

# De houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing

W. Melyn  
L. Van Meensel  
S. Van Parys

## Inleiding

In zowat alle landen van de wereld veroudert de bevolking aanzienlijk, een ontwikkeling die vergrijzing wordt genoemd. Deze tendens is het verst gevorderd in de geïndustrialiseerde landen. Ook België wordt geconfronteerd met de vergrijzing, die zich de volgende decennia zal voortzetten en tot uiting komt in een toename van de oudere bevolking en een tijdelijke afname van de bevolking op arbeidsleeftijd.

Deze ontwikkelingen hebben een enorme impact op de samenleving. De economische groei vertraagt onder invloed van de tijdelijke inkrimping van de bevolking op arbeidsleeftijd. Daarnaast ontstaat forse opwaartse druk op de overheidsuitgaven voor pensioenen, gezondheids- en ouderenzorg, als gevolg van de sterke toename van het aantal gepensioneerden. De sociale en economische weerslag van deze demografische ontwikkelingen is dan ook aanzienlijk, onder meer op het vlak van de overheidsfinanciën.

In dit artikel wordt toelichting verstrekt bij deze gevolgen en nagegaan op welke wijze de overheid hierop kan reageren, onder meer via een gepast begrotingsbeleid, een groeibevorderend economisch beleid en hervormingen inzake pensioenen en gezondheidszorg, teneinde de overheidsfinanciën gezond te houden.

Het eerste deel van het artikel bevat een overzicht van de belangrijkste demografische ontwikkelingen. In het tweede

deel komen de economische en budgettaire gevolgen van de vergrijzing aan bod. In het derde deel wordt uitgelegd wat onder houdbare overheidsfinanciën wordt verstaan en hoe dit concept kan worden geoperationaliseerd. Vervolgens wordt in het vierde deel uiteengezet hoe de Belgische overheid kan reageren op de gevolgen van de vergrijzing. De conclusie vat de voornaamste bevindingen samen.

## 1. Demografische ontwikkelingen

Op wereldvlak doen zich twee belangrijke demografische tendensen voor. Allereerst neemt de bevolking in de meeste regio's van de wereld verder toe. Daarnaast veroudert de bevolking in een snel tempo, alhoewel er verschillen zijn tussen de verschillende regio's en landen. Deze tendensen zouden de komende decennia aanhouden.

Hierna komt het demografisch verloop in België aan bod. De hiervoor gebruikte gegevens zijn afkomstig van de meest recente demografische vooruitzichten voor België voor de periode 2015-2060, zoals in maart 2016 gepubliceerd door het Federaal Planbureau en de Algemene Directie Statistiek (ADS) van de FOD Economie. Betrouwbare demografische vooruitzichten zijn belangrijk om zicht te hebben op de toekomstige demografische uitdagingen. Daarbij wordt specifiek aandacht besteed aan de leeftijdsstructuur van de bevolking, aangezien het verloop daarvan bepalend is voor de budgettaire, economische en sociale gevolgen waarmee de beleidsmakers worden geconfronteerd.

## 1.1 Determinanten van het verloop en de structuur van de bevolking

Drie factoren bepalen het verloop en de structuur van de bevolking, met name de levensverwachting, het gemiddeld aantal kinderen per vrouw en het migratiesaldo. Deze factoren worden hierna achtereenvolgens besproken.

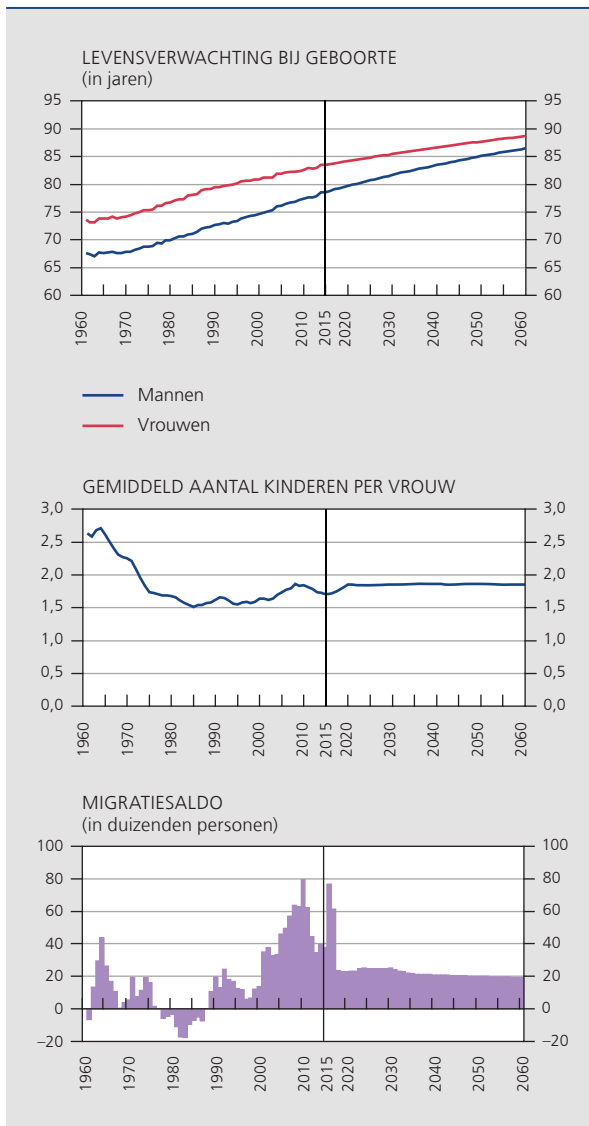
### 1.1.1 Levensverwachting

De voorbije decennia is de levensverwachting bij geboorte in België sterk toegenomen, van 67,6 jaar in 1960 tot 78,6 jaar in 2015 voor mannen en van 73,6 tot 83,5 jaar voor vrouwen. Deze toename is op de eerste plaats te

verklaren doordat meer kinderen de eerste levensjaren overleven en volwassen worden dankzij de vooruitgang van de medische wetenschap, voornamelijk sinds de eerste helft van de twintigste eeuw. Daarnaast worden steeds meer mensen ouder als gevolg van de belangrijke vooruitgang inzake voedingspatronen en geneeskunde.

De levensverwachting bij geboorte zou gedurende de komende decennia verder toenemen. Volgens de meeste vooruitzichten zal de stijging in de toekomst wat minder sterk zijn dan tijdens de voorbije decennia. Op basis van de meest recente vooruitzichten zou de levensverwachting bij geboorte in België tegen 2060 toenemen tot 86,5 jaar voor mannen en tot 88,7 jaar voor vrouwen. Het verschil tussen de geslachten zou dus kleiner worden.

**GRAFIEK 1** DETERMINANTEN VAN HET VERLOOP EN DE STRUCTUUR VAN DE BEVOLKING IN BELGIË



Bronnen: Federaal Planbureau, FOD Economie – ADS, NBB.

### 1.1.2 Gemiddeld aantal kinderen per vrouw

Na de naoorlogse babyboom die duurde tot de tweede helft van de jaren 1960, toen in België gemiddeld 2,7 kinderen per vrouw werden geboren, is het gemiddeld aantal kinderen per vrouw globaal genomen sterk gedaald. Momenteel bedraagt het ongeveer 1,7.

Behalve door het verdwijnen van de tijdelijke opstoot na de tweede wereldoorlog, is deze ontwikkeling te verklaren door een aantal factoren: de mogelijkheden op het gebied van geboortebepaling zijn toegenomen, de gemiddelde leeftijd waarop wordt getrouwd of samenwoont is omhooggegaan en vrouwen krijgen later kinderen. Deze factoren weerspiegelen ten dele socio-economische tendensen, zoals het gestegen opleidingsniveau van vrouwen en de toegenomen participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt.

Volgens de meest recente demografische vooruitzichten zou het gemiddeld aantal kinderen per vrouw gedurende de komende jaren geleidelijk toenemen tot 1,9 in 2035 en daarna vrijwel stabiel blijven. Dat betekent dat de vruchtbaarheid op een historisch relatief laag niveau zou blijven, onder de natuurlijke vervangingsgraad van 2,1.

### 1.1.3 Migratiesaldo

De derde en laatste factor die het verloop van de totale bevolking en de leeftijdsstructuur bepaalt is het migratiesaldo, dat gelijk is aan het verschil tussen het aantal immigranten en het aantal emigranten.

In België nam het jaarlijks migratiesaldo toe van ongeveer 15 000 personen aan het begin van het millennium tot meer dan 65 000 gedurende de periode 2008-2011. Daarna volgde een tijdelijke terugval en de jongste tijd steeg het saldo opnieuw tot het niveau van vóór de

financiële en economische crisis. Volgens de recentste demografische vooruitzichten zou het migratiesaldo later teruglopen tot een peil tussen 20 000 en 25 000 per jaar. Dit vertegenwoordigt ongeveer 0,2% van de Belgische bevolking.

## 1.2 De bevolkingsvooruitzichten tonen de impact van de vergrijzing

De verandering in het bevolkingsaantal kan uitgedrukt worden als de som van het natuurlijk accres (aantal geboorten min aantal sterfgevallen), het migratiesaldo en een vrijwel te verwaarlozen statistische aanpassing. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van de Belgische cijfers over de periode 1995-2015, toen de bevolking groeide met gemiddeld 53 800 personen per jaar. Die groei is toe te schrijven aan een natuurlijke aanwas van 15 000 personen per jaar en een migratiesaldo van 37 200 personen. De statistische correctie betreft gemiddeld 1 600 personen per jaar. Volgens de projecties zou de bevolking tot 2060 jaarlijks toenemen met gemiddeld 40 000 personen, van wie 16 000 als gevolg van het natuurlijk accres en 24 000 als gevolg van het migratiesaldo. Deze cijfers tonen aan dat het migratiesaldo gedurende die periodes de belangrijkste factor is voor de verandering van de totale bevolking in België.

