

De vergrijzing van de bevolking

De uitdaging

De vergrijzing van de bevolking vormt de eerstvolgende jaren een belangrijke politieke uitdaging. Die uitdaging reikt veel verder dan de vaak aangehaalde problemen over de modernisering van het pensioensysteem of de beleidslijnen over de manier waarop wij omgaan met onze "ouden van dagen". Het hoofd bieden aan de uitdagingen van de vergrijzing vereist een globale en transversale aanpak van heel wat politieke keuzes (op het vlak van maatschappij, gezin, werkgelegenheid, financiën, immigratie, wonen, mobiliteit enz.) die afhangen van bevoegdheden die doorgaans verspreid zijn over de diverse overheidsniveaus.

Het acute karakter van de uitdaging verschilt evenwel volgens de diverse territoriale niveaus, net zoals de aard van de problemen die zich aandienen, de bevoegdheden en de beschikbare speelruimte om daar een antwoord op te formuleren. De rol van de lokale besturen in het thema van de vergrijzing wordt evenwel zelden aangehaald, hoewel ze een eersterangsrol spelen. Ze staan dichtbij de bevolking en door de lokale demografische dynamiek zien ze soms sneller wat de vergrijzing van de bevolking teweegbrengt.

De gemeenten en de OCMW's zijn de overheidsorganen die het dichtst bij de burger staan. Via een breed spectrum van diensten staan ze als het ware op de eerste rij om de maatschappelijke implicaties van het vergrijzingsprobleem aan te pakken. Ze moeten in eerste instantie een antwoord bieden

op de vergrijzing door een beleid te voeren dat het sociale weefsel verstevigt, het huisvestings- en mobiliteitsprobleem aanpakt en een waaier van sociale diensten en verzorgingsinstellingen aanbiedt.

➔ De vergrijzing van de bevolking: een fundamentele trend

1. Demografische vooruitzichten op nationaal en regionaal vlak

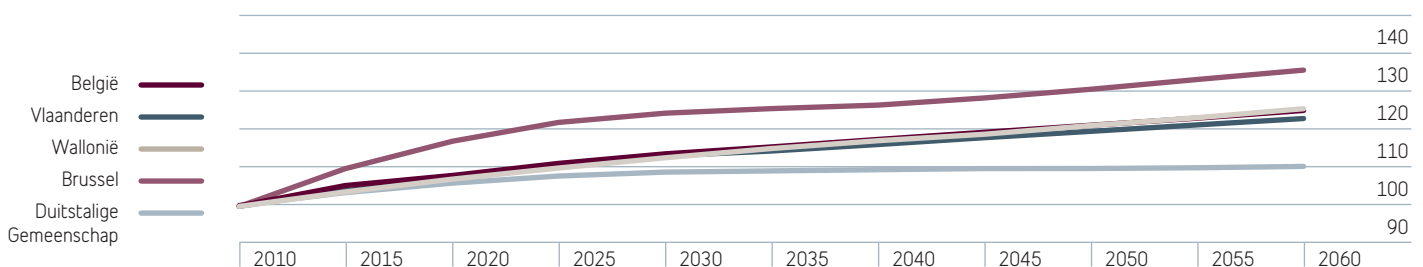
Net als de meeste ontwikkelde landen bevindt België zich volop in een demografische overgangsfase, waarbij een lagere vruchtbaarheidsgraad gepaard gaat met een aanzienlijke verhoging van de levensverwachting. Het Federaal Planbureau heeft in nauwe samenwerking met de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI) de demografische vooruitzichten opnieuw geactualiseerd tegen de horizon van 2060 voor België¹. De bevolkingsvooruitzichten 2007-2060 nemen als startpunt de waarnemingen op 1 januari 2010 en werden uitgewerkt per leeftijd, geslacht en arrondissement.

De demografische vooruitzichten maken gewag van een aangroei van de Belgische bevolking van 10,9 miljoen in 2010 tot 11,8 miljoen in 2020, 12,3 miljoen in 2030 en bijna 13,6 miljoen in 2060.

¹ Planbureau – FOD Economie: Bevolkingsvooruitzichten 2010-2060 – December 2011.

Grafiek 1

België en gewesten: evolutie van de bevolking (index 100 = 2010)



Globaal genomen zou de Belgische bevolking dus toenemen met +25 % over de periode 2010-2060 (grafiek 1). Die toename zou bijzonder uitgesproken zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (+35 %, met een bevolking van 1 475 200 inwoners) en zou uitkomen op +25 % in Wallonië en +23 % in Vlaanderen. Daardoor zou het aandeel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de bevolking van het land stijgen van 10,2 % in 2010 tot 10,9 % in 2060. Vlaanderen zou zijn aandeel zien afnemen van 57,6 % tot 56,7 %, terwijl dat van Wallonië zou stijgen van 32,2 % tot 32,4 %.

— Evolutie van de structuur volgens leeftijd

Naast het grotere volume wijzen de **demografische vooruitzichten** vooral op een verschuiving van de concentratie van de bevolking naar de oudere leeftijdscategorieën, dat wil zeggen de leeftijdsgroepen die voornamelijk te maken krijgen met uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg. De bevolking van 65 jaar en ouder, die momenteel 17 % van de totale bevolking van het land vertegenwoordigt, zou blijven aangroeien tot een kwart van de bevolking in 2060. Die forse toename concentreert zich op de periode 2020-2040 en stabiliseert daarna (grafiek 2).

