



MINERVA
progressieve
denktank

De Belgische sociale uitgaven in vergelijking

Matthias Somers
september 2023

Minerva Paper 2023/05

De Belgische sociale uitgaven in vergelijking

Matthias Somers

Deze analyse dient een dubbel doel: een beter zicht krijgen op de omvang van de sociale uitgaven in België in internationaal perspectief, en tezelfdertijd een inzage bieden in de methodologische uitdagingen waarvoor we ons gesteld zien bij het opstellen van een internationale rangschikking die een juist beeld biedt van de uitgavenpatronen in de verschillende landen. Wanneer we onze blik verruimen van de rechtstreekse publieke sociale uitgaven en ook de private sociale uitgaven in rekening brengen, ontstaat een heel ander beeld van de kost van het sociaal beleid in België, de buurlanden, en andere vergelijkbare hoge-inkomenslanden. België besteedt minder middelen aan sociaal beleid dan Frankrijk, de Verenigde Staten, Duitsland en Nederland, en quasi evenveel als Australië, Denemarken, Oostenrijk, Canada en Finland. Ierland, Portugal, Griekenland en Polen hinken achterop.

Deze paper past in een breder onderzoeksproject naar de staat van de gezondheidszorg in België.

Matthias Somers is coördinator van Denktank Minerva.

Citeer als: Matthias Somers (2023), 'De Belgische sociale uitgaven in vergelijking.' *Minerva Paper* 2023/05. Brussel: Denktank Minerva.

De Belgische sociale uitgaven in vergelijking

Inleiding

Om een antwoord te kunnen formuleren op de vraag of het Belgische sociaal beleid ons veel kost, moeten we de Belgische sociale uitgaven in internationaal perspectief plaatsen: geeft België (veel) meer uit aan sociaal beleid dan vergelijkbare landen, of net niet, en hoe effectief is het sociaal beleid in de verschillende landen? Dit is echter minder vanzelfsprekend dan het lijkt. Het probleem op het vlak van bestedingen is niet zozeer een gebrek aan relatief eenvoudig beschikbare gegevens. Met de regelmaat van de klok duiken wel lijstjes op waarin landen gerangschikt worden naar de omvang van de overheidsuitgaven, lijstjes waarin België steeds hoog scoort, en een soortgelijke oefening valt ook te maken voor de publieke sociale uitgaven, met een min of meer vergelijkbaar resultaat. Het probleem is eerder dat de gegevens waarop de meest verspreide, want makkelijkst op te stellen rangschikkingen zijn gebaseerd minder zeggen dan we wel zouden willen. De hoogte van de publieke sociale uitgaven zoals die in deze statistieken verschijnt, hangt immers minstens evenzeer af van de financiële en fiscale *organisatie* van het sociaal beleid in een land, zoals dat vorm krijgt in de interactie van publieke en private spelers, als van de *omvang* van het publiek gefinancierde sociaal beleid.

In deze paper lichten we dit probleem in het kort verder toe. In een aantal stappen zullen we een internationale rangschikking van de omvang van de bruto publieke rechtstreekse sociale uitgaven omvormen tot een rangschikking van de omvang van de netto totale sociale uitgaven, waarbij we een steeds beter beeld krijgen van de werkelijke grootte van de sociale uitgaven in de verschillende landen, en dus van de 'kost' van het sociaal beleid in die landen.* In een laatste sectie komen we terug op de vraag naar de effectiviteit van de sociale bestedingen.

De fiscale behandeling van sociale inkomens

Een logisch vertrekpunt voor een internationale vergelijking van de omvang van de sociale uitgaven in een land is het oplijsten van alle relevante overheidsuitgaven, zowel degene die uitgekeerd worden aan personen en huishoudens in de vorm van cash betalingen, als de overheidsuitgaven die ten goede komen aan personen en huishoudens in de vorm van voordelen in natura.

In de eerste categorie gaat het bijv. om (eerste pijler) pensioenen, vervangingsinkomens bij arbeidsongeschiktheid (bijv. wegens ziekte of invaliditeit), betaald ouderschapsverlof en zwangerschapsverlof, kinderbijslag of gezinsbijslag, werkloosheidsuitkeringen, of types van sociale bijstand zoals leefloon; de tweede categorie omvat o.a. huishulp, residentiële zorg voor ouderen of mensen met een beperking, gezondheidszorg (waaronder o.a. de werkingskosten van ziekenhuizen vallen, ambulante gezondheidszorg, dokters en tandartsen, medicatie...), crèches en kinderopvang (tot de leeftijd van zes jaar, wat voor België betekent dat ook de kosten van kleuteronderwijs worden meegerekend als sociale uitgaven, maar niet de onderwijskosten vanaf het eerste leerjaar), training, herscholing en activeringsprogramma's voor (langdurig) werklozen en mensen die ver van de arbeidsmarkt staan, of (geoordeelde) huursubsidies.

1 Voorbeelden van sociale uitgaven

voordelen in cash	voordelen in natura
pensioenen	residentiële zorg
invaliditeitsuitkering	thuiszorg
ziekte-uitkering	rehabilitatiezorg
werkloosheidsuitkering	gezondheidszorg (ziekenhuizen, dokters, medicatie)
zwangerschaps- en ouderschapsverlof	crèches, kinderopvang, kleuterschool
kinderbijslag	training en activeringsprogramma's
leefloon	huursubsidies

Tabel Denktank Minerva @matthias_somers • Bron: OECD (2019), The OECD SOCX Manual 2019 Edition. A guide to the OECD Social Expenditure Database. • Gecreëerd met Datawrapper

Wanneer we al deze overheidsuitgaven voor de verschillende landen zo in kaart brengen, kunnen we een vergelijking maken van de publieke sociale uitgaven.

Hier stelt zich echter meteen een probleem: verschillende landen behandelen sociale uitkeringen fiscaal zeer verschillend. Waar in het ene land een (bepaald type) vervangingsinkomen (geheel of gedeeltelijk) vrijgesteld zal zijn van directe belastingen, zal het andere land zo'n vervangingsinkomen wél onderwerpen aan de inkomensbelastingen en, waar van toepassing, het regime van sociale bijdragen: een deel van de sociale uitgaven vloeit in dat geval dus onmiddellijk weer terug naar de schatkist. Het is dus mogelijk dat in land A het bruto uitgavenpatroon voor sociale uitkeringen hoger ligt dan in land B, precies om het feit te compenseren dat die sociale inkomens in land A deels 'wegbelast'

* We baseren ons hiervoor o.a. op de methodologie ontwikkeld door de OESO. Cf. OECD (2019), *OECD SOCX Manual 2019 Edition: A guide to the social expenditure database*.

worden; of omgekeerd, land B kan zijn sociale uitgaven statistisch lager houden net door zulke uitkeringen vrij te stellen van belastingen. Om deze verschillende fiscale behandeling mee in rekening te brengen, moeten we dus niet (alleen) kijken naar de *bruto* publieke sociale uitgaven, maar (ook) naar de *netto* publieke uitgaven.

In grafiek 2 zien we het resultaat van deze oefening: in netto termen, dus na verrekening van de directe belastingen en sociale bijdragen, vinden we België terug op de derde plaats in deze rangschikking van de sociale uitgaven, één plaats hoger dan wanneer we enkel naar de bruto rechtstreekse publieke sociale uitgaven zouden kijken. Dat verschil in rangorde is te wijten aan de hogere impact van de fiscale behandeling van sociale inkomens in Denemarken, waar bijna vier procentpunt van de publieke sociale uitgaven meteen weer terugvloeit naar de schatkist in de vorm van directe belastingen en sociale bijdragen verschuldigd op sociale inkomens (cf. grafiek 3).

