



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.3.2005
COM(2005) 94 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Groenboek 'Demografische veranderingen: naar een nieuwe solidariteit tussen de generaties'

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Groenboek 'Demografische veranderingen: naar een nieuwe solidariteit tussen de generaties'

Europa maakt op dit ogenblik een periode door van qua ernst en omvang ongekende demografische veranderingen. In 2003 bedroeg de natuurlijke bevolkingsgroei in Europa slechts 0,04 %; in de nieuwe lidstaten, Cyprus en Malta uitgezonderd, liep de bevolking zelfs terug. Een groot aantal landen is voor een groei van de bevolking aangewezen op immigratie. Het vruchtbaarheidscijfer ligt overal onder het vervangingsniveau (ongeveer 2,1 kind per vrouw); in veel lidstaten is het zelfs onder de 1,5 kind per vrouw gezakt.

De Europeanen hebben echter niet het aantal kinderen dat zij wensen. Dit is het symptoom van allerlei beperkingen waarmee bij persoonlijke keuzes in het leven rekening moet worden gehouden, waar nog bijkomt dat het steeds moeilijker wordt geschikte huisvesting te vinden.

Maar het is ook het teken dat het voor gezinnen, die qua samenstelling verschillen maar een hoeksteen van de Europese samenleving vormen, niet het optimale klimaat is om meer kinderen groot te brengen. Als Europa deze tendens tot bevolkingsafname wil keren, moet het overheidsbeleid mannen en vrouwen meer stimulansen bieden om gezins- en beroepsleven te combineren. Bovendien zal het gezin een belangrijke rol blijven spelen in de solidariteit tussen de generaties. De Unie moet dus beter inzicht krijgen in de gezinssituaties in de verschillende lidstaten, met name op het gebied van werkgelegenheid en inkomen van eenoudergezinnen, toegang tot huisvesting, sociale uitkeringen en ouderenzorg.

De feiten liggen er: tot in 2025 zal de bevolking van de Unie dankzij de immigratie waarschijnlijk slechts licht toenemen, maar daarna zal een daling inzetten¹: 458 miljoen inwoners in 2005, 469,5 miljoen in 2025 (+ 2 %) en vervolgens 468,7 miljoen in 2030. In 55 van de 211 regio's van de EU-15 is de bevolking in de tweede helft van de jaren negentig echter al gedaald; dat geldt ook voor de meeste regio's in de nieuwe lidstaten (35 van de 55), als gevolg van een natuurlijke terugval en netto-emigratie².

Deze afname is nog sneller en steiler als we alleen kijken naar de bevolking van 15-64 jaar: tussen 2005 en 2030 loopt deze naar verwachting terug met 20,8 miljoen personen.

In het verslag van de groep op hoog niveau onder voorzitterschap van Wim Kok werd het belang van de demografische uitdaging voor de Lissabonstrategie onderstreept: als gevolg van de vergrijzing zou de jaarlijkse potentiële groei van het BBP in Europa kunnen afnemen van 2-2,25 % nu tot 1,25 % in 2040. De ondernemingsgeest en het maatschappelijk initiatief zouden er ook onder te lijden hebben.

Om deze uitdaging aan te gaan, is een vastberaden uitvoering van de Lissabonagenda dringend noodzakelijk, waarbij de nadruk moet liggen op beleid gericht op een grotere arbeidsparticipatie – met name voor bepaalde delen van de bevolking, zoals vrouwen, jongeren en ouderen – innovatie en verhoging van de productiviteit.

Tevens moet worden voortgegaan met de modernisering van de socialebeschermingsstelsels, en met name van de pensioenstelsels, zodat de financiële en sociale duurzaamheid van die stelsels wordt gewaarborgd en de effecten van de vergrijzing worden opgevangen.

¹ Basisscenario van de bevolkingsprognoses van Eurostat, voorlopige resultaten – december 2004.

² NUTS 2-regio's. Bron: *Derde verslag over de economische en sociale samenhang*, februari 2004.

Sinds een aantal jaren heeft de Unie beleid ontwikkeld³ waarmee beter op deze veranderingen geanticipeerd kan worden⁴, en recente initiatieven, zoals het *Groenboek over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak*, moeten deze discussie vooruithelpen.

Deze demografische veranderingen zijn het resultaat van drie fundamentele ontwikkelingen:

- **De verdere verlenging van de levensduur.** Die is het resultaat van de aanzienlijke verbetering van de gezondheid en de levenskwaliteit van de Europeanen: de gezonde levensverwachting blijft toenemen. Deze vooruitgang zal naar verwachting doorzetten, waarbij de verschillen in levensverwachting tussen mannen en vrouwen kleiner zullen worden. Voortaan kunnen binnen een zelfde familie vier generaties naast elkaar bestaan, maar deze zijn mobieler en wonen niet altijd meer onder één dak zoals vroeger.
- Het aantal **60+'ers** zal tot 2030 blijven toenemen, want dan worden de babyboomers senioren.
- **Een aanhoudend laag geboortecijfer.** De babyboomers hebben minder kinderen gehad dan de generaties daarvoor. Dit lage geboortecijfer kan door een groot aantal factoren worden verklaard: arbeidsinpassingsmoeilijkheden, woningnood en huizenprijzen, het op steeds latere leeftijd beginnen aan een eerste kind, andere keuzes inzake studie en beroeps- en gezinsleven. Het vruchtbaarheidscijfer ligt bijna overal onder het vervangingsniveau. In sommige landen, in het zuiden en oosten van Europa, ligt het zelfs onder 1,3 kind per vrouw.

Ook de samenleving maakt ingrijpende structurele veranderingen door: de gezinsopbouw is bezig te veranderen; er zijn meer oudere werknemers (55-64), senioren (65-79) en hoogbejaarden (80+), en minder kinderen, jongeren en volwassenen in de werkzame leeftijd. De overgangen tussen de verschillende levensperiodes zijn complexer geworden: dat geldt met name voor de jongeren, die bepaalde levensfasen later doorlopen (afstuderen, eerste baan, eerste kind).

Het Europees en nationaal beleid moet dus rekening houden met al deze demografische veranderingen. Dat wordt nu juist beoogd met de door het Europees Parlement in 2004 goedgekeurde voorbereidende actie⁵: deze is bedoeld om in het beleid beter rekening te houden met de gevolgen van de demografische veranderingen.

In een toenemend aantal lidstaten is deze aanpassing al tot politieke prioriteit verheven. Om de te verwachten daling van de bevolking in de leeftijd tussen 15 en 64 jaar op te vangen, staat de Unie een grotere arbeidsparticipatie voor, met name van vrouwen en ouderen, en moedigt zij investeringen in menselijk kapitaal en verhoging van de productiviteit aan door middel van economische hervormingen en meer onderzoek en innovatie. Er moet echter een extra inspanning worden geleverd op het gebied van de arbeidsinpassing van jongeren en de begeleiding van hun beroepstrajecten, die met de afwisseling tussen werken, studeren, werkloosheid en her- en bijscholing non-lineair zijn geworden.

Tegen de achtergrond van de nieuwe sociale agenda van de Unie moet de discussie worden verdiept met inachtneming van de respectieve bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen: **talrijke vraagstukken in verband met de demografische veranderingen vallen immers onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten, hun regionale autoriteiten of de sociale partners. Maar het zijn ook vraagstukken van gemeenschappelijk belang, waar alle lidstaten dringend een antwoord op moeten vinden.**

³ Zie bijlage 1.

⁴ Een Europa voor alle leeftijden - COM(1999) 221 van 25.5.1999; Het antwoord van Europa op de wereldwijde vergrijzing - COM(2002) 143 van 18.3.2002.

⁵ Begrotingsartikel 25 04 01 - PB L 53 van 23.2.2004, Volume II, blz. II/1281.

De demografische druk⁶ stijgt namelijk van 49 % in 2005 tot 66 % in 2030. De doelstelling van de Lissabonstrategie – een arbeidsparticipatie van 70 % – moet niet alleen gehaald, maar zelfs overtroffen worden om de verwachte daling van de bevolking in de werkende leeftijd goed te maken: zowel de arbeidsparticipatie als de uittredingsleeftijd moeten verder omhoog. Ook moeten de middelen worden geëvalueerd en besproken om de nadeligste effecten van deze ontwikkelingen te compenseren.

Vindt u Europa het meest aangewezen niveau om na te denken over de demografische ontwikkelingen en het beheer van de gevolgen daarvan?

Zo ja, wat zouden daarvan de doelstellingen kunnen zijn en welke beleidsterreinen komen volgens u in aanmerking?

1. DE UITDAGINGEN VAN DE EUROPESE DEMOGRAFIE

De drie oorzaken van de vergrijzing zijn overal in Europa terug te vinden, doch met een grote verscheidenheid van situaties, die als volgt kunnen worden samengevat⁷:

- **De Unie heeft geen ‘demografische motor’ meer.** De lidstaten waar de bevolking naar verwachting niet voor 2050 afneemt, leggen maar weinig gewicht in de schaal. Van de vijf lidstaten met de grootste bevolking zouden alleen het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk hun bevolking tussen 2005 en 2050 zien toenemen (+ 8 % en + 9,6 %)⁸. De daling van de bevolking zet soms al voor 2015 in en zou in sommige gevallen in 2050 meer dan 10 of 15 % bedragen.
- Dankzij de **immigratie** is het geboortetekort in een groot aantal landen onlangs enigszins getemperd.
- De situatie in de **kandidaat-lidstaten** accentueert de demografische tegenstellingen. De prognoses voor Bulgarije en Roemenië geven negatieve ontwikkelingen te zien (- 21 % en - 11 % tussen nu en 2030), evenals die van de VN voor Kroatië (- 19 %). De Turkse bevolking daarentegen zou tussen 2005 en 2030 groeien met meer dan 19 miljoen (+ 25 %).