De evolutie van de oudere bevolking vertoont sterke regionale verschillen. **Vlaanderen**, dat nu al een meer uitgesproken vergrijzing meemaakt, zal zijn bevolking van 65 jaar en ouder zien toenemen tot 26,25 % tegen 2060 (tegenover 24,75 % nationaal). **Wallonië** zou een evolutie doormaken die vergelijkbaar is met die van het gemiddelde van het land, terwijl het **Brusselse gewest** een geheel atypische evolutie te zien zou geven. Het aandeel van de personen van 65 jaar en ouder zou er in een eerste fase terugvallen tot een minimum van 12,96 % in 2020. Dat aandeel van ouderen zou daarna weer toenemen – maar beneden het natio-

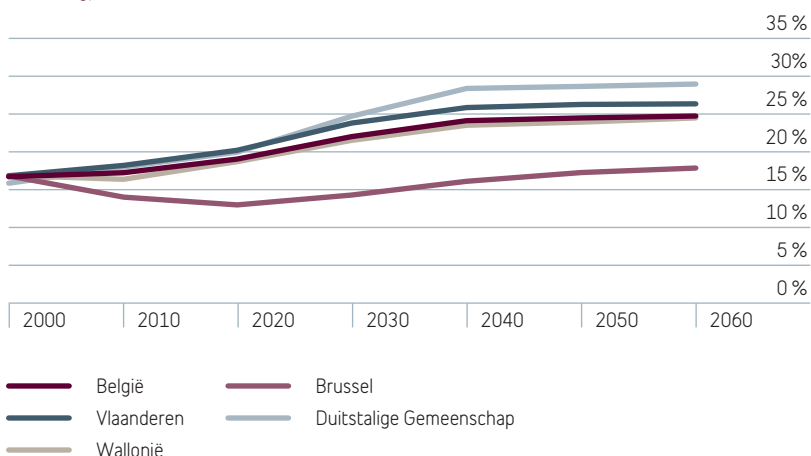
nale gemiddelde blijven – tot 17,80 % van de bevolking in 2060.

De bevolking van de **Duitstalige gemeenschap** daarentegen zal een meer uitgesproken vergrijzing beleven dan de andere delen van het land, met een aandeel van de personen van 65 jaar en ouder van bijna 29 % in 2060.

Het begrip vergrijzing van de bevolking moet evenwel worden gerelativeerd in het licht van de hogere levensverwachting in goede gezondheid. De zeer hoge leeftijd slaat op de bevolking van 85 jaar en ouder, een leeftijdsgroep die een veel groter risico heeft op het verlies van zelfredzaamheid. Tabel 1 omvat de verwachte evolutie van de bevolking van 85 jaar en ouder tussen 2010 en 2060. Hoewel ze momenteel maar 2,2 % van de bevolking vertegenwoordigen, zullen er tegen 2060 in het land meer dan 750 000 mensen van

Grafiek 2

Verwachte evolutie van de bevolking van 65 jaar en ouder – 2010-2060 (in % van de totale bevolking)



Tabel 1

Verwachte evolutie van de bevolking van 85 jaar en ouder – 2010-2060

		2010	2020	2030	2040	2050	2060
België	Bevolking	235 421	323 861	358 286	519 962	687 786	750 318
	% totale bevolking	2,2 %	2,8 %	2,9 %	4,1 %	5,3 %	5,6 %
Vlaanderen	Bevolking	134 981	199 802	230 674	326 458	438 864	469 793
	% totale bevolking	2,2 %	3,0 %	3,3 %	4,5 %	5,9 %	6,1 %
Wallonië (inclusief Duitstalige Gemeenschap)	Bevolking	75 826	98 520	101 723	158 548	205 083	229 594
	% totale bevolking	2,2 %	2,6 %	2,6 %	3,9 %	4,9 %	5,2 %
Brussel-Hoofdstad	Bevolking	24 614	25 539	25 889	34 956	43 839	50 931
	% totale bevolking	2,3 %	2,0 %	1,9 %	2,5 %	3,1 %	3,5 %
Duitstalige Gemeenschap	Bevolking	1 378	2 068	2 492	3 373	4 885	5 163
	% totale bevolking	1,8 %	2,6 %	3,1 %	4,1 %	5,9 %	6,2 %

Bron: Planbureau en FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie.

85 jaar en ouder zijn, dat is 5,6 % van de totale bevolking. Die zeer hoge leeftijd zal vooral Vlaanderen en de Duitstalige Gemeenschap treffen omdat zij meer dan 6 % hoogbejaarden tellen.

De vergrijzingsgraad van de bevolking wordt vaak geïllustreerd aan de hand van enkele **indicatoren in verband met de demografische afhankelijkheid** die de omvang van de verandering van de volledige leeftijds piramide goed in beeld brengen.

Die indicatoren zijn opgenomen in tabel 2 en omvatten:

- de stijging van de **gemiddelde leeftijd** van de bevolking, die ook wijst op de vergrijzing;
- de **vergrijzingsgraad**: coëfficiënt die een verband legt tussen het aandeel van de senioren (65 jaar en ouder) en dat van de jongeren (jonger dan 15 jaar), dus de top en de basis van de leeftijds piramide. In het geval van een “klassieke” piramide is die coëfficiënt kleiner dan 100 %. In de industrielanden bedraagt die ratio 100 % of meer, wat wijst op een omkering van de leeftijds piramide als gevolg van de vergrijzing van de bevolking;
- de **coëfficiënt van de vergrijzingsgraad**: coëfficiënt die bij de senioren (65 jaar en ouder) het percentage van de oudsten onder hen (80 jaar en ouder) weergeeft. In verband met de globale vergrijzing van de bevolking, geeft die coëfficiënt een indicatie van het belang van de “vierde leeftijd” (80 jaar en ouder).

Al die indicatoren bevestigen dat de vergrijzing van de bevolking in België versnelt. De vergrijzingscoëfficiënt, die in 2000 nog onder de drempel van 100 % lag, belooft voor 2010 meer dan 100 % voor het hele land. Vervolgens zal de vergrijzingscoëfficiënt gestaag toenemen tot bijna 150 % in 2060.

De vergrijzingsintensiteit maakte een eerste sprong tussen 2000 en 2010, namelijk van 20,8 % tot 28,7 %. Tussen 2040 en 2060 zal ze volgens de cijfers een forse toename te zien geven en uitkomen in de buurt van de drempel van 40 %. Ten slotte zal de gemiddelde leeftijd van de bevolking, die in 2000 nog onder de 40 jaar lag, in 2060 uitkomen op 43,83 jaar.

