

# UITGAVEN VOOR SOCIALE BESCHERMING IN BELGIË

## EEN BLIK OP DE BELANGRIJKSTE TRENDS IN DE AFGELOPEN JAREN MET BEHULP VAN ESSOBS

DOOR | SILKE LAENEN

| FOD Sociale Zekerheid, Attaché statistieken

### INLEIDING<sup>1</sup>

De uitgaven voor sociale bescherming in België zijn aanzienlijk. In 2019, het laatste beschikbare cijfer dat niet werd beïnvloed door de COVID-19-crisis, bedroegen deze uitgaven 28,7%<sup>2</sup> van het Belgische bbp (FOD Sociale Zekerheid, 2023). Voorspeld wordt dat deze uitgaven de komende jaren nog verder zullen stijgen. Vooral de kosten van de vergrijzing (pensioenen, gezondheidszorg, ziekte en invaliditeit) veroorzaken deze voorspelde stijging (Studiecommissie voor de Vergrijzing, 2023).

Dit roept de volgende vragen op: zijn de uitgaven voor sociale bescherming in België altijd hoog geweest? En hoe positioneert ons land zich ten opzichte van andere landen? Om deze vragen te beantwoorden, baseren we ons op het **ESSOBS-kader** (het “*Europees systeem van geïntegreerde statistieken van sociale bescherming*”)<sup>3</sup> dat is ontwikkeld door Eurostat en de lidstaten van de Europese Unie. Dit kader maakt niet alleen consistente vergelijkingen in de tijd mogelijk, maar ook tussen verschillende Europese landen.

Deze paper begint met een gedetailleerde **beschrijving van het ESSOBS-kader** (*deel één*). De definitie wordt belicht, evenals enkele van de voordelen en tekortkomingen van het kader. Het verschil tussen het “ESSOBS centraal systeem” en de verschillende modules wordt ook uitgewerkt.

Vervolgens bekijken we **het uitgavniveau in België over de afgelopen 20 jaar** (d.w.z. tussen 2000 en 2019) en dit ten opzichte van de grootste buurlanden (*deel twee*). De onderliggende veronderstelling hierbij is dat onze buurlanden min of meer hetzelfde niveau van economische en sociale ontwikkeling hebben. Ze vormen dus een interessante vergelijking. Omdat de COVID-19-crisis een aanzienlijke impact had

(1) Deze paper zou niet mogelijk zijn geweest zonder mijn collega Dirk Moens, die de echte expert is op het gebied van ESSOBS in België. Ik wil hem bedanken voor zijn waardevolle feedback.

(2) Het is belangrijk om op te merken dat de gegevens voor deze paper in juli 2023 van de website van Eurostat zijn gedownload. Aangezien deze gegevens jaarlijks kunnen worden herzien, kunnen er kleine verschillen zijn tussen de cijfers in deze paper en de cijfers op de website van Eurostat of de website van de FOD Sociale Zekerheid. Deze herzieningen zijn echter over het algemeen (zeer) klein en veranderen niets aan de vaststellingen in deze paper.

(3) In het Engels ook gekend als het ‘*European System of integrated Social PROtection Statistics*’ of ESSPROS.

op de uitgaven voor sociale bescherming en omdat dit de evolutie op langere termijn vertekende, worden de jaren 2020 en 2021 in een apart deel besproken (namelijk in *deel vier*).

Dit tweede deel wordt aangevuld met een analyse van **enkele onderliggende factoren** die deze evoluties tussen 2000 en 2019 hebben aangedreven (*deel drie*). We doen dit door te kijken naar de verschillende (gehergroepeerde) functies van het ESSOBS-kader, namelijk door te kijken naar de evolutie van “ouderdom en overleving” (d.w.z. pensioenen), “ziekte, geneeskundige verzorging en invaliditeit”, “werkloosheid”, “gezin en kinderen”, “huisvesting” en “sociale uitsluiting”.

Een *vierde deel* richt zich op **de evoluties tijdens de COVID-19-jaren 2020 en 2021**. Voor 2021 gebruiken we de door Eurostat gepubliceerde “early estimates” of vroege ramingen, aangezien het ESSOBS centraal systeem (en dus de reguliere indicatoren) nog niet beschikbaar zijn. Hoewel dit slechts voorlopige schattingen zijn en er belangrijke verschillen zijn met het centraal systeem, geven ze een eerste indicatie van de recente ontwikkeling van de uitgaven voor sociale bescherming.

Een *vijfde en laatste deel* zoomt in op één van de modules, namelijk de **module over netto sociale prestaties**. Aangezien zowel het ESSOBS centraal systeem als de vroege ramingen brutocijfers zijn, is deze module een belangrijke toevoeging aan de analyse die in deze paper wordt gepresenteerd. De module over netto sociale prestaties probeert de reële impact van sociale overdrachten op het inkomen van de begunstigen te schatten door belastingen en sociale bijdragen mee te nemen.

We sluiten deze paper af door **terug te gaan naar onze oorspronkelijke vragen** (*conclusie*). Hoe zijn de uitgaven in België door de jaren heen geëvolueerd? En hebben we andere trends gerapporteerd dan andere landen? Dit deel bevat ook een aantal aanbevelingen voor toekomstig onderzoek.

## **1. ESSOBS: EEN GEMEENSCHAPPELIJK KADER VOOR SOCIALE UITGAVEN IN DE EUROPESE UNIE**

ESSOBS is een kader dat gebaseerd is op gemeenschappelijke normen, definities, classificaties en boekhoudkundige regels. Het werd eind jaren zeventig ontwikkeld door het Europees bureau voor statistiek (Eurostat) en de EU-lidstaten. Het brengt de **uitgaven en ontvangsten voor sociale bescherming** in de verschillende lidstaten in kaart, waardoor vergelijkingen tussen deze landen mogelijk worden. De productie ervan is verplicht sinds 2008<sup>4</sup> en voor België wordt dit gedaan door de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid (Eurostat, 2022a, pp. 6-8; FOD Sociale Zekerheid, geen datum; *ibid.*, 05.12.2022). Gegevens voor België zijn beschikbaar op de website van Eurostat sinds 1990, maar België verstrekt al sinds 1981 informatie aan Eurostat.<sup>5</sup>

(4) Verordening (EG) Nr. 458/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 25 april 2007 betreffende het Europees systeem van geïntegreerde statistieken voor de sociale bescherming (Essobs), artikel 3 (“Reikwijdte van het systeem”).

(5) De eerste pogingen dateren uit de jaren zeventig, maar de eerste “handleiding” werd gepubliceerd in 1981. Daarom nemen we dit jaar als uitgangspunt.

Binnen ESSOBS worden sociale prestaties gezien als **overdrachten aan huishoudens**, in geld of in natura, bedoeld om hun lasten ten gevolge van een vastgestelde reeks risico's en behoeften te verlichten. Er mag geen sprake zijn van een gelijktijdige tegenprestatie of individuele overeenkomst. Dit betekent dat bijvoorbeeld individuele levensverzekeringen (derde pensioenpijler) niet zijn opgenomen (Eurostat, 2022a, p. 8).

De bovengenoemde risico's en behoeften worden weerspiegeld in de **acht verschillende "functies" van ESSOBS**, te weten:

- a. Ziekte/geneeskundige verzorging,
- b. Invaliditeit,
- c. Ouderdom,
- d. Overleving,
- e. Gezin/kinderen,<sup>6</sup>
- f. Werkloosheid,
- g. Huisvesting en
- h. Sociale uitsluiting, voor zover deze niet onder andere functies valt (Eurostat, 2022a, p. 8).

