

# Lokale financiën

## Vergrijzing: impact en uitdaging voor de lokale besturen

### Inhoud

|                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Demografische evolutie: recente tendensen en perspectieven</b> | <b>3</b>  |
| Bevolkingsevolutie op macro-economisch niveau                     | 3         |
| Bevolkingsevolutie op lokaal niveau                               | 14        |
| <b>Budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing</b>         | <b>24</b> |
| Gevolgen op macro-economisch niveau                               | 24        |
| Gevolgen op lokaal niveau                                         | 32        |
| <b>Strategie van de overheid om de vergrijzing aan te pakken</b>  | <b>46</b> |
| Strategie op Europees vlak                                        | 46        |
| Strategie op federaal niveau                                      | 48        |
| Regionale strategieën                                             | 50        |
| Strategie van de lokale besturen                                  | 54        |

De toenemende vergrijzing van de bevolking zal de komende decennia de structuur en de werking van onze maatschappij ingrijpend veranderen.

Het vergrijzingsthema is niet meer weg te denken uit de toekomstgerichte reflecties. Er wordt steeds meer rekening mee gehouden in de grote budgettaire, economische en sociale beleidsopties, in het wetenschappelijk onderzoek, in de media en zelfs in de commerciële strategieën van dienstverlenende en distributiebedrijven.

Voor de overheid wordt met de toenemende vergrijzing geconfronteerd. In het kader van het "Forum over de demografische toekomst van Europa" benadrukt Vladimir Spidla, Europees commissaris voor Sociale Zaken, dat wij in de toekomst alle beleidsaspecten vanuit demografisch oogpunt moeten bekijken. De impact zal zich laten voelen op het vlak van werkgelegenheid, gezondheidszorg en pensioensystemen. Het vergrijzingsprobleem is ook een uitdaging voor ons onderwijs, onze stedenbouw, het huisvestingsaanbod en de infrastructuur.

De gemeenten en de OCMW's zijn de overheidsorganen die het dichtst bij de burger staan. Via een breed spectrum van diensten staan zij als het ware in de frontlinie om de maatschappelijke implicaties van het vergrijzingsprobleem te beheren. 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 lokale besturen staan voor een loodzware uitdaging, maar, in tegenstelling tot de macro-economische aspecten (pensioenen, gezondheidszorg, budgettaire houdbaarheid ...), die ruimschoots aan bod komen in de literatuur, wordt het vergrijzingsprobleem bekeken vanuit de lokale invalshoek, vreemd genoeg weinig voor het voetlicht gebracht.

Deze publicatie wil die leemte aanvullen en behandelt het vergrijzingsprobleem zowel vanuit macro-economisch als lokaal oogpunt. De analyse omvat drie delen: wat zijn de demografische vooruitzichten? Wat zijn de budgettaire en sociale gevolgen? Welke antwoorden biedt de overheid?

#### ■ Specifieke kenmerken van de demografische ontwikkeling op lokaal niveau

Demografische analyses gebeuren gewoonlijk op nationaal of gewestelijk niveau maar zijn evengoed zeer belangrijk op lokaal vlak. Om de lokale demografische dynamiek en structuur te benaderen biedt de lokale analyseschaal een bijzondere invalshoek die vaak meer gediversifieerd is en altijd meer nuances biedt. De gemeente is immers de ruimtelijke entiteit waar de demografische verschillen het best tot uiting komen en de evolutie zeer sterk kan fluctueren tijdens een bepaalde periode.

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 de levenscyclus. De migratiebewegingen kunnen dus belangrijke verschuivingen teweegbrengen in de leeftijds piramide, waardoor de vergrijzing van de bevolking in bepaalde gemeenten sterk kan toenemen.

#### ■ Budgettaire en sociale gevolgen

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 omdat de demografische ontwikkeling een sterk heterogeen 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 de omvang, een weerslag hebben op zowel de middelen als de uitgaven van de gemeenten. De middelen zullen vooral slinken door een vermindering van de opbrengst van de inkomstenbelasting omdat het aantal gepensioneerden toeneemt,

terwijl de uitgaven verband houden met de nieuwe diensten voor hulp aan de bevolking, met de uitbreiding en modernisering van de rusthuizen en met aanpassing van de voorzieningen van algemeen nut ... Tegelijk zal deze situatie globaal ook wegen op de beheersverplichtingen van de lokale besturen (via het stabiliteitspact).

De vergrijzing resulteert echter niet alleen in een verhoging van de overheidsuitgaven, ze is eveneens een verheugend gevolg van de opmerkelijke vooruitgang van de geneeskunde, samen met de algemene verbetering van de levensomstandigheden.

Ze biedt uiteraard ook een aantal mogelijkheden. Door de stijgende levensverwachting ontstaat immers een enorm potentieel aan kennis, ervaring, knowhow en beschikbare tijd. Engagement van ouderen in het economische, sociale en politieke leven, bijvoorbeeld via het aanmoedigen van vrijwilligerswerk, zou de toenemende maatschappelijke lasten van de vergrijzing gedeeltelijk kunnen verlichten.

#### ■ Strategie van de overheid om de vergrijzing van de bevolking aan te pakken

De laatste jaren werd men zich steeds meer bewust van de uitdagingen die de vergrijzing van de bevolking op de diverse politieke niveaus (Europees, federaal, gewestelijk en lokaal) met zich meebracht. Het enorme belang dat op het spel staat, de aard zelf van de problemen, de bevoegdheden en de beschikbare speelruimte om hieraan tegemoet te komen, verschillen echter gevoelig volgens het territoriale echelon. Op alle niveaus zal men in de toekomst het bestaande beleid moeten evalueren en, in demografisch opzicht, eventueel aanpassingen moeten doorvoeren.

Het vergrijzingsprobleem aanpakken gaat voor de lokale besturen veel verder dan het aanbieden van specifieke diensten voor ouderen. Het betekent ook dat men grondig en multidisciplinair moet nadenken over de aanpassing van het hele lokale beleid (huisvesting, mobiliteit, ontspanning, ruimtelijke ordening en vernieuwing van de overheidsdiensten).

De mate waarin de lokale besturen de ouderen bijstand zullen kunnen verlenen, zal evenwel grotendeels afhangen van het federale en regionale overheidsbeleid terzake en de nieuwe initiatieven die deze ontwikkelen om de uitdagingen van de vergrijzing (hervorming van de pensioenen, financiering van de rusthuizen, budgettaire normen ...) aan te gaan.

# Demografische evolutie: recente tendensen en perspectieven

Weten hoe het bevolkingscijfer zal evolueren en hoe de bevolking is samengesteld, is van groot belang voor de vele spelers die het sociale, economische en politieke veld uitmaken van een land.

Nagenoeg alle overheidsniveaus – lokale besturen, gewesten, gemeenschappen en de federale staat – hebben te maken met de demografische evolutie. Een van hun basisopdrachten is immers de zorg voor het welzijn van de bevolking. Die overheidszorg verschilt uiteraard naar gelang de leeftijdscategorieën van de bevolking. Voor de jongste leeftijdsgroepen zorgt het beleid voor peuteropvang, kinderbijslag, onderwijzend personeel en schoolinfrastructuur. De potentiële beroepsbevolking bepaalt het beeld voor de arbeidsmarkt, de werkgelegenheid, het woningbeleid, de ruimtelijke ordening, de openbare financiën en de financiering van de sociale zekerheid. De verwachte vergrijzing zal een grote invloed hebben op de uitgaven voor medische verzorging en op het gezondheidsbeleid, de pensioenen en de ouderenzorg.

Heel wat andere actoren hebben ook veel aandacht voor de demografische evolutie. Privébedrijven houden in hun marktstudies rekening met de verwachte evolutie van de bevolking. Universitaire onderzoekscentra van hun kant, besteden in allerlei disciplines aandacht aan de gevolgen van de demografische evolutie, zoals de geneeskunde, de sociologie, de economie enz. De internationale instellingen, ten slotte, zoals het IMF, de Europese Unie of de OESO, zijn ook bijzonder geïnteresseerd in deze tendensen.

De bevolkingsstructuur geeft een indeling weer volgens geslacht, leeftijd en nationaliteit. Het gaat in feite om een momentopname op een welbepaald tijdstip, gewoonlijk 1 januari. De evolutie van de bevolking geldt voor een bepaalde periode, meestal één jaar (van 1 januari tot 31 december). Het totale bevolkingscijfer kan zowel stijgen als dalen, afhankelijk van natuurlijke bewegingen (geboorte en sterfte) en van migratiestromen (in- en uitwijking). De nationaliteitswijzigingen veranderen niets aan het totale bevolkingscijfer, maar zorgen enkel voor verschuivingen tussen de Belgische en de vreemde bevolking.

Deze studie behandelt de problematiek van de demografische ontwikkeling op twee aparte analyseniveaus die zeer complementair zijn. Een eerste hoofdstuk is gewijd aan de tendensen en perspectieven van de bevolkingsevolutie op **macro-economisch vlak** (Europese Unie, België en zijn gewesten). Voor een analyse is dit geaggregeerd niveau vrij gebruikelijk. De grote bevolkingsbestanden dienen als basis. Gewoonlijk evolueren ze zeer traag en geven ze veeleer structurele tendensen van onze maatschappij weer. Een tweede hoofdstuk handelt over de demografische ontwikkelingen op een verfijnder niveau van bestuurlijke indeling (namelijk provincie, gemeente). De demografische analyse op **lokale schaal** is dan weer zeer specifiek en biedt de mogelijkheid om het grote geografische contrast onder de aandacht te brengen op het vlak van demografie (vooral het contrast tussen de stedelijke en de veeleer landelijke zones).

## 1. Bevolkingsevolutie op macro-economisch niveau

### 1.1. Vergrijzing in Europa: trends en perspectieven

In april 2008 maakte Eurostat nieuwe demografische extrapolaties voor de 27 lidstaten van de Europese Unie (EU-27), EUROPOP2008<sup>1</sup> genoemd. Europa kent in demografisch opzicht vooral een **vergrijzing van de bevolking**<sup>2</sup>. Dit blijkt uit de convergerende ontwikkeling van de voornaamste indicatoren voor de bevolkingsevolutie (vruchtbaarheid, sterfte en migratie) in de meeste landen van de Europese Unie.

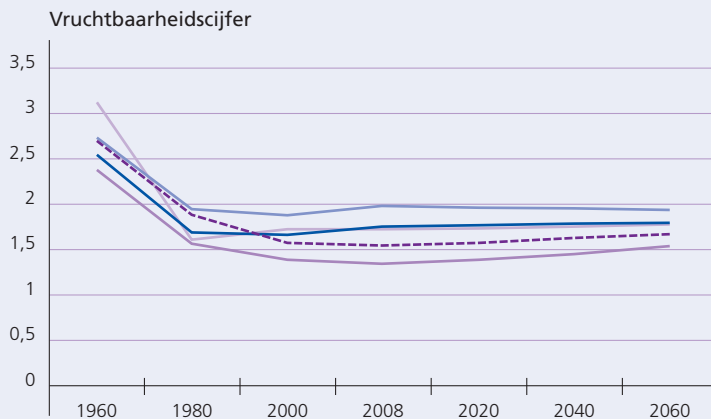
De **vruchtbaarheid** is scherp gedaald tijdens het voorbije decennium (*grafiek 1*). De totale vruchtbaarheidsratio voor de EU, d.i. het gemiddelde aantal geboorten per vrouw, is afgenomen tijdens de tweede helft van de jaren 1960 van een piek van meer dan 2,5 geboorten

<sup>1</sup> "The 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)", Working Document (Forthcoming in *European Economy* No 2/2009) (p. 39 tot 56), Eurostat.

<sup>2</sup> GIANNAKOURIS K., "Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies", *Statistics in focus*, 72/2008, Eurostat.

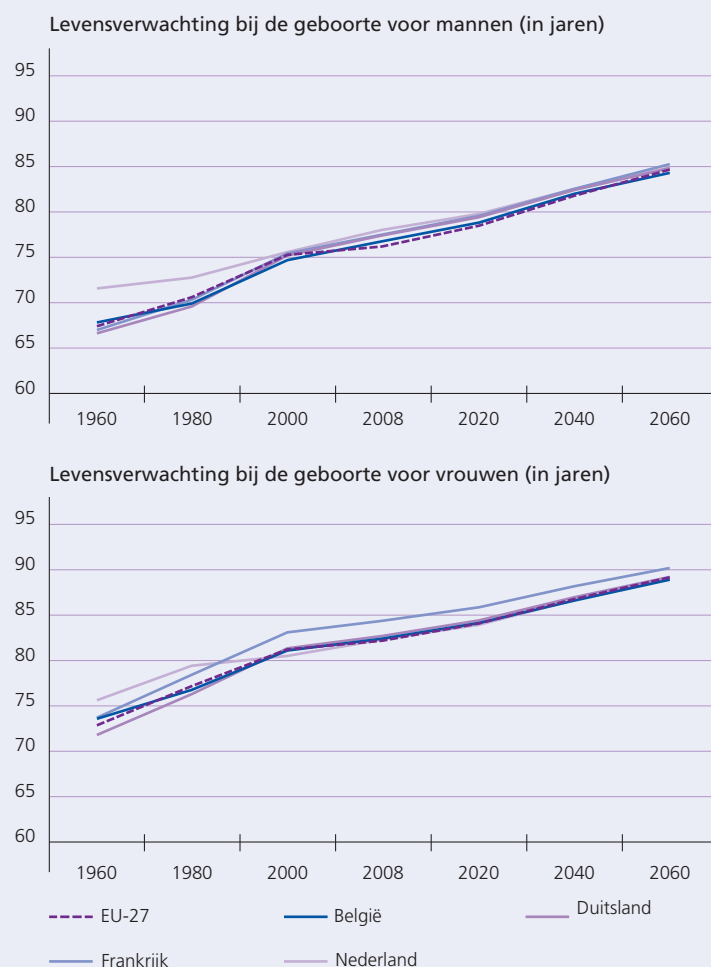
Grafiek 1

Evolutie van de vruchtbaarheid in de EU



Grafiek 2

Evolutie van de levensverwachting bij de geboorte in de EU



tijdens de “babyboom” tot ver beneden 2,1 geboorten, die nodig zijn om de bevolking op hetzelfde peil te houden. In alle lidstaten samen is de vruchtbaarheidsgraad onder de vervangingsratio gedaald, maar het tempo waarin dit gebeurde was sterk verschillend van land tot land. In 2008 bedroeg de vruchtbaarheidsgraad 1,54 in de EU en hij zal vermoedelijk opnieuw licht toenemen tot 1,60 in 2030 en 1,64 in 2060.

Sinds 1960 is de **levensverwachting** bij de geboorte in de EU aanzienlijk gestegen (*grafiek 2*). Dit was het geval in alle lidstaten, vooral bij de vrouwen. Vanaf 1990 is het verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen echter beginnen afnemen. Men verwacht dat de levensverwachting bij de geboorte zal blijven toenemen in de EU. Voor mannen zouden we evolueren van 76,1 jaar in 2008 naar 84,5 jaar in 2060, wat een toename is met 8,4 jaar. Voor vrouwen zou de stijging van de levensverwachting bij de geboorte 6,9 jaar belopen, gaande van 82 jaar in 2008 tot 89 jaar in 2060. Het verschil in levensverwachting tussen beide geslachten zou dus verder blijven afnemen.

De Europese landen zijn geleidelijk een favoriete bestemming geworden voor **migranten**. Gedurende het laatste decennium is de netto-instroom toegenomen van 500 000 personen in 1998 tot meer dan 2 miljoen in 2003. Dit cijfer vertoont sinds kort een tendens tot stabilisatie en in 2007 was er zelfs een lichte daling tot 1 880 000. De komende trends voor de migratie zijn uiterst moeilijk te voorspellen, omdat ze afhangen van zowel toekomstige sociaaleconomische factoren als van politieke ontwikkelingen (*tabel 1*). De hypothese gaat uit van een afnemende instroom, gaande van 1 680 000 personen in 2008 (0,33 % van de EU-bevolking) naar 980 000 personen in 2020 en ongeveer 800 000 tegen 2060 (0,16 % van de EU-bevolking).

Op basis van deze hypothesen zal de Europese bevolking in 2060 waarschijnlijk iets groter zijn dan nu. Ze zal ook veel ouder zijn. De totale bevolking zou stijgen van 495,4 miljoen in 2008 naar een piek van 520,1 miljoen in 2040, wat neerkomt op een aangroei met bijna 5 %. Nadien zou de bevolking met 3 % afnemen tot 2060. Er zijn evenwel grote verschillen onder de lidstaten. Terwijl in ongeveer de helft van de lidstaten de bevolking zou blijven groeien, komt er in de andere landen vermoedelijk een inkrimping van -1 % tot -25 %.

Behalve de bevolkingsevolutie is er een belangrijke verschuiving in de leeftijdsstructuur. De **vergrijzing** komt duidelijk tot uiting in de ontwikkeling van de leeftijds-piramide (*grafiek 3*). De senioren zullen een groter aandeel uitmaken van de bevolking wegens de toegenomen

Tabel 1

| Nettomigratie (in % bevolking) |      |      |
|--------------------------------|------|------|
|                                | 2008 | 2060 |
| EU-27                          | 0,33 | 0,16 |
| België                         | 0,47 | 0,19 |
| Duitsland                      | 0,19 | 0,16 |
| Frankrijk                      | 0,16 | 0,09 |
| Nederland                      | 0,05 | 0,05 |

Bron: Eurostat.

levensverwachting in de voorbije decennia en de vermoede verdere stijging van de levensverwachting in de volgende decennia. De groep van de senioren maakt de top van de piramide breder. Over dezelfde periode wordt de basis van de bevolkingspiramide smaller doordat het vruchtbaarheidscijfer permanent onder de vervangingsratio blijft. Dit leidt tot een omkering van de piramide.

Een andere illustratie van de vergrijzing van de bevolking is de toename van **de gemiddelde leeftijd**. In de EU klimt die van 40,4 jaar in 2008 naar 47,9 jaar in 2060.

Volgens de extrapolatie zal het aantal kinderen waarschijnlijk geleidelijk beginnen te dalen vanaf 2020. De bevolking op arbeidsleeftijd zal voor de EU als geheel een

Tabel 2

| Prognoses voor de totale bevolking (in miljoenen inwoners) |       |       |       |       |                   |
|------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------------------|
|                                                            | 2008  | 2020  | 2040  | 2060  | Vershil 2008-2060 |
| EU-27                                                      | 495,4 | 513,8 | 520,1 | 505,7 | 2,1 %             |
| België                                                     | 10,7  | 11,3  | 12,0  | 12,3  | 15,4 %            |
| Duitsland                                                  | 82,2  | 81,5  | 77,8  | 70,8  | -13,9 %           |
| Frankrijk                                                  | 61,9  | 65,6  | 69,9  | 71,8  | 16,0 %            |
| Nederland                                                  | 16,4  | 16,9  | 17,2  | 16,6  | 1,2 %             |

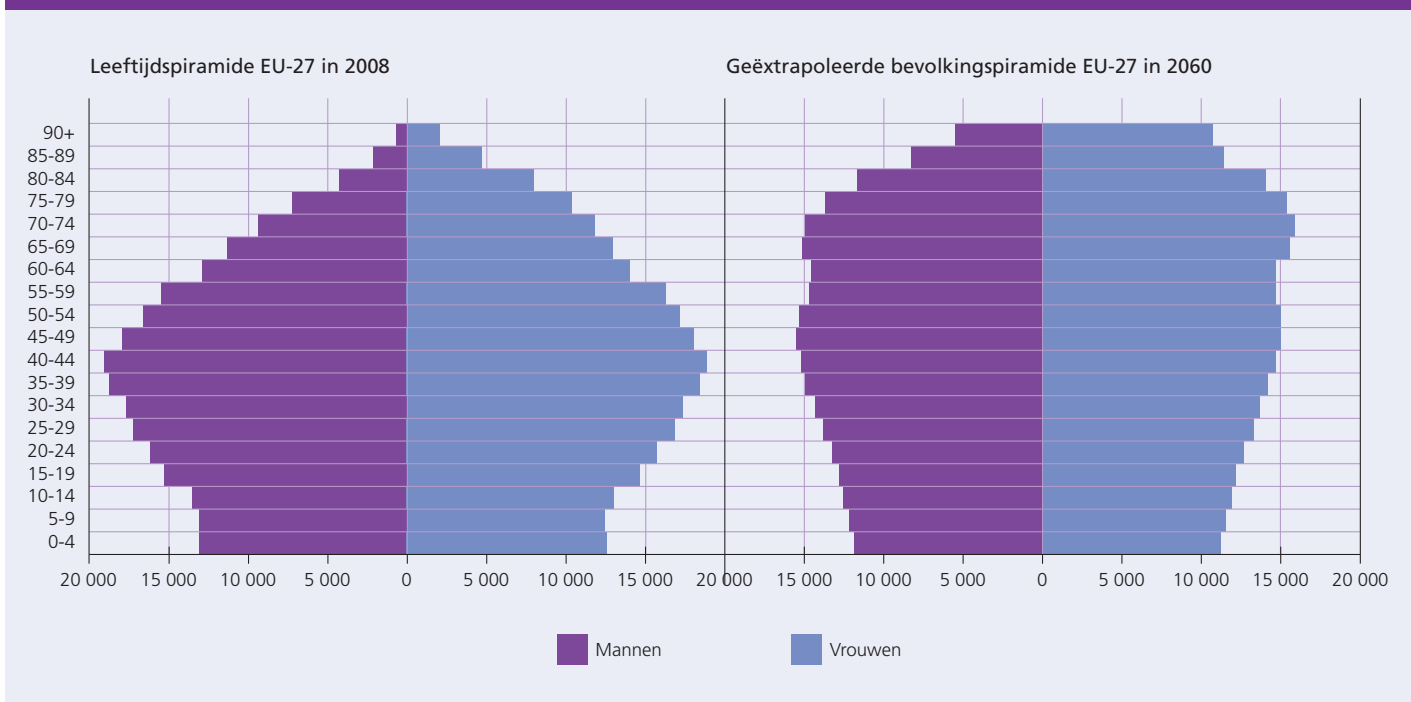
Bron: Eurostat.

hoogtepunt bereiken in 2010 en zou over de extrapolatieperiode afnemen met 15 %. De groep van de senioren (65+) zou over deze periode bijna verdubbelen, namelijk van 85 miljoen in 2008 tot 151 miljoen in 2060. De oudste bevolkingscategorie (80+) zou verdrievoudigen van 22 miljoen in 2008 tot 61 miljoen in 2060.

Het relatieve gewicht van de verschillende leeftijdsgroepen binnen de totale bevolking vertoont dan ook grote schommelingen over de extrapolatieperiode. De groep van de jongeren onder 15 jaar zal vermoedelijk vrij constant blijven, met een lichte daling van 16 % naar 14 %. De leeftijdsgroep 15 tot 64 jaar zou van 67 % naar 56 % krimpen. De groep 65+ zou van 17 % naar 30 % stijgen en een segment daarvan, de 80+, van 4 % in 2008 naar 12 % in 2060.

Grafiek 3

Vergelijking van de leeftijdspiramide van de EU-27 in 2008 en 2060 (in duizenden inwoners)



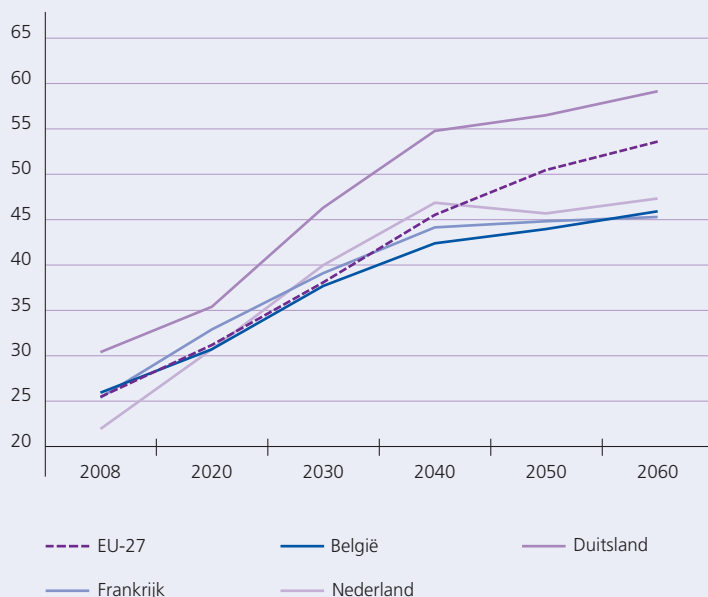
Bron: Eurostat.

Door de daling van het aandeel van de bevolking op arbeidsleeftijd en de aangroei van de oudere bevolking, zou de **afhankelijkheidsratio** (zie kader p. 12) toenemen (*grafiek 4*). Deze ratio zal vermoedelijk meer dan verdubbelen van 25,4 % in 2008 naar 53,5 % in 2060. De sterkste stijging zou zich voordoen in de periode van 2012 tot 2035. Terwijl er nu vier personen op arbeidsleeftijd zijn voor elke 65+, wordt deze verhouding in de toekomst waarschijnlijk twee voor één.

Grafiek 4

Prognoses voor de afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen in de EU

Afhankelijkheidsgraad van ouderen (65+)/(15-64)



Bron: Eurostat.

Tabel 3

België – Demografische evolutie (2000-2008)

|                                      | 2000       | 2008       | Verskil<br>2000-2008 |
|--------------------------------------|------------|------------|----------------------|
| Bevolking (op 1 januari)             | 10 239 085 | 10 666 866 | 4,2 %                |
| Natuurlijk saldo                     | 9 980      | 21 558     | 116,0 %              |
| Intern migratiesaldo                 | -          | -          | -                    |
| Extern migratiesaldo                 | 14 068     | 53 030     | 277,0 %              |
| 0-14 jaar                            | 17,63 %    | 16,91 %    | -4,1 %               |
| 15-64 jaar                           | 65,62 %    | 66,05 %    | 0,6 %                |
| 65+                                  | 16,75 %    | 17,04 %    | 1,8 %                |
| Gemiddelde leeftijd                  | 39,65      | 40,69      | 2,6 %                |
| Vergrijzingscoëfficiënt (65+)/(0-15) | 95,03 %    | 100,82 %   | 6,1 %                |
| Vergrijzingsintensiteit (80+)/(65+)  | 20,79 %    | 27,47 %    | 32,1 %               |

Bron: Federaal Planbureau en FOD Economie.

## 1.2. Recente demografische ontwikkelingen (2000-2008) in België en de gewesten

### ■ België

#### Algemene vergrijzingstendens reeds merkbaar

Tussen 2000 en 2008 is de Belgische bevolking met 4,2 % aangegroeid. Het aantal geboorten lag tegen 2008 8,6 % hoger dan in 2000, terwijl het sterftecijfer licht daalde. De verbetering van het natuurlijk saldo met 116 % wordt echter overtroffen door de bijna verdriedubbing van het (externe) migratiesaldo. Het vruchtbaarheidscijfer is opmerkelijk toegenomen over deze relatief korte periode (van 1,66 naar 1,82). Eenzelfde opmerking geldt voor de levensverwachting bij de geboorte, die bij de mannen toenam met 2,38 jaar en bij de vrouwen met 2,09 jaar. De jongste bevolkingsgroep blijft vrij stabiel (rond 17 %). De groep 15 tot 64 jaar groeide met 1 %. De gemiddelde leeftijd nam over deze periode toe met iets meer dan 1 jaar. De vervangingsgraad binnen de beroepsbevolking (verhouding tussen de leeftijdsgroepen 15-24 en 55-64 jaar) daalde fors van 119,56 % tot 102,06 %. De vergrijzing van de beroepsbevolking (verhouding tussen de groepen 40-64 en 15-39 jaar) daarentegen, is sterk opgelopen van 91,16 % naar 105,72 %. De vergrijzing komt nog tot uiting in de verhouding tussen de groep 65+ en de jongeren van 0 tot 15 jaar (van 95,03 % naar 100,82 %). Zelfs bij de senioren is er sprake van een toegenomen vergrijzing: de verhouding 80+/65+ nam toe van 20,79 % tot 27,47 %.

### ■ Vlaanderen

#### Snellere vergrijzing van de bevolking

Tussen 2000 en 2008 groeide de Vlaamse bevolking met 3,7 %. Het aantal geboorten steeg er met 8,5 %, maar ook het sterftecijfer is ten opzichte van de overige gewesten toegenomen, zij het met slechts 1,8 %. In 2008 lag de natuurlijke aangroei 96,8 % hoger dan in 2000. Vlaanderen heeft een positief intern migratiesaldo, dat in 2008 191,6 % hoger lag dan in 2000. Ook het extern migratiesaldo is ruim positief en was in 2008 bijna driemaal groter dan in 2000. In Vlaanderen was er verder een opvallende toename van het vruchtbaarheidscijfer in deze korte periode (van 1,56 naar 1,76), maar die trend blijkt zich de jongste jaren opnieuw te stabiliseren. De levensverwachting bij de geboorte is er over deze korte periode fors toegenomen, zowel bij mannen (+2,16 jaar) als vrouwen (+1,95 jaar), maar niet zo sterk als in Wallonië. Het relatieve gewicht van de verschillende leeftijdsgroepen was de afgelopen jaren vrij stabiel in Vlaanderen. De gemiddelde leeftijd is er met 1,46 jaar het sterkst gestegen van alle gewesten. Dat Vlaanderen een snellere vergrijzing beleeft dan België in zijn geheel, komt tot uiting in de evolutie van de verschillende ratio's tussen 2000

en 2008. De verhouding tussen de beroepsbevolkingsgroepen 15-24 jaar en 55-64 jaar zakte van 112 % in 2000 naar 96 % in 2008. De vergrijzing van de beroepsbevolking, gemeten door de verhouding tussen de groep 40-64 jaar en 15-39 jaar, klom van 93 % in 2000 naar 111 % in 2008. De verhouding tussen de groep 65+ en de groep 0-15 jaar (vergrijzingscoëfficiënt) steeg van 98,13 % naar 110,44 %. De intensiteit van de vergrijzing (aandeel van de 80+ in het totaal van de 65+) nam toe van 20,31 % in 2000 tot 26,19 % in 2008.

### ■ Wallonië

#### Bevolkingsaangroei dankzij de migratiebalans

Met 3,5 % ligt de aangroei van de Waalse bevolking tussen 2000 en 2008 iets onder die van Vlaanderen. De toename van de natuurlijke aangroei (+103,1 %) vloeit voort uit de daling van het sterftecijfer (-5,3 %) en een toename van de geboorten (+0,8 %). De bevolkingstoename is echter vooral het gevolg van de positieve migratiesaldi, zowel de interne migratie (+ 115,6 %) als de externe (788,5 %), die in 2008 bijna achtmaal hoger lag dan in 2000. De toename van de vruchtbaarheid was dus niet zo groot in Wallonië (van 1,77 naar 1,84), maar de stijging van de levensverwachting bij de geboorte, zowel bij mannen (2,86 jaar) als bij vrouwen (2,40 jaar), lag hoger dan in de overige gewesten. Het relatieve gewicht van de grote leeftijdscategorieën bleef vrij stabiel.

De stijging van de gemiddelde leeftijd (met 0,9 jaar) was niet zo groot als in Vlaanderen, wat toe te schrijven is aan de omvang en de gemiddelde leeftijd van de immigratie. De vervanging van de beroepsbevolking (15-24 jaar versus 55-64 jaar) daalde van bijna 130 % in 2000 tot bijna 106 % in 2008, wat meer is dan in Vlaanderen. De vergrijzing binnen de beroepsbevolking daarentegen, evolueerde er gunstiger dan in Vlaanderen, namelijk van 91,52 % naar 105,32 %.

Ook de verhouding tussen de groep 65+ en de groep 0-15 jaar evolueerde veel gunstiger dan in Vlaanderen, namelijk van 90,24 % tot slechts 92,53 %. De intensiteit van de vergrijzing was over dezelfde periode sterker dan in Vlaanderen (van 20,26 % naar 28,64 %).

### ■ Brussel: sterke aangroei en verjonging van de bevolking door de internationale migratie

Zuiver demografisch is Brussel het gewest waar de vergrijzing het minst tot uiting komt. De aangroei van de bevolking over 2000-2008 was er het sterkst (+9,3 %). De geboorten namen er met 31,1 % toe, terwijl het sterftecijfer in 2008 8,2 % lager lag dan in 2000. Zo klom de natuurlijke aangroei met 149 %. Brussel heeft een negatief intern migratiesaldo ten opzichte van de andere gewesten, maar dit wordt ruim gecompenseerd door

Tabel 4

| Vlaanderen – Demografische evolutie (2000-2008) |           |           |                      |
|-------------------------------------------------|-----------|-----------|----------------------|
|                                                 | 2000      | 2008      | Vershil<br>2000-2008 |
| Bevolking (op 1 januari)                        | 5 940 251 | 6 161 600 | 3,7 %                |
| Natuurlijk saldo                                | 4 375     | 8 608     | 96,8 %               |
| Intern migratiesaldo                            | 2 211     | 6 448     | 191,6 %              |
| Extern migratiesaldo                            | 5 909     | 22 853    | 286,7 %              |
| 0-14 jaar                                       | 17,05 %   | 16,15 %   | -5,3 %               |
| 15-64 jaar                                      | 66,22 %   | 66,02 %   | -0,3 %               |
| 65+                                             | 16,73 %   | 17,83 %   | 6,6 %                |
| Gemiddelde leeftijd                             | 39,96     | 41,41     | 3,6 %                |
| Vergrijzingscoëfficiënt (65+)/(0-15)            | 98,13 %   | 110,44 %  | 12,5 %               |
| Vergrijzingsintensiteit (80+)/(65+)             | 20,31 %   | 26,19 %   | 28,9 %               |

Bron: Federaal Planbureau en FOD Economie.

Tabel 5

| Wallonië – Demografische evolutie (2000-2008) |           |           |                      |
|-----------------------------------------------|-----------|-----------|----------------------|
|                                               | 2000      | 2008      | Vershil<br>2000-2008 |
| Bevolking (op 1 januari)                      | 3 339 516 | 3 456 775 | 3,5 %                |
| Natuurlijk saldo                              | 2 192     | 4 451     | 103,1 %              |
| Intern migratiesaldo                          | 3 650     | 7 870     | 115,6 %              |
| Extern migratiesaldo                          | 1 199     | 10 653    | 788,5 %              |
| 0-14 jaar                                     | 18,60 %   | 17,72 %   | -4,7 %               |
| 15-64 jaar                                    | 64,62 %   | 65,89 %   | 2,0 %                |
| 65+                                           | 16,78 %   | 16,39 %   | -2,3 %               |
| Gemiddelde leeftijd                           | 39,26     | 40,17     | 2,3 %                |
| Vergrijzingscoëfficiënt (65+)/(0-15)          | 90,24 %   | 92,53 %   | 2,5 %                |
| Vergrijzingsintensiteit (80+)/(65+)           | 20,26 %   | 28,64 %   | 41,3 %               |

Bron: Federaal Planbureau en FOD Economie.

Tabel 6

| Brussel – Demografische evolutie (2000-2008) |         |           |                      |
|----------------------------------------------|---------|-----------|----------------------|
|                                              | 2000    | 2008      | Vershil<br>2000-2008 |
| Bevolking (op 1 januari)                     | 959 318 | 1 048 491 | 9,3 %                |
| Natuurlijk saldo                             | 3 413   | 8 499     | 149,0 %              |
| Intern migratiesaldo                         | -5 861  | -14 318   | 144,3 %              |
| Extern migratiesaldo                         | 6 960   | 19 524    | 180,5 %              |
| 0-14 jaar                                    | 17,83 % | 18,71 %   | 4,9 %                |
| 15-64 jaar                                   | 65,40 % | 66,72 %   | 2,0 %                |
| 65+                                          | 16,77 % | 14,57 %   | -13,1 %              |
| Gemiddelde leeftijd                          | 39,05   | 38,11     | -2,4 %               |
| Vergrijzingscoëfficiënt (65+)/(0-15)         | 94,09 % | 77,88 %   | -17,2 %              |
| Vergrijzingsintensiteit (80+)/(65+)          | 25,52 % | 32,29 %   | 26,5 %               |

Bron: Federaal Planbureau en FOD Economie.

het extern migratiesaldo, dat in 2008 180,5 % hoger lag dan in 2000. Het vruchtbaarheidscijfer ligt er het hoogst (2,07 in 2008). Ook hier nam de levensverwachting bij de geboorte toe, zowel bij mannen als vrouwen, maar niet zo sterk als nationaal. Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat de gemiddelde leeftijd er daalde van

39,05 jaar naar 38,11 jaar. De vervangingsgraad van de beroepsbevolking ging in Brussel minder achteruit dan nationaal en de vergrijzing van de beroepsbevolking was er minder uitgesproken. Het aantal ouderen ten opzichte van het aantal jongeren is in Brussel afgenomen, maar bij de senioren is er een duidelijke vergrijzing.

### 1.3. Demografische extrapolatie op lange termijn (2007-2060) voor België en zijn gewesten

De nieuwe bevolkingsvooruitzichten 2007-2060 voor België dateren van mei 2008<sup>3</sup> en zijn, net als de voorgaande, het resultaat van een nauwe samenwerking tussen de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (AD SEI) en het Federaal Planbureau (FPB), in samenwerking met een Wetenschappelijk Begeleidingscomité samengesteld uit academici en vertegenwoordigers van federale, gewest- of gemeenschapsinstellingen, die alle betrokken zijn bij de analyse van de bevolkingsloop en de uitwerking van de vooruitzichten. De bevolkingsvooruitzichten 2007-2060 nemen als startpunt de waarnemingen op 1 januari 2007 en werden uitgewerkt per leeftijd, geslacht en arrondissement.

Om dergelijke extrapolaties te kunnen maken, moeten natuurlijk een reeks **hypothesen**<sup>4</sup> worden geformuleerd voor de verschillende parameters die de evolutie van de bevolking bepalen: sterfte, vruchtbaarheid, interne en externe migratie (*tabel 7*).

## Evolutie van de bevolking (2006-2060)

### ■ België

#### Geleidelijke vertraging van de bevolkingsgroei

Op het nationale niveau blijven de geboorten gedurende de volledige extrapolatieperiode boven het peil van 2006 (121 382 eenheden). Het sterftecijfer, dat in 2006 101 587 bedroeg, zou blijven stijgen tot 134 422 eenheden in 2050. Het natuurlijk saldo van België zou na 2040 opnieuw negatief worden.

Op het niveau van het land bedraagt het interne migratiesaldo nul, omdat elke inwijking overeenstemt met een uitwijking elders op het grondgebied.

Het internationale migratiesaldo van 49 536 in 2006 stijgt naar een maximum in de eerstvolgende jaren, maar daalt nadien.

