



**VERSLAG WERKGELEGENHEID
CONCURRENTIEVERMOGEN
2018-2019**

CRB

Deel 1, 2 en 3

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB





Verslag Werkgelegenheid-Concurrentievermogen 2018 – 2019

Inhoudsopgave van het Verslag Werkgelegenheid-Concurrentievermogen 2018 – 2019

Deel 1: Richtsnoeren om de sociaal-economische uitdagingen van België aan te gaan..... 7

1. Waar willen we naartoe? Economische beleidsdoelstellingen voor België	9
Blijven ijveren voor een meer welvarende samenleving.....	9
... op een duurzame manier	9
... in een context van grote veranderingen.....	10
2. Uitdagingen voor de Belgische economie	11
3. Werkzaamheden van de CRB om een antwoord op de uitdagingen te bieden.....	13
4. VWC - Overleg met de regering.....	14
5. VWC - Overleg met de Europese Commissie.....	14

Deel 2: De uitdagingen van de Belgische economie..... 17

Naar een meer innoverende economie (zowel inzake processen, producten en zakelijke modellen) door een betere valorisatie van R&D en een sterkere diffusie van bestaande technologieën 19

1. Waarom is dit een belangrijke uitdaging?	20
2. Essentiële factoren om de uitdaging aan te gaan	22
2.1 Een solide basis van competenties en kennis	22
2.2 Een voldoende sterke ondernemingsdynamiek	24
2.3 Toegang tot de buitenlandse markten en internationale openstelling	24

Naar een circulaire economie 27

1. Belang van de uitdaging	28
2. Essentiële factoren om de uitdaging aan te gaan	28
2.1 Een coherent overheidsbeleid	29
2.2 Nood aan vorming en opleiding.....	29
2.3 Nood aan veranderingen over de ganse waardeketen	29
Gebruik van gerecycleerde en alternatieve materialen	29
Ecodesign.....	29
Innovatie in de productiemethoden en businessmodellen	30
Wijziging van de consumentengewoonten.....	30
Afvalbeheer	30

Een sociaal en financieel houdbare sociale zekerheid 33

1. Waarom een belangrijke uitdaging?	34
Tendensen die impact hebben op financiële en sociale houdbaarheid van de sociale zekerheid	35
2. Factoren.....	37

Een betere afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt	41
1. Waarom is dit een belangrijke uitdaging?	42
2. Essentiële factoren om de uitdaging aan te gaan	44
2.1 Onderwijs en opleiding	44
Een contextgericht, kwaliteitsvol en inclusief onderwijs	44
Voortgezette opleiding die beantwoordt aan de uitdagingen van morgen	44
2.2 Arbeidsmarkt	45
Aangepaste en aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden	45
Een rechtvaardige arbeidsmarkt	45
Een mobiliteit die gelijke tred houdt met de sociaal-economische veranderingen	45
2.3 Migratie	45
 Een ontwikkeling van de consumentenprijzen en business-to-businessprijzen in lijn met de belangrijkste drie buurlanden	 49
1. Waarom is deze uitdaging belangrijk?	50
2. Essentiële factoren om de uitdaging aan te gaan	54
De al te concurrentiebeperkende effecten van bepaalde dienstenregelgevingen beperken	54
De middelen van de autoriteiten die belast zijn met het mededingingsbeleid verhogen	54
Het potentieel van de interne markt beter benutten	55
De productiviteitswinsten bevorderen	55
Efficiëntie van milieubelastingen en -subsidies (energie-klimaat-mobiliteit-circulaire economie)	55
 De energietransitie naar een koolstofarme economie, waarbij de bevoorradingszekerheid en concurrerende prijzen worden gewaarborgd	 59
1. Belang van de uitdaging	60
1.1 Broeikasgassen en luchtverontreiniging	60
1.2 Bevoorradingszekerheid	61
1.3 Energiekosten en energieprijzen	61
1.4 Traject van de transitie	62
2. Factoren die het mogelijk maken deze uitdaging aan te gaan	63
2.1 Energie-efficiëntie	63
2.2 Energiemix	63
2.3 Flexibiliteit van vraag en aanbod van elektriciteit	64
2.4 Energie-infrastructuur	65
2.5 Goede marktwerking	66
2.6 Onderzoek en ontwikkeling (O&O) en technologische en maatschappelijke innovatie	68
2.7 Financieringsmechanismen en toegang tot financiële middelen	69

Naar een duurzamere en vlottere mobiliteit	73
1. Belang van de uitdaging	74
Voor de economische welvaart van de samenleving	74
Voor het welzijn van de bevolking	75
Voor deze en toekomstige generaties	75
2. De transitie naar een duurzamere en vlottere mobiliteit doen slagen	75
2.1 Mobiliteitsvisie.....	75
2.2 Vervoersinfrastructuur	75
2.3 Multimodaliteit.....	76
2.4 (Para)fiscaliteit	76
2.5 Toegang tot de steden	76
2.6 Regelgevend kader	76
2.7 De financiering en het beheer van het openbaar vervoer.....	76
2.8 De verduurzaming van het voertuigenpark.....	77

Deel 3: Focussen over concrete principes en maatregelen om de sociaal-economische uitdagingen van België aan te gaan 79

Naar regelgeving die beleidsdoelstellingen realiseert tegen minimale kosten.....	81
1. Principes waaraan goede regelgeving moet beantwoorden	82
2. Hoe presteert België op dit vlak?.....	84
3. Enkele aanbevelingen voor een kwaliteitsvollere regelgeving	86
3.1 Engagement op hoog politiek niveau voor betere regelgeving en voor effectieve samenwerking binnen de federale overheid en met andere bestuurslagen	86
3.2 Representatieve overlegorganen tijdig consulteren en unanieme adviezen respecteren.....	86
3.3 Transparantie, zowel wat het regelgevingsproces als wat de openbaarheid van documenten betreft.....	87
3.4 Raad van State moet zijn rol kunnen spelen	87
3.5 Evidence based ex ante evaluatie van regelgeving	88
3.6 Ex post evaluatie van nieuwe en bestaande regelgeving.....	89
3.7 Verdere digitalisering, altijd met aandacht voor de minder digitaal geletterden	90
3.8 Een effectieve uitvoering en handhaving van regelgeving.....	91
Voortgezette opleiding.....	93
1. Een arbeidsmarkt die al onder druk staat	94
2. Een arbeidsmarkt in verandering.....	95
2.1 Kwalitatieve veranderingen	95
2.2 Kwantitatieve tekorten	96
3. Twee uitdagingen	97
4. Bijlage: Boordtabel van de voortgezette opleiding	101

De multimodaliteit verder ontwikkelen	105
Inleiding	106
Wat is multimodaliteit?	106
Een interfederale mobiliteitsvisie uitwerken	106
De samenwerking tussen de mobiliteitsactoren zo goed mogelijk begeleiden	106
Een databeleid dat ten dienste staat van de multimodaliteit	107
1. Meer multimodaliteit in het personenvervoer	107
1.1 Duurzame vervoersmodi aantrekkelijker maken voor de mobiliteitsgebruiker	107
1.1.1 Het openbaar vervoer een hoofdrol geven	107
Integratie en kwaliteitsverhoging in het belang van de gebruiker	107
Het spoor als kloppend hart	108
1.1.2 Meer aandacht geven aan de zachte mobiliteit	108
1.1.3 Naar een nieuw systeem dat inzet op het gebruik van duurzame mobiliteitsmodi en de bestaande regelingen vereenvoudigt	108
1.2 Het mobiliteitsbudget gebruiken en evalueren	109
1.3 Naar een (para)fiscaal kader dat duurzame mobiliteit en multimodaliteit bevordert	109
1.3.1 Vereenvoudiging, verduidelijking en harmonisatie van het (para-)fiscaal kader	109
1.3.2 Autofiscaliteit verschuiven van bezit naar gebruik	109
1.4 De combinatie van modi vereenvoudigen	110
1.4.1 Trein - zachte mobiliteit	110
1.4.2 Trein – andere openbare vervoersmodi	110
1.4.3 Openbaar vervoer – wagen	111
2. Meer multimodaliteit in het goederenvervoer	111
2.1 Meer overleg tussen de betrokken actoren	111
2.1.1 Overlegde procedures en regels voor het goederenvervoer per spoor	111
2.1.2 Een betere dienstverlening op het spoor	111
2.2 Beter beheer van de spoorinfrastructuur	112
2.2.1 Een betere benutting van de bestaande spoorcapaciteit	112
2.2.2 Meer investeringen in het onderhoud van de spoorinfrastructuur	112
2.2.3 Een langetermijnlogica die rekening houdt met economische ontwikkelingsmogelijkheden	112
2.3 Het goederenvervoer per spoor concurrentiëler maken	113
2.3.1 Een level playing field creëren voor de verschillende vervoersmodi	113
2.3.2 Het spoorvervoer op de kortere afstanden concurrentiëler maken	113
Energie-Klimaat	115
1. Kader	116
2. Langetermijnvisie, sociale dialoog en coördinatie van de verschillende bevoegdheidsniveaus	116
3. Energie-efficiëntie van gebouwen	117
3.1 Inventaris / kadaster inzake energie	117
3.2 De voorbeeldfunctie van de overheidsinstanties opleggen	117
3.3 Warmteproductie	117
3.4 Financiering van de energietransitie voor gebouwen	117
3.4.1 Derde-investeringsmaatschappij	117
3.4.2 Investeringsinstrument voor energierenovatie van overheidsgebouwen	118

Knelpunten voor de ontwikkeling van hogegroeiondernemingen in België	119
1. Kader	120
2. Problemen met doorgroei in België	120
3. Verklarende factoren	121
Financieringsbeperkingen versus risico-afkerigheid	121
Marktomgeving: zombiebedrijven	123
Conclusies	124
Naar efficiënte en inclusieve e-government	127
1. Gebruikers centraal plaatsen en multidisciplinaire aanpak	128
Publieke vertrouwen	128
Niet louter overlaten aan IT'ers	128
Betrokkenheid van stakeholders via panels, expertengroepen, enquêtes, infomomenten, participatiefora,	129
Duidelijke communicatie	129
Technology Assessment	129
2. De uitwisseling van data en de samenwerking tussen overheidsbesturen en -diensten	129
Gestandaardiseerde data-uitwisseling	130
Only once principe leidraad voor gegevensopvraging	130
Gedeelde infrastructuur en bouwstenen	130
Regionale en lokale verschillen inzake e-governmenttoepassingen	131
Internationale samenwerking en data-deling	131
3. Digitale inclusie prioritair behandelen	131
Gerichte maatregelen voor kwetsbare doelgroepen	132
Voldoende begeleiding	132
Publieke dienstverlening toegankelijk voor iedereen	132
4. Bijzondere aandacht voor de marktwerking	133
Eerlijke concurrentie en duidelijke afspraken	133
Uniforme dienstverlening	133
Investeren in eigen IT-capaciteit en -expertise	133
Innovatiedifusie	134
5. Strategisch actieplan voor open overheidsdata	134
Waardecreatie door overheidsdata	134
Meer transparante overheid	134
Zelf aan de slag met gebruikersdata	134
Duidelijke gestructureerde metadata	135
Beter zicht op social-economische uitdagingen	135
6. Aandacht voor cybersecurity op alle niveaus	135

Deel 1:
Richtsnoeren om de sociaal-economische uitdagingen van België
aan te gaan

Inleiding

Het Verslag Werkgelegenheid-Concurrentievermogen (VWC) wordt opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de werknemers- en de werkgeversvertegenwoordigers die zitting hebben in de CRB.

Het wordt uitgebracht in het kader van de wet tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen (BS, 29 maart 2017, blz. 42357-42362), dat voorziet in een verslag over de structurele aspecten van het concurrentievermogen en de werkgelegenheid, hetwelk zo nodig voorstellen tot verbetering formuleert. Het weerspiegelt de consensus binnen de CRB ingevolge een dialoog die de leden al jaren voeren over de analyse van de sociaal-economische beleidsmaatregelen¹. Met het nieuwe regeerakkoord in het vooruitzicht, hebben de leden van de CRB gemeenschappelijke prioritaire uitdagingen willen identificeren die moeten worden aangegaan.

Het vertrekpunt van de werkzaamheden is een gemeenschappelijke definitie van het concurrentievermogen als het vermogen van een economie om, even snel als of sneller dan in landen met een vergelijkbare structuur (Duitsland, Nederland, Frankrijk), de levensstandaard van haar inwoners te verbeteren en hun een hoge werkgelegenheidsgraad en een hoog niveau van sociale samenhang te bezorgen op een duurzame manier, d.w.z. zonder het externe evenwicht te verstoren en daarbij de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, de milieuduurzaamheid en de stabiliteit van het financiële systeem te verzekeren.

Uitgaande van deze definitie hebben de leden in een eerste fase de grote sociaal-economische beleidsdoelstellingen geïdentificeerd die noodzakelijk zijn om een welvarende en duurzame samenleving tot stand te brengen (zie punt 1). De leden van de CRB willen deze doelstellingen bereiken in permanente dialoog met de overheid, die over tal van economische beleidshefbomen beschikt.

In een tweede fase (zie punt 2), op basis van een evaluatie van de prestaties van België op het vlak van deze doelstellingen (zie voor meer details de nota's over de stand van zaken m.b.t. de economische beleidsdoelstellingen – [nota 1: Levensstandaard, sociale cohesie en financiële houdbaarheid CRB-CCE 2018-3264 VWC 2-4](#) – [nota 2: Milieuduurzaamheid \(CRB 2019-0711\)](#)) en rekening houdend met de grote maatschappelijke en technologische veranderingen waarmee België - net als de rest van de wereld - geconfronteerd wordt, hebben de leden van de CRB een aantal belangrijke uitdagingen voor de Belgische economie geïdentificeerd die volgens hen prioritair moeten worden aangepakt door de federale en regionale overheden.

Ten slotte, om al die uitdagingen aan te gaan, kunnen diverse factoren worden geactiveerd. In het kader van zijn analyse heeft de Raad in dit Verslag (zie punt 3) een diepgaander onderzoek gewijd aan sommige van die factoren die moeten worden gemobiliseerd om de genoemde uitdagingen aan te gaan. Voor elke factor stelt een "focus" concrete sociaal-economische beleidsmaatregelen voor die moeten worden genomen en/of beginselen voor de tenuitvoerlegging ervan. De bedoeling is wel

¹ Voor die dialoog hebben de leden zich kunnen baseren op documentatienota's van het secretariaat. Deze nota's dragen bij tot de ontwikkeling van een gemeenschappelijk analysekader dat het mogelijk maakt de belangen van de werknemers en de werkgevers uit te drukken in de vorm van uitdagingen voor het economisch beleid. Ze zijn gepubliceerd op de website van de CRB.

degelijk maatregelen en/of begeleidende beginselen te identificeren die de volgende (met name federale) regering in haar regeringsverklaring zou kunnen opnemen.

1. Waar willen we naartoe? Economische beleidsdoelstellingen voor België

Blijven ijveren voor een meer welvarende samenleving...

Een welvarende samenleving is in staat om de levensstandaard van haar bevolking minstens te doen evolueren zoals in vergelijkbare landen. Dit vereist een dynamische ondernemingsomgeving waarin het mogelijk is voldoende rijkdom te creëren om de behoeften van haar bevolking (op het vlak van huisvesting, volksgezondheid, veiligheid, individuele behoeften waarmee elkeen zijn eigen levenswijze kan ontwikkelen of collectieve behoeften...) te financieren.

Dit is evenwel niet voldoende. Het is tevens belangrijk dat gestreefd wordt naar een sterke sociale inclusie waarbij iedereen, zonder discriminatie, de vruchten van de economische groei kan plukken en op een volwaardige manier kan deelnemen aan de maatschappij.

Werk is hiervoor een belangrijke sleutel. Via de lonen vindt immers een belangrijke verdeling van de welvaart plaats. Bovendien is werk in onze maatschappij voor veel mensen ook een manier van zelfrealisatie. Er moet dan ook worden gestreefd naar een maatschappij waarin zoveel mogelijk mensen aan het werk zijn, maar tegelijk moet erover worden gewaakt dat de kwaliteit van de jobs hoog blijft (bv. de mogelijkheid om arbeid en privéleven te combineren, arbeidsorganisatie...).

Concreet betekent dit dat de lonen moeten toelaten om een waardig leven te leiden, dat de loonspanning aanvaardbaar is en dat er geen discriminatie tussen mannen en vrouwen bestaat; ook het evenwicht tussen werk en privéleven en zorgtaken vraagt de nodige aandacht; de sociale dialoog moet toelaten om werknemers inspraak te geven over de nodige transitie en de impact hiervan op de arbeidsomstandigheden; en wat de arbeidsovereenkomsten betreft, dient een evenwicht te worden gevonden tussen de voorkeuren en zekerheden voor werknemers en de mogelijkheid voor werkgevers om wendbaar te kunnen inspelen op wijzigende marktomstandigheden. Naast werk spelen ook de sociale zekerheid en kwaliteitsvolle basisdiensten (zoals kinderopvang, mobiliteit, gezondheidszorg...) een belangrijke rol.

Het realiseren van een hoge levensstandaard en een sterke sociale inclusie staan natuurlijk niet los van elkaar. Een hoge levensstandaard zal het mogelijk maken om de sociale zekerheid en kwaliteitsvolle basisdiensten te financieren. Omgekeerd kan een sterke sociale inclusie bijdragen aan een hoge levensstandaard (bv. meer mensen aan het werk, een gezonde bevolking, een goed opgeleide bevolking... zorgen voor een hoger groeipotentieel). Beide doelstellingen zijn dan ook belangrijk en dienen daarom samen te worden nagestreefd.

... op een duurzame manier

Het is belangrijk dat een hoge levensstandaard en een sterke sociale inclusie niet alleen nu worden gerealiseerd, maar ook in de toekomst kunnen worden gegarandeerd. Het is met andere woorden belangrijk dat deze doelstellingen worden gerealiseerd zonder de welvaart van toekomstige generaties te hypothekeren. De volgende voorwaarden dienen hiertoe te zijn vervuld.

Ten eerste is het belangrijk dat de creatie van welvaart duurzaam is vanuit milieuoogpunt. Het leefmilieu heeft immers niet alleen een belangrijke invloed op de welvaart, maar bepaalt ook in belangrijke mate de mogelijkheden om voor de toekomstige generaties welvaart te creëren. Milieuduurzaamheid bestaat uit drie dimensies, nl. de uitputting van de natuurlijke hulpbronnen

vermijden en de biodiversiteit vrijwaren, de (gevolgen van de) klimaatverandering bestrijden² en de kwaliteit van het leefmilieu (lucht, water en bodem) bevorderen.

Ten tweede is het belangrijk dat de overheidsfinanciën gezond zijn, dat m.a.w. een traject van toenemende schulden en een te hoge schuldenlast worden vermeden. De overheidsfinanciën bepalen namelijk de ruimte die beschikbaar is voor publieke investeringen in infrastructuur, onderzoek en ontwikkeling..., welke bepalend zijn voor de groei van morgen. Daarnaast zijn gezonde overheidsfinanciën ook belangrijk om ons systeem van sociale bescherming te kunnen blijven handhaven. In een context van vergrijzende bevolking en medische vooruitgang, is dat een noodzakelijke voorwaarde opdat de toekomstige generaties vergelijkbare herverdelings- en verzekeringsmechanismen als de huidige generaties kunnen genieten zonder aan levensstandaard te moeten inboeten.

Ten derde is het belangrijk een accumulatie van de schuldenlast t.a.v. de rest van de wereld³ te vermijden. Deze schuldenlast zou de financiering van de Belgische economie (van de uitgaven van de gezinnen, de ondernemingen en de overheid) afhankelijk maken van de "goede wil" van de internationale financiële actoren. Wanneer deze laatsten van oordeel zijn dat het risico dat een land in gebreke blijft te groot is geworden, zou dit tot een stopzetting van de financieringen en tot potentieel ingrijpende en pijnlijke aanpassingen leiden, bv. tot een drastische terugdringing van de particuliere en openbare uitgaven omdat geen financiering wordt gevonden.

Ten slotte is het belangrijk om de financiële stabiliteit op lange termijn te garanderen. Grote financiële schokken zijn nefast voor zowel de individuen als de economie in haar geheel. In dat geval bestaat het risico dat de financiële instellingen hun kredietdiensten beperken, alsook de andere diensten die ze de economie verlenen. In extreme gevallen kan het betalingsmechanisme ineens storten, de productie teruglopen, de werkloosheid stijgen en de levensstandaard dalen. Om de stabiliteit van de financiële sector te verzekeren, is het cruciaal dat destabiliserende financiële ontwikkelingen buiten de financiële sector en toenemende risico's in andere sectoren van de economie worden geïdentificeerd om het gevaar van speculatieve zeepbellen of buitensporige schulden te minimaliseren.

... in een context van grote veranderingen.

Net zoals de rest van de wereld wordt ook de Belgische economie geconfronteerd met een aantal grote ontwikkelingen, zoals technologische ontwikkelingen (het begin van een nieuwe technologische cyclus, waar de digitalisering van de economie deel van uitmaakt), de verdere mondialisering, de klimaatverandering en de noodzakelijke verlaging van het koolstofgehalte van de economie, de demografische ontwikkelingen, waaronder met name de vergrijzing van de bevolking en de migraties.

² Om de klimaatverandering te bestrijden, hebben de belanghebbende partijen bij de Overeenkomst van Parijs zich ertoe verbonden de gemiddelde temperatuurstijging van de planeet op minder dan 2°C boven de pre-industriële niveaus te houden en al het mogelijke te doen om deze stijging te beperken tot 1,5°C ten opzichte van de pre-industriële niveaus. Van hun kant streven de Europese Unie en België, via zijn "Langetermijnvisie inzake duurzame ontwikkeling", ernaar hun emissies van broeikasgassen tegen 2050 met 80 tot 95% te verminderen in vergelijking met 1990. Binnen dat raam zal België zijn emissies uit de niet-ETS-sectoren tegenover 2005 moeten verminderen met 15% tegen 2020 en met 35% tegen 2030.

³ De accumulatie van een schuldenlast t.a.v. het buitenland resulteert uit de financiering van herhaalde onevenwichten op de balans van de lopende verrichtingen, een situatie waarin de uitvoer niet toereikend is om de invoer te financieren en bijgevolg externe financiering vereist.

Deze grote wereldwijde tendensen zullen onvermijdelijk gevolgen hebben voor de verwezenlijking van de nagestreefde grote doelstellingen en voor de manier waarop ons land deze zal kunnen bereiken. Ze houden zowel kansen als bedreigingen in voor de doelstellingen die we nastreven. Deze grote tendensen veranderen ons economisch, sociaal en milieuweefsel op zowel korte als lange termijn en brengen transformaties mee met gunstige effecten voor sommigen (de “winnaars”) en, als niets wordt ondernomen, met een negatieve impact voor anderen (de “verliezers”). De bekommernis is ervoor te zorgen dat de doelstellingen in de goede richting evolueren en dat “niemand langs de kant van de weg wordt achtergelaten”.

In deze context willen de leden van de CRB blijven ijveren voor een welvarende en duurzame samenleving. Met het oog hierop hebben ze een aantal uitdagingen voor de Belgische economie geïdentificeerd die worden beschreven in hoofdstuk 2.

2. Uitdagingen voor de Belgische economie

De door de CRB geïdentificeerde sociaal-economische doelstellingen zijn nog niet bereikt. Sommige ontwikkelingen gaan immers niet in de gewenste richting. Tal van elementen moeten worden verbeterd. Welke uitdagingen zouden de (federale en regionale) regeringen dus bij voorrang moeten aangaan?

Uitgaande van gemeenschappelijke bekommernissen en van een gedeelde diagnostiek over de sociaal-economische situatie van het land, heeft de aanpak van de CRB het mogelijk gemaakt de uitdagingen voor de Belgische economie te actualiseren: het gaat om de gemeenschappelijke prioritaire thema's die de leden van de CRB op de agenda van de volgende federale regering en van de regionale regeringen⁴ zouden willen vinden teneinde de situatie van ons land te verbeteren. Deze “belangrijkste uitdagingen voor de Belgische economie” zijn de volgende:

- Naar een meer innoverende economie (zowel inzake processen, producten en zakelijke modellen) door een betere valorisatie van R&D en een sterkere diffusie van bestaande technologieën.

In een veranderende sociaal-economische en technologische context en in het licht van de milieu-uitdagingen is het innovatievermogen van de economie van essentieel belang. Het biedt haar de instrumenten om zich zo goed mogelijk aan deze veranderingen aan te passen om waarde te blijven creëren, de sociale cohesie te waarborgen en antwoorden te bieden op de grote maatschappelijke uitdagingen, waaronder het leefmilieu. Dit omvat zowel innovatie als de verspreiding van innovatie tussen ondernemingen of sectoren.

Nochtans vertoont de Belgische economie op beide gebieden zwakke punten. Om die te verhelpen, moet ze zorgen voor de aanwezigheid van meer ondernemingen van voldoende kritische omvang die nieuwe kennis en innovaties creëren, alsook voor een omgeving waarin nieuwe technologieën zich goed kunnen verspreiden over de hele economie. Een solide kennisbasis (inclusief de nodige competenties), voldoende ondernemersdynamiek, toegang tot buitenlandse markten en internationale openheid zijn hiervoor cruciaal.

⁴ Voor de meeste uitdagingen hebben de leden besloten om zich te buigen over de factoren die tot de federale bevoegdheden behoren, maar ze kunnen het ook hebben over de factoren die regionale bevoegdheden zijn wegens de noodzakelijke samenhang tussen het beleid en de maatregelen van de verschillende regeringen, zoals inzake mobiliteit om de ontwikkeling van de multimodaliteit te bevorderen.

- Naar een circulaire economie

De transitie naar een circulaire economie - waarin de waarde van producten en materialen maximaal in stand wordt gehouden en de afvalproductie tot een minimum wordt beperkt - zal noodzakelijk zijn om de economische, milieugerelateerde en sociale uitdagingen aan te gaan. Op economisch vlak kan de transitie naar een circulaire economie een antwoord bieden op de sterke stijging van de vraag naar grondstoffen die we de jongste decennia waarnemen en die gevolgen heeft voor hun bevoorradingszekerheid en hun prijzen. Op milieuvlak moet ze het mogelijk maken de vernietiging van ecosystemen en de klimaatverandering aan te pakken, bijvoorbeeld door de winning van grondstoffen en de productie van emissies en afval te verminderen. Ten slotte kan de transitie nieuwe activiteiten genereren en de bestaande activiteiten reorganiseren, wat mogelijkheden in het leven roept voor de creatie van waarde en het scheppen van banen en in fine bijdraagt aan de versterking van de sociale cohesie.
- Een sociaal en financieel houdbare sociale zekerheid

Een adequate bescherming tegen inkomensverlies en armoede, ruime opportuniteiten voor elkeen op de arbeidsmarkt en een goed uitgebouwd maar financieel houdbaar stelsel van sociale zekerheid zijn fundamentele elementen voor de sociale cohesie. Naast het feit dat de sociale zekerheid een zekere inkomenszekerheid garandeert en een zekere bescherming biedt tegen armoede, vervult ze ook de functie van automatische stabilisator. Belangrijke tendensen hebben vandaag een impact op de financiële en sociale duurzaamheid van de sociale zekerheid. De ontwikkeling van de financieringsbasis en de impact van de vergrijzing van de bevolking op de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg behoren tot de belangrijkste. Technologische ontwikkelingen bieden mogelijkheden voor het scheppen van werkgelegenheid en groei, maar veranderen de vereiste vaardigheden en zijn van invloed op de afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De digitalisering en de deeleconomie zijn bronnen van nieuwe arbeidsvormen. De ontwikkeling van deze nieuwe arbeidsvormen, migratie, veranderingen in de gezinsstructuren en milieuveranderingen kunnen ook een impact hebben op de sociale en financiële houdbaarheid van de sociale zekerheid.
- Een betere afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt

De Belgische economie kampt met een structureel mismatchprobleem op de arbeidsmarkt. Enerzijds blijft het moeilijk om tal van arbeidsplaatsen in te vullen. Anderzijds blijven specifieke groepen van de bevolking van werk uitgesloten worden. Dit verschijnsel blijkt in België een ernstige rem op de economische activiteit en een bedreiging voor de sociale cohesie te vormen. Bovendien dreigt het nog te verergeren als gevolg van de technologische en demografische veranderingen en van de veranderingen die verband houden met de milieutransitie waaraan de economie het hoofd zal moeten bieden.
- Een ontwikkeling van de consumptieprijzen en business-to-businessprijzen in lijn met de belangrijkste drie buurlanden

Consumptieprijzen en business-to-businessprijzen die in de pas lopen met de drie belangrijkste buurlanden zijn van fundamenteel belang. Een snellere prijsontwikkeling in België dan in de referentielanden weegt door op de gezinskoopkracht en remt aldus de groei van de vraag en, bijgevolg, de economische groei af. Het hoge prijsniveau van sommige diensten die worden verbruikt door de exportbedrijven vormt een handicap voor hun kostencompetitiviteit. Er moet voor worden gezorgd dat de toekomstige productiviteitswinsten in de dienstensector alle economische actoren ten goede komen dankzij een betere werking van de markten.

- De energietransitie naar een koolstofarme economie, waarbij de bevoorradingszekerheid en concurrerende prijzen worden gewaarborgd

De energietransitie naar een koolstofarme economie moet het mogelijk maken de milieulimieten en milieuverbintenissen van België na te leven en tegelijkertijd energieprijzen te garanderen die competitief zijn voor de bedrijven die gevoelig zijn voor de energieprijzen en die concurreren met buitenlandse bedrijven en die betaalbaar zijn voor de burgers (en meer bepaald voor de minst begunstigde). De energietransitie en de keuzes van de regering met betrekking tot de energiemix moeten ook de bevoorradingszekerheid garanderen. Onder deze voorwaarden zal de transitie, in het kader van een mondiale economie, kunnen bijdragen tot de consolidatie van een duurzame samenleving en van economische activiteiten die kwaliteitsvolle banen en een groei van de toegevoegde waarde in de nationale economie garanderen.

- Naar een duurzamere en vlottere mobiliteit

België staat voor een grote uitdaging op het gebied van een duurzamere en vlottere mobiliteit. De (duurzame) bereikbaarheid van economische zones en woongebieden neemt voortdurend af, grotendeels als gevolg van de toegenomen verkeerscongestie. Files remmen de economische welvaart af en tasten het welzijn van de bevolking aan. Ze dragen bij tot de klimaatverandering en hebben een negatief effect op de kwaliteit van het milieu, die belangrijk is voor de volksgezondheid van de huidige en toekomstige generaties.

3. Werkzaamheden van de CRB om een antwoord op de uitdagingen te bieden

Welke factoren moeten worden gemobiliseerd om de geïdentificeerde uitdagingen aan te gaan?

In 2018-2019 heeft de CRB zich erop toegelegd om diverse factoren te verdiepen: de resultaten van die analyses zijn samengebracht in zes thematische focussen die concrete sociaal-economische beleidsmaatregelen die moeten worden genomen en/of de beginselen voor de tenuitvoerlegging ervan voorstellen. De bedoeling is wel degelijk maatregelen en/of begeleidende beginselen te identificeren die de volgende (met name federale) regering in haar regeringsverklaring zou kunnen opnemen. De analyse die hier van de factoren wordt gemaakt is niet volledig. De komende maanden zal de CRB zijn onderzoek voortzetten m.b.t. andere factoren, die aan bod zullen komen in de volgende Verslagen Werkgelegenheid- Concurrentievermogen.

- Naar regelgeving die beleidsdoelstellingen realiseert tegen minimale kosten
- Voortgezette opleiding
- De multimodaliteit verder ontwikkelen
- Energie-Klimaat
- Knelpunten voor de ontwikkeling van hogegroeiondernemingen in België
- Naar efficiënte en inclusieve e-government

4. VWC - Overleg met de regering

De gevolgde werklijnen en de uitgevoerde analyses door de leden van de CRB in het kader van de opstelling van het VWC werden opgenomen in het corpus van het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) van België.

In het kader van het “Europees Semester” (zie het volgende punt) dienen de lidstaten hun NHP elk jaar in de loop van april in bij de Europese Commissie. Het NHP is de stap die volgt op de Landverslagen die de Europese Commissie in de loop van februari publiceert en waarover bilaterale uitwisselingen met de lidstaten en met de sociale gesprekspartners plaatsvinden. Aan het einde van het proces van het Europees Semester vormen deze analyses de basis voor de landenspecifieke aanbevelingen die in de maand mei worden gepubliceerd met het oog op de goedkeuring ervan door de Europese Raad in juni. Het NHP van België bevat de structurele maatregelen die de afgelopen twaalf maanden door de federale regering en de regeringen van de gewesten en gemeenschappen zijn genomen. Deze maatregelen hebben een tweeledig doel: inspelen op de landenspecifieke aanbevelingen van de Europese Raad aan België en de doelstellingen van de Europa 2020-strategie inzake werk, O&O en innovatie, onderwijs en opleiding, energie en klimaat verwezenlijken en tegelijkertijd sociale insluiting waarborgen.

Aangezien deze materies hoofdzakelijk sociaal-economisch van aard zijn, is overleg met de sociale gesprekspartners onontbeerlijk en wordt het zelfs sterk aangemoedigd door de EC, die pleit voor hun actieve deelneming aan de opstelling van het NHP. Het is in dat kader dat de gemeenschappelijke bijdrage van de CRB en de NAR wordt gevraagd in de voorbereidende fase van het NHP ([advies 2019-0640](#)).

Dit jaar heeft het NHP de bijdrage van de CRB onderstreept door de door de Raad geïdentificeerde prioriteiten op te nemen evenals de 7 uitdagingen die moeten worden aangepakt om de belangrijkste economische beleidsdoelstellingen van België op het gebied van sociale cohesie, creatie van rijkdom, milieuduurzaamheid, houdbaarheid van de overheidsfinanciën en evenwicht op de lopende rekening te realiseren. Deze uitdagingen beantwoorden gedeeltelijk aan de Europese aanbevelingen. Daarom vormt deze valorisatie van de werkzaamheden van het VWC in het kader van het NHP zeker een meerwaarde: de regering kan zich immers op de gemeenschappelijke analyse van de leden van de CRB m.b.t. de economische beleidsdoelstellingen en de uitdagingen baseren om te antwoorden op de aanbevelingen van de EC.

Om de bijdrage van de CRB aan het NHP te optimaliseren, pleit de CRB voor een ontmoeting met de regering ter gelegenheid van de publicatie van het Landverslag van de EC. Deze ontmoeting zal het de CRB mogelijk maken, enerzijds, de gemeenschappelijke prioriteiten van de sociale gesprekspartners uit het VWC die volgens hem belangrijk zijn om in het NHP te worden opgenomen mee te delen aan de regering en, anderzijds, in dialoog te gaan met de regering op basis van een gedachtewisseling over de belangrijke en/of kritieke punten in het Landverslag waarop het VWC een bijzonder licht werpt.

5. VWC - Overleg met de Europese Commissie

Het Europees Semester, dat werd ingevoerd in 2010, maakt het de landen van de Europese Unie (EU) mogelijk hun economische beleidsmaatregelen het hele jaar door te coördineren en het hoofd te bieden aan de economische uitdagingen waarvoor de EU staat. Het heeft tot doel gezonde overheidsfinanciën te garanderen (buitensporige overheidsschulden te vermijden), buitensporige macro-economische onevenwichten in de EU te voorkomen, de structurele hervormingen voor de creatie van meer jobs en groei te ondersteunen en de investeringen te stimuleren. Het organiseert,

volgens een tijdschema, de jaarlijkse coördinatiecyclus van het sociaal-economisch en het begrotingsbeleid van de lidstaten.

Enkele jaren geleden werd tussen de CRB en de Europese Commissie een dialoog opgestart over het Europees Semester. De bedoeling van deze dialoog CRB-EC is de besprekingen met de leden van de CRB over het Landverslag en over de landenspecifieke aanbevelingen te beklemtonen en aan te moedigen tijdens de sleutelfasen van het Europees Semester.

Voor de leden van de CRB zijn deze ontmoetingen met de Europese Commissie belangrijk omdat ze deel uitmaken van een proces van gedachtewisseling over de standpunten die de Commissie verdedigt in het kader van haar landanalyse en van de aanbevelingsvoorstellen die ze in het voorjaar formuleert. Deze ontmoetingen bieden de Europese Commissie de gelegenheid om haar analyses te toetsen aan het standpunt van de sociale gesprekspartners over de verschillende thema's die in het Landverslag worden behandeld. De Europese deskundigen kunnen bijgevolg ook kennisnemen van de resultaten van de sociale dialoog die in ons land wordt gevoerd en van de werkzaamheden voor het VWC.

Sinds 2016 steunt deze dialoog deels op het VWC. Dit jaar werd het debat gestructureerd rond de 7 uitdagingen die de CRB heeft geïdentificeerd: de Europese Commissie heeft de analyseovereenkomsten tussen de CRB en de CE onderstreept en haar verslag toegelicht, meer bepaald m.b.t. de antwoorden erin in het licht van de beschouwingen, voorstellen en bekommernissen van de leden van de CRB die zijn verwoord in de uitdagingen.

Deel 2:
De uitdagingen van de Belgische economie

Naar een meer innoverende economie (zowel inzake processen, producten en zakelijke modellen) door een betere valorisatie van R&D en een sterkere diffusie van bestaande technologieën

1. Waarom is dit een belangrijke uitdaging?

De globalisering, de nieuwe technologische golf en nieuwe verwachtingen van de consument, met name op het gebied van gezondheidsbescherming, de toegenomen aandacht voor het milieu, de vraag naar meer gepersonaliseerde goederen en diensten... doen de verworven situaties van ondernemingen en de specialisaties van de economie wankelen.

Bedrijven die kunnen deelnemen in de nieuwe technologische golf (bv. door de ontwikkeling van nieuwe producten/processen, van nieuwe businessmodellen...) en een antwoord kunnen bieden op de veranderde consumentenbehoeften, zijn nog altijd in staat om hoge productiviteitswinsten te realiseren. Cijfers tonen inderdaad dat, ondanks de algemene vertraging van de productiviteitsgroei in heel wat ontwikkelde landen, de productiviteitsgroei van bedrijven op de wereldwijde technologiegrens in de XXI^e eeuw relatief robuust is gebleven (OECD, 2015)⁵. De nieuwe technologieën bieden dus nog altijd heel wat opportuniteiten voor de realisatie van baanbrekende innovaties die zorgen voor een sterke groei van de productiviteit en dus voor de creatie van welvaart. Dit laatste is niet alleen belangrijk voor de verhoging van de levensstandaard, maar ook voor de versterking van de sociale cohesie, o.a. dankzij het herverdelingssysteem. De verhoging van de creatie van welvaart maakt het immers mogelijk middelen vrij te maken die bijvoorbeeld kunnen worden aangewend om de groeiende uitgaven ten gevolge van de vergrijzing van de bevolking te financieren. Naast de creatie van welvaart bieden de nieuwe technologieën ook heel wat opportuniteiten voor de creatie van nieuwe jobs.

De snelle technologische ontwikkelingen brengen echter ook een aantal risico's mee op het vlak van inclusiviteit, aangezien gelijktijdig met de creatie van nieuwe activiteiten en jobs ook een aantal bestaande activiteiten en jobs verdwijnen en de nieuwe jobs vaak om een ander soort skills vragen. De ontwikkelingen negeren, is echter geen optie; ze zijn een gegeven en bedrijven die zich niet aanpassen en te ver achterop geraken, zijn gedoemd tot inkrimpen en zullen op termijn verdwijnen.

De geavanceerde economieën die de trein van de nieuwe technologische golf niet halen, zullen immers, in de context van de mondialisering, alsmaar meer concurrentie ondervinden van de minder geavanceerde economieën die een inhaalbeweging aan het maken zijn. Wanneer onvoldoende geïnnoveerd wordt, betekent dit dat kosten nog belangrijker zullen zijn voor het concurrentievermogen. Terzelfder tijd zullen de productiviteitswinsten er steeds kleiner zijn als gevolg van de uitdoving van de voorgaande technologische golf. Om kostenbesparingen te realiseren, zullen bedrijven toch trachten om verdere productiviteitswinsten te boeken, bv. door verder te automatiseren of door bepaalde delen van de waardeketen te verplaatsen naar locaties met lagere lonen of een hogere productiviteit. In deze context zullen de productiviteitswinsten zich ontwikkelen ten koste van de werkgelegenheid. Bijgevolg zal niet alleen het vermogen van deze economieën om hun welvaart te verhogen kleiner worden, maar zal ook de sociale cohesie alsmaar moeilijker houdbaar blijven. Naast het negatieve effect van de dalende werkgelegenheid zal immers ook een lagere economische groei wegens op de sociale cohesie, aangezien het hierdoor moeilijker wordt om de toenemende uitgaven in de sociale zekerheid te financieren.

