

ROADMAP 2014-2019



ROADMAP

2014-2019

Gedurfd Realisme

-

Audace et Réalisme

<u>Prologue</u>	<u>1</u>
<u>Energy</u>	<u>3</u>
<u>Taxation</u>	<u>23</u>
<u>Work</u>	<u>71</u>
<u>Financing of Companies</u>	<u>105</u>
<u>Elderly Care</u>	<u>137</u>
<u>Pensions</u>	<u>169</u>
<u>Competitiveness</u>	<u>203</u>
<u>Education</u>	<u>219</u>
<u>Health Care</u>	<u>253</u>

De fameuze “moeder aller verkiezingen” ligt achter ons; de onderhandelingen voor nieuwe regeringen lopen. De uitgaande meerderheden wisten de crisisperiode grotendeels te overbruggen. De volgende bewindsploegen zullen dieper moeten gaan. Tenzij België en zijn regio's de weg van geleidelijk verval willen opgaan, moeten er hervormingen komen die ons economisch potentieel aanzwengelen en de sociale zekerheid stabiliseren. Dat moet bovendien gebeuren in budgettair krappe tijden, terwijl de Europese Unie betere begrotingsresultaten vergt.

Het wordt dus dansen op de slappe koord tussen realisme en durf. De denktank Itinera wil voor die evenwichtsoefening een constructieve aanzet geven. Op een aantal grote dossiers, zowel federale als regionale, doet het hierbij voorstellen voor hervormingen die zowel strategisch als realistisch willen zijn. Iedereen die bekommerd is om de grote politieke prioriteiten van de nationale politiek – van pensioenen over werk en belastingen, tot onderwijs en energie – zal in deze bundeling reflectie en aanbevelingen vinden. Mogen ze bijdragen tot de pragmatische en moedige keuzes die ons land in dit tijdsgewricht nodig heeft.

**“ Een stappenplan opmaken naar 13 000 MW
bijkomende productiecapaciteit getuigt van
realiteitszin. Hierbij streven naar de optimale
combinatie van technologieën met de hoogste
maatschappelijke meerwaarde - zonder
technologisch favoritisme - vraagt politieke durf.**

”



ITINERA INSTITUTE **GEDURFD REALISME**

2014-2019:

Energy Security First!



ENERGIE

Diagnose en prioriteiten: Energy Security First!

De door Minister Wathélet bijgestuurde kernuitstap lonkt om de hoek. In 2015 worden de twee oudste kerncentrales van Doel gesloten na 40 jaar gebruik. Volstaat de resterende beschikbare productiecapaciteit om een uitzonderlijke piekvraag – bijvoorbeeld tijdens een stevige winterprik – op te vangen? Bereiden we ons intussen adequaat voor op de sluiting van de resterende kerncentrales tegen 2025? En hoe past de verwachte expansie van hernieuwbare energie in dit verhaal? Dit zijn de essentiële beleidskwestie voor de nabije toekomst. En 2015 is beslist nabij...

De kost van een mogelijke black-out is enorm en bevoorradingszekerheid is dan ook de absolute prioriteit. Intussen kennen we ook het concept energiearmoede. Een stijgende energiefactuur brengt heel wat gezinnen in financiële problemen. De factuur van elektriciteit – in het bijzonder de samenstelling van de factuur – dient bewaakt te worden op een manier die een efficiënte marktwerking niet verstoort. Ook onze energie-intensieve bedrijven kijken met aandacht naar mogelijke beleidskeuzes op korte en middellange termijn. Het garanderen van de bevoorradingszekerheid heeft een prijs maar mag de concurrentiepositie van onze bedrijven niet in het gedrang brengen. Andere beleidsprioriteiten zoals het stimuleren van investeringen in hernieuwbare energie hebben al geleid tot hogere prijzen voor de finale gebruikers. Via hogere distributiekosten zal de factuur voor de finale gebruiker hierdoor ook in de toekomst verder blijven stijgen. Een evaluatie van de bestaande subsidies voor hernieuwbare energie en een bijsturing in functie van de toekomstige marktvoorwaarden zijn eveneens belangrijke kwesties voor toekomstige regeringen.

In elke relatief stabiele markt waar capaciteit wegvalt – zoals bij de politieke beslissing om kerncentrales te sluiten-, verwachten we de spontane opbouw van vervangcapaciteit. Het sluiten van kerncentrales zou dan ook vanzelf kunnen leiden tot voldoende vervangcapaciteit zodat beleidsmakers zich geen zorgen hoeven te moeten maken over de bevoorradingszekerheid. De laatste jaren wordt er in ons land echter niet meer geïnvesteerd in nieuwe conventionele capaciteit voor de productie van elektriciteit. Alleen aantrekkelijke subsidieregimes hebben geleid tot nieuwe investeringen in hernieuwbare energietechnologieën. Omwille van de marktomstandigheden en politieke beslissingen zijn er recent heel wat potentiële fossiele investeringsprojecten (gas & steenkool) afgeblazen in ons land (maar ook in de buurlanden). De markt aarzelt en trappelt ter plaatse maar de timing van de kernuitstap blijft behouden. Hierdoor stijgt de onzekerheid en wordt de overheid quasi gedwongen tot marktinterventies.

De discussie over de kernuitstap vanaf 2015 wordt bemoeilijkt door een samenspel van factoren. Enkele factoren kunnen door onze beleidsmakers beïnvloed worden. Daarnaast

zijn er ook internationale of regionale evoluties die we als klein land vooral ondergaan;

1. Tussen 2012 en 2017 verdwijnt niet alleen een aanzienlijke nucleaire productiecapaciteit. Ook verschillende oude steenkool- en gascentrales werden recent gesloten of zullen gesloten worden in deze periode.
2. Tussen 2008 en 2012 daalde de vraag naar elektriciteit in de EU-28 met 4% terwijl de vraag in de periode van 2000 tot 2007 jaarlijks toenam met 1.7%¹. Door de crisis evolueerde een stabiele groeiemarkt in een krimpende markt. De terugval van de vraag naar elektriciteit in West-Europa leidde tot een aanzienlijke overcapaciteit in de buurlanden zoals blijkt uit Figuur 3. In België is er echter geen belangrijke overcapaciteit maar zijn er omwille van de marktkoppeling toch geen hoge prijzen die schaarste weerspiegelen. De huidige elektriciteitsprijzen in de vork van € 45 tot € 50 per MWh zijn dermate laag dat marktgedreven investeringen in nieuwe productiecapaciteit niet meer mogelijk zijn. Het sluiten van de oude kerncentrales in ons land biedt momenteel dus geen attractieve investeringsopportunity (zoals voorzien was bij de oorspronkelijke beslissing om de kerncentrales na 40 jaar te sluiten). Er wordt natuurlijk wel geïnvesteerd in hernieuwbare energieprojecten maar dit is het gevolg van subsidiemechanismen en geen reactie op de kernuitstap. Alleen een snel en sterk herstel van de conjunctuur met een industriële relance kan de elektriciteitsprijzen de komende jaren significant verhogen. Bij een structurele groeimarge van 1% voor de Europese economie lijkt dit een onwaarschijnlijk scenario.
3. De elektriciteitsprijzen in ons land – op *wholesale* niveau – worden gevormd in de gekoppelde CWE (Centraal & West-Europese) markt waardoor een klein land zoals België niet afgeschermd is van politieke beslissingen en economische evoluties in de grote buurlanden. Bij de huidige lage prijzen zijn vooral oude nucleaire en steenkoolcentrales met een lage marginale kost economisch rendabel. Gascentrales met een marginale kost van ongeveer € 50 per MWh draaien veel minder uren om de marginale verliezen te beperken en worden in toenemende mate stilgelegd (*mothballing*) tot zelfs definitief gesloten. De Belgische kernuitstap biedt vooral marktkansen voor de kerncentrales in onze buurlanden en relatief vervuilende steenkoolcentrales. De Belgische kernuitstap zal in de huidige context geen investeringen in nieuwe gascentrales uitlokken.
4. Tussen vandaag en 2025 wordt er bijkomend geïnvesteerd in hernieuwbare energietechnologieën. Bijkomende investeringen in intermitterende of weersafhankelijke technologieën zoals windturbines en zonnepanelen dragen op zich niet of amper bij tot het invullen van de piekvraag naar elektriciteit. Als er op het moment van de piekvraag geen wind of zon is, is de bijdrage van wind en zon nihil (tenzij eerder geproduceerde elektriciteit opgeslagen werd en vrij beschikbaar is op momenten met een hoge vraag). België is een land met een piekvraag op winteravonden wanneer de zon al lang niet meer schijnt. Vanuit dit perspectief zijn bijkomende investeringen in biomassacentrales interessant. Een nieuwe biomassacentrale kan in principe flexibel

¹ Roque, Fabien (2013). *European Electricity Markets in Crisis: Diagnostic and Way Forward*, University Paris Dauphine, 12 November 2013

produceren wanneer opportuun en hierdoor inspelen op de piekvraag. Bij gebrek aan expansiemogelijkheden inzake waterkracht moeten biomassacentrales een belangrijke rol spelen in toekomstvisies met een hoog aandeel hernieuwbare productie. Biomassacentrales hebben echter een belangrijke brandstofkost. Daarnaast is er ook een debat over de duurzaamheid van de gebruikte *feedstocks*. Er zijn landen met een overtuigend palmares inzake duurzame biomassa-productie terwijl meer recente spelers zeker en vast een bijkomende inspanning moeten leveren om biomassa duurzaam te produceren en te vermarkten. Dit proces kan tijd vragen en moet afgewogen worden tegenover de belangrijke voordelen van biomassacentrales.

De kernuitstap wordt een uitdaging omwille van de problematische marktomgeving die de nodige vervanginvesteringen voorlopig uitsluit. Bij gebrek aan een marktgedreven antwoord op de kernuitstap, rest een beleidsantwoord waardoor investeringen of gedragsveranderingen worden uitgelokt door *incentives* die er vandaag nog niet zijn. Het is aan de beleidsmakers om de juiste *incentives* te creëren. Deze *incentives* hebben een prijskaartje en het minimaliseren van de totale subsidiekost is dan ook belangrijk.

België importeert in toenemende mate elektriciteit uit de buurlanden. Bij veel wind kunnen we overigens genieten van relatief lage prijzen omdat de productie uit windturbines de klassieke centrales met de hoogste marginale kost wegduwt uit de markt. Gascentrales verdwijnen uit de *merit order* terwijl steenkool- en kerncentrales voorlopig in de *merit order* blijven. Hierdoor daalt de prijs op *wholesale* niveau (wat niet noodzakelijk leidt tot een lagere factuur voor de gezinnen of bedrijven). Kunnen we de gevolgen van de kernuitstap niet eenvoudig opvangen door op kritieke momenten meer elektriciteit te importeren vanuit Nederland of de andere buurlanden? Dit is in principe een interessante piste met echter enkele beperkingen. Zo is onze totale invoercapaciteit begrensd. Eens de interconnectie of transportcapaciteit tussen twee landen volledig benut is, kunnen we niet bijkomend invoeren. Voorts zijn enkele risico's sterk gecorreleerd. Als België een forse winterprik ondergaat, is het meestal ook zeer koud in de buurlanden. En wanneer het in België windstil is, is er wellicht ook geen groot aanbod van elektriciteit uit windturbines in de buurlanden. Dus wanneer alle landen in CWE (Centraal & West-Europa) plots kampen met een extreme piekvraag, is er een lager aanbod van beschikbare elektriciteit om te importeren en is er wellicht amper of geen vrij beschikbare invoercapaciteit. Zeer hoge prijzen kunnen een bijkomend aanbod uitlokken op voorwaarde dat er geen congestie aan de interconnectie is. Bovendien is de overcapaciteit in enkele buurlanden niet stabiel op middellange termijn. Aangezien het in stand houden van een significante overcapaciteit duur is, lijkt het eerder logisch dat deze op termijn inkrimpt. Meer importeren vanuit de buurlanden is dus niet noodzakelijk de meest duurzame keuze op middellange termijn.

Binnen de Europese filosofie van een eengemaakte energiemarkt is het logisch *security of supply* (bevoorradingzekerheid) afwegingen niet zozeer nationaal maar eerder Europees te benaderen. Want het streven naar nationale bevoorradingzekerheid vanuit een eilandperspectief – zonder invoer of uitvoer – leidt in vele gevallen tot relatief dure nationale maatregelen (zoals piekcentrales met zeer weinig operationele uren). Dit geldt

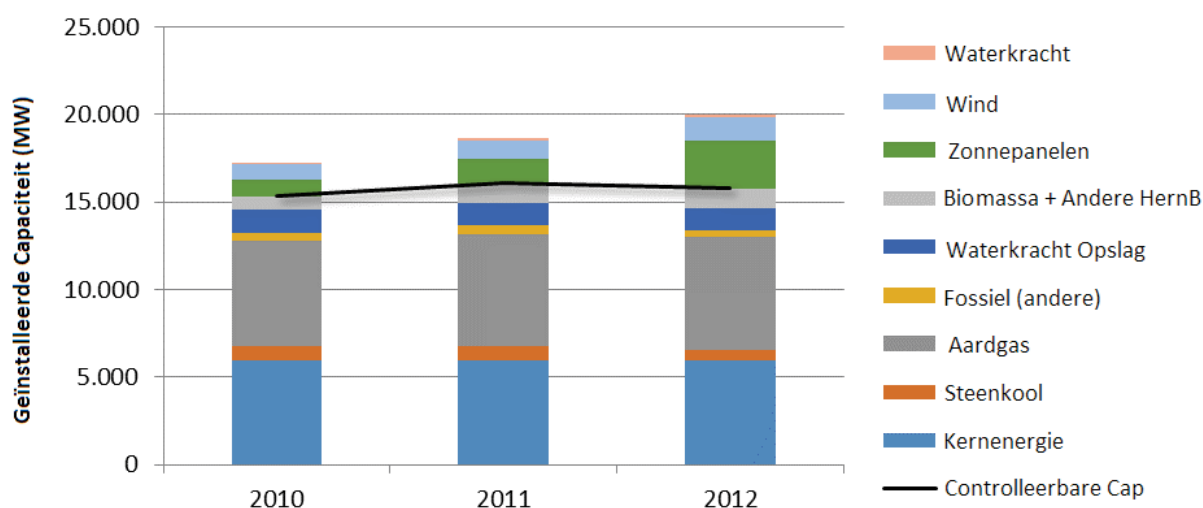
zeker voor een klein land zoals België met grote buurlanden. Maar de evolutie van de interconnectiecapaciteit verloopt traag en we hebben voorlopig vele nationale in plaats van één TSO voor CWE, laat staan enkele of één monopolie-achtige TSO voor gans de Europese Unie. Het verzekeren van de *security of supply* op het niveau van CWE leidt niet noodzakelijk tot dezelfde aanpak als bij het verzekeren van de *security of supply* in alle afzonderlijke landen van de CWE. Niets belet natuurlijk een nationale TSO om afspraken te maken met buitenlandse marktpartijen binnen een nationale *security of supply* strategie. Er komen ongetwijfeld op termijn internationale marktmechanismen in functie van *security of supply* maar voorlopig is het zeker niet onredelijk om als land te vertrekken van oefeningen vanuit een eilandperspectief.

Voorstel 1: naar een stappenplan voor 13 000 MW

Tegen 2025 is een vervanginvestering van meer dan 13 000 MW noodzakelijk. Zoniet kampt België met een problematisch negatieve reservemarge. Op middellange termijn impliceert de kernuitstap van 6 000 MW dat een dubbele vervangcapaciteit moet uitgelokt worden. Nog vooraleer de kernuitstap finaal is – dus voor 2025- is al een vervangcapaciteit nodig die vergelijkbaar is met de huidige nucleaire capaciteit.

België heeft vandaag een geïnstalleerde productiecapaciteit van ongeveer 20000 MW (**Figuur 1**). Met een piekvraag van ongeveer 13 000 MW wordt een groot deel van deze capaciteit weinig gebruikt. De beschikbare capaciteit lijkt zelfs riant in functie van de te verwachten piekvraag. Er zijn echter altijd centrales niet beschikbaar omwille van onderhoudswerkzaamheden, technische problemen of omwille van economische redenen. Zo werden recent gascentrales stilgelegd omwille van de marktomstandigheden. En er is niet altijd wind, zon of water.

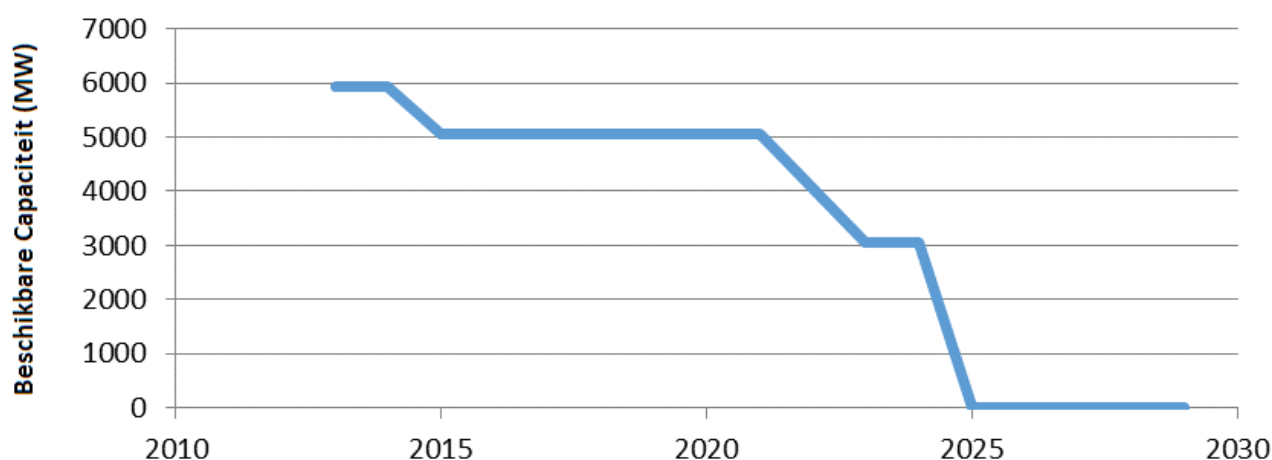
Figuur 1 – beschikbare productiecapaciteit in België (2010-2012)



De nucleaire capaciteit zal gefaseerd verdwijnen tussen 2015 en 2025 (**Figuur 2**). Het uitdoven van ongeveer 6 000 MW nucleaire capaciteit betekent echter niet dat ons land tegen 2025 alleen maar moet zorgen voor een gelijkaardige vervangcapaciteit. Zoals in elk land maken we ook in België nog steeds gebruik van relatief oude elektriciteitscentrales (gas, steenkool, piekcentrales) waarvan de levensduur niet onbeperkt verlengd kan worden. Er worden dus niet alleen oude kerncentrales gesloten.

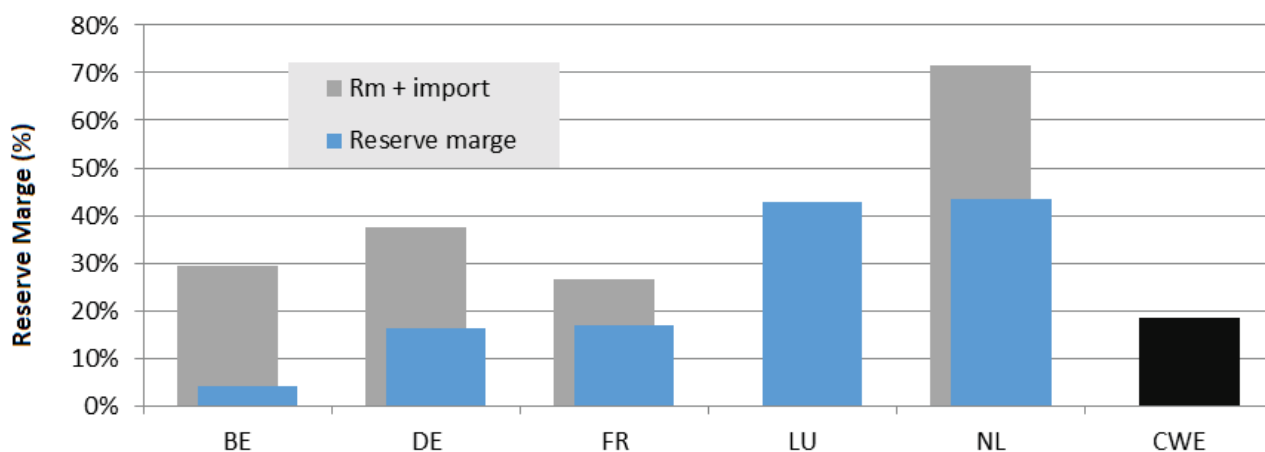
De benodigde capaciteit voor de productie van elektriciteit wordt veelal uitgedrukt in functie van de reservemarge ten opzichte van de piekvraag. Bij een piekvraag van 13 000 MW heeft een land altijd 13 000 MW direct beschikbaar vermogen nodig plus een zekere reserve om te kunnen inspelen op onverwachte factoren zoals centrales die plots wegvallen. De reservemarge is dus de onmiddellijk inzetbare capaciteit op het moment van de piekvraag. Welke reservemarge optimaal is, blijft een voorwerp van discussie. Een eerder minimalistische reservemarge van 5% kan overwogen worden indien de buurlanden beschikken over een relatief hoge reservemarge en wanneer de interconnectie-capaciteit relatief hoog is. Indien een land niet kan rekenen op 'makkelijke' invoer wordt best een reservemarge van 10 tot 15% gehanteerd. De capaciteit die weerhouden wordt voor het volgen van de piekvraag en het voorzien van een bepaalde reservemarge moet per definitie controleerbaar en voorspelbaar zijn. Om deze reden kunnen we weersafhankelijke capaciteit – wind en zon - niet aanzien als een deel van de reservecapaciteit. In principe mogen we alleen dat deel van de weersafhankelijke capaciteit dat altijd beschikbaar of inzetbaar is – het zogenaamde *capacity credit* van de hernieuwbare capaciteiten – opnemen in berekeningen van de reservemarge.

Figuur 2 – Verwachte evolutie van de nucleaire capaciteit in ons land



Figuur 3 toont de reservemarge in België en in de buurlanden in het jaar 2012. We bekijken hierbij de stricte reservemarge (blauw) naast een inschatting van het vermogen tot invoer van elektriciteit (grijs). Het grijze balkje geeft weer wat het belang van invoercapaciteit is ten opzichte van de piekvraag. België kan iets minder dan 30% van de piekvraag importeren. Dit betekent dat een reservemarge lager dan -30% absoluut moet vermeden worden.

Figuur 3 – Reservemarge in België en de buurlanden (2012)



Bron: eigen weergave op basis van ENTSO-E (2012), Europese Commissie (2013) en Dena (2010)

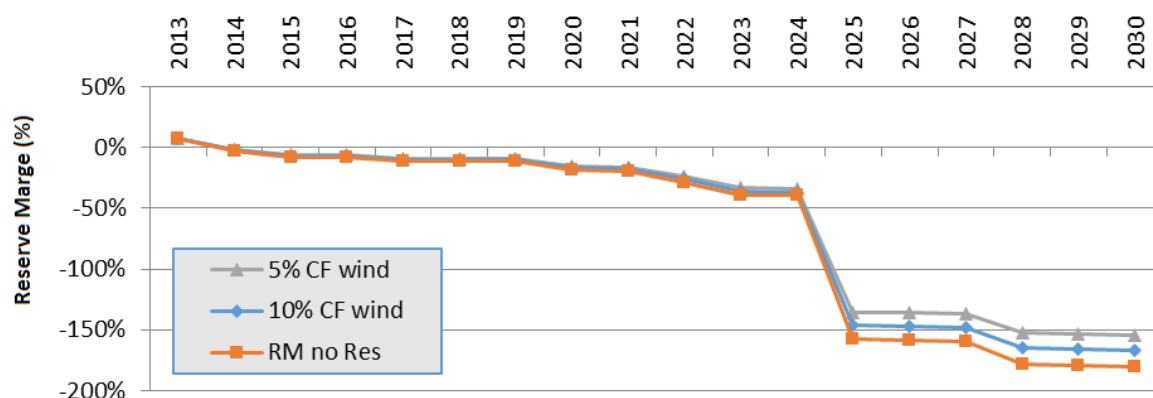
In **Figuur 4** presenteren we de evolutie van de reservemarge in België tussen 2013 en 2030. Hierbij veronderstellen we dat de piekvraag – niet te verwarren met de jaarlijkse vraag – lichtjes toeneemt en dat de oude centrales uit het systeem verdwijnen zoals voorzien. In Figuur 4 tonen we de evolutie van de reservemarge exclusief (RM no RES) en inclusief de mogelijke bijdrage van de weersafhankelijke hernieuwbare technologieën. We presenteren voor deze laatste optie twee alternatieven waarbij we veronderstellen dat 5% of 10% van de windcapaciteit altijd beschikbaar is (5% CF wind en 10% CF wind).

Wanneer in de periode tot 2030 vervanginvesteringen uitblijven², evolueert de reservemarge van licht negatief vanaf dit jaar tot zeer problematisch (ongeveer – 40%) tegen 2024. Deze -40% is uitgedrukt ten opzichte van de piekvraag en komt neer op een ontbrekende capaciteit van ongeveer 5 300 MW. Tot 2024 maakt het opnemen van een

² Dit betekent dat de huidige marktomstandigheden nog zeker 10 jaar amper of niet verbeteren zodat private investeerders zonder ondersteuning geen aantrekkelijk rendement kunnen realiseren.

deel van de windcapaciteit geen groot verschil in termen van reservemarge. Na 2025 is de reservemarge zo problematisch laag dat het kleine aandeel windcapaciteit wel een verschil uitmaakt.

Figuur 4 – Evolutie van de Belgische reservemarge zonder vervanginvesteringen (2013-2030)



Vanaf 2025 – het finale jaar van de nucleaire phase-out – keldert de reservemarge naar een onrealistisch laag niveau. Een reservemarge lager dan -100% impliceert een noodzakelijke vervanginvestering hoger dan de piekvraag. Om de reservemarge terug positief te krijgen is tegen 2025 een vervanginvestering van meer dan 13 000 MW noodzakelijk. Op middellange termijn betekent de kernuitstap van 6 000 MW dus dat een dubbele vervangcapaciteit moet uitgelokt worden. Nog voordere de kernuitstap finaal is – dus voor 2025- is al een vervangcapaciteit nodig die vergelijkbaar is met de huidige nucleaire capaciteit.

De reservemarge wordt negatief in de komende jaren en zal niet spontaan positief worden. We kunnen ook niet veronderstellen dat de marktomstandigheden spoedig radicaal zullen verbeteren zodat onze regering een stappenplan naar 13 000 MW dient uit te werken. Het verminderen en verschuiven van de piekvraag zou een belangrijk deel moeten uitmaken van dit stappenplan.

Het Plan Wathélet van 2013 is een goede basis voor een dergelijk stappenplan. Naar 2025 zou een algemeen strategisch plan wenselijk zijn met een opeenvolging van objectieven inzake capaciteit en beheer van de vraag op korte termijn. Een strategisch plan op lange termijn dient ook aandacht te besteden aan de marktmodellen die het best aansluiten bij de strategische doelstellingen. Het huidige marktmodel lokt de noodzakelijke investeringen niet uit zodat een bijsturing van het marktmodel zeker overwogen kan worden.

Voorstel 2: load management als deel van de oplossing

Het verschuiven van de piekvraag is goedkoper dan het bouwen van piekcentrales die weinig gebruikt worden. Mits de juiste incentives – een upfront investeringsvergoeding en een vergoeding per prestaties – kan load shifting een kostenefficiënt deel van de oplossing uitmaken

Wensen we de *security of supply* in de periode tot 2030 te vrijwaren, dan moet op relatief korte termijn een nieuwe productiecapaciteit opgebouwd worden die gelijk is aan de huidige piekvraag. Bij de huidige marktomstandigheden zijn spontane investeringen in de eerstkomende jaren echter niet waarschijnlijk. En zelfs wanneer de elektriciteitsprijzen zouden stijgen vanaf pakweg 2017, dan zal de private investeringsbereidheid vooral afhangen van de prijsverwachtingen voor de periode na 2017.

Vertrekkende van de verwachtingen in Figuur 3 kunnen we vier beleidsopties weerhouden;

1. Incentives om *nieuwe* capaciteit te installeren die altijd beschikbaar is (fossiel, biomassa en waterkracht);
2. Incentives om *oude* capaciteit beschikbaar te houden;
3. Incentives om de piekvraag te *verschuiven* (demand-side management);
4. De uitbouw van een grootschalig opslagsysteem met twee functies, namelijk de opslag van variabele productie op momenten met een lage vraag en het bieden van capaciteit op momenten met een zeer hoge piekvraag (waardoor dure piekcentrales vermeden kunnen worden).

Daarnaast zijn er flankerende maatregelen zoals de expansie van de interconnectiecapaciteit of algemene programma's om de vraag naar energie te verminderen. Een lagere vraag naar energie kan leiden tot een lagere piekvraag – met een positieve impact in termen van *security of supply* - maar dit is niet gegarandeerd.

Het gehanteerde beleidskader moet flexibel zijn omdat nieuwe marktomstandigheden een impact kunnen hebben op de bereidheid tot investeren. Bij fors hogere elektriciteitsprijzen in 2020 zijn andere incentives nodig dan bij de marktprijzen die verder dalen tot bijvoorbeeld € 30 per MWh in de periode 2015-2020. Voorts is het natuurlijk relatief goedkoop om oude, afgeschreven centrales langer open te houden in de hoop dat de markt herstelt zodat terug geïnvesteerd kan worden nieuwe³ centrales. De levensduur van oude en relatief inefficiënte centrales kan niet onbeperkt verlengd worden en wie wil investeren in nieuwe centrales zal wellicht de garantie willen krijgen dat de oude centrales niet nog langer operationeel blijven. Indien de markt echter aarzelend herstelt, dreigt de ondersteuning van oude centrales de *business case* voor nieuwe centrales eerder te compliceren waardoor de oude centrales net langer dan voorzien ondersteund moeten worden.

³ En dus duurder in termen van productiekosten per MWh omwille van de kapitaalkosten.

De meest goedkope oplossing lijkt in theorie het bespelen van de vraag zodat de piekvraag afgevlakt wordt. Hierdoor kunnen net investeringen in zeer dure piekcentrales met weinig operationele uren vermeden worden. Zeker in regio's met een belangrijke energie-intensieve industrie is er een interessante capaciteit om de vraag naar energie te verplaatsen. Hoe meer gelijkaardige industriële processen gebruikt worden, hoe groter dit potentieel. Uit een studie van Agora Energiewende⁴ voor Zuid-Duitsland blijkt dat de industriële vraag naar elektriciteit met ongeveer 1 200 MW zou kunnen verschoven worden gedurende 30 minuten en met ongeveer 850 MW gedurende één tot twee uur. Deze analyse is uitgevoerd voor Bayern en Baden-Württemberg met samen een piekvraag van ongeveer 14 000 MW. In deze twee industriële regio's vertegenwoordigt de industriële vraag naar elektriciteit ongeveer 60% van de totale vraag. Uit deze Duitse studie blijkt ook dat warmtepompen en opslagsysteem voor warmte tijdens de nacht op zich ook over een aantrekkelijk potentieel tot het verschuiven van de vraag beschikken – tot 3 000 MW op bepaalde momenten tijdens een referentiedag met een gemiddelde buitentemperatuur van 0°C – maar dat deze capaciteit niet altijd beschikbaar is. Op bepaalde momenten is er helemaal geen capaciteit beschikbaar om de vraag naar elektriciteit te verschuiven.

Enkele grote Duitse industriebedrijven hebben al eigen load management programma's om hun piekvraag – tegen hoge prijzen – te kunnen beheersen. Een klein aantal industriebedrijven participeert vandaag al actief in balanceer- en reservemarkten. Uit de studie van Agora Energiewende blijkt dat dit aanzienlijke upfront investeringskosten met zich meebrengt en alleen interessant wordt wanneer de participerende bedrijven hun elektriciteitskosten kunnen verminderen met minimaal 5%. De Duitse regering ondersteunt deze en potentieel geïnteresseerde bedrijven al financieel maar de huidige steunmechanismen worden aanzien als ontoereikend. Er is dus zeker een potentieel om de vraag naar elektriciteit te verschuiven maar het benutten van dit potentieel is andermaal afhankelijk van het juiste beleidskader. Door de unbundling⁵ is de rol van elke economische agent bovendien beperkt waardoor de systeembaten van load shifting niet verzilverd kunnen worden door de grote bedrijven. De door de overheid geboden incentives zouden deze systeembaten wel in rekening moeten brengen.

Vertrekkende van de analyse van Agora Energiewende kunnen we veronderstellen dat ook in België een aanzienlijk theoretisch potentieel inzake *load management* bestaat. Het benutten van dit potentieel zal een prijs hebben maar deze factuur dient vergeleken te worden met duurdere alternatieven zoals het bouwen van piekcentrales die zeer weinig gebruikt worden. Het beschikbare potentieel is wellicht niet zo groot dat het de marktkansen van nieuwe capaciteit ingrijpend zal beïnvloeden. Zelfs bij een zeer succesvolle *load shifting* blijft de reservemarge voor ons land zo problematisch dat investeringen in nieuwe capaciteit noodzakelijk blijven. Load shifting is een belangrijk, wellicht kostenefficiënt maar beperkt deel van de oplossing. Zonder de juiste *incentives* wachten de bedrijven echter vooral af. Een combinatie van een upfront subsidie en een vergoeding voor geleverde diensten is wellicht het meest effectief.

⁴ Agora Energiewende (2013). *Load Management as a Way of Covering Peak Demand in Southern Germany. Summary of intermediate findings from a study conducted by Fraunhofer ISI and Forschungsgesellschaft für Energiewirtschaft*

⁵ Het vervangen van de geïntegreerde bedrijven met gecoördineerde activiteiten inzake productie, transmissie en distributie door een marktsituatie met aparte bedrijven met slechts activiteit.

Voorstel 3: hernieuwbare energie niet als niche maar als volwaardige marktpartij ondersteunen

Hernieuwbare energie dient op een marktconforme manier ondersteund te worden en niet als een nichesector zonder enige koppeling met het energiesysteem dat we globaal en niet gedeeltelijk wensen te vergroenen. Het risico op overproductie van elektriciteit wordt beperkt eens we opteren voor een flexibele ondersteuning.

Hernieuwbare energie dient op een marktconforme manier ondersteund te worden en niet als een nichesector zonder enige koppeling met het energiesysteem dat we globaal en niet gedeeltelijk wensen te vergroenen. Het risico op overproductie van elektriciteit wordt beperkt eens we opteren voor een flexibele ondersteuning.

Hernieuwbare energie is belangrijk en beleidsmakers werken graag met jaarlijkse productiedoelstellingen. Naast de productie van hernieuwbare energie als percentage van de totale productie of consumptie van energie, kan ook de vraag gesteld worden naar de bijdrage van hernieuwbare energie tot het volgen van de piekvraag. Want eens de piekvraag niet meer gevolgd kan worden, valt het systeem uit ongeacht de jaarlijkse gemiddelde productie per energietechnologie. Het permanente evenwicht van seconde tot seconde is zeker even belangrijk als productiedoelstellingen op jaarbasis.

Zonder een opslagsysteem leveren weersafhankelijke technologieën (zon en wind) een zeer beperkte bijdrage tot het volgen van de piekvraag. Op termijn komen er wellicht diverse opslagsystemen voor elektriciteit maar deze zullen niet operationeel zijn in de eerstkomende jaren. Daarnaast is er ook hernieuwbare elektriciteitsproductie op basis van biomassa. De verbranding van biomassa kan in principe flexibel gebeuren in functie van de marktomstandigheden. Biomassacentrales werken vandaag vooral als *baseload* centrales maar de allernieuwste biomassacentrales kunnen ingezet worden als piek- of medium-load centrales. Dit is een logische evolutie als we willen dat hernieuwbare energie geen afgeschermd niche in het energiesysteem blijft maar alle diensten dient te leveren die de markt vraagt. En de vraag moet nu eenmaal gevolgd worden.

Zelfs met een ambitieus pakket maatregelen inzake *load shifting* moet tegen 2025 een omvangrijke nieuwe capaciteit opgebouwd worden om de piekvraag te kunnen volgen. Dus naast de te verwachten verdere expansie van wind en PV – die amper of niet bijdraagt tot het volgen van de piekvraag- zijn investeringen nodig in gascentrales en biomassacentrales. De biomassacentrales kunnen ingezet worden als medium-load of piekcentrales. CCGT (*combined cycle gas turbine*) gascentrales renderen best als base of medium-load centrales terwijl daarnaast ook nog OCGT (*open cyclus gas turbines*) nodig zijn als piekcentrales.

Biomassacentrales hebben een hogere investeringskost dan gascentrales en daarnaast ook nog hogere brandstofkosten; € 50/MWh voor een gascentrale tegenover € 75/MWh

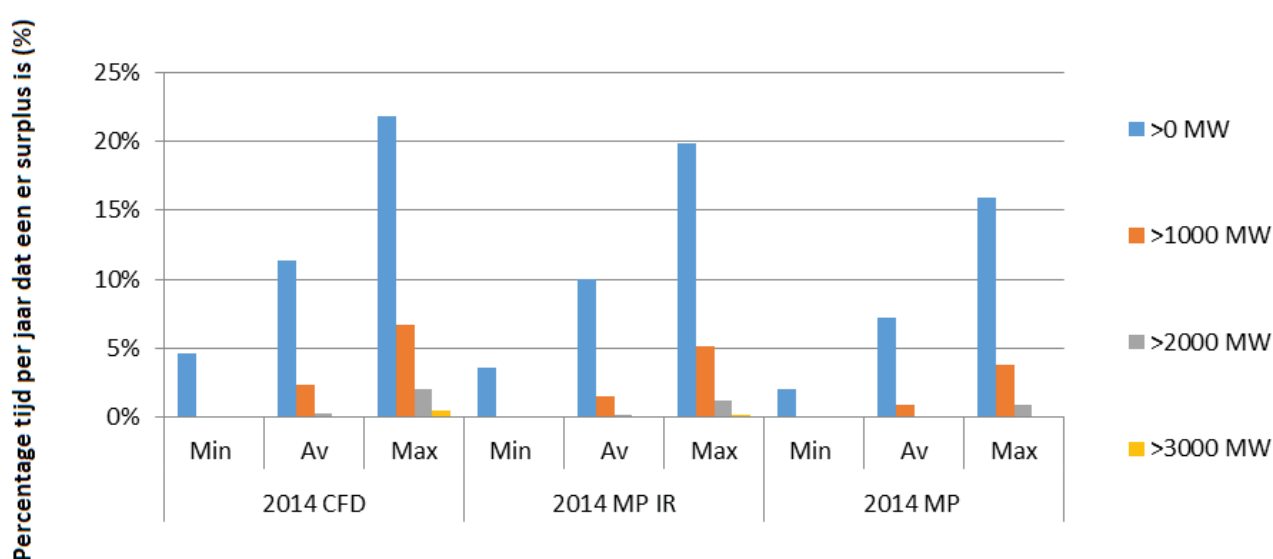
voor biomassacentrales. Hierdoor wordt het duur om biomassacentrales als baseload centrales te ondersteunen via de huidige systemen van productiesubsidies zoals GSC. Een ondersteuningsbeleid in functie van de marktdynamiek dient het huidige ondersteuningsbeleid op termijn te vervangen. Wanneer de hernieuwbare energie geproduceerd wordt – bij een zeer lage of hoge vraag naar elektriciteit –, wordt steeds belangrijker in de context van een problematische reservemarge.

Het ondersteunen van hernieuwbare energie per geproduceerde MWh leidt vandaag al af en toe tot suboptimale marktresultaten, zoals overproductie op momenten met een zeer lage vraag naar elektriciteit. Dit leidt periodiek tot negatieve prijzen als illustratie van de niet-flexibiliteit langs de aanbodzijde. Deze niet-flexibiliteit is de optelsom van niet-flexibele nucleaire capaciteit en de vaste productiesubsidies voor hernieuwbare energie ongeachte de marktwaarde van deze productie. De verdere expansie van hernieuwbare productie kan de frequentie en intensiteit van mogelijke overproductie verhogen. Vertekkende van de huidige capaciteit en bijkomende investeringen in wind en PV in de loop van 2014, simuleren we in **Figuur 5** het risico en omvang van de overproductie van elektriciteit voor 2014. De simulatie is gebeurd voor drie types van correlaties tussen productie en vraag – Av staat voor de meest waarschijnlijke correlatie tussen productie en vraag – en voor drie types van ondersteuning van hernieuwbare productie. CFD staat voor Contract for Differences of een vergoeding per MWh die afhangt van de marktprijs waaraan de elektriciteit verkocht wordt. Hoe hoger de marktprijs, hoe lager deze vergoeding. De eigenaar van de windturbine, biomassacentrale of zonnepark ontvangt steeds een totale compensatie van zijn totale kosten. Op zich zal dit mechanisme – momenteel in opmars in o.a. Duitsland – geen rem zijn op productie bij zeer lage prijzen omdat dan het verschil tussen het noodzakelijke rendement en de marktprijs groter en dus ook vergoed wordt. De twee andere mechanismes veronderstellen een relatief efficiënte marktparticipatie (MP) van de hernieuwbare technologieën. Bij MP IR worden de intermitterende technologieën (wind en PV) in functie van de marktvraag ondersteund wat neerkomt op *curtailment* of geen productie bij zeer lage vraag om overproductie te vermijden. Het beperken van de productie in geval van lage marktvraag is onvermijdelijk indien de intermitterende capaciteit toeneemt. Hierdoor wordt de maximale theoretische productie niet gehaald wat op een of andere manier financieel gecompenseerd zal moeten worden. Tegelijkertijd worden systeemkosten vermeden zoals negatieve prijzen. Een model van MP kan bestaan uit een combinatie van een investeringssubsidie – te vergelijken met een capaciteitsvergoeding – aangevuld met een conditionele vergoeding per MWh. Niet alle geproduceerde MWh moet vergoed worden aangezien overproductie vermeden moet worden. In de praktijk kan dit georganiseerd worden door een productievolume van bijvoorbeeld 90% van de theoretische jaarlijkse productie te ondersteunen. Voor de exploitant van een windpark maakt het niet uit om bijvoorbeeld 6% van de tijd *gecurtailed* of stilgelegd te worden als het totaalpakket van ondersteuning op zich attractief genoeg is.

In geval van MP worden ook de biomassacentrales in functie van de markt benut, dus niet als baseload centrales maar flexibel in functie van de marktomstandigheden en met een

veel lagere load factor ⁶ op jaarbasis. Figuur 5 toont dat de overproductie van elektriciteit in 2014 bijna altijd lager is dan 3 000 MW (0,5% van de tijd bij het CFD scenario) en dat de overproductie beperkt blijft tot 2 000 MW indien gekozen wordt voor een marktgestuurde ondersteuning. Gegeven de huidige capaciteit om elektriciteit te exporteren naar de buurlanden in een overproductie tot 3 000 MW in principe beheersbaar. Pas bij een aanzienlijk hogere overproductie dreigen grote problemen.

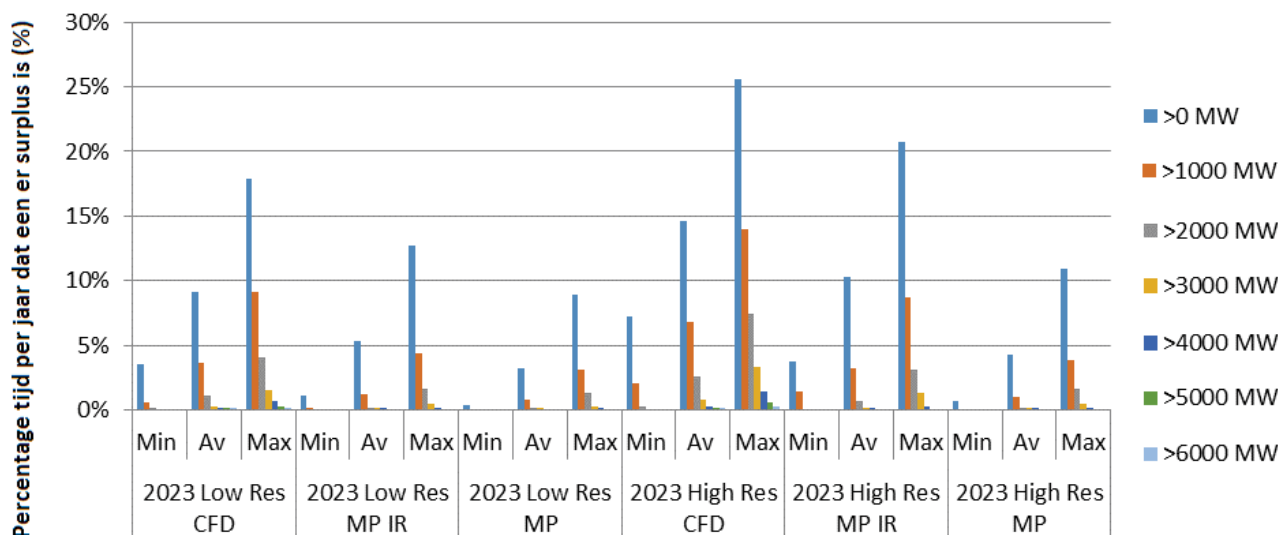
Figuur 5 – Omvang en frequentie van overproductie (elektriciteit) in 2014



In Figuur 6 herhalen we dezelfde analyse voor het jaar 2023. Dit is een bijzonder jaar omdat er dan nog steeds heel wat nucleaire capaciteit in ons land gebruikt wordt. Bovendien kunnen we veronderstellen dat tegen dan bijkomend geïnvesteerd wordt in intermitterende capaciteit. Zoniet halen we nooit de ambitieuze productiedoelstellingen inzake hernieuwbare energie. Een sterke expansie wordt weergegeven in de High Res scenarios in Figuur 6 terwijl een eerder beperkte expansie geïllustreerd wordt in de Low Res scenarios. Uit Figuur 6 blijkt dat het niet-marktconform ondersteunen van hernieuwbare energie in een High Res scenario (High Res CFD) leidt tot frequente overproductie en af en toe een extreme overproductie van meer dan 6 000 MW. Dit moet echter absoluut vermeden worden zodat het bijsturen van rigide ondersteuningsmechanismen geen optie maar een noodzaak is. Een meer marktconforme ondersteuning van alle hernieuwbare technologieën – inclusief biomassa – leidt tot minder frequente overproductie met minder extreme waarden (tot 3 000 MW).

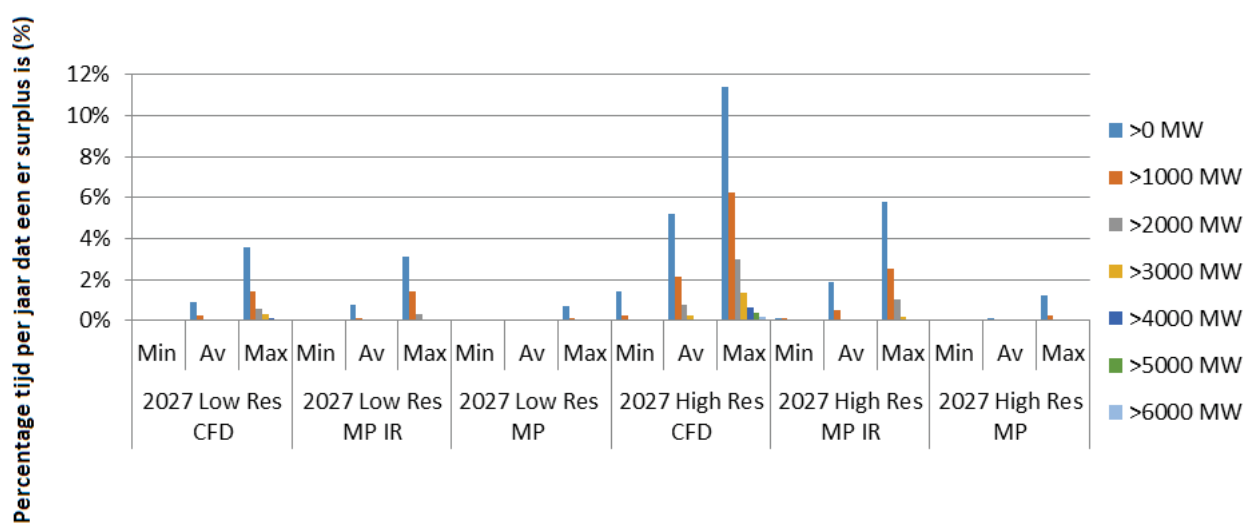
⁶ De load factor meet de benutting van de capaciteit door de gerealiseerde productie uit te drukken als percentage van de theoretisch te realiseren productie (bij 24u/24u productie aan maximaal vermogen).

Figuur 6 -- Omvang en frequentie van overproductie (elektriciteit) in 2023



Vanaf 2025 verdwijnt de resterende niet-flexibele nucleaire capaciteit waardoor het risico op overproductie sterk afneemt. Figuur 6 toont dat er geen problematische overproductie te vrezen valt in de Low Res scenarios, ook niet bij rigide ondersteuning (Low Res CFD). In het geval van High Res blijft de overproductie problematisch bij CFD (High Res CFD). Indien geopteerd wordt voor een ondersteuning in functie van de marktcontext is er helemaal geen probleem in de High Res scenarios. Het sluiten van de nucleaire capaciteit zal dus niet volstaan om een problematische overproductie te voorkomen bij een rigide ondersteuning zonder oog voor de marktrealiteit.

Figuur 7 - Omvang en frequentie van overproductie (elektriciteit) in 2027



Deze analyse toont aan dat hoe verschillende beleidsdoelstellingen kunnen leiden tot de paradoxale situatie van problematische overproductie in een context met een negatieve reservemarge en aanzienlijke security risico's. Zowel overproductie als een ontoereikende productie hebben een grote kost. Een bijsturing van het beleid is dan ook noodzakelijk. Hernieuwbare energie dient op een marktconforme manier ondersteund te worden en niet als een nichesector zonder enige koppeling met het energiesysteem dat we finaal wensen te vergroenen. Een groot risico op overproductie van elektriciteit verdwijnt eens we opteren voor een flexibele ondersteuning. Dit betekent echter niet dat de ondersteuning van hernieuwbare technologieën goedkoper gaat worden. In de huidige context met vrij lage prijzen stijgt de kostenkloof tussen marktprijs – marginale kosten op wholesale niveau – en de totale kost van elektriciteitsproductie op basis van hernieuwbare technologieën. Dit verschil moet op een of andere manier vergoed worden via een ondersteuningsbeleid. Lagere marktprijzen maken het ondersteuningsbeleid relatief duur (in vergelijking tot een context met hogere marktprijzen). Indien de kost hiervan integraal afgewenteld wordt op de finale consument, zal de elektriciteitsfactuur verder blijven toenemen.

Voorstel 4: maak werk van een transparante en eenvoudige elektriciteitsfactuur

De elektriciteitsfactuur stijgt door factoren die op zich weinig met de private consumptie van elektriciteit te maken hebben. Dit is problematisch voor de consumenten met betalingsproblemen. We pleiten er dan ook voor om de kost van sociale maatregelen en de kosten van hernieuwbare energie of van capaciteitsmaatregelen gradueel over te hevelen naar de algemene overheidsbudgetten

De elektriciteitsfactuur stijgt door factoren die op zich weinig met de private consumptie van elektriciteit te maken hebben. Dit is problematisch voor de consumenten met betalingsproblemen. We pleiten er dan ook voor om de kost van sociale maatregelen en de kosten van hernieuwbare energie of van capaciteitsmaatregelen gradueel over te hevelen naar de algemene overheidsbudgetten

De factuur van elektriciteit wordt steeds complexer. Het relatieve aandeel van de vergoeding voor geconsumeerde elektriciteit in de totale factuur daalt systematisch. Dit is het geval in België maar ook in de andere EU-lidstaten. Wanneer de factuur van de finale consument voor slechts 30% bestaat uit een vergoeding voor elektriciteit als product en voor 70% uit netwerkkosten en allerlei belastingen, kunnen we dan nog spreken van een elektriciteitsrekening? Bovendien stijgt de elektriciteitsfactuur vooral door factoren die op zich weinig met de private consumptie van elektriciteit te maken hebben. Zo kan je minder elektriciteit consumeren dankzij allerlei investeringen maar achteraf toch meer betalen voor elektriciteit omdat de netwerkkosten en belastingen op je dalende consumptie gestegen zijn...

Wanneer energiearmoede een belangrijk aspect in alle energiediscussies wordt, is het aangewezen om de samenstelling van de factuur nauwgezet op te volgen. Zo weten we dat de huidige subsidiesystemen voor hernieuwbare energie ook in de komende jaren tot een aanzienlijke stijging van de distributiekosten zullen leiden. Dit kan in principe vermeden worden door deze subsidies door te schuiven naar de algemene budgetten van de overheden die de dure maatregelen opgelegd hebben. Er is geen enkele reden om de consument alle kosten van alle beleidsopties te laten dragen. Ook de sociale maatregelen zoals de gratis kWh per gezin en het mechanisme van budgetmeters voor gezinnen met betalingsproblemen worden betaald door de finale consument. Een deel van deze consumenten heeft het al financieel moeilijk en betaalt toch mee voor gratis kWh voor rijke gezinnen of voor dure beleidskeuzes zoals de expansie van off-shore windcapaciteit.

Wanneer in de nabije toekomst maatregelen genomen worden om onze reservemarge te bewaken – steun voor nieuwe en oude centrales naast maatregelen voor load shifting – en de kost hiervan wordt integraal doorgerekend aan de finale consument, dan stijgen

de elektriciteitsprijzen andermaal. Hierdoor versterken we de problematiek van de energiearmoede.

We pleiten er dan ook voor om de elektriciteitsfactuur te zuiveren van componenten die weinig te maken hebben met de private consumptie van elektriciteit en de hieraan gekoppelde netwerkdiensten. De sociale maatregelen en de kosten van hernieuwbare energie of van capaciteitsmaatregelen kunnen gradueel overgeheveld worden naar overheidsbudgetten. Dan betaalt de belastingbetaler en dit is minder regressief dan het doorschuiven van de factuur naar de consument ongeacht zijn/haar koopkracht.

“ Op Cyprus na, moet België de grootste begrotingsaanpassing doen om de schuld op lange termijn te stabiliseren. De fiscale voorstellen van Itinera zijn realistisch omdat ze de begroting niet bezwaren. Ze zijn gedurfd omdat ze miljarden vrijmaken voor de belasting op arbeid te verlagen.

”



ITINERA INSTITUTE **GEDURFD REALISME**

2014-2019:

**Naar een fiscale hervorming
voor ons land**



FISCALITEIT

Nood aan coherente en globale visie

Coherent beleid

Ons land heeft behoefte aan een nieuw fiscaal pact. De status quo waarbij arbeid belast wordt alsof het een toxisch goedje is heeft niet alleen al massaal veel jobs vernietigd, met de vergrijzing waarbij velen de arbeidsmarkt verlaten gaan we er recht de muur mee in. De verhoging van de activiteitsgraad vereist dat de belastingheffing er in alle gevallen toe leidt dat wie tewerkgesteld is, ook met een lage verloning, er netto na belastingen financieel niet minder goed aan toe is dan een persoon met een werkloosheidsvergoeding.

Het is pas wanneer het totaalplaatje aangepakt wordt dat echte knopen zullen doorgehakt worden. Zolang we bezig blijven met ad hoc beleid komen we nergens. Of het nu gaat over meer het accent leggen op milieufiscaliteit of het snoeien in de talloze belastingaftrekken. Dit is allemaal enkel mogelijk als de regering met geloofwaardigheid kan aantonen dat het tot een meer **rechtvaardige** fiscaliteit aanleiding geeft die op een transparante wijze **stimulansen** geeft aan de economie. De acceptatiegraad voor dergelijke fundamentele fiscale hervorming hangt ook cruciaal af van de mate waarin de middelen ook efficiënt besteed worden.

Evalueer hervormingen in hun globaliteit

Hoe belasten is bijna even controversieel als onderwerp als hoeveel belasten. Toch komen er vanuit een nuchtere analyse al een heel aantal principes naar boven die als bouwsteen kunnen dienen voor een beter fiscaal stelsel. Een werkelijke fiscale hervorming zal nooit een kans maken tenzij we het zicht behouden op het geheel. Fundamenteel moet het fiscaal systeem zowel toets doorstaan op het vlak van **rechtvaardigheid** als op het vlak van **efficiëntie**. Het is perfect denkbaar dat sommige fiscale aanpassingen een enorme efficiëntiebaat opleveren maar ten koste gaan van de herverdelende capaciteit. Het komt er dan op aan om te bekijken of het niet mogelijk is om het herverdelende effect niet elders te compenseren zodat finaal deze waarde behouden blijft. Vandaar het belang van een **holistische benadering**.

Ook is het belangrijk om een zo volledige mogelijke analyse te maken en ons dus **niet te blind te staren** op enkel **oppervlakkige effecten**. Als de betaalbaarheid van het wonen een belangrijke maatschappelijke doelstelling is, dan moet ervoor gewaakt worden dat beleidswijzigingen dit niet nog verergeren. Verkeerde conclusies worden getrokken indien niet het onderscheid gemaakt wordt tussen de onmiddellijke gevolgen (statische analyse) en de volledige impact na doorwerking in het economisch stelsel (dynamische

analyse). Bepaalde modules laten toe om wat men in Nederland “koopkrachtplaatjes maken” noemt. Wie verliest, wie wint? Op zich is de leuze: “hoe meer kennis, hoe beter”. Toch vereisen dergelijke analyses een voorzichtige interpretatie met ook oog op de lange termijneffecten.

Overzicht

België kent globaal een erg hoge fiscale druk en dat geldt voor zowat elke grondslag maar specifiek op arbeid is de druk verpletterend. Een verschuiving van de belastingdruk naar andere bronnen dringt zich dan ook op. Wel kan de fiscale situatie niet geïsoleerd bekeken worden. Ook ons land moet aandringen op een **coördinatie en coherent internationaal regime van bedrijfsfiscaliteit (1)**. Dat het mogelijk is om hierin verandering te brengen, bewijst het onder druk komen van de belastingparadijzen voor natuurlijke personen. Het tweede voorstel is lering te trekken uit de recente literatuur waaruit blijkt dat belastingen op de inkomsten uit vennootschappen schadelijker zijn dan op de inkomens van particulieren die op hun beurt nefaster zijn dan belastingen op consumptie. Gezien de Belgische uitgangspositie moet de klemtoon voor België duidelijk liggen op het **verschuiven van de belasting op arbeid naar minder nefaste heffingen (2)**. In het derde voorstel wijzen we op **pistes voor een belastinghervorming die budgettair verantwoord is** en niet nefast hoeft te zijn op het vlak van herverdeling (3). Te vaak worden kleine ondernemingen uitgespeeld tegenover grotere terwijl beiden belangrijk zijn voor de Belgische economie. We tonen aan dat er ondanks evoluties op het vlak van de vennootschapsbelasting (o.a. notionele intrestaftrek) de bedrijfsbelastingen op peil zijn gebleven. Itinera stelt specifiek dat de **best practice op het vlak van fiscaliteit inzake innovatie** verankerd dient te worden (4). Itinera stelt voor **radicaal te wieden in het aantal aftrekken**. We bevelen aan om werk te maken van de hergroepering van de aftrekmogelijkheden in korven. Een essentieel aspect is dus het vergroten van de transparantie en het nastreven van vereenvoudiging wat niet alleen tot lagere administratiekosten zal leiden maar ook de acceptatiegraad bij de burgers zal verhogen. Hierbij is het samenstellen van een expertengroep een instrument dat erg effectief kan zijn (5).

Diagnose en prioriteiten: België een zwaar belast land

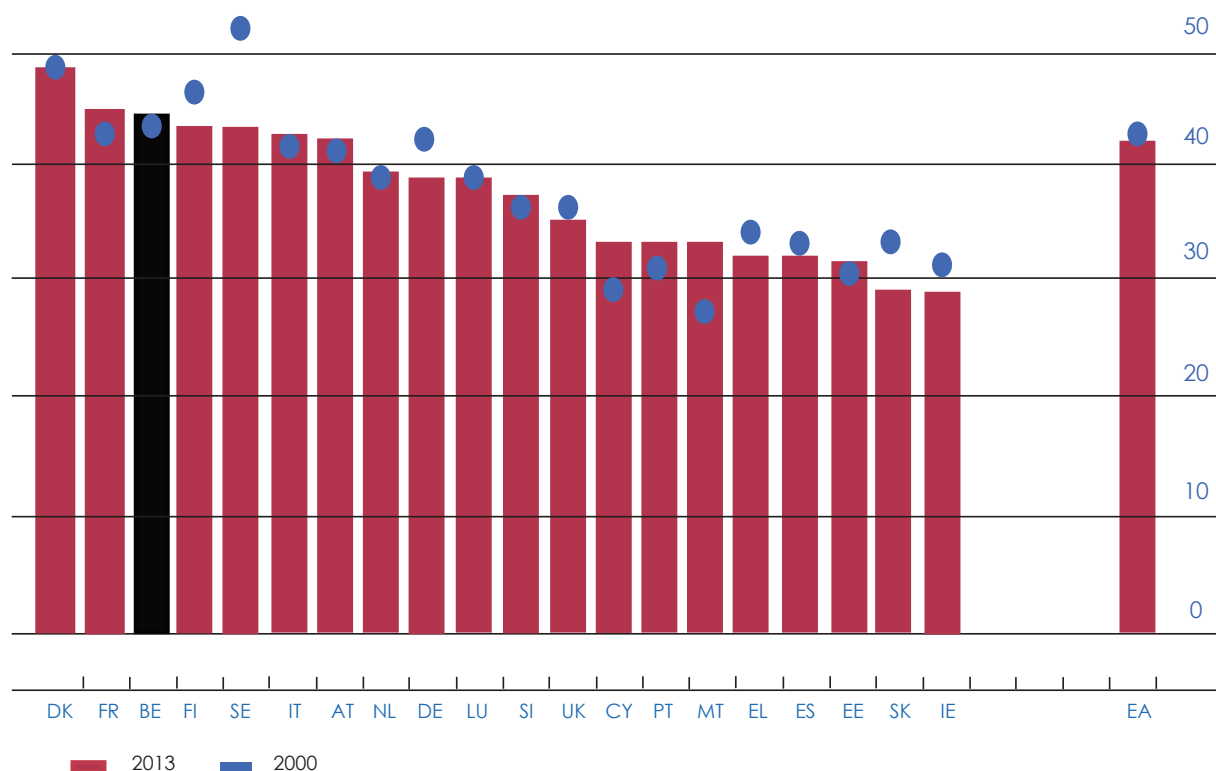
België kent bijna de hoogste fiscale druk in Europa en heeft recent zelfs Zweden en Finland achter zich gelaten. De totale fiscale ontvangsten liggen liefst 4,7 procentpunten boven het gemiddelde in de eurozone. Een verschuiving weg van arbeid naar andere grondslagen dringt zich op.