Het natuurlijk saldo en het migratiesaldo duwen de bevolking de hoogte in. In 2006 bedroeg de jaarlijkse bevolkingsaan groei 69 331 eenheden, tegen vermoedelijk 78 620 in 2010. Daarna zakt de aangroei opnieuw (21 375 eenheden in 2050).

### ■ Vlaanderen

#### Deficitaire natuurlijke balans vanaf 2030

In Vlaanderen zou het jaarlijkse aantal sterfgevallen fors toenemen, namelijk van 56 179 in 2006 tot bijna 80 000 in 2050. Aangezien de vruchtbaarheid lager lag in Vlaan-

<sup>3</sup> "Planbureau en Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie, Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060", *Planning paper 105*, mei 2008, [www.plan.be](http://www.plan.be).

<sup>4</sup> Zie gedetailleerde voorstelling van de hypothese in "Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060", *Planning paper 105*, mei 2008, p. 59-98.

Tabel 7

België – Voornaamste hypothese voor de bevolkingsvooruitzichten (2006-2060)

|                                             | 2006    | 2010    | 2020    | 2030    | 2040    | 2050    | 2060    |
|---------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Gemiddeld aantal kinderen per vrouw         | 1,80    | 1,84    | 1,78    | 1,76    | 1,75    | 1,76    | 1,77    |
| Levensverwachting bij de geboorte – Mannen  | 77,02   | 77,87   | 79,61   | 81,17   | 82,63   | 83,99   | 85,27   |
| Levensverwachting bij de geboorte – Vrouwen | 82,65   | 83,86   | 85,51   | 87,03   | 88,43   | 89,73   | 90,94   |
| Geboorten                                   | 121 382 | 127 123 | 130 195 | 125 811 | 127 827 | 129 621 | 129 745 |
| Sterfgevallen                               | 101 587 | 104 494 | 109 593 | 113 727 | 125 581 | 134 422 | 133 428 |
| Extern migratiesaldo                        | 49 536  | 55 991  | 39 119  | 17 407  | 19 473  | 26 176  | 28 707  |

Bron: Federaal Planbureau.

Tabel 8

België – Bevolkingsevolutie (2006-2060)

|                        | 2006       | 2010       | 2020       | 2030       | 2040       | 2050       | 2060       |
|------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Bevolking op 1 januari | 10 511 382 | 10 807 396 | 11 538 332 | 11 982 074 | 12 227 315 | 12 439 135 | 12 662 761 |
| Natuurlijk saldo       | 19 795     | 22 629     | 20 602     | 12 084     | 2 246      | -4 801     | -3 683     |
| Extern migratiesaldo   | 49 536     | 55 991     | 39 119     | 17 407     | 19 473     | 26 176     | 28 707     |
| Bevolkingsgroei        | 69 331     | 78 620     | 59 721     | 29 491     | 21 719     | 21 375     | 25 024     |
| Bevolkingsgroei        | 0,66 %     | 0,73 %     | 0,52 %     | 0,25 %     | 0,18 %     | 0,17 %     | 0,20 %     |

Bron: Federaal Planbureau.

| Vlaanderen – Bevolkingsevolutie (2006-2060) |               |               |               |               |               |               |               | Tabel 9 |
|---------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------|
|                                             | 2006          | 2010          | 2020          | 2030          | 2040          | 2050          | 2060          |         |
| Bevolking op 1 januari                      | 6 078 600     | 6 230 774     | 6 586 713     | 6 784 502     | 6 881 947     | 6 947 915     | 7 010 539     |         |
| Natuurlijk saldo                            | 9 476         | 8 617         | 3 980         | -2 316        | -7 601        | -12 720       | -12 045       |         |
| Intern migratiesaldo                        | 6 377         | 7 210         | 7 238         | 7 505         | 7 280         | 7 462         | 7 875         |         |
| Extern migratiesaldo                        | 21 546        | 23 805        | 16 097        | 7 169         | 8 123         | 11 013        | 12 213        |         |
| <b>Bevolkingsgroei</b>                      | <b>37 399</b> | <b>39 632</b> | <b>27 315</b> | <b>12 358</b> | <b>7 802</b>  | <b>5 755</b>  | <b>8 043</b>  |         |
| <b>Bevolkingsgroei (in %)</b>               | <b>0,62 %</b> | <b>0,64 %</b> | <b>0,41 %</b> | <b>0,18 %</b> | <b>0,11 %</b> | <b>0,08 %</b> | <b>0,11 %</b> |         |

Bron: Federaal Planbureau.

| Wallonië – Bevolkingsevolutie (2006-2060) |               |               |               |               |               |               |               | Tabel 10 |
|-------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------|
|                                           | 2006          | 2010          | 2020          | 2030          | 2040          | 2050          | 2060          |          |
| Bevolking op 1 januari                    | 3 413 978     | 3 504 559     | 3 751 511     | 3 941 781     | 4 081 058     | 4 202 056     | 4 324 570     |          |
| Natuurlijk saldo                          | 3 650         | 4 738         | 5 390         | 3 891         | 373           | -1 693        | -1 519        |          |
| Intern migratiesaldo                      | 7 080         | 8 514         | 9 143         | 9 317         | 9 280         | 9 428         | 9 550         |          |
| Extern migratiesaldo                      | 10 402        | 11 441        | 7 675         | 2 526         | 2 817         | 4 299         | 4 796         |          |
| <b>Bevolkingsgroei</b>                    | <b>21 132</b> | <b>24 693</b> | <b>22 208</b> | <b>15 734</b> | <b>12 470</b> | <b>12 034</b> | <b>12 827</b> |          |
| <b>Bevolkingsgroei (in %)</b>             | <b>0,62 %</b> | <b>0,70 %</b> | <b>0,59 %</b> | <b>0,40 %</b> | <b>0,31 %</b> | <b>0,29 %</b> | <b>0,30 %</b> |          |

Bron: Federaal Planbureau.

| Brussel – Bevolkingsevolutie (2006-2060) |               |               |               |               |               |               |               | Tabel 11 |
|------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------|
|                                          | 2006          | 2010          | 2020          | 2030          | 2040          | 2050          | 2060          |          |
| Bevolking op 1 januari                   | 1 018 804     | 1 072 063     | 1 200 108     | 1 255 791     | 1 264 310     | 1 289 164     | 1 327 652     |          |
| Natuurlijk saldo                         | 6 669         | 9 274         | 11 232        | 10 509        | 9 474         | 9 612         | 9 881         |          |
| Intern migratiesaldo                     | -13 457       | -15 724       | -16 381       | -16 822       | -16 500       | -16 890       | -17 425       |          |
| Extern migratiesaldo                     | 17 588        | 20 745        | 15 347        | 7 712         | 8 533         | 10 864        | 11 698        |          |
| <b>Bevolkingsgroei</b>                   | <b>10 800</b> | <b>14 295</b> | <b>10 198</b> | <b>1 399</b>  | <b>1 447</b>  | <b>3 586</b>  | <b>4 154</b>  |          |
| <b>Bevolkingsgroei (in %)</b>            | <b>1,06 %</b> | <b>1,33 %</b> | <b>0,85 %</b> | <b>0,11 %</b> | <b>0,11 %</b> | <b>0,28 %</b> | <b>0,31 %</b> |          |

Bron: Federaal Planbureau.

deren, zouden er meer sterfgevallen dan geboorten zijn in 2030 en de volgende decennia. Het natuurlijk saldo zou daardoor negatief worden. Het saldo van de interne migraties, 6 377 in 2006, zou stijgen naar 7 505 in 2030 en daarna stabiliseren. Het externe saldo zou licht stijgen, van 21 546 in 2006 tot 23 805 in 2010, en daarna vrij sterk krimpen tot 16 097 in 2020 en slechts 7 169 in 2030. De jaarlijkse bevolkingsaangroei met 37 399 eenheden in 2006, zou stijgen tot 39 632 in 2010. Hij zou nadien drastisch afnemen (minder dan 10 000 personen vanaf 2040) door de deficitaire natuurlijke balans en de terugloop van de externe migratie.

#### ■ Wallonië

##### Interne migratie blijft bevolkingsgroei ondersteunen

Ook in Wallonië zou het sterftcijfer sterk stijgen, maar in mindere mate dan in Vlaanderen, namelijk van 35 863 in 2006 tot 45 174 in 2060. Het natuurlijk saldo zou vanaf 2050 negatief zijn.

Het interne migratiesaldo is groter in Wallonië dan in Vlaanderen. Het zou stijgen van 7 080 in 2006 tot 9 550 in 2060. Het externe migratiesaldo zal vermoedelijk licht toenemen van 10 402 in 2006 tot 11 441 in 2010 en daarna over de hele periode gevoelig dalen (4 796 eenheden in 2060).

De jaarlijkse bevolkingsaangroei met 21 132 eenheden in 2006, zou stijgen tot 24 693 in 2010. Daarna zou hij geleidelijk afnemen en zich stabiliseren rond 12 000 personen in 2040.

#### ■ Brussel

##### Natuurlijke balans blijft dynamisch en compenseert het aantal uitwijkingen

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zouden de geboorten nog sterk stijgen gedurende de enkele jaren waarin de internationale migratie blijft toenemen, namelijk van 16 214 geboorten in 2006 tot 20 117 geboorten in 2020. Het sterftcijfer daarentegen, stijgt slechts licht. De bevolking is vrij jong en veel interne migranten verlaten het

gewest naarmate ze ouder worden. Het natuurlijk saldo van het gewest blijft positief tijdens de volledige periode en zou in 2020 op 11 232 uitkomen, tegen 6 669 in 2006. Dit gewest kent continu een negatieve interne netto-uitwijking. Het interne migratiesaldo zal waarschijnlijk evolueren van -13 457 in 2006 naar -17 425 in 2060.

Het externe migratiesaldo daarentegen, is ruimschoots positief. Het zou stijgen van 17 588 in 2006 naar 20 745 in 2010 en daarna teruglopen. De jaarlijkse aangroei van de bevolking met 10 800 eenheden in 2006 zou kunnen verminderen tot slechts 1 399 in 2030, maar hij zou wel

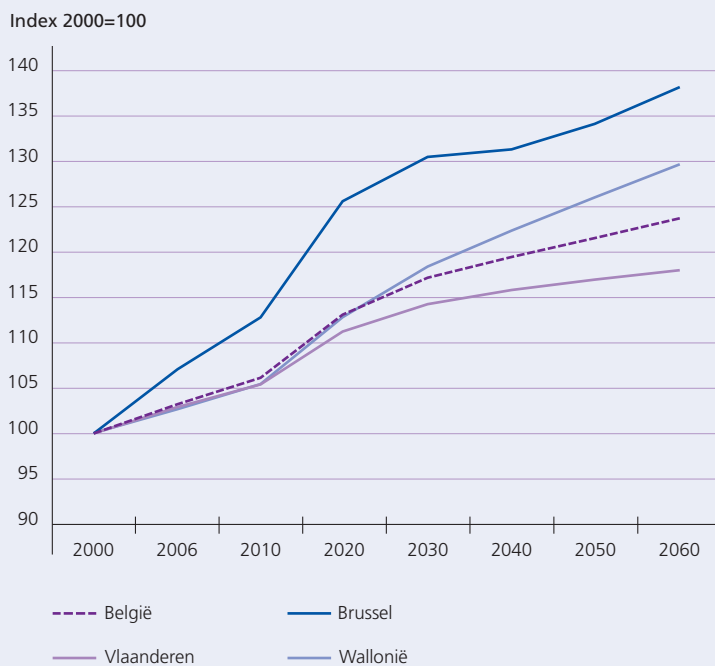
positief blijven. De groei zal tot 2060 vermoedelijk onder 5 000 eenheden blijven.

De Belgische bevolking zou gevoelig stijgen over de periode 2006-2060, namelijk met 20,5 %. De grootste stijging zou zich voordoen in de periode 2010-2020 (grafiek 5).

De aangroei zou aanzienlijk zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (+30,3 %). Hij zou 26,7 % bedragen in Wallonië en duidelijk minder groot zijn in Vlaanderen (+15,3 %). Het aandeel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de bevolking van het land zou daardoor stijgen van 9,7 % in 2006 tot 10,5 % in 2060. Vlaanderen zou zijn aandeel zien dalen, van 57,8 % naar 55,4 %, terwijl het aandeel van Wallonië zou toenemen van 32,5 % naar 34,2 %.

Grafiek 5

België en zijn gewesten – Prognoses voor de bevolkingsevolutie



Bron: Federaal Planbureau.

Tabel 12

Bevolkingsstructuur (2007-2060) per gewest (in % van de bevolking)

|                    | Vlaanderen |      | Wallonië |      | Brussel |      |
|--------------------|------------|------|----------|------|---------|------|
|                    | 2007       | 2060 | 2007     | 2060 | 2007    | 2060 |
| Jonger dan 15 jaar | 16,2       | 15,0 | 17,8     | 16,1 | 18,6    | 18,5 |
| 15-64 jaar         | 65,9       | 57,2 | 65,7     | 58,0 | 66,7    | 61,8 |
| 65 jaar en ouder   | 17,8       | 27,7 | 16,5     | 25,9 | 14,8    | 19,7 |
| 65 tot 79 jaar     | 13,3       | 16,6 | 11,9     | 15,9 | 10,1    | 12,1 |
| 80 jaar en ouder   | 4,5        | 11,1 | 4,6      | 10,0 | 4,7     | 7,6  |

Bron: Federaal Planbureau.

### Bevolkingsstructuur (2007-2060)

#### ■ België: Inversie van de leeftijds piramide door de vergrijzing

Het relatieve aandeel van de jongeren van 0 tot 14 jaar zal vermoedelijk vrij stabiel blijven over de hele extrapolatieperiode. Het relatieve aandeel van de leeftijdsgroepen 15 tot 39 jaar en 40 tot 64 jaar zou verminderen van respectievelijk 32,2 % en 33,7 % tot respectievelijk 28,7 % en 29,3 %. In aantal eenheden zou dit echter neerkomen op een stabilisatie rond 3,6 miljoen voor de groep van 15 tot 39 jaar en rond 3,7 miljoen voor de groep 40 tot 64 jaar. Het aantal personen van 65 tot 79 jaar zou met 53,2 % stijgen tot ruim 2 miljoen in 2060. In 2060 zouden de personen ouder dan 80 jaar meer dan 10 % van de bevolking vertegenwoordigen, tegen 4,6 % nu.

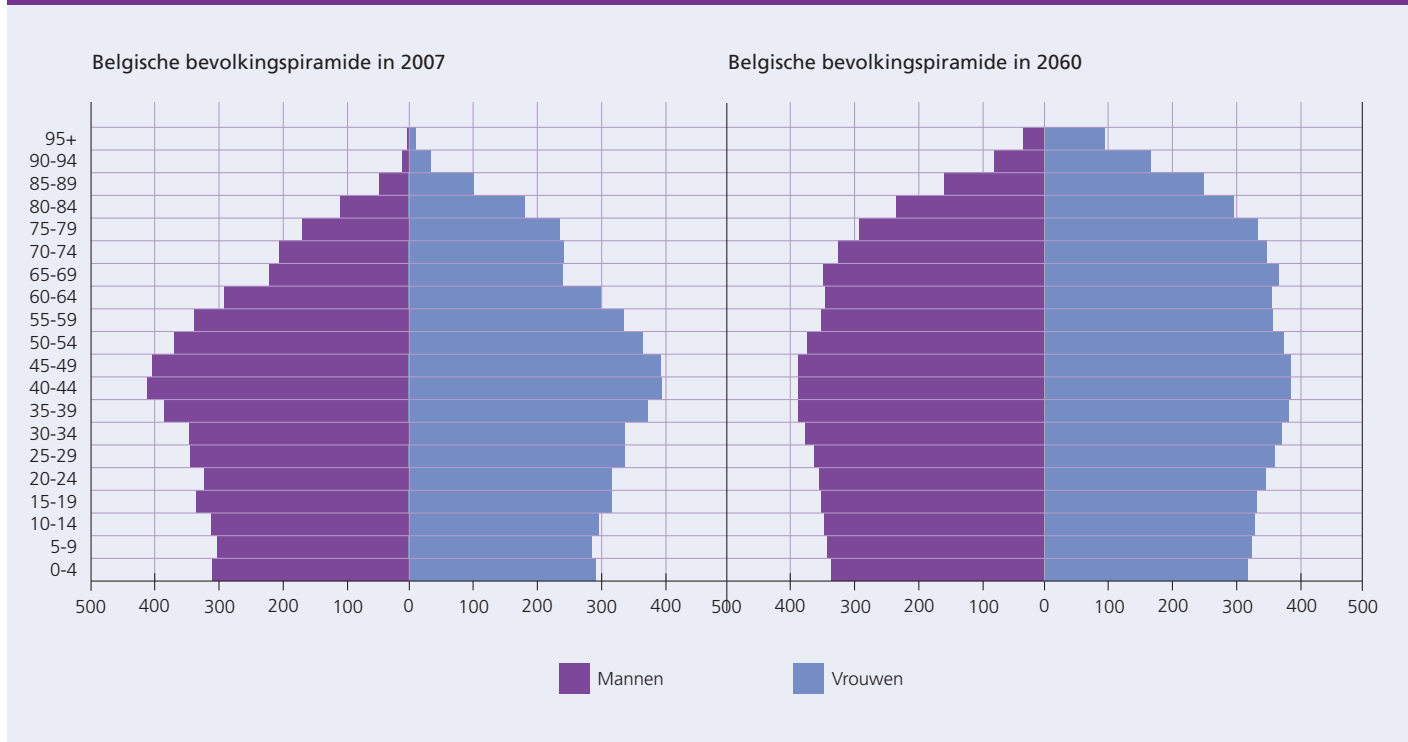
Zoals voor de evolutie van de bevolkingspiramide van de hele EU-27, zal de Belgische bevolkingspiramide tussen 2008 en 2060 omslaan, zij het minder uitgesproken (grafiek 6).

#### ■ Vlaanderen: de groep boven 65 jaar zou vanaf 2040 meer dan een kwart van de bevolking vertegenwoordigen

Het aantal jongeren in Vlaanderen van 0 tot 14 jaar zou redelijk stabiel blijven en licht het miljoen overschrijden. Het aantal personen van 15 tot 39 jaar zou dalen tijdens de eerste jaren van de extrapolatieperiode en vervolgens redelijk stabiel blijven en op meer dan 1,9 miljoen uitkomen. Het aantal personen van 40 tot 64 jaar zou rond 2 miljoen schommelen. Vooral in Vlaanderen merkt men een stijging van het aantal senioren. De groep van personen ouder dan 65 jaar zou toenemen van 17,8 % tot 27,7 % van de totale bevolking (tabel 12). Het aantal personen ouder dan 80 jaar zou 2,8 maal groter worden over de periode 2007-2060.

Grafiek 6

## Belgische bevolkingspiramide (2007-2060) (in duizenden inwoners)



Bron: Federaal Planbureau.

### ■ Wallonië: 10 % van de bevolking ouder dan 80 jaar in 2060

Wallonië zou een toename van alle leeftijdsklassen kennen. De groep personen van 65 jaar en ouder zou ook sterk toenemen. Het aandeel ervan in de bevolking zou stijgen van 16,5 % in 2007 tot 25,9 % in 2060. Het aantal personen ouder dan 80 jaar zou zich over de periode 2007-2060 met 2,7 vermenigvuldigen.

### ■ Brussel: veel minder sterke vergrijzing van de bevolking

De bevolking van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou tijdens de periode gevoelig moeten stijgen door een sterke immigratie en een hoge vruchtbaarheidsgaad bij

de allochtonen. Alle leeftijdsgroepen vertonen een stijging in absolute waarden. In tegenstelling tot een vrij stabiel aandeel jongeren (18,5 %), zien we bij de oudere groepen een gevoelige toename in 2060, zij het toch minder dan in de andere gewesten. Het aantal personen van 80 jaar en ouder zal over de betrokken periode 2,1 maal groter worden.

### Demografische indicatoren voor België

Het aandeel van de senioren in de bevolking stijgt aanzienlijk. Na 2040 zal één persoon op vier 65 jaar of ouder zijn. De gemiddelde leeftijd zou tussen 2007 en 2060 toenemen met meer dan 4,4 jaar tot 45,01 jaar (tabel 13).

België – Demografische indicatoren (2007-2060)

Tabel 13

|                                                          | 2007     | 2010     | 2020     | 2030     | 2040     | 2050     | 2060     |
|----------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Gemiddelde leeftijd                                      | 40,59    | 40,87    | 41,74    | 42,98    | 44,18    | 44,74    | 45,01    |
| Vergrijzing (65+)/((0-15)                                | 100,69 % | 101,67 % | 112,09 % | 137,07 % | 157,51 % | 162,21 % | 166,59 % |
| Intensiteit vergrijzing (80+)/((65+)                     | 26,72 %  | 28,55 %  | 28,72 %  | 28,50 %  | 33,93 %  | 39,21 %  | 39,50 %  |
| Afhankelijkheid (0-14)+(65+)/((15-64)                    | 51,71 %  | 51,68 %  | 57,25 %  | 64,42 %  | 69,02 %  | 70,97 %  | 72,52 %  |
| Afhankelijkheid senioren (65+)/((15-64)                  | 25,94 %  | 26,05 %  | 30,26 %  | 37,25 %  | 42,22 %  | 43,90 %  | 45,32 %  |
| Veroudering potentiële beroepsbevolking (40-64)/((15-39) | 104,40 % | 107,61 % | 107,81 % | 103,94 % | 102,19 % | 101,42 % | 102,21 % |

Bron: Federaal Planbureau.

In 2007 waren er al meer oudere (40 tot 64) dan jongere personen (15-39) in de potentiële beroepsbevolking (104,40). Deze verhouding zou verder stijgen naar 107,81 in 2020 en vervolgens geleidelijk verminderen, waardoor de beroepsbevolking langzaam zou verjongen. De vergrijzing van de bevolking neemt toe. In plaats van

101 personen van 65 jaar of ouder voor 100 jongeren van 0 tot 14 jaar, zoals in 2007, zouden dat in 2060 167 personen zijn. De afhankelijkheidscoëfficiënt van de ouderen zou stijgen van 26 % in 2007 tot 45 % in 2060, wat overeenkomt met een aangroei van 73 %. Door deze verhouding om te keren, krijgt men het aantal personen van de

## Demografische indicatoren



Over het algemeen wordt de vergrijzingsgraad van de bevolking bepaald door de toename van het aandeel van de senioren in de totale bevolking (aandeel in % van de groep ouder dan 65 jaar) of aan de hand van de berekening van de gemiddelde leeftijd van deze bevolkingsgroep. Deze elementaire indicatoren geven echter slechts een partieel beeld van het fenomeen van de vergrijzing, die in feite resulteert uit het geheel van wijzigingen in de leeftijdsstructuur en niet enkel uit de toename van de verhouding senioren.

Analisten maken daarom gebruik van diverse **demografische indicatoren** die beter de omvang van de wijziging in de leeftijdspiramide weergeven. Op grond van een indeling van de bevolking in leeftijdstranches van 15 of 20 jaar zijn deze indicatoren gebaseerd op een aantal ratio's die het relatieve gewicht van de diverse leeftijds-categorieën binnen de bevolking weergeven. Ze weerspiegelen ook de sociaaleconomische verschuivingen aangezien de leeftijdscategorieën schematisch overeenkomen, of toch potentieel, met activiteitsstatuten (namelijk schoolbevolking, beroepsbevolking en gepensioneerde bevolking).

De gehanteerde demografische drempels kunnen echter enigszins arbitrair overkomen, zoals voor het aflijnen van de "jongere" bevolking (minder dan 15 of 20 jaar) en de "gepensioneerde" bevolking (ouder dan 60 of 65 jaar) of als het gaat om het omschrijven van de "vierde leeftijd". De relevantie van deze drempels verschilt in feite van het ene land tot het andere, afhankelijk van de mate van economische ontwikkeling, demografische evolutie en zelfs van historische en culturele tradities.

Wat ook het ruimtelijke analyseniveau is, we baseren ons in deze studie op de leeftijdsdrempels die de internationale en nationale instanties voor statistiek (Eurostat, Planbureau, FOD Economie ...) gebruiken, omdat die garant staan voor een zekere cohesie in de vergelijkingen van de referentiewaarden (namelijk de bevolkingstranches van minder dan 15 jaar, van 15 tot 39 jaar, van 40 tot 64 jaar, van 65 tot 79 jaar en van meer dan 80 jaar).

De voornaamste demografische indicatoren die berekend worden op basis van deze leeftijdstranches zijn:

- **Vergrijzingscoëfficiënt**

Deze coëfficiënt legt een verband tussen het aandeel van de senioren (65 jaar en ouder) en dat van de jongsten (minder dan 15 jaar), d.w.z. de top en de basis van de leeftijdspiramide. Bij een "klassieke" piramide is deze coëfficiënt kleiner dan 100 %. In de geïndustrialiseerde landen bedraagt deze ratio minstens 100 %, wat tot uiting komt in een inversie van de leeftijds-piramide door de vergrijzing van de bevolking.

- **Afhankelijkheidscoëfficiënt**

Deze coëfficiënt wordt verkregen door de bevolking van de meest afhankelijke leeftijdstranches (0 tot 14 jaar, 65 jaar en ouder) te delen door de bevolkingscategorieën die het best geschikt zijn om een beroepsactiviteit uit te oefenen (15 tot 64 jaar). Deze coëfficiënt geeft de verhouding weer tussen de niet-beroepsbevolking en de (potentiële) beroepsbevolking, wat resulteert in een index voor de economische last en, onrechtstreeks, de druk op de overheidsfinanciën en de sociale zekerheid.

- **Coëfficiënt voor de afhankelijkheid van de ouderen**

Het gaat over het deel van de afhankelijkheidscoëfficiënt dat enkel betrekking heeft op de leeftijdstranche 65 jaar en ouder. Hij legt dus een meer rechtstreeks verband tussen de potentiële beroepsbevolking (15 tot 64 jaar) en de gepensioneerde bevolking.

- **Coëfficiënt voor de vergrijzing van de potentiële beroepsbevolking**

Indien men de potentiële beroepsbevolking (15-64 jaar) opsplijt in twee leeftijdstranches van 25 jaar, meet deze coëfficiënt de verhouding tussen de ouderen (40-64 jaar) en de jongeren (15-39 jaar) onder hen. Dankzij deze coëfficiënt kan men dus de vergrijzing van de potentiële beroepsbevolking bepalen.

- **Coëfficiënt voor de intensiteit van de vergrijzing**

Deze coëfficiënt komt in de groep van de ouderen (ouder dan 65 jaar) overeen met het percentage van de oudsten onder hen (ouder dan 80 jaar). Voor de globale vergrijzing van de bevolking geeft deze coëfficiënt een idee van de omvang van de "vierde leeftijd" (80 jaar en ouder).

potentiële beroepsbevolking voor één persoon van 65 of ouder. Deze ondersteunende verhouding zou dalen van 3,9 nu tot 2,2 in 2060.

Grafieken 7 tot 9 vergelijken de waarden van enkele van deze coëfficiënten van het land met die van de drie gewesten.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onderscheidt zich van de andere twee gewesten door de verjonging van zijn bevolking, die is toe te schrijven aan de belangrijke immigratie vanuit het buitenland.

De coëfficiënt voor de intensiteit van de vergrijzing (grafiek 8) meet het aandeel van de oudsten in de groep van meer dan 65 jaar. Deze vertoont een sterke groei, behalve wanneer hij beïnvloed wordt door de daling van de geboorten van vóór en tijdens de tweede wereldoorlog, wat een impact zal hebben op het aantal ouderen van het midden van de jaren 2010 tot het midden van de jaren 2020.

De coëfficiënt voor de afhankelijkheid van de ouderen (grafiek 9), die een beeld geeft van het gewicht van de financiering van de pensioenen en de gezondheidszorg voor de ouderen ten laste van de beroepsbevolking, stagneert momenteel vrijwel in Vlaanderen en daalt lichtjes in Wallonië. Na 2010 zou hij aanzienlijk stijgen in beide gewesten. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou hij daarentegen aanvankelijk dalen en tegen 2020 opnieuw stijgen, maar tot een niveau dat veel lager ligt dan in de twee overige gewesten en in een traag tempo.

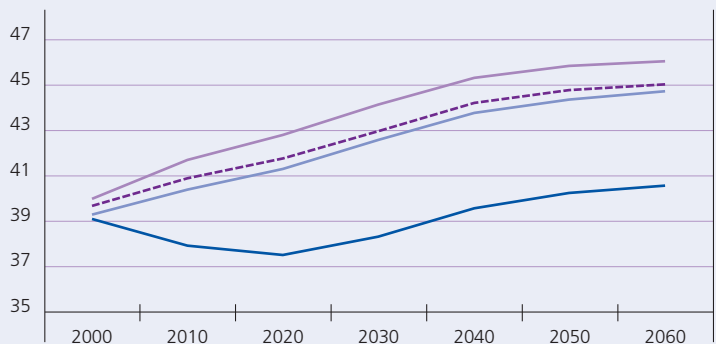
De demografische indicatoren kennen een sterk verschillend verloop naargelang de gewesten. In tegenstelling tot de andere gewesten van het land, kent **Vlaanderen** een meer uitgesproken vergrijzing van de bevolking. De gemiddelde leeftijd zou er 46,03 jaar bedragen in 2060, tegen gemiddeld 45,01 voor het land. De coëfficiënt voor de afhankelijkheid van de ouderen zou er in 2060 48,42 belopen, tegen 45,32 voor het hele land.

**Wallonië** heeft een jongere bevolking dan Vlaanderen, onder meer als gevolg van migraties uit de rest van het land en een betere vruchtbaarheid. Er is nochtans een opvallende vergrijzing van de bevolking en de indicatoren zijn er duidelijk minder gunstig dan in het **Brussels Hoofdstedelijk Gewest**. Alle indicatoren onderstrepen dat dit laatste gewest een veel jongere bevolking heeft. De gemiddelde leeftijd zou er 40,54 jaar bedragen in 2060, tegen 45,01 jaar voor het hele land. De coëfficiënt voor de afhankelijkheid van de ouderen zou er in 2060 uitkomen op slechts 31,98, tegen 45,32 voor het hele land.

Grafiek 7

Prognoses (2000-2060) van de gemiddelde leeftijd in België en de gewesten

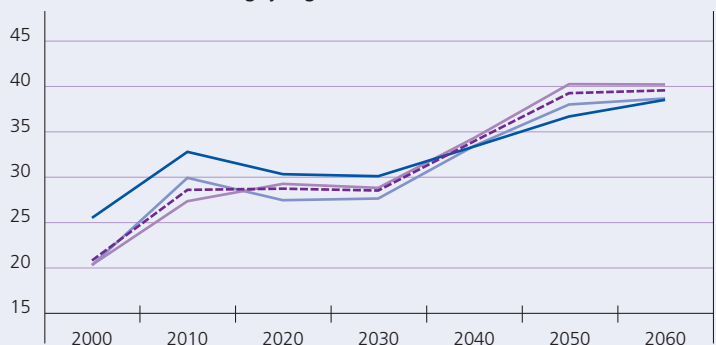
Gemiddelde leeftijd 2000-2060



Grafiek 8

Prognoses (2000-2060) voor de coëfficiënt voor de intensiteit van de vergrijzing in België en de drie gewesten

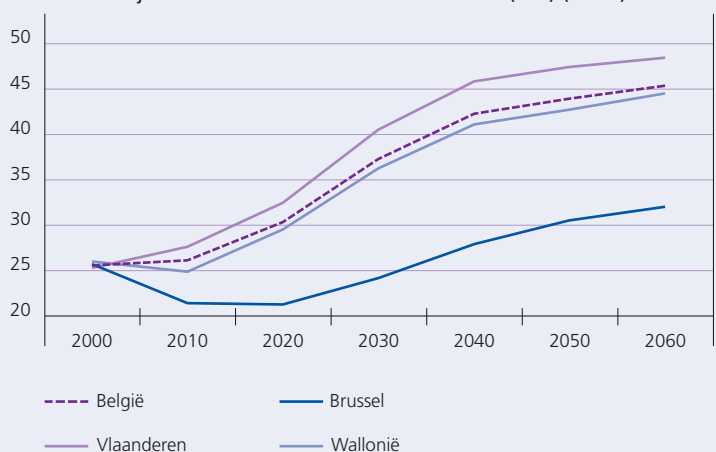
Intensiteit van de vergrijzing 2000-2060 in % (80+)/(65+)



Grafiek 9

Prognoses (2000-2060) voor de coëfficiënt voor de afhankelijkheid van de ouderen in België en de gewesten

Afhankelijkheid van de ouderen 2000-2060 in % (65+)/(15-64)



Bron: Federaal Planbureau.

## 2. Bevolkingsevolutie op lokaal niveau

De demografische analyse behandelt gewoonlijk het macro-economische niveau maar is ook zeer belangrijk op **lokaal niveau**. Deze analyseschaal biedt een bijzondere invalshoek – vaak diverser en altijd meer genuanceerd – 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 zeer sterk kan fluctueren tijdens een bepaalde periode.

De demografische evolutie op lokaal niveau heeft overigens gevolgen voor het gemeentelijk beleid. Ze bepaalt niet alleen de planning van de diensten en projecten voor gemeentelijke voorzieningen van algemeen nut (crèches, rusthuizen, culturele en sportinfrastructuur ...) maar heeft ook een grote impact op talrijke financieringsbronnen (belastingheffing, dotatie van het Gemeentefonds en subsidies, die vaak rechtstreeks aan het aantal inwoners gelinkt zijn).

### 2.1. Verschillen voor de demografische evolutie op gemeentelijk niveau

De demografische indicatoren geven een toenemende variatie weer naargelang van het ruimtelijke analyse-niveau. Uit de demografische analyses op lokaal niveau<sup>5</sup> blijkt dat hoe fijnmaziger het onderzochte territoriale net, hoe ruimer de waaier van demografische parameters.

Grafiek 10 bijvoorbeeld, geeft een beeld van de verschillende waarden van de vergrijzingscoëfficiënt voor diverse

niveaus van ruimtelijke aggregatie (gewest, provincie, arrondissement, gemeente).

Het is overduidelijk dat de **variatie tussen de gemeenten** veel groter is dan die van meer geaggregeerde niveaus.

De vergrijzingscoëfficiënt voor het land bedraagt 101,1 %, terwijl hij varieert van 77,9 % voor het Brussels Gewest tot 110,7 % voor het Vlaamse. Diezelfde coëfficiënt schommelt voor de provincies tussen een minimum van 80,8 % en een maximum van 130,4 %. De variatie is nog groter voor de arrondissementen (van 72,7 % tot 186,3 %) en heeft het grootste bereik voor de gemeenten (van 36,9 % tot 255,7 %).

Grafiek 10 geeft bovendien aan dat de vergrijzingscoëfficiënt ook sterker varieert voor de sociaaleconomische clusters (van 63,2 % tot 205,6 %) dan voor de arrondissementen, hoewel er meer van zijn. Het is een logisch gevolg van de statistische benadering, die precies bedoeld was om bij de indeling van gemeenten in clusters de gemeenten in zo homogeen mogelijke categorieën onder te brengen.

Rekening houdend met deze ruimtelijke verschillen, geldt de vaststelling dat in bepaalde gebieden van het land (arrondissementen en, *a fortiori*, sommige gemeenten) de bevolking nu al sterker vergrijsd is dan was aangekondigd in de macro-economische prognoses tot 2060<sup>6</sup>.

Dit heterogene karakter van de gemeenten geldt in feite ook voor alle demografische indicatoren, zowel voor degene die de structuur weergeven (leeftijd, geslacht, nationaliteit ...) als voor diegene die verband houden met de demografische factoren (vruchtbaarheid, mortaliteit, mobiliteit ...).

Men zou de redenering nog kunnen doortrekken en het bestaan van sterke **infragemeentelijke verschillen** onderstrepen. Die kunnen erg uitgesproken zijn voor de grote steden, waar de demografische dynamiek, en dus ook de sociaaleconomische bevolkingsparameters, van wijk tot wijk zeer sterk kunnen verschillen.

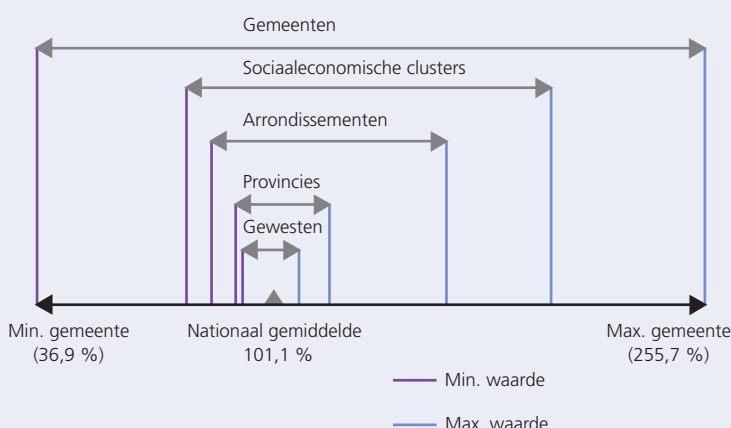
### 2.2. Specifieke kenmerken van de demografische evolutie op lokaal niveau

#### ■ Doorslaggevende rol van de migratiebalans

De bevolkingsevolutie van de gemeenten tijdens een bepaalde periode is, net als voor het land of de gewesten, het resultaat van een natuurlijke component (verschil tus-

Grafiek 10

Ruimtelijke variatie van de vergrijzingscoëfficiënt



<sup>5</sup> EGGERICKX Th., « La démographie comme aide à la gestion locale », *Actes du colloque de l'AIDELF*, avril 1995, p. 55-70.

<sup>6</sup> Volgens de demografische prognoses van het Federaal Planbureau zou de vergrijzingscoëfficiënt in 2060 voor het hele land 166,6 % bedragen.

sen geboorten en overlijdens) en een migratiecomponent (verschil tussen in- en uitwijking).

De gemeenten noteren echter veel frequenter **migraties** als demografische gebeurtenissen dan geboorten of overlijdens. Zo registreerden alle Belgische gemeenten samen, in 2007 ongeveer 600 000 in- en uitwijkingen op hun grondgebied, tegen ongeveer 100 000 geboorten en overlijdens.

Tijdens het voorbije decennium (1998-2007) kwam het aantal migraties voor de gemeenten gemiddeld overeen met iets meer dan 50 % van hun bevolking, terwijl de vernieuwing van de bevolking op basis van de natuurlijke balans beperkt was tot gemiddeld 20 %.

Voor 77 % van de gemeenten van het land was de rol van de migratiebalans tijdens diezelfde periode doorslaggevend dan die van de natuurlijke balans.