Ten slotte kan innovatie ook een antwoord bieden op heel wat maatschappelijke uitdagingen. Ze is bv. de kern van het vermogen van de geavanceerde economieën om de doelstellingen inzake bestrijding van de klimaatverandering te bereiken en de uitputting van de hulpbronnen in aanmerking te nemen. Innovatie moet het mogelijk maken deze doelstellingen te halen met zo weinig mogelijk

⁵ Vooral de productiviteitsgroei van de grensbedrijven in de ict-sector was hoog: tussen 2001 en 2013 bedroeg deze jaarlijks gemiddeld 6,1%, tegenover 3,5% voor de grensbedrijven in niet-ict-sectoren (EC, 2017, blz. 20).

kosten voor de ondernemingen en de huishoudens. Extra kosten zouden de sociale ongelijkheden vergroten, met minder sociale cohesie tot gevolg, en het concurrentievermogen van de ondernemingen op de helling zetten. Daartegenover staat dat het tegemoetkomen aan de nieuwe verwachtingen van de consumenten, de ontwikkeling van nieuwe productietechnieken of nieuwe producten die kunnen bijdragen tot de strijd tegen de klimaatverandering of het hergebruik van grondstoffen een voordeel kunnen verschaffen aan de ondernemingen en economieën die bij de eersten zullen zijn om daar innoverende antwoorden op te bieden.

Samengevat kan worden gesteld dat het stimuleren van innovatie en de toepassing van nieuwe technologieën weliswaar geen voldoende, maar wel een noodzakelijke voorwaarde is voor de creatie van welvaart en de financiering van de energietransitie en van de sociale zekerheid.

We zien echter dat de toepassing van nieuwe technologieën heel ongelijk verdeeld is over de bedrijven (OECD, 2018, blz. 13). Nieuwe technologieën die de productiviteitsgroei aandrijven, lijken weliswaar te worden opgenomen door de wereldwijde grensbedrijven, maar de diffusie ervan naar andere bedrijven gebeurt niet automatisch. Dit fenomeen impliceert niet enkel een groot onbenut potentieel voor de creatie van welvaart, maar heeft ook implicaties voor de sociale cohesie. Werknemers in de topbedrijven gaan meer voordelen krijgen (bv. hogere lonen) dan hun collega's in de achterblijvende bedrijven, wat de ongelijkheid vergroot. Deze gebrekkige diffusie van innovatie wordt vaak (ten dele) toegeschreven aan een aantal structurele veranderingen in de dynamiek van het innovatieproces (de snelheid van de veranderingen, de toegenomen complexiteit van innovatie, het toenemende belang van schaal- en netwerkeffecten die bijdragen aan een 'winner-take-most-dynamiek'...), maar de verschillen in productiviteitsniveau tussen de grensbedrijven en de rest zijn in bepaalde landen toch sterker dan in andere, wat toch enig beleidspotentieel suggereert.

Een tweede vaststelling is dat de zogenaamde technologiegrensbedrijven verouderen, met een risico op minder radicale innovaties en dus minder sterke productiviteitswinsten (OECD, 2015, blz. 9). Bovendien wijzen Andrews et al. (2015) erop dat de meest productieve ondernemingen vaak een onvoldoende grote schaal bereiken. Dit is problematisch, want de bijdrage van de technologiegrensbedrijven wordt niet enkel bepaald door hun aantal, maar ook door hun schaal.

Wat de situatie in België betreft, wijzen De Mulder en Godefroid (2018) erop dat de meest productieve ondernemingen in de buurt van de Europese technologiegrens komen – en dus internationaal gezien tot de meest performante van hun bedrijfstak behoren – maar dat daarnaast een groot aantal ondernemingen ver onder het gemiddelde van hun branche uitkomen. Ze vinden tevens dat ook de productiviteitswinsten heel ongelijkmatig over de Belgische economie zijn gespreid en in belangrijke mate door de technologische grensbedrijven worden geboekt⁶. De diffusie van technologie is met andere woorden ontoereikend.

Ook de vernieuwing van de technologiegrensbedrijven lijkt een probleem. Er bestaan geen specifieke cijfers voor België, maar het aantal Yollies (Young Leading Innovators) is in Europa een stuk lager dan in de VS (Veugelers en Cincera, 2010). Bovendien is ook de opschaling van deze bedrijven kleiner. Werkzaamheden van de CRB over de sterk groeiende bedrijven hebben uitgewezen dat ook de schaalvergroting van ondernemingen een probleem is in België (cf. Sleuwaegen, 2016).

⁶ Tussen 1996 en 2016 bedroeg de gecumuleerde verandering van de TFP-groei in de grensbedrijven 48% en in de niet-grensbedrijven 19%. Met andere woorden, de TFP-groei in de grensbedrijven is bijna 29 procentpunt hoger dan in de niet-grensbedrijven. Dit verschijnsel van technologisch achterblijven is vooral duidelijk in de industrie.

Om voldoende productiviteitsgroei en werkgelegenheid te realiseren, zal het daarom belangrijk zijn om in te zetten op zowel 1) meer bedrijven, tevens van een voldoende grote schaal, die nieuwe kennis en radicale innovaties kunnen creëren en op die manier in staat zijn om de technologiegrens te verschuiven als 2) een betere diffusie van bestaande kennis en technologieën naar bedrijven (zowel uit de markt- als uit de niet-marktsectoren) onder de technologiegrens.

2. Essentiële factoren om de uitdaging aan te gaan

2.1 Een solide basis van competenties en kennis

Innovatie, zowel op de grens als de diffusie ervan, vereist een solide kennisbasis. Dit veronderstelt vooreerst dat adequate competenties aanwezig zijn.

Een eerste soort van belangrijke competenties betreft de management skills. De nieuwe technologieën vereisen immers vaak nieuwe structuren en een reorganisatie van de productie. Naudé en Nagler (2017) stellen dan ook dat in Duitsland de toenemende kloof tussen hoog- en laagproductieve bedrijven een weerspiegeling is van discrepanties in managementcapaciteiten. Ook Saia et al. (2015, blz. 16) vinden dat een hoger 'managerial capital'⁷ samengaat met hogere spillovers van de bedrijven op de grens.

Daarnaast zijn ook de skills van de (potentiële) werknemers cruciaal. Er is niet enkel nood aan onderzoekers, maar meer in het algemeen ook aan mensen met skills die belangrijk zijn voor innovatie, zoals digitale skills, technische skills, creativiteit, sociale competenties... Zoals wordt beschreven in uitdaging 2 is de beschikbaarheid van adequate competenties een belangrijke uitdaging voor België. Dit wordt bevestigd door de resultaten van de enquête betreffende de sterk groeiende ondernemingen die het secretariaat van de CRB en Statistics Belgium in 2018 uitvoerden: volgens de ondervraagden van deze enquête was het gebrek aan gekwalificeerd personeel een van de belangrijkste belemmeringen voor groei. Zoals ook wordt aangegeven in uitdaging 2, zullen opleiding en vorming dan ook cruciaal zijn.

Naast de beschikbaarheid van skills is ook de beschikbaarheid van kennis belangrijk, zowel voor de creatie van radicaal nieuwe innovaties als voor de diffusie van innovatie. Dit vereist investeringen, onder meer in fysieke infrastructuur. Nieuwe technologie wordt immers vaak belichaamd in het kapitaal dat werknemers gebruiken (Naudé en Nagler, 2017). Via investeringen in fysiek kapitaal verspreiden nieuwe technologieën zich dus doorheen de economie. Ook investeringen in onderwijsinfrastructuur zijn belangrijk voor de creatie van kennis. Het betreft investeringen in zowel gebouwen als de technische en digitale uitrusting die ervoor moeten zorgen dat scholen klaar zijn voor het onderwijs dat nodig is in een kenniseconomie. Maar investeringen zijn ook nodig in andere domeinen⁸.

⁷ Gemeten op basis van gegevens van de PIAAC-enquête, die peilt naar de skills van volwassenen.

⁸ In hun advies betreffende het Nationaal Pact voor Strategische Investerings (CRB 2017-2241) benadrukken de sociale partners het belang van investeringen in onder meer energie, mobiliteit en de digitale agenda, maar ook in gezondheid en gezondheidszorg, onderwijs, voortgezette opleiding, kinderopvangcentra of ook de actieve uitgaven voor de werkgelegenheid.

Er zijn niet enkel investeringen nodig in fysieke infrastructuur; in een kenniseconomie neemt ook het belang van niet-tastbare investeringen toe. Het betreft investeringen in op kennis gebaseerd kapitaal, zoals bedrijfsspecifieke skills, databases, design, ict-readiness..., maar ook investeringen in onderzoek en ontwikkeling (O&O). Deze laatste component vormt een belangrijke input in het innovatieproces, maar is tevens belangrijk voor de absorptiecapaciteit van een economie. Kennis kan immers vaak niet simpelweg worden overgedragen, en bijgevolg moet men vaak zijn eigen onderzoek verrichten alvorens de kennis in de onderneming kan worden geïntegreerd.

Hoge risico's, sunk kosten, marktonzekerheid, de onmogelijkheid om zich de resultaten van het onderzoek volledig toe te eigenen, positieve spillovereffecten... leiden echter tot lagere investeringen dan wat sociaal wenselijk is. Bovendien zorgen de hierboven reeds vernoemde structurele veranderingen in de dynamiek van het innovatieproces ervoor dat de belemmeringen voor de creatie en diffusie van onderzoek en innovatie nog groter worden. De rol van overheidsinterventie wordt in een dergelijke context nog belangrijker (EC, 2017, blz. 5 en 29).

De voorbije jaren werd ook duidelijk dat bedrijven zelfs voor bepaalde innovatieactiviteiten – waarvoor de wetenschappelijke en technologische onzekerheid in principe lager is en de mogelijkheden voor de uitvoerder om zich de onderzoeksresultaten toe te eigenen normaal gezien hoger is – toch belangrijke bottlenecks kunnen ondervinden in het nemen van een octrooi of de capaciteit om financiële middelen te vinden. Dit is in het bijzonder het geval voor marktcreërende innovaties, innovaties die cruciaal zijn om ervoor te zorgen dat de structurele transformatie van de economie in de richting gaat van meer productieve en meer kennisintensieve activiteiten, maar waar technologieën nog niet rijp zijn en de marktvoorwaarden mogelijk nog niet rijp zijn. De EC (2017) pleit naast publieke steun voor O&O ook voor ondersteuning van dit soort innovatieactiviteiten.

Publieke ondersteuning kan verschillende vormen aannemen: de overheid kan onderzoek aan universiteiten, in publieke kennisinstellingen... mee financieren, of ze kan private O&O ondersteunen. Een goed evenwicht tussen beide vormen zal nodig zijn. Verder is niet enkel de omvang van de publieke middelen die besteed worden aan O&O van tel, maar ook de kwaliteit ervan. Dit impliceert dat het design en de implementatie van de financieringstools belangrijk zullen zijn. Gezien het belang van nieuwe en jonge bedrijven voor radicale innovatie moet er bv. worden op gelet dat de steunmaatregelen jonge bedrijven niet benadelen ten opzichte van gevestigde ondernemingen (OECD, 2015, blz. 13 en 38). Voorts worden ook steunmaatregelen die de samenwerking tussen bedrijven en universiteiten stimuleren als relevant gezien voor het stimuleren van productiviteitsspillovers (Saia en al., 2015, blz. 23).

In België wordt het gros van de O&O-uitgaven uitgevoerd door de bedrijven, al moet wel worden opgemerkt dat de uitgaven sterk geconcentreerd zijn in een aantal grote bedrijven (voornamelijk dochterondernemingen van multinationals) en in een beperkt aantal branches; het aandeel van O&O door de publieke sector is relatief klein, maar wordt gecompenseerd door een vrij hoog peil van overheidssteun voor O&O. In haar Landverslag over België heeft de EC (2018) onderstreept dat de overheidssteun voor O&O veel sneller is gestegen dan de bedrijfsuitgaven voor O&O, wat vragen doet rijzen over de efficiëntie van de regelingen. Daarom hebben de sociale partners het Federaal Planbureau verzocht na te gaan in welke mate de bestaande steunmaatregelen bijkomende O&O-uitgaven garanderen.

De impact van overheidssteun voor O&O op de totale O&O-uitgaven is één iets. Maar daarnaast is het natuurlijk belangrijk dat deze investeringen ook economische resultaten opleveren. De relatief hoge O&O-intensiteit in België leidt alvast niet tot een hoog aandeel van hightech export - een groot deel van de omzet dat gerealiseerd wordt door nieuwe producten - of meer algemeen tot een sterke productiviteitsgroei. Het is belangrijk dat ook deze paradox onderzocht wordt; met andere woorden, wat is de oorzaak van het gebrek aan valorisatie van O&O in België?

2.2 Een voldoende sterke ondernemingsdynamiek

De aanwezigheid van een solide kennisbasis is belangrijk, maar niet voldoende. We constateren immers dat de aanzienlijke investeringen in de ontwikkeling van kennis die in tal van ontwikkelde landen (en ook in België) werden uitgevoerd niet altijd een rechtstreeks effect op de economische groei en op de jobcreatie hebben gehad. Sommige belemmeringen beletten blijkbaar de omzetting van deze kennis in een winstgevende activiteit en hinderen op die manier de transformatie van de economie in de richting van sectoren die een sterke productiviteitsgroei kennen.

Het gebrek aan ondernemingszin wordt in het algemeen als een belangrijke belemmering beschouwd. Ook al worden beslissende innovaties uitgevoerd in zowel gevestigde als nieuwe ondernemingen, vaak wordt ervan uitgegaan dat deze laatste een comparatief voordeel hebben inzake commercialisering van de radicale innovatie. De ondernemingen die surfen op een bestaande technologische golf zijn meer geneigd om incrementele verbeteringen aan te brengen bij het begin van een nieuwe golf (OECD, 2015, blz. 35). Dit strookt met de vaststelling dat de ondernemingen die zich op de technologische grens bevinden gewoonlijk jonger zijn dan gemiddeld. Daarom is het belangrijk dat voldoende innoverende bedrijven worden opgericht. Bovendien heeft de komst van nieuwe ondernemingen een grote impact op de concurrentiedruk waaraan de bestaande ondernemingen (en ook die welke zich onder de technologische grens bevinden) zijn onderworpen en dus op hun innovatiebereidheid. Uit cijfers blijkt dat de prestaties van België inzake oprichting van nieuwe ondernemingen zwak zijn (zie o.m. Dumont en Kegels, 2016).

Het is vervolgens belangrijk dat jonge bedrijven ook voldoende opschalen (OECD, 2015, blz. 9). Ook op dit vlak kan het beter in België (cf. supra). Een studie in opdracht van de CRB over HGO's identificeerde een aantal factoren die belangrijk zijn voor opschaling. Zo werd gewezen op het belang van (management)skills: het opleidingsniveau en de leiderschapservaring van de ondernemer hebben een positieve invloed op de intentie om te groeien en helpen bij het realiseren van de groei-intenties. Daarenboven is er ook nood aan een institutioneel kader dat ervoor zorgt dat productiefactoren bewegen naar de meest productieve bedrijven en niet blijven vastzitten in zogenaamde zombiebedrijven; er is ook nood aan een kwaliteitsvolle infrastructuur, en in het bijzonder ict-infrastructuur lijkt belangrijk voor groeibedrijven; ten slotte werd ook gewezen op het belang van gepaste financiering voor groeibedrijven (zie focus) en op de mogelijkheden om te internationaliseren (zie punt 1.2.3). In eerdere adviezen van de CRB⁹ werd ook al vaak gewezen op de complexiteit van het overheidsinstrumentarium en op het gebrek aan efficiëntie ervan.

2.3 Toegang tot de buitenlandse markten en internationale openstelling

De internationalisering van onze eigen ondernemingen (via de export, de investeringen, de samenwerking in het buitenland of de deelname aan buitenlandse waardeketens) en de openstelling voor buitenlandse ondernemingen (via de import, de buitenlandse investeringen enz.) zijn belangrijk voor de innovatie.

⁹ Zie bv. het advies rond ondernemerschap (CRB 2011-0920) of het advies betreffende het versterken van kennisuitwisseling tussen de onderzoekswereld en het bedrijfsleven (CRB 2009-0935).

Vooreerst creëert internationale openstelling internationale concurrentie. Dit is een belangrijke stimulerende factor, zowel om te experimenteren met radicaal nieuwe ideeën als om de bestaande innovaties te absorberen (diffusie van innovatie).

Voorts leidt internationalisering tot de verspreiding van nieuwe kennis en technologieën tussen de landen. Openstelling voor handel en buitenlandse directe investeringen (BDI) zorgen ervoor dat bedrijven in contact komen met kennis en knowhow van de beste buitenlandse en binnenlandse bedrijven. Bedrijven kunnen 'leren' van concurrerende internationale bedrijven, maar zelfs nog meer van bedrijven uit de globale waardeketen (leveranciers en klanten) (OECD, 2015, blz. 36). Ook de circulatie van personen – in het bijzonder van hooggeschoolde individuen – kan kennisstromen tussen landen stimuleren. Een deel van de nieuwe kennis is immers niet zomaar codificeerbaar, maar zit in de 'hoofden' van de onderzoekers (cf. eerdere werkzaamheden van de CRB rond industry-science links).

Ten slotte heeft internationalisering een impact op de inkomsten uit innovatie. Om de innovatiekosten te recupereren, is het belangrijk dat de markt voldoende groot is (wat vaak alleen mogelijk is dankzij internationalisering).

Zoals veel andere kleine landen heeft België een zeer open economie, die ook wordt gekenmerkt door een grote aanwezigheid van multinationale ondernemingen. Volgens de NBB (2017) zou België evenwel meer voordeel kunnen trekken van het grotere dynamisme van sommige buitenlandse markten en meer bepaald van de opkomende landen.

Bibliografie

ANDREWS, D., C. CRISCUOLO en P.N. GAL (2015), Frontier Firms, Technology Diffusion and Public Policy: Micro Evidence from OECD Countries, OECD Productivity Working Papers, 2015-02, OECD Publishing Paris.

DE MULDER, J. en H. GODEFROID (2018), De vertraging van de productiviteit: bevindingen en poging tot verklaring, Economisch Tijdschrift NBB, december 2018 (nog te verschijnen).

EC (2017), The Economic Rationale for Public R&I Funding and its Impact, Policy Brief Series.

NAUDÉ, W. en P. NAGLER (2017), Technological Innovation and Inclusive Growth in Germany, IZA Institute of Labour Economics, Discussion Paper No. 11194.

OECD (2015), The future of productivity, OECD Publishing, Parijs.

OECD (2018), Opportunities for all, A framework for policy action on inclusive growth, OECD Publishing, Parijs.

SAIA, A., D. ANDREWS en S. ALBRIZIO (2015), Productivity spillovers from the Global Frontier and Public Policy: Industry-Level Evidence, OECD Economics Department Working Papers, No. 1238, OECD Publishing, Parijs.

VEUGELERS, R. en M. CINCERA (2010), Europe's missing yollies, Bruegel Working Papers.

Naar een circulaire economie

1. Belang van de uitdaging

De transitie naar een circulaire economie biedt een antwoord op een aantal uitdagingen op economisch, milieu- en sociaal vlak. Zo zien we dat de vraag naar grondstoffen de afgelopen decennia exponentieel is toegenomen. De verwachting is ook dat deze ontwikkeling zal blijven aanhouden, wat tot gevolg zal hebben dat de vraag naar bepaalde grondstoffen in de toekomst veel groter zal zijn dan het aanbod.

Deze toenemende vraag naar grondstoffen brengt het risico van sterke prijsstijgingen met zich mee en brengt de bevoorradingszekerheid in gevaar. Gelet op de hoge energie- en materiaalintensiteit van de Belgische economie en op de beperkte beschikbaarheid van primaire grondstoffen, vormt dit een aanzienlijk risico voor de economische groei en voor de levensstandaard. Sterke prijsstijgingen zullen ook een negatieve weerslag hebben op de handelsbalans, met een negatieve impact op de financiële duurzaamheid van de groei tot gevolg.

Bovendien is het toenemende gebruik van grondstoffen een grote uitdaging voor het milieu en het klimaat. Het is immers een bron van vervuiling in de hele keten (van de winning tot het transport, de verwerking, de productie, de distributie, het gebruik en het eindgebruik of het afval) en genereert ook een hoog energieverbruik en CO₂-emissies, die bijdragen tot de klimaatverandering.

De transitie naar een circulaire economie - waarin de waarde van de producten, materialen en hulpbronnen van de economie zo lang mogelijk behouden kan blijven en de afvalproductie tot een minimum beperkt wordt - zal noodzakelijk zijn om de hierboven beschreven risico's aan te pakken en is tevens een middel om de economie te transformeren en nieuwe duurzame concurrentievoordelen te genereren. De technologische evoluties op het vlak van ICT kunnen dit faciliteren.

Ten slotte kan de transitie naar een circulaire economie ook een antwoord bieden op een aantal maatschappelijke uitdagingen. Voor een circulaire economie is nabijheid vaak belangrijk, wat betekent dat ze veel lokale werkgelegenheidskansen creëert. Dit geldt niet alleen voor hoogopgeleiden, maar ook voor de lagere profielen van de arbeidsmarkt. Als de kwaliteit van de banen hoog genoeg is, zal dit bijdragen tot de sociale cohesie.

2. Essentiële factoren om de uitdaging aan te gaan

In een circulaire economie bestaat een van de doelstellingen erin het aantal afvalproducten van bij de ontwerpfase te verminderen en vervolgens grondstoffen, materialen en producten zo lang mogelijk te blijven gebruiken. Het principe is om de lussen te sluiten en zo klein mogelijk te houden. Dit wil zeggen dat, in volgorde van voorkeur, prioriteit wordt gegeven aan: hergebruik, reparatie, renovatie, recycling en ten slotte energierugwinning als laatste middel. Het potentieel van de circulaire economie wordt momenteel onderbenut. Het betreft niet alleen recyclage, maar ook herstel, upcycling, industriële ontmanteling met het oog op hergebruik...

België beschikt nochtans over een aantal troeven die de ontwikkeling van een circulaire economie kunnen faciliteren. Zo presteert België heel goed wat de inzameling van afval betreft; een aantal kennisinstellingen in België spelen mee op wereldniveau inzake hun onderzoek rond materialen; en ook de strategische ligging van België, gekoppeld aan een sterke logistieke sector, is een troef voor de ontwikkeling van een 'circulaire hub'. Om ten volle te kunnen profiteren van deze troeven zullen verschillende factoren belangrijk zijn.

2.1 Een coherent overheidsbeleid

De ontwikkeling van een circulaire economie vereist een diepgaande sociaal-economische omschakeling die tal van beleidsdomeinen zal mobiliseren (consumentenzaken, economie, milieu, overheidsaankopen, buitenlandse handel...). Deze beleidsdomeinen zijn bovendien verspreid over verschillende beleidsniveaus: het Europese, het nationale en het regionale. Als België een belangrijke rol wil blijven spelen in een baanbrekende circulaire economie en de bestaande uitdagingen wil blijven overwinnen, moet het evolueren naar een holistische en systemische manier van denken en niet op basis van bevoegdheid (consumenten, economie, milieu) of op basis van bevoegdheidsniveau. Dit vereist versterkte samenwerking, zowel tussen beleidsdomeinen als tussen beleidsniveaus, en moet voortkomen uit een politieke wil.

2.2 Nood aan vorming en opleiding

De transitie naar een circulaire economie zorgt niet alleen voor winnaars, maar ook voor verliezers. Om ervoor te zorgen dat werknemers in sectoren waar het aantal banen zal afnemen, zich opnieuw kunnen integreren in de sectoren in ontwikkeling, terwijl de kwaliteit van deze banen wordt gewaarborgd, is het belangrijk om zoveel mogelijk te vertrouwen op de bestaande opleidingsstructuren, die zo nodig moeten worden aangepast aan de behoeften van deze sectoren. Opleiding en vorming, inzake veiligheid en gezondheid, maar ook inzake vereiste kennis en vaardigheden, zullen belangrijk zijn. In dit verband zou het nuttig zijn de behoeften aan vaardigheden van de werknemers in kaart te brengen.

2.3 Nood aan veranderingen over de ganse waardeketen

Gebruik van gerecycleerde en alternatieve materialen

Bij de productie van nieuwe goederen is het belangrijk dat het gebruik van primaire grondstoffen beperkt wordt en zoveel mogelijk overgestapt wordt naar het gebruik van gerecycleerde of biobaseerde materialen. In hun advies over recyclage (CRB 2016-0496) wijzen de sociale partners op een aantal barrières die op dit moment bestaan voor het gebruik van gerecycleerde materialen, met name reglementaire barrières voor het gebruik van recyclaten (zelfs in publieke aanbestedingen), het vertrouwen in de kwaliteit van de gerecycleerde materialen en de stabiliteit van de bevoorrading.

Ecodesign

Verder vereist de transitie naar een circulaire economie de ontwikkeling van ecodesign. Deze productiewijze bestaat erin het milieu (met inbegrip van de mogelijkheid van hergebruik, herstelbaarheid en recycling) te integreren vanaf de ontwerpfase van een product of dienst en in alle stadia van zijn levenscyclus. Het maakt het mogelijk om de milieuprestaties van producten gedurende hun hele levenscyclus aanzienlijk te verbeteren. Ecodesign beperkt de afvalproductie en helpt om de waarde van producten/hulpbronnen zo lang mogelijk in de economie te behouden.

De bestaande Ecodesign-richtlijn focust voornamelijk op energie-efficiëntie; circulair ontwerp (met het oog op hergebruik, demontage, herstel...) staat nog in de kinderschoenen. Er is op dit vlak dus nog potentieel. Maar met het oog op het behouden van een level playing field dienen maatregelen ter stimulering van ecodesign best wel zoveel mogelijk op Europees niveau te worden genomen. Waar zinvol voor de Belgische economie vragen de sociale partners dat de verschillende Belgische overheden het voortouw nemen in deze Europese uitwerking.

Innovatie in de productiemethoden en businessmodellen

Aan de productiezijde is innovatie een sleutelwoord voor een succesvolle transitie naar een circulaire economie. Een eerste vorm betreft technologische innovaties. Voorbeelden hiervan zijn innovaties die zorgen voor een efficiënter gebruik van hulpbronnen in het productieproces, die het gebruik of de productie van secundaire grondstoffen mogelijk maken...

Niet-technologische innovaties, waaronder nieuwe businessmodellen, spelen echter ook een belangrijke rol bij de transitie naar een circulaire economie. Een voorbeeld is industriële symbiose: wat voor het ene bedrijf afval is, kan door een nabijgelegen bedrijf gebruikt worden als grondstof. Een ander voorbeeld is het "product als dienst"-model, waarbij het bedrijf, in plaats van goederen te verkopen, de eigendom van het product behoudt, maar het aan de consument beschikbaar stelt via een huurcontract of een prijs per gebruik. Als de prestatie centraal staat, heeft de producent er direct belang bij een goed werkend product te leveren, liefst van hoge kwaliteit, zodat er zo weinig mogelijk reparatie nodig is. Innovatie op het vlak van businessmodellen biedt heel wat perspectief in de transitie naar een circulaire economie, maar voor heel wat bedrijven blijft deze vorm van innovatie toch nog een grote drempel.

Wijziging van de consumentengewoonten

Ten slotte is ook het consumentengedrag belangrijk; de keuzes die zij maken kunnen de ontwikkeling van de circulaire economie ondersteunen of belemmeren. Het is daarom noodzakelijk dat de gebruikers voldoende betrokken zijn bij deze transitie en bijvoorbeeld bereid zijn om producten te kopen die gemaakt zijn van gerecycleerde materialen, om diensten te kopen in plaats van producten, om producten te delen, om minder afval te produceren...

De consumentengewoonten evolueren weliswaar richting meer hergebruik, delen van producten, aankoop van gerecycleerde producten... maar niet bij iedereen en niet voor alles. En ook al neemt de populariteit van het delen van producten en van product-dienstcombinaties toe, toch primeert vooral voor privéconsumenten het bezit nog dikwijls op gebruik. Idem voor hergebruik. Er zijn dus zeker nog mogelijkheden om ook het consumentengedrag aan te passen, om de uptake van een circulaire economie verder te ondersteunen.

Afvalbeheer

Tot slot is het belangrijk om aan het einde van de levenscyclus van een product te proberen de materialen waaruit het product is opgebouwd zoveel mogelijk in de economie te houden, eventueel door ze na verwerking een nieuwe functie te geven. De op Europees niveau vastgestelde afvalhiërarchie stelt prioriteiten inzake preventie, voorbereiding voor hergebruik, recycling en energierugwinning en, alleen wanneer al het bovenstaande niet mogelijk is, voor afvalverwijdering (bv. storten).

België is bijzonder efficiënt in termen van afvalterugwinning en voldoet reeds aan de doelstelling van de Europese Unie inzake het storten van stedelijk afval. Het land is bijzonder sterk op het gebied van recyclageactiviteiten. Het voldoet reeds aan de door de Europese Unie vastgelegde doelstelling van 50% recycling van gemeentelijk afval tegen 2020 en van 75% verpakkingsafvalrecycling tegen 2030.

De sterke expertise op het vlak van recyclage uit zich ook in een aantal sterke industriële spelers die actief zijn in recyclage. Beschikken over voldoende grondstoffen voor recyclage is voor deze bedrijven een belangrijke strategische factor voor de investering in recyclagecapaciteit. Een goed beheer van binnenlands afval is hiervoor belangrijk, maar in veel gevallen zal ook de invoer van afval uit het buitenland nodig zijn. In hun advies rond recyclage (CRB 2016-0496) wijzen de leden op de verschillende barrières die op dit moment bestaan voor het grensoverschrijdend transport van afval. In dit kader pleiten ze voor een geharmoniseerde implementatie van Europese regelgeving tussen landen en regio's (onder meer geharmoniseerde interpretatie van 'afvalstoffen', 'bijproducten' en 'end-of-waste'). Ook moet worden bekeken of de administratieve lasten voor het transport van afvalstoffen naar 'vooraf goedgekeurde inrichtingen' (VGI) – dit zijn ondernemingen die na een grondige audit door de bevoegde autoriteiten werden goedgekeurd als voldoende aan de kwaliteitseisen voor het verwerken van een bepaald (of van bepaalde) type(n) afval - niet kunnen worden verlicht. En het level playing field met opkomende landen kan worden verbeterd door te eisen dat het afval dat in Europa wordt gegenereerd ook wordt verwerkt in ondernemingen die voldoen aan bepaalde kwaliteitsnormen (bv. sociaal, milieu...).

Een sociaal en financieel houdbare sociale zekerheid

1. Waarom een belangrijke uitdaging?

Het belang van de sociale zekerheid wordt erkend in de Belgische grondwet: volgens artikel 23 van de grondwet is de sociale zekerheid een van de rechten die ervoor moet zorgen dat iedereen een menswaardig leven kan leiden. Ook volgens de Internationale Arbeidsorganisatie draagt de sociale zekerheid bij aan de waardigheid en de volledige realisatie van het individu en aan gendergelijkheid en is ze een fundamenteel element voor sociale cohesie.

De sociale zekerheid is inderdaad belangrijk om het hoofd te bieden aan de verschillende situaties van inkomensverlies (als gevolg van ziekte, ongeval, pensioen, werkloosheid) en om medische en familiale kosten te dekken. De sociale zekerheid vervult in deze situaties de rol van vangnet: ze verstrekt een bepaalde inkomenszekerheid en biedt een zekere mate van bescherming tegen armoede.

Inkomensbescherming en bescherming tegen armoede zijn niet enkel belangrijke doelstellingen vanuit het oogpunt van menselijke waardigheid en sociale cohesie, maar ze hebben ook een impact op de economische groei. Zo kan een zekere inkomensbescherming de transitie naar een job bevorderen en de juiste allocatie van talent op basis van capaciteiten en competenties mogelijk maken. Een zekere mate van inkomensbescherming vervult ook de rol van automatische stabilisator. Ze vermijdt grote schommelingen in koopkracht en dus ook in consumptie, wat de economische stabiliteit ten goede komt. Armoedebestrijding kan dan weer gezinnen die het financieel moeilijk hebben in staat stellen gemakkelijker te investeren in onderwijs en skills, wat ook bijdraagt aan het groeipotentieel van de economie.

Werk hebben is nog altijd de beste garantie op inkomensbescherming en bescherming tegen armoede. Dit geldt voor een groot deel van de bevolking op beroepsactieve leeftijd, al moet ook erkend worden dat voor een beperkte groep van mensen toeleiding naar de arbeidsmarkt moeilijk of in bepaalde gevallen onmogelijk is (bv. door ziekte, handicap...).

Uit de cijfers blijkt inderdaad dat het armoederisico¹⁰ van de mensen met een job in België laag is; en ook de kwaliteit van de jobs in België is goed in vergelijking met de buurlanden. De werkgelegenheidsgraad in België is echter laag en inactieven zijn vaak geconcentreerd in hetzelfde gezin, wat het armoederisico van niet-werkenden nog vergroot. Het is dan ook belangrijk dat ingezet wordt op maximale arbeidsmarktkansen voor iedereen. Werken moet ook financieel aantrekkelijker zijn dan niet werken, door met name de werkgelegenheidsvallen (te kleine verschillen tussen het netto-inkomen bij overgang van uitkering naar werk, bv. door fiscale vallen; andere financiële voordelen die gekoppeld zijn aan het statuut van werkloze; kosten voor werkenden die wegvallen in geval van werkloosheid (zoals kinderopvang, verplaatsingskosten)...) weg te nemen). Tegelijk dient erover gewaakt te worden dat de kwaliteit van de jobs hoog blijft (bv. de mogelijkheid om arbeid en privéleven te combineren, arbeidsorganisatie...).

Maar hoewel het aanmoedigen van werk cruciaal is, heeft - zoals hierboven reeds werd vermeld - de sociale zekerheid ook een belangrijke rol te spelen. Er zijn echter een aantal tendensen die de financiële en de sociale houdbaarheid van deze sociale zekerheid onder druk zetten.

¹⁰ Het armoederisico wordt typisch gemeten als het percentage van de bevolking met een equivalent beschikbaar inkomen dat lager is dan 60% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar inkomen.

Tendensen die impact hebben op financiële en sociale houdbaarheid van de sociale zekerheid

Langs de uitgavenzijde is er een belangrijke impact van de toenemende vergrijzing. Hoewel de verbeterde levensverwachting natuurlijk toe te juichen is, heeft ze als neveneffect dat de sociale uitgaven (in het bijzonder de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg) toenemen. Dit effect wordt versterkt door het toenemende aantal individuen dat de komende jaren met pensioen gaat, vooral in de periode waarin de babyboomers uit de arbeidsmarkt stromen. Daarenboven verhoogt de verbeterde levensverwachting ook het belang om de uitkeringen welvaartsvast te houden, zeker gelet op de toenemende zorgkosten waarmee ouderen geconfronteerd worden¹¹. Ten slotte zorgt de vergrijzing voor een krimpende beroepsbevolking. Samen met de steeds latere intrede van jongeren op de arbeidsmarkt zorgt dit voor een daling van het arbeidsaanbod, wat - ceteris paribus - een negatieve impact heeft op het groeipotentieel van de economie en dus op de financieringsbasis voor de sociale zekerheid.

Bij ongewijzigd beleid raamt de Studiecommissie voor de Vergrijzing dat de sociale uitgaven tussen 2017 en 2040 zullen toenemen van 25,1% van het bbp tot 28,7% om daarna opnieuw te dalen tot 27% van het bbp in 2070. Deze ramingen zijn gebaseerd op bepaalde hypothesen, onder meer met betrekking tot het aanbodgedrag op de arbeidsmarkt, structurele werkloosheid en productiviteit¹², die een stuk gunstiger zijn dan de waarden die sinds 2000 effectief gerealiseerd werden. Als mocht blijken dat deze trends zich doorzetten, impliceert dit dat de sociale uitgaven als percentage van het bbp nog meer zullen toenemen, wat zal wegen op de financiële houdbaarheid van de sociale zekerheid. De effectieve lengte van de carrière heeft een belangrijke impact op de financiële en sociale houdbaarheid van de sociale zekerheid.

Naast de vergrijzing zijn er natuurlijk nog andere tendensen die een impact hebben op de uitgavenzijde (bv. innovaties in de gezondheidszorg). In het algemeen dient erover gewaakt te worden dat de ontwikkeling van de sociale uitgaven onder controle blijft en dat de uitgaven niet buitenproportioneel toenemen.

Langs de inkomstenzijde bestaan er ook een aantal belangrijke uitdagingen. De evenwichtsdotatie bedraagt volgens de cijfers van de RSZ de afgelopen jaren 2 miljard euro. In de wet over de financiering van de sociale zekerheid wordt slechts tot eind 2020 in deze evenwichtsdotatie voorzien. Ten laatste voor 2020 zal een evaluatie worden uitgevoerd alvorens wordt beslist over een eventuele verlenging ervan. Daarnaast wordt een overheidssubsidie gepland, die gekoppeld is aan de ontwikkeling van de gezondheidsindex. Er is ook voorzien in een aanvullende toekomstgerichte financiering op basis van een vergrijzingscoëfficiënt, maar deze coëfficiënt wordt alleen toegepast indien er sprake is van een significante verhoging van de effectieve leeftijd van uittreding uit de arbeidsmarkt en indien de reële groei van het bbp minstens 1,5 % bereikt. (artikel 21, §3 van de wet).

Het is belangrijk dat de financieringsbasis zo breed mogelijk gegarandeerd blijft. Een eerste element hierbij is de recente invoering van een aantal fiscale en sociale vrijstellingen/verminderingen voor bepaalde activiteiten met als doelstelling de jobcreatie te verstevigen. Een tweede is de impact van

¹¹ Daarnaast moet natuurlijk ook de ontwikkeling van deze kosten beheerst worden, onder meer door te bekijken hoe ouderen langer zelfstandig zouden kunnen wonen en hoe de stijging van de prijzen van rust- en verzorgingstehuizen kan beheerst worden.

¹² Op lange termijn gaat het referentiescenario van de SCvV uit van een geleidelijke herneming van de productiviteitsgroei, met vanaf 2045 een jaarlijkse groei van 1,5%. Gemiddeld over de volledige projectieperiode - tussen 2018 en 2070 - bedraagt de jaarlijkse groei van de productiviteit 1,24% (vergeleken met 0,65% over de periode 2000-2017).

Een andere hypothese betreft de structurele werkloosheidsgraad. Deze wordt vanaf 2024 vastgesteld op 7%. Tussen 2000 en 2017 bedroeg de werkloosheidsgraad gemiddeld 12,6%.

technologische evoluties op de inkomenszijde. Langs de ene kant brengen nieuwe technologieën heel wat opportuniteiten mee voor economische groei en wordt op die manier de financieringsbasis van de sociale zekerheid verstevigd. Daarnaast kan de toepassing van nieuwe technologieën (bv. digitale tools en het inzetten van big data) de overheid ook toelaten om de belastinginning, het fiscaal toezicht en de werkingsuitgaven van de administraties te optimaliseren. Daartegenover staat dat sommige actoren uit de deeleconomie de regels inzake socialebijdragebetaling of fiscaliteit onterecht als niet van toepassing beschouwen, wat dan weer een bedreiging vormt voor de inkomstzijde van de sociale zekerheid.

Technologische ontwikkelingen hebben nog via andere kanalen een impact op de sociale en financiële houdbaarheid van de sociale zekerheid. Zo bieden ze heel wat kansen voor nieuwe jobcreatie, maar tegelijk zorgen ze ook voor uitdagingen op het vlak van afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt; de technologische transformatie verandert immers ook het soort van skills dat gevraagd wordt (cf. uitdaging 2). Indien geen antwoord gevonden wordt op deze uitdaging, veroorzaakt dit niet alleen grote maatschappelijke kosten vanuit het oogpunt van sociale cohesie, maar vormt dit ook een extra uitdaging voor de financiële houdbaarheid van de sociale zekerheid. In dit geval zijn er immers niet enkel hogere uitgaven voor de sociale zekerheid, maar zorgt de mismatch er tevens voor dat heel wat talenten onbenut blijven en dat er op die manier heel wat groeipotentieel verloren gaat.

Ten slotte zorgen technologische ontwikkelingen (in het bijzonder de digitalisering en deeleconomie) ook voor nieuwe vormen van werk die weliswaar opportuniteiten kunnen bieden om mensen economisch actief te laten worden en eventueel kunnen bijdragen aan een evenwichtigere werk-gezinsbalans. Essentieel daarbij is dat de sociale bescherming van de werkenden en het level playing field voor ondernemers gegarandeerd worden.

Een andere belangrijke evolutie die een impact heeft op de financiële en sociale houdbaarheid van de sociale zekerheid betreft migratie. Dit fenomeen biedt heel wat opportuniteiten en biedt mogelijk zelfs antwoorden op het probleem van de vergrijzing. Dit vereist echter dat nieuwkomers zich goed kunnen integreren en ten volle kunnen deelnemen en bijdragen aan de samenleving. De lage werkgelegenheidsgraad in België van mensen met een migratieachtergrond toont aan dat op dit vlak nog verbetering mogelijk is.

Daarnaast zijn er ook een aantal sociologische ontwikkelingen met een impact op de financiële en sociale houdbaarheid van de sociale zekerheid. Zo zagen we de voorbije decennia een belangrijke verandering in de gezinsstructuren met meer alleenstaanden, waaronder ook alleenstaanden met kinderen. Bij deze categorie komt armoederisico vaak uitgesproken meer voor. Tegelijk oefent dit fenomeen een opwaartse druk uit op het aantal en het niveau van de uitkeringen. Er is dan ook aandacht nodig voor nieuwe risicogroepen.