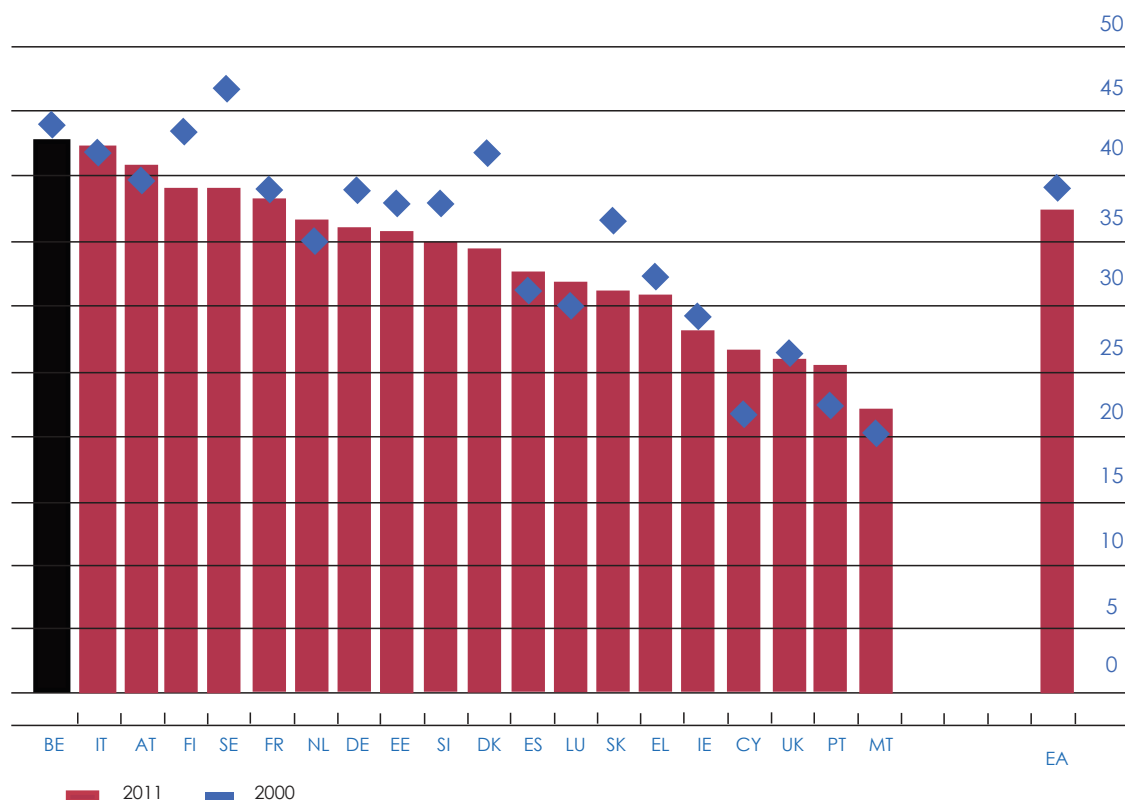
Een coherente visie over fiscale hervorming berust op het definiëren van duidelijke doelstellingen. Dit moet gebaseerd zijn op een klare kijk op de fiscale realiteit van vandaag.

Feit 1: totale fiscale en parafiscale druk is in België bijzonder zwaar

De totale fiscale ontvangsten liggen in België liefst 4,7 procentpunten boven het gemiddelde in de eurozone. Sinds 2000 heeft Zweden een belangrijke verlaging van zijn fiscale druk gerealiseerd en zelfs Finland bevindt zich in deze pijnlijke rangschikking zich achter ons land. Landen zoals Ierland en Slovaakse hebben als antwoord op de crisis hun belastingen nog teruggebracht.

Grafiek 1: Totale belastingsdruk (% BBP)

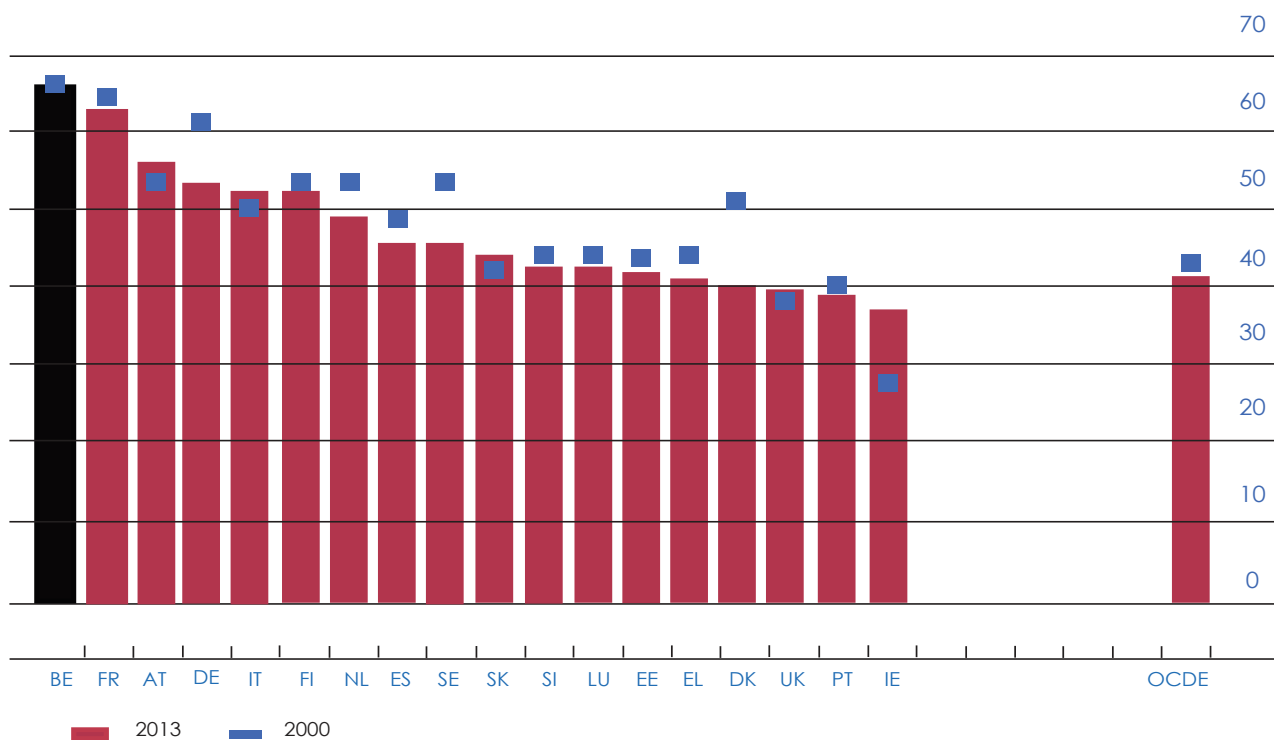


Grafiek 2: Impliciete belasting op arbeid


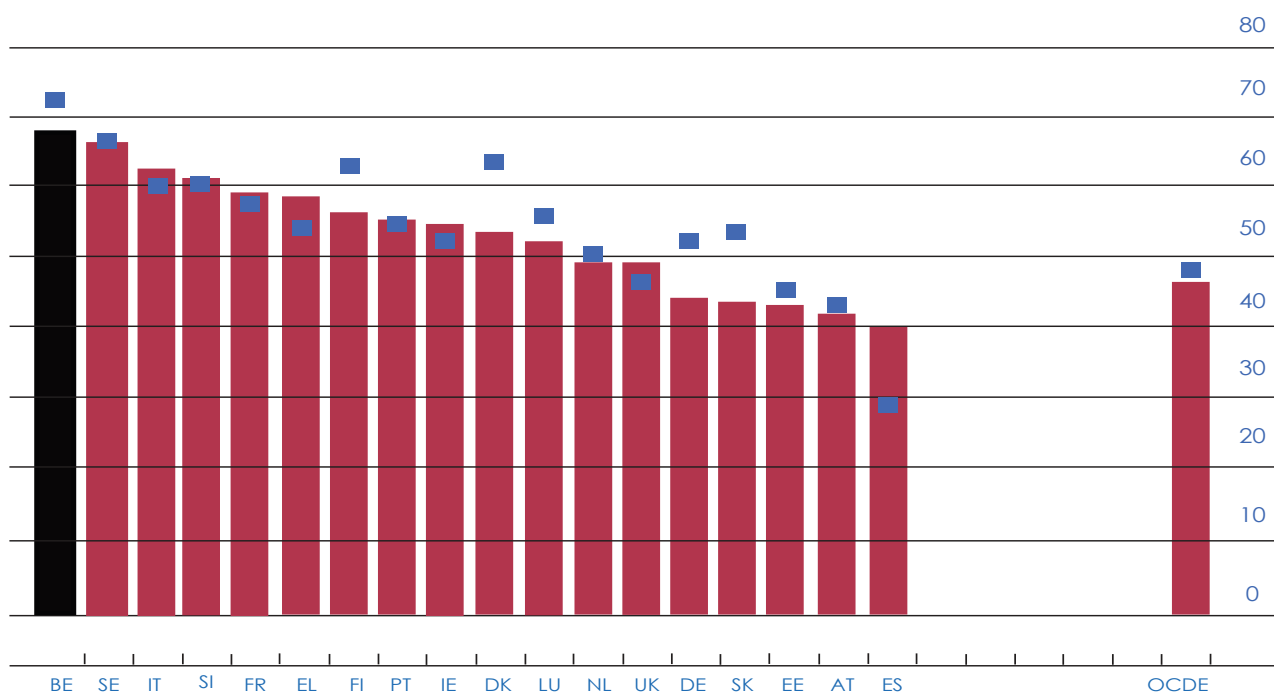
Feit 2: België belast arbeid alsof het een toxisch goed is en consumptie gemiddeld

Jobs, jobs, jobs! Dat staat altijd in de politiek centraal als doelstelling en nog meer in verkiezingstijden. De confrontatie tussen woord en daad is zeker in de Belgische context extra pijnlijk gezien onze "toppositie" wat de fiscale druk op arbeid is. Terwijl er al jaren een discours gevoerd wordt van een verschuiving van de belastingsdruk weg van arbeid naar consumptie, toont de realiteit iets anders. Niet alleen daalde het impliciete belastingstarief op consumptie tussen 2000 en 2011, in 2013 werd ondanks weerstand van talloze economen een BTW-verlaging op energie beslist.

Grafiek 3: (Para-)fiscale heffingen op lage lonen



Grafiek 4: (Para-)fiscale heffingen op hoge lonen



Door de combinatie van budgettaire nood op het vlak van tekort en schuld en sterk bestraffende belastingsprikkel met name op de lage lonen, moet van een verschuiving in de feiten dringend werk gemaakt worden.

We stellen dus vast dat in tegenstelling tot de aanbevelingen van allerlei instanties de Belgische overheid de belastingsverschuiving naar consumptie nog niet ernstig heeft aangepakt. Op het vlak van energie- en milieuheffingen is een vastberaden beleid in die zin nog belangrijker. Dit in de eerste plaats om de doelstellingen op milieuvlak en energie-efficiëntie te halen. Aangezien heel wat heffingen in deze sfeer in fysieke termen geheven worden (per ton olie bijvoorbeeld) zijn heffingstijgingen noodzakelijk om de inflatie bij te houden. Om te vermijden dat er om de zoveel jaren een inhaalbeweging nodig is, kan de regering beslissen om deze heffingen sowieso te indexeren.

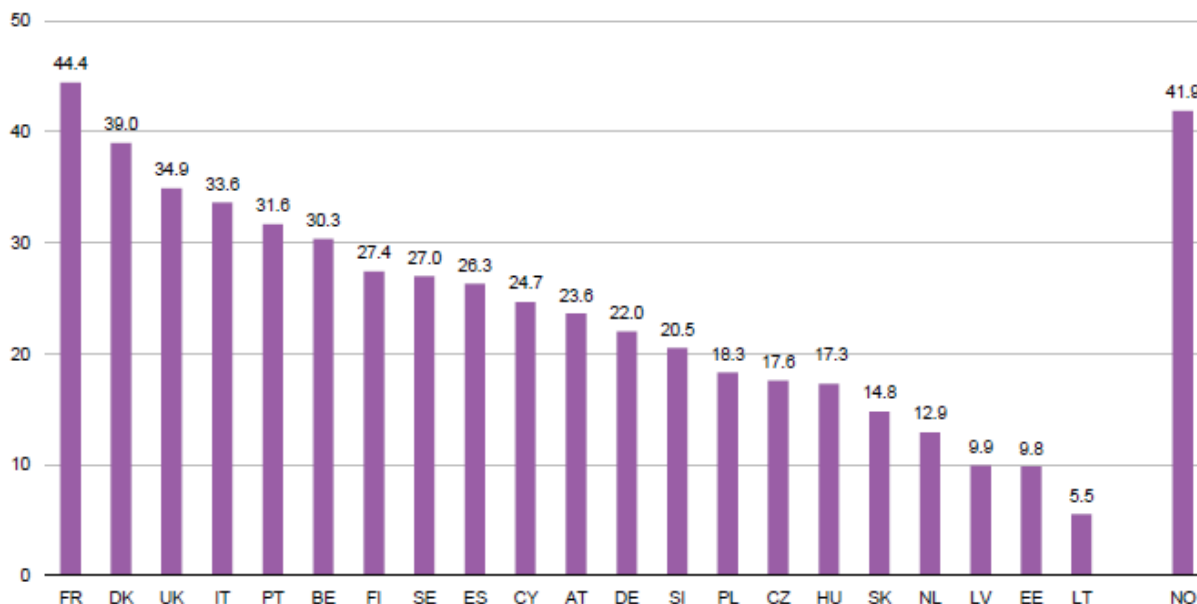
Feit 3: België int bijna tweemaal zoveel belastingen op kapitaal als Nederland

De Europese Commissie berekent de (impliciete) belasting op kapitaal als de verhouding tussen enerzijds de belastingen op kapitaal (inclusief de inkomens uit kapitaal) en de totale inkomsten uit kapitaal anderzijds. Voor België gaat het ondermeer over de vennootschapsbelasting (3.2% bbp), belastingen betaald door zelfstandigen (2.4% bbp), successierechten en rechten betaald op schenkingen, belastingen op langetermijnsparen en de onroerende voorheffing. De uitkeringen van winsten door bedrijven worden in ons land tweemaal belast. Eenmaal in de vennootschapsbelasting en nogmaals op het niveau van de aandeelhouders die roerende voorheffing betalen. Regelmatig gaan stemmen op om de winsten enkel te belasten wanneer ze uitgekeerd worden aan de aandeelhouders. Er zijn echter argumenten dat het belasten op het niveau van de onderneming in plaats bij een veelheid van aandeelhouders praktischer is¹.

Als we naar de opbrengst van belastingen op kapitaal kijken, dan ligt het niveau met 9.2% van het bbp daarvan in ons land fiks op de zesde plaats en flink boven het Europees gemiddelde. Er wordt veel gesproken over de Nederlandse vermogensinkomensbelasting maar globaal haalt het land maar 5.4% van het bbp op aan belastingen op kapitaal. Terwijl de belasting op het inkomen van zelfstandigen nauwelijks verschilt tegenover de buurlanden (2.4% bbp), valt voor België de hoge belasting op de kapitaalvoorraad en vermogen op. Dit bedroeg in 2011 3.7% van het bbp in ons land tegen 1.6% in Nederland en 1.1% in Duitsland en is het derde hoogste in de Europese Unie. Frankrijk heeft wel een nog hoger niveau met 4.6% van het bbp. De belasting op vastgoed brengt in ons land 3.2% van het bbp op wat het tweede hoogste is in de Europese Unie. Dit is echter minder een gevolg van recurrente heffingen (1.3% bbp) dan wel een transactieheffing (registratierechten...). Bijvoorbeeld bij de opbrengsten van de successierechten en schenkingsrechten in ons land valt op dat het gewicht daarvan het zwaarste doorweegt in Europese

¹ De initiële bezwaren tegen de vennootschapsbelasting in de economische theorie zoals Chamley (1986) en Judd (1985, 1999) in recenter werk weerlegd (Diamond en Saez, 2011)

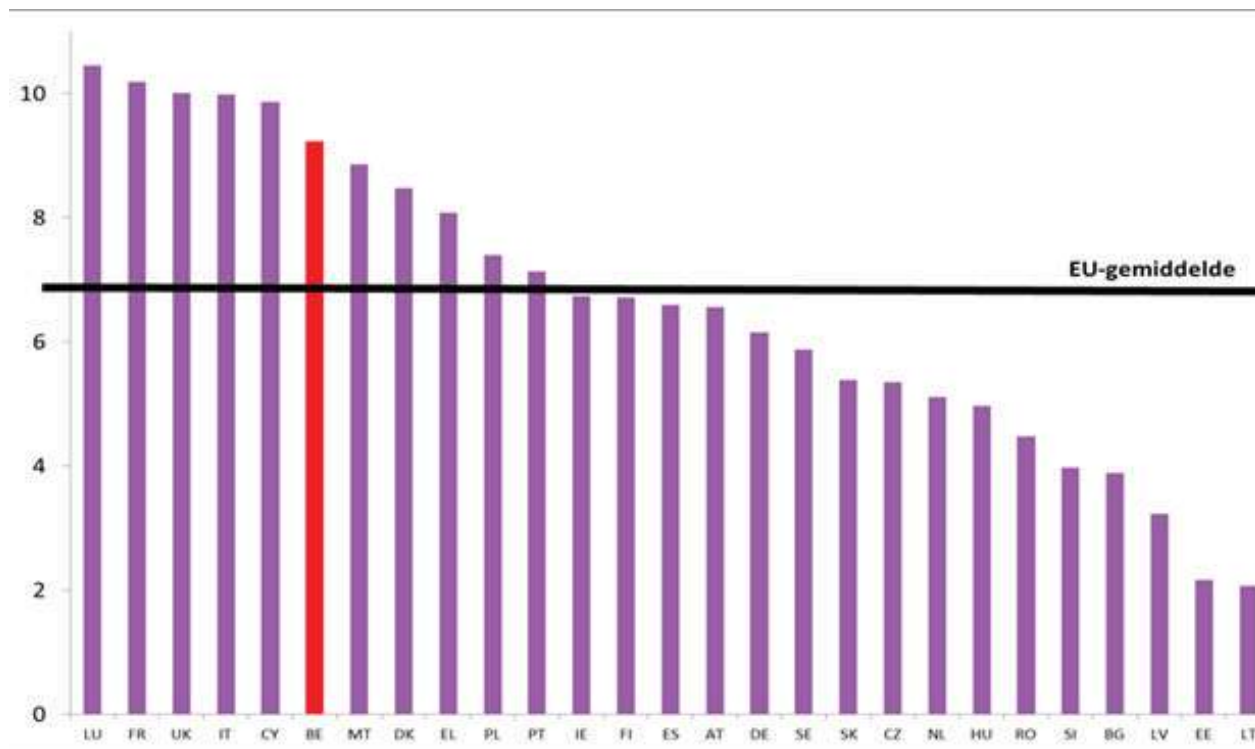
Grafiek 5: Impliciet belastingtarief op vermogen



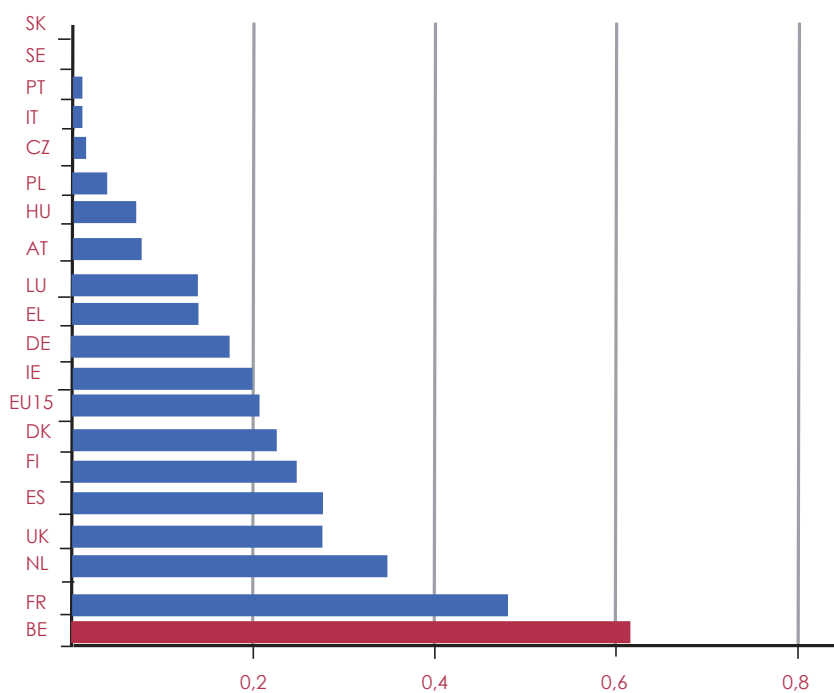
Bron: EC

vergelijking. We innen daarbij zelfs dubbel zo veel als in Nederland en driemaal zoveel als het Europees gemiddelde (EU15). Tegelijk weten we ook dat sommige bekendheden erin slagen door allerlei constructies heel weinig te betalen. Uiteraard schendt dit het rechtvaardigheidsgevoel van de bevolking. Dit vergt echter gerichte actie wat iets anders is dan het stemmen van een tariefverhoging in het parlement. Het is bij de implementatie dat het verkeerd loopt.

Grafiek 6: Belastingen op kapitaal



Grafiek 7: opbrengst successie- en schenkingsrechten (% bbp)



Voorstel 1: bestrijd fiscale fraude en maak degelijke internationale fiscale afspraken

Itinera stelt concreet voor om een eengemaakt agentschap voor het bestrijden van zowel fiscale als sociale fraude op te richten. Door de integratie van de huidige verspreide diensten zal een veel effectievere fraudebestrijding mogelijk worden. Er zijn bedrijven die dan wel niet de letter dan wel de geest van de fiscale wetten schenden door extreme optimalisering. Het is echter hoog tijd dat de overheden ook in eigen borst kijken en elkaar onder druk zetten om een coherent regime van internationale bedrijfsfiscaliteit te bewerkstelligen. Een voorbeeld kan genomen worden aan de ontwikkelingen op het vlak van de fiscaliteit voor natuurlijke personen. Voor de internationale bedrijfsfiscaliteit kan ons land aandringen op internationale coördinatie waardoor de huidige achterpoortjes gedicht worden. In plaats van multinationals als aparte entiteiten te belasten moet België pleitbezorger zijn van een internationaal stelsel van eenheidsbelasting (via zogenaamde formulary apportionment). Bedrijven moeten ook aangemoedigd worden om in hun jaarverslag en aanverwante publicatie informatie te verstrekken over de belastingen die ze wereldwijd betalen.

Een agentschap voor de strijd tegen fiscale en sociale fraude

In België wordt de strijd tegen de sociale en belastingfraude verspreid over verschillende departementen. Deze opdeling van verantwoordelijkheden bevordert de efficiëntie niet. Een concrete hervorming zou het geheel van de inspectie- en controlediensten binnen een en hetzelfde agentschap voor de strijd tegen sociale en fiscale fraude moeten verzamelen. Het principe is gebaseerd op doeltreffendheid: "1 agentschap = 1 doel". Men vermijdt hiermee ook verwarring en verantwoordelijkheidsconflicten. Dit agentschap ontvangt een budget van de overheid op basis van de bereikte resultaten. Het agentschap is volkomen onafhankelijk en gedecentraliseerd, wat een grote flexibiliteit toelaat in de strijd tegen sociale en fiscale fraude (zoals het succes van FAVV bewijst).

Een andere deugd van de hervorming is dat de interne organisatie zeer geschikt is voor moderne managementtechnieken. Het personeel heeft ook een duidelijk idee van wat er van hen verwacht wordt. Het kan zich gemakkelijker identificeren met zijn dienst, en zo ontstaat er een groepsfeer die de samenwerkingsdynamiek en teamwerking verbetert. Uiteindelijk zal de concentratie van de activiteiten in één agentschap met één duidelijke missie de democratische controle van publieke activiteiten vereenvoudigen. Het agentschap is verplicht verantwoording af te leggen aan het parlement over zijn werking.

Schema: Itinera's voorstel van eengemaakt agentschap voor de fraudebestrijding



Strijd tegen erosie van de belastingbasis op het vlak van vennootschapsbelasting

Regelmatig wordt er een mediatieke aanval ingezet op grote bedrijven waarvan men vindt dat ze te weinig belasting betalen in een bepaald land. Dit kan erg populair zijn in tijden dat van iedereen inspanningen gevraagd worden. Als we echter intellectuele eerlijkheid zouden opbrengen, dan zouden onderbelichte elementen ook aan bod komen.

Zo viel de Britse premier David Cameron in 2013 publiekelijk Starbucks aan. Nadien bleek echter dat het bedrijf nu eenmaal geen belastingbasis heeft in Groot-Brittannië volgens de heersende belastingwetgeving. Uiteraard kan er de vraag gesteld worden of het bedrijf mondiaal wel voldoende fiscale verplichtingen kent. Dan moest de Britse premier echter zijn collega's uit Ierland en Nederland aanspreken, eerder dan zelf ook een "patent box" in het Britse regime van vennootschapsbelasting in te voeren zoals die landen. Het geval van Starbucks was er een waarin het bedrijf zowel naar de geest als de letter van de Britse wetgeving voldeed.

Sommige bedrijven gaan erg ver om gaten in de wet op te zoeken waardoor ze eerder thuishoren in de groep die dan wel de letter van de wet volgt maar de geest ervan schendt. Toch is het zo dat de meeste bedrijven in de eerste groep vallen maar dat het nu eenmaal zo is dat een internationaal regime ontwikkeld werd om dubbele belasting te ontwijken. Dit is echter niet meer aangepast aan de tijd door het groeiende belang van immateriële activa, de waarde van het merk, intellectuele eigendom. De meeste discussie gaat vandaag inderdaad over bedrijven die hun merk of IP in landen met speciale faciliteiten

daartoe hebben gevestigd. Sinds de jaren 1920 (League of Nations) hebben de staten multinationals net aangemoedigd door zich in talloze landen te vestigen door hen als aparte entiteiten te belasten. Als de staten dat vandaag willen veranderen dan moeten ze een nieuw systeem ontwerpen om de belastingkoek te verdelen in plaats van bedrijven te stigmatiseren die alleen het oude systeem gebruiken.

Het alternatief is een zogenaamd eenheidsbelastingsregime waarbij winsten opgesplitst worden naar de vestiging waarin hun activiteiten werkelijk plaats vinden. Daartoe moeten landen het echter eens worden over een formule om bijvoorbeeld verschillende criteria zoals personeel, activa en omzet te combineren. De Europese Unie kan hiertoe lessen trekken uit de Amerikaanse ervaringen met de zogenaamde "formulary apportionment methode" (Weiner, 1999). Een opsplitsing van een extreem geïntegreerde multinational op transactiebasis leidt immers vaak niet in het minst op het vlak van "tax fairness" tot een erg onbevredigend resultaat. Het is immers niet gemakkelijk om tot een eerlijke verdeling te komen van de belastingbasis over verschillende jurisdicties. De huidige combinatie van bronstaat –en woonstaatbeginsel voldoet in elk geval niet. Bedrijven moeten ook aangemoedigd worden om in hun jaarverslag en aanverwante publicatie informatie te verstrekken over de belastingen die ze wereldwijd betalen. Dergelijke transparantie zal ervoor zorgen dat het debat ook meer geïnformeerd kan verlopen.

Terwijl we eigenlijk nood hebben aan een globaal antwoord hierop, zou de Europese Unie hier toch in moeten slagen. Het is echter belangrijk dat het compromis omtrent de Europese Common Corporate Tax base (CCTB) in een wellicht afgeslankte ook op het niveau van de OESO ingevuld wordt. Terwijl de Verenigde Staten voor vermogens een doorbraak realiseerden inzake belastingparadijzen voor natuurlijke personen door de angst voor terrorisme, dienen ze aangespoord te worden dit ook te doen inzake vennootschapsbelasting. Het is door de Amerikaanse belastingwetgeving dat Amerikaanse bedrijven hun immateriële activa in Ierland, Bermuda, Kaaimaneilanden kunnen plaatsen. Het lijkt er immers op dat de Verenigde Staten vandaag bewust een strategie verkiezen van hoge nominale belastingvoeten voor bedrijven die weinig verplaatsbaar zijn met een lage effectieve belastingvoet voor multinationals. Het is duidelijk dat deze lakse strategie extreem vatbaar is voor kritiek door de lokale bedrijven in Amerika en zij dienen dan ook als bondgenoten meegenomen worden voor een internationaal belastingstelsel met meer fairness.

Altschuler en Grubert (2005) en McDonald (2008) tonen alvast een tendens naar steeds intensere belastingsconcurrentie aan de vooravond van de crisis. Het is belangrijk dat deze race to the bottom gestopt wordt. Het is gevaarlijk te denken dat de crisis daarvoor definitief een keerpunt was. Dit vergt intense en permanente politieke druk.

Aanpakken van belastingsparadijzen voor natuurlijke personen

Al een tijd beuken de Verenigde Staten steeds harder in op het bankengeheim waar de Zwitserse bankiers lang van genoten. In 2012 maakte de Zwitserse nationale bank pardoes bekend dat ook Belgische onderdanen dertig miljard spaargeld op Zwitserse bankrekeningen hebben geparkeerd.

Helemaal spectaculair was het nieuws dat nu ook dat ons land een Zwitsers voorstel gekregen zou hebben om in ruil voor een eenmalige belasting het bankgeheim voor Belgische onderdanen te behouden. Eerder waren er al onderhandelingen tussen Zwitserland en zowel Duitsland als Groot-Brittannië in die zin. Het betrof de zogenaamde Rubik-akkoorden waarbij de Zwitsers een eenmalige forfaitaire belasting heffen op de spaartegoeden en doorstorten aan het thuisland van de rekeninghouder. Uiteraard erg aantrekkelijk voor de beleidsvoerders in Brussel die een meevaller van 10 miljard euro graag zien komen voor de armlastige schatkist. Toch is het belangrijk dat bij dergelijke verleidingen ons land toch wat verder kijkt dan zijn neus lang is.

De Europese Unie is er de voorbije jaren immers in geslaagd om van Europa een veel transparantere zone te maken met zogenaamde automatische informatie-uitwisseling tussen lidstaten. Dit is immers de grootste garantie dat alle Europese burgers op termijn op een rechtvaardige wijze fiscaal behandeld kunnen worden. Terwijl vroeger de couponnetjestrainen naar Luxemburg berucht waren, is er al enkele jaren een beweging bezig waarbij belastingsvoortvluchtigen steeds verdere oorden moesten opzoeken. Daarbij werd de vermogensdrempel vanaf dewelke de sop het kool nog waard was steeds verder verhoogd zodat het alleen nog supergefortuneerden betrof die het zich konden permitteren hun geld naar de Bermuda's te versassen.

Een Belgisch Rubik-akkoord had het bankgeheim definitief gebetonneerd voor Zwitserland. Tien miljard euro is een mooie som geld maar hopelijk kan men een dergelijke éénmalige som in lange termijnperspectief plaatsen. Helaas hebben we in het verleden al meermaals proefondervindelijk ondervonden dat politici vaak verblind worden door "one shots" of eenmalige maatregelen. Iets anders is dat ons land in dergelijke gevallen zoals het Zwitserse een overgangsregel zou afspreken waarbij in de transitieperiode een bronheffing gebeurt. Dit is een beproefde compromismethode om 'moeilijke' landen toch over de streep te trekken. Overigens was ons land samen met Luxemburg en Oostenrijk tot voor kort zelf zo'n land dat dergelijk uitzonderingsregime had bekomen.

Met de agressiviteit waarmee de Verenigde Staten vandaag zogenaamde belastingparadijzen aanpakken zijn er heel veel zaken in beweging. België moet één van de landen zijn die op het Europese forum aandringt om via internationale coördinatie te pleiten voor eerlijke fiscaliteit en het dichten van de internationale achterpoortjes.

Als België tegelijkertijd inzet op de acceptatiegraad om in eigen land belastingen te betalen door een efficiëntere overheid dan slaan we misschien wel twee vliegen in één klap.

Voorstel 2: Transitie naar een duurzaam groeibevorderlijk belastingstelsel

Typisch worden regeringsvoorstellen geëvalueerd op basis van economische modellen allerhande. Daarom werd er de laatste jaren intens onderzoek uitgevoerd om robuuste conclusies te kunnen trekken over algemene economische effecten van fiscaliteit. Uit deze recente literatuur blijkt dat belastingen op de inkomsten uit vennootschappen schadelijker zijn dan belastingen op de inkomens van particulieren of op consumptie. Gezien de Belgische uitgangspositie moet de klemtoon voor België echter liggen op het verschuiven van de belasting op arbeid naar minder nefaste heffingen.

Aan een belastingsysteem worden traditioneel meervoudige doelstellingen toegekend zoals het voorzien van de middelen voor de overheid, een herverdeling van rijk naar arm, het corrigeren van gedrag met nefaste neveneffecten, het stimuleren van maatschappelijk gewenst gedrag... Dat is vandaag niet anders.

Herverdeling

Voor velen is herverdeling heel prominent aanwezig in hoe men denkt over belastingen. Onderzoek toont aan dat ook in representatieve enquêtes mensen in staat zijn om te begrijpen dat het herverdelingsobjectief in evenwicht moet gebracht worden met de efficiëntiekost van belastingen (Pirttila en Roope, 2008). Een eenvoudig beeld dat hiervoor gebruikt wordt is herverdeling voor te stellen als het doorgeven van water in een lekkende emmer. Het idee is dat bij een transfer van rijk naar arm een deel verloren gaat. Des te hoger het verlies dat geaccepteerd wordt bij de transfer, des te hoger de wens om te herverdelen. Uiteraard is het belangrijk dat de bevolking goed geïnformeerd is over de uitgangspositie. België kent een lage inkomensongelijkheid en is één van de landen waar die het minst is toegenomen in recente geschiedenis. Bovendien is ons stelsel van personenbelasting één van de meest herverdelende van Europa. Het is mogelijk om het systeem efficiënter te maken zonder in te boeten op het vlak van sociale herverdeling.

De tabel toont dat ons land één van de landen is waar de inkomensongelijkheid een gunstigere ontwikkeling kende dan in de meeste andere landen.

Tabel 1: België als één van de landen waar de top 10% minder inkomensgroei kende dan de bottom10%

	Average annual change, in percentages			
	Total population	Bottom decile	Top decile	Difference top-bottom
Trends in real household income by income group, mid-1980s to late 2000s				
Sweden	1,8	0,4	2,4	2
Israel ¹	2,3	0,8	2,8	2
United Kingdom	2,1	0,9	2,5	1,6
Australia	3,6	3	4,5	1,5
Germany	0,9	0,1	1,6	1,5
Luxembourg	2,2	1,5	2,9	1,4
New Zealand	1,5	1,1	2,5	1,4
United States	0,9	0,1	1,5	1,4
Norway	2,3	1,4	2,7	1,3
Finland	1,7	1,2	2,5	1,3
Czech Republic	2,7	1,8	3	1,2
Netherlands	1,4	0,5	1,6	1,1
Italy	0,8	0,2	1,1	0,9
Mexico	1,4	0,8	1,7	0,9
Denmark	1	0,7	1,5	0,8
Japan	0,3	-0,5	0,3	0,8
Canada	1,1	0,9	1,6	0,7
Austria	1,3	0,6	1,1	0,5
Hungary	0,6	0,4	0,6	0,2
France	1,2	1,6	1,3	-0,3
Belgium	1,1	1,7	1,2	-0,5
Ireland	3,6	3,9	2,5	-1,4
Spain	3,1	3,9	2,5	-1,4
Greece	2,1	3,4	1,8	-1,6
Portugal	2	3,6	1,1	-2,5
OECD-27	1,7	1,4	1,9	0,5

Bron: OESO, 2011

De omvang van de overheid

Efficiëntiekosten van belastingen betekenen ook impliciet dat er een extra welvaartskost is waarbij rekening moet gehouden worden bij het bepalen van het volume aan overheidsuitgaven. De meest directe wijze om dit te benaderen is via de impact van belastingen op de beslissing om te werken. Een belasting zorgt er immers voor dat de werknemer voor zijn inspanning minder netto overhoudt. Kleven en Kreiner (2006) vinden dat België een erg hoge extra welvaartskost kent voor elke euro belastingontvangst. Bij 1 euro die de Belgische overheid extra uitgeeft, is de kostprijs voor de belastingbetaler

meer dan het dubbele, namelijk 2,14 euro. De vraag moet gesteld worden of België de belastingopbrengsten kanaliseert naar extreem nuttige uitgaven die deze hoge kost goed maken. En of landen zoals Finland, Denemarken en Zweden daar misschien beter in slagen. Gegeven dat de methodologie vooral rekening houdt met de prikkel om te werken, is dit een indicatie te meer dat niet alleen de belastingsdruk zijn tol vergt, maar dat specifiek de last op arbeid nefast is.

Tabel 2: Marginale kost van publieke fondsen

Finland	2,23	Oostenrijk	1,56
Denemarken	2,22	Italië	1,52
België	2,14	Nederland	1,52
Zweden	2,08	Ierland	1,45
Duitsland	1,85	UK	1,26
Frankrijk	1,72		

Bron: Kleven en Kreiner (2006), deze geschatte waarde voor ons land wordt ook gebruikt in het Planet model van het Belgische Federale Planbureau (Desmet, et al, 2008)

De economische crisis heeft de noodzaak aan jobcreatie en het stimuleren van duurzame economische activiteit alleen maar prominenter gemaakt. Het is dan ook belangrijk dat beleidsmakers een idee hebben over welke belastingen bevorderlijk zijn voor duurzame economische groei en of sommige taken nadeliger zijn dan andere.

Wat de zaken enigszins bemoeilijkt is de vaststelling dat terwijl er veel bevindingen zijn op microvlak over hoe individuen en bedrijven hun gedrag aanpassen aan verschillende belastingregimes maar dat dit zich zomaar niet op dezelfde wijze vertaalt op macroniveau wat productiviteit of economische groei betreft. We verwijzen hiervoor naar Arnold et al (2011) maar ondertussen werden deze nieuwe inzichten erg breed onderzocht waardoor ook het IMF (2012) en de Europese Commissie haar aanbevelingen hierop inspireert. Sinds een aantal jaren hebben onderzoekers dus een consistente rangschikking kunnen opstellen van groeibevorderende belastingen tot economische schadelijke belastingen. Dit loopt van vennootschapsbelasting als meest schadelijke belasting, over de personenbelasting, consumptiebelasting en belastingen op onroerende eigendom als minst belemmerende belastingen. Het zou echter te kort door de bocht zijn om uit die volgorde te besluiten dat bijvoorbeeld het verschuiven van vennootschapsbelasting naar personenbelasting op zich bevorderend zou zijn voor de totale welvaart. Belangrijk is om belastingen niet geïsoleerd te analyseren maar ook de interactie tussen verschillende heffingen te analyseren. Indien er een belangrijk verschil is in aantrekkelijkheid tussen personenbelasting en vennootschapsbelasting dan ontstaan uiteraard prikkels om dit verschil te exploiteren voor belastingontwijking.

Nochtans is er door de globalisering en de macht van grote ondernemingen om te shoppen tussen belastingregimes wel dergelijke verschuiving geweest waarbij de belastingdruk op bedrijven voor een stuk verschoven werd naar de factor arbeid die als immobiel beschouwd wordt. Het is echter duidelijk dat hierdoor op belangrijke grenzen gebotst werd met enerzijds het ontstaan van allerlei ontwijkingsmechanismen en anderzijds extreem nefaste gevolgen voor de jobcreatie.

Een pragmatische manier om hiermee rekening te houden is om de belastingdruk niet zomaar te verschuiven van de vennootschapsbelasting naar de personenbelasting maar eerder van beide inkomstenbelastingen naar consumptiebelastingen en heffingen op onroerende eigendom. Onderzoek toont evengoed aan dat het reduceren van de progressiviteit van de belastingstructuur in de personenbelasting bevorderlijk is op het vlak van de economische groei maar dat dit wel ten koste gaat van het herverdelingsobjectief. Dit betekent dat dit eerder overwogen kan worden door landen die oordelen dat er voor het overige al voldoende herverdelend beleid gevoerd wordt of indien er op andere wijze maatregelen genomen worden om sociale rechtvaardigheid te bewaren. Hetzelfde kan gezegd worden over de overweging om bij consumptiebelastingen uitzonderingen weg te werken en naar een eenheidstarief te evolueren. Extreem belangrijk is om de hoge (marginale en gemiddelde) belastingvoeten te reduceren voor lage inkomens aangezien die als erg nefast bevonden worden voor jobcreatie.

Korte versus lange termijn

Vaak wordt er ingezoomd op een bepaalde belastingwijziging en de evolutie van economische parameters in de tijd die erop volgt. Iedereen begrijpt dat het problematisch is om zomaar een oorzakelijk verband tussen de twee feiten te veronderstellen. Daarvoor moet immers rekening gehouden worden met alle andere mogelijke verklaringen voor de economische evolutie. Zelfs indien er een causaal verband vastgesteld wordt, is het belangrijk zich de vraag te stellen in welke mate dit een tijdelijk fenomeen is of doorwerkt op de lange termijn. Zo kan een belastingingreep de investeringen op een bepaald moment positief beïnvloeden maar misschien op termijn irrelevant zijn of zelfs negatief inwerken. Fiscale maatregelen die echter innovatie en ondernemerschap stimuleren kunnen een permanente invloed uitoefenen op de economische ontwikkeling van een land.

Een verschuiving van inkomensbelastingen naar alternatieve belastingen

Arnold (2011) hanteert een staal van 21 landen over de periode 1970-2005 om naast belastingvariabelen belangrijke structurele factoren mee te nemen in de verklaring van het bruto binnenlands product per hoofd. Een eerste bevinding uit dit onderzoek is al dat de belastingdruk als geheel een significant negatieve impact heeft op het bbp per capita. Tegelijkertijd vindt Arnold (2011) dat zowel fysiek als menselijk kapitaal een belangrijke positieve invloed heeft op de welvaart. Dit impliceert uiteraard dat in de mate

dat de financiering van onderwijs en infrastructuur belastingontvangsten benodigt, deze positieve invloed het negatieve effect van de belastingdrukvariabele kan compenseren. Belangrijker voor onze discussie is dan ook de bevinding dat dezelfde belastingontvangsten via verschillende types belastingen kunnen gegenereerd worden.

Centraal in de bevindingen staat dus dat een toename in het aandeel van consumptie – en onroerend vermogensbelastingen die gebruikt wordt om de inkomensbelastingen te verlagen, een positief lange termijneffect heeft op het BBP per capita. Een verhoging van het aandeel van de vennootschapsbelasting in de belastingmix blijkt een sterker negatief effect te hebben dan een toename van het aandeel van de personenbelasting. Voor elke verschuiving goed voor 1 percent van de belastinginkomsten van inkomstenbelasting naar die alternatieven zou het inkomen per capita toenemen met een 0,25% tot 1% in de lange termijn.

Negatieve impact van inkomstenbelastingen

Uit paneldatastudies, zoals hierboven vermeld, blijkt dat vennootschapsbelastingen een negatievere impact genereren dan personenbelastingen op de economische groei. Panel data betreffen typisch een groep landen (21 in deze studie) waarbij data over een zekere tijdsperiode genomen worden (35 jaren in deze studie). Op die manier worden voldoende datapunten gevonden (735 in deze studie) om statistisch verantwoorde uitspraken te kunnen doen. Terwijl dit zowat de enige betrouwbare wijze is om tot empirisch geldende resultaten te komen², kunnen we toch proberen om op zoek te gaan naar voor België specifieke factoren. Uit Hajkova (2006) blijkt bijvoorbeeld dat de impact van arbeidsfiscaliteit op buitenlandse directe investeringen groter is dan van de (effectieve) tarieven in de vennootschapsbelasting. Hiermee kan rekening gehouden worden indien bijvoorbeeld het een bewuste beleidskeuze is om in de komende jaren voor jobcreatie van het aantrekken van buitenlandse investeringen centraal te zetten. Hiertoe is het uiteraard wel vereist dat de overheid met het totale plaatje rekening houdt. Zo argumenteerden we eerder dat modern industrieel beleid inderdaad het aantrekken van investeringen prioritair stelt (Itinera 2010). Daarvoor liggen de actiepunten echter zowel op het regionale als federale niveau. Ook beleidsopties op andere domeinen interageren dus met de gewenste belastinghervorming.

Klassiek wordt een progressief inkomensbelasting ook als een effectief risicodelend mechanisme bekeken. Bij goede inkomensevolutie betaalt men veel belastingen maar men valt minder terug bij lager inkomen omwille van de lagere belastingdruk bij lager inkomen. Als het aanmoedigen van het ondernemerschap als kerndoelstelling wordt gehanteerd dan moet bijvoorbeeld ook rekening gehouden worden met een bevinding als die van Gentry en Hubbard (2010). Zij tonen dat hoe groter het verschil is tussen de

² Een individueel land kent meestal onvoldoende datapunten om dan nog te kunnen controleren voor talloze andere bepalende factoren. Zelfs met een tijdreeks van 40 jaar, moet men immers al gauw controleren voor 10 andere variabelen waardoor er al gauw onvoldoende vrijheidsgraden overblijven om empirisch robuust te zijn.

(marginale) belastingvoet waarmee men geconfronteerd wordt als succesvol dan wel als onsuccesvol ondernemer, des te lager is de bereidheid om risico te nemen. De extra belasting bij hoge winsten is immers groter dan de belastingbesparing bij verliezen. Dit kan als een van vele redenen gezien worden om in een apart belastingsysteem te voorzien voor ondernemingsactiviteiten tegenover activiteiten in dienstverband.

Rekening houden met bedrijf – en sectorspecifieke kenmerken

Economisch is het evident dat de impact van belastingen afhangt van specifieke kenmerken zoals bijvoorbeeld de arbeidsintensiteit van het bedrijf. Onderzoek bevestigt dat met name sociale zekerheidsbijdragen sterk negatieve invloed uitoefenen op arbeidsintensieve sectoren. In landen met centrale of sectorale loononderhandeling (zoals België) blijkt dit nog versterkt te worden. In deze landen wordt een hogere sociale zekerheidsbijdrage immers typisch minder afgewenteld op een lager loon.

De belastingen voeten aan de top van de inkomstenbelasting blijken sterkere impact te hebben op sectoren met een hoge turbulentie van nieuwe creatie maar ook snel verdwijnen van bestaande bedrijven. Dit zijn typisch bedrijven die meer risicovol zijn en vaker nog met bedrijfsleiders die vallen onder de personenbelasting.

Vennootschapsbelasting

Hoge vennootschapsbelastingen remmen de investeringen af aangezien ze de kapitaalkost verhogen (Djankov, et al., 2010). Bovendien wordt in de literatuur gerapporteerd dat ze het economisch proces verstoren door middelen te verdringen naar minder productieve sectoren wat de (totale) productiviteit van de economie in gevaar brengt (Boersch-Sapan, 1998).

Extreem nadelig zijn erg complexe belastingsystemen omdat ze niet alleen grote kosten genereren voor de administratieve behandeling ervan door bedrijven maar ook voor de overheid. Middelen die beter gebruikt kunnen worden voor productieve activiteiten waardoor een opportuniteitskost ontstaat in gemiste productiviteit en efficiëntie. Vooral voor innovatieve en vaak risicovolle bedrijven is het erg afremmend om een belangrijke kloof te hebben tussen voor en na belasting. In de mate dat ze buitenlandse investeringen afremmen, verhinderen ze de vandaag zo vitaal belangrijke technologietransfer naar de lokale bedrijven.

Gezien de problematiek van ons land om bedrijven te laten doorgroeien tot een grotere omvang, is het belangrijk te weten dat net voor bedrijven die in de race zitten naar technologische excellentie vennootschapsbelastingen extra negatief inwerken. Dergelijke bedrijven hangen vaak extra af van zelffinanciering om hun groei te voeden.

Specifieke conclusies voor België

Resultaten uit internationale (panel data) studies moeten bekeken worden als een vorm van gemiddeld effect dat verwacht kan worden van bepaalde belastingswijzigingen. We hebben er al op gewezen dat een belastinghervorming afgestemd moet worden met de bredere beleidsopties die beleidsmakers overwegen. Hier zal uiteraard ook specifiek rekening gehouden moeten worden met de uitgangspositie van een land. Uit de internationale literatuur komt als boodschap dat vooral de vennootschapsbelasting erg schadelijk kan zijn voor economische ontwikkeling. Pas daarna komt de belasting op arbeid. Voor ons is het echter geen optie om een verlaging van de belasting op arbeid als minder prioritair te beschouwen. Dit heeft niet alleen te maken met de reeds vermelde bevinding dat voor ons land het aantrekken van buitenlandse investeringen belangrijker is gezien de kleine schaal van ons land. Ook moeten we uiteraard rekening houden met de startpositie waarbij België vooral op het vlak van de lasten op arbeid zwaar uit de band springt.

1. Uit onderzoek zoals Kneller (1999) blijkt alvast dat een recurrente belasting op onroerend goed als het minst schadelijk voor economische groei wordt bevonden. De vaststelling is al talloze malen gemaakt dat de wijze waarop overheden vandaag het bezit van een eigen huis stimuleren zelfs negatieve effecten oplevert. De regionalisering van het beleid rond de woningaftrek zodat dit door de regionale overheden samen met registratierechten herbekeken kan worden, moet dan ook als een belangrijke opportuniteit beschouwd worden.
2. De niet-recurrente belasting op vastgoed moeten immers ernstig onderzocht worden in de mate dat ze de mobiliteit van arbeid belemmeren. Warwick-professor A. Oswald publiceert al jaren resultaten dat de immobiliteit op de residentiële woningmarkt een belangrijke rol speelt in het verklaren van de werkloosheid. In elk geval komt als aanbeveling naar boven dat recurrente eigendomsbelastingen ver te verkiezen zijn boven niet-recurrente belastingen op eigendom.
3. Consumptiebelastingen hebben een veel minder groei-afremmend effect dan inkomensbelastingen.
4. De meest cruciale factoren voor groei in de huidige context vormen nieuwe investeringen. Daarom dient elke wijziging aan de vennootschapsbelasting met extreme zorg bekeken te worden.

Vaak gaat er heel veel energie verloren in het discuten van eerder marginale aanpassingen aan het belastingsysteem. Eén van de meest elegante bevindingen uit de theoretische economie is misschien wel het pleidooi van Henry George in de tweede helft van de 19de eeuw dat een belasting op onbewerkte grond het meest efficiënte belastinginstrument is. De waarde van zo'n stuk land, betoogde hij, steeg ook voornamelijk door investeringen van de gemeenschap (riolering, stratenaanleg...) dus zou het erg gepast zijn om publieke uitgaven vooral op deze basis te financieren. Decennialang

hebben economen nieuwe onderzoeksresultaten aangeleverd die zijn intuïtie bevestigen alleen is er vandaag nog heel weinig onbewerkt land om het huidige overheidsslag uit te financieren. Dat is ook van de redenen waarom een verschuiving van een belasting op inkomen naar consumptie zo centraal staat in de economische discussie. Het is immers al vaak bewezen dat bijvoorbeeld de BTW één van de meest efficiënte belastingvormen is met de mogelijkheid van een erg brede basis.

Voorstel 3: Een budgettair verantwoorde belastinghervorming die arbeid bevrijdt

Itinera stelt dat een belastinghervorming budgettair realistisch dient te zijn. Bovendien zijn er zinvolle hervormingen denkbaar die ook enigszins neutraal zijn op het vlak van herverdeling. We pleiten voor slimme aanpassingen van de fiscale behandeling van vermogenscomponenten. Gezien de moeilijkheid op het vlak van risicokapitaal lijkt het ons belangrijk dat in de huidige context het spaarboekje niet bevoordeeld wordt tegenover andere beleggingen die een directe rol kunnen spelen in het financieren van onze bedrijven. Het belasten van meerwaarde die binnen het jaar wordt gerealiseerd, kan onderdeel vormen van een coherente visie op een duurzamere kapitaalvorming.

Inzake het belasten van onroerend vermogen bepleiten we aanpassing van de kadastrale inkomens aan de realiteit. Gezien de problematiek van de betaalbaarheid van de woningen, moet vooral gezorgd worden voor het aanmoedigen van nieuw aanbod. Het Itinera Institute stelt voor om de woonbonus voor bestaande woningen geleidelijk aan af te bouwen. De middelen kunnen minstens gedeeltelijk heraanwend worden voor een BTW-verlaging op de bouwkost, en dit zowel voor eigenaars- bewoners als voor investeerders-verhuurders.

Fiscale hervormingen voorgesteld door partijen

Onze personenbelasting kent een belangrijke graad van progressiviteit. De vergelijking met Nederland, Duitsland en Frankrijk toont dat de tarieven bij redelijk beperkte bedragen al flink hoger liggen in ons land dan in de buurlanden (zie verder grafiek 8). Verschillende politieke partijen hebben ondertussen allerlei voorstellen gelanceerd. Wat daarbij vooral in het oog springt is de hoge kostprijs van de voorgestelde hervormingen oplopend tot vele miljarden euro. En dit in tijden dat we niet alleen het begrotingstekort moeten terugdringen maar ook de vergrijzing financieren zodat er de komende jaren nog een budgettaire inspanning van tientallen miljarden nodig is.

Opmerkelijk is niet alleen de **vaagheid omtrent de financiering**, maar ook de ingrijpende effecten van sommige voorstellen op de herverdeling. Het is uiteraard de primaat van de politiek om specifieke opvattingen over de herverdeling van een fiscaal stelsel te koesteren. Zo stellen sommigen bijvoorbeeld een zogenaamde vlaktaks voor. Zonder belastingvrij minimum leidt dit echter tot verliezen van 20% voor de armste gezinnen. Bij een belastingvrije som op het huidige niveau is een tarief van minimaal 35% nodig. Electorale verschuivingen kunnen dus aanleiding geven tot een wijzigende herverdelingsopdracht van het belastingstelsel.

Economisch is het echter mogelijk om ook zinvolle maatregelen te nemen die meer efficiëntie opleveren zonder dat ze per se de **herverdeling** ondergraven.

Ten slotte valt op dat door de aard van de voorgestelde hervormingen, de laagste inkomens wat vergeten worden. Dat de gezinnen in het eerste deciel en bij uitbreiding in de laagste decielen in de voorstellen erg weinig winnen, heeft uiteraard te maken met het feit dat ze sowieso geen belastingen betalen. De voorstellen van de politieke partijen kunnen misschien vooral een aanzet om na te denken hoe hiervoor een oplossing gevonden kan worden.

Dit sluit immers aan bij het aloude concept van een negatieve inkomensbelasting waarvoor in het verleden slechts mondjesmaat interesse was in ons land. In dergelijk stelsel kan belastingdienst inkomen uitkeren. Hierdoor zou de stap van werkloosheid naar werken slechts gedeeltelijk leiden tot een minder gunstige fiscale situatie, waardoor de incentive om te gaan werken groter wordt. Dit wordt bevestigd door de cijfers van hoge (marginale) belastingsdruk op net de lage lonen. Voor economen heeft dit een belangrijke aantrekkingskracht omdat hierdoor de overheid vrijheidsgraden krijgt om de belastingdruk voor de allerlaagste inkomens gericht te verlagen zonder dat dit economische verstoringen in hun oplevert en zonder dat dit grotere bureaucratie veroorzaakt. Deze voordelen materialiseren zich echter vooral als het systeem in de plaats komt van veel van bestaande regels.

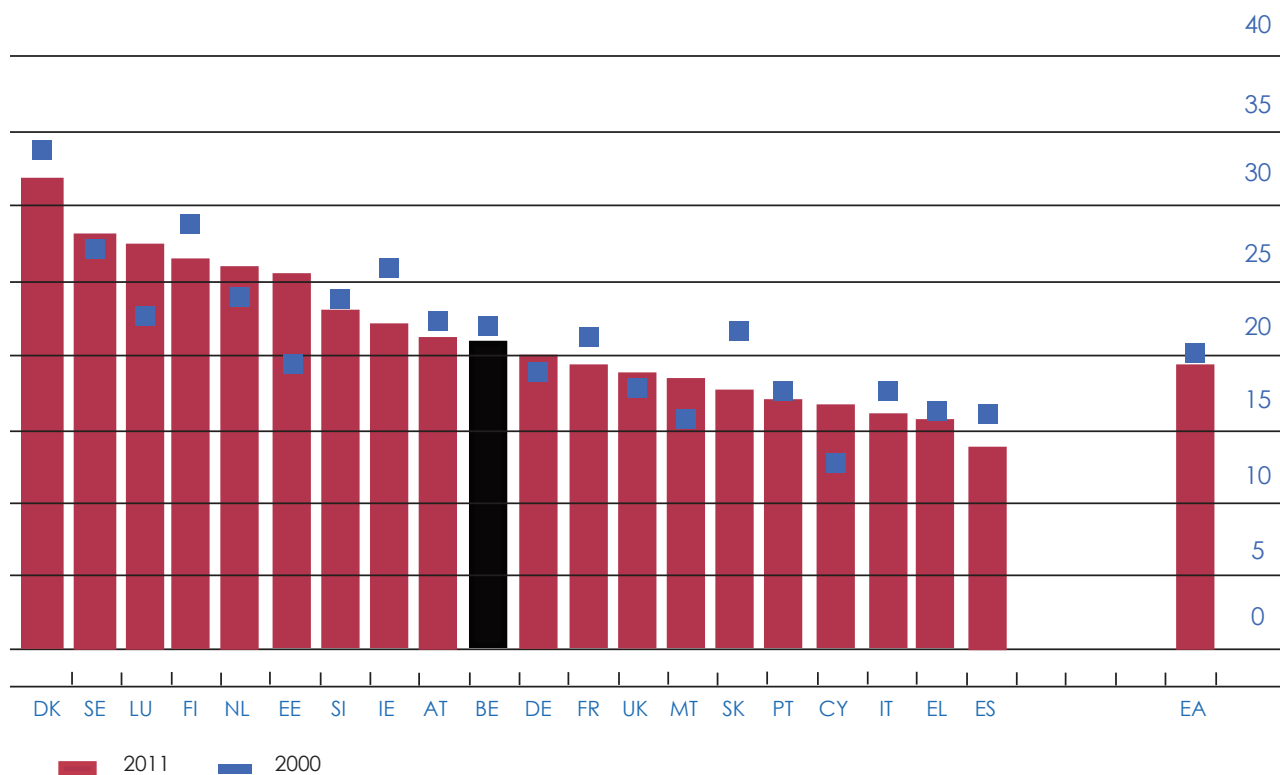
Alternatieve pistes: budgettaire neutrale hervormingen met beperkte impact op vlak van herverdeling

Concreet voorstel verschuiving belasting naar consumptie

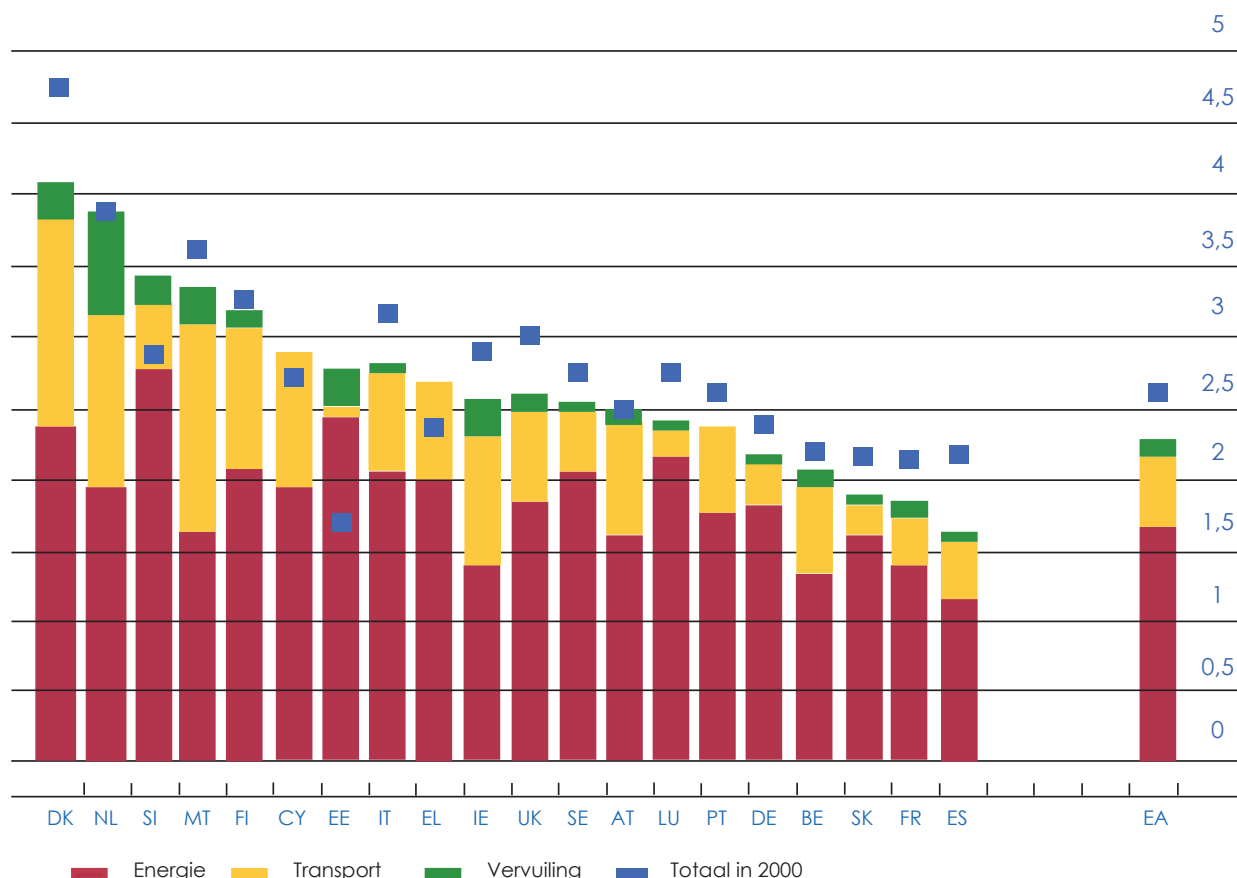
In de mate dat de belastingen op arbeid verlaagd worden met hetzelfde bedrag dat de lasten op consumptie stijgen, nemen de totale belastingen op de burgers niet toe. Eerder wierpen we een licht op de literatuur dat consumptiebelastingen minder zwaar op de economische ontwikkeling wegen als inkomensbelastingen. Wat niet uit het oog verloren mag worden is dat een belasting op arbeid enkel de binnenlandse economische activiteit penaliseert terwijl een consumptiebelasting alle goederen op dezelfde manier treft, ongeacht hun geografische oorsprong.