Basisscenario van Eurostat, EU-25 (cijfers tussen haakjes x 1 000)	2005-2050	2005-2010	2010-2030	2030-2050
Bevolking totaal	- 2,1 % (- 9642)	+ 1,2 % (+ 5444)	+ 1,1 % (+ 4980)	- 4,3 % (- 20066)
Kinderen (0-14)	- 19,4 % (- 14415)	- 3,2 % (- 2391)	- 8,9 % (- 6411)	- 8,6 % (- 5612)
Jongeren (15-24)	- 25,0 % (- 14441)	- 4,3 % (- 2488)	- 12,3 % (- 6815)	- 10,6 % (- 5139)
Jonge volwassenen (25-39)	- 25,8 % (- 25683)	- 4,1 % (- 4037)	- 16,0 % (- 15271)	- 8,0 % (- 6375)
Volwassenen (40-54)	- 19,5 % (- 19125)	+ 4,2 % (+ 4170)	- 10,0 % (- 10267)	- 14,1 % (- 13027)
Oudere werknemers (55-64)	+ 8,7 % (+ 4538)	+ 9,6 % (+ 5024)	+ 15,5 % (+ 8832)	- 14,1 % (- 9318)
Senioren (65-79)	+ 44,1 % (+ 25458)	+ 3,4 % (+ 1938)	+ 37,4 % (+ 22301)	+ 1,5 % (+ 1219)
Hoogbejaarden (80+)	+ 180,5 % (+ 34026)	+ 17,1 % (+ 3229)	+ 57,1 % (+ 12610)	+ 52,4 % (+ 18187)

Deze tendensen moeten in een breder perspectief worden gezien: alle regio's van de wereld zullen in deze eeuw met vergrijzing te maken krijgen. Onze belangrijkste partner, de Verenigde Staten, zal zijn bevolking tussen 2000 en 2025 met 25,6 % zien toenemen⁹. In China bijvoorbeeld zal die zich snel voltrekken, met een daling van de bevolking vanaf 2025. In de directe omgeving van Europa – Afrika

⁶ De verhouding tussen de bevolking van 0 tot 14 en meer dan 65 jaar enerzijds, en die van 15 tot 64 jaar anderzijds.

⁷ Zie bijlage 2.

⁸ In Spanje zou de bevolking tussen 2005 en 2030 met 5,7 % toenemen en tussen 2005 en 2050 met 0,8 % afnemen.

⁹ Prognoses van de VN, 2002.

en het Midden-Oosten – zal de vergrijzing daarentegen veel later optreden: de bevolking is er veel jonger, met een gemiddelde leeftijd van 20 jaar of minder, tegen meer dan 35 in Europa.

1.1. De uitdaging van een laag geboortecijfer

Tegen deze achtergrond vormt een laag geboortecijfer een uitdaging voor de politieke autoriteiten. Immers, zonder bevolkingsaanwas geen groei. Vergroting van de productiviteit, met name door de toegang tot levenslang leren, en van de arbeidsparticipatie, met name door het creëren van een echte Europese arbeidsmarkt en een grotere beroepsmobiliteit, zijn twee essentiële voorwaarden om hieraan het hoofd te bieden. Er zijn er nog twee: het geboortecijfer en de immigratie.

De Europeanen hebben een lage vruchtbaarheid, waarmee de vervanging van de generaties niet langer gewaarborgd is. Onderzoek wijst uit dat er een verschil bestaat tussen het gewenste en het feitelijke aantal kinderen¹⁰: 2,3 tegen 1,5. Dat betekent dat, als er passende instrumenten bestaan om koppels in staat te stellen het aantal kinderen te krijgen dat ze wensen, het vruchtbaarheidscijfer zou kunnen stijgen, ofschoon de gewenste gezinsgrootte sterk van de ene tot de andere lidstaat verschilt.

Er zijn namelijk beperkingen waarmee bij persoonlijke keuzes in het leven rekening moet worden gehouden: late of ongewisse toegang tot de arbeidsmarkt, dure huisvesting, gebrek aan stimulerende voorzieningen (kinderbijslag, ouderschapsverlof, kinderopvang, gelijke beloning). Deze voorzieningen kunnen namelijk het geboortecijfer positief beïnvloeden en tegelijk een grotere arbeidsparticipatie in de hand werken, met name van vrouwen, zoals in sommige landen te zien is. Van de in 2004 door Eurobarometer ondervraagde mannen zei echter 84 % geen ouderschapsverlof genomen te hebben of niet van plan te zijn zulks te doen, hoewel zij goed over hun rechten geïnformeerd waren.

De Unie heeft sinds vele jaren aanzienlijke inspanningen geleverd om tot gelijkheid van mannen en vrouwen te komen. Bovendien heeft zij het nationale beleid inzake sociale bescherming gecoördineerd.

Hoe kan een betere combinatie van gezins- en beroepsleven de problemen rond de vergrijzing helpen oplossen?

Hoe kan een evenwichtiger verdeling van de huishoudelijke en gezinstaken tussen mannen en vrouwen worden gestimuleerd?

Moet de toekenning van bepaalde uitkeringen of voordelen (verlof, ...) worden gekoppeld aan een gelijke verdeling tussen de seksen? Hoe kunnen beide ouders die ouderschapsverlof opnemen, billijk worden beloond?

Hoe kan het aanbod van voorzieningen voor kinderopvang (crèches, kleuterscholen, enz.) en ouderenzorg zowel door de overheid als door het bedrijfsleven verder worden gestimuleerd?

Kunnen de kinderopvang en ouderenzorg worden gestimuleerd door hierop een lager BTW-tarief toe te passen?

Hoe kunnen ouders, met name de jongere, in staat worden gesteld toegang tot de arbeidsmarkt te krijgen, in hun loopbaanbehoeften te voorzien en het aantal kinderen te krijgen dat zij wensen?

¹⁰ Verslag van de Groep op hoog niveau over de toekomst van het sociaal beleid in een uitgebreide Europese Unie, mei 2004.

1.2. De mogelijke bijdrage van de immigratie

De immigratie van buiten Europa zou de daling van de bevolking tussen nu en 2025 kunnen compenseren, hoewel daarmee alleen alle problemen rond de vergrijzing niet opgelost kunnen worden of economische hervormingen overbodig worden. Zoals in het recente *groenboek* van de Commissie werd onderstreept¹¹, zouden grotere immigratiestromen steeds vaker noodzakelijk kunnen zijn om te voldoen aan de behoeften van de Europese arbeidsmarkt en om de welvaart in Europa te waarborgen. Gezien de demografische situatie van Europa en zijn naaste omgeving, moet deze economische immigratie grotendeels ook dienen om de bevolking op peil te houden. Hiertoe moet voor een efficiënt en transparant beheer van de toelating van derdelanders gezorgd worden en een proactief integratie- en gelijkheidsbeleid ontwikkeld worden, waarmee een evenwicht tussen de respectieve rechten en plichten van de migranten en de gastlanden tot stand wordt gebracht¹². Op nationaal en Europees niveau en met de landen van herkomst van gedachten moet worden gewisseld over de vraag of de vergrijzing van de bevolking moet worden opgevangen door te kiezen voor grootschaligere immigratie.

De Europese Raad van Thessaloniki in juni 2003 heeft onderstreept dat 'het integratiebeleid van de EU moet inspelen op de nieuwe demografische en economische uitdagingen waarvoor de EU zich momenteel geplaatst ziet'. Deze discussie is aangezwengeld met het in januari jl. goedgekeurde *groenboek*.

In hoeverre kan immigratie bepaalde negatieve gevolgen van de vergrijzing compenseren?

Wat voor beleid moet er komen om deze migranten, met de name de jongere, te integreren?

Welke bijdrage kunnen de communautaire instrumenten leveren, met name de antidiscriminatiewetgeving, de structuurfondsen en de werkgelegenheidsstrategie?

2. EEN NIEUWE SOLIDARITEIT TUSSEN DE GENERATIES

De demografische veranderingen zijn bezig een nieuwe samenleving vorm te geven en zullen zich vanaf 2010 versneld voltrekken: hoe langer hoe minder jongeren en volwassenen, en hoe langer hoe meer oudere werknemers, gepensioneerden en hoogbejaarden. Onze samenlevingen zullen nieuwe wegen moeten vinden om het groeipotentieel van de jonge generaties en de oudere burgers beter te benutten. Alle betrokkenen zullen het hunne aan de beheersing van deze veranderingen moeten bijdragen: er moeten nieuwe vormen van solidariteit tussen de generaties ontwikkeld worden, gebaseerd op wederzijdse ondersteuning en overdracht van vaardigheden en ervaring. Het door de Commissie in haar mededeling over de tussentijdse evaluatie van de Lissabonstrategie voorgestelde Europees initiatief voor de jeugd moet daartoe bijdragen.

2.1. Beter geïntegreerde jonge generaties

De kinderen en jongeren moeten generaties aflossen die talrijker zijn dan zij. Natuurlijk zijn zij aanmerkelijk beter opgeleid dan de vorige generaties: zo bezat bijna 28 % van de 25-34-jarigen in de EU-15 in 2003 een hogeronderwijsdiploma, tegen slechts 16 % van de 55-64-jarigen. Dus mag ervan worden uitgegaan dat hun productiviteit hoger zal zijn en dat zij zich beter zullen kunnen aanpassen dan de generaties daarvoor. Maar de Unie dient te beseffen dat haar jeugd een schaars 'artikel' aan het worden is, dat onvoldoende tot zijn recht komt. De jongeren ondervinden namelijk integratieproblemen:

¹¹ COM(2004) 811 van 11.1.2005.

¹² Mededeling van de Commissie over immigratie, integratie en werkgelegenheid - COM(2003) 336.

- In december 2004 bedroeg de werkloosheid bij jongeren onder 25 jaar 17,9 % en bij die van 25 jaar en ouder 7,7 %;
- Jongeren lopen een bijzonder groot risico in armoede af te glijden¹³: dat is het geval voor 19 % van de 16-24-jarigen, tegen 12 % van de 25-64-jarigen¹⁴. Dit percentage is ook hoger dan bij de 65+'ers (17 %);
- Jongeren hebben soms te maken met discriminatie in verband met hun leeftijd en gebrek aan beroepservaring, soms verergerd door andere factoren zoals sekse, sociale afkomst of ras, die even zovele belemmeringen vormen voor hun integratie in beroep en samenleving;
- De op school verworven kwalificaties beantwoorden niet altijd aan de behoeften van de kennismaatschappij en het aantal voortijdige schoolverlaters blijft zorgwekkend. In 2002 ging ongeveer 16,5 % van de 18-24-jarigen zonder diploma van school. Hiervoor zijn velerlei oorzaken aan te wijzen. Dit verschijnsel zou kunnen worden beperkt door maatregelen ter ondersteuning van gezinnen en hun schoolplichtige kinderen in samenhang met een modernisering van de onderwijsstelsels;
- Bovendien staan ook kinderen bloot aan het armoederisico: dat geldt voor 19 % van de jongeren onder de 15 jaar. Dit risico is groter voor kinderen in eenoudergezinnen. Een gevolg hiervan is voortijdige schoolverlating, die op middellange termijn het bestaande armoederisico voor jongeren nog zou kunnen vergroten.

