



ADVIES

CRB 2021-0440

**De strategische krachtlijnen van het ontwerp
van plan voor herstel en veerkracht**

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



Tussentijds advies over de strategische krachtlijnen van het ontwerp van plan voor herstel en veerkracht

Inbehandelingneming

Op 12 januari 2021 heeft de heer Dermine, staatssecretaris voor Relance en Strategische investeringen, aan de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en aan de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling een adviesvraag toegestuurd over de strategische krachtlijnen van het ontwerp van plan voor herstel en veerkracht (PHV).

Deze adviesaanvraag past binnen het Europese proces waarbij België, zoals elke lidstaat van de Europese Unie, tegen 30 april 2021 zijn plan voor herstel en veerkracht (PHV) moet indienen bij de Europese Commissie om de faciliteit voor herstel en veerkracht te kunnen genieten. Bij de opstelling van het PHV is het voor de Europese Commissie "van cruciaal belang dat de lidstaten zo spoedig mogelijk een brede beleidsdialoog aangaan met de sociale partners en alle andere relevante belanghebbenden om hun plannen voor herstel en veerkracht voor te bereiden. Eigen inbreng van de lidstaten is een essentiële voorwaarde voor een succesvolle uitvoering van de faciliteit en voor blijvend succes op nationaal niveau en geloofwaardigheid op Europees niveau"¹. Om naar behoren gemotiveerd en gerechtvaardigd te zijn, zal het PHV voorts een samenvatting van dit raadplegingsproces moeten bevatten.

Voor de aanvang van de werkzaamheden hebben de CRB en de FRDO elk² op eigen initiatief aan de heer Thomas Dermine, staatssecretaris voor Relance en Strategische investeringen, een eerste bijdrage geleverd om het PHV van input te voorzien.

Vervolgens heeft de heer Dermine op federaal niveau het overleg met de CRB en de FRDO aangevat met een eerste vergadering op 7 december 2020. Vervolgens organiseerde hij op 6, 7 en 12 januari 2021 hoorzittingen over elke van de vijf assen³ van het PHV om de leden van de Raden te informeren over de algemene componenten (d.w.z. een geheel van investeringsprojecten met hetzelfde doel) die deel moeten uitmaken van het PHV. De Raden zijn op 18 en 26 januari en op 2, 5 en 8 februari bijeengekomen om voorliggend advies voor te bereiden, dat door de plenaire vergadering van de CRB op 16 februari en door de algemene vergadering van de FRDO op 18 februari 2021 werd goedgekeurd.

1 Inleiding

Naast de kortetermijnmaatregelen van de regeringen om de COVID-19-epidemie in te dammen, de werkgelegenheid in stand te houden, ondernemingen in moeilijkheden te ondersteunen en meer kwetsbare bevolkingsgroepen te beschermen, is het van cruciaal belang de economie nieuw leven in te blazen en ons land op lange termijn welvarender, veerkrachtiger en groener te maken, wat onder meer grootschalige investeringen vereist.

De faciliteit voor herstel en veerkracht, die is ingebed in de [Europese Green Deal](#), heeft vier algemene doelstellingen: bevordering van de economische, sociale en territoriale samenhang van de Europese Unie; versterking van de economische en sociale veerkracht; verzachting van de sociale en economische gevolgen van de crisis; en ondersteuning van de milieutransitie en de digitale transformatie.

¹ Conclusies van de mededeling van september 2020 "Jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021"

² CRB, [Principes voor een effectief en efficiënt relancebeleid](#) (24.11.2020) en FRDO, Advies over het herstelbeleid van de federale regering, 2020a07, 3.06.2020 en Advies over het herstelplan van de federale regering, 2020a10, 23.10.2020

³ As 1: Klimaat, duurzaamheid en innovatie; as 2: Digitale transformatie; as 3: Mobiliteit; as 4: Sociale aangelegenheden en samenleving; as 5: Productiviteit

De vijf strategische assen die het Belgische plan voor herstel en veerkracht structureren - namelijk: (1) klimaat, duurzaamheid en innovatie, (2) digitale transformatie, (3) mobiliteit en openbare werken, (4) sociale aangelegenheden en samenleving, en (5) productiviteit - moeten bijdragen tot de vier hierboven genoemde doelstellingen.