Ook al tekent zich in het hele land dezelfde trend af, toch verschillen de cijfers en de prognoses soms aanzienlijk tussen de gewesten:

- in **Vlaanderen** komt de vergrijzing er het snelst en is ze ook het meest uitgesproken. De gemiddelde leeftijd stijgt er het sterkst tot 44,69 jaar in 2060. De vergrijzingscoëfficiënt, die in 2010 al hoger lag dan 110 %, zal tegen 2060 wellicht in de buurt van 160 % uitkomen;
- in **Wallonië** zal de vergrijzing vermoedelijk met het land-gemiddelde mee evolueren en in 2060 demografische coëfficiënten te zien geven die slechts lichtjes lager zullen liggen;
- het vergrijzingstraject in **Brussel**, zoals de indicatoren illustreren, is minder uitgesproken dan in de rest van België.

Tabel 2

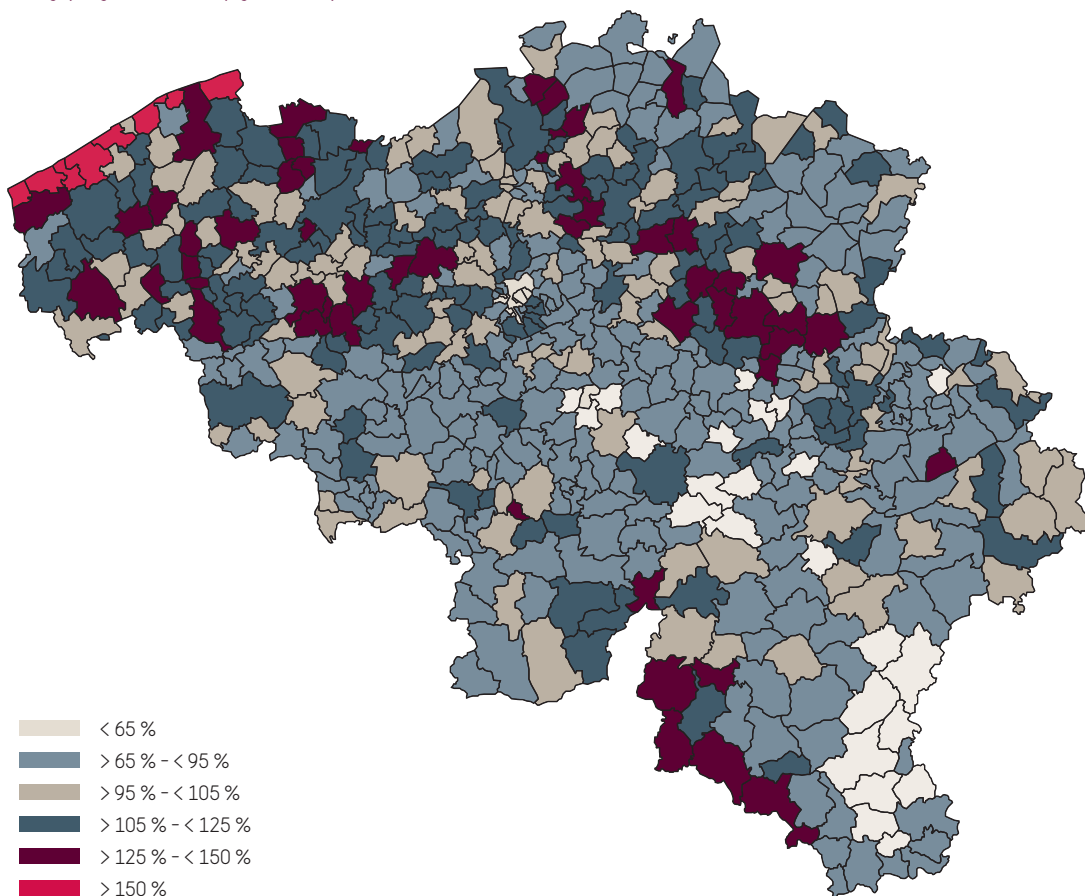
Evolutie van enkele demografische indicatoren - 2010-2060

		2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060
België	Gemiddelde leeftijd	39,65	40,85	41,50	42,45	43,44	43,77	43,83
	Vergrijzingscoëfficiënt in % (65+)/(0-15)	95,03	101,52	108,18	127,11	144,51	146,15	147,20
	Intensiteit van de vergrijzing in % (80+)/(65+)	20,79	28,66	29,04	28,68	33,91	38,79	38,84
Vlaanderen	Gemiddelde leeftijd	39,96	41,65	42,51	43,50	44,47	44,73	44,69
	Vergrijzingscoëfficiënt in % (65+)/(0-15)	98,13	112,59	119,86	141,99	161,11	160,55	159,92
	Intensiteit van de vergrijzing in % (80+)/(65+)	20,31	27,42	29,72	29,29	34,68	40,27	39,98
Wallonië (inclusief Duitstalige Gemeenschap)	Gemiddelde leeftijd	39,26	40,37	41,19	42,19	43,15	43,54	43,74
	Vergrijzingscoëfficiënt in % (65+)/(0-15)	90,24	92,74	105,08	123,63	139,37	141,98	145,45
	Intensiteit van de vergrijzing in % (80+)/(65+)	20,26	30,01	27,61	27,57	33,03	37,16	37,55
Brussel-Hoofdstad	Gemiddelde leeftijd	39,05	37,79	37,12	37,81	38,87	39,39	39,62
	Vergrijzingscoëfficiënt in % (65+)/(0-15)	94,09	73,73	64,40	71,34	84,42	91,63	94,35
	Intensiteit van de vergrijzing in % (80+)/(65+)	25,52	32,81	29,43	28,34	31,20	33,65	35,38
Duitstalige Gemeenschap	Gemiddelde leeftijd	39,26	41,41	43,44	45,13	46,76	47,43	47,34
	Vergrijzingscoëfficiënt in % (65+)/(0-15)	83,70	109,79	134,54	173,07	212,96	217,66	215,03
	Intensiteit van de vergrijzing in % (80+)/(65+)	18,44	24,85	28,55	25,76	31,16	39,66	37,38

Bron: Planbureau en FOD Economie - Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie.