Kader: het probleem van de omvang van de Ierse economie

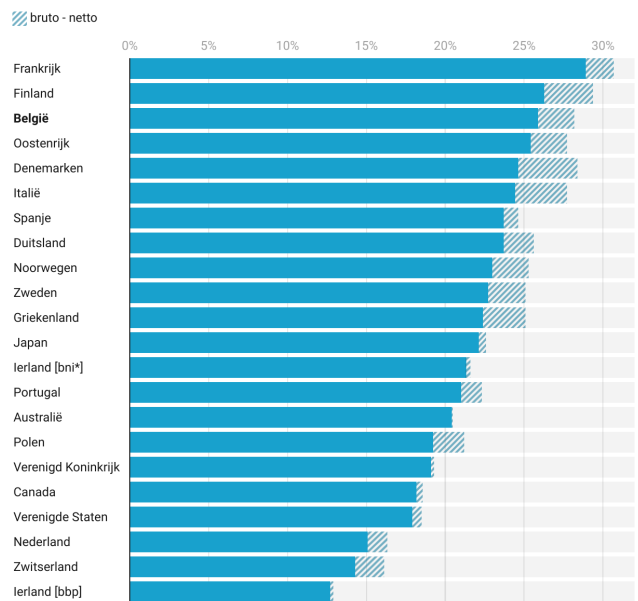
De hier gehanteerde cijfers zetten de omvang van de sociale uitgaven af tegen de omvang van de ganse economie, gemeten in bruto binnenlands product (bbp). Voor Ierland levert dit echter bijzondere problemen op. Dankzij een gunstig belastingregime voor multinationals telt het land uitzonderlijk veel hoofdkantoren van zgn. ‘Foreign-owned corporations’, die hun winsten boeken in Ierland (en zo het bbp mee opkrikken), maar ze ook meteen doorsluizen naar de eigenlijke thuislanden van die multinationals, zonder dat de boekhoudkundig in Ierland genoteerde winsten enige impact hebben op de bredere Ierse economie; gelijkaardige problemen stellen zich voor de lokalisatie van intellectuele-eigendomsrechten en de leasing van commerciële vliegtuigen (die vliegtuigen worden niet in Ierland vervaardigd, ze worden niet in Ierland onderhouden, ze vliegen ook niet vanuit Ierland; het gros van de lijnvluchtelingen van de grote vliegtuigmaatschappijen staat echter wel ingeschreven op een Iers postbusadres). De impact hiervan is dusdanig groot, dat het Central Statistics Office van Ierland zelf aangeeft dat in die context het bbp een weinig bruikbare basis biedt om de werkelijke omvang van de Ierse economie in te schatten. Het statistisch bureau van Ierland stelt daarom zelf een aangepaste maatstaf voor, waarin de verstorende effecten van deze factoren worden uitgezuiverd: ‘aangepast bruto nationaal inkomen’, of bni*. In 2019 bedroeg het Ierse bbp 356.357 miljoen euro, en het Ierse bni* 212.597 miljoen euro. Het bbp overschat de werkelijke grootte van de Ierse economie dus met bijna 68 procent. Omdat ook het bni* echter niet volledig vergelijkbaar is met het bbp van andere landen, geven we in de grafieken die volgen in dit hoofdstuk voor Ierland zowel de

omvang van de sociale uitgaven in termen van het bbp als in termen van het bni**.

De grote impact van de fiscale behandeling van sociale inkomens op de omvang van de rechtstreekse publieke sociale uitgaven in Denemarken contrasteert sterk met de impact op de overheidsuitgaven van de fiscale behandeling van sociale inkomens in Australië. Daar blijft het verschil tussen de bruto en de netto rechtstreekse publieke sociale uitgaven na verrekening van de fiscale behandeling van sociale inkomens beperkt tot

2 Publieke sociale uitgaven: van bruto naar netto

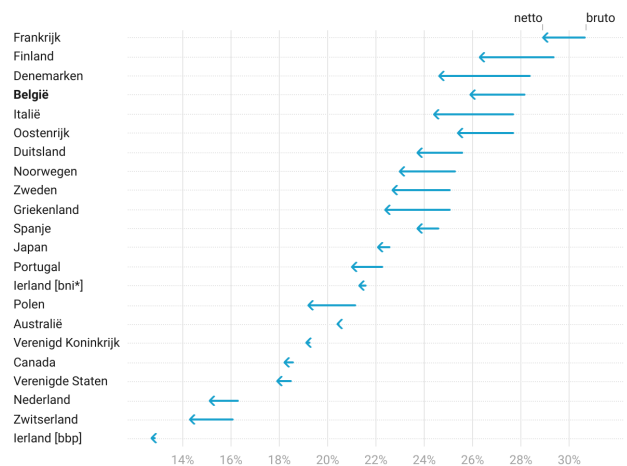
Rechtstreekse publieke sociale uitgaven (in procent bbp): vóór en na verrekening van verschuldigde directe belastingen en sociale bijdragen op sociale inkomens.



Cijfers 2019. Grafiek: Denktank Minerva @matthias_somers • Bron: OECD Social Expenditure Database; eigen berekeningen • Gecreëerd met Datawrapper

3 Impact fiscale behandeling uitkeringen op uitgaven

Impact van de fiscale behandeling van sociale inkomens op de omvang van de rechtstreekse publieke sociale uitgaven (in procent bbp).



Cijfers 2019. Grafiek: Denktank Minerva @matthias_somers • Bron: OECD Social Expenditure Database; eigen berekeningen • Gecreëerd met Datawrapper

** Cf. o.a. Central Statistics Office, ‘Gross National Product (GNP) and Gross National Income (GNI)’ en ‘Modified GNI’.

amper nul komma één procentpunt van het bbp. Het gaat hier dus om een fundamenteel andere manier van werken in het nastreven van sociale doelstellingen. We kunnen grofweg stellen dat naast Denemarken ook de andere Noordse landen (Finland, Zweden, Noorwegen) en enkele continentale landen (waaronder België, maar ook bijv. Duitsland of Oostenrijk) kiezen voor ruimere publieke sociale uitgaven, waarbij de sociale inkomens wél (minstens ten dele) onderworpen zijn aan de inkomensbelasting, terwijl in de Angelsaksische landen (Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Canada, Australië, Ierland) de rechtstreekse publieke sociale uitgaven beperkter blijven, maar de sociale inkomens vervolgens veelal worden vrijgesteld van inkomensbelastingen. Het resultaat is dat de verschillen in de omvang van de publieke sociale uitgaven veel kleiner worden eenmaal we rekening houden met die fundamenteel verschillende fiscale behandeling van sociale inkomens: tussen Denemarken en Australië halveert het verschil in sociale uitgaven bijna van acht procentpunt (in brutotermen) naar vier procentpunt (in nettotermen).

Belastingvoordelen met sociale doelstelling

Het fiscale systeem kan aangewend worden voor sociale doeleinden niet alleen door bepaalde vormen van sociale inkomens niet of aan lagere tarieven te belasten (zoals hierboven besproken), maar ook door belastingvoordelen toe te kennen aan bepaalde groepen rechthebbenden of voor bepaalde types uitgaven. We kunnen zo verschillende vormen van sociale belastingvoordelen onderscheiden (cf. grafiek 4).