Deze overdrachten of maatregelen kunnen afkomstig zijn van openbare of particuliere instellingen en het kan gaan om contante betalingen, terugbetalingen van gedane uitgaven (*"in geld"*) of goederen of diensten die rechtstreeks worden geleverd (*"in natura"*) (Eurostat, 2022, p. 10).

Het is belangrijk om een onderscheid te maken tussen het "ESSOBS **centraal systeem**" en de verschillende "**modules**". Het eerste bestaat uit een stabiele, jaarlijks verzamelde reeks gegevens over uitgaven en ontvangsten voor sociale bescherming. Naast het centraal systeem zijn er in de loop der jaren een aantal aanvullende reeksen van statistische informatie ontwikkeld, ook wel modules genoemd. Deze bevatten aanvullende gegevens over bepaalde aspecten van sociale bescherming. Er bestaan twee dergelijke modules: één over het aantal pensioengerechtigden en één over netto sociale prestaties. Ze hebben elk hun eigen methodologie en, in voorkomend geval, hun eigen bronnen en ramingsmethoden (Eurostat, 2022a, pp. 8-9; FOD Sociale Zekerheid, geen datum).

De module over **pensioengerechtigden** werd gelanceerd in 2010 (met gegevens voor het referentiejaar 2008). Het is een jaarlijkse module die onder andere meer informatie geeft over het totale aantal begunstigden voor verschillende categorieën van "pensioenen" en de functies die deze categorieën groeperen (d.w.z. invaliditeit, ouderdom, overleving en werkloosheid) (Eurostat, 2023). Ze rapporteert de "stock" van begunstigden van deze prestaties op 31 december van het referentiejaar en probeert dubbelstellingen te voorkomen. Deze module wordt in deze paper niet verder besproken, maar er is meer informatie beschikbaar op de website van Eurostat, namelijk in de dataset "pensioengerechtigden" en in de metadata.

(6) Merk op dat onderwijs niet is inbegrepen, tenzij het gaat om steun aan gezinnen met kinderen in nood.

De **module over netto sociale prestaties** daarentegen probeert de reële impact van sociale transfers op het inkomen van de begunstigden te schatten door belastingen en sociale bijdragen mee te nemen. Deze module werd verplicht in 2012 (met gegevens voor het referentiejaar 2010) en wordt later in deze paper uitgebreider besproken (Eurostat, 2023).

Net als elke andere gegevensbron heeft ESSOBS **een aantal voor- en nadelen**. Zoals reeds gezegd, maakt ESSOBS **vergelijkingen mogelijk** tussen de verschillende lidstaten en in de tijd, wat een belangrijk voordeel is. Bovendien wordt ESSOBS ook gebruikt binnen de SOCX-database ("*Social Expenditure Database*") van de OESO, waardoor een vergelijking mogelijk is met het OESO-gemiddelde en met andere landen binnen de OESO, zoals de Verenigde Staten en Canada.<sup>7</sup>

Ten tweede moet worden opgemerkt dat er **een specifieke definitie van sociale bescherming wordt gebruikt** – een definitie die ruimer is dan wat we gewoonlijk onder sociale bescherming verstaan in België, waar deze vaak beperkt is tot de verschillende socialezekerheidsregelingen en sociale bijstand. Dit is een gevolg van de verscheidenheid aan sociale beschermingsregelingen in de verschillende landen, maar vloeit ook voort uit de bovenvermelde (ruimere) definitie van wat sociale bescherming inhoudt (FOD Sociale Zekerheid, 16.09.2020). Zo zijn bijvoorbeeld aanvullende regelingen inbegrepen (bv. tweede pensioenpijler, aanvullende ziekteverzekeringen, enz.). Hetzelfde geldt voor een brede waaier van diensten en voorzieningen die rechtstreeks ter beschikking van de bevolking worden gesteld, zoals sociale tarieven (bv. voor water of elektriciteit), diensten van tewerkstellingsbureaus (Actiris, VDAB, Forem ...) en begeleidingsdiensten (Kind & Gezin, Office de la naissance et de l'enfance ...). Dit betekent ook dat de cijfers op basis van ESSOBS hoger zijn dan de cijfers die enkel betrekking hebben op de gebruikelijke interpretatie van sociale bescherming in België (FOD Sociale Zekerheid, geen datum), wat vergelijkingen met nationale bronnen bemoeilijkt.

Ten laatste moet worden vermeld dat de cijfers in het ESSOBS centraal systeem **brutocijfers** zijn, wat betekent dat de cijfers worden geregistreerd zonder aftrek van belastingen of andere verplichte inhoudingen die begunstigden verschuldigd zijn. Dit betekent dat het gebruik van brutocijfers voor sommige analyses tot verkeerde conclusies kan leiden (FOD Sociale Zekerheid, geen datum). Later in deze paper (namelijk in *deel vijf*) zullen we de cijfers in het ESSOBS centraal systeem vergelijken met de cijfers in de module over netto sociale prestaties.

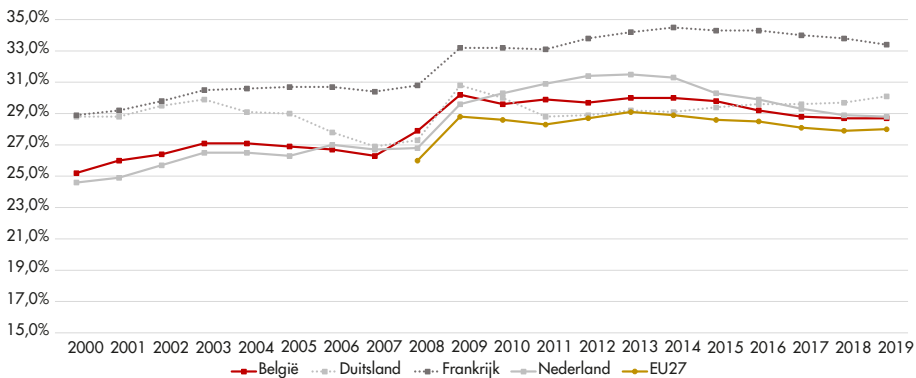
(7) Het is echter belangrijk om op te merken dat de OESO een aantal belangrijke aanpassingen maakt aan de ESSOBS-gegevens in de context van SOCX. Meer informatie is beschikbaar in een artikel geschreven door de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid in 2020, dat deze verschillen in kaart tracht te brengen (FOD Sociale Zekerheid, 16.09.2020): [Internationale statistieken over sociale uitgaven: waar situeert België zich?](#) | Federale Overheidsdienst – Sociale Zekerheid ([belgium.be](http://belgium.be))

## 2. HOEVEEL GEVEN WE UIT AAN SOCIALE BESCHERMING?

Er zijn verschillende manieren om in kaart te brengen hoeveel we uitgeven aan sociale bescherming.<sup>8</sup> Een eerste mogelijkheid is te kijken naar **de totale uitgaven als percentage van het bruto binnenlands product (bbp)**, wat een weerspiegeling is van het algemene economische belang van sociale bescherming in een land (DREES, 2019, p. 80). Dit is de meest gebruikelijke manier om naar de uitgaven voor sociale bescherming te kijken (bv. DREES, 2019, p. 80; Europese Commissie, 2022, p. 7; FOD Sociale Zekerheid, 5.12.2022; OESO, 2023) en wordt geïllustreerd in *grafiek 1*. Deze grafiek toont duidelijk aan dat de uitgaven voor sociale bescherming in de loop der jaren zijn gestegen. Terwijl België in 2000 25,2% van zijn bbp besteedde aan sociale bescherming, is dit gestegen tot 28,7% in 2019 (+3,5 procentpunten of pp). Een soortgelijke vaststelling kan worden gedaan voor onze buurlanden: Frankrijk en Nederland zagen een stijging van respectievelijk 4,5 en 4,2 pp tussen 2000 en 2019, de stijging in Duitsland was kleiner met 1,3 pp. Hetzelfde geldt voor het EU27-gemiddelde, hoewel de beschikbare periode korter is<sup>9</sup> (+2 pp tussen 2008 en 2019).