Op het vlak van de consumptie hanteren we ter illustratie een scenario met een verhoging van het BTW-tarief met 2 procentpunt. Op het vlak van milieuheffingen waaronder energie, transport en vervuiling valt een oefening met 1% van het BBP ook zeker te overwegen.

Grafiek 9: Impliciete belasting op consumptie (%)



Grafiek 10: Milieueffingen (% bbp)



Dat deze verschuiving efficiëntiebatens genereert, wijst de literatuur eerder vermeld aan. De vraag die mensen stellen, is in hoeverre deze verschuiving niet echter geen te hoge kostprijs op het vlak van de billijkheid met zich meebrengt. Indien de extra economische groei die deze maatregel zou opleveren, vooral in armoedebestrijding en sociaal beleid geïnvesteerd wordt, dan is het sowieso kort door de bocht om enkel te kijken naar statistische “koopkrachtplaatjes”.

We maakten gebruik van de microsimulatietool Mefisto om enkele pistes te verkennen. Decoster en Spiritus (2012) stellen dat een BTW-verhoging van 21% naar 22%, gecombineerd met een verhoging van het BTW-tarief van 12% naar 15% en een verlaging van de tarieven op elektriciteit en gas naar 15% “bezwaarlijk asociaal genoemd (kan) worden”. Dit leidt voor de 10% mensen die het minste consumeren immers een extra belasting op van 6 euro per maand en voor de 10% mensen die het meeste consumeren een extra belasting op van 25 euro per maand.

De verlaging op energie door de regering beslist gaat zelfs verder tot 6%, dus dan geldt die conclusie a fortiori waardoor een verhoging van de BTW van 21 naar 22% en van 12 naar 15% door de volgende regering zeker beslist mag worden. De budgettaire baat van die verhogingen bedraagt 688 miljoen euro. Wel zou hierdoor de consumptieprijsindex toenemen. Ofwel leidt dit tot een indexering van de lonen waardoor onze competitiviteit echter nadeel ondervindt. Dit is nu net één van de randvoorwaarden waar een belastinghervorming extreem gevoelig voor moet zijn gezien de verslechtering van de handelsbalans. Ofwel houdt men deze aanpassing uit de index maar dan kan de sociale impact groter zijn.

Dus de conclusie van de oefening tot nu is, dat een verhoging van de BTW niet zozeer een schrijnend sociaal probleem hoeft te veroorzaken maar ongewenste effecten op onze competitiviteit oplevert.

Indien echter de budgettaire baten van een BTW-verhoging echter gebruikt worden voor een verlaging van de sociale lasten op arbeid dan spelen deze ongewenste effecten niet. Met name simuleerden we een verlaging van de sociale lasten op arbeid met 5,23 miljard die budgettair geneutraliseerd wordt met een verhoging van de BTW met twee procentpunten.

Het eerste deciel verliest 23 euro per maand en het tiende deciel wint 49 euro per maand. Decoster en Spiritus (2012) minimaliseerden de bezorgdheid omtrent de regressieve impact van de door hun gesimuleerde BTW-verhogingen. Indien een regering uit zorg voor onze competitiviteit echter zou besluiten tot het niet-indexeren van de lonen ter hoogte van de BTW-verhoging zal de sociale impact misschien voor sommigen wel een zorg worden. Zoals we reeds eerder beklemtoonden, is het zaak om een fiscale hervorming in zijn geheel te beoordelen. Er kunnen maatregelen overwogen worden die de herverdelende capaciteit van het fiscaal stelsel op peil houden. Een verhoging van het hoogste tarief in de personenbelasting van 50 naar 51% voor de belastingstranche vanaf 36300 euro zou bijvoorbeeld naar schatting de ongelijkheid gemeten door de Gini-coëfficiënt met 0,07 procentpunt terugbrengen.

Reduceer uitholling BTW-stelsel

Onderzoek toont aan dat het Belgisch BTW-stelsel uitgehold wordt door allerlei vrijstellingen en uitzonderingsregimes. Niet alleen maakt dit een stelsel dat principieel eenvoudig is, complex, bovendien zorgt dit voor gemiste belastingontvangst van maar liefst 2,8 miljard euro (Reckon, 2009).

Als we het BTW-tarief van 12% zouden verhogen tot 21% zou dit de begrotingsontvangsten doen toenemen met 444 miljoen euro. De herverdeling gemeten door de Gini-coëfficiënt zou nauwelijks veranderen (en zelfs overeenkomen met een afname van de ongelijkheid

op die manier gemeten). Met deze opbrengst zou de persoonlijke bijdragevoet voor sociale zekerheid teruggebracht kunnen worden met 0,65 procentpunt. De combinatie van de twee maatregelen zou de herverdeling niet noemenswaardig beïnvloeden (maximale wijziging positie van een deciel met 2 euro per maand). We hebben dus een voorbeeld van een verschuiving van lasten op arbeid naar consumptie door een combinatie die ook het BTW-stelsel eenvoudiger maakt en slechts een minimale impact heeft op de graad van progressiviteit van het belastingstelsel.

Een radicalere variant is nu vrijgestelde consumptie belasten aan 6% en het verhogen van het BTW-tarief van 6% naar 12% en dat van 12 tot 21%. Met de opgehaalde 4,05 miljard zou de sociale bijdragevoet gehalveerd kunnen worden. Deze combinatie leidt wel tot een verslechtering van de Ginicöefficiënt met 0,57 procentpunt. Dit komt echter overeen met een verlies voor de laagste twee decielen met 40 euro op maandbasis. Dit treft hen (maar dus eerder in geringe mate) omdat ze nauwelijks baat hebben bij lagere sociale bijdragen gezien hun inactiviteitsgraad.

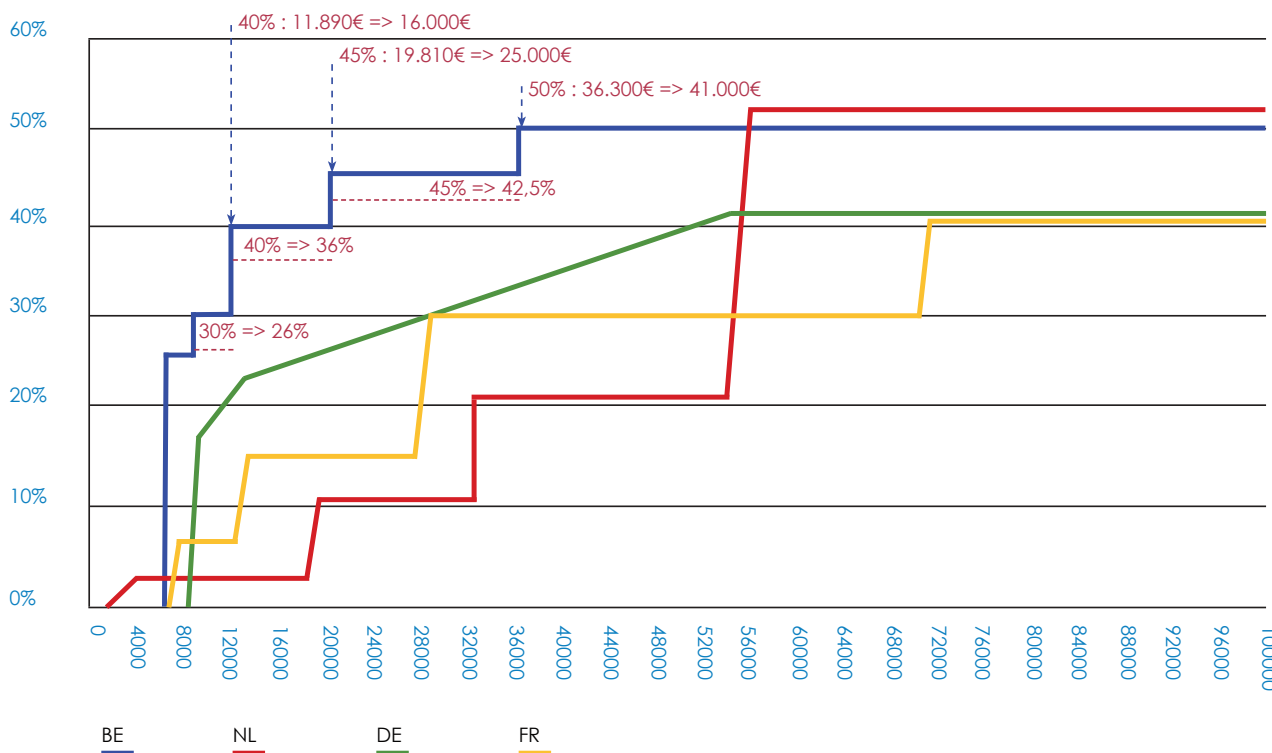
Meer geleidelijke stijging tarieven personenbelasting

Het politieke debat illustreert dat er nogal wat onvrede is in de mate dat de tarieven in de Belgische personenbelasting zo snel en fors stijgen bij redelijke beperkte lonen.

Een beleids optie zou kunnen zijn om het huidige tarief van 30% te reduceren tot 26%, dat van 40 tot 36% en dat van 45 tot 42.5% en dit te financieren met een verhoging van de BTW met twee procentpunt. Het eerste deciel verliest hierbij 25 euro (1,6% van het equivalent inkomen) en het tiende deciel wint 39 euro (+0.36%).

Grafiek 8: Schema's personenbelasting in België en buurlanden

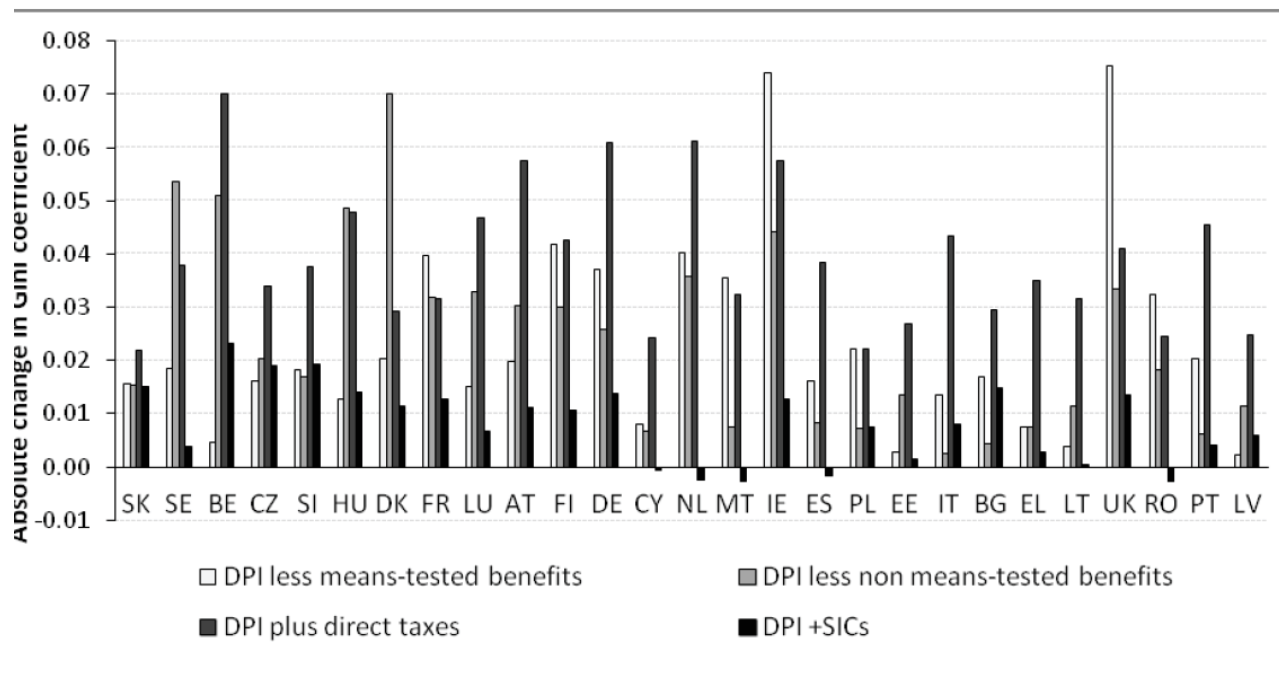
Marginale belastingsvoet volgens inkomen



Een alternatief is om de barema's op te schuiven zodat burgers niet zo snel meer in de hogere tarieven terecht komen (zie grafiek 8). Een BTW-verhoging met twee procentpunt volstaat om het tarief van 40% pas te laten ingaan vanaf een inkomen vanaf 16.000 euro (i.p.v. 11.890 euro), dat van 45% pas bij een inkomen vanaf 25.000 euro (i.p.v. 19.810 euro) en dat van 50% pas vanaf 41.000 euro (i.p.v. 36.300 euro). De impact op de herverdeling van de personenbelasting blijft ook hier beperkt. Het eerste deciel verliest hierbij 25 euro (1,6% van het equivalent inkomen) en het tiende deciel wint 39 euro (+0.36%).

Inzetten op versterken van het economisch weefsel kan zonder budgettaire aderlating voor de openbare financiën. Voorgaande pistes tonen aan dat er ook hervormingen mogelijk zijn zonder zware sociale kostprijs. Zeker als in acht genomen wordt dat ons land zoals onderstaande tabel aantoont vandaag één van de meest herverdelende personenbelastingen kent.

Tabel 4: België: de meest herverdelende directe belasting



Bron: Jara, H. & Alberto Tumino, 2013

Slimme aanpassingen van fiscale behandeling vermogen

Ondertussen is de regering Di Rupo er niet uitgeraakt om de belastingvrijstelling die bestaat voor de eerste 1880 euro aan rente op een spaarboekje uit te breiden naar andere langetermijn beleggingen. Gezien de moeilijkheid op het vlak van risicokapitaal lijkt het ons inderdaad belangrijk dat in de huidige context het spaarboekje niet bevoordeeld wordt tegenover andere beleggingen die een directe rol kunnen spelen in het financieren van onze bedrijven (Itinera 2014).

Niet alleen belastingtechnisch maar ook gezien de geringe appetijt voor risicokapitaal bij Belgische inwoners, is de **fiscale vrijstelling voor het spaarboekje** echt niet meer van deze tijd. Ook de Nationale Bank heeft reeds meermalen aangedrongen om hier een einde aan te maken. De Belgen beseffen onvoldoende dat de echte veiligheid niet zit in een depositogarantie die ze als belastingbetaler zelf dragen maar in een gezonde economie.

Uit onderzoek komt naar voren dat het belasten van onroerend vermogen een van de minder nefaste wijzen is van fiscaliteit. We bespreken verder nog de hypothecaire aftrek maar wat de onroerende voorheffing betreft, is het werkelijk onheus dat de **kadastrale inkomens** nog steeds feitelijk gebaseerd zijn op ramingen van 1975 (met indexering sinds

1991). Ook daarvoor is er discussie tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus nodig. Het Federale departement financiën heeft immers weinig neiging om zelf hierin initiatieven te nemen aangezien de opbrengsten ten goede komen van de regio's. Gezien de problematiek van de betaalbaarheid van de woningen, moet vooral gezorgd worden voor het aanmoedigen van nieuw aanbod. Dit gebeurt echter niet met de huidige fiscale behandeling, integendeel. Het Itinera Institute stelt voor om de woonbonus voor bestaande woningen geleidelijk aan af te bouwen. Itinera stelt voor om de woonbonus voor nieuwbouw te vervangen door een BTW-verlaging op de eerste schijf van € 150.000 van de bouwkost, en dit zowel voor eigenaars- bewoners als voor investeerders-verhuurders.

Het ter beschikking stellen van risicokapitaal is één van de cruciale aandachtspunten gezien de financieringsproblematiek van bedrijven voor ons land (Itinera 2014). De waan van de korte termijn is een majeur probleem voor de moderne economie en dat is bevreemdend. Willen gezinnen immers geen zekerheid dat met hun pensioenbijdragen ook later effectief pensioenen uitbetaald zullen worden? Willen vermogensbeheerders vooral niet aan die verwachting voldoen? Toch stellen sommigen hen dat ze onder druk staan van korte termijn verwachtingen op de financiële markten. Dat de gemiddelde bewaarduur van een aandeel in een portefeuille vaak lager ligt dan 1 jaar is een teken aan de wand. Het belasten van **meerwaarde** die **binnen het jaar** wordt gerealiseerd, kan onderdeel vormen van een coherente visie op een duurzamere kapitaalvorming.

Er is veel interesse voor de Nederlandse vermogensrendementsheffing maar we benadrukken nogmaals dat ons land zowat tweemaal zoveel inkomsten haalt uit vermogen dat onze Noorderburen. Bovendien is het economisch nefast om een zogenaamd fictief rendement te belasten. Veel minder verstorend is een belasting te stellen op een zogenaamde excessief rendement. Het Nederlandse systeem doet dus net het tegenovergestelde wat economisch aanbevelingswaard is.

Voorstel 4: Verfijn het Belgisch stelsel van vennootschapsbelasting met voldoende realisme en creëer de juiste prikkels voor innovatie

Zowel voor de werkgelegenheid als de toegevoegde waarde wegen zowel KMO's als grote ondernemingen zwaar door. Het opstarten van nieuwe ondernemingen en doorgroeien van KMO's is extreem belangrijk om het economisch weefsel te vernieuwen. Evengoed is een stabiel fiscaal beleid essentieel opdat grote ondernemingen erin slagen de werkgelegenheid te behouden of nieuwe activiteiten naar België te trekken. Een stelsel als de notionele intrestaftrek heeft echter enkel zin als men het consequent blijft toepassen. Via allerlei budgettaire besparingsoperaties is ondertussen immers de logica uit het systeem aan het geraken in de zin dat schuldfinanciering opnieuw aantrekkelijker wordt. Ofwel bewaart men de consistentie van de maatregel, ofwel heeft het geen zin en moet het alternatief van een tariefverlaging verkozen worden. Op het vlak van de fiscaliteit inzake innovatie dient de best practice verankerd te worden maar om ontsparingen te voorkomen dient de toets op werkelijke onderzoeksinspanningen ernstig genomen te worden.

Hou rekening met de realiteit op het terrein

Een fiscaal stelsel op een bepaald ogenblik is niet meer willekeurig tot stand gekomen. Inherent bevat het talloze evenwichten die moeizaam tot stand zijn gekomen. Dit is geen pleidooi voor de status quo maar wel voor realiteitszin. Het is evident dat elke sector vooral de eigen zaak bepleit. Wat is de realiteit vandaag de dag? Op het vlak van de

Tabel 5: Indeling van de Belgische ondernemingen (% totaal)

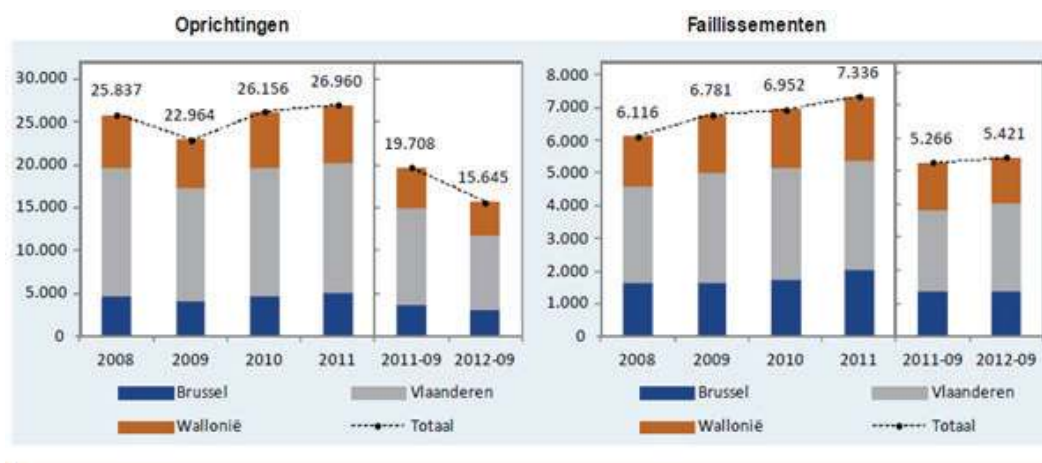
	Aantal ondernemingen	Werkgelegenheid	Toegevoegde waarde
Naar grootte (gemiddelde 1995-2005)			
Kleine	97,4	39,3	31,6
Middelgrote	2,0	19,2	17,9
Grote	0,6	41,5	50,5

Bron: NBB, Balanscentrale

werkgelegenheid tekenen kleine en grote ondernemingen voor een bijna even groot aandeel op. Op het vlak van de toegevoegde waarde wegen de grote ondernemingen net iets meer door:

De omvang van de ondernemingen is iets wat ook onderhevig is aan een zekere pendelbeweging. In de jaren 50 en 60 van vorige eeuw regeerde de idee van "big is beautiful". Tijdens de jaren 70 kwamen echter velen van een kale reis terug. Tal van grote ondernemingen gingen over tot massale afdankingen. Bovenstaande cijfers tonen dat voor een kleine economie zoals de onze zowel grote als kleine ondernemingen onontbeerlijk zijn. Als prioriteiten zouden we de creatie van nieuwe ondernemingen in de huidige context en innovatie centraal willen plaatsen. De crisis heeft een belangrijke impact gehad op het aantal oprichtingen van ondernemingen.

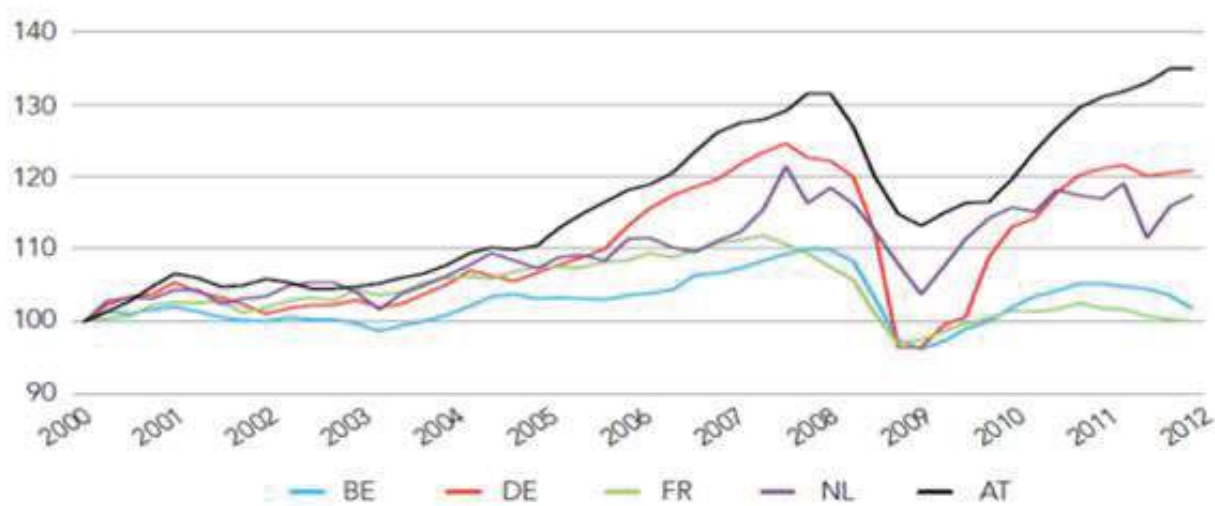
Grafiek 11: Aantal oprichtingen en faillissementen per regio



Bron: NBB

Vergelijking met de buurlanden toont dat de industrie zwaar getroffen werd waar een groot stuk van de innovatie gebeurt.

Grafiek 12: Verloop van de toegevoegde waarde in de industrie (2000Q1=100)

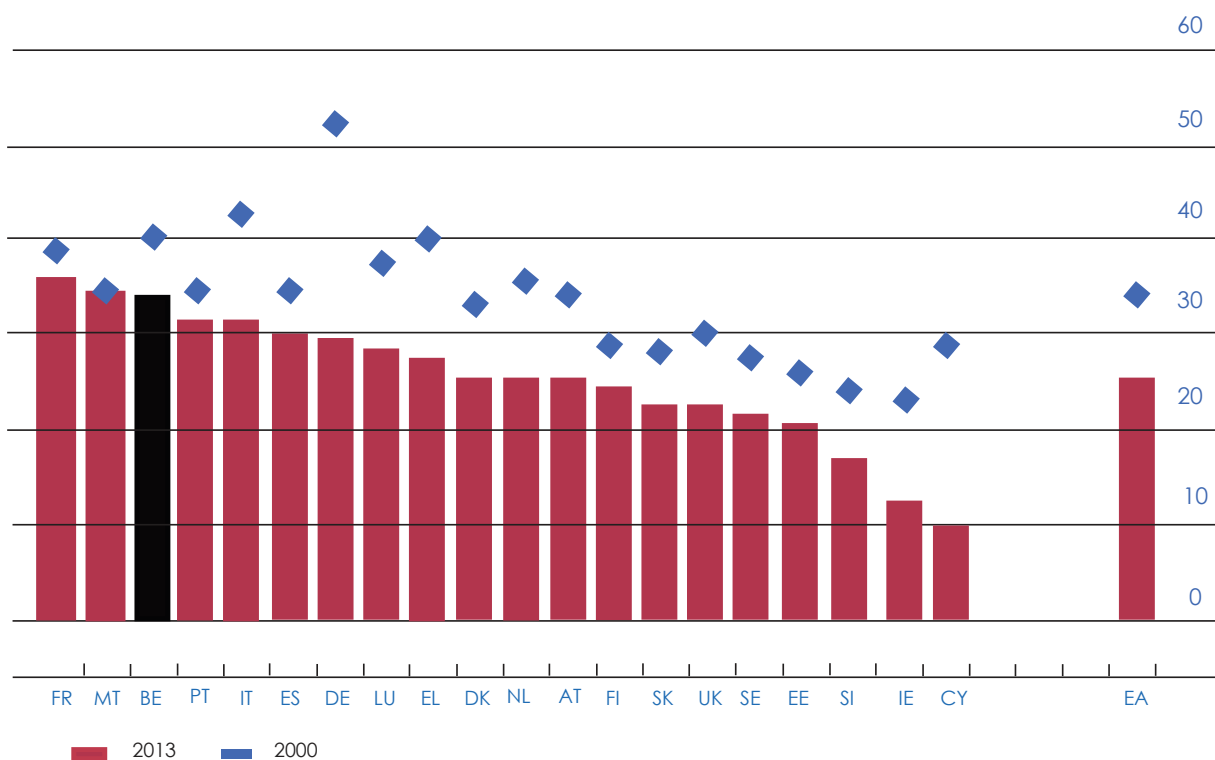


Bron: Eurostat

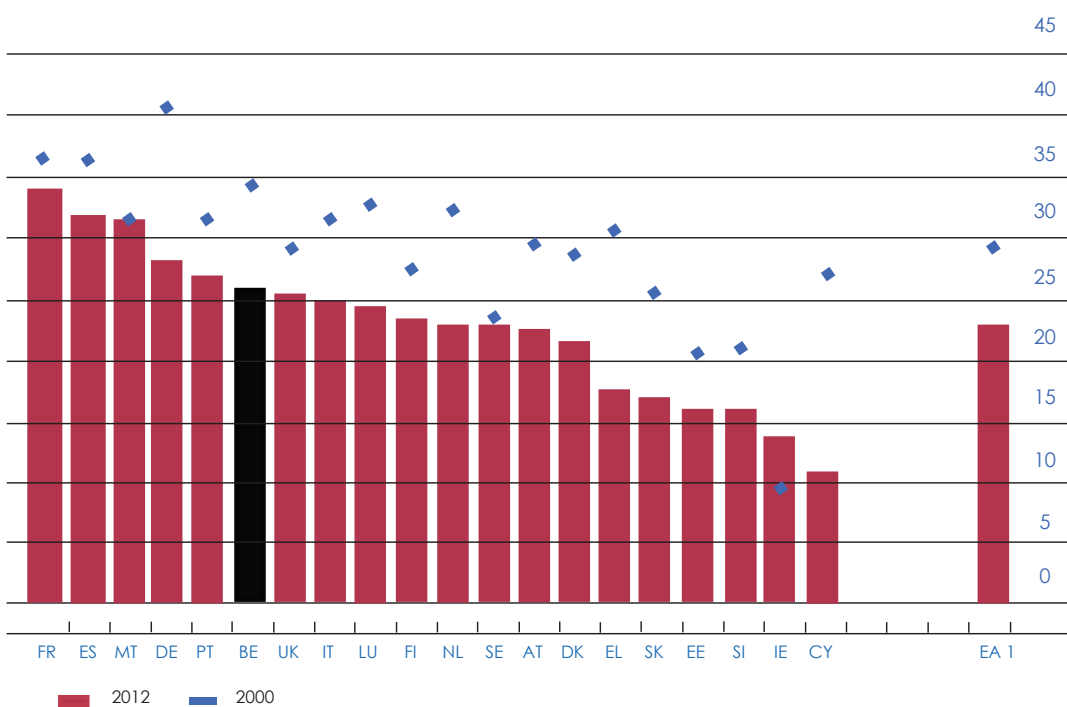
De realiteit op het terrein

Doordat landen elkaar de loef probeerden af te steken door het aanbieden van lagere tarieven aan bedrijven, was er een zekere race to the bottom zichtbaar op het vlak van de nominale tarieven. Het was echter niet zo dat dit tot significant lagere belastingsinkomsten leidde. Wel stellen we een belangrijke cyclische component vast waarbij de crisis tot lagere inkomsten voor de bedrijven leidden en dus ook lagere belastingsinkomsten daaruit.

Grafiek 13: Tarieven vennootschapsbelasting (%)



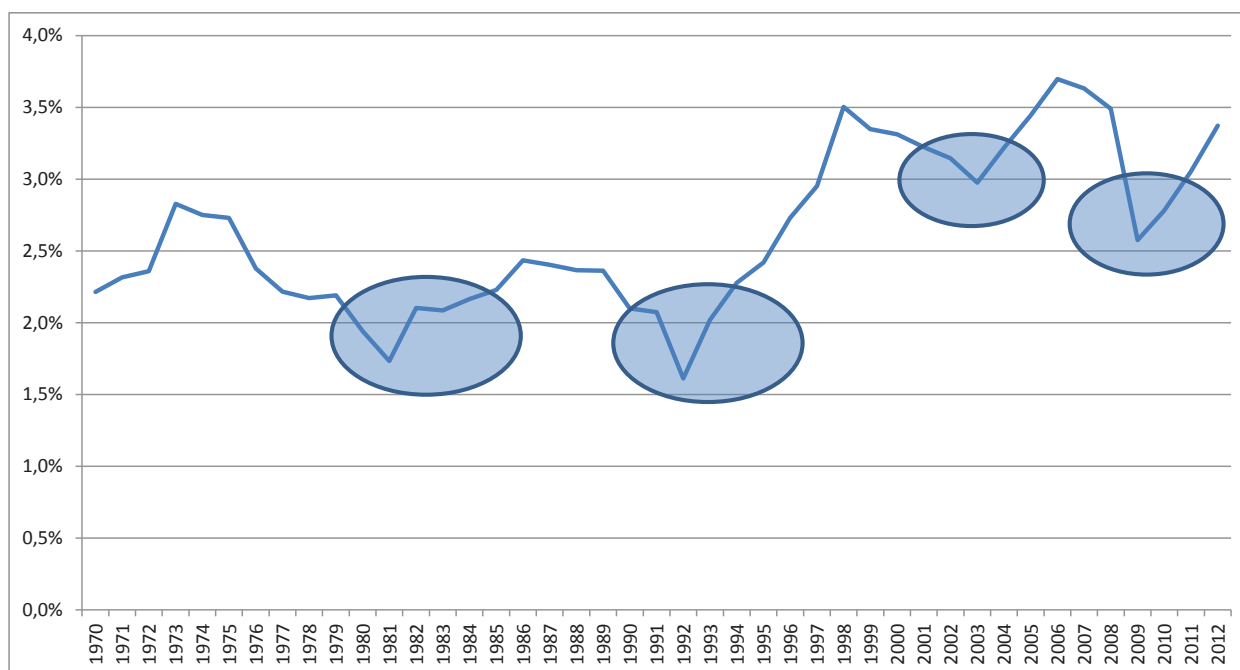
Grafiek 14: Effectief belastingtarief voor niet-financiële sector



Berekeningen inzake de effectieve belastingstarieven doorheen de tijd moeten met de nodige omzichtigheid geïnterpreteerd worden. Een eerlijk debat over de vennootschapsbelasting baseert zich op een aparte analyse van de belastingsinkomsten. Het is perfect mogelijk dat tegelijkertijd de inkomsten uit de vennootschapsbelasting op peil blijven of zelfs stijgen terwijl de zogenaamde effectieve belastingsvoeten dalen. De belastbare basis kan immers omwille van talloze factoren gestegen zijn. Dit kan bijvoorbeeld te maken hebben met de oprichting van een vennootschap door heel wat zelfstandigen. Een regimeverandering zoals de notionele intrestaftrek kan bijvoorbeeld ook heel wat nieuwe belastingsgrondslag aangetrokken hebben die reeds elders belast werd.

Als tegelijkertijd echter de inkomsten voor de overheid op peil zijn gebleven, dan is het niet altijd correct te concluderen dat lagere effectieve tarieven ook "een gat in de staatskas" hebben geslagen. Onderstaande grafiek toont de mate waarin belastingen betaald door vennootschappen samenhangen met de economische context. Tijdens elke crisis was er een diepe terugval en nooit meer dan in 2009. In absolute termen lagen de betaalde belastingen door vennootschappen in 2012 echter opnieuw hoger dan voor de crisis. We weten allemaal hoezeer de gevolgen van de crisis nog wegen op de economie. Weinigen hadden gedacht dat de belastingen opnieuw op 3,4% van het bbp zouden liggen in 2012, een niveau dat bij de hoogste pieken uit de voorbije 40 jaren evenaart.

Grafiek 15: Belastingen betaald door vennootschappen sinds 1970 (% bbp)



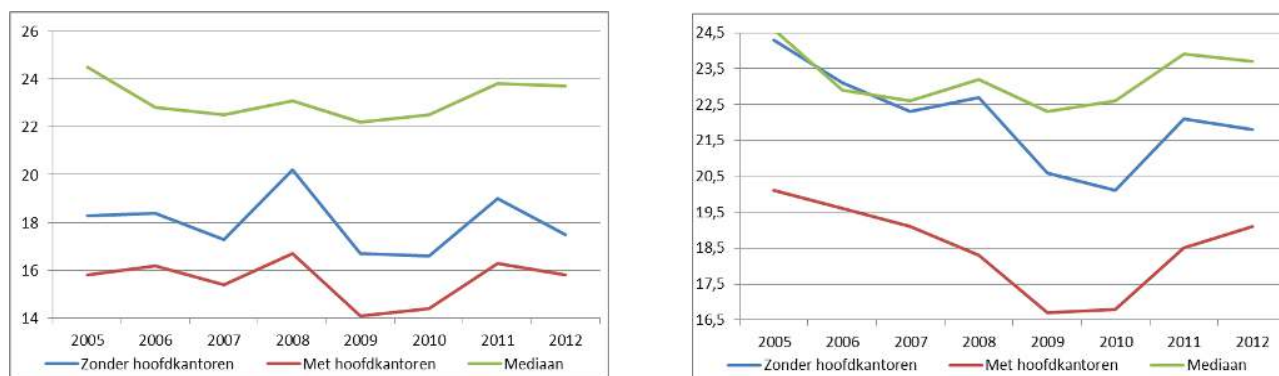
Bron: NBB

Iets anders is de discussie omtrent de verschillen in belastingsdruk tussen verschillende types ondernemingen. Zogauw we naar een maatstaf willen gaan van belastingsdruk tegenover een economisch relevant begrepen inkomensbasis zijn er tal van methodologische fitnesses die de zaken compliceren. Onderstaande tabel toont een oefening gemaakt door de Nationale Bank op basis van verschillende maatstaven. Zo zijn de cijfers van Eurostat gebaseerd op de Nationale Rekeningen waardoor ze ook de financiële vennootschappen meenemen. Er worden twee methodes gehanteerd op het vlak van het rekening houden met meer/minderwaarden en waardeverminderingen.

Het impliciet tarief zo berekend kende de belangrijkste daling tussen 2000 en 2006 (maar herinner opnieuw de toename van de inkomsten voor de overheid met 50% over die periode). Het mediane tarief nam volgens de eerste methode voor de meerwaarden zelfs toe sinds de introductie van de notionele intrest in 2005/6. Volgens de tweede methode kende het impliciete tarief een daling tot de crisis met een herstel erna.

Deze analyse toont afgezien van de de dip tijdens het dieptepunt van de crisis, het impliciet belastingtarief over die periode in 2012 ongeveer hetzelfde niveau behouden heeft

Grafiek 16: Impliciet belastingtarief van de niet-financiële vennootschappen volgens twee methoden:



Bron: NBB

als in 2006. Het beeld ligt licht enigszins anders indien de zogenaamde hoofdkantoren opgenomen worden. Die laatste hadden voordien ook al een specifiek belastingsregime via de techniek van coördinatiecentra. De grootste daling doet zich echter voor als de berekening gemaakt wordt inclusief de financiële vennootschappen. Dit kan enerzijds aan de grote verliezen tijdens de crisis liggen bij een aantal banken. Anderzijds is het ook mogelijk dat de notionele intrestaftrek met name voor hen een specifieke impact heeft gehad.

Hierboven voerden we reeds een pleidooi voor intense en permanente politieke druk voor internationale afspraken zodat een einde wordt gemaakt aan de mogelijkheid van extreme belastingsshopping. Anderzijds gaf de macroliteratuur aan dat als de doelstelling economische groei is, verhogingen van de vennootschapsbelasting af te raden valt. Er is wel degelijk evidentie dat het regime van de notionele intrestaftrek de kapitaalstructuur van onze bedrijven versterkt heeft (Panier, et al 2012). Gezien de beschikbaarheid van risicokapitaal voor de bedrijven één van de belangrijke pijnpunten in ons land is, is dit niet onbelangrijk (Itinera, 2014). De analyse hierboven gaf aan dat de introductie van de notionele intrestaftrek "geen gat in de staatskas geslagen heeft", zoals wel eens gesteld wordt. Merken we ook op dat er een dermate lage rentevoet wordt gehanteerd voor de intrestaftrek dat er nog steeds een netto voordeel resulteert voor schuldfinanciering.

Onderzoek zoals dat van Mooij en Ederveen (2008) en Djankov et al (2010) gaf aan dat voor de crisis bedrijven wel degelijk erg gevoelig zijn voor internationale verschillen in vennootschapsbelasting. We toonden aan dat grote ondernemingen op het vlak van tewerkstelling en toegevoegde waarde even belangrijk zijn als kleinere ondernemingen. Het regime van notionele intresten als een toepassing van het zogenaamde Allowance for Corporate Equity (ACE)-regime probeert te corrigeren dat schulden voor bedrijven aantrekkelijker zijn dan eigen vermogen. Het kan geparafraseerd worden als het behandelen van eigen vermogen als schuld. Het alternatief is uiteraard het omgekeerde. Namelijk het afschaffen van de aftrek op rentebetalingen op schulden waardoor eigen vermogen en schuld ook fiscaal equivalent worden. De reden waarom de notionele intrestaftrek wellicht verkozen werd, is omdat gevreesd werd dat het afschaffen van de rente-aftrek tot een belastingverhoging zou leiden.

Het afschaffen van een belastingaftrek, dus ook deze, kan echter perfect gecombineerd worden met een verlaging van het tarief. In die zin is het niet meer dan een voorbeeld van een verbreding van de belastingsbasis gecombineerd met een lager tarief. In de literatuur over vennootschapsbelasting spreken we over Comprehensive Business Income Tax (CBIT).

Gezien de opbrengst vanuit de vennootschapsbelasting voor de Belgische openbare financiën zoals eerder betoogd redelijk bevredigend is, ligt de binnenlandse prioriteit wellicht in maatwerk eerder dan grote omwentelingen op korte termijn. Maatwerk opdat het oprichten van nieuwe ondernemingen en doen groeien van KMO's gefaciliteerd wordt. Dit in combinatie met het aanpakken van de administratieve complexiteit die ondernemingen ondervinden. De voorafbetalingen moeten vrij kunnen gebeuren, ongeacht het tijdstip van het jaar zodat de bedrijven hun liquiditeit beter kunnen beheren. De huidige informatica maakt het mogelijk intresten te berekenen in functie van de werkelijke datum van betaling.

De effectiviteit van de huidige verlaagde tarieven voor KMO's moeten niet overroepen worden voor start-ups aangezien die laatste zelden een winstgevendheid kennen in die eerste jaren. Uit de analyse over een groeibevorderlijk belastingstelsel kwam de relatieve

nefaste positie van vennootschapsbelastingen naar voor. Voor bedrijven die geen gebruik maken van de notionele intrestaftrek, kan een tariefverlaging erg bevorderlijk zijn om meer activiteiten te ontwikkelen. Sowieso moet gedacht worden aan het stimuleren van investeringen.

Een stelsel als de notionele intrestaftrek heeft echter enkel zin als men het consequent blijft toepassen. Via allerlei budgettaire besparingsoperaties is ondertussen immers de logica uit het systeem aan het geraken in de zin dat schuldfinanciering opnieuw aantrekkelijker wordt. Ofwel bewaart men de consistentie van de maatregel, ofwel heeft het geen zin en moet het alternatief van een tariefverlaging verkozen worden.

Stimuleer innovatie gepast

Elders hebben we voorstellen gelanceerd inzake de financiering voor innovatie en start-ups (Itinera 2014) en fiscaliteit inzake onderzoek en ontwikkeling (Itinera 2013). Iedereen belijdt in die context het belang van innovatie dan moeten die woorden ook omgezet worden in daden.

In Itinera (2013) evalueerden we de fiscale O&O stimuli op basis van de vereisten van eenvoudigheid, transparantie, voorspelbaarheid en lage administratieve lasten. De twee belangrijkste pijlers hierbij zijn de loonkosten van de onderzoekers en de investeringsuitgaven voor O&O. Hierbij heeft de differentiatie naar diploma's voor het bepalen van het vrijstellingspercentage zeker zin. Om misbruik en ontsporing te verhinderen lijkt het wel gepast om effectief te verzekeren dat de onderneming of ze nu klein of groot is werkelijk aan innovatie doet. Om te bewaken dat effectief méér O&O gerealiseerd wordt (de additionaliteit) is coördinatie tussen gewesten en federale overheid essentieel. Opdat ook ondernemingen met weinig belastbare basis (typisch jonge innovatie-KMO's) gestimuleerd worden, kan het saldo van het fiscale voordeel na opeenvolgende jaren zonder voldoende winsten gestort worden. De ervaring in het buitenland leert dat het belangrijk is om ondernemingen op permanente basis te betrekken in het beleidsproces met als doel de maatregelen bij te sturen en af te stemmen op de werkelijke noden. Om zowel flexibiliteit als zekerheid te combineren bevelen we ook aan om de aanvraag voor fiscale steun zowel op voorhand als achteraf toe te laten. Verder is er geen reden om bedrijven die O&O-projecten uitbesteden aan universiteiten en publieke onderzoekscentra uit te sluiten voor belastingvrijstelling. Als ons land de kenniseconomie ernstig neemt, moet het ook durven een kwantitatieve doelstelling voorop te stellen. Indien het streefdoel 3% van het BBP is, impliceert dit een volumegroei van 25%.

Voorstel 5: Voer een korfstelsel in voor fiscale aftrekken en maak werk van fiscale vereenvoudiging

Een essentieel aspect is het vergroten van de transparantie en het nastreven van vereenvoudiging. Het is hoog tijd om alle belastingaftrekken te evalueren. Al jaren is er internationaal een tendens tot het verbreden van de belastbare basis door het schrappen van allerlei aftrekken die door allerlei belangengroepen in het verleden bekomen waren, maar die de transparantie en logica van het belastingstelsel ondermijnen. Uiteraard kan de opbrengst daarvan enerzijds gebruikt worden om het belastingtarief te verlagen wat de belastingethiek sterk zou bevorderen. Vervolgens moet er kalender komen met doelstellingen inzake het aantal gezinnen dat vrijgesteld worden van aangifteplicht. Het moet voor honderdduizenden gezinnen extra mogelijk zijn om de bedrijfsvoorheffing feitelijk bevrijdend te maken. Gezien de enorme compliance kost inzake BTW, moet het een absolute prioriteit zijn om deze te verlichten. Zo gauw men intracommunautair handelt, is er voor de meeste bedrijven geen enkele betaling meer nodig. Geen overbodige laste, financieringen, teruggaven en onnodige controles. Dit moet ook kunnen voor het Belgisch interne stelsel.

De realiteit is complex... maar het huidige Belgische belastingstelsel is nog complexer. Daardoor begrijpen de burgers het systeem niet goed, wat het democratische debat niet ten goede komt. Bovendien ontstaat er een kloof tussen de mensen die het wel begrijpen of zich door een fiscaal adviseur kunnen laten bijstaan, en de anderen. Dit verhoogt de administratieve kosten, zowel voor de administratie als voor de belastingplichtigen, en vormt een handicap bij de controle op het systeem. Bovendien vormt deze complexiteit voor de belastingplichtige ook een aanmoediging om zijn gedrag zo aan te passen dat hij voor de laagste aanslagvoeten in aanmerking komt. Dit versterkt het welzijnsverlies of de zogenaamde deadweight loss van de fiscaliteit. Onderstaande tabel toont het aantal uren nodig per land om aan de belastingsregels te voldoen. De complexiteit van de belastingregels kan ook benaderd worden door het aantal belastingsbetalingen. Daar hangt enerzijds een belangrijke directe kost aan vast (boekhoudkost, advies...) maar anderzijds een economische kost. Voor de Verenigde Staten schat men dat de directe kost kon oplopen tot maar liefst 378 miljard dollar.

Tabel 6: Compliance kost belastingstelsel: aantal uren nodig om aan belastingregels te voldoen (links) en aantal belastingbetalingen (rechts)

Uren	Totaal	L	CIT	CONS	Betalingen	Totaal	L	Winst	Andere
Luxemburg	55	14	19	22	Zweden	4	1	1	2
Ierland	80	40	10	30	Frankrijk	7	2	1	4
Finland	93	48	21	24	Finland	8	3	1	4
UK	100	48	27	25	Griekenland	8	1	1	6
Zweden	122	36	50	36	Portugal	8	1	1	6
Nederland	123	64	25	34	Spanje	8	1	1	6
Denemarken	130	65	25	40	UK	8	1	1	6
Frankrijk	132	80	26	26	Duitsland	9	1	2	6
België	160	40	20	100	Ierland	9	1	1	7
Oostenrijk	166	52	47	67	Nederland	9	1	1	7
Spanje	167	90	33	44	Denemarken	10	1	3	6
Griekenland	193	46	78	69	België	11	2	1	8
Duitsland	218	134	41	43	Oostenrijk	12	3	1	8
Italië	269	198	39	32	Italië	15	1	2	12
Portugal	275	116	63	96	Luxemburg	23	12	5	6

(L: arbeidsfiscaliteit, CIT: bedrijfsbelasting, CONS: consumptiebelastingen)

Bron: Wereldbank, PWC

Gezien de enorme compliance kost inzake BTW, moet het een absolute prioriteit zijn om deze te verlichten. Vanwege het "watervalstelsel" van betaling en aftrek in elk stadium van de economische keten, ontstaat er zowel op het niveau van de aangifte als op dat van een controle een geweldige overlast. De administratie gaat telkens de "omzetten" controleren bij elke stap in de keten. Het brengt ook het bijzondere omslachtige systeem teweeg waarbij schulden en vorderingen t.o.v. de fiscus ontstaan die telkens aanleiding geven tot grote moeilijkheden. De tegoeden van de belastingplichtige kunnen beslagen worden, omgekeerd is het "cash-matig" soms een heksentoer om de btw betaald te krijgen. De controle in elke stap van het systeem brengt veel overheidsvoetvolk op de been, die hun bekwaamheid beter elders zouden gebruiken. Zo gauw men intracommunautair handelt, is er voor de meeste bedrijven geen enkele betaling meer nodig. Geen overbodige laste, financieringen, teruggaven en onnodige controles. Dit moet ook kunnen voor het Belgisch interne stelsel.

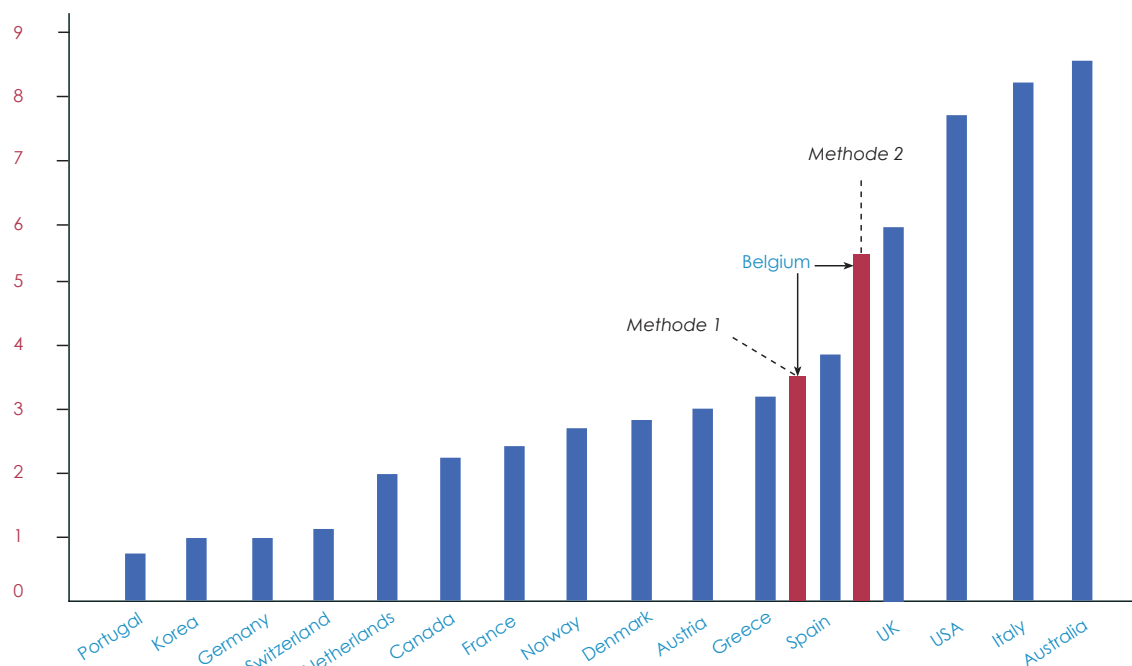
De totale kost van belastingen kan berekend worden als de som van de verplichte belasting, de efficiëntiekost en de nalevingskost. Gezien de hoge belastingsdruk, de nefaste samenstelling van onze belastingsmix (met name de belastingsdruk op arbeid) en de complexiteit, is er veel ruimte voor verbetering voor ons land. Specifiek zijn er de zogenaamde belastingsuitgaven wat allerlei uitzonderingen zijn met voorkeursbehandelingen van bepaalde sectoren, activiteiten, groepen. Ze kunnen bestaan uit vrijstellingen, aftrekken, lagere tarieven en zo meer.

Tabel 7: Belangrijkste aftrekken in de personenbelasting, bedrijfsvoorheffing en vennootschapsbelasting (Kostprijs in miljoen €)

		Investeringsaftrek	87
		Belastingskrediet O&O	346
Onroerende goederen	2.295	Aftrek octrooi	114
Spaarwezen en krediet	918	Tax shelter audiovisueel	38
Werk	1.092	Totaal fiscale uitgaven	755
Opvang kinderen	149		
Uitgaven energiebesparing	1.150	Uitgedrukte niet verwezenlijkte meerwaarden	348
Giften	62	DBI-aftrek	8674
Vervangingsinkomens	3.158	Aftrek voor risicokapitaal	6160
Totaal fiscale uitgaven	8.866	Vermindering belastingen voor inkomsten van buitenlandse oorsprong met overeenkomst vrijgesteld	397
		Algemeen stelsel	15986
Belastingvrije som	11.873	Bedrijfsvoorheffing	
Beroepskosten	4.262	Bezoldigingen van wetenschappelijke onderzoekers	624
Kinderbijslagen	2.014	Werk (structurele verminderingen)	967
Intrestaftrek (onroerend)	408	Ploegen of nachtarbeid	997
Belastingskrediet kinderen	199	Overwerk	125
Algemeen stelsel	22.678	Sectorale uitzonderingen	119
		Totale fiscale uitgaven bedrijfsvoorheffing	2833

Een internationale vergelijking is een hachelijke zaak omdat de benchmark waartegen het afwijkend regime vergeleken wordt enorm varieert. Bovendien zijn de belastingstelsels erg verschillend, denk aan de afwezigheid van BTW in een land als de Verenigde Staten. In de tabel hierboven tonen we het onderscheid voor België van wat enerzijds als fiscale uitgaven beschouwd wordt en anderzijds als systeemeigenschappen. Als totaal voor zuiver fiscale uitgaven komen we zo op 12,5 miljard euro voor België of 3,4% van het BBP. Ons land behoort niet tot de ultieme kopgroep maar kent onmiskenbaar een groot gewicht aan uitzonderingsregimes in zijn fiscaal stelsel. Dan volgen we echter de voor binnenlands gebruik traditionele definitie van fiscale uitgaven. Met een iets ruimere behandeling inzake belastinguitgaven zoals de behandeling van kinderbijlagen, intrestaftrek voor onroerende inkomens en notionele intrestaftrek komen we op 21 miljard euro of 5,8% van het bbp waarmee ons land zowat het Engelse niveau zou bereiken.

Grafiek 17: Fiscale uitgaven (% bbp)



Het is hoog tijd om alle belastingaftrekken te evalueren. Al jaren is er internationaal een tendens tot het verbreden van de belastbare basis door het schrappen van allerlei aftrekken die door allerlei belangengroepen in het verleden bekomen waren, maar die de transparantie en logica van het belastingstelsel ondermijnen. Uiteraard kan de opbrengst daarvan enerzijds gebruikt worden om het belastingtarief te verlagen wat de belastingethiek sterk zou bevorderen. Alleen al in de personenbelasting zijn er voor 23,35 miljard aftrekposten. Dit gaat van evidentere zaken als belastingvrije sommen en de aftrek van beroepskosten tot duidelijke politieke keuzes als sociaal beleid, aftrekken voor pensioensparen etc.

Bijgaande tabel toont de belangrijkste aftrekken in de personenbelasting. De belastingvrije som tekent voor een hoofdbrok maar vormt een essentieel onderdeel van ons belastingstelsel. De volgende grote categorie vormt het belastingkrediet voor vervangingsinkomens. Itinera (2011) heeft al eerder aangevoerd dat een apart fiscaal regime voor pensioenen in vraag gesteld kan worden. In welke mate is het rechtvaardig dat iemand die 2000 euro per maand verdient door ervoor te werken, zwaarder belast wordt dan een gepensioneerde aan wie elke maand 2000 euro pensioen wordt uitgekeerd.

De OESO riep België al in 2009 op om de hypothecaire interestaftrek af te bouwen omdat deze ook aanzet tot prijsverhogingen. Economen hebben al lang geleden doorzien dat

vele fiscale voordelen voor vastgoed verdisconteerd worden in hogere prijzen en dus niet de koper ten goede komen. Bruuske aanpassingen zijn misschien niet gewenst maar de bijna 2 miljard aan fiscale voordelen kunnen ongetwijfeld voor een belangrijk stuk uitgefaseerd worden. Onderzoek toont aan dat de huidige begunstigden van dit stelsel nauwelijks de lagere inkomensdecielen zijn. Als een deel van de budgettaire middelen aangewend worden om het aanbod te stimuleren kan dit zelfs koopkrachtwinst betekenen voor velen in deze categorie. Sommige belastingaftrekken zijn contraproductief, bij anderen zou de doelstelling wel eens effectiever behaald kunnen worden door alternatief beleid.

In de mate dat de aanvullende pensioenpijler meer structureel wordt uitgebouwd door bijvoorbeeld het inruilen van loonstijgingen voor aanvullend pensioen kunnen bestaande fiscale aftrekken ook omgezet worden in een tariefdaling.

Misschien het opvallendste als je door de lijst van aftrekken gaat, is de eindeloos lange lijst van kleine bepalingen voor vaak erg beperkte bedragen. Dus terwijl er enkele grote aftrekken zijn, zijn er talloze minuscule die het systeem wel onoverzichtelijk maken.

Wellicht zullen nooit alle aftrekken verdwijnen. We hebben vandaag wel de kans om eindelijk werk te maken van de **hergroepering van de aftrekmogelijkheden in korven**, zoals de Hoge Raad van Financiën al bijna tien jaar geleden voorstelde. De drie korven zouden respectievelijk onroerende goederen en lange termijn sparen, sociale uitgaven en diensten aan personen en ten slotte leefmilieu betreffen. Per korf heb je een maximaal af te trekken bedrag waaruit de belastingbetaler zelf kan kiezen waaraan hij dat bedrag besteedt. Dit is administratief en budgettair veel beter te beheersen. Na een tijd kan de overheid de verminderingen of vrijstellingen die amper gebruikt worden afschaffen. Het is vooral de opeenstapeling van allerlei kleine aftrekposten die uiteindelijk de complexiteit veroorzaken, terwijl ze vaak eerder symbolisch zijn.

De ruimte die hierdoor ontstaat, moet leiden tot een belastingstelsel dat meer functioneert via de combinatie van een **brede basis en een lager tarief**. Dit is alvast de vuistregel op basis van efficiëntie. Hiervan kan afgeweken worden indien billijkheid bijvoorbeeld een progressieve belasting vereist. Dit leidt wel tot het risico van distorsies en prikkels tot extreme fiscale optimalisatie. Ondertussen werd in ons land de roerende voorheffing opgetrokken tot 25%. Het is belangrijk dat er een zekere **tariefafstemming** is tussen het rendement op kapitaal en de vennootschapsbelasting. Zoniet is de enige garantie dat de overheid vooral fiscale advocaten veel werk bezorgt, niet dat de staatskoffers gevuld worden.

Er zijn enerzijds de aftrekken met grote budgettaire kostprijs. Daarvan moet de opportuniteit geëvalueerd worden. Anderzijds is er de wildgroei aan uitzonderingsregels die bijvoorbeeld maken dat er vandaag meer dan 700 codes prijken op de belastingbrief terwijl de meesten er maar 50 van gebruiken. Een oefening om daar radicaal in te wieden dringt zich op.

Radicaal snoeien in de aftrekken en groepering in korven dus. Vervolgens moet er kalender komen met doelstellingen inzake het aantal gezinnen dat vrijgesteld worden van aangifteplicht. Het moet voor honderdduizenden gezinnen extra mogelijk zijn om de bedrijfsvoorheffing feitelijk bevrijdend te maken.

Een essentieel aspect is het vergroten van de transparantie en het nastreven van **vereenvoudiging** wat niet alleen tot lagere administratiekosten zal leiden maar ook de acceptatiegraad bij de burgers zal verhogen. Hierbij is het samenstellen van een expertengroep een instrument dat erg effectief kan zijn. Ten eerste gaat het in de eerste plaats om complexe procedures. Vandaag ervaren burgers te vaak willekeur vanwege de administratie. Dit kan alleen opgelost worden door betere wetgevend werk. Het structureel inbouwen van consultatie omtrent wetwijzigingen bij de uiteindelijke gebruikers is essentieel. De recente saga omtrent de voordelen van alle aard voor bedrijfswagens is echt niet voor herhaling vatbaar. Het samenbrengen van experts van de overheidsdienst financiën met experts die burgers en bedrijven door dit doolhof leiden, zal erg lonend zijn om hierin een doorbraak te realiseren.

Referenties

Altshuler, R. & Harry Grubert, 2005. "The Three Parties in the Race to the Bottom: Host Governments, Home Governments and Multinational Companies," CESifo Working Paper Series 1613, CESifo Group Munich.

Arnold, Jens, B. Brys, Ch. Heady, Å . Johansson, C. Schwellnus and L. Vartia, 2011, "Tax Policy For Economic Recovery and Growth," The Economic Journal, 121, pp. F59-F80.

Börsch-Supan, A., 1999, Capital Productivity and the Nature of Competition. Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics, 205-244. http://www.brookings.edu/~media/projects/bpea/1998%20micro/1998_bpeamicro_borschsupan.pdf

Cashin, P. (1995). Government spending, taxes, and economic growth. IMF Staff Papers 42, No. 2.

Chamley, Christophe. 1986. "Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives." *Econometrica*, 54(3): 607–22.

De Mooij R.A. and S. Ederveen, 'Taxation and Foreign Direct Investment, A Synthesis of Empirical Research', *International Tax and Public Finance*, Volume 10 (6), 2003, pp. 673–693

Desmet, R., Bart Hertveldt, Inge Mayeres, Peter Mistiaen, Salimata Sissoko, 2008, The PLANET Model: Methodological Report PLANET 1.0.

Diamond, Peter, and Emmanuel Saez. 2011. "The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations." *Journal of Economic Perspectives*, 25(4): 165-90.

Djankov, Simeon, Tim Ganser, Caralee McLiesh, Rita Ramalho, and Andrei Shleifer. 2010. "The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship." *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2(3): 31-64.

Engen, Eric M. & Skinner, Jonathan, 1996. "Taxation and Economic Growth," *National Tax Journal*, National Tax Association, vol. 49(4), 617-42

Flemosi (2013), MR-voorstel voor nieuwe tarieven in de personenbelasting doorgerekend, Flash 26 december 2013

IMF (2012), Belgium: Selected Issues Paper

De 10 geboden voor een geslaagd Industrieel beleid in België, Itinera Institute, 2010 http://www.itinerainstitute.org/nl/bibliotheek/_paper/industrieel-beleid/

Fiscale stimulansen voor O&O, Itinera Institute, 2013 <http://www.itinerainstitute.org/nl/bibliotheek/paper/fiscale-stimulansen-voor-o-o/>

Itinera Institute, 2014, 2014-18: naar nieuwe initiatieven voor bedrijfsfinanciering in ons land
Jara, H. & Alberto Tumino, 2013, "Tax-benefit systems, income distribution and work incentives in the European Union," International Journal of Microsimulation, International Microsimulation Association, vol. 1(6), pages 27-62.

Judd, Kenneth. 1985. "Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model." Journal of Public Economics, 28(1): 59–83.

Judd, Kenneth L. 1999. "Optimal taxation and spending in general competitive growth models," Journal of Public Economics, 71: 1-26.

Kleven, Henrik Jacobsen & Kreiner, Claus Thustrup, 2006. "The marginal cost of public funds: Hours of work versus labor force participation," Journal of Public Economics, Elsevier, vol. 90(10-11), pages 1955-1973, November.