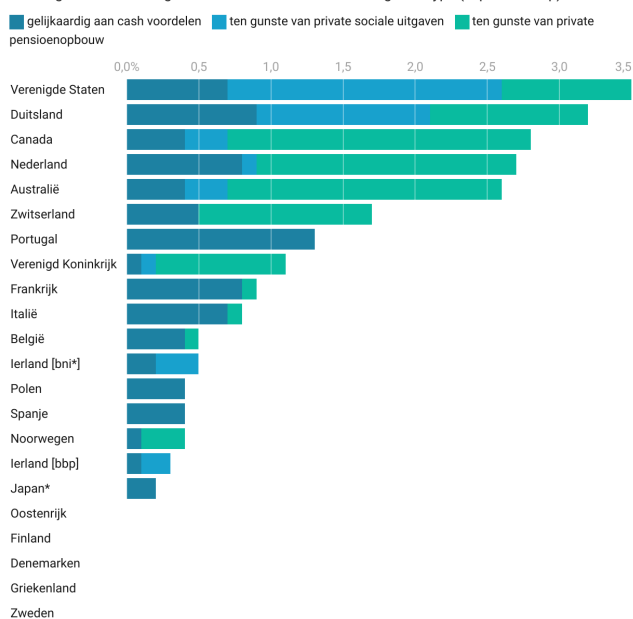
Om de kost van een kind op het gezinsbudget op te vangen, kan een land ervoor kiezen om kinderbijslag toe te kennen, wat een rechtstreekse vorm is van publieke sociale uitgaven die dan ook als dusdanig is opgenomen in de hierboven getoonde statistieken. In plaats van dit type kinderbijslag, of bovenop zo'n systeem, kan men er echter ook voor kiezen om per kind ten laste een belastingkrediet toe te kennen aan het gezin of het gezinshoofd, of men kan de inkomensgrenzen waarboven iemand in een hogere belastingschijf terechtkomt, aanpassen aan het aantal kinderen ten laste. Het gaat hier dan niet om *rechtstreekse* publieke sociale uitgaven, zoals bij kinderbijslag, maar om belastingvoordelen die onrechtstreeks een gelijkaardig effect hebben op het gezinsbudget als voordelen in cash, en die ook als dusdanig ontworpen zijn. Portugal, Duitsland, Frankrijk, Nederland, de Verenigde Staten en Italië zijn relatief gul in het toekennen van zulke belastingvoordelen.

Een tweede type belastingvoordelen met sociale doelstelling zijn fiscale maatregelen die ontworpen zijn om private spelers aan te moedigen een deel van hun beschikbare middelen in te zetten voor sociale uitgaven. De overheid acht het maatschappelijk dus wel wenselijk dat middelen in de maatschappij geheroriënteerd worden naar sociale doelstellingen, maar doet dit niet zelf en rechtstreeks (door het innen van belastingen en sociale bijdragen die vervolgens aangewend worden voor sociale doeleinden). Het is aan private organisaties, ondernemingen en huishoudens om zelf de middelen hiervoor vrij te maken en in te zetten, maar de overheid schept hiervoor wel een aantrekkelijk fiscaal kader door het toekennen van belastingvoordelen. Als bijvoorbeeld een bedrijf voor zijn werknemers een (private) gezondheidszorgverzekering afsluit, en op dit deel van het loon zijn niet de normaal verschuldigde belastingen en sociale bijdragen verschuldigd, dan geldt dit als een belastingvoordeel van sociale aard. In de Verenigde Staten bedroeg de fiscale kost van zulke maatregelen in 2019 bijna twee procent van het bbp, en ook Duitsland besteedt vlot meer dan één procent van zijn bbp aan zulke belastingvoordelen.

Een laatste type belastingvoordelen die hier relevant zijn wordt verleend ten gunste van (private) pensioenopbouw, zowel wanneer dit via bedrijven verloopt (waarbij een bedrijf bijvoorbeeld een deel van het loon in een privaat of een bedrijfspensioenfonds stort, en hierop minder of geen sociale bijdragen moet betalen), als wanneer huishoudens zelf aan een vorm van

4 Belastingvoordelen met sociale doelstelling

Omvang van de belastingvoordelen met sociale doelstelling naar type (in procent bbp).



* Cijfers 2019. Geen cijfers over belastingvoordelen ten gunste van private pensioenopbouw beschikbaar voor Japan.

Grafiek: Denktank Minerva @matthias_somers • Bron: OECD Social Expenditure Database; eigen berekeningen • Gecreëerd met Datawrapper

pensioensparen doen en hiervoor belastingvoordelen genieten. In Canada, Australië en Nederland loopt de fiscale kost voor de overheid van deze vorm van belastingvoordelen op tot twee procent en meer van het bbp; in Zwitserland, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten gaat het om ongeveer één procent van het bbp.^{***}

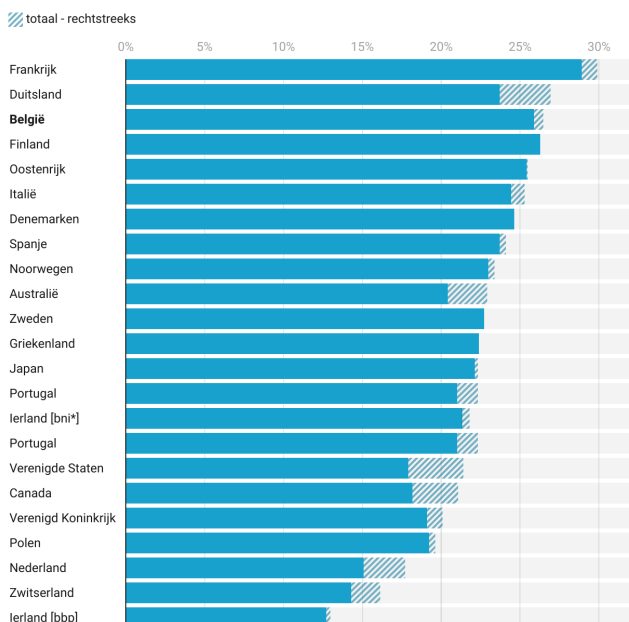
Waar het verrekenen van de fiscale behandeling van sociale inkomens ertoe leidde dat de netto rechtstreekse publieke sociale uitgaven een stuk lager konden liggen dan de bruto uitgaven (denk o.a. aan de Noordse landen, met Denemarken op kop), dan zien we bij het verrekenen van de fiscale kost voor de overheid van toegekende belastingvoordelen met een sociale doelstelling een omgekeerd beeld. In de Verenigde Staten, Canada, Nederland, Australië — telkens landen met relatief beperkte rechtstreekse publieke sociale uitgaven — loopt de fiscale kost van deze belastingvoordelen van sociale aard op van 2,5 tot zelfs 3,5 procent van het bbp. In de Noordse landen zijn deze belastingvoordelen dan weer onbekend, of zeer beperkt. Opvallend is de positie van Duitsland, waar zowel de rechtstreekse publieke sociale uitgaven relatief hoog liggen, als ook de toegekende belastingvoordelen. Duitsland wipt in de rangschikking van de totale publieke sociale uitgaven, waarin we de

impact van de belastingvoordelen mee verrekenen, dan ook van de achtste positie naar de tweede positie, boven België. Frankrijk blijft op kop staan, Zwitserland en Nederland vinden we helemaal onderaan de rangschikking, ondanks de relatief grote impact van sociale belastingvoordelen op het overheidsbudget in die twee landen (cf. grafieken 5 en 6).