Hoewel dit een veelgebruikte indicator is, worden de totale uitgaven voor sociale bescherming als percentage van het bbp **sterk beïnvloed door veranderingen in het bbp**. De Grote Recessie, die eind 2007 begon en duurde tot midden 2009, is duidelijk aanwezig in *grafiek 1* en wordt geïllustreerd door een plotse sprong in de uitgaven (wat in feite een noemereffect is dat – opnieuw – wordt veroorzaakt door het bbp).

**GRAFIEK 1:** BRUTO TOTALE UITGAVEN VOOR SOCIALE BESCHERMING, IN % VAN HET BBP, 2000-2019



**Bron:** Eurostat [SPR\_EXP\_SUM]. Gegevens gedownload op 10.07.2023. **Merk op** dat de percentages voor EU27 tussen 2017 en 2019 voorlopig zijn.

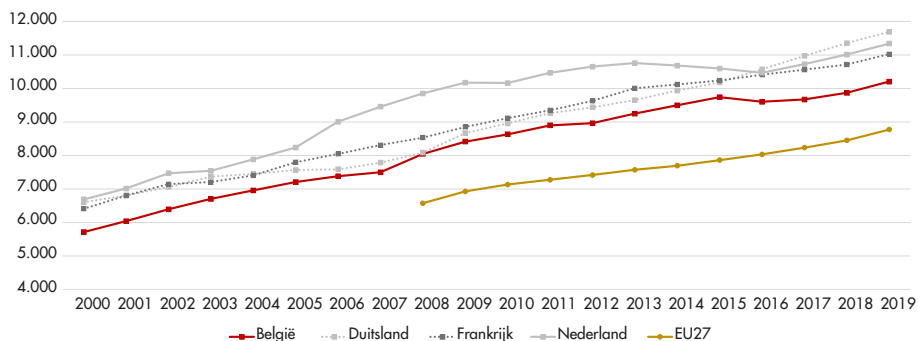
(8) Houd er rekening mee dat de cijfers en statistieken die in dit deel worden gepresenteerd afkomstig zijn van het centraal systeem, dat (logischerwijs) het meest uitgebreid is en daarom een diepgaande analyse mogelijk maakt, maar dat het zoals eerder aangegeven ook gaat om brutocijfers.

(9) We hebben er namelijk voor gekozen om het EU-gemiddelde sinds de Brexit (= EU27 [vanaf 2020]) te tonen, waarvoor pas vanaf 2008 cijfers beschikbaar zijn op de website van Eurostat.

In de jaren daarna lijken de cijfers echter weer te stabiliseren. Wanneer we naar het meest recente jaar in de grafiek kijken, zien we dat België in 2019 28,7% van zijn bbp besteedde aan sociale bescherming. Dit is iets boven het EU27-gemiddelde van 28,0%. Het ligt echter op hetzelfde niveau als Nederland (met 28,8%), maar onder de percentages voor Frankrijk en Duitsland (resp. 33,4% en 30,1%). Deze grafiek toont ook aan dat, hoewel er in de loop der jaren schommelingen en veranderingen zijn geweest, de positie van België ten opzichte van andere landen niet echt is veranderd. Ja, we besteden een groot deel van ons bbp aan sociale bescherming, en ja, dit percentage is hoger dan het EU-gemiddelde, maar hetzelfde geldt voor onze buurlanden (en sommige rapporteren zelfs hogere percentages dan België).

Een andere manier om landen te vergelijken is te kijken naar **de uitgaven in koopkrachtstandaard (KKS) per inwoner**. Dit is een kunstmatige gemeenschappelijke referentievaluta die in de Europese Unie wordt gebruikt en verschillen in prijsniveaus tussen landen elimineert. Het geeft de inkomensloes aan die de uitgaven vertegenwoordigen voor de inwoners van een specifiek land (DREES, 2019, p. 80-81; INSEE, 23.01.2021). Zoals *grafiek 2* laat zien, is deze indicator stabielier dan *grafiek 1*.

**GRAFIEK 2:** BRUTO TOTALE UITGAVEN VOOR SOCIALE BESCHERMING, IN KOOPKRACHTSTANDAARD (KKS) PER INWONER, 2000-2019



**Bron:** Eurostat [SPR\_EXP\_SUM]. Gegevens gedownload op 10.07.2023. **Merk op** dat de bedragen voor EU27 tussen 2017 en 2019 voorlopig zijn.

Ook hier kunnen soortgelijke vaststellingen worden gedaan. Hoewel ons land duidelijk boven het Europese gemiddelde zit (bv. resp. 10.206 en 8.775 KKS in 2019), is het gerapporteerde bedrag voor België lager dan voor onze buurlanden. Bovendien melden alle landen een duidelijke toename in de loop der jaren. Dit betekent dat onze eerdere vaststellingen nog steeds geldig zijn.

We kunnen dus concluderen dat, hoewel de totale uitgaven voor sociale bescherming in België hoog zijn en boven het Europese gemiddelde liggen, ze onder (of op hetzelfde niveau) liggen als de uitgaven in onze buurlanden, waarvan we kunnen aannemen dat ze min of meer hetzelfde niveau van economische en sociale ontwikkeling hebben. Dit wordt ook geïllustreerd door een eerder artikel van de FOD Sociale Zekerheid

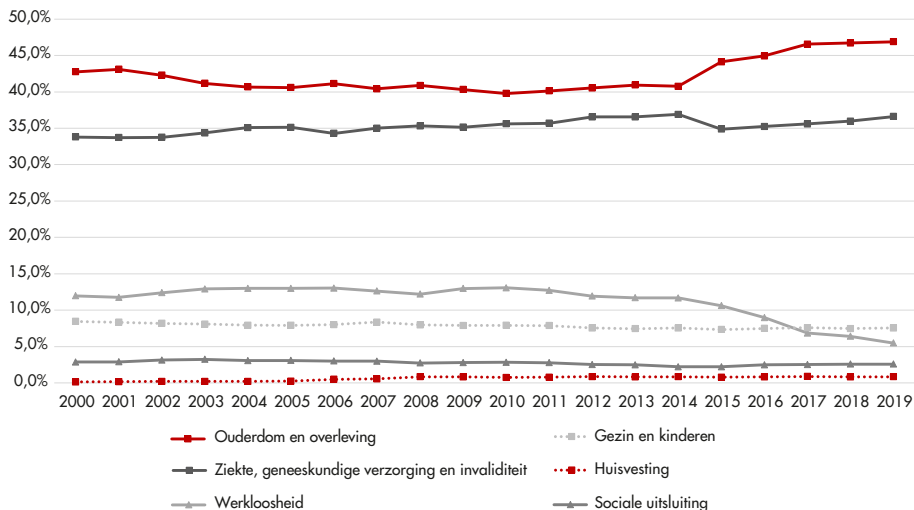
(16.09.2022), dat België vergelekt met alle landen van de Europese Unie en een aantal andere interessante landen of gemiddelden (bv. de Verenigde Staten en het OESO-gemiddelde). Voor dit artikel zijn ESSOBS en de eerder genoemde Social Expenditure (SOCX)-database van de OESO gebruikt, maar alleen voor twee specifieke jaren (namelijk 2015 en 2017) en dus niet op langere termijn.