Kaart 1

Vergrijzingscoëfficiënt op gemeentelijk niveau



In een eerste fase (2010-2030) zal de gemiddelde leeftijd er wellicht een lichte terugval kennen en ook in 2060 onder de 40 jaar blijven. Ook de vergrijzingscoëfficiënt zal er vermoedelijk onder de 100 % blijven tegen 2060. Het Brusselse gewest onderscheidt zich echter door een coëfficiënt voor de vergrijzingsintensiteit die tussen 2010 en 2030 meer uitgesproken zal zijn dan in de andere gewesten.

2. Specifieke kenmerken van de bevolkingsevolutie op lokaal niveau

De demografische analyse wordt doorgaans op nationaal of regionaal vlak bekeken, maar is ook op lokaal vlak van groot belang. Die analyseschaal biedt een bijzondere invalshoek – vaak diverser en altijd genuanceerder – om de demografische dynamiek en structuur van de lokale bevolking te benaderen. De gemeente is immers de ruimtelijke entiteit waar de demografische verschillen maximaal tot uiting komen en de evolutie het sterkst kan fluctueren tijdens een bepaalde periode. Een voorbeeld: de vergrijzingscoëfficiënt (het aandeel van de oudste bevolking – 65 jaar en ouder – in vergelijking met die van de jongste lagen van de bevolking

– jonger dan 15 jaar), loopt zeer sterk uiteen op gemeentelijk vlak (kaart 1).

Op gemeentelijk niveau heeft de omvang van de migratiebewegingen een beslissende invloed op het bevolkingscijfer en op de demografische (leeftijd, nationaliteit, geslacht ...), sociaaleconomische en culturele kenmerken. De intensiteit van de migratie hangt immers samen met de leeftijd, aangezien de keuze om van woonplaats te veranderen voor een deel verband houdt met iemand zijn levenscyclus. De migratiebewegingen kunnen dus belangrijke verschuivingen teweegbrengen in de leeftijds piramide, waardoor de vergrijzing van de bevolking in bepaalde gemeenten sterk kan toenemen.

3. De prognoses op lokaal niveau

De bevolkingsprognoses van het Federaal Planbureau en de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie bestrijken de **periode 2010-2060** en de resultaten zijn eveneens beschikbaar voor de provincies en de arrondissementen.

Tabel 3

Evolutie van de vergrijzingscoëfficiënt per provincie en in Brussel-Hoofdstad – 2010-2060

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Brussel-Hoofdstad	73,7	64,4	71,3	84,4	91,6	94,3
Antwerpen	107,9	109,0	127,4	144,5	143,9	143,5
Vlaams-Brabant	104,8	112,3	129,8	144,6	145,5	145,4
West-Vlaanderen	135,1	149,4	180,5	208,1	203,5	201,8
Oost-Vlaanderen	111,0	114,7	131,7	147,7	148,9	149,8
Limburg	106,3	126,6	165,1	194,3	194,3	192,9
Waals-Brabant	87,4	106,6	125,1	141,4	145,1	147,9
Henegouwen	93,1	105,6	123,8	138,4	140,6	143,6
Luik	98,9	106,8	124,1	140,1	142,8	146,9
Luxemburg	80,2	92,3	114,0	132,0	135,1	138,3
Namen	90,4	106,2	126,7	142,9	145,3	149,3

Bron: Federaal Planbureau; FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie.

Naast de bevolkingsaantallen komt de demografische evolutie eveneens tot uiting in zeer spectaculaire schommelingen in de structuur per leeftijd en in de graad van vergrijzing in het bijzonder.

Behalve voor het Brusselse gewest zou de vergrijzingscoëfficiënt zich voor de meeste provincies bevinden binnen een marge van 140 % tot 150 % en voor Limburg en West-Vlaanderen zelfs uitkomen in de buurt van 200 %. De Waalse provincies zouden gemiddeld een minder uitgesproken vergrijzing vertonen en een meer homogene situatie kennen dan voor de Vlaamse provincies.

→ De maatschappelijke gevolgen van de vergrijzing

De belangrijke veranderingen die verwacht worden m.b.t. de demografische structuur zullen invloed uitoefenen op tal van aspecten van ons dagelijks leven. De vergrijzing van de bevolking zal de vraag naar sociale bijstand, gezondheidszorg en voorzieningen van openbaar nut grondig veranderen. De stijging van het aantal zorgbehoevende personen zal ongetwijfeld wegen op de systemen voor collectieve solidariteit. De afnemende beroepsbevolking zal de sociale uitkeringen moeten financieren voor de groeiende groep niet-actieven. De medische en de medisch-sociale sector zullen zich vooral moeten aanpassen en zich richten op langdurige zorg en stervensbegeleiding. De specifieke behoeften van de senioren zullen op heel wat gebieden een aanzienlijke aanpassing van de openbare diensten en voorzieningen vergen: vervoer, huisvesting, rusthuizen, thuiszorg, telecommunicatie enz.

De “vergrijzing” is niet alleen een element dat overheids-uitgaven doet toenemen, maar is ook het positieve gevolg van de opmerkelijke vooruitgang van de geneeskunde, samen met de algemene verbetering van de levensomstandigheden. De vergrijzing biedt uiteraard ook een aantal buitengewone mogelijkheden. Door de stijgende levensverwachting ontstaat immers een enorm potentieel aan kennis, ervaring, knowhow en ... tijd. De betrokkenheid van senioren in het economische, sociale en politieke leven, bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk aan te moedigen, zou de toenemende maatschappelijke lasten van de vergrijzing voor een deel kunnen verlichten. Een vergrijzende bevolking biedt ook nieuwe mogelijkheden voor de ondernemingen en zou kunnen leiden tot een versterking van het dienstenaanbod voor senioren, bijvoorbeeld in de vrijetijdseconomie.