Het is niet de bedoeling met deze oefening de indruk te wekken dat de keuze voor rechtstreekse publieke sociale uitgaven dan wel belastingvoordelen om bepaalde sociale doelstellingen na te streven volkomen neutraal is, op de statistische verwerking van de cijfers na: dat is immers lang niet altijd het geval, integendeel. Stel bijvoorbeeld dat land A ervoor kiest om aan elk huishouden met één kind ten laste een maandelijkse kinderbijslag uit te keren van 100 euro, terwijl land B in plaats daarvan de verschuldigde inkomensbelasting van een huishouden met één kind ten laste op jaarbasis met 1200 euro vermindert (met nul euro verschuldigde belasting als ondergrens). Het uiteindelijke effect van deze twee vormen van gezinsondersteuning op het huishoudbudget zal niet gelijk zijn doorheen de inkomensverdeling. Waar in land A elk gezin, ongeacht het inkomensniveau, zal kunnen genieten van een maandelijkse ondersteuning van het huishoudbudget met honderd euro, zal in land B het equivalent daarvan alleen ten goede komen aan huishoudens die een voldoende hoog inkomen hebben om jaarlijks minstens 1200 euro aan inkomensbelastingen verschuldigd te zijn. Wie geen belastbaar inkomen heeft, of een te laag belastbaar

5 Publieke sociale uitgaven: van netto naar totaal

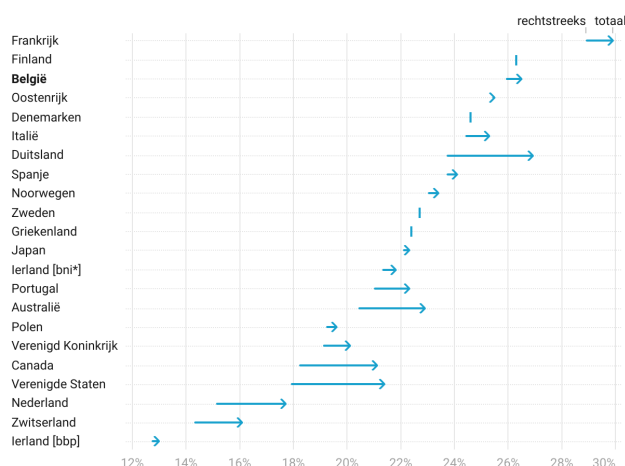
Totale netto publieke sociale uitgaven (in procent bbp): vóór en na verrekening van belastingvoordelen met sociale doelstelling.



Cijfers 2019. Grafiek: Denktank Minerva @matthias_somers • Bron: OECD Social Expenditure Database; eigen berekeningen • Gecreëerd met Datawrapper

6 Impact belastingvoordelen op sociale uitgaven

Impact van de belastingvoordelen met sociale doelstelling op de omvang van de publieke sociale uitgaven (in procent bbp).



Cijfers 2019. Grafiek: Denktank Minerva @matthias_somers • Bron: OECD Social Expenditure Database; eigen berekeningen • Gecreëerd met Datawrapper

^{***} Er bestaat geen internationale overeenstemming over hoe de belastingvoordelen voor private pensioenopbouw doorheen de duurtijd van de private pensioenopbouw precies te meten. De OESO berekent dus wel de fiscale kost voor de overheid van de bestaande maatregelen in dat fiscale jaar, maar niet de fiscale kost over de hele duurtijd heen, en ze laat deze belastingvoordelen ook buiten beschouwing in hun uiteindelijke internationale vergelijkingen.

inkomen, kan in dit hypothetische voorbeeld ook niet (volledig) genieten van het belastingvoordeel voor kinderen ten laste. Net zo zal een fiscaal systeem dat belastingvoordelen toekent aan wie investeert in vormen van private pensioenopbouw alleen ten gunste komen van personen die over voldoende financiële slagkracht beschikken om maandelijks of jaarlijks de nodige middelen hiervoor vrij te maken: huishoudens met een inkomen dat te laag is om dit mogelijk te maken, zijn *de facto* uitgesloten van deze voordelen. Sociale uitgaven georganiseerd via het toekennen van belastingvoordelen kunnen zo een omgekeerd herverdelend effect hebben; we komen hier verder nog op terug.

Verplichte private sociale uitgaven

Die lage positie van Zwitserland en Nederland in de internationale rangschikking van de publieke sociale uitgaven valt op. Hoe slagen zij erin om met publieke sociale uitgaven die fors lager liggen dan in het gros van de hier onderzochte landen een sociaal beleid uit te bouwen dat, zouden we toch geneigd zijn te denken, niet hoeft onder te doen voor die landen? Door onze blik te verbreden en naast de publieke ook de private sociale uitgaven in beeld te brengen, komt hun positie echter in een heel ander licht te staan.

Publieke sociale uitgaven zijn uitgaven voor sociale doeleinden waarbij het beheer van de hiervoor aangewende middelen in publieke handen is. De belastingen die we betalen, en bijdragen aan de sociale zekerheid, vloeien naar de algemene begroting respectievelijk de

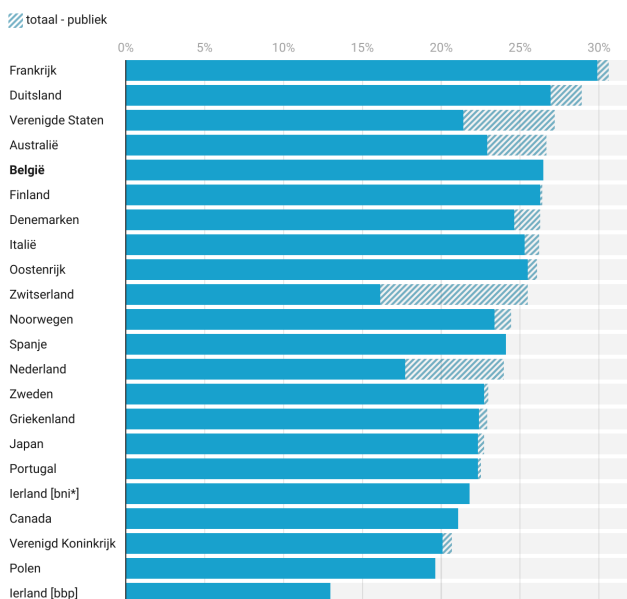
kas van de (publieke) instellingen van de sociale zekerheid; de verschillende overheden in België kunnen vervolgens voor het financieren van hun sociaal beleid al naar gelang van hun bevoegdheden zowel uit de federale algemene begroting en de begroting van de deelstaten putten als uit de kas van de instellingen van de sociale zekerheid. Omdat het toekennen van belastingvoordelen voor private uitgaven van sociale aard een directe impact heeft op het overheidsbudget, wordt ook deze fiscale kost toegerekend aan de (totale) publieke sociale uitgaven.

Wat echter als de overheid organisaties, ondernemingen of huishoudens niet alleen aanmoedigt, maar ook *verplicht* om middelen vrij te maken voor sociale doeleinden, zonder dat de overheid die middelen zelf rechtstreeks of onrechtstreeks int, beheert, of uitbetaalt? Wat als die middelen geïnd, beheerd en uitbetaald worden door private organisaties? In dat geval kunnen we niet meer spreken van *publieke* sociale uitgaven (en deze uitgaven worden dan ook niet meegerekend in de statistieken van de publieke bestedingen), maar gaat het om door de overheid *verplichte private* sociale uitgaven.