De opsplitsing van de totale bevolkingscijfers per leeftijdscategorie geeft een beeld van het verloop van de

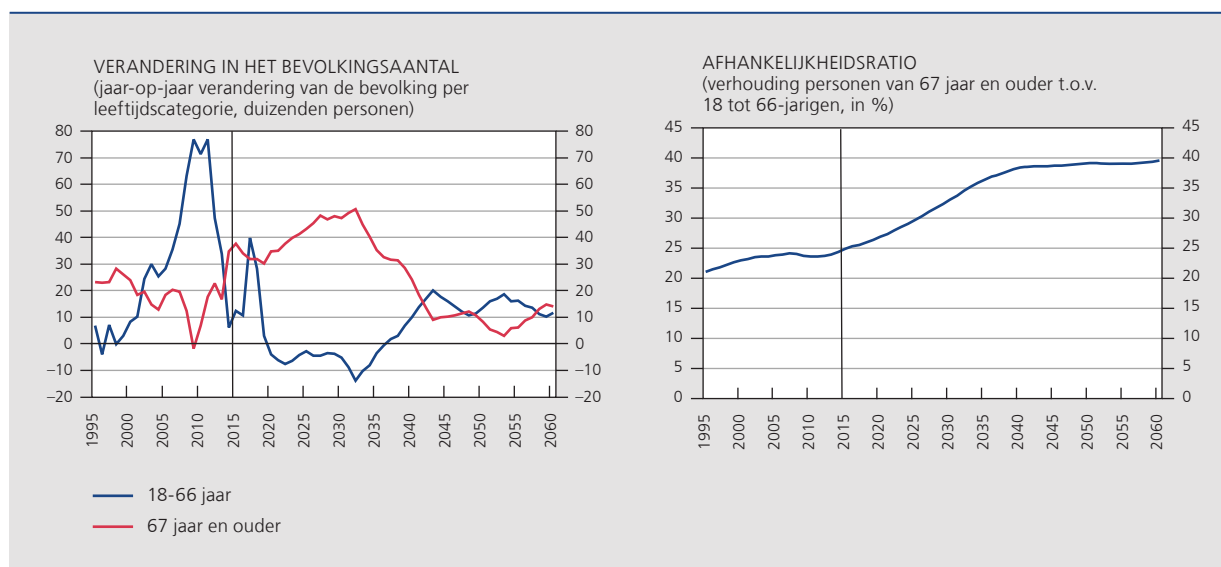
leeftijdsstructuur van de bevolking. Deze structuur zal in de toekomst aanzienlijke wijzigingen ondergaan, met belangrijke economische en budgettaire gevolgen.

Bij de analyse van de leeftijdsstructuur wordt doorgaans een opsplitsing gemaakt tussen de bevolking op arbeidsleeftijd en de andere bevolkingscategorieën, met name de jongeren en de ouderen. In dit artikel werd ervoor geopteerd de bevolking op arbeidsleeftijd gelijk te stellen met de leeftijdscategorie van 18 tot en met 66 jaar. De leeftijd van 67 jaar werd gekozen als leeftijdsgrens omdat dit vanaf 2030 de wettelijke pensioenleeftijd wordt in België. De Studiecommissie voor de Vergrijzing hanteert dezelfde benadering in haar verslag van 2016.

Volgens de recentste demografische vooruitzichten zou de aangroei van de bevolking op arbeidsleeftijd sterk vertragen gedurende de periode 2010-2036 en zelfs negatief worden vanaf 2020. Vanaf 2037 zou er opnieuw een toename komen tot aan het einde van de projectieperiode in 2060. Over het geheel van de periode 2015-2060 zou de bevolking op arbeidsleeftijd met ongeveer 300 000 personen aangroeien. Uitgedrukt in verhouding tot de totale bevolking zou het aandeel van deze leeftijdscategorie vrijwel onafgebroken teruglopen, van ongeveer 64% in 2015 tot 57,2% in 2060.

De leeftijdscategorie van de personen van 67 jaar en ouder, daarentegen, zou tijdens de periode 2015-2060 voortdurend toenemen, met bijna 1,2 miljoen in totaal. Uitgedrukt

**GRAFIEK 2** FORSE TOENAME VAN DE AFHANKELIJKHEIDSRATIO, VOORAL ALS GEVOLG VAN EEN TOENAME VAN DE OUDERE BEVOLKING



Bronnen: Federaal Planbureau, FOD Economie – ADS, NBB.

als percentage van de volledige bevolking, zou het aandeel van deze leeftijdscategorie vrijwel onafgebroken stijgen, van 15,9 % in 2015 tot 22,6 % in 2060<sup>(1)</sup>.

Deze twee ontwikkelingen liggen aan de basis van een duidelijke veroudering van de bevolking. Die wordt doorgaans synthetisch weergegeven door de afhankelijkheidsratio van ouderen, hier gedefinieerd als de verhouding tussen het aantal personen van 67 jaar en ouder ten opzichte van het aantal personen van 18 tot en met 66 jaar. Deze ratio nam voor België toe van 21,1 % tot 24,9 % gedurende de periode 1995-2015 en zou op basis van de demografische vooruitzichten verder oplopen tot bijna 40 % in 2060. Anders uitgedrukt, betekent dit dat er in 1995 ongeveer 5 actieven per gepensioneerde waren en dat dit er tegen 2060 naar verwachting nog slechts 2,5 zullen zijn.

In België bestaan er grote regionale verschillen inzake demografisch verloop. Gewestelijke gegevens tonen aan dat de bevolking voornamelijk verouderd is in het Vlaams Gewest en, in mindere mate, in het Waals Gewest. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest daarentegen blijft de bevolking op arbeidsleeftijd gedurende de hele periode sterker toenemen dan de bevolking op pensioenleeftijd. Dit kan verklaard worden door de jonge leeftijdsstructuur van de Brusselse bevolking (meer kinderen en personen op arbeidsleeftijd, met name in de leeftijdscategorie van 20 tot 40 jaar) en door de sterkere groei van de bevolking op arbeidsleeftijd in Brussel.

## 2. Economische en budgettaire gevolgen van de vergrijzing

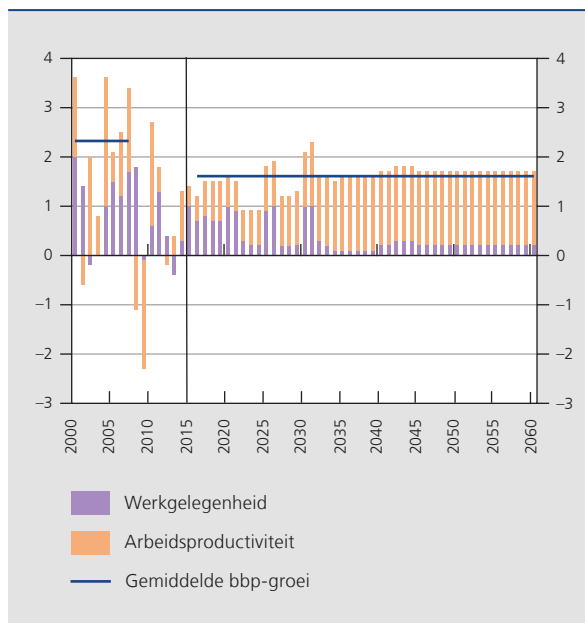
De vergrijzing van de bevolking kan omschreven worden als een demografisch succesverhaal. Tegelijkertijd stelt deze ontwikkeling de overheid voor een aantal uitdagingen wat betreft de zorg voor de ouder wordende bevolking en de daarmee verbonden houdbaarheid van het Belgische sociale model.

### 2.1 Economische gevolgen

Het eerder besproken verloop van de bevolking op arbeidsleeftijd heeft belangrijke implicaties voor het groeipotentieel van de economie. Volgens het referentiescenario in het verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing van 2016 zou de werkgelegenheidsgroei immers afnemen ten opzichte van de periode vóór de

(1) Het aandeel van de categorie van de jongeren (0-17 jaar) zou over de hele voorspellingsperiode relatief constant blijven rond 20% van de totale bevolking.

**GRAFIEK 3** ECONOMISCHE BEDRIJVGIGHEID  
(veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar)



Bron: SCVW.

financiële en economische crisis en vanaf 2032 gemiddeld nog slechts ongeveer 0,2 % per jaar bedragen. De jaarlijkse stijging van de arbeidsproductiviteit zou geleidelijk aantrekken van 0,4 % in 2015 tot 1,5 % vanaf 2035 en zo de belangrijkste en nagenoeg enige motor van de economische groei worden. Bijgevolg zou de gemiddelde potentiële economische groei gedurende de periode 2016-2060 1,6 % bedragen, tegen gemiddeld 2,3 % in de periode vóór de financiële en economische crisis (2000-2007).

In de meeste Europese landen wordt een soortgelijk verloop verwacht. Ook daar zou de toename van de arbeidsproductiviteit de belangrijkste motor van de economische groei worden.

### 2.2 Budgettaire gevolgen

Op budgettair vlak leidt de vergrijzing de komende decennia tot een stijging van de kosten voor de overheid. Dit is voornamelijk het gevolg van het feit dat meer mensen aanspraak kunnen maken op een pensioen en dat de kosten voor de gezondheidszorg toenemen, onder meer door de veroudering van de bevolking. Alle Europese landen worden met dit probleem geconfronteerd, zij het in uiteenlopende mate. De verschillen weerspiegelen deels de diversiteit van de pensioenstelsels.

In België stelt de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) ramingen op van de budgettaire kosten van de vergrijzing, die worden gedefinieerd als de verandering van de sociale uitkeringen in verhouding tot het bbp.

De weerslag van de veroudering van de bevolking op de overheidsfinanciën wordt geraamd aan de hand van projecties van de sociale uitkeringen, aangezien demografische wijzigingen een belangrijk effect hebben op deze uitgaven. Hierbij wordt een aantal demografische, socio-economische, macro-economische en sociale beleidshypothese gehanteerd. Bij de modellering wordt uitgegaan van een ongewijzigd regelgevend kader, met inbegrip van de reeds goedgekeurde hervormingen, onder meer inzake pensioenen. Maatregelen die op het ogenblik van de publicatie van het verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing nog niet duidelijk omschreven waren, worden buiten beschouwing gelaten.

Volgens de meest recente ramingen van de Studiecommissie voor de Vergrijzing, die dateren van juli 2016, zouden de demografische ontwikkelingen ertoe leiden dat de sociale uitkeringen op lange termijn

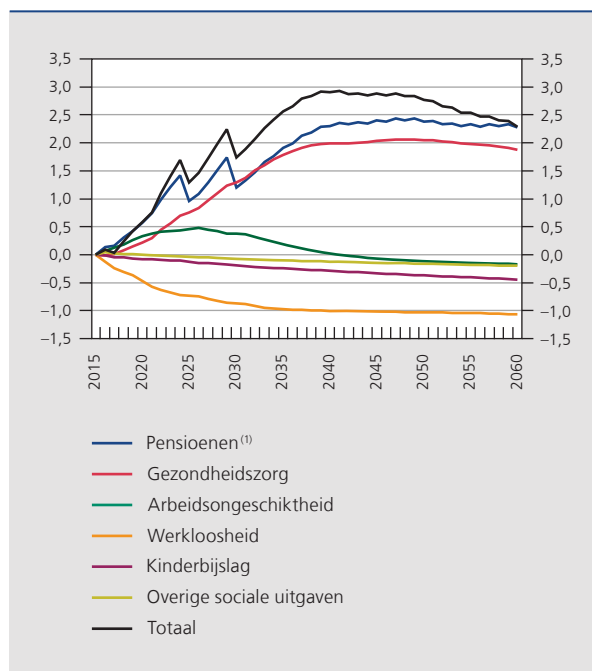
verder toenemen in vergelijking met 2015. Zo zou het geheel van de sociale uitkeringen volgens het referentiescenario stijgen van 25,3 % van het bbp in 2015 tot 27,6 % in 2060, na een recordpeil van 28,2 % te hebben bereikt gedurende de periode 2039-2047. Tijdens die periode zouden de budgettaire kosten van de vergrijzing bijgevolg een piek van 2,9 procentpunt laten optekenen en daarna geleidelijk afnemen tot 2,3 procentpunt in 2060. De uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg zouden gedurende de periode 2015-2060 stijgen met respectievelijk 2,3 en 1,9 procentpunt bbp. Alle andere uitgaven samen zouden dalen met 1,9 procentpunt bbp. Vooral de uitgaven in verband met de werkloosheidsuitkeringen (-1,1 procentpunt bbp) en de kinderbijslag (-0,4 procentpunt bbp) zouden teruglopen. Die daling is het gevolg van de slechts gedeeltelijke welvaartsaanpassingen van de forfaitaire uitkeringen, maar ook van het afnemend aantal gerechtigden in het geval van de werkloosheidsuitgaven.