### **3. WAT ZIJN DE DRIJVENDE KRACHTEN ACHTER DEZE EVOLUTIES?**

Zoals vermeld in *deel één*, zijn de verschillende risico's en behoeften van huishoudens onderverdeeld in acht verschillende "**functies**". Omdat sommige van deze functies nauw met elkaar verbonden zijn, worden ze in deze analyse gegroepeerd.<sup>10</sup> Dit resulteert in de volgende zes groepen: "*ziekte, geneeskundige verzorging en invaliditeit*", "*ouderdom en overleving*", "*werkloosheid*", "*gezin en kinderen*", "*huisvesting*" en "*sociale uitsluiting*".

De grafieken 3a, 3b, 3c, 3d en 3e tonen het aandeel (in %) van deze verschillende gegroepeerde functies in de **totale bruto-uitgaven voor sociale prestaties**. Het is belangrijk om op te merken dat er een verschil is tussen het totaal in *grafiek 1* en *2* en het totaal in *grafiek 3a-e*. De eerste twee grafieken bestaan uit de volgende componenten: "sociale prestaties", "werkingsuitgaven" en "andere uitgaven". De laatste geven alleen de uitgaven voor sociale prestaties weer, omdat alleen deze component naar functie kan worden uitgesplitst. Zoals blijkt uit een recent artikel van de FOD Sociale Zekerheid (05.12.2022), is het bedrag dat besteed wordt aan sociale prestaties veruit het grootste, namelijk meer dan 95%. Door de jaren heen is dit percentage niet veranderd.

(10) Meer specifiek groeperen we "ouderdom" en "overleving", en "ziekte/geneeskundige verzorging" en "invaliditeit".

**GRAFIEK 3A:** AANDEEL VAN DE VERSCHILLENDE FUNCTIES IN DE UITGAVEN VOOR SOCIALE PRESTATIES, IN BELGIË (% VAN DE TOTALE BRUTO-UITGAVEN VOOR SOCIALE PRESTATIES), 2000-2019

**Bron:** Eigen berekeningen gebaseerd op Eurostat [SPR\_EXP\_SUM]. Gegevens gedownload op 12.07.2023.

*Grafiek 3a* toont dat bijna de helft van de uitgaven voor sociale prestaties in België in 2019 wordt besteed aan uitkeringen voor **ouderdom en overleving**. In de loop der jaren is dit percentage gestegen van 42,8% in 2000 tot 46,9% in 2019 (+4,1 pp). Dit kan voornamelijk worden gekoppeld aan een verandering in de demografie: door de jaren heen heeft de babyboomgeneratie de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. Op de tweede plaats komen de uitgaven voor **ziekte, geneeskundige verzorging en invaliditeit**, met een percentage van 36,6% in 2019 (+2,8 pp).

De **breuk in 2015** die zichtbaar is in *grafiek 3a* is te wijten aan de 6de staatshervorming: sommige uitgaven voor ouderenzorg binnen de Belgische ziekteverzekering werden overgedragen aan de regionale overheden.<sup>11</sup> Methodologische verschillen voor en na de hervorming hebben ertoe geleid dat deze uitgaven nu worden geclassificeerd als uitgaven voor ouderenzorg en dus onder de functie “ouderdom” vallen.

*Grafiek 3a* laat ook zien dat de uitgaven voor **werkloosheid** in België zijn gedaald, vooral tussen 2010 en 2019. In 2010 werd 13,1% van de totale uitgaven voor sociale prestaties besteed aan werkloosheid. In 2019 bedroeg het percentage 5,5%, een daling van meer dan 50%. Hoewel het niet eenvoudig is om één enkele reden voor deze daling aan te wijzen (naast veranderingen in de economische groei spelen ook demografische factoren een rol), is het belangrijk om op te merken dat in 2012 de werkloosheidsverzekering het meest ingrijpend werd hervormd sinds de jaren 1980. Naast de invoering van een versterkt degressief tijdsprofiel werden ook de voorwaarden

(11) Dit was bijvoorbeeld het geval voor de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB).



aangescherpt (FOD Sociale Zekerheid, 2021, pp. 39-40; RVA, 2022). Onderzoek (De Brouwer, Leduc & Tojerow, 2019) heeft aangetoond dat deze aanscherping heeft geleid tot lagere uitgaven voor werkloosheid in België en hogere uitgaven voor ziekte en invaliditeit.

De **overige functies** zijn “gezin en kinderen”, “huisvesting” en “sociale uitsluiting”. Het belang van deze functies is kleiner en *grafiek 3a* laat zien dat er de afgelopen 20 jaar geen substantiële veranderingen zijn geweest in België.

De *grafieken 3b, 3c, 3d en 3e* op pagina 9 maken **een vergelijking** mogelijk met respectievelijk Nederland, Duitsland, Frankrijk en het EU27-gemiddelde (hoewel de laatste enkel voor 2008-2019). Het is belangrijk om op te merken dat, hoewel ESSOBS een gemeenschappelijk kader is, vergelijkingen nog steeds niet zonder problemen zijn. Dit komt doordat de cijfers het ontwerp en de politieke en sociale keuzes van een specifiek land weerspiegelen. Er kunnen evenwel een aantal zaken worden opgemerkt.

Ten eerste lijkt de “top 2” universeel te zijn: het gros van de uitgaven voor sociale prestaties zijn gericht op ouderdom en overleving (d.w.z. pensioenen) en ziekte, geneeskundige verzorging en invaliditeit. Alleen de positie van de twee groepen verschilt van land tot land. Terwijl Duitsland en Nederland<sup>12</sup> het meest uitgeven aan ziekte, geneeskundige verzorging en invaliditeit, geldt het tegenovergestelde voor België, Frankrijk en het EU27-gemiddelde.

Met een percentage van 46,9% voor **ouderdom en overleving** in 2019 ligt ons land net boven het EU27-gemiddelde van 46,3%. Het aandeel van Frankrijk is lager, namelijk 45,5%, en de kloof met Nederland en Duitsland is nog groter: beide landen rapporteren respectievelijk 41,6% en 38,6%. Zoals eerder vermeld, is het aandeel van de uitgaven voor pensioenen in België de laatste 20 jaar duidelijk gestegen (+4,1 pp). Dit was ook het geval in Frankrijk, maar de stijging was nog steeds minder uitgesproken met +1,8 pp. In Nederland en Duitsland was er zelfs een (lichte) daling (met respectievelijk -0,9 pp en -3,0 pp).

Daarentegen besteedden Duitsland en Nederland in 2019 allebei ongeveer 44% van hun totale uitgaven voor sociale prestaties aan **ziekte, geneeskundige verzorging en invaliditeit**. Dit is aanzienlijk hoger dan de percentages van België, Frankrijk en het EU27-gemiddelde, die tussen 35 en 37% liggen. In de afgelopen 20 jaar is dit aandeel (sterk) gestegen in zowel Duitsland als Nederland: +6,5 pp in Duitsland en +3,1 pp in Nederland. België meldde ook een stijging (+2,8 pp, zoals eerder vermeld), terwijl de situatie in Frankrijk niet echt veranderde.