Het PHV kadert in een aantal diverse langetermijnstrategieën die de basis vormen van het EU-beleid. Zoals wordt bepaald in de Europese verordening tot instelling van de Europese faciliteit voor herstel en veerkracht (Europees herstelfonds)⁴, is (vert.) "op het niveau van de Unie het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid ("Europees Semester"), met inbegrip van de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten, het kader om nationale hervormingsprioriteiten te bepalen en de uitvoering ervan te monitoren. Naast maatregelen ter versterking van het concurrentievermogen, het groeipotentieel en houdbare overheidsfinanciën, moeten ook hervormingen op basis van solidariteit, integratie, sociale rechtvaardigheid en een billijke verdeling van de rijkdom worden aangepakt, teneinde hoogwaardige werkgelegenheid en duurzame groei te creëren, te zorgen voor gelijke kansen en toegang tot kansen en sociale bescherming, kwetsbare groepen te beschermen en de levensstandaard van alle burgers te verbeteren. De lidstaten ontwikkelen hun eigen nationale meerjarige investeringsstrategieën om deze hervormingen te ondersteunen, mede in het licht van de Overeenkomst van Parijs, de nationale energie- en klimaatplannen die in het kader van de governance van de Energie-Unie zijn aangenomen, de plannen voor een rechtvaardige transitie en de plannen voor de uitvoering van de Jeugdgarantie, alsmede de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties. Die strategieën moeten, waar nodig, in aansluiting met de jaarlijkse nationale hervormingsprogramma's worden gepresenteerd als een manier om de prioritaire investeringsprojecten die nationale en/of Uniefinanciering moeten krijgen, vast te stellen en te coördineren".

In het kader van de strategie voor herstel en veerkracht van de Europese Commissie moeten de lidstaten hervormingen en investeringen plannen die de klimaattransitie en de digitale transformatie ondersteunen. Zo bepaalt het Europese kader dat elk nationaal plan voor herstel en veerkracht (PHV) ervoor moet zorgen dat:

- ten minste 37% van de investeringsuitgaven en de voorgenomen hervormingen de klimaatdoelstellingen ondersteunen. Bovendien moet bij alle investeringen en hervormingen het beginsel van "geen significante schade" aan het milieu in acht worden genomen;
- ten minste 20 % van de investeringsuitgaven en de hervormingen de digitale transformatie ondersteunen.

De Europese Commissie zal het Belgische plan beoordelen aan de hand van criteria die in de Europese verordening zijn vastgelegd. Daarbij gaat het om de vraag of het plan de in het kader van het Europees Semester vastgestelde problemen daadwerkelijk zal verhelpen⁵, of het bijdraagt tot de versterking van het groeipotentieel en de economische en sociale veerkracht van de lidstaat, alsook tot de economische, sociale en territoriale samenhang, of het voorziet in maatregelen die van belang zijn voor de milieutransitie en de digitale transformatie, en of de door de lidstaat verstrekte kostenraming redelijk en plausibel is en in verhouding staat tot de verwachte impact op de economie en op de klimaatdoelstellingen.

⁴ Compromistekst van het Europees Parlement en de Raad dd. 21 december 2020. Council of the European Union, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility, Brussels, 21 December 2020 (OR. en) 14310/20 LIMITE ECOFIN 1202 REGIO 292 CADREFIN 483 CODEC 1413

⁵ Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2019 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van België, COM(2019) 501 final, 5 juni 2019, en Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2020 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van België, COM(2020) 501 final, 20 mei 2020

2 Algemene beschouwingen

In het algemeen stemmen de Raden in met de keuze van de vijf assen en met de richting die wordt voorgesteld in het ontwerpplan dat hun voor advies wordt voorgelegd.

De Raden betreuen echter dat weinig componenten van de 5 assen ter verbetering van de veerkracht van ons land worden overwogen in het ontwerp van PHV.

2.1. Betrokkenheid van de belanghebbenden

De Raden worden geraadpleegd in overeenstemming met wat de Europese Commissie voorschrijft, maar ze betreuen het ten zeerste dat het overleg over het ontwerp van PHV uiterst laat van start is gegaan⁶, waardoor hun werkzaamheden ernstig zijn belemmerd. Bovendien werd - op het moment dat dit advies werd opgesteld - zeer weinig informatie verstrekt over de concrete projecten die door de verschillende autoriteiten werden ingediend en over de (andere dan de door de Europese Commissie opgelegde) criteria voor de selectie van de projecten voor het definitieve plan.

De Raden zijn ook van mening dat de raadpleging van de belanghebbenden door de deeltiteiten zelden bevredigend is geweest, en betreuen dat deze door sommige van hen zelfs niet is georganiseerd.

De Raden pleiten derhalve voor voldoende transparantie in het verdere proces van prioriteitstelling van de concrete investeringsprojecten dat in een tweede fase zal plaatsvinden, en vragen om over deze projecten te worden geraadpleegd voordat ze aan de Europese Commissie worden voorgelegd.