Ten slotte zijn er ook de milieuveranderingen, die een belangrijke impact hebben op de gezondheid en dus ook op de kosten voor de gezondheidszorg. Luchtverontreinigende stoffen - uitgestoten door energieverbrandingsprocessen, industriële processen, wegtransport en de landbouwsector - zijn elk jaar verantwoordelijk voor gezondheidsproblemen (ademhalings- en hart- en vaatziekten, kanker...) en vroegtijdige sterfte.

2. Factoren

De sociale partners erkennen de bovenstaande ontwikkelingen en de noodzaak om het bestaande systeem bij te sturen om hieraan het hoofd te bieden en op die manier zowel de sociale als de financiële houdbaarheid van de sociale zekerheid te garanderen. Sociaal overleg zal hiervoor belangrijk zijn. In dit kader onderstrepen de sociale partners ook het belang van het paritair beheer van de sociale zekerheid; het beheer van de inkomsten en uitgaven van de sociale zekerheid zijn de verantwoordelijkheid van de sociale partners en moeten dit ook blijven. Dit is de beste garantie dat ten volle rekening wordt gehouden met de realiteiten op het terrein.

De sociale en financiële houdbaarheid van de sociale zekerheid wordt echter niet enkel bepaald door het socialezekerheidsbeleid. Er is ook nood aan een systemische aanpak, waarbij ruimer gekeken wordt dan naar de parameters van de sociale zekerheid. Om te vermijden dat moet worden gesnoeid in de uitkeringen of dat de belastingdruk moet worden verhoogd (ook niet voor toekomstige generaties), zal een coherent beleid nodig zijn dat inzet op zowel de preventie van sociale risico's als duurzame economische groei en tewerkstelling.

De preventie van risico's maakt het mogelijk de sociale uitgaven te verminderen zonder in te leveren op het niveau van sociale bescherming. Dit moet ervoor zorgen dat de overblijvende groep een adequate bescherming kan blijven genieten. Een eerste voorbeeld van preventie betreft de preventie van gezondheidsrisico's. Het milieubeleid zal hiervoor belangrijk zijn, maar ook innovaties op het vlak van ICT (bv. monitoring) kunnen hier een rol spelen.

Een andere belangrijke vorm van preventie is het voorkomen van uitsluiting op de arbeidsmarkt. De lage werkgelegenheidsgraad en het hoge aandeel van werkarme gezinnen in België¹³ suggereert dat er op dit vlak nog wel marge voor verbetering bestaat. In de uitdaging betreffende een betere afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt wordt dieper ingegaan op een aantal factoren die hiervoor belangrijk zijn.

Het is belangrijk dat de preventie in een vroeg stadium gebeurt en, in het algemeen, dat ingezet wordt op gelijke kansen van bij de start. Uit verschillende studies blijkt dat onderwijs hier een heel belangrijke rol speelt; de empirische literatuur suggereert dat vroege investeringen in human capital het belangrijkste zijn voor opportuniteiten en uitkomsten in het latere leven (OESO, 2018, blz. 294). Het is echter al langer geweten dat, in vergelijking met andere landen, het onderwijs in België hier weinig in slaagt en eerder de ongelijkheid bestendigt. De resultaten van de PISA-enquête tonen dat de impact van de sociaal-economische thuissituatie op de prestatie van leerlingen in België hoog is. En ook het prestatieverschil tussen autochtone leerlingen en leerlingen van buitenlandse herkomst (gecorrigeerd voor het opleidings- en beroepsniveau van de ouders) is in België hoger dan gemiddeld in de OESO. Het is dan ook cruciaal dat het onderwijssysteem billijker gemaakt wordt en, in het algemeen, dat geïnvesteerd wordt in kansen voor kinderen uit lagere sociale groepen en met een migratieachtergrond.

Naast de preventie van risico's zal ook tewerkstelling en duurzame economische groei cruciaal zijn om de toenemende sociale uitgaven te ondervangen. Op lange termijn wordt de groei gedetermineerd door de productiviteitsgroei. Uit de gevoeligheidsanalyse die de Studiecommissie voor de Vergrijzing in haar jongste rapport uitvoerde, blijkt duidelijk dat kleine wijzigingen in productiviteitsgroei een

¹³ Een werkarm gezin wordt hier gedefinieerd als het aandeel mensen met een leeftijd tussen 0 en 59 jaar dat deel uitmaakt van een huishouden waarin de volwassenen minder dan 20% van hun totale werkpotentieel aan het werk waren. Dit bedraagt in België 13,5%, tegenover 8,7% in Duitsland, 8,1% in Frankrijk en 9,5% in Nederland (cijfers voor 2017).

belangrijke impact hebben op de vergrijzingskosten; het scenario waarin de productiviteitsgroei 1 % bedraagt vanaf 2031 in plaats van 1,5% vanaf 2045 leidt tot een extra stijging van de budgettaire kosten van de vergrijzing met 2,5 pp van het bbp (bovenop de 1,9 pp in het referentiescenario). Het vermogen van een land om te innoveren en om mee te surfen op de nieuwe technologische golven zal daarom cruciaal zijn (cf. uitdaging 1). In het algemeen moet erover gewaakt worden dat een voldoende brede financieringsbasis behouden blijft voor de sociale zekerheid en dat tegelijk de uitgaven goed worden beheerst.

Bibliografie

CRB - NAR, Digitalisering en deeleconomie, Diagnose van de sociale partners over digitalisering en deeleconomie – Uitvoering van het Interprofessioneel Akkoord, CRB 2017-2170.

EC (2018), Employment and Social Developments in Europe, Annual Review 2018.

OECD (2015), In It Together: Why Less Inequality Benefits All, OECD Publishing.

OECD (2018), A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility, OECD Publishing.

STUDIECOMMISSIE VOOR DE VERGRIJZING (2018), Jaarlijks verslag.

**Een betere afstemming van vraag en aanbod
op de arbeidsmarkt**

1. Waarom is dit een belangrijke uitdaging?

De Belgische economie kampt met mismatches, m.a.w. een probleem van afstemming van vraag en aanbod, op de arbeidsmarkt. Aan de vraagzijde ondervinden sommige ondernemingen moeilijkheden om personeel te vinden. Aan de aanbodzijde zijn tal van personen op arbeidsleeftijd die in staat zijn om te werken nog op zoek naar een job en/of inactief.

De mismatches op de arbeidsmarkt hebben niet alleen een conjunctureel, maar ook een structureel aspect. Veel moeilijk in te vullen betrekkingen blijven immers jaar na jaar dezelfde. Afhankelijk van het gewest gaat het bv. om onderwijsjobs, commerciële functies, technische beroepen, transport- of logistieke jobs en schoonmaakjobs (CRB, 2016a en HRW, 2015, 2016 en 2017). Bovendien worden specifieke bevolkingsgroepen ook al jaren disproportioneel getroffen door werkloosheid en inactiviteit, met name laaggeschoolden, ouderen en personen met een migratieachtergrond (EC, 2018).

Een arbeidsmarkt met dergelijke mismatches doet vanzelfsprekend heel wat problemen rijzen. Eerst en vooral voor de sociale cohesie van het land, met name inzake armoede en ongelijkheid. Personen die worden getroffen door werkloosheid of inactiviteit zijn in het bijzonder een risicogroep voor armoede en materiële deprivatie (CRB, 2018). Als de werkloosheid of inactiviteit langdurig wordt, slinken de kansen voor deze personen om zich weer te integreren op de arbeidsmarkt bovendien gevoelig, wat ten minste gedeeltelijk het aanhoudende karakter van de armoede verklaart (CRB, 2016b). Daarom moet snel worden opgetreden tegen langdurige werkloosheid en inactiviteit door de individuen te helpen om zo snel mogelijk de weg naar de arbeidsmarkt terug te vinden.

De mismatches op de arbeidsmarkt zetten ook een rem op de creatie van rijkdom. De betrekkingen die vacant blijven en de personen die werkloos of inactief blijven zijn allemaal gemiste kansen om banen, activiteit en dus economische waarde te creëren. In België wordt de groei van sommige bedrijven belemmerd door hun moeilijkheden om de gewenste, met name technologische, profielen te vinden (zie de uitdaging over innovatie en de enquête over de sterk groeiende ondernemingen die de CRB en Statistics Belgium in 2018 hebben uitgevoerd). De schaarste van sommige technische profielen beperkt zo het vermogen van de ondernemingen om te innoveren of om zich ten volle aan te passen aan de verschillende aspecten van de nieuwe technologische golf, zoals de digitalisering of de automatisering.

Natuurlijk zullen ook de demografische ontwikkelingen en de noodzakelijke milieutransitie om de klimaatverandering in bedwang te houden een reeks gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt en voor de mismatches erop. Wat de vraag naar arbeid betreft, zal het relatieve belang van een aantal beroepen toenemen, terwijl de vraag naar andere beroepen zal teruglopen. Voorts worden ontwikkelingen en transformaties van beroepen en taken verwacht.

Aan de aanbodzijde houden de demografische ontwikkelingen als gevolg van de migratie en de (super)diversiteit aanzienlijke opportuniteiten in – we denken bv. aan de toegenomen diversiteit van de talenten binnen een bevolking die zelf diverser is – op voorwaarde dat de strijd wordt aangebonden met de bestaande belemmeringen die de toegang tot werk in de weg staan of bemoeilijken. Er zullen ook aanpassingen nodig zijn, ook qua organisatie van de arbeid, om in te spelen op de ontwikkelingen inzake gezinssamenstelling en om te garanderen dat elkeen werk en privéleven kan combineren. Ten slotte zullen de vergrijzing en het einde van de loopbaan van de generatie die net na de Tweede Wereldoorlog is geboren een massale uitstroom uit de arbeidsmarkt veroorzaken. De verandering van de leeftijdspiramide zal gepaard gaan met een tendens tot toename van het aantal inactieven in verhouding tot het aantal actieven. In combinatie met de voortzetting van de economische groei dreigt deze laatste demografische transformatie de spanningen op de

arbeidsmarkt te versterken, met werknemerskrapte tot gevolg, wat de problematiek van de vacante betrekkingen nog zal accentueren (FPB, 2018, blz. 52).

Het is in deze algemene context van technologische, demografische en groeiveranderingen dat de (her)waardering van de arbeidsreserves moet worden beoordeeld. Deze reserves zijn samengesteld uit de werkloze en inactieve bevolking en uit de personen die potentieel beschikbaar zijn dankzij een verhoging van de eindeloopbaanleeftijd. Er zal ook moeten kunnen worden gerekend op een mogelijkheid om werkenden om te scholen. De mobilisatie van die reserves gaat evenwel verre van automatisch.

Ten eerste vertonen de werklozen of inactieven typische kenmerken die de neiging hebben om de mismatches op de arbeidsmarkt te versterken. De kwalificatiestructuur bv. van die personen verschilt sterk van die van de werkenden: de eersten zijn over het algemeen lager gekwalificeerd dan de tweeden (NBB, 2017, blz. 166). De huidige technologische golf zal de verwerving en mobilisatie van nieuwe kennis en vaardigheden nochtans essentieel maken, zowel op technisch niveau (in het digitale domein bv.) als op relationeel en sociaal niveau¹⁴. Los van de technologische golf zijn deze kennis en vaardigheden ook verbonden met de tertiërisering van de economie, met de toepassing van nieuwe arbeids- en organisatiemethoden (meer horizontaal, gedecentraliseerd en adaptief) en met de ontwikkeling van de verwachtingen van zowel werknemers als consumenten. Al dit is des te belangrijker omdat andere kennis en vaardigheden die meer zijn afgestemd op verouderende organisatie- en productiemodellen, zoals de fordistische productielijn¹⁵, aan waarde zullen inboeten (zie bv. Cedefop, 2018). Hier is vorming in al haar facetten, levenslang en voor alle individuen, zeer belangrijk.

Ten tweede zal de mobilisering van de potentiële arbeidsreserve door de verhoging van de eindeloopbaanleeftijd in sommige gevallen aanpassingen van de arbeidsvoorwaarden vereisen, zowel wat de werkroosters en/of het werktempo als wat de fysieke belasting van het werk betreft. Dergelijke aanpassingen moeten worden bekeken binnen een algemeen kader, waar de hele loopbaan wordt heroverwogen teneinde een daadwerkelijke verlengde deelneming van de individuen aan de arbeidsmarkt te garanderen.

Ten slotte zal de omscholing van de personen die nu aan het werk zijn, vereisen dat de mobiliteit op de arbeidsmarkt zelf wordt bevorderd door de werknemers de mogelijkheid te bieden een opleiding voor andere beroepen te volgen of mee te evolueren met hun beroep, en door ervoor te zorgen dat voldoende werknemers daarin meegaan. Dit zal het ook mogelijk moeten maken om de beroepstrajecten veilig te stellen door de werknemers de kans te geven zich voor te bereiden op de mutatie van hun huidige job of op de overgang naar een andere job.

We concluderen dat het mismatchprobleem op de arbeidsmarkt erop wijst dat deze markt en de omkaderende instellingen (het onderwijs- en opleidingssysteem, het vervoer, de arbeidsbemiddelingsdiensten enz.) niet goed functioneren. Deze disfunctie dreigt nog groter te worden door de veranderende technologische, sociale en demografische context. In België zet dit fenomeen een grote rem op de economische activiteit en vormt het ook een grote belemmering voor de toegang van sommige bevolkingsgroepen tot een job. Om de uitdaging van de mismatches op de arbeidsmarkt aan te gaan, moet bijgevolg in verschillende domeinen worden gewerkt, ook buiten de

¹⁴ Worden ook 'soft skills' genoemd: zelfvertrouwen, emotionele intelligentie, communicatie, tijdsbeheer, creativiteit, ondernemingsgeest enz.

¹⁵ Het fordisme is een productiesysteem dat is gekenmerkt door een sterke verdeling van de arbeid en door een standaardisering van de producten, wat massaproductie en productiviteitswinst mogelijk maakt, welke laatste wordt gekoppeld aan een loonsverhoging voor de werknemers.

arbeidsmarkt, door alle betrokken actoren - werkgevers, werknemers, verenigingsleven en overheid - te mobiliseren met de bedoeling een inclusieve economische ontwikkeling te waarborgen waarbij de creatie van jobs en toegevoegde waarde iedereen op een rechtvaardige manier ten goede komt.

2. Essentiële factoren om de uitdaging aan te gaan

2.1 Onderwijs en opleiding

Een contextgericht, kwaliteitsvol en inclusief onderwijs

Een betere afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt vereist de aanwezigheid van individuen met de juiste kennis en vaardigheden voor bv. technische of gezondheidsberoepen. In het algemeen moet ervoor worden gezorgd dat de gemeenschappen beschikken over een onderwijssysteem dat rekening houdt met bepaalde noden op de arbeidsmarkt en met de huidige, maar ook toekomstige noodzaak om zich te kunnen aanpassen aan de technologische en sociaal-economische ontwikkelingen. De scholen beginnen bv. de nieuwe technologieën te integreren in hun cursussen om de studenten voor te bereiden op de digitale wereld en op de beheersing van de informatica. Deze aanpassingen vereisen ook een (her)valorisatie van de technische en beroepsrichtingen – die niet meer als tweederangsrichtingen moeten worden beschouwd – en meer sensibilisering voor bepaalde studierichtingen, zoals die welke zicht geven op knelpuntberoepen en op de beroepen van morgen, zonder te vergeten dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan het alternerend leren (HRW, 2016, blz. 16).

Maar hoewel inhoud en kwaliteit belangrijk zijn, mag men niet vergeten om de – in België zeer grote – schoolongelijkheden te bestrijden (zie bv. HRF, 2017 en de PISA-enquêtes). Deze ongelijkheden treffen opnieuw welbepaalde doelgroepen, die deels dezelfde zijn als die welke het meest met werkloosheid en inactiviteit worden geconfronteerd. Beide fenomenen gaan samen en leiden er mede toe dat de afstemmingsproblemen op de arbeidsmarkt blijven bestaan.

Voortgezette opleiding die beantwoordt aan de uitdagingen van morgen

In het licht van de verwachte sociaal-economische transformaties, zal de initiële opleiding niet volstaan. De individuen moeten kunnen rekenen op voortgezette/levenslange opleiding in het licht van de ontwikkeling van de beroepen/taken en de verlenging van de loopbanen. Dit vereist de combinatie van een toegankelijk en versterkt opleidingsaanbod door alle betrokken partijen – waaronder de werkgevers en de sectorale opleidingsfondsen – met een grotere participatie van de werknemers, de werkzoekenden en de niet-actieven binnen een door iedereen aanvaarde leercultuur die wordt ondersteund door de overheid (HRW, 2017)¹⁶.

Ten slotte is dat alles niet alleen belangrijk om het aantal openstaande betrekkingen en personen zonder job te verlagen, maar ook voor de innovatiecapaciteit van de economie. Zonder de vaardigheden en de kennis van de werknemers zou het innovatieproces immers vastlopen, zowel qua ontwikkeling als inzake de implementatie ervan (zie de uitdaging over innovatie).

¹⁶ Bij deze bekommerning over opleiding moet ook rekening worden gehouden met het feit dat de personen die er het meest voordeel uit zouden kunnen halen er blijkbaar in mindere mate aan deelnemen. Het gaat met name om laaggeschoolden en om 55-plussers (EC, 2015; HRW, 2016, blz. 64).

2.2 Arbeidsmarkt

Aangepaste en aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden

Sommige vacante knelpuntfuncties hebben mogelijk een moeilijker werkomgeving, bv. op het vlak van arbeidsvoorwaarden (werkroosters, fysieke en psychologische belasting of statuut, waaronder het loon, de werkzekerheid en de opbouw van sociale rechten (HRW, 2017)). Om de daadwerkelijke participatie aan die knelpuntfuncties aan te moedigen en te bevorderen zou een aanpassing van de genoemde voorwaarden noodzakelijk kunnen zijn. Dit geldt des te meer in een context van vergrijzing, gewijzigde gezinssamenstellingen en technologische transformaties.

Voor sommige jobs (minder goed betaalde jobs bv.) en bepaalde bevolkingsgroepen (in functie van de gezinssamenstelling bv.) bestaan er ook financiële vallen die de terugkeer naar de arbeidsmarkt belemmeren (zie bv. CRB, 2011). Om die jobs aantrekkelijker te maken, moeten deze vallen dus worden weggewerkt.

Een rechtvaardige arbeidsmarkt

Het vinden van een job wordt ook bemoeilijkt door andere belemmeringen, in het bijzonder voor de doelgroepen. Er rijzen problemen m.b.t. de aan- of afwezigheid en/of de erkenning van diploma's, opleidingen of ervaring (HRW, 2017). Er moet meer aandacht worden besteed aan het potentieel van het individu dan aan het bezit van een diploma. Personen met een migratieachtergrond of ouderen kunnen bij het solliciteren te maken krijgen met vooroordelen, discriminatie en zelfs racisme (zie bv. EC, 2018, blz. 35 en HRW, 2018), en zo zijn er nog problemen. Aangezien het noodzakelijk is de arbeidsreserve die uit die categorieën van personen bestaat (weer) te mobiliseren, moeten de genoemde belemmeringen dringend worden aangepakt.

Een mobiliteit die gelijke tred houdt met de sociaal-economische veranderingen

Ten slotte is het vermogen van de individuen om zich te verplaatsen, zowel naar hun werk als van de ene job naar de andere, belangrijk. Een veranderende economische structuur vereist immers meer flexibiliteit van de actoren ervan. Zo moeten de ondernemingen zich bv. kunnen aanpassen aan de technologische ontwikkelingen en aan de vragen van de consumenten. Ook de werknemers zullen worden geconfronteerd met veranderingen, waardoor ze moeten worden voorbereid en gesteund met het oog op hun transitie van non-activiteit naar een job, of binnen hun bestaande job, teneinde hun loopbaantraject veilig te stellen. Dit geldt des te meer omdat de Belgische arbeidsmarkt niet uniform is en de mismatch tussen vraag en aanbod een geografische dimensie heeft (NBB, 2017, blz. 78). Zo zou een toegenomen mobiliteit van zones met weinig spanningen op de arbeidsmarkt naar zones met veel spanningen ten minste een deel van het probleem oplossen.

Dit vraagt natuurlijk om aandacht voor vervoer (privé en openbaar, congestie enz.), infrastructuur (weg, spoor, kinderopvang) of nog de vastgoedmarkt (zowel verkoop als verhuur) en de gedragingen op die markt (gemak/moeilijkheid om te verhuizen enz.). Ten slotte verwijst de mobiliteit binnen de werkgelegenheid in vrij ruime mate naar de bovengenoemde factoren van voortgezette opleiding.

2.3 Migratie

Er was tot hier vooral sprake van de (her)mobilisatie van de arbeidsreserves binnen de nationale economie. Een oplossing voor de mismatches op de arbeidsmarkt – en vooral voor het probleem van de knelpuntberoepen – kan evenwel ook worden gevonden door een beroep te doen op buitenlandse arbeidskrachten. Het komt erop aan een vorm van arbeidsmigratie te bevorderen die resulteert in de komst van personen met vaardigheden die zijn afgestemd op de noden van de nationale (of

regionale) arbeidsmarkt. Deze mogelijkheid heeft al aanleiding gegeven tot discussies en standpuntbepalingen (zie bv. EMN, 2015 of SERV, 2017) en moet vanzelfsprekend worden beoordeeld in het licht van mogelijke misbruiken inzake sociale dumping en van de bijzonder moeilijke integratie van personen van buitenlandse origine op de Belgische arbeidsmarkt (EC, 2018; HRW, 2018 en EMN, 2018).

Bibliografie

CEDEFOP (2018), *Insights into skill shortages and skill mismatch: Learning from Cedefop's European skills and jobs survey*, Luxemburg.

CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (2011), *Financiële werkloosheidsvallen in België in 2010*, CRB 2011-0189, Brussel.

CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (2016a), *De afstemmingsmoeilijkheden op de arbeidsmarkt in België en in de drie gewesten: analyse vanuit de knelpuntberoepen*, CRB 2016-2308, Brussel.

CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (2016b), *Analyse de la distribution des revenus en Belgique, Partie 1 : situation générale et pistes de recherche*, CCE 2016-1548, Brussel.

CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (2018), *Verslag Werkgelegenheid-Concurrentievermogen - Deel 2*, CRB 2018-0171, Brussel.

EUROPEAN COMMISSION (2015), "Adult education and training in Europe: Widening access to learning opportunities", *Rapport Eurydice*, Luxemburg.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK (2015), *Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries*, Brussel.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK (2018), *Labour market integration of third-country nationals in Belgium*, Brussel.

EUROPESE COMMISSIE (2018), *Landverslag België 2018*, Brussel.

FEDERAAL PLANBUREAU (2018), *Economische vooruitzichten 2018-2023*, juni 2018, Brussel.

HOGHE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID (2015), *Verslag 2015*, Brussel.

HOGHE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID (2016), *Verslag 2016*, Brussel.

HOGHE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID (2017), *Verslag 2017*, Brussel.

HOGHE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID (2018), *Immigranten geboren buiten de Europese Unie op de Belgische arbeidsmarkt*, Brussel.

NATIONALE BANK VAN BELGIE (2017), *Verslag 2017*, Brussel.

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN (2017), *Advies: Tienpuntenplan voor economische migratie*, Brussel.

Een ontwikkeling van de consumentenprijzen en business-to-businessprijzen in lijn met de belangrijkste drie buurlanden

1. Waarom is deze uitdaging belangrijk?

Sinds 2005 stijgen de consumentenprijzen in België stelselmatig sneller dan in de referentielanden¹⁷. De diensten hebben de afgelopen jaren het meest bijgedragen aan het inflatieverschil (Prijzenobservatorium, 2017). De categorie diensten in het HICP omvat alleen diensten die rechtstreeks door de huishoudens worden verbruikt. Ze bestaat uit marktdiensten (telecommunicatie, vakantiedorpen enz.) en niet-marktdiensten (onderwijs, gezondheidszorg enz.). Maar hoewel veel marktdiensten niet rechtstreeks door huishoudens worden geconsumeerd, spelen ze toch een rol in de waardeketens van consumptiegoederen en -diensten. De categorie diensten in het HICP onderschat daarom de werkelijke rol van de marktdiensten in de vorming van de consumentenprijzen.

Sommige takken van marktdiensten¹⁹ zijn dus meer gericht op particulieren en hebben een rechtstreekse invloed op de consumentenprijzen (bv. handel, hotels en restaurants enz.). Andere zijn meer gericht op de ondernemingen en hebben een onrechtstreekse impact op de consumentenprijzen en het externe concurrentievermogen via de business-to-businessprijzen (bv. vervoer, opslag, zakelijke dienstverlening enz.). Nog andere werken terzelfder tijd in op de business-to-businessprijzen en rechtstreeks op de consumentenprijzen (bv. ICT). Welnu, de prijzen stijgen in België gemiddeld sneller dan in de referentielanden in een aantal takken van marktdiensten²⁰: "Handel, reparatie van auto's en motorfietsen" (sinds 2000), "Vervoer en opslag" (sinds 2005), "Verschaffen van accommodatie en maaltijden" (sinds 2004), "Financiële en verzekeringsactiviteiten" (sinds 2008) en "Administratieve en ondersteunende diensten" (sinds 2005).

Wat van belang is voor de levensstandaard van de werknemers is het reële loon, dat wil zeggen de hoeveelheid goederen en diensten die met een loon in euro's gekocht kunnen worden. De ontwikkeling van de reële lonen hangt dus af van de nominale stijging van de lonen en van de ontwikkeling van de consumentenprijzen.

¹⁷ De ontwikkeling van de consumentenprijzen wordt gemeten aan de hand van de geharmoniseerde consumptieprijsindex (HICP). De HICP-methodologie is geharmoniseerd om een vergelijking tussen landen mogelijk te maken. Zoals alle prijsindexcijfers wordt de HICP onderverdeeld in subindices naar grote categorieën van producten of diensten. De vijf grote categorieën zijn: energiedragers, bewerkte levensmiddelen, niet-bewerkte levensmiddelen, niet-energetische industriële goederen en diensten. Deze brede categorieën worden zelf onderverdeeld in subgroepen enz. tot ze het meest gedetailleerde niveau bereiken.

¹⁸ De piek in de inflatiekloof tussen België en de buurlanden die werd waargenomen tussen 2015 en 2017 kan echter grotendeels worden verklaard door overheidsbeslissingen: verhoging van het inschrijvingsgeld in het hoger onderwijs in Vlaanderen, verhoging van diverse elektriciteitsbelastingen (maatregelen ter ondersteuning van windenergie en energie uit zonnepanelen, verhoging van de bijdrage aan het Energiefonds, afschaffing van de gratis elektriciteitshoeveelheid in Vlaanderen...) en diverse accijns- of btw-verhogingen in het kader van de taxshift (brandstoffen, alcohol, tabak, elektriciteit, suikertaks enz.) (Prijzenobservatorium, 2017; NBB, 2019a).

¹⁹ Tot de marktdiensten behoren de volgende takken in de nationale rekeningen: "G - Handel; reparatie van auto's en motorfietsen", "H - Vervoer en opslag", "I - Verschaffen van accommodatie en maaltijden", "J - Informatie en communicatie", "K - Financiële en verzekeringsactiviteiten", "M - Vrije beroepen en wetenschappelijke en technische activiteiten" en "N - Administratieve en ondersteunende diensten".

²⁰ De ontwikkeling van de prijzen in de marktdiensten wordt gemeten via de deflator van de toegevoegde waarde in de nationale rekeningen. In de niet-marktdiensten wordt de toegevoegde waarde geraamd als de som van de kosten, zodat het onderscheid tussen het prijseffect en het volume-effect van de verandering in de toegevoegde waarde minder relevant lijkt.

Tegelijkertijd moet, voor het concurrentievermogen van de ondernemingen, de nominale loonstijging in lijn zijn met die in de referentielanden²¹. Dit betekent dat bij gelijke loon- en werkgelegenheidsgroei een meer op de referentielanden afgestemde ontwikkeling van de consumptieprijzen meer manoeuvreerruimte zou bieden om de reële lonen en uiteindelijk het reële beschikbare inkomen in België te verhogen^{22 23}. Aangezien de binnenlandse vraag meer gestimuleerd zou worden, zou de economische groei hoger zijn.

Zo zijn de bruto-uurlonen in nominale termen tussen 1996 en 2017 in België in dezelfde mate gestegen als gemiddeld in de referentielanden (59,4%)²⁴. Maar in reële termen zijn ze in België slechts met 8,0% gestegen, terwijl ze gemiddeld in de referentielanden met 17,1% gestegen zijn²⁵. De hogere stijging van de consumentenprijzen moet in verband worden gebracht met de lagere productiviteitsgroei op macro-economisch niveau, die wordt verklaard door de bijzonder zwakke productiviteitsgroei in de marktdiensten in België (Biatour and Kegels, 2017; NBB, 2019a). De CRB wijst sinds verscheidene jaren op het effect van de hogere inflatie op de lagere groei van de reële lonen (CRB, 2016, CRB, 2017a en 2018).

De prijsvormingsmechanismen vormen ook een uitdaging voor de sociale cohesie. In bepaalde gevallen kunnen de prijsverschillen immers worden verklaard door een slechte werking van de markt die de vorming van surpluswinsten mogelijk maakt²⁶. De impact daarvan op de koopkracht verschilt van persoon tot persoon naargelang van de individuele situaties (inkomen, leeftijd enz.) die de structuur van de consumptie-uitgaven bepalen (Bodart en Hindriks, 2013). Voorts wordt de surpluswinst verdeeld tussen arbeid en kapitaal, wat bijdraagt aan de inkomensongelijkheid tussen, enerzijds, de werknemers van de bedrijven die een surpluswinst boeken en de anderen en, anderzijds, de werknemers en de spaarders (Cette, Lopez en Mairesse, 2018). Het probleem van de surpluswinst zou mogelijk nog groter kunnen zijn binnen de context van de nieuwe technologische golf rond de big data en de digitale economie (bijvoorbeeld de GAFA's), omdat deze nieuwe businessmodellen (multi-sided markets) meer toetredingsbelemmeringen kunnen ontwikkelen voor potentiële nieuwkomers (Graef, 2015; Bamberger en Lobel, 2017).

²¹ Wet van 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen. Preciezer gesteld zijn het de Belgische loonkosten die zich in overeenstemming met die in de referentielanden moeten ontwikkelen. Maar de ontwikkeling van de loonkosten en die van de brutolonen lopen in sterke mate parallel (behalve in de laatste jaren, cf. Verlagen van de werkgeversbijdragen in het kader van de taxshift).

²² Voor de meerderheid van de bevolking vormt het loon het grootste deel van het beschikbare inkomen. Het beschikbaar inkomen per persoon is een concept dat vaak wordt gebruikt om de koopkracht te meten. Het omvat inkomen uit arbeid (exclusief sociale bijdragen), inkomen uit vermogen, overdrachten van andere huishoudens en sociale uitkeringen (inclusief pensioenen en werkloosheidsuitkeringen), na aftrek van de directe belastingen. Gezien de sterke daling van de rentevoeten en het feit dat veel mensen geen inkomen uit eigendom hebben, wordt ook vaak de ontwikkeling van het beschikbaar inkomen per persoon exclusief inkomen uit eigendom geanalyseerd om de ontwikkeling van de koopkracht te bestuderen.

²³ Op korte termijn kan de groei van het reëel beschikbare inkomen hoger liggen dan de stijging van de reële lonen via de fiscaliteit of de sociale overdrachten, zoals het geval was tussen 2014 en 2018. Maar op lange termijn is de ontwikkeling van de reële brutolonen de belangrijkste bepalende factor voor de koopkracht van de particulieren.

²⁴ Om precies te zijn, bedroeg de stijging 53,7% in Duitsland, 60,2% in Nederland en 66,8% in Frankrijk.

²⁵ Om precies te zijn, bedroeg de stijging 14,7% in Duitsland, 8,7% in Nederland en 23,1% in Frankrijk.

²⁶ Een surpluswinst is extra winst die een economische speler kan verkrijgen ten opzichte van zijn concurrenten, ofwel omdat zijn productiekosten lager zijn bij eenzelfde verkoopprijs, ofwel omdat hij een hogere verkoopprijs kan verkrijgen.

De mogelijkheden tot surpluswinst zijn afhankelijk van de organisatiemodaliteiten van de markten. De markten worden vaak op verschillende schalen georganiseerd voor de goederen en voor de diensten. Voor de goederenmarkten hebben de mondialisering en de interne Europese markt in ruime mate de belemmeringen voor de internationale handel beperkt zodat de regels voor deze markten voornamelijk op Europees of zelfs mondiaal niveau worden bepaald. Dit creëert een beweging van prijsconvergentie op de goederenmarkten. De prijsconvergentie kan echter worden afgeremd door bepaalde praktijken, zoals territoriale leveringsbeperkingen²⁷, die bepaalde ondernemingen in staat stellen de nationale markten te versnipperen en Belgische distributeurs via de prijzen te discrimineren (Benelux, 2018).

Voor de dienstenmarkten heeft de regelgeving een hoofdzakelijk nationaal karakter. Enerzijds moeten diensten vaak in de nabijheid van de begunstigde, zo niet in diens aanwezigheid, worden geproduceerd. Anderzijds wordt, voor diensten waar de nabijheidsvoorwaarde minder relevant is, de komst van de interne dienstenmarkt²⁸ verstoord door allerlei wetgevende, administratieve en technische obstakels, bijvoorbeeld voor de digitale interne markt. Dienstenmarkten zijn dus meer gefragmenteerd en de marktwerking hangt meer af van de regels die op nationaal of regionaal niveau worden bepaald.

Er zijn goede redenen om de dienstenmarkten te omkaderen met strikte regels: de kwaliteit van de diensten waarborgen (de koper kan het kwaliteitsniveau vaak moeilijk beoordelen), aanwezigheid van natuurlijke monopolies enz. Maar regelgeving die erop gericht is marktfalen te voorkomen heeft vaak onbedoelde concurrentiebeperkende effecten. Daarom moet de regelgeving, in het nastreven van haar doelstellingen, de beginselen van doelmatigheid en proportionaliteit in acht nemen (cf. focus Betere regelgeving). Voor een goed functionerende markt moet een aangepaste regelgeving dus een maximale kwaliteit garanderen zonder onnodige toetredingsbelemmeringen te creëren. Een goed functionerende markt is immers noodzakelijk om ervoor te zorgen dat productiviteitswinsten en innovatie de consument ten goede komen. Omgekeerd werkt een niet-aangepaste regelgeving het ontstaan van surpluswinsten, een gebrek aan innovatie, onderinvesteringen, lagere productiviteitswinsten, een beperkte keuze en prijseffecten in de hand.

Bovendien heeft regelgeving met te grote concurrentiebeperkende effecten een negatieve impact op de innovatie en de productiviteit, niet alleen in de betrokken sectoren, maar ook in de rest van de economie (cf. uitdaging Innovatie). Ondernemingen stroomopwaarts en stroomafwaarts van de waardeketen worden niet aangemoedigd om te innoveren en te investeren als de verwachte winsten door anderen kunnen worden ingepalmd (Bourlès, Cetté, Lopez and Nicoletti, 2013; Cetté, Lopez and Mairesse, 2014 en 2017).

Gezien de tertiarisatie van de economie, ten slotte, die wellicht verder zal toenemen met de ontwikkeling van de circulaire economie, waarbij het bezit van goederen in toenemende mate vervangen zal worden door het aanschaffen van diensten (bv. mobiliteitsdiensten), zal de impact van de dienstenregelgeving op de economie steeds groter zijn.

Kortom, de kwaliteit van de regelgeving is van invloed op het vermogen van de economie om aan de nieuwe technologische golf deel te nemen en er de vruchten van te plukken in de vorm van productiviteits- en werkgelegenheidswinsten. Door het effect ervan op de werking van de markten is

²⁷ Territoriale leveringsbeperkingen zijn beperkingen die door een leverancier worden opgelegd en die wederverkopers beletten zich vrij te bevoorraden, met name in de landen van zijn keuze.

²⁸ Een update van de initiatieven die door de Commissie worden genomen om deze belemmeringen weg te nemen, is hier te vinden: http://ec.europa.eu/growth/news_en?field_newsroom_topics_tid=229

ze ook van invloed op de ontwikkeling van het verdeelbare surplus en de manier waarop dat laatste wordt verdeeld tussen werknemers, consumenten en spaarders.

Verschillende rapporten geven aan dat de sterkere stijging van de consumentenprijzen²⁹ in België minstens gedeeltelijk te wijten is aan de regelgeving in bepaalde marktdienstensectoren, die weliswaar een gelijkaardig kwaliteitsniveau garandeert, maar sterkere concurrentiebeperkende effecten heeft dan in de buurlanden, waardoor surpluswinsten kunnen worden opgebouwd (OESO, 2017; IMF, 2019; EC, 2019; NBB, 2017). Dit is allicht een van de redenen waarom de productiviteitswinsten in de marktdiensten in België sinds de crisis van 2008 lager zijn dan in de buurlanden (Biatour and Kegels, 2017; NBB, 2019a).

Een vergelijking tussen België en de buurlanden van de gecombineerde ontwikkeling van de prijzen, de productiviteit, de loonkosten en de rentabiliteit in de marktdiensten in hun geheel genomen, lijkt deze vaststelling van minder concurrentie in bepaalde marktdiensten in België te bevestigen. Het is immers in België dat de prijzen het meest stijgen, terwijl de productiviteitswinsten lager zijn³⁰. Terzelfder tijd handhaaft de rentabiliteit³¹ zich in België, of neemt ze zelfs toe (afhankelijk van het gekozen basisjaar), terwijl ze in Duitsland en in Frankrijk vermindert³². Sommige Belgische marktdiensten lijken dus beter in staat om loonsverhogingen door te berekenen in hun prijzen om zo hun rentabiliteit te behouden³³. In de buurlanden is het door een scherpere concurrentie moeilijker om loonsstijgingen in de prijzen door te berekenen. De ondernemingen worden er dan ook meer toe aangezet hun productiviteit te verhogen, met het risico dat hun rentabiliteit afneemt³⁴.

De prijsontwikkeling in de B2B-marktdiensten vormt evenwel ook een grote uitdaging op het gebied van extern concurrentievermogen. Hoewel industriële goederen driekwart van de Belgische export (nationale productie en wederuitvoer) uitmaken, is twee derde van de geëxporteerde toegevoegde waarde, dat wil zeggen de in België gecreëerde toegevoegde waarde in de export, immers gecreëerd in de diensten. De verwerkende industrie is een belangrijke afnemer van diensten en een groeiend aandeel van de toegevoegde waarde die wordt geëxporteerd in de vorm van industriële goederen wordt gecreëerd in de diensten. Hoewel ze overwegend gericht zijn op de binnenlandse markt, zijn de B2B-marktdiensten dus indirect actief bij de export via de waardeketens en spelen ze een steeds

²⁹ Het betreft hier wel degelijk de consumentenprijzen in het algemeen en niet alleen de prijzen van de diensten die zijn opgenomen in de HICP.

³⁰ Meer in het bijzonder heeft de productiviteitsgroei in de marktdiensten in België, hoewel hij vóór de crisis van 2008 nog in de pas liep met Duitsland en Frankrijk, na de crisis afgehaakt. De periode na de crisis van 2008 wordt gekenmerkt door een algemene vertraging van de productiviteitswinsten, maar in België is deze tendens het sterkst. Nederland heeft van zijn kant veel hogere productiviteitswinsten gekend, vooral vóór de crisis.

³¹ De rentabiliteit wordt gemeten als het netto-exploitatieoverschot over de kapitaalvoorraad.

³² Deze algemene vaststelling kan ongeacht het gebruikte basisjaar (bijvoorbeeld tijdens de periode 1996-2017, 2000-2017, 2005-2017 of 2010-2017) worden waargenomen.

³³ Er zij evenwel op gewezen dat het vermogen om kostenstijgingen (arbeid, kapitaal, intermediair verbruik) in de prijzen door te berekenen, niet automatisch een teken van marktmacht is. Als het potentieel voor productiviteitswinsten nihil is en de rentabiliteit al laag, dan hebben bedrijven mogelijk geen andere keuze dan kostenstijgingen door te berekenen in hun prijzen, zelfs in een sterk concurrerende markt (cf. Prijsstijgingen in de restaurants en cafés, Prijzenobservatorium, 2017). Ter herinnering: de takken van de marktdiensten waarvan de prijzen in België gemiddeld sneller zijn gestegen dan in de referentielanden zijn: "Handel, reparatie van auto's en motorfietsen" (sinds 2000), "Vervoer en opslag" (sinds 2005), "Verschaffen van accommodatie en maaltijden" (sinds 2004), "Financiële en verzekeringsactiviteiten" (sinds 2008) en "Administratieve en ondersteunende diensten" (sinds 2005).

³⁴ In de dienstensector stijgen de lonen doorgaans sneller dan de productiviteit. De potentiële productiviteitswinsten zijn er van nature beperkter dan in de industrie. Ondernemingen moeten daarom in het algemeen een deel van de loonsverhogingen in hun prijzen doorberekenen of hun rentabiliteit verlagen. De loonkosten in de marktdiensten zijn tussen 1996 en 2017 in België en gemiddeld in de buurlanden in vergelijkbare mate gestegen. Tegelijkertijd was de productiviteitsgroei in België echter geringer.

belangrijkere rol in de export, die een bron van rijkdom en werkgelegenheid is voor de hele economie (NBB, 2014; Hambye, Hertveld en Michel, 2018; EC, 2019).