Het onderwijsstelsel zal dus voor een belangrijke uitdaging worden geplaatst: het zal het initiële opleidingsniveau verder moeten blijven optrekken en tegelijkertijd flexibelere leertrajecten moeten aanbieden. Jongeren zouden bijvoorbeeld schools onderwijs, werken en deeltijdonderwijs meer moeten afwisselen om te voorzien in de behoeften van de economie. Zij moeten ook meer gebruik maken van de mogelijkheden van afstandsonderwijs.

Vergrijzing betekent niet dat het werkloosheids- en integratieprobleem automatisch worden opgelost. De sociale partners, het schoolsysteem, de overheid en de plaatselijke actoren moeten hun gedachten laten gaan over de verbetering van de inpassingstrajecten, met inbegrip van de vormen van discriminatie waarmee jongeren te maken kunnen krijgen.

Er zijn Europese doelstellingen vastgesteld op het gebied van de preventie van langdurige werkloosheid van jongeren, de bestrijding van schooluitval en de verhoging van het initiële opleidingsniveau. De structuurfondsen dragen bij tot de verwezenlijking hiervan in de praktijk.

Hoe kan het communautair beleid beter bijdragen tot de bestrijding van armoede onder kinderen en eenoudergezinnen, en de vermindering van het nog steeds te grote risico van armoede en uitsluiting voor jongeren?

Hoe kan de kwaliteit van de initiële-opleidingsstelsels en de volwassenenvorming worden verbeterd? Welke bijdrage zouden het niet-formele onderwijs en het vrijwilligerswerk kunnen leveren? Welke bijdrage kunnen de structuurfondsen leveren en de instrumenten die de kennismaatschappij beter toegankelijk moeten maken?

Hoe kunnen de overgang van school naar beroepsleven en de kwaliteit van de werkgelegenheid voor jongeren worden verbeterd? Welke rol zou de sociale dialoog moeten spelen? Wat kan de inbreng zijn

¹³ Dat wil zeggen een inkomen lager dan 60 % van het mediaan inkomen na overdrachten.

¹⁴ Gezamenlijk verslag over integratie: http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/joint_rep_en.htm.

van de dialoog met de maatschappelijke organisaties en groeperingen, met name de jongerenorganisaties?

Welke vormen van solidariteit kunnen er tussen jongeren en ouderen ontwikkeld worden?

2.2. Een integrale benadering van het werkzame leven

Al vanaf 2005 zou het aantal jonge volwassenen (25-39) gaan dalen, een daling die na 2010 snel doorzet (- 16 % tussen 2010 en 2030). Onder de 40-54-jarigen zet de daling in 2010 in. Tegelijkertijd neemt het aantal 55+'ers tussen 2005 en 2010 met 9,6 % toe, en tussen 2010 en 2030 met 15,5 %, alvorens op zijn beurt sterk af te nemen. Het bedrijfsleven moet dus meer steunen op de ervaring en de kwalificaties van deze zogenaamde oudere werknemers en degenen die jonger zijn dan 55 jaar er tegelijk actief op voorbereiden deze generaties af te lossen. Enige vooruitgang ten spijt blijft de arbeidsparticipatie van de 55+'ers – 40,2 % in 2003, oftewel 20,5 miljoen werkenden – echter ver achter bij de Europese doelstelling van 50 %.

Werkende jongeren willen wellicht meer tijd voor hun kinderen uittrekken en op een ander tijdstip in hun leven langer werken. Mede dankzij de demografische veranderingen kan er dus een nieuwe, flexibelere werkorganisatie ontstaan. De technologische ontwikkelingen bieden de mogelijkheid gezins- en beroepsleven beter te combineren.

De kwaliteit van de banen en de werkomgeving zal ook fors bijdragen tot een langere arbeidsparticipatie, doordat de kans op ongevallen wordt verkleind en de werknemers, met name de oudere, gezonder worden. Door te anticiperen op herstructureringen zal het werkzame leven beter kunnen worden beheerd. Ook moeten er stimulansen komen om gedragswijzigingen te bewerkstelligen en discriminatie te bestrijden.

Om de overgang naar de kennismaatschappij te stimuleren, bevordert het communautair beleid de modernisering van de werkorganisatie, de vaststelling van strategieën voor levenslang leren, de kwaliteit van de werkomgeving en het actief ouder worden, met name een verhoging van de gemiddelde uittredingsleeftijd. De demografische veranderingen maken dit beleid alleen maar belangrijker, maar werpen tevens nieuwe vragen op:

Hoe kan de werkorganisatie gemoderniseerd worden om rekening te houden met de specifieke behoeften van elke leeftijdsgroep? Hoe kan de integratie van jonge koppels in het beroepsleven vergemakkelijkt worden en hoe kan hun een evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid geboden worden om kleine kinderen groot te brengen, een opleiding te volgen en hun vaardigheden aan te passen aan de eisen van de arbeidsmarkt? Hoe kunnen ouderen in de gelegenheid worden gesteld meer te werken?

Hoe kan de werkorganisatie worden aangepast aan een nieuwe verdeling tussen de generaties, met minder jongere en meer oudere werknemers in de ondernemingen?

Hoe kunnen de verschillende actoren van de Unie, en met name de sociale dialoog en de civiele samenleving, op deze vragen een antwoord helpen vinden?

2.3. Een nieuwe plaats voor senioren

Het aantal senioren (65-79 jaar) zal na 2010 en tot ongeveer 2030 sterk groeien (+ 37,4 %). Zij zullen ook gezonder en dus actiever zijn als de huidige ontwikkelingen doorzetten. Ten slotte zullen zij welgestelder zijn: zij zullen in toenemende mate een volledig pensioen hebben opgebouwd en over meer spaargeld beschikken dan hun voorgangers en hun kinderen.

In sommige landen kiezen senioren er steeds meer voor zich in een andere regio of ander land te vestigen: niet alleen jongeren en werkenden zijn mobiel. Hun consumptiegedrag richt zich meer en meer op nieuwe goederen en diensten. Zij willen ook actief deelnemen aan het sociale leven: in het

verenigingsleven spelen zij al een belangrijke rol. Mogelijk willen zij hun beroepsbezigheden voortzetten of met deeltijdpensioen gaan, zoals in de Verenigde Staten steeds gebruikelijker wordt. De arbeidsparticipatie van de 65-74-jarigen ligt in de Unie bij 5,6 % (in 2003), tegen 18,5 % in de VS. Sommigen willen misschien ook hun kinderen en kleinkinderen helpen en hun vermogen geleidelijk aan de jongere generaties overdragen.

De Europese coördinatie van de hervormingen van de pensioenstelsels bevordert de soepele overgang van het beroepsleven naar het pensioen.

Moet er nog een wettelijke pensioenleeftijd worden vastgesteld of moet flexibele en geleidelijke pensionering mogelijk worden gemaakt?

Hoe kunnen senioren in staat worden gesteld aan het economische en sociale leven deel te nemen, onder meer door een salaris naast een pensioen, nieuwe arbeidsvormen (deeltijd, uitzendarbeid) of andere financiële prikkels?

Hoe kunnen de activiteiten worden uitgebreid waaraan senioren in het verenigingsleven en in de sociale economie deelnemen?

Welke begeleidende maatregelen moeten er komen voor de mobiliteit van gepensioneerden tussen de lidstaten, met name op het stuk van sociale bescherming en gezondheidszorg?

Hoe kan in gezondheid en preventie worden geïnvesteerd om de Europeanen te laten blijven profiteren van een hogere gezonde levensverwachting?

2.4. Solidariteit met de hoogbejaarden

Dankzij de almaar toenemende levensverwachting zal het aantal hoogbejaarden (80+) sterk toenemen: + 17,1 % tussen 2005 en 2010, + 57,1 % tussen 2010 en 2030. Dat zouden er dan bijna 34,7 miljoen zijn, tegen ongeveer 18,8 miljoen nu. Het percentage alleenstaanden zal toenemen, vooral onder de vrouwen, vanwege het verschil in levensduur tussen de twee seksen. De hoogte van de ouderdomspensioenen van vrouwen is aanmerkelijk lager van die van de mannen. Vrouwen hebben doorgaans een kortere loopbaan en verdienen tijdens hun werkzame leven minder.

De familie kan de verzorging van deze personen niet meer alleen op zich nemen, of zij nu afhankelijk zijn of nog zelfstandig wonen. Natuurlijk is het mogelijk dat dankzij de betere gezondheid van de nu jongere generaties hoogbejaarden in de toekomst steeds langer zelfstandig blijven en in hun eigen huis willen blijven wonen. De behoefte aan langdurige verzorging treedt in toenemende mate pas in de laatste levensdagen op. Maar er zullen ook meer mensen dan nu komen die wegens hun verlies aan zelfstandigheid op langdurige verzorging aangewezen zijn.

In beide gevallen is er aangepaste zorg nodig, die nu in veel landen door de familie en vooral door vrouwen wordt verstrekt. Maar deze hebben steeds vaker een baan. Bovendien wonen de kinderen, wanneer zij eenmaal volwassen zijn, vaker ver van hun ouders.

De gezinnen moeten dus meer dan nu het geval is worden ondersteund. Dat is de taak van de sociale diensten en de solidariteits- en zorgnetwerken binnen de plaatselijke gemeenschappen.

De coördinatie van het nationale socialebeschermingsbeleid wordt in 2006 in principe uitgebreid tot langdurige ouderenzorg. Welke bijdrage kan die leveren tot het beheer van de demografische veranderingen?

Moet er met name onderscheid worden gemaakt tussen ouderdomspensioenen en zorguitkeringen?