*Grafiek 11* positioneert alle Belgische gemeenten volgens hun **migratiebalans** (horizontale as) en hun **natuurlijke balans** (verticale as) over de bestudeerde periode. Hij illustreert duidelijk de doorslaggevende rol van de migratiebalans voor de demografische dynamiek van de gemeenten tijdens het voorbije decennium.

- 520 gemeenten (88,3 %) vertonen een positieve migratiebalans (gemeenten rechts van de verticale as).
- De migratiebalans heeft ook een meer uitgesproken spreiding van waarden dan de natuurlijke balans (een vijftigtal gemeenten heeft een migratiebalans van meer dan 10 %, tegen één enkele gemeente voor de natuurlijke balans).
- Anderzijds hebben 186 gemeenten (31,6 %) een negatieve natuurlijke balans, die echter slechts voor vijftien gemeenten echt determinant is.
- In totaal zagen slechts 44 gemeenten (7,5 %) hun bevolking dalen (gemeenten onder de bissectrice).

De migraties hebben niet alleen een beslissende invloed op de lokale demografische groei, maar kennen ook sterke fluctuaties. Terwijl de componenten van de natuurlijke balans passen in lange structurele trends, zijn migraties veeleer conjunctuurgebonden.

#### ■ Migratie- en levenscyclus

Op gemeentelijk niveau heeft de omvang van de migratiebewegingen een determinerende impact op het bevolkingscijfer en op de demografische (leeftijd, nationaliteit, geslacht ...), sociaaleconomische en culturele kenmerken<sup>7</sup>. De intensiteit van de migratie hangt immers af van de leeftijd, aangezien de woonplaatskeuze gedeeltelijk verband houdt met de levenscyclus van de individuen. De migratiebewegingen kunnen dus belangrijke verschuivingen in de leeftijdsstructuur teweegbrengen.

Het leeftijdsprofiel van de migratie<sup>8</sup> past in een levenscyclus die men schematisch in vier belangrijke fasen kan indelen:

- **emancipatiemigratie**: de mobiliteit neemt toe voor de jongeren van 18 tot 30 jaar doordat ze het gezin verlaten (einde van hun secundaire studie, zoeken naar eerste baan, begin van hogere studie, samenwonen, huwelijk enz.);
- **woonmigratie** (uitbreiding van het gezin): de mobiliteit vermindert fors van 30 tot 60 jaar en dat heeft te maken met het geleidelijk verwerven van een zekere stabiliteit in de gezins- en beroepssituatie. De mobiliteit van de kinderen is identiek met die van hun ouders. De afnemende mobiliteit bij kinderen van 10 tot 18 jaar hangt samen met de mobiliteit boven 30 jaar;
- **pensioenmigratie**: op de pensioenleeftijd (rond 60-65 jaar) neemt de mobiliteit weer licht toe. Dit gaat gewoonlijk gepaard met het zoeken naar een kwaliteitsvol leefklimaat los van de werksfeer en eventueel het betrekken van een tweede woning;

<sup>7</sup> EGGERICKX Th., « La démographie comme aide à la gestion locale », *Actes du colloque de l'AIDELF*, avril 1995, p. 55-70.

<sup>8</sup> DEBUISSON M., EGGERICKX Th., HERMIA J.P., POULAIN M., "Recensement général de la population et des logements au 1<sup>er</sup> mars 1991", *Monographie nr. 1*, p. 91, 2000.

DECROLY J.M. en GRIMMEAU J.P., "La démographie à l'échelle locale, une géographie de la Belgique dans les années 80", *Courrier hebdomadaire du CRISP* nr. 1308-1309, 1991.

Grafiek 11

#### Natuurlijke en migratiebalans van de gemeenten (1998-2007)



- **migratie met “verlies van zelfredzaamheid”**: ten slotte vormt mobiliteit het begin van een nieuwe fase richting “vierde leeftijd” (meer uitgesproken bij vrouwen, want die leven langer). Deze fase valt samen met de leeftijd van het weduwschap, grotere fysieke afhankelijkheid, minder dagelijkse mobiliteit en opvang in een rusthuis.

Wat deze verschillende stadia van de levenscyclus betreft, kunnen de motivatie tot migratie en de **lokalisatiecriteria** erg veranderlijk zijn. Jongeren van 18 tot 30 jaar voelen zich sterker aangetrokken tot de stad, die volgens hen meer troeven biedt, zoals de concentratie van arbeidsplaatsen, het grote aanbod van huurwoningen, de vele mogelijkheden inzake vrije tijd en hoger onderwijs en het uitgebreid openbaar vervoer.

Anderzijds voelen gezinnen die relationeel en professioneel een fase van stabiliteit hebben bereikt zich sterk aangetrokken tot zones in de stadsrand of zelfs tot het platteland als er goede verbindingswegen zijn. Deze gezinnen wensen zich in een aangename omgeving te vestigen maar toch dicht bij de werkgelegenheidskernen en scholen te blijven.

De personen die met pensioen gaan, hebben ook veeleer de neiging om de stad te verlaten en zich te vestigen in gemeenten die soms wat excentrischer liggen maar een zeer aantrekkelijke natuurlijke omgeving hebben (kustgemeenten, Ardense gemeenten).

Boven 80 jaar, ten slotte, wijken mensen (vooral vrouwen vanwege hun hogere levensverwachting) uit naar gemeenten die veiliger overkomen en over een aanzienlijk aanbod van opvang- en zorgdiensten voor ouderen beschikken (kleine steden en gemeenten net buiten de stad). Door het overlijden van de partner wil men vaak de afzondering doorbreken en naar een kleinere woning verhuizen, hetzij naar een rusthuis hetzij bij een ander familielid.

Deze verschillende migratiestromen, die zich op bepaalde leeftijden en plaatsen voordoen, kunnen **verschuivingen in de leeftijdsstructuur** van bepaalde gemeenten teweegbrengen. Gemeenten met een sterke woonmigratie ondergaan een verjonging van de leeftijdsstructuur, terwijl gemeenten die aantrekkelijk zijn voor gepensioneerden en jonge volwassenen zien vertrekken, sneller vergrijzen.

Deze wijzigingen in de leeftijdsstructuur (“structuureffect”) hebben op hun beurt gevolgen voor de **natuurlijke balans**. Zo kennen gemeenten waar veel jonge gezinnen komen wonen (woongemeenten net buiten de stad) of gemeenten met een internationaal getinte migratie (Brusselse gemeenten of Limburgse gemeenten in een

recent verleden) gewoonlijk een sterkere natuurlijke evolutie (die het door de migratiebalans teweeggebrachte verjongingseffect nog versterkt). De zeer landelijke of toeristische gemeenten daarentegen, waar ouderen komen wonen en jonge volwassenen vertrekken, vertonen negatieve natuurlijke balansen.

De combinatie van deze tendensen resulteert in demografische structuren die grondig verschillen van de ene gemeente tot de andere. *Grafiek 12* bijvoorbeeld, toont de leeftijdsstructuur van drie groepen van gemeenten ingedeeld op basis van de sociaaleconomische typologie van de gemeenten<sup>9</sup> alsook van de vijf grote steden van het land.

De leeftijdsstructuur van de Waalse woongemeenten (W1) in de stadsrand (*grafiek 12 A*) bewijst duidelijk de impact van de inwijking van relationeel en professioneel stabiele gezinnen (30-45 jaar) en hun kinderen (5-19 jaar). Anderzijds zijn kleine kinderen (minder dan 5 jaar) en jonge volwassenen (20-30 jaar) die het gezin verlaten, duidelijk ondervertegenwoordigd.

De Brusselse gemeenten van de eerste gordel (B3) (*grafiek 12 B*) daarentegen, vertonen een sparsvormige leeftijdsstructuur, die vooral gekenmerkt wordt door een oververtegenwoordiging van jonge volwassenen (25-35 jaar). Deze structuur is toe te schrijven aan voornoemde emancipatiemigratie maar ook aan internationaal getinte migratie waarmee heel wat Brusselse gemeenten worden geconfronteerd.

De vijf grote steden van het land (*grafiek 12 C*), ten slotte, vertonen een leeftijdsstructuur die demografen omschrijven als “hooistapelvormig”, typisch voor de vergrijzing van de bevolking in de industrielanden. Behalve een smalle basis en een uitzetting van de oudste volwassenen (50-64 jaar) heeft de piramide als kenmerk dat vrouwen in de hoogste leeftijdstranches oververtegenwoordigd zijn (in toenemende mate vanaf 70 jaar).

De kustgemeenten (cluster V16) (*grafiek 12 D*) vertonen een nog meer uitgesproken versie van deze leeftijdsstructuur, met een nog smallere basis en een nog sterkere oververtegenwoordiging van ouderen. De oververtegenwoordiging van bejaarde vrouwen (boven 75 jaar) is ook goed zichtbaar. De sterke daling van ouderen boven 75 jaar illustreert eveneens een migratieproces namelijk dat van de vierde leeftijd, wanneer mensen minder zelfredzaam worden.

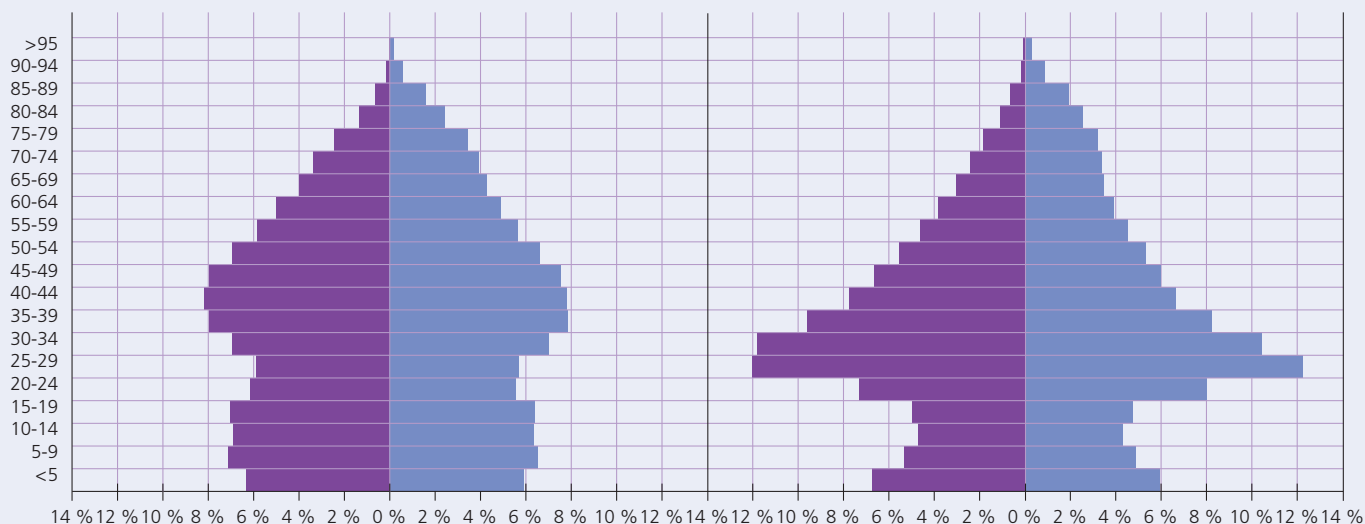
<sup>9</sup> Lokale financiën, “Sociaaleconomische typologie van de gemeenten”, augustus 2007, beschikbaar op de website [www.dexia.be/onzestudies/](http://www.dexia.be/onzestudies/).

## Grafieken 12

Leefijdspiramides op basis van de sociaaleconomische typologie van de gemeenten (2008)

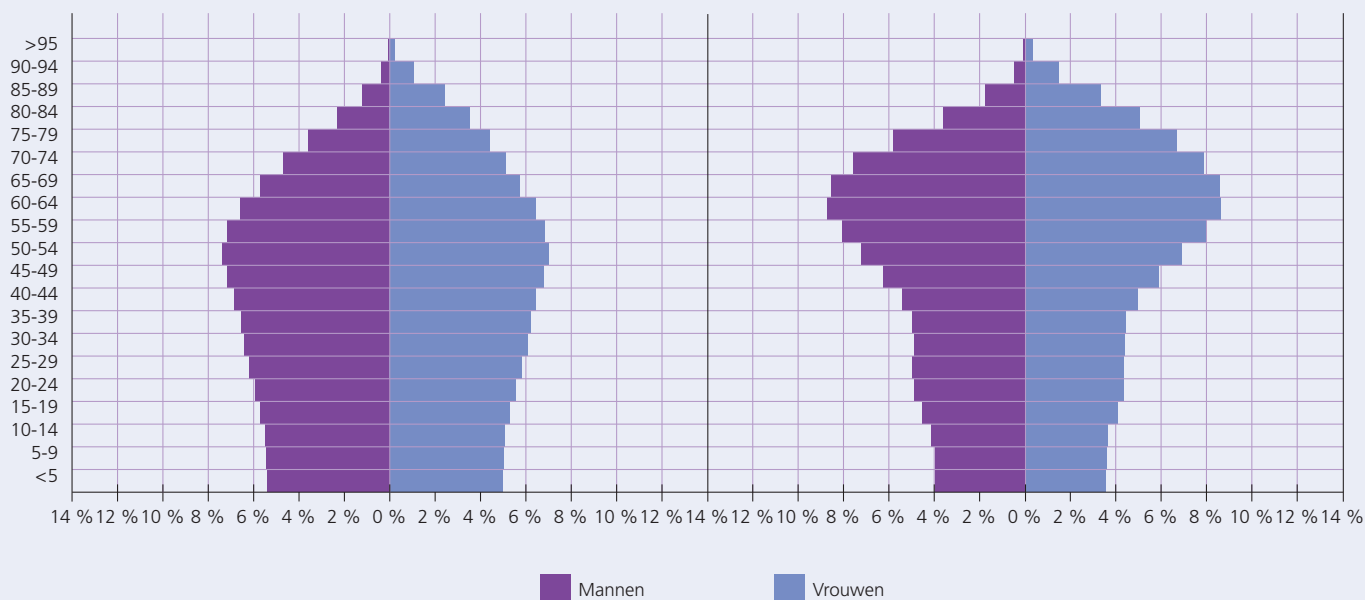
Grafiek 12 A: Woongemeenten in de stadsrand of de grensstreek (W1)

Grafiek 12 B: Brusselse gemeenten – 1e gordel (B3)



Grafiek 12 C: Grote steden

Grafiek 12 D: Kustgemeenten (V16)



### 2.3. Recente demografische evolutie op lokaal niveau (1998-2008)

Tijdens het laatste decennium (1998-2008) is de Belgische bevolking die hier woont in totaal met 4,6 % gestegen. Deze ontwikkeling is lang niet homogeen voor het hele

land. Los van de al vermelde gewestelijke verschillen (cfr. p. 6-7) vertonen de provincies een nogal uiteenlopende bevolkingsaan groei.

West-Vlaanderen en Henegouwen hebben de zwakste groeicijfers (minder dan 2 %), terwijl Luxemburg en Waals-Brabant (en uiteraard het Brussels Gewest) het

Tabel 14

## Bevolkingsevolutie per provincie tussen 1998 en 2008

| Gewest            | Provincies      | 1998              | 2008              | Abs. verschil  | Verskil in %  |
|-------------------|-----------------|-------------------|-------------------|----------------|---------------|
| <b>Brussel</b>    | <b>Totaal</b>   | <b>953 175</b>    | <b>1 048 491</b>  | <b>95 316</b>  | <b>10,0 %</b> |
| <b>Vlaanderen</b> | Antwerpen       | 1 637 857         | 1 715 707         | 77 850         | 4,8 %         |
|                   | Vlaams-Brabant  | 1 007 882         | 1 060 232         | 52 350         | 5,2 %         |
|                   | West-Vlaanderen | 1 125 140         | 1 143 464         | 18 324         | 1,6 %         |
|                   | Oost-Vlaanderen | 1 357 576         | 1 408 484         | 50 908         | 3,7 %         |
|                   | Limburg         | 783 927           | 826 690           | 42 763         | 5,5 %         |
|                   | <b>Totaal</b>   | <b>5 912 382</b>  | <b>6 154 577</b>  | <b>242 195</b> | <b>4,1 %</b>  |
| <b>Wallonië</b>   | Waals-Brabant   | 344 508           | 372 763           | 28 255         | 8,2 %         |
|                   | Henegouwen      | 1 282 783         | 1 305 610         | 22 827         | 1,8 %         |
|                   | Luik            | 1 016 762         | 1 048 222         | 31 460         | 3,1 %         |
|                   | Luxemburg       | 243 790           | 264 800           | 21 010         | 8,6 %         |
|                   | Namen           | 438 864           | 465 380           | 26 516         | 6,0 %         |
|                   | <b>Totaal</b>   | <b>3 326 707</b>  | <b>3 456 775</b>  | <b>130 068</b> | <b>3,9 %</b>  |
| <b>België</b>     | <b>Totaal</b>   | <b>10 192 264</b> | <b>10 659 843</b> | <b>467 579</b> | <b>4,6 %</b>  |

sterkst groeien (meer dan 8 %). Namen (6,0 %), Limburg (5,5 %) en Vlaams-Brabant (5,2 %) stijgen minder sterk maar komen boven het nationale gemiddelde uit.

De bevolkingsaanwas varieert overigens zeer sterk binnen eenzelfde provincie, zoals blijkt uit *kaart 1* die het gemeentelijke niveau weergeeft.

De meeste gemeenten zagen hun bevolking tijdens de betrokken periode toenemen (blauwe kleur overheerst), maar voor een veertigtal gemeenten daalde de bevolking (paars overheerst). Deze laatste gemeenten liggen voor-

namelijk in het zuidelijke deel van West-Vlaanderen (Ieper, Kortrijk) en, in mindere mate, in het Meetjesland (Oost-Vlaanderen). In Wallonië daalt de bevolking in de gemeenten van de Borinage, het arrondissement Charleroi, de industriële rand van Luik en het zuiden van de provincie Luxemburg, langs de grens met Frankrijk. De bevolkingsdaling blijft evenwel vrij beperkt, met een laagste waarde van -5,6 %.

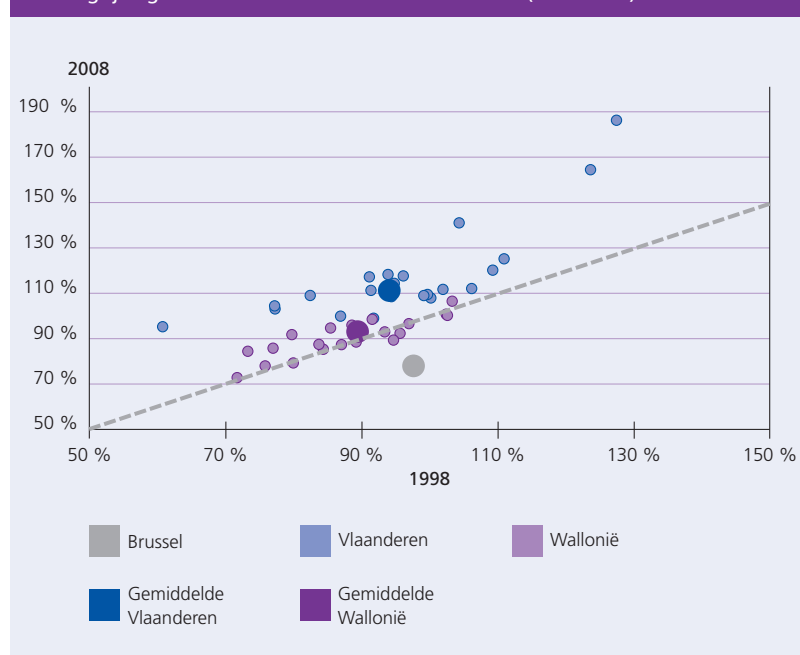
De positieve groeicijfers voor de meeste gemeenten vertonen echter een zeer sterke spreiding van waarden, zelfs tot 25 % groei. Met uitzondering van de Brusselse gemeenten, gaat het echter meestal om kleine entiteiten (minder dan 5 000 inwoners). De hoogste groeicijfers (meer dan 10 %) komen in hoofdzaak voor in de Waalse gemeenten die in het zuiden van de provincie Luxemburg liggen (langs de grens met het Groothertogdom Luxemburg), een groot gedeelte van Haspengouw, dat voor een stuk Waals-Brabant beslaat, en de provincies Namen en Luik, namelijk in licht verstedelijkte landelijke zones in de stadsrand.

Over het algemeen hangt de bevolkingstoename in een bepaalde streek nauw samen met de economische dynamiek (oprichting van kmo's, nabijheid van industrieparken en diensten, onderzoekscentra ...). Gemeenten met een dalende bevolking daarentegen, liggen ofwel in zones waar de industrie achteruitgaat ofwel in zeer landelijke en weinig toeristische streken.

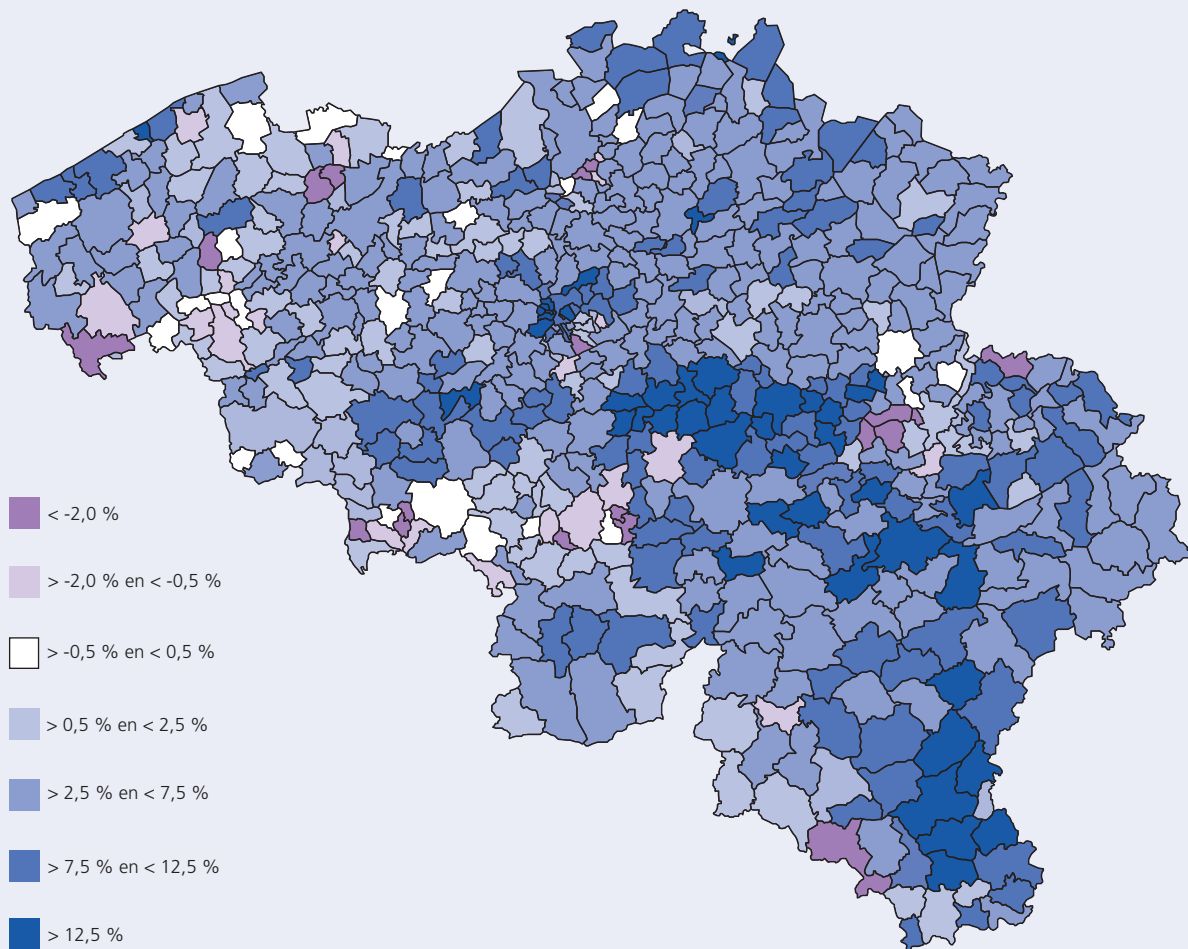
Tijdens dit laatste decennium beleefde België, zoals de meeste industrielanden, een vergrijzing van zijn bevolking. Van 1998 tot 2008 is de vergrijzingscoëfficiënt van 92,9 % naar 101,1 % gestegen. Het overschrijden van de drempel van 100 % betekent dus dat België meer inwoners ouder dan 65 jaar telt als jonger dan 15 jaar.

Grafiek 13

## Vergrijzingscoëfficiënt voor de arrondissementen (1998-2008)



## Bevolkingsgroei 1998-2008 op gemeentelijk niveau



Grafiek 13 geeft voor de verschillende arrondissementen de uiteenlopende waarden weer van deze coëfficiënt zowel qua niveau als qua evolutie (1998-2008).

De **Vlaamse arrondissementen** vertonen een sterkere en snellere vergrijzing dan de rest van het land. Alle Vlaamse arrondissementen (in het blauw op de grafiek) liggen immers (soms ruimschoots) boven de bissectrice en hebben voor 2008 een vergrijzingscoëfficiënt die dicht bij of boven 100 % ligt. Slechts drie arrondissementen (Maaseik, Sint-Niklaas en Halle-Vilvoorde) hebben een coëfficiënt iets onder 100 %. De hoogste waarden zijn voor de arrondissementen Oostende (164,4 %) en Veurne (186,3 %).

De vergrijzing van de bevolking heeft daarentegen een stabiel verloop in **Wallonië**, zoals blijkt uit de vele arrondissementen (in het paars) die op of een beetje boven de bissectrice van de grafiek liggen.

Slechts drie Waalse arrondissementen (Luik, Doornik en Aat) halen, zij het soms nipt, de drempel van 100 %. De laagste vergrijzingscoëfficiënten zijn voor de arrondissementen Bastenaken (72,7 %), Aarlen (77,7 %), Virton (79,1 %) en Nijvel (84,5 %).

De Brusselse bevolking verjongt, een evolutie die lijnrecht tegenover die van de andere gewesten staat (gedeelte onder de bissectrice). Het Brussels Gewest vertoont echter ook sterke interne verschillen. Tabel 15 geeft de

Tabel 15

## Vergrijzingscoëfficiënt (1998-2008) voor de sociaaleconomische clusters van de Brusselse gemeenten

|                                                |    | 1998           | 2008           |
|------------------------------------------------|----|----------------|----------------|
| Werkgelegenheidscentrum – Stad Brussel         | B5 | 81,7 %         | 64,4 %         |
| Industriële gemeenten kanaalzone               | B4 | 82,9 %         | 63,2 %         |
| Gemeenten eerste gordel                        | B3 | 87,7 %         | 68,6 %         |
| <b>Sterk verstedelijkte centrale gemeenten</b> |    | <b>83,8 %</b>  | <b>64,7 %</b>  |
| Woongemeenten noordwesten                      | B2 | 124,9 %        | 91,9 %         |
| Woongemeenten zuidoosten                       | B1 | 127,0 %        | 117,2 %        |
| <b>Woongemeenten</b>                           |    | <b>126,2 %</b> | <b>106,3 %</b> |

evolutie van de vergrijzingscoëfficiënt voor de diverse sociaaleconomische clusters van de Brusselse gemeenten.

Van 1998 tot 2008 daalt de vergrijzingscoëfficiënt gevoelig voor alle clusters. Toch bestaat er een grondige tegenstelling tussen de centrale gemeenten van de agglomeratie, met een vergrijzingscoëfficiënt van ongeveer 65 %, en de meer excentrisch gelegen woongemeenten (voornamelijk de gemeenten van het zuidoosten, waar de vergrijzingscoëfficiënt ver boven het nationale gemiddelde ligt).

Zoals al werd aangestipt, vertoont de vergrijzingscoëfficiënt nog sterkere verschillen op gemeentelijk niveau. Op kaart 2 zijn immers sterke ruimtelijke concentraties van deze demografische indicator te zien.

In Vlaanderen hebben de gemeenten globaal hoge coëfficiënten (blauwe kleur overheerst). Dat is vooral het geval voor de kustgemeenten, West-Vlaanderen in het alge-

meen, de Oost-Vlaamse gemeenten in de omgeving van Geraardsbergen en Aalst en een as die loopt van het zuiden van de provincie Antwerpen (arrondissement Mechelen) tot het zuiden van de provincie Limburg (Haspengouw: Sint-Truiden – Tongeren). De laagste waarden zijn vooral voor de Kempen en de gemeenten in het oosten van Vlaams-Brabant (Brusselse rand en Leuven).

De Brusselse en Waalse gemeenten hebben, globaal genomen, lagere vergrijzingscoëfficiënten, vaak kleiner dan 100 % (paars overweegt). Dat geldt in het bijzonder voor het oostelijk deel van de provincie Luxemburg en de gemeenten rond de stad Namen.

De Waalse gemeenten met de hoogste vergrijzingscoëfficiënten liggen langs de Franse grens in de provincie Luxemburg. De steden die de Waalse ruggengraat vormen, hebben ook vergrijzingscoëfficiënten die boven het gemiddelde liggen.

## 2.4. Evolutieprognoses op lokaal niveau

De bevolkingsprognoses van het Federaal Planbureau en de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie hebben betrekking op de **periode 2007-2060** en de resultaten zijn ook beschikbaar op het niveau van de provincie en het arrondissement.

Ook de Vlaamse overheid maakte op gemeentelijk niveau demografische extrapolaties tot 2025<sup>10</sup>.

Volgens de extrapolaties van het Planbureau zou de **Vlaamse bevolking** tussen 2010 en 2060 met 12,5 %

<sup>10</sup> Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR), resultaten en methodes zie <http://www4.vlaanderen.be/dar/svr/Pages/default.aspx>.

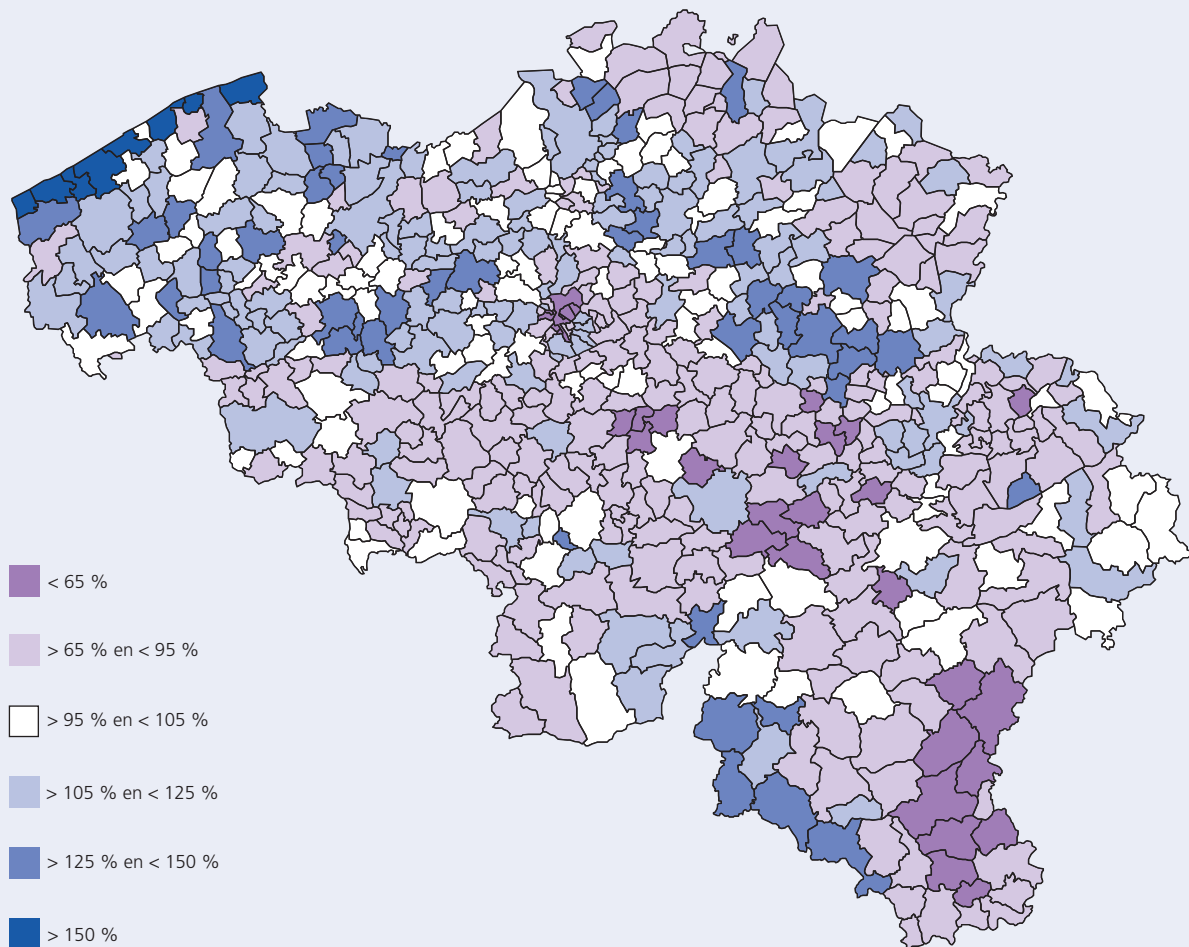
Tabel 16

## Prognoses voor de bevolkingsgroei per provincie – Groeivoet 2010-2060

| Gewest            | Provincie       | 2010              | 2020              | 2040              | 2060              | 2010-2060     |
|-------------------|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------|
| <b>Brussel</b>    | <b>Totaal</b>   | <b>1 072 063</b>  | <b>1 200 108</b>  | <b>1 264 310</b>  | <b>1 327 652</b>  | <b>23,8 %</b> |
| <b>Vlaanderen</b> | Antwerpen       | 1 736 913         | 1 854 840         | 1 948 410         | 2 000 994         | 15,2 %        |
|                   | Vlaams-Brabant  | 1 077 089         | 1 157 628         | 1 239 430         | 1 299 694         | 20,7 %        |
|                   | West-Vlaanderen | 1 155 771         | 1 182 305         | 1 185 676         | 1 155 094         | -0,1 %        |
|                   | Oost-Vlaanderen | 1 424 085         | 1 505 741         | 1 602 882         | 1 663 953         | 16,8 %        |
|                   | Limburg         | 836 916           | 886 199           | 905 549           | 890 804           | 6,4 %         |
|                   | <b>Totaal</b>   | <b>6 230 774</b>  | <b>6 586 713</b>  | <b>6 881 947</b>  | <b>7 010 539</b>  | <b>12,5 %</b> |
| <b>Wallonië</b>   | Waals-Brabant   | 381 225           | 418 591           | 463 527           | 498 051           | 30,6 %        |
|                   | Henegouwen      | 1 313 926         | 1 387 077         | 1 484 603         | 1 557 634         | 18,5 %        |
|                   | Luik            | 1 068 833         | 1 145 424         | 1 239 711         | 1 306 875         | 22,3 %        |
|                   | Luxemburg       | 268 471           | 292 792           | 328 430           | 354 310           | 32,0 %        |
|                   | Namen           | 472 104           | 507 627           | 564 787           | 607 700           | 28,7 %        |
|                   | <b>Totaal</b>   | <b>3 504 559</b>  | <b>3 751 511</b>  | <b>4 081 058</b>  | <b>4 324 570</b>  | <b>23,4 %</b> |
| <b>Begië</b>      | <b>Totaal</b>   | <b>10 807 396</b> | <b>11 538 332</b> | <b>12 227 315</b> | <b>12 662 761</b> | <b>17,2 %</b> |

Bron: Federaal Planbureau.

Vergrijzingscoëfficiënt op gemeentelijk niveau (2008)



toenemen, wat minder is dan het nationale gemiddelde (+17,2 %). Deze evolutie zou sterk verschillen per provincie (tabel 16). De bevolking van West-Vlaanderen, waar de vergrijzing al in 2010 sterk zichtbaar is, zou de komende 50 jaar vrijwel stabiel blijven. Tijdens die periode zou het bevolkingsaantal van Limburg, dat al een sterke groei kende, slechts met 6,4 % toenemen.

Antwerpen, Oost-Vlaanderen en vooral Vlaams-Brabant zouden hun bevolking met meer dan 15 % zien toenemen.

De evolutie van de **Waalse provincies** tijdens deze periode vertoont minder verschillen in vergelijking met de gewestelijke evolutie, ook al is die sterker (+23,4 %). Toch zijn er twee groepen, namelijk Henegouwen en Luik

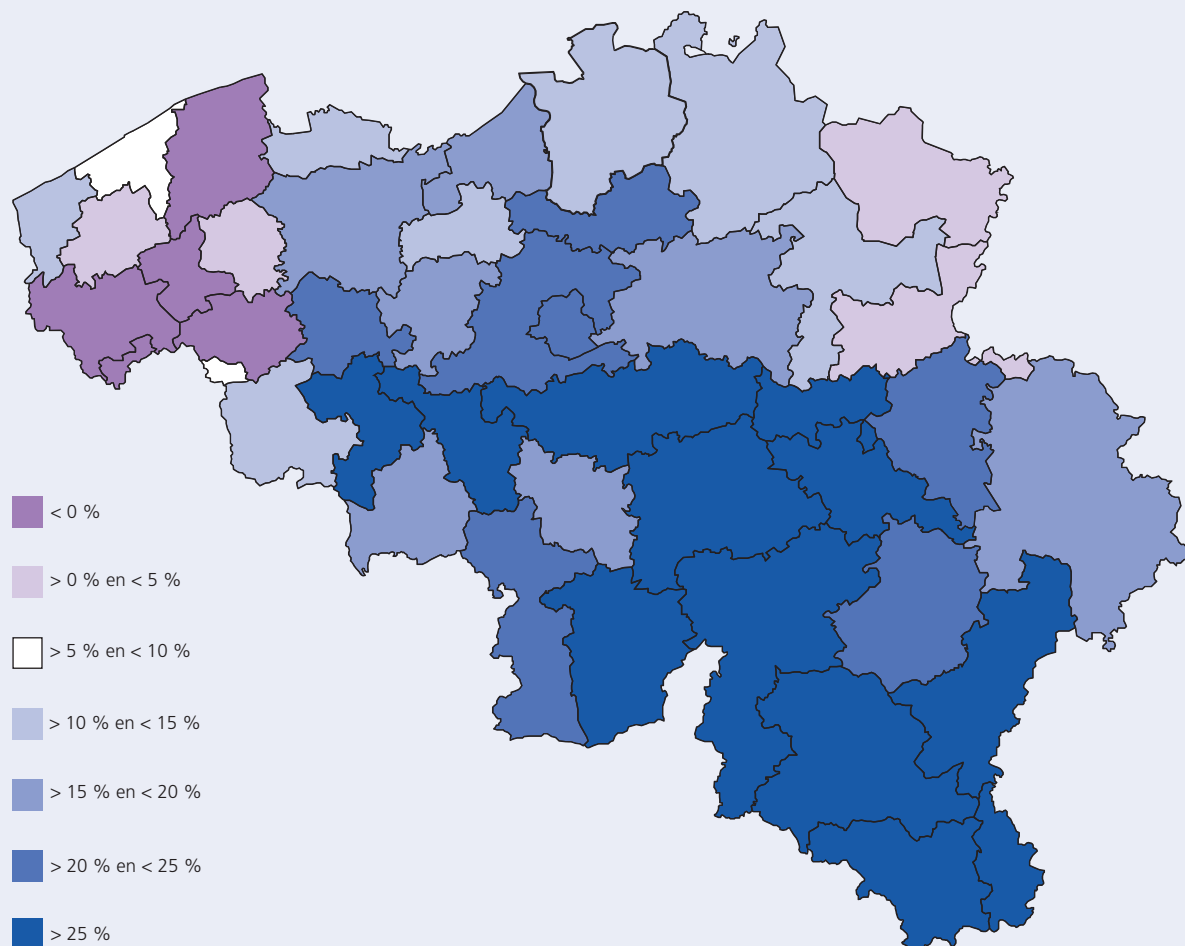
(met een groei van ongeveer 20 %) enerzijds, en de drie andere provincies, anderzijds, die een stijging kennen van bijna 30 %.