Op de derde plaats komt **werkloosheid**. Net als in ons land is het percentage voor werkloosheid min of meer gehalveerd in Duitsland (van 7,5% in 2000 tot 3,3% in 2019) en Nederland (van 5,2% in 2000 tot 2,7% in 2019), en gedaald in Frankrijk (van 7,0% in 2000 naar 6,1% in 2019) en de EU (van 5,5% in 2008 naar 4,5% in 2019). Ondanks het feit dat België het enige van deze vier landen is met een

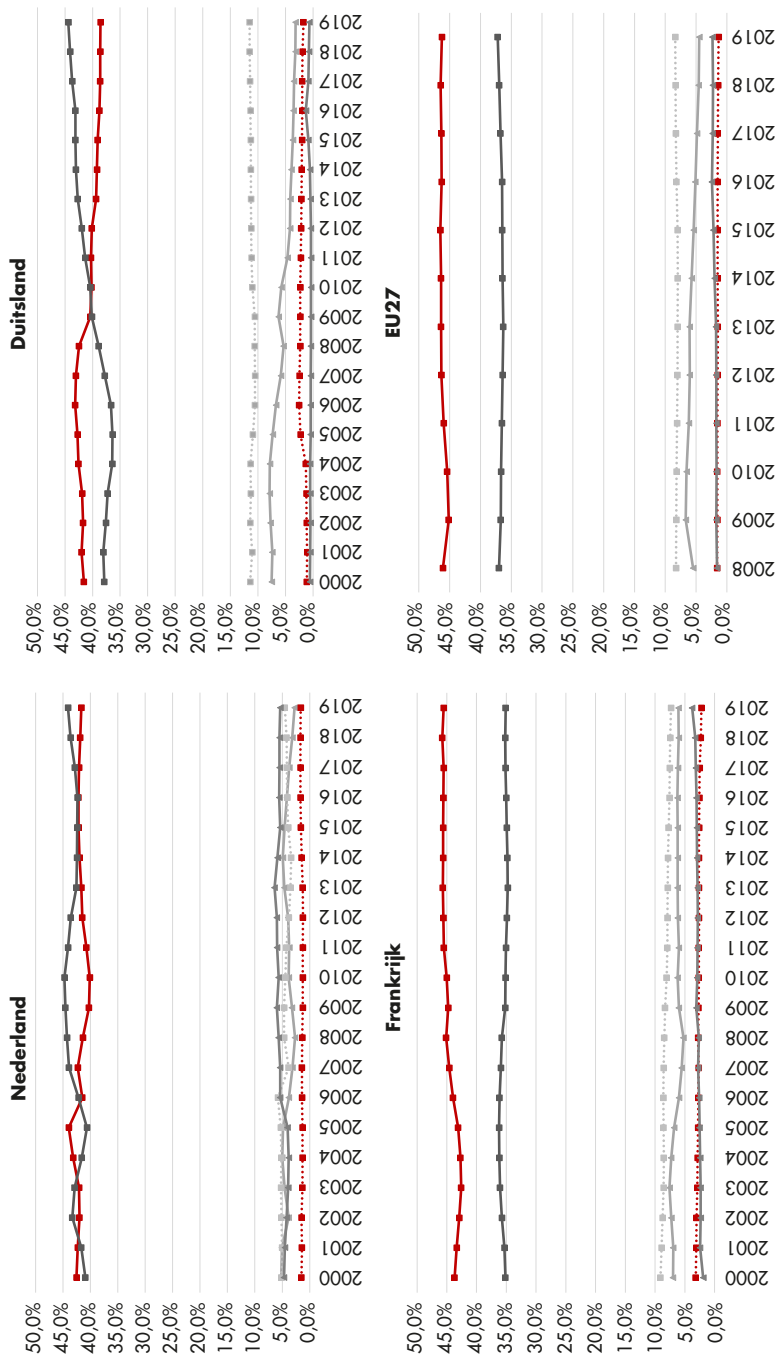
(12) Er moet opgemerkt worden dat in het geval van Nederland het verschil tussen de twee functies relatief klein blijft.

werkloosheidsverzekering die in principe onbeperkt is in de tijd (RVA, 2021, p. 15), rapporteert het niet het hoogste percentage in 2019. Met 6,1% in 2019 is het aandeel in Frankrijk hoger dan in België. Het Belgische cijfer van 5,5% is echter wel duidelijk hoger dan de cijfers voor Nederland en Duitsland (respectievelijk 2,7% en 3,2%) en het EU27-gemiddelde (4,5%).

Ook hier is het belang van “**gezin en kinderen**”, “**huisvesting**” en “**sociale uitsluiting**” kleiner. Ook in onze buurlanden zijn er in de loop der jaren geen grote veranderingen geweest voor deze functies (met uitzondering van Frankrijk), maar het gewicht van deze functies verschilt wel van land tot land. In Duitsland bijvoorbeeld is het aandeel van sociale uitsluiting zeer klein.

De bovenstaande analyse toont dat vergelijkingen naar functie niet zonder problemen zijn. Zoals eerder vermeld, hangt het aandeel van de verschillende functies sterk af van de keuzes die een specifiek land maakt. Dit wordt ook geïllustreerd door de breuk in *grafiek 3a* in 2015 voor België, waar de impact van de 6de staatsvorming het gewicht van de twee belangrijkste functies aanzienlijk veranderde. Toch zien we dat de top twee in alle landen in onze analyse universeel is: het grootste deel van de uitgaven voor sociale prestaties wordt besteed aan pensioenen en aan ziekte, geneeskundige verzorging en invaliditeit. Ten tweede liggen de door België gerapporteerde aandelen, ten minste voor 2019, vrij dicht bij die van Frankrijk en het EU27-gemiddelde. De verschillen met Duitsland en Nederland zijn echter groter.

**GRAFIEKEN 3B, 3C, 3D EN 3E:** AANDEEL VAN DE VERSCHILLENDE FUNCTIES IN DE UITGAVEN VOOR SOCIALE PRESTATIES (% VAN DE TOTALE BRUTO-UITGAVEN VOOR SOCIALE PRESTATIES), 2000-2019



**Bron:** Eigen berekeningen gebaseerd op Eurostat [SPR\_EXP\_SUM]. Gegevens gedownload op 12.07.2023. **Merk op** dat de percentages voor EU27 tussen 2017 en 2019 voorlopig zijn.

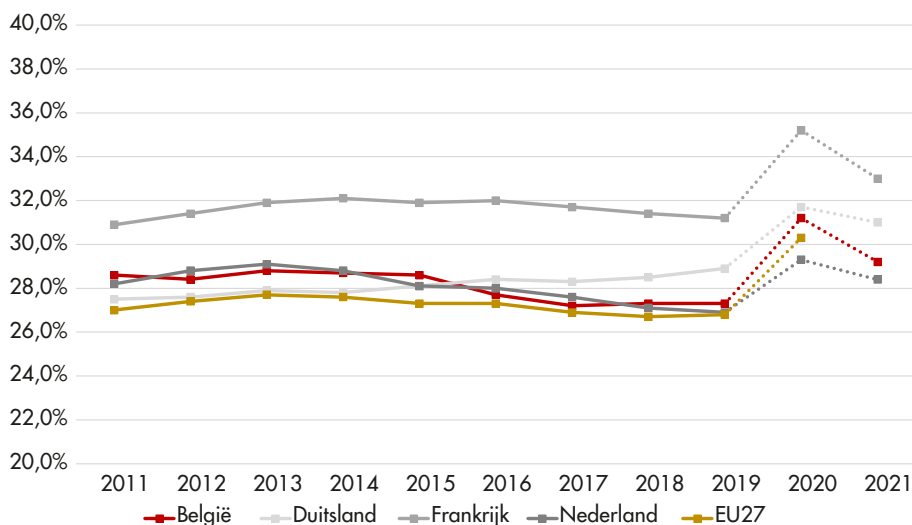
#### 4. EVOLUTIES TIJDENS DE COVID-19-CRISIS

---

2020 markeerde het begin van de COVID-19-pandemie. Omdat de pandemie een aanzienlijke impact had op de uitgaven voor sociale bescherming en dit de evolutie op langere termijn vertekent, hebben we ervoor gekozen om de jaren 2020 en 2021 in een apart deel te bespreken.