Hoe moet het nodige personeel worden opgeleid en kunnen er kwaliteitsbanen worden aangeboden in een sector die dikwijls gekenmerkt wordt door lage lonen en kwalificaties?

Hoe kan voor een evenwichtige verdeling worden gezorgd van de zorg voor hoogbejaarden over familie, sociale diensten en instellingen?

Hoe kan de familie worden geholpen? Hoe kunnen zorgnetwerken in de directe omgeving worden ondersteund?

Hoe kunnen de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen bij de pensioenleeftijd worden verkleind?

Hoe kunnen ouderen worden ondersteund met behulp van nieuwe technologie?

3. CONCLUSIE: EN DE ROL VAN UNIE IN DIT ALLES?

Met het oog op al deze demografische veranderingen moet Europa verder werken aan drie wezenlijke prioriteiten:

- **De weg naar demografische groei terugvinden. Wij moeten onszelf twee simpele vragen stellen: welke prioriteit hechten wij aan onze kinderen? En willen wij het gezin, in welke vorm dan ook, de plaats geven die het in de Europese samenleving toekomt?** Door een vastberaden uitvoering van de Lissabonagenda (modernisering van de socialebeschermingsstelsels, vergroting van de arbeidsparticipatie van vrouwen en oudere werknemers), innoverende maatregelen ter ondersteuning van het geboortecijfer en een beheerste toevlucht tot immigratie kan Europa nieuwe mogelijkheden scheppen voor investeringen, consumptie en het scheppen van rijkdom.
- **Zorgen voor een evenwicht tussen de generaties** bij de verdeling van de tijd gedurende het hele leven, bij de verdeling van de vruchten van de groei en die van de financieringsbehoeften inzake pensioenen en gezondheidszorg.
- **Naar nieuwe overgangen tussen de levensfasen zoeken.** Jongeren ondervinden aanhoudend problemen om een baan te vinden. Een toenemend aantal jonge gepensioneerden wil deelnemen aan het sociaal-economische leven. Mensen studeren langer en jonge werknemers willen meer tijd voor hun kinderen. Deze ontwikkelingen verleggen de grenzen en de overgang tussen het werkzame en niet-werkzame leven.

Moet de Unie de discussie over en een regelmatige analyse, bijvoorbeeld eens per jaar, van de demografische veranderingen en de gevolgen daarvan voor de samenleving en het beleid ter zake bevorderen?

Moeten de financiële instrumenten van de Unie – met name de structuurfondsen – meer met deze veranderingen rekening houden en, zo ja, hoe?

Hoe kan bij de Europese coördinatie van het werkgelegenheids- en socialebeschermingsbeleid beter rekening worden gehouden met de demografische veranderingen?

Hoe kan de Europese sociale dialoog bijdragen tot een beter beheer van de demografische veranderingen? Welke rol kunnen de civiele samenleving en de dialoog met de jongeren daarin spelen?

Hoe moet het aspect van de demografische veranderingen in het in- en externe beleid van de Unie worden geïntegreerd?

In juli 2005 houdt de Commissie een conferentie van alle betrokken actoren, waar de in dit groenboek aan de orde gestelde vragen besproken kunnen worden. Het doel van deze conferentie en dit groenboek is de beste praktijken van de lidstaten en andere actoren bijeen te brengen. Dit debat zou ook kunnen bijdragen tot het Europees initiatief voor de jeugd dat bij de tussentijdse evaluatie van de Lissabonstrategie is voorgesteld¹⁵.

4. HOE KAN IK MIJN STEM LATEN HOREN?

De raadpleging van het publiek begint op 16 maart en eindigt op 1 september 2005.

U wordt verzocht uw antwoorden toe te zenden met gebruikmaking van het elektronisch antwoordformulier dat te vinden is op de website van de Commissie op het volgende adres:

http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_nl.htm.

Alle gegevens over natuurlijke personen blijven anoniem. Organisaties wordt verzocht zich bekend te maken.

Wij verzoeken u vriendelijk van het elektronisch antwoordformulier gebruik te maken omdat dit de verwerking van uw antwoorden in het kader van dit raadplegingsproces vergemakkelijkt.

U kunt ons echter ook een schriftelijke bijdrage sturen aan het volgende adres:

Groenboek 'Demografische veranderingen'
DG EMPL/E/1
J-27 01/122
Europese Commissie
B-1049 Brussel

¹⁵ Tijdens de zitting van de Raad van 21 februari 2005 hebben de ministers van Jeugdzaken ingestemd met de benaming "Europees pact voor de jeugd".

BIJLAGE 1

Vele onderdelen van het Gemeenschapsbeleid anticiperen sinds enkele jaren op de demografische veranderingen:

- De Europese werkgelegenheidsstrategie en het onderwijs- en beroepsopleidingsbeleid zorgen sinds enkele jaren voor beleid en inzet van betrokkenen om schooluitval te bestrijden en het initiële opleidingsniveau van jongeren te verhogen¹⁶, maar ook voor bevordering van “actief ouder worden”, geleidelijke verhoging van de gemiddelde uittredingsleeftijd¹⁷ en verbetering van de kwaliteit van de werkgelegenheid. Ook hier heeft de Unie de gestelde doelen nog lang niet bereikt.
- De hervorming van de socialebeschermingsstelsels. De gemeenschappelijke doelstellingen voor de hervorming van de pensioenstelsels die in 2001 zijn vastgesteld, pleiten voor blijvende solidariteit tussen de generaties en voor behoud van een evenwicht tussen het aantal gepensioneerden en het aantal werkenden. Deze benadering kan worden uitgewerkt wanneer de coördinatie van het nationale beleid wordt uitgebreid tot het beleid inzake gezondheidszorg en langdurige ouderenzorg. De Europese strategie voor sociale integratie bevat doelstellingen voor de bestrijding van armoede onder kinderen en in gezinnen.
- De naleving van het beginsel van gelijkheid tussen mannen en vrouwen en de inaanmerkingneming van dit beginsel bij alle beleidsonderdelen van de Unie (“gender mainstreaming”). De maatregelen om de combinatie van werk en gezin te bevorderen spelen een belangrijke rol bij de vergroting van de arbeidsparticipatie. Zo heeft de Europese Raad van Barcelona de lidstaten in 2002 opgeroepen de kinderopvangvoorzieningen te verbeteren. De sociale dialoog heeft geleid tot overeenkomsten betreffende vaderschapsverlof en deeltijdarbeid, die door middel van een richtlijn ten uitvoer zijn gelegd. Ondanks deze vorderingen zijn de resultaten nog altijd onvoldoende, zoals blijkt uit het geringe aantal mannen dat gebruikmaakt van vaderschapsverlof en het voortbestaan van belemmeringen die de toegang van vrouwen tot kwalitatief goede werkgelegenheid beperken.
- De bestrijding van discriminatie. Sinds 2000 is er een wettelijk kader voor alle vormen van discriminatie op het werk, dat de diversiteit bevordert.
- Ingevolge de “globale richtsnoeren voor het economisch beleid” moet de duurzaamheid van de groei worden versterkt door de staatsschuld terug te brengen en een gezond beleid te voeren. In het kader van het multilaterale toezicht op de uitvoering van deze richtsnoeren en van het stabiliteits- en groeipact wordt beoordeeld of de overheidsfinanciën op orde zijn. Het Comité voor de economische politiek heeft stappen gezet om de economische en budgettaire gevolgen van de vergrijzing op middellange en lange termijn te meten.
- Sinds enkele jaren wordt een gemeenschappelijke aanpak voor het immigratiebeleid ontwikkeld, die ook economische immigratie omvat.
- Het Europees Sociaal Fonds, dat de werkgelegenheidsstrategie ondersteunt, en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling bevorderen de ontwikkeling van kinderopvangvoorzieningen en een beter “leeftijdsbeleid” binnen bedrijven.
- Het kaderprogramma voor onderzoek steunt diverse projecten in verband met vergrijzing en demografische veranderingen, met name met betrekking tot klinisch onderzoek naar

¹⁶ Richtsnoer 4, Besluit van de Raad van 22 juli 2003 (PB L 197 van 5.8.2003, blz. 13).

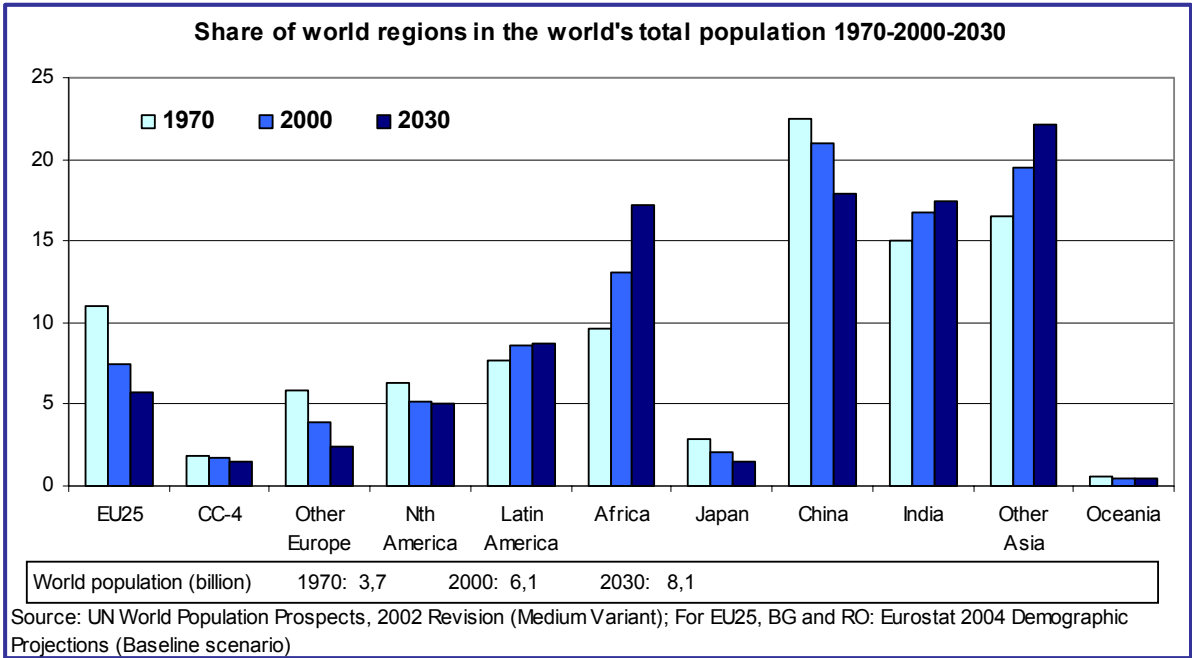
¹⁷ Richtsnoer 5.

ouderdomsziekten en de gevolgen voor de gezondheidszorgsystemen. Het kaderprogramma financiert ook prospectieve studies naar demografische ontwikkelingen in Europa.