Kneller, Richard, M. Bleaney and N. Gemmell, 1999, "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries," Journal of Public Economics, 74, pp. 171-190

Kneller, R., M.F. Bleaney and N. Gemmell (1999): "Fiscal Policy and Economic Growth: Evidence from OECD Countries", Journal of Public Economics, 74, 171–190.

Koester, Reinhard B & Kormendi, Roger C, 1989. "Taxation, Aggregate Activity and Economic Growth: Cross-Country Evidence on Some Supply-Side Hypotheses," Economic Inquiry, Western Economic Association International, vol. 27(3), pages 367-86, July.

Lee, L. and R. Gordon, 'Tax Structure and Economic Growth', Journal of Public Economics, Volume 90, 2005, pp. 1027–1043.

McDonald, M., 2008, Income Shifting from Transfer Pricing: Further Evidence from Tax Return Data, OTA Technical Working Paper 2

Perez-Gonzalez, Francisco, Frederic Panier, and Pablo Villanueva. 2012. "Capital Structure and Taxes: What Happens When You (Also) Subsidize Equity?", Stanford University

Pirttilä, J. & Roope Uusitalo (2010): Leaky bucket in the real world: Estimating inequality aversion using survey data, *Economica*, 77, pp. 60–76

Reckon Report, Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU25, 2009

Weiner, 1999, "Using the Experience in the US States to Evaluate Issues in Implementing Formula Apportionment at the International Level", Office of Tax Analysis Paper 83, Dept. of the Treasury, Washington, D.C.

Widmalm, F. (2001): "Tax Structure and Growth: Are Some Taxes Better Than the Others?", Public Choice, 107, 199–219.

“ België is de internationale top in uitgaven voor werkgelegenheid. Maar de besten uit de arbeidsklas investeren in opleiding en diensten voor werkzoekenden; wij subsidiëren jobs. We kunnen meer resultaat boeken door hun voorbeeld te volgen: banenplannen drastisch beperken en de werkloosheidsverzekering ombouwen tot een werkverzekering. ”



ITINERA INSTITUTE **GEDURFD REALISME**

2014-2019:

Naar een betere arbeidsmarkt



WERK

Diagnose en prioriteiten: alle arbeid voor meer arbeidsparticipatie!

Wie zich afvraagt wat de grote, fundamentele prioriteit van het Belgisch arbeidsmarktbeleid moet zijn, hoeft echt niet ver te zoeken. Zowel de structurele handicaps van de Belgische arbeidsmarkt als de historische uitdaging van de vergrijzing wijzen in één en dezelfde richting: we moeten alles in het werk zetten om meer mensen aan het werk te krijgen en om meer mensen langer aan het werk te houden.

“*De Belgische arbeidsmarkt heeft de crisisperiode al bij al redelijk goed doorstaan, maar dat is niet te danken aan grote verdiensten van onze arbeidsmarktwerking.*”

Hoe gezond is de Belgische arbeidsmarkt? Gemeten aan de Europese maatstaf – sowieso al niet de beste leerling in de klas – is het beeld er één van een glas dat halfvol of halfleeg is, afhankelijk van het perspectief van de kijker. Halfvol is de vaak gehoorde diagnose dat de Belgische arbeidsmarkt de crisisperiode al bij al redelijk goed heeft doorstaan. Dat is deels waar, maar het is wel niet te danken aan grote verdiensten van onze arbeidsmarktwerking. De Belgische economie en de Belgische arbeidsmarkt deden het relatief goed omwille van andere factoren:

- Geringe besparingen door de diverse regeringen, en dus weinig remmend effect op door schuld of overheidsuitgaven gedreven economie en staatshuishouding. De fameuze “*austeriteit*” was in België nergens te bespeuren¹.
- Geen diepe structurele hervormingen, die in een eerste fase immers negatief kunnen zijn voor werkgelegenheid.
- De (vooralsnog) sterke Duitse economie trekt ons vooruit als een locomotief een wagon: door de verwevenheid van onze exporteconomie met de Duitse economie, België surft als “*free-rider*” op hervormingen die de economische motor van onze Oosterburen sneller hebben doen draaien.
- (Nog) geen leeglopende vastgoedbubbel, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland.
- Snel aanzwellende vergrijzing zorgt in België voor de eenmalige vervangingswerkgelegenheid: meer jobs zonder meer groei. Dat is het geval voor de arbeidsmarkt in het algemeen en voor de overheid in het bijzonder: België heeft de oudste overheid van de OESO².
- Veel gesubsidieerde banen: 60% van alle banengroei sinds 2001 komt via tewerkstelling die volledig of gedeeltelijk gesubsidieerd werd/wordt, bijvoorbeeld in sectoren zoals onderwijs, zorg en huishoudendiensten.

¹ Zie I. Van de Cloot, *Budgettaire uitdagingen voor België*, Itinera Institute Analyse, 2013/14.

² Zie J. Hindriks, *Copernicus voorbij: van verwarring naar consensus?*, Itinera Institute, 2008.

- Statistische illusies: dienstencheques die zwartwerk regulariseren betekenen economisch geen netto-banengroei en de tijdelijke economische werkloosheid (ook voor bedienden) geldt niet officieel als werkloosheid.

Kortom: de relatief-goede crisisresistentie van onze arbeidsmarkt is natuurlijk meegenomen, maar is toch vooral het gevolg van eenmalige meevallers of van zogenaamde “sterktes” – met name het toenemend belang van gesubsidieerde jobs – die eigenlijk zwaktes zijn: werkgelegenheid wordt geacht belastingen te genereren en niet rechtstreeks belastingen te kosten. We kunnen ook niet blijven rekenen op eenmalige meevallers of tijdelijke overbrugging. De recentste cijfers en voorspellingen inzake bedrijfsfalingen en werkloosheid tonen aan dat vele bedrijven die lijden onder de crisis niet langer ingrepen kunnen uitstellen en dat een traag hernemende groei gepaard zal gaan met een toename van de werkloosheid, ook in 2014. De crisisperiode mag in België dan al minder acuut wegen of hebben gewogen, ze heeft zeker een meer chronische tol in hogere en hardnekkigere werkloosheid³.

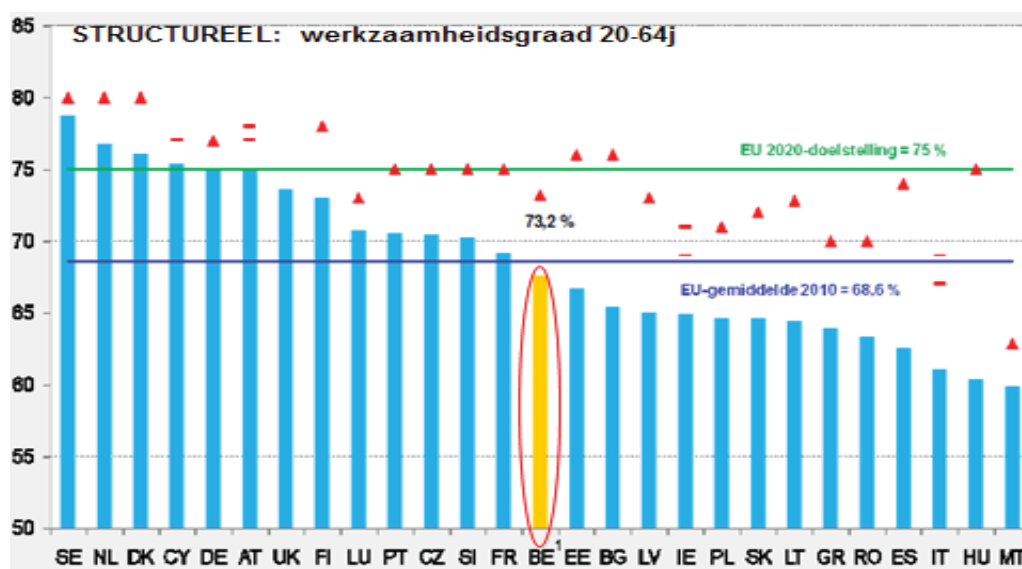
Wie het korte-termijn-perspectief van de crisisperiode dan weer inruilt voor het lange-termijn-perspectief van structurele arbeidsmarktkenmerken, komt tot een glas dat halfleeg is. Alle vele jaren lijdt de Belgische arbeidsmarkt, in vergelijking met die in de referentielanden voor arbeidsmarktwerking, aan steeds terugkerende manco's die jaar na jaar in internationale en nationale rapporten worden gesignaleerd. ⁴ Het gaat daarbij vooral om de volgende problemen:

- De arbeidsparticipatie, meestal gemeten in het percentage van de bevolking op beroepsactieve leeftijd dat ofwel effectief werkt, ofwel werk zoekt, is gemiddeld laag en stagneert (Figuur 1). Bij sommige groepen is er weliswaar een zekere verbetering van de arbeidsparticipatie. Bijvoorbeeld in de leeftijdsgroep tussen 50 en 60 blijven mensen die werk hebben wat langer aan het werk. Maar die evolutie is traag en andere landen evolueren daarenboven sneller en verder in de goede richting.

³ Zie de recentste rapporten van het Planbureau en van het Steunpunt SWE.

⁴ Het betreft hier vooral de terugkerende rapporten van het IMF en van de OESO. Zie ook de samenvattende analyse van de Europese Commissie in haar landenaanbevelingen voor België: COM(2013) 351 final, 29 mei 2013, alsook M. De Vos en J. Konings, *Van baan zekerheid naar werk zekerheid op de Belgische arbeidsmarkt*, Antwerp, Intersentia, 2007.

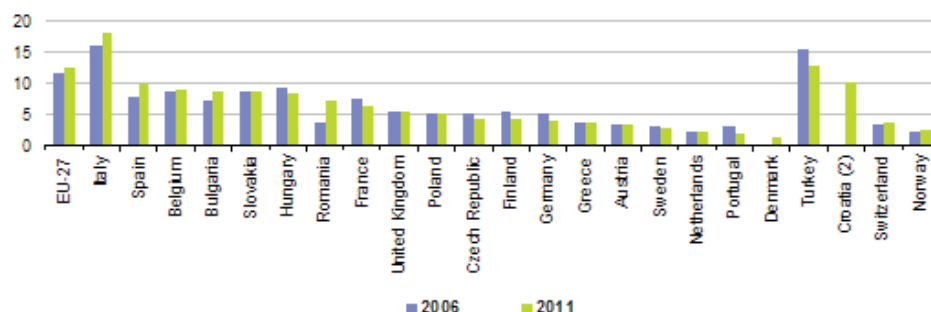
Figuur 1 : Gemiddeld weinig arbeidsparticipatie op de Belgische arbeidsmarkt. Er werken te weinig mensen en de mensen die werken, stoppen te vroeg. Het gemiddeld aantal effectief gewerkte uren per dag per persoon op beroepsactieve leeftijd is bij de allerlaagste van Europa.



- Achter de algemene gemiddelden van arbeidsparticipatie schuilen enorme verschillen tussen subgroepen. De Belgische arbeidsmarktrealiteit en bij uitbreiding de kansen op succes en zekerheid in de Belgische samenleving, zijn enorm gepolariseerd. Wie bijvoorbeeld een diploma hoger onderwijs heeft en jonger is dan 45 kan op de arbeidsmarkt nagenoeg op twee oren slapen. Zijn of haar probleem is niet werk vinden maar het werk de baas te kunnen blijven. Anderzijds zijn problemen van arbeidskansen overal in België sterk geconcentreerd bij mensen met een migrantenachtergrond, bij ouderen en bij laaggeschoolde jongeren. Dit zijn de gekende “kansengroepen” die, ondanks batterijen plannen en steunmaatregelen, al te vaak kansloze groepen blijven.

- Ondanks het feit dat België een klein land is, bestaan er zeer grote en hardnekkige verschillen qua werkgelegenheid en werkloosheid tussen de gewesten en zelfs tussen provincies (Figuur 2). Afgezien van de magneet Brussel die dagelijks hele volksverhuizingen op de been brengt, is de geografische arbeidsmobiliteit in België schrikbarend laag. De werkzoekende kleeft aan zijn kerktoren (of aan zijn woning) vast.

Figuur 2: Te grote verschillen in arbeidsparticipatie tussen regio's: België kent, ondanks zijn kleine oppervlakte, bij de allergrootste regionale verschillen in arbeidsparticipatie. De Belgische werkzoekende kleeft vast aan zijn kerktoren of aan zijn woning.



(1) At the NUTS 2 level: Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Luxembourg and Malta are treated as one region, as was Denmark in 2006; Ireland and Slovenia have only two regions; for non-member countries statistical regions equivalent to NUTS level 2 are used.
 (2) 2006, not available.

- België besteedt in verhouding veel aan werkloosheid en aan arbeidsmarktbeleid, maar de resultaten daarvan vallen tegen. Er wordt te weinig ingezet om de vraag naar en het aanbod van werk beter op elkaar te doen aansluiten. Ook de brug tussen onderwijs en arbeidsmarkt ontbreekt nog te vaak. Er is een zeer grote complexiteit met talloze plannen en maatregelen, met twijfelachtige doelmatigheid.

Deze gekende en helaas aanhoudende structurele gebreken van de Belgische arbeidsmarktwerking zijn natuurlijk aan een veelheid van factoren gebonden. De werking van de arbeidsmarkt en de kansen op werk zijn altijd ten dele de exponent van grondoorzaken buiten de arbeidsmarkt zelf: de economische conjunctuur, het basispatroon van het economisch weefsel, de werking van het onderwijs, het investeringsklimaat, de kwaliteit van de instroom van immigranten, en zo meer. Maar het lijkt geen twijfel dat het arbeidsmarktbeleid zelf ook een belangrijke rol speelt. Daarenboven wordt die rol steeds belangrijker.

Het is ondertussen immers genoegzaam bekend dat de demografische vergrijzing de Belgische economie en onze hele sociale zekerheid voor een gigantische uitdaging van arbeidsparticipatie plaatst. Langs de ene kant nemen de verwachte kosten van de sociale zekerheid – in het bijzonder die van de pensioenen – sterk toe in verhouding tot de groei van

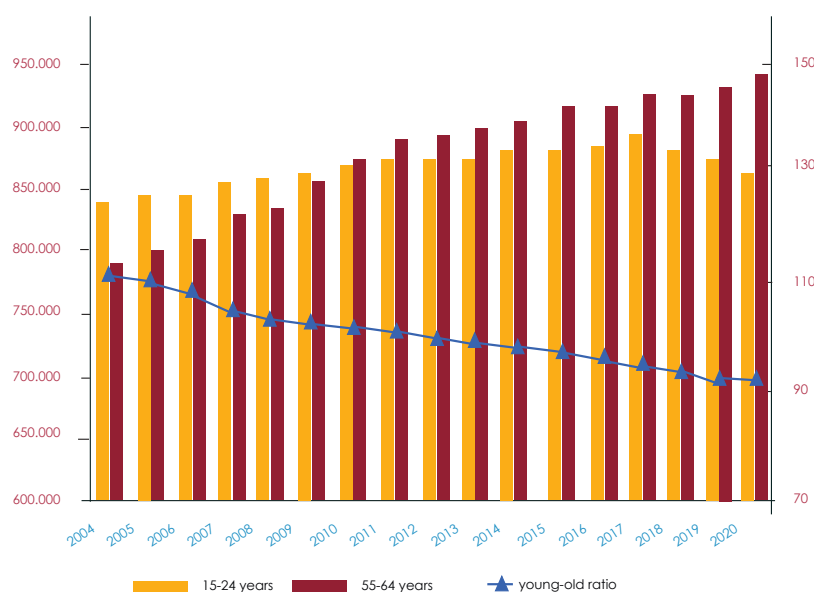
“ Zowel de structurele handicaps van de Belgische arbeidsmarkt als de historische uitdaging van de vergrijzing wijzen in één en dezelfde richting: we moeten alles in het werk zetten om meer mensen aan het werk te krijgen en om meer mensen langer aan het werk te houden. ”

de economie: nagenoeg een derde meer dan vandaag.⁵ Langs de andere kant neemt het aantal potentieel-actieve mensen dat, in verhouding tot het aantal oudere mensen die van hen afhankelijk zijn, sterk af: van 4 potentieel-actieven voor elke oudere bij het begin van de 21ste eeuw naar 2 potentieel-actieven voor elke oudere tegen 2060: een halvering in aantallen van de draagkracht voor sociale bescherming (figuur 3)⁶.

⁵ Dat is zowat de mediaan, uitgedrukt in de verhouding ten opzichte van het actuele aandeel van de uitgaven voor sociale zekerheid in ons BBP, van de jaarlijks terugkerende en jaarlijks veranderende schattingen van de vergrijzingskosten door enerzijds de Belgische Studiecommissie Vergrijzing en anderzijds de Europese Commissie.

⁶ FOD Sociale Zekerheid, 2013.

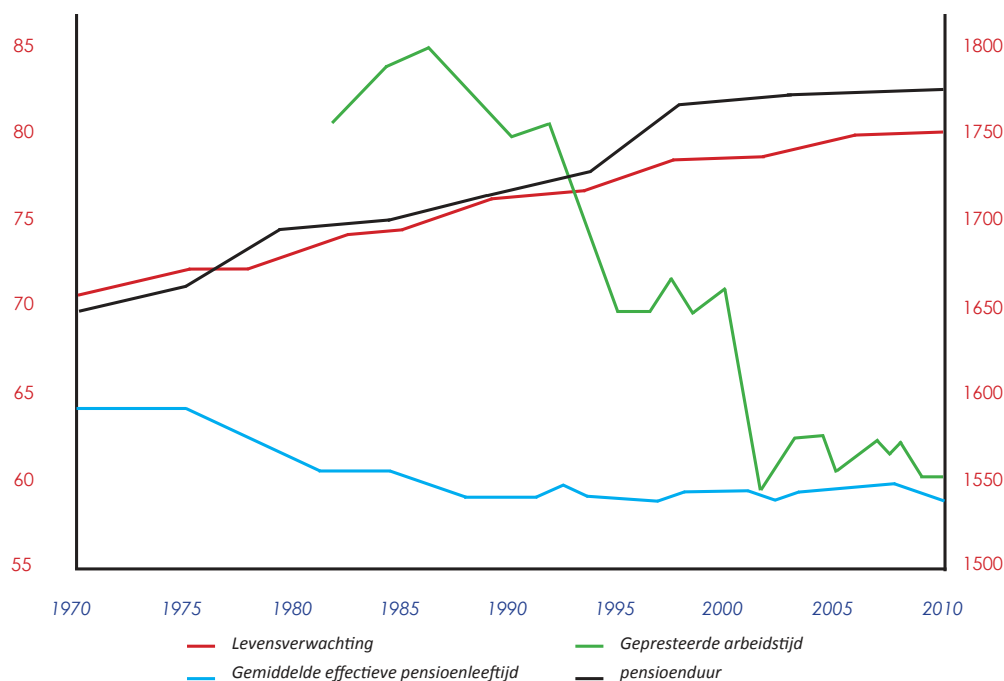
Figuur 3: Van vier jongeren per gepensioneerde naar twee jongeren per gepensioneerde: de vergrijzing halveert in aantallen de draagkracht voor sociale bescherming



Tenzij we de arbeidsparticipatie breed en algemeen verbeteren, komt heel onze welvaartsstaat op drijfzand te staan en/of dreigt een permanente budgettaire plaag voor een economie die al de tweede hoogste belastingvoet van de ontwikkelde wereld moet torsen. Meer arbeidsparticipatie is overigens niet alleen een budgettaire noodzaak. Als de uitstroom van de grote generatie van de babyboomers uit de arbeidsmarkt niet wordt vertraagd en niet wordt opgevangen met een hogere activiteitsgraad bij de volgende generaties dan dreigt een enorme schaarste van talent in onze samenleving, wat onze economische ontwikkeling ernstig zou hypothekeren.

Wie zich afvraagt wat de grote, fundamentele prioriteit van het Belgisch arbeidsmarktbeleid moet zijn, hoeft dus echt niet ver te zoeken. “Zowel de structurele handicaps van de Belgische arbeidsmarkt als de historische uitdaging van de vergrijzing wijzen in één en dezelfde richting: we moeten alles in het werk zetten om meer mensen aan het werk te krijgen en om meer mensen langer aan het werk te houden.” De algemene trend van steeds later te beginnen met werken, steeds minder uren te werken en steeds vroeger met pensioen te gaan, moet algemeen worden gekeerd (Figuur 4).

Figuur 4: We beginnen steeds later te werken, werken steeds minder uren en gaan steeds vroeger met pensioen: onhoudbaar.



Een verbetering van de arbeidsparticipatie is dé existentiële uitdaging voor de Belgische arbeidsmarkt. Zonder die verbetering dreigt de enorme polarisatie tussen bevolkingsgroepen te ontaarden in een diep-onrechtvaardige samenleving met grote sociale spanningen. Zonder die verbetering dreigt het virtuele bankroet voor een sociale zekerheid die onder steeds grotere druk van rantsoenering zal kreunen. Zonder die verbetering dreigt een chronisch tekort aan arbeidskrachten, met enorme gevolgen voor ons toekomstig economisch potentieel.

Alle voorstellen die hieronder volgen, hebben daarom één en dezelfde betrachting: zij willen, enerzijds vertrekkend van de structurele gebreken van onze arbeidsmarkt, anderzijds inspelend op de enorme demografische uitdaging van de komende decennia, fundamentele verbeteringen mogelijk maken in de arbeidsparticipatie doorheen de hele Belgische economie en voor alle bevolkingsgroepen. Inspelend op de onmiddellijke en algemene noodzaak van verbetering in arbeidsparticipatie doen we vijf voorstellen die daarvoor fundamenteel en blijvend een bijdrage kunnen leveren.

Voorstel 1: van werkloosheidsverzekering naar werkverzekering

De Belgische werkloosheidsverzekering is bij de duurste van Europa, maar bij de slechtste in het aan de slag krijgen van de werklozen. Dat moet veranderen. Transformeer de werkloosheidsverzekering in een werkverzekering.

Via een systeem van twee pijlers wordt op maat van de persoon alles gedaan om de werkzoekende zo snel mogelijk naar nieuw werk te duwen en te helpen. Die combinatie van degressieve uitkeringen en progressieve ondersteuning verandert voor de echte probleemgevallen in een residuair banenplan van georganiseerde maatschappelijke dienstverlening. Niemand blijft zonder werk, niemand blijft in werkloosheid hangen en niemand kan werkloosheidsuitkeringen misbruiken.

“ *Degressieve uitkeringen over de tijd, maar ten voordele van progressieve besteding aan begeleiding en investering, gericht op de uitstroom uit de werkloosheid.* ”

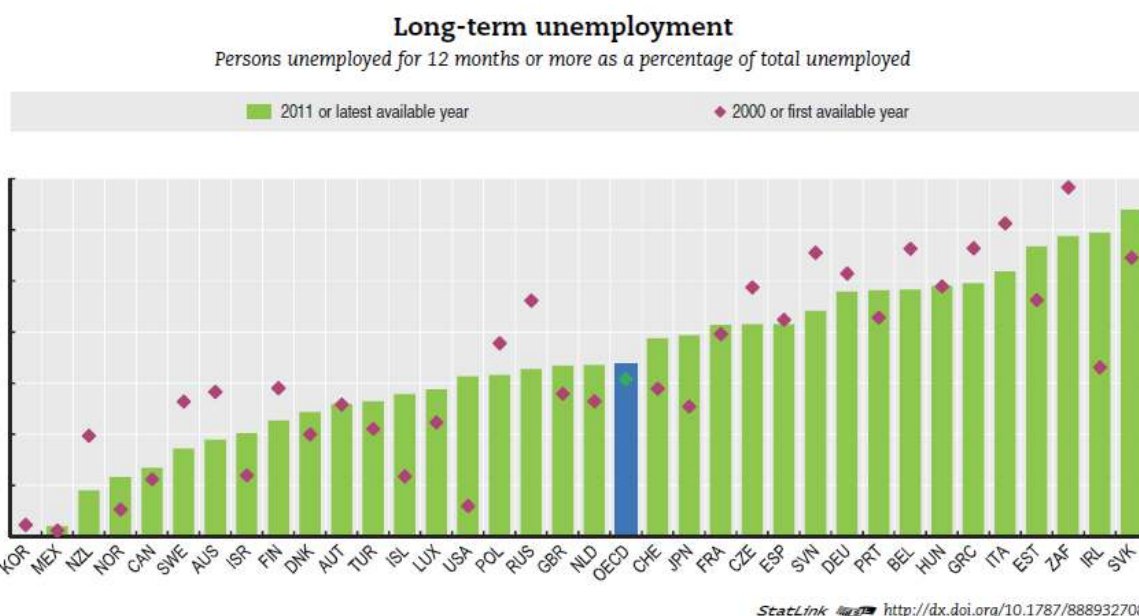
”

Wie de Belgische werkloosheidsverzekering in een internationaal perspectief plaatst, wordt getroffen door twee basisvaststellingen: ze is per saldo duur (tabel 1) en ze helpt de werkloze onvoldoende aan nieuw werk (figuren 5-6).

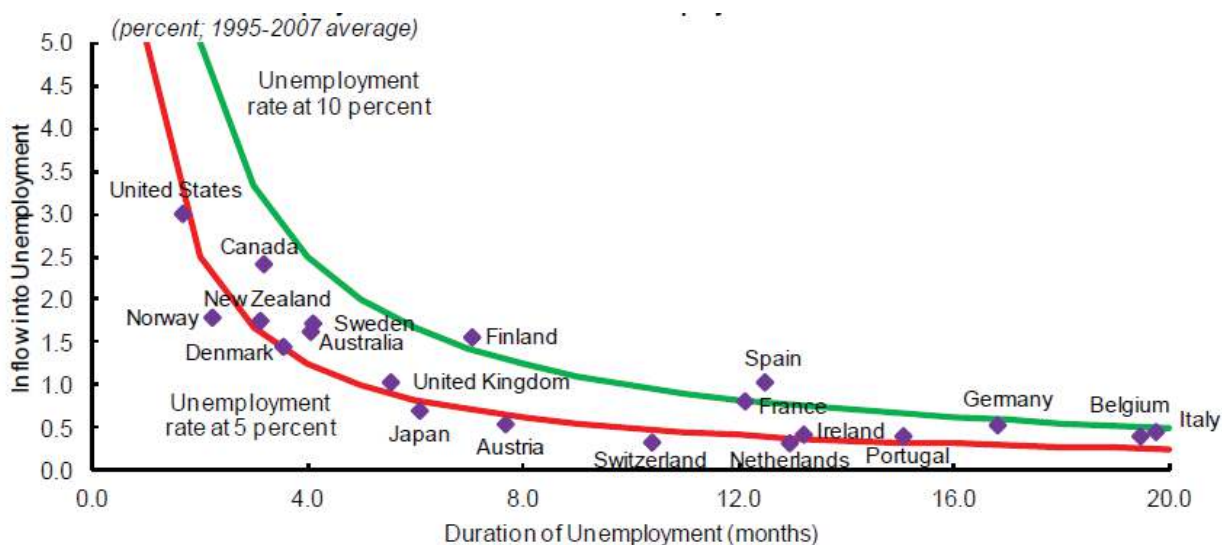
Tabel 1: België besteedt in verhouding veel aan werkloosheidsverzekering...

	Expenditure:	Benefits by function, in % of total social benefits:	
	In % of GDP 2011	PPS per capita, 2011 EU28=100	Unemployment
EU28	29.1	100	5.6
Belgium	30.4	121	12.8
Denmark	34.3	138	5.5
Germany	29.4	125	4.6
Ireland	29.6	121	11.5
Greece	30.2	84	7.4
Spain	26.1	83	14.6
France	33.6	127	6.6
Italy	29.7	101	2.9
Netherlands	32.3	144	4.8
Finland	30.0	115	7.0
Sweden	29.6	125	4.0
United Kingdom	27.3	102	2.6
Norway	25.2	151	2.7
Switzerland	26.6	133	3.1

Figuur 5: ...en boekt daar in verhouding weinig resultaat mee: een groot aandeel van onze werklozen zit vast in langdurige werkloosheid.



Figuur 6:en boekt daar in verhouding weinig resultaat mee: relatief weinig mensen worden werkloos maar zij die werkloos worden, blijven gemiddeld zeer lang in de werkloosheid steken

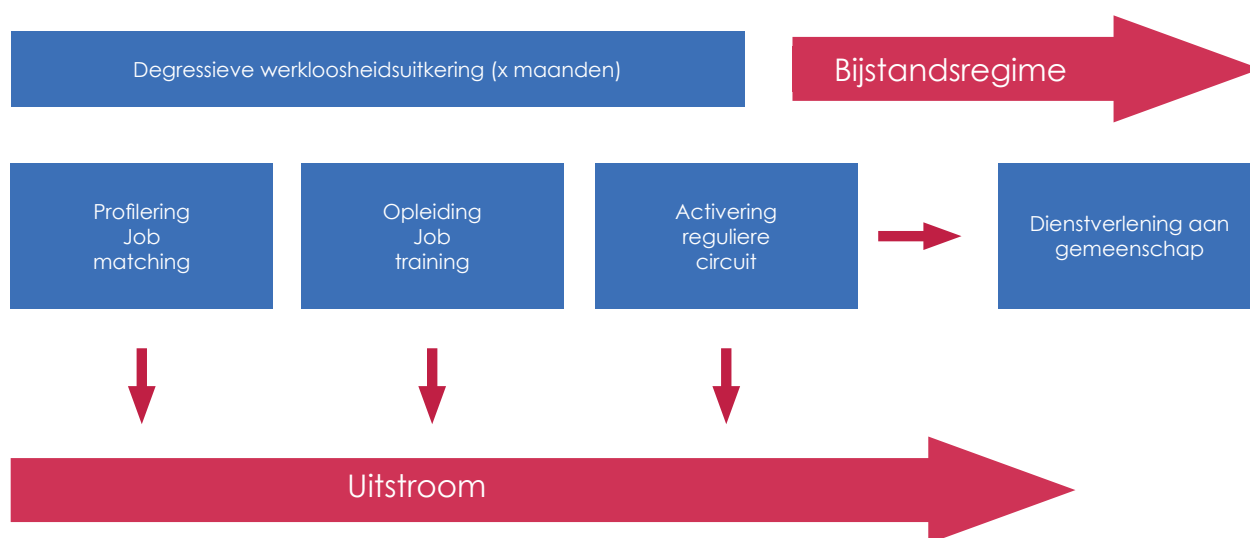


Source: International Labor Organization (ILO). Based on Perez and Yao (2012).

De werkloosheidsverzekering dient klassiek als een inkomensverzekering: werkwillige werklozen krijgen een uitkering die hun inkomen handhaaft ondanks en tijdens de werkloosheid. Maar werkloosheidsverzekering kan ook een hefboom zijn om de werkzoekende te helpen in het vinden van een nieuwe job. Daarop focust de aanbeveling van de Europese Commissie. We spreken dan over de fameuze “activering”, een hard woord voor de zeer zachte doelstelling van meer investering en begeleiding naar werk. Activering is in België eerst op veel weerstand gestoten, maar werpt stilaan voor alle leeftijdsgroepen vruchten af.⁷ We kunnen de beide componenten – inkomensgarantie en activering – structureel verenigen en versterken in een nieuwe werkloosheidsverzekering die we “werkverzekering” kunnen noemen. De essentie is de creatie van twee pijlers – één uitkering en één begeleiding – die als communicerende vaten met elkaar in verbinding staan (figuur 7).

⁷ Zie bv. Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2012; OECD, *Enhancing the inclusiveness of the labor market in Belgium*, 2013; EWI, *Study on the effectiveness of ALMPs*, 2005

Figuur 7: De werkverzekering slaat alle vliegen in één klap: meer bescherming, betere ondersteuning voor werk, iedereen aan de slag en niemand nog in het zwart



De werkverzekering berust op een vast budget per werkloze, maar waarvan de samenstelling wijzigt naarmate de duurtijd van de werkloosheid oploopt. De passieve component van de werkloosheidsuitkering weegt zwaar door bij de aanvang van de werkloosheidsperiode. De uitkering mag zelfs hoger zijn dan vandaag: werklozen moeten kunnen zoeken naar een job die goed bij hen past en hun inkomen moet dat toelaten.

Het aandeel van de werkloosheidsuitkering in het totale budget neemt af ten voordele van begeleidingsmaatregelen naarmate de tijd verstrijkt. Deze maatregelen worden na verloop van tijd de dominante component in het budget. Dit impliceert **degressieve uitkeringen over de tijd, maar ten voordele van progressieve besteding aan begeleiding en investering, gericht op de uitstroom uit de werkloosheid**. De lengte van de respectieve periodes kan deels worden gekoppeld aan de werkervaring van de werkloze, als beloning voor vroegere activiteit. Dat kan ook de insteek zijn om het systeem van wachtuitkeringen voor schoolverlaters zonder de minste werkervaring, te heroriënteren.

Het is belangrijk die werkzoekende financieel te stimuleren die effectief dicht bij de arbeidsmarkt staat. Dat betekent dat de daling van de uitkeringscomponent voldoende snel moet ingaan, op het moment dat een financiële aanmoediging het meeste positieve effect kan hebben, zowel op het vinden van een nieuwe job als op de kwaliteit van die job. De nieuwe Belgische degressiviteit werkt echter heel geleidelijk en komt pas laat tot vol effect. De kans is groot dat de doelgroep daardoor de langdurig-werklozen zullen zijn, die juist extra steun moeten krijgen om terug inzetbaar te worden. Daarenboven is het ook belangrijk dat personen een geschikte job opnemen die hen op de arbeidsmarkt houdt. Onder inkomensdruk eender welke job aannemen zal een positief statistisch effect geven, maar dreigt achteraf nadelig uit te draaien, zowel voor de betrokkene als voor de arbeidsmarkt.

De besteding van het progressieve budget voor "activering" berust bij de regionale diensten van arbeidsbemiddeling, zoals de VDAB in Vlaanderen of de FOREM in Wallonië. Activering werkt het best op maat van de persoon en van de lokale arbeidsmarkt. We moeten er wel over waken dat ook het begin van de begeleiding zeer snel en voor iedereen komt. We moeten er ook voor zorgen dat de bevoegde diensten geobjectiveerde resultaatsdoelstellingen voor wedertewerkstelling krijgen en daarop worden afgerekend. Naar aanleiding van de staatshervorming, zal ook moeten nagedacht worden over het *sanctiebeleid* ten aanzien van werkonwillige werklozen. We staan nu voor de uitdaging om beide perspectieven – begeleiding en controle/sanctionering – door één en hetzelfde bevoegdheidsniveau te laten uitoefenen, terwijl de financiële prikkel of motivatie voor het besparen op uitkeringen bij het federale niveau blijft. Er zal bewust en doordacht moeten gehandeld worden om er voor te zorgen dat de combinatie van bevoegdheden goed en efficiënt werkt, zonder dat één van beide doelstellingen de andere verdringt.

Er zal ook blijvend moeten gesleuteld worden aan het concept van de “passende arbeid” die een werkloze geacht wordt te aanvaarden. We gaan immers geen duurzame verbetering van de werkzaamheidsgraad krijgen zonder flexibeler en dynamischer met carrières om te gaan. Werkzoekenden zullen meer dan vroeger geholpen worden om carrièrewendingen te kunnen nemen en zullen daar ook meer dan vroeger voor moeten open staan. Maar voor het overige kan de timing en de wijze waarop het budget kantelt van uitkering naar investering op individuele basis worden bepaald, binnen politiek getrokken grenzen.

De combinatie van degressieve uitkering en progressieve activering beslecht ook de eeuwige discussie over de onbeperktheid in de tijd van de Belgische werkloosheidsuitkeringen. Door het verminderen van de uitkeringen ontlopen we het gevaar dat de werkloze zich passief nestelt in de werkloosheid. Door het vermeerderen van de begeleiding vermijden we dat de werkloze zijn uitkering verliest om zonder meer inactief te worden of zomaar in de bijstand van het OCMW te tuimelen. Het alternatief van een botte beperking in de tijd realiseert het eerste zonder het tweede. Financiële aanmoediging om een job te vinden is goed. Maar wie desondanks geen job kan vinden, verdient ondersteuning en opvang. Daarvoor dient de progressieve pijler voor wedertewerkstelling.

Er zullen uiteindelijk altijd werklozen zijn die geen werk vinden. Indien uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt niet wordt gerealiseerd na een bepaalde periode, wordt best overgestapt op een bijstandsregime met verplichte dienstverlening aan de gemeenschap. De betrokken personen hebben weliswaar geen echt werk, maar hun betrokkenheid bij de samenleving wordt onderhouden en hun deelname aan maatschappelijk zinvolle activiteit in ruil voor uitkeringen is te verkiezen boven de zuivere werkloosheid. Bovendien onderstreept deze visie de wisselwerking tussen rechten en plichten, die het cement vormt van de sociale zekerheid in onze samenleving. De realiteit van een activiteit in ruil voor uitkering is ook een effectieve preventie tegen het risico van misbruiken en zwartwerk.

Een aldus verstevigde en gemoderniseerde werkverzekering sluit aan bij de algemene noodzaak om, in het licht van de demografische vergrijzing, meer mensen beter en langer actief te krijgen. Ze zal beter werken voor de werkzoekende. Ze zal beter renderen voor de arbeidsmarkt. Ze verstevigt de cohesie binnen de sociale zekerheid door niemand te laten vallen maar ook iedereen op plichten aan te spreken.

Voorstel 2: Van banenplannen à gogo naar banenplannen à minima

Door de zesde staatshervorming verhuist een groot deel van de bollenwinkel van meer dan 115 banenplannen, budget inclusief, naar de regio's. Het is tijd voor een mentale time-out. Moeten we een banenplan beoordelen op basis van hoeveel personen er in stappen, of op basis van hoeveel extra jobs het netto oplevert? Willen we werkzoekenden een tijdelijke baan geven, of op weg zetten in de loopbaan? Dient een banenplan de werkgever in lastenverlaging, of de werkzoekende? Willen we groepen bevoordelen, of personen kansen bieden? Wie voor de tweede optie kiest, moet banenplannen maximaal afschaffen. Het vrijgekomen budget kan naar lastenverlaging en kan de werkverzekering helpen om werkzoekenden op maat aan nieuw werk te helpen.

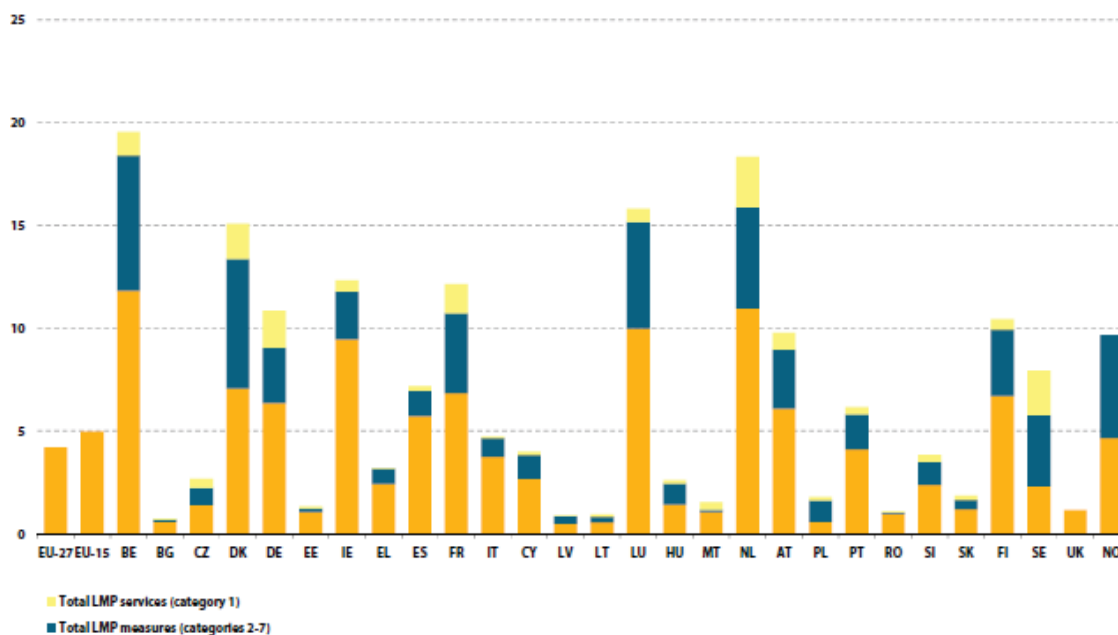
Minstens moet werk gemaakt worden van een grondige sanering volgens de volgende krijtlijnen:

- *Reduceer de doelgroepen: ga op zoek naar de grootste gemene delers van probleemwerkzoekenden, bijvoorbeeld loonhoogte of onderwijsprofiel.*
- *Heb meer aandacht voor doorstroming via het banenplan: te veel banenplannen bieden een baan maar geen loopbaan.*
- *Verminder directe jobcreatie bij bepaalde sectoren of werkgevers en focus meer op brede tewerkstelling-stimulansen ten bate van de werkzoekende.*

“ *Het is gemakkelijk te identificeren wie via een banenplan werkt. Het is zeer moeilijk vast te stellen welke netto-jobcreatie een banenplan oplevert.* ”

Persoonlijke begeleiding, zoals ik die voorstel in de werkverzekering, kost geld. Iedereen weet dat de middelen beperkt zijn. Het goede nieuws is dat we bestaande middelen anders kunnen besteden. De hierboven gemaakte vaststelling dat Belgische werklozen vaak in werkloosheid gevangen blijven zitten, is immers niet meteen te wijten aan een gebrek aan middelen. België staat namelijk Europees aan de top wat betreft uitgaven voor “actief arbeidsmarktbeleid” (figuur 8). Maar wat doorgaat voor “actief arbeidsmarktbeleid” neemt hier vooral de vorm aan van rechtstreekse jobcreatie of –subsidie (tabel 2). Dat laatste heet bij ons dan banenplannen.

Figuur 8: België staat aan de top voor publieke uitgaven in arbeidsmarktbeleid...



Tabel 2: ...maar we besteden die middelen vooral aan directe jobcreatie en –subsidies: de banenplannen. De best presterende arbeidsmarkten besteden hun middelen vooral aan persoonlijke investering en dienstverlening voor de loopbaan van de werkzoekenden.

	LMP measures	Training	Job rotation and job sharing	Employment incentives	Supported employment and rehabilitation	Direct job creation	Start-up incentives
EU-27	100	42.6 e	0.4	23.8 e	14.4	12.1 e	6.8 e
EA-17	100
BE	100	13.5 e	-	43.5	11.6 e	31.1	0.3
BG	100	6.1	-	16.1	2.0	74.6	1.2
CZ	100	3.5	-	8.4	75.6	8.6	3.9
DK	100	25.4	0.1	16.3	58.1	-	-
DE	100	56.0 e	0.0 e	17.2 e	5.8 e	10.0 e	10.9
EE	100	88.6	-	0.6	0.2	-	10.6
IE	100	51.3	-	7.5	1.8	39.4	-
EL	100	8.0 e	-	48.4 e	-	-	43.7 e
ES	100	26.9	1.5	40.0	4.2	12.3	15.1
FR	100	49.8 e	-	13.2	10.4	21.2	5.4 e
IT	100	47.5	0.8	44.0	-	1.8	6.0
CY	100	23.6	-	68.6	7.7	-	0.1
LV	100	54.5 e	-	12.8	-	32.2	0.5
LT	100	42.0	0.6	42.7	5.1	9.6	-
LU	100	8.5	-	74.5	2.6 e	14.1 e	0.2
HU	100	13.6	-	19.4	-	65.3	1.7
MT	100	24.6	-	66.1	-	4.7 e	4.5
NL	100	16.1 e	-	20.6 e	63.4	-	-
AT	100	77.3	0.0	8.0	6.2	7.6	0.9
PL	100	57.9	-	14.0	18.4	2.4	7.3
PT	100	68.1 b	-	19.1	6.7	5.8	0.2
RO	100	8.7	-	74.6	-	16.7	0.1
SI	100	28.3	-	20.3	-	26.9	24.5
SK	100	7.7	-	20.2	17.8	9.5	44.9
FI	100	57.4	6.8	10.2	12.6 e	10.1	3.0
SE	100	9.4 e	-	55.4 e	33.4	-	1.8 e
UK	100	36.3 e	-	32.3 e	21.6 e	9.8 e	-

Het is algemeen bekend dat de Belgische arbeidsmarkt overwoekerd wordt door een dichte jungle van pakweg 115 banenplannen⁸. Stuk voor stuk politieke oefeningen om bepaalde groepen op de arbeidsmarkt voor te trekken, ten nadele van andere. Allemaal zetten ze ondernemingen aan om creatief te shoppen naar de goedkoopste werknemers, in plaats van gewoon de beste te kiezen. Allemaal zorgen ze voor bureaucratie en complexiteit. Men kan zich afvragen of het sop de kool wel waard is.

Het is gemakkelijk te identificeren wie via een banenplan werkt. Het is zeer moeilijk vast te stellen welke netto-jobcreatie een banenplan oplevert. Waren de werknemers die in het kader van een plan werden aangeworven ook aangeworven geweest zonder het plan? Werden zij aangeworven ten koste van kandidaten die zonder het banenplan de voorkeur zouden gekregen hebben? Geen enkele Belgische statistiek biedt daarover duidelijkheid, maar internationale studies schatten de verspilling van banenplannen op bijna 70%.⁹

“

Heb meer aandacht voor het loopbaanperspectief. Veel banenplannen bieden wel een baan maar geen loopbaan.

”

Het is politiek legitiem om bepaalde groepen op de arbeidsmarkt te willen helpen. Daarvoor dient een banenplan. Maar het kan veel efficiënter. Werkzoekenden kunnen op maat worden geholpen. Daarvoor hebben we arbeidsbemiddeling. Extra steun voor opleiding, scholing, stage of mobiliteit, kan dan op individuele basis worden verleend. Dat is veel beter met een precisiegeweerd te schieten dan met het kanon van een banenplan. Een banenplan scheert iedereen van zijn doelgroep over dezelfde kam, ongeacht persoonlijke noden of verschillen. Vandaar ook de grote verkwisting.

Willen we een eindeloze collectie banenplannen met veel verspilling en perverse effecten, maar waarmee politici gemakkelijk kunnen pronken? Of gaan we voor maximaal rendement en efficiëntie in de schaduw, via anonieme maar persoonlijke ondersteuning? Willen we doelgroepenmaatregelen omwille van de doelgroep, of willen we zoveel mogelijk mensen persoonlijk de kans geven op werk en een loopbaan? Wie het laatste wil en wie politisering van de arbeidsmarkt wil vermijden, ontsnapt niet aan de conclusie dat banenplannen best zoveel mogelijk worden afgeschaft. Een alternatief beleid kan over drie assen lopen:

⁸ Over het precieze aantal heerst enige verwarring. Sommige bronnen tellen er zelfs meer dan 200. Onze telling baseert zich op de aggregatie van de plannen op www.aandeslag.be

⁹ Zie de verwijzingen in M. De Vos en J. Konings, *Van baanzekerheid naar werkzekerheid op de Belgische arbeidsmarkt*. Zie ook OECD Economic Surveys, Belgium, 2007; B. Boockmann, T. Zwick, A. Ammermüller and M. Maier (2012), *Do hiring subsidies reduce unemployment among older workers? evidence from natural experiments*; A. Dar en Z. Tzannatos, *Active labor market programs: A review of the evidence from evaluation*, Social Protection Discussion Paper Series No. 9901, The World Bank, 1999; P. Frederiksson en P. Johansson, *Employment, Mobility and Active Labor Market Programmes*, IFAU WP 2003.

- Een versterkte persoonlijke begeleiding en ondersteuning van de werklozen op individuele basis. Dit is een regionale bevoegdheid die versterkt kan worden in de context van een staatshervorming. Zie daarvoor ons voorstel voor modernisering van de werkloosheidsverzekering. Met de bevoegdheidsoverdracht van een deel van de federale banenplannen wordt ook een stevig budget overgedragen. Dat budget kan prioritair gebruikt worden voor een sluitende en gepersonaliseerde begeleiding van de werkzoekende.
- Een algemene loonlastenverlaging, in het bijzonder voor de lagere lonen, door een combinatie van alternatieve financiering van de sociale zekerheid met progressieve sociale bijdragen. Het reduceren van de loonkost heeft een bewezen positief effect op werkgelegenheid. Daarenboven genereert het geen overheadkost, maar vermindert het integendeel de bureaucratistische kost die gepaard gaat met het bepalen, betalen, innen en controleren van loonbelastingen.
- Het actief bestrijden van discriminatie en het promoten van diversiteit op de arbeidsmarkt, waarbij opnieuw de klassieke gemarginaliseerde doelgroepen gediend worden.

Wie de logica van de werkverzekering volgt, eindigt uiteindelijk in een banenplan. Voor die probleemgevallen waarin werk op de reguliere arbeidsmarkt onmogelijk blijkt, transformeert werkloosheidsverzekering zich in werkverzekering: één groot rest-plan. Tussen het begin van het werk zoeken en het eindpunt van georganiseerde gesubsidieerde activiteit, kan de bevordering van werkgelegenheid m.i. best op individuele basis gebeuren. Voor wie het bord van de doelgroepenmaatregelen niet helemaal wil schoon vegen, geef ik de volgende alternatieve richtsnoeren mee.

- Ga op zoek naar de grootste gemene delers van negatieve arbeidsmarktsegmentatie. Reduceer met andere woorden maximaal het aantal categorieën van doelgroepen. Bijvoorbeeld loonhoogte of onderwijsprofiel kunnen toelaten verschillende soorten banenplannen onder één noemer te brengen.
- Heb meer aandacht voor het loopbaanperspectief. Veel banenplannen bieden wel een baan maar geen loopbaan¹⁰. Wel integendeel: personen die alleen door de financiële steun van een banenplan een bepaalde job vinden, riskeren juist vaak een job te vinden die weinig perspectief op loopbaanontwikkeling biedt. Banenplannen zouden meer modaliteiten gericht op doorstroming kunnen en moeten bevatten. De focus zou moeten liggen op het vooruit helpen van de begunstigde in zijn brede arbeidsmarktpositie. Het alternatief is een zeer statische en artificiële verkaveling van de arbeidsmarkt die zowel voor alle betrokkenen als vanuit de brede noodzaak van langere en andere loopbanen onwenselijk is.

¹⁰ Zie ook *Idea Consult, Inventarisatie en Effectiviteitsscan van Vlaamse en federale tewerkstellingsmaatregelen*, 2013.

- Verminder directe jobcreatie en focus meer op tewerkstelling-stimulansen. De realiteit is dat directe jobcreatie de facto vaak meer een bepaalde onderneming of een bepaalde sector ondersteunt in plaats van de werkzoekende zelf. Doelgroepenmaatregelen moeten bovenal de leden van de doelgroep op de gehele arbeidsmarkt steunen en de gehele arbeidsmarkt voor hen ontsluiten, ook met het oog op hun loopbaanontwikkeling. Directe jobcreatie heeft te veel het risico de begunstigde vast te nagelen aan de specifieke job/sector waarvoor de subsidie kan dienen.
- Laat een wind van vereenvoudiging waaien, waardoor het gebruik van banenplannen ook in kleine ondernemingen laagdrempelig wordt. Er hangt een ondoorzichtige mist van uiteenlopende voorwaarden in de dichte jungle van banenplannen. Het stroomlijnen daarvan zou zeer wenselijk zijn.

Voorstel 3: Een Loopbaanrekening voor andere en langere loopbanen

Realiseer een kentering in loopbaanorganisatie door de algemene invoering van de loopbaan-rekening: een individuele rekening met meeneembare rechten, die door werkgevers, werknemers en overheid wordt gefinancierd. De loopbaanrekening vereenvoudigt of vervangt collectieve stelsels van schorsingen, verloven, opleidingen en arbeidsduurverminderingen. Ze realiseert op individueel vlak een algemene doelstelling van meer investering in opleiding, vorming en carrièreplanning. Ze bestaat uit budgetposten:

- **competenties**, bestemd voor opleiding en vorming;
- **loopbaanplanning**, voor de regelmatige beoordeling en begeleiding tijdens de loopbaan;
- **eindeloopbaan**, die vanaf een aantal effectief gewerkte loopbaan jaren kan aangesproken worden;
- **tijdsparen**, die tijd voor geld inruilt en later geld voor tijd inruilt;
- **mobiliteit**, voor investering en begeleiding naar nieuw werk, bijvoorbeeld bij ontslag.

“ De loopbaanrekening is een multifunctioneel loopbaaninstrument dat een financiële hefboom biedt voor het opvangen en ondersteunen van de loopbaanontwikkeling van de werknemer, op de maat van de werknemer. ”

De afgelopen jaren hebben opeenvolgende regeringen al diverse maatregelen genomen om langer werken te stimuleren en vervroegde pensionering af te remmen. Die genomen maatregelen zijn echter niet alleen ontoereikend: ze zijn ook vrij eenzijdig. Het overgrote deel betreft maatregelen van financiële aard. Nu zijn financiële prikkels vanzelfsprekend nuttig en belangrijk. Maar wat ontbreekt, is een brede strategie voor langer werken, een soort Leeftijdspact dat ook personeelsbeleid en sociaal overleg aan boord trekt. Hieronder volgen enkele voorstellen die specifiek daarop gericht zijn. De volgende legislatuur kan de legislatuur van de doorbraak worden, waarin op alle niveaus van de arbeidsmarktwerking – macro (regels), meso (sectoren) en micro (werkvloer) – positief en constructief wordt gemobiliseerd voor langere loopbanen.

We hebben elders al gepleit voor een echte “New Deal” voor langer werken, die bijvoorbeeld ook aandacht heeft voor andere loonevoluties die oudere werknemers niet noodzakelijk de duurste werknemers maken, voor andere een ontslagpraktijk die meer

inzet op het begeleiden naar nieuw, en voor ander loonlastenbeleid dat algemeen inzet op het bevorderen van activiteit en het afremmen van inactiviteit.¹¹

Figuur 9 groepeert de verschillende omslagfactoren allemaal samen het Belgische loopbaanmodel kunnen doen kantelen richting langere en meer gevarieerde levensbanen. We focussen hier op de werkvloer, waar het verschil uiteindelijk moet gemaakt worden. We breken een lans voor een hervorming die de draaischijf kan worden voor een modernisering van het personeelsbeleid en die daarin alle partijen – werkgever, werknemer, vakbonden en overheid – betreft: de loopbaanrekening.

Werkloosheidsverzekering	→	Werkverzekering
Arbeidsovereenkomst	→	Loopbaanovereenkomst
Ontslag	→	Her-tewerkstelling
Loopbaan	→	Levensbaan
Loonklim	→	Loonplateau
Statuten	→	Statuut
Inactiviteit	→	Activerend
Belasten	→	Belonen

“ De loopbaanrekening is ook een instrument om de enorme wirwar aan bijzondere stelsels van schorsingen, verloven, opleidingen en arbeidsduurverminderingen, te vereenvoudigen. ”

De loopbaanrealiteit is volop in beweging. *Structureel*, doordat een steeds groter deel van de economie persoonlijke diensten betreft en daardoor op maat van klanten moet worden afgestemd, die zelf vaak in een dynamische nationale of internationale context opereren. *Maatschappelijk*, doordat in de levenspatronen en verwachtingspatronen van de hedendaagse werknemers en gezinnen een steeds wisselende combinatie van werken en leven centraal staat. *Arbeids-sociologisch*, omdat het “beroep” dood is. Werknemers hebben geen vast beroep meer, maar veeleer een set van vaardigheden die hen inzetbaar houden in een steeds wisselende beroepsomgeving. *Economisch*, omdat ondernemingsrealiteit en personeelsorganisatie steeds meer stoelen op teamprojecten, betrokkenheid, verantwoordelijkheid en beschikbaarheid. *Technologisch*, omdat

¹¹ Bvb. M. De Vos en J. Konings, *Van baanzekerheid naar werkzekerheid*; M. De Vos, *Welke prioriteiten voor arbeidsmarktbeleid?*, Itinera Institute Analyse, 2013/18.

hedendaagse communicatiemiddelen de scheiding tussen werk en privé doen vervagen. *Geografisch*, doordat de arbeidsrealiteit meer grensoverschrijdend wordt wegens de internationalisering van de economie, ook al blijft werkplek nog fysiek in het thuisland. *Demografisch*, omdat de beroepsbevolking steeds meer divers wordt, zowel in generaties als in etnische groepen.

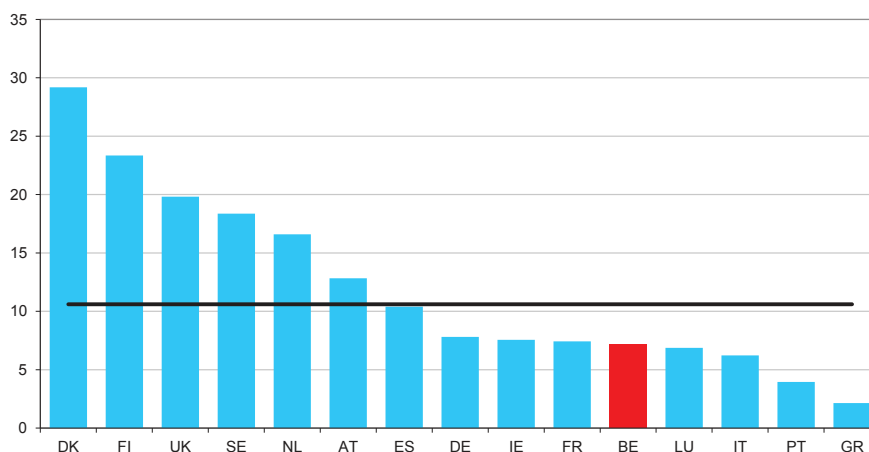
Tegenover deze toenemende dynamiek en diversiteit staat een traditionele arbeids- en loopbaanorganisatie van collectieve en gestandaardiseerde normen, die we hebben geërfd van de industriële maatschappij uit de vorige eeuw. Dat klassieke loopbaanmodel – met wortels in arbeidsregulering, paritaire comités, CAO's en arbeidsorganisatie – stoelt op het vaste beroep, bij een vaste werkgever, met een stijgende loopbaancurve tot pakweg 45-50 jaar, gevolgd door een kort plateau en een definitieve ravijn van vervroegd pensioen. Ziedaar: de beruchte citroenloopbaan die werknemers uitperst om ze na gebruik snel weg te werpen.

Dit oude model zal ons niet toelaten een duurzame combinatie van flexibel en werkbaar werk te realiseren, die de noodzakelijke basis is van de geleidelijke maar onvermijdelijke evolutie naar langer werken. We moeten het bord weliswaar niet compleet leeg vegen. Maar we kunnen wel de finaliteit van bestaande systemen aanpassen aan de nieuwe realiteit, en een hefboom daarvoor creëren via de invoering van een loopbaanrekening.

De loopbaanrekening is een multifunctioneel loopbaaninstrument dat een financiële hefboom biedt voor het opvangen en ondersteunen van de loopbaanontwikkeling van de werknemer, op de maat van de werknemer. De loopbaanrekening kan aangesproken worden voor opleiding en vorming, voor verloven en arbeidsduurvermindering, voor arbeidsformules op maat, bij ontslag of pensioen, enz. Ze vervangt of versterkt collectieve systemen die uitsluitend met veralgemeende doelgroepen werken, die suboptimaal renderen ten aanzien van de individuele carrièrenoden en die het persoonlijke loopbaangedrag van werknemers artificieel beïnvloeden, met perverse effecten voor de hele arbeidsmarkt.

De loopbaanrekening zal ook toelaten om een oud zeer in het Belgisch sociaal overleg weg te werken. Al jaren heerst namelijk grote onenigheid tussen werkgeversorganisaties en vakbonden over de mate waarin Belgische werknemers blijvende vorming en opleiding genieten. Eén zaak is zeker: in internationale vergelijkingen die de mate meten waarin de beroepsbevolking algemeen blijft participeren aan vormen van levenslang leren, speelt België niet de eerste viool (figuur 10). Om langere loopbanen mogelijk te maken, moeten we aan algemeen gedeelde en breed gedragen cultuur van vorming, opleiding en bijscholing kneden, waarin iedereen een deel van de verantwoordelijkheid draagt. Precies daarin past het instrument van de loopbaanrekening, dat via de loopbaan tot stand komt maar ook buiten de loopbaan kan dienen en die iedereen op zijn/haar deel van de verantwoordelijkheid aanspreekt.

**Figuur 10: België moet beter doen in levenslang leren als het langer werken
meer realistisch wil maken**
Levenslang leren (25-64 jaar – % in referentieperiode 4 weken)



De loopbaanrekening komt tot stand in een driehoeksverhouding tussen de werknemer, de werkgever en de overheid. Voor de werknemer is de loopbaanrekening een draagbaar krediet dat van de wieg tot het graf van de actieve loopbaan ter beschikking staat, en dat in de loop daarvan wordt opgebouwd of aangewend. Het restkrediet op de rekening bij het einde van de carrière kan dienen als aanvullend pensioenkapitaal.

Aan de loopbaanrekening zal de werknemer ook zelf bijdragen, enerzijds financieel via bijdragen en anderzijds door te werken, want het is precies via werk dat de opbouw van de loopbaanrekening door de werkgever en of overheid zal gebeuren. Betrokkenheid van de werknemer is essentieel: zo draagt ook de werknemer een stuk van de verantwoordelijkheid voor het opsparen en besteden van de middelen. Dat is de beste garantie voor doelmatigheid in het licht van zijn/haar persoonlijke loopbaansituatie. Dat is het grote verschil met collectieve systemen die volledig door derden, in het bijzonder door de belastingbetalers, worden gedragen. De financiële bijdragen van de werknemer kunnen bestaan uit een loonpercentage en/of uit het inruilen van tijd voor geld. De loopbaanrekening kan met andere woorden ook het gekende "tijdsparen" toelaten, waarbij de werknemer verlofdagen, rustdagen of andere periodes vrijwillig omruilt voor een kapitaal dat hij/zij later kan gebruiken om langere tijd niet of minder te werken.

Voor de werkgever is de loopbaanrekening een instrument om talentmanagement en loopbaanplanning te integreren in het courante personeelsbeleid. Het is in het belang van de hele samenleving en van alle werkgevers dat ons menselijk talent – dat door de vergrijzing snel en structureel schaarser wordt – beter kan evolueren over langere, meer gevarieerde en meer aangepaste loopbanen. Daarbij is de primaire doelstelling niet de

nadagen van de loopbaan iets langer te rekken door oudere werknemers te ontzien via aangepaste arbeidsduur, lichter werk, meer vakantiedagen en zo meer. Het is integendeel belangrijk om, met de werknemer als copiloot, proactief de loopbaan te plannen en om kennis en vaardigheden te blijven vernieuwen, zodat de loopbaan spontaan en gezond langer wordt. De overheid tenslotte, kan daarop inspelen door de loopbaanrekening als kanalisator te zien voor beleid dat de inzetbaarheid van werknemers op de arbeidsmarkt wil bevorderen, dat langer werken wil belonen en dat vroeger stoppen wil ontraden.