*Kaart 3* bevestigt de vooruitzichten, met nuances binnen de provincies naargelang de arrondissementen. Zo daalt de bevolking in de arrondissementen Brugge, Kortrijk, Ieper en Roeselare en stijgt ze zeer licht in de arrondissementen Tongeren en Maaseik (waar ze tot nog toe sterk was toegenomen).

Behalve in het bevolkingsaantal komt de demografische evolutie ook tot uiting in zeer spectaculaire variaties van de leeftijdsstructuur en de vergrijzing in het bijzonder.

Kaart 3

Prognoses voor de bevolkingsgroei per arrondissement – Groeivoet 2010-2060



Tabel 17

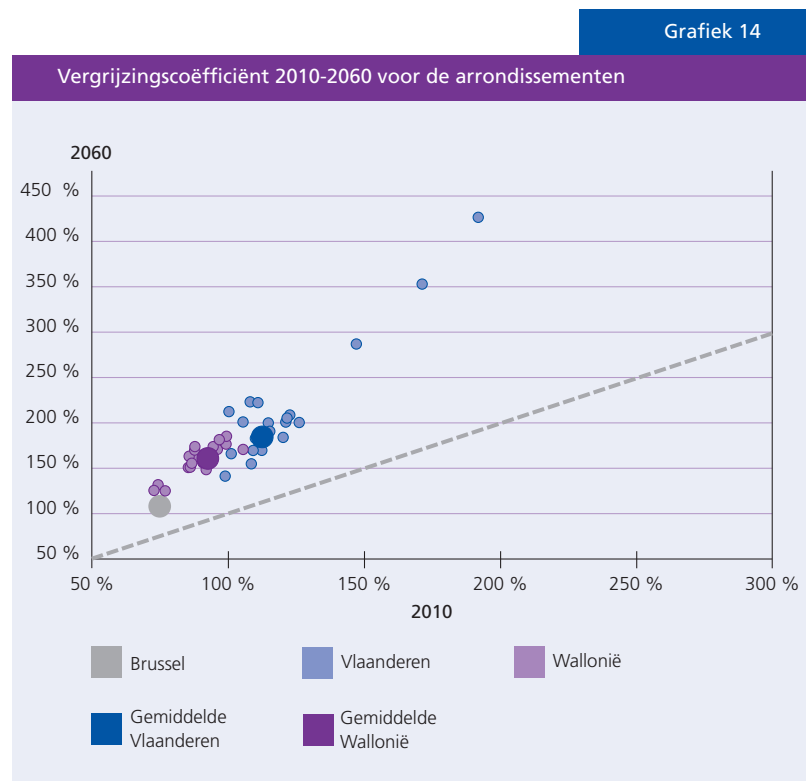
Vergrijzingscoëfficiënt 2010-2060 voor de provincies

| Gewest            | Provincie       | 2010            | 2020            | 2040            | 2060            |
|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Brussel</b>    | <b>Totaal</b>   | <b>74,98 %</b>  | <b>69,86 %</b>  | <b>94,74 %</b>  | <b>107,02 %</b> |
| <b>Vlaanderen</b> | Antwerpen       | 108,70 %        | 115,96 %        | 161,78 %        | 167,69 %        |
|                   | Vlaams-Brabant  | 103,78 %        | 110,49 %        | 149,57 %        | 154,46 %        |
|                   | West-Vlaanderen | 135,16 %        | 158,70 %        | 237,01 %        | 246,17 %        |
|                   | Oost-Vlaanderen | 111,15 %        | 121,11 %        | 166,33 %        | 175,74 %        |
|                   | Limburg         | 106,59 %        | 130,66 %        | 208,52 %        | 220,54 %        |
|                   | <b>Totaal</b>   | <b>112,71 %</b> | <b>124,99 %</b> | <b>177,56 %</b> | <b>184,53 %</b> |
| <b>Wallonië</b>   | Waals-Brabant   | 85,40 %         | 100,19 %        | 139,05 %        | 150,66 %        |
|                   | Henegouwen      | 93,07 %         | 107,55 %        | 149,79 %        | 160,62 %        |
|                   | Luik            | 99,57 %         | 111,48 %        | 155,21 %        | 169,01 %        |
|                   | Luxemburg       | 79,81 %         | 90,65 %         | 131,98 %        | 141,02 %        |
|                   | Namen           | 89,85 %         | 107,02 %        | 150,44 %        | 162,63 %        |
|                   | <b>Totaal</b>   | <b>92,58 %</b>  | <b>106,38 %</b> | <b>148,68 %</b> | <b>160,44 %</b> |

Bron: Federaal Planbureau.

Het Brussels Gewest buiten beschouwing gelaten, zou de vergrijzingscoëfficiënt voor de meeste provincies binnen een marge van 140 % tot 175 % liggen en voor Limburg en West-Vlaanderen zelfs de drempel van 200 % overschrijden (*tabel 17*). De Waalse provincies zouden een zwakkere vergrijzing kennen en een homogenere situatie dan de Vlaamse provincies.

*Grafiek 14* illustreert duidelijk de vergrijzing van de bevolking voor alle arrondissementen van het land (verschuiving van de punten boven de bissectrice). Hij vestigt ook duidelijk de aandacht op de gewestelijke verschillen. In 2060 zouden opnieuw de arrondissementen Veurne en Oostende de hoogste vergrijzingscoëfficiënten hebben.



# Budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing

De belangrijke wijzigingen die op komst zijn in de bevolkingsstructuur gaan heel wat aspecten van ons dagelijks leven beïnvloeden. 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 van 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 overheidsuitgaven doet toenemen maar 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. Engagement 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 tweede hoofdstuk van deze publicatie is gewijd aan een analyse van de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing. Net zoals voor de demografische evolutie, zijn op **lokaal vlak** de financiële en sociale gevolgen van de vergrijzing zeer specifiek ten opzichte van de consequenties die men verwacht op macro-economisch niveau. Over deze laatste is al heel wat geschreven en gewoonlijk verloopt de evolutie daar veel trager met een grotere voorspelbaarheid op lange termijn.

Op **lokaal niveau** echter, zijn de demografische verschuivingen volatieler en voltrekken ze zich sneller (cfr. supra), dit in tegenstelling tot de investeringsverplichtingen op halflange en lange termijn waarmee de lokale besturen worden geconfronteerd. Ook de budgettaire implicaties zullen belangrijk zijn, maar ze vertonen wellicht een minder "mechanisch" karakter dan die op het vlak van de sociale zekerheid. Bovendien zullen de mate van en het ritme waartegen de vergrijzing evolueert ook vrij ongelijk zijn naargelang de ligging van de gemeenten, zodat de lokale beheerders niet allemaal in dezelfde mate met het fenomeen worden geconfronteerd.

## 1. Gevolgen op macro-economisch niveau

### 1.1. Budgettaire houdbaarheid in België en de landen van de Europese Unie

#### ■ Raming van de vergrijzingskosten in België tegen horizon 2060

De Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV)<sup>1</sup> heeft in zijn jaarverslag dat in juni 2009 werd gepubliceerd een nieuwe extrapolatie gemaakt van de sociale uitgaven en de budgettaire kosten van de vergrijzing voor de periode 2008-2060<sup>2</sup>. Dergelijke extrapolaties berusten uiteraard op het formuleren van hypothesen op verschillende gebieden<sup>3</sup>. *Tabel 18* toont het verloop van de sociale uitgaven en de totale budgettaire kosten van de vergrijzing volgens het referentiescenario van de SCvV.

De totale budgettaire kosten van de vergrijzing zouden tussen 2008 en 2060 uitkomen op 8,2 % van het bbp.

<sup>1</sup> De procedure die is voorgeschreven in de wet van 5 september 2001 tot waarborg van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en oprichting van een Zilverfonds bepaalt immers dat de Studiecommissie voor de Vergrijzing elk jaar een raming van de vergrijzingskosten moet publiceren en de regering haar beleid ter zake zal toelichten.

<sup>2</sup> Hoge Raad van Financiën, Studiecommissie voor de Vergrijzing, jaarverslag, juni 2009.

<sup>3</sup> De **demografische hypothesen** zijn afkomstig van de *Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060* die in 2008 door het Federaal Planbureau en de Algemene Directie Statistiek en Economische Vooruitzichten zijn opgesteld. De **hypothesen voor het sociaal beleid** berusten op de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact. Op middellange termijn is het **macro-economisch scenario** gebaseerd op de *Economische Vooruitzichten 2009-2014* van het Federaal Planbureau, die in mei 2009 werden gepubliceerd.

| Budgettaire kosten van de vergrijzing volgens het referentiescenario van de SCvV (in % van het bbp) |             |             |             |             |            |            |            | Tabel 18 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|----------|
|                                                                                                     | 2008        | 2014        | 2030        | 2060        | 2008-2014  | 2014-2060  | 2008-2060  |          |
| Pensioenen                                                                                          | 9,1         | 10,3        | 13,3        | 14,4        | 1,2        | 4,1        | 5,3        |          |
| Gezondheidszorg                                                                                     | 6,1         | 7,2         | 7,9         | 8,8         | 1,1        | 1,5        | 2,6        |          |
| Langdurige zorg                                                                                     | 1,2         | 1,4         | 1,6         | 2,8         | 0,2        | 1,4        | 1,6        |          |
| Arbeidsongeschiktheid                                                                               | 1,3         | 1,5         | 1,4         | 1,3         | 0,1        | -0,1       | 0,0        |          |
| Werkloosheid                                                                                        | 1,9         | 2,3         | 1,5         | 1,2         | 0,4        | -1,1       | -0,7       |          |
| Brugpensioen                                                                                        | 0,4         | 0,5         | 0,3         | 0,3         | 0,0        | -0,1       | -0,1       |          |
| Kinderbijslag                                                                                       | 1,6         | 1,6         | 1,4         | 1,2         | 0,0        | -0,4       | -0,4       |          |
| Andere sociale uitgaven*                                                                            | 1,6         | 1,7         | 1,6         | 1,4         | 0,1        | -0,3       | -0,2       |          |
| <b>Totaal</b>                                                                                       | <b>23,2</b> | <b>26,4</b> | <b>29,0</b> | <b>31,3</b> | <b>3,2</b> | <b>4,9</b> | <b>8,2</b> |          |

\* Vooral voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fonds voor Bestaanszekerheid en leefloon.  
Bron: Hoge Raad van Financiën, verslag 2009.

Het gaat hier om een belangrijke bijsturing van de geraamde vergrijzingskosten vermeld in hun vorig verslag (2008), dat voor de periode 2007-2050 uitging van een stijging van de sociale uitgaven met 6,3 % van het bbp.

Er zijn drie fundamentele oorzaken die deze opwaartse herziening voor de toekomstige periode verklaren. In de eerste plaats drukken de economische crisis en andere factoren sterk op de sociale uitgaven ten belope van ongeveer 1,2 % van het bbp. Voorts nemen de budgettaire kosten toe ten belope van 0,9 % van het bbp door de neerwaartse herziening van de productiviteitshypothese van jaarlijks gemiddeld 1,75 % naar 1,50 %. Ten slotte zorgt de verlenging van de prospectieve periode van 2050 naar 2060 voor een aanvullende stijging met 0,2 % van het bbp. Die drie oorzaken genereren meerkosten die overeenkomen met 2,3 % van het bbp boven op de vorig jaar geraamde kosten (8,2 % van het bbp, tegen 5,9 %).

Tussen 2008 en 2014 zou de toename van de sociale uitgaven al 3,2 % van het bbp bedragen. Deze meerkosten zouden zich volledig concentreren in de periode 2008-2010 en voornamelijk betrekking hebben op de uitgaven voor pensioenen, gezondheid en werkloosheid. Ongeveer 1,9 % van die meerkosten zou aan de economische crisis te wijten zijn. Deze laatste komt niet enkel tot uiting in een lager bbp maar ook in een sterke toename van het aantal werklozen, die voor twee derden de stijging van de werkloosheidsuitgaven zou verklaren. In de periode 2014-2060 zouden de totale budgettaire kosten van de vergrijzing oplopen tot 4,9 % van het bbp, een niveau dat vergelijkbaar is met de vorige extrapolaties.

Volledigheidshalve moet worden benadrukt dat de SCvV, in zijn verslag van 2009, alternatieve extrapolaties heeft gemaakt op basis van een lagere en een hogere productiviteitstoename dan 1,5 %, een lagere welvaartsaanpassing en een hogere werkgelegenheidsgraad dan in het referentiescenario. Naargelang van het scenario schommelen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen

7 % en 9,4 % van het bbp (ten opzichte van het referentiescenario van 8,2 %).

#### ■ Vergelijking van de vergrijzingskosten in Europa

De *Working Group on Ageing Populations and Sustainability* (kort *Ageing Working Group* of AWG) werd in december 1999 opgericht door het Comité voor de Economische Politiek (CEP) van de Europese Commissie. De AWG werkt onder meer langetermijnextrapolaties uit voor de leeftijdsgebonden overheidsuitgaven om de budgettaire situatie in de lidstaten te onderzoeken en te controleren. Dankzij deze extrapolaties kunnen de budgettaire vergrijzingskosten op Europees vlak worden vergeleken.

In de loop van 2009 werden de resultaten van de 27 lidstaten voor de derde keer gepubliceerd<sup>4</sup>, waarbij de toekomsthorizon tot 2060 werd verlengd.

De resultaten voor België zijn evenwel niet strikt vergelijkbaar met de extrapolaties van onze Studiecommissie voor de Vergrijzing. De extrapolaties verschillen immers op basis van de in aanmerking genomen (demografische, sociaaleconomische en macro-economische) hypothesen en methodes. Bovendien wordt het begrip "budgettaire kosten van de vergrijzing" door de AWG en de SCvV verschillend geïnterpreteerd<sup>5</sup>. Ten slotte werden de extrapolaties van het AWG geformuleerd in de loop van het tweede semester 2008 en houden ze dus geen rekening met de gevolgen van de financiële en economische crisis van die laatste maanden, noch met de maatregelen of hervormingen waartoe beslist werd na juli 2008.

<sup>4</sup> "The 2009 Ageing Report: economic and budgetary extrapolations for the EU-27 Member States (2008-2060)", Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG).

<sup>5</sup> Enerzijds neemt de AWG een aantal sociale toelagen niet in aanmerking als deel van de budgettaire kosten van de vergrijzing. Het gaat om de uitkeringen voor primaire arbeidsongeschiktheid en het kraamgeld, de kinderbijslag en het geheel van de uitkeringen die in het SCvV-verslag onder de noemer "overige sociale uitgaven" vallen (zoals het leefloon, de vergoedingen voor arbeidsongevallen, voor beroepsziekten en de Fondsen voor bestaanszekerheid). Anderzijds vindt de AWG dat de uitgaven voor onderwijs in rekening moeten gebracht worden bij de raming van de budgettaire kosten van de vergrijzing.

Tabel 19

## Budgettaire kosten van de vergrijzing in enkele landen van de EU (in % van het bbp)

|           |           | Pensioenen | Gezondheidszorg | Langdurige zorg | Werkloosheid | Onderwijs | Totaal |
|-----------|-----------|------------|-----------------|-----------------|--------------|-----------|--------|
| België    | 2007      | 10,0       | 7,6             | 1,5             | 1,9          | 5,5       | 26,5   |
|           | 2007-2035 | 4,4        | 1,0             | 0,7             | -0,4         | -0,1      | 5,6    |
|           | 2007-2060 | 4,8        | 1,2             | 1,4             | -0,4         | 0,0       | 6,9    |
| Duitsland | 2007      | 10,4       | 7,4             | 0,9             | 0,9          | 3,9       | 23,6   |
|           | 2007-2035 | 1,4        | 1,4             | 0,7             | -0,3         | -0,5      | 2,6    |
|           | 2007-2060 | 2,3        | 1,8             | 1,4             | -0,3         | -0,4      | 4,8    |
| Frankrijk | 2007      | 13,0       | 8,1             | 1,4             | 1,2          | 4,7       | 28,4   |
|           | 2007-2035 | 1,4        | 1,0             | 0,5             | -0,3         | 0,0       | 2,7    |
|           | 2007-2060 | 1,0        | 1,2             | 0,8             | -0,3         | 0,0       | 2,7    |
| Nederland | 2007      | 6,6        | 4,8             | 3,4             | 1,1          | 4,6       | 20,5   |
|           | 2007-2035 | 3,4        | 0,9             | 2,8             | -0,1         | -0,2      | 6,9    |
|           | 2007-2060 | 4,0        | 1,0             | 4,7             | -0,1         | -0,2      | 9,4    |
| EU-27     | 2007      | 10,2       | 6,7             | 1,2             | 0,8          | 4,3       | 23,1   |
|           | 2007-2035 | 1,7        | 1,0             | 0,6             | -0,2         | -0,3      | 2,7    |
|           | 2007-2060 | 2,4        | 1,5             | 1,1             | -0,2         | -0,2      | 4,7    |

Bron: Europese Commissie, CEP.

Als men de extrapolaties van de AWG en de HRF van 2008 (dus vóór de crisis) met elkaar vergelijkt, dan blijkt uiteindelijk de stijging van de budgettaire last in percent van het bbp identiek te zijn (+6,7 %). Het betreft hier dus een betrouwbare basis voor internationale vergelijkingen.

Op Frankrijk na (28,4 %), lagen de sociale uitgaven in België (26,5 %) in 2007 hoger dan in de buurlanden en ook hoger dan het gemiddelde voor de EU-27 (23,1 %). Ook de geëxtrapoleerde toename over de verschillende periodes ligt in België (+5,6 % en +6,9 %) hoger dan in onze buurlanden en in de EU-27. Nederland vormt hierop een uitzondering maar het vertrekt van een veel lager niveau (20,5 %). In 2060 zou België dus pieken op 33,4 % van het bbp, tegen 27,8 % voor de EU-27, slechts 28,4 % voor Duitsland, 29,9 % voor Nederland en 31,1 % voor Frankrijk. Deze gang van zaken is vooral toe te schrijven aan de sector "pensioenen", waar de toename over de extrapolatieperiode in België (+4,8 %) merkkelijk hoger ligt dan voor de buurlanden en het Europese gemiddelde (+2,4 %). Voor de overige categorieën zijn de verschillen met de buurlanden en de EU-27 minder groot.

### 1.2. Sociale houdbaarheid van de vergrijzing in België en de landen van de Europese Unie

Behalve de financiële houdbaarheid onderzoekt de Studiecommissie voor de Vergrijzing ook de sociale houdbaarheid van de vergrijzing<sup>6</sup>. Men gaat dus na of de pensioenen toereikend zijn om de senioren tegen het risico op armoede te beschermen en of ze een redelijke levensstandaard kunnen behouden.

De huidige stand van zaken wordt bepaald aan de hand van de indicatoren van de *European Union Survey on Income and Living Conditions* (enquête van de EU-SILC) op basis van de inkomsten van 2006. Dit is een enquête op Europees niveau waarin naar het inkomen en de levensomstandigheden van de gezinnen wordt gepeild. We benadrukken dat om het inkomen te bepalen, deze enquête geen rekening houdt met het woningbezit noch met de goederen en diensten die gratis of tegen voordelige tarieven aangeboden worden. Die elementen kunnen nochtans een belangrijke invloed hebben op de levensstandaard van senioren. De EU-SILC-indicatoren moeten dus met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd<sup>7</sup>, maar ze vormen toch een referentiebron voor vergelijkende statistieken op Europees niveau.

#### ■ Armoederisico bij de senioren

In deze analyse wordt het begrip "armoederisico" gedefinieerd als een relatieve armoede- of inkomensdrempel die gelijk is aan 60 % van het equivalent mediaangezinsinkomen in elke lidstaat (gewogen voor de grootte en samenstelling van het gezin).

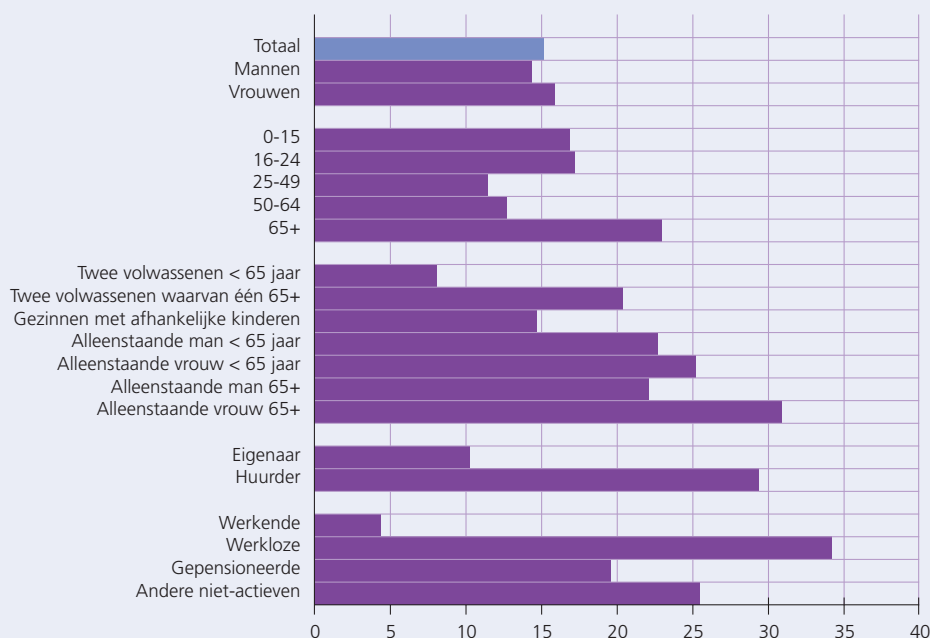
Uit de EU-SILC-enquête (grafiek 15) blijkt dat in 2007 15 % van de Belgische bevolking met het armoederisico wordt geconfronteerd. Deze personen hebben een equivalent beschikbaar inkomen dat lager ligt dan de armoedredrempel van namelijk 878 EUR per maand of 10 540 EUR per jaar. Een uitsplitsing van de bevolking volgens leeftijd toont aan dat bijna één persoon op vier

<sup>6</sup> Cfr. verslag van de HRF van juni 2009, p. 46-69.

<sup>7</sup> Cfr. toelichting bij de methodologie van deze enquête in het verslag van de HRF juni 2009, p. 47-49.

Armoederisico in België, percentage volgens leeftijd, geslacht, type van gezin en sociaaleconomische status (2007 – inkomsten 2006)

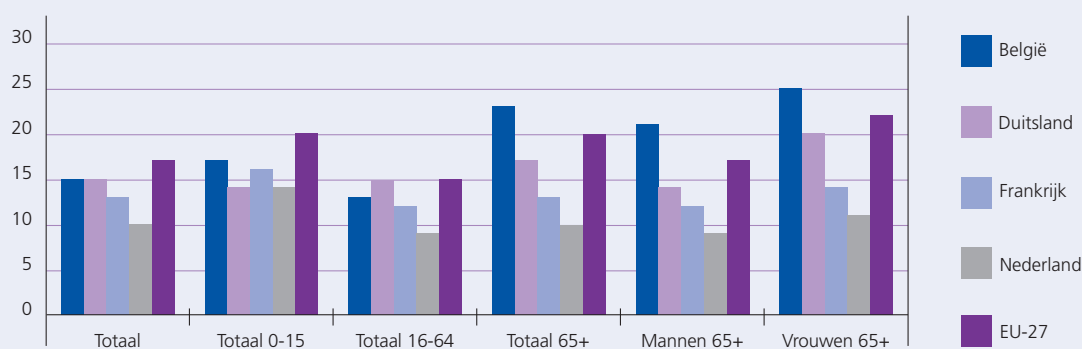
Grafiek 15



Bron: FOD Economie, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, EU-SILC.

Armoederisico in België en buurlanden volgens leeftijd en geslacht – 2007 (in %)

Grafiek 16



Bron: Eurostat.

boven 65 jaar blootstaat aan het armoederisico. Dit percentage ligt gevoelig hoger dan dat voor de jongere personen tussen 16 en 24 jaar (17 %). De meest kwetsbare oudere personen zijn de alleenstaande vrouwen, de hoogbejaarde het meest, waar het risico oploopt tot respectievelijk 25 % en 31 %.

De uitsplitsing van de bevolking volgens sociaaleconomische status toont aan dat meer dan één werkloze op drie blootstaat aan het armoederisico. Deze verhouding bedraagt één op vijf voor de gepensioneerden en “slechts” één op vijfentwintig voor de werkenden.

In België ligt het **armoederisico** voor de totale bevolking (15 %) lager dan het gemiddelde van de EU-27 (17 %) maar hoger dan in Frankrijk (13 %) en Nederland (10 %) (*grafiek 16*). Vergeleken met de buurlanden staan de senioren in België echter sterker bloot aan het armoederisico. Voor de bevolkingsgroep van de 65-plussers zit België (23 %) wel boven het gemiddelde van de EU-27 (20 %) en duidelijk boven dat van onze buurlanden. In Nederland, Frankrijk en Duitsland heeft respectievelijk 10 %, 13 % en 17 % van de senioren boven 65 jaar een equivalent beschikbaar inkomen dat onder de nationale armoeddrempel ligt. In Nederland ligt ook

het armoederisico voor gepensioneerden het laagst (9 %) dankzij het forfaitaire basispensioen en het aanvullend pensioen, dat er zeer sterk ontwikkeld is.

Zowel in België als in de buurlanden ligt het armoederisico bij oudere vrouwen hoger dan bij mannen. Het grotere armoederisico bij bejaarde vrouwen in België en de andere buurlanden ten opzichte van mannen is voor een groot stuk het gevolg van kortere en slechter betaalde

loopbanen bij vrouwen, en dus van lagere pensioenen. In Nederland zijn de verschillen tussen de armoederisicopercentsages voor mannen en vrouwen het kleinst.

### ■ Positionering van de inkomsten uit het pensioensysteem

In alle bestudeerde landen is het pensioen een essentieel element om het armoederisico bij de senioren te bestrijden, maar in België speelt het die rol in mindere mate. Tegelijk is **de kloof tussen het (mediaan) wettelijk pensioen en het (mediaan) looninkomen** van de oudere werknemers groter in België dan in Duitsland en Frankrijk (*grafiek 17*).

De kloof is zelfs groter dan gemiddeld in de EU-27. Dit wijst er eens te meer op dat in België, het wettelijk pensioen relatief zwak is en het aanvullend pensioen onvoldoende uitgebouwd. Daarbij komt nog dat vrij veel Belgische gepensioneerden een minimumpensioen genieten.

Hoewel in België de senioren aan een hoger armoederisico blootstaan, zijn ze **niet armer** dan de jongere generaties. Zo is het aandeel ouderen met een inkomen onder de armoedredrempel dus relatief hoog, maar het verschil tussen hun inkomen en die drempel is vrij beperkt, zowel ten opzichte van de jongere generaties in België als in vergelijking met 65-plussers uit de buurlanden.

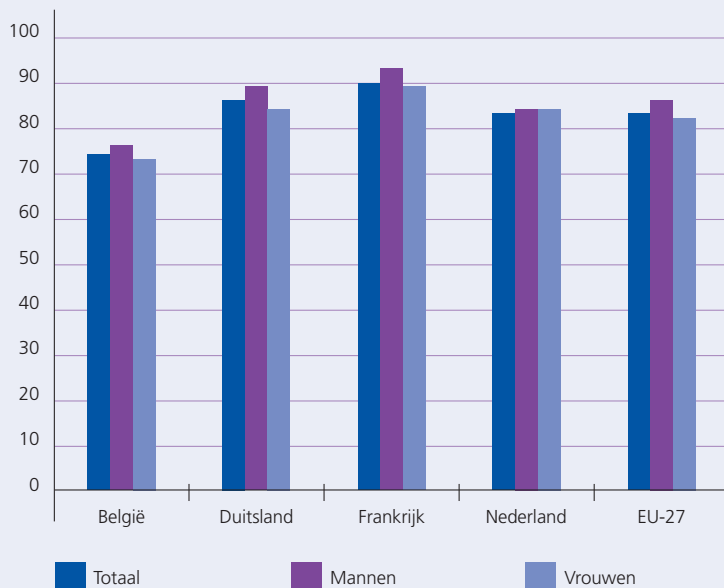
Ook vanuit het oogpunt van **de inkomensongelijkheid** hebben de senioren het in België beter, zowel ten opzichte van de jonge Belgische generaties als in vergelijking met de senioren die in Nederland en Duitsland wonen (*grafiek 18*).

De inkomensongelijkheid in België, die bepaald wordt door het inkomensverschil tussen de rijkste en armste 20 % van de bevolking (inkomensquintielverhouding S80/S20), is aanzienlijk kleiner tussen de 65-plussers dan tussen de jongeren. Het inkomen van de 20 % rijkste 65-plussers ligt immers 3,4 keer hoger dan bij de 20 % laagste inkomens. Bij de leeftijdsgroep 16 tot 64 jaar bedraagt die ratio bijna 4. De aftopping van de hoogste lonen in de pensioenberekening via het loonplafond en het optrekken van de laagste pensioenen tot bepaalde minima verklaart die meer gelijke inkomensverdeling bij de senioren.

In het kader van het Belgisch wettelijk pensioenstelsel bestaan er immers heel wat mechanismen, zoals het gewaarborgd minimumpensioen of het "minimumrecht per loopbaanjaar" (enkel in het stelsel van de loontrekken), waardoor het pensioenbedrag tot een minimumdrempel kan worden opgetrokken (mits het naleven van bepaalde voorwaarden, vooral in verband met de loopbaan). De senioren die geen pensioen hebben of die

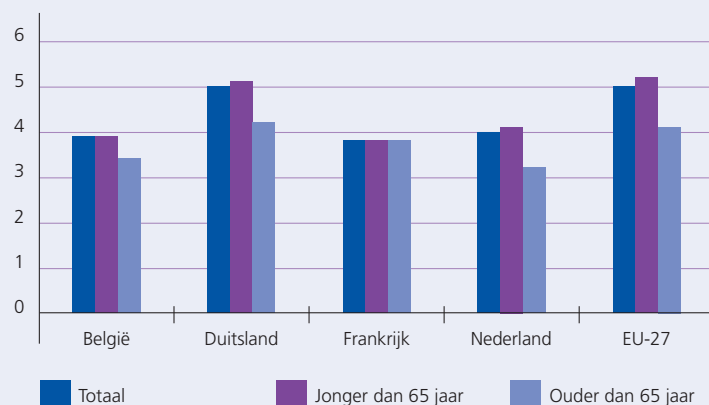
Grafiek 17

Mediaan inkomen 65+ in verhouding tot het mediaaninkomen van personen jonger dan 65 – 2007 (in %)



Grafiek 18

Inkomensquintielverhouding volgens leeftijdscategorie



Bron: Eurostat.

een ontoereikend pensioen genieten, hebben, via de **bijstandsuitkering (IGO)**<sup>8</sup>, toch recht op een gewaarborgd minimuminkomen. Deze systemen kunnen dus dienen als instrumenten om de senioren tegen armoede en sociale uitsluiting te beschermen.

De inkomensongelijkheid bij de 65-plussers in België is kleiner dan in Duitsland, Nederland en de EU-27. Dat wijst op een vrij belangrijke herverdeling via het Belgische pensioenstelsel.

#### ■ Impact van het statuut eigenaar/huurder op het armoederisico

Indien bij de berekening van het beschikbare inkomen een inkomen zou aangerekend worden voor de eigendom van de woning, zou het inkomen van eigenaars per definitie hoger liggen. Zelfs als dit zou leiden tot het optrekken van de relatieve armoederempel, dan nog zou het aandeel van eigenaars die een inkomen hebben dat onder de armoederempel ligt, dalen. Anderzijds zou een groter aantal huurders het niveau van de nieuwe drempel niet halen.

In het kader van een internationale vergelijking zouden landen met relatief veel eigenaars waarschijnlijk een vrij gevoelige daling van het armoederisico vertonen. In vergelijking met de buurlanden is in België een relatief groot deel van de bevolking (73 %), vooral 65-plussers (81 %), eigenaar van zijn woning.

In Duitsland en Nederland, bijvoorbeeld, ligt het aantal 65-plussers dat eigenaar is van zijn woning respectievelijk lager dan 60 % en 50 %.

Dit betekent dat het armoederisico bij ouderen veel lager ligt wanneer er wel rekening mee gehouden wordt. Ouderen zijn immers meestal eigenaar en betalen geen lening meer af. Hun armoederisico zou echter niet lager liggen dan dat van de bevolking jonger dan 65 jaar.

#### ■ Prospectieve aanpak (Midas-simulatie)

We vestigen eveneens de aandacht op de **prospectieve aanpak** die door het Federaal Planbureau werd uitgewerkt dankzij het microsimulatiemodel MIDAS<sup>9</sup>. Dit model schetst het evolutieprofiel van de sociale houdbaarheid op lange termijn (tot 2050) aan de hand van hypothe-

sen die coherent zijn met diegene die de SCvV hanteert om de financiële houdbaarheid van de vergrijzing te bestuderen.

De resultaten van die aanpak tonen aan dat de **vervangingsgraad** (verhouding tussen het ontvangen pensioen tijdens het eerste pensioenjaar en de inkomsten uit arbeid ontvangen tijdens het laatste loopbaanjaar) over de hele extrapolatieperiode een dalende trend vertoont. Er is echter een verschil naargelang het geslacht: bij de vrouwen doet de daling zich pas voor na een periode van minieme stijging en stabilisatie die tot omstreeks 2020 duurt. Twee factoren vormen de oorzaak van de verschillende evolutie volgens het geslacht, namelijk het recente optrekken van de minima en de toegenomen activiteit van vrouwen.

Het **armoederisico** bij gepensioneerden daalt vrij gevoelig tot 2030 en blijft daarna vrij stabiel rond het peil dat voor de actieve bevolking werd geëxtrapoleerd. De daling slaat vooral op vrouwen en is te verklaren door de toenemende activiteitsgraad van vrouwen en de forse stijging eind 2006 van zowel de IGO als het minimumrecht per loopbaanjaar.

### 1.3. Vergrijzing en gezondheidszorg

#### ■ Extrapolaties van de kosten voor gezondheidszorg

De extrapolaties van de Studiecommissie voor de Vergrijzing houden eveneens rekening met een sterke stijging van de kosten voor gezondheidszorg over de periode 2008-2060 (*tabel 20*). Ze zouden oplopen van 7,3 % van het bbp in 2008 tot 11,6 % tegen 2060, wat overeenkomt met een stijging met 4,2 % van het bbp. De **uitgaven voor gezondheidszorg** zouden 37,1 % van de totale sociale uitgaven opeisen, tegen 31,5 % in 2008. Binnen deze uitgaven voor gezondheidszorg zouden de uitgaven voor **langdurige zorg** meer dan verdubbelen

<sup>8</sup> De IGO (inkomensgarantie voor ouderen) werd in juni 2001 ingevoerd ter vervanging van het GIB (gewaarborgd inkomen voor bejaarden). Enkel in de gevallen waar de GIB-uitkering voordeliger bleek, werd het recht op het GIB behouden. Op 1 januari 2006 genoten 88 416 senioren de socialebijstandsuitkering, waaronder 70 % vrouwen, voornamelijk alleenstaand.

<sup>9</sup> Cfr. deel 2.2. van het jaarverslag van de SCvV, juni 2009 p. 59-67.

Budgettaire kostprijs van de gezondheidszorg volgens het referentiescenario van de Studiecommissie voor de vergrijzing (in % van het bbp)

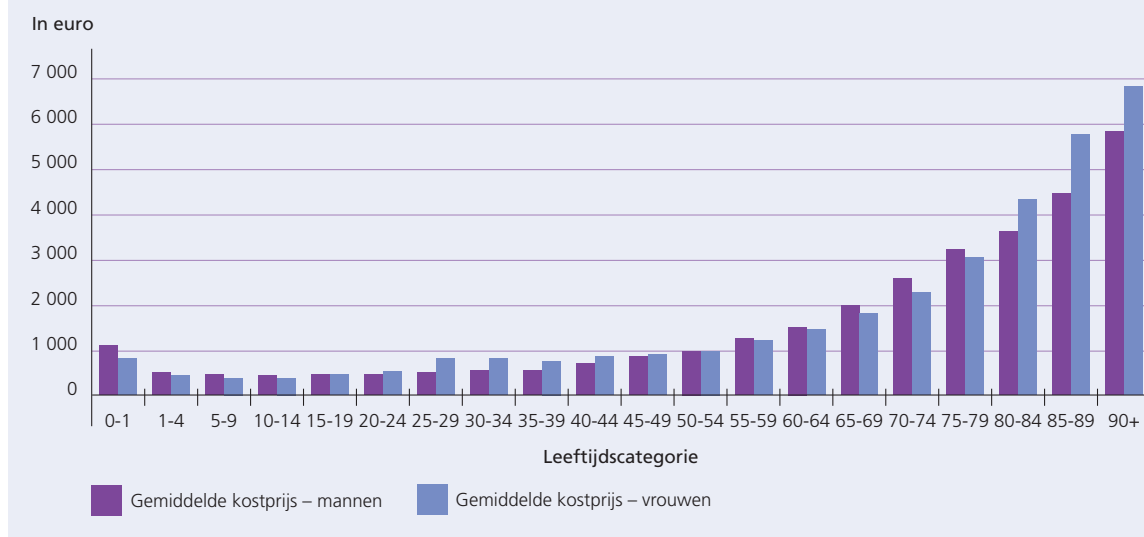
Tabel 20

|                                     | 2008        | 2014        | 2030        | 2060        | 2008-2014  | 2014-2060  | 2008-2060  |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|
| Gezondheidszorg                     | 6,1         | 7,2         | 7,9         | 8,8         | 1,1        | 1,5        | 2,6        |
| Langdurige zorg                     | 1,2         | 1,4         | 1,6         | 2,8         | 0,2        | 1,4        | 1,6        |
| <b>Totaal gezondheidszorg</b>       | <b>7,3</b>  | <b>8,6</b>  | <b>9,5</b>  | <b>11,6</b> | <b>1,3</b> | <b>2,9</b> | <b>4,2</b> |
| <b>In % van de sociale uitgaven</b> | <b>31,5</b> | <b>32,6</b> | <b>32,8</b> | <b>37,1</b> |            |            |            |

Bron: Hoge Raad van Financiën, *Verslag 2009*.