Het electorale belang van de ouderen zal geleidelijk evolueren naar een overwicht. Het percentage kiezers van ouder dan 65 jaar zal evolueren van 22,3 % in 2010 tot meer dan 32 % nationaal in 2040. Rekening houdend met de sterk uiteenlopende demografische evolutie zou dat aandeel van de ouderen in het kiezerskorps in bepaalde gemeenten nog veel groter kunnen worden. Zodoende zouden voor bepaalde arrondissementen al in 2030 percentages van meer dan 40 % kunnen optekenen. Het kiezerskorps van de ouderen zal in toenemende mate wegen op het beleid, zowel op regionaal als op lokaal vlak.

Regelgevend kader

De laatste jaren werd men zich steeds meer bewust van de uitdagingen die de vergrijzing van de bevolking met zich mee zal brengen op de diverse politieke niveaus: Europees, federaal, gewestelijk en lokaal. De verschillende territoriale niveaus zullen echter verschillen ondervinden in de aard van de problemen, de intensiteit van de inzet, de bevoegdheden en de beschikbare speelruimte om een antwoord te formuleren.

→ Op Europees niveau

De Europese overheid heeft al verscheidene jaren aandacht voor de weerslag van de vergrijzing van de bevolking op de Europese sociale modellen. In haar mededeling van 12 oktober 2006 over de problematiek van de vergrijzing van de Europese bevolking² worden vijf belangrijke politieke krachtenlijnen voor een langetermijnstrategie uitgestippeld:

- de demografische opleving in Europa stimuleren door betere gezinsvoorwaarden te creëren;
- de werkgelegenheid in Europa bevorderen, met meer arbeidsplaatsen en een langer en kwalitatief beter beroepsleven;

² “Demografische toekomst van Europa: probleem of uitdaging?”, Europese Commissie, Directoraat-generaal werkgelegenheid, sociale zaken en gelijkheid van kansen (IP/06/1359).

- de productiviteit en het dynamisme van Europa versterken;
- de opvang en integratie van de migranten in Europa verbeteren;
- zorgen voor leefbare overheidsfinanciën in Europa met het oog op een doeltreffende sociale bescherming en een billijk evenwicht tussen de generaties.

De concrete antwoorden op de demografische uitdaging en de uitvoering van die Europese krachtlijnen vallen echter in de eerste plaats onder de bevoegdheid van de lidstaten (en van hun regionale overheden of van de sociale partners).

➡ Op federaal niveau

De strategie van de federale overheid om de demografische ontwikkeling het hoofd te kunnen bieden, baseert zich op twee pijlers parallel met de doelstellingen die Europa aanbeveelt:

1. De financiële leefbaarheid van de overheidsfinanciën (en van de sociale zekerheid) garanderen op lange termijn

Voortaan wordt bijzondere aandacht besteed aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van de budgettaire kosten van de vergrijzing. De Hoge Raad van Financiën (afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid") heeft het begrip houdbaarheid als volgt omschreven: "De houdbaarheid moet worden beschouwd als een toestand waarin, bij ongeveer constante ontvangsten, de overheid erin slaagt de impact van de demografie op een gedeelte van haar uitgaven weg te werken, zonder dat het aandeel van de overige primaire uitgaven in het bbp wordt vermindert of de haalbaarheid van diverse normen voor overheidsfinanciën in het gedrang komt.

De budgettaire strategie op lange termijn om de uitdagingen van de vergrijzing van de bevolking aan te pakken, berust dan ook in de eerste plaats op het verder **terugdringen van de overheidsschuld**. Men moet de schuldgraad verder terugdringen om zo de toekomstige interestlasten te verminderen. De marge die zo vrijkomt kan dan worden gebruikt om vooral de stijgende uitgaven van sociale bescherming op te vangen, zonder in de andere uitgaven te moeten snijden of de ontvangsten te moeten verhogen.

De tweede pijler van de begrotingsstrategie houdt in dat men **de noodzakelijke reserves voor het Zilverfonds opbouwt**: het Zilverfonds werd in 2001³ in het leven geroepen met als doel reserves op te bouwen om gedurende de periode van 2010 tot 2030 de extra uitgaven van de wettelijke pensioenstelsels te financieren. Het Zilverfonds werd geacht op structurele wijze te worden gestijfd met begrotingsoverschotten.

De economische en financiële crisis heeft echter gezorgd voor een forse verslechtering van de overheidsfinanciën, zodat het Zilverfonds niet kon worden opgebouwd, en heeft zelfs de overheidsschuld aanzienlijk vergroot (die opnieuw in de buurt ligt van de drempel van 100 % van het bbp).

2. Het pensioenstelsel en de arbeidsmarkt structureel hervormen

Een grotere activiteit op de arbeidsmarkt en de verhoging van de werkgelegenheid moeten een belangrijke rol spelen in de strategie die de effecten van de vergrijzing wil wegwerken. Met dat doel voor ogen werd in december 2005 het **Generatiepact**⁴ afgesloten. Dat pact omvat een reeks maatregelen die de houding van werkgevers en werknemers kunnen wijzigen, zodat die laatste groep langer actief blijft op de arbeidsmarkt.

In februari 2010 heeft de **Nationale Conferentie van de Pensioenen** haar tussentijdse verslag⁵ ("groenboek") aan de regering en de sociale partners voorgelegd met het oog op nieuwe voorstellen en aanbevelingen om de leefbaarheid van onze pensioenstelsels op lange termijn te garanderen.