Tot slot zullen prijssignalen in de vorm van subsidies of belastingen, in het kader van de strijd tegen de klimaatverandering, de ontwikkeling van de circulaire economie en de mobiliteit, gedragsveranderingen in de hand kunnen werken. De impact van subsidiefinanciering en belastingverhogingen op de prijsontwikkelingen zal per land verschillen, afhankelijk van de doeltreffendheid van het gevoerde beleid³⁵.

2. Essentiële factoren om de uitdaging aan te gaan

De al te concurrentiebeperkende effecten van bepaalde dienstenregelgevingen beperken

Elke regelgeving moet bij het nastreven van haar doelstellingen de beginselen van doelmatigheid en proportionaliteit in acht nemen, om ongewenste effecten (kosten, belemmering van innovatie, beperking van de mededinging met als gevolg het ontstaan van surpluswinsten enz.) tot een minimum te herleiden. Hetzelfde geldt voor regelgeving die van toepassing is op een welbepaalde markt of sector.

In België is de cultuur van evaluatie van het overheidsbeleid te weinig ontwikkeld. Het verdient aanbeveling om de economische, sociale en milieueffecten van de regelgeving, en met name eventuele ongewenste effecten op het functioneren van de markt, achteraf beter te evalueren en regelmatig na te gaan in hoeverre de bestaande regels relevant zijn. Het blijkt ook dat de impactanalyses die gepaard gaan met het uitwerken van nieuwe regelgeving vaak van slechte kwaliteit zijn en te laat in het besluitvormingsproces worden uitgevoerd, zodat ze vaak weinig of geen effect op dit proces hebben³⁶. Naast de algemene noodzaak om beter en vroeger in het proces te anticiperen op de effecten van nieuwe regelgeving, moeten impactanalyses beter rekening houden met mogelijke ongewenste effecten op het functioneren van de markt, bovenop de andere dimensies.

Zo zijn verschillende rapporten bijvoorbeeld al verschillende jaren van oordeel dat de regulering van bepaalde netwerkindustrieën (telecommunicatie, vervoersdiensten) in België een te grote concurrentiebeperkende impact heeft. Dezelfde vaststelling wordt gedaan voor bepaalde regels betreffende sommige vrije beroepen (boekhouding, juridische diensten (met name notarissen), architecten en vastgoedmakelaars) die onevenredig lijken (OESO, 2017; EC, 2019; Prijzenobservatorium, 2018)³⁷.

De middelen van de autoriteiten die belast zijn met het mededingingsbeleid verhogen

Op nationaal niveau speelt de Belgische Mededingingsautoriteit een belangrijke rol in de vervolging van concurrentiebeperkende praktijken, zoals kartels en misbruiken van machtsposities, en in het toezicht op de belangrijkste concentratie- en fusietransacties. Zoals de Commissie voor de Mededinging onlangs in een advies (Commissie voor de Mededinging, 2018) herhaalde, zijn de

³⁵ Worden energie-infrastructuren en -processen optimaal aangewend? Worden nieuwe infrastructuren op de meest kosteneffectieve mogelijke wijze ontwikkeld? Creëert de subsidiëeringswijze geen zeepbellen?

³⁶ Een impactanalyse beoogt te anticiperen op de voor- en nadelen van een wetsontwerp of koninklijk besluit met betrekking tot verschillende economische, sociale en milieuaspecten.

³⁷ Wat de vrije beroepen betreft, toont een recente simulatie van het Federaal Planbureau aan dat een hervorming van de regelgeving gunstig zou zijn voor de economische groei en de werkgelegenheid en een neerwaarts effect op de inflatie zou hebben (Ingelbrecht, Kegels and Verwerft, 2018).

middelen die aan de autoriteit ter beschikking worden gesteld echter onvoldoende om haar opdrachten naar behoren te vervullen. De CRB pleit daarom voor een uitbreiding van haar middelen.

Het potentieel van de interne markt beter benutten

Op Europees niveau zou de Europese Commissie meer aandacht moeten besteden aan praktijken die in strijd zijn met de regels van de interne markt, waaronder de territoriale leveringsbeperkingen.

De productiviteitswinsten bevorderen

De ontwikkeling van de prijzen hangt nauw samen met die van de productiviteit. Zoals hierboven wordt beklemtoond, zijn productiviteitswinsten met name afhankelijk van de marktwerking (innovatie, verspreiding van innovatie, toewijzing van de middelen van de minst efficiënte bedrijven aan bedrijven die actief zijn op de technologische grens enz.).

Natuurlijk beïnvloeden andere factoren ook het potentieel voor productiviteitsgroei, zoals investeringen in infrastructuur, onderwijs, opleiding enz. (cf. de andere uitdagingen en focussen van het VWC). De OESO maakt momenteel een grondige analyse van de redenen waarom de productiviteitswinsten in België lager zijn. België heeft ook onlangs een Nationale Raad voor de Productiviteit opgericht. Deze analyses zouden het mogelijk moeten maken om de relevante factoren beter in kaart te brengen om vervolgens passende beleidsmaatregelen te ontwikkelen.

Efficiëntie van milieubelastingen en -subsidies (energie-klimaat-mobiliteit-circulaire economie)

In een recent advies heeft de CRB de sociale, economische en milieu-uitdagingen vastgesteld die moeten worden opgenomen bij het definiëren van een energievisie in België (CRB, 2017b). Het is met name belangrijk om concurrerende, betaalbare en billijke prijzen voor huishoudens en bedrijven te garanderen.

In dit kader pleit de CRB ervoor dat de instrumenten 'vóór en na' beoordeeld zouden worden op doeltreffendheid, efficiëntie, coherentie en aanpasbaarheid in functie van de ontwikkeling van de technologieën (cf. uitdagingen Circulaire economie, Transitie naar een koolstofarme economie en Mobiliteit).

Bibliografie

- BAMBERGER Kenneth A. and Orly LOBEL (2017), "Platform Market Power", *Berkley Technology Law Journal*, nr. 32, blz. 1051-1092.
- BENELUX (2018), *Des restrictions territoriales de l'offre dans le commerce de détail en Belgique, Pays-Bas et Luxembourg*, Brussel, 25 blz.
- BODART Vincent en Jean HINDRIKS (2013), "Les inégalités d'inflation selon l'âge et le revenu", *Regards économiques*, nr. 102, blz. 1-20.
- BOURLES Renaud, Gilbert CETTE, Jimmy LOPEZ, Jacques MAIRESSE and Giuseppe NICOLETTI (2013), "Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries", *The Review of Economics and Statistics*, nr. 95(5), blz. 1750-1768.
- BIATOUR Bernadette en Chantal KEGELS (2017), "Growth and Productivity in Belgium", *Working Paper*, nr. 11-17, Federaal Planbureau, blz. 1-119.
- CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN, SECRETARIAAT (2016), *Ontwikkeling van de koopkracht van de particulieren*, CRB 2016-0513, Brussel, Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.
- CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (2017a), *Verslag Werkgelegenheid-Concurrentievermogen 2016 - Deel 2*, CRB 2017-0155, Brussel, Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.
- CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (2017b), *Sociale, economische en milieu-uitdagingen die moeten worden opgenomen bij het definiëren van een energievisie voor België*, CRB 2017-2055, Brussel, Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.
- CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (2018), *Verslag Werkgelegenheid-Concurrentievermogen 2017 - Deel 2*, CRB 2018-0171, Brussel, Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.
- CETTE Gilbert, Jimmy LOPEZ and Jacques MAIRESSE (2014), "Product and Labor Market Regulations, Production Prices, Wages and Productivity", *NBER Working Paper*, nr. 20563.
- CETTE Gilbert, Jimmy LOPEZ and Jacques MAIRESSE (2017), "Upstream Product Market Regulations, ICT, R&D and Productivity", *The Review of Income and Wealth*, nr. 63(1), blz. S68-S89.
- CETTE Gilbert, Jimmy LOPEZ and Jacques MAIRESSE (2018), "Rent Creation and Sharing: New Measures and Impacts on TFP", *NBER Working Paper*, nr. 24426, March 2018.
- COMMISSIE VOOR DE MEDEDINGING (2018), *Hervorming van Boek IV "Bescherming van de mededinging" van het Wetboek van economisch recht*, CRB 2018-1680, Brussel, Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, 13 blz.
- EUROPESE COMMISSIE (2019), *Landverslag België 2019*, Brussel, werkdocument van de diensten van de Commissie, 103 blz.
- GRAEF Inge (2015), "Market Definition And Market Power In Data : The Case Of Online Platforms", *World Competition*, nr. 38, blz. 473-506.
- HAMBYE Caroline, Bart HERTVELDT et Bernhard MICHEL (2018), "Value Chain Integration of Export-Oriented and Domestic Market Manufacturing Firms - An Analysis Based on a Heterogeneous Input-Output Table for Belgium", *Working Paper*, nr. 11-18, Federaal Planbureau, blz. 1-33.
- IMF (2019), *Belgium - Staff Report for the 2019 Article IV Consultation*, Washington DC, 77 blz.
- INGELBRECHT Mathias, Chantal KEGELS en Dirk VERWERFT (2018), "Economic impact of professional services reform in Belgium, a DSGE simulation", *Working paper*, nr. 9-18, Federaal Planbureau, blz. 1-25
- NATIONALE BANK VAN BELGIË (2014), "Waardecreatie bij uitvoer: Een diagnose van België ", *Economisch Tijdschrift*, september 2014, blz. 27-42.
- NATIONALE BANK VAN BELGIË (2017), "De diensteninflatie: België een uitzondering", *Economisch Tijdschrift*, juni 2017, blz. 99-116.
- NATIONALE BANK VAN BELGIË (2019a), *Verslag 2018*, Brussel, 320 blz.
- NATIONALE BANK VAN BELGIË (2019b), « Why has Belgian private consumption growth been so moderate in recent years ? », *Economisch Tijdschrift*, juni 2019.

OESO (2017), *Etudes économiques de l'OCDE : Belgique 2017*, Parijs, Editions OCDE, 138 blz.

PRIJZENOBSERVATORIUM (2017), *Analyse van de prijzen: Jaarverslag 2017 van het Instituut voor de Nationale Rekeningen*, Brussel, FOD Economie

PRIJZENOBSERVATORIUM (2018), *Analyse van de prijzen: Jaarverslag 2017 van het Instituut voor de Nationale Rekeningen*, Brussel, FOD Economie

**De energietransitie naar een koolstofarme economie, waarbij de
bevoorradingsszekerheid en concurrerende prijzen worden
gewaarborgd**

1. Belang van de uitdaging

Energie is van fundamenteel belang voor de groei en de werkgelegenheid en meer in het algemeen voor de goede werking van een moderne economie, in het bijzonder voor de Belgische economie, die gespecialiseerd is in energie-intensieve industrietakken³⁸. De energiesector wordt echter, net als de rest van de Belgische economie, geconfronteerd met grote veranderingen. De globalisering, de technologische en demografische ontwikkelingen en de bewustwording van de regeringen en de energieconsumenten omtrent de milieulimieten van de planeet stellen de werking van de Belgische energiesector en onze manier van energie produceren en verbruiken ter discussie.

In dit kader zijn de sociale gesprekspartners van oordeel dat het energiebeleid terzelfder tijd de volgende doelstellingen moet nastreven³⁹:

- energieprijzen garanderen die voor de grote en kleine ondernemingen (die gevoelig zijn voor de energieprijzen en die concurreren met buitenlandse ondernemingen) competitief zijn en die voor de burgers (en meer bepaald voor de minst begunstigten) betaalbaar zijn;
- de milieulimieten en milieuverbintenissen respecteren;
- de zekerheid van energiebevoorrading waarborgen.

Deze doelstellingen moeten, in het kader van een mondiale economie, bijdragen tot een duurzame samenleving en een duurzame Belgische economie, met kwaliteitsvolle jobs, productiviteitsgroei en creatie van toegevoegde waarde.

Energie is een globale uitdaging in een context van groeiende mondiale energiebehoeften. Volgens het IEA (2017) zullen die laatste tegen het jaar 2040 naar verwachting met 40% toenemen in een context van de ontwikkeling van de Chinese en de Indiase economie, de toenemende elektrificatie van energie en de ontwikkeling van schaliegas en schalieolie in de Verenigde Staten.

Voorts hebben de Belgische overheden onlangs een Energiepact gesloten, dat als ambitie heeft tegen 2030 een zekere, duurzame en betaalbare bevoorrading te waarborgen. In het Energiepact worden een hele reeks maatregelen genomen om de transitie naar een koolstofarme samenleving tegen het jaar 2050 mogelijk te maken. De federale regering heeft ook beslist uit kernenergie te stappen tussen 2022 en 2025.

1.1 Broeikasgassen en luchtverontreiniging

Energie is ook een globale uitdaging omdat de verbranding van fossiele energiebronnen de belangrijkste oorzaak vormt van de uitstoot van broeikasgassen (waaronder koolstofdioxide⁴⁰) en van luchtverontreinigende stoffen van de planeet. In België is drie vierde van de broeikasgasemissies te wijten aan de verbranding van fossiele brandstoffen in de industrie, de elektriciteitsproductie, de verwarming van gebouwen en het vervoer. Energie-emissies zijn ook verantwoordelijk voor 90% van de koolstofemissies (FPB, 2017). Deze broeikasgasemissies maken van energie een centrale uitdaging in de strijd tegen de opwarming van de aarde.

³⁸ Cf. Advies CRB 2017-2055, "2.1.1 Rekening houden met de specifieke industriële kenmerken van België", blz. 7-8

³⁹ Advies CRB 2015-0135 "De verbintenis van de sociale gesprekspartners ten aanzien van de energie-uitdagingen" ([link](#))

⁴⁰ Koolstofdioxide is goed voor 85% van de broeikasgasemissies in België.

Als antwoord op dit grote risico hebben de belanghebbende partijen bij de Overeenkomst van Parijs zich ertoe verbonden de gemiddelde temperatuurstijging van de planeet op minder dan 2°C boven de pre-industriële niveaus te houden en al het mogelijke te doen om deze stijging te beperken tot 1,5°C ten opzichte van de pre-industriële niveaus. Van hun kant streven de Europese Unie en België, via zijn "Langetermijnvisie inzake duurzame ontwikkeling", ernaar hun emissies van broeikasgassen tegen 2050 met 80 tot 95% te verminderen in vergelijking met 1990. Binnen dat raam heeft België zich ertoe verbonden zijn emissies uit de niet-ETS-sectoren⁴¹ tegenover 2005 te verminderen met 15% tegen 2020, en met 35% tegen 2030. In tegenstelling tot de sectoren van de regeling voor de handel in emissierechten (of ETS) die betrekking hebben op emissies van energie-intensieve industriële installaties en van de burgerluchtvaart, zijn de niet-ETS-sectoren niet onderworpen aan een koolstofprijs op Europees niveau, maar vallen zij onder Europese streefcijfers, die zijn vastgelegd in de "Energie- en klimaatpakketten", waarbij het aan elke lidstaat wordt overgelaten om zijn eigen markt te beheren (beschikking 406/2009/EG inzake de verdeling van de inspanningen).

Ondanks de klimaatmaatregelen die België tot heden heeft genomen, zal het land deze doelstellingen niet bereiken tegen 2020 en 2030 in vergelijking met 2005 (EC, 2017; NKC, 2017; FPB, 2017)⁴². De energietransitie naar een koolstofarme economie zal bijgevolg een specifiek energiebeleid vereisen.

1.2 Bevoorradingszekerheid

Dit energiebeleid moet de zekerheid van energiebevoorrading waarborgen, waarvan de energieafhankelijkheid een element vormt. De bevoorradingszekerheid is een belangrijke doelstelling voor de economie van het land en voor alle consumenten, gelet op de aanzienlijke energieafhankelijkheid van België, die 84,8% bedroeg in 2016⁴³. Bovendien zal (2017) de energieafhankelijkheid van België volgens het Federaal Planbureau toenemen tot 91% in 2030 en 88% in 2050, waardoor België gedwongen wordt om nog meer gebruik te maken van ingevoerde energie. De energiebevoorrading van het land waarborgen is bovendien van essentieel belang omdat deze doelstelling bijdraagt tot de goede werking van de ondernemingen, de stabiliteit van de energieprijzen en het algemene welzijn van de samenleving.

1.3 Energiekosten en energieprijzen

Het energiebeleid moet er ook rekening mee houden dat de energietransitie, althans in een eerste fase, de kostprijs van het Belgische energiesysteem opdrijft. Het is bijgevolg noodzakelijk voor de ondernemingen ten opzichte van hun buitenlandse concurrenten competitieve energieprijzen te waarborgen en erop toe te zien dat de prijzen voor de burgers (en meer bepaald voor de minst begunstigten) betaalbaar zijn.

⁴¹ De zogenaamde "niet-ETS-sectoren" omvatten de uitstoot van broeikasgassen door het vervoer, de gebouwensector, de niet-ETS-industrietakken, de landbouw en de afvalsector.

⁴² Volgens de scenario's bij ongewijzigd beleid van de Europese Commissie (2017) en van de Nationale Klimaatcommissie (2017) zouden de niet-ETS-emissies in 2020 respectievelijk slechts 11,5% en 9,5% lager zijn dan in 2005. Tegen 2030 stellen de projecties bij ongewijzigd beleid van de NKC (2017) en het FPB (2017) een vermindering van de niet-ETS-emissies in het vooruitzicht van respectievelijk minder dan 12% en 18% ten opzichte van 2005. Volgens deze vooruitzichten zal België tegen 2020 en 2030 zijn doelstellingen voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen van -15% en -35% ten opzichte van 2005 dus niet halen.

⁴³ De energieafhankelijkheid van België ligt beduidend hoger dan het gemiddelde van de Europese Unie (53,6% in 2016).

is eveneens belangrijk om niet uit het oog te verliezen dat elke stijging van de energieprijzen:

- relatief meer impact heeft op onze economie dan op die van onze burens, want onze economie is relatief energieafhankelijker;
- de minst begunstigde huishoudens zwaarder treft, omdat enerzijds de energiekosten een groter deel van hun uitgaven uitmaken dan in een gemiddeld huishouden, en anderzijds deze huishoudens vaker in precarie en slecht geïsoleerde woningen leven;
- een impact heeft op de lonen via het indexeringsmechanisme (excl. brandstoffen).

1.4 Traject van de transitie

Bij de keuze van het transitietraject is het van belang rekening te houden met de gevolgen van de mogelijke stijging van de kosten van het energiesysteem voor het concurrentievermogen van de ondernemingen en de betaalbaarheid van de prijzen voor de huishoudens. In dit verband moeten ook de maatregelen en instrumenten, alsook de verdeling van de kosten en baten, mee in beschouwing worden genomen. Het maatschappelijk draagvlak voor de energietransitie voor alle groepen in de samenleving, of het nu gaat om bedrijven of huishoudens, is een belangrijk criterium om de economische, sociale en milieuduurzaamheid van het energiesysteem te realiseren. Al die keuzes/beslissingen moeten in volledige transparantie worden gemaakt.

De snelheid van de transitie moet bijgevolg zo worden afgesteld dat een evenwichtige en gelijktijdige realisatie van de hierboven beschreven doelstellingen van de energietransitie mogelijk wordt gemaakt.

De energietransitie naar een koolstofarme economie zal grote veranderingen teweegbrengen voor de Belgische economie in haar geheel en voor haar energiesysteem in het bijzonder. Ze zal leiden tot werkgelegenheidscreatie en -vernietiging, zowel in de energiesector als in de andere sectoren van de Belgische economie, wat transities op de arbeidsmarkt tot gevolg zal hebben. Hierop moet correct worden geanticipeerd, want ze vormen een uitdaging om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt goed op elkaar af te stemmen (zie de uitdaging die hieraan wordt gewijd). Ze moeten ook plaatsvinden binnen het kader van de bestaande structuren voor sociale dialoog en sociale bescherming en met inachtneming van de mensenrechten en de rechten van werknemers⁴⁴.

Momenteel bestaat een aanzienlijk aandeel van de eindprijzen voor energie uit netkosten, taksen en accijnzen, heffingen en andere bijdragen die via de factuur worden verrekend, zoals de bijdragen die verbonden zijn aan de financiering van hernieuwbare energie. Op heden wordt de volledige transitie hoofdzakelijk gefinancierd door de elektriciteitsfactuur. Het is belangrijk erop toe te zien dat de financieringsbasis wordt gediversifieerd en dat de financieringsinstrumenten coherent zijn. De energietransitie omvat immers nog andere elementen dan alleen elektriciteit en de vermindering van het energieverbruik tast de financiering op een kWh-basis aan.

⁴⁴ Het begrip rechtvaardige transitie voor iedereen naar een ecologisch duurzame economie werd ontwikkeld in de resolutie betreffende "duurzame ontwikkeling, waardig werk en groene jobs", die werd goedgekeurd door de 102de zitting van de algemene conferentie van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) dd. 19 juni 2013, en werd opgenomen als considerans van de Overeenkomst dd. 12 december 2015 in het kader van de conferentie van Parijs van de partijen bij de Conventie van de Verenigde Naties betreffende de klimaatverandering. Dat is de reden waarom de jobcreaties en reconversies van jobs moeten kaderen binnen de bestaande structuren van de sociale dialoog en de sociale bescherming, van de inspanning inzake opleiding en ontwikkeling van competenties, van respect voor mensen- en arbeidsrechten.

Al is het duidelijk dat de energietransitie naar een koolstofarme economie een uitdaging vormt, toch kan ze ook een kans inhouden voor economische ontwikkeling en jobcreatie. Om die kans ten volle te benutten en een win-winsituatie tussen klimaat en economie te creëren, is het van essentieel belang dat bij de transitie en de bijdrage van België aan het internationaal energie- en klimaatbeleid ten volle rekening wordt gehouden met het sociaal-economisch weefsel, met de specifieke kenmerken van de Belgische economie, met het sociaal-economisch en technisch potentieel van ons land en met de inspanningen die al werden geleverd, enerzijds en dat alle actoren zich betrokken voelen bij de transitie en zich er bewust van worden gemaakt, anderzijds.

2. Factoren die het mogelijk maken deze uitdaging aan te gaan

2.1 Energie-efficiëntie

De verbetering van de energie-efficiëntie door een vermindering van het energieverbruik in vergelijking met wat het zou zijn geweest bij ongewijzigde energie-efficiëntie, zal België helpen om deze energiedoelstellingen tegen 2020 te halen⁴⁵ en zal een zeker werkgelegenheidsniveau in België waarborgen. Deze energiebesparingen die eruit voortvloeien zullen het bovendien mogelijk maken de broeikasgasemissies terug te dringen⁴⁶, alsook de emissies van luchtverontreinigende stoffen per eenheid van toegevoegde waarde (dankzij een vermindering van het verbruik en de invoer van fossiele energiebronnen). Dit zal uiteindelijk gunstige gevolgen hebben voor het milieu, de luchtkwaliteit en de gezondheid van de mens.

Rendabele investeringen in energie-efficiëntie hebben vervolgens een positief effect op het beschikbaar inkomen van ondernemingen en gezinnen - door de verlaging van de energierekeningen - en op het concurrentievermogen van de ondernemingen en in voorkomend geval op de werkgelegenheid⁴⁷.

Tot slot zal een betere energie-efficiëntie leiden tot een verbetering van de energieonafhankelijkheid van ons land van het buitenland. Energieonafhankelijkheid is belangrijk omdat het ons in staat stelt geopolitieke risico's te vermijden (einde van de commerciële relaties met een van onze leveranciers enz.)⁴⁸. Door de invoerbehoefte te beperken, zal ze ook een positieve impact hebben op de betalingsbalans.

2.2 Energiemix

De huidige Energiemix is voornamelijk gebaseerd op fossiele energiebronnen (olie en gas) - die in 2016 goed waren voor meer dan 70% van het energieverbruik in België - en kernenergie (19,5%).

⁴⁵ Om bij te dragen aan de doelstelling 2020 van de EU inzake energie-efficiëntie, heeft België zichzelf de indicatieve doelstelling opgelegd zijn verbruik van primaire energie met 18% en zijn finaal energieverbruik met 17,8% te verlagen in vergelijking met 2007. Volgens de scenario's bij ongewijzigd beleid van het Federaal Planbureau (2017) en van de Europese Commissie (2017) zal België de doelstellingen die het zichzelf heeft opgelegd echter niet bereiken.

⁴⁶ In zijn advies [CRB 2017-2055](#) identificeerde de Raad de vervoersector (22,8% van de totale emissies van bkg's en 30,1% van het finaal energieverbruik) en de gebouwsector (resp. 19,6% en 38,7%) als strategische actiepelen op het vlak van energie en klimaat.

⁴⁷ De verbetering van de energie-efficiëntie van het Belgische vastgoedpark draagt bijvoorbeeld bij aan het creëren van activiteit en van banen in de bouwsector op lokaal en regionaal niveau.

⁴⁸ De strategische keuze voor energieonafhankelijkheid blijft des te essentiëler, daar de toename van de vraag van de opkomende landen onze eigen vraag zal overstijgen en onze onderhandelingsargumenten zal beperken.

Hernieuwbare energiebronnen en afval maken slechts 8% van de energiemix uit. De energietransitie naar een koolstofarme economie en de verwezenlijking van de klimaat- (zie hierboven) en energiedoelstellingen⁴⁹ van de EU zullen daarom een geleidelijke vervanging van fossiele energiebronnen, die een belangrijke CO₂-uitstoot veroorzaken, door koolstofarme bronnen vereisen.

De optimale balans tussen productie in eigen land en import dient te worden bepaald tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kostprijs, en rekening houdend met de leveringszekerheid en met macro-economische elementen zoals de impact op de Belgische economie (waaronder de resulterende impact op de werkgelegenheid in alle sectoren) van de elektriciteitsproductie en van de resulterende gas- en elektriciteitstransportkosten (inclusief de impact van meer convergerende prijzen met de buurlanden) en -opbrengsten⁵⁰. Rekening houdend met een geheel aan aspecten waaronder de totale kosten van het Belgische energiesysteem, het technische en economische potentieel van België, de milieu- en klimaatuitdagingen waar ons land voor staat, en andere macro-economische parameters, moet de binnenlandse productiecapaciteit maximaal worden benut voor zover dit leidt tot een zo groot mogelijke welvaart in het land (in termen van werkgelegenheid, prijzen voor energieverbruikers enz.). Deze maximaliserende aanpak kan de welvaart in België positief beïnvloeden. Het behoud en de creatie van kwalitatieve jobs en van toegevoegde waarde in de energiesector zelf en in andere sectoren (de grote energieverbruikers en de energie-intensieve sectoren) moet worden nagestreefd. Indien België investeert in de ontwikkeling van economisch interessantere en competitievere koolstofarme technologieën tegen de laagste kosten, zou het op langere termijn een netto-exporteur van elektriciteit kunnen worden.

Voor de bevoorradingszekerheid van ons land is het essentieel om in te zetten op een optimaal gebruik van zowel de nationale productiemiddelen als de import- en exportmogelijkheden. Hiervoor is het van belang dat op een evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met de doelstellingen van het energiebeleid. De bevoorradingszekerheid wordt beïnvloed door vele factoren, waarvan een goed uitgebouwd interconnectienetwerk één is. Interconnecties en uitwisselingen tussen landen zijn positief vanuit het Europese kader waarbinnen naar een eengemaakte markt en optimale dispatching⁵¹ gestreefd wordt. In deze context moet echter worden gepreciseerd dat het structureel, gegarandeerd en voorspelbaar ter beschikking zijn van deze interconnecties voor alle marktactoren over alle tijdschizonten een primordiale voorwaarde is om deze positieve bijdrage te kunnen leveren. Garantie op de exacte beschikbare capaciteit in de toekomst wordt vandaag niet gegeven.

2.3 Flexibiliteit van vraag en aanbod van elektriciteit

Het elektriciteitsverbruik schommelt enorm, o.a. in functie van de werktijdregeling, het aantal uren zonneschijn of ook de temperatuur. Om ervoor te zorgen dat vraag en aanbod van elektriciteit

⁴⁹ Bij ongewijzigd beleid zal België zijn doelstelling om tegen 2020 een aandeel van 13% hernieuwbare energie in het energieverbruik te hebben niet bereiken, aangezien dat aandeel in 2016 slechts 8,7% bedroeg (EC, 2017).

⁵⁰ Verslag van het FPB dd. 23 februari 2017 getiteld "Cost-benefit analysis of a selection of policy scenarios on a adequate future Belgium power system – economic insights on different capacity portfolio and import scenarios"

⁵¹ Elektriciteit is moeilijk op te slaan: de bestaande opslagmogelijkheden zijn ondoelmatig en duur. Het is daarom noodzakelijk om vraag en aanbod voortdurend in real time in evenwicht te houden. De dispatching bestaat er dus in ervoor te zorgen dat het evenwicht tussen productie en consumptie altijd wordt gerespecteerd. Dit is te danken aan de hypothesen die vooraf worden gemaakt en aan het reactievermogen. Dankzij de historiek van de metingen van het elektriciteitsverbruik en de weersverwachtingen wordt dagelijks een verbruiksprognosecurve bepaald - door de transmissienetbeheerder Elia in België - om de productie zo goed mogelijk en in real time aan de vraag naar elektriciteit te kunnen aanpassen. Op basis van deze prognose wordt elke dag een soortgelijk veilingproces georganiseerd: energieproducenten dienen hun prijsvoorstellen in voor elke van hun centrales en voor elk half uur van de volgende dag. De dispatching voert vervolgens de "plaatsing van de centrales op de belastingscurve" uit, die voor elk half uur bestaat uit het stapelen van de centrales in toenemende prijsvolgorde (merit order curve), totdat de voorspelde vraag volledig is gedekt.

voortdurend in evenwicht zijn, bestond de historische aanpak erin de productie aan te passen aan de schommelingen in het verbruik. Door de evolutie van het elektriciteitssysteem, die de afgelopen jaren wordt gekenmerkt door de energietransitie en de toenemende integratie van intermitterende hernieuwbare energiebronnen in de productie van hernieuwbare energie, raakt deze traditionele balancerings van het elektriciteitsnet echter voorbijgestreefd.

Daarom is het vandaag de dag van essentieel belang om enerzijds gebruik te maken van de verschillende bronnen van flexibiliteit van het aanbod: de flexibele productiecapaciteiten (zoals gascentrales), de interconnecties en - wanneer deze eenmaal rijp is - de opslag. Dankzij deze bronnen van flexibiliteit kan gemakkelijker worden ingespeeld op voorzienbare en onvoorziene veranderingen in de vraag, maar ook in het aanbod (de fluctuaties in bepaalde hernieuwbare producties (de bezettingsgraad van de capaciteit varieert in functie van de zon, de wind), de tijdelijke stillegging van kerncentrales of gascentrales enz.).

Anderzijds maakt de toegenomen integratie van de gedecentraliseerde productie van hernieuwbare energie ook de flexibiliteit en het reactievermogen van de vraag⁵² onontbeerlijk om de bevoorradingszekerheid van België te garanderen. In België is het potentieel voor vraagsturing al goed ontwikkeld in grote ondernemingen, maar wordt het nog steeds weinig benut in de huishoudens en de kmo's. In de huidige context van toenemende digitalisering van de economie is het potentieel dat wordt geboden door een dynamischer beheer van de vraag echter des te belangrijker. In deze context is er een rol weggelegd voor de flexibiliteitsaggregatoren - die het wissen van elektriciteit⁵³ beheren door de vraag van hun klanten in real time aan te passen aan pieken in de vraag op het net en schommelingen in het aanbod.

2.4 Energie-infrastructuur

In de context van de energietransitie investeren veel producenten, maar ook particulieren en bedrijven, in de productie van hernieuwbare energie. De massale integratie van hernieuwbare energiebronnen in de elektriciteitsnetten levert echter technische problemen op, die een aanzienlijke impact zullen hebben op de distributienetten voor elektriciteit. Enerzijds leidt de integratie van gedecentraliseerde productie tot een tweerichtingsverkeer van de elektriciteitsnetten, die van oudsher bedoeld zijn om energie slechts in één richting te transporteren, waardoor de behoefte aan versterking ontstaat. Anderzijds kan een hoge penetratiegraad van intermitterende hernieuwbare energie de oorzaak zijn van onevenwicht in het elektriciteitssysteem⁵⁴.

⁵² Vraagbeheer heeft betrekking op het vermogen van de consument om zijn verbruiksprofiel aan te passen in functie van externe signalen van de spelers op de elektriciteitsmarkt.

⁵³ Het wissen van elektriciteit heeft betrekking op het tijdelijk verminderen van het elektriciteitsverbruik door een industrieel of particulier. Wanneer de elektriciteitsproductie onvoldoende dreigt te zijn om aan de vraag te voldoen, kan de netbeheerder de verbruikers vragen om vrijwillig hun verbruik te verminderen. Dit maakt het mogelijk een evenwicht tussen vraag en aanbod op het elektriciteitsnet in stand te houden en tegelijkertijd de extra economische en milieukosten te vermijden die gepaard gaan met de activering van nieuwe productiecentrales.

⁵⁴ Intermitterende productie als gevolg van weersomstandigheden (wind, zon) is onvoorspelbaar en daardoor moeilijker te sturen voor netbeheerders dan de thermische centrales. Zo beperkt de Franse netbeheerder (RTE) bijvoorbeeld in bepaalde gevallen en in bepaalde regio's van Frankrijk de penetratiegraad van hernieuwbare energieën tot 30% via een compensatie voor installaties die losgekoppeld zouden worden om de onmiddellijke penetratiegraad van de hernieuwbare energie in het net te beperken en zo een actiemarge te garanderen in geval van onvoorziene omstandigheden. België heeft hiervoor geen drempel vastgesteld.

Om zich aan te passen aan de opkomst van de gedecentraliseerde productie van hernieuwbare energie en van de lokale energiegemeenschappen, moeten onze elektriciteitsnetten evolueren en flexibeler/dynamischer worden⁵⁵.

Bijgevolg zijn extra investeringen in de distributienetwerken nodig om deze te versterken en flexibeler te maken. Een actiever beheer⁵⁶ van de stromen op de distributienetwerken is ook onontbeerlijk.

Bovendien zal het belangrijk zijn om de netwerkkosten te beheersen, die, zoals hierboven wordt vermeld, momenteel een aanzienlijk deel van de finale energieprijzen uitmaken. Dit heeft tot doel de energieprijzen en de impact ervan op het concurrentievermogen van de ondernemingen en de koopkracht van huishoudens te beheersen. De noodzakelijke investeringen in het Belgische energiesysteem kunnen alleen tot stand komen binnen een kader dat een gunstig investeringsklimaat mogelijk maakt, dat bepalend is voor het creëren van toegevoegde waarde en voor het handhaven en creëren van banen in het kader van de energietransitie. Met name een stabiel en transparant juridisch en fiscaal kader is noodzakelijk om voldoende rechtszekerheid voor de investeerders te waarborgen.

2.5 Goede marktwerking

In België is de prijs van de elektrische commodity^{57 58} goed voor gemiddeld 23 tot 31% van de factuur voor de huishoudens en 27 tot 37% voor de kleine professionele verbruikers (tegenover ongeveer 57% gemiddeld in het Verenigd Koninkrijk)⁵⁹. Voor de huishoudens staat deze prijs op de mediaan, terwijl deze prijs voor de professionele verbruikers tot de hoogste behoort. Het prijsverschil tussen België en de andere landen voor deze klanten is te wijten aan de netkosten (en alle heffingen en extra lasten die eraan worden toegevoegd) en de taksen en vergoedingen.

Om deze reden is de prijs in België na Duitsland hoger voor zowel de huishoudens als de kleine professionele verbruikers. Wat gas betreft⁶⁰, is België voor diezelfde verbruikers het minst duur, na het Verenigd Koninkrijk. Voor de grote industriële verbruikers wordt het aanzienlijke concurrentienadeel van de Belgische grote ondernemingen die als elektro-intensief kunnen worden beschouwd⁶¹ ten opzichte van de elektro-intensieve ondernemingen in Duitsland verklaard door een

⁵⁵ Een flexibel/dynamisch elektriciteitsnetwerk is een netwerk dat is uitgerust met sensoren die gegevens verzamelen en communiceren. Dankzij deze informatie zijn automatische aanpassingen van de elektriciteitsstromen mogelijk en worden de netbeheerders in real time op de hoogte gebracht van de situatie en kunnen zij onmiddellijk handelen, indien nodig op afstand. Dit type netwerk houdt rekening met het gedrag en de acties van al zijn gebruikers (producenten en consumenten) om een duurzame, zuinige en zekere elektriciteitsvoorziening voor alle belanghebbenden te waarborgen. Ze worden "flexibel" genoemd, in die zin dat ze het mogelijk maken om de schommelingen in productie en consumptie beter te beheren.

⁵⁶ Actief netwerkbeheer bestaat erin het verbruikte of in de netwerken geïnjecteerde vermogen in real time te moduleren (zie voetnoot 18).

⁵⁷ Zuivere energiecomponent (elektriciteit/aardgas), zonder alle andere kosten, zoals in België de bijdrage voor warmtekrachtkoppeling en hernieuwbare energie. Met andere woorden, dit is de prijs per kilowattuur (kWh) die wordt vastgesteld door de leverancier en de enige component van de energiefactuur waarvoor concurrentie mogelijk is.

⁵⁸ In België maken de kosten van de commodity 26,56% van de elektriciteitsfactuur van de huishoudens, 30,64% van de factuur van de kleine professionele verbruikers en 38% van de factuur van de grote industriële verbruikers uit.

⁵⁹ Op basis van de cijfers van de CREG, in haar studie "Prijs van elektriciteit en aardgas in België, in de drie regio's en in de buurlanden", <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Prices/BelEnergyPriceCompNL.pdf> (11 januari 2019) en in studie van de CREG-PwC, "A European comparison of electricity and natural gas prices for residential and small professional consumers", <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F180628pwc.pdf> (juni 2018).

⁶⁰ In België maken de kosten van de commodity 46,97% van de gasfactuur van de huishoudens, 60,34% van de factuur van de kleine professionele verbruikers en ruim 90% van de factuur van de grote industriële verbruikers uit.

⁶¹ Dankzij het begrip elektro-intensieve verbruiker, dat wordt gedefinieerd door de Europese Unie, kunnen de ondernemingen die veel elektriciteit verbruiken (waarvan de elektro-intensiteit hoger is dan 2,5 kWh per euro toegevoegde waarde en waarvan de

groeïend verschil in prijs van de commodity tussen België en de andere landen en door een hogere belastingheffing in België.

De organisatie van een energiemarkt die de afstemming tussen vraag en aanbod, alsook gepaste “prijsignalen” voor de goede werking ervan garandeert, moet binnen een Europees kader passen. Om die reden moet het belang van een gemeenschappelijk Europees standpunt en van een gelijk speelveld voor investeringen op middellange termijn, van meer samenwerking tussen de regelgevende autoriteiten, de lidstaten en de transmissienetbeheerders, van een krachtig proces van harmonisering van de voorwaarden voor de toegang tot de netwerken en van een onderlinge toenadering van de belasting- en tariefbeleidsmaatregelen, de maatregelen m.b.t. de normen en de milieu- en veiligheidsregelgeving worden onderstreept⁶².

Een goed functionerende energiemarkt, bij voorkeur op Europees of internationaal niveau, draagt bij tot het garanderen van concurrerende en betaalbare prijzen voor de commodity doordat hij de convergentie van de groothandelsprijzen met die van onze buurlanden bevordert en de netwerkkosten tot een minimum beperkt. De optimalisering van de werking van de energiemarkt levert ook een positieve bijdrage aan de bevoorradingszekerheid.

Internationale samenwerking is ook zeer belangrijk, met name op Europees niveau, als drijvende kracht achter de internationale coördinatie. Een coherent beleid op die verschillende niveaus (EU, nationaal) zou de toekomstige investeringen in de energiesector zelf en in de economie in haar geheel bevorderen, hetgeen een positief effect zou hebben op de welvaart in België en in de andere Europese lidstaten. Er wordt dan ook met aandrang gevraagd dat België het gebrek aan internationale samenwerking en aan engagement aangaande de energietransitie en de bevoorradingszekerheid (namelijk informatie-uitwisseling over de productiecapaciteiten) op Europees niveau aanklaagt. Er zit meer in het bijzonder veel potentieel in een nauwe samenwerking tussen de energieregulators op zowel nationaal als Europees niveau.

Aan de betrokken overheden, regulators, transmissienetbeheerders en beurzen wordt gevraagd verder onderzoek te voeren⁶³:

- om het effect van loopflows op de huidige en toekomstige beschikbare interconnectiecapaciteiten voor de markt in kaart te brengen⁶⁴, de oorzaken en mogelijke toekomstige evoluties ervan te identificeren en maatregelen te nemen om deze loopflows die op regionaal niveau aangekaart worden te beperken;

blootstelling aan internationale concurrentie meer dan 25% bedraagt) bijzondere voorwaarden genieten voor hun elektriciteitsbevoorrading (toegekende steun enz.). In tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland of Frankrijk wordt dit begrip elektro-intensiviteit in België niet als dusdanig “erkend” (behalve in Vlaanderen sinds 2018) voor de toepassing met het oog op een vermindering van de elektriciteitsprijs.

⁶² De toepassing van verschillende milieunormen en milieuregelgeving, binnen de EU en wereldwijd, roept prijsverschillen tussen de verschillende markten in het leven, omdat de naleving ervan voor de producenten duur uitvalt.