Voorts vragen de Raden dat de belanghebbenden, waar dat relevant is, bij de uitvoering van het plan worden betrokken.

2.2. Noodzaak van een ambitieus, samenhangend en tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus gecoördineerd plan

De Raden zijn van oordeel dat het ontwerp van PHV dat thans wordt voorbereid slechts gedeeltelijk een achterstand op het gebied van investeringen in België wegwerkt en het ten dele mogelijk zal moeten maken de Belgische economie en onze samenleving te heroriënteren in de richting van een welvarende, inclusieve en duurzame samenleving. Het herstelbeleid mag echter niet beperkt blijven tot dit plan; bijkomende investeringsinspanningen om enerzijds het herstel te stimuleren en anderzijds de historische investeringstekorten weg te werken, zijn noodzakelijk. De omvang van het investeringspakket uit de FHV is aanzienlijk, maar een bedrag dat overeenkomt met gemiddeld 0,2 % van het bbp per jaar aan bijkomende investeringen tussen 2021 en 2026 zal niet volstaan. De Raden pleiten ervoor om de publieke investeringen structureel te verhogen tot 4 % van het bbp per jaar tegen 2030 en staan ter beschikking om hierover advies te geven. De uitdaging bestaat erin maatregelen goed te keuren die een economische transformatie op lange termijn kunnen bevorderen, ten gunste van een duurzamer, rechtvaardiger en veerkrachtiger systeem voor de toekomstige generaties⁷.

⁶ Het ontwerp van PHV werd namelijk pas op 12 januari 2021 ontvangen.

⁷ Cf. advies van de FRDO over het herstelplan van de federale regering, 2020a10, § [5].

Daarom herinneren de Raden eraan dat het nationale PHV voldoende ambitieus moet zijn, in overleg met de belanghebbenden moet worden ontwikkeld, en dat het de maatregelen op de verschillende bevoegdheidsniveaus zo goed mogelijk moet coördineren om de doeltreffendheid ervan het grootst mogelijk te maken. De in het plan voorziene investeringen zullen moeten worden overwogen in de context van duurzame ontwikkeling en van de Europese doelstellingen, waarbij hulp wordt verleend aan de huishoudens en steun wordt gegeven aan de ontwikkeling, transformatie en productiviteit van onze ondernemingen en onze overheidsdiensten en aan de ontwikkeling van de vaardigheden van werknemers in samenhang met de nieuwe beroepen.

De investeringsprojecten en hervormingen moeten volgens de Raden een coherent geheel vormen in die zin dat ze niet in tegenstrijd zijn met elkaar, maar elkaar wederzijds versterken met het oog op de doelstellingen die ze nastreven.

De samenhang tussen de investeringsprojecten en de in de regeerakkoorden opgenomen en nog geplande hervormingen is volgens de Raden belangrijk.

In dezelfde geest dringen de Raden aan op de noodzaak van een doeltreffende governance en een doeltreffende coördinatie tussen alle bevoegdheidsniveaus, opdat een interfederaal plan kan worden opgesteld, overeenkomstig de door de Europese Commissie geuite wens.

Ten slotte heeft de COVID-19-pandemie de mondiale onderlinge afhankelijkheid duidelijk gemaakt. Voor de Raden zullen het herstel en de veerkracht van een kleine open economie zoals die van België dan ook mee afhangen van een gecoördineerde Europese en mondiale aanpak, alsmede van de prestaties van zijn weefsel van industrie en diensten en van de omstandigheden waarin die opereren.

In het kader van deze wereldwijde coördinatie en rekening houdend met de onderlinge afhankelijkheid tussen landen, is het belangrijk dat de Europese staten, waaronder België, hun verschillende verbintenissen inzake internationale solidariteit nakomen, in het bijzonder in het kader van Agenda 2030 en de 17 SDG's ervan, en de samenhang van al hun beleidslijnen met deze agenda garanderen.

2.3. Belangrijke uitdagingen dienen zich aan

Voor de Raden moet dit plan een antwoord bieden op de belangrijkste uitdagingen waarmee de samenleving wordt geconfronteerd, zoals de sociaal-economische gevolgen van de COVID-19-pandemie, de financiële en sociale houdbaarheid van de sociale zekerheid, de knelpunten op de arbeidsmarkt, het concurrentievermogen van de ondernemingen, de bevoorradingszekerheid, de klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit, de armoede, de technologische veranderingen zoals de digitalisering, de levenskwaliteit van de huidige en de toekomstige generaties, de sociale inclusie, de geestelijke gezondheid, de uitputting van de hulpbronnen...