De loopbaanrekening kan opgesplitst worden in posten waarvan de besteding gebonden is aan vooropgestelde doelstellingen:

- Een post *competenties*, bestemd voor opleiding en vorming.
- Een post *loopbaanplanning*, voor de regelmatige beoordeling en begeleiding tijdens de loopbaan.
- Een post *eindloopbaan*, die vanaf een te bepalen carrièrepunt (aantal effectief gewerkte loopbaan jaren) kan aangesproken worden.
- Een post *tijdsparen*, die wordt aangevuld door tijd voor geld in te ruilen en die dan vrij kan worden aangewend om later geld voor tijd in te ruilen.
- Een post *mobilititeit*, die exclusief bestemd is voor investering en begeleiding naar nieuw werk, bijvoorbeeld in geval van ontslag.

Afhankelijk van het compartiment kan de wijze van financiering in de vermelde driehoeksrelatie verschillen en kunnen bestaande collectieve systemen worden afgebouwd, omgebouwd in de loopbaanrekening, of zonder meer worden afgeschaft. De loopbaanrekening is met andere woorden ook een ideaal instrument om de enorme wirwar aan bijzondere stelsels van schorsingen, verloven, opleidingen en arbeidsduurverminderingen, grondig te vereenvoudigen.¹² De loopbaanrekening kan voor de vele verlofstelsels en schorsingsmechanismen zijn wat de werkverzekering is voor de banenplannen: een instrument dat toelaat om de grove borstel van groepsmaatregelen in te ruilen voor het fijne penseel van maatwerk voor het individu. Dat zal natuurlijk een zekere overgang vergen, alsook een bijstelling van bepaalde gewoontes, maar er komt een onmiddellijk tastbaar en persoonlijk alternatief dat meteen de elektroshok voor de start van een andere loopbaancultuur kan bieden.

Uiteraard zal bij dit alles grondig over totale kostprijs, modaliteiten en impact moeten nagedacht worden. Maar het principe is helder, de logica sterk en het mechanisme gekend. Ook in de hospitalisatieverzekering en nog meer in de aanvullende pensioenfinanciering kennen de arbeidsmarkt en het personeelsbeleid reeds de techniek van een gefinancierde rekening met meeneembare rechten. De loopbaanrekening is trouwens lang geen nieuw idee. Het heeft ooit in een interprofessioneel akkoord en zelfs in een regeerakkoord gestaan, om nooit te zijn uitgevoerd. Zelfs Frankrijk – alles behalve een modelland in

¹² Zie bvb. NAR, *Algemene evaluatie van de bestaande verlofstelsels*, Rapport. Nr. 76, 2009.

arbeidsmarktvernieuwing – heeft onlangs de individuele vormingsrekening ingevoerd.¹³

Indien goed uitgevoerd, kan de loopbaanrekening een antwoord bieden op diverse overlappende noden waarin arbeidsmarktbeleid en personeelsbeleid elkaar moeten vinden. Het verdient ook aanbeveling om de loopbaanrekening ook in de overheidssector algemeen in te voeren. Het verlengen van de loopbanen daar en het faciliteren van loopbaanmobiliteit tussen de privésector en de overheidssector zijn evidente en belangrijke uitdagingen voor de werking van onze arbeidsmarkt.

¹³ Wet van 14 juni 2013 over de “*compte individuel de formation*”.

Voorstel 4: Mobilisatie voor participatie, ook op de arbeidsmarkt

De achterstelling van niet-Europese immigranten en hun nakomelingen op de arbeidsmarkt is nergens in Europa groter dan in België. Deze tikkende maatschappelijke tijdbom kan alleen ontmanteld worden door een totaalaanpak die alle dimensies van immigratie en participatie, over alle beleidsniveaus, mobiliseert.

*Daarbij hoort ook de vereniging van alle werk-verbonden bevoegdheden in één **onthaalloket**: inburgering, huisvesting, VDAB, OCMW, RVA, mutualiteit, kredietverlening, enz. Elke immigrant moet snel en persoonlijk opgevangen en begeleid worden richting werk én daarvoor ook verantwoordelijk worden gemaakt: dat is het sociaal contract dat België als ontvangstland moet aangaan.*

*Het sociaal overleg kan zichzelf en de samenleving een grote dienst bewijzen door een **participatiepact** te ambiëren dat op verschillende dimensies de participatie van immigranten in werk wil verbeteren en daarin sectoren, vakbonden en werkgevers wil engageren. Stage-formules, diversiteitsaudits, samenwerkingen met migrantengemeenschappen: het zijn initiatieven die in andere landen resultaten hebben geboekt.*

Bij dit alles moeten ook duidelijke doelstellingen worden gedefinieerd. Het huidige beleid is niet alleen te versnipperd of te onsamenvattend, het is ook te vrijblijvend.

“ *Gelet op de enormiteit en op de hardnekkigheid van het probleem, is er maar één goede beleidsstrategie: een omvattende die alle aspecten integreert. Anders riskeren we vooral symptomen te bestrijden en grondoorzaken te negeren.* ”

De grootste etterende wonde van de Belgische arbeidsmarkt is de schrijnende achterstelling van niet-Europese immigranten en hun nakomelingen.¹⁴ Betere arbeidsmarktintegratie voor immigranten en hun nabestaanden is een enorme uitdaging, die hier alleen een omkaderende aanzet kan krijgen. Die aanzet begint met een dubbele vaststelling: het probleem is niet nieuw maar persistent, en het probleem is niet eenduidig.

Het is inmiddels meer dan twintig jaar geleden dat diversiteitsbeleid in dit land officieel

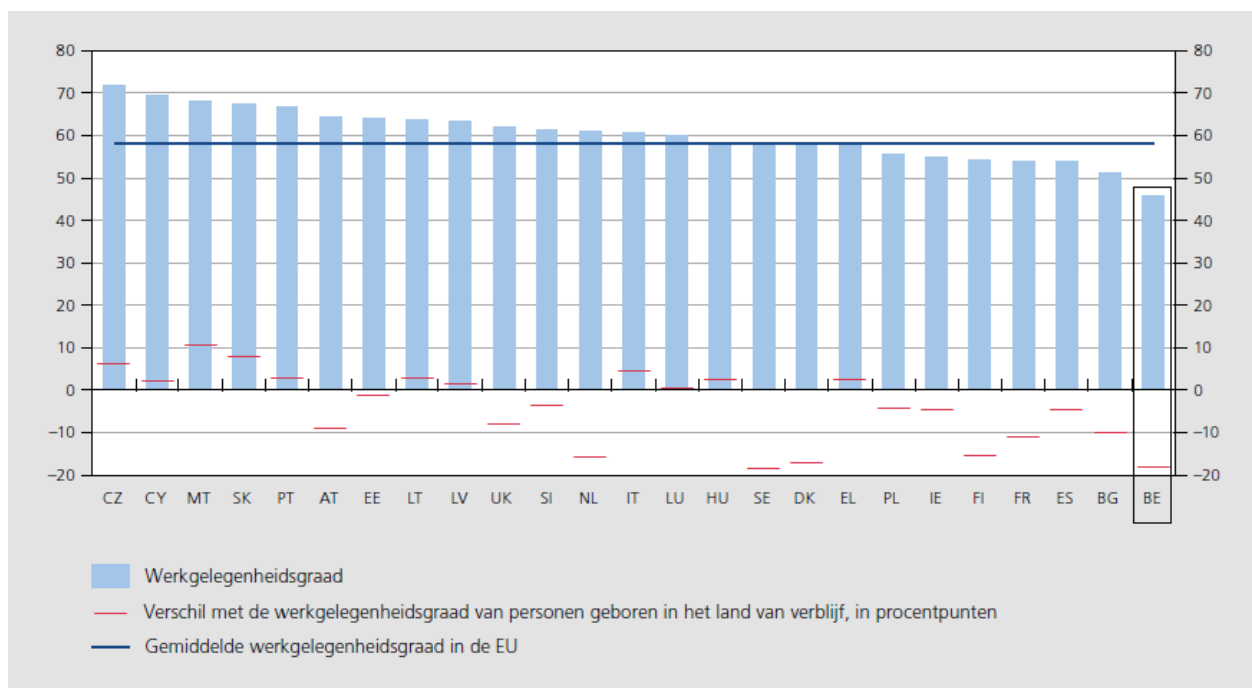
¹⁴ Nergens in Europa is de arbeidsparticipatie van niet-Europese immigranten en hun nakomelingen problematischer dan in België.

boven de doopvont werd gehouden. Ondanks goede intenties en vele initiatieven, moet vastgesteld worden dat de positie van niet-Europese immigranten op de Belgische arbeidsmarkt gedurende heel die periode bij de aller-slechtste van Europa is gebleven. De werkloosheid onder “allochtonen” is vandaag zowat drie keer zo groot als die onder de “autochtonen”. Slechts 37% van de niet-Europese vrouwen zijn professioneel actief: een derde minder dan de Europese vrouwen. In een grootstad als Brussel is het werkloosheidspercentage onder niet-Europese immigrantenjongeren nagenoeg 40 percent: ronduit Griekse toestanden in het hart van ons land. We verliezen hele generaties en er tikt een tijdbom onder de samenleving.

De arbeidsmarktpositie van de niet-Europese allochtone bevolking is dus uitermate precair. Hun lage werkzaamheid wordt voor een groot stuk verklaard doordat zij zich proportioneel veel minder aanbieden op de arbeidsmarkt. Ze zoeken weinig werk. Degenen die dat wel doen en zich dus aanbieden, vinden moeilijk werk. Zij die werk vinden, zitten vaak in weinig aantrekkelijke of weinig duurzame functies of arbeidsstatuten¹⁵. *Bottom line*: nergens in Europa is de arbeidsparticipatie van niet-Europese immigranten en hun nakomelingen problematischer dan in België (figuur 11).

¹⁵ Zie het overzicht in T. De Keyser, Ph. Delhez en H. Zimmer, “De inschakeling van personen van buitenlandse origine op de arbeidsmarkt”, NBB Economisch Tijdschrift, december 2012.

Figuur 11: Nergens in Europa is de arbeidsparticipatie van niet-Europese immigranten en hun nakomelingen problematischer dan in België



Bron: EC (EAK, Eurostat).

“ Nergens in Europa is de arbeidsparticipatie van niet-Europese immigranten en hun nakomelingen problematischer dan in België. ”

Dat de achterstelling van niet-Europese immigranten op onze arbeidsmarkt zo hardnekkig is, suggereert oorzaken die niet alleen aan de arbeidsmarkt zelf zijn toe te schrijven. Inderdaad, de OESO ziet België als één van de Europese koplopers in maatregelen om de arbeidsmarktpositie van allochtonen te bevorderen.¹⁶ Inspanningen gebeuren weliswaar, maar de resultaten ontgoochelen en blijven ontgoochelen. Achter de gemiddelden van diepe achterstelling op de arbeidsmarkt onder niet-Europese immigranten, zitten daarenboven vrij substantiële verschillen tussen subgroepen. Vrouwen doen het algemeen nog slechter dan mannen, andere Afrikanen doen het slechter dan Maghrebijnen, Marokkanen doen het slechter dan Turken, enz.¹⁷ De ongelijkheid tussen mannen en vrouwen van dezelfde origine is het opvallendst voor de immigranten uit een niet-Europees land : het verschil in werkgelegenheidsgraad tussen de geslachten bedraagt voor hen bijna 20 procentpunt, tegen ongeveer 10 punt voor diegenen die in België zijn geboren.

Er zijn dus tal van redenen waarom migranten zich minder aanbieden op de arbeidsmarkt, minder werkzaam en meer werkloos zijn. *Grosso modo* kunnen ze – althans vanuit een perspectief van arbeidsmarkt – ingedeeld worden in vier categorieën: onderwijsniveau en taalachterstand, socio-culturele factoren die het werkaanbod door de immigrant en zijn/haar functionering zelf beïnvloeden, institutionele factoren inzake de aard van het arbeidsaanbod en de kenmerken van de regulering en organisatie van werk, alsook de microdimensie van de vraagzijde op de arbeidsmarkt, zijnde het rekruteringsbeleid. Gelet op de enormiteit en op de hardnekkigheid van het probleem, is er maar één goede beleidsstrategie: een omvattende die alle aspecten integreert. Wie niet daarvoor kiest, riskeert vooral symptomen te bestrijden en grondoorzaken te negeren. Dat is zeker zo voor de stemmen die occasioneel opgaan voor formele quota's. Daaraan de politieke energie besteden, zal het verhaal van integratie sterk polariseren en zal de aandacht weghalen van de aanpak van onderliggende factoren. Het zal verder verkavelen en niet integreren.

Een evident uitgangspunt voor een omvattende strategie is dat zij moet gericht zijn op het *vermijden* van arbeidsmarktproblemen. Problemen vermijden, is nu eenmaal beter dan ze te moeten oplossen. De marginalisering van sommige migrantengroepen op de arbeidsmarkt begint al ver vóór de arbeidsmarkt. Gebrek aan algemeen selectief immigratiebeleid¹⁸, manke maatschappelijke integratie in de centrumsteden, huwelijkspatronen die integratie bemoeilijken door het de vereniging met partners en hun families zonder enige band met België, onderpresteren en achterstelling in het onderwijs, ...: veel arbeidsmarktproblemen ontstaan buiten de arbeidsmarkt en moeten daar frontaal worden aangepakt.

¹⁶ Zie OECD, *Jobs for Immigrants (Vol. 2): Labour Market Integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal*, 2008.

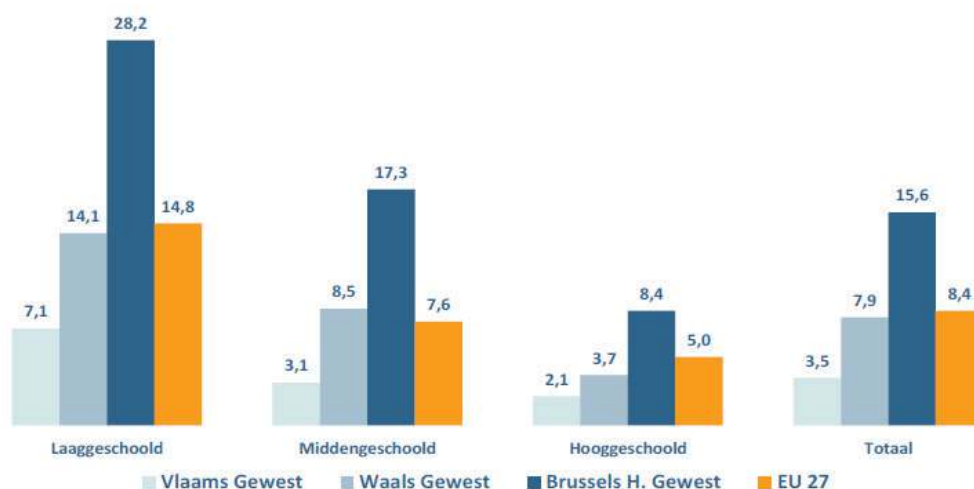
¹⁷ Zie FOD WASO en Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Socio-economische monitoring*, 2013.

¹⁸ Afgezien van de selectieve immigratie voor hoogopgeleide immigranten. Daarin presteert België wel met zijn systeem van arbeidsvergunningen. Het probleem zit bij de weinig gecontroleerde instroom aan de onderkant.

Opleidingscijfers spreken hier boekdelen. Bijna de helft van de niet-Europese immigranten in België heeft de middelbare studies niet beëindigd. Slechts één kwart bezit een diploma hoger onderwijs. En dat voor een arbeidsmarkt met één van de hoogste minimumlonen en de hoogste loonlasten in Europa! Plaats beide realiteiten tegenover elkaar en de ontmoedigende vaststelling is dat een groot deel van die immigranten zonder meer gepredestineerd is tot een leven in de marge van de reguliere economie. Dat is ronduit ontluisterend. Het opkrikken van de opleidingsniveaus, zowel vóór als vlak na de instroom van immigranten, moet daarom prioriteit krijgen. De positie van de kinderen van niet-Europese immigranten in ons onderwijs, waar ze al te vaak met lage scholing of zonder diploma de schoolbanken verlaten, moet nog meer aandacht krijgen, en wel al vanaf de vroege kinderjaren die blijken sterk bepalend te zijn voor de hele toekomst van kinderen.

Ongeacht de afkomst, is de werkgelegenheidsgraad op de Belgische arbeidsmarkt positief gecorreleerd met het scholingsniveau (figuur 12). Beter opleidingsniveau is weliswaar geen panacee: hoger opgeleide buitenlanders zijn wel in grote mate economisch actief maar behouden nog een arbeidsmarktachterstand ten aanzien van vergelijkbare autochtonen. Maar het is wel een *conditio sine qua non*. Vanuit arbeidsmarktperspectief kan daarbij zeker werk worden gemaakt van een aanwervingscultuur die meer competentiegericht en minder diplomagericht is. Tegelijkertijd moet de overheid transversaal waken over erkenning van kwalificaties en opleidingen uit het land van herkomst, waar mogelijk al vooraleer de immigrant in België aankomt.

Figuur 12: De relatie tussen werkloosheidsgraad en scholingsniveau is overal in België duidelijk. Immigranten die slecht scoren op de schoolbanken, scoren slecht op de arbeidsmarkt.



Bron: Steunpunt WSE i.s.m. Departement WSE (EAK)

“ *Het sociaal overleg kan zichzelf en de samenleving een grote dienst bewijzen door een participatiepact te ambiëren dat op verschillende dimensies, met duidelijke doelstellingen, de participatie van immigranten in werk wil verbeteren.* ”

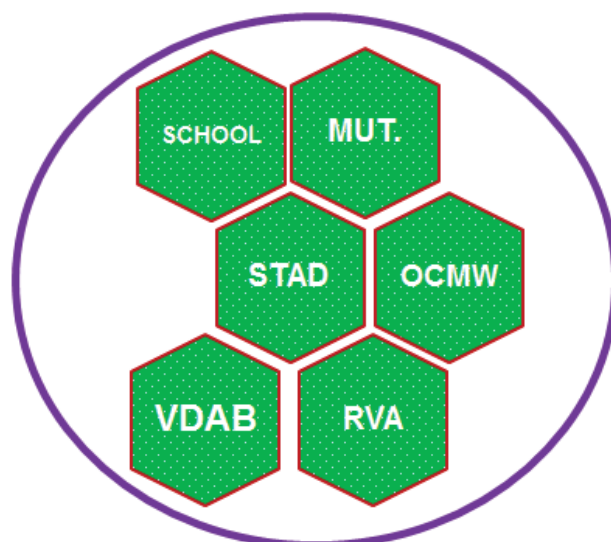
Het grootste symptoom van falende integratie is het gebrek aan opwaartse mobiliteit tussen generaties. Daarin bengelt België helemaal achteraan in het Europese peloton: nergens in Europa is voor kinderen van niet-Europese immigranten de kans groter dat geen van hun ouders werkt. Die kinderen zijn *de facto* opnieuw een eerste generatie, die van nul moet beginnen. Gezinsstructuren, huwelijkspatronen, rollenpatronen en de algemene verantwoordelijkheid van ouders ten aanzien van opvoeding en opleiding van hun kinderen, zijn een belangrijk deel van een integratieparcours, of van het gebrek daaraan. Het meer actief krijgen van migrantenvrouwen is daarom evenzeer belangrijk. Een moeder die werkt, is een hefboom voor overdracht van kennis en normen aan de kinderen.

Gelet op de structureel-dramatische situatie, zouden alle beleidsniveaus in België de handen in elkaar moeten slaan opdat elke immigrant meteen en algemeen zou worden opgevangen om hem of haar te faciliteren richting werk. Wat m.i. nodig is, is de vereniging van alle relevante bevoegdheden in één onthaalloket: inburgering, huisvesting, VDAB, OCMW, RVA, mutualiteit, kredietverlening, enz. Versnippering van bevoegdheden en taken is een institutionele realiteit van ons complex land, maar de uitoefening daarvan moet samengebald kunnen worden als we hardnekkige marginalisering van sommige immigrantengroepen echt willen keren. We moeten verschillende de beleidsniveaus combineren en engageren in een gezamenlijke strategie.

Elke migrant, in elke lokaliteit, is verschillend. Ga daarom voor een persoonlijk 'one stop' principe: één enkel loket voor elke migrant, waar alle diensten voor integratie en participatie samen komen (figuur 13). We kunnen dit beschouwen als klassieke "activering", maar dan op totaalbasis met een 360° aanpak. Internationaal geldt snelle actieve persoonlijke begeleiding als één van de beste technieken van integratiebeleid inzake de arbeid.¹⁹ Maar die begeleiding zal des te effectief kunnen zijn als ze rekening kan houden met de specificiteit van de immigrant, die veel meer en andere noden kan hebben dan de klassieke Belgische werkzoekende bij arbeidsbemiddeling. Meer dan wie ook, heeft elke immigrant nood aan een gepersonaliseerde aanpak die rekening houdt met zijn of haar persoonlijke achtergrond. Door die aanpak algemeen, snel en verplicht te organiseren, wordt ook meteen een sterk signaal van het ontvangstland België gegeven aan alle nieuwkomers, dat mee kan bouwen aan een betere cultuur van inspanning en activiteit. Daarbij moeten ook duidelijke doelstellingen voor vooruitgang gedefinieerd worden. Het huidige beleid is niet alleen te versnipperd of te onsamenvattend, het is ook te vrijblijvend.

¹⁹ OECD, *International Migration Outlook, 2013*; zie ook A. Platonova, "Labour Market Integration of Immigrants in the EU: Key Trends and Policy Issues", ITINERA INSTITUTE Discussion Paper, 2013.

Figuur 13: Verenig alle diensten en bevoegdheden in één loket, om elke immigrant gepersonaliseerd te ondersteunen richting werk



De werkvloer zelf is waar uiteindelijk het verschil wordt gemaakt. Die mag in een totaalstrategie dus zeker niet ontbreken. Er is al veel gepraat maar nog weinig gerealiseerd over diversiteit op het werk. Overdreven bureaucratie is een aandachtspunt, maar het personeelsbeleid kan en moet een tand bijsteken. Het objectiveren van functiecompetenties bij aanwerving, in het bijzonder voor het heikele punt van taalkennis, zou al een stap vooruit zijn. Naar analogie met het "45-plus plan" kan ook gedacht worden aan een sensibiliserend en preventief diversiteitsplan, dat risico's voor uitsluiting in het bedrijf in kaart brengt. We kunnen het arbeidsmarktprobleem immers niet alleen stroomopwaarts oplossen. Er is stroomafwaarts al heel wat geland dat we niet kunnen of mogen opgeven.

Naast een veralgemeende persoonlijke aanpak en activering, moet daarom zeker werk gemaakt worden van initiatieven die de drempel voor werken kunnen verlagen aan beide kanten: zowel voor de werkzoekende als voor de werkgever. Gelet op de problematische onderwijssituatie, kan daarbij worden gedacht aan stageformules en mechanismen voor flexibele tijdelijke tewerkstelling. We moeten bruggen bouwen tussen het schoolverlaten en de werkvloer, zodat werkgevers niet langer meteen het hele risico moeten nemen en dan maar liever passen. Internationaal blijken het aanbieden van stages, wanneer die gepaard gaan met doordachte 'outreach' of communicatie naar de immigrantengemeenschappen, effectieve instrumenten. Ook het veralgemenen van een diversiteitsaudit die bedrijven kan instrueren over het optimaliseren van hun beleid en die de goede leerlingen een kwaliteitslabel kan geven, blijkt nuttig.²⁰ Vele ondernemingspraktijken

²⁰ Zie Migration Policy Group, *The role of employers in immigrant integration*, EWSI Integration Dossier 2013/2.

op het vlak van rekrutering en selectie zijn onbewust – en soms ook bewust – nadelig voor immigranten. We mogen niet uit het oog verliezen dat ondernemingen geen objectief belang hebben bij het uitsluiten van talenten uit hun organisatie, wel integendeel. Er is een heel sterke business-case voor meer diversiteit. Daar ligt de constructieve hefboom om de arbeidsmarktmarginisering te lijf te gaan. Precies door daarvoor te gaan, zal ook veel duidelijker worden welke obstakels aan de zijde van de immigrantenpopulatie de effectieve inzetbaarheid belemmeren. Het spreekt voor zich dat openbare diensten zich daarbij het beste lenen om een voorbeeldrol te spelen.

“

Via de werkverzekering kunnen we in België de positieve kanten van de Duitse mini-jobs behouden en de negatieve verminderen.

”

In dit alles heeft sociaal overleg, zowel sectoraal als binnen bedrijven, ook een rol te spelen. Het sociaal overleg kan zichzelf en de samenleving een grote dienst bewijzen door een *participatiepact* te ambiëren dat op verschillende dimensies, met duidelijke doelstellingen, de participatie van immigranten in werk wil verbeteren en daarin sectoren, vakbonden en werkgevers wil engageren. Onderzoek toont trouwens aan hoe negatief de doorsnee Belg staat tegenover etnische minderheden. Maar liefst 1 op 5 wil liever geen immigrant als collega, bleek uit een enquête van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding. Wie de achterstelling van immigranten op de arbeidsmarkt wil keren, zal dus hoe dan ook de mentaliteit op de werkvloer moeten bewerken. Zeker in een KMO-land, waar de relatie in kleine equipes zo bepalend is voor het aanwervingsbeleid van de onderneming, is dat een belangrijk gegeven.

Voorstel 5: Let op met mini-jobs

De terugkerende roep om Duitse mini-jobs in België is vooral een zwakgebod dat gebrek aan beleidsinspiratie verraadt. België kent al een uitdijend systeem van goedkope, flexibele, deeltijdse jobs die door de overheid gesteund worden: de dienstencheques. De drempel naar werk verlagen, heeft onmiskenbaar voordelen. Maar een specifiek sub-statuuut dreigt perverse effecten voor loopbanen en arbeidsmarkt te genereren, vooral voor de zwaksten op de arbeidsmarkt. Er moet dus heel goed nagedacht worden over modaliteiten. Maar het is nog beter om elke werkzoekende op maat te ondersteunen. We kunnen zo de voordelen van mini-jobs grotendeels behouden en tegelijkertijd de nadelen ervan grotendeels vermijden.

We hebben het vooralsnog uitsluitend gehad over wat toekomstig beleid zou moeten doen. Onderbelicht is de vraag wat het *niet* moet doen. Het ligt nogal voor de hand wat daar de essentiële krijtlijn zou moeten zijn, namelijk: geen enkele maatregel nemen die de structurele gebreken van de Belgische arbeidsmarkt zou verergeren. Onze beleidsmakers meten zich dus best het equivalent aan van de eed van Hippocrates: doe geen kwaad. We zouden hier kunnen stilstaan bij aspecten als loonkosten, complexiteit, rigiditeit, mobiliteit, en dergelijke. Inspelend op de politieke actualiteit en op de richting van bepaalde agenda's voor de verkiezingen van 2014, beperken we ons tot één concrete maar sappige topic: de zogenaamde "mini-jobs".

België lijdt aan een vorm van *Germanitis*: een obsessie met Duitsland en zijn sociaaleconomisch beleid. Eén van de twistappels in wat een terugkerend welles-nietes-spelletje is tussen Duitsland-dromers en Duitsland-haters, zijn de "mini-jobs" die Duitsers toelaten deeltijds, flexibel en goedkoop te werken of bij te klussen. Voor de dromers is het een concept dat, zoals andere Duitse producten, export naar België verdient. Voor de haters is het een afbraakmodel van georganiseerde armoede. Beiden heb een deel van het gelijk. Beiden missen echter de kern van het debat. Die zit m.i. in de polarisering van de arbeidsmarkt.

Onder druk van technologie en globalisering is er een groeiende afstand tussen hooggekwalificeerde en laaggekwalificeerde jobs in de economie, met navenante groeiende ongelijkheid in inkomen. Die ongelijkheid wordt verder versterkt door sociologische veranderingen: economisch succesvolle ouders hebben meer succesvolle gezinnen dan andere ouders, waardoor hun kinderen nog een extra voorsprong krijgen. Dat zijn allemaal internationale trends van arbeidsmarktpolarisatie, die ook België treffen. Daarbovenop komt de klassieke Belgische arbeidsmarktsegmentatie tussen succesvolle groepen en acuut-problematische doelgroepen. De Belgische arbeidsmarkt is daarenboven verkaveld tussen mooi beschermde posities voor 'insiders' met vaste contracten, en weinig beschermde posities

voor 'outsiders' met tijdelijke contracten. Deze drie fenomenen versterken elkaar: insiders zijn vooral hoger opgeleiden met succesvolle loopbanen; outsiders vooral lager opgeleiden zonder job of met een job, maar zonder carrière.

“ Het is realistisch de financiering van onze bedrijven structureel te verbeteren zonder nieuwe geldopslopende subsidies. Het gedurfd ontwikkelen van risicokapitaal en faciliteren van crowd funding horen daar zeker bij. ”



ITINERA INSTITUTE **GEDURFD REALISME**

2014-2019:

***Naar nieuwe initiatieven voor
bedrijfsfinanciering in ons land***



BEDRIJFSFINANCIERING

Bedrijfsinvesteringen vereisen financiering

Willen we onze welvaart veilig stellen, dan moeten bedrijven investeren in innovatie en hun personeel. Alleen op die manier kunnen we overeind blijven in de internationale markten. En dat is een voorwaarde om de pensioenen te betalen en alle zaken waar onze bevolking al gemakkelijk vanuit gaat dat het voor altijd verworven is. De crisis heeft een belangrijke impact gehad voor de bedrijven en hun financiering. De evolutie van het aantal oprichtingen en faillissementen van ondernemingen is zorgwekkend. We zullen in deze nota de problematiek van het financieren van de start en groei van de ondernemingen onder de loep nemen. Vergelijking met de buurlanden toont dat specifiek de industrie zwaar getroffen werd. Uiteraard heeft de crisis niet alleen huisgehouden in België. De kapitaalvorming heeft in heel de Eurozone een zware klap gehad en vertoont nog niet een duidelijk herstel. De totale kredietverlening in ons land kent hoewel een lage, toch nog steeds een positieve groei. Dat dit samen gaat met een belangrijke balansafbouw in de banksector heeft te maken met de heroriëntatie van de buitenlandse naar de binnenlandse markt. De focus op het fenomeen van kredietrantsoenering leert ons twee zaken. Ten eerste dat de rentestand op zich niet het juiste criterium is als we spreken over kredietrantsoenering. Ten tweede dat we oog moeten hebben voor segmenten waarvan we weten dat ze een verschillend verloop kunnen kennen. Ondertussen leren de enquêtes van onder meer het Studiecentrum voor Financiering van de KMO dat vooral kleine ondernemingen het heel moeilijk hebben om nog bancaire krediet te verkrijgen. Dat is extra pijnlijk omdat net zij nog steeds een heel grote afhankelijkheid kennen van de banken.

Nood aan lange termijnperspectief

De waan van de korte termijn speelt de moderne economie parten. Nochtans willen gezinnen duidelijk zekerheid dat met hun pensioenbijdragen ook later effectief pensioenen uitbetaald zullen worden. Ook vermogensbeheerders willen vooral werken in het fundamentele belang van de klant. Toch stellen sommigen onder hen dat ze onder druk staan van korte termijn verwachtingen op de financiële markten. Dat de gemiddelde bewaarduur van een aandeel in een portefeuille vaak lager ligt dan 1 jaar is een teken aan de wand. Belangrijke discussies zijn bijvoorbeeld ook de excessieve frequente rapporteringsdwang. De agenda inzake deugdelijk bestuur en meer specifieke thema's als verloningsstructuur die een langetermijnonoriëntatie kent, is één die hierbij ook een belangrijke rol te spelen heeft.

Het is belangrijk dat principes als rentmeesterschap en fiduciaire plicht centraal gesteld worden. Dit betekent onder meer dat de te dominante rol van trading en transactionele cultuur tegengegaan moet worden. Financiële intermediaat die enkel focust op de korte termijn heeft geen enkele toegevoegde waarde. Dit vergt uiteraard evengoed een financiële opvoeding van alle betrokkenen, inclusief de klanten. Er blijven grote maatschappelijk baten verbonden aan vormen van ondernemingsparticipatie wat onder meer via participatie van werknemers in de aandelen van een bedrijf kan gebeuren.

Hiertoe is echter een passende wettelijke omkadering vereist die nog steeds niet op punt staat in ons land (Van Put, 2007).

Heel wat studies komen tot de conclusie dat belastingregimes een belangrijke rol spelen bij de kapitaalstructuur van ondernemingen (Fan, 2010). Nogal wat landen bevoordelen in feite het aangaan van schuldfinanciering tegenover eigen vermogen (Rajan en Zingales, 1995). Met name in landen waar bedrijven belast worden op de winst en individuen op hun persoonlijk inkomen is het vaak voordeliger voor zowel firma's als investeerders om zich meer met schuld dan met eigen vermogen te financieren.

Ook het juridisch bestel speelt een belangrijke rol (Bancel and Mittoo, 2004). Landen met een traditie van gemeenrecht van Engelse oorsprong worden eerder gekenmerkt door meer eigen vermogen. Landen van civiel recht met Latijnse wortels eerder door schuldfinanciering. Een betere afdwinging van de wet hangt samen met een hoger eigen vermogen (De Jong et al. (2008); Giannetti, 2003). In landen waar het faillissementsregime extra voorrechten toekent aan schuldeisers is de schuldratio ook hoger. In landen waar het voortzetten van de activiteit centraler staat hierbij kennen een typisch lagere schuldratio. Ook een genereus stelsel van depositogarantie correleert positief met schuldfinanciering. Giannetti (2003) stelt een positieve correlatie vast tussen schuldfinanciering en de omvang van de obligatiemarkt en eerder een negatieve correlatie met de omvang van de beurs.

Belang van diversiteit aan financieringsbronnen

Het is ook essentieel te beseffen dat er grote verschillen zijn tussen bedrijven. Zo zijn er tot 40% micro en jonge bedrijven die helemaal geen schulden dragen. Sowieso hangt dit ook samen met de aantrekkelijkheid van de kredietvoorwaarden. Er is dus voor veel firma's ook eerder een opportuniteitskwestie eerder dan pure noodzaak om voor schuldfinanciering te gaan. Onderzoek van de ECB (2013) toont aan dat de variatie op het vlak van schuldratio's groter is tussen sectoren dan in de tijd. Deze analyse door de centrale bank wijst als belangrijkste van de verklarende factoren zelfs op het tarief van de vennootschapsbelasting wat meer doorweegt dan andere factoren zoals de ontwikkeling van de beurs, eigendomsrechtenbescherming, faillissementsprocedures.

Er is dus zeker een noodzaak om naast bankfinanciering alternatieve financieringsbronnen te ondersteunen. Anderzijds is het belangrijk dat maatregelen genomen worden om de financiering van KMO's bij de banken te bewaken. We weten dat met name kleinere ondernemingen kwetsbaarder zijn voor kredietrantsoenering dan grotere ondernemingen. Er zijn zaken die banken kunnen doen om dit te veranderen. Met name is het belangrijk relatiebankieren te ondersteunen en te zorgen dat er voldoende bij de banken geïnvesteerd wordt in het onderhouden van persoonlijke contacten met de KMO's. Onderzoek in meerdere Europese landen toont aan dat onvoldoende kennis en vertrouwdheid met de kleinere bedrijfsklanten aanleiding geeft tot onaangepaste kredietverlening. Korte termijnfinanciering van KMO's kan evengoed een probleem zijn als banken er tegenop

zien om vaste kosten op te lopen voor beperkte bedragen met een korte looptijd. Uiteraard kunnen de informatieproblemen ook veroorzaakt worden door een houding van bedrijfsleiders om terughoudend te zijn bij de informatieverstrekking en de wens tot controle en een kleine schaal te behouden.

De overheid legt ook regelmatig eisen op aan bedrijven die voor KMO's moeilijk om dragen vallen door hun beperktere schaal. Die eisen vertrekken van goedbedoelde initiatieven op het vlak van consumentenbescherming of het behartigen van de belangen van werknemers en investeerders maar erover waken dat dergelijke maatregelen niet belemmerend worden voor de ontwikkeling van KMO's is een must. Een belangrijke onderwerp is of kleinere ondernemingen wel voldoende kansen gegeven worden om door te starten na een moeilijke periode. Het opsporen van de obstakels die een tweede kans mogelijk maken voor een KMO is dan ook een belangrijke aanbeveling. Ook op het vlak van kredietverzekering zijn er barrières die voor KMO's hoger lijken te liggen.

Voor de banken is het ook belangrijk dat de hervormingen op het vlak van de Europese Bankenunie zo snel mogelijk duidelijk worden zodat de sector zich daar aan kan conformeren.

Nood aan ondernemerschap

Het creëren van duurzame economische groei voor een mature economie zoals de Belgische vereist innovatie. Een goed onderwijssysteem, investeringen in levenslang leren, ruime budgetten voor R&D en innovatie, een moderne infrastructuur (breedband, HST-netwerken, rekeningrijden, *smart grids*), competitieve markten voor goederen en diensten, een stimulerende in plaats van een ontmoedigende fiscaliteit, ... het zijn enkele evidente bouwstenen voor een groeiklimaat. En deze bouwstenen gebruiken we best in een relatief stabiele macro-economische omgeving.

Investeren in mensen, kennis, technologie, infrastructuur en instituties die voldoende economisch vertrouwen afdwingen is al veel maar niet voldoende. Wie gaat er immers die kennis en technologie omzetten naar producten en diensten die ten goede komen aan de mens? We komen dan ook uit bij de uitdaging van een aantrekkelijk investeringsklimaat waar het ondernemerschap en het nemen van risico's gestimuleerd wordt in plaats van afgeremd.

Uiteraard kan de maatschappij via regelgeving een rol spelen bij het omkaderen van de organisatie van onze bedrijven, de samenstelling van de raden van bestuur en de wijze waarop leidinggevend worden beloond. Finaal moeten de beslissingen ter zake wel genomen worden door de risicodragers, dus de aandeelhouders en ondergeschikt, het management.

Het spreiden van het economisch risico over de burgers moet aangemoedigd worden terwijl het vaak feitelijk bestraft wordt. Met name inzake beursnotering van bedrijven moet hier gewaakt worden voor het nastreven naar het juiste evenwicht.

Diagnose en prioriteiten: promoveer risicokapitaal in de financieringshiërarchie!

Willen we voorspoed alle kansen geven, dan is het essentieel dat het opstarten van nieuwe projecten en innovatie financiering vinden. De analyse van de financieringsbronnen van onze bedrijven toont het belang van interne financiering en het grote gewicht van eigen vermogen in België. Sinds de crisis is er een duidelijke tendens bij de ondernemingen tot kapitaalsverhoging of aangaan van niet-bancaire schulden eerder dan bancaire financiering.

Wat zeker aandacht vraagt is de link tussen de financieringsproblematiek en de ontwikkelingsfase van de onderneming. Ten eerste al omdat externe financiers gebruikelijk beroep doen op boekhoudkundige informatie om een bedrijf te evalueren wat specifiek moeilijk is voor erg jonge ondernemingen met per definitie weinige boekhoudkundige historiek. Bij startende ondernemingen bepaalt het innovatief project ook ineens de overlevingskans van het bedrijf terwijl bij meer gevestigde bedrijven er typische andere projecten lopen die deze eventualiteit kunnen compenseren. Een jong bedrijf dat nog niet ver staat met de commercialisering van zijn product zal ook minder interne financiering genereren.

Typisch financieren mature bedrijven hun innovatieprojecten veel meer met interne middelen (tot 85%). Een optie is voor kleine start-ups om samenwerkingsverbanden te overwegen met grote groepen of internationale productnetwerken om hun project te financieren. Uiteraard een samenwerking juridisch in overeenstemming te brengen met de graad van autonomie en controle die ze willen behouden.

Gezien bovenstaande elementen is het extreem belangrijk dat er voldoende risicokapitaal ter beschikking is voor jonge innovatieve bedrijven. Hiervoor is een tijdshorizon van meer dan 8 jaar vaak een vereiste. Een reële duurzame meerwaarde boeken bij het recupereren van kapitaal is dan ook weggelegd voor hen die de korte termijnwaan overstijgen. Jonge bedrijven verklaren dat ze evengoed naast de middelen ook de adviezen van risicokapitaalverschaffers waarderen. (Lerner, 1995).

Bij innovatieve bedrijven moet het cruciale onderscheid in het achterhoofd gehouden worden tussen radicale en marginale innovatie.

Er zijn verscheidene redenen waarom kredietrantsoenering voor KMO's hardere gevolgen heeft dan voor grote ondernemingen.

Als we de discussie over de financiering van bedrijven zinvol willen voeren, is het belangrijk het fenomeen van kredietrantsoenering te kaderen. Te vaak focust men bijvoorbeeld vandaag op de lage rente om te stellen dat er toch onmogelijk een financieringsprobleem kan zijn in dergelijke omstandigheden. Dit doet tekort aan decennialang economisch onderzoek omtrent asymmetrische informatie en zijn gevolgen. In onze economische leerboeken wordt nochtans aangetoond dat met perfecte informatie banken en andere intermediatie geen bestaansredes hebben.

Het inschatten van risico en rendement van projecten zal in essentie steeds een onvolkomen proces blijven. De intrestvoet is in die zin een screeninginstrument naast vele andere. Hogere rentevoeten kunnen bedrijven aanzetten tot het overwegen van risicovollere projecten met een kleinere kans op succes maar een grotere opbrengst indien succesvol. Dit betekent echter dat een kredietverlener vanaf een bepaalde drempel afhaakt omdat hij gelooft dat het rendement niet meer opweegt tegenover het risico.

De marktrente kan dus laag zijn maar anderzijds een vorm van kredietrantsoenering vertonen. Omwille van het risico worden sommige projecten uitgesloten zelfs indien ze hogere rendementen beloven. Naast de rentevoet als prijs is dus tevens het volume aan krediet een cruciale determinant van investeringen.

1. De grotere variantie van winstgevendheid en groei bij KMO's en hun kleinere overlevingskans (Storey, 1995)
2. De intense samenhang tussen de evolutie van het bedrijf en de bedrijfsleider.
3. De ontwikkeling van KMO's is minder te situeren tegenover ontwikkelingen op de financiële markten.
4. De ondernemer van een KMO heeft vaak een grotere controle over de informatie die hij aan de buitenwereld ter beschikking stelt. (De nauwe band tussen ondernemer en bedrijf kan een intrinsiek hoger risico opleveren voor de principal-agentproblematiek)
5. Voor de kredietverschaffer is het ook moeilijker om in te schatten in welke mate de ondernemer geschikt is, maar ook om zelf de onderneming te begrijpen

KMO's vinden gemakkelijker aansluiting met middelen uit informele bronnen, bijvoorbeeld leningen van familie en vrienden (quasi-eigen vermogen). Dit kan niet zelden ook aan betere voorwaarden dan beschikbaar op de markt. Voor KMO's is handelskrediet vaak belangrijker dan voor grote ondernemingen.

In de periode tussen 2000 en 2011 haalden de Belgische grote ondernemingen voor 152 miljard euro kapitaal op tegenover 167,5 miljard schulden waarvan 54,7 miljard bij de banken. Bij de KMO's betrof het 20 miljard euro kapitaal tegen 20,2 miljard vreemd vermogen waarvan

11 miljard bij de banken zoals blijkt uit onderstaande tabellen. Dit bevestigt het beeld dat KMO's afhankelijker zijn van de banken (54% van het nieuw vreemd vermogen) dan grote ondernemingen (32% van het nieuw vreemd vermogen) over deze periode. Opvallend is dat het gewicht van kapitaalsverhogingen als aandeel van de financieringsbronnen opliep over de periode. Voor de KMO's tekenden kapitaalsverhogingen in 2011 al voor 56% op van de nieuwe middelen (tegenover 50% gemiddeld tussen 2000 en 2011) en ook voor grote ondernemingen (tegenover 47% gemiddeld). Mogelijk heeft de notionele investeringsaftrek hierbij een rol gespeeld gezien de verandering sinds 2006.

Verloop externe financieringsbronnen van grote ondernemingen (% totaal en totaal in miljard euro)

GO	kapitaal en uitgiftepremies	vreemd vermogen	waarvan banken	totaal
2000	50%	50%	8%	38,8
2001	60%	40%	13%	20,7
2002	40%	60%	-5%	28,6
2003	47%	53%	70%	31
2004	26%	74%	33%	23,9
2005	66%	34%	64%	9,2
2006	66%	34%	33%	29,2
2007	28%	72%	8%	37,8
2008	45%	55%	30%	42,1
2009	7	-8,5	-11,9	-1,5
2010	35%	65%	-3%	35,5
2011	56%	44%	7%	24,2
2000-2011	48%	52%	17%	319,5

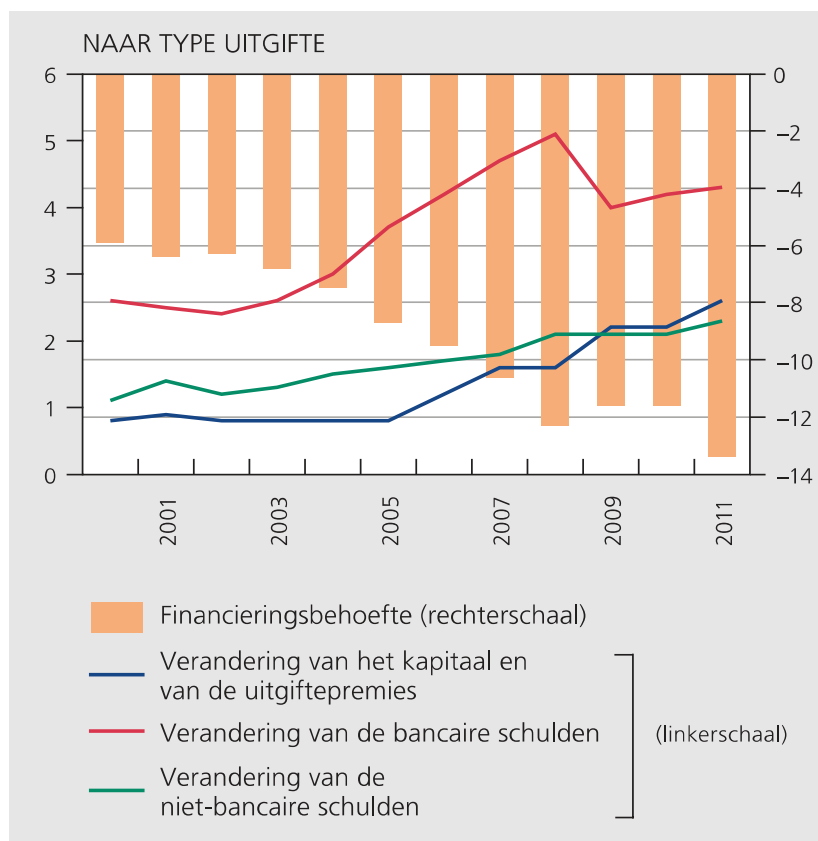
Verloop van de externe financieringsbronnen van de KMO's (miljard euro)

KMO	kapitaal en uitgiftepremies	vreemd vermogen	waarvan banken	totaal
2000	45%	55%	27%	2,2
2001	50%	50%	23%	2,2
2002	64%	36%	14%	1,4
2003	60%	40%	13%	1,5
2004	45%	55%	20%	2
2005	33%	67%	33%	3,3
2006	36%	64%	44%	3,6
2007	42%	58%	42%	4,5
2008	52%	48%	32%	6,5
2009	59%	41%	17%	4,1
2010	59%	41%	20%	4,1
2011	56%	44%	19%	4,8
2000-2011	50%	50%	27%	40,2

Onderstaande grafiek toont dat voor de groep KMO's met een financieringsbehoefte, de kapitaalsverandering sinds 2009 sterk begint toe te nemen tegenover de financiering via bancaire schulden. Dit wordt wellicht niet alleen beïnvloed door de invoering van de notionele intrestaf trek maar ook door de op de kredietmarkt geldende voorwaarden. Tussen 2008 en 2011 verleenden de banken voor 6,6 miljard euro kredieten tegen 31 miljard euro voor de periode tussen 2004 en 2007.

Er is sinds de crisis een duidelijke tendens dat de ondernemingen eerder besluiten tot een kapitaalsverhoging of hetaangaanvanniet-bancaireschuldendanbijdebanken aankloppen.

Financieringsbronnen van de KMO'S met een financieringsbehoefte



Bron: Devillé, 2013

Voorstel 1: duidelijk promoten van risicokapitaal

- 1. Het fundament van alles is een voldoende aantrekkelijk ondernemersklimaat*
- 2. Specifieke aandacht is nodig voor investeringen in hoog technologische bedrijven.*
- 3. Bescherming van intellectuele eigendom is extreem belangrijk. Op het vlak van inbreuken bestaat er een andere cultuur in verschillende rechtstaten.*
- 4. Niet alleen aandacht voor alle financieringsinstrumenten maar ook de coherentie van de verschillende initiatieven bewaken*
- 5. Evenwichtige verhoudingen private-publieke sector alsook naleven van de overige geboden voor goed industrieel beleid*
- 6. KMO's moeten begeleiding kunnen krijgen om vooral "investment ready" te worden, ook voor venture capital en private equity.*
- 7. Samenwerkingsverbanden overwegen met grote groepen of internationale productnetwerken voor financiering specifiek project.*

Jonge ondernemers hebben een grote nood aan kapitaalverschaffers als zowat de enige optie om erg innovatieve projecten in een vroege fase te financieren. Europa heeft een traditioneel bankgedomineerd model maar evolueert omwille van de recente crisis wellicht noodgedwongen meer naar een heterogener financieel model. Recent onderzoek suggereert dat een bancaire model ook wel eens een veel beperktere rol toestaat voor risicokapitaal. Eerder dan complementair zouden bancaire financiering en venture kapitaal/private equity substituten zijn eerder dan complementen. Dit betekent dus ook dat als banken noodgedwongen een stap terug zetten, dit extra belang geeft aan de beschikbaarheid van risicokapitaal.

Schröder (2013) argumenteert in navolging van Black&Gilson (1997) heel sterk dat dit ook echt het geval zou zijn. In elk geval dienen alle verantwoordelijken in de private als de publieke sector hierin ook hun verantwoordelijkheid op te nemen om dergelijke cultuur van risicokapitaalverschaffing zeker in de huidige context verder tot stand te brengen.

Het verschaffen van risicokapitaal heeft als eigenschap enorm cyclisch te zijn wat ook bevestigd werd in de recente crisis. Uiteraard spelen hier zoals steeds zowel vraag –als aanbodelementen een rol. Wel is de omvang van bijvoorbeeld de venture capital industrie in de Verenigde Staten tweemaal zo groot als in Europa. Gezien de ontwikkelingen hierboven geschetst is het dan ook belangrijk dat de Europese leiders hun schouders zetten onder de aanbevelingen van de "Expert group on the Cross-border matching of innovative firms with suitable investors" om hier een Europese inhaalbeweging te maken.

KMO's actief op het vlak van radicale innovatie maken een kleine groep uit maar hebben het potentieel om disproportioneel hoge baten te genereren en het technologisch niveau van de economie te stuwen.

Venture capital investments							
% of GDP							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Belgium	0,056	0,054	0,054	0,026	0,031	0,03	
Bulgaria	0	0,032	0,018	0,009	0,001	0	
Czech Republic	0,002	0,003	0,001	0,008	0,005	0	
Denmark	0,094	0,076	0,053	0,06	0,069	0,072	
Germany	0,036	0,041	0,03	0,03	0,03	0,021	
Ireland	0,035	0,026	0,028	0,018	0,026	0,044	
Greece	0	0,002	0,006	0,002	0,004	0	
Spain	0,035	0,046	0,013	0,01	0,012	0,009	
France	0,051	0,059	0,049	0,044	0,036	0,032	
Italy	0,008	0,004	0,004	0,004	0,003	0,004	
Luxembourg	0,103	0,19	0,135	0,11	0,258	0,118	
Hungary	0,006	0,01	0,001	0,019	0,031	0,067	
Netherlands	0,054	0,041	0,03	0,028	0,031	0,027	
Austria	0,014	0,011	0,013	0,01	0,008	0,008	
Poland	0,006	0,016	0,001	0,002	0,007	0,002	
Portugal	0,081	0,054	0,025	0,038	0,008	0,01	
Finland	0,073	0,062	0,05	0,055	0,041	0,041	
Sweden	0,125	0,104	0,075	0,07	0,061	0,053	
United Kingdom	0,08	0,098	0,056	0,047	0,048	0,038	
Norway	0,133	0,139	0,09	0,055	0,055	0,025	
Switzerland	0,099	0,059	0,049	0,051	0,035	0,03	

Bron: Eurostat

Vaak heeft men het inderdaad over venture kapitaal maar ook hybride financieringsproducten zijn mogelijk, net zoals mezzanine kapitaal. Venture capital funds investeren gemiddeld 400.000 euro in de initiële (seed) fase tegen 1 miljoen euro in de start-up fase. In de zone onder deze bedragen bestaat er een belangrijke lacune. In de eerste fase kan het lot van de KMO erg verschillen afhankelijk van de toegang tot een gepast netwerk van vaak informele financieringsbronnen. In de expansiefase zijn er typisch meer mogelijkheden zoals bankleningen, activa-gerelateerde financiering en overheidsprogramma's.

Vereist zijn investeerders die in staat zijn een portefeuille van verschillende ondernemingen te financieren in de wetenschap dat sommigen slechts zullen slagen maar het ongeweten is welke. Men spreekt over business angels, venture kapitaalverschaffers en growth equity markten. Welke ook de terminologie, er is ook een grote heterogeniteit op het vlak van louter financiële ondersteuning versus advies en coaching.

Naast financieringsbronnen zijn belangrijke determinanten de aanwezigheid en aansluiting van kennisinstellingen met bedrijven, het ondernemersklimaat, de belasting – en reguleringscontext, de infrastructuur (ook op het vlak van juridische, boekhoudkundige, financiële ondersteuning), de afzetmarkt en agglomeratie-effecten door de nabijheid van partnerondernemingen.

Situering risicokapitaal in de financieringsladder voor innovatieve KMO's:

START-UP

Familie & vrienden
 "Type ii" individuele investeerders
 Academische & professionele collega's
 Overheids- & universiteitsbeurzen
 Business angels
 Durfkapitaal
 Schenkingen en stichtingen

Sterk wettelijk kader
 afdwingbaarheid contracten
 efficiënt faillissement regime
 Ondersteunende locaties
 wetenschappelijke centra
 Aantrekkelijke belastingsomgeving
 Business angel netwerken

UITBREIDING

Business angels
 Durfkapitaal / Private equity /
 Mezzanine-financiering
 Pensioenfondsen
 Schenkingen en stichtingen
 Buitenlands durfkapitaal
 Corporate venturing
 Overheid

Institutioneel spaargeld
 voldoende volume
 flexibele regulering
 Wettelijk kader
 Transparantie belastingen

BEËINDIGING

IPO
 institutionele investeerders
 Retail investeerders
 Handelsverkoop
 strategische investeerders (M&A)
 privaat eigen vermogen

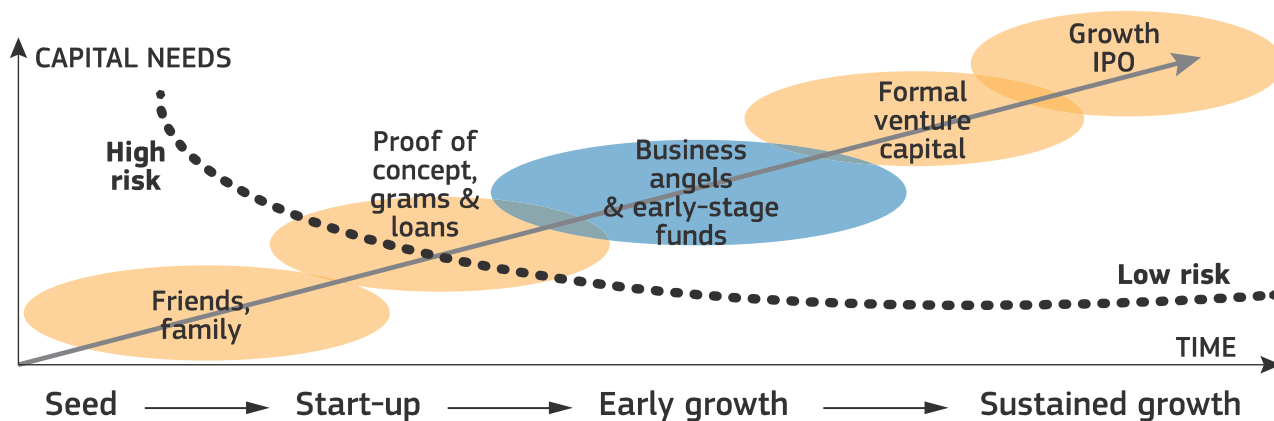
"Growth exchanges"
 Omgeving voor M&A

PUBLIEKE NOTERING

Institutionele investeerders
 Retail investeerders

Wettelijk en reguleringskader voor
 investeringen

Graph 1: The funding ladder and ecosystem:



Door de lage rendementen op alternatieve investeringen zijn meer private investeerders geïnteresseerd in het "business angel"-fenomeen. In dit segment is de achterstand in Europa nog veel groter met een Amerikaanse markt die vijf keer de Europese omvang kent. Het is belangrijk dat initiatieven genomen worden om deze markt vlot te trekken. De bovenvermelde expertgroep raadt de Europese Commissie aan om een faciliteit te creëren van 250 miljoen euro om op te treden als mede-investeerder met ervaren syndicaten om best practices naar boven te brengen. Het gaat echter niet alleen over het aanbod van venture capital en private equity stimuleren. Veel discussie gaat vandaag naar het belang dat KMO's leren goede kredietdossiers in te brengen bij banken maar naast weten hoe een project "bankable" gemaakt kan worden, moeten KMO's ook begeleiding kunnen krijgen om vooral "investment ready" te worden.

Belang van Venture Capital (VC)

Voor een land met de ambitie om een kenniseconomie te zijn, is de Venture Capital-literatuur een must-read. Jonge bedrijven zijn meer financieel beperkt omdat ze geen vroegere winsten kunnen gebruiken om hun O&O-projecten te financieren. Dit is niet alleen consistent met de asymmetrische informatietheorie maar wordt ook ruim empirisch bevestigd (Moore, 1994, Petersen en Rajan, 1995, Berger en Udell, 2002, Carpenter en Petersen, 2002, Czarnitski, 2006).

VC zorgt voor de nodige performantiedruk op innovatieve bedrijven wat zich ook toont in het sneller vervangen van het management bij disfuncties (Hellman en Puri, 2000). VC investeren dus niet alleen geld maar ook tijd om bij te sturen bij elke kapitaalschijf voor een nieuwe ontwikkelingsfase (Davilla, 2003).

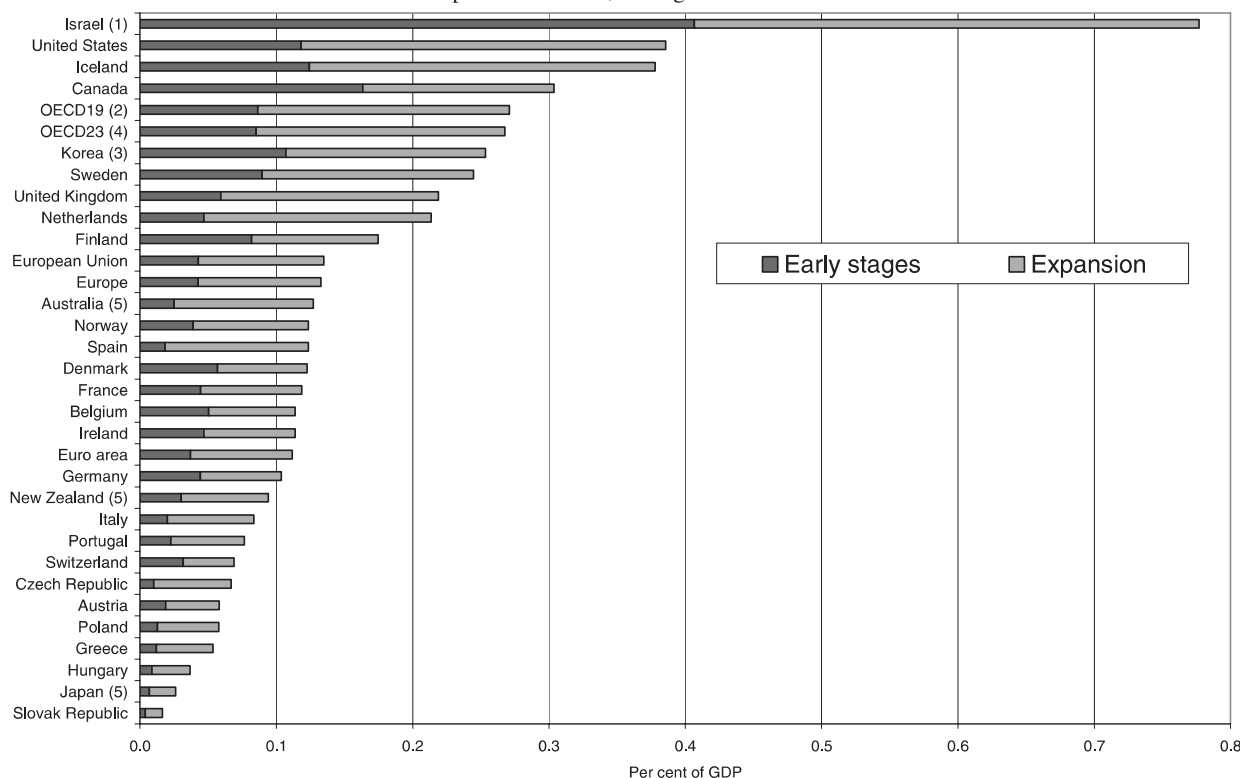
VC is ook erg gespecialiseerd waarbij slechts een erg beperkt aandeel van alle projecten effectief geselecteerd wordt. Het is net die selectiviteit die ook zorgt voor grote efficiëntie die zich bv. vertaalt in patenten. Popov en Rosenboom (2009) concluderen dat één euro private equity bijna drie keer meer effectief is voor innovatie dan typische industriële O&O uitgaven.

De diepgaande screening vooraleer te investeren betekent ook vaak dat het product finaal sneller op de markt komt met een kortere doorlooptijd als gevolg. Een van de redenen waarom kredietfinanciering minder geschikt is voor innovatieprojecten is dat banken slechts een vaste rentebetaling kunnen verwachten en dus niet delen in de hoge rendementen in het geval van een succesvol traject. Indien het probleem van onzekerheid over de succesratio beantwoord wordt door een hogere rente dan zullen net die ontleners zich terugtrekken die weten dat ze zelf minder risicovol zijn. Traditioneel lossen banken dit op door het opbouwen van een lange termijnrelatie met bedrijven maar dit lost niet het probleem op van innovatiestarters.