⁶³ Bron: Advies van 19 oktober 2016 van de Adviesraad Gas en Elektriciteit betreffende de studie van Elia: “Studie over de nood aan ‘adequacy’ en aan flexibiliteit in het Belgische elektriciteitssysteem - periode 2017-2027”, blz. 4, §4

⁶⁴ Loopflows zijn fysische fluxen over grenzen die veroorzaakt worden door enerzijds de commerciële transacties tussen twee prijszones en anderzijds de topologie van het productiepark van de desbetreffende of de aangrenzende prijszone. Met andere woorden, loopflows zijn fluxen over een grens van een zone die geen gevolg zijn van de import of export van die zone.

- om het fenomeen van de "flow factor competition" in kaart te brengen⁶⁵ [...] en om te vermijden dat kleinere regelzones systematisch het slachtoffer worden van congestie.

2.6 Onderzoek en ontwikkeling (O&O) en technologische en maatschappelijke innovatie

Zoals hierboven is uiteengezet, zal de efficiënte transitie naar een zekere, concurrerende en koolstofarme energiemarkt innovaties of zelfs echte technologische breuken op het gebied van productiemethoden, vraagbeheersing, opslag en het assortiment van goederen en diensten vereisen. België moet echter nog heel wat inspanningen leveren als het tot de meest innoverende economieën wil behoren. Voor de Belgische economie vormt dat een ware uitdaging.

De energietransitie zal bijgevolg een ambitieus innovatiebeleid vergen. België heeft 350 miljoen euro besteed aan O&O inzake energie, d.i. 0,09% van zijn bbp, tegenover 0,15% voor de EU28. Aangezien innovatie een kernelement is van de transitie, is het ook relevant de O&O-inspanningen te handhaven of zelfs op te drijven om de stroom van nieuwe technologieën in stand te houden (NBB, 2018).

Rekening houdend met de energietransitie op Europese schaal is het bovendien belangrijk dat de Belgische industrie in de voorhoede van de CO₂-prestaties kan blijven door de "state of the art"-technologieën die rendabel zijn te implementeren. Deze nieuwe duurzame energietechnologieën zullen de Belgische ondernemingen in staat stellen hun positie in te nemen op de snelgroeijende wereldwijde markt van de energietechnologieën. Hiervoor is een industriebeleid nodig dat een positief investeringskader creëert.

In aanvulling op technologische innovaties zullen maatschappelijke innovatie (met inbegrip van een aanpassing van het consumentengedrag) en innovatie op het gebied van arbeidsorganisatie bijdragen tot een succesvolle energietransitie naar een koolstofarme economie.

⁶⁵ "Flow factor competition" verwijst naar oneerlijke concurrentie tussen grote en kleine zones binnen de Centraal-Westelijke Europese regio (Central Western Europe of CWE) die zou ontstaan door de implementatie van een stroomgestuurde marktkoppeling (flow-based market coupling, FBMC). De stroomgestuurde marktkoppeling, die in 2015 van kracht werd, heeft tot doel de interconnecties binnen de CWE-regio te vergemakkelijken en de prijzen te harmoniseren (door een betere coördinatie tussen de netbeheerders). Sommige parameters die gebruikt worden voor de toewijzing van interconnectiecapaciteit aan de verschillende prijszones kunnen echter een oneerlijk voordeel opleveren voor de grotere zones (vanwege hun omvang) (CREG, 2016).

2.7 Financieringsmechanismen en toegang tot financiële middelen

Om de transitie naar een zekere, concurrerende en koolstofarme energie te doen slagen, zullen meer en aanhoudende investeringen in de Belgische economie inzake energie-uitrusting, aanpassing en versterking van de transmissie- en distributienetwerken (met name om ze flexibeler te maken), infrastructuur, energiezuinige gebouwen, veranderingen in de energiemix, ontwikkeling van opslagfaciliteiten, onderwijs en opleiding, onderzoek en ontwikkeling, strijd tegen de energiearmoede enz. vereist zijn. Deze investeringen zullen nieuwe banen in het leven roepen, de groei en de uitvoer stimuleren en bijdragen aan de ontwikkeling van industriële niches. Volgens de Europese Commissie (2017b) en het Europees Milieuagentschap (2016) zullen de overheidsinvesteringen niet volstaan om de transitie te financieren, maar kunnen ze wel bijdragen tot het vrijmaken van privékapitaal, dat een essentieel element is om de investeringen op de noodzakelijke schaal te kunnen heroriënteren. Net als de overheidssector heeft dus ook de privésector een cruciale rol te spelen, want op die laatste berust ten dele de private financiering van de duurzame en groene projecten.

De klimaatveranderingen houden voor de ondernemingen verschillende soorten risico's in: materiële risico's die de solvabiliteit van bedrijven kunnen aantasten, imagorisico's en transitierisico's (overhaaste transitie met bijvoorbeeld een snelle verandering in de energiekosten en eventuele concurrentienadelen tot gevolg, die kunnen leiden tot bedrijfsfaillissementen). Deze risico's hebben vervolgens een weerslag op de financiële sector, via de financiering van de risicovolle ondernemingen. Het is bijgevolg van belang dat de banken de bovengenoemde risico's met betrekking tot de klimaatverandering correct kunnen inschatten. In dit verband is het belangrijk de Europese wetgevende voorstellen inzake duurzame financiering te volgen, die o.a. tot doel hebben de transparantie rond de integratie van de duurzaamheidsrisico's en de implementatie van duurzame investeringen te verhogen⁶⁶.

⁶⁶ Momenteel liggen er op Europees niveau drie wetgevingsvoorstellen op tafel (https://ec.europa.eu/info/publications/180524-proposal-sustainable-finance_en), waaronder een om de informatieverplichtingen te verbeteren met betrekking tot de wijze waarop institutionele beleggers milieu-, sociale en governancefactoren in hun risicobeheerprocessen integreren.

Bibliografie

CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (2015), De verbintenissen van de sociale gesprekspartners ten aanzien van de energie-uitdagingen, CRB 2015-0135, <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/nl/doc15-135.pdf>.

CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (2017), Sociale, economische en milieu-uitdagingen die moeten worden opgenomen bij het definiëren van een energievisie voor België, CRB 2017-2055, <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/nl/doc17-2055.pdf>.

CREG (2016), Nota over de maatregelen voor een verbeterde marktwerking, Brussel, <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Others/Z1546NL.pdf>

CREG (2018), A European comparison of electricity and natural gas prices for residential and small professional consumers, Brussel: CREG, <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F180628pwc.pdf>

CREG & PwC (2018), A European comparison of electricity and natural gas prices for residential and small professional consumers, Brussel: <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F180628pwc.pdf> (juni 2018)

CREG & PwC (2019), A European comparison of electricity and gas prices for large industrial consumers, Brussel: CREG, <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F20190507EN.pdf>

CREG (2019), Prijs van elektriciteit en aardgas in België, in de drie regio's en in de buurlanden, <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Prices/BelEnergyPriceCompNL.pdf> (11 januari 2019)

DELOITTE (2019), Benchmarking study of electricity prices between Belgium and neighboring countries, http://www.febeliec.be/data/1553509491Report%20Benchmarking%20study%20electricity%202019_FINAL.pdf

ELIA (2016), Studie over de nood aan 'adequacy' en aan flexibiliteit in het Belgische elektriciteitssysteem - periode 2017-2027, http://www.elia.be/~media/files/Elia/publications-2/studies/160421_ELIA_AdequacyReport_2017-2027_NL.pdf.

EUROPEES MILIEUAGENTSCHAP (2016), Financiering van klimaatmaatregelen: financiële middelen voor een koolstofarm, klimaatbestendig Europa, EMA Newsletter nr. 2016/4, <https://www.eea.europa.eu/nl/articles/financiering-van-klimaatmaatregelen-financiele-middelen>

EUROPESE COMMISSIE (2017), Landverslag België, COM/2017/67 final, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-belgium-nl.pdf>.

EUROPESE COMMISSIE (2017b), De EU investeert in de bescherming van de planeet: Tien initiatieven voor een moderne en schone economie, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4c7ab013-1dcd-11e8-ac73-01aa75ed71a1/language-nl>.

FEDERAAL PLANBUREAU (2017), Het Belgische energielandschap tegen 2050 – Een projectie bij ongewijzigd beleid, Brussel: Federaal Planbureau, <https://www.plan.be/publications/publication-1728-nl-het-belgische-energielandschap-tegen-2050-een-projectie-bij-ongewijzigd-beleid>

INTERNATIONAAL MILIEUAGENTSCHAP (2017), World Energy Outlook 2017, Parijs: International Energy Agency, <https://www.iea.org/weo2017>

NATIONALE BANK VAN BELGIË (2017), Duurzame en groene financiering: een verkenning van nieuwe markten, Brussel: Nationale Bank van België.

NATIONALE BANK VAN BELGIË (2018), Energietransitie: economische impact en uitdagingen voor de ondernemingen, Brussel: Nationale Bank van België, <https://www.nbb.be/nl/artikels/energietransitie-economische-impact-en-uitdagingen-voor-de-ondernemingen>

NATIONALE KLIMAATCOMMISSIE (2017), Zevende nationale mededeling onder het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering, Brussel: federale overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu, https://www.klimaat.be/files/8915/1618/5530/NC7_samenvatting_LR.pdf.

Bijlage: Energieprijzen in België

Conclusies van de studies GREG & PWC (2019) en CREG (2018) ([link](#))

Naar een duurzamere en vlottere mobiliteit

1. Belang van de uitdaging

Ons land staat voor een grote uitdaging op het vlak van mobiliteit: de (duurzame) bereikbaarheid van diverse economische zones (tewerkstellingspolen, economische poorten en logistieke centra) en woonzones neemt steeds verder af. Bij ongewijzigd beleid zal deze situatie nog verslechteren. Het Federaal Planbureau⁶⁷ verwacht immers dat de vraag naar mobiliteit zal blijven toenemen (+10% reizigerskm en +25% tonkm tussen 2015 en 2040) en dat de (vracht)wagen het meest gebruikte vervoermiddel zal blijven voor zowel het personen- als het goederenvervoer.

Er is dus nood aan een duurzaam mobiliteitsbeleid dat garandeert dat de tewerkstellingspolen, de economische poorten en logistieke centra zo vlot en duurzaam mogelijk bereikbaar blijven voor zowel het personen- als het goederenvervoer. Concreet betekent dit dat:

- de burgers op een betaalbare, veilige en efficiënte manier toegang hebben tot goederen en diensten, arbeidsplaatsen en het sociaal maatschappelijk leven;
- de ondernemingen op een competitieve, veilige en efficiënte manier toegang hebben tot hun grondstoffen en hun goederen en diensten op dezelfde manier kunnen afleveren;
- de impact van de mobiliteit op het leefmilieu en de volksgezondheid wordt geminimaliseerd.

Voor de economische welvaart van de samenleving

De afnemende bereikbaarheid van diverse economische zones, die deels haar oorsprong vindt in de toenemende verkeerscongestie⁶⁸, vormt een rem op het vermogen van onze ondernemingen om welvaart te creëren. Enerzijds resulteert de verkeerscongestie in een stijging van de kosten voor ondernemingen door de extra tijd die gereden moet worden en door gedragswijzigingen om de files te omzeilen (vertrekkur vervroegen, omrijden om filegevoelige plaatsen te vermijden). Anderzijds leidt ze tot omzetverlies: er kunnen bijvoorbeeld minder klantenbezoeken en leveringen worden gemaakt dan in een situatie met filevrij verkeer. De Oeso (2013)⁶⁹ raamt de economische kostprijs⁷⁰ van de files op 1 à 2% van het bbp (d.i. tussen 3,9 en 7,9 miljard euro)⁷¹, Transport & Mobility Leuven (2012)⁷² op 600 928 euro per dag.

Bovendien maakt de afnemende bereikbaarheid België minder aantrekkelijk als investeringslocatie, met alle negatieve gevolgen van dien voor de werkgelegenheid in ons land. Uit de Barometer 2018 van de Belgische attractiviteit (EY, 2018) blijkt dat 43% van de bedrijven aangeeft dat de files een negatieve impact hebben op hun beslissing om in België te investeren. Volgens Agoria (2014) vormen de files een van de redenen waarom bepaalde bedrijven hun vacatures niet ingevuld krijgen.

⁶⁷ FPB (2015) Vooruitzichten van de transportvraag in België tegen 2030

⁶⁸ De toenemende verkeerscongestie blijkt uit het feit dat de files steeds omvangrijker worden in duur (aantal uren) en lengte (aantal km), waardoor de gemiddelde snelheid op de wegen steeds verder daalt. Bron : Filebarometer 2017 van Touring.

⁶⁹ Bron : OECD Economic surveys. Belgium. May 2013, p.80

⁷⁰ De studie waarop het OESO-rapport gebaseerd is, omschrijft de congestiekosten als volgt: Costs related to congestion mainly consist of the cost of additional travel time plus some 10% for vehicle operations and have internal and external components. The cost of delays experienced by each individual traffic participant is internal and is part of his or her user costs. The cost of delays imposed on other road users is external.

⁷¹ Bron: Statbel https://statbel.fgov.be/sites/default/files/Over_Statbel_FR/NL_kerncijfers_2015_WEB_COMPLET.pdf (pagina 33, cijfers voor 2013). Als de files vandaag nog steeds 1 à 2% van het bbp zouden kosten, dan ligt hun kostprijs tussen de 4,4 en de 8,8 miljard euro.

⁷² Transport & Mobility Leuven (2012). Slimme kilometerheffing in de proeftuin Leuven.

Voor het welzijn van de bevolking

De files verminderen de toegang van burgers tot goederen en diensten (onderwijs, gezondheidszorg, kinderopvang enz.), arbeidsplaatsen en het sociaal maatschappelijk leven. Bovendien lijdt de levenskwaliteit van de burgers onder de tijd die doorgebracht wordt in de files.

Voor deze en toekomstige generaties

De files verhogen de uitstoot van broeikasgassen (bv. CO₂) en andere luchtverontreinigende stoffen (bv. fijnstof) door de transportsector. Uit de nationale inventaris voor broeikasgassen van de fod Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu blijkt dat de transportsector anno 2016 verantwoordelijk was voor 22,4% van de totale CO₂-uitstoot (tgo. 14,3% in 1990). Op die manier dragen de files bij tot de klimaatverandering en hebben ze een negatieve invloed op de kwaliteit van het leefmilieu, die belangrijk is voor de volksgezondheid van deze en toekomstige generaties.

Volgens het State of Global Air Report van het Health Effects Institute zouden er anno 2016 in België 4 938 mensen vroegtijdig gestorven zijn door de uitstoot van fijnstof, waarvoor de files mee verantwoordelijk zijn. Hoe meer verkeer op de wegen, hoe groter de kans op verkeersongevallen: in 2016 stierven 615 personen binnen de 30 dagen na een verkeersongeval en vonden 3 757 ongevallen met zwaargewonden plaats (STATBEL 2018).

2. De transitie naar een duurzamere en vlottere mobiliteit doen slagen

Hieronder worden verschillende factoren opgesomd waarop moet worden ingespeeld om de mobiliteit in ons land vlotter en duurzamer te doen verlopen, en aldus bij te dragen tot de realisatie van de doelstellingen van een duurzaam mobiliteitsbeleid (cf supra). Een overkoepelende ambitie om het gebruik van duurzame vervoersmodi (fiets, openbaar vervoer) te bevorderen, vormt daarbij de rode draad.

De onderstaande lijst met factoren is niet exhaustief. Er kan ook gedacht worden aan andere factoren zoals gerichte informatie- en sensibiliseringscampagnes en een beleid inzake ruimtelijke ordening met aandacht voor nabijheid en multimodaliteit.

2.1 Mobiliteitsvisie

Er is geen interfederale mobiliteitsvisie (voor alle vervoersmodi en beleidsniveaus) die een globale richting geeft aan het mobiliteitsbeleid en coherentie tussen de beleidslijnen van de verschillende beleidsniveaus garandeert.

2.2 Vervoersinfrastructuur

De bestaande vervoersinfrastructuur is verouderd en vertoont verschillende missing links en bottlenecks. Bovendien wordt nog te weinig gebruik gemaakt van manieren om haar capaciteit optimaal te benutten (waaronder het inzetten van technologieën die het mogelijk maken om aan dynamisch verkeersmanagement te doen). Concreter gesteld zijn er onvoldoende multimodale platformen die de overgang van de ene vervoerswijze naar de andere mogelijk maken, ontbreekt op verschillende plaatsen infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en wordt onvoldoende gebruik gemaakt van “quick wins” die het verkeer op de weginfrastructuur vlotter kunnen laten verlopen (bv. grondmarkeringen, groene golven...).

2.3 Multimodaliteit

Op dit ogenblik is er een gebrek aan volwaardige alternatieven voor de (vracht)wagen die aantrekkelijk zijn voor de mobiliteitsgebruiker.

Overstappen van het ene vervoermiddel op het andere is op dit ogenblik geen evidentie door een gebrek aan integratie van het aanbod, infrastructuur, tarieven, dienstregeling, enz. Zowel voor het personen- als voor het goederenvervoer, kan het aanbod van mobiliteitsdiensten waarmee de first en de last mile kunnen worden afgelegd, nog verder worden uitgebreid. Ook het aanbod van multimodale vervoerbewijzen en tarieven kan verder worden ontwikkeld.

2.4 (Para)fiscaliteit

Het fiscaal en parafiscaal kader is te complex, bevat onvoldoende stimulansen ter aanmoediging van duurzame mobiliteitskeuzes en zet niet aan tot een verantwoord autogebruik. Het fiscale en parafiscale kader evolueert nog te weinig mee met het vervoeraanbod, dat in volle ontwikkeling is. Zo werd er bv. nog geen (para)fiscaal kader uitgewerkt voor de systemen van deelauto's en deelfietsen, die kunnen bijdragen aan een duurzame mobiliteit.

2.5 Toegang tot de steden

In en rond de steden zijn de verplaatsingen het talrijkst en ook het meest problematisch. Ontradingsparkings aan de rand van de steden, het voorstedelijk treinaanbod (S-aanbod), lage emissiezones, alsook fietssnelwegen tussen stadscentra en de periferie kunnen nog verder worden ontwikkeld.

2.6 Regelgevend kader

Via de beheerscontracten van de NMBS en Infrabel wordt thans te weinig getracht om resp. het personen- en het goederenvervoer per spoor te bevorderen. Bovendien laat het regelgevend kader vooralsnog te weinig ruimte om nieuwe innovatieve oplossingen die bijdragen aan de doelstellingen van een duurzaam mobiliteitsbeleid te testen en te ontwikkelen.

2.7 De financiering en het beheer van het openbaar vervoer

De klassieke financiering van het openbaar vervoer via reizigersinkomsten en overheidsdotaties is ontoereikend om de groeiende vraag naar openbaar vervoer op te vangen, laat staan om een modal shift ten voordele van de duurzame modi tot stand te brengen. Op dit ogenblik stellen we vast dat deze klassieke financieringsvorm niet of nauwelijks aangevuld wordt met alternatieve vormen van financiering. Het management en het beheer van de technische, menselijke en financiële middelen van de openbaar vervoeroperatoren moet een antwoord kunnen bieden op de mobiliteits- en andere uitdagingen waar ze voor staan.

2.8 De verduurzaming van het voertuigenpark

In uitvoering van het Europees Energie/Klimaatpakket 2030 moeten de niet-ETS-sectoren (waaronder de transportsector) hun broeikasgasemissies reduceren met 15% tegen 2020 en met 35% tegen 2030. Om de stijgende tendens van de broeikasgasemissies in de transportsector om te buigen en de hoge concentraties luchtvervuilende stoffen (vnl. in de grote steden) terug te dringen, zijn o.m. een betere beheersing van de transportvraag en een versnelde vergroening van het voertuigenpark vereist.

Deel 3:
**Focussen over concrete principes en maatregelen om de sociaal-
economische uitdagingen van België aan te gaan**

**Naar regelgeving die beleidsdoelstellingen realiseert tegen
minimale kosten**

1. Principes waaraan goede regelgeving moet beantwoorden

Burgers, werknemers en ondernemingen krijgen dagelijks te maken met regelgeving. Die regelgeving is er natuurlijk niet zomaar, maar heeft als doel om belangrijke economische, sociale en/of milieudoelstellingen te bereiken en om het samenleven in een democratische rechtsstaat mogelijk te maken.

Kwaliteitsvolle regelgeving veronderstelt echter wel een aantal principes waaraan de regelgeving moet voldoen. Deze principes zijn belangrijk voor alle vormen van regelgeving, die dus betrekking heeft op zowel burgers, werknemers als ondernemingen. In het kader van de werkzaamheden betreffende het Verslag Werkgelegenheid-Concurrentievermogen ligt de focus echter op de verbeteringen in de kwaliteit van de regelgeving die het concurrentievermogen van de Belgische economie kunnen verhogen. Vandaar dat in de onderstaande tekst voornamelijk op regelgeving voor ondernemingen wordt gefocust.

Principes waaraan kwaliteitsvolle regelgeving moet voldoen:

- **Noodzakelijk en effectief, maar ook efficiënt en proportioneel:** Ingeval beleidsmakers opteren voor een overheidsinterventie d.m.v. regelgeving moet kunnen worden aangetoond dat deze noodzakelijk is om een probleem op te lossen – het doel van de regelgeving moet met andere woorden duidelijk zijn – en doeltreffend is in het oplossen van dit probleem. Tegelijk realiseert goede regelgeving het beoogde doel tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten en minimaliseert ze de ongewenste neveneffecten.
- **Eenvoudig, duidelijk en toegankelijk:** Kwaliteitsvolle regelgeving is goed begrijpelijk en op een eenvoudige en onvoorwaardelijke wijze toegankelijk voor iedereen voor wie ze van belang is. Dit is des te belangrijker voor kleine ondernemingen, waarvoor complexiteit van regelgeving en administratieve lasten in het algemeen zwaarder doorwegen dan voor grote ondernemingen⁷³.
- **Rechtmatig:** Regelgeving moet in overeenstemming zijn met het bestaande rechtskader en voldoen aan de algemene rechtsbeginselen, zoals het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel... Zonder de doelstellingen van de regelgeving op de helling te zetten, is het ook belangrijk dat regelgeving niet leidt tot een afkalving van de fundamentele rechten van werknemers en burgers, geen obstakel vormt voor de verbetering van deze rechten en geen negatieve gevolgen heeft voor de vitaliteit van de ondernemingen.
- **Coherent:** Goede regelgeving vertoont op zichzelf of met andere regelgeving geen overlappingsen en tegenstrijdigheden en maakt deel uit van een coherent geheel, zowel ten opzichte van andere beleidsdomeinen als ten aanzien van andere beleidsniveaus.
- **Blijvend relevant en actueel, maar tegelijk ook voldoende stabiel en niet retroactief:** Regelgeving moet relevant en actueel blijven, maar het is tevens belangrijk dat ze niet om de haverklap verandert. Investeringszullen immers pas worden uitgevoerd als het regelgevend kader voldoende garanties biedt voor opbrengsten in de toekomst; ondernemers moeten er dan ook op kunnen vertrouwen dat het regelgevend kader voldoende stabiel is. Sowieso

⁷³ Zo tonen bepaalde studies aan dat de kosten om zich in overeenstemming te stellen met een bepaalde wetgeving voor kleine ondernemingen tot 10 maal zo hoog kunnen zijn als voor grote ondernemingen (EC, 2007, blz. 4).

moeten eventuele veranderingen in regelgeving lang genoeg op voorhand worden aangekondigd en mogen ze niet retroactief worden toegepast.

- **Innovatievriendelijk en digitaal:** Het is belangrijk om bij het ontwerpen van regelgeving innovatie niet uit het oog te verliezen en dit element mee te nemen in de afweging met andere 'belangen' die aan de orde zijn, zoals veiligheid, kwaliteit, bescherming...

Veel regelgeving is inhoudelijk niet pro- of anti-innovatie, maar heeft, door de vormgeving ervan, wel een belangrijke impact op innovatie. Zo kan regelgeving die ingezeten ondernemingen bevoordeelt boven nieuwe ondernemingen en dus de toetreding van nieuwkomers belemmert, een negatief effect hebben op de marktwerking en op die manier op innovatie. Zware administratieve lasten hebben ook opportuiniteitskosten: de middelen en tijd die worden gebruikt om te voldoen aan de regelgeving kunnen niet worden besteed aan andere activiteiten, zoals innovatie.

Maar ook inhoudelijk is het belangrijk dat regelgeving voldoende snel wordt aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en ruimte laat voor innovatie. De snelheid waarmee dit gebeurt, zal immers meebepalend zijn voor het ontwikkelen van 'first mover advantages' in internationaal perspectief. Zoals al werd vermeld, neemt dit natuurlijk niet weg dat ook rekening moet worden gehouden met de maatschappelijke gevolgen van innovaties, potentiële risico's en eventueel ongewenste neveneffecten.

Ten slotte is verdere digitalisering ook belangrijk: het is nodig dat burgers, ondernemingen en organisaties de mogelijkheid krijgen om zoveel mogelijk transacties met de overheid digitaal af te handelen, weliswaar altijd met voldoende aandacht voor de minder digitaal geletterden, en dat zoveel mogelijk volgens het 'only onceprincipe' gewerkt wordt.

- **Onderbouwd en overlegd:** Kwaliteitsvolle regelgeving werd zorgvuldig voorbereid en is gebaseerd op alle nuttige wetenschappelijke en empirische informatie die redelijkerwijze beschikbaar is. Het is tevens belangrijk dat regelgeving rekening houdt met wat er leeft in de samenleving en met de realiteit op het terrein; wanneer dit gebeurt, zullen de regels in de praktijk ook beter worden aanvaard door degenen voor wie ze bedoeld zijn. Overleg via de representatieve adviesraden zal hiervoor belangrijk zijn (cf. infra).
- **Uitvoerbaar en handhaafbaar:** Goede regelgeving houdt in dat er in de praktijk gevolg aan wordt gegeven en dat ze dus daadwerkelijk en effectief wordt afgedwongen. Maar ook de manier waarop de regelgeving wordt uitgevoerd is belangrijk. Zo heeft bv. de kwaliteit van het contact met de overheid een niet geringe impact op de regeldruk die ondernemingen, burgers en werknemers voelen.

2. Hoe presteert België op dit vlak?

Een evaluatie van de Belgische regelgeving op het vlak van deze principes leert dat nog heel wat vooruitgang mogelijk is. Verschillende rapporten wijzen op de link tussen een lagere competitiviteit en een gebrekkige institutionele kwaliteit inzake regelgeving⁷⁴.

In België voert het Federaal Planbureau (FPB) in samenwerking met de Dienst voor Administratieve Vereenvoudiging (DAV) tweejaarlijks een enquête uit betreffende de administratieve lasten. Uit deze cijfers blijkt dat, na een eerdere daling van de administratieve lasten, de totale kosten van de administratieve verplichtingen sinds 2008 toch opnieuw stijgen⁷⁵. Die ontwikkeling vloeit voort uit uiteenlopende bewegingen: de totale kosten voor de kmo's stijgen, terwijl deze voor de zelfstandigen en grote ondernemingen dalen; het niveau van de administratieve lasten per werknemer is het hoogst voor kleine ondernemingen en kende voor deze groep ook de sterkste stijging over de periode 2008-2016.

Wat de kwaliteit van de regelgeving betreft, zijn de voornaamste pijnpunten die in de 2-jaarlijkse enquête van het FPB naar voor komen het gebrek aan flexibiliteit (het vermogen van de regelgeving om zich aan te passen aan alle omstandigheden) en de verstaanbaarheid van de regelgeving (en in het bijzonder van de fiscale regelgeving). Dit geldt zowel bij de ondernemingen als bij de zelfstandigen. Daarenboven vindt, specifiek wat de regelgevingsdomeinen fiscaliteit en tewerkstelling betreft, minder dan een derde van de ondernemingen en zelfstandigen⁷⁶ dat er een goede samenhang tussen de regelgevingen is en minder dan 40% dat er duidelijke doelstellingen zijn. Globaal genomen blijkt de kwaliteit van de fiscale regelgeving de laagste te zijn. Er is dan ook nood aan een evenwichtige visie op fiscaliteit, ter wille van meer coherentie en meer continuïteit.

Wat het contact met de administraties betreft, gaat in de enquête van het FPB en de DAV minder dan de helft van de ondernemingen en zelfstandigen ermee akkoord dat er een vlot contact is met de bevoegde administratie/dienst (voor fiscaliteit gaat het slechts om een derde), dat het duidelijk is tot welke dienst men zich moet wenden en dat de antwoorden dezelfde zijn ongeacht de contactpersoon. Van de zelfstandigen is ook minder dan de helft het ermee eens dat de beslissingen duidelijk gemotiveerd zijn.

Ook andere bronnen wijzen op een gebrekkige kwaliteit van regelgeving in België. In verschillende CRB-adviezen (rond innovatie, mobiliteit, energie, de transitie naar een circulaire economie...) werd in het verleden al gewezen op de gebrekkige coherentie in regelgeving, die in belangrijke mate toe te schrijven is aan het gebrek aan coördinatie en samenwerking tussen beleidsdomeinen en beleidsniveaus. De versnippering van bevoegdheden maakt het voor ondernemingen ook niet altijd makkelijk om te weten welke regelgeving op hen van toepassing is (CRB 2016-0940).

Ook de toegang tot de geldende regelgeving is een groeiend probleem in ons land. Een voorbeeld is Fisconetplus, een gegevensbank van de fod Financiën die geactualiseerde wetgeving in alle domeinen verzamelt, evenals alle informatieve documentatie die geproduceerd wordt door de fod Financiën, de Belgische en Europese rechtspraak, parlementaire vragen en verschillende rechtscodes. Deze website was in het verleden vrij toegankelijk, maar sinds kort is dit enkel nog het

⁷⁴ Zie onder meer: The World Bank, Doing Business 2019; World Economic Forum, "The global competitiveness report 2017-2018"; International Institute for Management Development, 2018, 'IMD World Competitiveness yearbook 30th edition'.

⁷⁵ De administratieve kosten worden uitgedrukt in euro's en omvatten zowel de tijd als de middelen die de onderneming of de externe diensten nodig hebben om de regelgeving te begrijpen, de inlichtingen te verzamelen, te verwerken, voor te stellen of te bewaren alsook om de nodige formulieren in te vullen.

⁷⁶ Voor de zelfstandigen is het domein 'werkgelegenheid' niet van toepassing.

geval na het aanmaken van een profiel en een paswoord van Microsoft. De toegang wordt op deze manier bemoeilijkt en in bepaalde gevallen zelfs praktisch onmogelijk gemaakt. Bovendien vormt het feit dat een Microsoftaccount moet worden aangemaakt ter identificatie van de betrokkene een aantasting van de privacy. In haar aanbeveling 01/2019 van 6 februari 2019 heeft de Gegevensbeschermingsautoriteit dan ook bevestigd dat de verplichte aanmaak van een gebruikersaccount bij Microsoft om de fiscale database Fisconet van de FOD Financiën te consulteren in strijd is met de GDPR^{77 78}.

Nog wat de fiscale wetgeving betreft, wijst de EC in haar meest recente landenrapport op de complexiteit van het belastingsysteem. De Raad van State stelt dan weer vast dat in 2017 het gros van de wettelijke normen inzake inkomensbelasting werd aangenomen door middel van verzamelwetten, wat nefast is voor de kwaliteit ervan. Hij wijst erop dat de spoed waarmee wijzigingen telkenmale worden opgesteld en moeten worden beoordeeld door de kamer van volksvertegenwoordigers, nieuwe vergissingen of onjuiste beleidsinschattingen in de hand werkt die korte tijd nadien nopen tot reparatiewetgeving. Dit brengt de rechtszekerheid in het gedrang, iets wat volgens de RvS nog versterkt wordt door de weinig transparante wijze waarop de wijzigingen in de memorie van toelichting worden voorgesteld⁷⁹.

Ook wat het principe betreft dat regelgeving 'overlegd' tot stand moet komen, is vooruitgang nodig. Als er al overleg is met de stakeholders gebeurt dit vaak veel te laat in het proces en vaak onaangekondigd. Bovendien worden adviezen die door de meest representatieve vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers in consensus worden uitgebracht vaak niet gerespecteerd; een voorbeeld daarvan is het unanieme CRB-NAR-advies betreffende het mobiliteitsbudget (CRB 2017-0885).

Hetzelfde geldt voor de onderbouwing van regelgeving. Al heeft de regelgevingsimpactanalyse (RIA) in principe als doelstelling om regelgeving onderbouwd tot stand te laten komen, uit verschillende evaluaties blijkt dat de RIA's op dit moment slecht en veel te laat in het regelgevingsproces worden ingevuld, waardoor ze in de praktijk geen of weinig invloed hebben op het beslissingsproces. Maar ook evaluatie ex post gebeurt weinig en zeker niet structureel in België.

Ten slotte bestaat ook de indruk dat regelgeving niet altijd goed of voldoende snel inspeelt op een aantal ingrijpende maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Zo kan bestaande regelgeving voorwaarden en criteria bevatten die de ontwikkeling van nieuwe ideeën belemmert. Maar ook kunnen nieuwe (technologische) innovaties ontstaan in gebieden waar regelgeving ontbreekt of waarmee de bestaande regelgeving (nog) geen rekening houdt, wat kan leiden tot problemen als concurrentievervalsing, onveiligheid...

⁷⁷ https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2019.pdf.

⁷⁸ <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2814/files/Standpunt%20ATA%20Fisconetplus.pdf>.

⁷⁹ Advies Raad van State nr. 62.738/3 van 5 februari 2018 over een voorontwerp van wet „houdende diverse bepalingen inzake inkomstenbelastingen”, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62738.pdf#search=62738>.

3. Enkele aanbevelingen voor een kwaliteitsvollere regelgeving

Om de kwaliteit van de regelgeving in de toekomst te verbeteren, zullen een aantal factoren belangrijk zijn.

3.1 Engagement op hoog politiek niveau voor betere regelgeving en voor effectieve samenwerking binnen de federale overheid en met andere bestuurslagen

Vooreerst is het belangrijk dat op een hoog politiek niveau erkend wordt dat 'betere regelgeving' die voldoet aan alle in punt 1 opgesomde principes nodig is. Het is dan ook essentieel om in toekomstige regeerakkoorden de basis te leggen voor kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging, maar ook om de gemaakte vorderingen op dit vlak op te volgen en om hierover op regelmatige tijdstippen te communiceren.

Vervolgens veronderstelt een dergelijke ambitie voor betere regelgeving onder meer ook een engagement op hoog politiek niveau om daadwerkelijk samen te werken tussen beleidsdomeinen en beleidsniveaus, ook over de partijgrenzen heen.

3.2 Representatieve overlegorganen tijdig consulteren en unanieme adviezen respecteren

Zoals werd aangegeven in de principes van goede regelgeving is het belangrijk dat regelgeving rekening houdt met wat leeft in de samenleving en met de realiteit op het terrein; dit is niet alleen nuttige informatie voor het beleid, maar helpt ook om een draagvlak voor nieuwe regelgeving te creëren. De nieuwe technologieën bieden heel wat mogelijkheden voor nieuwe participatie- en inspraakvormen. Deze bieden zeker kansen, maar houden ook een aantal gevaren in. De signalen uit de samenleving richting beleid zijn immers erg talrijk en vaak ook tegenstrijdig. Dit kan de slagkracht van de politiek sterk verminderen. Het blijft daarom belangrijk om de geëigende overlegorganen, zoals de CRB en de NAR, waarin de meest representatieve vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers zitting hebben, te consulteren. Binnen deze organen zijn immers de verschillende stromingen, belangen en invalshoeken van het economische en sociale beleid verenigd.

Het is nodig om deze overlegorganen tijdig te consulteren en hun de tijd en de kans te geven om echt te onderhandelen; een compromis (consensus) tot stand brengen vergt tijd. Het is daarom belangrijk dat een nieuw beleids- of regelgevingsdossier goed wordt voorbereid met een duidelijke planning van alle processtappen, waaronder ook de adviesvraag/consultatiestap voldoende vroeg in het proces. De invoering van een regelgevingsagenda (cf. infra) met een duidelijke roadmap is dan ook aangewezen.

De overlegorganen moeten ook over alle relevante informatie kunnen beschikken. Een voorbeeld zijn de RIA's (cf. infra) die, als ze goed worden ingevuld, zeker nuttige informatie bevatten bij de voorbereiding van een advies. Maar het is bv. ook belangrijk dat elk voorstel van wetswijziging wordt vergezeld van de tekst van de bewuste geconsolideerde wetgeving met duidelijke vermelding van de aanpassingen (wijzigingen, schrappingen en toevoegingen).

Ten slotte is het ook nodig dat de resultaten van unanieme adviezen gerespecteerd worden. Unanieme adviezen zijn immers gericht op de keuze van de meest geschikte beleidsopties om tegemoet te komen aan de gezamenlijke belangen van de meest representatieve vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers (en evt. andere, zoals consumentenorganisaties of ngo's...). Hierdoor zullen diegenen voor wie de regels bedoeld zijn zich de regels in de praktijk ook beter toe-eigenen.

3.3 Transparantie, zowel wat het regelgevingsproces als wat de openbaarheid van documenten betreft

Transparantie is nodig op verschillende vlakken. Ten eerste is het belangrijk dat het publiek voldoende op de hoogte is van geplande regelgeving. Een regelgevingsagenda, die meer concreet inhoudt dat, in de marge van de beleidsnota's van de ministers en staatssecretarissen, de voorlopige planning wordt opgesteld van de regelgevende normen die tijdens een bepaalde periode (legislatuur, politiek jaar...) moeten worden vastgelegd, kan hiervoor een nuttig instrument zijn.

Een good practice op dit vlak vinden we in Nederland, waar eind de jaren 2000 een proces werd opgestart om de regelgevingsagenda's van de verschillende ministers meer te centraliseren door standaarden te bepalen en deze agenda's te integreren in een gedeeld systeem (Idea, 2016). Op dit ogenblik kan men de voortgang van specifieke (verwachte) wetten via een centrale website volgen: <https://wetgevingskalender.overheid.nl>.

Ook een politiek engagement voor vaste verandermomenten kan bijdragen tot transparantie en bovendien zorgen voor een zekere 'regelgevingsrust' (Idea, 2016). Voor inwerkingtredingsdata zou kunnen worden uitgegaan van een beperkt aantal referentiedata (bv. om de drie maanden), gekoppeld aan een minimumtermijn voor inwerkingtreding. Als in een concreet dossier de keuze van referentiedata bestaat en er geen goede redenen zijn om niet een van deze data te nemen, zou het gebruik van deze referentiedata een nuttige rol kunnen vervullen om de transparantie, de communicateerbaarheid en de zorgvuldige voorbereiding van nieuwe regelgeving te vergroten.

Verder is er ook meer transparantie nodig over wie geconsulteerd werd in het regelgevingsproces. Bij de voorbereiding van regelgeving zijn er vaak veelvuldige contacten met de administraties en beleidscellen door diverse belanghebbenden, maar daar is weinig transparantie over.

Ten slotte is er ook nood aan inhoudelijke transparantie. Zo zouden de resultaten van evaluaties, impactanalyses, consultaties en adviezen van de Inspectie van Financiën breder moeten worden verspreid en ook tijdig publiek worden gemaakt. De reden van een eventuele niet-navolging van adviezen zou tevens moeten worden meegedeeld. Meer algemeen is er op het vlak van actieve openbaarheid van regeringsdocumenten vooruitgang mogelijk. Een good practice op dit vlak is de Vlaamse Regering, die na elke ministerraad alle documenten van algemene strekking online beschikbaar stelt.

3.4 Raad van State moet zijn rol kunnen spelen

De Raad van State speelt een belangrijke rol in het garanderen van de juridische kwaliteit van de regelgeving en meer algemeen in de betrachting om tot betere regelgeving te komen. Ondanks de vele staatshervormingen die ons land al gekend heeft, is de personeelsbezetting van de afdeling Wetgeving evenwel al die tijd onveranderd gebleven (24 auditeurs en 12 staatsraden), terwijl de materies waar drie of meer overheden afzonderlijk voor bevoegd zijn enkel zijn toegenomen. De huidige zaaklast van meer dan 2000 dossiers per jaar lijkt dan ook structureel problematisch voor het geven van tijdige en kwaliteitsvolle adviezen. In toenemende mate moet daarom een beroep

worden gedaan op de mogelijkheid die de wet biedt om bij adviesvragen over besluiten de adviestermijn te laten verstrijken zonder dat een advies wordt gegeven⁸⁰.

Daarenboven wordt deze instelling ook steeds vaker om advies gevraagd binnen de spoedtermijn van 30 dagen of 5 werkdagen. Dit is onder meer het geval voor de programmawetten en wetten houdende diverse bepalingen die oorspronkelijk bedoeld waren om de correcte toepassing van de begroting mogelijk te maken, maar die tegenwoordig diverse maatregelen uit de meest uiteenlopende beleidsdomeinen bevatten die vaak nog weinig met de uitvoering van de begroting te maken hebben.

En ingeval er toch een grondig kwaliteitsonderzoek plaatsvond, worden tijdens de parlementaire behandeling omwille van politieke evenwichten soms nog amendementen toegevoegd die na afloop niet meer grondig worden nagelezen.