Er dient benadrukt te worden dat, om deze vooruitzichten te bewerkstelligen, er nood is aan een actief beleid om de productiviteitsgroei te ondersteunen en de arbeidsmarktparticipatie te verhogen. Dergelijke ramingen zijn bovendien slechts indicatief, aangezien ze erg gevoelig zijn voor veranderingen met betrekking tot de aangenomen hypothesen. Ramingen die uitgaan van een andere hypothese inzake de jaarlijkse productiviteitsgroei worden besproken in deel 4.2.

Op Europees niveau worden eveneens ramingen opgesteld van de budgettaire impact van de vergrijzing. De Europese Commissie en de lidstaten werken hiervoor samen langetermijnprojecties uit in het kader van de werkgroep Vergrijzing van het Comité voor economische politiek. De eerste projecties van deze technische werkgroep, die in 1999 werd opgericht, dateren van 2001 en hadden enkel betrekking op de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg. In 2003 werden deze gegevens vervolledigd met projecties voor onderwijsuitgaven en werkloosheidsuitkeringen. Hieruit blijkt dat bijna alle lidstaten van de EU te maken zullen krijgen met een aanzienlijke toename van de leeftijdsgebonden overheidsuitgaven. De methodologie die de Europese Commissie hiervoor gebruikt is niet volledig vergelijkbaar met die van de Studiecommissie voor de Vergrijzing.

Uit een vergelijking van de eerste twaalf landen die deel uitmaakten van het eurogebied op basis van de cijfers uit het Ageing Report 2015 van de Europese Commissie blijkt dat de leeftijdsgebonden uitgaven in het eurogebied als geheel met 1,5 procentpunt bbp zouden toenemen over de periode 2013-2060.

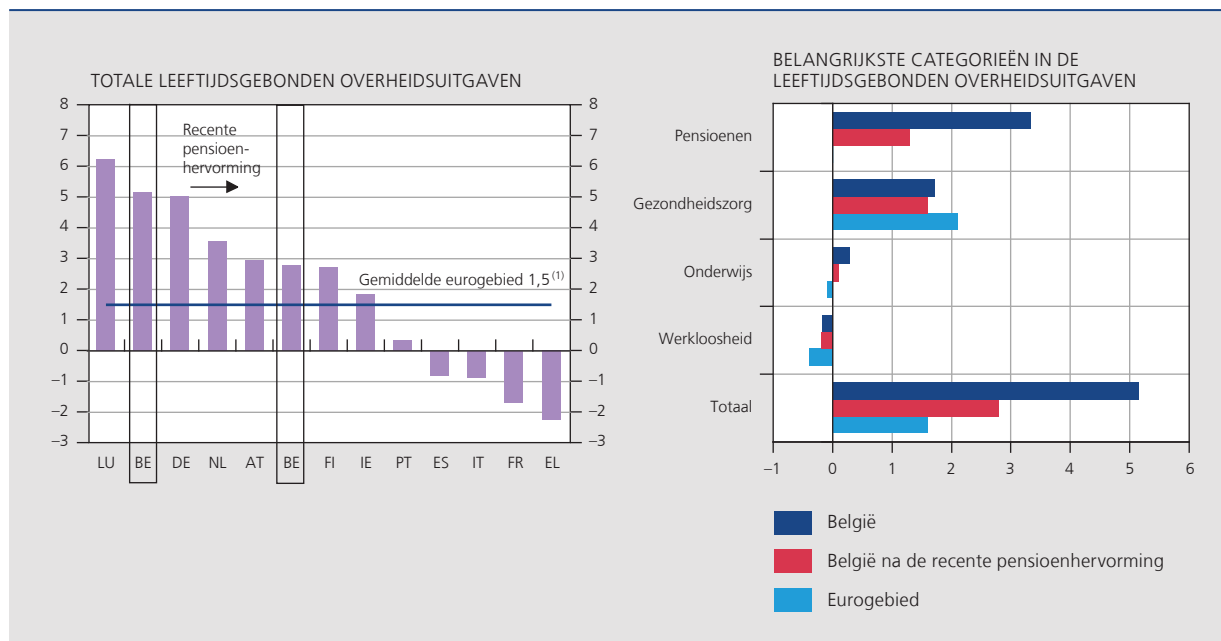
**GRAFIEK 4** BUDGETTAIRE KOSTEN VAN DE VERGRIJZING  
(verandering van de sociale uitkeringen in procentpunt van het bbp t.o.v. 2015)



Bron: SCvV.

(1) De toename van de uitgaven voor pensioenen tegen 2060 (2,3 procentpunt bbp) kan als volgt worden opgesplitst: 1,5 procentpunt voor het werknemersstelsel, 0,2 procentpunt voor het zelfstandigenstelsel en 0,5 procentpunt voor de pensioenen van de overheidssector.

**GRAFIEK 5** INTERNATIONALE VERGELIJKING VAN DE VERWACHTE VERANDERING IN DE LEEFTIJDGEBONDEN OVERHEIDSUITGAVEN  
(veranderingen in procentpunt bbp over de periode 2013-2060)



Bronnen: EC, NBB.  
(1) Het gemiddelde bedraagt 1,4 indien rekening wordt gehouden met de recente Belgische pensioenhervorming.

Achter dit gemiddelde gaan echter grote verschillen tussen de lidstaten schuil. Aan de ene kant van het spectrum kan een groep van landen onderscheiden worden, namelijk Luxemburg, België (vóór de pensioenhervorming) en Duitsland, waarin de verwachte toename van de vergrijzingskosten 5 procentpunt bbp of meer belooft<sup>(1)</sup>. Aan de andere kant is er een groep van landen bestaande uit Spanje, Italië, Frankrijk en Griekenland waar de leeftijdsgebonden overheidsuitgaven tijdens de periode 2013-2060 zouden afnemen. De daling in deze landen kan grotendeels verklaard worden doordat de overheidsuitgaven in verband met de pensioenen gedurende de projectieperiode teruglopen als gevolg van reeds doorgevoerde hervormingen.

België behoort tot de landen met hoger dan gemiddelde budgettaire kosten van de vergrijzing, zelfs indien rekening wordt gehouden met de neerwaartse impact van de pensioenhervorming van 2015. Dit is voornamelijk toe te schrijven aan het feit dat de verwachte

toename van de pensioenuitgaven in België aanzienlijk hoger ligt dan gemiddeld in het eurogebied.

### 3. Wat zijn houdbare overheidsfinanciën?

#### 3.1 Theoretisch concept van houdbare overheidsfinanciën

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën is geen eenduidig concept. Intuïtief is het nochtans duidelijk dat houdbare overheidsfinanciën impliceren dat de overheid een wanbetaling op de overheidsschuld kan vermijden en dus solvabel is.

Een algemeen aanvaarde definitie van een houdbare overheidsschuld op lange termijn houdt in dat de overheid haar huidige verplichtingen in verband met de schuld zal kunnen nakomen aan de hand van toekomstige primaire overschotten (dit zijn overschotten op de begrotingsbalans ongerekend rentelasten). Formeel heet het dat aan de intertemporele budgetrestrictie moet worden voldaan, wat betekent dat de waarde van de huidige schuld gelijk is aan de huidige waarde van toekomstige primaire overschotten. Daarbij wordt verondersteld dat aan de

(1) De Europese Commissie hield in het oorspronkelijke Ageing Report 2015 nog geen rekening met de impact van de pensioenhervorming van 2015. Eind vorig jaar publiceerde ze evenwel een aangepaste raming van de vergrijzingskosten voor België, waarin deze pensioenhervorming wel in aanmerking wordt genomen. In deze raming werden de kosten voor België bijgesteld van 5,2 naar 2,8 procentpunt bbp. De vergrijzingskosten voor het eurogebied zouden door deze aanpassing voor België dalen van 1,5 tot 1,4 procentpunt bbp.

huidige contractuele verplichtingen in verband met de schuld wordt voldaan, en er dus geen wanbetaling of uitstel plaatsvindt, en dat schuld evenmin door de monetaire overheid wordt gemonetiseerd door middel van een oplopende inflatie. Indien de huidige schuld groter is dan de geactualiseerde waarde van de toekomstige primaire overschotten die bij ongewijzigd beleid worden verwacht, dan zijn extra consolidatiemaatregelen onafwendbaar om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te garanderen. Aangezien er een bovengrens is aan de haalbaarheid van toekomstige primaire overschotten, bijvoorbeeld in verband met de begrensde belastingdruk die een economie verdraagt of saneringsmoeheid die na verloop van tijd kan optreden, heeft de intertemporele budgetrestrictie tot gevolg dat er een bovengrens is aan de schuldgraad; boven dit maximumpeil wordt de overheid insolvent.

De intertemporele budgetrestrictie betekent niet dat een land met overheidsschulden zich in de toekomst enkel nog primaire begrotingsoverschotten kan veroorloven om solvabel te zijn. Het kan zijn dat tekorten en een toename van de schuld in bepaalde periodes zelfs wenselijk zijn. Op lange termijn moeten die echter gecompenseerd worden met overschotten.

Hoewel de solvabiliteit van de overheid vanuit een langetermijnperspectief moet worden bekeken, kunnen ontwikkelingen op korte termijn er een impact op hebben, in het bijzonder met betrekking tot de liquiditeit van de overheidsschuld. Jaarlijks wordt een belangrijk deel van de schuld immers hernieuwd en de financiële markten moeten bijgevolg voortdurend bereid gevonden worden om de schuld te (her-)financieren, anders dreigt voor de overheid een liquiditeitsprobleem. In bepaalde periodes, zoals tijdens de recente overheidsschuldencrisis die in het bijzonder sommige landen van het eurogebied trof, kunnen de financiële markten het vertrouwen in de overheid van een land verliezen, waardoor de financiering zeer duur of zelfs onmogelijk wordt. Hoewel het sentiment van de financiële markten niet altijd het fundamentele inzicht in de houdbaarheid van de overheidsfinanciën weerspiegelt, kan een gebrek aan toegang tot financiering op korte termijn de solvabiliteit in het gedrang brengen. Bij de brede analyse van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën moet dus ook rekening gehouden worden met factoren die de houdbaarheid van de schuld beïnvloeden op korte termijn, zoals de liquiditeit.