Als bijvoorbeeld een bedrijf verplicht wordt om voor zijn werknemers een gezondheidszorgverzekering af te sluiten, of om bijdragen te storten in een pensioenfonds, of als elke persoon die in een land gedomicilieerd is zich verplicht moet aansluiten bij een private zorgverzekeraar, waarbij verzekeraars en pensioenfondsen volledig onafhankelijk opereren van de overheid (wat niet wil zeggen dat zij niet strak gereguleerd kunnen zijn), dan verschijnen deze betalingen en uitgaven niet in de overheidsstatistieken, maar moeten ze geboekt worden in de rekeningen van de private sector. Omgekeerd kan een wetswijziging ook tot gevolg hebben dat wat als een vrijwillige private sociale uitgave gold, vervolgens verplicht wordt. Een voorbeeld hiervan is de invoering van 'Obamacare' in de Verenigde Staten in 2014, waar (bepaalde) bedrijven verplicht werden een gezondheidszorgverzekering af te sluiten voor hun werknemers. In veel van die bedrijven bestond al zo'n regeling: in de statistieken zien we dan een verschuiving van vrijwillige private sociale uitgaven naar verplichte private sociale uitgaven. Een ander voorbeeld is de invoering vanaf 1 januari 2006 van een nieuw zorgverzekeringsstelsel in Nederland: de 'klassieke' ziekenfondsen die werkten met publiek geïnde middelen moesten plaats ruimen voor (gereguleerde) private zorgverzekeraars waar elke Nederlander zich verplicht bij moest aansluiten. In de statistieken zien we dan ook van 2005 naar 2006 een verschuiving vanuit zowel de publieke sociale uitgaven als de vrijwillige private sociale uitgaven naar de rubriek van de verplichte private sociale uitgaven.

7 Publieke en verplichte private sociale uitgaven

Publieke en verplichte private sociale uitgaven (in procent bbb): omvang van de sociale uitgaven vóór en na verrekening van verplichte private sociale uitgaven.

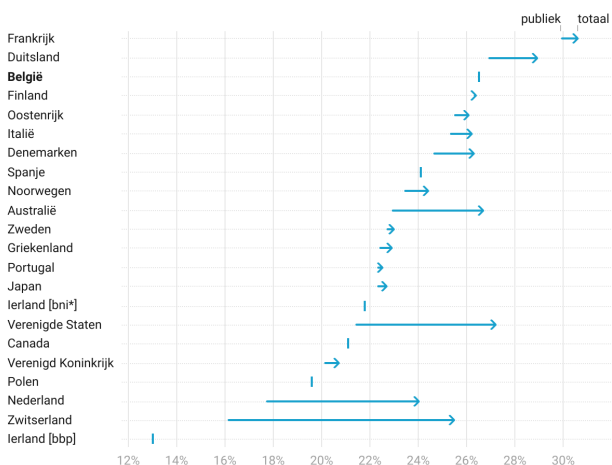


Cijfers 2019. Geen opsplitsing mogelijk in pensioenuitgaven opgebouwd via verplichte private dan wel vrijwillige private verzekering in Zwitserland.

Grafiek: Denktank Minerva @matthias_somers • Bron: OECD Social Expenditure Database; eigen berekeningen • Gecreëerd met Datawrapper

8 Impact verplichte private sociale uitgaven

Impact van de verplichte private sociale uitgaven op de omvang van het totaal van de publieke en verplichte private sociale uitgaven (in procent bbp).



Cijfers 2019. Geen opsplitsing mogelijk in pensioenuitgaven opgebouwd via verplichte private dan wel vrijwillige private verzekering in Zwitserland.

Grafiek: Denktank Minerva @matthias_somers • Bron: OECD Social Expenditure Database; eigen berekeningen • Gecreëerd met Datawrapper

Het belang van de verplichte private sociale uitgaven kan moeilijk overschat worden. In Zwitserland eisen deze private sociale uitgaven (in 2019) bijna een tiende van het bbp op, in Nederland meer dan zes procent, in de Verenigde Staten bijna zes procent, en in Australië bijna vier procent. Deze landen maken dan ook een grote sprong in een internationale rangschikking van de sociale uitgaven wanneer we naast de publieke sociale uitgaven ook de verplichte private sociale uitgaven meerekenen: België zakt nu naar een vijfde plaats, omdat zowel de Verenigde Staten als Australië een groter aandeel van hun bbp aan sociale uitgaven blijken te besteden dan België. Het verschil tussen België en Zwitserland loopt nu terug van tien procentpunten naar slechts één procentpunt, en met Nederland bedraagt het verschil nog maar twee procentpunten (cf. grafiek 7 & 8).

Het (netto) totaal van de publieke en de verplichte private sociale uitgaven geeft dan ook een veel completer beeld van het niveau van de (publiek verplichte) sociale uitgaven in een land dan wanneer we ons beperken, zoals de meeste rangschikkingen doen, tot de bruto publieke rechtstreekse sociale uitgaven.

Vrijwillige private sociale uitgaven

We kunnen en moeten dit beeld echter nog verder aanvullen door ook de vrijwillige private sociale uitgaven in kaart te brengen. Het is immers niet ondenkbaar dat een land relatief weinig publieke middelen vrijmaakt voor sociale doeleinden en ook verder weinig tot geen verplichtingen op dit vlak oplegt aan private spelers, maar dat ondernemingen en huishoudens er toch zelf voor kiezen om zich bijkomend in te dekken tegen

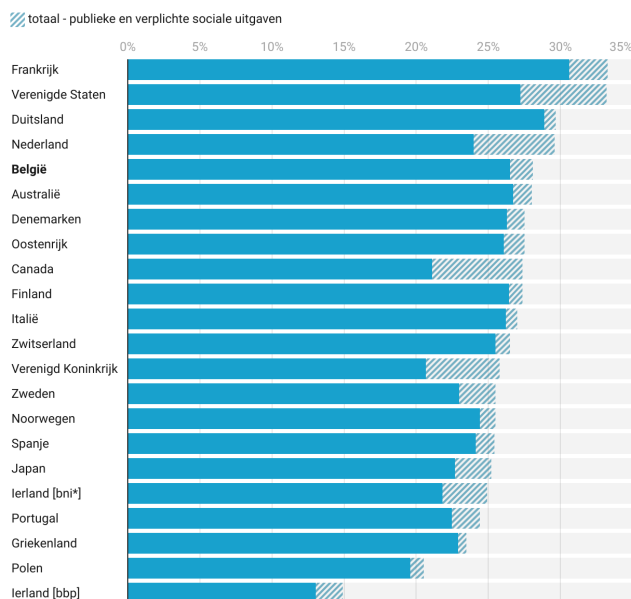
sociale risico's: ze weten, of op z'n minst menen ze te weten, dat de relatief beperkte omvang van de publieke en verplicht private systemen van sociale zekerheid (in brede zin) betekent dat zij niet of onvoldoende zullen kunnen terugvallen op deze ondersteuningskanalen in tijden van sociale nood. We zagen eerder al dat overheden aansluiting bij deze vrijwillige systemen van sociale verzekering kunnen aanmoedigen en stimuleren door het toekennen van belastingvoordelen aan ondernemingen of huishoudens die een (niet-verplichte) zorgverzekering afsluiten of investeren in (bijkomende) private pensioenopbouw. De fiscale kost van de toekenning van deze belastingvoordelen geldt als publieke sociale uitgaven; de sociale voordelen die voortvloeien uit aansluiting bij deze programma's worden gerekend tot de vrijwillige private sociale uitgaven.

Merk op dat de toegang tot deze vrijwillige private sociale programma's in sterke mate afhankelijk is van de financiële capaciteiten van individuele huishoudens en personen. Wiens beschikbare gezinsbudget het niet toelaat om aan te sluiten bij een privaat verzekeringsstelsel, kan natuurlijk vervolgens ook geen aanspraak maken op de voordelen die voortvloeien uit aansluiting bij deze private systemen.