In december 2011 heeft de regering een nieuw **ontwerp goedgekeurd voor de hervorming van de pensioenen**. De wettelijke pensioenleeftijd blijft 65 jaar, maar alle mogelijkheden voor vervroegd pensioen worden tegen 2016 geleidelijk met twee jaar opgeschoven (van 60 tot 62 jaar). Het minimaal aantal gewerkte jaren wordt geleidelijk op 40 jaar gebracht.

➡ Op regionaal niveau

De gewesten en gemeenschappen zijn belast met het regelgevende kader voor de opvangstructuren voor ouderen (residentiële diensten) en de diensten die hulp verlenen aan gezinnen en ouderen (niet-residentiële diensten). Daarnaast voeren ze ook elk een preventief beleid rond de gezondheid van ouderen.

Ze zijn bevoegd voor de planning, de controle en de erkenning van voorzieningen voor ouderen op basis van normen die werden vastgelegd door de federale overheid en kunnen extra normen opleggen, onder meer in het kader van hun beleid inzake kwaliteitszorg. Als gevolg van de recente institutionele akkoorden zullen de regionale overheden binnenkort nog ruimere bevoegdheden toebedeeld krijgen, zodat

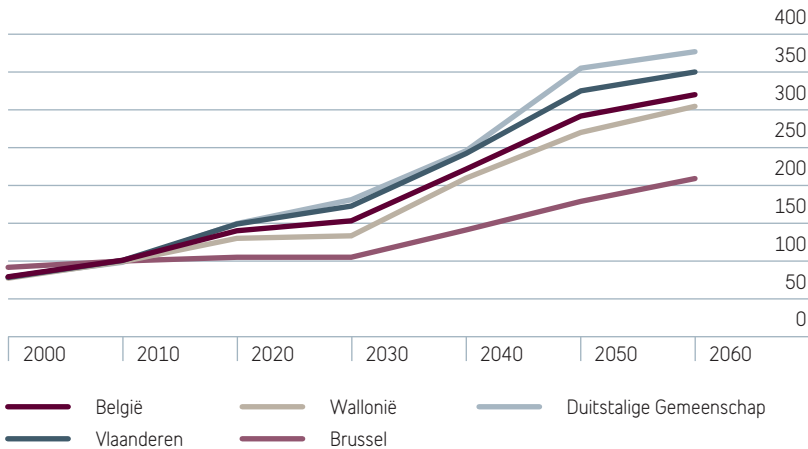
³ Het werd opgericht als een "parastatale B" door de wet van 5 september 2001 die voorzorg in een waarborg tot voortdurende vermindering van de overheidsschuld en oprichting van een Zilverfonds. Het Fonds valt onder het gezamenlijke toezicht van de minister van Financiën en de minister van Begroting. Zie de jaarverslagen op <http://zilverfonds.fgov.be>.

⁴ Wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact.

⁵ Nationale Conferentie van de Pensioenen, De toekomst van de pensioenen consolideren, tussentijds verslag, Brussel, 10 februari 2010.

Grafiek 3

Verwachte evolutie van de bevolking van 85 jaar en ouder (index 100 = 2010)



zij die aangelegenheden volledig zullen kunnen beheren, rekening houdend met specifieke regionale kenmerken.

De verschillende gewesten zijn zich al terdege bewust van de toenemende problematiek van de vergrijzing van de bevolking en hebben onlangs hun wetgeving ter zake herzien.

Tijdschema

De fasering van de evolutie van de vergrijzing van de bevolking werd hiervoor in detail toegelicht. In een eerste fase (2010-2030) zal ze betrekking hebben op de personen van 65 jaar en samenvallen met de pensionering van de naorlogse "babyboomgeneratie". Die massale uitstap uit de arbeidsmarkt zal een groter probleem vormen voor de financiering van de pensioenen dan voor die van de gezondheidszorg. Op langere termijn (2035-2060) zal de forse toename van het aantal ouderen van 85 en ouder samenvallen met een forse toename van het aantal personen met een kleinere zelfredzaamheid.

Dat fenomeen zal zich niet in de drie gewesten even sterk voordoen. In Vlaanderen is het meer uitgesproken dan in Wallonië, terwijl we in Brussel veeleer een periode van stabilisering zien, gevolgd door een beperkte toename (grafiek 3).

Financiële impact

De vergrijzing van de bevolking zal ongetwijfeld budgettaire gevolgen hebben voor de lokale besturen. De financiële impact op lokaal niveau zal waarschijnlijk minder "mechanisch" zijn dan de impact die men voorziet voor bepaalde aspecten van de sociale zekerheid, zoals de pensioenen of de langdurige zorg. Bovendien zullen de gevolgen sterk verschillen tussen gemeenten onderling omdat de demografische ontwikkeling een sterk heteroog karakter heeft.

De kosten, ten slotte, zullen grotendeels worden bepaald door de strategische keuzes die de gemeentebestuurders zullen maken in het kader van het vergrijzingsprobleem.

De vergrijzing van de bevolking zal, ongeacht haar omvang, gevolgen hebben voor de gemeentelijke middelen (vooral via de belastingheffing) en uitgaven (nieuwe lokale openbare diensten, aanpassing van de voorzieningen van algemeen nut, de pensioenen van de lokale ambtenaren ...), maar globaal ook wegen op de beheersverplichtingen van de lokale besturen (via het stabiliteitspact).

➔ Impact op de belastingontvangsten van de gemeenten

De gemeenten financieren gemiddeld bijna 50 % van hun gewone begroting via lokale belastingheffing. De opbrengst van de aanvullende belasting op de personenbelasting (PB) en op de onroerende voorheffing (OV) eist hierin het grootste aandeel op (ongeveer 80 %) en zal ongetwijfeld afnemen door de vergrijzing van de bevolking.

