van Financiën, Studiecommissie voor de Vergrijzing

van de vergrijzing. Een minder sterke werkgelegenheids-groei (tegenover de technische gevoeligheids-analyse) veroorzaakt een minder dynamische economische groei. De geringere stijging van het economisch draagvlak veroorzaakt een veel zwakkere daling van de budgettaire kosten van de vergrijzing in deze analyse dan in de technische analyse. De budgettaire kosten van de vergrijzing zijn immers uitgedrukt in procent van het bbp, dus in procent van dat economisch draagvlak. Bovendien maakt de geringere daling van de structurele werkloosheidsgraad (naar 8% in deze analyse tegenover naar 6,5% in de technische analyse) een minder sterke besparing mogelijk op het vlak van werkloosheidsuitkeringen. De kleinere vermindering van het aantal bruggepensioneerden in de analyse van de strengere loopbaanvoorwaarde genereert eveneens een kleinere daling in de uitgaven voor brugpensioenen.

De totale budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen in de analyse van de concrete maatregel 5,5% van het bbp over de periode 2010-2060 tegenover 5,6% in het referentiescenario en 4,3% in de technische gevoeligheidsanalyse.

Hieruit kan besloten worden dat de invoering van een loopbaanduurvoorwaarde van 40 jaar voor vervroegde pensionering of brugpensionering slechts een beperkte impact zal hebben op de budgettaire kosten van de vergrijzing. Maatregelen die gericht zijn op een structurele verbetering van de werking van de arbeidsmarkt dringen zich op om die kosten in te dijken.

## Sociale houdbaarheid van de pensioenen

Naar jaarlijkse gewoonte onderzoekt de SCvV eveneens de sociale houdbaarheid van de vergrijzing. Er wordt nagegaan of de pensioenen in staat zijn om ouderen uit de armoede te houden en of gepensioneerden hun levensstandaard, die zij hebben opgebouwd gedurende hun actieve loopbaan, op een redelijk niveau kunnen handhaven.

Een belangrijk begrip in dit verband is de armoededrempel. Die wordt bepaald als 60% van het median equivalent beschikbaar inkomen van gezinnen. Het beschikbaar inkomen vloeit voort uit de enquête EU-SILC. Het wordt equivalent gemaakt door het gezinsinkomen aan te passen op basis van de samenstelling van het gezin. Op die manier kan de levensstandaard van verschillende gezinnen vergeleken worden, rekening houdend met het aantal volwassenen en kinderen binnen het gezin.

Uit de EU-SILC enquête 2009 (waarin het inkomen van 2008 bevraagd wordt) blijkt dat bijna 15% van de Belgische bevolking een armoederisico heeft. Hun equivalent beschikbaar inkomen in 2008 ligt dus lager dan de armoededrempel die 966 euro per maand bedraagt. Werken blijkt de beste manier om uit de armoede te blijven: slechts 4,6% van de werkenden kent een armoederisico. Bij gepensioneerden loopt het risico op tot 17,8% en zelfs 33,4% van de werklozen heeft een armoederisico.



Opvallend is dat bij gepensioneerden drie jaar op rij een daling van het armoederisico wordt vastgesteld (in 2005 bedroeg dat risico nog 20,2%). De verhogingen van de minimumpensioenen en het minimumrecht per loopbaanjaar en de sterke verhoging van de IGO (Inkomensgarantie voor ouderen) eind 2006 zijn de belangrijkste verklarende factoren van deze daling. Ook al ligt de IGO-uitkering onder de armoededrempel, omwille van het feit dat voor 80% van de IGO-gerechtigden die uitkering een aanvulling is op het pensioen en doordat het pensioen vrijgesteld is in de bestaansmiddelentoets voor de toekenning van de IGO, kunnen alleenstaanden met een IGO wel een beschikbaar inkomen hebben dat de armoededrempel overschrijdt. Tevens zou de kloof tussen de (geobserveerde) minima na een volledige loopbaan en de geraamde armoededrempel over de periode 2009-2012 aanzienlijk kleiner worden, vooral in de zelfstandigenregeling. Voor de alleenstaanden uit de werknemersregeling zou het minimumpensioen vanaf 2009 uitstijgen boven de geraamde armoededrempel.

Aanvullende en alternatieve indicatoren tonen tevens aan dat de graad van armoede bij ouderen minder negatief is dan bij de actieve bevolking: zo is de kloof met de armoededrempel niet zo groot en is er minder inkomensongelijkheid dan bij de rest van de bevolking. Mocht bovendien rekening gehouden worden met de eigendom van de woning (via geïmputeerde huur) dan zou het hoger armoederisico voor 65-plussers nagenoeg volledig verdwijnen: 11,8% van de 65-plussers zou dan nog een risico lopen tegenover 11,4% van de 18- tot 64-jarigen. Ouderen zijn immers vaker eigenaar van hun woning waardoor zij minder vaak een hypothecaire lening hebben en dus minder vaak interestlasten betalen. Anderzijds tonen niet-monetaire indicatoren die bijvoorbeeld betrekking hebben op materiële levensomstandigheden dan weer een negatiever armoedebeeld ten opzichte van de arme jongere bevolking in België.

Ook een vergelijking met de buurlanden toont aan dat de Belgische ouderen en gepensioneerden een reëel hoog armoederisico kennen. Zelfs indien men rekening houdt met woningbezit kan België zijn relatieve positie tegenover de ouderen in Nederland en Frankrijk niet verbeteren. Elke land heeft immers zijn specifieke woningmarkt. Zo heeft in Nederland een groot aandeel huishoudens een

hoge schuldenlast met hoge interestlasten. De armoededrempel, die – indien rekening gehouden wordt met woningbezit – berekend wordt op basis van het equivalent beschikbaar inkomen vermeerderd met de geïmputeerde huur maar waarvan de interestlasten worden afgetrokken, daalt in Nederland (ten opzichte van een armoededrempel die geen rekening houdt met het woningbezit) omdat er juist zoveel gezinnen zijn met hoge interestlasten. Een armoededrempel die op die manier relatief veel daalt, zorgt ervoor dat er minder mensen als arm beschouwd worden, terwijl in België de armoededrempel relatief hoger ligt waardoor België zijn relatieve positie tegenover Nederland niet kan verbeteren.

De geobserveerde daling van het armoederisico bij ouderen, wordt – volgens de projecties (op basis van microsimulatie) verwacht verder te dalen tot 2030. Enerzijds stijgt de in 2006 ingevoerde verhoging van de IGO vanaf 2009 uit boven de in het model berekende armoededrempel<sup>2</sup> omwille van de economische crisis in datzelfde jaar. Anderzijds zorgt de stijgende activiteitsgraad van vrouwen voor de opbouw van hogere pensioenen dankzij hun langere loopbanen. Daardoor stijgt eveneens het aandeel van de arbeidsinkomens binnen de gepensioneerde huishoudens. Dankzij de arbeidsinkomens, die gemiddeld hoger zijn dan de pensioeninkomens, zijn de huishoudens die bestaan uit een werkende en een gepensioneerde beter beschermd tegen armoede.

*Saskia Weemaes  
Federaal Planbureau*

#### **Noten**

1. Een uitgebreide lijst van herwaarderingsmaatregelen voor sociale uitkeringen tussen 2008 en 2011 bevindt zich in bijlage van het Jaarlijks verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing van mei 2011.
2. Die in het model berekende armoededrempel is kleiner dan de EU-SILC-armoededrempel.