ANNEX 2

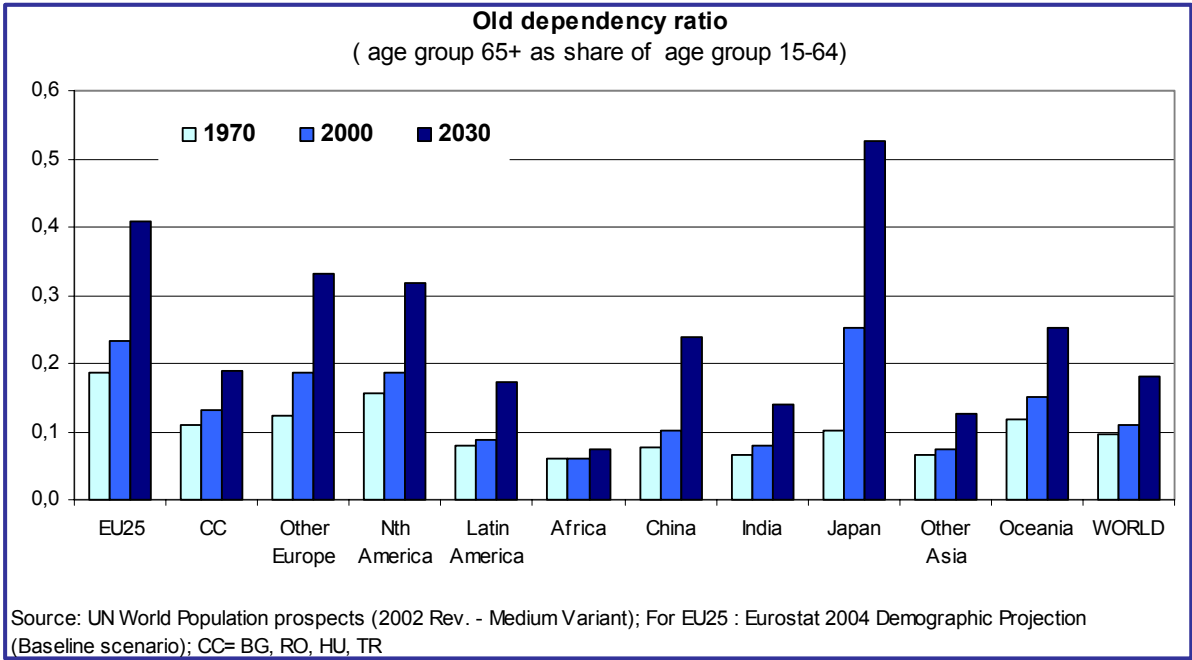
Graph 1: the European Union in the world	15
Graph 2: old age dependency	16
Graph 3: share of the youngest and the oldest in the European population	17
Graph 4: the ageing of the European population.....	18
Graph 5: size of the youngest (15-24) and oldest (55-64) working age groups.....	19
Graph 6: change in the median and average age in the EU-25 1950-2050	20
Graph 7: ageing patterns across the Union.....	21
Graph 8: trends in fertility	22
Graph 9: fertility trends in the EU between 1960 and 2003.....	23
Graph 10 & 11: trends in life expectancy at birth	24
Graphs 12 & 13: life expectancy at the age of 60 (1960-2002)	25
Graph 14: trends in net migration	26

GRAPH 1: THE EUROPEAN UNION IN THE WORLD



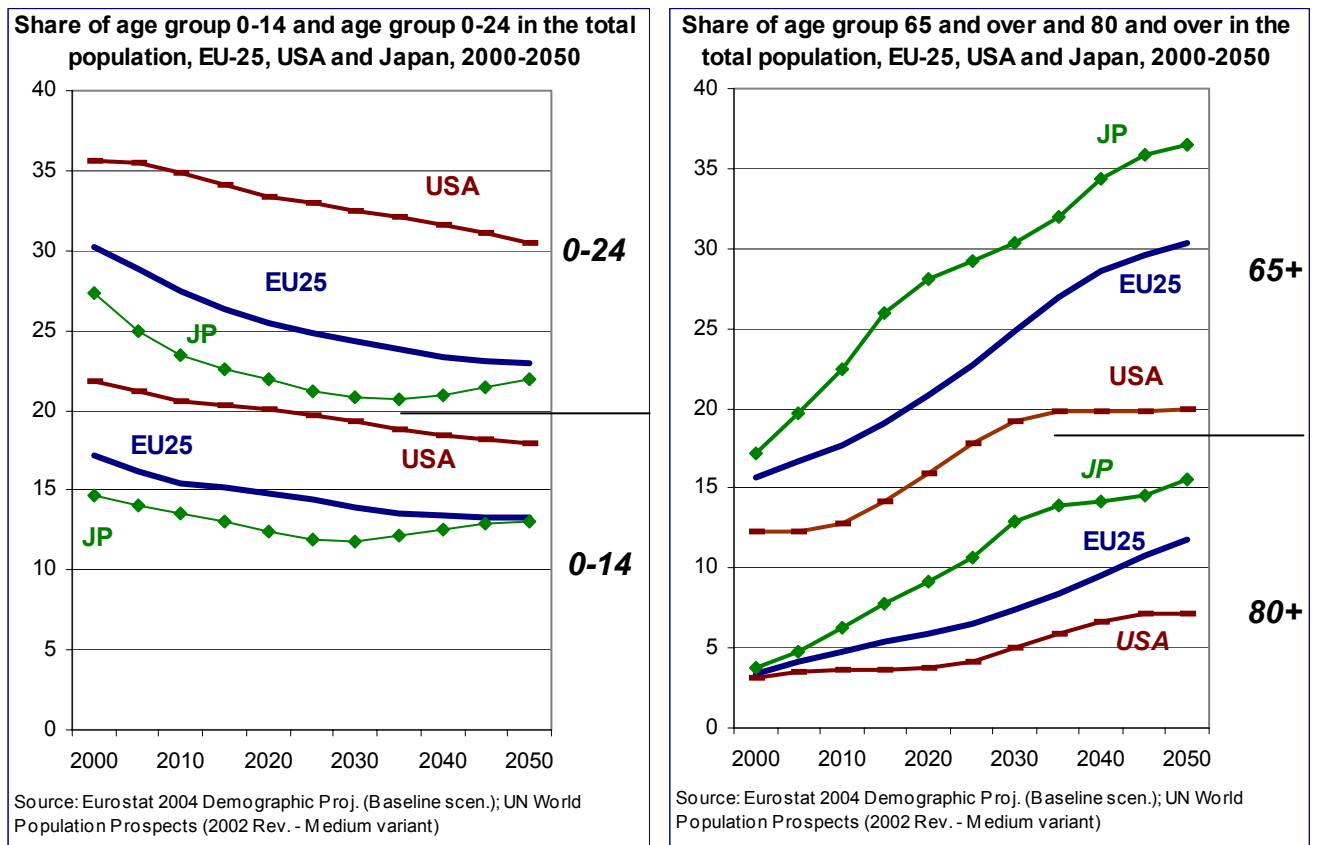
Graph 1 shows that the share of the EU-25 in world population between 2000-2030 is likely to fall from 12 to 6%. Other regions are also affected. Africa is likely to become one of the new giants. The shares of India and Other Asia are also expected to rise. The increasing demographic size of these other regions could diminish Europe's influence in the world.

GRAPH 2: OLD AGE DEPENDENCY



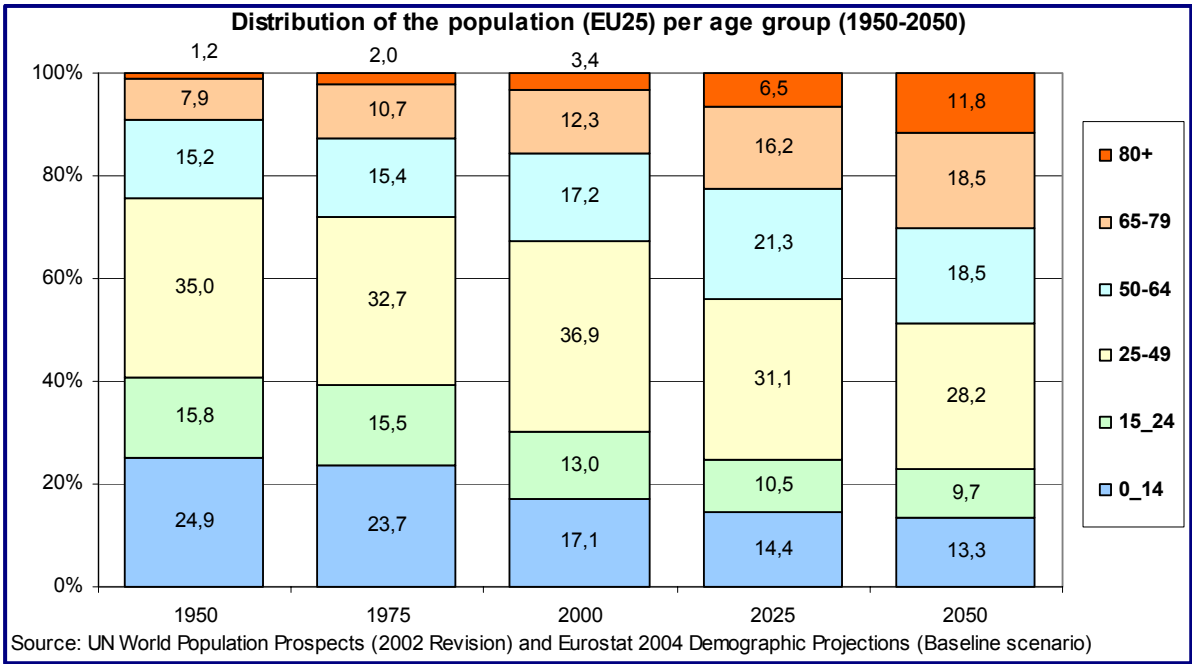
Graph 2 shows that old age dependency is going to be a global challenge over the next three decades with the exception of Africa. The pressure is going to be the highest in Japan and Europe. This means that the problem does not only exist in EU-25 and that all developed regions of the world are forced to redesign their policies and institutional arrangements in order to resolve the problems associated with ageing.