Pensionering gaat meestal gepaard met een aanzienlijke verlaging van het inkomensniveau. In België is het verschil tussen het wettelijk pensioen en het loon van de oudere werknemers een van de grootste van de Europese landen. Die situatie is toe te schrijven aan het lage wettelijk pensioen in ons land. De brutovervangingsratio ligt rond 35-40 % voor een alleenstaande werknemer met een loopbaan van 40 jaar⁶. De nettovervangingsratio, die veeleer de levensstandaard van de gepensioneerde weergeeft, ligt gemiddeld hoger (60-70 %) vanwege het gunstige (para)fiscale regime voor gepensioneerden. Vanuit het oogpunt van de gemeentefinanciën is de gevoelige daling van het bruto-inkomen na de pensionering echter een belangrijk gegeven, omdat dat een impact heeft op de belastbare grondslagen en bijgevolg op de opbrengst van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting.

Bovendien dreigt ook de toename van deze vorm van fiscale ontvangsten te vertragen. Het pensioen ondergaat immers een geleidelijke "devaluatie" die toeneemt naarmate het langer geleden werd toegekend. Hoe ouder de gepensioneerde, hoe lager zijn wettelijk pensioen. Doordat er geen perequatie van de pensioenen is⁷, stijgen ze trager dan de lonen. Daardoor ligt de stijging van de ontvangsten uit de personenbelasting van gepensioneerden lager dan de toename van de beroepsbevolking (en van het bbp in het algemeen).

In 2007 telde België bijna 2 miljoen gepensioneerden, d.i. 17,3 % van de totale bevolking. De extrapolaties houden

⁶ Verslag SCvV juni 2008 - Belangrijke verschillen naargelang de beroepsloopbaan (type van stelsel, loopbaanduur) en de burgerlijke staat (alleenstaande, gezin).

⁷ De pensioenen worden enkel aangepast aan de evolutie van de prijzen en eventueel aan de welvaartsevolutie.

rekening met meer dan 3,5 miljoen gepensioneerden in 2050 (nagenoeg 30 %). Het aandeel van de gepensioneerden in de totale bevolking zal de komende jaren dus sterk toenemen, wat zal resulteren in een verwachte daling van het gemiddelde gezinsinkomen en bijgevolg in een vermindering van de fiscale opbrengst (personenbelasting) die de gemeenten ontvangen.

Het aandeel van de gepensioneerde bevolking verschilt eveneens sterk, zodat de omvang van de impact van de vergrijzing van de bevolking op de opbrengst uit de gemeentelijke aanvullende belastingen eveneens grote verschillen zal vertonen. In Vlaanderen schommelt het percentage gepensioneerden ten opzichte van de totale bevolking, voor een gemiddelde van 18,4 %, tussen een minimum van 10,8 % en een maximum van 27,4 %. Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ligt het gemiddelde percentage gepensioneerden (14,4 %), rekening houdend met de jongere bevolkingsstructuur, logischerwijs lager dan in de overige gewesten. Toch zijn er sterke verschillen binnen de 19 gemeenten van de agglomeratie, met een minimum aan gepensioneerden van 7,4 % en een maximum van 22,8 %. Voor Wallonië zijn de verschillen tussen de gemeenten het minst uitgesproken en ligt het gemiddelde percentage (17,5 %) het dichtst bij het nationale gemiddelde (17,3 %).

We merken eveneens op dat de aanvullende inkomsten uit pensioenen (tweede en derde pijler) voornamelijk inkomsten uit kapitaal zijn⁸, waarop de gemeentelijke aanvullende belastingen een beperkte invloed hebben, waardoor ze niet zoveel inkomsten voor de gemeentefinanciën opleveren.

De **onroerende voorheffing** zal ongetwijfeld minder rechtstreeks door het effect van de vergrijzing van de bevolking worden beïnvloed. De kadastrale inkomens worden immers jaarlijks geïndexeerd en hebben slechts gedeeltelijk betrekking op de woningen van de gezinnen. Toch stellen we vast dat de leeftijd van de inwoners rechtstreeks verband houdt met de ouderdom van hun woning⁹ en onrechtstreeks met het comfort van die woning. De kadastrale inkomens van sommige gemeenten dreigen echter trager te stijgen door een minder dynamische vastgoedsector.

➡ Impact op de uitgaven (diensten aan de bevolking, OCMW, investeringen ...)

Hoewel een groot gedeelte van de budgettaire lasten die rechtstreeks verband houden met de vergrijzing van de bevolking (pensioenen, gezondheidszorg) ten laste van de sociale zekerheid zullen komen, zal men ongetwijfeld ook sterk gaan aankloppen bij de lokale besturen (gemeenten, provincies en OCMW's). De lokale besturen zullen hun aanbod van diensten en openbare voorzieningen moeten opvoeren om aan de specifieke behoeften van de ouderen tege-

moet te komen op het vlak van huisvesting, vervoer, sociale diensten en opvangformules.

Door de vergrijzing van de bevolking en het toenemend aantal zorgbehoevende personen zal de overheid, en vooral het OCMW, verplicht zijn om op de volgende vlakken meer tegemoet te komen ten gunste van de ouderen:

- ➔ om tegemoet te komen aan de **behoeften inzake opvang en huisvesting van ouderen**, moeten de lokale besturen investeringen doen om het aantal beschikbare bedden in woonzorgcentra en rust- en verzorgingstehuizen te verhogen). Naast de noodzakelijke uitbreiding van de infrastructuur, moet ook worden tegemoetgekomen aan de behoefte inzake renovatie en vernieuwing (wegwerken van de gemeenschappelijke kamers, gezondheidsnormen enz.);
- ➔ nieuwe opvangvormen ontwikkelen en financieren (dagcentra, serviceflats enz.);
- ➔ het dienstenaanbod uitbreiden om thuiszorg aan te moedigen: gezinshulp, thuismaaltijden, technische interventies, personenalarm ...;
- ➔ tegemoetkomen aan een groeiend aantal aanvragen voor financiële hulp om de kosten voor huisvesting en ouderenzorg te dekken. De overheid heeft erop toegezien dat de kosten voor de verstrekte verpleging en medische zorg in opvanginstellingen gedekt worden door het Riziv. De kosten voor verblijf en basiszorg daarentegen, komen ten laste van de inwoner en zijn soms moeilijk betaalbaar voor personen met een laag inkomen.