Opnieuw kan de omvang van deze vorm van private sociale uitgaven niet onderschat worden. Zowel het Verenigd Koninkrijk als Nederland besteedt meer dan vijf procent van hun bbp aan deze vrijwillige private sociale uitgaven; in de Verenigde Staten en Canada gaat het zelfs om meer dan zes procent van het bbp (cf. grafiek

9 Sociale uitgaven, incl. vrijwillige private sociale uitgaven

Publiek verplichte en vrijwillige private sociale uitgaven (in procent bbp): omvang van de (netto) totale sociale uitgaven vóór en na verrekening van vrijwillige private sociale uitgaven.

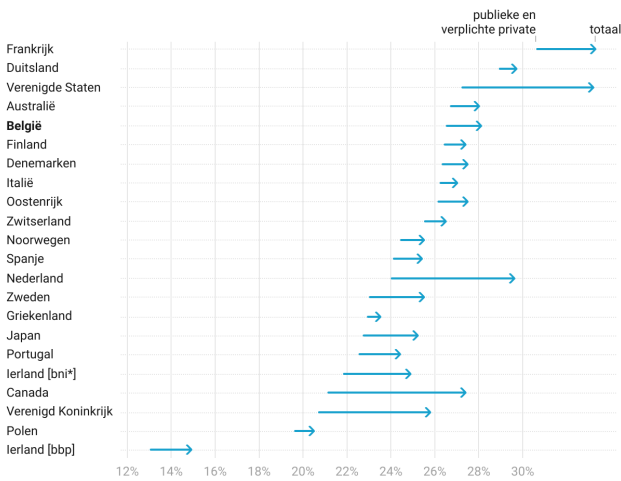


Cijfers 2019. Geen opsplitsing mogelijk in pensioenuitgaven opgebouwd via verplichte private dan wel vrijwillige private verzekering in Zwitserland.

Grafiek: Denktank Minerva @matthias_somers • Bron: OECD Social Expenditure Database; eigen berekeningen • Gecreëerd met Datawrapper

10 Impact vrijwillige private sociale uitgaven

Impact van de vrijwillige private sociale uitgaven op de omvang van het totaal van de publieke en private sociale uitgaven (in procent bbp).



Cijfers 2019. Geen opsplitsing mogelijk in pensioenuitgaven opgebouwd via verplichte private dan wel vrijwillige private verzekering in Zwitserland. Grafiek: Denktank Minerva @matthias_somers • Bron: OECD Social Expenditure Database; eigen berekeningen • Gecreëerd met Datawrapper

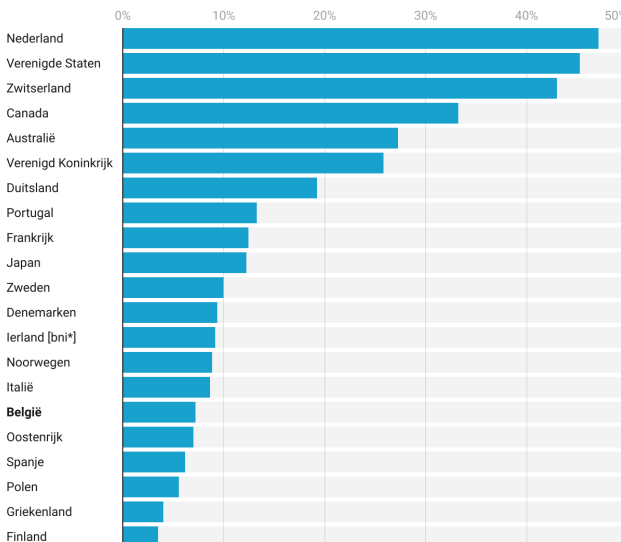
10). De internationale rangschikking van de omvang van de sociale uitgaven wordt dan ook weer danig door elkaar geschud wanneer we ook rekening houden met deze uitgaven (cf. grafiek 9): ook Nederland springt nu over België.

De kost van het sociaal beleid: elke cent telt

We hebben gezien in welke mate enkel kijken naar de bruto rechtstreekse publieke sociale uitgaven misleidend kan zijn wanneer we een antwoord willen geven op de vraag of een land in internationaal perspectief veel dan wel weinig uitgeeft in het nastreven van sociale doelstellingen. Deze maatstaf houdt immers geen rekening met a) de impact van de verschillende fiscale

11 Aandeel aanvullende sociale uitgaven

Aandeel van de aanvullende sociale uitgaven (fiscale kost belastingvoordelen met sociale doelstelling en verplichte en vrijwillige private sociale uitgaven) in totale sociale uitgaven.



Cijfers 2019. Grafiek: Denktank Minerva @matthias_somers • Bron: OECD Social Expenditure Database; eigen berekeningen • Gecreëerd met Datawrapper

behandeling van sociale inkomens in verschillende landen; b) de omvang van de toegekende belastingvoordelen voor private sociale uitgaven; c) de private sociale uitgaven die door de overheid worden opgelegd; en d) de vrijwillige private sociale uitgaven.

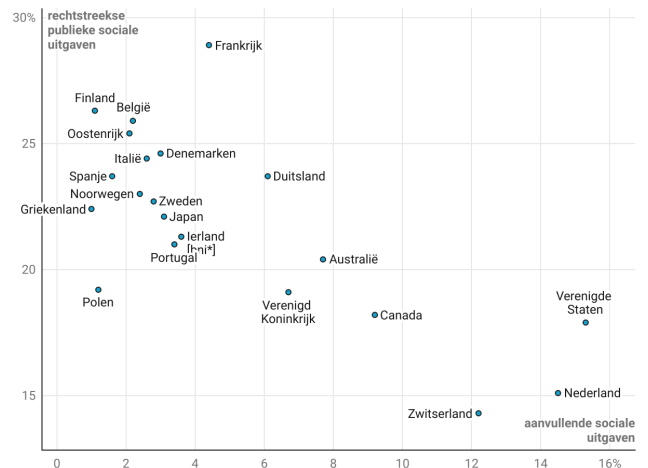
De totale omvang van wat we de aanvullende sociale uitgaven kunnen noemen (toegekende sociale belastingvoordelen en private sociale uitgaven) kan immers sterk oplopen, en het zijn precies de landen met de laagste rechtstreekse publieke sociale uitgaven waar deze aanvullende sociale uitgaven een veel groter gewicht in de schaal moeten werpen. In het Verenigd Koninkrijk, Australië en Canada zijn de aanvullende sociale uitgaven goed voor een kwart tot een derde van de totale sociale uitgaven; in Zwitserland, de Verenigde Staten en Nederland wordt zelfs veertig tot vijftig procent van de kost van het sociaal beleid gedragen door deze aanvullende, al dan niet verplichte systemen (cf. grafiek 11).

De som van de fiscale kost van de belastingvoordelen en de private sociale uitgaven bedraagt maar liefst vijftien procent van het bbp in de Verenigde Staten en in Nederland, meer dan twaalf procent in Zwitserland, en meer dan negen procent in Canada. Australië besteedt bijna acht procent van zijn bbp aan deze uitgaven, het Verenigd Koninkrijk bijna zeven procent. Ter vergelijking: in België blijven deze kosten beperkt tot iets meer dan twee procent van het bbp, maar hier liggen de rechtstreekse publieke sociale uitgaven navenant hoger (cf. grafiek 12).