GRAPH 3: SHARE OF THE YOUNGEST AND THE OLDEST IN THE EUROPEAN POPULATION



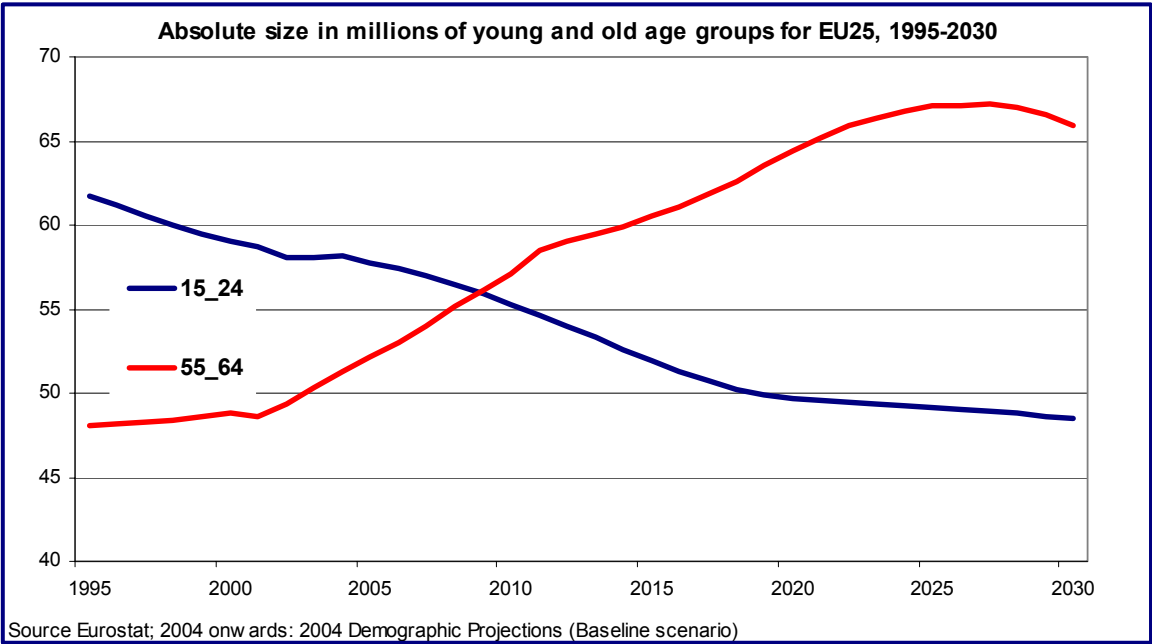
Graph 3 presents the shares of the two youngest and the two oldest age groups between 2000-2050 for Japan, USA and EU-25. In all three cases an important decline in the share of younger cohorts is observed while the share of the older cohorts has increased. The main implication of these trends is that the overall demand for care will increasingly have to shift from the young to the elderly. The only way to cope with this potentially huge increase in demand from old age groups is to develop *active ageing* policies.

GRAPH 4: THE AGEING OF THE EUROPEAN POPULATION



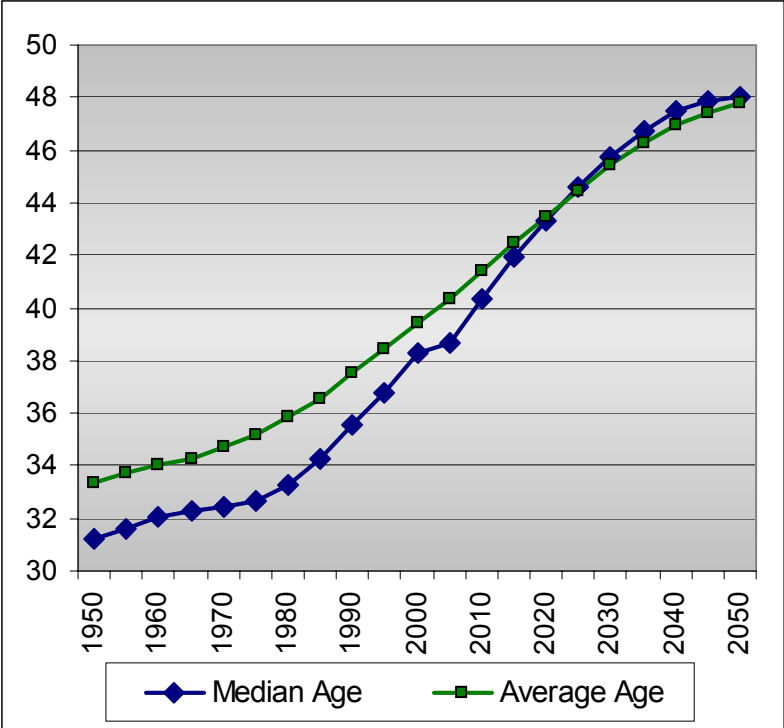
Graph 4 shows that ageing is having an important effect on the age structure of the European population. As the baby boom generation moves through the age pyramid, older cohorts become more numerous than the younger ones. The total EU-25 population has grown from 350 million in 1950, to 418 million in 1975 to 450 million in 2000. In 2025, population is expected to grow to 470 million persons but after this, it is likely to decrease to 449 million in 2050. In other words, it will take two more decades before ageing starts to have a negative effect on the absolute size of the population. On the other hand the effect of ageing on the age composition comes at much earlier stage and is therefore of much importance for the labour market and the health and long-term care sector.

GRAPH 5: SIZE OF THE YOUNGEST (15-24) AND OLDEST (55-64) WORKING AGE GROUPS

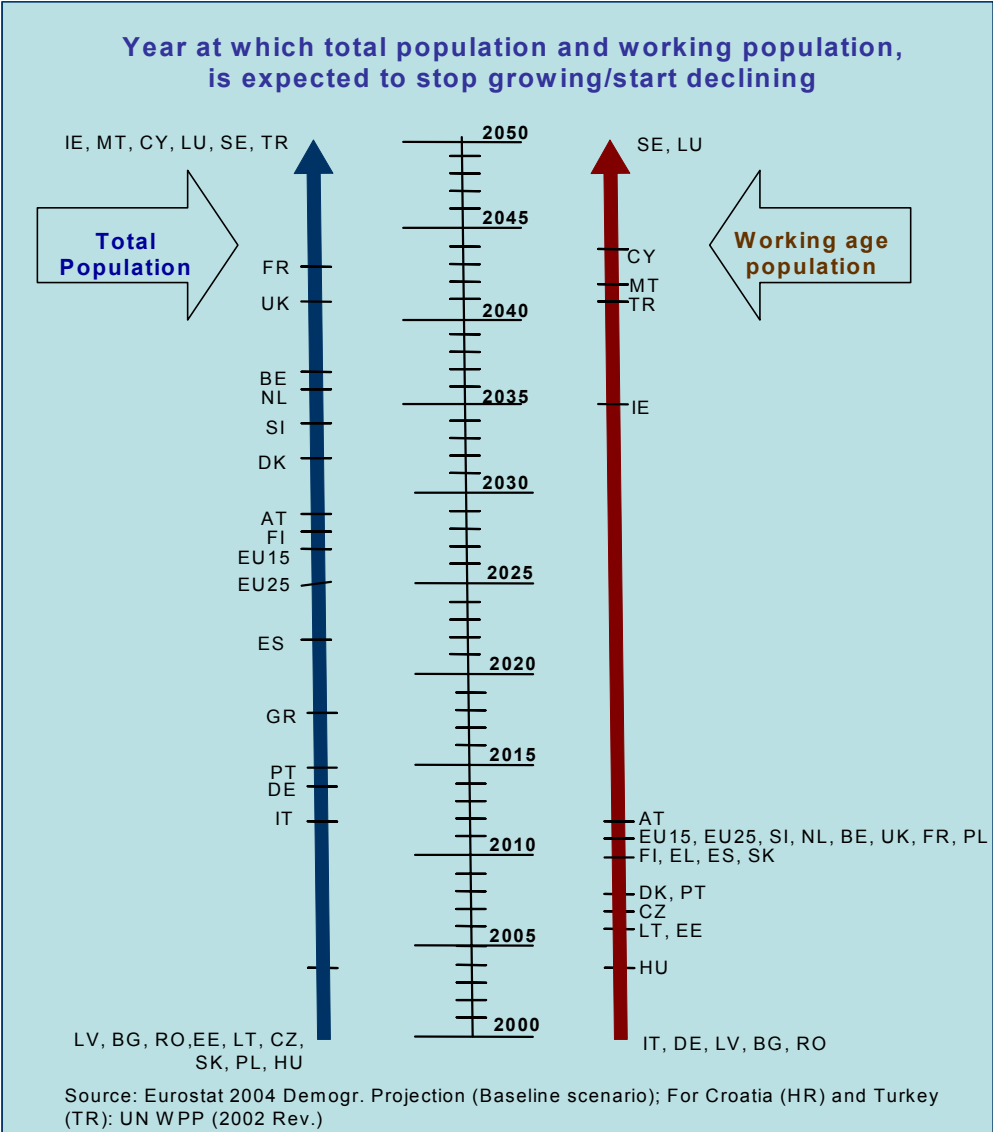


Graph 5 shows that around 2009 the size of the youngest cohort of the working age population will dive below the size of the oldest cohort. In 2050 there are expected to be 66 million persons of 55-64 and only 48 million of 15-24. This means that the working age population will start declining soon after 2010 and that the labour market will increasingly have to rely on older workers. The graph illustrates that it has become very urgent to improve the employability of our older workers in order to prepare our labour markets for the onset of ageing.