### 3.2 Indicatoren van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën

Om de huidige waarde van toekomstige begrotingsaldi te berekenen, teneinde na te gaan of een land

al dan niet consolidatiemaatregelen moet nemen om aan de intertemporele budgetrestrictie te voldoen, moeten tal van hypothesen in aanmerking worden genomen, bijvoorbeeld met betrekking tot de toekomstige macro-economische omgeving, het verloop van overheidsinkomsten en -uitgaven bij ongewijzigd beleid, rentevoeten, enz. Op basis van dergelijke veronderstellingen berekent de Europese Commissie twee houdbaarheidsindicatoren – de zogeheten S1 en S2 – die aangeven in welke mate het primair saldo in de toekomst moet verbeteren om de schuld op een bepaald niveau te houden. Daarbij wordt telkens ook rekening gehouden met de verwachte budgettaire kosten van de vergrijzing. Voor België werd de neerwaartse impact van de pensioenhervorming van 2015 in aanmerking genomen.

#### 3.2.1 De S2-houdbaarheidsindicator

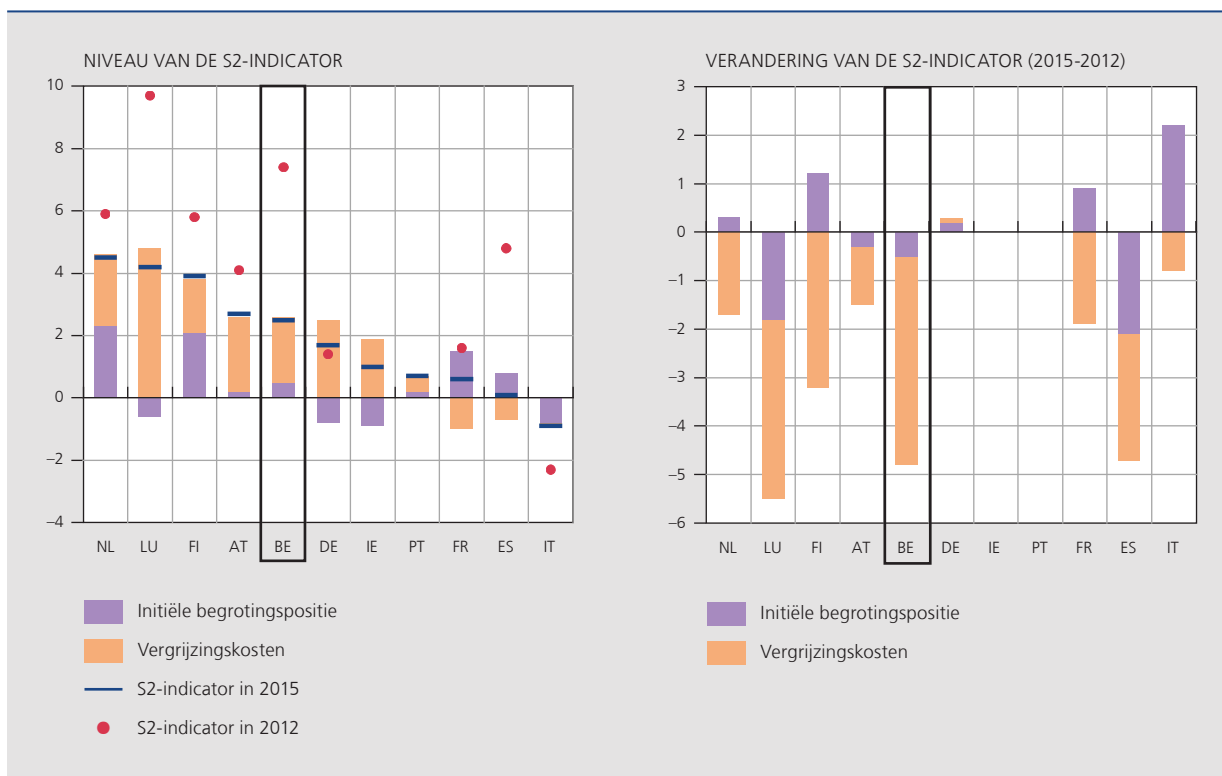
De S2-houdbaarheidsindicator van de Europese Commissie sluit nauw aan bij de intertemporele budgetrestrictie. Hij geeft per land weer welke verandering van het structureel<sup>(1)</sup> primair saldo nodig is om de schuldgraad te stabiliseren op lange termijn, rekening houdend met de kosten van de vergrijzing. Als een land deze structurele verandering onmiddellijk realiseert, is voldaan aan de intertemporele budgetrestrictie.

Met de S2-indicator geeft de Europese Commissie dus een indicatie van de budgettaire aanpassing die een land moet verwezenlijken om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te verzekeren. Een positieve S2-indicator betekent dat de toekomstige primaire overschotten, bij ongewijzigd beleid en rekening houdend met de kosten van de vergrijzing, ontoereikend zijn om de huidige overheidsschuld te kunnen terugbetalen. Een S2-indicator van 2,5 % bbp, zoals voor België, geeft aan dat het structureel primair saldo permanent 2,5 % bbp hoger zou moeten liggen dan het huidige structureel primair saldo om de schuldgraad te stabiliseren op lange termijn.

Een positieve S2-indicator betekent niet noodzakelijk dat de overheidsfinanciën onhoudbaar zijn, maar wel dat consolidatie-inspanningen nodig zijn om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen. De waarde van de S2-indicator moet gezien worden als een referentiepunt en niet noodzakelijk als een beleidsaanbeveling. Zo is het mogelijk dat een saneringsinspanning ter waarde van S2 op korte termijn niet wenselijk is. Voorts valt op te merken dat de S2-indicator

(1) Dit wil zeggen gezuiverd voor niet-recurrente factoren en de invloed van de conjunctuur.

**GRAFIEK 6** S2-INDICATOR: VEREISTE VERANDERING VAN HET STRUCTUREEL PRIMAIR SALDO OM AAN DE INTERTEMPORELE BUDGETRESTRICTIE TE VOLDOEN  
(in % bbp)



Bron: EC.

geen betrekking heeft op het vereiste niveau van de schuldgraad, maar enkel de stabilisatie ervan beoogt. Bijgevolg moet de S2-indicator met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden, in het bijzonder voor landen met een hoge schuldgraad.

De S2-indicator kan worden opgesplitst in twee componenten, namelijk de budgettaire aanpassing die nodig is met het oog op de initiële begrotingspositie en de budgettaire aanpassing die nodig is ten gevolge van de verwachte vergrijzingskosten. De eerste component geeft het verschil weer tussen het structureel primair saldo dat nodig is om de huidige schuldgraad te stabiliseren en het huidig structureel primair saldo, ervan uitgaande dat dit huidig saldo eeuwig hetzelfde zou blijven. De tweede component geeft de extra budgettaire aanpassing weer die nodig is met het oog op de verwachte toekomstige kosten van de vergrijzing, die ervoor zorgen dat het huidig structureel primair saldo bij ongewijzigd beleid zou verslechteren en niet constant zou blijven. Deze component komt dus overeen met de huidige (verdisconteerde) waarde van de toekomstige vergrijzingskosten.

Voor België bedraagt de eerste component 0,5% bbp en de tweede component 2,1% bbp. Dit betekent dat, ongerekend de vergrijzingskosten, het structureel saldo met 0,5% bbp moet verbeteren om de schuldgraad te stabiliseren op lange termijn. Daarenboven is nog een verbetering van het structureel saldo van 2,1% bbp nodig om de vergrijzingskosten op te vangen.

In vergelijking met de andere oorspronkelijke landen van het eurogebied, bevindt België zich in de middenmoot. In de meeste landen, ook in België, vormen vooral de vergrijzingskosten een bedreiging voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Opmerkelijk is de lage, zelfs negatieve score voor Italië, hoewel dit land de hoogste schuldgraad heeft van alle voorgestelde landen. Dit komt omdat het initiële begrotingssaldo van Italië bijdraagt tot een lichte daling van de schuld. Bovendien zullen de kosten in verband met de vergrijzing van de bevolking naar verwachting niet toenemen.

Uit een vergelijking tussen de S2-indicator van 2012 en die van 2015 blijkt dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn in vrijwel alle landen is verbeterd,



behalve in Italië<sup>(1)</sup>. België behoort tot de landen met de sterkste daling. Ten opzichte van 2012 is de vereiste structurele primaire inspanning teruggelopen met 4,8 % bbp, voornamelijk als gevolg van de gunstiger verwachtingen inzake de vergrijzingskosten. Dit heeft te maken met, enerzijds, de structurele hervormingen die de regeringen sinds 2012 ten uitvoer hebben gelegd, vooral inzake arbeidsmarktbeleid en pensioenen, om de verwachte uitgaven te beteugelen en de verwachte groei te ondersteunen, en, anderzijds, een herziening van de demografische hypothesen. Ook de verbetering van de structurele primaire begrotingspositie tussen 2012 en 2015 heeft hiertoe bijgedragen.

### 3.2.2 De S1-houdbaarheidsindicator

De S1-houdbaarheidsindicator van de Europese Commissie geeft aan hoeveel de gecumuleerde verandering van het structureel primair saldo gedurende 5 jaar moet belopen

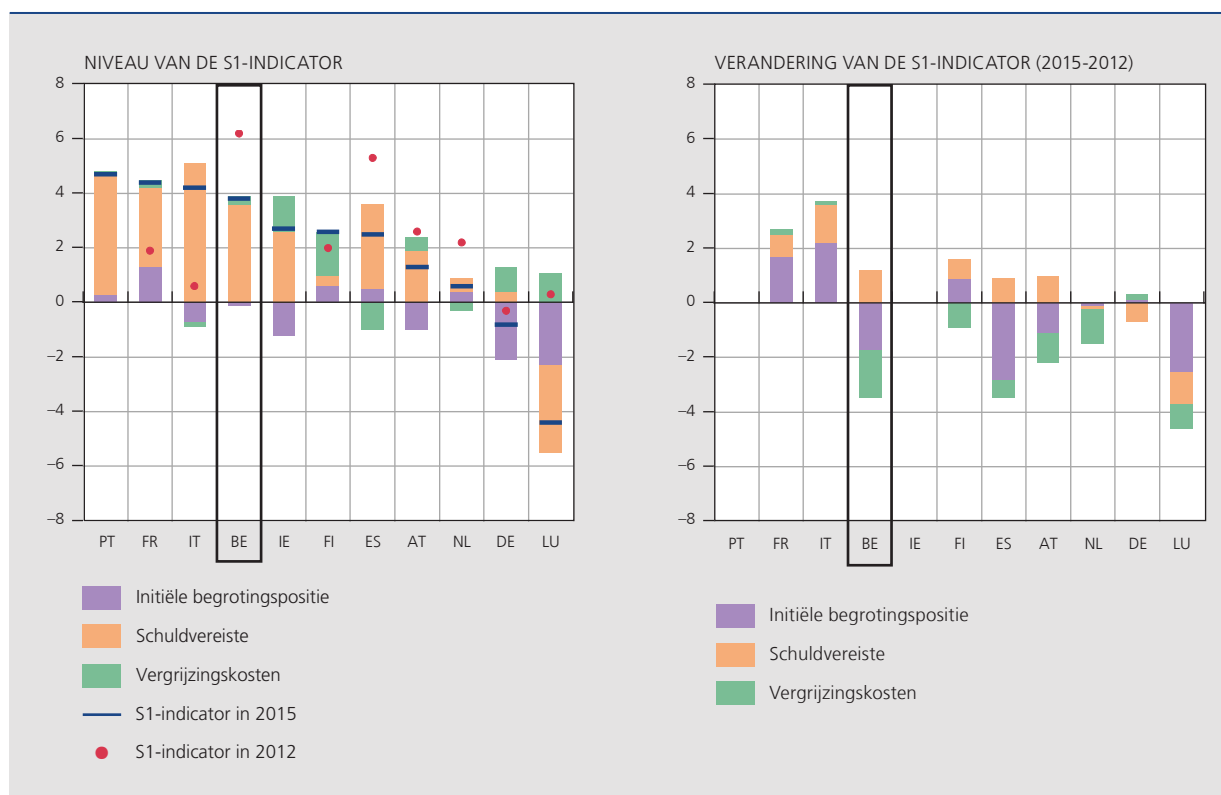
(1) De S2-indicator wordt slechts om de drie jaar gepubliceerd door de Europese Commissie, namelijk in het 'Fiscal sustainability report'. Het laatste rapport dateert van begin 2016 ('Fiscal Sustainability Report 2015') en het vorige van eind 2012.  
 (2) Tenslotte wordt bij de berekening van de te leveren aanpassing bij de S1 rekening gehouden met een gespreide aanpassing over 5 jaar, terwijl de S2 uitgaat van een onmiddellijke aanpassing van het structureel saldo.