Grafiek 19

## Gemiddelde kostprijs van de gezondheidsuitgaven volgens geslacht en leeftijd



Bron: Studie Riziv (zie voetnoot 12).

tijdens de extrapolatieperiode. Ze zouden in 2060 zijn toegenomen van 1,2 % naar 2,8 % van het bbp. Op dat ogenblik zouden ze nagenoeg een kwart van de gezondheidszorguitgaven vertegenwoordigen, tegen 16 % nu.

De impact van de vergrijzing op de gezondheidszorg en op de langdurige zorg zou op zich alleen heel wat toelichting vergen. Dit aspect werd behandeld in de belangrijke studie aangevraagd door de FOD Sociale Zekerheid<sup>10</sup>.

Er is immers veel onderlinge en complexe wisselwerking en de evolutie van de kosten voor gezondheidszorg is vrij moeilijk te voorspellen vanwege het **specifieke karakter van de factoren die een rol spelen**. De stijging van de geneesmiddelenprijzen, de impact van de technologische vooruitgang (die duurdere ingrepen met zich meebrengt maar het ziekenhuisverblijf verkort), de arbeidsmarkt van het medisch en verplegend personeel (mogelijk tekort aan dergelijke profielen), de ontwikkeling op grote schaal van langdurende ziekten, het zijn stuk voor stuk factoren die op de gezondheidszorg zullen wegen maar op lange termijn erg onzeker zijn, omdat men ze nog niet onder controle heeft.

Grafiek 20

## Aantal verpleegdagen per persoon van de leeftijdsklasse – België – 2006

Bron: Federaal Planbureau<sup>11</sup>

Zoals in het begin van het hoofdstuk werd aangestipt, verhoogt de vergrijzing niet alleen de uitgaven voor gezondheidszorg maar is ze er tevens een verheugend gevolg van. De medische vooruitgang, samen met de verbetering van de levensomstandigheden, draagt ertoe bij dat de levensverwachting verhoogt en ook de levensverwachting zonder invaliditeit. We leven langer en in betere conditie.

De sinds enkele jaren vastgestelde verbetering van **de levensverwachting in goede gezondheid** maakt dat een aanpassing van de risicoleeftijd mag worden verwacht. De drempels van 65 en 80 jaar die in de demografische studies gewoonlijk worden gehanteerd en die onrechtstreeks met risicoleeftijden worden geassocieerd, zullen misschien niet meer relevant zijn.

<sup>10</sup> PACOLET J., DELIEGE D., "Vergrijzing, gezondheidszorg en ouderenzorg in België", *Working paper DGSOC, FOD Sociale Zekerheid*, nr. 1, maart 2005.

<sup>11</sup> Uiteenzetting door LAMBRECHT M., "Weerslag van de demografische ontwikkelingen op de gezondheidsuitgaven, Belgische (rijk en gewesten) en Europese perspectieven", donderdag 26 maart 2009, Overijse.

Naarmate men ouder wordt, gaat de gezondheid (ongeach of dat zelf ervaren wordt of met chronische invaliditeit verband houdt) echter onherroepelijk achteruit en stijgen de gemiddelde kosten voor de gezondheidszorg sterk (*grafiek 19*)<sup>12</sup>.

Dat resulteert logischerwijs in zeer typische leeftijdsgebonden profielen voor de vraag naar gezondheidszorg. In *grafiek 20* is het aantal verpleegdagen uitgesplitst op basis van de leeftijd.

De curve van het rusthuisverblijf vertoont een identiek verloop (*grafiek 21*).

### ■ Aanpassing van het aanbod

De medische en de medisch-sociale sector, die met de vergrijzing van de bevolking worden geconfronteerd, zullen zich met name meer moeten richten op langdurige zorg en stervensbegeleiding. De studie werd uitgevoerd op verzoek van de FOD Sociale Zekerheid en maakt een raming van de toekomstige behoeften voor opvangvoorzieningen en diensten voor senioren.

### ■ Ziekenhuisverblijf: opnames en verblijfsduur

Een sterke toename van de ziekenhuisopnames van zeer oude personen is voorspelbaar (vermenigvuldiging van de 80-plussers met 1,7 tussen 2000 en 2020, verdrievoudiging in 2050) volgens een hypothese van stabiele percentages per leeftijd van 2001 (Riziv-gegevens). Ze zal echter gedeeltelijk worden gecompenseerd door de daling van de opnames in de jongere leeftijdscategorieën. Alle leeftijden door elkaar kan de gemiddelde stijging van de opnames geraamd worden op +0,5 % per jaar (2000-2050). De stijging van het aantal dagen zal groter zijn (+0,9 %). In 2050 zal één ziekenhuispatiënt op twee minstens 65 jaar zijn en één op drie minstens 75 jaar.

In het kader van onze MAHA-studie over de algemene en universitaire ziekenhuizen constateert men al een forse stijging van zowel de gemiddelde bezettingsduur als de bezettingsgraad van de zogenaamde G-bedden (geriatrie)<sup>13</sup>. Deze trend, die haaks staat op die voor vrijwel alle andere categorieën van ziekenhuisbedden, doet zich voor ondanks de omschakeling van chirurgische bedden (C-D) naar geriatriebedden (G-bedden).

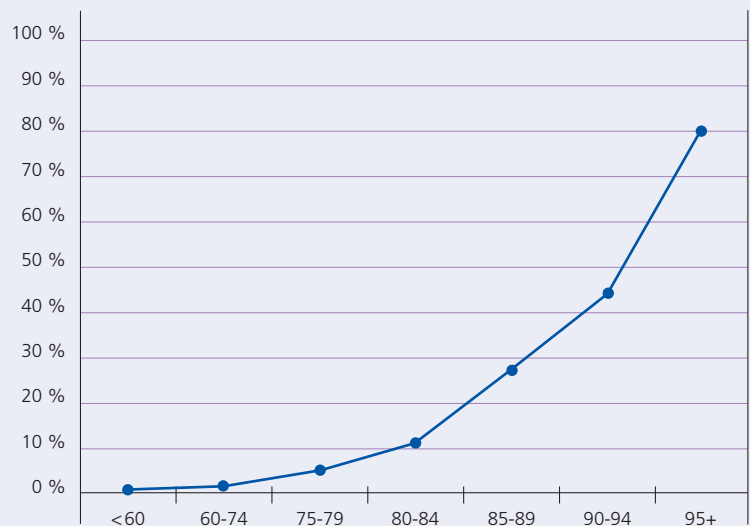
Bovendien gaat men ervan uit dat er zich andere belangrijke ziekenhuisactiviteiten zullen ontwikkelen: meer externe patiënten, daghospitalisaties en spoedgevallen. Het ziekenhuispersoneel en de ziekenhuiskosten zullen dus sterker stijgen dan het aantal ziekenhuisopnames.

### ■ Huisvesting voor senioren

De toekomstige behoeften aan huisvesting voor senioren zijn aanzienlijk, ongeacht het scenario: 52 000 extra

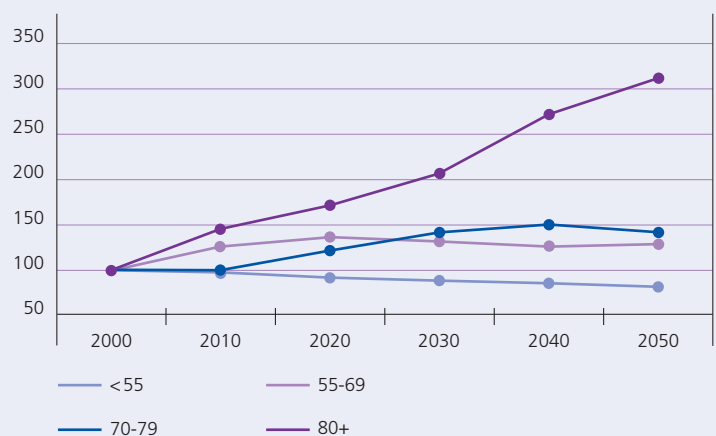
Grafiek 21

Personen in rusthuizen of rust- en verzorgingstehuizen (RVT) in percent van de leeftijdsklasse – België – 2007



Grafiek 22

Vooruitzichten voor de evolutie van de verpleegdagen volgens leeftijd, 2000-2050, België (index 2000 = 100)



Bron: Extrapolaties UCL volgens leeftijdsprofielen (Riziv (constante percentages) en bevolkingsperspectieven NIS).

plaatsen van 2007 tot 2020 en vermoedelijk ongeveer 185 000 extra plaatsen tussen 2020 en 2050 (*tabel 21*).

Er zal dus heel wat moeten worden geïnvesteerd, vooral in Vlaanderen (135 000 extra plaatsen tegen 2050, wat overeenkomt met een verdrievoudiging van het huidige

<sup>12</sup> DAUBIE M., Studiën Riziv, "Analyse van de uitgaven van de ziekteverzekering op grond van leeftijd en geslacht van de verzekerden", 2006-2.

<sup>13</sup> Op basis van de activiteitsgegevens 2008 bedraagt de bezettingsgraad 91,0 % en de gemiddelde verblijfsduur 22,2 dagen voor de G-bedden, tegen respectievelijk 76,1 % en 7,6 dagen voor de ziekenhuisbedden als geheel.

Tabel 21

Evolutie van het aantal personen in rusthuizen en RVT enkel als gevolg van de demografische factor (index 2007=100)

|               | Aantal         |                |                | Index      |            |
|---------------|----------------|----------------|----------------|------------|------------|
|               | 2007           | 2020           | 2050           | 2020       | 2050       |
| Vlaanderen    | 62 008         | 94 820         | 197 892        | 153        | 319        |
| Wallonië      | 46 254         | 63 287         | 131 448        | 137        | 283        |
| Brussel       | 14 595         | 16 981         | 29 445         | 116        | 202        |
| <b>België</b> | <b>122 857</b> | <b>175 088</b> | <b>358 785</b> | <b>143</b> | <b>293</b> |

Bron: Federaal Planbureau<sup>14</sup>.

aanbod), maar veel minder in Brussel omdat de vergrijzing van de bevolking er minder groot zal zijn. In de drie gewesten zal de kwaliteit er bovendien vermoedelijk op vooruitgaan (door een groter aantal privékamers), wat zou moeten gepaard gaan met een actief beleid rond aangepast(e) woonklimaat, thuiszorg, milieu, lifestyle en levensomstandigheden.

### ■ Thuisverpleging

Tussen 2000 en 2020 wordt een toename van de thuisverpleging verwacht, namelijk met 29 % tot 40 % naargelang men al of niet rekening houdt met een verbetering van de levensverwachting zonder invaliditeit. Indien bovendien de benuttingsgraad in Wallonië en Brussel, die hierin achterop hinkt, op die van Vlaanderen (1999) zou worden afgestemd, dan zou dat in Wallonië en Brussel een vermenigvuldiging met respectievelijk 1,7 en 3,4 moeten geven over een periode van 20 jaar, ondanks de verwachte terugloop van de gevallen van ernstige invaliditeit.

## 2.2. Gevolgen op lokaal niveau

### 2.1. Budgettaire houdbaarheid

De vergrijzing van de bevolking zal ongetwijfeld budgettaire gevolgen hebben voor de lokale besturen. De financiële impact op lokaal niveau zal wellicht minder “mechanisch” zijn dan wat geraamd wordt voor bepaalde aspecten van de sociale zekerheid, zoals de pensioenen of de langdurige zorg. Bovendien zullen de gevolgen sterk verschillen tussen de lokale besturen onderling door het zeer heterogene karakter van de demografische ontwikkeling. De kosten, ten slotte, zullen grotendeels afhangen van de strategische keuzes die de gemeentebestuurders zullen maken als antwoord op de vergrijzing van hun bevolking.

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 fiscale ontvangsten van de gemeenten

De gemeenten financieren gemiddeld bijna 50 % van hun gewoon budget 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. We zullen overigens de gelegenheid hebben om aan te tonen (cfr. deel 2.3. in dit hoofdstuk) dat er duidelijk een (negatieve) correlatie bestaat (d.w.z. een omgekeerde relatie) tussen de toename van de belastbare grondslagen (gezinsinkomen en kadastraal inkomen) en de vergrijzing van de gemeentebevolking.

Pensionering gaat meestal gepaard met een aanzienlijke verlaging van het inkomensniveau. In België is het verschil tussen het wettelijke pensioen en het loon van de oudere werknemers een van de grootste van de Europese landen (cfr. *grafiek 17* op p. 28). Deze situatie is toe te schrijven aan het lage wettelijke pensioen in ons land. De brutovervangingsratio ligt rond 35-40 % voor een alleenstaande werknemer met een loopbaan van 40 jaar<sup>15</sup>. 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 het impact heeft op de belastbare grondslagen en bijgevolg op de **opbrengst van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting**.

Bovendien dreigt ook de stijging van deze vorm van fiscale ontvangsten te vertragen. Het pensioen ondergaat immers een geleidelijke “devaluatie” die toeneemt naarmate het vroeger werd toegekend. Hoe ouder de gepensioneerde, hoe lager zijn wettelijk pensioen. Doordat er geen perequatie van de pensioenen is<sup>16</sup>, stijgen ze trager dan de lonen. Daardoor ligt de stijging van de ontvangsten uit de personenbelasting die op de gepensioneerden wordt geheven lager dan die van de beroepsbevolking (en van het bbp in het algemeen).

<sup>14</sup> LAMBRECHT M., op cit.

<sup>15</sup> Verslag SCVV juni 2008 – belangrijke verschillen naargelang de beroepsloopbaan (type van stelsel, loopbaanduur) en de burgerlijke staat (alleenstaande, gezin).

<sup>16</sup> De pensioenen worden enkel aangepast aan de evolutie van de prijzen en eventueel aan het welzijn.

In 2007 telde België bijna 2 miljoen gepensioneerden, d.i. 17,3 % van de totale bevolking. De extrapolaties houden 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 een vermindering van de fiscale opbrengst (personenbelasting) die de gemeenten ontvangen.

De demografische en sociaaleconomische ontwikkeling van de bevolking zal voor de gemeenten lang niet homogeen zijn. De impact van de vergrijzing van de bevolking op de opbrengst van de aanvullende gemeentebelasting zal daardoor sterk variëren van de ene gemeente tot de andere.

De voornaamste lokale parameters die de evolutie zullen bepalen:

- De **vergrijzingsgraad** van de lokale bevolking, die een volume-effect zal sorteren (nl. via het aandeel van de "gepensioneerde" bevolking) en die zal voortvloeien uit de demografische ontwikkeling van de gemeente. We konden al illustreren dat de vergrijzing van de bevolking en de toekomstige ontwikkeling ervan aanzienlijk verschillen naargelang van de gemeente (cfr. p. 14-23). Dit blijkt ook uit *tabel 22*, die de verhouding gepensioneerden in de totale bevolking en het gemiddelde niveau van het wettelijke pensioen (enkel eerste pijler) weergeeft.

De tabel illustreert de grondige situatieverschillen die momenteel al merkbaar zijn naargelang de gemeenten. 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 Gewest ligt het gemiddelde percentage gepensioneerden (14,4 %), rekening houdend met de jongere bevolkingsstructuur, logischerwijs lager dan voor 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 %).

- De **indeling mannen-vrouwen**: de gemiddelde pensioenbedragen liggen veel lager bij de vrouwen dan bij de mannen (*tabel 23*). Dit verschil is te verklaren doordat een grotere verhouding momenteel gepensioneerde vrouwen deeltijds hebben gewerkt of tijdens hun beroepsleven onzekere jobs hebben uitgeoefend. De duur van hun loopbaan was gemiddeld ook korter dan bij mannen. We zullen zien dat deze situatie aan de basis

Tabel 22

| Percentage van het aantal gepensioneerden en gemiddeld maandelijks pensioenbedrag – Gewestelijke verschillen per gemeente |                   |                                                    |                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------|
|                                                                                                                           |                   | Percentage gepensioneerden op de totale bevolking* | Maandelijks pensioenbedrag (werknemers)** |
| Vlaanderen                                                                                                                | minimum           | 10,8 %                                             | 582,9                                     |
|                                                                                                                           | <b>gemiddelde</b> | <b>18,4 %</b>                                      | <b>833,0</b>                              |
|                                                                                                                           | maximum           | 27,4 %                                             | 1 103,3                                   |
| Wallonië                                                                                                                  | minimum           | 10,2 %                                             | 468,6                                     |
|                                                                                                                           | <b>gemiddelde</b> | <b>17,5 %</b>                                      | <b>775,0</b>                              |
|                                                                                                                           | maximum           | 22,6 %                                             | 1 058,6                                   |
| Brussel                                                                                                                   | minimum           | 7,4 %                                              | 726,6                                     |
|                                                                                                                           | <b>gemiddelde</b> | <b>14,4 %</b>                                      | <b>803,9</b>                              |
|                                                                                                                           | maximum           | 22,8 %                                             | 860,9                                     |

\* Berekeningen op basis van de gegevens van de KSZ.

\*\* Berekeningen op basis van de statistieken van de Rijksdienst voor Pensioenen.

Tabel 23

| Gemiddeld pensioenbedrag (maandelijks, in euro) op 1 januari 2007 |        |         |                         |
|-------------------------------------------------------------------|--------|---------|-------------------------|
|                                                                   | Mannen | Vrouwen | Verhouding pensioen V/M |
| Werknemers                                                        | 1 080  | 607     | 56 %                    |
| Zelfstandigen                                                     | 759    | 299     | 39 %                    |
| Gemengde loopbaan (werkn. en zelfst.)                             | 905    | 549     | 61 %                    |
| Werknemers uit de overheidssector                                 | 2 257  | 2 000   | 89 %                    |

Bron: jaarverslag HRF – juni 2008.

ligt van een hoger armoederisico bij oudere vrouwen. Deze groep is soms zeer duidelijk oververtegenwoordigd in bepaalde gemeenten (vooral in de grote steden).

In de toekomst zal men het belang van deze factor moeten afzwakken omdat de vrouwen nu veel actiever zijn op de arbeidsmarkt, wat er zou moeten toe bijdragen dat deze verschillen op het vlak van ontvangen pensioenen geleidelijk aan worden uitgevlakt.

- De **sociaaleconomische samenstelling** van de lokale bevolking zal ook bepalend zijn voor het gemiddelde bedrag van de ontvangen pensioenen en vooral voor de gemiddelde vervangingsratio. Deze beïnvloedt immers de mate waarin de belastbare grondslag wordt verlaagd. In dit opzicht moet erop gewezen worden dat de bedragen van de pensioenen aanzienlijk variëren naargelang de beroepsloopbaan en meer bepaald op basis van het arbeidssstelsel (*tabel 23*). Het pensioen van de werknemers uit de overheidssector vertegenwoordigt gemiddeld meer dan het dubbele van het pensioen van de werknemers uit de privésector. De werknemers uit de overheidssector vertegenwoordigen echter slechts 11 % van de gepensioneerde bevolking, tegen 54 % voor de werknemers uit de privésector, 6 % voor de zelfstandigen en het saldo voor de gemengde loopbanen. Deze verhoudingen (en bijgevolg de gemiddelde pensioenen) verschillen gevoelig van de ene gemeente tot de andere,

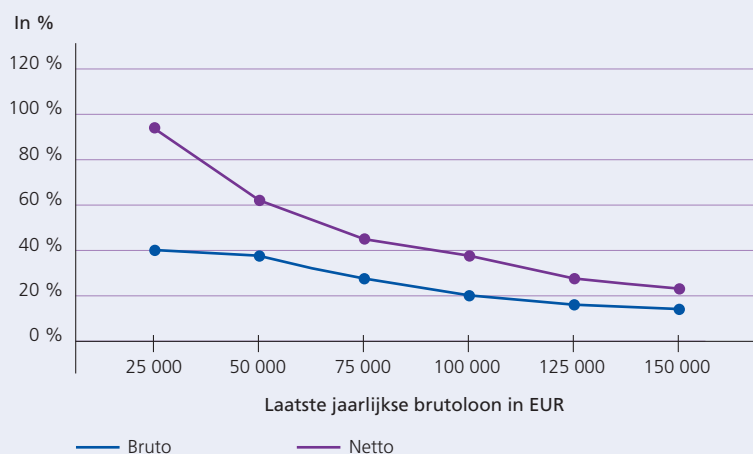
met uiteenlopende gevolgen voor de ontvangsten van de gemeenten.

Er bestaan ook sterke schommelingen binnen de verschillende stelsels (vooral afhankelijk van de kenmerken van de loopbaan). Tabel 22 geeft een beeld van de huidige verschillen tussen de gemeenten wat het pensioenbedrag van de werknemers betreft. Het minimum- en maximumbedrag van de pensioenen varieert grosso modo volgens een verhouding van 1 op 2 voor de gemeenten in Vlaanderen en Wallonië. Voor Brussel zijn de verschillen veel minder belangrijk (ongeveer 10 % rond het gemiddelde), in tegenstelling tot de gezinsinkomens die met meer dan 100 % variëren.

Grafiek 23 toont de impact van de vervangingsratio op basis van het inkomensniveau. Wie een bescheiden inkomen geniet kan rekenen op een hoog wettelijk pensioen (ten opzichte van zijn laatste loon). Dit illustreert het sterk herverdelende karakter van ons wettelijk pensioensysteem<sup>17</sup>. In theorie zou het inkomen van een werknemer uitzonderlijk kunnen stijgen wanneer een minimumpensioen vrij is van belastingen en sociale bijdragen. Naarmate de beroepsinkomsten toenemen, dalen de inkomens na de pensionering sterker. Er worden immers maximumgrenzen opgelegd, zodat de beroepsinkomsten slechts in beperkte mate in aanmerking worden genomen voor de berekening van het pensioen. Bij de hogere inkomens vertegenwoordigt het nettopensioen nauwelijks 50 % van de laatste nettobezoldiging. Vanuit het oogpunt van de gemeentefinanciën kan men dus stellen dat de impact op de ontvangsten uit de aanvullende belasting op de personenbelasting verhoudingsgewijs groter zal zijn in de gemeenten waar de beroepsbevolking hogere inkomens heeft.

Grafiek 23

Vervangingsratio voor werknemers in het jaar dat ze met pensioen gaan



Bron: Riziv (zie voetnoot 17).

#### • Aanvullende pensioenen (tweede en derde pijler)

De werknemers die aanvullend hebben bijgedragen in het kader van de tweede pijler (groepsverzekering) of de derde pijler (individueel pensioensparen) zien hun nettovervangingsratio sterk verbeterd. Op basis van de statistieken van het Riziv kan de inbreng van aanvullende inkomsten uit de tweede pijler het wettelijk pensioen gemiddeld met meer dan 60 % verbeteren. Aangaande de inbreng van de aanvullende pensioenen moeten echter twee nuances worden aangebracht:

- nog geen 15 % van het totaal aantal gepensioneerden maakt momenteel gebruik van een tweede pijler, hoewel deze verhouding aanzienlijk toeneemt;
- op deze aanvullende inkomsten, die voornamelijk inkomsten uit kapitaal zijn<sup>18</sup>, wordt weinig aanvullende gemeentebelasting geheven, waardoor deze niet zoveel inkomsten voor de gemeentefinanciën opleveren.

De **grondbelasting** 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<sup>19</sup>. Wegens het nogal honkvaste karakter van de inwoners die ouder zijn dan 35-40 jaar (cfr. migratie en levenscyclus), houdt de leeftijd van de inwoners rechtstreeks verband met de ouderdom van hun woning<sup>20</sup>. We zullen ook zien dat deze bijzondere eigenschap gevolgen heeft voor het comfort van de woningen en de vergrijzing van de bevolking. 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's, 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 herzien om aan de specifieke behoeften van de ouderen tegemoet te komen op het vlak van huisves-

<sup>17</sup> Bron: Riziv – *Informatieblad*, 2007-2, Statistische analyse van de gegevens uit de databank van het Riziv.

<sup>18</sup> 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).

<sup>19</sup> De woningen van de gezinnen vertegenwoordigen gemiddeld 64 % van de kadastrale inkomens, tegen 34 % voor de economische activiteiten en 2 % voor de niet-bebouwde oppervlakte.

<sup>20</sup> 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.

ting, vervoer, sociale diensten en opvangformules. Voor deze laatste twee aspecten is het duidelijk dat de OCMW's een eersterangsrol zullen spelen.

Het is ongetwijfeld een illusie te beweren dat men op lokaal niveau de budgettaire impact van de vergrijzing van de bevolking nauwkeurig kan inschatten. Men mag trouwens aannemen dat die impact niet in nettokosten zal resulteren omdat de financiering gedeeltelijk zal gebeuren door de beleidskeuzes en -prioriteiten af te stemmen op de behoeften van de bevolking. In dit opzicht wijzen we erop dat het electoraal gewicht van de ouderen steeds groter zal worden. Het kiezerspubliek boven 65 jaar zal, voor het hele land, aangroeien van 22,3 % nu (in 2010) tot gemiddeld meer dan 32 % vanaf 2040. Rekening houdend met de sterk uiteenlopende demografische ontwikkeling, zouden de ouderen in bepaalde gemeenten electoraal veel sterker kunnen gaan doorwegen. Zo zouden vanaf 2030 in bepaalde arrondissementen percentages van meer dan 40 % kunnen voorkomen. De groep bejaarde kiezers zal de politieke keuzes alsmat sterker beïnvloeden, zowel op federaal als op gewestelijk en lokaal vlak.

**Ouderenzorg** is een van de vele opdrachten waaraan de OCMW's het hoofd moeten bieden. Behalve materiële en/of financiële bijstand aan ouderen, omvat deze hulp opvang en huisvesting. Op dit vlak ontstonden diverse soorten instellingen, die ofwel door de overheid (OCMW of intercommunale) ofwel door de privésector (handelsvennootschap of vzw) worden beheerd: rusthuizen, rust- en verzorgingstehuizen, dagopvangdiensten, serviceflats en centra voor kortverblijf kregen in Vlaanderen als nieuwe benaming woonzorgcentra, naast dienstencentra enz.

**Ouderenzorg** is een opdracht die wellicht steeds meer op de financiën van het OCMW zal gaan wegen. 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:

- het aantal beschikbare RH-RVT-bedden verhogen (cfr. *grafiek 21* – opvang in rusthuis afhankelijk van de leeftijd);
- nieuwe opvangvormen ontwikkelen en financieren;
- het dienstenaanbod uitbreiden om thuiszorg aan te moedigen: gezinshulp, thuismaaltijden, technische interventies, personenalarm ... Dit beleid, dat in de meeste Europese landen wordt toegepast, houdt ook in dat het zorgbehoevende karakter van de rusthuisbewoners toeneemt en meer personeel en uiterst kwaliteitsvolle voorzieningen vergt;
- 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 in opvanginstellingen verstrekte verpleging en medische zorg 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.

Samen met de behoefte om het diensten- en huisvestingsaanbod voor ouderen uit te breiden, moeten deze instellingen tegemoetkomen aan een aantal "kwalitatieve" vereisten volgens de (federale en gewestelijke) wetgeving. Anderzijds resulteren het opleggen van **nieuwe architectonische normen voor de RVT's** in 2010 en het invoeren van een **kwaliteitsbeleid** (zoals bijvoorbeeld HACCP<sup>21</sup>) in extra kosten voor ouderenzorg. Deze kosten worden nog verhoogd door de toepassing van de algemene herziening van de barema's, de anciënniteit van het personeel en het akkoord voor de federale gezondheidssectoren van 18 juli 2005 (overheidssector).

Terwijl een deel van de opdrachten van het OCMW gefinancierd wordt door ofwel de federale overheid ofwel de gemeenschappen en gewesten, is de gemeente verplicht om het OCMW bij te springen indien het onvoldoende middelen heeft om de uitgaven voor zijn opdrachten te dekken. De toelage aan het OCMW vormt voor de gemeente een verplichte overdracht en vertegenwoordigt in 2009 gemiddeld 127 EUR per inwoner, d.i. 9,6 % van het gewone gemeentebudget (*tabel 24*). De omvang van deze toelage, die is uitgedrukt in EUR per inwoner, neemt toe met de bevolkingsgrootte van de gemeente. De laatste tien jaar is de gemeentetoeelage aan de OCMW's gemiddeld 34 % gestegen. Deze toename mag als onderschat worden beschouwd omdat de Vlaamse OCMW's, sinds de hervorming van het Gemeentefonds in 2003, een algemene financiering ontvangen die belangrijker is dan voordien.

<sup>21</sup> HACCP is een programma bedoeld om de veiligheid en de microbiologische kwaliteit van voedingsmiddelen te garanderen via een hele reeks preventieve maatregelen.

Tabel 24

| Evolutie van de gemeentetoeelage aan het OCMW – Gemeentebudgetten 2000-2009 (in EUR per inwoner) |           |            |              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------------|--------------|
|                                                                                                  | 2000      | 2009       | Vershil in % |
| Gemeenten met minder dan 10 000 inw.                                                             | 66        | 83         | 26 %         |
| Gemeenten met 10 000 tot 50 000 inw.                                                             | 83        | 112        | 35 %         |
| Gemeenten met meer dan 50 000 inw.                                                               | 134       | 177        | 32 %         |
| <b>Totaal</b>                                                                                    | <b>95</b> | <b>127</b> | <b>34 %</b>  |

Bron: Berekeningen van Dexia op basis van de gemeentebudgetten.

## De openbare rusthuizen van de Vlaamse OCMW's



De werking, de omvang en de algemene kostenstructuur van een OCMW worden niet alleen bepaald door sociaal-economische factoren maar ook door de instellingen die door de OCMW's worden beheerd, zoals de residentiële voorzieningen voor ouderenzorg. In Vlaanderen ging het einde 2007 om zo'n 233 openbare rusthuizen. In onze enquête over de financiën van de OCMW's peilden we naar enkele balansgegevens en naar de resultaten 2007 die betrekking hebben op de voorzieningen voor ouderenzorg als aparte activiteitencentra binnen de OCMW-boekhouding.

Dankzij de antwoorden die de OCMW's ons bezorgden telt de steekproef 167 voorzieningen voor ouderenzorg gespreid over 103 gemeenten/OCMW's. Het gaat hier om 71,6 % van het totale aantal openbare rusthuizen in 2007, die samen 18 464 bedden of 78,4 % vertegenwoordigen van de erkende woongelegenheden/bedden in openbare rusthuizen. Binnen de steekproef wegen de 30 OCMW's uit de centrumsteden (clusters V5-V14-V15) zwaar door: ze zijn goed voor 58,1 % van het aantal getelde bedden. De balansgegevens leren dat de rusthuizen 38,1 % van de vaste activa vertegenwoordigen binnen de overeenkomstige geconsolideerde OCMW-balansen. In absolute cijfers komt dit overeen met 786,2 miljoen EUR. In verhouding tot het aantal bedden geeft dit een bedrag van 42 581 EUR per bed aan vaste activa. Terreinen en gebouwen (71,3 %) vormen de hoofdmoot van de materiële vaste activa voor de openbare rusthuizen, wat meer uitgesproken is dan voor de geconsolideerde balansen van de OCMW's, waar dit slechts 66,5 % is.

De werkingskosten van de rusthuizen uit de steekproef lopen op tot 711,1 miljoen EUR of 37,7 % van de totale geconsolideerde kosten van de OCMW's. De personeelskosten nemen hier 74,5 % voor hun rekening, een percentage dat ruim hoger ligt dan wat de geconsolideerde resultatenrekeningen van de OCMW's aangeven (60,2 %). Voor alle clusters ligt het gemiddelde aandeel van de loonkosten tussen 70,5 % en 76,5 % van de werkingskosten. Per bed bedraagt de personeelskost in de voorzieningen ouderenzorg gemiddeld 26 782 EUR. Er zijn echter opvallende verschillen tussen de clusters (*cf. tabel*). Omdat de cijfers per OCMW werden verzameld en niet per rusthuis, zijn die moeilijk te duiden. De mediaan van de personeelskost per bed ligt hoger dan het gemiddelde, wat erop duidt dat de grote OCMW's in de serie ervoor zorgen dat het gemiddelde wordt gedrukt.

De loonkost van zorgpersoneel wordt aan de opbrengstzijde voor het grootste deel gerecupereerd via de Riziv-forfaits afhankelijk van de zorgload. De loonkost van het niet-zorgpersoneel wordt gerecupereerd via de dagprijs die de bewoners van de voorziening betalen. Er zijn nog andere zeer diverse tussenkomsten van de overheden voor de personeelskost, maar een deel van de personeelskost (voor bovennormzorgpersoneel, technisch en administratief personeel) blijft ten laste van het OCMW zelf. De aangerekende dagprijs wordt om sociale redenen laag gehouden. In het geheel van de werkingskosten dekt de recuperatie via het Riziv gemiddeld 33,0 % van de kosten en de dagprijs 35,5 %. De algemene kostendekkingsgraad voor het activiteitencentrum openbare rusthuizen

Kerngegevens steekproef OCMW-voorzieningen voor ouderenzorg – Balans en resultatenrekening 2007

|                                   | Woongemeenten |         |         |         | Landelijke gemeenten |         |         | Gemeenten met een concentratie van economische activiteit |         |         | Agglomeratiegemeenten |         | Centrumgemeenten |         |         | Gemiddelde |
|-----------------------------------|---------------|---------|---------|---------|----------------------|---------|---------|-----------------------------------------------------------|---------|---------|-----------------------|---------|------------------|---------|---------|------------|
|                                   | V2            | V1      | V10     | V11     | V9                   | V3      | V12     | V4                                                        | V13     | V8      | V6                    | V7      | V5               | V14     | V15     |            |
| Steekproef                        |               |         |         |         |                      |         |         |                                                           |         |         |                       |         |                  |         |         |            |
| Aantal bedden                     | 415           | 517     | 498     | 468     | 230                  | 604     | 933     | 212                                                       | 369     | 572     | 561                   | 2 335   | 2 456            | 2 952   | 5 322   | 18 464     |
| Aantal RH                         | 5             | 5       | 6       | 5       | 4                    | 9       | 11      | 3                                                         | 5       | 4       | 8                     | 20      | 23               | 25      | 34      | 167        |
| Representativiteit bedden/cluster | 61,9 %        | 63,5 %  | 50,2 %  | 85,4 %  | 84,6 %               | 59,5 %  | 68,2 %  | 33,3 %                                                    | 68,8 %  | 52,4 %  | 51,8 %                | 79,7 %  | 74,4 %           | 100,0 % | 100,0 % | 78,4 %     |
| Vaste activa per bed              | 31 056        | 33 544  | 23 344  | 37 658  | 37 768               | 58 812  | 35 810  | 37 015                                                    | 28 302  | 70 812  | 33 666                | 33 716  | 32 125           | 55 549  | 46 835  | 42 581     |
| Personeelskost per bed            | 23 983        | 17 106  | 25 376  | 26 856  | 25 443               | 25 494  | 29 312  | 31 668                                                    | 28 807  | 28 926  | 25 832                | 25 719  | 26 860           | 26 593  | 27 889  | 26 782     |
| Aandeel t.o.v. de werkingskosten  |               |         |         |         |                      |         |         |                                                           |         |         |                       |         |                  |         |         |            |
| Personeelskost (62)               | 75,4 %        | 75,1 %  | 75,1 %  | 76,5 %  | 76,2 %               | 74,4 %  | 74,9 %  | 75,3 %                                                    | 76,0 %  | 70,5 %  | 71,3 %                | 76,2 %  | 75,4 %           | 75,0 %  | 73,3 %  | 74,5 %     |
| Recuperatie via dagprijs          | 36,4 %        | 36,4 %  | 37,0 %  | 34,6 %  | 34,8 %               | 36,6 %  | 33,7 %  | 33,9 %                                                    | 34,1 %  | 35,2 %  | 35,0 %                | 37,8 %  | 33,4 %           | 35,1 %  | 35,8 %  | 35,5 %     |
| Recuperatie via Riziv             | 31,5 %        | 31,1 %  | 31,8 %  | 32,0 %  | 33,9 %               | 34,6 %  | 34,0 %  | 38,0 %                                                    | 34,3 %  | 38,7 %  | 30,4 %                | 34,2 %  | 32,7 %           | 33,6 %  | 31,6 %  | 33,0 %     |
| Resultaat van het boekjaar        | -17,4 %       | -10,4 % | -13,5 % | -17,2 % | -6,1 %               | -14,0 % | -13,4 % | -10,1 %                                                   | -13,7 % | -11,1 % | -15,8 %               | -13,7 % | -13,9 %          | -9,8 %  | -18,6 % | -14,6 %    |

bedraagt in 2007 gemiddeld 86,0 %, waarbij de operationele kostendeckingsgraad 72,9 % is en de gesubsidieerde kostendeckingsgraad 12,8 %.

Al deze elementen samen hebben een directe invloed op het negatieve werkingsresultaat. Dat loopt in 2007 op tot 14,6 % van de werkingskosten tegenover 12,4 % en 9,7 % de jaren ervoor (op basis van de berekening voor

een vorige uitgebreide steekproef). Omdat de mediaanwaarde van dezelfde grootte is kunnen we besluiten dat er geen *outliers* zijn die het gemiddelde vertekenen. Het negatieve resultaat van de voorzieningen ouderenzorg varieert voor de reeks van 103 OCMW's tussen 28,2 % en 1,5 % van de werkingskosten, naast één enkel OCMW dat een break-even realiseert voor het activiteitscentrum voorzieningen ouderenzorg.

Om aan de **behoeften inzake ouderenopvang en -huisvesting** tegemoet te komen, moeten de gemeenten, via hun OCMW, investeringen doen om de bestaande instellingen te moderniseren en de opvangcapaciteit te vergroten. Wat de aanpassing van de RVT's aan de architectonische normen betreft, raamde een studie van de Federatie van de OCMW's van de Waalse Vereniging van Steden en Gemeenten dat hiervoor een investering van 174,7 miljoen EUR vereist was, enkel en alleen voor Wallonië. Voor Vlaanderen zouden de investeringen, die geraamd werden op basis van aan het VIPA bezorgde dossiers, tussen 180 en 250 miljoen EUR moeten variëren. Wat Brussel betreft, werd in juni 2006 aan het Parlement geantwoord dat de totale kosten van de bouwprojecten tussen 90 en 100 miljoen EUR schommelen.