Wanneer we wel rekening houden met deze aanvullende financieringsvormen van sociale uitgaven, en zo een vollediger beeld krijgen van de werkelijke omvang van de sociale uitgaven in een land, en dus van de 'kost' van

12 Publieke en aanvullende sociale uitgaven

Omvang (in procent bbp) van de netto rechtstreekse publieke en de aanvullende sociale uitgaven (fiscale kost belastingvoordelen, en verplichte en vrijwillige private sociale uitgaven).



Cijfers 2019. Grafiek: Denktank Minerva @matthias_somers • Bron: OECD Social Expenditure Database; eigen berekeningen • Gecreëerd met Datawrapper

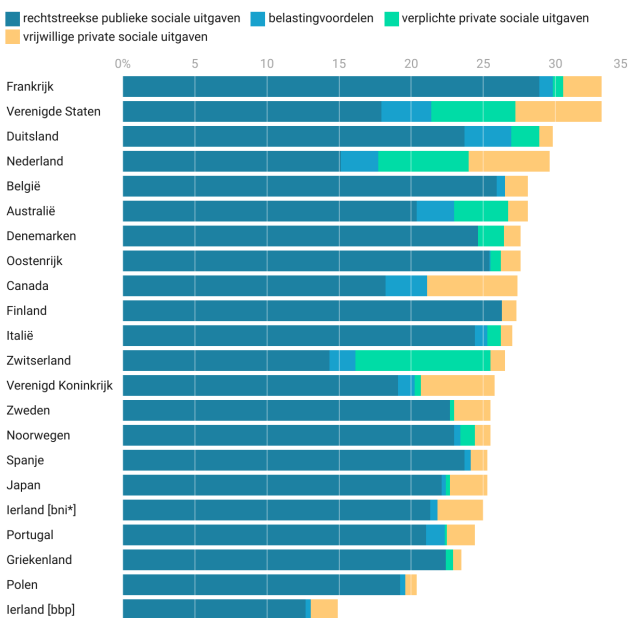
het sociaal beleid in dat land, zien we dan ook sterke verschuivingen in internationale rangschikkingen.

Frankrijk blijft weliswaar aan kop staan, maar België zakt naar een vijfde plaats (waarbij minder dan één procentpunt van het bbp de nummers vijf tot en met tien op de ranglijst van elkaar scheidt: cijfers na de komma). Nederland, dat wanneer we enkel naar de bruto rechtstreekse publieke sociale uitgaven keken haast helemaal onderaan op plaats twintig van de rangschikking te vinden was, klimt op naar een vierde plaats, met sociale uitgaven die anderhalf procentpunt méér bedragen dan in België (in plaats van twaalf procentpunt minder). De Verenigde Staten klimmen zelfs van een negentiende plaats naar een tweede plaats, met een niveau van sociale uitgaven dat in 2019 slechts nul komma één procentpunt lager lag dan koploper Frankrijk (cf. grafiek 13).

Wanneer we het totaalplaatje bekijken, en rekening houden met de specifieke financiële en fiscale organisatie van het sociaal beleid in een land zoals dat vorm krijgt in de interactie van publieke en private spelers, dan zien we dat de omvang van de Belgische sociale uitgaven helemaal niet opmerkelijk hoog is. Onze buurlanden Frankrijk, Duitsland en Nederland geven allen meer uit aan het nastreven van sociale doelstellingen.

13 Totale sociale uitgaven naar financieringstype

Omvang (in procent bbp) van de netto totale sociale uitgaven naar financieringstype.



* Cijfers 2019. Geen cijfers over belastingvoordelen ten gunste van private pensioenopbouw beschikbaar voor Japan. Geen opsplitsing mogelijk in pensioenuitgaven opgebouwd via verplichte private dan wel vrijwillige private verzekering in Zwitserland.

Grafiek: Denktank Minerva @matthias_somers • Bron: OECD Social Expenditure Database; eigen berekeningen • Gecreëerd met Datawrapper

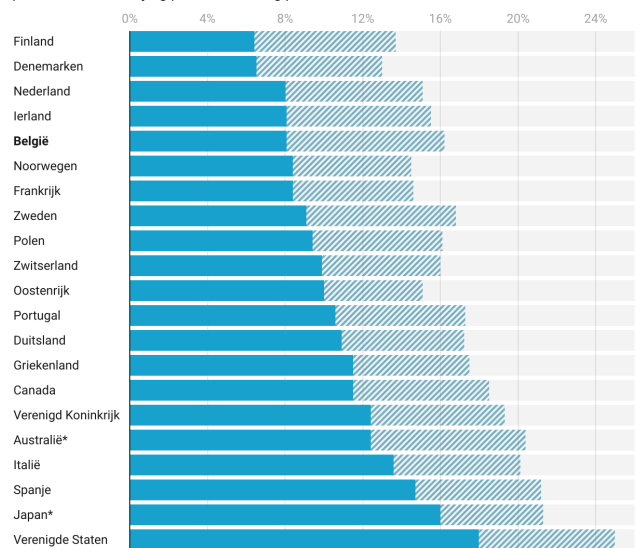
gen, net zoals de Verenigde Staten. Wél doen die verschillende landen dat elk op een heel eigen wijze, waarbij zeker de Verenigde Staten en Nederland (net zoals Zwitserland), elk op hun manier, zeer sterk de nadruk leggen op de rol van private spelers in de financiële organisatie van het sociaal beleid, terwijl die rol in België relatief beperkt blijft, precies omdat de overheid hier een grotere rol op zich neemt.****

Sociale uitgaven, sociale uitkomsten?

Dat een land meer of minder middelen besteedt aan sociaal beleid, wil natuurlijk nog niet zeggen dat die middelen meer of minder efficiënt worden ingezet: geld vrijmaken in het nastreven van sociale doelstellingen is één zaak, die doelstellingen ook effectief behalen een andere. Het meten van de efficiëntie en de effectiviteit van de sociale uitgaven is echter een bijzonder moeilijk vraagstuk, dat we hier ook niet zullen proberen te beantwoorden. Voor we in de komende delen van dit onderzoeksproject de focus verleggen naar de gezondheidszorg, waarbij we niet om de vraag heen zullen kunnen hoe effectief de gezondheidszorgsystemen in de verschillende landen zijn, kunnen we nu al wel stellen dat bescherming bieden tegen armoede een minimumvereiste van een afdoende sociaal beleid lijkt te zijn: bescherming bieden tegen armoede, ook in tijden

14 Omvang van de armoede

Aandeel van de bevolking met een inkomen (na belastingen en sociale transfers) lager dan vijftig procent en tussen vijftig procent en zestig procent van het mediaan inkomen.



Cijfers 2019. Voor Australië en Japan: cijfers 2018. Inkomens berekend op huishoudniveau en aangepast aan de grootte van het huishouden.

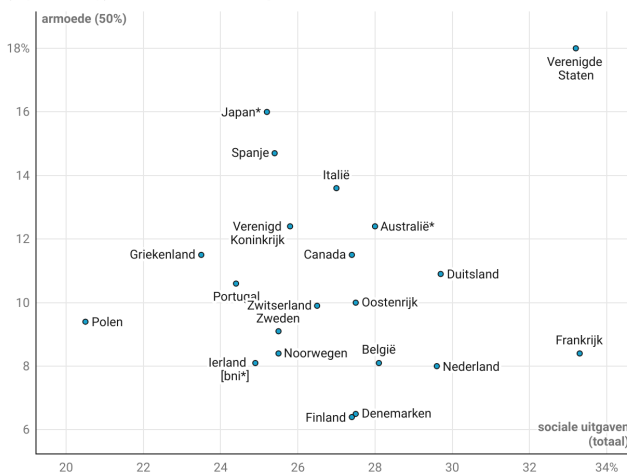
Grafiek: Denktank Minerva @matthias_somers • Bron: OECD Income Distribution Database • Gecreëerd met Datawrapper

**** Het kader van de Europese begrotingsregels oefent druk uit op de politieke en maatschappelijke keuze om de fiscale kost van het sociaal beleid te verschuiven tussen de publieke en de private sector: de manier waarop de fiscale regels opgesteld zijn en geïnterpreteerd worden, duwt landen met een groter begrotingstekort of een hogere schuldgraad richting het afbouwen van publieke uitgaven, en dus tot het verschuiven van sociale uitgaven van de publieke sector naar de private sector.

van sociale nood, is een *noodzakelijke*, maar geen *vol-doende* voorwaarde voor een geslaagd sociaal beleid.