om in 2030 uit te komen op een schuldgraad van 60 % bbp, de drempelwaarde volgens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

In tegenstelling tot de S2-indicator vereist de S1-indicator dus geen stabilisatie van de schuldgraad, maar een convergentie naar 60 % bbp. Een hogere initiële schuldpositie betekent dan ook dat een grotere inspanning vereist is. Net als in de S2-indicator, wordt in de S1-indicator rekening gehouden met de verwachte kosten van de vergrijzing, maar de periode waarop de S1-indicator betrekking heeft, is beperkt tot 2030<sup>(2)</sup>.

De S1-indicator kan eveneens worden opgesplitst in deelcomponenten. De eerste component, de 'initiële begrotingspositie', geeft aan hoeveel het structureel primair saldo moet veranderen om de schuldgraad te stabiliseren, in de veronderstelling dat dit saldo tot 2030 behouden blijft. De tweede component, de 'vergrijzingskosten', geeft aan welke extra verbetering van het structureel primair saldo nodig is om de schuldgraad te stabiliseren, gelet op de vergrijzingskosten. De derde component, de 'schuldvereiste', geeft aan in welke

**GRAFIEK 7** S1-INDICATOR: VEREISTE VERANDERING VAN HET STRUCTUREEL PRIMAIR SALDO OM EEN SCHULDGRAAD VAN 60 % BBP TE BEREIKEN TEGEN 2030 (in % bbp)



Bron: EC.

mate het structureel primair saldo daarbovenop moet veranderen om de overheidsschuld tegen 2030 tot 60 % bbp terug te brengen.

Om de schuldgraad in België tegen 2030 terug te brengen tot 60 % bbp, moet het structureel primair saldo verbeteren met 3,8 % bbp, gespreid over 5 jaar. Veruit het grootste deel hiervan, namelijk 3,6 procentpunt, is toe te schrijven aan de hoge schuldgraad in België, die bij de berekening van de indicatoren 106,7 % bbp bedroeg. Gelet op de kortere periode waarop de indicator van toepassing is, is het effect van de vergrijzingskosten een stuk beperkter dan in het geval van de S2-indicator.

Vergeleken met de andere oorspronkelijke landen van het eurogebied, blijkt België als gevolg van zijn hoge schuldgraad een minder gunstige S1-score te laten optekenen. Italië, met een schuldgraad van meer dan 130 % bbp, zou een zeer forse inspanning moeten leveren om zijn schuld terug te dringen naar het vereiste niveau. Luxemburg daarentegen, met één van de minst goede S2-scores, scoort gunstig op middellange termijn wegens de lage schuldgraad van ongeveer 20 % bbp. Het is dus zinvol om de scores van beide houdbaarheidsindicatoren samen te bekijken en de verschillende deelcomponenten in aanmerking te nemen.

## 4. Hoe kan de overheid inspelen op de uitdaging van de vergrijzing?

De voorgaande analyse maakt duidelijk dat het aanpakken van de vergrijzing een belangrijke plaats op de politieke agenda verdient. Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te waarborgen in het licht van de vergrijzing, werd op Europees niveau een driedelige beleidsstrategie uitgewerkt, die hierna als leidraad wordt voorgesteld. Deze strategie omvat een gezondmaking van de overheidsfinanciën, een actief beleid om het potentiële bbp te verhogen en een beperking van de vergrijzingsgebonden uitgaven. In dit hoofdstuk worden deze drie aspecten nader toegelicht, met bijzondere aandacht voor de situatie in België.

### 4.1 Budgettaire strategie

De overheid dient gezonde begrotingssituaties te bewerkstelligen en te handhaven, alsook de overheidsschuld terug te dringen. Dit is onder meer noodzakelijk om de nodige beleidsruimte te creëren om de vergrijzingskosten op te vangen. Hiertoe moet ze extra consolidatiemaatregelen nemen, teneinde op middellange termijn een structureel evenwicht te bereiken. Deze sanering moet

vooral berusten op een selectieve vermindering van de uitgaven. Daarnaast moet worden gestreefd naar een correcte belastinginning en kunnen marges in sommige ontvangsten worden benut.

Hoewel de overheid dankzij structurele maatregelen erin geslaagd is om de verwachte vergrijzingskosten sterk te drukken, blijven deze kosten aanzienlijk. In combinatie met de hoge overheidsschuld, die het criterium van 60 % bbp van het Verdrag van Maastricht ver overschrijdt, en het begrotingstekort, dat in 2015 nog 2,5 % bbp bedroeg, blijft de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën een aandachtspunt.

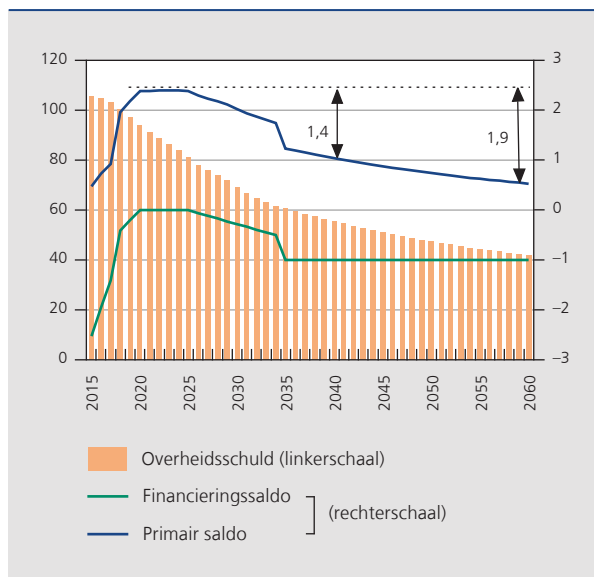
Door zich te houden aan het Europese begrotingskader zou België de houdbaarheid van zijn overheidsfinanciën kunnen vrijwaren. Indien deze voorwaarde wordt vervuld, zal een budgettaire marge ontstaan die kan worden aangewend om de vergrijzingskosten op te vangen. Enerzijds zal de versnelde schuldafbouw immers de rentelasten doen dalen, en anderzijds kan worden ingeteerd op het begrotingssaldo.

Die visie wordt gestaafd door de resultaten van een simulatieoefening met betrekking tot het verloop van de overheidsfinanciën op lange termijn. Bij deze oefening wordt uitgegaan van de hypothese dat in 2018 een structureel begrotingsevenwicht zal worden bereikt, wat overeenkomt met de doelstelling in het stabiliteitsprogramma van april 2016, en dat dit evenwicht zal gehandhaafd worden tot in 2025. Het financieringssaldo van de overheid zou na 2025 tenderen naar een tekort van 0,5 % bbp. Nadat de schuldgraad onder de 60 % bbp is gezakt, zou het tekort oplopen tot 1 % bbp. Dit traject is volledig consistent met het Europese begrotingskader, waarin wordt bepaald dat het begrotingstekort op middellange termijn maximaal 0,5 % bbp mag bedragen, maar tot 1 % bbp mag oplopen in landen waar de schuldgraad lager is dan 60 % bbp en de risico's op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn beperkt zijn. Bij deze oefening worden voorts de groeihypothese uit het referentiescenario van de Studiecommissie voor de Vergrijzing gehanteerd. Volgens dat scenario zal de arbeidsproductiviteit tijdens de periode 2016-2060 met gemiddeld 1,3 % per jaar toenemen, terwijl de werkgelegenheid met 0,3 % zal groeien, waardoor de groei van de economische bedrijvigheid gemiddeld 1,6 % per jaar zal bedragen.

Volgens deze simulatie-oefening zou het primair saldo 2,4 % bbp bedragen in 2020 en vervolgens geleidelijk teruglopen tot 1 % in 2040 en verder tot 0,5 % bbp in 2060. De toegestane verslechtering van het primair overschot met 1,4 % bbp tussen 2020 en 2040 bedraagt iets minder dan de helft van de tijdens die periode verwachte

**GRAFIEK 8** HET BEGROTINGSTRAJECT VAN HET STABILITEITSPROGRAMMA LAAT TOE EEN DEEL VAN DE VERGRIJZINGSKOSTEN VOORUIT TE FINANCIEREN<sup>(1)</sup>

(in % bbp)



Bronnen: SCvV, INR, NBB.

(1) Op basis van de macro-economische hypothesen van het referentiescenario van de SCvV en van de hypothese dat de impliciete rente op de overheidsschuld zou stijgen tot 3,75% in 2035 en zich vervolgens op dat niveau zou stabiliseren.

impact van de vergrijzingskosten. Tegen 2060 zou uit de daling van het primair surplus een marge ontstaan die bijna overeenkomt met de verwachte vergrijzingskosten. De schuld zou rond het jaar 2035 onder de drempelwaarde van 60% bbp zakken.

Om ook in de toekomst de sociale uitkeringen en de andere uitgaven te kunnen financieren zonder de belastingdruk bovenmatig te moeten opvoeren, is het derhalve raadzaam om, overeenkomstig de regels van het Europese begrotingskader, de begrotings situatie te verbeteren ten einde een structureel evenwicht te bereiken.