De lokale besturen zullen eveneens te maken krijgen met de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking en met de **pensioenproblematiek** in het kader van hun eigen personeelsbeheer (fiche 9 over de pensioenhervorming in de lokale sector).

Andere impact

➡ Mobiliteit

Door de vergrijzing van de bevolking zal eveneens rekening moeten worden gehouden met de kosten voor de ontwikkeling van aangepaste formules voor openbaar vervoer en andere infrastructuur om de toegang voor ouderen en mindervaliden te vergemakkelijken. Al die infrastructuurprojecten moeten op tijd worden verwezenlijkt opdat de oplossingen operationeel zijn als de behoefte concreet vorm krijgt:

- ➔ zorgen voor meer mobiliteit bij ouderen in hun wijk, zodat zij kunnen deelnemen aan het sociale leven, wordt een bijzondere opgave voor de overheid;

⁸ De meeste werknemers (72 %) ontvangen het pensioen van de tweede pijler uitsluitend in de vorm van één enkele kapitaaluitkering, terwijl slechts 10 % opteert voor een gemengde vorm (kapitaal en rente).

⁹ Vanneste D., Thomas I., Goossens L., *Woning en woonomgeving in België*, Monografie gepubliceerd in het kader van de sociaaleconomische enquête 2001, kaart IV. 27 p. 96.

- de bestaande vervoerdiensten reorganiseren voor de ouderen;
- de toegankelijkheid van de openbare gebouwen verbeteren wordt eveneens onontbeerlijk.

→ Naleven van budgettaire normen

Deze doelstelling gaat in principe verder dan het naleven van de Europese convergentiecriteria voor de overheidsfinanciën (netto te financieren saldo beperken tot 3 % van het bbp en overheidsschuld tot minder dan 60 % van het bbp). België houdt in zijn begrotingstraject eveneens rekening met de gevolgen van de **vergrijzing van de bevolking**. Het wil budgettaire overschotten boeken om in de meest kritieke periodes de meerkosten in verband met de vergrijzing te kunnen opvangen.

De economische en financiële crisis heeft de overheidsfinanciën van heel wat landen echter ernstig aangetast en bemoeilijkt dan ook het nastreven van die budgettaire doelstellingen.

Tegen die achtergrond moeten we erop wijzen dat de lokale besturen een van de componenten van de gezamenlijke overheid vormen naast de federale overheid, de deelentiteiten en de sociale zekerheid. Een van de uitdagingen zal erin bestaan na te gaan welke redelijke bijdrage aan de lokale besturen zou kunnen worden opgelegd, ook al wegen ze financieel niet het sterkst door in de totale overheidssector. Bij gebrek aan specifieke verplichtingen zullen de lokale besturen zeker moeten kunnen rekenen op de financiële mogelijkheden van hun subsidiërende overheden (voornamelijk de gewesten (zie fiche 2: het Europees Stabiliteitspact en de impact ervan op de lokale besturen).

Aanvullende informatie

Jaarverslag van de Hoge Raad van Financiën dat beschikbaar is op de website van het Federaal Planbureau: www.plan.be (rubriek: Thema's / Vergrijzing en demografie / Publicaties).

Studie van J. Pacolet et al. (SESA) van maart 2005: Vergrijzing, gezondheidszorg en ouderenzorg in België.

Planbureau – FOD Economie: Bevolkingsvooruitzichten 2010-2060 – December 2011.

Belfius Bank Research: Lokale financiën – Vergrijzing van de bevolking: impact en uitdagingen voor de lokale besturen – april 2010, www.belfius.be/onzestudies (rubriek Public & Social Banking).

→ Sociaal beleid – Actief opsporen van vereenzaamde ouderen

Op individueel vlak gaat de vergrijzing gepaard met een toenemend risico op het verlies van zelfredzaamheid (zowel in financieel als fysiek opzicht), dat echter door de verbetering van de levensomstandigheden en de medische vooruitgang naar steeds latere leeftijd werd verschoven. Als deelnemen aan het sociale leven niet meer mogelijk is, worden ouderen een zeer kwetsbare groep. Vereenzaaming is een probleem dat de lokale besturen niet alleen kunnen oplossen.

Door de grotere vereenzaaming van ouderen en de forse toename van het aantal mensen van de zogenaamde vierde leeftijd is de overheid verplicht om vooral haar beleid rond sociale cohesie, huisvesting en mobiliteit te herzien. De overheid is vaak genoodzaakt om de vroegere vormen van solidariteit tussen de generaties van het gezin te vervangen door meer formele solidariteitsmechanismen, die echter wege op de hele gemeenschap. De dagcentra bijvoorbeeld spelen hierin een proactieve rol in nauwe samenwerking met verenigingen en vrijwilligers.

→ Huisvesting

De sterke toename van kleine gezinnen, waaronder ook eenpersoonsgezinnen, zal resulteren in een **grote vraag naar kleine woningen**. De ouderen zullen ook kwalitatieve antwoorden willen voor de veiligheid van verkavelingen en de toegankelijkheid en het comfort van woningen.

Als conclusie kunnen we stellen dat de vergrijzing van de bevolking gevolgen zal hebben voor alle lokale beleidslijnen (huisvesting, stedenbouw, vervoer, sociale diensten en individuele bijstand) en een globale aanpak zal vergen van de lokale bestuurders voor ouderen.

Verwante dossiers

- De gemeentefinanciën.
- Dienstverlening voor ouderen en de OCMW-woonzorgcentra (fiche 11).
- De pensioenen van de lokale ambtenaren (fiche 9).
- Het budgettair stabiliteitspact en de ESR 95-normen (fiche 2).