15 Armoede en sociale uitgaven

Aandeel van de bevolking met een inkomen onder de armoedegrens (50% mediaan) en omvang (in procent bbp) van de totale sociale uitgaven.



Cijfers 2019. Voor Australië en Japan: armoedecijfers 2018. Grafiek: Denktank Minerva @matthias_somers • Bron: OECD Social Expenditure Database; OECD Income Distribution Database; eigen berekeningen • Gecreëerd met Datawrapper

Op grafiek 14 zien we hoe de verschillende landen scoren op het vlak van bescherming tegen armoede. Helemaal onderaan vinden we de Verenigde Staten terug, waar liefst achttien procent van de bevolking moet rondkomen met een inkomen dat, na belastingen en sociale transfers, minder dan de helft bedraagt van het mediaaninkomen in dat land; een kwart van de Amerikaanse bevolking moet het doen met een inkomen dat lager ligt dan zestig procent van de mediaan. Verder vinden we in de onderste helft van de rangschikking, met de hoogste armoedecijfers, ook de Angelsaksische landen Australië, het Verenigd Koninkrijk en Canada terug, Japan, en de Zuid-Europese landen Spanje, Italië, Griekenland en Portugal. Ook in Duitsland moest in 2019 meer dan tien procent van de bevolking het roeien met een inkomen dat lager is dan de helft van het mediaaninkomen.

De Noordse landen Finland en Denemarken staan daarentegen helemaal bovenaan de rangschikking, met de laagste armoedecijfers: het aandeel van de bevolking in (diepe) armoede is er maar een derde zo groot als in de Verenigde Staten. In Nederland, Ierland en ook België leeft acht procent met een inkomen onder deze armoedegrens. Nog eens acht procent moet het in België doen met een inkomen dat weliswaar meer dan de helft van de mediaan bedraagt, maar lager ligt dan zestig procent. België slaagt er dus beter in dan veruit de meeste landen om mensen te beschermen tegen diepe armoede, maar een iets groter aandeel van de bevolking dan in sommige andere landen moet rondkomen met een inkomen dat hen wel boven die armoedegrens tilt,

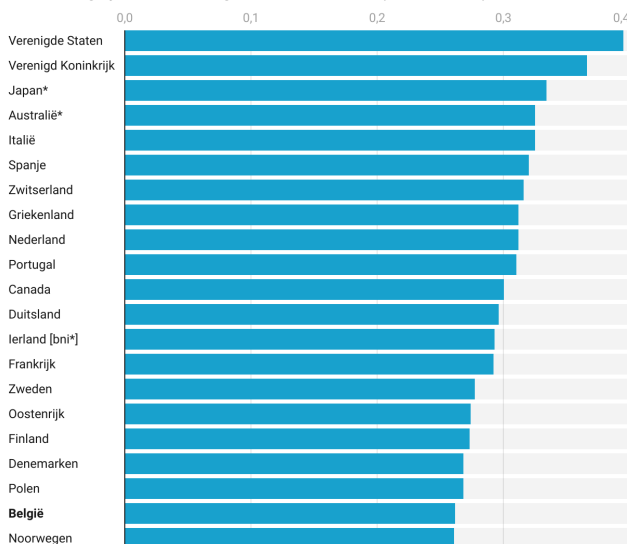
maar hen nog niet laat aansluiten bij de middenklasse, met een inkomen boven de zestig procent van het mediaaninkomen.

Met eenzelfde omvang van sociale uitgaven kunnen dus heel andere sociale uitkomsten bereikt worden. We zagen eerder dat Frankrijk en de Verenigde Staten zo goed als evenveel uitgeven aan het nastreven van sociale doelstellingen: in beide landen leggen de totale sociale uitgaven beslag op goed één derde van het bbp (cf. grafiek 15). Maar terwijl in de VS achttien procent van de bevolking in (diepe) armoede leeft, ondanks de grote omvang van de sociale transfers, weliswaar in belangrijke mate via private weg, is dat in Frankrijk minder dan negen procent. We zien die verschillende uitkomsten voor een hele resem landen met gelijkaardige uitgavenniveaus: Nederland doet het op dit vlak beter dan Duitsland, België doet het een stuk beter dan Australië, Finland en Denemarken doen het fors beter dan Italië.

Ook op het vlak van inkomensongelijkheid (na belastingen en sociale transfers) zien we zeer verschillende patronen in de verschillende hoge-inkomenslanden (cf. grafiek 16). De Verenigde Staten voeren de ranglijst aan, met een zeer grote inkomensongelijkheid, en opnieuw zien we dat ook de overige Angelsaksische landen en de Zuid-Europese landen doorkliefd worden door relatief grote ongelijkheden, ook na verrekening van de impact van sociale transfers. Nederland en Zwitserland, de twee niet-Angelsaksische landen die wel in hoge mate steunen op private sociale transfers voor hun sociaal beleid, scoren op het vlak van ongelijkheid even goed (of slecht) als de Zuid-Europese landen. De Noordse landen vinden we dan weer helemaal onderaan de rangschikking terug, met de kleinste

16 Ongelijkheid

Inkomensongelijkheid na belastingen en sociale transfers (Gini-coëfficiënt).



Cijfers 2019. Voor Australië en Japan, cijfers 2018. Grafiek: Denktank Minerva @matthias_somers • Bron: OECD Income Distribution Database • Gecreëerd met Datawrapper

ongelijkheden. Ook België scoort op dit vlak zeer goed: alleen in Noorwegen is de inkomensongelijkheid na sociale transfers kleiner dan bij ons.

Minstens op het vlak van bescherming tegen armoede en het nastreven van een samenleving waarin de samenleving niet doorsneden wordt door al te schrijnende ongelijkheden zien we dus dat de *effectiviteit* van

het sociaal beleid niet recht evenredig is aan de *omvang* van de (totale) sociale uitgaven: hoe die sociale uitgaven worden gefinancierd, welke rol de publieke sector speelt en welke de private, en hoe die middelen worden ingezet, is — het zou vanzelfsprekend moeten zijn — ook van groot belang, net zoals de bredere maatschappelijke context waarin dit sociaal beleid gevoerd wordt en dat door dit sociaal beleid ondersteund wordt.

Matthias Somers is coördinator van Denktank Minerva.

Denktank Minerva is een onafhankelijke denktank binnen de brede progressieve beweging. Met scherpe opinies en sterke, onderbouwde studies wil Minerva de progressieve stem doen weerklinken in het maatschappelijke debat. Denktank Minerva houdt bestaande denkwijzen tegen het licht, en toont dat er concrete, haalbare, en wenselijke alternatieven zijn.

www.denktankminerva.be
info@denktankminerva.be
[@DenktankMinerva](https://twitter.com/DenktankMinerva)