Om de juridische kwaliteit van de regelgeving te garanderen, is het belangrijk dat de Raad van State zijn rol kan spelen en over voldoende tijd en middelen beschikt om de kwaliteit van een wetsontwerp grondig te bestuderen; concreet is het nodig dat de bezetting van de afdeling Wetgeving wordt verhoogd en dat er minder adviezen bij hoogdringendheid worden gevraagd. Ook het gebruik van wetten houdende diverse bepalingen dient te worden beperkt en programmawetten zouden enkel mogen worden gebruikt voor de uitvoering van de begroting, zoals oorspronkelijk bedoeld was.

Daarnaast is het voor de juridische kwaliteit ook belangrijk dat het ontwerp van regelgeving van in het begin op een duidelijke manier wordt geformuleerd. In de rechtenopleiding wordt momenteel nog te weinig aandacht besteed aan het correct opstellen van regelgeving. En een standaardopleiding voor het schrijven van regelgeving bestaat in België vooralsnog niet. Nederland is op dit vlak een beter voorbeeld. Daar wordt wel geïnvesteerd in degelijk uitgebouwde opleidingen voor het maken van goede regelgeving via de Academie voor Wetgeving, het opleidingsinstituut voor wetgevers van de rijksoverheid, waar nieuwe wetgevingsjuristen een tweejarige traineeopleiding kunnen volgen na het afstuderen. In Frankrijk bestaat een vergelijkbaar initiatief met de 'Ecole nationale d'Administration' (Idea, 2016).

3.5 Evidence based ex ante evaluatie van regelgeving

Goed onderbouwde regelgeving vereist dat wordt gestart met een goede probleemanalyse en een heldere doelstelling van de overheidsinterventie, dat meerdere oplossingen bekeken worden en de voor- en nadelen vergeleken worden en dat zoveel mogelijk feiten en cijfers worden gebruikt. Deze zaken maken in principe de kern uit van de reguleringsimpactanalyse (RIA), die de impact van regelgeving toetst voor 21 thema's, waaronder ook de impact op kmo's. Het doel van deze oefening is nuttig en noodzakelijk. Uit verschillende bronnen blijkt evenwel dat de RIA's slecht en veel te laat in het regelgevingsproces worden ingevuld.

Eerder formuleerde de CRB al een reeks van aanbevelingen om deze problemen te verhelpen in het advies 'Regelgevingsimpactanalyse en kwaliteit van regelgeving' (CRB 2016-0940), waaronder een versterkte rol voor het Impactanalysecomité (IAC) en sterkere incentives om het instrument goed en tijdig in te vullen. Uit de voorbije jaarrapporten van het IAC blijkt dat de kwaliteit van de RIA's ondermaats is (voor zover ze al worden ingevuld). Kwaliteitsvolle regelgeving vereist dat de RIA een volwaardige plaats krijgt in het wetgevend beleidsproces. Het is dan ook belangrijk dat dit punt

⁸⁰ "Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2015 en 2016)" in Tijdschrift voor Wetgeving 2017/4 en Activiteitenverslag Raad van State 2015-2016.

opnieuw wordt opgepikt door de volgende regering of dat wordt bekeken hoe de doelstellingen van de RIA op een andere manier kunnen worden gerealiseerd.

Ongeacht voor welke vorm wordt gekozen en naast eerdere adviezen, onderstreept de CRB ook wat volgt:

- Meer transparantie en vroegere impactanalyses kunnen worden gerealiseerd door de invoering van een regelgevingsagenda met een duidelijke roadmap. Hierdoor kan tijdig worden ingeschat welke nieuwe regelgevingsinitiatieven een impact zullen hebben op welke beleidsgroepen en kunnen de impactanalyses meteen worden aangevat. Zo wordt vermeden dat RIA's worden gemaakt op het einde van de rit, wanneer de gekozen beleidsbeslissing al een feit is.
- Goede impactanalyses vergen tijd. Kabinetten kunnen dan ook het best niet (alleen) instaan voor de verwezenlijking ervan. Overheidsadministraties moeten meer hierbij worden betrokken.
- Inhoudelijk moeten ook meer scenario's worden onderzocht dan enkel de gekozen beleidsmaatregel. Zo moet altijd objectief worden gekeken naar zowel regelgevende als niet-regelgevende opties. Ook moet worden gedacht aan het 'no action'-scenario en aan complementaire benaderingen, zoals de combinatie van regelgeving, voorlichting en eigen sectorale initiatieven⁸¹.
- RIA's blijken vaak foutief of niet objectief te zijn ingevuld. Een versterkt onafhankelijk toezicht dringt zich dan ook op. Er dient te worden bekeken welke rol het IAC, de Raad van State en/of de Inspectie van Financiën hier kunnen spelen.

3.6 Ex post evaluatie van nieuwe en bestaande regelgeving

Niet alleen ex ante evaluatie is belangrijk, ook ex post evaluatie is onontbeerlijk. Op regelmatige tijdstippen dient de vraag te worden gesteld of de regelgeving in de praktijk werkt zoals bedoeld, of ze effectief, efficiënt en rechtvaardig is en of ze nog beantwoordt aan de actuele behoeften.

Daarom is het belangrijk om al bij het opstellen van nieuwe regelgeving vast te leggen wanneer en hoe het beleid zal worden gemonitord en geëvalueerd. Maar ook voor bestaande regelgeving dient op geregelde tijdstippen (bv. om de drie jaar) de vraag te worden gesteld of ze haar doel nog bereikt en nog actueel is.

Het Parlementair Comité dat is belast met wetsevaluatie en dat in 2007 werd opgericht om de federale wetgeving in België te evalueren en de kwaliteit ervan te verbeteren, heeft hier zeker een rol te spelen. Het Comité beschikt hiervoor over drie informatiebronnen: naast de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en verslagen die aan het comité of de Wetgevende Kamers worden voorgelegd, kunnen burgers, ondernemingen en administraties onder bepaalde voorwaarden verzoekschriften indienen wanneer ze met problemen kampen. Wegens onenigheid tussen Kamer en Senaat werd het comité echter niet heropgestart na de verkiezingen van 2014. Onlangs werd in de Kamer een wetsvoorstel goedgekeurd dat het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie afschaft, maar wel de bedoeling heeft om, via een afzonderlijk voorstel, een ander systeem van wetsevaluatie in te schrijven in het Reglement van de Kamer. Het wetsvoorstel tot opheffing van het Parlementair Comité moet nog door de Senaat worden goedgekeurd. Een voorstel voor een nieuw systeem werd

⁸¹ OECD (2019), Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, p. 84.

vooral nog niet ingediend. De CRB vraagt hoe dan ook om dit comité zo snel mogelijk opnieuw samen te stellen, en pleit voor een betere werking van het comité, waarbij ook daadwerkelijk wordt overgegaan tot een toetsing van de doeltreffendheid van wetsbepalingen.

Ook een evaluatieagenda kan nuttig zijn. In Vlaanderen moeten de leden van de Vlaamse regering elk jaar voor elk beleidsdomein een aparte beleidsevaluatienota indienen bij het Vlaams parlement. Die moet een lijst bevatten van de geplande en lopende decreetsevaluaties, met indicatieve timing, en van de al uitgevoerde decreetsevaluaties, met toelichting van wat de regering met de conclusies heeft gedaan of van plan is (Van Humbeeck, 2017). Het zou interessant zijn om te bekijken hoe dit instrument werkt in de praktijk en of het als voorbeeld kan dienen voor het federale niveau.

Naast evaluatie op het niveau van de individuele beleidsinstrumenten moet ook worden gekeken naar het samenspel tussen de diverse ingezette instrumenten binnen een beleidsdomein en tussen de instrumenten die de verschillende beleidsdomeinen aanwenden.

Er zijn in het verleden een aantal codificatieoefeningen gebeurd (bv. codificatie Wetboek van Economisch Recht en Sociaal Strafwetboek), maar er is nood aan meer systematische ex post reviews. De techniek van codificatie moet vaker worden toegepast en het is hierbij belangrijk dat de sociale partners, binnen hun bevoegdheidsdomeinen, betrokken worden bij deze codificatieoefeningen, en dit zodra de intentie tot codificatie wordt geuit. De invoering van Boek XX in het WER was daarbij een gemiste kans. Ook academici zouden nog meer moeten worden betrokken bij dergelijke oefeningen.

Daarnaast kan het ook nuttig zijn om voor welbepaalde marktsectoren te bekijken of de regelgeving die op hen van toepassing is de concurrentie niet onnodig beperkt. De analyses die werden uitgevoerd door het Prijzenobservatorium zijn hiervoor een nuttige informatiebron; ze geven een eerste indicatie over de marktsectoren waarin potentieel problemen zijn op het vlak van marktwerking. Maar het is belangrijk dat in een volgend stadium ook onderzocht wordt of de regelgeving een oorzaak is van het probleem en zo ja, hoe die zou kunnen worden aangepast, zonder te verzaken aan de doelstellingen van de initiële regelgeving.

3.7 Verdere digitalisering, altijd met aandacht voor de minder digitaal geletterden

De verdere ontwikkeling van een digitale overheid heeft (samen met een vereenvoudiging van de procedures zelf) het potentieel om de tijd die nodig is om administratieve procedures te vervullen sterk te beperken. Het is belangrijk dat hier verder in geïnvesteerd wordt⁸², altijd met aandacht voor de minder digitaal geletterden.

Wat specifiek wet- en regelgeving betreft, is het belangrijk dat deze (evenals de administratieve documenten die een interpretatie en voorlichting geven betreffende de wetgeving) voor iedereen op een eenvoudige manier digitaal toegankelijk is. Dit geldt des te meer nu papieren publicaties alsmaar minder worden uitgegeven. Een publiek toegankelijke website met deze informatie is heden ten dage dan ook een onmisbaar instrument. Privatisering van de toegang tot wetgeving moet tot elke prijs worden bestreden. De verplichting om zich te registreren via een private mailaccount vooraleer men toegang krijgt tot Fisconetplus valt in dit opzicht te betreuren en moet zo snel mogelijk ongedaan worden gemaakt.

⁸² Inzake de mogelijkheid om digitaal en efficiënt te kunnen communiceren met de overheid hinkt België duidelijk achterop wat de kwaliteit van de digitale overheidsdiensten voor ondernemingen betreft (20^e plaats binnen EU28) (Fod Economie, 2018).

3.8 Een effectieve uitvoering en handhaving van regelgeving

Zoals werd vermeld onder punt 1 heeft de manier waarop regelgeving wordt uitgevoerd een belangrijke impact op de regeldruk die ondernemingen ervaren. In dit kader is er nood aan voldoende ondersteuning door de overheid. Een klantvriendelijke helpdesk die juridische interpretatievragen op een begrijpelijke wijze kan beantwoorden zou in dit kader nuttig zijn. De budgettaire middelen hiervoor moeten worden uitgetrokken zonder de andere opdrachten van de overheidsdiensten in het gedrang te brengen.

Daarnaast is er nood aan een goede handhaving die ervoor zorgt dat de wetgeving effectief wordt nageleefd. Dit vereist, naast het nodige personeel en de nodige middelen, ook effectieve en proportionele sanctiemogelijkheden. In bepaalde gevallen moeten de controlemogelijkheden van de overheidsbesturen dan ook worden versterkt.

Het is belangrijk dat al bij het ontwerpen van de regelgeving de handhaving ervan in aanmerking wordt genomen. Hiertoe dient voldoende rekening te worden gehouden met de informatie en expertise van handhavers en is het belangrijk dat problemen met de wetgeving ex post worden teruggekoppeld naar de beleidsmakers opdat de wetgeving eventueel, in alle transparantie en waar dit opportuun is, kan worden aangepast.

Verder speelt ook de manier waarop de handhaving gebeurt een rol. Het is bv. belangrijk dat controles zoveel mogelijk gebundeld worden en zo eenvormig mogelijk verlopen.

Bibliografie

CRB (2016), Regelgevingsimpactanalyse en kwaliteit van de regelgeving, advies 2016-0940 van 27 april 2016.

Europese Commissie (2007): Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SMEs, Report of the Expert Group, Brussels, p. 4.

FOD Economie (2018), Barometer van de informatiemaatschappij 2018.

IDEA (2016), De kwaliteit van de regelgeving in België: knelpunt of hefboom voor competitiviteit?, rapport in opdracht van het VBO, 98 blz.

Impactanalysecomité (2016), Verslag 2015, 44 blz.

KEGELS, Chantal (2018), De administratieve lasten in België voor het jaar 2016, Planning Paper 116, Federaal Planbureau.

SERV (2016a), Advies regelgeving, 31 oktober 2016.

SERV (2016b), Advies experimentwetgeving en regelluwe zones, 23 mei 2016.

VAN HUMBEECK, P. (2007), Best practices in regulatory impact analysis: a review of the Flemish region in Belgium, Working Paper, www.regulatoryreform.com.

VAN HUMBEECK, P. (2017), Betere regelgeving in Vlaanderen: quo vadis?, Tijdschrift voor Wetgeving (2017-1), blz. 31-41.

VERGEER, E. (2017), Regeldruk vanuit een ander perspectief: onderzoek naar de beleving van deregulering bij ondernemers, <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/45322>.

UK department for Business, Energy & Industrial Strategy (2018), Better Regulation Framework: Interim Guidance, blz. 11.

Voortgezette opleiding

Een van de uitdagingen die de sociale gesprekspartners hebben geselecteerd is het nijpende probleem van de mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Om die uitdaging aan te pakken werden een aantal essentiële factoren geïdentificeerd, waaronder voortgezette opleiding, die in deze focus wordt behandeld. De bedoeling is meer bepaald een beknopte diagnose van de arbeidsmarkt te stellen, met de voortgezette opleiding als rode draad. In het licht van die diagnose wordt voorts stilgestaan bij de na te streven doelstellingen, zowel voor de burgers als voor de ondernemingen. Dit alles gaat vergezeld van boordtabellen, die een aantal cijfers over voortgezette opleiding bevatten (zie bijlage).

Zoals de bovenvermelde uitdaging reeds duidelijk maakt, bevindt de Belgische arbeidsmarkt zich vandaag de dag, en al enige tijd, in een situatie van mismatch tussen vraag naar en aanbod van arbeid. Hij maakt ook een belangrijke transformatie door, die de komende jaren nog zou kunnen toenemen als gevolg van vier belangrijke tendensen: de technologische veranderingen, de mondialisering, de milieutransitie en de vergrijzing van de bevolking.

1. Een arbeidsmarkt die al onder druk staat

De huidige situatie van de Belgische arbeidsmarkt is onevenwichtig. Op nationaal niveau neemt de arbeidsvraag toe. Ondanks een werkloosheidsgraad van 6% en een gebrek aan werkgelegenheid blijven veel arbeidsplaatsen vacant en bevinden sommige beroepen zich jaar na jaar in een knelpuntsituatie. Deze realiteit ziet er uiteraard verschillend uit van het ene gewest tot het andere. De werkloosheidsgraad in Vlaanderen bedraagt 3,5%, tegenover 8,5% in Wallonië en 13,5% in Brussel, en de spanningen als gevolg van de openstaande betrekkingen verschillen er in intensiteit. Niettemin lijkt het erop - en dit is een algemene vaststelling - dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt niet op bevredigende wijze op elkaar kunnen worden afgestemd. De redenen voor deze moeilijkheden houden niet alleen verband met de conjunctuur en blijken deels ook structureel te zijn. Een daarvan is de discrepantie tussen vraag en aanbod op deze markt in termen van kwalificatie- en competentieniveaus.

Sinds 2005 stagneert België op een hoge graad van mismatch tussen de kwalificatie- en competentieniveaus die vereist worden door de vraag naar arbeid en de niveaus die door de aanbodzijde worden voorgesteld. In 2015 bereikte het probleem zelfs een hoogtepunt, toen het land op dit gebied de slechtste resultaten van Europa boekte (Europese Commissie, 2016).

Deze hoge graad van mismatch is onder meer het gevolg van een toenemende polarisering van de arbeidsmarkt. De afgelopen tien jaar is het aandeel van de op de Belgische arbeidsmarkt aangeboden banen voor gemiddeld geschoolden gekrompen ten gunste van banen voor hoog- en laaggeschoolden. Deze structuur van de arbeidsvraag verschilt echter van die van het aanbod. België heeft weliswaar een voordeel wat zijn onderwijs van hoog niveau betreft, met een relatief hoog percentage afgestudeerden in het hoger onderwijs in vergelijking met de meeste Europese landen, maar inactieve mensen en werkzoekenden blijven gemiddeld genomen meer laag- of gemiddeld geschoold dan mensen die daadwerkelijk een baan hebben (Nautet 2018).

Deze algemene cijfers verhullen ook het feit dat het land te weinig gediplomeerden telt in sommige takken en domeinen, zoals de STEM⁸³, die zo al gekenmerkt worden door aanzienlijke knelpuntverschijnselen.

⁸³ STEM staat voor Science, Technology, Engineering en Mathematics.

Dit alles leidt natuurlijk tot aanwervingsproblemen voor de ondernemingen, maar ook tot reële problemen voor de burgers. Moeilijk een baan vinden is een van die problemen, maar niet het enige. Een aanzienlijk deel van de burgers heeft een hoog onderwijsniveau, maar dan op gebieden die niet veel groeimogelijkheden inhouden, en/of beschikt niet over de gepaste vaardigheden ten opzichte van de vraag op de arbeidsmarkt. De ondernemingen kunnen geen voordeel halen uit deze hooggekwalificeerde arbeidskrachten of hebben deze niet nodig en deze werknemers moeten dan noodgedwongen jobs aannemen waarvoor een lager kwalificatieniveau vereist is dan dat waarover ze beschikken (Vandenbergh, Demmou en Frohde 2017). In dat geval kunnen ze hun vaardigheden niet valoriseren in andere, geschiktere banen, wat psychosociale risico's met zich kan meebrengen (fod Werkgelegenheid, 2015). Bovendien zijn sommige banen die mogelijk een toegangspoort tot de arbeidsmarkt zijn, bijgevolg niet langer beschikbaar voor de laagstgeschoolden en worden ze ingenomen door burgers met hogere kwalificaties. Ten slotte komt een betere koppeling tussen de kwalificaties van werknemers en de arbeidsplaatsen ook aan de ondernemingen ten goede. Volgens de OESO (2019b) zou dit productiviteitswinsten opleveren en bijdragen tot economische groei.

2. Een arbeidsmarkt in verandering

Vier belangrijke tendensen, die zich nu al manifesteren, zouden de mismatches op de arbeidsmarkt wel eens aanzienlijk kunnen versterken. Die tendensen zijn de technologische veranderingen (meer bepaald de digitalisering), de mondialisering, de milieutransitie en de vergrijzing van de bevolking. Ze zullen de arbeidsmarkt beïnvloeden door kwalitatieve veranderingen en kwantitatieve tekorten te veroorzaken.

2.1 Kwalitatieve veranderingen

De kwalitatieve verandering van de arbeidsmarkt wordt veroorzaakt door de technologische veranderingen, de mondialisering en de milieutransitie. Deze drie tendensen hebben minstens twee effecten op de arbeidsmarkt. Ten eerste veranderen ze de structuur van de werkgelegenheid door de creatie, de vernietiging en de vervanging van bepaalde banen en ten tweede veranderen ze de aard van het verrichte werk.

De OESO (2009a) raamt dat, als gevolg van de druk die deze drie belangrijke tendensen uitoefenen op de arbeidsmarkt, 14% van de huidige banen zou kunnen verdwijnen en 32% zou kunnen veranderen als gevolg van de automatisering van de taken⁸⁴. Op Belgisch niveau⁸⁵ bedragen deze cijfers respectievelijk 14% en 28,5%. De technologische veranderingen, de mondialisering en de energietransitie schudden de kaarten door elkaar, waardoor sommige bedrijven marktaandeel kunnen terugwinnen ten koste van andere bedrijven die zich minder goed kunnen aanpassen.

Deze veranderingen zullen weliswaar banen doen verdwijnen, maar zullen er ook in het leven roepen (OCDE, 2019). Dat aantal nieuwe banen valt moeilijk precies te ramen, maar verschillende historische en theoretische analyses wijzen erop dat dit aantal groter zal zijn dan het aantal vernietigde banen. Zo zou dit cijfer volgens een studie van Actiris, de Forem, de VDAB en Agoria (2018) kunnen uitkomen op 3,7 gecreëerde banen voor elke verloren gegane baan. Technologische veranderingen zijn in het verleden vaak synoniem geweest met productiviteitsgroei en markuitbreiding dankzij

⁸⁴ Een baan staat bloot aan een hoog automatiseringsrisico als de kans op automatisering minstens 70% bedraagt. Een baan staat bloot aan een risico op ingrijpende verandering als de kans op automatisering tussen de 50 en 70% ligt (OESO 2019a).

⁸⁵ Deze cijfers hebben in feite alleen betrekking op Vlaanderen.

maatschappelijke aanpassingen en de invoering van middelen om deze technologische veranderingen in goede banen te leiden (OESO 2019a) (OCDE 2019a). Zo wordt bv. verwacht dat deze productiviteitsgroei de productiekosten van sommige goederen verlaagt en hun eindprijs doet dalen, waardoor de koopkracht van de consument toeneemt en ook de vraag naar andere goederen kan stijgen.

Deze twee dynamische factoren, het fenomeen van vernietiging en creatie van arbeidsplaatsen en de verandering van de vereiste vaardigheden, komen tot uiting in de vraag naar kwalificaties en vaardigheden, waarvan sommige veel belangrijker zijn geworden dan voorheen. Deze kennis en vaardigheden zullen niet alleen technisch, maar ook relationeel of sociaal van aard zijn, gelet op de tertiarisering van de economie en de toepassing van nieuwe werk- en organisatiemethoden (meer horizontaal, gedecentraliseerd en meer aangepast aan de nieuwe verwachtingen van de consumenten, bijvoorbeeld wat de personalisering van producten en diensten betreft). Deze veranderingen zorgen voor een veroudering van vaardigheden die verbonden zijn aan beroepen die onder de invloed van de technische vooruitgang evolueren of zelfs uit de arbeidsmarkt verdwijnen. De routinetaken worden door de digitalisering geautomatiseerd.

Deze kwalitatieve veranderingen op de arbeidsmarkt gaan weliswaar gepaard met groeimogelijkheden, maar ze hebben de neiging die markt zowel voor de ondernemingen als voor de burgers volatieler te maken. Zonder gepaste sociaal-economische beleidsmaatregelen zal dit bepaalde mismatches die nu al op de arbeidsmarkt aanwezig zijn verder versterken, wat potentieel kan leiden tot meer ongelijkheid.

2.2 Kwantitatieve tekorten

De demografische ontwikkelingen zullen de werking van de arbeidsmarkt de komende jaren sterk beïnvloeden. De vergrijzing van de bevolking, doordat de na de Tweede Wereldoorlog geboren generaties stilaan het einde van hun loopbaan naderen, zal een massale uitstroom uit de arbeidsmarkt veroorzaken die onvoldoende zal worden opgevangen door de instroom op die markt. In combinatie met de voortzetting van de economische groei zou deze laatste demografische verandering de spanningen op de arbeidsmarkt wel eens kunnen versterken, wat deze keer zal leiden tot een tekort aan werknemers (Federaal Planbureau, 2018).

Voor Vlaanderen wordt een vrij gelijkaardige vaststelling gedaan (Vansteenkiste, Van Onacker en Scholiers 2019). Om demografische redenen zal de Vlaamse arbeidsmarkt de komende jaren immers worden geconfronteerd met massale uittredingen van oudere personen uit het actieve leven. In combinatie met een inkrimping van de bevolking op arbeidsleeftijd en met een alsmaar latere instroom van jongeren op de arbeidsmarkt zal dit verschijnsel een reële kwantitatieve druk uitoefenen op de arbeidsmarkt.

Een oplossing voor deze schaarste zou erin bestaan de burgers die behoren tot bepaalde groepen van arbeidskrachten en die op een of andere manier geen baan hebben of niet meer actief zijn, (opnieuw) aan het werk te krijgen. Maar het stimuleren van werkgelegenheid voor deze potentiële arbeidskrachtenreserve stuit op verschillende problemen, waaronder de kwalificatie- en/of competentiemismatch. Hun inschakeling op de arbeidsmarkt vergt dan ook o.m. collectieve en individuele inspanningen om die waargenomen mismatches te verhelpen.

3. Twee uitdagingen

Kortom, de Belgische arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door ernstige spanningen en deze moeilijkheden treffen het hele land, hoewel tussen de gewesten verschillen in omvang worden waargenomen. Bovendien dreigt deze situatie nog te verergeren. De vier geïdentificeerde grote tendensen - de technologische veranderingen, de mondialisering, de milieutransitie en de vergrijzing van de bevolking - hebben een diepgaande invloed op de arbeidsmarkt en zullen dat ook in de toekomst blijven doen. Ze zullen de mismatches die nu al op de arbeidsmarkt aanwezig zijn verder versterken, door deze kwalitatief te veranderen en het kwantitatieve tekort aan arbeidskrachten te vergroten.

Om zich aan te passen en concurrerend te blijven, zullen de ondernemingen werknemers nodig hebben met vaardigheden en kwalificaties die inspelen op de marktbehoeften. Om aan hun aanwervingsnoden te voldoen, zullen ze echter rekening moeten houden met het kleinere aantal nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Om de overige arbeidskrachtenreserves (opnieuw) aan het werk te krijgen, zullen bovendien de kwalificatie- en competentiemismatches, die hen nog vaak kenmerken, moeten worden aangepakt. In de huidige stand van zaken moeten de ondernemingen bijgevolg het hoofd bieden aan een potentiële groeibeperking. De burgers, van hun kant, bevinden zich in een voortdurend evoluerende arbeidsmarkt waarin de te verwerven vaardigheden en kwalificaties ook evolueren, wat kan leiden tot onzekerheden voor hun beroepssituatie en dus voor hun sociale situatie.

Bijgevolg staan we voor twee uitdagingen: een antwoord vinden op de aanwervingsmoeilijkheden van de ondernemingen, enerzijds en het beroepstraject van de burgers veiligstellen, anderzijds. Meteen is het duidelijk dat deze twee uitdagingen met elkaar verweven zijn: het ene oplossen helpt om het andere aan te pakken, en omgekeerd. De ondernemingen helpen met het vinden van de profielen die ze zoeken, betekent immers ook beroepskansen creëren voor de burgers. Deze laatste alle instrumenten aanreiken om hun beroepstraject veilig te stellen, stelt hun de facto ook in staat in te spelen op de behoeften van de arbeidsmarkt en dus van de ondernemingen.

Hiertoe komen en van bovenaf uit deze ingewikkelde situatie geraken, zal worden verwezenlijkt door vol in te zetten op voortgezette opleiding, binnen een kader waarin alle betrokken actoren hun respectieve bijdrage aan de gemeenschappelijke inspanning leveren. Weliswaar is dit niet de enige factor die mogelijkheden voor actie inhoudt - we denken bijvoorbeeld aan de initiële opleiding - maar hij is wel van cruciaal belang. Hij maakt het bovendien mogelijk om zowel op de vraagzijde als op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt in te spelen, door ten volle profijt te trekken van de positieve spiraal tussen de twee hierboven genoemde uitdagingen.

Bibliografie

Bronnen waarnaar in de focus rechtstreeks wordt verwezen

- AGORIA (2018), "Digitalisering en de Belgische arbeidsmarkt: Shaping the Future of Work".
- EUROPESE COMMISSIE (2016), "Analytical Underpinning for a New Skills Agenda for Europe", Brussel.
- FEDERAAL PLANBUREAU (2018), "Economische vooruitzichten 2018-2023", Brussel.
- FOD WERKGELEGENHEID (2015), "Reeks SOBANE-strategie, beheer van beroepsgebonden risico's: psychosociale aspecten", Brussel.
- NAUTET, M. (2018), "Volledige werkgelegenheid, mismatches en arbeidsreserve", *NBB Economisch Tijdschrift*, december, 135-52.
- OESO (2019a), "OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work", *OECD Publishing*, OESO-uitgaven.
- OESO (2019b), "In-Depth Productivity Review of Belgium", *OECD Publishing*, Parijs.
- VANDENBERGHE, Vincent, Lilas DEMMOU en Manav FROHDE (2017), "Raising and Mobilising Skills to Boost Productivity and Inclusiveness in Belgium", *OECD Economics Department Working Papers*, nr. 1452 (december).
- VANSTEENKISTE, S., VAN ONACKER, E. & SCHOLIER, B. (2019), Een inclusieve benadering van het arbeidspotentieel in Vlaanderen op basis van administratieve gegevens. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 29(1), 27-45: Steunpunt Werk / Uitgeverij Acco.

Bijkomende bronnen die werden gebruikt tijdens de voorbereiding van de focus

- ACTIRIS (2019), "Profiel en traject van de werkzoekenden in het Brussels hoofdstedelijk gewest: Monitoring volgens origine", juni 2019, Brussel.
- ADVIESCOMMISSIE ECONOMISCHE MIGRATIE (2017), "Advies: Tienpuntenplan voor economische migratie".
- CEDEFOP (1997), « AGORA – II "Le rôle de l'entreprise dans la formation tout au long de la vie" », Thessaloniki.
- CEDEFOP (2012), "Skill Mismatch: The Role of the Enterprise", *Research paper*. Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.
- CEDEFOP (2015), "Skill Shortages and Gaps in European Enterprises: Striking a Balance between Vocational Education and Training and the Labour Market", Luxemburg: Bureau voor publicaties.
- CEDEFOP (2018), "Insights into Skill Shortages and Skill Mismatch: Learning from Cedefop's European Skills and Jobs Survey", *Luxemburg*: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.
- CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (2016), "Afstemmingsmoeilijkheden op de arbeidsmarkt in België en in de drie gewesten: analyse op basis van de knelpuntberoepen".
- CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (2018), CRB 2018-3323. VWC 3-15. Uitdaging "Een betere afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt".
- CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (2018), "Voorstel van het secretariaat voor de opstelling van de focus betreffende levenslang leren voor het VWC 2018".
- DE TERSSAC, G. (2011), "Savoir, compétences et travail", in J.-M. BARBIER, *Savoirs théoriques et savoirs d'action*, blz. 223 tot 247, Parijs: PUF.
- EGCW (2015), "Verslag van de Expertengroep Concurrentievermogen en Werkgelegenheid, Commissie 5: Opleidingsinspanningen van ondernemingen".
- EUROFOUND (2017), "Reactivate: Employment Opportunities for Economically Inactive People", Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.
- EUROPEES MIGRATIENETWERK (EMN) (2015), "Vaststellen van tekorten aan arbeidskrachten en de nood aan arbeidsmigratie uit derde landen in België".
- EUROPEES MIGRATIENETWERK (EMN) (2018), "Arbeidsmarktintegratie van derdelanders in België en Europa", Brussel.

EUROPESE COMMISSIE (2015), "Adult education and training in Europe: widening access to learning opportunities". Verslag van Eurydice, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.

FEDERAAL PLANBUREAU en STATBEL (2019), "Demografische vooruitzichten 2018-2070: Bevolking en huishoudens".

FRANCE STRATÉGIE (2017), Compétences transférables et transversales : Quels outils de repérage, de reconnaissance et de valorisation pour les individus et les entreprises ? Verslag van de werkgroep nr. 2 van het Réseau Emplois Compétences.

FRANCE STRATÉGIE (2018), Compétences transversales et transférables : définition, distinction et usages, CPC étude, 2017(4).

FRÉTIGINÉ, C. (2013), "Comptes-rendus de lecture", *Savoirs*, 1(31), blz. 81 tot 89.

HOGE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID (2014), "Advies over het verband tussen loon en anciënniteit".

HOGE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID (2015), "Verslag 2015".

HOGE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID (2016), "Verslag 2016: Digitale economie en arbeidsmarkt".

HOGE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID (2017), "Verslag 2017: Verlenging en kwaliteit van de loopbanen".

HOGE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID (2018), "Stand van zaken op de arbeidsmarkt in België en in de gewesten".

HOGE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID (2018), "Verslag 2018: Immigranten geboren buiten de EU op de Belgische arbeidsmarkt".

LE FOREM (2010), "Étude exploratoire sur les opportunités d'insertion pour le public éloigné de l'emploi. Deuxième phase : parcours et secteurs d'insertion".

LE FOREM (2015), "FOCUS : La détection des métiers en pénurie et des fonctions critiques en 2014".

LE FOREM, IWEPS en CSEF (2009), "Etude exploratoire sur les opportunités d'insertion pour le public éloigné de l'emploi : détection et appariement".

MANPOWERGROUP (2018), "Solving the Talent Shortage: Build, Buy, Borrow and Bridge".

MONVILLE, Marie en Dimitri LEONARD s. d., "La formation professionnelle continue", 69.

OESO (2015), "Skill Mismatch and Public Policy in OECD Countries".

OESO (2019), "OECD Skills Strategy Flanders: Assessment and Recommendations", *OECD Skills Studies*.

OESO (2019), "OECD Skills Outlook 2019: Thriving in a Digital World", OECD.

POILPOT-ROCABOY G., PIJOAN N., CHEVANCE A. (2013), "Agir sur les conditions de travail pour maintenir les seniors en emploi", @GRH, 2013(8), blz. 119 tot 149.

Bijlage

4. Bijlage: Boordtabel van de voortgezette opleiding

Tabel 4-1: Financiële indicator

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
I. Investerings van de werkgevers ten gunste van voortgezette opleiding						
SOCIALE BALANSEN						
<i>Gegevens van de Balanscentrale van de NBB:</i>						
Formele opleiding	1,07%	1,08%	1,07%	1,07%	1,03%	1,01%
Informele opleiding	0,43%	0,44%	0,43%	0,45%	0,43%	0,45%
<i>Nieuwe methodologie:</i>						
Formele opleiding	1,41%	1,40%	1,43%	1,38%	1,40%	1,37%
Informele opleiding	0,68%	0,69%	0,68%	0,69%	0,64%	0,67%
Formele en informele opleiding	2,09%	2,09%	2,11%	2,07%	2,05%	2,04%
CVTS-ENQUETE						
<i>Formele opleiding (gegevens 2010)</i>	2,4%*	2,4%*	2,4%*	2,4%**	2,4%**	2,4%**
II. Investerings van de werkgevers ten gunste van initiële opleiding						
SOCIALE BALANSEN	0,06%	0,09%	0,08%	0,07%	0,07%	0,07%

In 2014 hebben het secretariaat, de NBB en Steunpunt WSE een nieuwe methodologie voorgesteld om de leemten en inconsistenties te verhelpen die werden vastgesteld bij de CRB-analyse van de brutogegevens van de sociale balans in het kader van de werkzaamheden van de EGCW, zoals die werden opgenomen in zijn verslag van 2014. Deze nieuwe indicatoren werden opgebouwd op basis van de brutogegevens, die werden gecorrigeerd voor de "PAC" (Personnel Absence Cost) die is inbegrepen in de nettokosten van formele opleiding en voor de "PAC" die is inbegrepen in de nettokosten van informele opleiding, alsook voor de bijdragen die zijn inbegrepen in de nettokosten van formele opleiding.

* Deze indicator heeft betrekking op het jaar 2010 en betreft alleen de ondernemingen van de sectoren die behoren tot de secties B tot N, R en S van de NACE-BEL 2008-nomenclatuur die gemiddeld minstens 10 werknemers tellen.

** Deze indicator heeft betrekking op het jaar 2015 en betreft alleen de ondernemingen van de sectoren die behoren tot de secties B tot N, R en S van de NACE-BEL 2008-nomenclatuur die gemiddeld minstens 10 werknemers tellen.

Bron: sociale balansen, berekeningen van Steunpunt Werk, de NBB en het secretariaat van de CRB.

Tabel 4-2: Participatiegraad en uren

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
I. Participatiegraad - voortgezette opleiding														
SOCIALE BALANSEN														
	Gemiddelde	32,7%	32,5%	32,60%	31,8%	32,6%	32,7%	34,4%	35,6%	36,5%	37,0%	36,7%	34,9%	35,4%
Formele opleiding	Mannen *	32,8%	33,2%	34,8%	32,5%	33,5%	33,4%	34,7%	37,0%	38,0%	38,3%	37,7%	37,4%	37,8%
	Vrouwen*	32,2%	32,7%	31,0%	30,8%	32,3%	33,0%	36,5%	36,1%	36,9%	37,5%	37,7%	36,9%	38,5%
	Gemiddelde	n.b.	n.b.	n.b.	15,1%	17,4%	18,6%	19,2%	21,3%	22,1%	22,8%	21,6%	21,5%	21,6%
Informele opleiding	Mannen*	n.b.	n.b.	n.b.	14,1%	16,9%	18,3%	18,5%	21,3%	22,4%	23,0%	21,6%	22,5%	22,6%
	Vrouwen*	n.b.	n.b.	n.b.	16,5%	18,6%	19,6%	20,1%	22,7%	23,2%	23,8%	22,8%	23,5%	24,0%
CVTS-ENQUETE														
Formele opleiding	Gemiddelde	40%	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	52%	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	54%	n.b.	n.b.
ENQUETE NAAR DE ARBEIDSKRACHTEN														
Alle opleidingsvormen		24,05%	22,7%	23,1%	22,0%	22,9%	22,0%	22,6%	22,5%	21,8%	23,1%	22,4%	22,1%	23,2%
waarvan: met financiële werkgeverstegemoetkoming		16,90%	16,60%	17,30%	17,0%	17,7%	17,1%	17,6%	17,8%	18,0%	19,4%	18,7%	18,9%	19,7%
Structurele indicator van Lissabon (alle opleidingen, 24-65 jaar, referentieperiode van 4 weken)	Gemiddelde	8,3%	7,5%	7,2%	6,8%	6,8%	7,2%	7,1%	6,6%	6,7%	7,4%	6,9%	7,0%	8,5%
	Mannen	8,2%	7,4%	7,0%	6,4%	6,4%	7,0%	6,7%	6,2%	6,6%	6,9%	6,5%	6,5%	8,1%
	Vrouwen	8,5%	7,6%	7,4%	7,2%	7,2%	7,4%	7,4%	6,9%	6,8%	7,9%	7,3%	7,5%	8,8%
II. Opleidingsuren in % van de gewerkte uren - voortgezette opleiding														
SOCIALE BALANSEN														
Formele opleiding		0,69%	0,71%	0,77%	0,76%	0,71%	0,66%	0,67%	0,71%	0,76%	0,78%	0,75%	0,70%	0,70%
Informele opleiding		n.b.	n.b.	n.b.	0,32%	0,35%	0,37%	0,38%	0,41%	0,43%	0,43%	0,44%	0,41%	0,43%
III. Opleidingsuren per deelnemer - voortgezette opleiding														
SOCIALE BALANSEN														
Formele opleiding	Gemiddelde	29	29,6	32,2	32,9	29	26,7	27,0	26,5	28,1	27,5	26,8	25,6	25,1
	Mannen	32,5	33,3	35,5	36,4	32	30	29	29,0	30,3	30,1	29,7	28,2	28,1
	Vrouwen	23,4	24,2	26,8	27,8	24	23	23	23,2	25,3	24,3	23,5	22,6	21,6
Informele opleiding		n.b.	n.b.	n.b.	29,7	27,1	26,7	27,0	25,6	25,3	24,8	26,7	24,4	25,3
CVTS-ENQUETE														
Formele opleiding		31%	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	34%	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	35,1%	n.b.	n.b.

n.b. = niet beschikbaar

* De participatiegraden uitgesplitst naar geslacht worden berekend op basis van een andere noemer (totale werkgelegenheid mannen of vrouwen aan het einde van het jaar) dan die welke wordt gebruikt voor de berekening van de gemiddelde participatiegraad (gemiddelde totale werkgelegenheid). De gemiddelde graad en het gemiddelde van de graden voor vrouwen en mannen verschillen dus lichtjes van elkaar.

Bron: Eurostat (EAK, CVTS), sociale balansen, de NBB en het secretariaat van de CRB.