## 4.2 Strategie voor duurzame groei

Tevens dient een actief beleid te worden gevoerd om het potentiële bbp te verhogen. Vooral op vlak van de bevordering van de werkgelegenheid zijn er daartoe mogelijkheden, gelet op de vanuit internationaal perspectief relatief lage werkgelegenheidsgraad in België. Daarnaast dient de arbeidsproductiviteit te worden ondersteund. Hoewel vooral particuliere initiatieven ten grondslag liggen aan de stijging van de productiviteit, kan de overheid een belangrijke bijdrage leveren door gunstige randvoorwaarden te creëren via gerichte

overheidsinvesteringen en uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling, door een efficiëntere marktwerking, ondernemerschap en creativiteit te bevorderen, door de werking van de instellingen te verbeteren, enz. De wijze waarop de toekomstige overheidsuitgaven, met inbegrip van de vergrijzingskosten, kunnen worden gefinancierd hangt immers in belangrijke mate af van de economische groei in de komende jaren.

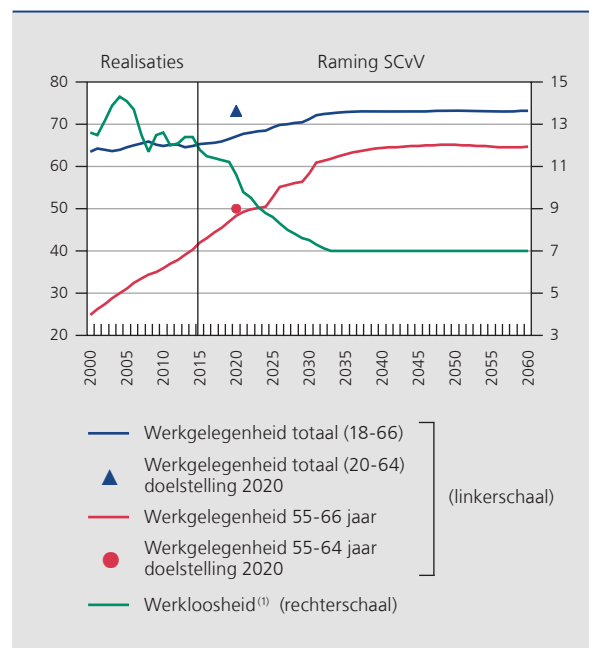
De economische groei vloeit voort uit twee componenten, namelijk de groei van de werkgelegenheid en de toename van de arbeidsproductiviteit. Het is dus van belang beide componenten zoveel mogelijk te ondersteunen via een actief overheidsbeleid.

### 4.2.1 Werkgelegenheid

België beschikt nog over een ruime marge wat betreft de toename van de werkgelegenheid. In 2015 bedroeg de werkgelegenheidsgraad in de leeftijdscategorie van 20 tot 64 jaar in België 67,2%, terwijl de doelstelling volgens de Europa 2020-strategie voor groei en banen 73,2% belooft. In de leeftijdscategorie van 55 tot 64 jaar kwam de Belgische werkgelegenheidsgraad in 2015 uit op 44,7%, terwijl de doelstelling tegen 2020 is vastgelegd op 50%.

**GRAFIEK 9** EEN GUNSTIG VERLOOP VAN DE WERKGELEGENHEID VERGT EEN ACTIEF ARBEIDSMARKTBELEID

(in % van de overeenstemmende bevolking)



Bron: SCvV.

(1) Het betreft de administratieve definitie van de werkloosheidsgraad.

De Studiecommissie voor de Vergrijzing gaat in haar referentiescenario uit van een gestage stijging van de werkgelegenheid tussen 2015 en 2035. Tijdens de periode 2015-2060 zou de werkgelegenheidsgraad toenemen met 7,9 procentpunt, van 65,3 % tot 73,2 % (voor 18- tot 66-jarigen). Ten eerste zal de activiteitsgraad naar verwachting met 4,6 procentpunt stijgen. Dit wil zeggen dat een groter aandeel van de bevolking op arbeidsleeftijd beschikbaar zal zijn voor de arbeidsmarkt, als werkende of werkzoekende. De stijging doet zich voornamelijk voor bij 55- tot 66-jarigen, als gevolg van de pensioenhervorming en de groeiende deelname van vrouwen op de arbeidsmarkt. Ten tweede wordt verwacht dat het aandeel van de werkenden in de beroepsbevolking zal toenemen. Op lange termijn zou de werkloosheidsgraad immers dalen van 11,8 % momenteel tot 7 % <sup>(1)</sup>.

In bovenstaande hypothesen is rekening gehouden met de tot midden 2016 goedgekeurde maatregelen inzake pensioen- en arbeidsmarkthervormingen, zoals de aanpassing van het stelsel van inschakelingsuitkeringen, de aangescherpte voorwaarden inzake toegang tot het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag <sup>(2)</sup>, strengere eisen op het vlak van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, striktere controles voor toegang tot tijdkrediet en loopbaanonderbreking, enz. Het werkgelegenheidsbeleid moet er ook in de toekomst op gericht zijn de werkgelegenheidscreatie maximaal te ondersteunen. Bijzondere aandacht moet hierbij uitgaan naar het remediëren van de erg lage werkgelegenheidsgraad van bepaalde kansengroepen die het moeilijk hebben om de opstap naar de arbeidsmarkt te maken.

(1) De werkloosheidsgraad wordt berekend aan de hand van het administratieve concept en niet het enquêteconcept dat meestal wordt gebruikt voor internationale vergelijkingen.

(2) Dit zijn de vroegere brugpensioenen.

Ondanks een verbetering ten opzichte van het jaar 2000, ligt de werkgelegenheidsgraad van 55-plussers in België 9,1 procentpunt onder het gemiddelde van het eurogebied, en veel lager dan in Duitsland en Nederland. De opeenvolgende hervormingen sinds 2011, waarbij onder meer de voorwaarden voor toegang tot vervroegd pensioen werden aangescherpt, hebben echter nog niet volop effect gesorteerd. Ook het statuut van de niet-werkzoekende oudere werkloze werd veranderd: sinds 2015 zijn nieuwe werklozen tot de leeftijd van 65 verplicht werk te zoeken.

De arbeidsmarktparticipatie van jongeren en laaggeschoolden is in België tijdens de afgelopen vijftien jaar eveneens achteruitgegaan. De daling van de werkgelegenheid bij de jongeren is echter deels toe te schrijven aan een groter percentage studenten en aan de verlenging van de studieduur. België is het Europese land met de laagste werkgelegenheidsgraad voor niet-Europese staatsburgers, en het verschil in werkgelegenheidsgraad tussen deze bevolkingsgroep en de eigen staatsburgers is er veel groter dan gemiddeld in Europa. Elk van die groepen verdient dus bijzondere aandacht, in het bijzonder door middel van opleiding en de bestrijding van discriminatie. Voorts is het van belang ervoor te zorgen dat de asielzoekers op de arbeidsmarkt worden ingeschakeld. Zij beschikken over een aantal troeven; ze zouden met name de vergrijzing van de bevolking enigszins kunnen tegengaan. Terwijl 21 % van de Belgische bevolking tussen 18 en 34 jaar oud is, behoort ongeveer de helft van de asielzoekers immers tot die leeftijdscategorie.

#### 4.2.2 Productiviteit

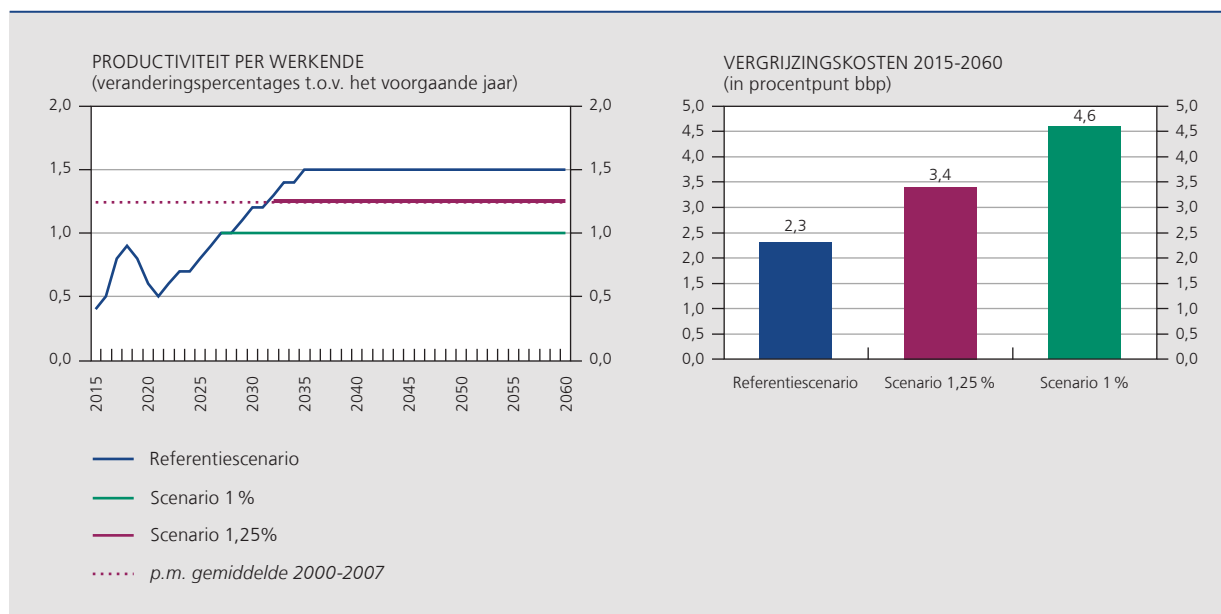
Ook de tweede component van de economische groei, de toename van de arbeidsproductiviteit, is van groot belang

**TABEL 1** WERKGELEGENHEIDSGRAAD VAN KANSENGROEPEN  
(in % van de overeenstemmende bevolking van 20 tot 64 jaar, tenzij anders vermeld; 2015)

	België	<i>p.m. België, verandering sinds 2000<sup>(1)</sup></i>	Duitsland	Frankrijk	Nederland	Eurogebied
<b>Totaal</b> .....	<b>67,2</b>	<b>+1,8</b>	<b>78,3</b>	<b>69,5</b>	<b>76,6</b>	<b>69,3</b>
20 tot 29-jarigen .....	57,1	-7,6	71,8	60,8	75,7	59,1
55 tot 64-jarigen .....	44,7	+17,9	67,0	48,8	62,2	53,8
Niet-EU-staatsburgers .....	44,3	<i>n.</i>	57,1	45,6	50,5	56,0
Laaggeschoolden .....	45,8	-4,2	59,3	50,6	60,0	52,7

Bron: EC

(1) In procentpunt.



Bron: SCvV.

om een economisch draagvlak te creëren voor de financiering van de vergrijzingskosten.

Volgens het referentiescenario van de Studiecommissie voor de Vergrijzing trekt de productiviteitsgroei op jaarbasis gestaag aan van 0,5% in 2021 tot 1,5% in 2035, en blijft hij daarna constant. Over de hele periode bedraagt de gemiddelde productiviteitsgroei 1,2% per jaar, wat ongeveer overeenkomt met de gemiddelde productiviteitsgroei in de periode 2000-2007, maar relatief hoog is in het licht van de recente waarnemingen. De Ageing Working Group gaat uit van een jaar-op-jaar groei van 1,5% op lange termijn.