Globaal genomen, blijken de eerste ramingen van de investeringsbehoeften de beschikbare kredieten te overtreffen.

De lokale besturen zullen ook met de effecten van de vergrijzing van de bevolking en de **problematiek van de pensioenen** worden geconfronteerd in het kader van hun eigen personeelsbeleid.

Voor de uitvoering van de administratieve taken en de opdrachten die ze moeten vervullen, nemen de lokale besturen personeel in dienst, zowel in statutair als in contractueel verband. Het **statutaire regime** vormt in principe de regel bij aanwerving in de gemeenten. Voor de statutaire ambtenaren (de "benoemde" ambtenaren) zijn de lokale besturen verplicht om zelf voor de financiering van de pensioenen te zorgen. De meeste besturen zijn daarvoor aangesloten bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten (RSZPPO). Andere lokale besturen beschikken over hun eigen pensioenfondsen (dat ofwel rechtstreeks ten laste van het budget valt, ofwel door een verzekeringsinstelling wordt beheerd).

De laatste twintig jaar zijn de **contractuele banen**, waarvan de financiering van de pensioenen onder het algemeen stelsel van de sociale zekerheid valt, voortdurend

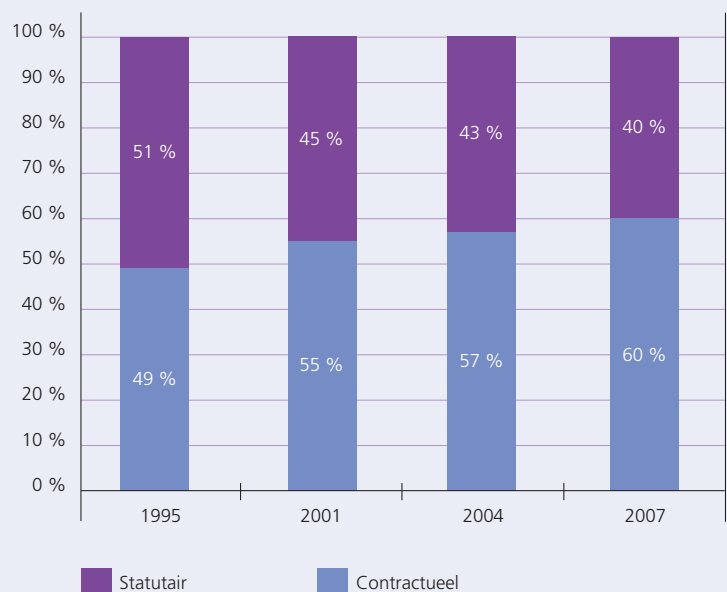
in aantal toegenomen (*grafiek 24*) ten koste van de statutaire werkgelegenheid. De contractuele werkgelegenheid bij gemeenten, provincies en OCMW's, die is uitgedrukt in voltijdsequivalenten (VTE), is gestegen van ongeveer 49 % van het personeel in 1995 naar 57 % in 2004 en bijna 60 % in 2007. Hiervoor zijn vele redenen: vervanging van ziek personeel, uitzonderlijke en tijdelijke behoeften. Bovendien zetten de programma's ter bestrijding van de werkloosheid<sup>22</sup> de lokale besturen er vaak toe aan om aan te werven op contractuele basis.

Deze structurele ontwikkeling schept tegelijk een probleem van billijkheid en budgettaire houdbaarheid. Een

<sup>22</sup> We vermelden het stelsel van de gesubsidieerde contractuelen (Gesco's), de doorstromingsprogramma's (DSP), de startbaanovereenkomsten (ook "Rosettabanen" en "opvolgers van de RVA-stages" genoemd), de sociale Maribel, het banenplan, enz.

Grafiek 24

Evolutie van het aantal VTE's bij de lokale besturen (gemeenten, provincies en OCMW's) op basis van het statuut (1995-2007)



Bron: RSZPPO.

Tabel 25

## Normatief traject voor de subsectoren van de overheid (2009-2015) – Sleutel 65/35

| In % van het bbp                           | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   |
|--------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Totaal overheidssector                     | -5,9 % | -6,0 % | -5,5 % | -4,4 % | -2,9 % | -1,4 % | 0,0 %  |
| Entiteit 1 (federaal en sociale zekerheid) | -4,9 % | -4,5 % | -4,4 % | -3,7 % | -2,9 % | -2,0 % | -1,2 % |
| Entiteit 2 (infranationale sector)         | -1,0 % | -1,5 % | -1,1 % | -0,7 % | 0,0 %  | 0,6 %  | 1,2 %  |
| C&R                                        | -0,5 % | -1,0 % | -0,6 % | -0,3 % | 0,0 %  | 0,4 %  | 0,8 %  |
| Lokale besturen                            | -0,5 % | -0,4 % | -0,5 % | -0,4 % | 0,0 %  | 0,2 %  | 0,5 %  |

Bron: Berichten HRF – september 2009.

**probleem van billijkheid**, omdat beide stelsels leiden tot pensioenbedragen die aan het einde van de loopbaan het dubbele bedragen (cfr. tabel 23). Om de verschillen te beperken, wordt bijgevolg gestreefd naar formules van een aanvullend pensioen voor het contractuele personeel. In Vlaanderen startte in 2010 voor de contractuele ambtenaren een nieuw systeem op, dat in een tweede pensioenpijler voorziet. De besturen zijn vrij om in te stappen maar moeten een financiering voorzien van minimum 1 % van de loonsom.

Vervolgens is er een **probleem van budgettaire houdbaarheid**, omdat de vergrijzing van de statutaire ambtenaren de financieringsbasis kwetsbaar maakt en de pensioenlasten voor dit stelsel verhoogt. De vele nakende pensioneringen en de stijging van de levensverwachting zullen dit probleem nog nijpender maken.

Op vraag van de Bijzondere Commissie voor de Pensioenen van de Plaatselijke Besturen maakte de Pensioendienst voor de Overheidssector een studie over de evolutie van de pensioenlast voor de lokale besturen van 2004 tot 2050<sup>23</sup>. Volgens deze studie zou een stijging van het bijdragetarief met ongeveer 50 % (variabel volgens het in aanmerking genomen scenario) noodzakelijk zijn om het systeem voor de financiering van de pensioenen van de lokale besturen te vrijwaren.

Of dit nu gaat over het opbouwen van een aanvullend pensioen voor de contractuele ambtenaren of over het verhogen van het bijdragetarief voor de statutaire ambtenaren, deze maatregelen zullen de komende jaren ongetwijfeld een financiële impact hebben op de uitgaven van de lokale besturen.

#### ■ Naleving van budgettaire normen

Los van de traditionele regels voor budgettair evenwicht die door de organieke gewestdecreten zijn opgelegd, zullen ook de budgettaire verplichtingen die op onze gezamenlijke overheidsfinanciën wegen een rechtstreekse of onrechtstreekse weerslag hebben op de financiën van de lokale besturen.

Sinds 2001 houdt België, om op halflange termijn een voldoende hoge collectieve welvaart te behouden, ook in zijn normatief budgettair traject rekening met de gevolgen van de **vergrijzing van de bevolking** (cfr. p. 48-49). Deze doelstelling gaat in principe verder dan de naleving van de Europese convergentiecriteria voor de overheidsfinanciën (netto te financieren saldo beperken tot 3 % van het bbp en overheidsschuld lager dan 60 % van het bbp) en ze wil budgettaire overschotten vormen 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 staten echter ernstig aangetast en bemoeilijkt dan ook het nastreven van deze 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 deeltentiteiten 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, wetende dat ze financieel niet het sterkst doorwegen 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).

## 2.2. Sociale en economische gevolgen

Los van het louter demografische fenomeen vertoont de vergrijzing van de bevolking ook talrijke sociaaleconomische uitdagingen op lokaal niveau. 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 hogere leeftijden werd verschoven. Deze onvermijdelijke ontwikkeling is uiteraard niet nieuw maar wordt om twee belangrijke redenen bijzonder acuut voor onze ontwikkelde maatschappijen. In de eerste plaats gelast de vergrijzing voor een steeds groter deel van de bevolking, waardoor de grote traditionele evenwichten tussen

<sup>23</sup> Ontwikkeling van de pensioenlast van de lokale besturen van 2004 tot 2050 (oktober 2007), beschikbaar op de website [www.pdos.fgov.be](http://www.pdos.fgov.be).

de jonge en oude generaties worden verbroken (cfr. demografische afhankelijkheidscoëfficiënt). Bovendien moest het meergeneratiegezin, dat vroeger de bovenhand had, wijken voor uiteengespatte en kleinere gezinnen.

Door de grotere vereenzaming 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 wegen op de hele gemeenschap.

#### ■ Armoede- en vereenzamingsrisico

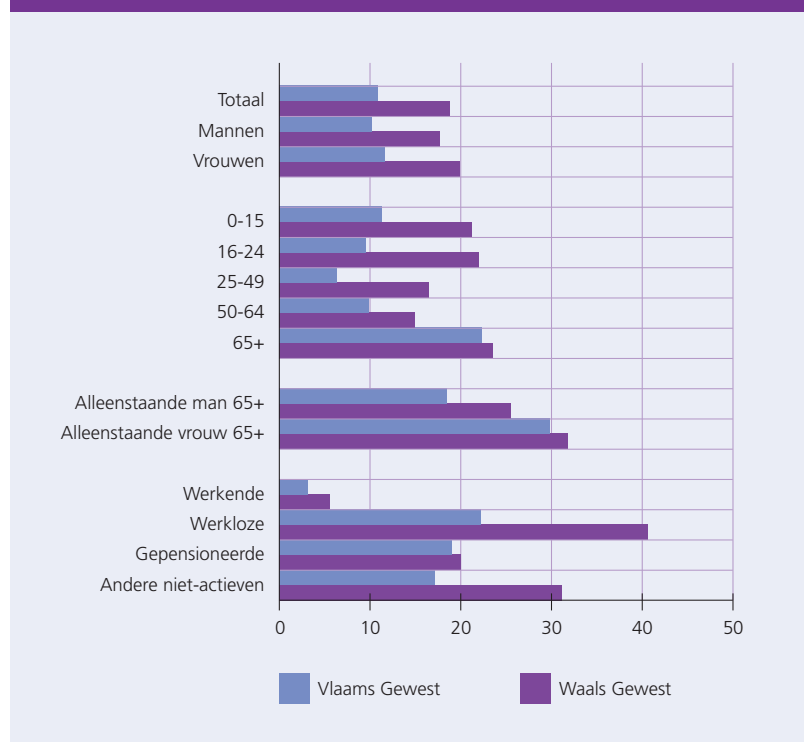
We hadden al de gelegenheid te onderstrepen dat ouderen sterker blootstaan aan het armoederisico (cfr. p. 26 en *grafiek 15* in het bijzonder). Op basis van de EU-SILC-enquête, die armoede en sociale uitsluiting wil kwantificeren op basis van standaardindicatoren bepaald door de Europese Unie, worden de personen van meer dan 65 jaar in ons land geconfronteerd met een hoger armoederisico (23,2 %) dan de gezamenlijke bevolking (gemiddeld 15 %). Dit armoederisico is nog uitgesprokener voor de ouderen van meer dan 75 jaar (26,9 %) en ligt zelfs nog hoger bij alleenstaande vrouwen boven 65 jaar (30,9 %). De laatste jaren is dit risico trouwens toegenomen voor de gepensioneerden en de oudere bevolking<sup>24</sup>.

Het gaat echter om een gemiddelde risicograad voor de Belgische bevolking die gevoelig kan verschillen van de ene plaats tot de andere. De FOD Economie publiceert ook de resultaten van de armoede-indicatoren, die verschillend zijn voor Vlaanderen en Wallonië (*grafiek 25*). De resultaten zijn vrij leerzaam omdat ze duidelijk aantonen dat de oudere bevolking (voornamelijk de alleenstaande vrouwen) blootstaat aan hoge risico's, die echter vergelijkbaar zijn voor de twee gewesten, ondanks een zeer verschillend globaal risico van de bevolking (10,9 % in Vlaanderen, tegen 18,8 % in Wallonië). Het verschil inzake risico is daarentegen veeleer toe te schrijven aan het hoge risico dat in Wallonië op de werklozen maar ook op de jongere generaties weegt.

Op basis van de zeer heterogene sociaaldemografische samenstelling van de gemeentebevolking, mag men verwachten dat het armoederisico sterk varieert van de ene entiteit tot de andere. De gepensioneerde vrouwen bijvoorbeeld, vertegenwoordigen 9,4 % van de totale bevolking van het land. Op gemeentelijk vlak kan deze verhouding variëren van een minimum van 4,3 % tot een maximum van meer dan 15 % van de gemeentebevolking. De hierboven al toegelichte *tabel 22* geeft ook informatie over de verschillen in percentage van de totale gepen-

Grafiek 25

Armoederisico in Vlaanderen en Wallonië, % volgens leeftijd, geslacht, gezinstype en sociaaleconomisch statuut (2007, inkomsten 2006)



Bron: FOD Economie.

sioneerde bevolking. Het betreft hier actuele cijfers die nog spectaculair zullen evolueren. Op basis van de demografische extrapolaties die het Vlaams Gewest<sup>25</sup> op gemeentelijk niveau heeft uitgevoerd, zou het aandeel van de vrouwen van meer dan 65 jaar in de totale bevolking gemiddeld stijgen van 10,2 % in 2008 naar 13,4 % in 2025. Deze verhouding zou voor de Vlaamse gemeenten in 2025 echter variëren van 9,3 % tot 22,4 %.

Twee parameters kunnen het armoederisico verhogen op basis van de indicatoren van de EU-SILC-enquête, namelijk de vereenzaming en het statuut van gepensioneerde (en meer algemeen de hoge leeftijd).

#### • Toenemende verhouding alleenstaande ouderen

Alleenstaanden lopen meer gevaar in een instelling te moeten worden opgenomen in geval van een gezondheidsprobleem. In België<sup>26</sup> gaat men ervan uit dat in 2010 iets meer dan een kwart van de groep van 65-79 jaar en de helft van de personen van 80 jaar en ouder alleen

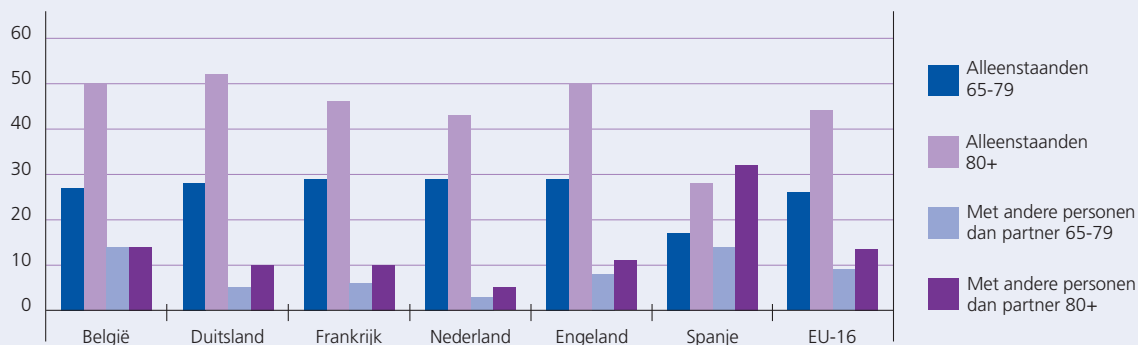
<sup>24</sup> Jaarlijks verslag HRF, juni 2008, pagina 61 – zie ook de methodologische opmerkingen (pagina 60), het niet-incalculeren van het woningbezit en financieel vermogen en de onvolmaakte integratie van de aanvullende pensioenen.

<sup>25</sup> Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR), resultaten en methodes zie <http://www4.vlaanderen.be/dar/svr/Pages/default.aspx>.

<sup>26</sup> Verslag FOD Sociale Zekerheid – Pacolet.

Grafiek 26

Gezinssituatie van de ouderen – alleenstaand of samenwonend met één of meerdere andere personen dan de partner – Raming 2010 (in %)



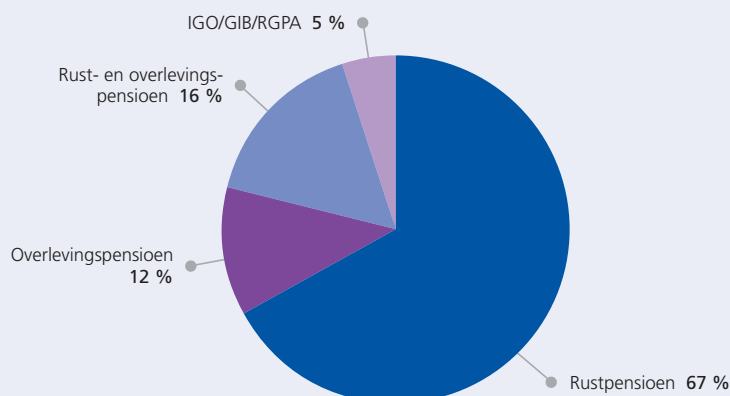
Bron: Eurostat, "Living conditions in Europe".

zullen staan, wat iets meer is dan het gemiddelde in vergelijking met de overige Europese landen (grafiek 26). Dit betekent niet dat deze personen sociaal geïsoleerd zullen zijn of alleen zullen blijven in geval van een gezondheidsprobleem.

Voor de ouderen die samenwonen met een andere persoon dan de partner (kind, vriend) mag men aannemen dat ze voordeel halen uit een bevoorrechte solidariteit. Volgens Eurostat zou België ook hier een gemiddelde plaats innemen. Enkel de "jongere senioren" (65-79 jaar) zouden vaker worden opgevangen bij andere personen dan de partner. Een dergelijke situatie doet zich echter niet zo vaak voor: 14 %, tegen een Europees gemiddelde van 9 %. De verhouding alleenstaande ouderen (gemiddeld 34 %) zal in 2010 vermoedelijk driemaal hoger liggen dan in 2003 voor de hele bevolking. De groep alleenstaanden wordt groter, vooral door de toename van zowel het aantal ontwrichte gezinnen als de vergrijzing van de bevolking.

Grafiek 27

Indeling van de gepensioneerden per type van pensioen – 2004



Bron: Working Paper Sociale Zekerheid nr. 6.

#### • De pensioenregeling als instrument om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden

Behalve de reeds vermelde impact op de toekomstige evolutie van de belastingontvangsten van de gemeenten, dreigt het lage wettelijke pensioen te wege op de levensstandaard van de oude bevolking. De lokale besturen zullen dan ook de diensten en de sociale steun ten gunste van de ouderen moeten verhogen.

Het wettelijke pensioensysteem kent in België echter een belangrijk herverdelend effecten dat verband houdt met een aantal mechanismen, zoals het minimumpensioen, het minimumrecht per loopbaanjaar en de afgeleide rechten die de gepensioneerden en hun echtgenoot een minimumpensioen garanderen. "Globaal evolueren de wettelijke pensioenen in België naar een systeem dat gebaseerd is op pensioenen die steeds lager worden en waarin iedereen een minimumpensioen uitbetaald krijgt<sup>27</sup>".

Bovendien zal het huidige lage niveau van de pensioenen voor vrouwen (dat aan de basis ligt van het verhoogde armoederisico) in de toekomst afnemen door de grotere aanwezigheid van de vrouwen op de arbeidsmarkt.

Ten slotte zorgt de overheid er, via de sociale bijstand, voor dat de ouderen over minimale inkomsten beschikken. De ouderen die geen of onvoldoende pensioen ontvangen, hebben immers ondanks alles, via de **sociale bijstandsuitkering**, toegang tot een **gewaarborgd minimuminkomen (IGO)**<sup>28</sup>. Vanaf 2009 wordt het recht op inkomenswaarborg toegekend aan ouderen die 65 jaar zijn geworden (zowel voor mannen als voor vrouwen) en op basis van een enquête over de bestaansmiddelen.

<sup>27</sup> Studie Riziv, p. 177 (citaat CANTILLON B.).

<sup>28</sup> Wet van 22 maart 2001 tot instelling van een genaarborgd inkomen voor ouderen. Deze nieuwe reglementering kwam in de plaats van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (GIB). De personen die al een voordeliger GIB ontvingen, mochten het behouden. In onze statistieken wordt enkel de term IGO gebruikt.

Hoewel deze tegemoetkoming een instrument is dat de armoede bij ouderen kan helpen beperken, liggen de uitkeringen in het kader van de IGO duidelijk onder de drempel van het armoederisico<sup>29</sup>. Dat geldt evenzeer voor het minimumrustpensioen van alleenstaanden in het stelsel van de zelfstandigen.

Op 1 januari 2008 genoten 90 846 personen, d.i. 5 % van de bevolking van 65 jaar en ouder, een socialebijstandsuitkering, waarvan 70 % vrouwen (*grafiek 27*). Voor meer dan vier begunstigten op vijf vormt die sociale bijstand een aanvulling op het pensioen.

Het aantal IGO-begunstigden binnen de bevolking van 65 jaar en ouder vertoont, evenals talrijke sociaaleconomische indicatoren, sterke territoriale verschillen (*tabel 26*). De ongelijkheden zijn nog meer uitgesproken op gemeentelijk niveau, waar het percentage varieert van minder dan 1 % (in bepaalde gemeenten van Vlaams- en Waals-Brabant) tot meer dan 15 % (in sommige Brusselse en West-Vlaamse gemeenten).

Heel wat werknemers en zelfstandigen bouwen een **aanvullend pensioen op in het kader van de tweede pijler**. Men kan zich afvragen in welke mate dit aanvullende pensioen een oplossing brengt voor het probleem van de armoede.

Uit statistieken blijkt zeer duidelijk (*grafiek 28*) dat diegenen die een aanvullend pensioen van de tweede pijler hebben ook het hoogste wettelijke pensioen genieten. De aanvullende pensioenen vormen veeleer een extraatje om de levensstandaard te vrijwaren (en dus de bijzonder zwakke vervangingsratio te verbeteren) van personen die reeds een behoorlijk inkomen genieten en vormen niet zozeer een systeem om de armoede te bestrijden.

#### ■ Gevolgen voor het woon- en mobiliteitsbeleid

Het woningenbestand en de vastgoeddynamiek op lokaal niveau zullen ook sterk worden beïnvloed door de demografische dynamiek, en de vergrijzing van de bevolking in het bijzonder. De gevolgen voor het woonbeleid zijn velerlei en nauw verweven met andere aspecten zoals mobiliteit, stedenbouw en ruimtelijke ordening.

We beperken ons tot de in deze studie reeds aangesneden elementen, die wijzen op de volgende implicaties:

- De sterke toename van kleine gezinnen, waaronder ook eenpersoonsgezinnen, zal resulteren in een **belangrijke vraag naar kleine woningen**. De ouderen zullen ook kwalitatieve antwoorden willen voor de veiligheid van verkavelingen en de toegankelijkheid en het comfort van woningen.
- Door ouder te worden veranderen de fysieke mogelijkheden, de wensen en de behoeften aan huisvesting.

Percentage IGO-begunstigden (ten opzichte van de bevolking van 65 jaar en ouder)

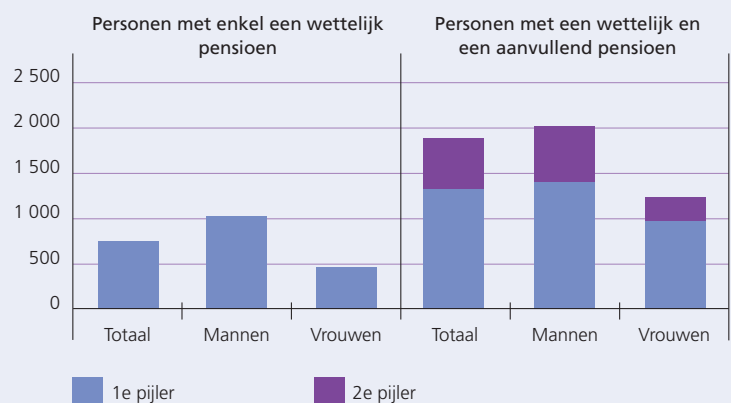
Tabel 26

|                   | Percentage IGO-begunstigden |
|-------------------|-----------------------------|
| <b>Brussel</b>    | <b>7,9 %</b>                |
| Antwerpen         | 4,3 %                       |
| Vlaams-Brabant    | 3,4 %                       |
| West-Vlaanderen   | 6,7 %                       |
| Oost-Vlaanderen   | 5,2 %                       |
| Limburg           | 4,2 %                       |
| <b>Vlaanderen</b> | <b>4,8 %</b>                |
| Waals-Brabant     | 2,9 %                       |
| Henegouwen        | 4,3 %                       |
| Luik              | 4,9 %                       |
| Luxemburg         | 5,0 %                       |
| Namen             | 5,4 %                       |
| <b>Wallonië</b>   | <b>4,5 %</b>                |
| <b>België</b>     | <b>5,0 %</b>                |

Bron: Eigen berekeningen op basis van de statistieken van de RVP.

Grafiek 28

Pensioenen van de eerste en de tweede pijler – Gemiddelde maandelijkse brutobedragen (in euro)



De wensen inzake mobiliteit worden echter vaak afgeremd door aanpassingskosten, die toenemen met de leeftijd (financiële kosten, psychologische kosten ...). In België, zoals in vele Europese landen, blijven de meeste gepensioneerden wonen op de plaats waar ze hun leven hebben doorgebracht. De stijging van de levensverwachting maakt dat men langer in zijn woning blijft wonen, m.a.w. er is een geringer verloop van het woningenbestand, wat gevolgen heeft voor de vastgoedprijzen.

Deze relatieve onveranderlijkheid heeft bovendien tot gevolg dat de leeftijd van de inwoners rechtstreeks verband houdt met de ouderdom van hun woning. Dit

<sup>29</sup> Studie Riziv, p. 176.

verband houdt in dat **het comfort van de woning** kan afnemen naarmate de woning ouder is, terwijl de bewoners zich in een fase van hun leven bevinden waarin ze duidelijk behoefte hebben aan veel comfort. De kaart die gepubliceerd is in de monografie over de huisvesting in België is vrij frappant<sup>30</sup>. Ze wijst op een zeer duidelijke ruimtelijke correlatie tussen de vergrijzing van de bevolking en het comfort van de woningen.

- Hoewel de **mobilititeit van de senioren** onder het gemiddelde ligt, neemt de mobiliteit toch toe op de pensioenleeftijd (comfortgebonden mobiliteit) en rond 85 jaar (verlies aan zelfredzaamheid), (cfr. "Migratie en levenscyclus" p. 15). De aan twee levensstadia gekoppelde lokalisatiecriteria zijn echter vrij specifiek (landelijke en toeristische gemeenten voor de jonge gepensioneerden en terugkeer naar de "stadscentra" voor de oudere gepensioneerden). Dat kan resulteren in een zekere concentratie en zou spanningen creëren op de woningmarkt, in bepaalde gemeenten zelfs tussen generaties.
- Ten slotte moet rekening worden gehouden met de specifieke **financiële context** van de ouderen. De nieuwe inkomensstromen (pensioen) zijn vrij zwak, terwijl het vastgoed- en/of financieel vermogen zeer aanzienlijk kan zijn, maar toch sterk kan variëren van het ene gezin tot het andere. In dit opzicht is het bezit van een eigen woning een belangrijk element dat bepalend is voor het welzijn van het gepensioneerde gezin. In 2001 was 78 % van de 65-plussers eigenaar van zijn woning, waardoor de relatieve zwakte van het wettelijke pensioen wordt getemperd. Gepensioneerden hebben door hun gemiddeld zwakke levensstandaard moeilijk toegang tot een kwaliteitswoning, en zelfs tot rusthuizen voor de financieel meest kwetsbare personen.

Kortom, de vergrijzing van de bevolking zal een weerslag hebben op het hele lokale beleid (huisvesting, stedenbouw, vervoer, sociale diensten en bijstand van personen) en voor de lokale bestuurders een globale aanpak vergen van de ouderen.

### 2.3. De sociaaleconomische typologie: een synthetische indicator van de vergrijzing op lokaal niveau

De vergrijzing van de bevolking op lokaal niveau vertoont tegelijk grondige verschillen naargelang het grondgebied maar ook belangrijke onderlinge relaties met andere sociaaleconomische factoren. Dankzij de statistische analyse die we maakten in het kader van onze sociaaleconomische typologie van de gemeenten<sup>31</sup>, kon vrij duidelijk een synthetische indicator van de vergrijzing op lokaal niveau worden geïdentificeerd.

Aan de hand van een gegevensbasis met daarin meer dan 150 indicatoren die kenschetsend zijn voor het grondgebied, de bevolking, de inkomens, de economische activiteiten in de 589 gemeenten van het land, hebben we in een eerste fase een statistische verwerking (namelijk een factoranalyse<sup>32</sup>) gemaakt om redundantie in de originele gegevens te elimineren door minder synthetische variabelen (de factoren) te creëren.

Deze nieuwe variabelen wijzen op soms complexe evolutiedynamieken die de gemeenten ondergaan en die niet neutraal zijn voor het gemeentebestuur.

De statistische verwerking gebeurde voor alle gewesten van het land anders. De gevonden factoren vertonen echter sterke gelijkenissen tussen de drie gewesten. Ze zijn representatief voor verschillende sociaaleconomische dimensies die men schematisch in vier grote categorieën kan onderbrengen: levensstandaard en sociaalprofessioneel statuut, "morfologische" en "functionele" verstedelijking, belang van de economische activiteiten (industrie, tertiaire sector, toerisme) en demografische dynamiek (migratie- en natuurlijke component).

Tussen al deze categorieën bracht onze analyse ook specifieke factor aan het licht, nl. de vergrijzing van de bevolking. Het belang van de analyse bestaat erin duidelijk te

Tabel 27

#### Saturaties van de factor "vergrijzing van de bevolking" – Vlaamse gemeenten

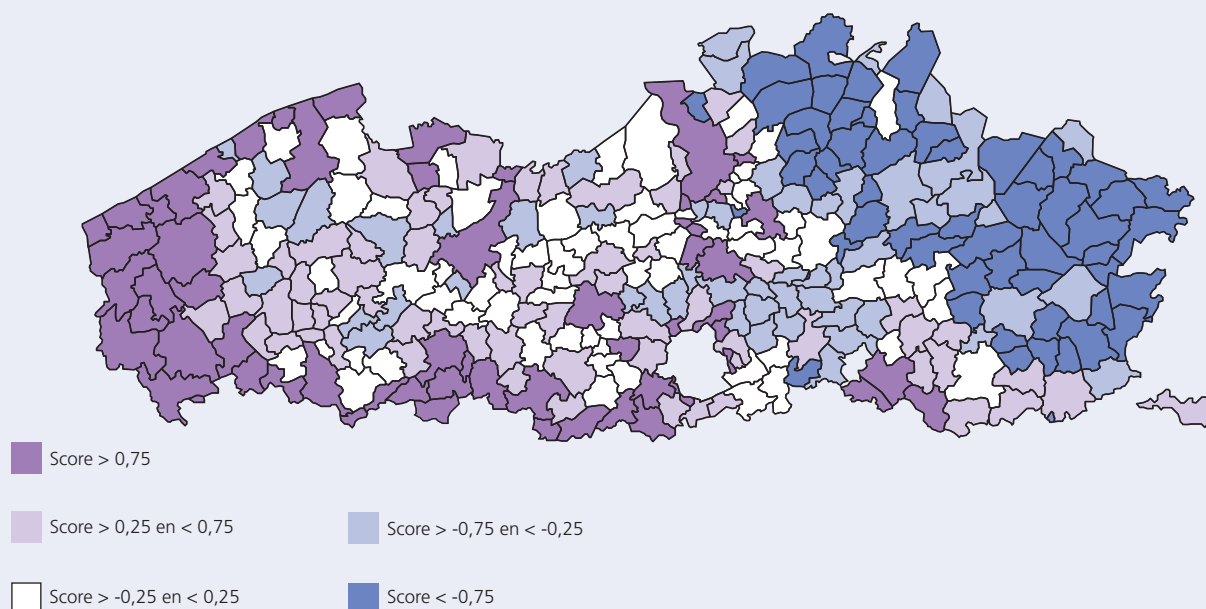
| Beginindicatoren                                                  | Correlatiecoëfficiënt met de factor "vergrijzing" |
|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Percentage van de bevolking ouder dan 80 jaar                     | 0,89                                              |
| Percentage weduwnaar/weduwe                                       | 0,84                                              |
| Sterftcijfer                                                      | 0,82                                              |
| Afhankelijkheidscoëfficiënt                                       | 0,80                                              |
| Coëfficiënt van de intensiteit van de vergrijzing                 | 0,77                                              |
| Percentage woningen met een oppervlakte < 35 m <sup>2</sup>       | 0,72                                              |
| Percentage oude woningen (vóór 1945)                              | 0,71                                              |
| Percentage alleenstaanden                                         | 0,62                                              |
| Groeivoet belastbare grondslagen (PB en grondbelasting)           | -0,50                                             |
| Percentage woningen "groot comfort"                               | -0,65                                             |
| Groeivoet (1995-2005) van het aantal nieuwe residentiële woningen | -0,66                                             |
| Groeivoet (1991-2001) actieve beroepsbevolking (volume)           | -0,70                                             |
| Aantal actieven per oudere                                        | -0,85                                             |

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> *Lokale financiën*, "Sociaaleconomische typologie van de gemeenten", p. 15.

<sup>32</sup> Schematisch bestaat de factoranalyse erin om, op basis van de systematische analyse van de relaties tussen de **oorspronkelijke variabelen** (de correlaties), de informatie vervaardigt in een beperkt aantal relevante **nieuwe variabelen, factoren** genoemd, te concentreren. Deze nieuwe variabelen, een lineaire combinatie van de oorspronkelijke variabelen, bevatten informatie die zo min mogelijk verarmd werd en zo weinig mogelijk redundant is.

## Synthetische indicator van de vergrijzing – Vlaamse gemeenten



wijzen op de statistische relaties tussen de louter demografische variabelen (leeftijdspiramide, bevolkingsevolutie) en talrijke indicatoren van het sociaaleconomische type die verband houden met de vergrijzing van de bevolking (ontwikkeling van het vastgoed, comfort van de woning, evolutie van de grondopbrengst en het gezinsinkomen, samenstelling en burgerlijke staat van de gezinnen ...).

Het gewicht van deze factor "vergrijzing" verschilt echter naargelang de gewesten. Voor **Vlaanderen** is het de eerste factor die de analyse heeft gegenereerd (en dus zeer verklarend), wat niet verwondert gelet op de soms zeer uitgesproken vergrijzing in sommige Vlaamse gemeenten.

*Tabel 27* geeft de (positieve of negatieve) aard en de intensiteit van de verbanden weer tussen de beginindicatoren en de vergrijzingsfactor (voor de Vlaamse gemeenten) met opgave van de "saturaties" (correlatiecoëfficiënt factor-variabele).

De gemeenten met een hoge positieve score voor deze eerste factor zijn dus gemeenten met een zeer sterke vergrijzing van hun bevolking (percentage oudere bevolking, afhankelijkheidsgraad, percentage alleenstaanden, sterftecijfer ...). Het is opmerkelijk vast te stellen dat de vergrijzing statistisch ook verband houdt met de ouderdom van het woningenbestand, kleine woningen, alleenstaan-

den als gezin en het geringe comfort van de woningen. De zwakke vastgoeddynamiek en de daling van de beroepsbevolking gaan bovendien gepaard met een verzwakking van de belastbare grondslagen.

Elke gemeente beschikt over een factorscore voor deze synthetische indicator. Hoe sterker de factorscore van een gemeente afwijkt van 0 (positief of negatief), hoe sterker de gemeente bij deze factor aanleunt. In dit geval zullen de gemeenten met een vergrijzing boven het gemiddelde een hoge positieve factorscore vertonen, terwijl de gemeenten met een veeleer jonge bevolking een negatieve score zullen hebben. Ten slotte, zullen de gemeenten met een vergrijzing dicht bij het gewestelijk gemiddelde een score hebben die dicht bij nul ligt.

De gemeenten met de hoogste scores zijn ofwel grote steden (Antwerpen, Gent), regionale steden (Mechelen, Kortrijk, Oostende) en gemeenten in de rand van de grote agglomeraties (Drogenbos, Boom, Wemmel), ofwel landelijke gemeenten die vooral in West-Vlaanderen liggen (overwegend kustgemeenten en gemeenten in de Westhoek). De gemeenten met de zwakste scores voor de vergrijzing van de bevolking daarentegen, liggen vooral in Limburg en de Kempen (*kaart 1*).

Voor **Wallonië** en **Brussel** heeft de vergrijzingsfactor een veel lager gewicht dan de overige factoren. Dat komt

Tabel 28

## Saturaties van de factor "vergrijzing van de bevolking" – Waalse gemeenten

| Beginindicatoren                                               | Correlatiecoëfficiënt met de factor "vergrijzing" |
|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Percentage jonge bevolking (<20 jaar) op totale bevolking      | 0,90                                              |
| Percentage schoolbevolking (woonplaats) op totale bevolking    | 0,90                                              |
| Geboortecijfer (1995-2005)                                     | 0,85                                              |
| Gemiddeld aantal bewoners per woning                           | 0,79                                              |
| Percentage zeer oude bevolking (> 80 jaar) op totale bevolking | -0,67                                             |
| Percentage weduwnaren/weduwen                                  | -0,70                                             |
| Percentage oude bevolking (60-80 jaar) op totale bevolking     | -0,81                                             |
| Percentage gepensioneerde bevolking op totale bevolking        | -0,85                                             |
| Vergrijzingsratio van de bevolking                             | -0,91                                             |

enerzijds doordat de vergrijzing er minder uitgesproken is maar ook doordat het "**sociaaleconomisch statuut**" van de bevolking zeer grote verschillen vertoont naar gelang de gemeenten (meer dan in Vlaanderen). Deze laatste factor is globaal de eerste factor van differentiatie tussen de gemeenten in Wallonië en Brussel.

Voor **Wallonië** zijn de verschillen op het vlak van verstedelijking zeer belangrijk, zodat de vergrijzingsfactor minder een onderscheidend blijkt te maken dan in Vlaanderen.