Voor 2021 gebruiken we de door Eurostat gepubliceerde “**early estimates**” of vroege ramingen, aangezien het ESSOBS centraal systeem (en dus de reguliere indicatoren) op dit moment nog niet beschikbaar zijn. Deze vroege ramingen worden op vrijwillige basis verstrekt door de lidstaten, waaronder België. Het zijn voorlopige schattingen, die slechts een beperkte reeks indicatoren omvatten. Hoewel ze alleen betrekking hebben op de uitgaven (d.w.z. dat er geen schattingen worden gemaakt van de ontvangsten voor sociale bescherming) en hoewel ze alleen gericht zijn op sociale prestaties (d.w.z. dat werkingsuitgaven en andere uitgaven niet zijn opgenomen), geven ze een eerste indicatie van de evolutie van de uitgaven voor sociale bescherming en dit één jaar voor de publicatie van het centraal systeem (Eurostat, 11.11.2022). Daarom richten we ons in dit hoofdstuk enkel op de uitgaven voor sociale prestaties. Dit betekent dat de onderstaande grafiek niet zomaar vergeleken kan worden met *grafiek 1*. Het is ook belangrijk om op te merken dat de vroege ramingen opnieuw **brutocijfers** zijn.

*Grafiek 4* toont de uitgaven voor sociale prestaties in België en zijn buurlanden, met een focus op 2020 en 2021, en dit **als percentage van het bbp**. Aangezien niet alle lidstaten vroege ramingen hebben verstrekt, kan in 2021 (of voor de jaren daarvoor) geen vergelijking met het EU27-gemiddelde worden gemaakt. In *grafiek 6* worden ook enkele jaren vóór 2020 en 2021 getoond, waardoor de COVID-jaren (en de impact op de uitgaven voor sociale bescherming) in perspectief worden geplaatst.

**GRAFIEK 4:** UITGAVEN VOOR SOCIALE PRESTATIES, IN % VAN HET BBP, 2019, 2020 EN 2021

**Bron:** Eurostat [SPR\_EXP\_SUM]. Gegevens gedownload op 12.07.2023. **Opmerking:** de cijfers voor 2020 voor Duitsland, Frankrijk en de EU27 zijn voorlopig. De cijfers voor 2021 zijn vroege ramingen.

Ondanks de crisis zien we dat alle landen **een vergelijkbare ontwikkeling doormaken in 2020**, namelijk een sterke stijging van de uitgaven. Uit de eerste ramingen blijkt dat er **in 2021 een daling heeft plaatsgevonden**. Dit komt doordat het bbp meer gestegen is dan de uitgaven voor sociale prestaties, als gevolg van een opleving van de economie in 2021.

In vergelijking met onze buurlanden zijn de uitgaven als percentage van het bbp in België in 2020 sterker gestegen, maar volgens de ramingen zouden ze in 2021 ook sterker zijn gedaald. **In 2020** bevond België (31,2%) zich boven het EU27-gemiddelde (30,3%) en Nederland (29,3%). Dit in tegenstelling tot 2019, toen België en Nederland min of meer op hetzelfde niveau zaten. De uitgaven van Duitsland in 2020 (31,7%) lagen dicht bij die van België. Met 35,2% van het bbp stond Frankrijk opnieuw aan de top.

Hoewel de vroege ramingen – uiteraard – slechts ramingen zijn, geven ze wel een indicatie van de evolutie in **2021**. Nogmaals: de positie van de verschillende landen ten opzichte van elkaar verandert niet echt. Frankrijk rapporteert opnieuw het hoogste percentage met 33,0% van het bbp. België (29,2%) komt opnieuw boven Nederland (28,4%) uit, hoewel het verschil tussen de twee landen nu weer kleiner is en meer in lijn ligt met de vaststellingen in *grafiek 1*. Duitsland bevindt zich opnieuw tussen België en Frankrijk met een percentage van 31,0%.

In het algemeen veranderen de evoluties die tijdens de COVID-19-crisis werden waargenomen weinig aan de bevindingen die eerder in deze paper werden vermeld.

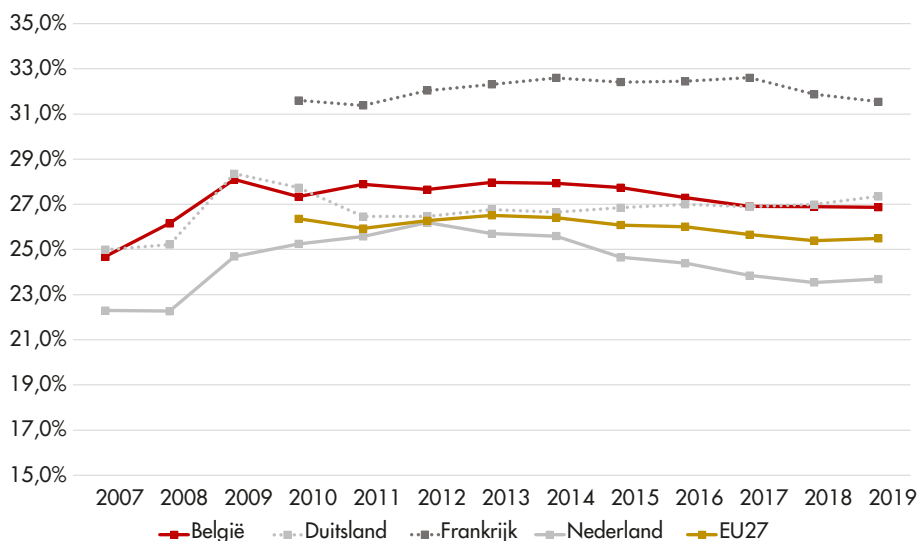
## 5. EEN BLIK OP DE MODULE “NETTO SOCIALE PRESTATIES”

In eerdere analyses gebruikten we ofwel het centraal systeem ofwel de vroege ramingen, die beide gebaseerd zijn op brutocijfers. Zoals vermeld in *deel 1*, probeert de module over netto sociale prestaties de moeilijkheden te overwinnen die gepaard gaan met het gebruik van brutocijfers, aangezien deze vergelijkingen tussen landen kunnen bemoeilijken. De module over netto sociale prestaties probeert de reële impact van sociale transfers op het inkomen van de begunstigden te schatten door de **op deze prestaties betaalde belastingen en sociale bijdragen mee te nemen**. Dit leidt tot een meer betrouwbare vergelijking van de uitgaven voor sociale bescherming tussen landen. Dit is ook de belangrijkste reden waarom de module over netto sociale prestaties is ontwikkeld en waarom de productie ervan in 2012 is verplicht (met gegevens voor het referentiejaar 2010).