Twee alternatieve scenario's met een lagere productiviteitsgroei op lange termijn, namelijk een toename van respectievelijk 1,25% en 1% op jaarbasis, wijzen uit dat een productiviteitsstijging van cruciaal belang is om de vergrijzingskosten te drukken. De gemiddelde groei van de bedrijvigheid op jaarbasis tussen 2015 en 2060 zou 0,15% lager liggen in het productiviteitsscenario van 1,25% en 0,32% lager in het scenario van 1%. De budgettaire kosten van de vergrijzing zouden respectievelijk 1,1 en 2,3 procentpunt bbp hoger uitvallen ten opzichte van het referentiescenario.

Het is dan ook uitermate belangrijk om de groei van de arbeidsproductiviteit te ondersteunen, wat vereist dat de overheid voldoende investeert in infrastructuur, onderzoek en ontwikkeling en onderwijs en dat ze

een aantrekkelijke omgeving creëert voor privé-initiatief en ondernemerschap.

### 4.3 Beperking van de uitgaven in verband met de vergrijzing

De driedelige beleidsstrategie behelst ten slotte dat de uitgavenstijging voor pensioenen en gezondheidszorg onder controle wordt gehouden om de financiële houdbaarheid van de sociale bescherming op lange termijn te verzekeren.

#### 4.3.1 Pensioenuitgaven

De federale regering heeft bij haar aantreden in oktober 2014 maatregelen aangekondigd om het pensioenstelsel verder te hervormen. Deze maatregelen zijn er in essentie op gericht de werknemers langer aan het werk te houden. Zodoende zouden de uitgaven voor pensioenen lager uitvallen, zou de werkgelegenheid toenemen en de economische bedrijvigheid worden ondersteund, waardoor de budgettaire kosten van de vergrijzing zouden afnemen.

De meest opvallende maatregelen bestonden erin de wettelijke pensioenleeftijd te verhogen, de voorwaarden voor vervroegde pensionering verder te verstrengen en de pensioenbonus af te schaffen. Deze laatste was een financiële aanmoediging om werknemers op het einde van hun loopbaan langer aan het werk te houden. Daarnaast

heeft de regering de intentie uitgesproken om de pensioenstelsels van de personeelsleden van de overheid en van de privésector meer te harmoniseren. Naast deze hervormingen kondigde de regering bij haar aantreden tevens de oprichting aan van een adviserend Nationaal Pensioencomité. Dit comité bereidt een aantal structurele hervormingen voor en ziet systematisch toe op de financiële en sociale houdbaarheid van de pensioenstelsels. Het wordt ondersteund door het Kenniscentrum voor de Pensioenen en door een Academische Raad. Deze instellingen werden in de lente van 2015 opgericht.

Inzake de pensioenhervorming werden reeds in 2015 een aantal belangrijke maatregelen genomen. De wettelijke pensioenleeftijd wordt verhoogd van 65 tot 66 jaar in 2025 en tot 67 jaar in 2030. Zodra die leeftijd bereikt wordt, kan men met pensioen gaan, zonder loopbaanvoorwaarden. Daarnaast werden de voorwaarden om aanspraak te kunnen maken op een vervroegd pensioen, verder verstrengd. De vorige federale regering had eind 2011 reeds besloten de hiertoe vereiste minimumleeftijd op te trekken van 60 tot 62 jaar en de loopbaanduur te verhogen van 35 tot 40 jaar. De huidige federale regering heeft besloten de minimumleeftijd op te trekken tot 62,5 jaar in 2017 en 63 jaar in 2018. De loopbaanvoorwaarde wordt verder verhoogd tot 41 jaar in 2017 en 42 jaar vanaf 2019. Er blijven evenwel uitzonderingen bestaan voor zeer lange loopbanen. Voorts zal het aantal personen dat recht heeft op een overlevingspensioen, worden beperkt door geleidelijk de hiervoor geldende minimumleeftijd op te trekken, namelijk van 45 jaar tot 50 jaar in 2025 en 55 jaar in 2030. Ten slotte werd het systeem van de pensioenbonus met ingang van 1 januari 2015 afgeschaft. Dit betekent dat er vanaf die datum geen bonusrechten meer ontstaan, tenzij al rechten werden opgebouwd vóór de aankondiging dat het systeem wordt opgeheven. Deze hervormingen hebben betrekking op de drie belangrijkste pensioenstelsels, namelijk dat van de overheidssector, dat van de werknemers en dat van de zelfstandigen.

Daarnaast werden er een aantal aanpassingen aan de pensioenen van de overheidssector goedgekeurd. Een belangrijke verandering in dit stelsel is dat de zogeheten diplomabonificatie, waarbij de studiejaren worden meegeteld om de loopbaanduur te berekenen, tussen 2016 en 2030 geleidelijk zal uitdoven.

Tevens werden in navolging van de maatregelen van de vorige regering de voorwaarden voor werkloosheidsuitkeringen met bedrijfstoeslag, de vroegere brugpensioenen, verstrengd. Daarbij werden twee belangrijke wijzigingen aangebracht. Ten eerste werd de voor dat stelsel geldende minimumleeftijd verhoogd en ten tweede moeten die werklozen voortaan ingeschreven zijn als werkzoekende

en beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Niettemin gelden er uitzonderingen, onder meer voor zware beroepen, bij lange loopbanen en bij ernstige medische problemen. Voor het aanvullend bedrijfspensioen heeft de federale regering beslist dat het in de toekomst onmogelijk zal zijn om dit op te nemen voordat de betrokkene effectief met (vervroegd) pensioen gaat. Bovendien mogen nieuwe pensioenplannen vanaf 1 januari 2016 niet meer aflopen vóór de leeftijd van 65 jaar.

In haar verslag van 2015 bestudeerde de Studiecommissie voor de Vergrijzing het effect van de belangrijkste maatregelen van de recente pensioenhervorming op de arbeidsmarkt, de economische bedrijvigheid en de vergrijzingskosten. Hierbij werd het toen gehanteerde referentiescenario vergeleken met een scenario waarin deze maatregelen niet in aanmerking genomen werden.

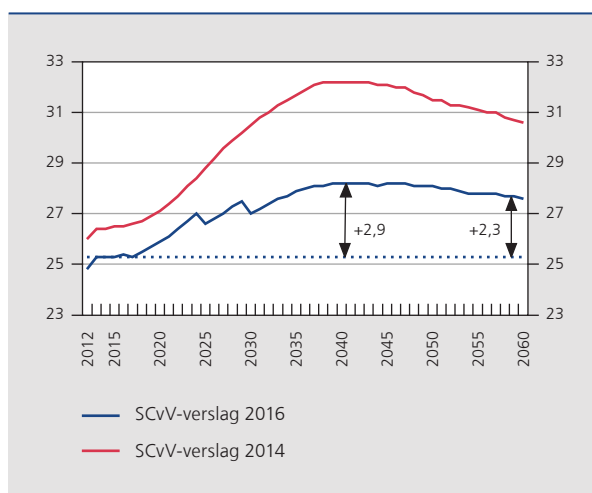
De resultaten wijzen uit dat de hervormingen het aantal rechthebbenden op een rustpensioen en het aantal niet-werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag samen op lange termijn (tegen 2060) met 395 000 doen teruglopen. Hiertegenover staat een vergelijkbare toename van de niet-gepensioneerde bevolking, namelijk van de beroepsbevolking en de niet-actieven. De stijging van de beroepsbevolking vertaalt zich in een aanwas van de werkgelegenheid met 5,6%. De totale werkgelegenheidsgraad zou door de hervormingen immers 3,9 procentpunt hoger liggen en die van de leeftijdscategorie van 55 tot en met 66 jaar zelfs 16,4 procentpunt. Het bbp zou eveneens met 5,6% toenemen, aangezien wordt uitgegaan van een onveranderde productiviteitsgroei.

De hervormingen zouden aanleiding geven tot een daling van de vergrijzingskosten met 2,1 procentpunt bbp, waarvan 1,5 procentpunt kan worden toegeschreven aan lagere pensioenuitgaven en 0,6 procentpunt aan de andere sociale uitkeringen. De daling van de sociale uitkeringen is het resultaat van drie factoren: de afname van het aantal gepensioneerden en niet-werkzoekende werklozen met bedrijfstoeslag, de afschaffing van de pensioenbonus en de opwaartse herziening van de economische groei.

Ondanks dit gunstige effect van de pensioenhervorming op de vergrijzingskosten zullen de sociale uitkeringen in de toekomst nog fors stijgen, namelijk met 2,3 procentpunt bbp in de periode 2015-2060, zoals werd toegelicht in deel 2.2.

In de loop van 2016 heeft de regering een aantal stappen genomen tot verdere aanpassing van de pensioenstelsels. Het betreft onder andere de harmonisering van de diplomabonificatie voor de pensioenberekening in de drie pensioenstelsels, de geleidelijke afschaffing van de

**GRAFIEK 11** VERLOOP VAN DE SOCIALE UITKERINGEN VÓÓR EN NA DE RECENTE PENSIOENHERVORMING  
(in % bbp)



Bron: SCvV.

preferentiële tantièmes en de verhogingscoëfficiënten in de overheidspensioenen, het invoeren van een gemengd pensioen in de overheidssector (contractueel/ambtenaar), de afschaffing van een aantal bijzondere pensioenstelsels en de hervorming van het ziektepensioen bij ambtenaren. De toepassingsvoorwaarden van deze voorstellen werden echter nog niet uitgewerkt en worden nog besproken met de verschillende betrokken partijen.

De komende jaren vallen nog meer ingrijpende hervormingen te verwachten in de verschillende pensioenstelsels. Het Nationaal Pensioencomité werd ermee belast een aantal hervormingen voor te bereiden. Het moet nagaan op welke manier de zwaarte van het werk in aanmerking kan worden genomen voor de pensioenrechten, de mogelijkheid bestuderen om een deeltijds pensioen op te nemen en de invoering van een puntensysteem voor het pensioen onderzoeken. Wat dit laatste aspect betreft, heeft de federale regering de intentie geuit om tegen het einde van de regeerperiode een akkoord te bereiken over een dergelijk systeem zodat dit uiterlijk tegen 2030 kan worden ingevoerd. Andere aangekondigde hervormingen hebben onder meer betrekking op de hervorming van de pensioeninstellingen en de versterking van de band tussen de arbeidsprestaties en het pensioenbedrag. Daarnaast werden er maatregelen aangekondigd in het kader van de versterking van de tweede pensioenpijler.

Als gevolg van de langere loopbanen die volgen uit de pensioenhervorming zal het gemiddelde pensioenbedrag hoger zijn dan in een scenario zonder hervorming. Hierdoor en ook door de toenemende

arbeidsmarktparticipatie van vrouwen zal het armoederisico bij gepensioneerden verkleinen. Bovendien zou de ongelijkheid tussen gepensioneerden afnemen. De reeds ingevoerde maatregelen van de pensioenhervorming zouden dus de begrotingskosten van de vergrijzing doen afnemen, maar ook de sociale houdbaarheid van de pensioenen verbeteren.