GRAPH 6: CHANGE IN THE MEDIAN AND AVERAGE AGE IN THE EU-25 1950-2050

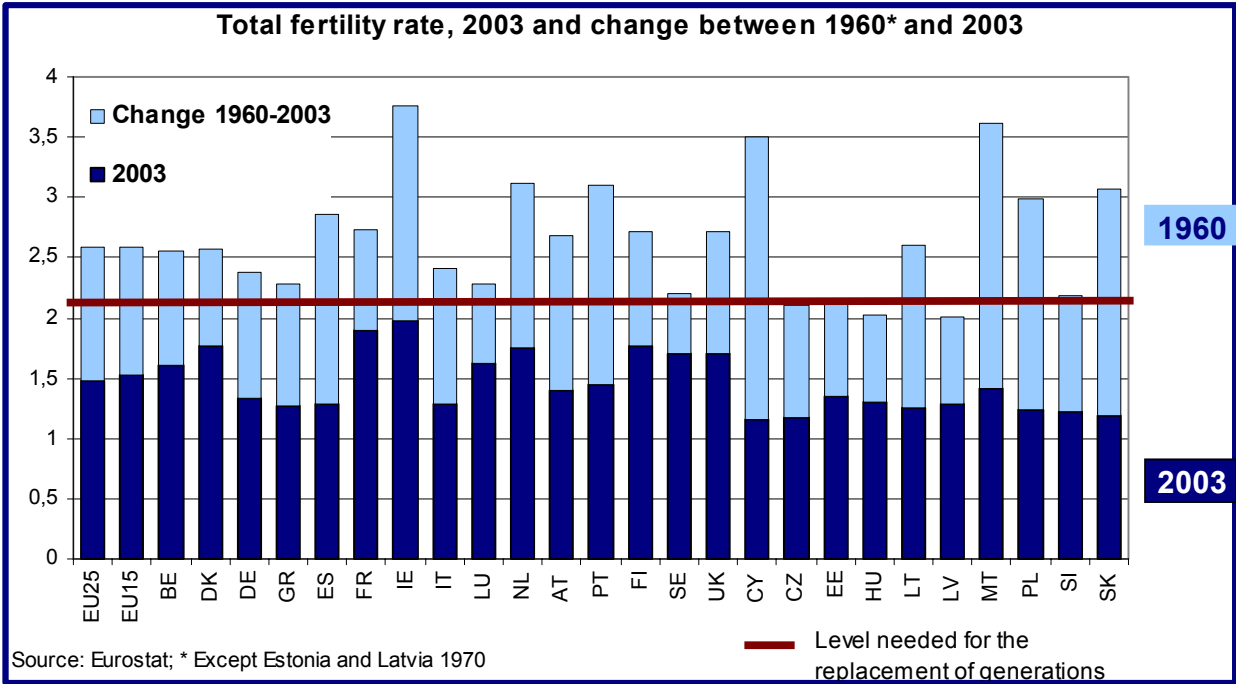


GRAPH 7: AGEING PATTERNS ACROSS THE UNION



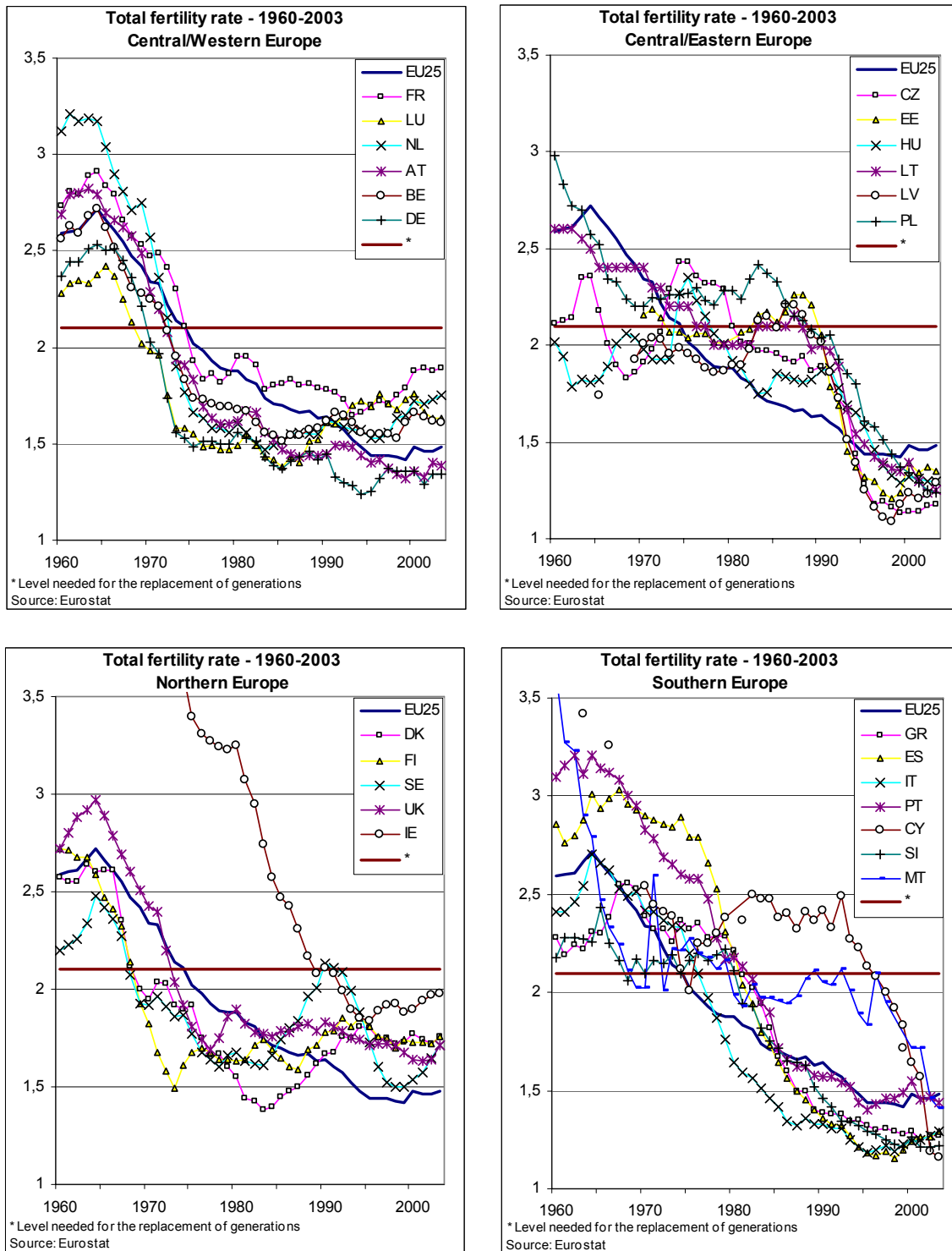
The pattern of ageing is different across the Union. Graph 7 shows on a timeline the years at which the total population and the working age population in each of the Member States are expected to stop growing and start declining. All Member States will have to deal with ageing challenge but not at the same time and not to the same degree. The decline in the total population of the EU-25 is expected by 2025 and it will be preceded by a decline in the population of working age starting already in 2011.

GRAPH 8: TRENDS IN FERTILITY



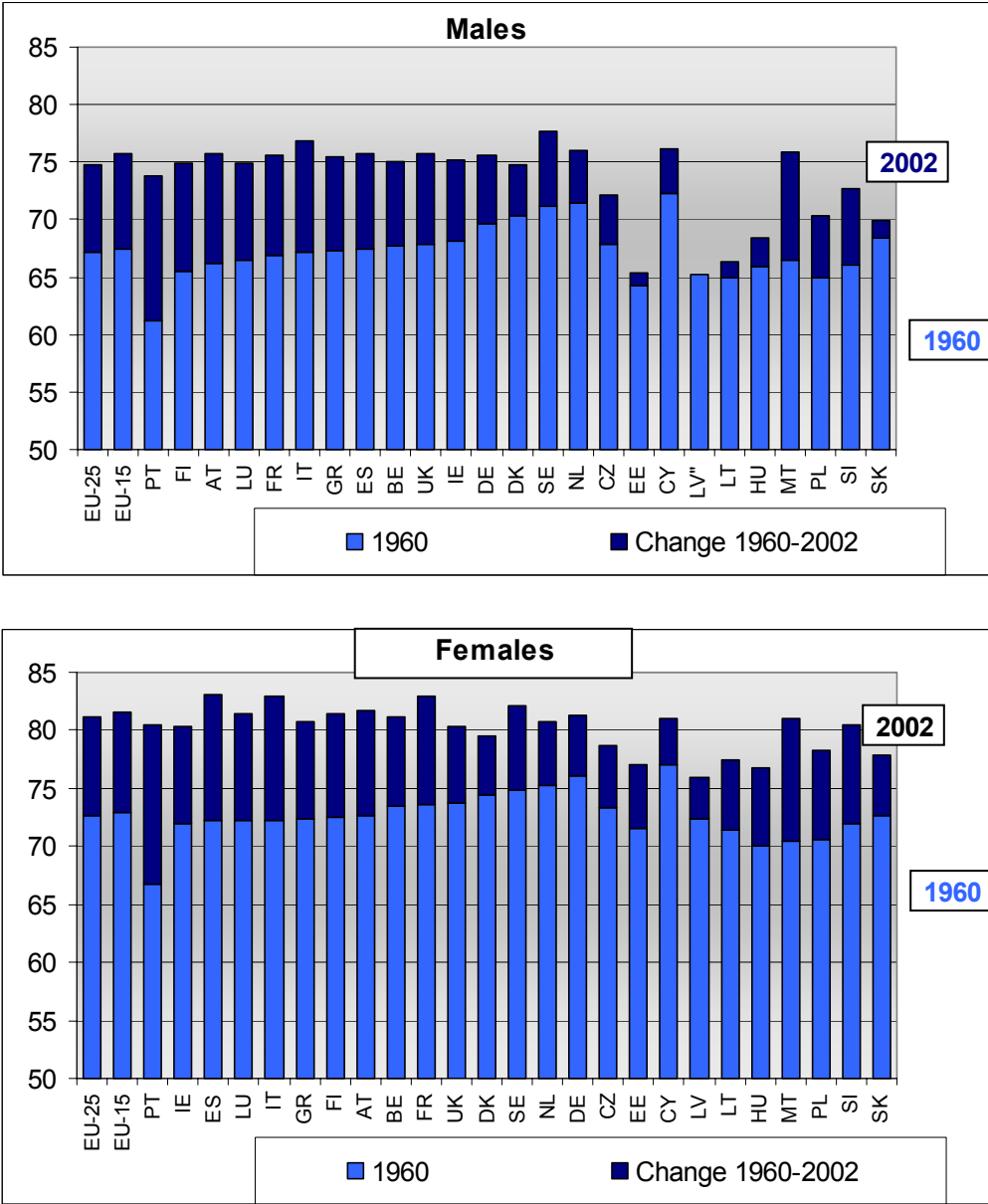
Graph 8 shows that in 1960 fertility in almost all Member States laid above the replacement level of 2.1 with a high margin, while today (2003) the rate has almost everywhere dropped well below replacement levels. What is also striking is the present gap in fertility between some of the new Member States and the rest of the EU. Most demographers expect that a catch up towards the average level in the EU-15 will be the most likely scenario.