Daartoe moet dit plan:

- passen in een langetermijnvisie, die wordt geschraagd door tussentijdse doelstellingen en een uitvoeringsstrategie voor elke van de assen ervan, met inbegrip van een langetermijnstrategie voor de overheidsinvesteringen;
- dienen om een financieel en budgettair leefbaar beleid te voeren en daarbij voldoende aandacht te besteden aan het beheer van risico's (zowel gezondheids- als economische en milieurisico's).

Voor de Raden moeten de betrokken regeringen in het PHV duidelijk aangeven dat zij kiezen voor een structureel proces van duurzame ontwikkeling (binnen een Europees en mondiaal kader) op basis van de ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis. De Raden zijn er in dit verband van overtuigd dat het kader van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) een belangrijke hefboom kan zijn voor het transformatiebeleid en vragen de betrokken regeringen om de nodige garanties voor deze systemische aanpak via een strategie voor een transparante en gecoördineerde uitvoering van de SDG's. De Raden herinneren er in dit opzicht aan dat dringend een nieuw federaal plan voor duurzame ontwikkeling moet worden uitgewerkt.

Volgens de Raden hebben de overheden de belangrijke taak om de grote oriëntaties aan te geven en daartoe een duidelijk, samenhangend en stabiel regelgevingskader tot stand te brengen, dat de investeerders de nodige rechtszekerheid biedt. Dat kader moet tegelijk de grondrechten van werknemers en burgers en de bescherming van de gezondheid en het leefmilieu waarborgen en moet een negatieve impact op de vitaliteit van de ondernemingen vermijden.

De Raden pleiten voor een transitiebeleid naar een klimaatneutrale samenleving, dat is ingebed in een mondiale aanpak, waarbij onder meer een "level playing field" voor de ondernemingen wordt gegarandeerd, alsook een brede en strategische aanpak door alle bevoegdheidsniveaus in België, en waarbij proactieve initiatieven worden aangemoedigd om oneerlijke concurrentie met buitenlandse bedrijven die op deze gebieden onderworpen zijn aan een minder bindende wetgeving te vermijden. Het moet alle vraagstukken op het gebied van duurzame ontwikkeling integreren, de belanghebbenden erbij betrekken om een breed maatschappelijk draagvlak te garanderen en coherent zijn met het ontwikkelingsbeleid. Ten slotte is het wenselijk om een governance en handelsbetrekkingen te bevorderen die een "level playing field" voor de ondernemingen garanderen.

Voor de Raden moet het PHV het in het algemeen mogelijk maken garanties te bieden voor:

- de eerbiediging van de milieugrenzen en de wil om de klimaatverandering te bestrijden, overeenkomstig het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid;
- de zekerheid van energiebevoorrading, zowel voor de consument als voor het land in zijn geheel;
- een performante economie, die het concurrentievermogen van onze ondernemingen en onze kmo's waarborgt;
- sociale rechtvaardigheid en een rechtvaardige transitie, met inachtneming van de vijf pijlers ervan: sociale dialoog, het scheppen van banen (investeringen, onderzoek en ontwikkeling, innovatie), opleiding en vaardigheden, eerbiediging van de mensenrechten en de rechten van werknemers, en een krachtige, gecoördineerde sociale bescherming.

De Raden zijn van oordeel dat de SDG's en de Europese Green Deal een ideaal kader vormen om daarin de herstelmaatregelen te integreren⁸. Ze benadrukken ook het transversale karakter van de duurzaamheidsdimensie, dat verder gaat dan de as in het ontwerpplan die daaraan gewijd is.

De Raden beklemtonen ook dat het PHV moet bijdragen tot de verwezenlijking van de SDG's en vragen dat de regeringen de keuze van de investeringen verantwoorden in relatie tot hun bijdrage tot deze doelstellingen.

De Raden benadrukken tevens dat de lopende investeringen altijd gericht moeten zijn op het verbeteren van de situatie voor de toekomstige generaties, door met name het menselijk kapitaal te vergroten via de volksgezondheid en de ontwikkeling van vaardigheden, het fysiek kapitaal zoals infrastructuur en uitrusting, de octrooien en de kennisaccumulatie te verhogen, alsook het natuurlijk kapitaal zoals de lokale en mondiale ecosystemen.

3 Algemene criteria voor de selectie van de projecten

De Raden dringen in de eerste plaats aan op de additionaliteit van de uitgaven, want de van de Europese Unie ontvangen financiële middelen moeten niet leiden tot een vermindering van de nationale structurele investeringsuitgaven of een achterstand wegwerken, maar moeten integendeel worden toegevoegd aan de overheidsuitgaven. Het is de bedoeling de Europese fondsen alleen te gebruiken voor projecten die niet-recurrent zijn en/of die zonder de hulp van deze fondsen niet (of niet op zo'n grote schaal) zouden zijn opgestart, omdat zonder additionaliteit het herstel niet zal plaatsvinden.