#### 4.3.2 Uitgaven voor gezondheidszorg

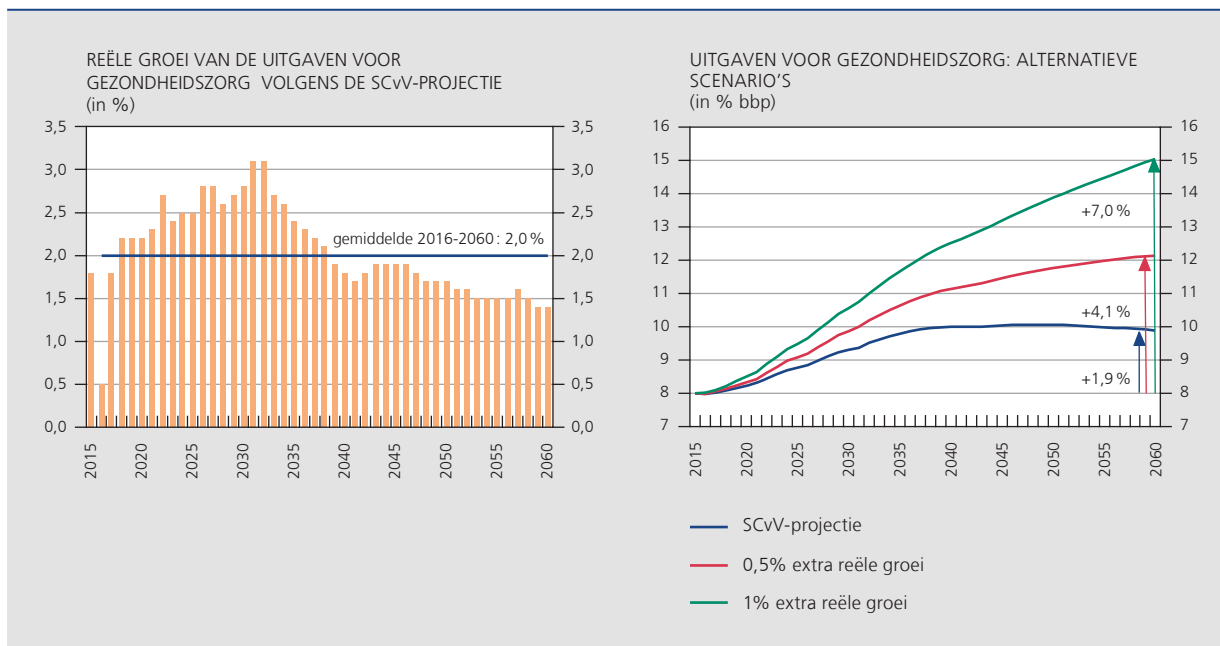
De gezondheidsuitgaven van de overheid zullen de komende decennia beïnvloed worden door nieuwe noden als gevolg van de toename van het aantal ouderen, die de vraag naar gezondheidszorg zal doen stijgen. Daarnaast zullen speciale voorzieningen nodig zijn voor de diagnose en behandeling van bepaalde met deze leeftijdsgroep verbonden aandoeningen en ziektes. De vergrijzing is evenwel slechts één factor in de toename van de gezondheidsuitgaven. Deze uitgaven worden immers eveneens opgedreven door de groeiende welvaart en de stijgende kosten van de behandelingen, die onder meer kunnen worden toegeschreven aan de snelle technologische vooruitgang.

De overheidsuitgaven voor gezondheidszorg zijn opgelopen van 5,9 % bbp in 2000 tot 8 % in 2015. Volgens de vooruitzichten van de Studiecommissie voor de Vergrijzing zouden deze uitgaven verder stijgen tot 9,9 % bbp in 2060, wat maakt dat deze uitgavencategorie voor 1,9 procentpunt zou bijdragen aan de vergrijzingskosten.

De gemiddelde jaarlijkse reële toename van de uitgaven voor gezondheidszorg zou geleidelijk versnellen van ongeveer 1,8 % in 2015 tot ongeveer 2,5 % in 2025. In de daaropvolgende jaren zou dit groeitempo geleidelijk verder omhooggaan, tot 3,1 % in 2031 en 2032. In die periode neemt het aantal 75- tot 84-jarigen fors toe en bereikt het aandeel van de 65- tot 74-jarigen in de bevolking een piek. Nadien zou de groeivoet afnemen, tot ongeveer 1,4 % aan het einde van de projectieperiode.

Het gemiddelde reële groeitempo van de uitgaven voor gezondheidszorg in de periode 2016-2060 zou uitkomen op 2 %, terwijl de voor deze periode verwachte activiteitsgroei gemiddeld 1,6 % bedraagt. Indien de uitgaven voor gezondheidszorg echter sneller zouden toenemen dan verwacht, dreigen de vergrijzingskosten aanzienlijk op te lopen. Dit kan duidelijk worden aangetoond aan de hand van twee simulatie-oefeningen. In deze oefeningen wordt verondersteld dat de uitgavengroei op jaarbasis respectievelijk 0,5 en 1 procentpunt hoger zou uitvallen. De gemiddelde reële uitgavengroei tijdens de projectieperiode zou hiermee uitkomen op respectievelijk 2,5 en 3 %. In de eerste oefening zouden de uitgaven voor

GRAFIEK 12 OVERHEIDSUITGAVEN VOOR GEZONDHEIDSZORG



Bronnen: SCvV, NBB.

gezondheidszorg naar rata van 4,1 procentpunt bbp bijdragen aan de verzorgingskosten, terwijl dit in de tweede oefening maar liefst 7 procentpunt bbp zou zijn. Deze simulatie toont duidelijk aan dat het noodzakelijk is om het verloop van de uitgaven voor gezondheidszorg strikt onder controle te houden.

## Conclusie

Net als in de meeste andere Europese landen, komen de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking de volgende decennia tot uiting in de Belgische overheidsfinanciën. Zo zouden de sociale uitkeringen van de overheid in België tussen 2015 en 2060 met 2,3 procentpunt bbp toenemen.

De recente pensioenhervorming heeft de verwachte toename van de pensioenuitgaven gedrukt, maar vanuit een Europees perspectief beschouwd blijven de verzorgingskosten hoog. Bovendien bestaat het risico dat deze kosten onderschat worden, indien de arbeidsproductiviteit bijvoorbeeld minder sterk zou toenemen dan in de hypothese waarop het referentiescenario van de Studiecommissie voor de Vergrijzing is gestoeld.

De vergrijzing van de bevolking blijft dan ook een cruciale beleidsuitdaging voor België. Daarom is het

noodzakelijk dat er voortgewerkt wordt aan een coherente strategie bestaande uit een driesporenbeleid dat zowel gerichte budgettaire, economische als sociale beleidsaspecten omvat.

Ten eerste dient het budgettaire beleid te voorzien in een consolidatieprogramma met het oog op het bereiken van een structureel begrotingsevenwicht op middellange termijn. Het moet vooral bestaan uit een selectieve vermindering van de uitgaven. Verder moet geijverd worden voor een correcte belastinginning en kunnen marges in sommige ontvangsten worden benut.

Voorts dient het economisch beleid gericht te zijn op het stimuleren van de groei door de verhoging van het potentiële bbp. Hiertoe moet volop worden ingezet op het opdrijven van de werkgelegenheidsgraad via een actief werkgelegenheidsbeleid, in het bijzonder voor een aantal kansengroepen. Verder is er ook nood aan een toename van de productiviteit, onder meer via het stimuleren van investeringen, onderzoek en ontwikkeling en een efficiëntere marktwerking.

Ten slotte dient de uitgavenstijging van de pensioenen en de gezondheidszorg onder controle gehouden te worden. Dit is belangrijk om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de leefbaarheid van de sociale bescherming op lange termijn te verzekeren.



## Bibliografie

- Balassone F., J. Cunha, G. Langenus, B. Manzke, J. Pavot, D. Prammer and P. Tommasino (2009), *Fiscal sustainability and policy implications for the euro area*, NBB, Working Paper 155.
- Bisciari P., D. Dury, B. Eugène en L. Van Meensel (2009), 'De hervormingen van de pensioenstelsels in de landen van de EU15', NBB, *Economisch Tijdschrift*, december, 21-47.
- Burggraeve K. en C. Piton (2016), 'De economische gevolgen van de instroom van vluchtelingen in België', NBB, *Economisch Tijdschrift*, juni, 47-66.
- Clements B., K. Dybczak, V. Gaspar, S. Gupta and M. Soto (2015), *The Fiscal Consequences of Shrinking Populations*, IMF Staff Discussion Note 15/21.
- Dury D. en L. Van Meensel (2007), 'De houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing', NBB, *Economisch Tijdschrift*, september, 85-100.
- ECB (2012), 'Analysing government debt sustainability in the euro area', *Monthly Bulletin*, April, 55-69.
- EC (2012), *Fiscal Sustainability Report 2012*, *European Economy* 8.
- EC (2014), *The 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, *European Economy* 8.
- EC (2014), *Assessing Public Debt Sustainability in EU Member States: A Guide*, *Occasional Papers* 200, September.
- EC (2015), *The 2015 ageing report, Economic and budgetary projections for the 28 EU member states (2013-2060)*, *European Economy* 3, May.
- EC (2015), *2015 Pension Reform in Belgium*.
- EC (2016), *Fiscal Sustainability Report 2015*, *Institutional Papers* 018, January.
- EC (2016), *Joint Report on Health Care and Long-Term Care Systems & Fiscal Sustainability*, *Institutional Paper* 037, October.
- Escolano J. (2010), *A practical guide to public debt dynamics, fiscal sustainability, and cyclical adjustment of budgetary aggregates*, *Technical notes and manuals*, IMF, Fiscal Affairs Department.
- Fasquelle N., S. Weemaes en P. Willemé (2010), 'De gezondheidszorguitgaven: determinanten en projecties', Documentatieblad van de Federale Overheidsdienst financiën, 1<sup>e</sup> kwartaal.
- Federaal Planbureau, FOD Economie – Algemene Directie Statistiek (2016), *Demografische vooruitzichten 2015-2060 – Bevolking, huishoudens en prospectieve sterftequotiënten*, maart.
- Hoge Raad van Financiën, *Adviezen*.
- Langenus G (2006), *Fiscal sustainability indicators and policy design in the face of ageing*, NBB, Working Paper, 102, October.
- Melyn W., L. Van Meensel en S. Van Parys (2015), 'Europees governancekader inzake overheidsfinanciën: toelichting en evaluatie', NBB, *Economisch Tijdschrift*, september, 81-108.
- OECD (2015), *Ageing: debate the issues*, *OECD Insights*.
- Reinhard N. and J-E Sturm (2008), *Sustainability of public debt*, *CESifo seminar series*, The MIT Press.

Studiecommissie voor de Vergrijzing, *Verslag 2016 en vorige jaren*.

United Nations (2015), *World Population Prospects, Key findings and advance tables*.

United Nations (2015), *World Population Ageing Report*.

Van Ewijk C., N. Draper, H. ter Rele and E. Westerhout in cooperation with J. Donders (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Willemé P. (2014), *Structurele determinanten van de publieke gezondheidszorguitgaven*, Working Paper 06-14, september.