Audretsch en Lehmann (2004) tonen aan dat jonge high-techbedrijven die zich niet via het bankmodel moeten financieren beter presteren.

Op dit moment maakt venture capital geen dominant deel uit van de financieringsbronnen voor zeer kleine hoogtechnologische ondernemingen maar het speelt tijdens de startfase vaak wel een significante rol. Over het algemeen start zo'n innoverend bedrijf met eigen middelen om vervolgens overheidssubsidies of een bankkrediet te ontvangen. Wanneer de reputatie van het bedrijf groeit komen venture capitalists en business angels aan bod. (Rigo, 2001)

Figure 3.1. Venture capital investments by stages
In percent of GDP, averages 2000–2003



Notes: (1) 2000–2002; (2) Europe, Canada and United States; (3) 1998–2001; (4) Europe, Czech Republic, Hungary, Poland, Slovak Republic, Canada, and United States; (5) 1998–2001.

Source: OECD, based on data from EVCA (Europe); NVCA (United States); CVCA (Canada); Asian Venture Capital Journal

“ *Het meer ontwikkelen van risicokapitaal moet opgewaardeerd worden als een prioriteit voor ons land. Op macrolvlak is er nog steeds kredietgroei maar het is belangrijk te erkennen dat er op elk moment afhankelijk van de context en activiteit financieringsproblemen voor bepaalde bedrijven kunnen bestaan* ”

Voorstel 2: De rol van de beurs herwaarderen

Voor het stimuleren van de Belgische beursactiviteit kunnen een aantal voorstellen geformuleerd worden. Fiscale suggesties slaan op het bewaren van het huidige bevrijdende belastingregime, het afschaffen van de transactietaks voor KMO's met een marktwaardering onder 1 miljard euro en het niet-belasten van dividenden betaald in aandelen. De regering Di Rupo is er niet uitgeraakt om de belastingvrijstelling die bestaat voor de eerste 1880 euro aan rente op een spaarboekje uit te breiden naar andere langetermijn beleggingen. Economisch lijkt het ons inderdaad belangrijk dat in de huidige context het spaarboekje niet bevoordeeld wordt tegenover andere beleggingen die een directe rol kunnen spelen in het financieren van onze bedrijven.

Misschien wat extra woorden over de exitfase. Dit kan de vorm aannemen van een overname door een groot bedrijf, een management buyout, of via een beursnotering of "Initial Public Offering" (IPO) bijvoorbeeld waarbij het publiek wordt aangesproken. Vooral een beursnotering genereert ook een grote maatschappelijk uitstraling wat een aspiratieniveau voor nieuwe ondernemingen kan aangeven.

Waar zeker in de huidige context meer interesse voor is, zijn allerlei samenwerkingen waarbij een eerder gevestigd bedrijf de hand reikt naar nieuwe start-ups. Zeker multinationals opteren meer voor de optie om naast hun interne gecentraliseerde O&O-processen alternatieven te ontwikkelen zoals joint-ventures. We spreken ook van de nood aan samenwerkingen met de kennisinstellingen.

Het is al duidelijk geworden dat niet-beursgenoteerde deelnemingen een belangrijke rol spelen in het Belgische landschap. Meer en meer buitenlandse private-equity spelers tonen de jongste jaren interesse voor onze bedrijven. Nogal eens wordt het beschouwd als een verlies als een bedrijf in buitenlandse handen komt, maar evengoed kan dit een groot potentieel waarmaken. Zeker op het vlak van hoge technologie-activiteiten is de geglobaliseerde werkelijkheid meer dan ooit een feit. Het is niet zelden zo dat het geld vrijgemaakt door een exit opnieuw het startkapitaal vormt voor een nieuwe onderneming. Althans indien er inspanningen gedaan worden voor het verbeteren van het ondernemingsklimaat kan deze kans alleen maar vergroot worden.

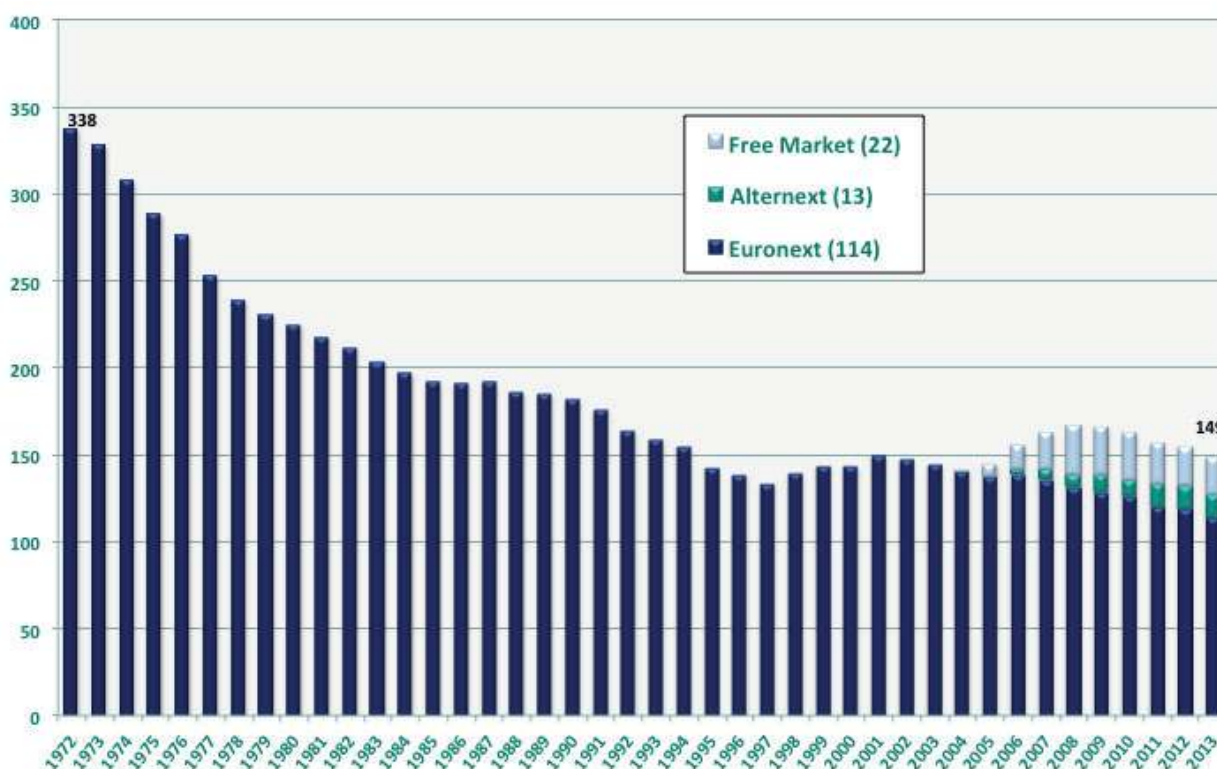
De exit van de risicokapitaalverschaffer kan via een overname of IPO verlopen. Dit laatste is het meeste winstgevende wat een belangrijke reden is waarom VC veel meer verspreid is in de VS dan in Europa. De beurs voor nieuwe hightechbedrijven is immers meer ontwikkeld in de Verenigde Staten. Gemiddeld bracht VC inderdaad veel meer op in de VS (Hege, 2006).

Essentieel voor ondernemers is hun vrijheid in het maken van beslissingen. Een exit via IPO geeft de ondernemer een optie om risicokapitaal terug te winnen en toch controle te behouden op voorwaarde dat het bedrijf succes kent. Dit contrasteert met de overname door een gevestigd bedrijf zelfs als in dit laatste geval de ondernemer nog het dagelijks management mag controleren. Zie hier de vitale rol die een gezonde beurs kan spelen voor het ondernemerschap en aantrekkelijk klimaat voor innovatieve bedrijven.

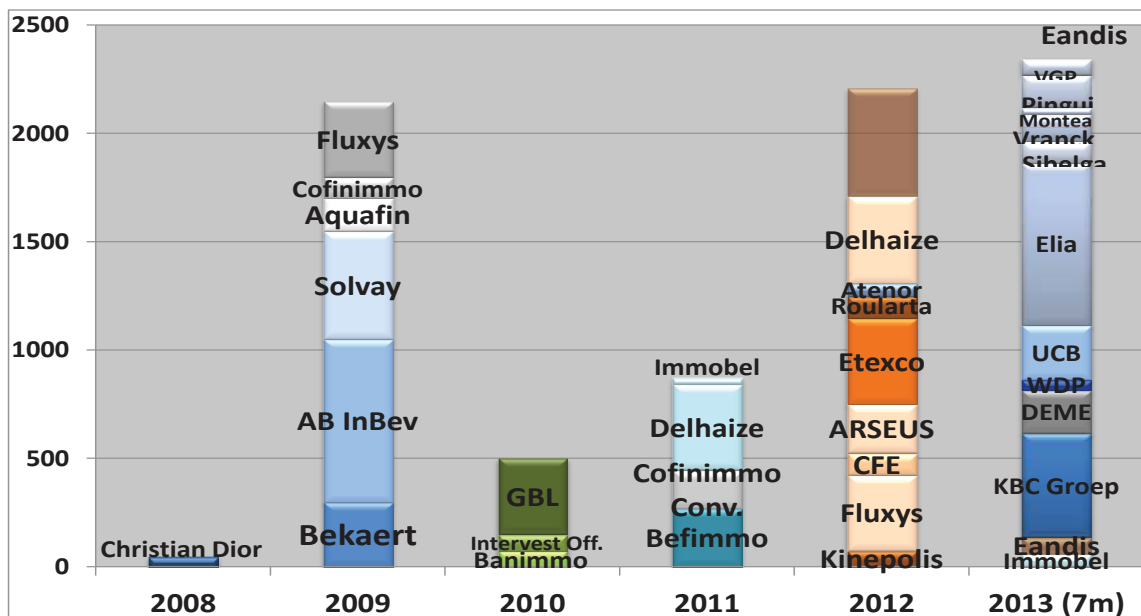
“

Het is vooral van belang dat de ondernemer meer keuzeopties heeft. Sommige bedrijven kunnen heel goed varen bij de overname door een matuur bedrijf. Belangrijk is dat dergelijke ondernemer na een exit voldoende gemotiveerd is om te starten met een nieuw verhaal zodat een cultuur van "serial entrepreneurship" ontstaat.

”



Een beursnotering geeft in de eerste plaats zichtbaarheid (en geloofwaardigheid) en faciliteert de financiering van bedrijven. De beurs speelt ook een cruciale rol in het verschaffen van liquiditeit en marktwaardering aan bestaande aandeelhouders of het



nu gaat families, private equity, durfkapitalisten of banken. De emittent wordt verplicht om de regels van corporate governance na te leven en meer professioneel te worden. De beurs kan niet alleen een cruciale verschafter zijn van middelen maar ook andere beloningsmechanismen voor medewerkers mogelijk maken.

Uiteraard hangt de beursactiviteit in grote mate samen met de economische context. Anderzijds spelen een aantal structurele fenomenen die maken dat er redenen van bezorgdheid zijn omtrent de Brusselse beurs. Zo piekte het aantal beursintroducties in 2007 net zoals de inzinking erna. Op dit moment blijft het aantal nieuwe beursintroducties wel nog steeds achter. Voor een stuk heeft het aantal noteringen op de Vrije Markt en Alternext dit opgevangen zoals de grafiek hieronder toont.

Nog meer dan in andere landen speelt in België een zekere concentratie van de beursactiviteit voor een aantal grote namen. Dit is nog meer zo voor de notering van bedrijfsobligaties zoals volgende grafiek bewijst:

In het huidige klimaat zijn vooral kleine investeerders nog erg terughoudend om in aandelen te stappen. Hier spelen zaken zoals de kater die werd overgehouden aan de financiële crisis en het onzekere economische klimaat. Ook de MiFid-regulering waarbij beleggers geclassificeerd worden op basis van hun risicoprofiel zal een impact hebben. Banken hebben ook vaak de voorkeur om hun eigen producten te verkopen.

Specifiek voor de beurs van Brussel speelt de bezorgdheid omtrent voldoende liquiditeit van de aandelen. Hiertoe zijn voldoende aandelen nodig die niet gecontroleerd worden en dus is er een noodzaak om de zogenaamde freefloat te bewaken. Meer handel in aandelen

vereist meer handelaars maar ook meer investeerders. Daartoe is ook er een zorg omtrent een voldoende aantal analisten die de Belgische aandelen nog opvolgen. Er spelen ook een aantal (potentieel) nieuwe fenomenen waarbij rekening moet gehouden worden. Zo zijn er vragen over het (mogelijk) verschuiven van beslissingscentra van de grote banken.

Het is niet alleen voor de Brusselse beurs maar ook voor de Belgische economie belangrijk dat er voldoende beursintroducties gebeuren en dat onze bedrijven alternatieven hebben buiten een overname door buitenlandse investeerders die vaak alleen korte termijn-objectieven koesteren.

Publicist Paul Huybrechts lanceert bijvoorbeeld de interessante piste dat bedrijven die zich via een beroep via de beurs met risicokapitaal willen financieren, gedurende 10 jaar (voorwaardelijk verlengbaar) extra-stemrechten kunnen toekennen aan de stichtende aandeelhouders. Dit meervoudig stemrecht moet meer bedrijven ertoe aanzetten om bijkomend risicokapitaal aan te trekken en op die manier in aanmerking te komen voor grotere bankkredieten, zonder de controle over hun bedrijf te verliezen.

Voorstel 3: Relatiebankieren op maat voor het kleine, innovatieve ondernemerschap

1. *Voldoende informatie ter beschikking stellen over verschillende financieringsvormen zoals bijvoorbeeld de mogelijkheden inzake operationele leasing en financiële leasing*
2. *Verantwoorde securitisatie vereist transparantie over kredietrisico en voldoende lange datahistoriek*
3. *Promoten win-winlening, KMO-fondsen en factoringdiensten*
4. *Extra voorzichtig gebruik van credit scoring modellen waarbij "black box-effecten" vermeden worden*
5. *De kleinere schaal van KMO's levert een handicap op gegeven vaste kosten en vereist specifieke ondersteuning*
6. *KMO's ondersteunen om projecten bankable te maken, ondermeer inzake het voorbereiden kredietdossier*
7. *Met name voor startende ondernemingen en jongere ondernemingen zijn onderpandvereisten niet zelden problematisch. De initiatieven die de overheid treft om daaraan tegemoet te komen, moeten voldoende verspreid worden, specifiek ook bij KMO's die het moeilijker hebben (gevaar van creamskimming)*
8. *Toestaan dat de prijsvorming van krediet voldoende differentieert naar kostenstructuur en risico-opbrengstverhouding*
9. *Bevorderen van relatiebankieren waarbij softe informatie in het kredietproces een essentiële rol speelt, zeker voor micro- en kleine ondernemingen.*

De cijfers over de totale kredietvolumes tonen aan dat grote segmenten van de economie geen financieringsprobleem kennen. Het is echter belangrijk dat we een onderscheid maken tussen aggregatieve tendensen en de realiteit voor individuele ondernemers in specifieke segmenten. Het vereist een grote mate van wereldvreemdheid om vandaag niet geconfronteerd te worden met ondernemers die ofwel radicaal geen krediet verkrijgen of enkel tegen borgstellingen die als excessief ervaren worden. Met name betreft dit ondernemingen met een innovatief product dat nog niet toe is aan massaproductie. Een ander segment betreft opstartende ondernemingen of kleinschalige ondernemingen met een kredietbehoefte die blijkbaar onder de minimumschaal voor vele banken vallen.

Het zou onverantwoord zijn indien we onze ogen sluiten voor het problematische van dergelijke kredietrantsoenering. Dergelijke projecten kunnen enerzijds een belangrijk multiplicatoreffect genereren voor de lokale economie. De grootste groeicijfers vallen ook net te verwachten bij nieuwe start-ups. Dat de kredietstroom voor grote en middelgrote ondernemingen op peil

blijft, is één ding. Dat nieuwe initiatieven op microschaal onvoldoende aan bod komen in het kredietbeleid van banken is een maatschappelijk probleem van de eerste orde.

Naast een cyclische evolutie is het echter dat deze problematiek ook verbonden is aan een structurele ontwikkeling. Meer en meer vallen banken terug op methodes van kredietscores en modellen waardergelijke projecten niet inpassen. Vroeger hadden ervaren kredietbeoordelaars nog de bewegingsruimte om hun inzichten en oordeelkunde te hanteren om dergelijke waardevolle ondernemingen toch een kans te geven. Onderzoek toont met name het belang aan van zogenaamde "softe" informatie in het kredietproces. Dit betreft met name informatie die niet zomaar te vatten valt in cijfers en ook bedrijfsspecifiek van aard is. Intern in de banksector is de discussie hoe deze tendens om te draaien zeker aan de orde. Gegeven de maatschappelijke rol van het bankwezen is een dialoog met stakeholders allerhande hierover zeker nodig. De discussie over de crisis in de banksector heeft aanleiding gegeven tot plechtige beloftes naar een heropleving van het relatiebankieren en het terugdringen van het zogenaamde transactioneel bankieren. Dit werd vooral ingegeven door het inzicht dat relatiebankieren veel van de problemen had kunnen voorkomen. Ondertussen tonen talloze onderzoeken ook aan dat banken die veel meer gericht gebleven waren op relatiebankieren tijdens de financiële crisis veel beter presteerden (Cotugno, Matteo; Monferrà, Stefano; Sampagnaro, Gabriele 2013).

Dit impliceert echter ook een kredietbeoordelingsproces waarbij het gebruik van soft informatie opgewaardeerd wordt. Dit kan ook getoetst worden aan de autonome beslissingsmacht van de lokale bankier versus de centraliseringstendens.

Er is tal van wetenschappelijke evidentie over de merites van het zogenaamde relatiebankieren. De consolidatie in de bankensector heeft aanleiding gegeven tot een zekere concentratie maar ook afstand tegenover de klant. Onderzoek toont bijvoorbeeld aan dat geografische concentratie van beslissingscentra en strategische functies een impact heeft op het kredietbeleid. Dit wordt gevonden in studies in heel de Westerse wereld en Degryse en Ongena (2005) bevestigden dit ook voor 15000 onderzochte Belgische bankleningen. Aangezien voornamelijk kleinere en innovatieve ondernemingen meer afhankelijk zijn van soft informatie in het kredietbeoordelingsproces is dit specifiek voor hen penaliserend. Het is overigens verkeerd te suggereren alsof kredietbeoordeling meer op basis van soft informatie in de context van relatiebankieren per se risicovoller zou zijn. Agarwal en co (2011) tonen aan dat verliesratio's zelfs een stuk lager liggen en Cotugno en Stefanelli (2009) dat leningen in een context van relatiebankieren gekenmerkt worden door een veel grotere graad van verliesrecuperatie. Wat in het voordeel van relatiebankieren speelt, is enerzijds de betere monitoring door de bank gegeven de nabijheid en anderzijds het feit dat voor de onderneming zelf de bank ook minder vervangbaar is.

Voor ons moet het niet deterministisch geïnterpreteerd worden dat relatiebankieren samenhangt met de omvang van de bank. Er is nochtans wel genoeg onderzoek dat suggereert dat grote banken hier minder aan toekomen. In de Verenigde Staten spelen met name de "community

banks" hierbij een essentiële rol (Keeton, 2003). Het is echter wel essentieel dat de Belgische banken tonen dat ze in staat zijn om ongeacht hun schaal voldoende oog te hebben voor de diversiteit van de ondernemingsklanten. Dit impliceert vandaag een echte uitdaging voor de segmenten hierbij voor het licht gebracht.

“

Vroeger kende banken een belangrijkere “depistage-dienst” dan vandaag. Hier worden bedrijven die problemen ondervinden met hun kredieten van dichterbij opgevolgd en ondersteund. Het is zeker aanbevelenswaardig deze rol opnieuw op te waarderen. Mensen die ondernemerschap tonen kunnen ook moeilijke periodes kennen. In dergelijke fase kunnen ze veel baat hebben bij de ondersteuning door professionele interimmanagers (of crisismanagers). Ook dit is een domein waar ons land nog een belangrijke lacune kent.

”

Voorstel 4: Crowdfunding als te ontwikkelen private equity-sluitstuk voor België

- 1. Realiseren van een doorbraak inzake crowdfunding ondermeer door het verhogen van de toegelaten limieten*
- 2. Gepaste houding tegenover crowdfunding met evenwicht tussen bestrijden van frauderisico's en excessieve administratie*
- 3. Opzetten van samenwerkingen tussen venture capital en private equity fondsen en crowdfunding*

Crowdfunding is een andere manier om projecten te financieren door geldgevers en geldnemers bij elkaar te brengen via een (online) platform. Er is dus direct contact tussen investeerder en geldnemer. Via een (online) platform wordt geld aangetrokken van investeerders en wordt uitgeleend aan consumenten en bedrijven.

Veelal gaat het om kleinschalige projecten van ideële of commerciële aard, bijvoorbeeld het verstrekken van microkredieten, de financiering van een bedrijf in oprichting of de uitgave van een boek. Deze alternatieve vorm van financiering kan toegevoegde waarde hebben in het aanbod van financieringsmogelijkheden. Onderzoek toont aan dat investeerders in de vroege fase van een nieuw project vaak lokaal zijn. Daarvoor zijn vaak ook heel goede redenen waaronder het belang van persoonlijke relaties en vertrouwen dat ontstaat door directe interactie (Lerner, 1995 en Florida en Kenney, 1988). Het tekort aan harde data waardoor ondernemingen moeilijk aan middelen komen, kan vaak alleen door persoonlijk contact en vormen van softe informatie overkomen worden. Crowdfunding kan zorgen dat de ondernemer de kring van nauwe verwanten kan overstijgen in de vroege fase. Wereldwijd is deze methode sterk aan het groeien in talloze sectoren waar het toegepast wordt (Lawton en Marom, 2010). Vijf modellen van crowdfunding kunnen onderscheiden worden (Silver, Berggren, Fili, 2013):

1. Crowd donations: beperkte gift als appreciatie
2. Crowd sponsoring: financier ontvangt publiciteit
3. Crowd pre-selling: financier ontvangt product vooraleer op de markt
4. Crowd-lending: peer-to-peer lening aan rentevoet
5. Crowd equity: financiers ontvangen aandelen

Door de crisis is het extreem belangrijk dat er voldoende middelen zijn om de kloof tussen eigen financiering en bankleningen te overbruggen. Allerlei ontwikkelingen tonen aan dat er geld beschikbaar is in kleine hoeveelheden. Dat het gaat over kleine bedragen kan ook verantwoord zijn dat het buiten beursinitiatieven betreft. De directe interactie die de techniek toelaat kan ook essentieel zijn de reserves bij de bevolking om aandelenposities in te nemen te overwinnen.

Specifiek voordeel aan crowdfunding is de aandacht die erdoor voor de ondernemer en zijn project gegenereerd wordt. Dit kan bijvoorbeeld ook via interactie op de sociale netwerken. Dergelijke kleine initiatieven kunnen ook naar latere investeerders de kwaliteit van de ondernemer en zijn project signaleren en dus aan het informatieprobleem remediëren.

Een voorbeeld van crowdfunding is het bedrijfje Pebble dat geld wilde ophalen om een horloge te ontwikkelen dat in contact staat met de mobiele telefoon, voor het weergeven van berichten of het luisteren van muziek. In de eerste 28 uur had de onderneming al een \$1 miljoen bij elkaar en uiteindelijk stopte de teller bij \$10 miljoen van ruim 70.000 donateurs. Het voorbeeld is interessant omdat het bedrijf vertraging opliep bij de ontwikkeling van het horloge. Door de directe interactie via het crowdfunding platform kon het bedrijf de investeerders overtuigen dat het project nog steeds leefbaar was en het project toch met succes afronden. Bovendien zonden de investeerders 14000 suggesties zodat het product ook beter was dan vooropgesteld.

Het voorbeeld van Pebble geeft aan welke mogelijkheden crowdfunding biedt en dat het volop in ontwikkeling is. Crowdfunding is niet alleen een financieringsinstrument, maar een multifunctioneel instrument door de rechtstreekse relatie met het publiek, dat tegelijk de leverancier, producent, consument, marketeer en financier van een initiatief kan zijn.

Ondertussen heeft België zelf ook een erg prominent voorbeeld met het ophalen van 300.000 euro aan kapitaal voor de nieuwssite Newsmonkey bij 1500 investeerders.

Uiteraard is het belangrijk dat realistische verwachtingen heersen omtrent de kans op slagen van een project. Het gaat immers om risicokapitaal. Daarvoor ligt ook een belangrijke informerende rol weggelegd bij crowdfunding platformen. Wanneer een project effectief faalt, is het belangrijk dat door het platform hierover transparant gecommuniceerd wordt. Een bekend platform is Kickstarter wat via 2,5 miljoen investeerders toeliet om 30.000 projecten te financieren voor een bedrag van 350 miljoen dollar.

Agrawal, Catalini en Goldfarb (2013) geven een systematisch antwoord op de risico's verbonden aan crowdfunding. Voor het informatieprobleem over de kwaliteit en integriteit van de ondernemer zijn er allerlei manieren om via reputatie en feedbacksystemen hieraan te remediëren. Ook het crowdfunding platform kan hier een rol spelen waarbij wel steeds het juiste evenwicht gezocht moet worden tussen transparantie en vermijden van excessieve administratie. In de Verenigde Staten oefent de autoriteit voor het markttoezicht (SEC) ook controles uit opdat de platformen stappen nemen tegen het frauderisico en inzake initiatieven om beleggers te vormen. Lessen kunnen ook getrokken worden uit initiatieven

als Ebay om deelnemers elkaar te laten informeren over risico's.

Wat een groot multiplicatoreffect kan opleveren is wanneer gevestigde venture capital en private equity fondsen zouden beloven te investeren wanneer bepaalde op voorhand opgestelde doelstellingen behaald worden in een project dat opgestart werd via crowdfunding.

Het is onvermijdelijk dat er zich gevallen zullen voordoen van spectaculaire faling. Fraude, incompetentie, slechte ideeën, tegenslag...: het is voor een stuk inherent aan risicokapitaal. Crowdfunding zal dan ook zelf nog door fasen van trial & error gaan. Dat is echter de enige weg die innovatie kansen geeft.

Voorstel 5: Toets alle maatregelen aan de impact op KMO's en bewaak coherentie beleid

1. Bewustwording stimuleren over alle financieringsopties die bestaan, of ze nu van overheidsprogramma's komen, private investeerders of banken
2. Indien de overheid in het financieringsproces tussenkomt, moet ze erover waken dat dit steeds in een optiek van risicodelen gebeurt waarbij overheidsmiddelen alleen complementair ingezet worden met privaat geld
3. Zorgen dat belastingstelsel niet extra bezwarend is voor KMO's
4. Institutionele investeerders verantwoord omkaderen
5. Corporate governance agenda ernstig nemen
6. Bewaken dat overheidsbeleid niet net sectoren bevoordeelt waar KMO's ondervertegenwoordigd zijn
7. Specificiteit van onderpand bij KMO's voor de kredietverstrekking erkennen
8. Gebruik maken van informatietechnologie om administratiekosten financiering KMO's te drukken
9. Voldoende appreciatie voor het feit dat relatie met KMO vaak een langere tijdshorizon impliceert waardoor kosten gespreid kunnen worden (Berger-Udell, 1995)
10. Potentieel van microfinance voor een ontwikkelde economie als de onze niet negeren
11. Obstakels voor overnames en fusies evalueren met het oog op wegruimen obstakels

De uitdaging vandaag bestaat er in om de spaarcenten van de hardwerkende Belgische bevolking op een correcte manier aan te spreken voor de financiering van infrastructuur, wegen, scholen ziekenhuizen, zorgcentra en vooral bedrijven.

Gezien de precaire situatie van de Europese economie dienen alle verantwoordelijken hun schouders te zetten onder het versterken van de ondernemingen. Dit beperkt zich niet tot de grote discussies over de bankenunie en betere Europese governance. Een sleutelstuk is het ondersteunen van initiatieven die de cultuur van risicokapitaal verder ontwikkelen. Uiteraard is dit een enorm breed domein wat aanvangt bij het voeden van een aantrekkelijk ondernemingsklimaat.

De overheid moet haar taak opnemen voor het financieren van voldoende O&O. Er werd bijvoorbeeld veel gesproken over klimaatopwarming en de noodzaak voor een energietransitie, maar er wordt vandaag minder in geïnvesteerd dan in de jaren 1980.

Uit deze nota kwam het belang van de financiering van innovatie extra naar voren als prioriteit.

Dit gaat niet alleen de aanbodkant maar ook ondernemers wapenen om hun projecten “bankable” en “investment ready” te maken. Gezien de transformatie van het financieel landschap waar we midden in zitten, moeten ook alternatieve financieringsinstrumenten nieuwe kansen krijgen.

Durfskapitaal was voor de crisis nog steeds onderontwikkeld in heel wat Europese landen. Om te verzekeren dat deze vitale rol ingevuld blijft, nemen verscheidene lidstaten maatregelen. Ook private equity kreeg een zware klap waarop bijvoorbeeld Frankrijk een fiscale aanmoediging ontwierp specifiek voor het investeren in KMO-fondsen. Nederland maakt met enig succes gebruik van “first loss” provisies voorzien door de Europese Investeringsbank en de Europese Commissie voor microkrediet. Over heel de Unie wordt er werk gemaakt van micro-obligaties waar ook in ons land interesse voor bestaat. Om op een verantwoorde wijze securitisatie als instrument te hanteren zijn inspanningen inzake standaardisatie en transparantie noodzakelijk waarbij ook de Europese Centrale Bank een belangrijke trekkersrol kan spelen.

De nood aan lange-termijnfinanciering vraagt met name nieuwe initiatieven van alle verantwoordelijken. Specifiek voor de beurs van Brussel speelt de bezorgdheid omtrent voldoende liquiditeit van de aandelen. Hiertoe zijn voldoende aandelen nodig die niet gecontroleerd worden en dus is er een noodzaak om de zogenaamde “freefloat” te bewaken. Meer handel in aandelen vereist meer handelaars maar ook meer investeerders. Daartoe is ook er een zorg omtrent een voldoende aantal analisten die de Belgische aandelen nog opvolgen. Er spelen ook een aantal (potentieel) nieuwe fenomenen waarbij rekening moet gehouden worden. Zo zijn er vragen over het (mogelijk) verschuiven van beslissingscentra van de grote banken.

Het is niet alleen voor de Brusselse beurs maar ook voor de Belgische economie belangrijk dat er voldoende beursintroductions gebeuren en dat onze bedrijven alternatieven hebben buiten een overname door buitenlandse investeerders die vaak alleen kortetermijnobjectieven koesteren.

De economie lijdt onder de waan van de korte termijn. Een manier om geduld te belonen kan erin bestaan om stabiele aandeelhouders te belonen met meervoudig stemrecht.

Specifiek voor de financieringsnood van onze KMO's kan de piste van specifieke KMO fondsen ontwikkeld worden. Dit kan best gepaard gaan met parallel een professionele markt voor micro-obligaties.

Referenties

Agarwal, Sumit and Chomsisengphet, Souphala and Liu, Chunlin and Souleles, Nicholas S., Benefits of Relationship Banking: Evidence from Consumer Credit Markets (July 28, 2009),

Agarwal, S. and Hauswald, R., 2010, 'Distance and private information in lending', *Review of Financial Studies*, 23, 7, pp. 2757-2788.

Agrawal & Christian Catalini & Avi Goldfarb, 2013. "Some Simple Economics of Crowdfunding," NBER Chapters, in: *Innovation Policy and the Economy*, Volume 14 National Bureau of Economic Research, Inc.

Alessandrini, P., Presbitero, A.F. and Zazzaro, A., 2009, 'Banks, distances and firms' financing constraints', *Review of Finance*, 13, 2, pp. 261-307.

Avery, R.B. and Samolyk, K.A., 2000, 'Bank consolidation and the provision of banking services: The case of small commercial loans', FDIC Working paper 2000-01.

Benfratello, L., Schiantarelli, F. and Sembenelli, A., 2008, 'Banks and innovation: microeconomic evidence on Italian firms', *Journal of Financial Economics*, 90, 2, pp. 197-217.

Berger, A.N., Saunders, A., Scalise, J.M. and Udell, G.F., 1998, 'The effects of banks mergers and acquisitions on small business lending', *Journal of Financial Economics*, 50, 2, pp. 187-229.

Berger, A.N. and Udell, G.F., 2002, 'Small business credit availability and relationship lending: The importance of bank organizational structure', *The Economic Journal*, 112, 477, pp. F32-F53.

Cotugno, M. en Stefanelli, (2011). Bank size, functional distance and loss given default rate of bank loans. *International journal of financial research*

Cotugno, Matteo; Monferrà, Stefano; Sampagnaro, Gabriele. *Journal of Banking and Finance* vol. 37 issue 5 May, 2013. p. 1372-1385

Djedidi Kooli, S., Distances and Small Business Credit Constraints: The French case, *International Journal of Economic Sciences and Applied Research*, 5 (3): 81-114, December 2012

William Keeton, 2003. "The role of community banks in the U.S. economy," *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Kansas City, issue Q II, pages 15-43.

Florida, R. L., and M. Kenney (1988): "Venture Capital, High Technology and Regional Development," *Regional Studies*, 22, 33-48.

Lerner, J. (1995): "Venture Capitalists and the Oversight of Private Firms," *Journal of Finance*, 50, 310-318.

Almeida H., Campello M. (2006), «Financial constraints, asset tangibility, and corporate investment», NBER working paper n°12087.

- Audretsch, D. & Lehmann, E. (2004). Debt or Equity, The Role of Venture Capital in Financing High-Tech Firms in Germany, *Schmalenbach Business Review*, 56, pp. 340-357.
- Bancel, F. and Mittoo, U. (2004), "Cross-Country Determinants of Capital Structure Choice: A Survey of European Firms", *Financial Management*, Vol. 33, No 4, pp. 103-132.
- Berger, A. & Udell, G. (2002). Small business credit availability and relationship lending: the importance of bank organizational structure, *Economic Journal*, 112, pp. 32-53.
- Black, B. en R. Gilson, (1997), "Venture Capital and the Structure of Capital Markets: Banks Versus Stock Markets", *Journal of Financial Economics*, pp. 243-277
- Carpenter, R. & Petersen, B. (2002). Capital Market Imperfections, High-Tech Investment, and New Equity Financing, *The Economic Journal*, 112, pp. 54-72.
- Czarnitzki, D. (2006). Research and development in small- and medium-sized enterprises: The role of financial constraints and public funding, *Scottish Journal of Political Economy*, 53 (3), pp. 257-335.
- Davila, A., Foster, G. & Gupta, M. (2003). Venture capital financing and the growth of startup firms, *Journal of Business Venturing*, 18, pp. 689-708.
- De Jong, A., Kabir, R. and Nguyen, T.T. (2008), "Capital structure around the world: The roles of firm- and country-specific determinants", *Journal of Banking and Finance*, Vol. 32, No 9, September, pp. 1954-1969.
- De Jong, A., Verbeek, M. and Verwijmeren, P. (2011), "Firms' debt-equity decisions when the static tradeoff theory and the pecking order theory disagree", *Journal of Banking and Finance*, Vol. 35, No 5, May, pp. 1303-1314.
- Deville, X. (2013), *Financiering van de ondernemingen in België : analyse op basis van de tabellen van middelen en bestedingen*, *Economisch Tijdschrift*, September 2013
- ECB (2013), *Corporate finance and economic activity in the Euro area*, *Occasional Paper Series*, nr 151
- Fan, J.P.H., Titman, S. and Twite, G.J. (2010), "An International Comparison of Capital Structure and Debt Maturity Choices", *NBER Working Papers*, No 16445, The National Bureau of Economic Research
- Giannetti, M. (2003), "Do Better Institutions Mitigate Agency Problems? Evidence from Corporate Finance Choices", *The Journal of Financial and Quantitative Analysis*, Vol. 38, No 1, March, pp. 185-212.
- Hall, B. (2002), *The financing of research and development*, *Oxford Review of Economic Policy* 18(1), 35-51.
- Hege, U., Palomino, F. & Schwienbacher, A. (2009). Venture Capital Performance: The Disparity between Europe and the United States, *Revue de l'association française de finance*, 30 (1), pp. 7-50.

Hellmann, T. & Puri, M. (2000). The Interaction between Product Market and Financing Strategy: The Role of Venture Capital, *Review of Financial Studies*, 13 (4), pp. 959-984.

Leland H., Pyle D. (1977), «Informational Asymmetries, Financial Structure, and Financial Intermediation», *The Journal of Finance*, vol. 32 (2), p. 371- 387.

Lerner J. (1995), «Venture capitalist and the oversight of private firms», *Journal of Finance*, vol. 50, p. 301-318.

Modigliani F., Miller M. (1958), «The cost of capital, corporation finance, and the theory of investment», *American Economic Review*, vol. 48, p. 261-297.

Modigliani F., Miller M. (1963), «Corporate income taxes and the cost of capital : a correction», *American Economic Review*, vol. 53, p. 433-443.

Moore, B. (1994). Financial Constraints to the Growth and Development of Small High-Technology Firms. In: Hughes A., Storey D. J. (Ed) *Finance and the Small Firm*, London: Routledge, pp. 112-144.

Myers S., Majluf N. (1984), «Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have», *Journal of Financial Economics*, 13, p. 187-221.

Deville, X. (2013), Financiering van de ondernemingen in België : analyse op basis van de tabellen van middelen en bestedingen, *Nationale Bank, Economisch Tijdschrift*

Petersen, M. & Rajan, R. (1995). The effect of credit market competition on lending relationships: Evidence from small business data, *Journal of Finance*, 49, pp. 3-37.

Popov, A. & Rosenboom, P. (2009). Does Private Equity Spur Innovation? Evidence from Europe, *ECB Working Paper Series No. 1063*.

Schröder, C. (2013), Does the financial system affects early stage venture capital investments?, *Banks en bank systems*, nr 1, 23-35

Silver, L., Björn Berggren, Andreas Fili,(2013), Increasing the Heterogeneity and Competition of Early Stage Financing: An Analysis of the Role of Crowdfunding in Entrepreneurial Ventures, *International Journal of Social, Human Science and Engineering Vol:7 No:1*

Stiglitz J., Weiss A., (1981), «Credit Rationing in Markets with Imperfect Information», *American Economic Review*, p. 393-410.

Storey, DJ, and J. Thompson, (1995) "The Financing of New and Small Enterprises in OECD Countries", *OECD, Paris*.

Van Put, A. (2007), *Participatief ondernemen. De ontbrekende hoeksteen voor de Top van Lissabon*, Intersentia, Antwerpen

Williamson O. (1988), «Corporate Finance and Corporate Governance», *Journal of Finance*, vol. 43, p. 567-591.

“ Dankzij de staatshervorming kunnen we van onze vergrijzende samenleving een inclusieve samenleving maken. Itinera zet daarom de oudere centraal en wil die zolang mogelijk zelfstandig laten. Dat vergt andere financiering, eerlijke organisatie, en duidelijke kwaliteitsnormen. ”



ITINERA INSTITUTE **GEDURFD REALISME**

2014-2019:

**De historische opportuniteit
van de staatshervorming voor
een betere ouderenzorg**



OUDERENZORG

Diagnose en prioriteiten: De volgende legislatuur zal het maatschappijmodel van een vergrijzende samenleving bepalen

De overdracht van beleidsbevoegdheid inzake ouderenzorg naar de regio's is maar gedeeltelijk gegaan met de overdracht van de middelen. De gemeenten zitten financieel op hun tandvlees omwille van de pensioenbom. Het residentiële aanbod op vandaag voldoet niet aan de vraag, met wachtlijsten tot gevolg. Tussen 2003 en 2010 was er een groei in uitgaven voor lange-termijnzorg van gemiddeld 7% per jaar. De groei in zorg in instellingen was daarbij bijna dubbel zo hoog (8.1%) dan in de thuiszorg (4.8%). Dit terwijl in de overgrote meerderheid van de OESO landen de groei in de thuiszorg hoger ligt dan de groei aan uitgaven in zorginstellingen. Toch is een inhaalbeweging nog nodig: tussen 2000 en 2011 kwamen er 790 plaatsen bij. De residentiële groei-behoefte zal echter eerder tegen 3.500 plaatsen per jaar aanleunen. De vergrijzing leidt tot een tweevoudige druk op de zorgfinanciering: een daling van de bijdragen omdat het aantal jongeren onvoldoende zal toenemen om het intergenerationele evenwicht in publieke financiering te bewaren (inkomsten) en een stijging van consumptie door de stijgende zorgverwachtingen, technologische innovatie en vergrijzing (uitgaven). Dit is verontrustend voor de toekomstige betaalbaarheid wanneer we een zorgsysteem op het klassieke model van sociale zekerheid zouden bouwen. De staatshervorming biedt echter een enorme opportuniteit: het blad is nu leeg. We kunnen het verhaal echt nog schrijven. Itinera roept op tot strategische reflectie: wat in de komende legislatuur moet en zal gebeuren, is de keuze van een maatschappijmodel. Dit moet grondig en open gebeuren.

“ WHO verwacht in de komende decennia wereldwijd een verdubbeling van het aantal 65 plussers en een toename van het aantal 80 plussers met een factor 3,5 ”

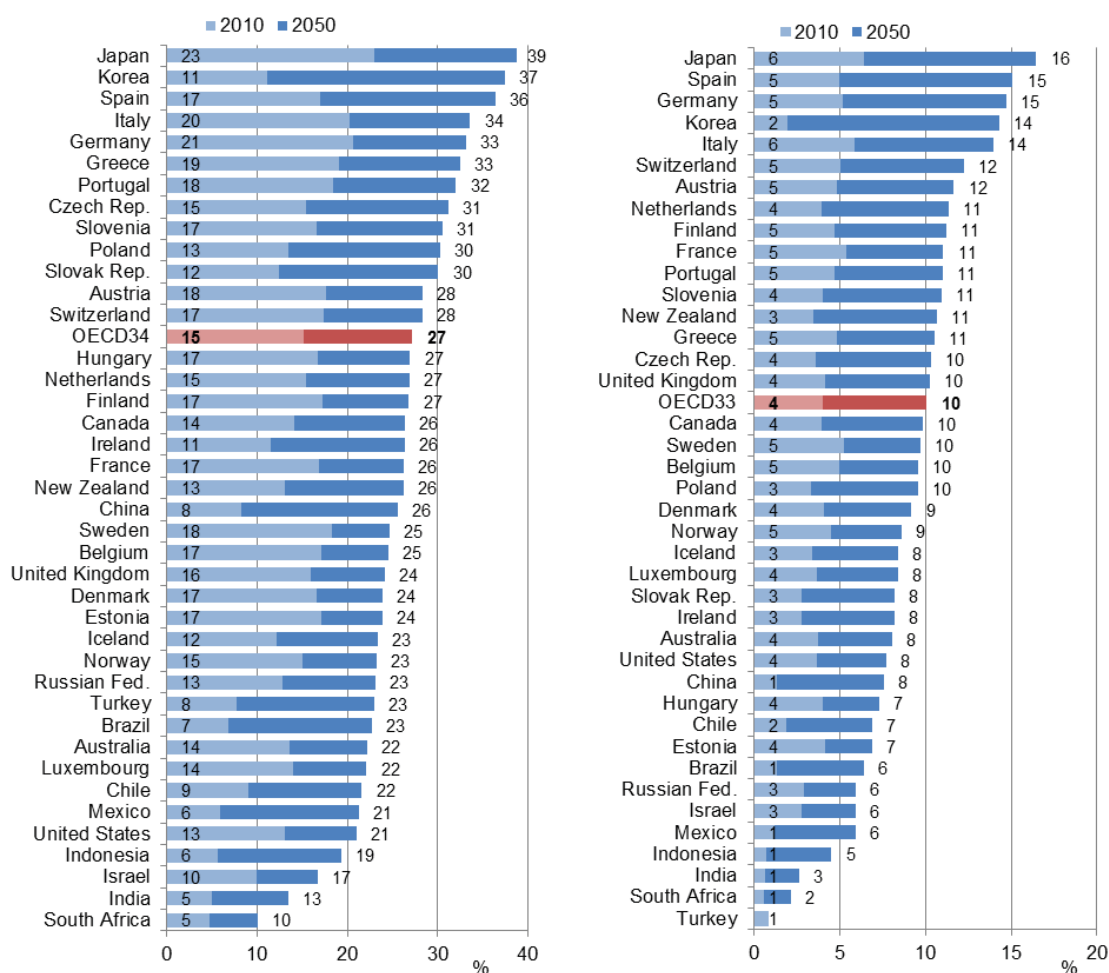
Een uitgebreide analyse van het Belgische gezondheidszorgsysteem is terug te vinden in onze paper over gezondheidsbeleid. In de volgende diagnose focussen we op enkele specifieke aandachtspunten voor ouderenzorg. We starten met het bekijken van de demografische trends en de daaraan gekoppelde te verwachten stijgende zorgbehoefte in onze maatschappij. In 2010, was 17% van de Belgische populatie ouder dan 65 jaar en 5% ouder dan 80 jaar. De OESO voorspelt dat dit aandeel respectievelijk voor België zal stijgen tot 25% en 10% tegen 2050¹² (**Figuur 1**). De WHO verwacht in de komende decennia wereldwijd zelfs

1 OECD//European Commission (2013). *Health at a Glance 2013: OECD Indicators*. OECD Health Policy Studies, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2013-en

2 OECD//European Commission (2013). *A Good Life in Old Age? Monitoring and Improving Quality in Long-term Care*. OECD Health Policy Studies, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264194564-en>.

bijna een verdubbeling van het aantal 65 plussers en een toename van het aantal 80 plussers met een factor 3,5. Het aantal 100 plussers zou vertienvoudigen³. De levensverwachting bij 65 jarigen is bij Belgische mannen 17.8 en bij Belgische vrouwen 21.5 jaar, wat een stijging is van respectievelijk 5.6 en 6.8 jaar ten opzichte van 1960. Het aantal resterende gezonde levensjaren schat de OESO op gemiddeld 10 jaar. Meer dan de helft van de 65 plussers geeft aan in goede gezondheid te verkeren. Daarentegen geeft bijna 60% van de 75 plussers aan dat ze beperkt zijn in het uitvoeren van algemeen dagdagelijkse activiteiten.

Figuur 1. Deel bevolking ouder dan 65 (links) en 85 (rechts), 2010 en 2050.



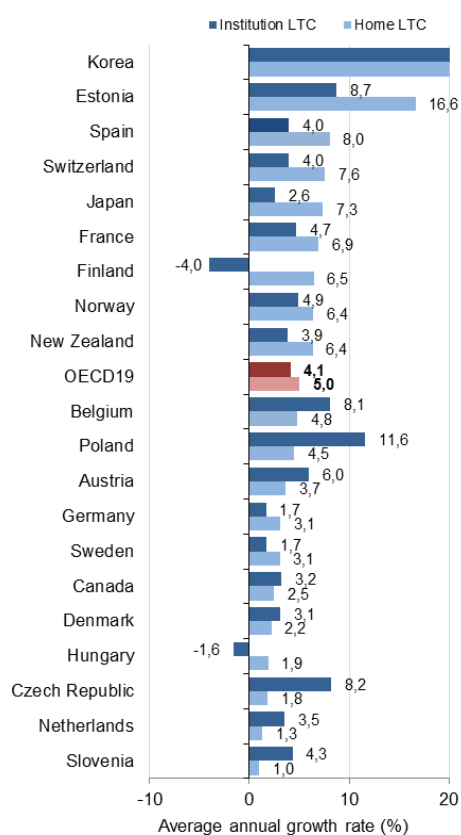
Bron: OECD Health Statistics 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en>

3 WHO (2011). Global Health and Ageing. http://who.int/ageing/publications/global_health/

“ Groei in zorg in instellingen bijna dubbel zo hoog als in thuiszorg, terwijl in meerderheid OESO landen groei in thuiszorg hoger ligt. ”

Het voorkomen van 6% dementie bij 60 plussers is hoog in België vergeleken met de andere OESO landen. België staat met 20.6% aan de top voor het aantal 50 plussers dat aangeeft informele zorgverlener (mantelzorger) te zijn. 61% van de mantelzorgers geeft aan dagelijks zorg te verlenen, 39% wekelijks. Dit geeft aan dat de druk op informele zorg al hoog is in vergelijking met andere landen. Ook kennen we al een hoog en stabiel aantal lange-termijnbedden in zorginstellingen, namelijk 72.3 per 1000 populatie 65 plussers. We spenderen 2% van het BBP aan lange-termijnzorg, wat 0,4% hoger is dan het OESO gemiddelde. Tussen 2003 en 2010 was er een groei in uitgaven voor lange-termijnzorg van gemiddeld 7% per jaar. De groei in lange-termijnzorg in zorginstellingen was daarbij bijna dubbel zo hoog (8.1%) dan in de thuiszorg (4.8%). Dit terwijl in de meerderheid van de OESO landen de groei in de thuiszorg hoger ligt dan de groei in zorginstellingen (**Figuur 2**).

Figuur 2. Vergelijking jaarlijkse groei in lange-termijn zorguitgaven in zorginstellingen en thuiszorg, 2005-2011.

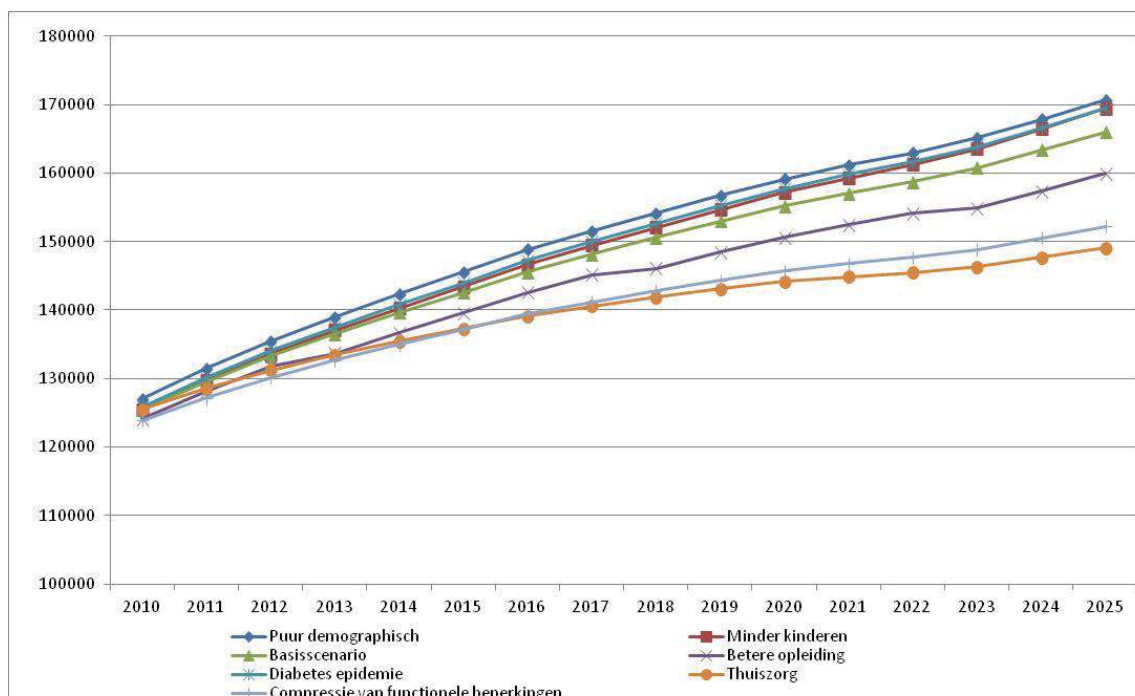


Bron: OECD Health Statistics 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en>

“ *Inhaalbeweging toch nodig: tussen 2000 en 2011 kwamen er 790 plaatsen per jaar bij. De residentiële groei-behoefte zal echter eerder tegen 3.500 plaatsen per jaar aanleunen.* ”

Toch is er nog een inhaalbeweging nodig in residentiële ouderenzorg. Een rapport van het Federale Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE) geeft aan dat het aantal ouderen met een residentiële zorgbehoefte tegen 2025 zal stijgen met 32%⁴. Dit komt overeen met een totaal van tot 170.000 woongelegenheden (**Figuur 3**). Het KCE berekende dat er vanaf nu tot 2025 elk jaar 1.600 tot 3.500 plaatsen zouden moeten bijkomen in de residentiële zorg. Het getal 1.600 gaat uit van een shift naar thuiszorg van 50% extra, bovenop de noden van de vergrijzing. Dit wil zeggen dat er in de thuiszorg voor elke twee zorgverleners nog eens een derde zou moeten worden tewerkgesteld, bovenop de 60.000 hulpverleners die er vandaag alleen al in Vlaanderen tekort zijn. De sector heeft aangegeven dat dit geen realistisch scenario is. De residentiële groei-behoefte zal eerder aansluiten bij 3.500 plaatsen. Geen sinecure gezien er tussen 2000 en 2011 in België slechts 790 plaatsen per jaar bij kwamen in de residentiële zorg. De periode tot 2025 moet daarom worden beschouwd als een 'inlooperperiode'. Daarna zal de vraag nog meer toenemen.

Figuur 3. Geprojecteerde aantallen ouderen in residentiële zorg, België 2010-2025, volgens verschillende scenario's.



Bron: Van den Bosch K. et al. (2011)

4 Van den Bosch K, Willemé P, Geerts J, Breda J, Peeters S, Van De Sande S, Vrijens F, Van de Voorde C, Stordeur S. (2011). Toekomstige behoefte aan residentiële ouderenzorg in België: Projecties 2011-2025. Health Services Research (HSR). Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE). KCE Reports 167A. D/2011/10.273/65.

“ *Het aanbod is ongelijk gespreid over de verschillende Belgische regio's. Het onderaanbod in bepaalde gemeenten ondergraaft de kwaliteit van het zorgsysteem, de plaatsen raken toch snel ingevuld.* ”

Bepaalde gemeenten hebben een aanbod dat enkel is afgestemd op de korte termijn, andere hebben een aanbodoverschot, nog andere gemeenten hebben zelfs hebben zelfs op korte termijn onvoldoende aanbod⁵. Vlaanderen loopt op Brussel en Wallonië voor in het aanbieden van semi-residentiële woonzorgvormen zoals assistentiewoningen, kortverblijf, dagcentra en lokale dienstencentra. De thuiszorg is er ook ruimer ontwikkeld. Echter ook in Vlaanderen zijn er nog steeds belangrijke tekorten met wachtlijsten in woonzorgcentra van 109.150 tot 162.629 ouderen⁶. Dit onderaanbod ondergraaft de kwaliteit van het zorgsysteem, de plaatsen raken toch snel ingevuld. Als we kijken naar het aandeel van de verschillende type zorgaanbieders zien we een grotendeels gelijke verdeling: 37% van de woongelegenheden in 2013 is in handen bij de privé/vzw not-for profit, 32% bij de publieke (OCMW) aanbieders, en 31% bij de privé commercieel/for profit (**Figuur 4**). Deze verdeling is wel verschillend over de verschillende regio's. In Vlaanderen is het overgrote deel in handen van privé/vzw not-for profit (51%), slechts 15% is in handen van de privé commercieel/for profit. In Wallonië en Brussel is respectievelijk 49% en 62% in handen van privé commercieel/for profit. Ook is er een regionale spreiding te merken in de gemiddelde dagprijzen⁷. Hoe centraler in het land, hoe hoger de dagprijzen. De gemiddelde dagprijs in Vlaanderen in een vzw voorziening bedraagt 45 euro, in een commerciële voorziening 44 euro, en in een OCMW-voorziening 40 euro per dag. Over de kwaliteit van zorg in onze zorgvoorzieningen valt weinig te zeggen, wegens een gebrek aan objectieve cijfers. Erkenningscriteria bevatten voornamelijk structuurcriteria (bijv. personeelsnormering) in plaats van echte kwaliteitscriteria. Verontrustend zijn de cijfers over het fixatiebeleid in woonzorgcentra, waar 50 tot 60% van de bewoners minstens één maal en 80 tot 90% van hen zelfs dagelijks gefixeerd wordt⁸. Dit terwijl internationale richtlijnen aangeven dat fixeren net leidt tot kwaliteitsproblemen -zoals doorligwonden, agressie en onrust, valincidenten- tot zelfs sterfgevallen door wurging

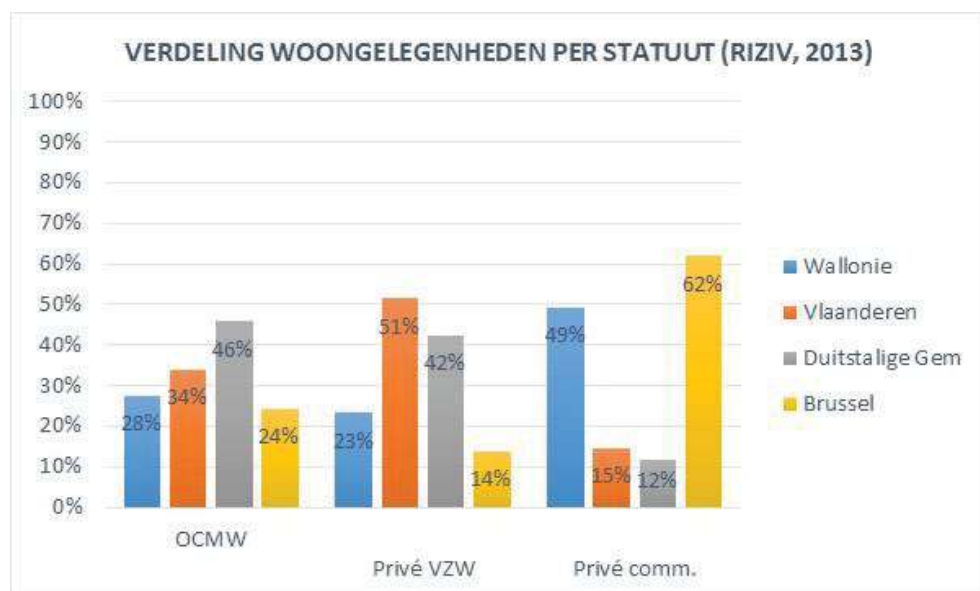
5 Van Herck, P. (2012). *Analyse en stappenplan lokaal ouderenbeleid*. Analyse Itinera Institute. Beschikbaar op www.itinerainstitute.org.

6 Van Buggenhout M., Van Rompaey B., Dierckxens S. (2012). *De weg naar meer transparantie, wachtlijsten in Vlaamse woonzorgcentra*. Ablecare bvba.

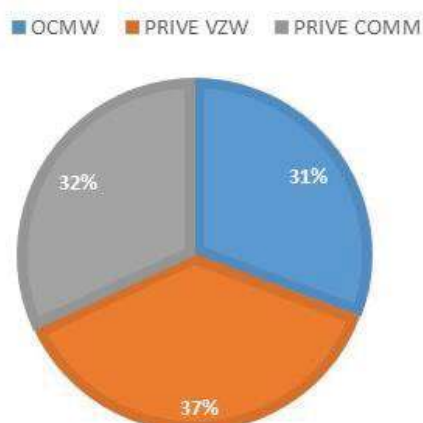
7 FOD Economie (2009). *Sectorstudie Rusthuizen*. Beschikbaar op http://economie.fgov.be/nl/binaries/studie_rusthuissector_tcm325-96287.pdf.

8 Heeren P., Van de Water G., De Paepe L., Boonen S., Vleugels A., Milisen K. (2014). *Staffing levels and the use of physical restraints in nursing homes*. *Journal of Gerontological Nursing*, In press.

Figuur 4. Verdeling woongelegenheden over de verschillende type spelers.



VERDELING WOONGELEGENHEDEN PER STATUUT (RIZIV, 2013)



“ De vergrijzingsfactuur van het federale niveau verplaatst naar de regio's. Het klassieke model van de sociale zekerheid aanhouden staat wezenlijk gelijk met de weg naar schaarste, wachtrijen en verschraling. ”

Over het algemeen kunnen we stellen dat het aanbod in de ouderenzorg onvoldoende aansluit op de vraag en dat de zorguitgaven gevoelig sneller stijgen dan onze welvaart. Oudere patiënten absorberen nu reeds tussen 35 en 50% van de totale zorguitgaven, en hun aandeel zal in de komende jaren drastisch stijgen, rekening houdend met de verdrievoudiging van het aantal het aantal 80-plussers tegen 2060. Daarbij stellen we vast dat de gemeenten omwille van de pensioenbom financieel al op hun tandvlees zitten. Het aantal jongeren zal ook onvoldoende toenemen om het intergenerationele evenwicht in publieke financiering te bewaren. In plaats van 4 actieve bijdragers per senior, gaan we naar twee actieve bijdragers per senior in 2050. De vergrijzing leidt daarom tot een tweevoudige druk op de zorgfinanciering: een daling van de bijdragen (inkomsten) en een stijging van consumptie (uitgaven). Deze dubbele spanning is door de staatshervorming versterkt: de overdracht van beleidsbevoegdheid inzake ouderenzorg naar de regio's is maar gedeeltelijk gepaard gegaan met de overdracht van de middelen. Op die wijze is een deel van de vergrijzingsfactuur van het federale niveau verplaatst naar de regio's. Daarnaast is er het opwaartse effect op zorguitgaven door de stijgende investeringskosten in technologie en innovatie, alsook de almaar toenemende zorgverwachtingen van de patiënt. Dit alles biedt een zorgwekkend toekomstperspectief wanneer we ons zorgsysteem op het klassieke model van de sociale zekerheid zouden willen schoeien. Dat klassieke model aanhouden staat wezenlijk gelijk met de weg naar schaarste, wachtlijsten en verschraling. De staatshervorming biedt echter een enorme opportuniteit: het blad is nu leeg. We kunnen het verhaal nog schrijven. In volgende paragrafen vindt u een aantal grote principes, met daaraan gekoppelde voorstellen, die dit verhaal vorm kunnen geven. Itinera roept op tot strategische reflectie: wat in de komende legislatuur moet en zal gebeuren, is de keuze van een maatschappijmodel. Dit moet grondig en open gebeuren.