Volgens de Raden moeten de beperkte middelen om budgettaire en om efficiëntieredenen daar worden ingezet waar zij de grootste positieve economische, sociale en milieu-impact hebben (het grootste multiplier- en hefboomeffect). De investeringen moeten een aanzienlijk overloopeffect hebben op de rest van de economie en op haar veerkracht.

De Raden dringen er dan ook op aan om onverwachte voordeel- en reboundeffecten te voorkomen, alsook het "uitstrooien" van middelen over een veelheid van ongelijksoortige projecten die met elkaar geen samenhang vertonen.

De Raden dringen er ook op aan dat de beginselen "*do no significant harm*" en "*leave no one behind*" worden toegepast."

De Raden vragen ook toe te zien op het non-discriminatiebeginsel⁹.

De Raden vragen dat in de investeringsprojecten bijzondere aandacht wordt besteed aan de kmo's.

De Raden vragen ook rekening te houden met jongeren die in het bijzonder door de crisis zijn getroffen en die het moeilijk hebben om tot de arbeidsmarkt toe te treden. Ook op het gebied van de geestelijke gezondheid moeten maatregelen ten gunste van hen worden genomen..

⁸ Cf. advies van de FRDO over het herstelbeleid van de federale regering, 2020a07, § [6].

⁹ Discriminatie die zou kunnen plaatsvinden op basis van 19 criteria: vermeend ras, huidskleur, nationaliteit, afkomst, nationale of etnische afstamming, handicap, levensbeschouwelijke of godsdienstige overtuiging, seksuele geaardheid, leeftijd, vermogen, burgerlijke staat, politieke en vakbondsovertuigingen, gezondheidstoestand, lichamelijke of genetische kenmerken, geboorte, sociale afkomst, geslacht en taal.

Voor de Raden zijn onderwijs en opleiding¹⁰ van kapitaal belang voor alle assen van het PHV. Met name dragen ze bij tot een vermindering van de mismatches op de arbeidsmarkt, helpen ze om kansen op de arbeidsmarkt te garanderen, ontwikkelen en verbreden ze de loopbaanmogelijkheden in deze context van transitie, vergemakkelijken ze de activering en de beroepsmobiliteit binnen en tussen sectoren, dragen ze bij tot het terugdringen van de tekorten op de arbeidsmarkt en hebben ze een emanciperende rol voor elke burger die het arbeidsmarktkader overstijgt (democratie, welzijn, burgerparticipatie, kunst en cultuur enz.). Bijzondere aandacht moet worden besteed aan doelgroepen die ver van de arbeidsmarkt af staan en aan de bevordering van alternerende opleiding en alternerend onderwijs. De sociale partners zijn bevoorrechte partners op dit gebied en het is dan ook van cruciaal belang dat zij betrokken worden bij de concrete ontwikkeling en tenuitvoerlegging van opleidingsprojecten..

De Raden dringen erop aan dat op transparante wijze een regelmatige en openbare opvolging wordt verricht van de in het PHV aangekondigde verbintenissen, waarbij met name een beroep wordt gedaan op het Federaal Planbureau en waarbij alle belanghebbenden, met inbegrip van de sociale partners, worden betrokken. Daartoe vragen ze, zoals de Europese Commissie dat voorschrijft, voor elke maatregel precieze doelstellingen en tussentijdse mijlpalen vast te stellen, wat het mogelijk zal maken de uitvoering van het PHV te waarborgen en het plan zo nodig in het licht van nieuwe ontwikkelingen aan te passen¹¹. De Raden vragen tevens dat een follow-up en een evaluatie van de projecten en maatregelen op transparante en openbare wijze plaatsvinden, opdat de sociale, economische en milieueffecten ervan kunnen worden beoordeeld, met name rekening houdend met alle hierboven genoemde beginselen.

De Raden vragen ook transparantie over de methodologie die het Federaal Planbureau (FPB) zal gebruiken voor deze impactanalyse van de maatregelen en de projecten, alsook over de resultaten ervan.

De Raden vragen in dit verband dat het FPB zijn methodologie voor de aanvang van het evaluatieproces aan hen komt toelichten, alsook de resultaten ervan alvorens ze worden gepubliceerd.

¹⁰ Cf. "Principes voor een effectief en efficiënt relancebeleid", doc. CRB 2020-2289

¹¹ CRB, [Advies over het Jaarverslag van de Nationale Raad voor de Productiviteit](#), (CRB 2020-2250)