Tabel 4-3: Participatiegraad

Graad van participatie aan voortgezette opleiding (EAK)*	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Naar leeftijd														
25 tot 64 jaar	9,30%	8,50%	8,10%	7,70%	7,60%	7,70%	7,50%	6,90%	6,90%	7,30%	6,60%	6,80%	8,40%	8,20%
20 tot 34 jaar	11,60%	11,40%	10,90%	10,70%	10,40%	11,00%	10,40%	9,70%	9,30%	10,00%	10,00%	9,60%	12,50%	13,40%
25 tot 54 jaar	9,50%	8,80%	8,30%	7,90%	7,80%	8,00%	7,70%	7,10%	7,10%	7,60%	6,90%	7,10%	8,80%	8,70%
55 tot 74 jaar	6,70%	5,40%	5,30%	5,30%	5,00%	5,90%	5,70%	4,70%	5,70%	5,50%	5,00%	5,10%	6,30%	5,70%
Naar type van arbeidsovereenkomst (25-64 jaar)														
Onbepaalde duur	9,10%	8,30%	7,80%	7,40%	7,30%	7,40%	7,20%	6,60%	6,60%	7,00%	6,20%	6,50%	8,10%	7,80%
Bepaalde duur	12,30%	12,20%	11,80%	11,10%	12,20%	12,30%	11,20%	10,70%	11,90%	11,30%	12,80%	10,70%	12,20%	12,90%
Naar statuut (25-64 jaar)														
Actieve personen	9,40%	8,60%	8,10%	7,60%	7,60%	7,80%	7,70%	7,10%	7,20%	7,60%	6,90%	6,90%	8,70%	8,70%
Werkende personen	9,30%	8,50%	7,90%	7,50%	7,40%	7,70%	7,60%	6,90%	7,10%	7,50%	6,70%	6,80%	8,60%	8,50%
van wie werknemers	9,30%	8,50%	8,00%	7,70%	7,60%	7,70%	7,50%	6,90%	6,90%	7,30%	6,60%	6,80%	8,40%	8,20%
van wie werkende personen behalve werknemers	9,30%	8,10%	7,40%	6,80%	6,60%	7,40%	8,10%	7,30%	8,00%	8,30%	7,10%	7,30%	9,40%	10,10%
Werkloze personen	10,70%	10,70%	9,80%	9,20%	10,20%	9,70%	9,50%	10,20%	8,40%	9,20%	9,00%	8,30%	10,60%	12,30%
Inactieve personen	5,40%	5,40%	5,50%	5,40%	5,50%	6,10%	6,60%	6,30%	6,10%	6,70%	7,20%	7,10%	7,80%	8,00%
Naar studieniveau (25-64 jaar)														
Lager dan basisonderwijs, basisonderwijs en eerste cyclus van het secundair onderwijs	3,10%	3,10%	3,00%	3,00%	3,20%	3,20%	3,20%	2,90%	3,00%	3,10%	3,00%	2,80%	3,20%	3,20%
Tweede cyclus van het secundair onderwijs en niet-hoger post-secundair onderwijs	7,30%	6,80%	6,40%	6,10%	5,60%	6,10%	5,90%	5,50%	5,20%	5,70%	5,50%	5,30%	6,00%	6,10%
Hoger onderwijs	15,30%	13,70%	12,90%	12,00%	12,10%	12,30%	12,50%	11,60%	11,70%	12,20%	11,20%	11,50%	13,70%	13,70%

* Graad van participatie aan onderwijs en opleiding, laatste 4 weken

Bron: Eurostat (EAK)

De multimodaliteit verder ontwikkelen

Inleiding

Wat is multimodaliteit?

Multimodaliteit verwijst naar de combinatie van vervoersmodi om éénzelfde traject af te leggen.

Multimodaliteit houdt in dat burgers en bedrijven kiezen uit een waaier aan beschikbare alternatieve vervoersmodi voor of in aanvulling op de (vracht)wagen om zich te verplaatsen of om goederen te vervoeren. De geschiktste keuze wordt daarbij gemaakt in het licht van een aantal criteria, waaronder: de kostprijs, de snelheid, het doel, het ogenblik van de verplaatsing en de impact op het leefmilieu en de volksgezondheid, de te overbruggen afstand en de passagiers en/of goederen die moeten worden vervoerd.

Een interfederale mobiliteitsvisie uitwerken

Het uitblijven van een interfederale mobiliteitsvisie resulteert in een incoherent en ondoeltreffend mobiliteitsbeleid⁸⁶ en belemmert noodzakelijke investeringen in vervoersinfrastructuur en de ontwikkeling van het mobiliteitsaanbod. Daarom moet absoluut zo snel mogelijk een interfederale langetermijnvisie inzake mobiliteit van personen en goederen worden ontwikkeld, die vertaald wordt in een mobiliteitspact met concrete actieterreinen en die een breed maatschappelijk draagvlak geniet.

De verschillende beleidsniveaus moeten daarbij intensiever met elkaar overleggen met het oog op een concreet resultaat en hun acties op elkaar afstemmen om de coherentie van het mobiliteitsbeleid te garanderen. Bovendien moeten ze beter gebruik maken van de bestaande coördinatieorganen en deze transparanter maken, met name ten aanzien van de sociale partners. Transparantie is essentieel om over informatie te beschikken waarmee het sociaal overleg met kennis van zaken kan worden gevoerd. Dat overleg is cruciaal om een maatschappelijk draagvlak te creëren dat bepalend is voor het succes van het mobiliteitsbeleid. Transparantie en overleg zijn evenzeer belangrijk in het kader van het Nationaal Energie-Klimaatplan (NEKP), dat ook mobiliteitsbeleidsmaatregelen zal bevatten. Het is tevens van essentieel belang tot meer coherentie te komen tussen het mobiliteitsbeleid, het NEKP en het beleid inzake ruimtelijke ordening.

De samenwerking tussen de mobiliteitsactoren zo goed mogelijk begeleiden

Voorts is ook overleg en samenwerking nodig tussen de verschillende mobiliteitsactoren. Op de spoormarkt alleen al zijn er verschillende spelers actief en is er dus ook kans op operationele problemen en/of conflicten die moeten worden beslecht door een sterke spoorregulator. De Belgische spoorregulator moet de technische, menselijke en financiële middelen tot zijn beschikking krijgen om zijn functie te kunnen vervullen. Hij moet een proactievare benadering kunnen aannemen in de spoormarkt, meer transparantie brengen in de spoormarkt (bv. door informatie en analyses te publiceren) en de overheid adviseren over o.m. de transportplannen, de beheerscontracten en het meerjareninvesteringsplan. Hij zou ook verantwoording moeten afleggen aan het parlement.

⁸⁶ Zoals minister Bellot op 7 juni 2018 overigens in de pers opmerkte.

Een databeleid dat ten dienste staat van de multimodaliteit

Een gedegen mobiliteitsbeleid moet kunnen steunen op kwaliteitsvolle data. Onder andere door de digitalisering zijn er zowel voor de overheden als voor de ontwikkelaars van mobiliteitsdiensten nieuwe mogelijkheden om bestaande of toekomstige data te exploiteren. Het is de taak van de overheid om duidelijke regelgeving uit te werken rond data. Ze kan dat doen door in de beheerscontracten met de openbaarvervoeroperatoren te bepalen welke van hun data een open karakter moeten hebben en hoe met de MaaS- en LaaS-platformen⁸⁷ moet worden samengewerkt. Om de uitwisseling van data zo vlot mogelijk te laten verlopen, is het ook de taak van de overheid om aan te geven welke openbare gegevens kunnen worden gebruikt en uitgewisseld. Daarbij moet worden gewaakt over de interoperabiliteit van de data en over de naleving van de privacy van de mobiliteitsgebruikers.

Voorts moeten de overheden proefprojecten stimuleren om ervoor te zorgen dat de MaaS- en LaaS-platformen de gewenste modal shift genereren.

Om de data van de verschillende publieke en private mobiliteitsspelers te kunnen waarnemen, centraliseren en analyseren, is er nood aan een interfederaal mobiliteitsobservatorium waarbij alle sociaal-economische actoren betrokken worden.

1. Meer multimodaliteit in het personenvervoer

Omdat mobiliteitsgebruikers zich binnen en tussen gewesten verplaatsen met vervoersmodi waarvoor verschillende beleidsniveaus bevoegd zijn, worden in deze focus beleidsaanbevelingen t.a.v. de verschillende overheden geformuleerd om de multimodaliteit verder te ontwikkelen.

1.1 Duurzame vervoersmodi aantrekkelijker maken voor de mobiliteitsgebruiker

Het feit dat er op dit ogenblik onvoldoende aantrekkelijke alternatieven voor de wagen beschikbaar zijn die de mobiliteitsgebruiker een oplossing “van deur tot deur” bieden voor zijn verplaatsingen, vormt een rem op de verdere ontwikkeling van de multimodaliteit.

1.1.1 Het openbaar vervoer een hoofdrol geven

Integratie en kwaliteitsverhoging in het belang van de gebruiker

De versnippering en de gebrekkige kwaliteit van het openbaar vervoeraanbod, die o.a. te wijten zijn aan onvoldoende coördinatie en investeringen (bv. gemiste aansluitingen door vertragingen of door slecht afgestemde dienstregelingen) en aan een weinig klantgerichte en weinig proactieve houding van de openbaarvervoeroperatoren, zijn nefast voor de aantrekkelijkheid en dus ook het gebruik van het openbaar vervoer. Enerzijds noopt deze situatie tot meer afstemming tussen de openbaarvervoeroperatoren op het vlak van aanbod, dienstregelingen, tarieven, vervoerbewijzen, ticketing en informatieverstrekking aan de reizigers. Anderzijds moet het beter met de stiptheid, de frequentie, de snelheid, de veiligheid en het comfort van het openbaar vervoer en moet de infrastructuur die het mogelijk maakt om tijdens het pendelen productief bezig te zijn (bv. wifi in de trein en in de stations) verder worden ontwikkeld.

⁸⁷ MaaS = Mobility as a Service. LaaS = Logistics as a Service.

Het spoor als kloppend hart

Het spoor is een structurerende as van het vervoer in België waarop de overige mobiliteitsoperatoren moeten kunnen aansluiten. Om het spoor optimaal te benutten, is het nodig spoorinvesteringen te realiseren, de treinstations (her-)in te richten als multimodale en multifunctionele polen en het treinaanbod beter af te stemmen op de vraag.

Treinvertragingen kunnen worden gereduceerd door de vervoersstromen te optimaliseren (bv. via nieuwe technologieën) en door bijkomend te investeren in rollend materieel, in een proactiever onderhoud van de spoorinfrastructuur en in het wegwerken van de missing links.

Treinstations vormen in veel gevallen reeds overstappunten tussen verschillende modi (multimodale polen). Door treinstations en stationsomgevingen zo in te richten dat overstappen eenvoudiger wordt (bv. met cross-platform overstappen) en dat ze verschillende functies (bv. winkels, apotheker, bank) herbergen, kunnen ze mee bijdragen aan een vlottere en duurzamere multimodale mobiliteit.

Op assen met grote reizigersstromen moet het treinaanbod versterkt worden (bv. dankzij de voltooiing van het GEN, de verdere ontwikkeling van het S-aanbod in en rond andere grote steden). Op middelmatig gebruikte assen is het raadzaam te bestuderen wat het geschiktste vervoermiddel is (bv. een trein op maat, een lightrain of een bus). Tegelijkertijd moeten er kwaliteitsvolle mobiliteitsoplossingen worden geboden van en naar landelijke gebieden en industriezones.

1.1.2 Meer aandacht geven aan de zachte mobiliteit

Door de onveiligheid, de gebrekkige kwaliteit (slecht onderhoud) of het ontbreken van fietsinfrastructuur (vnl. in Wallonië en Brussel) wordt het gebruik van de fiets ontmoedigd. Om het fietsgebruik te bevorderen, is het niet alleen belangrijk te investeren in de aanleg en het onderhoud van veilige fietspaden en fietsautostrades, maar ook in te spelen op de snelle elektrificatie van het fietspark.

Het is belangrijk om het fietsen te bevorderen (in het kader van het woon-werkverkeer) omdat het positieve en aantoonbare maatschappelijke voordelen oplevert (positieve effecten op de volksgezondheid, minder congestie en verontreinigende stoffen). Er is nog een aanzienlijk groeipotentieel voor het gebruik van de fiets in het woon-werkverkeer: de helft van de werknemers woont op minder dan 10 km van het werk⁸⁸, een afstand die in veel gevallen met een (elektrische) fiets zou kunnen worden afgelegd.

1.1.3 Naar een nieuw systeem dat inzet op het gebruik van duurzame mobiliteitsmodi en de bestaande regelingen vereenvoudigt

In hun [advies van 23 april 2019 betreffende de in de Nationale Arbeidsraad gesloten akkoorden](#) hebben de sociale gesprekspartners zich ertoe verbonden om binnen een gemengde NAR-CRB-commissie een nieuw systeem te ontwikkelen dat inzet op het gebruik van duurzame mobiliteitsmodi en de bestaande regelingen vereenvoudigt.

⁸⁸ Bron: CRB 2016-2595 Documentatienota "Vaststellingen m.b.t. de werkgeverstegemoetkomingen in de kosten van het woon-werkverkeer van loontrekkenden uit de privésector"

1.2 Het mobiliteitsbudget gebruiken en evalueren

In hun unaniem advies van 7 april 2017 stelden de CRB en de NAR de invoering van een [mobiliteitsbudget](#) voor, dat de werknemers die over een bedrijfswagen beschikken of er aanspraak op kunnen maken, aanmoedigt om duurzame mobiliteitskeuzes te maken. Het door de Raden voorgestelde mobiliteitsbudget is voor de betrokken werknemers een grotere stimulans om duurzame en multimodale mobiliteitskeuzes te maken dan de mobiliteitsvergoeding.

Een mobiliteitsbudget werd ingevoerd bij wet van 17 maart 2019. In hun aanbeveling aan de paritaire comités en aan de ondernemingen naar aanleiding van de akkoorden van 23 april 2019 die binnen de NAR werden gesloten, bevelen de sociale partners aan om gebruik te maken van het mobiliteitsbudget, zoals dat werd ingevoerd door de wet van 17 maart 2019.

De mobiliteitsvergoeding (ingevoerd bij wet van 30 maart 2018) en het mobiliteitsbudget (ingevoerd bij wet van 17 maart 2019) moeten kunnen worden geëvalueerd en zo nodig worden verbeterd en/of gecorrigeerd. De RSZ en de fiscus moeten in staat worden gesteld om over de gegevens te beschikken die nodig zijn voor de opvolging van de beide systemen. Deze gegevens moeten door de CRB en de NAR kunnen worden gebruikt om het mobiliteitsbudget en de mobiliteitsvergoeding te evalueren.

1.3 Naar een (para)fiscaal kader dat duurzame mobiliteit en multimodaliteit bevordert

1.3.1 Vereenvoudiging, verduidelijking en harmonisatie van het (para-)fiscaal kader

Het gebrek aan harmonisatie van het fiscaal en parafiscaal kader ontmoedigt het gebruik van duurzame vervoersmodi en de combinatie van vervoermiddelen in het kader van het woon-werkverkeer.

Om deze situatie om te buigen, moet de fiscale en parafiscale behandeling van elk vervoermiddel in de mate van het mogelijke worden geharmoniseerd en vereenvoudigd in de toepassing ervan, wat niet betekent dat al de vervoermiddelen moeten worden vrijgesteld.

1.3.2 Autofiscaliteit verschuiven van bezit naar gebruik

Multimodaliteit houdt niet in dat de wagen wordt verbannen of dat het gebruik ervan wordt belet, het houdt wel in dat de mobiliteitsgebruiker wordt aangespoord tot een maatschappelijk verantwoord autogebruik⁸⁹.

De huidige autofiscaliteit zet niet aan tot een verantwoord autogebruik omdat ze de autogebruikers onvoldoende confronteert met de maatschappelijke kosten van hun autoverplaatsingen. De autofiscaliteit moet verschuiven van het bezit naar het gebruik van het voertuig. In de economische literatuur over dit onderwerp worden hiervoor verschillende pistes aangegeven.

Een van die pistes is een systeem voor een slimme kilometerheffing. Mocht een dergelijk systeem worden ingevoerd, dan zal aan een aantal voorwaarden⁹⁰ moeten worden voldaan: het systeem moet geharmoniseerd zijn voor heel het Belgische grondgebied zonder de gewesten te beletten

⁸⁹ Dit is autogebruik dat rekening houdt met de maatschappelijke kosten (zoals bv. congestie en luchtverontreiniging) die het veroorzaakt.

⁹⁰ Zie voor meer info het CRB-advies van 20 juni 2018 met concrete maatregelen voor het federaal deel van het Nationaal Energie-Klimaatplan.

gedifferentieerde tarieven toe te passen; de heffing moet worden bepaald in functie van de congestie, de luchtvervuiling en het gebruik van de infrastructuur; er moet een analyse gemaakt worden van de sociale gevolgen van zo'n heffing en van de passende maatregelen die in dat kader moeten worden genomen; er moet blijvend worden geïnvesteerd in openbaar vervoer met een uitstekende dekking en een aangepaste infrastructuur, teneinde een betrouwbaar alternatief te bieden voor de eigen wagen; de CRB moet worden geraadpleegd over de alternatieven voor de bedrijfswagen die zullen worden ontwikkeld.

1.4 De combinatie van modi vereenvoudigen

Eenvoudig en vlot kunnen overstappen van het ene vervoermiddel op het andere is een basisvoorwaarde om te komen tot meer multimodaliteit. De overstap tussen vervoersmodi is thans geen evidentie.

Een manier om die overstap te vergemakkelijken bestaat erin meer geïntegreerde multimodale tarieven en vervoerbewijzen te ontwikkelen (bv. Railease, de City-Pass-abonnementen, de abonnementen voor trein/deelfiets, de abonnementen voor de pendelaars die telewerken enz.), die het resultaat kunnen zijn van samenwerking tussen openbare en/of private mobiliteitsaanbieders.

1.4.1 Trein - zachte mobiliteit

Naast infrastructurele ingrepen (beveiligde fietsontsluiting van de stations en beveiligde en kwalitatieve fietsenstallingen in de stations) is er, met name in de nabijheid van de stations, nood aan de verdere uitbouw van infrastructuur die de zachte mobiliteit aanmoedigen, zoals fiets- en stepdeelpunten en fietsservicecentra.

1.4.2 Trein – andere openbare vervoersmodi

De geleidelijke toepassing van een model van aansluitingsknooppunten op het Belgische spoor netwerk kan de combinatie van openbare vervoersmodi vereenvoudigen. Een dergelijk model houdt in dat de dienstregelingen van de verschillende openbare vervoersdiensten zo uitgewerkt worden dat er in de stations zo veel mogelijk aansluitingsmogelijkheden zijn.

Aan de verschillende operatoren wordt dan ook gevraagd te analyseren hoe in België een model van aansluitingsknooppunten kan worden ontwikkeld, naar het voorbeeld van Zwitserland.

Om de combinatie van de trein met andere openbare vervoermiddelen aan te moedigen, zou de integratie van de tarieven van de verschillende vervoermaatschappijen moeten worden bestudeerd en zouden daarbij alle mogelijke gevolgen voor de verschillende betrokken actoren, waaronder de fiscale en parafiscale kosten, in overweging moeten worden genomen.

Voorts moet worden opgemerkt dat de sociale gesprekspartners, in het kader van de akkoorden die ze binnen de NAR hebben gesloten, pleiten voor een verlenging van de financiering en de verduurzaming van de overheidstegemoetkoming in het kader van de 80/20-regeling (werkgeverstegemoetkoming in de kosten van het openbaar vervoer voor het woon-werkverkeer via een derdebetalersregeling)⁹¹, met een open enveloppe.

⁹¹ Het betreft een systeem dat tot doel heeft het gebruik van de trein of de combinatie van de trein met een ander openbaar vervoermiddel aan te moedigen voor het woon-werkverkeer.

1.4.3 Openbaar vervoer – wagen

Om de combinatie van het openbaar vervoer met de wagen aan te moedigen, moet niet enkel ingezet worden op attractieve tarieven van stationsparkings, maar moet eveneens worden voorzien in parkeerplaatsen voor wagens bij de stations en in ontradingsparkings aan de rand van steden en dorpskernen, die voldoende talrijk zijn om te voldoen aan de mobiliteitsvraag op korte en lange termijn.

2. Meer multimodaliteit in het goederenvervoer

Net als voor het personenvervoer kunnen mobiliteitsgebruikers voor het goederenvervoer kiezen uit een waaier aan alternatieve vervoersmodi voor de vrachtwagen die tot hun beschikking staan, waaronder bv. het spoor, vrachtfietsen en ook de waterwegen. Aangezien de CRB [op 19 september 2018 een advies heeft uitgebracht](#) over de bevordering van het goederenvervoer per spoor, zullen we ons concentreren op de behoefte aan multimodaliteit tussen de vrachtwagen en de trein, hoewel we het belang van multimodaliteit met alle beschikbare vervoermiddelen beklemtonen. Op dit ogenblik wordt het spoor nog onvoldoende als een aantrekkelijk alternatief voor de vrachtwagen aanzien. Dat is te wijten aan verschillende factoren. Hieronder worden een aantal pistes aangereikt om die factoren aan te pakken.

2.1 Meer overleg tussen de betrokken actoren

2.1.1 Overlegde procedures en regels voor het goederenvervoer per spoor

Voor de verdere ontwikkeling van het goederenvervoer per spoor is het van belang dat de procedures en regels ter zake voldoende rekening houden met de behoeften op het terrein en met de specificiteit van dit type van vervoer. Overleg met de betrokken actoren over het gehele land kan daarbij helpen. Dat overleg zou kunnen plaatsvinden in een 'consultation group', waarin actoren met een specifieke kennis van het goederenvervoer per spoor zitting hebben, te weten: de infrastructuurbeheerder, de spooroperatoren, verladers, werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers. Ook is het voor de verdere ontwikkeling van het goederenvervoer per spoor belangrijk dat de operatoren tevreden zijn met de dienstverlening van de infrastructuurbeheerder. Tot slot moeten de producten en dienstverlening van de spooroperatoren zo goed mogelijk aansluiten bij de wensen en behoeften van de verladers. Thans zijn die drie voorwaarden niet vervuld omdat er geen of onvoldoende overleg plaatsvindt tussen de betrokken actoren.

2.1.2 Een betere dienstverlening op het spoor

Om de tevredenheid van de spooroperatoren over de dienstverlening van de infrastructuurbeheerder te verbeteren, is het belangrijk dat die laatste:

- inzicht verwerft in de problemen die de spooroperatoren ondervinden en in hun verwachtingen m.b.t. de dienstverlening op het spoor. Meer dialoog tussen de infrastructuurbeheerder en de spooroperatoren is daartoe essentieel;
- een klantgerichte proactieve houding aanneemt t.a.v. de spooroperatoren, door hun proactief oplossingen aan te bieden voor de problemen die ze ondervinden;
- op een duidelijke, transparante en snelle manier communiceert met de spooroperatoren (bv. wanneer het spoorverkeer verstoord is).

In België wordt via het beheerscontract van de infrastructuurbeheerder minder dan in andere landen (bv. Oostenrijk, Zwitserland en Nederland) getracht om het goederenvervoer per spoor te stimuleren. De doelstellingen van het spoorbeleid (onder andere op het vlak van het goederenvervoer) moeten worden weerspiegeld in het beheerscontract van de infrastructuurbeheerder. Deze doelstellingen moeten operationeel (d.w.z. precies en meetbaar) zijn en worden gekoppeld aan sancties bij niet-naleving.

2.2 Beter beheer van de spoorinfrastructuur

De realisatie van het volledige groeipotentieel van het spoor in ons land wordt afgeremd doordat de huidige spoorcapaciteit onderbenut wordt. Daarnaast gaat de kwaliteit van de spoorinfrastructuur er jaar na jaar op achteruit⁹² en lijkt ze te worden beheerd vanuit een kortetermijnlogica en louter budgettaire overwegingen.

2.2.1 Een betere benutting van de bestaande spoorcapaciteit

Om de bestaande spoorcapaciteit beter te benutten, is het belangrijk om in te zetten op technologische innovaties (bv. ETCS-2 en lange treinen tot 750 meter) en op de vermindering van het aantal lege ritten en wagons (bv. door multifunctionele wagons te gebruiken). Met datzelfde doel voor ogen, moeten spooroperatoren worden aangemoedigd om aangevraagde rijpaden die niet benut worden te annuleren (bv. door te voorzien in een gedeeltelijke terugbetaling onder welbepaalde voorwaarden). Bovendien moet het rijpadbeheer op korte termijn kunnen inspelen op de wisselende transportbehoeften van ondernemingen, die moeilijk lang op voorhand kunnen worden ingeschat. Meer concreet zou de procedure om een rijpad aan te vragen en een vergunning te verkrijgen om een locomotief op het spoornetwerk te laten rijden sneller en eenvoudiger moeten worden gemaakt.

2.2.2 Meer investeringen in het onderhoud van de spoorinfrastructuur

Door de achteruitgaande kwaliteit van de spoorinfrastructuur⁹³ wordt het spoorvervoer op sommige spoorlijnen onderworpen aan tijdelijke snelheidsbeperkingen, wat een nefaste invloed heeft op de kwaliteit van het spoor op het vlak van stiptheid. Daarenboven wordt een reactieve onderhoudsstrategie gevolgd die voornamelijk bestaat in het herstellen van beschadigde infrastructuur. Er moeten dus voldoende investeringen worden voorzien voor het onderhoud van de spoorinfrastructuur en de nadruk moet komen te liggen op preventief i.p.v. reactief onderhoud.

2.2.3 Een langetermijnlogica die rekening houdt met economische ontwikkelingsmogelijkheden

De spoorinfrastructuur lijkt te worden beheerd volgens een kortetermijnlogica en uit budgettaire overwegingen. Dat geldt niet alleen voor het onderhoud, maar ook voor het beheer van spoor aansluitingen. Zo is Infrabel sommige spoorverbindingen bij bedrijven komen opbreken, omdat het op korte termijn niet rendabel was om deze aansluitingen te onderhouden. Hoewel dit vanuit een kortetermijnlogica en om budgettaire redenen misschien een goede zet leek, kan dit bedrijven er in de toekomst van weerhouden om (opnieuw) voor het spoor te kiezen. Uitgebroken spoorverbindingen naar bedrijven(terreinen) weer operationeel maken, is duur en kan niet op korte termijn worden gerealiseerd. Om de ontwikkeling van het goederenvervoer per spoor te bevorderen, is het dus nodig

⁹² Bron: World Economic Forum (2017) Global Competitiveness Report

⁹³ Bron: ibidem

dat de spoorinfrastructuur beheerd wordt vanuit een langetermijnlogica en rekening houdend met economische ontwikkelingsmogelijkheden.

2.3 Het goederenvervoer per spoor concurrentiëler maken

Het is voor het spoor moeilijk om te concurreren met de andere vervoersmodi omdat de externe kosten die de verschillende modi genereren niet op een gelijke manier weerspiegeld worden in hun prijzen en omdat het goederenvervoer per spoor voornamelijk rendabel is bij het vervoeren van grote volumes goederen over lange afstanden. Hoe langer de afstand van het voor- en natraject, hoe minder voordelig de keuze voor het spoor.

2.3.1 Een level playing field creëren voor de verschillende vervoersmodi

Het is van belang dat de overheden een gelijk speelveld creëren voor de verschillende vervoersmodi, rekening houdend met de economische, sociale en milieu-externaliteiten die ze genereren. Een vereenvoudiging van het internationaal vervoer kan daarbij helpen. Dat kan bijvoorbeeld door de Europese goederencorridors verder te ontwikkelen en, meer in het algemeen, door de versnippering binnen Europa in termen van regulering en technische standaardisering weg te werken.

2.3.2 Het spoorvervoer op de kortere afstanden concurrentiëler maken

De overheden kunnen het goederenvervoer per spoor stimuleren door in voldoende intermodale terminals te voorzien en door steunmaatregelen meer te richten op de overslag dan op het transport zelf. Daarnaast kunnen de overheden op verschillende niveaus nog op andere manieren het spoorvervoer op kortere afstanden aantrekkelijker maken, bijvoorbeeld door experimenten met lokale infrastructuurbeheerders of operatoren te faciliteren, of door partnerschappen tussen operatoren en verladers op de korte afstand aan te moedigen.

Energie-Klimaat

1. Kader

De uitdaging 'Energietransitie naar een koolstofarme economie, waarbij de bevoorradingszekerheid en concurrerende prijzen worden gewaarborgd' heeft dezelfde structuur als het advies 2015-0135 met als titel 'De verbintenis van de sociale gesprekspartners ten aanzien van de energie-uitdagingen', nl. de 3 doelstellingen en de factoren die erin zijn beschreven.

De bedoeling van deze focus over energie en klimaat is een reeks concrete maatregelen m.b.t. sommige van die factoren voor te stellen, welke het mogelijk zullen maken de energie-uitdagingen voor onze economie aan te gaan en in fine de genoemde 3 doelstellingen te bereiken, rekening houdend met de creatie van jobs en toegevoegde waarde in de nationale economie.

De bevoegdheden m.b.t. het energie- en klimaatbeleid zijn verdeeld over verschillende niveaus (in het bijzonder de Staat en de gewesten). Dit verslag focust op de aanbeveling van maatregelen op federaal niveau, maar er moet worden gepreciseerd dat het federale bevoegdheidsdomein beperkt is.

2. Langetermijnvisie, sociale dialoog en coördinatie van de verschillende bevoegdheidsniveaus

Het is essentieel om inzake energie een stabiele, coherente en gecoördineerde visie op lange termijn (2030-2050) uit te tekenen om het hoofd te bieden aan de belangrijke uitdagingen in het kader van de energietransitie naar een koolstofarme economie en om de noodzakelijke transformaties op economisch, sociaal en milieuvlak die zich in het kader van deze transitie opdringen succesvol in te voeren. De antwoorden op de energie- en klimaatuitdagingen (incl. het pakket 'Energie/Klimaat 2030') zullen een impact hebben op de energieprijzen, het leefmilieu, de energiebevoorradingszekerheid, de capaciteit van de elektriciteitsproductie, de opleiding en mobiliteit van de werknemers, de mobiliteit enz. Deze visie moet niet alleen rekening houden met de energiesector, maar ook met de impact ervan op het geheel van economische, sociale en milieuparameters.

Tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus die rechtstreeks of onrechtstreeks bij energie zijn betrokken (verdeling van de bevoegdheden) is **samenwerking/coördinatie/harmonisatie** vereist teneinde samen een gemeenschappelijke visie (zie hierboven) te ontwikkelen en de verantwoordelijkheid ervoor op te nemen alsook de coherentie van hun beleidsmaatregelen te verzekeren (zonder ze te neutraliseren). Daartoe is een efficiënte structurele coördinatie van het regionale en federale beleid inzake energie en klimaat een must.

Het is belangrijk opnieuw een effectieve **dialoog** over energie te voeren **met de sociale gesprekspartners** op alle niveaus. Gelet op de enorme economische en sociale inzet voor het welzijn van de burgers en voor de capaciteit van de Belgische economie om toegevoegde waarde en jobs te creëren, moet de energievisie kunnen rekenen op de steun van de interprofessionele sociale gesprekspartners. Voor het welslagen van een energiebeleid op lange termijn is **een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak** een conditio sine qua non opdat de maatregelen die uit de visie zullen voortvloeien, worden aanvaard.

3. Energie-efficiëntie van gebouwen

De energie-efficiëntie van gebouwen is een sleutelfactor van de energietransitie. De regering moet zich dan ook engageren om de onderstaande acties, die door de sociale gesprekspartners binnen de CRB worden ondersteund, te realiseren.

3.1 Inventaris / kadaster inzake energie

Een energie-inventaris of -kadaster van de Belgische onroerende activa (overheid en privésector) moet zo snel mogelijk worden opgesteld. Het energiekadaster van de Belgische onroerende activa is een inventaris van de overheids- en de privégebouwen die worden ingedeeld volgens hun energetische eigenschappen, zowel uit kwalitatief als uit kwantitatief oogpunt.

Met het energiekadaster van de overheids- en de privégebouwen zal kunnen worden nagegaan waar energie kan worden bespaard en welke interventies ter beperking van het energieverbruik van het vastgoedpark voorrang moeten krijgen.

3.2 De voorbeeldfunctie van de overheidsinstanties opleggen

De openbare sector moet ambitieuze actieplannen voor de renovatie van zijn eigen gebouwen opstellen. Hij moet een voorbeeldfunctie inzake energie vervullen, niet alleen voor zijn gebouwenpark, maar ook voor de gebouwen die hij huurt. De openbare sector zal alleen gebouwen mogen huren die beantwoorden aan hoge EPB-normen. Een federale dienst voor energie-efficiëntie zou deze actieplannen moeten realiseren.

3.3 Warmteproductie

Wat de warmteproductie betreft, moeten maatregelen m.b.t. de toepassing van strenge emissienormen en zelfs maatregelen die bepaalde soorten verwarming verbieden (bv. in sommige steden of gebieden waar problemen met de luchtkwaliteit rijzen) worden getroffen. De normen kunnen ook gericht zijn op brandstoffen (bv. samenstelling of “droog en schoon” voor biomassa). Voor de kansarmsten moeten ondersteunende maatregelen worden genomen. Deze moeten gelijktijdig met nieuwe normen worden ingevoerd, aangezien alsmaar meer gezinnen het moeilijk hebben om hun energiefacturen te betalen en het meestal die gezinnen zijn die slecht geïsoleerde woningen hebben. Een duidelijk traject op federaal niveau, dat wordt geüniformeerd op regionaal niveau, moet worden uitgetekend voor de emissie van koolstof en atmosferisch vervuilende stoffen van verwarmings- en koelingssystemen.

3.4 Financiering van de energietransitie voor gebouwen

3.4.1 Derde-investeringsmaatschappij

Er moet een wettelijk kader voor de derde-investeringsmaatschappijen worden gedefinieerd dat het de privésector en de collectieven mogelijk maakt te lenen aan particulieren en hun de nodige financiële garanties te bieden voor de uitvoering van werken ter verbetering van de energie-efficiëntie.

3.4.2 Investeringsinstrument voor energierenovatie van overheidsgebouwen

De eerste renovatiewerken die de overheid uitvoert, creëren besparingen op de energiefacturen en maken een bepaald budget vrij.

Er moet worden op toegezien dat de besparingen die de meest rendabele maatregelen opleveren, kunnen worden gebruikt om bijkomende investeringen of (minder rendabele) maatregelen inzake energierenovatie te financieren. De invoering van een investeringsinstrument voor energierenovatie zou het mogelijk maken de besparingen opnieuw te investeren in nieuwe renovaties. Dit investeringsinstrument kan alleen worden gefinancierd met overheidsfondsen of kan worden opengesteld voor een participatie van privéinvesteerders⁹⁴. Deze (gedeeltelijke) openstelling voor privéfondsen kan een investeringshefboom⁹⁵ zijn voor de overheidsfondsen en noodzaakt een vergoeding voor de privéinvesteerder.

⁹⁴ Overeenkomstig het Europese stabiliteits- en groeipact moet de impact van energierenovatiekosten op de overheidsschuld zo veel mogelijk worden beperkt. In het advies over het Nationaal Pact voor Strategische Investerings II (CRB 2018-0086) wordt o.m. onderstreept dat het noodzakelijk is te komen tot een systeem van gedeeltelijke of volledige neutralisering van de overheidsinvesteringen in de begrotingsregels en er daarbij op toe te zien dat de projecten worden gekozen wegens hun multiplicatoreffect in de samenleving. In dat kader heeft de FRDO in zijn advies over de financiering van de energetische renovatie van gebouwen gebruikt door de publieke diensten (2017) een gedetailleerd onderzoek gewijd aan de verschillende bestaande mogelijkheden om de investeringsuitgaven voor energierenovatie buiten de overheidsbegroting te houden en aan de voor- en nadelen van elk van deze mogelijkheden.

⁹⁵ Het gaat erom de capaciteit van het investeringsinstrument te vergroten zonder daarom het bedrag van de overheidsfondsen te verhogen.

Knelpunten voor de ontwikkeling van hogegroeiondernemingen in België

1. Kader

Hoewel hogegroeiondernemingen (HGO's) slechts een klein deel uitmaken van de totale werkgelegenheid, genereren ze een groot deel van de werkgelegenheidsgroei (Audretsch, 2012; Criscuolo et al., 2014, blz. 15; Dillen en Crijns, 2018, blz. 4). HGO's zijn dan ook onmisbaar om de intermediaire doelstelling van werkgelegenheid te realiseren, wat op zijn beurt bijdraagt tot een grotere sociale cohesie en welvaart.

Ook voor de realisatie van de strategische uitdaging betreffende de creatie van meer ondernemingen van voldoende grote schaal en met een hoog innovatieniveau en voor het optrekken van de productiviteit zijn HGO's van essentieel belang. Deze ondernemingen zijn disproportioneel innovatief en hebben een hoog productiviteitsniveau (Sleuwaegen, 2016, blz. 3). HGO's komen voor in al de sectoren maar hun concentratie is het sterkst binnen de kennisintensieve dienstensector (Coad, 2015, blz. 14). Voor voldoende productiviteitsgroei en werkgelegenheid is het dan ook belangrijk om over al de sectoren heen een juiste omgeving te creëren voor HGO's.

Onder HGO's verstaan we ondernemingen die een sterke, economisch duurzame groei realiseren. Hun groei moet dus meerdere jaren aanhouden en mag niet het gevolg zijn van een verschuiving van activiteiten zoals bij een fusie of een overname⁹⁶.

2. Problemen met doorgroei in België

Ondernemingen die sterk groeien leveren dus een positieve bijdrage aan het structureel concurrentievermogen van een land. Er zijn echter relatief weinig HGO's in België. In 2012 bevond België zich op de 18^e positie in een rangschikking van 28 Europese landen volgens het aantal HGO's als percentage van het aantal actieve ondernemingen. Wanneer gekeken werd naar het aandeel van de HGO's in de totale tewerkstelling, zakte België naar de 23^e plaats onder 26 landen (Dumont en Kegels, 2016, blz. 38). Tabel 2-1 illustreert eveneens de slechte internationale positie van België inzake doorgroei. De zwakke positie van België geldt niet enkel voor de jaren die in de tabel zijn weergegeven, en voor de Eurostat-data, maar komt ook naar voor in andere studies voor andere perioden en op basis van andere data (Sleuwaegen, 2016, blz. 12). Het betreft dus een structureel probleem.

⁹⁶ Omdat de informatie hierover vaak ontbreekt, zijn fusies en overnames doorgaans wel meegerekend in de hieronder weergegeven statistieken.

Tabel 2-1: Aandeel van groeiondernemingen in de werkgelegenheid in de marktsector (in %)*

	Aandeel in werkgelegenheid				Aandeel in aantal ondernemingen				
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	2016
BE	9,51	8,59	8,97	10,40	8,55	8,18	7,85	8,05	8,55
DE	14,74	-	-	12,03	12,03	-	-	10,74	11,07
NL	15,78	15,94	16,75	17,35	9,83	9,91	9,64	10,71	12,29
FR	14,61	11,44	9,99	9,52	8,87	9,64	8,54	8,56	8,61
FI	-	11,36	9,45	9,45	-	11,70	10,11	10,10	9,45
ES	10,05	9,31	11,10	14,79	7,99	7,98	9,48	11,88	13,92
IT	9,85	10,65	9,52	10,82	7,05	7,34	6,84	7,58	9,22
SE	16,66	19,05	15,11	14,83	13,49	13,65	12,31	12,10	12,80
VK	17,39	19,22	19,30	18,99	11,66	12,29	12,91	10,82	11,90
EU28	-	-	12,78	14,00	-	-	9,14	9,85	10,74

* Exclusief holdings. Groeiondernemingen zijn hier gedefinieerd als ondernemingen met een gemiddelde jaarlijkse groei van de werkgelegenheid van minstens 10% over een periode van drie jaar en met minstens tien werknemers aan het begin van deze periode.

Bron: Eurostat

3. Verklarende factoren

Drie factoren met een grote impact op doorgroei bieden een mogelijke verklaring voor het relatief laag aandeel van hogegroeiondernemingen in België:

- er is een gebrek aan ambitieus risicovol ondernemerschap in België;
- ondernemingen vinden onvoldoende middelen, waaronder personeel met gepaste competenties en de noodzakelijke financiering voor hun groeiprojecten;
- de marktomgeving stimuleert onvoldoende de groei van ondernemingen.

Om meer inzicht te verwerven in deze problematiek, voerde het secretariaat van de CRB in samenwerking met Statistics Belgium een enquête uit bij de Belgische groeiondernemingen⁹⁷. Omdat eerder onderzoek (Laveren, 2016; Sleuwaegen, 2016) uitwees dat een moeilijke toegang tot financiering een belangrijke barrière kan vormen voor de doorgroei van ondernemingen, dat groeiondernemingen specifieke financiële behoeften hebben en dat er weinig informatie beschikbaar was betreffende dit onderwerp in België, peilde de enquête vooral naar de financiering van HGO's.

Financieringsbeperkingen versus risico-afkerigheid

De enquêteresultaten wijzen uit dat groeiondernemingen vooral geremd worden door een gebrek aan personeel met gepaste competenties en minder door financieringsbeperkingen. De afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt werd dan ook door de leden van de CRB geïdentificeerd als uitdaging voor de Belgische economie. Concrete aanbevelingen hieromtrent worden geformuleerd in de focus op levenslang leren. Wanneer echter het onderscheid gemaakt wordt tussen HGO's die

⁹⁷ De enquête werd verzonden naar alle ondernemingen uit de marktsectoren die gedurende de periode 2013-2016 een gemiddelde jaarlijkse groei van het aantal werknemers of van de omzet realiseerden van 10% of meer, en die minstens tien werknemers telden bij het begin van de periode. De subgroep van ondernemingen waarvan de gemiddelde jaarlijkse groei van het aantal werknemers minstens 20% bedroeg duiden we aan als 'HGO's'; zij die een groei van 10% of meer vertoonden in de periode 2013-2016, maar niet voldoen aan de HGO-definitie, noemen we 'andere groeiondernemingen'.

over de referentieperiode van 3 jaar meer dan 20% per jaar groeiden en andere groeiondernemingen vallen wel enige verschillen op.