Voorstel 1: Het economische potentieel van de vergrijzing centraal in het ouderenzorgdebat

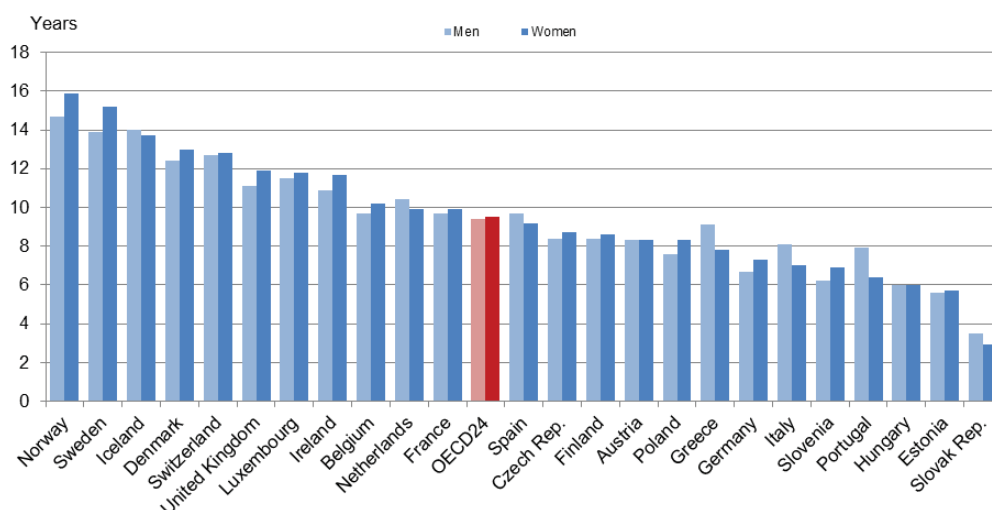
Itinera pleit voor een mentale switch in het ouderenzorgdebat: van een ouderenzorg gekenmerkt door zorgafhankelijkheid, naar het inzien van het groeiende economische potentieel van de vergrijzing. De actieve, welvarende babyboomer is een bevolkingsgroep die een enorme markt voor levenscomfort en persoonlijke diensten stimuleert. De overheid dient volop in te zetten op het verhogen van autonomie en zelfredzaamheid van senioren via technologische innovatie. Wat de overheid absoluut niet moet doen is die vernieuwing zelf proberen te organiseren. De overheid moet er integendeel over waken dat de senioren zelf de drijvende kracht van de vernieuwing kunnen worden. De kern moet liggen op het elimineren van obstakels die de verspreiding van deze technologie afremmen. Ook zal de overheid gevoelig meer moeten investeren in preventie dan de huidige 0,9% van het totale gezondheidsbudget. De cultuur van medicalisering moet daarbij worden omgezet in een cultuur van welzijn.

“ De pensionerende babyboomers zullen gemiddeld nog 15 à 20 jaar in goede gezondheid kunnen leven en vormen zo een fors groeiende consumentengroep. ”

Ouderenzorg wordt vandaag te veel geassocieerd met afhankelijkheid, hulpbehoevendheid, kille rusthuizen en een groeiende isolatie van de oudere generatie uit onze samenleving. Dit beeld zal in de nabije toekomst grondig veranderen. Mensen leven niet alleen langer, ze leven ook langer in goede gezondheid. Cijfers van de OESO geven een stijgend aantal gezonde levensjaren bij 65-plussers weer⁹. Voor België is dit gemiddeld 10 jaar (**Figuur 5**). Andere landen doen beter. Zo heeft een 65-plusser in Zweden en Noorwegen gemiddeld nog 15 jaar aan gezonde levensjaren tegoed. De vooruitgang van medische wetenschap en technologie, en de daarmee groeiende levenskwaliteit, zullen een verdere stijging in het aantal gezonde levensjaren mogelijk maken. Hierdoor zal de fase van zorgafhankelijkheid pas vele jaren na het vertrek op pensioen beginnen. Pensionerende babyboomers zullen zo gemiddeld nog 15 à 20 jaar in goede gezondheid kunnen leven alvorens geleidelijk zorgafhankelijk te worden. Gecombineerd met een gemiddeld vermogen dat de babyboomers tot de rijkste generatie uit onze geschiedenis maakt, ontspruit zich, omwille van hun omvang en koopkracht, een fors groeiende consumentengroep. Tijdens de eerste pensioenjaren zijn de ouderen nog fit en proberen ze hun vrije tijd dan ook op een actieve manier in te vullen. Bijgevolg is er een enorme markt voor levenscomfort en persoonlijke diensten die vandaag al investeringen en innovaties in bijvoorbeeld huisvesting en zorgtechnologie stimuleert. Dit is het economische potentieel van de vergrijzing⁹.

⁹ Van Damme B. (2010). *Het Grijze Goud. Hoe de babyboomers van ouderenzorg een succesverhaal kunnen maken.* Itinera Institute, Roularta Books.

Figuur 5. Verwachte gezonde levensverwachting op 65-jarige leeftijd in Europese landen, 2011.



Bron: OECD Health Statistics 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en>

“ We moeten gaan voor een zorg die de oudere emancipeert in plaats van betuttelt, waarbij de oudere als mens centraal staat en waarbij de oudere ondersteund wordt om die zorg maximaal in eigen handen te nemen. ”

Alle landen die de babyboomgeneratie in hun demografische opbouw hebben, staan aan de vooravond van een waarachtige zorgomwenteling. Het klassieke model van centraal aangedreven aanbod zal plaats ruimen voor een massaal decentraal gedreven vraag aan de meest uiteenlopende vormen van zorg (technologie, diensten, infrastructuur, etc.). Dit wordt een zorg die de oudere emancipeert in plaats van betuttelt, waarbij de oudere als mens centraal staat en waarbij de oudere ondersteund wordt om die zorg maximaal in eigen handen te nemen. Het komt er op aan om onze structuren, instellingen en financieringsmechanismen, oordeelkundig aan te passen aan deze zorgomwenteling. Wanneer we daarin slagen dan zal de vergrijzing zich van haar beste kant laten zien: een leeftijdsvriendelijke en rijpere samenleving, een meer effectieve en doelgerichte solidariteit, en een brede dynamiek van aanhoudende economische groei. Wanneer we daarin falen, dan zullen wachtlijsten en rantsoenering ons deel zijn, in een samenleving waarin hoogstaande zorg het voorrecht zal zijn van zij die het zorgsysteem kunnen inruilen voor privédiensten. We hebben daarbij nood aan een strategische reflectie over toekomst van ouderenzorg, waarbij we moeten durven 'out of the box' te denken, de begane paden te verlaten en bestaande mechanismen open en vrank te beoordelen.

“

Technologie wordt ongetwijfeld één van de pijlers die ons de vergrijzingsdruk zal helpen torsen. Het beleid moet inzetten op het creëren van de juiste randvoorwaarden die empowerment van de oudere mogelijk maken.

”

Vanuit beleidsstrategie moeten we er voor kiezen om de autonomie van de ouderen alle kansen te geven. Het beleid moet daarbij inzetten op het creëren van de juiste randvoorwaarden die 'empowerment' mogelijk maken, waarbij de oudere versterkt wordt in zijn mogelijkheden om voor zichzelf te zorgen. Alle studies en peilingen bevestigen het: mensen willen in de eerste plaats zo lang mogelijk autonoom en actief blijven. We zijn het aan onze ouderen verplicht rond die diep menselijke wens een ondersteunend systeem te bouwen. De kern moet liggen op het elimineren van obstakels die de verspreiding van technologie afremmen. We spreken van 'gerontechnologie'. Ouderen kunnen erdoor langer in hun vertrouwde omgeving wonen en verzorgd worden. Bovendien kunnen gerontechnologische applicaties op termijn besparingen inhouden daar de gemiddelde intrede in instellingen kan worden uitgesteld en het langer thuishouden, tot op een bepaalde niveau van zorgbehoefte, in principe minder kost. Vandaag zijn er toepassingen zoals multifunctionele personenalarmering, telegeneeskunde, videobewaking, mobiele alarmering met locatiebepaling en videocommunicatie, etc. Daarnaast is er de aankomende evolutie in onlinehulpverlening en huishoudelijke robots. Technologie wordt ongetwijfeld één van de pijlers die ons de vergrijzingsdruk zal helpen torsen. Beleidsmatig moet dit enorme potentieel gefaciliteerd worden. In eerste instantie moet daarbij getracht worden om de digitale achterstand van de ouderen

“

De overheid zal gevoelig meer moeten investeren in preventie dan de huidige 2% van het totale gezondheidsbudget. De cultuur van medicalisering moet worden omgezet in een cultuur van welzijn

”

dicht te fietsen. De overheid kan de toegang tot technologie en ICT verbeteren door te investeren in opleiding en het ter beschikking stellen van voorzieningen. Daarnaast dient de overheid de innovatie- en ondernemersrisico's te verminderen. Coördinatie, via algemene normen en standaarden voor technologische ontwikkelingen, het internationaal afstemmen van onderzoeksagenda's, schaalvoordelen via gestroomlijnde regulering, juridische kaders die risicodelende overeenkomsten mogelijk maken en het bevorderen van open innovatieprincipes, kunnen daarbij van doorslaggevend belang zijn.

Naast technologie moet er door de overheid ook massaal worden ingezet op actief ouder worden en dus op preventie en gezondheids promotie voor het verhogen van zelfredzaamheid van de oudere. Het voorkomen van zorgbehoeftes is nog altijd de beste en goedkoopste manier om zo lang mogelijk zelfredzaam te zijn. Het is dus een uitstekende hefboom voor empowerment van de oudere en het uitstellen van zorgafhankelijkheid.

De overheid zal dan ook gevoelig meer moeten investeren in preventie dan de huidige 0,9% van het totale gezondheidsbudget. Preventie vraagt in eerste instantie belangrijke gedragsinspanningen van het individu zelf. Een gezonde levensstijl kan veel ergere kwalen voorkomen. Het is daarom de taak van de overheid het gewenste gedrag zo veel als mogelijk te faciliteren. In eerste instantie verdient het probleem van toenemende medicalisering van onze maatschappij een meer geïntegreerde en coherente aanpak. Artsen schrijven nog te vaak geneesmiddelen voor. Dit werkt polyfarmacie, de inname van meer dan 5 verschillende geneesmiddelen per dag, in de hand. Dit is vooral een probleem bij ouderen daar zij nog te veel de paternalistische arts-patiënt relatie aannemen en zich te weinig vragen stellen bij de voorgeschreven behandeling. 40% van de 75-plussers en 25% van de leeftijdscategorie tussen 65 en 75 nemen meer dan 5 geneesmiddelen per dag in. De kans op interacties en bijwerkingen neemt daarbij toe en de therapietrouw neemt af. Het sturen van het voorschrijfgedrag van huisartsen is één zaak. Ook kan men leren uit de zogenaamde 'green prescriptions' uit Nieuw Zeeland. Hierbij schrijft de zorgverstreker geen medicatie voor, maar wel een specifieke aanbeveling tot fysieke en sociale activiteit (<http://www.health.govt.nz/our-work/preventative-health-wellness/physical-activity/green-prescriptions>). Dit project kent al uitbreiding in andere landen, waaronder Nederland. Daarnaast gelden dezelfde preventieve maatregelen als voor elk van ons: inzetten op lichamelijke activiteit, sociale interactie, gezonde voeding, ect. Voorbeelden van goede preventiecampagnes zijn onder meer te vinden in Quebec, Canada, waar de campagne '0.5.30' tegen kanker (0% tabak, 5 stukken fruit en 30 min. fysieke activiteit per dag) mooie resultaten kan aantonen (<http://www.0-5-30.com/>). Preventiecampagnes moeten ook inspelen en specifiek gericht zijn op onze ouderen. Bij ons zijn er in dit kader goede initiatieven in campagnes rond valpreventie (<http://www.valpreventie.be/>)

Voorstel 2: Actief ouder worden in een inclusieve samenleving, via een sterk, geïntegreerd lokaal ouderenbeleid

Een tweede mentale switch: vergrijzing is in de eerste plaats een verhaal van samen-leven. We moeten mikken op een inclusieve samenleving, waar ouderen gemakkelijk kunnen leven en blijven participeren terwijl ze geleidelijk evolueren richting zorgafhankelijkheid. Een grondige doorlichting van lokale noden en mogelijkheden is het noodzakelijk vertrekpunt van een nieuw regionaal zorgbeleid dat een samenleving voor alle leeftijden als primaire doelstelling heeft. In eerste instantie zullen de lokale/regionale aanbodstekorten en de werkelijke zorgbehoefte in kaart moeten worden gebracht op basis van flexibele zorgprognoses in plaats van de huidige dubieuze programmatienormen. Een belangrijke rol voor de lokale overheden wordt de indicatiestelling aan de hand van een intersectoraal gevalideerd inschalingsinstrument. Het lokaal beleid moet verder inzetten op het creëren van woonzorgnetwerken. Thuiszorg moet meer en meer een goed gecoördineerd teamgebeuren worden. We denken aan het inzetten van lokale multidisciplinaire teams, met zowel competenties in zorg en welzijn, per +/-10.000 inwoners. Ook moeten we inzetten op alternatieve woonvormen waar wonen en zorgen hand in hand gaan. Zo kan een label 'levenslang wonen' worden uitgevaardigd, wat oplijst aan welke basiscriteria een aangepaste woning dient te voldoen. De renovatiemarkt kan geprikkeld worden door bijvoorbeeld het voorzien van aanpassingspremies, lagere BTW-tarieven voor aanpassing naar labelwoningen, het opnemen van criteria in stedenbouwkundige voorschriften, etc. Ook dienen we de discussie over het lokaal ouderenbeleid verder open te trekken tot de omgeving en maatschappij waarbinnen de oudere een plaats heeft. Itinera pleit er voor om voor alle lokale besturen een doorlichting uit te voeren die de leeftijdsvriendelijkheid in kaart brengt.

“

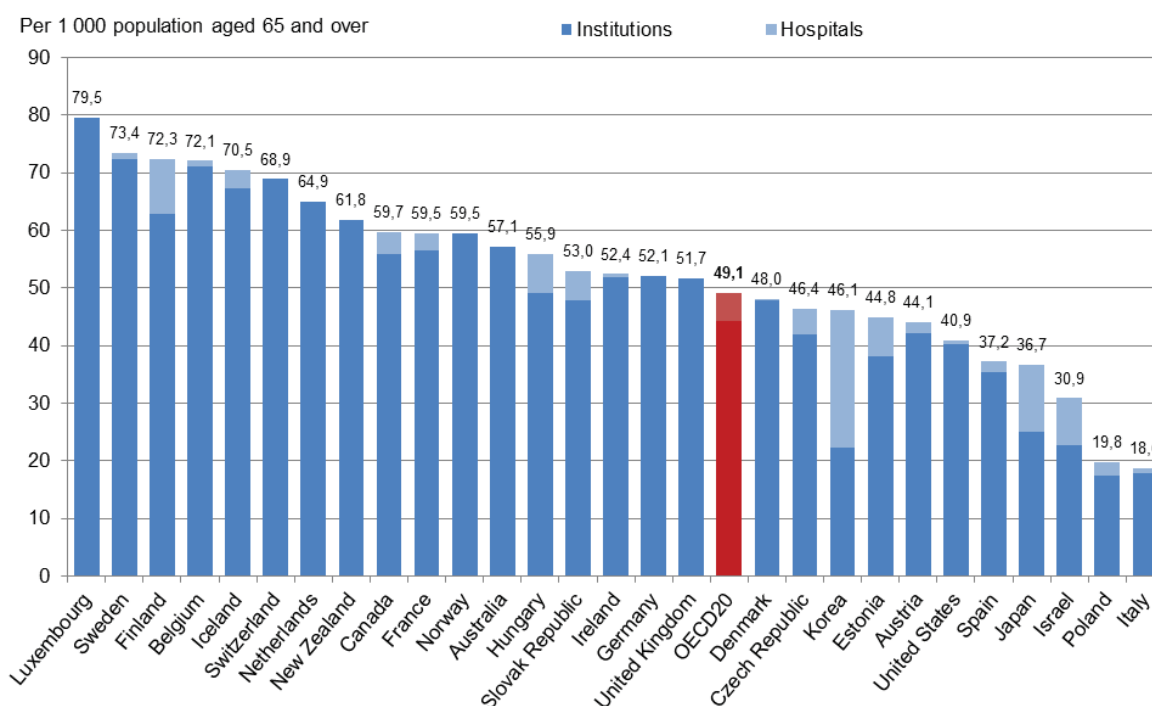
Een goede spreiding van de zorg is de beste garantie voor een kwaliteitsvol aanbod.

”

Het is duidelijk dat de capaciteitsuitdaging voor de residentiële en semi-residentiële ouderenzorg er één is van formaat. Naast de gekende tekorten is het aanbod ongelijk verdeeld doorheen de gemeenten en regio's, waardoor er weinig sprake van een optimale regionale spreiding over het land. Een goede spreiding is echter de beste garantie voor een kwaliteitsvol aanbod. Gezien senioren het liefst in hun vertrouwde omgeving wensen oud te worden, geeft een onvoldoende gespreide ouderenzorg geen bijkomende prikkel tot het verhogen van zorgkwaliteit: alle centra zitten toch al propvol en de patiënt-consument is slechts beperkt mobiel. We kunnen stellen dat België met een tekort aan klassiek zorgaanbod wordt geconfronteerd, en dat dit in de toekomst nog

drastisch zal toenemen indien het beleid niet wordt bijgestuurd. Neem hierbij de vaststelling dat we volgens de OESO in vergelijking met andere landen al een hoog aantal bedden voor lange-termijnzorg in instellingen hebben, en je begrijpt dat het niet voldoende zal zijn om enkel in te zetten op de bouw van residentiële woonzorgcentra (**Figuur 6**).

Figuur 6. Aantal lange-termijnzorgbedden in zorginstellingen en ziekenhuizen, 2011.



Bron: OECD Health Statistics 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en>



Mik op een inclusieve samenleving, waar ouderen gemakkelijk kunnen leven en blijven participeren terwijl ze geleidelijk evolueren richting zorgafhankelijkheid



De huidige uitdagingen vergen een sterker lokaal ouderenbeleid. Het zwartepunt van de ouderenzorgregie dient hiervoor zoveel als mogelijk op lokaal niveau plaats te vinden. We moeten af van de binaire benadering die senioren ofwel thuis ofwel in het rusthuis ziet. We moeten eerst en vooral mikken op een inclusieve samenleving, waar ouderen gemakkelijk kunnen leven en blijven participeren terwijl ze geleidelijk evolueren richting zorgafhankelijkheid. Die inclusieve samenleving zal lokaal zijn, waar de mensen hun wortels hebben. Hierbij volgen we beleidsmatig het subsidiariteitsprincipe, waarbij het niveau het dichtst bij de burger moet primeren, tenzij de bevoegdheid efficiënter kan uitgeoefend worden op een hoger niveau. Gezien de behoefte aan nabijheid van zorg is dit bij ouderenzorg zeker het geval.

In eerste instantie zullen de lokale/regionale aanbodstekorten en de werkelijke zorgbehoefte in kaart moeten worden gebracht op basis van flexibele zorgprognoses in plaats van de huidige dubieuze programmatienormen. Door het opstellen van een centrale registratie kan de zorgbehoefte op regionaal niveau worden opgevolgd en eventueel worden bijgestuurd. Een belangrijke rol voor de lokale overheden wordt de indicatiestelling. Hierbij wordt de mate van zorg bepaald waarop iemand recht heeft op basis van fysieke, psychische en sociale parameters. Dit dient te gebeuren aan de hand van een intersectoraal gevalideerd inschalingsinstrument. Deze inschaling moet flexibel zijn en voldoende frequent gebeuren zodat ze kan aangepast worden aan de evolutie van de oudere en zijn omgeving¹⁰.

Ook zal het lokaal beleid verder moeten inzetten op het creëren van woonzorgnetwerken. Het zorglandschap is nog te sterk gefragmenteerd en verzuild, wat zorgcontinuïteit in de weg staat. In deze woonzorgnetwerken worden samenwerkingsverbanden gesloten tussen de in de buurt actieve erkende en nieuwe voorzieningen. Hierdoor kan een betere coördinatie van zorg en transparanter aanbod ontstaan. Zo kan de zorgbehoefte beter worden afgestemd op het aanbod en kan de oudere geleidelijk doorstromen van ambulante naar residentiële centra. De zelfredzaamheid wordt zo maximaal benut. We moeten inzetten op een verdere desinstitutionalisering van zorg en versterking van de thuiszorg. Zo goed als elke oudere wordt het liefst van al zo lang mogelijk thuis verzorgd. In eerste instantie moet de overheid meer aandacht geven aan levenslang wonen. Zo kan een label 'levenslang wonen' worden uitgevaardigd, wat oplijst aan welke basiscriteria een aangepaste woning dient te voldoen. De renovatiemarkt kan geprikkeld worden door bijvoorbeeld het voorzien van aanpassingspremies, lagere BTW-tarieven voor aanpassing naar labelwoningen, het opnemen van criteria in stedenbouwkundige voorschriften, etc.

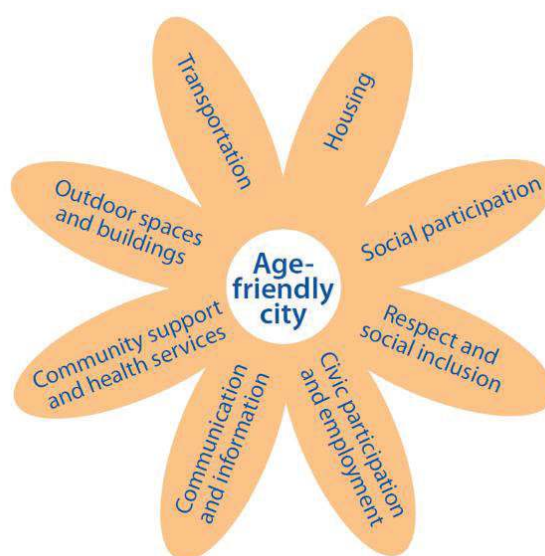
Thuiszorg moet meer en meer een goed gecoördineerd teamgebeuren worden. We denken aan het inzetten van lokale multidisciplinaire teams, met zowel competenties in zorg en welzijn, per +/-10.000 inwoners. Voor zorgbehoevende ouderen kan een case manager, bijvoorbeeld de huisarts binnen het multidisciplinaire team, worden aangesteld die de coördinatie van zorg op zich neemt. Zo kan een betere opvolging en ondersteuning van de oudere en zijn mantelzorgers worden georganiseerd, en kan er een betere doorverwijzing gebeuren naar gespecialiseerde centra indien nodig. Daarnaast moeten we inzetten op alternatieve woonvormen waar wonen en zorgen hand in hand gaan. Hier hebben we een serieuze achterstand goed te maken in vergelijking met andere landen. Een goede zorgomgeving vergemakkelijkt het wonen, en een aangepaste woonomgeving vereist minder zorgen. Isolement wordt daarbij tegengegaan door het inrichten van woonzorgzones waarbinnen nieuwe woonzorgformules optimaal worden ondersteund (aanleunwoningen, kangoeroewoningen, groepswonen, etc.). Binnen die woonzorgzones worden verschillende woonvormen verspreid rond een centraal servicecentrum, waar het multidisciplinaire team een plaats heeft. De bewoners wonen dan gewoon in hun wijk, maar kunnen indien nodig beroep doen op zorg- en welzijnssteuning.

¹⁰ Benyaich B. (2012). Advies Aanbevelingen bij het debat over marktwerking en commercialisering in de woonzorg. Uitgever: SAR WGG. Beschikbaar op: <http://www.sarwgg.be/sarwgg/publicatie/advies-marktwerking-en-commercialisering-woonzorg>.

De discussie over het lokaal ouderenbeleid moeten we nog verder opentrekken en verbreden tot de omgeving en maatschappij waarbinnen de oudere een plaats heeft. Een maatschappelijke verankering van zorg via het uitbouwen van een community based zorgende buurt en een symbiose tussen formele en informele zorg, moet worden nagestreefd. Zo wordt een maatschappelijk weefsel opgebouwd waardoor zorgvragen voorkomen kunnen worden. Itinera pleit er voor om voor alle lokale besturen een doorlichting uit te voeren die de leeftijdsvriendelijkheid in kaart brengt. Hiervoor kunnen we leren uit de initiatieven rond 'age friendly cities' van de WHO¹¹. Een leeftijdsvriendelijke gemeente stimuleert actief ouder worden door het verbeteren van de levenskwaliteit van de oudere via het optimaliseren van de fysieke, materiële, natuurlijke en sociale omgeving (Figuur 7). Verschillende criteria zijn van toepassing. Naast de eerder genoemde mogelijkheden voor het aanpassen van het woningbeleid, kan het lokale beleid sociale participatie van de oudere stimuleren. Dit door het organiseren van een brede waaier aan sociale activiteiten. Hierbij moet een aangepaste ruimtelijke ordening worden nagestreefd die fysieke en sociale activiteit stimuleren. Voldoende groene ruimte speelt een belangrijke rol bij gezond ouder worden. Openbare gebouwen kunnen toegankelijk en leeftijdsvriendelijk worden ingericht. Een veilige omgeving voor de oudere moet worden voorzien, bijvoorbeeld door het aanleggen van veilige voetpaden en oversteekplaatsen, tot het aanpakken van criminaliteit. Er moeten voldoende verplaatsingsmogelijkheden zijn voor de oudere. Dit kan door het voorzien in voldoende parkeermogelijkheden, betaalbare taxi's en een netwerk van vrijwillige chauffeurs. Het gebruik van het openbaar vervoer en leeftijdsvriendelijke aanpassingen aan perrons verdient aandacht. Net als de nabijheid van een bushalte, voldoende frequente rijtijden, minimale vertragingen, voldoende beschutting in het bushokje, een betaalbaar aanbod etc. Fysieke en sociale activiteit bereik je ook via het aan het werk krijgen of houden van de oudere. Dit kan zowel betaald werk zijn als vrijwilligerswerk. Er zijn tal van mogelijkheden waarop een gemeente werk en vrijwilligerswerk bij ouderen kan stimuleren: mentoring of coaching na het pensioen, jobdeling, een gefaseerde uitstap, gerichte opleidingen, gezamenlijke arbeidsomstandigheden bijsturen, etc. Als laatste is ook een goede communicatie van het dienstenaanbod aangewezen zodat de oudere optimaal geïnformeerd is.

¹¹ WHO (2007). Global age-friendly cities: a guide. ISBN: 9789241547307. Beschikbaar op: http://www.who.int/ageing/age_friendly_cities_guide/en/

Figuur 7. Determinanten voor leeftijdsvriendelijke gemeenten.



Bron: WHO (2007) http://www.who.int/ageing/age_friendly_cities_guide/en/

Voorstel 3: Ontwar de personeelsknoop in de zorg

Itinera pleit om volop in te zetten op het behoud en aantrekken van kwalitatief hoogstaand personeel. We dienen het potentieel van de ouderenzorg als motor voor jobcreatie ten volle te benutten. In eerste instantie moeten we maximaal inzetten op taakverschuiving en functiedifferentiatie. Dit vereist meer flexibelere regelgeving voor de invulling van de zorgberoepen. Binnen elke zorgberoep moeten er voldoende competentieniveaus worden ingebouwd, waarbij meer opgedane competenties gekoppeld worden aan een hoger loon. We pleiten voor een diepgaand debat in de volgende legislatuur over de zorgberoepen, met betrokkenheid van alle actoren, waar vanuit verschillende invalshoeken gekeken wordt naar hoe de zorgvraag er in de komende jaren zal uitzien en wat dat betekent voor de beroepsgroepen in de zorg. Hier moet aandacht gaan naar een verschuiving van een hiërarchisch gedreven 'medicaliserende' invulling van de zorgberoepen naar een focus op zorgberoepen die afgestemd zijn op het creëren van welzijn en gezondheid. Men kan meer variëteit inbouwen door de zorgberoepen te ontschotten en een flexibele inzet in verschillende types voorzieningen mogelijk maken. Verder moet er meer flexibiliteit in personeelsnormen komen die een efficiëntere personeelsinzet mogelijk moeten maken. Multidisciplinaire samenwerking moet worden gestimuleerd door bijvoorbeeld het organiseren van gemeenschappelijke leerplatformen tijdens opleiding. Via technologie, ergonomie en procesinnovatie dienen we de zorgverleners maximaal te ondersteunen. We kunnen de zorgverlener meer beslissingsvrijheid en controle geven over de individuele werksituatie door bijvoorbeeld het systeem van flexibel zelfroosteren in teamverband in te voeren. We dienen de personeelsinzet meer te gaan afstemmen op de werkelijke zorgbehoefte door het gebruik van betere meetinstrumenten voor zorgzwaarte (vb. BELRAI).

“ De vraag die we ons dienen te stellen is hoe we voldoende kwalitatief zorgpersoneel aan boord kunnen krijgen en houden ”

Wanneer de stijgende behoefte aan ouderenzorg ervoor zorgt dat de residentiële zorg en thuiszorg elk met één derde dienen te groeien tegen 2025, is dit niet enkel een uitdaging van aanbod, bouw en infrastructuur, maar ook van personeel⁴. Tenzij we de productiviteit drastisch kunnen verhogen, zal ongeveer een derde meer personeel nodig zijn. Productiviteit zal een deel via technologie verlopen, maar zorg is en zal altijd voor een deel van mens tot mens verlopen. De ouderenzorg is daarom een sector met een sterk groeiend potentieel voor jobcreatie. Zoals in de meeste EU landen ervaren we echter vandaag al ernstige tekorten in zorgpersoneel (instroom) en een toename van de turnover (doorstroom

en uitstroom). Zonder bijkomende maatregelen wordt er in de EU tegen 2020 een tekort van 1 tot 2 miljoen zorgverleners verwacht¹². De vraag die we ons dienen te stellen is hoe we voldoende kwalitatief zorgpersoneel aan boord kunnen krijgen en houden. Zowel federaal als op regionaal niveau zijn er reeds verschillende beleidsplannen lopende gericht op het personeelsbeleid in de zorg. Federaal hanteert men een vijfjarenplan tot 2014. Het is voorsnog onduidelijk welke onderdelen van het plan reeds werden geïmplementeerd en welke de effecten zijn. Op Vlaams niveau is er de mooie campagne 'ik ga ervoor' (<http://www.ikgaervoor.be/>) die vooral tot doel heeft om de aantrekkelijkheid van het zorgberoep te verbeteren en zo de instroom te bevorderen, met bemoedigende resultaten. In de Waalse regio is er op dit moment geen aanvullend beleid gevoerd. Onderstaand doen we enkele voorstellen voor beleidsinitiatieven. We pleiten voor het organiseren van een diepgaand debat in de volgende legislatuur over de zorgberoepen, met betrokkenheid van alle actoren, waar vanuit verschillende invalshoeken gekeken wordt naar hoe de zorgvraag er in de komende jaren zal uitzien en wat dat betekent voor de beroepsgroepen in de zorg.

“ *Maximaal inzetten op taakverschuiving en functiedifferentiatie vereist meer flexibiliteit op de invulling van de zorgberoepen* ”

Taakverschuiving en functiedifferentiatie, beiden zijn zowel voor het imago als voor de beroepsinhoud belangrijke pistes en werken jobverrijkend. Bij taakverschuiving worden bepaalde taken structureel overgeheveld naar andere zorgberoepen. Zo kunnen bepaalde taken van artsen, zoals patiënteneducatie, worden verschoven naar gespecialiseerde verpleegkundigen. Verpleegkundigen kunnen op hun beurt minder complexe zorgtaken doorschuiven naar verzorgenden. Bij functiedifferentiatie worden taken uitgesplitst naar nieuwe functies, waardoor de aantrekkelijkheid stijgt en werkdruk verlaagt. Zowel taakverschuiving en functiedifferentiatie verhogen de verantwoordelijkheid en regelcapaciteit van de zorgberoepen en zorgen voor het inbouwen van carrièremogelijkheden. Dit is één van de factoren voor behoud van personeel en speelt mee in de keuze van tewerkstelling bij jongeren. Binnen elk zorgberoep moeten er daarom voldoende competentieniveaus worden ingebouwd. Daarnaast moet er voldoende aandacht gaan naar permanente vorming en verdergezet onderwijs. Verpleegkundigen kunnen bijvoorbeeld doorgroeien tot gespecialiseerde zorgverstrekkers, waardoor men het beroep differentieert naargelang complexiteit van de zorg. Mogelijkheden zijn te zoeken in rolversterking door het uitbouwen van expertise op niveau van een patiëntenpopulatie (bijv. diabetesverpleegkundigen, palliatief support teams, voedingsteams, etc.). Dit heeft op dit moment slechts in beperkte gevallen een impact op het loon. Opgedane competenties dienen daarom gekoppeld te worden met een hoger loon.

Meer specialiseren is echter niet het enige antwoord op de stijgende chronische zorgbehoefte. We moeten ook nadenken aan het generaliseren en verbreden van competenties om zo een holistische aanpak te kunnen verwezenlijken. Zo kan men

¹² European Commission (2012). EU level collaboration on forecasting health workforce needs, workforce planning and health workforce trends: a feasibility study. Centre for Workforce Intelligence, Matrix Insight.

meer variëteit inbouwen door de zorgberoepen te ontschotten en een flexibele inzet in verschillende types voorzieningen mogelijk te maken. Een zorgverlener kan dan toegewezen worden aan een groep zorgbehoevenden en bijvoorbeeld zowel worden ingezet in de thuiszorg als in een dagverzorgingscentrum. Dit verhoogt continuïteit van zorg en werkt jobverrijkend daar het meer regelcapaciteit geeft. De regelgeving rond de invulling van zorgberoepen (vb.: KB'78) moet worden hervormd zodat meer flexibiliteit kan worden ingevoerd en professionele grenzen beperkt kunnen worden. Verder dient men in te zetten op de complementariteit van verschillende zorgberoepen via multidisciplinaire samenwerking. Dit werkt opnieuw jobverrijkend en zal het welbevinden van het zorgpersoneel verhogen. Om dit te bevorderen dient men tijdens de opleiding van de zorgberoepen gemeenschappelijke leerplatformen te organiseren waar men met elkaar leert samenwerken. Ook dient men de personeelsvereisten op instellingsniveau te herdenken. Om RIZIV-financiering te kunnen genieten moeten woonzorgcentra aan bepaalde personeelsnormen voldoen. Die personeelsnormen houden op dit moment te weinig rekening met de mogelijkheden van taakverschuiving. Meer flexibiliteit in personeelsnormen zou een efficiëntere personeelsinzet mogelijk kunnen maken.

“

*Ondersteun de zorgverleners maximaal via technologie,
procesinnovatie en samenwerking*

”

Door het investeren in technologie kan de werkdruk verlaagd worden en komt er meer tijd vrij voor meer patiëntgerichte taken. Dit gaat van het gebruik van machines en robots voor fysiek belastende taken, het invoeren van een elektronisch patiëntendossier, installeren van automaten voor medicatiebedeling, tot inspanningen voor een meer ergonomische werkplaats. Louter administratieve taken kunnen beter worden uitbesteed aan logistieke medewerkers. Men kan denken aan een betere verloning voor onregelmatige prestaties, het aanbieden van kinderopvang, of het voorzien van was- en strijkdiensten zodat de zorgverlener ontlast wordt van hun huiselijke taken. Ook kan men de zorgverlener meer beslissingsvrijheid en controle geven over de individuele werksituatie. Zo kan men het systeem van flexibel zelfroosteren in teamverband invoeren. Men kan de personeelsinzet meer gaan afstemmen op de werkelijke zorgbehoefte door het gebruik van betere inschalingsinstrumenten voor zorgzwaarte (vb. BELRAI). Hier gelden ook de methoden van zorgvernieuwing zoals in meer detail beschreven in onze paper over het gezondheidszorgbeleid. De mogelijkheden van de ontwikkeling van zorgpaden voor het gestroomlijnd organiseren van zorg en het gebruik van lean management technieken voor het elimineren van niet waarde-toevoegende activiteiten dienen onderzocht te worden voor de ouderenzorg. Daarnaast dient de overheid samen met de werkgevers en werknemersorganisaties te bespreken waar de arbeidswetgeving kan worden aangepast om flexibeler inzet van het personeel mogelijk te maken. Zo kan men meer inspelen op de verschillende levensfasen door de zorgverlener zijn loopbaan meer zelf te laten plannen.

Andere mogelijke beleidsinitiatieven zijn: een optimale afstemming met mantelzorg; het

inpassen van vrijwilligers voor bepaalde zorgtaken; instroming via andere kanalen zoals omscholing van werkzoekenden en internationale rekrutering; meer aandacht voor competenties in plaats van diploma's; verder ondersteunen van de combinatie werk en studeren; en van zorg een sleutelcompetentie maken in het onderwijs zodat jongeren kennis maken met wat zorg verlenen inhoudt en geprikkeld worden om zelf in de zorgsector te stappen.

Voorstel 4: Breng de zorg naar de mens, niet de mens naar de zorg

Maak van de oudere de draaischijf. Breng de zorg naar hem, in plaats van hem naar de zorg. Via een persoonsgerichte financiering leggen we de bestedingsautonomie bij de oudere zelf en evolueren we tot een echt vraaggestuurd zorgmodel. Ons lijkt een slimme combinatie van een cashbudget en vouchers het meest aangewezen. Een onderscheid kan bijvoorbeeld gemaakt worden in 70% via vouchers en 30% via cashbudget. Door de oudere de keuzemogelijkheid te geven worden de zorgaanbieders ertoe aangezet om een kwalitatief hoogstaand en betaalbaar aanbod te genereren dat de zorgbehoevende aantrekt. Voor Itinera is het prioritair dat de overheid zich beraadt om minder rechtstreeks in het zorglandschap te interfereren en meer de omgevingsfactoren bepaalt om een kwaliteitsvol, divers en toegankelijk ouderenzorgaanbod te garanderen. De regulerende taak van de overheid verschuift dan van regulering op basis van structuren (infrastructuur- en personeelsnormen), naar het bewaken van een kwaliteitsvol en toegankelijk aanbod. Een gezonde mix aan aanbodzijde waarbij de verschillende spelers elkaar goed aanvullen en uitdagen via concurrentie op het vlak van meerwaardecreatie, is de meest effectieve manier om de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen te halen. Het komt er op aan om via een gemeenschappelijk regelgevend kader de lat voor iedereen gelijk te leggen, een transparante beoordeling mogelijk te maken en deze realiteit verder te laten bloeien in de context van een vergrijzing die voor iedereen mobilisatie en innovatie zal vergen. De overheid moet de ouderenzorg als gezonde groeibiotoop alle kansen geven. De grootste uitdaging ligt in het voorzien in een gelijk speelveld voor alle spelers in de zorgmarkt.

Het zorgaanbod is op vandaag te versnipperd en te weinig aangepast aan de werkelijke zorgbehoefte. Hierdoor gaat de oudere vaak te snel zijn eigen zelfredzaamheid verliezen. We hebben eerder aangegeven dat technologische ontwikkeling en preventie de oudere sterke hefboomen voor keuze en zelfredzaamheid bieden. Dit is slechts een deel van de oplossing. Het komt er op aan die hefboomen te integreren en te benutten in de wijze waarop we de organisatie van de zorg structureren. Om tot echte 'empowerment' te komen moet de oudere maximaal kunnen beslissen over de regie van zijn zorgvraag. Om dit te realiseren is de oplossing bij uitstek de bestedingsautonomie bij de oudere zelf te leggen. Zo vergroot je de kans dat de zorgsector naar de oudere komt (vraaggestuurd), in plaats dat de oudere naar de zorg toe moet gaan (aanbodgestuurd).

“

We moeten evolueren van een instellingsgerichte naar een grotendeels persoonsgerichte financiering voor de ouderenzorg

”

Een essentieel onderdeel daarvan is te evolueren van een instellingsgerichte naar een grotendeels persoonsgerichte financiering voor de ouderenzorg. Deze toepassing kennen we al vanuit het persoonlijk assistentiebudget bij personen met een beperking. We kunnen dit ook toepassen in de ouderenzorg zodat de oudere een eigen budget in zijn bezit krijgt, afhankelijk van zijn inkomen en zorgzwaarte, waarmee hij de zorg zelf kan inkopen. Omdat de oudere zelf zijn zorgverstrekkers kiest, ontstaat concurrentie tussen de verschillende spelers die de prijs en kwaliteit van zorgvoorzieningen positief kan beïnvloeden en die een echte zorg op maat mogelijk maakt. De indicatiestelling, waarbij de zorgzwaarte wordt bepaald, kan dan gebeuren door de lokale overheden. De discussie of het een cashbudget moet zijn die op een individuele zorgrekening komt (persoonsgebonden), of vouchers die enkel kunnen ingeruild worden bij erkende zorgverstrekkers (persoonsvolgend), kan dan gevoerd worden in samenspraak met de sector. Ons lijkt een combinatie van beide het meest aangewezen. Enkel een cashbudget zou misbruik in de hand kunnen werken, terwijl enkel het gebruik van vouchers te betuttelend is en de vrije keuze beperkt. We stellen wel voor dat het grootste deel via vouchers verloopt. Dit biedt de meeste garantie op het krijgen van een kwaliteitsvolle zorg. Een onderscheid kan bijvoorbeeld gemaakt worden in 70% via vouchers en 30% via cashbudget. Vaak gehoord argument tegen persoonsgerichte financiering is dat de zwakkere ouderen hun weg niet zullen vinden in het aanbod. Eventueel kan hiervoor een vertrouwenspersoon worden aangesteld indien de oudere niet meer beschikt over de nodige beslissingskracht. Ook kan een betere informatieverstrekking voorzien worden door multidisciplinaire zorg- en welzijn teams op lokaal niveau waarbij de vaste huisarts een coördinerende rol opneemt.

“ *De gebruikers worden zo de stuwende kracht van het ouderenzorglandschap en creëren concurrentie tussen de spelers op basis van waardecreatie* ”

Een gedecentraliseerd, vraaggestuurd zorgmodel zendt de juiste stimuli uit voor een aangepast en dynamisch aanbod dat rekening houdt met de verwachtingen van de gebruikers. De noodzakelijke aanpassingen aan het systeem zullen sneller gebeuren dan bij aanbodfinanciering en centralistische planning. Het streefdoel van de overheid is het creëren van de juiste omgevingsfactoren om een kwaliteitsvol en toegankelijk ouderenzorgaanbod te garanderen die de autonomie van de oudere alle kansen geeft. Dit vraagt dat de regulerende taak van de overheid verschuift van een regulering op het vlak van structuurindicatoren (programmatische normen, prijszetting, personeelsnormen, infrastructuursubsidies), naar een regulering op basis van kwaliteitsindicatoren en de controle daarvan. Meer zelfregulering door een minder strikte prijzencontrole is alvast een aanbeveling in het recente rapport van de OESO¹³. Mogelijke kwaliteitsindicatoren zijn: het voorkomen van infecties, depressie, vrijheidsbeperking door fixatie of sedatie, valincidenten, te voorkomen ziekenhuisopnames, onvrijwillig gewichtsverlies, decubitus, polyfarmacie, etc. De indicatoren zoals opgesteld door het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid tonen alvast de goeie richting¹⁴.

¹³ OECD (2013), OECD Economic Surveys: Belgium 2013, OECD Publishing. Doi: 10.1787/eco_suveys-bel-2013-en.

¹⁴ Te vinden op <https://www.zorg-en-gezondheid.be/referentiekaderwzc/>



Een gezonde mix tussen de verschillende spelers is de meeste effectieve manier om zowel de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen te halen



Via de invoer van selectieve marktprikkels worden gespecialiseerde aanbieders dan aangemoedigd om een kwaliteitsvol aanbod te ontwikkelen. Dit moet een grotere diversificatie van het dienstenaanbod toelaten. De gebruikers worden zo de stuwende kracht van het ouderenzorglandschap en creëren concurrentie tussen de spelers op basis van waardecreatie (hoge kwaliteit aan een zo laag mogelijke kost). Een Amerikaanse studie toont aan dat het hebben van zowel non-profit als profit zorgvoorzieningen bevorderlijk is voor de kwaliteit en kost van het systeem. Via 'checks and balances' worden beide spelers uitgedaagd tot verbetering. Volgens deze studie zijn commerciële voorzieningen zoals verwacht efficiënter. Dat hoeft niet te verwonderen. Commerciële spelers zetten hun eigen centen in en dragen dus zelf een deel van de risico's. Dat maakt van hen goede onderhandelaars die daarenboven allergisch zijn aan verspilling. De zorgkwaliteit kan dan weer iets hoger liggen in de niet-commerciële instellingen. Een gezonde mix tussen de verschillende spelers is daarom de meeste effectieve manier om zowel de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen te halen. De studie besluit dat de optimale eigendomsmix er één is waarvan het marktaandeel van de niet-commerciële voorzieningen de 30 à 40% overtreft. Zo wordt de kruisbestuiving tussen de verschillende types voorzieningen ten volle benut. Wij zijn Amerika natuurlijk niet maar ook België heeft een mix van profit, social profit en openbare spelers. Het komt er op aan om via een gemeenschappelijk regelgevend kader de lat voor iedereen gelijk te leggen, een transparante beoordeling mogelijk te maken en deze realiteit verder te laten bloeien in de context van een vergrijzing die voor iedereen mobilisatie en innovatie zal vergen.



De introductie van marktwerking creëert kansen en opportuniteiten in een context van de beperkte overheidsmiddelen



We moeten daarbij af van de nog steeds sluimerende fobie ten opzichte van het maken van winst in de zorg en de doembeelden van ondermaatse zorg door commercialisering. De huidige initiatieven tonen aan dat ondernemerschap en marktwerking wel degelijk verzoenbaar zijn met een kwaliteitsvolle, toegankelijke zorg. De introductie van ondernemerschap creëert immers ook kansen en opportuniteiten in een context van beperkte overheidsmiddelen. Het maken van winst is een belangrijke voorwaarde om kwaliteitsvolle zorg te kunnen blijven leveren door de gemaakte winst te herinvesteren. Dit leidt tot betere kostenbeheersing, prikkels tot zorginnovatie en groei. Het gaat niet om winst maar over de basis van de winst: wanneer die ligt in toegevoegde waarde door efficiëntie, kwaliteit of innovatie, is winst geen probleem maar juist een deel van de oplossing. Wat absoluut buiten kijf staat is dat er geen winst kan gemaakt worden op de zorgfinanciering van het RIZIV: die moet integraal gaan naar de doelstelling van de financiering. Ze is

daarvoor trouwens veelal ontoereikend, wat bij voorbaat winstmarges hierop uitsluit. Ook kunnen de aanbieders geen hoger dan marktconforme vergoedingen betalen aan hun management en beheerders.

Naast het bewaken van kwaliteit en een evenredige toegankelijkheid is een bijkomende opdracht van de overheid het voorzien in een gelijk speelveld. Daar zal voor hen de

“ *De overheid moet de ouderenzorg als gezonde groeibiotoop alle kansen geven. De grootste uitdaging ligt in het voorzien in een gelijk speelveld* ”

grootste uitdaging liggen. De regelgeving moet voldoende homogeen zijn zodat deze concurrentie tussen verschillende type spelers onder dezelfde voorwaarden toelaat. Dat subsidies perverse effecten kunnen hebben werd alvast aangetoond. Met bouwsubsidies ligt de kostprijs van een nieuwbouw of renovatieproject maar liefst 31% hoger dan zonder¹⁵. Ook moet de overheid zorgen voor een stabiele zorgmarkt. Door onduidelijkheden qua financiering omwille van de staatshervorming is hiervan op dit moment weinig sprake. Voor Itinera gelden volgende voorwaarden:

- Het bepalen door de overheid van een gemeenschappelijk kader omtrent maatschappelijk verantwoorde zorg, nl. zorg die kwaliteitsvol, sociaal rechtvaardig, performant, relevant en toegankelijk is¹⁰.
- Een maximale transparantie op het vlak van de kwaliteit van het aanbod en het voorzien van benchmarking.
- Een systematische controle op het vlak van kwaliteitscriteria waarbij negatieve inspectieverslagen niet zonder gevolg blijven.
- Een transparant financieel beleid bij de zorgaanbieders. Bijvoorbeeld door het oormerken en traceren van zorgsubsidies (bv. RIZIV), zodat die – ongeacht de zorgspeler die ze verkrijgt – steeds voor zorgdoeleinden worden gebruikt.
- Het afbouwen van subsidieongelijkheid tussen zorgspelers, bv. in animatie, in de subsidiëring van OCMWs uit algemene middelen, of in personeelskosten (Sociale Maribel).
- Het afschaffen van infrastructuursubsidies (VIPA in Vlaanderen), die ontwikkeling van zorginfrastructuur artificieel sturen én stremmen.
- Het voorzien in een gelijk personeelsstatuut tussen de verschillende types zorgspelers.
- Het voorzien in een stabiele omgeving die ondernemerschap in de zorg mogelijk maakt en als essentiële partner erkent om de stijgende zorgbehoeften het hoofd te bieden.
- Primair de senior zelf de financieringsmiddelen geven (vraag), in plaats van de zorgaanbieder te subsidiëren.

¹⁵ Pacolet J., De Troyer F., Boeykens S., De Coninck A., Vastmans F., Buyst, E. (2012). Een vergelijkende studie naar bouwcost en dagprijs in door VIPA gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde woonzorgcentra: K.U. Leuven.

Voorstel 5: Naar een betaalbare ouderenzorg via slimme solidariteit en concurrentie

Een verstandig debat over het financieringsmodel is meer dan noodzakelijk. Itinera kiest voor een systeem van slimme solidariteit waarbij het beleid niet meer moet doen voor iedereen, maar dat iedereen in staat moet stellen meer voor zichzelf te doen. De gemiddeld 20 jaar die 65-plussers nog in relatief goede gezondheid zullen kunnen doorbrengen moet worden gezien als een continuüm, een boog die geleidelijk aan doorgroeit van meer welzijnsgericht naar meer zorggericht. Ouderenzorg moet worden gezien als een proces. Die continuïteit missen we nu, we kennen enkel de eindfase van het ouder worden. Wat we moeten vermijden is een standaardformule waarbij iedereen wordt opgesloten in één zorgpakket. Dit zou de economische opportuniteit van de oudere als consument in de kiem smoren. De betaalbaarheid moet in de eerste plaats gegarandeerd worden voor de zwakkere ouderen door een optimale bescherming op basis van solidariteit te voorzien. We mogen de economische groeibiotoop niet gaan versmachten, maar net meer zuurstof geven. Solidariteit is vanuit ons perspectief geen synoniem voor egalitarisme of collectivisme. We zullen moeten kiezen voor de diversificatiestrategie om de stijgende zorguitgaven via een brede variëteit van bronnen te kunnen blijven dekken. Private investeringen zullen daarbij moeten worden aangemoedigd. Burgers kunnen fiscaal geprikkeld om meer voorafbetalingen in te bouwen. Aanvullende verzekeringen en sparen moeten een groter aandeel krijgen in de totale pakket. In een open en gelijk speelveld zijn alle zorgverzekeraars vrij een eigen pakket samen te stellen. Via dit pakket van basis- en aanvullende zorgen moeten ze kunnen bewijzen dat ze, in onderlinge concurrentie, de beste keuze zijn wat betreft kwaliteitsvolle en betaalbare risicodekking. De toekomstige financiers dienen zelf financieel daadwerkelijk geresponsabiliseerd te worden voor zowel kwaliteit als De toekomstige financiers dienen zelf financieel daadwerkelijk geresponsabiliseerd te worden voor zowel kwaliteit als betaalbaarheid.

“ *Er zullen fundamentele keuzes moeten worden gemaakt die een breed gedragen publiek debat vragen met alle betrokken partners binnen de lokale context van ons land* ”

De sociale zekerheid is een tanker in zwaar weer die eigenlijk virtueel failliet is. Meerdere knipperlichten wijzen erop dat het huidige financieringssysteem van zorg haar limieten heeft bereikt. Daarom moeten we durven vooruit te denken en vanuit een positieve houding zoeken naar alternatieven waar de goede eigenschappen van het huidige systeem aangevuld worden met mogelijke oplossingen. Dit zal niet eenvoudig zijn gezien de sterk geïdeologiseerde standpunten en de grote belangen in de bestaande starre verzuiling van

het zorgaanbod. Er zullen fundamentele keuzes moeten worden gemaakt die een breed gedragen publiek debat vragen met alle betrokken partners binnen de lokale context van ons land. Dit mag niet langer uitgesteld worden. We kunnen dit ook niet overlaten aan het huidige overlegmodel gezien de belangenvermenging bij de gesprekspartners en het persoonlijke voordeel dat ze halen uit het huidige systeem. Het ontbreekt de zorgsector aan een structureel overlegorgaan dat alle betrokken partijen verenigt.

Elke discussie over een financieringsmodel voor zorg heeft de neiging om van het middel het doel te maken. Het gaat dan meteen niet meer over wat men wil bereiken, maar over hoe men wil financieren. Het ontstaan van de bescheiden Vlaamse Zorgverzekering is daarvan een mooi voorbeeld. Voor Itinera komen de doeleinden eerst:

- Het realiseren van een continuüm aan diensten en producten dat mee evolueert met het verouderingsproces en dus verschillende zorgfasen kan dienen.
- Het maximaal toelaten van keuze en autonomie bij de senior.
- Het garanderen van open en eerlijke concurrentie tussen diverse zorgaanbieders en verzekeraars.
- Het kunnen omarmen van dure innovaties die geleidelijk goedkoper en beschikbaar worden voor iedereen.

Itinera heeft alvast een voorzet gegeven door de voor- en nadelen van zes verschillende scenario's te onderzoeken: (1) een uitbreiding via publieke sociale bijdragen, (2) een uitbreiding via belastingen als bron van subsidies voor zorgaankoop, (3) een uitbreiding via aanvullende of vervangende verzekeringen, (4) een uitbreiding via sparen (vb. health savings account, Singapore), (5) een uitbreiding via eigen bijdragen van de patiënt en/of remgeld, en (6) een uitbreiding via ontlenen en/of privé-investeringsmiddelen ¹⁶.

¹⁶ Van Herck P., Van de Cloot I. (2012). Op zoek naar antwoorden op de uitdaging van betaalbaarheid van zorg: Scenario's van hervorming van het financieringsmodel. Analyse Itinera Institute. Beschikbaar op www.itinerainstitute.org.

“ *We mogen de economische groeibiotoop niet gaan versmachten,
maar net meer zuurstof geven* ”



Het is duidelijk dat er op dit moment geen pasklaar antwoord is. De verschillende scenario's kennen allen hun voor- en nadelen. Het bestaande financieringsmodel wordt momenteel gekenmerkt door een mix van een hoog aandeel sociale bijdragen en belastingen, een hoog aandeel eigen bijdragen/remgeld, en een laag aandeel aanvullende verzekering en sparen. Het staat voor ons buiten kijf dat een verdere uitbreiding van dit sociaal zekerheidsmodel op de middellange termijn onbetaalbaar wordt. Het 'pay-as-you-go' systeem waarbij de inkomende middelen onmiddellijk benut worden om de gelijktijdige

zorgnoden te dekken, heeft zijn limieten bereikt gezien we op dit moment de tekorten al serieus dienen bij te sturen via belastingen. Uitbreiding van de belastingen is ook al niet realistisch in een land dat internationaal moet concurreren en al tot de wereldtop in belastingdruk behoort. Een uitbreiding van de remgeld strategie is niet succesvol gebleken in het omkeren van de groei in zorguitgaven. Dit instrument remt te weinig af voor diegene die het kunnen betalen. Het remt daarentegen wel over de ganse lijn consumptie af voor diegene die het niet kunnen betalen, los van het al dan niet verantwoorde karakter van zorg. Dit beperkt de financiële toegankelijkheid en leidt een gezondheidssysteem op twee snelheden. Wat we moeten vermijden is dat iedereen wordt opgesloten in één zorgpakket, bijvoorbeeld alles via de Vlaamse Zorgverzekering. Het zou merkwaardig zijn om te vertrekken vanuit de vaststelling dat de sociale zekerheid, wat ouderenzorg betreft, tekort schiet, om dan een parallel sociaal zekerheidssysteem "light" in het leven te roepen. Dit zal geen voldoende antwoord bieden om de toekomstige zorgnoden effectief te kunnen opvangen. We mogen er geen standaardformule op kleven. Dit zou de economische opportuniteit van de oudere als consument in de kiem smoren⁹.

“ *Solidariteit is vanuit ons perspectief geen synoniem voor egalitarisme of collectivisme* ”

Vanuit beleidsstrategie moeten we er voor kiezen om de autonomie van de ouderen alle kansen te geven en stoppen met ouderenzorg uitsluitend te bekijken door het prisma van de sociale zekerheid⁹. Solidariteit is vanuit ons perspectief geen synoniem voor egalitarisme of collectivisme. Mensen leven hun hele actieve leven in grote verschillen van verscheidenheid. Wie in de zorgfase van het leven plots voor iedereen gelijkheid en uniformiteit betracht zal de samenleving opzadelen met een draconisch vergrijzingsproject. Wij kiezen voor een systeem van slimme solidariteit waarbij het beleid niet meer moet doen voor iedereen, maar dat iedereen in staat moet stellen meer voor zichzelf te doen. We moeten niet de vraag stellen hoeveel het individu bereid is maximaal aan gezondheid uit te geven, maar vooral hoeveel gezondheid door de overheid gefinancierd moet worden. Het zijn in de eerste plaats de zwakkere ouderen bij wie de betaalbaarheid gegarandeerd moet worden. Dit vergt een bepaling van wat minimale zorggaranties zijn. Voor de overige ouderen moet een systeem ontwikkeld worden dat hen toelaat gemakkelijk, efficiënt en zonder te veel risico te lopen zelf een deel van hun oude dag veilig te stellen. Ouderen die een hogere prijs voor een dienst willen betalen, mogen die mogelijkheid niet ontnomen worden. Dit zou het economische potentieel net gaan beknotten.

“ *De afgeschermd markt dient verder vrijgemaakt te worden om keuzevrijheid en efficiëntie aan te moedigen* ”

We zullen moeten kiezen voor een coherent systeem waarin verschillende financieringsmodaliteiten geïntegreerd worden om de stijgende zorguitgaven via een brede variëteit van bronnen te kunnen blijven dekken¹⁶. De kunst zal zijn om de diverse scenario's onderling zo te combineren dat de voordelen van het ene, de nadelen van het andere ongedaan helpen maken, en dat de voordelen elkaar versterken. We zullen dus moeten kiezen voor de diversificatiestrategie die internationaal in verschillende landen reeds wordt gebruikt.

Het systeem dient opgebouwd te worden via een goede publiek-private samenwerking. De overheid zal het niet kunnen klaarspelen zonder meer persoonlijke financiële verantwoordelijkheid. Zeker is dat we allemaal ouder worden en daardoor op bijkomende diensten een beroep zullen moeten doen. Minder zeker is hoe zwaar onze afhankelijkheid wordt. De zeer waarschijnlijke zorgkosten horen eerder thuis in een al dan niet verplicht spaarsysteem. Verzekeringsproducten zullen in eerste instantie de onvoorspelbare zorgkosten moeten dekken. Private investeringen zullen moeten worden aangemoedigd. Burgers worden fiscaal geprikkeld om meer voorafbetalingen in te bouwen. Aanvullende verzekeringen en sparen moeten een groter aandeel krijgen in de totale pakket. Dit wordt dan gecombineerd met een gerichte regulering via risicoverevening om de potentiële risico's (averechtse selectie en risicoselectie) te voorkomen. De huidige (en nieuwe) actoren zullen daarop hun toekomstig aanvullend aanbod moeten hertekenen indien ze hun producten willen laten aansluiten op de grootste maatschappelijke noden van meer ouderenzorg en zorg voor chronisch zieken. We zullen niet voorbij kunnen aan een uitbreiding van bijdrageverplichtingen, via de combinatie van diverse scenario's. Echter, indien er meer van ons wordt gevraagd, verwachten we in ruil geen eenheidsworst, geen gebrek aan transparantie en geen afscherming van deelmarkten die ertoe kunnen leiden dat de financiële beheerders de middelen inefficiënt besteden¹⁶.

We kiezen voor een systeem van openheid en meer concurrentie. De afgeschermdde markt dient verder vrijgemaakt te worden om keuzevrijheid en efficiëntie aan te moedigen. Elke potentiële aanbieder moet worden toegestaan om de algemene ziekteverzekering aan te bieden, om aan eender wie een aanvullende verzekering aan te bieden en om een collectieve verzekering aan te bieden. De zorgverzekeraars zijn daarbij vrij om naar de burger toe een eigen pakket samen te stellen. Via dit pakket van basis- en aanvullende zorgen moeten ze dan kunnen bewijzen dat ze, in onderlinge concurrentie, de beste keuze zijn wat betreft kwaliteitsvolle en betaalbare risicodekking. De toekomstige financiers dienen daarbij zelf financieel daadwerkelijk geresponsabiliseerd te worden voor zowel kwaliteit als betaalbaarheid. Via managed competition en instrumenten zoals selectieve contracting, kwaliteitsprikkel, het monitoren op adequate inzet van middelen, enz. wordt de zorgverzekeraar aangezet tot doelgerichte prestaties, en kan deze op zijn beurt bij zorgaankoop hetzelfde aanmoedigen bij de zorgverstrekkers. Remgeld voor patiënten moet verschuiven naar een remgeld gekoppeld aan niet-kosteneffectieve, onverantwoorde zorg. Innovatieve financieringsmechanismen zoals een health savings account moeten verder onderzocht worden binnen een Belgische context, maar bieden interessante perspectieven.

Referenties:

- OECD//European Commission (2013). Health at a Glance 2013: OECD Indicators. OECD Health Policy Studies, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2013-en
- OECD//European Commission (2013). A Good Life in Old Age? Monitoring and Improving Quality in Long-term Care. OECD Health Policy Studies, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264194564-en>.
- WHO (2011). Global Health and Ageing. http://who.int/ageing/publications/global_health/
- Van den Bosch K, Willemé P, Geerts J, Breda J, Peeters S, Van De Sande S, Vrijens F, Van de Voorde C, Stordeur S. (2011). Toekomstige behoefte aan residentiële ouderenzorg in België: Projecties 2011-2025. Health Services Research (HSR). Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE). KCE Reports 167A. D/2011/10.273/65.
- Van Herck, P. (2012). Analyse en stappenplan lokaal ouderenbeleid. Analyse Itinera Institute. Beschikbaar op www.itinerainstitute.org.
- Van Buggenhout M., Van Rompaey B., Dierckxens S. (2012). De weg naar meer transparantie, wachtlijsten in Vlaamse woonzorgcentra. Ablecare bvba.
- FOD Economie (2009). Sectorstudie Rusthuizen. Beschikbaar op http://economie.fgov.be/nl/binaries/studie_rusthuissector_tcm325-96287.pdf.
- Heeren P., Van de Water G., De Paepe L., Boonen S., Vleugels A., Milisen K. (2014). Staffing levels and the use of physical restraints in nursing homes. Journal of Gerontological Nursing, In press.
- Van Damme B. (2010). Het Grijs Goud. Hoe de babyboomers van ouderenzorg een succesverhaal kunnen maken. Itinera Institute, Roularta Books.
- Benyaich B. (2012). Advies Aanbevelingen bij het debat over marktwerking en commercialisering in de woonzorg. Uitgever: SAR WGG. Beschikbaar op: <http://www.sarwgg.be/sarwgg/publicatie/advies-marktwerking-en-commercialisering-woonzorg>.
- WHO (2007). Global age-friendly cities: a guide. ISBN: 9789241547307. Beschikbaar op: http://www.who.int/ageing/age_friendly_cities_guide/en/
- European Commission (2012). EU level collaboration on forecasting health workforce needs, workforce planning and health workforce trends: a feasibility study. Centre for Workforce Intelligence, Matrix Insight.
- OECD (2013), OECD Economic Surveys: Belgium 2013, OECD Publishing. Doi: 10.1787/eco_suveys-bel-2013-en.
- Te vinden op <https://www.zorg-en-gezondheid.be/referentiekaderwzc/>
- (Pacolet J., De Troyer F., Boeykens S., De Coninck A., Vastmans F., Buyst, E. (2012). Een vergelijkende

studie naar bouwkost en dagprijs in door VIPA gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde woonzorgcentra: K.U.Leuven.