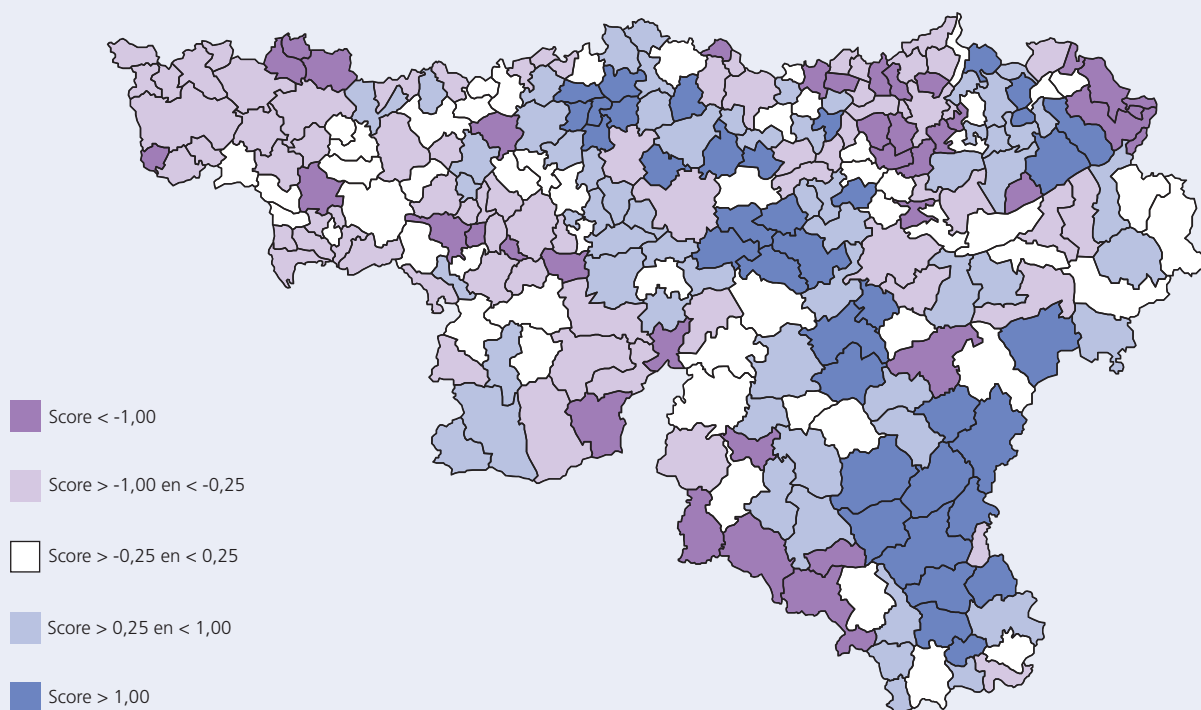
Deze factor is echter duidelijk aanwezig (tabel 28) en resulteert voor Wallonië in gemeenten met een jonge bevolking enerzijds en gemeenten met een sterk vergrijzde bevolking anderzijds.

De hoogste scores (dus jonge bevolking) gaan naar Waals-Brabant (Ottignies-Louvain-la-Neuve, Chastre, Mont-Saint-Guibert), het zuiden van de provincie Luxemburg (Attert, Vaux-sur-Sûre, Étalle), de Naamse rand (Gesves, Ohey, Assesse) en de Vervierse rand (Jalhay, Thimister-Clermont). De laagste scores (dus oudere bevolking) komen voor in het westen van de provincie Luxemburg (Semois), het zuiden van de provincie Namen (Gedinne, Viroinval) en de woongemeenten in de agglomeraties van Charleroi (Montigny-le-Tilleul, Gerpinnes) en Luik (Chaudfontaine, Spa). De meeste stedelijke centra vertonen ook negatieve waarden voor deze factor, zij het in mindere mate dan voornoemde gemeenten.

Op het niveau van het **Brussels Gewest**, vertoont de statistische verwerking een aantal bijzondere kenmerken die vooral verband houden met het geringe aantal waarnemingen (19 gemeenten), allemaal gesitueerd in het centrale gedeelte van een morfologisch veel grotere agglomeratie.

Kaart 2

## Synthetische indicator van de vergrijzing – Waalse gemeenten



De vergrijzingsfactor komt nochtans zeer duidelijk tot uiting maar is gekoppeld aan talrijke indicatoren over de configuratie van het grondgebied en de bebouwing (tabel 29), wat de aandacht gevestigd op de complexiteit van het model van sociale structurering op het Brusselse grondgebied.

Deze vergrijzingsindicator zorgt in feite voor een tegenstelling tussen gemeenten met een zeer oude en dichte bebouwing, een sterke vertegenwoordiging van bestaanonzekere potentiële beroepsbevolking van vreemde origine (leefloon, percentage lage inkomens, talrijke kleine woningen, zeer grote dichtheid) en gemeenten die geconfronteerd worden met een duidelijke vergrijzing van hun bevolking. Ruimtelijk bekeken, zorgt deze factor voor een tegenstelling tussen de centrale gemeenten dicht bij de historische stadskern (gemeenten van de eerste gordel) en de veeleer in de periferie gelegen gemeenten met een woonkarakter (gemeenten van de zogenaamde tweede gordel).

De hoogste scores voor deze factor (dus jonge bevolking) gaan immers naar de gemeenten van de eerste gordel (in het bijzonder Sint-Joost, Sint-Gillis en Elsene), namelijk de gemeenten met de centrale wijken van de stad gelegen zijn. Deze wijken beleefden vanaf de jaren 1950 een massale uittocht van de middenklasse en een inwijking van een voornamelijk vreemde bevolking (percentage vreemde bevolking), en recenter een belangrijke instroom van asielzoekers. Het bestand van oude woningen (percentage woningen die vóór 1919 werden gebouwd), die aanvankelijk vaak eengezinswoningen waren, werd gesegmenteerd in kleine appartementen (percentage woningen < 35m<sup>2</sup>, percentage gemeubelde woningen, percentage huurwoningen) en worden meestal bewoond door grote gezinnen met een laag inkomen (percentage aangifte inkomstenbelasting < EUR 6 200, veel leefloners).

De sterke verhouding ingeweken bevolking heeft gevolgen voor de leeftijds piramide, met een oververtegenwoordiging van jonge volwassenen (percentage van de bevolking van 20 tot 40 jaar). De veeleer perifeer gelegen gemeenten van het gewest (de gemeenten van de tweede gordel) daarentegen, worden geconfronteerd met een vergrijzing van hun bevolking (aantal gepensioneerden, percentage weduwen/weduwnaren, hoger sterftecijfer ...).

De laagste scores (dus andere bevolking), d.w.z. in tegenstelling tot de gemeenten van de eerste gordel, hebben vooral betrekking op de noordwestelijke woongemeenten (Jette, Sint-Agatha-Berchem, Ganshoren).

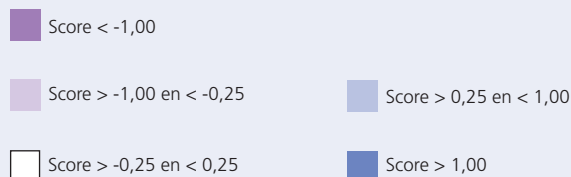
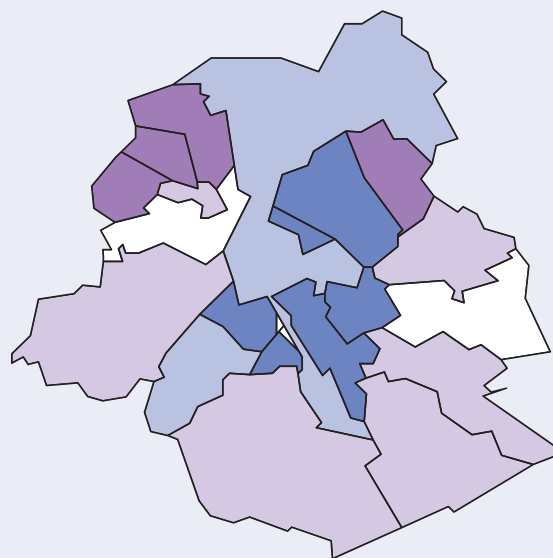
Tabel 29

## Saturaties van de factor "vergrijzing van de bevolking" – Brusselse gemeenten

| Beginindicatoren                                           | Correlatiecoëfficiënt met de factor "vergrijzing" |
|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Percentage % vreemde bevolking                             | 0,92                                              |
| Percentage woningen gebouwd vóór 1919                      | 0,92                                              |
| Percentage "gemeubelde" woningen in totale woningenbestand | 0,88                                              |
| Percentage bevolking van 20 tot 40 jaar                    | 0,85                                              |
| Percentage woningen < 35 m <sup>2</sup>                    | 0,78                                              |
| Percentage handelsgebouwen /totaal aantal gebouwen         | 0,77                                              |
| Masculiniteitsgraad                                        | 0,75                                              |
| Percentage huurwoningen                                    | 0,74                                              |
| Aantal leefloners per 1000 inwoners                        | 0,72                                              |
| Bevolkingsdichtheid                                        | 0,66                                              |
| Stijgingspercentage (91-01) van het aantal gepensioneerden | -0,80                                             |
| Sterftecijfer                                              | -0,91                                             |
| Percentage bevolking van 60 tot 80 jaar                    | -0,92                                             |
| Afhankelijkheidscoëfficiënt van ouderen                    | -0,93                                             |
| Percentage weduwnaren/weduwinnen                           | -0,96                                             |
| Percentage gepensioneerden op totale bevolking             | -0,97                                             |

Kaart 3

## Synthetische indicator van de vergrijzing – Brusselse gemeenten



# Strategie van de overheid om de vergrijzing aan te pakken

De vergrijzing van de bevolking vormt een belangrijke politieke uitdaging voor de komende jaren. De dimensie ervan is veel groter dan louter de modernisering van het pensioenstelsel of de ouderenzorg, twee onderwerpen die zeer vaak ter sprake komen. Dat de bevolking vergrijs moet overigens niet altijd als een probleem worden bekeken, het is immers ook het resultaat van vooruitgang (stijging van de levensverwachting) enerzijds, en van rijkdom en groeikansen anderzijds. Voor het eerst in de geschiedenis kan de grote meerderheid van de burgers in de ontwikkelde landen immers tot op hoge leeftijd een actief en gezond leven leiden.

Om de complexe uitdagingen van de vergrijzing aan te gaan, is een globale en multidisciplinaire aanpak nodig op tal van beleidsdomeinen (sociale sector, gezin, werkgelegenheid, financiën, immigratie, huisvesting, mobiliteit ...). Deze vormen de bevoegdheid van diverse overheidsniveaus.

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 echelons zullen echter verschillen onderkennen in de aard van de problemen, de intensiteit van de inzet, de bevoegdheden en de beschikbare speelruimte om een antwoord te formuleren. Op alle niveaus zal men in de toekomst het bestaande beleid moeten evalueren en eventueel aanpassen onder invloed van de demografische evolutie.

De rol van de lokale besturen in de problematiek van de vergrijzing komt echter zelden ter sprake, hoewel ze eerstelijnsbetrokkenen zijn, die dicht bij de bevolking staan en juist daardoor sneller met de uitdagingen van de vergrijzing zullen worden geconfronteerd.

## 1. Strategie op Europees vlak

De Europese overheid heeft al verscheidene jaren aandacht voor de weerslag van de vergrijzing van de bevolking op de Europese sociale modellen. Terwijl de Commissie zich aanvankelijk vooral op de financiële en economische aspecten van de demografische ontwikkeling toespitste (Top van Stockholm in 2001), ging ze later veeleer rekening houden met de sociale aspecten van de vergrijzing. In haar mededeling van 12 oktober 2006 over de problematiek van de vergrijzing van de Europese bevolking<sup>1</sup> worden vijf belangrijke politieke krachtlijnen voor een langetermijnstrategie uitgestippeld:

- **De demografische opleving in Europa stimuleren door betere gezinsvoorwaarden te creëren.**

De daling van het geboortecijfer in de lidstaten neemt voor sommige landen van de Europese Unie zorgwekkende vormen aan. De lidstaten van de Europese Unie kunnen dit voorkomen of er tegen ageren. Een demografische opleving vergt maatregelen die een globaal maatschappelijk klimaat creëren dat rekening houdt met de gezinnen, de maatschappij kindvriendelijk maakt en voorwaarden schept met het oog op een beter evenwicht tussen het beroeps- en privéleven.

- **De werkgelegenheid in Europa bevorderen, met meer arbeidsplaatsen en een langer en kwalitatief beter beroepsleven.**

Meer werkgelegenheid creëren is een belangrijke uitdaging van de Lissabon-strategie. Ze impliceert de goedkeuring van diepgaande hervormingen op het vlak van werkgelegenheid, onderwijs en opleiding. De vergrijzing van de bevolking betekent vooral dat, strategisch gezien, **meer vrouwen en mannen boven 55 jaar aan het werk moeten blijven**. Deze strategische doelstelling vereist krachtige maatregelen die maken dat men langer actief blijft op de arbeidsmarkt en dat de werkgelegenheid van ouderen wordt aangemoedigd.

Om over meer beroepsbevolking te beschikken, moet onder meer **de volksgezondheid verbeteren**. Daartoe moet het verschil in levensverwachting verkleinen,

<sup>1</sup> *De demografische toekomst van Europa, probleem of uitdaging?*, Europese Commissie, Algemene directie voor werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen (IP/06/1359).

omdat dit vandaag een van de opvallendste sociale ongelijkheden vormt qua inkomen en opleiding.

- **De productiviteit en het dynamisme van Europa versterken.**

De Lissabon-strategie schept de voorwaarden die noodzakelijk zijn om op elke leeftijd knowhow, arbeidskwaliteit en productiviteit beter tot hun recht te laten komen. Bovendien biedt de vergrijzing van de bevolking op zich een goede gelegenheid om de concurrentiekracht van de Europese economie te verhogen. De Europese economische actoren moeten op een optimale manier de kansen kunnen aangrijpen die de demografische veranderingen bieden om nieuwe markten te creëren voor goederen en diensten die inspelen op de behoeften van een ouder cliënteel. In dat perspectief wil de Commissie de economische spelers ertoe aanmoedigen om het fenomeen van de vergrijzing in hun innovatiestrategieën in te calculeren. Het gaat over tal van domeinen, zoals de informatie- en communicatietechnologie, de financiële diensten, de voorzieningen op het vlak van vervoer, energie, toerisme en buurt- en nabijheidsdiensten, in het bijzonder de dienstverlening rond langdurige zorg.

- **De opvang en integratie van de migranten in Europa verbeteren.**

De komende 15 à 20 jaar zal Europa geconfronteerd blijven met een belangrijke netto-immigratie. Deze instroom van migranten zal vooral tegemoetkomen aan de behoeften van de Europese arbeidsmarkt, die geschoolde buitenlandse arbeidskrachten zal moeten aantrekken. Ook de behoeften aan buitenlandse niet-geschoolde arbeidskrachten zullen zeer aanzienlijk blijven.

In dat perspectief wil de Unie zich, samen met de lidstaten, toeleggen op de ontwikkeling van de elementen van een gemeenschappelijk beleid voor wettelijke immigratie<sup>2</sup>, dat vooral bedoeld is om behoeften te lenigen in bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt. Dit beleid moet worden aangevuld met een versterking van het integratiebeleid van de onderdanen van derde landen<sup>3</sup>, via meer financiële middelen en samenwerking met de emigratielanden. Tegelijkertijd moet tegen 2014, op het vlak van de interne mobiliteit van de burgers van de Europese Unie, het verkeer voor de werknemers volledig vrij zijn binnen de Unie van de 27. Deze interne mobiliteit helpt het gebrek aan evenwicht op de Europese arbeidsmarkten wegwerken en kadert in het immigratiebeleid.

- **Zorgen voor leefbare overheidsfinanciën in Europa met het oog op een doeltreffende sociale bescherming en een billijk evenwicht tussen de generaties.**

In de meeste lidstaten kunnen de overheidsfinanciën het huidige beleid niet dragen. Volgens de recentste extrapolaties zouden in heel wat lidstaten de overheids-

uitgaven aanzienlijk kunnen stijgen met de vergrijzing van de bevolking. Om de trend van de langetermijn-uitgaven te kunnen ombuigen is het in talrijke staten nodig om de sociale systemen te hervormen, op het vlak van de pensioenen, maar ook op andere vlakken, in het bijzonder de gezondheidszorg.

Anderzijds vormen zich nieuwe uitdagingen op vlak van de ontwikkeling van het privésparen en de kapitalisatiesystemen, bijvoorbeeld rond de dekking van deze systemen en de bijdragen. De toenemende rol van de pensioenfondsen roept op haar beurt vragen op op het vlak van transparantie en de kwaliteit van de supervisie. Tegen die achtergrond is het van cruciaal belang te zorgen voor efficiënte financiële markten en voorwaarden te creëren voor stabiliteit en veiligheid zodat de individuen kunnen sparen en investeren.

De concrete antwoorden op de demografische uitdaging en de uitvoering van deze Europese krachtlijnen vallen echter onder de bevoegdheid van de lidstaten (en van hun regionale overheden of van de sociale partners). Zij beschikken vrijwel uitsluitend over de wetgevende bevoegdheid rond vergrijzing.

De Europese Unie heeft echter verschillende hefbomen om de lidstaten ertoe aan te moedigen zich aan te sluiten bij de Europese strategie rond de vergrijzing van de bevolking. Artikel 140 van het verdrag tot instelling van de Europese Gemeenschap bepaalt in de eerste plaats dat de Commissie de medewerking van de lidstaten aanmoedigt en vergemakkelijkt ook de coördinatie van hun optreden op alle terreinen van het sociale beleid.

Concreet gezien, gaat de Europese Commissie uit van de **open methode voor coördinatie** met de diverse lidstaten. Die vormt een kader voor de politieke samenwerking en baseert zich op het vastleggen van gemeenschappelijke doelstellingen en indicatoren. De nationale regeringen zetten de gemeenschappelijke doelstellingen om in nationale plannen, die door de Commissie en de Raad geëvalueerd worden in gezamenlijke verslagen. Deze verslagen weerspiegelen de resultaten op nationaal vlak van de initiatieven genomen op het niveau van de EU.

Krachtens het Europees Verdrag moet de Commissie ook werk maken van de strijd tegen alle vormen van discriminatie op basis van geslacht of leeftijd, twee fundamentele parameters van de leeftijds piramide. Zo heeft de Europese overheid druk kunnen uitoefenen op bepaalde

<sup>2</sup> Mededeling van de Commissie – Actieprogramma voor wettelijke immigratie – COM(2005) 669 van 21-12-2005.

<sup>3</sup> Mededeling van de Commissie – Gemeenschappelijk programma voor de integratie – Kader voor de integratie van de onderdanen van derde landen in de Europese Unie – COM(2005) 389 van 1-9-2005.

lidstaten waarvan de nationale wetgeving op de pensioenen of de arbeidsmarkt tot een verschillende behandeling leidde afhankelijk van het geslacht of de leeftijd. In het kader van de coördinatie van het begrotingsbeleid, ten slotte, beschikt de Commissie, via de goedkeuring van het meerjarenstabiliteitsplan, over een belangrijk instrument om de lidstaten ertoe te dwingen zich aan te sluiten bij een begrotingsbeleid op lange termijn dat rekening houdt met de financiële uitdagingen van de vergrijzing van de bevolking.

## 2. Strategie op federaal vlak

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

### ■ De financiële leefbaarheid van de overheidsfinanciën (en van de sociale zekerheid) garanderen op lange termijn

België behoort met zijn overheidsfinanciën niet tot de landen die het best gewapend zijn om de financiële uitdagingen van de vergrijzing van de bevolking op een serene manier aan te pakken.

Al sinds de jaren negentig heeft de overheid in haar geheel echter belangrijke inspanningen geleverd door begrotingsanering. Daardoor zijn de Belgische overheidsfinanciën gevoelig verbeterd ten opzichte van de sterk verslechterde context van de jaren zeventig en tachtig. Zo daalde de overheidsschuld van 134 % van het bbp in 1993 naar 84 % in 2007, maar ze bleef wel boven de doelstelling van 60 % opgelegd door de Europese instanties.

Zowel de vroegere saneringsinspanningen als degene die nog komen, passen in de coördinatie van het begrotingsbeleid (zowel op Europees niveau als op infranationaal vlak in België) en in een langetermijnbeleid (houdbaarheid ten aanzien van de demografische schok).

Het begrotingsbeleid van de jaren negentig is onlosmakelijk verbonden met de voorbereiding van de start van de **Europese Monetaire Unie**. Een van de convergentiecriteria uit het Verdrag van Maastricht van 1991, dat de toetreding van de kandidaat-landen tot de euro bepaalde, was de situatie van de overheidsfinanciën. Om te voldoen aan de budgettaire normen van maximum 3 % van het bbp voor het overheidstekort en van 60 % van het bbp voor de schuldenlast, moesten de lidstaten convergentieprogramma's uitwerken met daarin de te nemen maatregelen om aan deze convergentiecriteria tegemoet te

komen. Deze coördinatie van het begrotingsbeleid werd zelfs versterkt na de invoering van de euro. De lidstaten zijn met name verplicht om stabiliteitsplannen in te dienen waardoor ze zich ertoe verbinden de Europese normen op middellange termijn na te leven. Voor een federale staat als **België** betekent deze Europese verplichting eveneens een goede coördinatie van het budgettaire beleid van alle geledingen van de overheid (federale overheid, deeltentiteiten, sociale zekerheid en lokale besturen).

Om op middellange termijn een voldoende hoge graad van collectieve welvaart te bereiken, houdt België sinds 2001 in zijn normatief begrotingstraject ook rekening met de gevolgen van de **vergrijzing van de bevolking**.

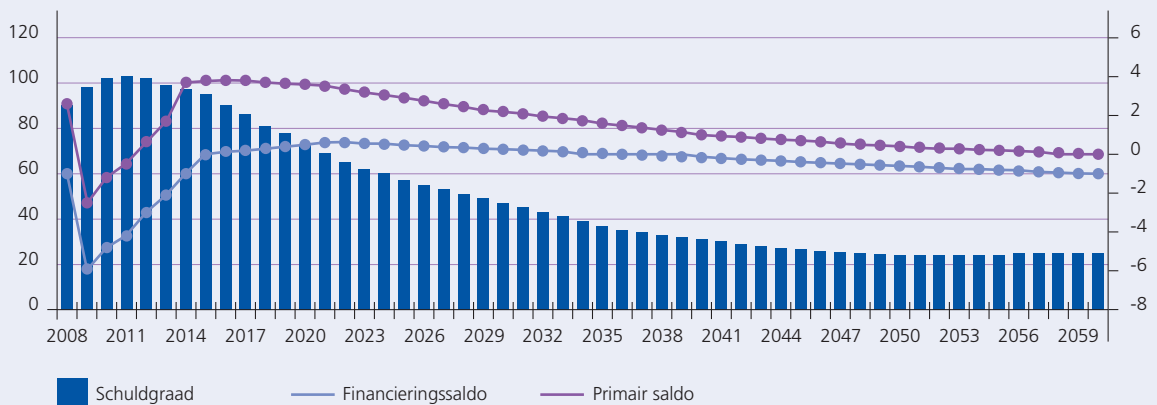
Voortaan wordt bijzondere aandacht besteed aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van de budgettaire kosten van de vergrijzing. De afdeling financiering heeft het begrip houdbaarheid als volgt omschreven: "De houdbaarheid moet worden beschouwd als een toestand waarin, bij ongeveer 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 verminderd 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 op twee belangrijke principes:

- **Verder terugdringen van de overheidsschuld:** een van de eerste doelstellingen van het begrotingsbeleid is de schuldgraad voldoende terugschroeven om de toekomstige interestlasten te verminderen. De zo vrijgemaakte marge 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 recente economische en financiële crisis heeft echter het herstel van de laatste jaren afgezwakt en vergt nieuwe saneringsmaatregelen om te vermijden dat onze overheidsfinanciën weer op hol slaan. Zo zou de overheidsschuld vanaf 2010 opnieuw de drempel van 100 % van het bbp overschrijden. Het stabiliteitsprogramma voor de periode 2009-2012, gaat ervan uit dat in 2015 een evenwicht wordt bereikt en de toestand op middellange en lange termijn weer houdbaar wordt. *Grafiek 29* illustreert het scenario gebaseerd op de aanbevelingen van de Hoge Raad van Financiën voor de periode 2015-2050. Dit scenario zou er voor moeten zorgen dat de extra kosten van de vergrijzing grotendeels gecompenseerd worden door het verminderen

Schuldgraad, financieringssaldo en primair saldo (in % van het BBP)

Grafiek 29



Bron: Stabiliteitsprogramma van België (2009-2012).

van het primaire saldo, zonder dat de schuldgraad te sterk toeneemt.

- **Noodzakelijke reserves voor het Zilverfonds opbouwen:** het Zilverfonds werd in 2001<sup>4</sup> in het leven geroepen met als doel reserves op te bouwen die, gedurende de periode van 2010 tot 2030, als gevolg van de vergrijzing de extra uitgaven financieren van de wettelijke pensioenstelsels. De opbrengsten van het Zilverfonds bestaan uit begrotingsoverschotten, overschotten van de sociale zekerheid en niet-fiscale ontvangsten, samen met de beleggingsopbrengsten. Het Zilverfonds kan immers eveneens beschikken over de opbrengsten van zijn beleggingen. Een aanpassing van de wet op het Zilverfonds in 2005 bepaalde dat het Zilverfonds vanaf 2007 op een meer structurele manier moest worden gefinancierd met voornamelijk begrotingsoverschotten. In 2008 bedroeg het eigen vermogen van het Zilverfonds 13 miljard euro. Door een gebrek aan begrotingsoverschotten werd het Fonds bovendien niet meer gestijfd sinds 2006.

#### ■ Het pensioenstelsel en de arbeidsmarkt structureel hervormen

Het begrotingsbeleid is slechts een van de elementen van een meer globale strategie. De financiële grondslag om de kosten van de vergrijzing op te vangen kan ook worden verstevigd via een aantal andere hefboomen die onder het **economisch en sociaal beleid** ressorteren. Zo zullen een grotere activiteit op de arbeidsmarkt en de verhoging van de werkgelegenheid een belangrijke rol moeten spelen in de strategie die de effecten van de vergrijzing wil wegwerken. In dat perspectief werd in december 2005 het **Generatiepact**<sup>5</sup> afgesloten. Dit pact omvat een reeks maatregelen die de houding van werkgevers en werknemers kunnen wijzigen, zodat deze laatste groep langer

actief blijft op de arbeidsmarkt. Anderzijds wil dit pact via maatregelen het hoge niveau van sociale bescherming verbeteren. Het gaat om zaken zoals het behoud van een behoorlijk inkomen voor ouderen, ongeacht of ze loontrekkend of zelfstandig zijn geweest, de koppeling van de sociale uitkeringen aan de welvaart, het uitbreiden van de toegang tot het minimumpensioen en het optrekken van het minimumrecht per loopbaanjaar. Door het beschikbaar inkomen van de gezinnen blijvend te garanderen, helpen deze maatregelen de economie ondersteunen.

In februari 2010 heeft de **Nationale Conferentie van de Pensioenen** haar tussentijds verslag<sup>6</sup> ("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.

Het verslag pleit voor het naleven van een aantal voorwaarden, zoals de terugkeer naar het begrotingsevenwicht vanaf 2015, de verhoging van de werkgelegenheid voor ouderen, een herziening van de financierings- en tegemoetkomingsmodaliteiten van het Zilverfonds, dus aanbevelingen die rechtstreeks aansluiten bij de al aangenomen en hierboven beschreven maatregelen.

Over de concrete maatregelen moet nog worden onderhandeld tussen de regering en de sociale partners, maar ze zullen betrekking hebben op de versteviging van het

<sup>4</sup> Het werd opgericht als een "parastatale B" door de wet van 5 september 2001 die voorzorg in een waarborg tot voortdurende vermindering van de overheids-schuld en oprichting van een Zilverfonds. Het Fonds valt onder het gezamenlijke toezicht van de minister van Financiën en de minister van Begroting. Zie de jaar-verslagen op <http://zilverfonds.fgov.be/>

<sup>5</sup> Wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact.

<sup>6</sup> Nationale Conferentie van de Pensioenen, *De toekomst van de pensioenen consolideren*, tussentijds verslag, Brussel, 10 februari 2010.

wettelijke pensioen, de democratisering van de tweede pijler (groepsverzekeringen), een vereenvoudiging van de verschillende wetgeving voor de diverse pensioenstelsels en de uitbreiding van de mogelijkheid om na de wettelijke pensioenleeftijd een bezoldigde activiteit uit te oefenen.

#### ■ De toegang tot kwaliteitsvolle diensten voor langdurige zorg en gezondheidszorg leefbaar maken

Wat de gezondheidszorg betreft, is de federale overheid uitsluitend bevoegd voor het stelsel van de verplichte zorgverzekering maar ze deelt haar bevoegdheden met de gemeenschappen en gewesten voor het aanbod van zorg en volksgezondheid.

De Belgische strategie bestaat uit drie krachtlijnen<sup>7</sup>:

- **De toegankelijkheid verruimen:** door het aandeel van de patiënten te stabiliseren en zelfs te verminderen, het verlagen van de prijs van geneesmiddelen, het versterken van het aanbod daar waar nodig, het ontwikkelen van een bijzonder aanbod voor ouderen, de organisatie van sommige preventieve maatregelen.
- **De kwaliteit van de zorgverstrekking garanderen:** vooral door nieuwe beheersinstrumenten te creëren, het verantwoordelijkheidsbesef van het medische personeel te vergroten, de continuïteit van de zorg te stimuleren.
- **De financiële leefbaarheid van het systeem vrijwaren:** door normen te bepalen, een fonds te stijven, de administratieve procedures te vereenvoudigen en een gezonde levensstijl aan te moedigen.

Wat het aanbod van zorg en opvangvoorzieningen voor ouderen betreft, formaliseren een aantal samenwerkingsprotocollen<sup>8</sup> de samenwerking tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten. Deze protocollen bieden elke overheidsgeleding de mogelijkheid om autonome actieplannen uit te werken die toelaten gemeenschappelijk vastgelegde doelstellingen te verwezenlijken.

De principes van de gevolgde strategie zijn:

- **Diversificatie van het aanbod van hulpformules** (niet-residentiële en kortverblijfsdiensten) waardoor de ouderen thuis kunnen worden verzorgd.
- **Controle op de ontwikkeling van het zorgaanbod** met garantie van kwaliteitsdiensten voor de ouderen. De diverse akkoorden bepalen een geleidelijke omschakeling van rusthuisbedden (waarvan de programmering tot de bevoegdheid van de gewesten behoort) naar RVT-bedden (waarvan de programmering tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort). Parallel hiermee verbinden de gemeenschappen en gewesten zich ertoe een moratorium in acht te nemen voor de gepro-

grammeerde structuren door geen nieuwe principe-akkoorden of nieuwe voorafgaande machtigingen meer toe te kennen.

We vestigen er eveneens de aandacht op dat de prijs die rusthuisbewoners wordt aangerekend onder de bevoegdheid en het toezicht van de federale overheid valt (FOD Economie).

## 3. Regionale strategieën

### 3.1. Bevoegde overheden

Het derdeleefstijdsbeleid behoort tot de persoonsgebonden aangelegenheden, die volgens artikel 128 van de grondwet een gemeenschapsbevoegdheid zijn. De Vlaamse Gemeenschap is dus bevoegd voor het grondgebied van het Vlaams Gewest.

De Franse Gemeenschap heeft, voor het Franse taalgebied, de uitoefening van de bevoegdheid toevertrouwd aan het Waals Gewest.

Voor het Duitse taalgebied is de Duitstalige Gemeenschap bevoegd voor het derdeleefstijdsbeleid.

Voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wordt het derdeleefstijdsbeleid aan drie instellingen toevertrouwd. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) oefent de wetgevende bevoegdheid uit voor de tweetalige instellingen (vooral de OCMW's), die talrijker zijn, de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor de Nederlandstalige instellingen en de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) voor de Franstalige instellingen.

### 3.2. Actieterrein en regelgevend kader

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), maar ze voeren ook elk een preventief beleid rond de gezondheid van de ouderen.

Ze zijn bevoegd voor de planning, de controle en de erkenning van voorzieningen voor ouderen op basis van normen vastgelegd ofwel door de federale overheid ofwel door de gewesten zelf naargelang van het type opvang (RVT, woonzorgcentra ...).

<sup>7</sup> Verslag 2009 van België aan de EU over het actieprogramma voor de problematiek van de vergrijzing van de bevolking.

<sup>8</sup> In het kader van de interministeriële conferentie Volksgezondheid – Gezondheidsbeleid ten aanzien van de ouderen.

Elk gewest beschikt dus over zijn eigen regelgevend kader, waarvan de principes en de programmeringsregels aansluiten bij het samenwerkingsprotocol afgesloten tussen de federale overheid en de diverse deeltentiteiten. Bedoeling is tot een coherent ouderenbeleid te komen voor het hele land (cfr. supra).

Om hun beleid uit te stippelen, doen ze een beroep op het advies van een aantal organen (Vlaamse Ouderenraad in Vlaanderen, *Conseil wallon du troisième âge* in Wallonië ...). Deze formuleren hun aanbevelingen over de ontwerpen van wetteksten rond ouderenbeleid.

Het eigenlijke beheer van de opvangdiensten en -voorzieningen gebeurt door drie grote categorieën van organiserende instanties: de overheid (meestal de lokale), de verenigingssector en de commerciële sector. De financiële middelen voor de werking van de rusthuizen komen voor een deel van de bewoners zelf, die betalen voor huisvesting en hotelkosten en van de federale overheid (Riziv) via een "dagforfait" om de zorgkost te dekken. De overheids- en de verenigingssector kunnen eveneens aanspraak maken op gewestsubsidies voor de financiering van de ouderenvoorzieningen.

De verschillende gewesten zijn zich bewust van de toenemende problematiek van de vergrijzing van de bevolking en hebben onlangs hun wetgeving ter zake herzien<sup>9</sup>. Wat de politieke lijn betreft, bestaan er tussen het noorden en het zuiden van het land heel wat gelijkenissen in de aanpak van het gezondheidsbeleid voor ouderen. De verschillen komen vooral tot uiting op het vlak van de voorzieningen en de samenwerking van de actoren binnen het gezondheidssysteem om dit gezondheidsbeleid te verwezenlijken.

### ■ Het ouderenbeleid in Vlaanderen

Omdat het probleem van de vergrijzing van de bevolking in Vlaanderen leeft (cfr. p. 6) geeft de Vlaamse Gemeenschap bijzondere voorrang aan haar ouderenbeleid. Naast een decreet dat specifiek betrekking heeft op het aanbod van diensten en voorzieningen voor ouderen, gaf de Vlaamse Regering ook haar goedkeuring aan een raamdecreet "houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen"<sup>10</sup>. Dit decreet voorziet in de vaststelling van een meerjarenactieplan, stelt een minister aan voor de coördinatie van het ouderenbeleid, richt een overlegcomité op van ouderen ("Vlaamse Ouderenraad") en stimuleert de ontwikkeling van een lokaal ouderenbeleid. De Vlaamse Gemeenschap voorziet voor de lokale besturen subsidies om een lokaal oriëntatieplan voor senioren uit te werken en uit te voeren en initiatieven

te nemen om de ouderen sterker bij het lokale beleid te betrekken.

De Vlaamse Regering heeft in 2009 het zogenaamde "woonzorgdecreet" aangenomen, dat de vroegere decreten herwerkte en integreerde die zowel betrekking hadden op de opvangstructuren als op de thuisdiensten voor ouderen.

De voornaamste nieuwe accenten van dit decreet zijn:

- Het vernieuwen en versterken van het informele en professionele thuiszorgaanbod. Dit gaat van gastopvang, mantelzorg en oppas door vrijwilligers tot thuisverpleging en diensten voor maatschappelijk werk, gezinszorg en aanvullende thuiszorg (schoonmaakhulp, karwei-hulp, oppashulp en doelgroepmedewerkers). De **lokale en de regionale dienstencentra** krijgen een nog meer vooraanstaande rol in de thuiszorg.
- Om vrijwilligers en mantelzorgers niet te overbelasten is ook verzorging van ouderen buitenshuis nodig. Het aantal **centra voor kortverblijf** (CVK) en het aantal **dagverzorgingscentra** (DVC) zal daarom toenemen<sup>11</sup> en hun activiteiten zullen uitbreiden tot occasionele nachtopvang, specialistische zorg en mogelijkheid tot crisishopvang. Ook **herstelverblijf**, bijvoorbeeld na een heelkundige ingreep, wordt officieel erkend als zorgvorm.
- De muur wordt gesloopt tussen thuiszorg en residentiële zorg, wat de sociale inclusie van de zorgvrager zal bevorderen. Zogenaamde **assistentiewoningen** zullen bijvoorbeeld, onder bepaalde voorwaarden, kunnen worden erkend als deel van een **woonzorgcentrum**, waardoor ouderen aangepaste zorg kunnen krijgen zonder dat ze dienen te verhuizen. Multidisciplinaire zorgnetwerken moeten de zorgcontinuïteit van de gebruiker garanderen.
- Om de ouderenzorg financieel toegankelijker te maken, streeft men naar een systeem waarbij de bijdrage voor alle thuiszorgvoorzieningen gekoppeld wordt aan het inkomen en de gezinslast. Ook de verplichte Vlaamse zorgverzekering blijft behouden. Bovendien laat het woonzorgdecreet toe om een maximumfactuur in te stellen voor de thuiszorg.

Andere nieuwigheid is dat de toelatingsgrens van een reeks zorgvoorzieningen wordt opgetrokken van 60 tot 65 jaar, onder meer voor woonzorgcentra en assistentiewoningen. Op die manier worden de **programmeringscriteria** voor een klein deel ontlast. Verder kunnen vanaf 2010 met één enkele officiële erkenning meerdere

<sup>9</sup> Cfr. *Fiches Uitdagingen voor de lokale besturen* voor meer gedetailleerde informatie, op [www.dexia.be](http://www.dexia.be).

<sup>10</sup> Decreet van 30 april 2004 "Vlaams ouderenbeleid en beleidsparticipatie van ouderen".

<sup>11</sup> Het verschil tussen beide voorzieningen is dat een CVK ook overnachting voorziet en een tijdslimiet van maximum 60 opeenvolgende dagen en 90 dagen op jaarbasis.