GRAPH 9: FERTILITY TRENDS IN THE EU BETWEEN 1960 AND 2003



Graph 9 shows the different patterns of fertility decline in Europe. The drop in fertility took place firstly in Northern and Western Europe, and was followed by Southern Europe with almost a 10 year delay and with a 20 year delay for Central Europe. Despite these time lags fertility in Southern and Central Europe is today lower than in Western and Northern Europe. This means that the various parts of the EU are basically following the same transition albeit with important phase differences.

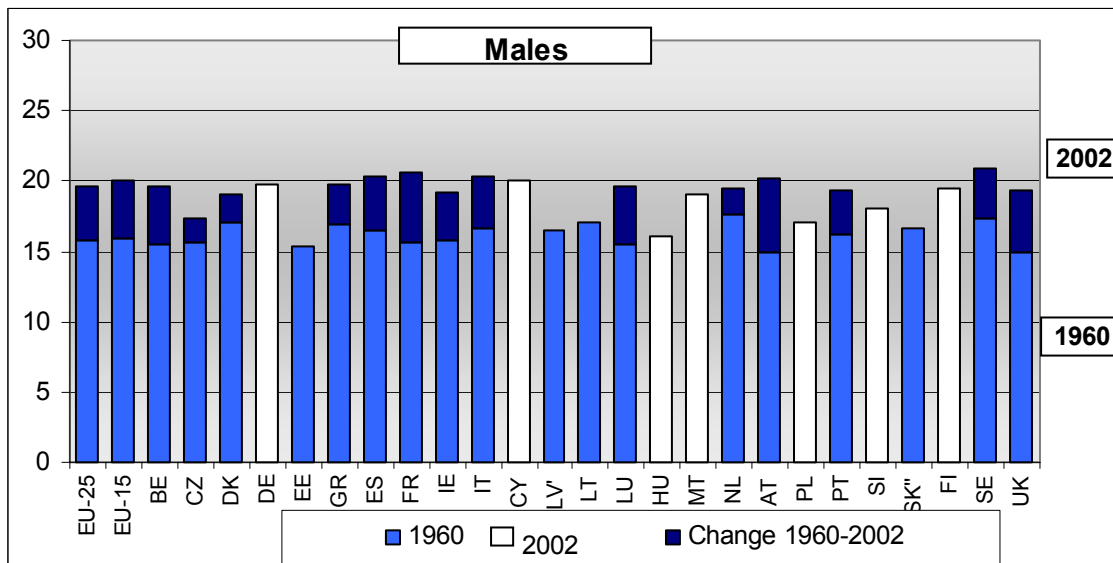
GRAPH 10 & 11: TRENDS IN LIFE EXPECTANCY AT BIRTH



Source: Eurostat

Important gains in life expectancy have been realised between 1960 and 2002, with the exception of men in the Baltic States. The graphs also show that the average life expectancy of women is 6 years higher than that of men. For the future, demographers expect that the difference in life expectancy between men and women will narrow and that life expectancy of men in the Baltic States will within a few decades improve towards the EU. The increase in life expectancies is the result of drops in the mortality of all age groups and is not limited to the very old.

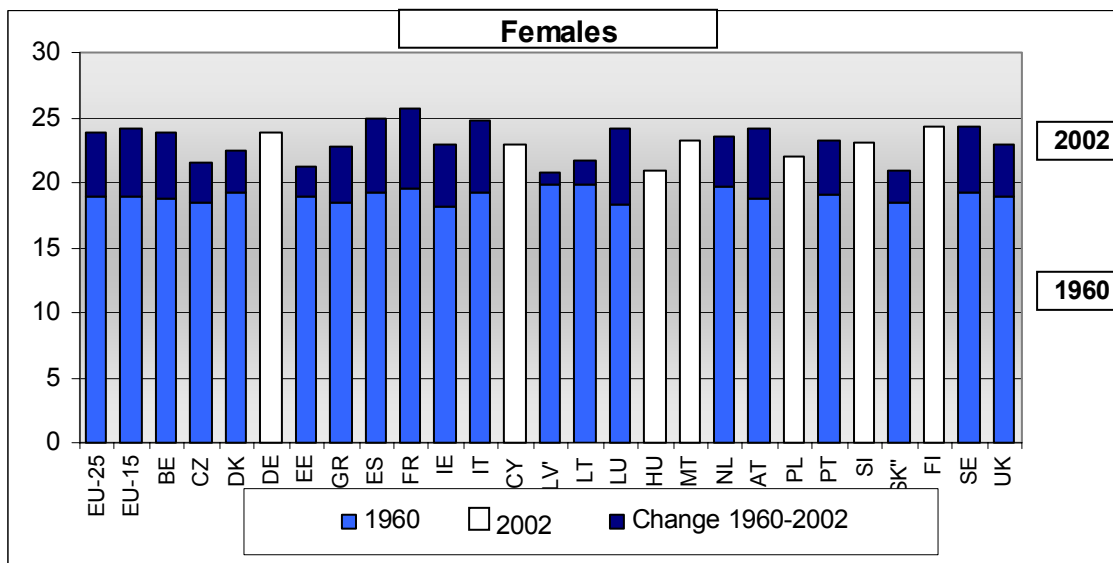
GRAPHS 12 & 13: LIFE EXPECTANCY AT THE AGE OF 60 (1960-2002)¹⁸



LV: decrease from 16,5 in 1970 to 15,2 in 2002

SK: decrease from 16,6 in 1960 to 16,4 in 2002

Source: Eurostat

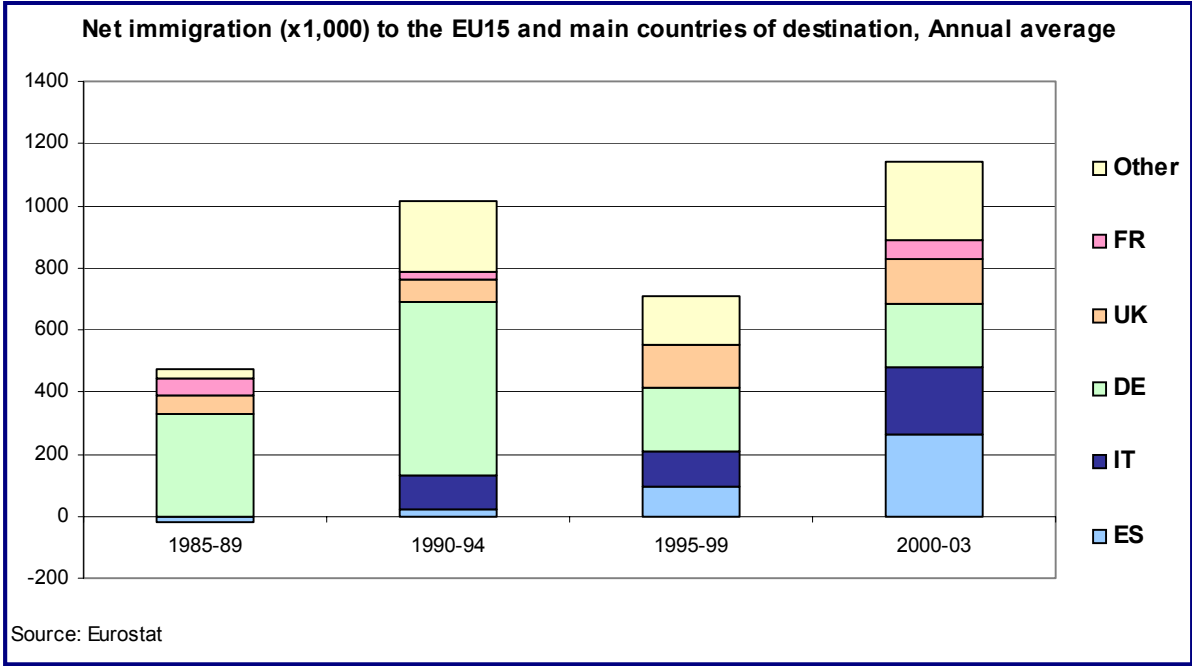


According to graphs 12 and 13, life expectancy at the age of 60 between 1960 and 2002 has increased almost everywhere, except for men in Latvia and Slovakia. The differences at the age of 60 are smaller than at birth for both men and women. It is also clear that during this period the gap in life expectancy between men and women has further increased. Nevertheless the new baseline projection assumes that this gap, measured in terms of life at expectance at birth, will start to shrink from 6.3 years in 2002 to 5.2 in 2050.

¹⁸ No 1960 figures exist for DE, CY, HU, MT, SI and FI.

GRAPH 14: TRENDS IN NET MIGRATION

Graph 14 demonstrates the growing importance of migration as a source of population growth. Furthermore, without migration our total population would have already started to decline. To the extent that migrants have higher fertility rates than the indigenous population, migration may boost the natural increase.



Graph 14 also shows that in the past, Germany was always a favourite destination of migrants who often came from Eastern Europe. However, its position has recently been taken over by the UK, Italy and Spain. A large share of the recent migrants to Spain comes from Southern America whilst the UK and Ireland are also popular destinations for migrants coming from Asia. A large share of migration comes about as a result of family reunification.