Toch heeft deze module een belangrijke beperking en moet vermeld worden dat deze module **de zogenaamde “beperkte benadering” volgt**. Dit betekent dat er geen fiscale voordelen in worden opgenomen (belastingverminderingen of vrijstellingen die worden toegekend voor sociale doeleinden, bv. voor kinderopvang in België). Een uitzondering hierop zijn de terugbetaalbare belastingkredieten, die in het centraal systeem zijn opgenomen als prestaties in geld. Een voorbeeld van deze laatste in België is bijvoorbeeld het terugbetaalbare belastingkrediet voor kinderen ten laste<sup>13</sup> (Eurostat, 2022a, pp. 143-147; *ibid.*, 2022b, p. 3; *ibid.*, 2023). Het bovenstaande betekent ook dat deze module nog steeds niet in staat is om de “reële” kosten van de sociale bescherming volledig in te schatten.

Gegevens voor de module netto sociale prestaties zijn beschikbaar vanaf 2007 voor de meeste landen (behalve Frankrijk). Dit wordt geïllustreerd in *grafiek 5*. Met de module over netto sociale prestaties kunnen we de **totale uitgaven als percentage van het bbp** weergeven. Ze maakt ook een vergelijking mogelijk met *grafiek 1* in deze paper.

(13) Meer informatie over terugbetaalbare belastingkredieten is beschikbaar in de metadata van Eurostat (2022b), inclusief voorbeelden voor de verschillende lidstaten.

**GRAFIEK 5:** NETTO TOTALE UITGAVEN VOOR SOCIALE BESCHERMING, IN % VAN HET BBP, 2007-2019

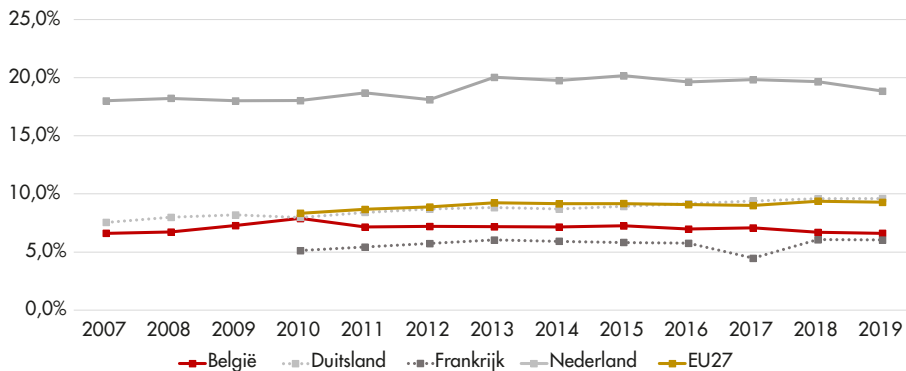
**Bron:** Eurostat [SPR\_NET\_BEN]. Gegevens gedownload op 13.07.2023.

Opnieuw kunnen **zeer soortgelijke vaststellingen worden gedaan**. In 2019 rapporteert Frankrijk het hoogste percentage (31,5%), net als in *grafiek 1* (met een percentage van 33,5%). Daarna volgen Duitsland en België, met respectievelijk 27,4% (tegenover 30,1%) en 26,9% (tegenover 28,7%) van het bbp. Alle drie de landen zitten – opnieuw – boven het EU27-gemiddelde van 25,5% (tegenover 28,0% in *grafiek 1*).

De enige uitzondering is Nederland, dat een veel lager percentage van 23,7% rapporteert (tegenover 28,8% in *grafiek 1*, wat dicht bij het EU27-gemiddelde lag). Hiermee samenhangend rapporteert Nederland ook het grootste verschil tussen de bruto-uitgaven in *grafiek 1* en de netto-uitgaven in *grafiek 5*. In de meeste gevallen bedraagt dit verschil ongeveer 2 procentpunten. In het geval van Nederland echter bedraagt dit verschil meer dan 5 procentpunten in 2019.

Met de module over netto sociale prestaties kunnen we ook kijken naar **het percentage sociale prestaties dat onderworpen is aan belastingen en/of sociale bijdragen**. Dit wordt geïllustreerd in *grafiek 6*.<sup>14</sup>

(14) Merk op dat gemiddelde belastingtarieven ('average itemised tax rates' of AITR) en sociale bijdragen ('average itemised social contribution rates' of AISCR) worden gebruikt, wat betekent dat dit niet noodzakelijkerwijs de nominale belastingtarieven of sociale bijdragen zijn die bij wet zijn vastgesteld.

**GRAFIEK 6:** EFFECTIEVE GECOMBINEERDE BELASTING- EN SOCIALEZEKERHEIDSBIJDRAGEPERCENTAGES IN VERHOUDING TOT DE TOTALE SOCIALE PRESTATIES, IN %, 2007-2019

**Bron:** Eurostat [SPR\_NET\_BEN]. Gegevens gedownload op 13.07.2023.

*Grafiek 6* verklaart ook waarom de netto sociale uitgaven voor Nederland aanzienlijk lager zijn dan de bruto uitgaven: het gecombineerde tarief van belastingen en sociale bijdragen bedraagt meer dan het dubbele van dat van de andere landen. Terwijl dit percentage in 2019 in Nederland 18,8% bedraagt, liggen de percentages voor België, Duitsland en Frankrijk veel lager, met respectievelijk 6,6%, 9,6% en 6,0%. Het EU-gemiddelde komt in 2019 uit op 9,3%, wat dicht in de buurt ligt van het Duitse percentage en hoger is dan de percentages voor België en Frankrijk.

We kunnen echter opnieuw concluderen dat kijken naar netto-uitgaven niet echt iets verandert aan onze eerdere vaststellingen. Een interessante uitzondering hierop is Nederland, dat een vrij groot verschil tussen bruto- en netto-uitgaven rapporteert. Het is echter belangrijk om op te merken dat de eerder vermelde “beperkte benadering” wordt gebruikt, wat betekent dat deze module nog niet in staat is om de “reële” kosten van de sociale bescherming volledig te schatten.

## BESLUIT

Deze paper **tracht de belangrijkste trends te identificeren** met betrekking tot de uitgaven voor sociale bescherming in België in de afgelopen jaren. Dit gebeurt aan de hand van het **ESSOBS-kader** en door de uitgaven van ons land te vergelijken met die van zijn grootste buurlanden. Of we nu kijken naar de uitgaven als percentage van het bbp in de afgelopen jaren (in *deel 2*), naar de evolutie voor of na de COVID-19-crisis (in *deel 4*) of naar de bruto- of netto-uitgaven (in *deel 5*), de conclusie blijft hetzelfde. Vergeleken met het EU27-gemiddelde geven we (iets) meer uit aan sociale bescherming, maar deze uitgaven liggen op hetzelfde niveau als in onze buurlanden, of zelfs lager. De situatie en de evolutie van de sociale uitgaven in België zijn dus niet bijzonder in vergelijking met onze buurlanden.

Het wordt iets complexer wanneer we kijken naar de **uitgaven per functie**, zoals belicht in *deel 3*. Er zijn immers verschillende evoluties in de buurlanden, maar ook



de systemen verschillen, wat vergelijkingen moeilijk maakt. Deze analyse zou verder kunnen worden uitgediept.

**Verdere analyse** is ook mogelijk voor andere aspecten, bijvoorbeeld door niet enkel te kijken naar het gewicht van de uitgaven in de totale uitgaven (zoals is gedaan in *deel 3*), maar ook naar het percentage van het bbp, wat het gewicht van de uitgaven wellicht beter weergeeft. Een diepere analyse van de module netto sociale prestaties of de vroege ramingen kan ook een optie zijn, bijvoorbeeld door te kijken naar de ontwikkeling van de verschillende functies in de verschillende landen door de jaren heen, zoals is gedaan in *deel 3* voor het ESSOBS centraal systeem.