Aldus rapporteren HGO's meer problemen met financiering dan andere groeiondernemingen. Indien financiering de belangrijkste barrière zou vormen voor doorgroei zouden we nochtans verwachten dat de tragere groeiers hierdoor meer zouden worden gehinderd. Dat de andere groeiondernemingen minder problemen ervaren met financiering suggereert m.a.w. dat hun tragere groei niet zozeer het gevolg is van meer belemmeringen in hun omgeving maar dat ze veeleer een lagere ambitie hebben en risico's schuwen, zodat ze minder behoefte hebben aan financiering. Dit wordt ook gesuggereerd doordat ze minder vaak dan HGO's aangeven dat ze de verschillende vormen van financiering aanvragen. De grote meerderheid van de andere groeiondernemingen die financiering aanvragen, geven ook aan dat ze deze volledig verkrijgen terwijl dit bij de HGO's minder vaak, doch voor het grootste deel, het geval is. Slechts een kleine minderheid van de HGO's en een nog kleiner deel van de andere groeiondernemingen melden dat zij in de twee jaar voorafgaand aan de enquête een beroep hebben gedaan op financieringsvormen die beter geschikt zijn dan bankfinanciering voor de financiering van risicovolle projecten, zoals financiering met de versterking en uitbreiding van eigen vermogen door externe partijen.

Indirect wijzen de enquêteresultaten dus op een situatie waarin HGO's zich onderscheiden van minder snelle groeiers door hun grotere ambitie en bereidheid om risico's te nemen. Dit kan o.m. verklaren waarom ze meer op zoek gaan naar externe financiering en bereid zijn om alternatieve financieringsvormen in overweging te nemen en bv. minder vrezen om daarbij de controle over hun onderneming gedeeltelijk te verliezen. De enquête suggereert echter dat ook bij de HGO's het zoeken van risicokapitaal beperkt blijft. Aldus geeft ruim de helft van hen aan dat ze zich enkel via interne middelen financieren. Voor zover ondernemers wel de ambitie hebben om door te groeien en bereid zijn om hiertoe risico's te nemen, maken ze nog erg weinig gebruik van financiering via crowdfunding, professionele risicokapitaalverstrekkers of business angels. Dit blijkt zowel uit de enquêteresultaten als uit een internationale vergelijking van de omvang van de markt voor risicokapitaal en crowdfunding.

De enquête en een groep van deskundigen die deze problematiek besprak met het secretariaat van de CRB reiken hiervoor enkele verklaringen aan. Bedrijven lijken weinig kennis te hebben over deze instrumenten en het zou ook niet altijd eenvoudig zijn om hier meer informatie over te verwerven. Voor zover instrumenten wel bekend zijn, zou er vaak een verkeerd beeld over bestaan waardoor de mogelijkheden en de voordelen van bv. crowdfunding meestal onderschat worden. Daarnaast zouden heel wat ondernemers weinig vertrouwen hebben in hun capaciteit om te onderhandelen met business angels en professionele risicokapitaalverstrekkers. Vanuit de aanbodzijde kan ook worden gesteld dat het ecosysteem rond risicokapitaalverschaffing te versnipperd, te kleinschalig en onvoldoende internationaal blijkt (Laveren 2016, p.46). De verdere uitbouw van de Europese kapitaalmarktunie zou op dit vlak een verbetering vormen en is dus belangrijk voor België⁹⁸. In het algemeen zou de Europese financiële markt nog te gefragmenteerd zijn. Voor België is dit een bijzonder groot probleem omdat de lokale markt hier relatief klein is, zodat ons land nog meer dan grotere landen baat zou hebben bij een Europees geïntegreerde markt. Tevens zou er te weinig worden gedacht in termen van een financieringsmix.

Verschiedende overheidsinstrumenten kunnen helpen om deze hindernissen te overbruggen maar hier wordt erg weinig gebruik van gemaakt. Redenen hiervoor zijn o.a. dat ze weinig bekend zijn en als weinig relevant worden gepercipieerd. Dit geldt zowel voor de instrumenten op regionaal als voor die

⁹⁸ Deze kapitaalmarktunie zou echter ook problemen kunnen veroorzaken als ze zou leiden tot minder transparantie omtrent de kapitaalstromen en de daaraan verbonden risico's.

op nationaal en Europees niveau. Volgens de bespreking met deskundigen ter zake zou dit o.a. te wijten zijn aan de complexiteit en volatiliteit van de steunmaatregelen en aan een negatief overheidsimago, die vele ondernemers ontmoedigen om steun aan te vragen. Het gevolg is dat een groot deel van de steun vaak herhaaldelijk terechtkomt bij een kleine minderheid van de groeiondernemingen en dan vooral grotere ondernemingen, die meer middelen beschikbaar hebben om deze aan te vragen. Er zou ook weinig samenwerking zijn tussen de verschillende overheidsinstanties, terwijl meer samenwerking de overheidssteun meer slagkracht zou geven.

Toch suggereren de enquêteresultaten dat voornamelijk het gebrek aan ambitieus ondernemerschap en/of een grotere risico-afkerigheid van Belgische ondernemingen aan de basis liggen van het relatief lage aantal HGO's. Het vermijden van onzekerheid lijkt sinds lang geworteld te zijn in de Belgische cultuur. Aldus bevond België zich in een veel geciteerde studie die dit onderzocht in 1972 (Hofstede, 2001, blz. 187) al tussen de landen waar de meeste inspanningen worden geleverd om risico's en onzekerheid te vermijden. Volgens recentere studies blijft de Belgische bevolking relatief afkerig staan tegenover risico's. Zo gaf 48,5 % van de ondervraagde Belgen die opportuniteiten voor ondernemerschap percipieerden in de Global Entrepreneurship Monitor van 2015-2016 aan dat zij hierbij geremd zouden zijn door de angst om te falen. Daarmee stond België op de 58^e plaats van de 60 landen waarin de enquête werd uitgevoerd. De angst om te falen kan, behalve door de culturele omgeving, worden versterkt door de negatieve impact die dit heeft op de ondernemer, zoals op zijn imago en financiële situatie. In dat verband valt af te wachten welk effect de recente hervorming van de faillissementswet, die in een snelle kwijtschelding van schulden voorziet, zal hebben op deze falingsangst. Meer bepaald moeten ondernemers die een faillissement meemaken niet langer wachten op het einde van de afwikkeling van het lopende faillissement om opnieuw een onderneming te kunnen starten. Na akkoord van een rechter kunnen de schulden die niet kunnen worden terugbetaald binnen dat faillissement worden kwijtgescholden aan de natuurlijke persoon.

Marktomgeving: zombiebedrijven

De ontwikkeling van HGO's zou ook belemmerd kunnen zijn door een verstoorde marktwerking, waarbij er te weinig selectie is van de meest succesvolle ondernemingen. Een onnodig restrictief regelgevend kader zou inefficiënte gevestigde ondernemingen bescherming kunnen bieden tegen concurrentie van potentiële nieuwkomers op de markt. Ook deze verklaring lijkt plausibel te zijn voor het geringe aandeel van HGO's in België.

Een indicatie van een verstoorde marktwerking is het grote aantal zombiebedrijven⁹⁹ die in België gevestigd zijn. Deze ondernemingen, die financieel kwetsbaar zijn, nemen een niet te verwaarlozen deel van de beschikbare middelen in de economie in beslag. Zombiebedrijven waren in 2014 goed voor ongeveer 10% van de Belgische bedrijvenpopulatie en voor 16% van de kapitaalvoorraad. De meeste van deze bedrijven kennen een trage productiviteitsgroei en veel van hen lijken niet in staat om hun technologische achterstand weg te werken (NBB 2018, blz. 159).

De aanwezigheid van zombiebedrijven vermindert het marktaandeel van de andere bedrijven (congestie op de markt). Zombiebedrijven kunnen ook marktverstoringen veroorzaken wanneer ze prijzen of lonen op een onhoudbaar niveau toepassen. Deze elementen hebben een negatieve invloed op de gezonde bedrijven. Marktcongestie door zombiebedrijven kan belemmeringen opwerpen voor het betreden van de markt en de groeimogelijkheden van meer productieve bedrijven beperken, met

⁹⁹ Zombiebedrijven worden gedefinieerd als bedrijven die ten minste tien jaar geleden zijn opgericht en waarvan de bedrijfswinst gedurende ten minste drie opeenvolgende jaren lager is dan de financiële kosten.

name doordat die laatste minder in staat zijn kapitaal aan te trekken (Adalet McGowan et al. 2017, blz. 7 en 13)¹⁰⁰.

De rehabilitatie van ondernemingen in moeilijkheden brengt minder sociale kosten als gevolg van een verlies van arbeidsplaatsen met zich mee dan wanneer enkel een uittrekking in overweging zou worden genomen. Het is daarom belangrijk om de reorganisatie van zombiebedrijven met een duidelijk aangetoond groeipotentieel te faciliteren, meer bepaald door een overname, en om de nodige investeringen te doen om hun productiviteit te verbeteren¹⁰¹. Waar mogelijk geniet een herlancering van ondernemingen in moeilijkheden dus de voorkeur boven de uitstoot ervan. Wanneer dit niet mogelijk is, heeft de overheid een rol te spelen in de sociale bescherming en heractivering van de getroffen werknemers. Deze bevindingen sluiten aan bij de elementen die naar voren komen in de uitdaging "Naar een meer innoverende economie, zowel wat radicale innovatie als wat de verspreiding van bestaande innovatie betreft": : om voldoende productiviteitsgroei en werkgelegenheid te realiseren, zal het belangrijk zijn niet alleen in te zetten op meer bedrijven die nieuwe kennis en baanbrekende innovaties creëren en op die manier in staat zijn de technologiegrens te verschuiven, maar ook op een betere diffusie van bestaande kennis en technologieën naar bedrijven (zowel uit de markt- als de niet-marktsectoren) onder de technologiegrens.

Conclusies

Vanwege hun disproportionele bijdrage aan de werkgelegenheidscreatie, de productiviteitstoename en het innovatievermogen zijn HGO's belangrijk voor het structureel concurrentievermogen. Het aantal HGO's is in België echter structureel laag. Drie factoren met een belangrijke impact op doorgroei werken dit in de hand.

Vooreerst steunt de doorgroei van een onderneming vaak op een ambitieuze ondernemer met de bereidheid om risico's te nemen. In België lijkt ambitie echter weinig te worden gewaardeerd en worden risico's geschuwd. De Belgische cultuur zet mensen dus niet aan tot ambitieus, risicovol ondernemerschap.

Ondernemers die willen doorgroeien en bereid zijn om daarvoor risico's te nemen, zouden vervolgens vooral problemen ondervinden om voldoende personeel met gepaste competenties te vinden. Financieringsbeperkingen spelen een mindere rol maar niettemin kunnen zij ook een hindernis vormen voor doorgroei. Een gebrekkige vertrouwdsheid van ondernemers met alternatieve financieringsinstrumenten en een gefragmenteerde financiële markt zouden daarbij een knelpunt vormen. Verschillende overheidsinstrumenten kunnen bedrijven meer toegang verschaffen tot financiering maar deze worden erg weinig gebruikt. Redenen hiervoor zijn o.a. dat deze instrumenten weinig bekend zijn en als weinig relevant worden gepercipieerd.

¹⁰⁰ Dit effect kan worden verklaard door een verminderde leencapaciteit voor productieve ondernemingen - als gevolg van de daling van de rentabiliteit van potentiële investeringen in de industrie door de congestie - of kan, meer direct, duiden op het onvermogen van banken (die een grote voorraad onrendabele leningen bezitten) om nieuwe leningen te verstrekken aan gezonde ondernemingen (Andrews e.a. 2017, blz. 6).

¹⁰¹ Zo heeft Wallonië in 1984 een openbaar investeringsfonds opgericht, SOGEPA, dat financiële steun verleent en initiatieven voor de reorganisatie van bedrijven begeleidt die steunen op een geloofwaardig en duurzaam economisch en industrieel project (in de vorm van kapitaalverwerving, leningen, advies of interim management). Er werd een versnelde procedure ingesteld ("fast track") om snel te kunnen ingrijpen in de kmo's en de micro-ondernemingen, waarvan de aanvragen doorgaans bescheidener zijn.

Een andere factor die kan wegen op de doorgroei van ondernemingen in België houdt verband met een gebrekkige marktomgeving die onrendabele activiteiten in stand houdt en toetredingsbarrières opwerpt voor succesvolle businessmodellen. In België zijn er relatief veel ondernemingen die onvoldoende opbrengsten genereren om te kunnen investeren. Zij ontberen de middelen om in een nieuw groeimodel te kunnen stappen en tegelijkertijd blokkeren ze activa en menselijke middelen voor activiteiten met meer groeimogelijkheden. Er zijn indicaties dat een nodeloos rigide regelgeving heel wat van deze zgn. zombiebedrijven in staat stelt om te overleven terwijl ze potentiële groeiers tegenhoudt.

Bibliografie

ADALET MCGOWAN, M., D. ANDREWS en V. MILLOT (2017), « The Walking Dead: Zombie Firms and Productivity Performance in OECD Countries », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1372.

ANDREWS, D. en F. PETROULAKIS (2017), « Breaking the Shackles: Zombie Firms, Weak Banks and Depressed Restructuring in Europe », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1433.

AUDRETSCH, David B. (2012), *Determinants of High-Growth Entrepreneurship*, Report prepared for the OECD/DBA International Workshop on "High-growth firms: local policies and local determinants", Copenhagen, 28 March 2012, 37 blz.

COAD, Alex en Fabiana MORENO (2015), *High-Growth Firms: Stylized Facts and Conflicting Results*, SPRU Working Paper Series, SWPS 2015-05, February, 50 blz.

CRISCUOLO, C., P. GAL en C. MENON (2014), "The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 14, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jz417hj6hg6-en>.

DILLEN, Yannick en Hans CRIJNS (2018), *Belgian High-Growth Monitor – What characterizes Belgian growth firms?*, Report made by the Impulse Centre for 'Growth Management for Medium sized Enterprises', 25 blz.

DUMONT, Michel en Chantal KEGELS (2016), *Young Firms and Industry Dynamics in Belgium*, Federaal planbureau, Working Paper 6-16, 64 blz.

EUROPEAN COMMISSION (EC, 2016), *Country Report Belgium 2016*, Commission Staff Working Document, 69 blz.

EUROPESE COMMISSIE (2018), Verslag 2018 voor België.

HOFSTEDE, Geert (2001), *Culture's consequences: comparing value, behaviors, institutions and organizations across nations* (2nd ed.), blz. 183-198.

KELLEY, Donna, Slavica SINGER en Mike HERRINGTON (GEM, 2016), *Global Entrepreneurship Monitor: 2015/19 Global Report*, 151 blz.

LAVEREN, Eddy (2016), Financiering van groeiondernemingen in België: een overzicht van de geschikte financieringsbronnen en beleidsaanbevelingen, Onderzoeksrapport voor de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, 59 blz.

NATIONALE BANK VAN BELGIË (2018), Verslag 2017 - Economische en financiële ontwikkeling.

SLEUWAEGEN, Leo (2016), *Hoge Groei Ondernemingen in België*, Onderzoeksrapport voor de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, Brussel, 29 blz.

Naar efficiënte en inclusieve e-government

Inleiding

De snelheid en de omvang van digitale innovaties stellen de uitdaging om onze modellen inzake beheer, design en gebruik van publieke dienstverlening aan te passen. De overheden moeten niet alleen zelf mee zijn met de hedendaagse ontwikkelingen op het terrein, maar moeten door een verantwoord e-governmentbeleid de digitale vooruitgang faciliteren en verzekeren dat iedereen van de voordelen kan meegenieten.

Uit de laatste cijfers van de DESI-index blijkt dat inzake e-government nog sterke vooruitgang kan worden geboekt. Zo staat België bij de meest recente rangschikking van de 28 EU-landen slechts op de 13^e plaats voor digitale publieke dienstverlening. Voor de digitale dienstverlening ten aanzien van ondernemingen staan we zelfs pas op de 18^e plaats¹⁰².

In 2018 heeft slechts 56% van de Belgen via digitale weg een interactie gehad met de overheid waardoor België momenteel tot de gemiddelde presteerders van Europa behoort. Waar hogeschoolden in hoge mate interageren met publieke autoriteiten daalt dit percentage snel onder de meest kwetsbaren (slechts 33%) (Eurostat, 2018). De ultieme doelstelling is om een maximaal aantal hoogkwalitatieve interacties digitaal mogelijk te maken voor zoveel mogelijk individuen en organisaties. Voor de groepen die niet beschikken over de vereiste vaardigheden, middelen of voorkeuren om digitale applicaties en toestellen te gebruiken, zal volwaardige begeleiding en/of alternatieven moeten worden voorzien.

In deze focus sommen de sociale partners enkele krachtlijnen voor het beleid op om te komen tot een ruimer aanbod, meer efficiënte en inclusieve digitale overheidsdiensten. In het ruimere advies dat de CRB nog zal uitwerken, zullen ze concretere e-governmentvoorstellen doen.

1. Gebruikers centraal plaatsen en multidisciplinaire aanpak

E-governmenttoepassingen kunnen in hun opzet falen als ze onvoldoende oog hebben voor de reële wensen en noden van het doelpubliek (burger, onderneming, andere overheidsinstelling of andere organisatie). Zonder (toekomstige) gebruikers van de systemen, mist de overstap naar digitale interactie met de overheid uiteraard haar doel.

Publieke vertrouwen

Het publieke vertrouwen is onontbeerlijk voor een succesvolle digitale overheid. Het is belangrijk dat de overheid erin slaagt om het publiek te overtuigen van het nut van e-government. Het is voor de overheid niet evident om het vertrouwen van de burger te winnen, en bovendien kan het snel verdwijnen bij tegenslagen. Hetzelfde geldt voor ondernemingen wanneer digitale toepassingen bijvoorbeeld mankementen vertonen of het only once principe niet wordt gerespecteerd.

Niet louter overlaten aan IT'ers

E-government mag niet louter worden overgelaten aan IT'ers: ook communicatiedeskundigen, organisatiedeskundigen, HR-managers en andere beleidsmakers hebben een belangrijke rol te

¹⁰² Voor meer informatie, zie: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>.

spelen. Er is bij de constructie en de uitrol van e-government nood aan zowel top-down als bottom-up begeleiding teneinde volwaardige oplossingen te kunnen garanderen.

Betrokkenheid van stakeholders via panels, expertengroepen, enquêtes, infomomenten, participatiefora,...

De belangrijkste stakeholders moeten tijdens verschillende fases worden betrokken om (sociaal, economisch, technisch, financieel,...) verantwoorde digitale oplossingen te kunnen verkrijgen. De interactie moet worden aangegaan via bv. toelichting bij gebruikservaringen, panels, expertgroepen, enquêtes, infomomenten, participatiefora,... Hierbij moet ermee rekening worden gehouden dat de interactie moet vertrekken vanuit een inclusieve logica en dus per definitie niet enkel digitaal mag zijn aangezien (nog) niet iedereen digitaal bereikbaar is. Momenteel zijn panels van gebruikersgroepen in België nog relatief weinig operationeel voor e-governmentaangelegenheden.

Dit moet helpen om op een verantwoorde manier tegemoet te komen aan o.a.: gebruiksvriendelijkheid, lage gebruikskosten, maatschappelijk draagvlak, tegemoetkoming aan effectieve behoeften en noden,...

Duidelijke communicatie

Nieuwe toepassingen zullen pas hun beoogde doel bereiken wanneer de (potentiële) gebruikers er kennis van genomen hebben en er ook effectief gebruik van maken. Een slimme communicatiestrategie (bv. positieve berichtgeving en georganiseerde sensibiliseringsacties) is in dit kader een voor de hand liggend instrument. Daarnaast is er nood aan een duidelijke (communicatie)strategie om ook de personen die niet beschikken over de digitale tools en/of vaardigheden te bereiken met de boodschap dat de dienstverlening ook voor hen gegarandeerd blijft.

Technology Assessment

De overheid moet voor nieuwe technologieën inzetten op Technology Assessment, d.i. de multidisciplinaire evaluatie ex ante van de ethische en maatschappelijke impact van nieuwe technologieën (bv. via co-creatie van technologieën waarbij experts van verschillende domeinen bij elkaar worden gezet om ICT-tools vanuit hun eigen domein te analyseren). Op die manier helpt ze te vermijden dat een kleine groep experts beslissingen met een grote maatschappelijke impact neemt. Er zijn echter veel e-governmentverbeteringen mogelijk door al bestaande eenvoudige ICT-tools, waarvoor Technology Assessment minder belangrijk is, beter toe te passen.

2. De uitwisseling van data en de samenwerking tussen overheidsbesturen en -diensten

De uitwisseling van data en de samenwerking tussen overheidsdiensten en -besturen kunnen gedigitaliseerde kanalen van dienstverlening versterken. Momenteel zijn er in België significante verschillen in de snelheid van de digitalisering van de publieke dienstverlening. Afhankelijk van waar een onderneming, andere organisatie of burger gedomicilieerd is, zijn digitale overheidsdiensten in verschillende mate beschikbaar.

Er zijn gedeelde e-governmentfacetten waarvoor overheidsniveaus en diensten onderling afhankelijk zijn van elkaar (bv. de administratie van het rijksregister is een federale bevoegdheid maar is een voorwaarde om digitale persoonsgebonden dienstverlening op regionaal en lokaal niveau te kunnen realiseren) maar door de divergente aanpak zijn de uitkomsten soms suboptimaal.

Gestandaardiseerde data-uitwisseling

Het is belangrijk dat de verschillende bestuursniveaus overdraagbare gegevens waarover ze beschikken – uiteraard met respect voor de privacyvereisten – onderling toegankelijk maken. Er is dan ook nood aan een harmonisering van definities en criteria en de uitbouw van een uniforme data-architectuur en data-uitwisseling op het federaal bestuursniveau, alsook bij interbestuurlijke aangelegenheden. Hierrond dient de globale overheid een ambitieuzere gezamenlijke visie te ontwikkelen.

API-management (application programming interface, d.i. een verzameling definities op basis waarvan een computerprogramma kan communiceren met een ander programma of onderdeel) moet hierbij een centralere plaats krijgen in het e-governmentbeleid. De overheid moet zélf een gespecialiseerde dienst hebben die hiervoor verantwoordelijk is en over voldoende middelen en personeel beschikt om haar opdrachten behoorlijk te kunnen uitvoeren (eventueel in de vorm van een bijkomende opdracht van een reeds bestaande overheidsdienst). Zo zal de overheid een volwaardig antwoord kunnen bieden op privacy- en veiligheidsgevoeligheden die gepaard kunnen gaan met privé-initiatieven. Dit moet de overheid onder meer toelaten om: steeds de controle te houden bij datadeling, steeds beroep te kunnen doen op de beste aanbieder voor de ontwikkeling van frontoffice-toepassingen (en dus niet gebonden is door enkele spelers), de deling van data tussen verschillende departementen te faciliteren, alsook de aaneensluiting van databases tussen de verschillende departementen te vereenvoudigen¹⁰³.

Only once principe leidraad voor gegevensopvraging

Het 'only once-principe' (d.i. de garantie dat een burger of organisatie slechts éénmaal bepaalde gegevens aan de overheid dient te verschaffen) moet de leidraad vormen voor gegevensopvraging. Momenteel wordt het only once-principe in de praktijk nog te weinig toegepast. Er lopen nog steeds parallelle stromen van formulieren of specifieke verklaringen waarin gelijkaardige gegevens opgevraagd worden (door criteria of definities die verschillen of niet bekend zijn in gegevensbanken zoals de Dmfa) (NAR 2018). Nochtans is het only once-principe reeds wettelijk verplicht sinds 2016.

Gedeelde infrastructuur en bouwstenen

Financiële overwegingen mogen niet ontbreken in de discussies over e-government. Investeringsplannen en beleid m.b.t. ICT zijn typisch verspreid over meerdere jaren (digitale agenda). Daarom moet er een zekere continuïteit zijn overheen regeringswissels.

Nieuwe technologie kost soms veel om te construeren, te implementeren en te onderhouden. Binnen en tussen overheidsdepartementen kunnen bestaande digitale bouwstenen worden uitgewisseld met het oog op meer uniforme dienstverlening. Binnen eenzelfde bestuursniveau moet er een gezamenlijke digitale architectuur en infrastructuur¹⁰⁴ worden ontwikkeld. Investeringsplannen en beleid m.b.t. ICT zijn typisch verspreid over meerdere jaren (digitale agenda). Daarom moet er een zekere continuïteit zijn overheen regeringswissels.

¹⁰³ Cf. voordeel in termen van interoperabiliteit: de mogelijkheid van verschillende autonome, heterogene systemen, apparaten of andere eenheden (bijvoorbeeld organisaties of landen) om met elkaar te communiceren en samen te werken

¹⁰⁴ Op federaal niveau is de uitrol van het G-Cloudprogramma (de community-cloud van de federale overheid) door de fod Beleid en Ondersteuning hiervan een goed voorbeeld.

CSAM (d.i. een systeem waarmee alle publieke diensten in België die de authenticatie van burgers vereisen, werken) toont aan dat digitale werkpakketten voor lokale overheden effectief kunnen zijn. Het Telemarc-project (d.i. een systeem waarmee aanbestedende overheidsdiensten online, via de Telemarc-toepassing van Digiflow, de federale databanken kunnen raadplegen om informatie te verkrijgen over de ondernemingen die kandidaat zijn voor een overheidsopdracht) moet verder worden uitgerold naar de lokale overheden in het kader van administratieve vereenvoudiging.

Regionale en lokale verschillen inzake e-governmenttoepassingen

Verschillen tussen gewesten en gemeenschappen zijn het resultaat van beleidskeuzes. In kleine gemeenten waar de fysieke publieke dienstverlening achtergesteld is, vormt de digitalisering een mogelijkheid om deze achterstand weg te werken. Er kan voor lokale overheden die over minder middelen of expertise beschikken, meer worden ingezet op digitale bouwpakketten die hun werking zouden kunnen versterken en waarin wordt uitgelegd waar ze terecht kunnen voor ondersteuning. Hier is een taak voor de regionale voogdijoverheid weggelegd.

Internationale samenwerking en data-deling

Het vrij verkeer van goederen, personen en diensten is een van de sterktes van het Europese project. De digitalisering van overheidsdiensten kan helpen om multilaterale samenwerkingsverbanden te verstevigen. Binnen de beleidsdomeinen veiligheid, sociale zekerheid en (werknemers)migratie zouden bijvoorbeeld de procedures die tussen betrokken administraties van verschillende EU-landen worden gehanteerd onderling verder vereenvoudigd en onderling geharmoniseerd kunnen worden met behulp van digitale gegevens- en kennisuitwisseling.

3. Digitale inclusie prioritair behandelen

Sommige personen ondervinden problemen bij de digitale transitie aangezien ze niet beschikken over de vaardigheden, middelen, mogelijkheden of voorkeuren om digitale applicaties en toestellen te kunnen of willen gebruiken. In de literatuur wordt hiernaar verwezen als de digitale kloof, die nauw verbonden is met de sociaal-economisch status (SES) van individuen. Ook in België is niet iedereen voldoende behendig in het werken met ICT: één op de vijf inwoners met een laag gezinsinkomen (21.5%) heeft nog nooit het internet gebruikt. Voor de leeftijdscategorie 55 tot 74 jaar alsook voor de laaggeschoolden zou het gaan om één op de vier personen (24%) (fod Economie, 2018).

Inzake e-government zijn er ook verschillen tussen bevolkingsgroepen: 83% van de hooggeschoolde 25- tot 54-jarige Belgen heeft over de voorbije twaalf maanden het internet gebruikt om te interageren met publieke autoriteiten. Dit percentage gaat snel naar beneden zodra enkel de meest kwetsbaren¹⁰⁵ in beschouwing worden genomen (slechts 33%) (Eurostat, 2018).

¹⁰⁵ Individen met ten minste twee van de drie volgende kenmerken: 55 tot 74 jaar oud, lage scholing, werkloos, inactief of gepensioneerd.

E-government kan leiden tot sociale uitsluiting als de overheid bepaalde groepen van burgers niet of minder vlot kan bereiken met digitale dienstverlening. Vooral (digitaal) kwetsbare groepen ervaren moeilijkheden bij de aanwending van e-government. Zonder complementaire doelgerichte maatregelen zal de digitalisering van de publieke dienstverlening de digitale kloof tussen digitaal sterkeren en zwakkeren vergroten. Sociale en digitale exclusie zijn nauw verbonden. Een verschillende toegang tot digitale technologie kan bestaande ongelijkheden vergroten en nieuwe vormen teweegbrengen. Een gebrekkig e-inclusiebeleid kan kwetsbare groepen verder benadelen.

Gerichte maatregelen voor kwetsbare doelgroepen

Het is essentieel dat de overheid e-government opneemt in een alomvattende strategie inzake digitale inclusie en dat ze streeft naar laagdrempelige digitale publieke dienstverlening. In eerste instantie moet een grondige analyse worden uitgevoerd waarin wordt gezocht naar de redenen waarom mensen achterop hinken. Deze kennis moet in een volgende fase worden gebruikt om in gerichte opleidingen te voorzien. Hier kunnen de sociale partners voor hun eigen doelgroep een belangrijke rol in spelen. De overheid moet een e-governmentdoelgroepenbeleid voeren en actief met deze doelgroepen in dialoog gaan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het project waarbij de overheid een verbeterde overheidsdienstverlening voor slechtzienden tracht te realiseren door de digitalisering van haar dienstverlening met behulp van o.a. voorleessoftware.

De overheid kan via e-government een brug bouwen tussen haar burgers en ondernemingen en de digitale leefwereld. Een positieve ervaring met digitale publieke dienstverlening kan voor digitaal zwakkeren een belangrijke stimulans vormen in het leerproces van hun digitale vaardigheden en kennis. Anderzijds kan een negatieve ervaring het tegenovergestelde bewerkstelligen.

Voldoende begeleiding

Om zoveel mogelijk burgers te kunnen bereiken, in het bijzonder mensen die beschikken over relatief weinig digitale vaardigheden, dient de overheid voldoende begeleiding te voorzien. Ze kan bijvoorbeeld inzetten op gebruiksvriendelijke handleidingen (zoals in België al bestaat voor bv. digitaal aanmelden), een aanbod aan aangepaste begeleiding uitwerken en verder inzetten op de ontwikkeling van digitale vaardigheden bij ondernemers en burgers.

Publieke dienstverlening toegankelijk voor iedereen

Door haar officiële karakter ervaren sommigen digitale publieke dienstverlening als zeer confronterend of beangstigend. Publieke dienstverlening moet, in welke vorm dan ook en conform het grondwettelijk recht van gelijke behandeling, toegankelijk zijn voor iedereen. Het is essentieel dat de overheid de verschillende noden en wensen van de verschillende gebruikers zo goed mogelijk tracht te respecteren.

We moeten inzetten op *multichannel* publieke dienstverlening teneinde 100% van de bevolking te blijven bereiken. Bepaalde groepen van mensen zullen wellicht nooit digitaal bereikt kunnen worden. Niet-digitale publieke dienstverlening moet vanuit deze optiek een plaats krijgen in de digitale beleidsagenda. Voor burgers die geen toegang hebben tot de vereiste technologieën (computer, smartphone, printer thuis,...) moet ervoor worden gezorgd dat er voldoende fysieke alternatieven overblijven. Dit verhindert echter niet een 'digital first'-strategie waarbij een maximaal aantal interacties met de overheid digitaal mogelijk gemaakt worden. De overheid moet meer proactief onderzoek (laten) uitvoeren naar de mogelijke impact van de digitalisering op de sociale cohesie, en indien nodig oplossingen hiervoor uitwerken en haar beleid hierop afstemmen.

Op het lokale niveau doet zich soms een bijkomend probleem voor. In sommige gemeenten worden bepaalde publieke diensten minder en minder aangeboden (beperkte openingsuren van gemeentehuizen en bibliotheken,...). Ook de inwoners van dergelijke gemeenten moeten kunnen blijven genieten van volwaardige publieke dienstverlening.

4. Bijzondere aandacht voor de marktwerking

Momenteel doet de overheid soms een beroep op private spelers voor de uitbouw van e-government. Op het vlak van de marktregelgeving voor de publieke sector moet er voldoende duidelijkheid zijn. Het is belangrijk om duidelijk af te bakenen wie precies aansprakelijk is voor de verschillende facetten van e-governmenttools en op basis van welke verwerkingsgrond de betrokken partijen kunnen opereren. Het moet duidelijk zijn van welke overheidsorganisatie de overheidsopdracht komt, wie de opdracht mag uitvoeren, welke personen en organisaties de overheidsmiddelen en -gegevens mogen gebruiken, en op welke manier ze deze mogen gebruiken. Ook private spelers kunnen een rol spelen binnen een door de overheid vooropgesteld kader en in overeenstemming met de regelgeving voor overheidsopdrachten. Bepaalde e-governmentmaatregelen kunnen de concurrentie binnen de markt – al dan niet bewust – beïnvloeden. De keuze om een bepaalde tool als overheid zelf of via een uitbesteding aan een andere partij te ontwikkelen of uit te rollen, kan bepaalde actoren bevoordelen ten opzichte van andere en daardoor ontwrichtend zijn voor de marktwerking.

Eerlijke concurrentie en duidelijke afspraken

In de mate dat (semi)publieke (e-government)actoren marktspelers zijn, moet worden gewaakt over de mogelijkheden en de gevolgen van gegevensuitwisseling en over de eerlijke concurrentie. Het is essentieel dat de uitrol van e-government gebeurt volgens de principes en procedures voor andere overheidsopdrachten. Het moet duidelijk zijn welke informatie de overheid precies mag delen met privéspelers over digitale identiteitskwesties.

Uniforme dienstverlening

Indien er door overheidsinstellingen op verschillende actoren een beroep wordt gedaan voor de uitwerking van digitale toepassingen, is het mogelijk dat er publieke producten en diensten worden ontwikkeld die verschillen van elkaar (bv. lokale of regionale digitale toepassingen die – al dan niet bewust – in vorm of functie onderling verschillen). Aangezien e-governmenttools publieke toepassingen zijn, is het belangrijk dat erover gewaakt wordt dat het aanbod en de kwaliteit van de dienstverlening uniform blijft, dit zowel voor als na de ontwikkeling van de toepassingen.

Investeren in eigen IT-capaciteit en -expertise

De overheid moet voldoende investeren in haar eigen IT-capaciteit en -expertise, en geschikt personeel aanwerven zodat ze over voldoende knowhow beschikt om de regie over de uitbouw van haar eigen digitale dienstverlening in handen te houden. In dit kader is het belangrijk dat onderlinge afspraken over het beheer van publieke dienstverlening worden gemaakt en dat duidelijk is wie wat precies mag. De overheid moet de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen voor de kwaliteit, het beheer en de standaarden van e-governmenttoepassingen alsook voor de principes waaraan ze moeten voldoen duidelijk maken in de contracten die ze met hun afsluit.

Innovatiedifusie

Door innovatieve e-governmenttools te ontwikkelen kunnen complementaire nieuwe processen, diensten en producten ontstaan. De overheid kan haar doelpubliek al dan niet bewust stimuleren om haar functioneren te wijzigen. Een voorbeeld hiervan zijn tools die informatie en dienstverlening omtrent gezondheid of mobiliteit op een heldere manier samenbundelen waardoor burgers snellere en meer autonome beslissingen kunnen nemen. Dit toont aan dat de impact van e-governmentontwikkeling breder is dan het product of de dienst zelf. Er kan namelijk zowel spontane als gerichte innovatiediffusie optreden. De overheid kan best een klimaat creëren waarin ze potentiële belanghebbenden prikkelt om op hun beurt innovatieve processen en producten te ontwikkelen.

5. Strategisch actieplan voor open overheidsdata

De overheden beschikken zelf over een enorme hoeveelheden gegevens die ze verder kunnen openstellen voor geïnteresseerden. Open overheidsdata vormen een drijfkracht voor een meer transparante en toerekenbare overheid en kunnen de economische groei bevorderen. Organisaties kunnen op basis van gegevens nieuwe inzichten verwerven en zo ook beter tegemoetkomen aan de noden van burgers en ondernemingen. Voorbeelden zijn schema's van de dienstregeling en tickets van het openbaar vervoer, de aanwezigheid van ondernemingen, topografische informatie, werkgelegenheidscijfers,...

Waardecreatie door overheidsdata

Door publiek gestructureerde data ter beschikking te stellen, kan zowel in de private als in de publieke sector aanzienlijke waarde worden gecreëerd. Digitale data bieden zowel direct als indirect eindeloze mogelijkheden qua toepassingen en door de continue verbetering van ICT-infrastructuur wordt de grens van het mogelijke steeds verlegd. Uiteraard vergt dit een zorgvuldige omgang met persoonlijke gegevens, met volle respect voor de privacywetgeving.

Meer transparante overheid

Het openstellen van werkingsgegevens bevordert de transparantie en biedt een extra stimulans om eventuele pijnpunten te verbeteren. De verdere openstelling van gegevens over de werking van de overheidsdiensten kan evenwel gevoelig zijn voor de betrokken instanties. Ze kunnen immers gemakkelijker geëvalueerd worden door externen en er kan daardoor een zekere evaluatiedruk ontstaan. Het is niet de bedoeling dat door de verhoogde transparantie een onwenselijk hoge prestatiedruk opgelegd wordt aan werknemers tewerkgesteld in de publieke sector. Inspraak via de representatieve organen van het overheidspersoneel is daarom wenselijk.

Zelf aan de slag met gebruikersdata

Het is belangrijk dat de overheden monitoren wie op welke wijze gegevens raadpleegt om het aanbod optimaal af te stemmen op de noden van (potentiële) gebruikers. De overheid moet nagaan welke data momenteel nog ontbreken en prioriteiten vastleggen voor open te stellen data. Hiervoor zijn consultaties bij het doelpubliek en de raadpleging van gebruikersstatistieken essentieel.

Duidelijke gestructureerde metadata

Gebruikers moeten voldoende vertrouwen hebben in de aangeboden open data en het platform moet voldoende aantrekkelijk en gebruiksvriendelijk worden ervaren. Hiervoor dient de overheid er duidelijke metadata aan te koppelen waarmee ze de nodige toelichtingen verschaft. Het is dan ook belangrijk dat de overheid de veiligheid van haar systemen garandeert, op een open manier communiceert en dat de verschillende betrokken partijen een overzicht hebben van wat er met hun gegevens gebeurt. Verschillende vereisten ter zake staan voorgeschreven in de GDPR die de Belgische overheid uiteraard dient te respecteren.

Beter zicht op social-economische uitdagingen

Als de kwaliteit en de kwantiteit van gegevens over sociaal-economische problemen verbeteren, kunnen experts de oorzaken en de gevolgen ervan beter in kaart brengen. Op basis van meer informatie en de inzichten die hieruit voortvloeien, kunnen de uitdagingen gerichter worden aangepakt. Daarnaast kan het vrijgeven van overheidsgegevens onvoorziene gevolgen teweegbrengen in termen van bv. marktwerking, veiligheid en privacy. Het is vanuit deze optiek wenselijk dat de overheid per beleidsthema met politieke en academische experts enerzijds en veldexperts anderzijds over de beschikbaarheid van overheidsdata in dialoog treedt, hun reeds verworven inzichten ten harte neemt en nagaat wat de huidige struikelblokken zijn en met welke beleidsopties deze kunnen worden weggewerkt.

6. Aandacht voor cybersecurity op alle niveaus

De toenemende afhankelijkheid van ICT maakt onze samenleving steeds kwetsbaarder voor misbruik en voor het uitvallen van digitale systemen. Beleid mag zich echter niet laten leiden door angst. Het is belangrijk dat cybersecurity een belangrijke plaats krijgt in de ontwikkeling van digitale toepassingen en dat de toegang tot systemen goed beveiligd is.

Aangezien cybercriminelen vaak innovatieve methoden hanteren om toe te slaan op IT-systemen, moet proactief op zoek worden gegaan naar state-of-the-art cyberbescherming en de beleidsprocessen moeten hieraan worden aangepast. Het is belangrijk dat de overheid de potentiële cybergevaaren identificeert en dat ze in back-ups voorziet in geval van incidenten.

Bibliografie

CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN EN NATIONALE ARBEIDSRAAD (2017), *Verslag – Digitalisering en Deeleconomie* (CRB 2017-2170; NAR Rapport n°107).

EUROPESE COMMISSIE (2017), *eGovernment Benchmark 2017 – Taking stock of user-centric design and delivery of digital public services in Europe*.

EUROPESE COMMISSIE (2018), *eGovernment in Belgium - Factsheet 2018*.

EUROSTAT (2018), *Database – Science, technology, digital society: E-government – E-government activities of individuals via websites*. Beschikbaar via: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [Laatst geraadpleegd op 10.05.2019]

FEDERALE OVERHEIDSDIENST BELEID EN ONDERSTEYNING (2019), *Een gemeenschappelijke ICT-infrastructuur*. Beschikbaar via: www.gcloud.belgium.be/nl/home [Laatst geraadpleegd op 31.01.2019]

FEDERALE OVERHEIDSDIENST FINANCIËN (2018), *Telemarc*. Beschikbaar via: https://financien.belgium.be/nl/experten_partners/overheden/Telemarc#q1 [Laatst geraadpleegd op 03.01.2019].

FOD ECONOMIE (2018), *Barometer van de informatiemaatschappij*.

NATIONALE ARBEIDSRAAD (2018), *Avant-projet de rapport du Conseil National du Travail (2018-90) – Critères et principes généraux de la simplification administrative et propositions concrètes*.

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN (2019), *Rondetafel e-inclusie 22 januari 2019*.

VERENIGDE NATIES (2018), *E-Government Survey 2018*.