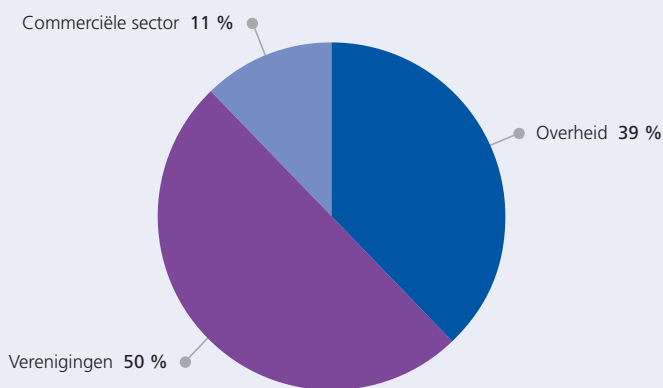
Tabel 30

Opvangstructuur voor ouderen in Vlaanderen (2009)

|                     |                   | Organiserende instantie |                   |                    |        |
|---------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|--------------------|--------|
|                     |                   | Overheid                | Verenigingssector | Commerciële sector | Totaal |
| Aantal instellingen | Rusthuizen en RVT | 231                     | 383               | 129                | 743    |
|                     | Serviceflats      | 416                     | 173               | 50                 | 639    |
| Aantal bedden       | Rusthuizen en RVT | 23 964                  | 33 238            | 7 237              | 64 439 |
|                     | Serviceflats      | 6 329                   | 5 499             | 1 465              | 13 293 |

Grafiek 30

Verdeling van het aantal bedden (rusthuizen, RVT en serviceflats) per organiserende instantie – Vlaanderen



gebouwen worden uitgebaat (bijvoorbeeld: een woonzorgcentrum en een centrum voor kortverblijf), maar worden de infrastructuurnormen strenger.

Voortaan heten de rusthuizen in de Vlaamse Gemeenschap “woonzorgcentra”, en wordt hun taak van verzorging van patiënten uitgebreid, vooral als deze sterk hun zelfredzaamheid verliezen.

De Vlaamse Regering bepaalt de programmering van de structuren en de zorg- en woondiensten in verhouding tot de behoeften en op basis van objectief meetbare criteria. Deze criteria variëren naargelang de opvangdiensten en -structuren en gaan ofwel uit van het maximumaantal structuren, ofwel van het maximumaantal plaatsen in de structuren, ofwel van het maximumaantal subsidieerbare uren zorg- en woondiensten die een structuur kan aanbieden ofwel, ten slotte, van het maximumaantal subsidieerbare personeelsleden van een structuur.

Voor de woonzorgcentra gebeurt de programmering van het aantal plaatsen per gemeente op basis van de leeftijdspiramide (met een stijgende coëfficiënt voor de hoogste leeftijdscategorieën)<sup>12</sup>.

Het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) steunt de bouw en renovatie van de opvangstructuren voor ouderen via de toekenning van investeringssubsidies aan de publieke verenigingssector. Het VIPA subsidieert een **vast bedrag per m<sup>2</sup>** dat overeenkomt met ongeveer **60 % van de geraamde bouwkosten**. Het gaat om de kosten voor de bouw en de uitrusting bij het oprichten, uitbreiden, verbouwen of leasen van gebouwen.

Sinds 2006 heeft het VIPA ook een alternatief financieeringsmechanisme in het leven geroepen.

Ten slotte vermelden we nog dat op initiatief van de Vlaamse Gemeenschap sinds 1 oktober 2001 een **autonomieverzekering voor ouderen** (“zorgverzekering”) werd ingevoerd.

De Vlaamse zorgverzekering biedt zorgbehoevende personen een integrale of gedeeltelijke dekking van de kosten voor niet-medische verzorging door structuren, professionele hulp of mantelzorgers. Sinds 1 oktober 2001 is elke persoon ouder dan 25 jaar die in Vlaanderen woont verplicht om zich bij een zorgverzekeringskas aan te sluiten en een jaarlijkse bijdrage te betalen. De aansluiting gebeurt op vrijwillige basis voor de inwoners van Brussel.

De Vlaamse zorgverzekering vergoedt deze kosten op forfaitaire basis wanneer een zorgvrager een aanvraag indient bij zijn zorg- en controlekas. De zorgvrager heeft recht op 125 EUR per maand voor residentiële zorg. Vanaf 2006 heeft een zorgbehoevend persoon recht op 95 EUR per maand voor mantel- en thuiszorg. Dit bedrag werd vervolgens jaarlijks verhoogd tot 125 EUR per maand in 2009.

#### ■ Het ouderenbeleid in Wallonië

De Waalse Regering formuleerde in haar gewestelijke beleidsverklaring 2009-2014 de prioriteiten van haar gezondheidsbeleid voor ouderen.

<sup>12</sup> 1 woning voor 100 inwoners van de leeftijdscategorie van 65 tot 74 jaar, 4 woningen voor 100 inwoners van de leeftijdscategorie van 75 tot 79 jaar, 12 woningen voor 100 inwoners van de leeftijdscategorie van 80 tot 84 jaar, 23 woningen voor 100 inwoners van de leeftijdscategorie van 85 tot 89 jaar, 32 woningen voor 100 inwoners van de leeftijdscategorie van 90 jaar.

In het kader van een globale aanpak wil de Waalse Regering werk maken van de inkomsten, de zelfredzaamheid en de gezondheidszorg van de ouderen. Het gaat er ook om de ouderen ten volle te laten deelnemen aan het economische, sociale, politieke en gezinsleven.

In dat perspectief wenst het Waals Gewest aan volgende doelstellingen voorrang te geven:

- De solidariteit tussen de generaties bevorderen.
- Een actieve deelname van de ouderen aan het maatschappelijke leven ondersteunen.
- Een beleid ontwikkelen dat leeftijdsgebonden risico's wil voorkomen.
- Thuiszorg aanmoedigen.
- De toegankelijkheid, de kwaliteit en de diversificatie van het opvang- en huisvestingsaanbod garanderen.
- Ouderen beschermen tegen slechte behandeling of mishandeling.

Om efficiënt de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking te kunnen opvangen, heeft het Waalse Parlement op 30 april 2009 een nieuw **decreet over de huisvesting en de opvang van ouderen** aangenomen. In het verlengde van de voorgaande decreten wil het Waals Gewest het hulp- en zorgaanbod diversifiëren, borg staan voor de kwaliteit ervan en de bevolking mantelzorgdiensten garanderen die goed gespreid zijn over het Franse taalgebied.

Om een grotere **diversificatie van het aanbod** te bereiken, voorziet het nieuwe decreet in de erkenning van nieuwe opvangstructuren, zoals de gastopvang in de woning van een particulier. Dit komt erop neer dat een natuurlijk persoon, in het kader van een te bepalen sociaal en fiscaal statuut, de mogelijk biedt om bij hem thuis maximum drie ouderen op te vangen. De avond- en/of nachtopvangdienst is geen specifieke structuur, maar houdt in dat men 's avonds of 's nachts een dagopvangcentrum inschakelt.

Het decreet creëert ook het concept "woningcomplex voor ouderen". Het gaat meer bepaald om een functioneel geheel geregeld door de wet op de mede-eigendom of de reglementering op de woninghuur, dat de diensten voor de bewoners organiseert.

Om **de kwaliteit te verbeteren**, kunnen instellingen die aan de criteria beantwoorden een kwaliteitslabel krijgen door een kwaliteitscharter te ondertekenen opgesteld door de regering. Bovendien werden de regels verstrengd voor de informatie en reclame voor ouderenvoorzieningen. Ten slotte moeten de rusthuizen en de rust- en verzorgingstehuizen voortaan een leefproject uitwerken.

In het kader van de **administratieve vereenvoudiging** wordt voor een bepaalde periode een werkingstitel toegekend. Bovendien dekt één enkele titel de aanverwante activiteiten, bijvoorbeeld rusthuizen, rust- en verzorgingstehuizen en centra voor kortverblijven, dag- en/of nacht- en/of avondopvangcentra en dagverzorgingscentra.

Het **toezicht** op de instellingen voor ouderen werd grondig gewijzigd. Enerzijds moet elke instelling voor ouderen om de twee jaar, en voor het eerst op 1 januari 2012, een verslag opstellen over de evolutie van de veiligheid, de kwaliteit van de diensten, de zorg en de hygiënemaatregelen, de opvang van nieuwe bewoners en, eventueel, het leefproject van de instelling. Bovendien wordt een systeem van administratieve en penale sancties ingevoerd als efficiënter drukkmiddel ten aanzien van beheerders die de regels van het decreet overtreden.

Indien **programmering** vereist is, wordt de referentiebevolking de groep boven 75 jaar (i.p.v. 60 jaar voordien) om een directere link met de reële behoeften van de bevolking te kunnen leggen. De maximumcapaciteit van de rusthuisbedden ligt tot 30 september 2011 vast op 47 546 voor het hele grondgebied, met inbegrip van de rusthuisbedden die in RVT-bedden werden omgezet. Het aantal bedden per instelling wordt bepaald met een minimumcapaciteit van 50 bedden en een maximumcapaciteit van 150 bedden. Het arrondissement blijft de referentiezone die borg staat voor de goede spreiding van de voorzieningen en diensten over het hele grondgebied van het Waals Gewest. Om de vrije keuze te waarborgen, werd voor de rusthuizen een verdeling overeengekomen tussen de overheidssector (minimaal 29 %), de verenigingssector (minimaal 21 %) en de commerciële sector (maximaal 50 %).

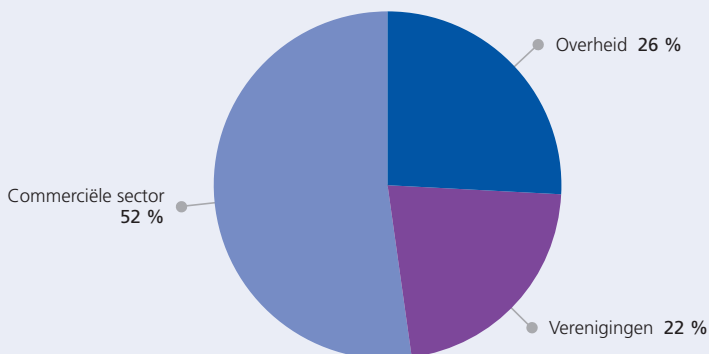
Opvangstructuur voor ouderen in Wallonië (2009)

Tabel 31

|                     |                   | Organiserende instantie |                   |                    |        |
|---------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|--------------------|--------|
|                     |                   | Overheid                | Verenigingssector | Commerciële sector | Totaal |
| Aantal instellingen | Rusthuizen en RVT | 142                     | 111               | 415                | 668    |
|                     | Serviceflats      | 6                       | 34                | 38                 | 78     |
| Aantal bedden       | Rusthuizen en RVT | 12 661                  | 10 216            | 24 581             | 47 458 |
|                     | Serviceflats      | 101                     | 640               | 664                | 1 405  |

Grafiek 31

Verdeling van het aantal bedden (rusthuizen, RVT en serviceflats) per type van organiserende instantie – Wallonië



De programmeringsregels zijn echter enkel van toepassing op de instellingen voor ouderen waarvan de financiering grotendeels ten laste van de sociale zekerheid komt. Dit zijn dus rusthuizen, rust- en verzorgingstehuizen, centra voor kortverblijven en dagverzorgingscentra. Conform het Europees recht worden serviceflats daarentegen niet meer in aanmerking genomen in de programmering.

Om de **subsidiëring van de voorzieningen** in de sector van de gezondheidszorg uit te breiden en te versnellen, heeft het Waals Gewest een alternatief mechanisme ingevoerd via het *Centre régional d'aide aux communes (CRAC)*. In het kader van het globale programma voor medisch-sociale voorzieningen uitgewerkt door het Waals Gewest, heeft het CRAC een bedrag van 181,2 miljoen EUR vrijgemaakt, verdeeld over vier enveloppes tussen 2001 en 2008, voor de uitbreiding en de renovatie van rusthuizen van de overheids- en de verenigingssector. In maart 2010, ten slotte, heeft de Waalse Regering een nieuwe enveloppe van 117 miljoen EUR uitgetrokken om de veiligheid en het comfort in de rusthuizen te verbeteren en 22 miljoen EUR om 500 nieuwe woningen in serviceflats te creëren.

#### ■ Het ouderenbeleid in het Brussels Gewest

Het Brussels Gewest vertoont een atypische demografische evolutie in vergelijking met de andere regio's van het land (cfr. p. 7). Hoewel de sterke bevolkingsgroei in combinatie met een grote internationale immigratie en een uitgesproken natuurlijke dynamiek zorgt voor een verjonging van de bevolking, blijft de vergrijzingsproblematiek toch aan de orde.

De bevolking ouder dan 65 lijkt in verhouding dan wel af te nemen, maar hun aandeel moet worden gesitueerd in een context van een sterk groeiende totale bevolking. De oudere bevolking neemt anders gezegd toe in aantal. De groep van 80 en ouder (de potentieel meest afhankelijke bevolkingsgroep) groeit zelfs nog sterker en vertegenwoordigt een steeds groter percentage van de oudere bevolking (cfr. evolutie van de intensiteit van de vergrijzing – tabel 6 en grafiek 8).

De uitvoering van het ouderenbeleid (die m.a.w. onder de zogenaamde persoonsgebonden materies valt) is bijzonder complex<sup>13</sup> in een gewest met een tweetalig statuut. Verschillende gemeenschapscommissies (de Vlaamse, Franse en gemeenschappelijke) zijn bevoegd, binnen een kader van de samenwerkingsakkoorden (protocol 3).

De verschillende communautaire instellingen hebben hun wetgeving voor rustoorden en ambulante service en thuisverzorging de voorbije jaren geactualiseerd. De nieuwe accenten houden verband met de aangepaste erkenningsnormen en de modernisering van rustoorden, de diversificatie van de onthaalformules, de invoering van een alternatieve financiering voor investeringen. Wat de conformering van rustoorden betreft, heeft het College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) bijvoorbeeld een meerjarenplan 2008-2015 goedgekeurd waarin een subsidiebedrag van circa 104 miljoen EUR werd voorzien.

## 4. Strategie van de lokale besturen

### 4.1. Bevoegdheden en actieterrein

Hoewel de lokale besturen ten aanzien van ouderen niet over specifieke prerogatieven beschikken, worden ze uiteraard met het vergrijzingsprobleem geconfronteerd omdat ze het dichtst bij de bevolking staan. De voornaamste opdracht van **de gemeente** bestaat er immers in te waken over het welzijn van haar inwoners. De lokale mandatarissen moeten dus autonoom binnen het kader van hun opdracht en het nastreven van het gemeentelijke belang, hun beleid aan de veranderende behoeften van hun bevolking aanpassen. Het is evident dat de vergrijzing van de bevolking nieuwe beslissingen van de gemeentebestuurders zal vergen en steeds meer op het beleid van de lokale besturen zal wegen.

<sup>13</sup> Een volledige inventaris van het beschikbare dienstenaanbod in het Brussels Gewest is te vinden op de site "Sociaal Brussel Online" van het Centrum voor Maatschappelijke Documentatie en Coördinatie (CMDIC).

Het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW), de sociale arm van de gemeente, treedt specifiek op ten aanzien van ouderen. De wet schrijft namelijk voor dat iedereen recht heeft op sociale bijstand om een menswaardig bestaan te kunnen leiden. Daarom werden openbare centra voor maatschappelijk welzijn in het leven geroepen. Doordat de zelfredzaamheid van ouderen afneemt en ze een groter risico lopen onder de armoedegrens te zakken moeten meer ouderen een beroep doen op sociale bijstand.

Naast deze algemene wettelijke opdracht kunnen de OCMW's, als ze dat nodig vinden, alle diensten met een sociaal karakter oprichten en uitbouwen.

Ze kunnen daar waar nodig, instellingen of diensten met een sociaal, curatief of preventief karakter creëren, uitbreiden en beheren, eventueel in het kader van een bestaande sociale programmatie. Op het vlak van dienstverlening aan ouderen bieden de OCMW's hulp via thuisdiensten (thuismaaltijden, gezinshulp ...), huisvesting (rusthuizen, serviceflats ...) en alternatieve opvangstructuren (dagcentra).

Het gemeentelijke kader kan echter te beperkt blijken om een globaal ouderenbeleid te voeren. Daarom wordt soms een beroep gedaan op bovengemeentelijke actoren, zoals **provincies** en **intercommunales**, voor schaalvoordelen of voor een optimale coördinatie van de initiatieven en de uitwisseling van ervaringen op het lokale vlak.

Het actieterrein van de lokale besturen in het kader van het vergrijzingsprobleem vertoont bovendien een aantal specifieke kenmerken.

We hebben herhaaldelijk gewezen op de grote verschillen in vergrijzing tussen gemeenten en de sociale en economische gevolgen ervan. Die heterogeniteit vergt uiteraard specifieke oplossingen afgestemd op de identiteit van elke gemeente afzonderlijk.

De actieradius van de lokale besturen om ouderen te kunnen bijstaan, wordt ook in ruime mate bepaald door beleidskeuzes van de hogere overheid en nieuwe initiatieven die ze ontwikkelt. Het is evident dat het pensioenbeleid (dat de hoogte van de pensioenen bepaalt, het systeem van de gewaarborgde inkomens ...) zal wegen op de toekomstige ontwikkeling van de inkomsten van de bevolking en een rechtstreekse weerslag zal hebben op de sociale bijstand verleend door de OCMW's. Ook het beleid van de gewesten op het vlak van programmatie en subsidiëring van de residentiële zorg en thuisdiensten voor ouderen zal rechtstreekse gevolgen hebben voor het dienstenaanbod op lokaal vlak.

Door de voortdurende stijging van de levensverwachting in goede gezondheid vormt vooral de oudere bevolking (vanaf 75-80 jaar) voor de lokale besturen de potentiële targetpopulatie voor thuisdiensten en huisvestingsformules. De leeftijd van 65 jaar wordt vaak gebruikt als grenswaarde om "ouderen" te definiëren, een leeftijd die inderdaad relevant is in het kader van de pensioenfinanciering. Maar deze leeftijdsgrens beschouwen als kritische leeftijd voor de vergrijzing kan ertoe leiden dat de gevolgen van de vergrijzing op lokaal vlak worden overschat. De populatie van "jonge gepensioneerden" vormt, a contrario, veeleer een buitenkans voor de lokale besturen, aangezien zij kunnen gemobiliseerd worden om bepaalde lokale beleidsopties te steunen.

#### 4.2. Krachtlijnen voor een lokale strategie

Rekening houdend met deze specifieke kenmerken, kan voor de lokale besturen een strategie worden uitgewerkt rond vier krachtlijnen:

- Op lokaal vlak het vergrijzingsprobleem onderkennen en een globale ouderenstrategie uitstippelen.
- Afhankelijk van de graad van zelfredzaamheid gepaste oplossingen aanreiken.
- Het hele lokale beleid "herzien" vanuit het oogpunt van de demografische ontwikkeling.
- Het sociale leven van ouderen stimuleren en hen bij sociale initiatieven van de lokale overheid betrekken.

##### ■ Op lokaal vlak het vergrijzingsprobleem onderkennen en een globale ouderenstrategie uitstippelen

Een gestructureerd en globaal beleid om de vergrijzing lokaal aan te pakken, vereist eerst een prospectieve benadering die vooral betrekking heeft op:

- het onderkennen van de vergrijzing van de gemeentelijke bevolking en het maken van een prognose voor de toekomst,
- een betere kennis van de behoeften van de ouderen,
- het nadenken over prioritaire initiatieven die moeten resulteren in een ouderenstrategie,
- het ontwerpen van methodologische instrumenten om het beleid van de lokale overheid te verbeteren,
- het innoveren, uittesten en uitwisselen van goede praktijken.

Deze reflectiefase is belangrijk, want een probleem dat goed afgebakend wordt, is eigenlijk al gedeeltelijk opgelost. Ze is onontbeerlijk, vooral omdat het vergrijzingsprobleem sterk verschilt van gemeente tot gemeente en een ouderenbeleid een aanzienlijke uitvoeringstermijn op halflange en lange termijn vereist.

Er bestaan momenteel verschillende instrumenten om deze reflectie van de lokale besturen te ondersteunen:

- **Toolkit “vergrijzingsindicatoren”**

Onder de bescherming van het Comité van de Regio's en het Europese platform van ouderen (AGE) werkte het centrum van de universiteit van Strathclyde, dat het onderzoek leidt rond het Europese beleid, samen met de partners van de programma's van *Regions for All Ages* om een “toolkit” samen te stellen<sup>14</sup>. Die toolkit is bedoeld om alle betrokken partijen bewust te maken van de rol die de demografie en de vergrijzing in de regio's van de Europese lidstaten spelen, zowel op regionaal als lokaal niveau.

Hij is concreet bedoeld om de lokale besturen de impact van de vergrijzing op hun grondgebied te helpen evalueren. De toolkit reikt hen de middelen aan om de gevolgen van de demografische vergrijzing in de sleutelsectoren van het gewestelijk en lokaal beleid volledig te onderzoeken.

De toolkit bestaat uit een analyserooster (tabel 32) dat opgebouwd is rond vijf aspecten die overeenkomen met de voornaamste verantwoordelijkheidsdomeinen van de lokale en gewestelijke overheden en een lijst van te verifiëren punten (“checklist”) in de vorm van vragen. Die helpen bij het uitstippelen van strategieën voor het vergrijzingsprobleem.

Deze aspecten kunnen echter in elke lidstaat en op elk overheidsniveau (gewestelijk of lokaal) een verschillend gewicht hebben.

De toolkit kan op twee manieren worden gebruikt:

- ofwel als geheugensteun voor de vergrijzingskwesties vooraleer een strategisch verslag wordt opgesteld,
- ofwel als controle-instrument eens men over een ontwerp van strategisch verslag beschikt.

- **Lokaal ouderenbeleidsplan (Vlaams Gewest)**

De Vlaamse Regering verleent, in het kader van haar decreet “houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen”, aan de lokale besturen subsidies voor het opmaken en uitvoeren van een **lokaal ouderenbeleidsplan**<sup>15</sup> en voor het nemen van initiatieven om de inspraak van ouderen in het beleid te realiseren.

Om voor subsidies in aanmerking te komen, moeten de gemeenten aan de volgende voorwaarden voldoen. Ze moeten:

- een lokaal ouderenbeleidsplan uitwerken dat ingebed wordt in het lokale sociale beleidsplan en waarin onder meer wordt aangegeven welke initiatieven er moeten worden genomen om de inspraak van de ouderen in het beleid te realiseren;
- dit plan tweemaal per legislatuur actualiseren en in de gemeenteraad laten goedkeuren;
- een schepen en een coördinator aanwijzen die bevoegd zijn voor het ouderenbeleid;
- beschikken over een of meer ouderenadviesraden, waarvan de samenstelling een pluralistische afspiegeling is van de lokale ouderenbevolking en de deelname van ouderen aan andere lokale adviesraden en de beheerraden van de ouderenvoorzieningen stimuleren;
- particuliere verenigingen en instellingen ondersteunen, ofwel via een subsidiereglement voor een totaalbedrag dat minstens gelijk is aan 1 euro per oudere inwoner, ofwel via gratis terbeschikkingstelling van de gemeentelijke infrastructuur of andere instrumenten voor een tegenwaarde van minstens 1 euro per oudere inwoner.

Tabel 32

De vijf aspecten van de toolkit

| Regionale strategieën      | 1. Trends, thema's en indicatoren met een algemeen karakter | 2. Vergrijzing en regionale economieën | 3. Vergrijzing en regionale ontwikkeling | 4. Vergrijzing en regionale voorzieningen van algemeen nut | 5. Vergrijzing en regionale governance |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Economie                   | X                                                           | X                                      | X                                        |                                                            |                                        |
| Ruimtelijke ordening       | X                                                           |                                        | X                                        | X                                                          |                                        |
| Bevoegdheden               | X                                                           | X                                      |                                          |                                                            |                                        |
| Huisvesting                | X                                                           | X                                      | X                                        | X                                                          |                                        |
| Sociale inclusie           | X                                                           | X                                      | X                                        | X                                                          |                                        |
| Planning voor de overheden | X                                                           | X                                      | X                                        | X                                                          | X                                      |
| Landelijke ruimte          | X                                                           | X                                      | X                                        | X                                                          | X                                      |
| Vervoer                    | X                                                           | X                                      | X                                        | X                                                          |                                        |

- **Sociodemografisch profiel (Dexia)**

Als aanvulling op deze publicatie heeft Dexia Bank voor elke gemeente van het land een sociodemografisch profiel uitgewerkt. Het bevat een reeks statistieken over de demografische ontwikkeling en vooruitzichten, de sociaaleconomische criteria in verband met de vergrijzing (inkomen, pensioenen, socialebijsstandsuitkeringen, activiteitsgraad, gezinsgrootte, kenmerken van de woningen) alsook een lijst van de aangeboden diensten en huisvestingsformules voor ouderen op het grondgebied van de gemeente.

Alle indicatoren worden vergeleken (“benchmarking”) met relevante referentiegemiddelden (gewest, provincie, sociaaleconomische cluster). Dit instrument biedt

<sup>14</sup> FERRY M. en BAKER R., *Regional strategies and demographic ageing – Age Proofing Toolkit*, onder de bescherming van de Europese Unie – Comité van de Regio's en *Age concern England*, juli 2006.

<sup>15</sup> Artikel 9 van het decreet van 30 april 2004 “Vlaams ouderenbeleid en beleidsparticipatie van ouderen”.

een nuttig referentiekader voor het uitwerken of verfijnen van een gemeentelijke ouderenstrategie.

Dit document is uitsluitend bestemd voor gemeenten en OCMW-bestuurders.

#### • Lokale initiatieven

De sociale actoren nemen ook zelf talrijke initiatieven om een ouderenstrategie uit te werken. Bij wijze van voorbeeld vermelden we de enquête die de stad Brugge voerde met de steun van de VUB en de Hogeschool Gent, om duidelijk de concrete verwachtingen van ouderen te kunnen afbakenen. Daarvoor werd een representatieve steekproef van haar inwoners van boven 60 jaar (750 respondenten) ondervraagd.

Ook het departement ziekenhuis- en sociale aangelegenheden van de provincie Luxemburg<sup>16</sup> hield een grote enquête in de 44 gemeenten van de provincie, aangevuld met ontmoetingen bij operatoren uit de sector van de sociale bijstand en de gezondheidszorg, alsook rondetafelgesprekken met het doelpubliek.

Dankzij de zo ingezamelde informatie krijgen deze lokale actoren een duidelijk beeld van de behoeften van ouderen en kunnen ze een coherente strategie uitwerken in overleg met alle betrokken partijen.

#### ■ Gepaste oplossingen aanreiken afhankelijk van de graad van zelfredzaamheid

Doordat de lokale besturen met de vergrijzing van hun bevolking worden geconfronteerd, zullen ze onvermijdelijk hun aanbod van thuisdiensten en huisvestingsformules voor ouderen moeten uitbreiden. Net als de kostprijs van de gezondheidszorg (cfr. tabel 20) zal ook het aantal personen dat in rusthuizen wordt opgenomen of thuis wordt verzorgd, in de komende decennia vermoedelijk sterk stijgen.

Uit de grafieken 32 en 33 blijkt duidelijk dat door de almaar stijgende gezondheidsverwachting dit vooral het geval zal zijn voor ouderen tussen 75 en 85 jaar.

De ramingen in volume door het Federaal Planbureau blijven echter indrukwekkend (tabellen 33 en 34).

Om aan deze vraag te kunnen voldoen zullen de lokale besturen de programmatie moeten volgen die door de gewesten en de federale overheid werd opgemaakt en in hun beleid rekening moeten houden met diversificatie van het aanbod van hulpformules zodat ouderen zolang mogelijk thuis kunnen blijven.

De lokale overheid zal belangrijke politieke keuzes moeten maken en onder meer moeten beslissen om ofwel de huisvestingsdiensten en -voorzieningen in eigen beheer

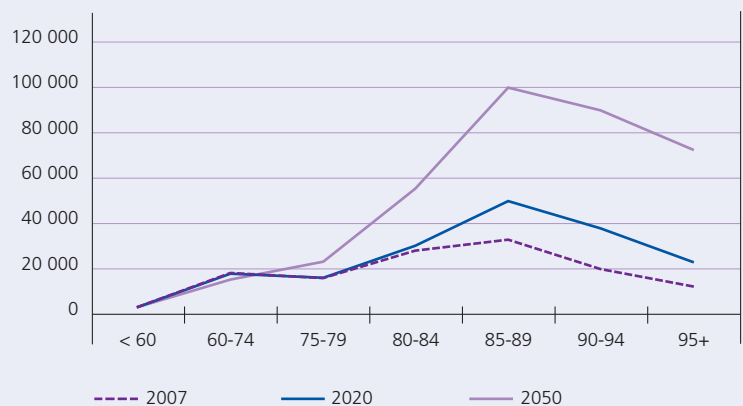
te organiseren ofwel die taak aan andere actoren uit de verenigings- of de privésector toe te vertrouwen. Momenteel zijn veel lokale besturen, vooral via het OCMW, beheerder van rusthuizen of verlenen ze niet-residentiele diensten.

Hoewel de organisatie in eigen beheer een goede opvolging van het uitgestippelde beleid biedt, zijn de budgettaire implicaties van de financiering van deze activiteiten geenszins te verwaarlozen. Een andere niet te onderschatten parameter is het rekruteren en beheren van gekwalificeerd personeel om ouderen te verzorgen.

<sup>16</sup> Studie *Bien vieillir en province de Luxembourg*, provincie Luxemburg, Département des affaires sociales et hospitalières, april 2007.

Grafiek 32

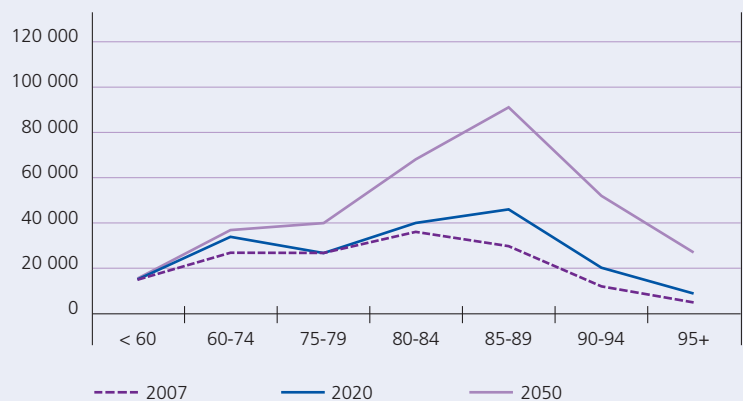
Evolutie per leeftijdsklasse van het aantal personen in rusthuizen of in rust- en verzorgingstehuizen (België – 2007-2020-2050)



Bron: Berekeningen van het Planbureau op basis van de gegevens van het Riziv en de ADSEI.

Grafiek 33

Evolutie per leeftijdsklasse van het aantal personen dat thuis wordt verzorgd (België – 2007-2020-2050)



Bron: Berekeningen van het Planbureau op basis van de gegevens van het Riziv en de ADSEI.

Tabel 33

Evolutie van het aantal personen in rusthuizen of in rust- en verzorgings-  
tehuizen (België en gewesten – 2007-2020-2050)

|               |                |                |                | Index 2007=100 |            |
|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------|
|               | 2007           | 2020           | 2050           | 2020           | 2050       |
| Brussel       | 14 595         | 16 981         | 29 445         | 116            | 202        |
| Vlaanderen    | 62 008         | 94 820         | 197 892        | 153            | 319        |
| Wallonië      | 46 254         | 63 287         | 131 448        | 137            | 284        |
| <b>België</b> | <b>122 857</b> | <b>175 088</b> | <b>358 785</b> | <b>143</b>     | <b>293</b> |

Bron: Berekeningen van het Planbureau op basis van de gegevens van het Riziv en de ADSEI.

Tabel 34

Evolutie van het aantal personen dat thuis wordt verzorgd (België en  
gewesten – 2007-2020-2050)

|               |                |                |                | Index 2007=100 |            |
|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------|
|               | 2007           | 2020           | 2050           | 2020           | 2050       |
| Brussel       | 5 344          | 5 956          | 9 335          | 111            | 175        |
| Vlaanderen    | 108 355        | 144 459        | 248 231        | 133            | 229        |
| Wallonië      | 38 619         | 47 491         | 84 799         | 123            | 220        |
| <b>België</b> | <b>152 318</b> | <b>197 906</b> | <b>342 365</b> | <b>127</b>     | <b>220</b> |

Bron: Berekeningen van het Planbureau op basis van de gegevens van het Riziv en de ADSEI.

Hoe dan ook, zullen heel wat gemeenten ervoor kiezen om niet alle behoeften zelf in te vullen, maar veeleer een goede samenwerking uitbouwen met alle actoren uit de (publieke, semipublieke en particuliere) sector van de ouderenzorg.

#### ■ Het hele lokale beleid herzien vanuit het oogpunt van de demografische ontwikkeling

Het vergrijzingsprobleem aanpakken is veel meer dan het aanbieden van specifieke diensten voor ouderen. Het houdt ook in dat men grondig en multidisciplinair moet nadenken over de aanpassing van het hele lokale beleid. In het kader van het "Forum over de demografische toekomst van Europa" benadrukt Vladimir Spidla, Europees commissaris voor Sociale Zaken, dat we in de toekomst alle beleidsaspecten vanuit demografisch oogpunt moeten bekijken, dat er op het vlak van werkgelegenheid, gezondheidszorg en pensioensystemen heel wat zal veranderen en dat het vergrijzingsprobleem ook een uitdaging zal vormen voor ons onderwijs, onze stedenbouw, het huisvestingsaanbod en de infrastructuur.

Voor de lokale besturen betekent het vooral dat volgende aspecten van het beleid moeten worden herzien:

##### ● woningen

- tegemoetkomen aan de stijgende vraag naar kleine woningen door de "decohabitatie" en de snelle toename van het aantal eenpersoonsgezinnen;

- voor alleenstaanden en personen met een lage zelfredzaamheid het comfort en de veiligheid van de woningen verbeteren;
- ervoor zorgen dat ouderen met een laag inkomen zich een kwalitatief behoorlijke woning of huisvestingsformule kunnen veroorloven;
- andere huisvestingsformules uittesten en ontwikkelen, zoals solidair wonen, kangoeroewonen, gemeenschapshuizen, aanleunwoningen, intergenerationeel wonen enz.

##### ● mobiliteit en vervoer

- ervoor zorgen dat iedereen, ongeacht zijn graad van zelfredzaamheid, zich vrij kan verplaatsen tegen een aanvaardbare prijs, zowel voor het individu als voor de maatschappij;
- borg staan voor de veiligheid van oudere voetgangers door het aanleggen van aangepaste trottoirs en wegen;
- een gecontroleerd gebruik van de auto bevorderen en, in voorkomend geval, overschakelen naar andere types van vervoer die beter aan de behoeften van ouderen zijn aangepast;
- nieuwe vormen van vervoer organiseren in samenwerking met de gemeentediensten, de particulieren en de vervoersoperatoren (sociale taxi's, begeleid vervoer, belbussen ...).

##### ● stedenbouw en openbare ruimte

De stedelijke ruimte is vooral afgestemd op de jongere beroepsbevolking en is meestal vrij onvriendelijk voor personen die minder zelfredzaam worden. Om dat te verhelpen, kunnen volgende initiatieven worden overwogen:

- de openbare ruimte beter aanpassen aan ouderen en de sociale leefbaarheid versterken;
- streven naar een verstedelijking die vooral gebaseerd is op een netwerk van wijken (en niet zozeer op een indeling in activiteitszones) om het gemengde karakter van de activiteiten en leeftijden te bevorderen;
- de toegankelijkheid van openbare gebouwen en diensten verbeteren;
- de leesbaarheid en zichtbaarheid van verkeerstekens en bewegwijzering verbeteren en de openbare verlichting aanpassen;
- het stedelijke meubilair uitbreiden en aanpassen aan de behoeften van ouderen (rustplaatsen, openbare banken ...).

##### ● vrijetijdsbesteding en opleiding

- de fysieke activiteit van ouderen bevorderen, vooral in het kader van een preventief gezondheidsbeleid;
- het omgaan met informatietechnologie bevorderen en de digitale kloof verkleinen om de toegang tot telediensten mogelijk te maken (elektronisch loket, telebewaking ...);

- zorgen voor de socioculturele ontplooiing van ouderen, in het bijzonder door de toegang tot culturele voorzieningen en evenementen op lokaal vlak te bevorderen of de verenigingen die op dit vlak actief zijn te steunen.

Deze initiatieven zijn lang niet volledig. Het screenen van alle aspecten van het lokale beleid via de “toolkit” die door het Comité van de Regio’s van Europa werd ontworpen (cfr. supra) is in dit opzicht zeker interessant.

Heel wat Belgische steden werkten al echte strategische plannen uit voor alle aspecten van het gemeentelijke beleid.

#### ■ Het sociale leven bevorderen en ouderen sterker betrekken bij sociale initiatieven van de lokale overheid

De vergrijzing van de bevolking biedt heel wat uitdagingen, maar levert tegelijk ook een rijkdom aan mogelijkheden op voor het lokale publieke leven. Omdat de gezondheidsverwachting sterk toeneemt is pensionering in geen geval synoniem voor inactiviteit. Er komt integendeel een enorm potentieel aan kennis, ervaring, know-how en beschikbare tijd vrij. De komende jaren zal de populatie van gepensioneerden geleidelijk aangroeien met de eerste generatie babyboomers (van vlak na de Tweede Wereldoorlog tot midden van de jaren 60). Die personen, die statistisch als “oud” worden beschouwd maar nog altijd potentieel tot de beroepsbevolking behoren, bezitten een unieke ervaring en vormen een onbetwistbare bron van steun voor jong en oud. Engagement van deze “jonge gepensioneerden” in het economische, sociale en politieke leven, bijvoorbeeld door het aanmoedigen van vrijwilligerswerk, zou de toenemende maatschappelijke lasten van de vergrijzing voor een groot deel kunnen verlichten.

Om de ouderen beter bij het lokale leven te betrekken, kunnen de lokale besturen verscheidene initiatieven nemen. Heel wat gemeenten hebben meer formele maatregelen genomen, zoals het aanduiden van een **schepen** die specifiek met het ouderenbeleid belast is of het oprichten van een **adviesorgaan** (Adviesraad voor Ouderen) dat kan optreden in uiteenlopende domeinen, zoals huisvesting, gezondheid, cultuur en vervoer, of de **contacten tussen de generaties** kan stimuleren (door ontmoetingsruimtes ter beschikking te stellen of projecten uit te werken die uitgaan van verenigingen en/of de lokale overheid).

---

Deze studie werd gerealiseerd door de Directie Research van Dexia Bank België Met de medewerking van Arnaud Dessoy, Anne-Leen Erauw en Philippe Lafontaine Pachecolaan 44 – 1000 Brussel

#### Bijkomende informatie

In verband met de verspreiding van deze brochure: Directie Communicatie – Tel.: 02 222 45 50  
In verband met de inhoud: Directie Research – Tel.: 02 222 56 10

De trimestriële studie “Lokale financiën” alsook de bijbehorende statistieken kunnen geraadpleegd worden **op PubliLink en op het internet: [www.dexia.be/onzestudies](http://www.dexia.be/onzestudies)**

Volgend nummer “Lokale financiën”:  
Lokale overheidsbedrijven  
Uitgave voorzien mei 2010

#### Concept en opmaak

Plume Production – Brussel

#### Druk

Roprint – Brussel