Zoals benadrukt in *deel 3* **kan de vergelijkbaarheid een probleem zijn** en worden zeer gedetailleerde analyses met behulp van ESSOBS niet altijd aanbevolen. Dit is niet alleen een probleem van ESSOBS, maar van elke Europese gegevensbron. Desalniettemin zijn vergelijkingen op belangrijke punten zeker mogelijk (bijvoorbeeld door naar de verschillende functies te kijken) en ESSOBS laat zeker ordes van grootte of trends zien.

ESSOBS **heeft dus zeker zijn waarde**: hoewel het gebruik ervan nog relatief beperkt is, kan het belang ervan niet worden onderschat. Het wordt bijvoorbeeld gebruikt binnen het Europees Semester, wat betekent dat het is opgenomen in de jaarlijkse beleidscyclus van de Europese Unie (bv. Europese Commissie, 2022, p. 7). Bovendien dient het als basis binnen de SOCX-database van de OESO, waardoor vergelijkingen met landen buiten de Europese Unie mogelijk zijn. Het is ook de enige oefening die ten minste probeert een beeld te geven van de volledige reikwijdte van het beleid voor sociale bescherming in de verschillende lidstaten, dankzij de meer “abstracte” benadering en het feit dat enigszins wordt afgeweken van zuiver (nationale) administratieve concepten en definities.

Deze paper begon met het recente werk van de Studiecommissie voor de Vergrijzing van het Federaal Planbureau (2023). Zij schatten dat de sociale uitgaven zullen stijgen tot een piek van 30,1% van het bbp in 2050, voornamelijk door de kosten van de vergrijzing. Deze paper toont aan dat de sociale uitgaven in België momenteel niet significant verschillen van die in onze buurlanden. Desalniettemin zou het, gezien de voorspellingen van het Federaal Planbureau, interessant zijn om deze oefening over 10 tot 20 jaar te herhalen om te zien of deze conclusie nog steeds geldig is.

**BIBLIOGRAFIE**

De Brouwer, O., Leduc, E. en Tojerow, I., *The Unexpected Consequences of Job Search Monitoring: Disability Instead of Employment?* Bonn: IZA – Institute of Labor Economics. Beschikbaar via: [The Unexpected Consequences of Job Search Monitoring: Disability Instead of Employment? \(iza.org\)](https://iza.org), 2019.

DREES, *La protection sociale en France et en Europe en 2017: Résultats des comptes de la protection sociale*. Paris: Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), 2019. Beschikbaar via: [cps19.pdf \(solidarites-sante.gouv.fr\)](https://solidarites-sante.gouv.fr/cps19.pdf).

Europese Commissie, *Social Protection Committee. Annual Report 2022. Annex 1: SPPM Country Profiles*. Luxemburg: Publicatiebureau van de Europese Unie, 2022. Beschikbaar via: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26194&langId=en>

Eurostat, *European system of integrated social protection statistics – ESSPROS. Manual and user guidelines. 2022 edition*. Luxemburg: Publicatiebureau van de Europese Unie, 2022a. Beschikbaar via: [European system of integrated social protection statistics – ESSPROS \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat)

Eurostat, *Payable tax credits (PTC) in ESSPROS, 2022b*. Beschikbaar via: [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/spr\\_esms\\_an1.pdf](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/spr_esms_an1.pdf)

Eurostat, *Social protection expenditure: 2021 early estimates*, 11.11.2022. Beschikbaar via: [Social protection expenditure: 2021 early estimates – Products Eurostat News – Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat)

Eurostat, *Social protection – Information on data. Modules – Pension beneficiaries and net social protection benefits*, 2023. Beschikbaar via: [Data – Social protection – Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat)

FOD Sociale Zekerheid, *ESSOBS: concepten en definities*. Beschikbaar via: [Verklarende nota ESSOBS \(belgium.be\)](https://www.belgium.be), (geen datum).

FOD Sociale Zekerheid, *Internationale statistieken over sociale bescherming: waar situeert België zich?*, 16.10.2020. Beschikbaar via: [Internationale statistieken over sociale uitgaven: waar situeert België zich? | Federale Overheidsdienst – Sociale Zekerheid \(belgium.be\)](https://www.belgium.be)

FOD Sociale Zekerheid, *The evolution of the social situation and social protection: persistent challenges*, 2021. Beschikbaar via: [silc-analysis-social-situation-and-protection-belgium-2020-en.pdf](https://www.belgium.be)

FOD Sociale Zekerheid, *Uitgaven voor sociale bescherming: cijfers 2020 en 'early estimates' 2021*, 05.12.2022. Beschikbaar via: [Uitgaven voor sociale bescherming: cijfers 2020 en 'early estimates' 2021 | Federale Overheidsdienst – Sociale Zekerheid \(belgium.be\)](https://www.belgium.be)

FOD Sociale Zekerheid, *Europees Systeem van geïntegreerde Statistieken van de Sociale Bescherming (ESSOBS): totale uitgaven van de sociale bescherming*, 2023. Beschikbaar via: Europees Systeem van geïntegreerde Statistieken van de Sociale Bescherming (ESSOBS) | Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid (belgium.be)

INSEE, *Purchasing Power Standard: definition*, 23.01.2021. Beschikbaar via: Definition – Purchasing power standard | Insee

OESO, *Social Expenditure Database (SOCX)*, 2023. Beschikbaar via: Social Expenditure Database (SOCX) – OECD

RVA, *De werkloosheid in België, Duitsland, Frankrijk en Nederland volgens drie benaderingen. Editie 2019*, 2021. Beschikbaar via: De werkloosheid in België, Duitsland, Frankrijk en Nederland volgens drie benaderingen – Editie 2019 (rva.be)

RVA, *10 jaar versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkering. Evaluatie van de impact op de transitie naar werk en op de sociale uitgaven in de periode 2010-2020*, 2022. Beschikbaar via: 10 jaar versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkering – Evaluatie van de impact op de transitie naar werk en op de sociale uitgaven in de periode 2010-2020 (rva.be)

Studiecommissie voor de Vergrijzing, Federaal Planbureau (2023). *Studiecommissie voor de vergrijzing – Jaarlijks verslag 2023*. Beschikbaar via: Federaal Planbureau – Publicatie - Studiecommissie voor de vergrijzing, Jaarlijks verslag 2023.

## INHOUDSTAFEL

**UITGAVEN VOOR SOCIALE BESCHERMING IN BELGIË:  
EEN BLIK OP DE BELANGRIJKSTE TRENDS IN DE AFGELOPEN JAREN MET BEHULP VAN ESSOBS**

<b>INLEIDING</b>	569
<b>1. ESSOBS: EEN GEMEENSCHAPPELIJK KADER VOOR SOCIALE UITGAVEN IN DE EUROPESE UNIE</b>	570
<b>2. HOEVEEL GEVEN WE UIT AAN SOCIALE BESCHERMING?</b>	573
<b>3. WAT ZIJN DE DRIJVENDE KRACHTEN ACHTER DEZE EVOLUTIES?</b>	575
<b>4. EVOLUTIES TIJDENS DE COVID-19-CRISIS</b>	580
<b>5. EEN BLIK OP DE MODULE “NETTO SOCIALE UITKERINGEN”</b>	582
<b>BESLUIT</b>	584
<b>BIBLIOGRAFIE</b>	586