- Van Herck P., Van de Cloot I. (2012). Op zoek naar antwoorden op de uitdaging van betaalbaarheid van zorg: Scenario's van hervorming van het financieringsmodel. Analyse Itinera Institute. Beschikbaar op www.itinerainstitute.org.

“ Il faut du courage politique pour proposer des solutions réalistes au financement des pensions. Itinera propose un ensemble de mesures pour que les comptes soient exacts et que les coûts ne continuent pas à être reportés sur les générations futures. ”



ITINERA INSTITUTE **AUDACE ET REALISME**

2014-2019:

***Vers un système de pension
soutenable et acceptable***



PENSIONS

Diagnostic et les priorités: Débloquer le débat et assurer le financement par un effort partagé

Les deux dangers en matière de pension sont l'immobilisme et l'alarmisme. Les pensions représentent aujourd'hui une dette implicite de presque deux fois notre PIB. Les projections à politique inchangée pour 2060 s'élève à une dette implicite de sept fois le PIB. Il est clair que dans cette perspective, seul un effort partagé équitablement entre nous tous est acceptable. La clé de voûte de notre système de pension par répartition c'est le nombre d'emplois par pensionné. Le seul moyen de stabiliser ce ratio face au vieillissement démographique est de prolonger l'activité professionnelle. Nous prônons un effort partagé entre actifs et pensionnés dans le financement des pensions. L'effort collectif n'implique pas de baisser les pensions ; mais si on veut maintenir les niveaux de pension existant, cela implique de travailler plus longtemps. Pour valoriser le travail, la fiscalité sur les pensions doit être alignée sur la fiscalité sur le travail.

Sortir de l'immobilisme sans alarmisme

Il y a un danger bien connu en matière de pension c'est l'immobilisme. Nos gouvernements successifs ont reporté la réforme des pensions au gouvernement suivant. Maintenant nous sommes dos au mur et il nous faut agir. Mais il y a aussi un danger opposé, c'est l'alarmisme selon lequel le système de pension légal est condamné à la faillite. Les discours alarmistes sur les pensions sont fréquents et la confiance se perd. On a récemment évalué le coût du vieillissement à plus de 304 milliards d'euros et certains ont annoncé l'épuisement des réserves du fonds du vieillissement pour 2018 conduisant certains médias, à conclure (à tort), qu' il n'y aura plus d'argent pour payer les pensions en 2018 . Ces estimations et ces propos alarmistes suscitent beaucoup de réactions dans l'opinion publique, et ce n'est pas notre propos d'en discuter la véracité tant les projections basées sur un horizon aussi lointain (un demi siècle) sont sujettes à beaucoup d'incertitudes et devraient nous obliger à plus d'humilité dans nos projections. Par contre ce qui est certain, c'est que ces discours font peur aux gens qui s'inquiètent de plus en plus de leurs pensions. La position d'Itinera est que, même si la situation est incontestablement alarmante en matière de pension, les discours alarmistes sont contre-productifs car ils peuvent susciter des comportements irrationnels chez les gens, sans pour autant déclencher les réformes nécessaires. En définitive, si on y réfléchit bien, le système de pension légale est un système qui nous lie tous. Selon le principe de répartition qui le gouverne, nous contribuons pour la pension de nos parents, et ce sont nos enfants qui contribueront à notre pension. Cette chaîne de solidarité entre générations ne peut être interrompue sans léser la génération à la pension, pour qui il est trop tard de constituer une épargne de remplacement. Interrompre cette chaîne de solidarité n'est aussi rien d'autre qu'un défaut de paiement pour cette génération de pensionnés qui se

verrait privée de sa pension légale. Cette pension légale fonctionne donc comme un héritage à l'envers, c'est une dette que les enfants ont à l'égard de leurs parents. Cette dette implicite a récemment été évaluée sur base des droits accumulés à ce jour par les actifs et des droits de pensions de retraite et de survie effectivement versés aux pensionnés d'aujourd'hui. Son montant est estimé en valeur actualisée à 180% du PIB¹. La projection de cette dette implicite sur base des prestations futures de pension nettes des cotisations futures est estimée à politique inchangée à un montant de 7 fois le PIB à l'horizon 2060². Il est clair que dans cette perspective l'avenir du système de pension nous concerne tous. Nous sommes tous embarqués dans le même bateau. Nous avons cotisé ou nous cotisons durant toute notre carrière dans la perspective de recevoir en échange une pension pendant nos vieux jours. Cette pension est "une promesse" en somme de l'état dont on est en droit de penser légitimement qu'elle sera tenue. Si l'opinion publique commençait à douter du paiement de cette promesse, ce sont les fondements de notre système de pension légale qui commenceraient à vaciller, entraînant dans son sillage l'ensemble de notre système de sécurité sociale.

Pension légale et pension complémentaire: les deux font la paire.

La pension complémentaire n'est pas une alternative à la pension légale, mais un complément à celle-ci. Il est possible que l'inquiétude actuelle sur la pension légale alimente chez les gens le désir de se constituer une épargne de précaution dans un système de pension complémentaire. Cela peut faire le bonheur des assurances complémentaires qui se présentent parfois comme une alternative à la pension légale. Mais c'est une erreur de penser que la faiblesse de la pension légale fait la force de la pension complémentaire. La raison est que les deux systèmes ne font qu'un pour déterminer ensemble la pension finale à laquelle nous avons droit. Les deux font la paire en quelques sortes. Si une "jambe" de notre système de pension est malade, l'autre "jambe" sera vite affaiblie à force de devoir marcher avec une béquille. La Pologne nous en donne une illustration concrète et récente. En effet face au problème de financement des pensions légales, la Pologne a décidé de nationaliser plus de la moitié des fonds de pensions privés. Et ce n'est pas un exemple isolé puisque le Portugal, l'Argentine, la Hongrie ont déjà pris des mesures semblables. Une seconde raison pour ne pas opposer pension légale et complémentaire est la bosse démographique. Nous avons aujourd'hui en Belgique plus de deux millions de personnes entre 50 et 65 ans (SPF Economie 01/01/2010). Cette génération du baby boom va partir à la retraite dans les deux prochaines décennies. Pour cette génération il est trop tard pour constituer une épargne complémentaire suffisante. En fait l'épargne n'est pas la panacée au baby boom, même si elle fait partie des mesures à promouvoir pour répondre au problème de la longévité. L'enjeu sera donc de trouver comment financer durablement les pensions de cette génération du baby boom.

1 X. Flawinne et al (2013), Social security, implicit debt and inequality, learning from the belgian experience, Flemsi discussion paper 27, nov 2013.

2 A. Decoster et al. (2013), Generational accounting in Belgium: fiscal sustainability at a glance, Empirica

De la même manière, on agite aussi souvent un discours alarmiste sur les fonds de pensions en pointant du doigt leur vulnérabilité face à la volatilité des marchés financiers. Certains n'hésitent pas parfois à exagérer les pertes effectivement subies par les fonds de pensions face à la crise. A écouter certains groupes les fonds de pensions sont presque tous au bord de la faillite. Il va sans dire qu'il convient de surveiller étroitement les fonds de pensions privés ou publics (y compris au niveau du secteur public local) qui organisent la pension complémentaire. Mais on peut aussi se demander à qui profite ce discours alarmiste sur la pension complémentaire parfois comparée à une pension « casino ». Aux protagonistes du système de pension légale ? Faux car à nouveau la pension légale a tout aussi besoin de la pension complémentaire que cette dernière n'a besoin de la première. Les deux systèmes sont indissociables.

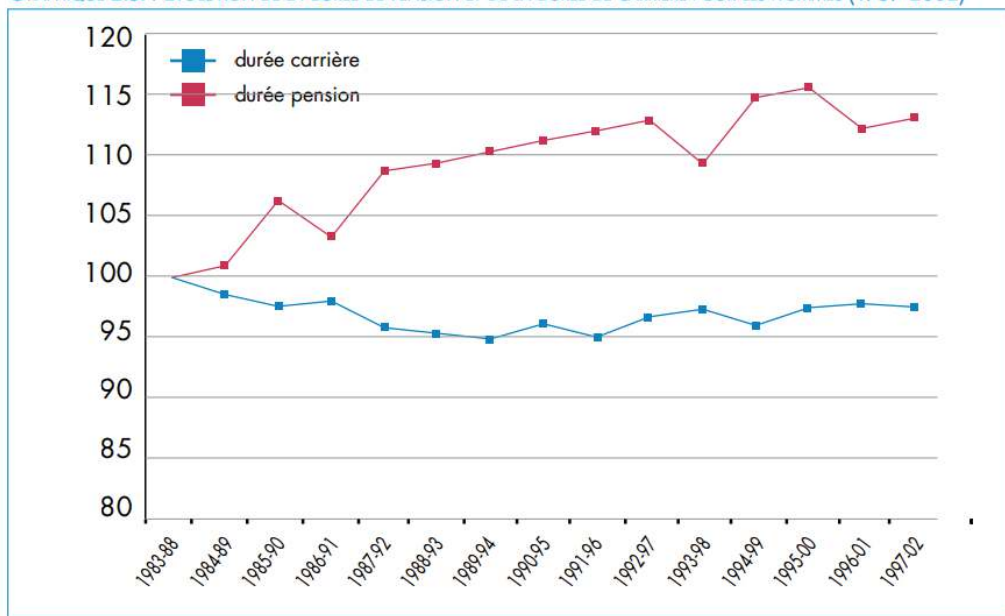
Après les discours alarmistes, l'heure est au pragmatisme et à l'action qui sont pour Itinera les formes les plus accomplies de l'optimisme. C'est dans cet esprit que cette note sur la réforme des pensions a été rédigée en remettant à plat quelques idées reçues sur base desquelles nos politiques passées se sont fourvoyées.

Les mythes sur le vieillissement

« Le vieillissement, c'est en partie un mythe ! » Cela peut sembler surprenant. Un mot d'explication par une métaphore très simple : « Si la journée faisait 30 heures plutôt que 24, vous n'iriez pas vous coucher à la même heure, si ? » En matière de carrière, c'est un peu la même chose : si l'espérance de vie augmente, cela veut dire que l'on vieillit moins vite. Il convient donc de faire la distinction entre l'âge "nominal", qui équivaut au nombre d'anniversaires fêtés (la distance déjà parcourue), et l'âge "réel", qui équivaut au nombre d'années qu'il nous reste à vivre (la distance qu'il nous reste à parcourir).³ Depuis 1970 l'espérance de vie s'est allongée de 10 ans, donc 65 ans en 1970 est comparable à 55 ans aujourd'hui en termes de temps qu'il nous reste à vivre. Nous sommes tous plus jeunes que nous le pensons : 65 ans = 55 ans. Nous devons donc en quelques sortes réajuster notre horloge biologique et notre relation au temps pour intégrer ce fait que nous vivons plus longtemps que nos parents et grands-parents. Le temps se dilate et il faut en tenir compte. Si on tenait compte de cet état de fait, le ratio jeune/vieux indexé sur la l'âge réel serait resté le même que dans les années '70. Bref c'est un peu comme si tout ce vieillissement était nominal plus que réel.

³ Voir Sanderson et Scherbov (2008), "Rethinking age and aging, Population Bulletin 64, n°4, Population Reference Bureau

GRAPHIQUE 2.3. : ÉVOLUTION DE LA DURÉE DE PENSION ET DE LA DURÉE DE CARRIÈRE POUR LES HOMMES (1989-2002)

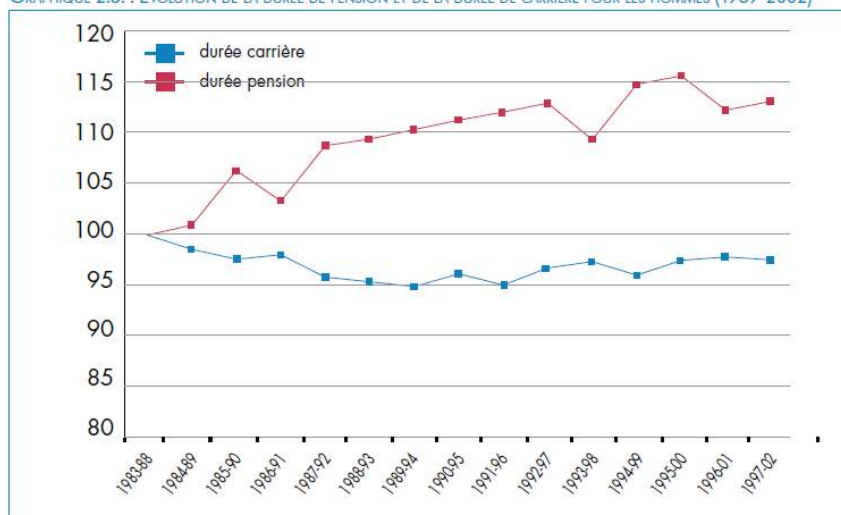


SOURCES: CALCULS PROPRES, DONNÉES DU SPF ECONOMIE ET OCDE, PROJECTIONS DU BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN.

D'autres croyances entretiennent malheureusement ce « mythe du vieillissement ». La première : s'il y a trop de seniors au travail, il n'y aura plus de place pour les jeunes. C'est faux ! L'emploi crée l'emploi par un cercle vertueux, tout comme l'inactivité crée l'inactivité par un cercle vicieux. Les pays scandinaves en sont la meilleure illustration : en Norvège par exemple, le taux d'occupation des 55-64 ans avoisine les 70 %, et celui des 15-25 ans, 65 %. Rien à voir avec la Belgique, où ces taux tombent respectivement à 30 % et 35 %...

Autre idée reçue : un monde où l'on doit toujours travailler plus ne peut pas être un monde plus prospère. Or, si l'on regarde les durées moyennes de carrière et de pension depuis les années 80, on se rend compte que la première a globalement diminué par l'allongement de la durée des études et le départ précoce à la pension, alors que la seconde n'a fait qu'augmenter par l'allongement de la durée de vie. Notre génération a donc utilisé la prospérité -entendez par là, le fait de vivre plus longtemps et le progrès technologique- pour consommer plus de loisirs et travailler moins. Une forme de cupidité en somme qui illustre notre ardent désir à consommer toujours plus en travaillant toujours moins.

GRAPHIQUE 2.3. : ÉVOLUTION DE LA DURÉE DE PENSION ET DE LA DURÉE DE CARRIÈRE POUR LES HOMMES (1989-2002)



SOURCES: CALCULS PROPRES, DONNÉES DU SPF ÉCONOMIE ET OCDE, PROJECTIONS DU BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN.

Enfin, ceux qui pensent que le vieillissement va mettre en péril la solidarité se trompent. Car en réalité, ce principe est déjà bafoué : La solidarité, c'est comme le cholestérol: Il y a la bonne et la mauvaise. Et si l'on regarde les valeurs de redistribution de plus près, on constate qu'à l'heure actuelle, les carrières longues (jusqu'à 65 ans) servent à financer les carrières courtes (jusqu'à 55 ans). Cela n'est pas ce que l'on peut appeler de la « bonne » solidarité ! Au contraire même, cette solidarité en faveur des carrières courtes pervertit tout le système.

Le taux de dépendance économique c'est la clé de vôûte

Notre système de financement des pensions légales est un système par répartition, dans lequel les actifs du moment paient les prestations de pension des retraités du moment. Notre système de pension légale est un système à « prestation définie » qui offre une pension proportionnelle au salaire de référence. Dans ce contexte d'un taux de remplacement fixe, les pensions reposent sur un équilibre entre l'évolution du nombre de pensionnés et l'évolution de l'emploi. A politique inchangée en matière d'emploi et d'âge de pension, le vieillissement démographique aura pour effet de gonfler les effectifs des pensionnés (par l'effet combiné du papy-boom et d'un allongement de la durée de vie individuelle) et de compresser le volume d'emploi (par l'effet du papy-boom et d'une relève insuffisante suite à la baisse du taux de fécondité). Cela se traduit par une hausse du taux de dépendance « économique » qui représente le nombre de pensionnés par travailleur. Dans le tableau ci-dessous, on calcule le taux de dépendance « économique » en appliquant les taux d'emploi actuels par catégorie d'âge sur l'évolution de la structure d'âge de la population entre 2010 et 2050. Le taux de dépendance économique (en bas du tableau) représente le rapport entre le nombre de pensionnés et assimilés (toutes les personnes âgées de 65

ans et plus et les personnes sans emploi âgées entre 60 et 64 ans) et le nombre de cotisants (personnes effectivement au travail). Comme l'indique le tableau 1, à politique inchangée, le taux de dépendance économique va passer de 54,1% en 2010 à 85,59% en 2050.

Tableau 2 : Evolution de l'emploi et des pensionnés à politique inchangée 2010-2050

Catégories d'âges	Tx emploi 2010	2010	2020	2030	2040	2050
15-19 ans	6,8%	44.226	43.092	47.039	46.443	45.149
20-24 ans	43,7%	288.566	293.057	306.673	309.363	305.572
25-54 ans	79,7%	3.583.040	3.593.623	3.518.234	3.532.823	3.550.035
55-59 ans	50,2%	346.705	400.400	370.621	364.563	375.583
60-64 ans	18,8%	118.985	137.467	140.192	129.563	134.389
60-64 ans sans emploi		514.253	594.129	605.908	559.968	580.824
Emploi total		4.381.523	4.467.638	4.382.760	4.382.755	4.410.727
Pensionnés et assimilés		2.370.512	2.814.295	3.320.337	3.613.977	3.774.984
Tx de dép économique		0,5410	0,6299	0,7576	0,8246	0,8559

Remarques : Sous la rubrique « pensionnés et assimilés », nous comptabilisons les personnes de 65 ans et plus et les personnes entre 60 et 64 ans sans emploi.

Source : SPF Economie, *Enquête sur les Forces de Travail (2009)* et BFP, *Perspectives de population 2007-2060*, et *Calculs propres*.

C'est une perspective inquiétante mais pas inévitable. En effet il est tout à fait possible de stabiliser le nombre de pensionnés par emploi en menant une politique jointe de l'emploi et de l'âge. Nous avons établis un scénario de référence d'évolution jointe de l'emploi et de l'âge qui stabiliserait le taux de dépendance économique, et assurerait donc l'équilibre du système de pension légale à moyen et long terme⁴. Ce scénario suppose une liaison de l'âge de la pension sur les gains de longévité, et un redressement progressif des taux d'emploi pour atteindre à long terme en 2050, un taux de 50% chez les jeunes entre 20 et 24 ans (contre 45% en 2010) et les seniors de 60 et plus (contre 20% en 2010). Le taux d'emploi

⁴ Voir J. Hindriks (2010), *Le papy boom a commencé, que fait on ?* Itinera décembre 2010.

des 55-59 ans augmente progressivement pour atteindre 75% (contre 50% en 2010) et le taux d'emploi des 25-54 ans augmente légèrement pour atteindre 83% (contre 80% en 2010). Ce qui est important de retenir de cette projection, c'est qu'une politique isolée de l'emploi ou de l'âge ne suffira pas. En outre, un alignement de l'âge effectif sur l'âge légal ne suffira pas non plus. C'est bien d'une politique jointe dont nous avons besoin pour stabiliser le ratio de dépendance économique et ainsi préserver l'équilibre de notre système de pension.⁵

Mais cela ne se fera pas tout seul. Il faut quelque part stimuler la création d'emplois, en envisageant entre autres, une fiscalité du travail moins pénalisante. A l'heure actuelle, avec une pression fiscale sur le travail qui est 25% supérieure à la moyenne européenne⁶, notre marché du travail reste encore trop peu propice à la création d'un nombre aussi important d'emplois nouveaux. Il faut par ailleurs tendre la main aux seniors actifs et leur permettre, ou bien de continuer à suivre des formations en fin de carrière, ou bien d'ajuster leur temps de travail. L'offre et la demande de travail doivent donc être soutenues et encouragées pour garantir l'enjeu d'un financement équilibré de notre système de pension par répartition. La Finlande représente par ailleurs une réelle source d'inspiration en la matière. A la fin des années 1990, elle a, en effet, su mettre en œuvre une série de mesures de soutien de l'offre et de la demande de travail, de manière à accroître l'emploi de ses seniors à un taux parmi les plus élevés d'Europe⁷. Un obstacle assez évident contre l'emploi des travailleurs âgés est qu'ils coûtent plus chers que des jeunes travailleurs⁸. Les pays (Suède ou Finlande) avec une faible progressivité des salaires selon l'âge ont un taux d'emploi des seniors plus élevé. A l'inverse, les pays (comme la Belgique ou la France) avec un taux de salaire fortement progressif avec l'âge ont un taux d'emploi des seniors beaucoup plus faible. Ce constat suggère qu'une politique de maintien des seniors sur le marché du travail doit anticiper que les entreprises répondent aux prix relatifs du travail, et à productivité comparable préfèrent donc remplacer un travailleur âgé par un jeune travailleur.

L'élargissement de la base de financement par un redressement de l'emploi et un allongement de la durée de carrière, n'exclut en rien le recours à des financements alternatifs des pensions basés sur d'autres revenus qui échappent pour l'instant encore à la solidarité de la protection sociale. En fait une politique d'expansion de l'emploi ne

5 Voir J. Hindriks et I. Van de Cloot (2011), Notre pension en héritage, Comment affronter le défi du vieillissement, Roularta, 2011. Voir aussi J. Hindriks (2012), Gestion publique: théorie et pratique, chapitre 10 la gestion des pensions, de boeck.

6 EC Taxation papers, "Tax policy after the crisis", 2010, DG Taxation and Customs. Voir aussi note élection sur la fiscalité de IVDC.

7 J. Hindriks et N. Cordemans (2008), S'inspirer de la Finlande pour accroître le taux d'emploi des seniors, Itinera nota 2008/62. Voir aussi M. De Vos en J. Konings, Van baan zekerheid naar werk zekerheid op de Belgische arbeidsmarkt, Antwerp, Intersentia, 2007. M. De Vos, Welke prioriteiten voor arbeidsmarktbeleid?, Itinera Institute Analyse, 2013/18.

8 Voir Van Vuuren, D. and P. de Hek (2009) Firms, workers, and life-cycle wage profiles, in Euwals, R., R. de Mooij and D. van Vuuren (2009) Rethinking Retirement, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.

peut se concrétiser que par un glissement de la fiscalité des revenus du travail vers d'autres revenus. Les recettes de la TVA contribuent déjà au financement alternatif, mais une participation accrue des revenus du capital (dont les modalités sont encore à préciser) semble souhaitable⁹. Une fiscalisation des plus grosses pensions n'est pas non plus à exclure. En fait pour faire cohérence avec la pratique en cours d'autoriser le cumul entre activité et pension (voir plus loin notre proposition sur la pension à mi-temps), mais aussi pour encourager les gens à travailler plus longtemps, il conviendrait d'instaurer une neutralité fiscale entre prestation de pension et revenus du travail. Nous avons estimé le gain fiscal d'un alignement de la fiscalité des pensions sur celle des revenus du travail sur base de la distribution actuelle des pensions et de l'écart de taxation entre revenu du travail et revenu de pension. Selon que l'on utilise le barème fiscal pour cohabitant ou isolé, on obtient un gain fiscal total pour l'ensemble des régimes de pension entre 1,3 et 1,9 milliards d'euros par an, sans affecter les petites pensions qui continuent à bénéficier du crédit d'impôt¹⁰. Une cotisation sociale généralisée à l'ensemble des actifs et des pensionnés, basée sur les revenus et le patrimoine net, est probablement une piste envisageable mais qui exige un cadastre préalable des patrimoines nets. Les Pays-Bas offrent une illustration concrète en la matière. Pour être clair, Itinera prône un effort partagé entre salariés, rentiers et pensionnés, dans le financement des pensions¹¹.

Nous allons maintenant mettre en exergue cinq idées forces pour réformer nos pensions avec une attention particulière au problème du financement.

9 Selon la loi de Harrod-Domar, le ratio capital/revenu de long terme dépend du taux d'épargne (nette), et du taux de croissance. Si un pays épargne de façon prolongée une proportion fixe de son revenu national, et si le taux de croissance de son revenu national est fixe, alors son ratio capital/revenu tend à se rapprocher de son ratio taux d'épargne/taux de croissance. Par conséquent, pour un taux d'épargne donné, si le taux de croissance baisse de moitié, le ratio capital/revenu double. La part du capital dans le revenu est donc plus forte dans une économie à faible croissance, ce qui pourrait motiver une fiscalité accrue sur le capital, comme le suggère Thoma Piketty dans son livre *Le Capital au XXIème siècle*. Mais prudence, car la causalité ne va pas de la croissance au rapport capital/revenu, mais dans le sens inverse: si la croissance baisse c'est parce que le capital en suraccumulation a perdu de son efficacité productive. (Voir M. Husson, *Le capital au XXIème siècle*, Richesse des données, pauvreté de la théorie, Février 2014, sur hussonet.free.fr)

10 Voir Hindriks et Van de Cloot, 2011, *Notre pension en héritage*, Roularta, p 154

11 Pour plus de détails, voir la note Itinera Election 2014-2018 sur la fiscalité

Proposition 1: Une pension plus solidaire

Une solidarité sans financement est une promesse en l'air. Il est important de distinguer plus clairement dans notre système de pension la part contributive avec financement sur salaires, et la part non contributive avec financement alternatif. Les personnes de plus de 50 ans détiennent un patrimoine net deux fois et demi supérieur à celui de la majorité des belges, il convient donc de solliciter leur participation à l'effort collectif. Il convient aussi d'introduire un bouclier « fiscal » qui protège les actifs contre une détérioration progressive de leur pouvoir d'achat relatif liée au papy boom. Un alignement progressif du régime des pensions des fonctionnaires sur celui des salariés avec en échange une ouverture des droits à la pension complémentaire pour les fonctionnaires.

Il n'y a pas de solidarité possible sans financement préalable

La forme la plus élémentaire de générosité envers nos pensionnés présents et à venir, est bien d'assurer de façon crédible le financement des pensions légale. Pour rappel, la Belgique affiche en 2011 une part des dépenses sociales dans le PIB de 30,4% et une dépense sociale par habitant 21% supérieure à la moyenne de l'UE-28 ce qui la place dans le peloton de tête avec le Danemark, la France et les Pays-Bas (source Eurostat). Les dépenses liées au vieillissement (pension et santé) représentent ensemble plus de 75% des dépenses sociales (contre 5% pour l'exclusion sociale, 8% pour la famille et l'enfance et 13% pour le chômage). En outre, les estimations du coût du vieillissement pour les pensions y sont largement supérieures à la moyenne EU-27 (5,1 points de PIB contre une moyenne de 1,4 points de PIB dans EU-27)¹². Ce n'est, selon Itinera, qu'une fois la question du financement résolue, que nous pouvons discuter effectivement de la générosité que notre système de pension peut raisonnablement proposer. Cette générosité concerne l'organisation concrète des minima pension et de la part de solidarité interpersonnelle dans le système (sachant que la solidarité intergénérationnelle est automatique dans notre système par répartition).

¹² Voir European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (Ageing Working Group), 2011, "The 2012 Ageing Report: Underlying assumptions and projection methodologies", European Economy, No. 4/2011. European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (Ageing Working Group), 2012, 'The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)', European Economy, No. 2/2012. Voir aussi, le rapport annuel du Comité d'Etude sur le Vieillissement (11/07/2013).

Si l'on se réfère aux projections du Bureau fédéral du Plan, les projections démographiques impliquent une augmentation de plus de deux tiers du taux de dépendance démographique (rapport entre la population de plus de 65 ans et la population de 15 à 64 ans) qui va passer de 26% en 2010 à 44% en 2060. Sur cette base si l'on devait maintenir les pensions moyennes constantes, les taux de cotisation devraient augmenter de deux tiers pour assurer l'équilibre des régimes de pension. En outre l'urgence du financement se trouve clairement dans le régime des fonctionnaires. Selon un rapport de la Cour des Comptes, entre 2008 et 2012 les dépenses de pension des fonctionnaires ont augmenté de 25% (+2,2 milliards d'euros) ce qui représente un taux de croissance annuel de 5% dont 3/5 est attribuable à l'augmentation du nombre de fonctionnaires à la pension¹³.

Pour Itinera, il est important de distinguer plus clairement dans notre système de pension la part contributive avec financement sur salaires, et la part non contributive avec financement alternatif.

La raison pour laquelle Itinera sollicite la clarté sur la part contributive et la part non contributive de notre système de pension est triple :

Cette projection est basée sur une augmentation de plus de 66% du taux de dépendance démographique (rapport entre la population de plus de 65 ans et la population de 15 à 64 ans) qui va passer de 26% en 2010 à 44% en 2060. Les revenus du travail augmentent en moyenne de 1,5% par an, et le taux d'emploi passe de 65% à 68% entre 2010 et 2060. La projection intègre l'ensemble des mesures de liaison au bien-être décidées dans le pacte de solidarité entre générations. Entre 2011 et 2060, les taux de cotisation d'équilibre implicites augmentent de plus de moitié dans chaque régime. Dans le régime salarié, ils passent de 20,4% en 2011 à 31,9% en 2060, de 18,2% à 27,6% dans le régime indépendant et de 56% à 91,4% dans le secteur public. Les taux implicites plus élevés dans le secteur public reflètent les niveaux relativement plus élevés des pensions dans ce secteur. La forte augmentation du taux implicite d'équilibre dans le secteur public entre 2010-2020 reflète le départ massif à la pension de la génération du papy-boom chez les fonctionnaires, et un niveau de l'emploi public qui reste constant sur la période. L'urgence du financement est donc clairement dans le régime des fonctionnaires. Selon un rapport de la Cour des Comptes, entre 2008 et 2012 les dépenses de pension des fonctionnaires ont augmenté de 25% (+2,2 milliards d'euros) ce qui représente un taux de croissance annuel de 5% dont 3/5 est attribuable à l'augmentation du nombre de fonctionnaires à la pension.¹⁴

Pour Itinera, il est important de distinguer plus clairement dans notre système de pension la part contributive avec financement sur salaires, et la part non contributive avec financement alternatif. La raison pour laquelle Itinera sollicite la clarté sur la part contributive et la part non contributive de notre système de pension est triple :

¹³ Voir 'Hoofdstuk 7 Overheidspensioenen 2008-2012' in 170e boek van het Rekenhof –oktober 2013, 200

¹⁴ Voir 'Hoofdstuk 7 Overheidspensioenen 2008-2012' in 170e boek van het Rekenhof –oktober 2013, 200.

1. Le système actuel avec la gestion globale organise la redistribution principalement à charge des actifs, ce qui est équivalent à faire payer par la solidarité intergénérationnelle une solidarité qui en définitive est interpersonnelle. Itinera ne comprend pas pourquoi ce sont les actifs qui doivent supporter toute la solidarité interpersonnelle (une réduction des inégalités de pensions peut aussi bien se faire ex post par une redistribution entre pensionnés). Cette remarque est d'autant plus pertinente que si l'on applique une règle qui "accroche" le pouvoir d'achat des pensionnés sur l'évolution du pouvoir d'achat des actifs, alors les actifs et les pensionnés ont des revenus comparables (à un facteur multiplicatif qui correspond au taux de remplacement net moyen). Mais si l'on va plus loin dans le raisonnement, les pensionnés ont accumulé de fait un patrimoine dont la valeur a fortement augmenté sur les dernières décennies. C'est en tous les cas ce que l'on constate si l'on se réfère aux travaux récents de Piketty et Zucman (2013), et sur les rapports récents de la BNB sur la patrimoine net des belges. A cet égard, une enquête européenne (le HFCS survey) dont quelques résultats figurent dans le tableau ci-dessous, apporte un éclairage nouveau sur le patrimoine des belges pour lequel il est souvent difficile d'obtenir des informations fiables. Sur base de cette enquête, on constate qu'en Belgique la population de plus de 55 ans détient 58% du patrimoine net total. La valeur médiane du patrimoine net pour l'ensemble des ménages belges est de 200.000 euros. Cette valeur double au delà de 55 ans pour atteindre un maximum entre 65 et 75 ans de 500.000 euros (contre une valeur moyenne de 248.000€ en Allemagne). On constate aussi que les 20% des ménages les plus nantis disposent de 61% du patrimoine net total en Belgique.

Beaucoup de nos pensionnés sont bien plus riches que nos actifs, ce qui n'est pas surprenant compte tenu de la dynamique d'accumulation des patrimoines sur le cycle de vie. Mais ce qui l'est plus c'est que cet écart se creuse fortement. On estime par exemple en France que l'écart de patrimoine entre les plus de 60 ans et les moins de 50 ans a été multiplié par dix depuis vingt ans pour passer de 5% à 50%. (voir Hakim el Karoui, 2013)¹⁵. Il est vraisemblable qu'on doit trouver des évolutions comparables en Belgique. Dans ce contexte, Itinera est favorable à une règle de type Musgrave qui lie le pouvoir d'achat des pensionnés à celui des actifs, mais dans l'optique d'un bouclier « fiscal » qui protège les actifs contre une détérioration progressive de leur pouvoir d'achat relatif. Pour rappel, sur base des simulations indiquées précédemment sur les taux de cotisation implicites d'équilibre à l'horizon 2060, il est possible de calculer qu'un financement du vieillissement démographique exclusivement par un ajustement des cotisations implique une hausse de 10 à 17 points du pouvoir d'achat relatif des pensionnés (ratio de pension moyenne nette sur salaire moyen net) respectivement dans le régime des salariés et des indépendants. Plus précisément, entre 2007 et 2060, le taux de remplacement net passe de 48% à 58% pour les salariés et de 47% à 65% pour les indépendants.

¹⁵ Hakim el Karoui (2013), La lutte des classes âges: comment les retraités ont pris le pouvoir, Flammarion.

2. Plus fondamentalement, Itinera pense que pour la partie non contributive, les règles sont moins mécaniques que pour un système à point pure (ou en compte notionnel) sur lequel nous reviendrons plus loin. Ces règles doivent résulter d'un débat entre partenaires sociaux ou politiques plus large afin de déterminer les inégalités entre pensionnés que l'on souhaite effectivement compenser, et à quelle hauteur cette compensation doit se faire. Itinera propose donc de «soumettre au débat social» les formes de solidarités interpersonnelles que l'on souhaite organiser et la manière que l'on envisage de financer la partie non contributive de notre système de pension. Une composante importante de la partie non contributive en Belgique sont les droits dérivés qui consistent à octroyer des pensions sur base des revenus des conjoint à des personnes survivantes et/ou divorcées même si ces personnes n'ont pas cotisé (comme dans le cas d'un couple où un seul conjoint a été actif, par exemple). Dans ce domaine la Belgique est championne avec un coût total des droits dérivés estimé à 27% du total des dépenses de pension¹⁶. Pour aider les femmes veuves, plutôt que de considérer la suppression de la pension de survie du jour au lendemain, il faudrait envisager une extinction progressive de cette pension et prévoir comme le fait déjà la Suède, une mesure d'accompagnement attribuable au conjoint survivant pendant une période limitée lui permettant de s'adapter financièrement à la nouvelle situation. Les périodes assimilées sont une autre composante importante de la partie non contributive des pensions. Dans le régime des salariés, la proportion de jours assimilés par rapport à l'ensemble de la carrière est de 25% pour les hommes et de 29% pour les femmes en 2008. Pour les enseignants, les périodes assimilées représentent 15% de la carrière (avec faible écart entre hommes et femmes). Pour les fonctionnaires, le pourcentage varie entre 7 et 8% pour les hommes et les femmes. Pour les indépendants, l'assimilation représente 4% de la carrière (principalement pour maladie invalidité¹⁷).
3. Les régimes de pension sont complexes mais ils affichent aussi des différences dont on peut questionner la légitimité. On constate par exemple que le coût des dépenses de pension dans le régime du secteur public est le plus élevé relativement à la masse salariale, et que c'est dans ce régime que le coût est amené à augmenter le plus rapidement dans les prochaines décennies. Cela reflète le départ massif des fonctionnaires à la pension dans les prochaines décennies (près de la moitié des fonctionnaires seront partis à la pension dans les 20 prochaines années). Mais cela reflète aussi un traitement relativement plus avantageux des fonctionnaires dans notre régime de pension légale. La pension légale brute d'un fonctionnaire est en moyenne deux fois plus élevée que celle d'un salarié ou d'un indépendant¹⁸. Si l'on se concentre sur les nouveaux pensionnés, l'écart se creuse encore puisqu'il varie du simple au triple. L'écart entre pensions nettes est réduit du fait de la taxation progressive mais il reste important comme indiqué dans le tableau ci-dessous. La pension du fonctionnaire

16 Voir P. Pestieau (2010), Note on reforming Belgian pension, Itinera memo

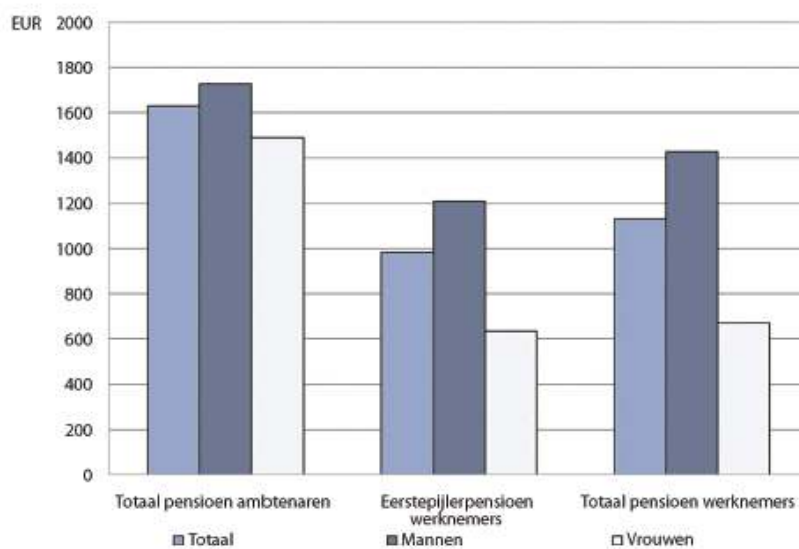
17 Livre Vert des Pensions (Section F, Chap 1), Février 2010

18 Voir J Berghmans (2010), Atlas des pensions, KUL

se calcule en multipliant le salaire de référence de fin de carrière par le nombre d'années admissibles et le tantième (normalement 1/60ème). A l'inverse la pension du salarié se calcule en additionnant pour chaque année civile d'activité 1/45ème du salaire non-réévalué et en multipliant cette somme par un taux de remplacement de 60% (isolé) ou 75% (ménage). Parmi les principaux avantages dont bénéficient les fonctionnaires, on relève, les bonifications pour diplômes qui permettent d'assimiler les années d'études aux années de services admissibles, des durées de carrières requises réduites en fonction des grades (les tantièmes préférentiels), le calcul du salaire de référence sur les 5 ou 10 dernières années (et non sur l'ensemble de la carrière), un taux de remplacement implicite de 75% quelque soit la situation familiale, un plafond de pension trois fois supérieur à celui des salariés, et un bonus pension de 2% par an pour activité après 60 ans¹⁹. Les fonctionnaires bénéficient aussi d'un régime très favorable de pension maladie qui autorise par exemple le personnel enseignants, de la police ou de l'armée ou de l'administration de partir définitivement à la pension bien avant l'âge de 50 ans avec un montant de pension parfois supérieur à 1500 euros par mois. Les fonctionnaires statutaires ne bénéficient en revanche pas de la pension complémentaire. Selon Assuralia (2013), cette pension complémentaire offre en moyenne une augmentation du taux de remplacement brut de 10 points pour les salaires entre 30.000 et 60.000 euros par an. Il est donc peu probable que cette assurance complémentaire chez les salariés comble l'écart de pension légale observé en moyenne dans les deux régimes. Comme l'indique le tableau ci-dessous la pension moyenne nette est de 1100 euros chez un salarié avec pension complémentaire contre une pension moyenne nette de 1600 euro chez un fonctionnaire. Compte tenu de cette comparaison, on peut légitimement se poser la question de l'opportunité d'un alignement progressif du calcul de la pension des fonctionnaires sur celles des salariés avec en échange une ouverture des droits à la pension complémentaire pour les fonctionnaires (comme c'est en fait déjà le cas pour les fonctionnaires contractuels).

¹⁹ Sur base du régime des salariés et indépendants avec l'unicité de carrière en 1/45. Un système comparable de tantième chez les fonctionnaires devrait correspondre au taux de remplacement (75%) X 1/45, soit l'unicité de carrière avec un tantième de 1/60. Les tantièmes préférentiels sont 1/30 ou 1/35 pour les magistrats, 1/30 dans l'enseignement universitaire, 1/50 cadres opérationnels de la police, 1/50 pour les services actifs, 1/55 dans l'enseignement non universitaire

GRAFIEK 16: GEMIDDELD MAANDELIJKS NETTOPENSIOENBEDRAG BIJ AMBTENAREN EN WERKNEMERS, AL NAARGELANG VAN HET MEE IN REKENING BRENGEN VAN DE TWEEDE PIJLER EN GESLACHT, 2008



Bron: Pensioenkadaster.

Proposition 2: Un financement par la croissance

Nous proposons une revalorisation plus flexible des pensions qui dépende des bonnes performances de l'économie. La solution du financement d'une partie du coût du vieillissement par la croissance, consiste simplement à ne pas indexer les prestations complètement sur les salaires, mais seulement sur les salaires moins un facteur de « modération » afin de compenser par la croissance une augmentation du ratio de dépendance. Le lien plus élastique entre pensions et salaires permet de limiter la variabilité des pensions, et donc de les protéger à la baisse en cas de faible conjoncture, mais aussi inversement, de financer le vieillissement en cas de bonne conjoncture économique. On peut évidemment mettre un seuil minimum pour éviter une baisse de pouvoir d'achat des petites pensions.

Le rythme de revalorisation des pensions liquidées doit être conditionné aux performances de l'économie dans son ensemble

Un point délicat sur le financement des pensions concerne la liaison des pensions à la croissance économique: selon le système d'adaptation (automatique pour les fonctionnaires ou négociée pour les salariés) des pensions au bien-être, quelle que soit la croissance économique, l'équation comptable des pensions est à peu près la même : le taux de cotisation requis pour financer un taux de remplacement fixe pension/salaire avec un âge de la pension donné évolue à peu près de la même manière, que la croissance soit faible ou forte. Ce taux de cotisation est donc mécaniquement tiré vers le haut par l'évolution démographique telle que l'allongement de la durée de vie et l'arrivée à la pension des cohortes nombreuses de la génération du baby-boom.

Cette règle de liaison des pensions au bien-être n'est pas aussi stricte dans tous les pays. Par exemple, en Suède, les pensions bénéficient de gains de pouvoir d'achat (au dessus de l'inflation) à condition que le taux de croissance réelle du revenu par tête soit supérieur à la norme de 1,6 %. La revalorisation des pensions est donc flexible et dépend des bonnes performances de l'économie via les gains de pouvoir d'achat du revenu par tête. Force est de reconnaître que jusqu'ici, travailleurs suédois ont plutôt bénéficié de ce nouveau système, par rapport à l'indexation sur les prix précédemment en vigueur.

En Belgique la tendance est de plus en plus d'aller vers une liaison de façon assez stricte des pensions à l'évolution de l'économie et des salaires au travers du mécanisme de liaison au bien-être. Pour l'instant cette liaison n'est effective que dans le régime des fonctionnaires. Pour les autres régimes elle se fait partiellement depuis le pacte pour les générations de

2005 par la concertation entre interlocuteurs sociaux sur base d'une enveloppe fixée. Ce principe de l'ancrage des pensions aux salaires présente un avantage incontestable en termes de garantie du pouvoir d'achat relatif des pensionnés. Il organise une indexation automatique des niveaux de pensions sur l'évolution des salaires moyens. Dans les faits cette indexation est asymétrique au sens où les hausses de salaires sont répercutées sur les pensions du moment, mais pas les baisses de salaires, comme ce fut le cas avec la crise de 2008. Un véritable système de péréquation automatique impliquerait une baisse des pensions en cas de baisse des salaires, et une hausse des pensions en cas de hausse des salaires. Itinera n'est pas favorable à un couplage rigide de la croissance des pensions sur la croissance des salaires, et cela pour deux bonnes raisons:

1. Il semble absurde de vouloir imposer un niveau de pouvoir d'achat relatif des pensionnés fixe indépendamment de la conjoncture et du taux de dépendance économique. Si le nombre relatif de pensionnés double à situation économique inchangée, il faudra doubler les moyens disponibles pour maintenir leur pouvoir d'achat relatif constant. Itinera pense que les pensionnés doivent aussi contribuer à la mesure de leurs moyens à l'effort de financement du vieillissement. C'est d'autant plus vrai qu'ils seront relativement de plus en plus nombreux; Répartir l'effort du financement sur le plus grand nombre nous semble légitime et nécessaire ("Veel handen maken het licht werk"). C'est vrai que c'est politiquement difficile, mais un effort plus largement partagé est aussi plus facilement accepté. Itinera souhaite une justice horizontale avec un traitement égal des personnes en situations comparables. Pour itinera il n'est donc pas envisageable de tout faire supporter par les actifs (y compris en prolongeant la durée de cotisation).
2. Si on analyse la réforme Allemande de 2001 (avec décrochage partielle des pensions sur les salaires) et celle en France de 1993 (avec indexation des pensions sur les prix et non plus sur les salaires) et les perspectives d'évolution des dépenses de pensions relativement au PIB, on constate clairement que la croissance peut jouer un rôle important dans le financement des pensions. Un retour progressif à l'équilibre des pensions est possible avec une croissance suffisante grâce à un décrochage progressif du pouvoir d'achat relatif des pensionnés. Si l'on se réfère aux simulations en France du Comité d'Orientation des Retraites (voir le rapport du COR de 2012), on observe un décrochage de 30% à l'horizon 2060 du ratio pension moyenne nette/salaire moyen net sur base d'une croissance de 2%. Plus étonnant, c'est que pour ce même scénario de croissance de 2%, on observe une amélioration de 5% à court terme (horizon 2020) du ratio pension moyenne nette/salaire moyen net. La raison est simple: les pensions continuent à suivre leur trajectoire d'avant crise 2008 tandis que les actifs subissent la stagnation des salaires d'après crise. En revanche si la croissance est faible à 1%, on a un ratio constant dans le temps.

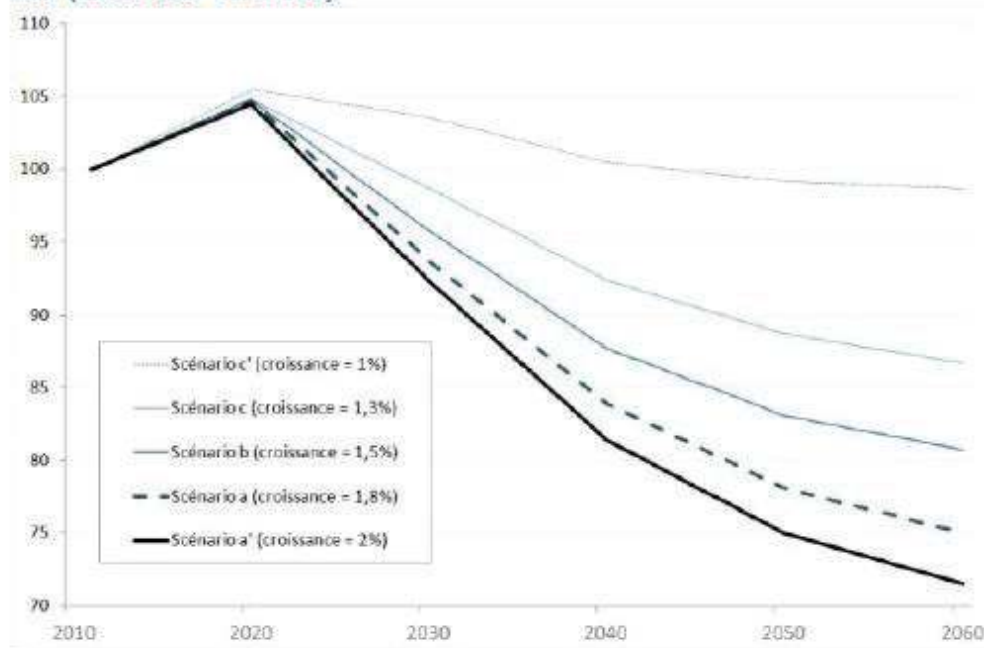
Il est intéressant de constater qu'un lien plus flexible entre pensions et salaires permet de

limiter la variabilité des pensions, et donc de les protéger à la baisse en cas de faible conjoncture, mais aussi inversement, de financer le vieillissement en cas de bonne conjoncture. En effet, les résultats des projections du COR en France en 2012 révèlent une grande sensibilité de la part des pensions dans le PIB selon les hypothèses de croissance. Avec une croissance de 1% la part des pensions dans le PIB est de 15,8% à l'horizon 2060 contre un ratio de 12,4% pour une croissance de 2%. Cela signifie qu'un point de croissance supplémentaire permet, ceteris paribus, une baisse de 3,4 points du ratio des pensions dans le PIB. Pour rappel, en Belgique, le coût du vieillissement en matière de pension représente 5 points de PIB.

Le principe de décrochage relatif en cas de forte croissance est discutable et sera inévitablement contesté, mais il a le mérite de donner des résultats clairs en termes de financement des pensions. Les pensions restent bien ancrées sur l'évolution des salaires, mais cet ancrage est plus élastique avec un lien qui se distend en période de croissance forte, et se retend en période de croissance faible. C'est donc une variable d'ajustement très efficace dans le financement de notre système de pension.

La question qui se pose à notre prochain gouvernement est de savoir jusqu'où ne pas aller trop loin dans ce décrochage du pouvoir d'achat relatif des pensionnés en cas d'une forte croissance, étant donné qu'à l'inverse, une faible croissance a pour effet d'augmenter le pouvoir d'achat relatif des pensionnés. Au lieu d'avoir un pouvoir d'achat relatif des pensionnés qui fluctue sensiblement avec la croissance (et de manière contra cyclique) n'est-il pas préférable d'imposer une norme de fluctuation à l'intérieur d'un couloir avec un minimum et un maximum. Cela est applicable pour un système à point, comme pour un système en comptes notionnels, avec accumulation des droits sur le compte individuel enregistrés en euros ou en points, et revalorisation des points ou de ces euros au rythme de l'évolution des salaires. Dans le système à point comme en Allemagne (réforme 2001) ou en France (réforme 2013), ou celui des comptes notionnels comme en Suède (depuis la réforme de 1998), la solution du financement d'une partie du coût du vieillissement par la croissance, consiste simplement à ne pas indexer les prestations complètement sur les salaires, mais seulement sur les salaires moins un facteur de « modération » afin de compenser par la croissance une augmentation du ratio de dépendance économique. On peut aussi instaurer un seul minimum absolu (et non pas relatif) pour éviter une baisse de pouvoir d'achat des petites pensions en cas de récession économique.

Figure 3 : perspectives du ratio pension moyenne nette/salaire moyen net (base 100 en 2011)



Sources : Conseil d'orientation des retraites 2012

Proposition 3: Pour une pension plus lisible et prévisible

Le système de pension légale belge est devenu un empilement très complexe de règles héritées du passé, dont l'efficacité et l'équité sont parfois difficiles à juger. Tout cela est très complexe et manque de lisibilité (pour ne pas dire prévisibilité) dans les droits de pension attendus. Il y a aussi par l'interaction de tous les mécanismes de solidarité un manque de lisibilité des retours sur effort contributif. C'est pour cela qu'une réforme systémique est nécessaire. Cette réforme peut utilement s'inspirer des systèmes à point ou des systèmes en comptes notionnels. Dans ce nouveau régime, les gestionnaires publics tiennent d'abord compte du niveau des recettes attendues pour fixer celui des prestations, en se réservant le droit d'ajuster les pensions et les contributions en fonction de l'état des finances.

En théorie, le système de pension légale belge (régimes salariés, indépendants ou fonctionnaires) est un système par répartition, à prestations définies, fondé essentiellement sur la base du salaire moyen de référence des meilleures années de la carrière et d'une durée de carrière minimum pour percevoir le taux plein.

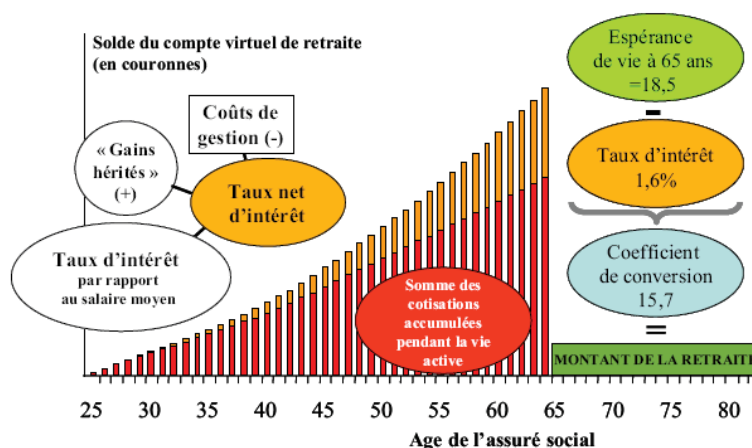
En pratique, le système de pension légale actuelle est devenu un empilement très complexe de règles héritées du passé, dont l'efficacité et l'équité sont parfois difficiles à juger. Dans la pratique, le salaire de référence qui sert à calculer les droits aux prestations de pension est, soit un salaire réel, soit un salaire fictif, soit un salaire forfaitaire. Le salaire réel est lui, soit plafonné, soit relevé à un niveau minimum. La durée de carrière détermine à la fois l'accès à la pension mais aussi le niveau des prestations. Elle est basée sur une activité professionnelle réelle contributive ou non contributive, assimilée ou forfaitaire. Une durée minimum de carrière est requise pour ouvrir les droits de pension. Le taux de pension qui lie la pension aux salaires dépend de la situation professionnelle et familiale. Ce taux de pension varie entre 60%, 62,5% et 75%. Des revalorisations et indexation spécifiques et sélectives sont appliquées. Des corrections sont ensuite appliquées pour cumul. Des décotes ou surcotes sont appliquées en fonction de la durée de carrière, et de l'âge effectif de prise de pension. En cas de pension jugée trop faible, une pension minimum garantie, sans test sur les ressources mais avec condition de carrière minimum, est éventuellement octroyée, sinon c'est la garantie de revenus aux personnes âgées qui s'applique avec test sur les ressources (Grapa). Les conditions d'accès à la pension combinent des conditions d'âge et de durée de carrière variables. Tout cela est très complexe et manque de lisibilité (pour ne pas dire prévisibilité) dans les droits de pension attendus. Il y a aussi par l'interaction de tous les mécanismes de solidarité un manque de lisibilité des retours sur effort contributif. C'est pour cela qu'une réforme systémique est nécessaire. C'est pour cela qu'une remise à plat est nécessaire. On peut pour cela utilement s'inspirer des systèmes à point ou des systèmes en comptes notionnels.

Dans ces systèmes, chaque assuré social dispose d'un compte personnel appelé « compte notionnel » ou « compte à point » dans lequel sont créditées chaque année ses cotisations de retraite et celles de son employeur. Une partie non contributive de solidarité peut être intégrée dans le compte individuel via des contributions « fictives » sous forme de droits minimum. De façon comparable, des périodes assimilées peuvent être octroyées en valorisant sur le compte individuel une contribution « gratuite ». Cette solidarité peut être financée à chaque période en ne valorisant que partiellement dans les comptes individuels des contributions supérieures à un plafond, ainsi que par un financement alternatif. Cette forme de solidarité est très lisible et permet une évaluation précise annuelle de ces transferts de solidarité. Ce capital, exprimé en euros ou en points, accumulé tout au long de la vie active est revalorisé selon un taux qui suit l'évolution de la masse des contributions (soit l'évolution combinée de l'emploi et des salaires).

Concrètement, en Suède, chaque année, le capital notionnel est augmenté d'un index représentatif de la progression du salaire annuel moyen (la moyenne des trois dernières années du taux de croissance du revenu du travail réel moyen auquel on ajoute le taux d'inflation des douze derniers mois). Mais cette valeur peut être corrigée à la baisse, en fonction du taux de rendement implicite assurant l'équilibre financier du régime, lorsque le mécanisme automatique d'équilibre entre en application. En outre la revalorisation ne s'opère qu'au dessus d'un seuil minimal de croissance annuelle hors inflation fixé à 1,6%. A cette indexation s'ajoutent les « gains hérités », c'est-à-dire les prestations de pension non liquidées par des personnes décédées avant la prise de pension. Ces droits non liquidés sont disponibles pour être partagés entre tous les assurés sociaux survivants.

Le capital est ensuite converti à l'âge de la pension en une annuité. Celle-ci dépend en particulier de l'âge de départ à la retraite et de l'espérance de vie à cet âge. Ce qui signifie que les mécanismes de bonus et malus sont automatiquement intégrés dans la formule. Travailler plus longtemps est doublement récompensé par un accroissement du capital individuel et par un coefficient de conversion de ce capital en rente plus élevée.

Illustration du nouveau mode de calcul de la retraite d'un assuré social suédois



La Suède et l'Allemagne sont ainsi passées (respectivement en 1998 et 2001) d'un mécanisme à prestations définies, à un régime à contributions semi définies fondé sur l'effort contributif des assurés sociaux. Il s'agit d'un changement majeur. En effet, dans le cadre de l'ancien système, le niveau des pensions était en quelque sorte convenu à l'avance (comme c'est le cas en Belgique), et la caisse des pensions devait faire face à ses engagements, indépendamment des contingences susceptibles d'affecter ses ressources (contraction de l'emploi, baisse des salaires, allongement durée de vie, augmentation du nombre de pensionnés). Dans ces conditions, le taux de cotisation servait de variable naturelle d'ajustement lorsque les rentrées ne suffisaient plus pour couvrir le montant des pensions à verser. A l'inverse, dans le nouveau régime à contributions semi définies, les gestionnaires publics tiennent d'abord compte du niveau des recettes attendues pour fixer celui des prestations, en se réservant le droit d'ajuster les pensions en fonction de l'état des finances.

Ce point est important car il concerne **l'effort collectif**: que l'on adopte un système de comptes notionnels ou un système à point, cela ne va en rien permettre d'obtenir globalement d'avantage de pension pour un même niveau de cotisation. Ce n'est donc pas en soi une formule magique qui va augmenter les rendements de notre système de pension. Par contre cela donne plus de lisibilité et cela permet de gérer plus clairement les arbitrages. Dans les deux systèmes il faut initialement s'entendre sur le taux d'effort collectif requis pour le financement des pensions, à la fois pour la part contributive et pour la part non contributive. Une fois cela déterminé, les règles assurant le partage des ressources entre les pensionnés sont fixées avec des mécanismes de stabilisation semi automatiques (cela est vrai tant pour le système des comptes notionnels ou le système à point)

Pour la partie non contributive les règles sont moins automatiques et peuvent faire l'objet d'une révision au terme d'un débat social pour revoir le montant global et la structure éventuelle de ce volet non contributif. La force de ces deux systèmes est donc la lisibilité dans le lien entre l'effort contributif et le retour sur cotisation. Cela n'implique pas un retour strict sur cotisation. Ce retour strict sur cotisation n'est en fait pas souhaitable politiquement car l'opinion publique est favorable globalement à une redistribution vers les moins qualifiés et les faibles salaires. Par contre elle est moins favorable à une redistribution en faveur des carrières courtes.

Cela n'implique pas non plus un retour fixe sur cotisation (comme on le fait moins souvent remarquer) car en effet un retour fixe est impossible entre générations. En effet, du fait des variations démographiques et économiques, aucun système (à prestation fixe ou à cotisation fixe) ne peut en définitive garantir que chaque génération recevra un retour identique de son effort contributif passé. Le retour sur contribution sera inévitablement plus favorable en période de baby boom (baisse du nombre relatif de pensionnés) et moins favorable en période de papy boom (hausse du nombre relatif de pensionnés). Le retour sur contribution sera aussi tiré à la hausse en période de bonne conjoncture, et à la baisse en période de mauvaise conjoncture. La motivation fondamentale d'un système de répartition est justement de « répartir » ces risques d'une génération à l'autre. L'idée

est simple. Supposons que chaque génération dispose d'un revenu par tête en moyenne identique mais avec une probabilité égale d'une variation à la hausse et d'une variation à la baisse de même ampleur. Soit chaque génération supporte seule le risque ce qui implique d'ajuster sa consommation sur base de la variation favorable ou défavorable. Soit chaque génération partage le risque avec la génération suivante. Concrètement cela implique que chaque génération ajuste sa consommation de la moitié de la variation instantanée et transfère le solde à la génération suivante (en puisant dans un fonds de réserve si variation défavorable ou en alimentant le fond de réserve si variation favorable). Au final la variance de la consommation pour chaque génération a été réduite de moitié. Partager le risque entre générations, réduit le risque pour chaque génération.

Il n'est pas non plus souhaitable de proposer, à l'autre extrême, un système de pension purement forfaitaire avec une pension identique pour tous indépendamment des efforts passés. Comme le montre l'expérience des pays qui ont mis en place un tel système (comme les Pays-Bas et l'Angleterre), cela débouche sur des pensions légales faibles, que les individus livrés à eux-mêmes doivent chercher à compléter au mieux avec tous les risques inhérents à ces solutions individuelles de placement et d'épargne de long terme. Les développements récents en matière d'économie comportementale sont très clairs à ce sujet: les gens ont besoin de balises et de guidance pour faire des choix individuels adéquats sur le long terme²⁰.

Il est donc normal de trouver un moyen terme entre un retour strict sur contribution et une absence totale de retour sur contribution. La variabilité du retour sur effort productif est donc inévitable. Certains recevront un retour plus favorable sur contribution que d'autres, dès lors que cela compense des formes d'inégalités qu'il est légitime de compenser. Le problème du système actuel est que les retours sur efforts contributifs résultent d'un empilement de règles du passé et de cas spéciaux, dont il est devenu très difficile d'apprécier la légitimité aujourd'hui, ou de comprendre la raison d'être, et le mode de fonctionnement. Une réforme en profondeur exige, au minimum, d'apprécier les règles qui restent légitimes, et celles que ne le sont pas, ou ont cessé de l'être. Il faut reconnaître à ce sujet que en Belgique, malgré une tendance à l'harmonisation, les réformes sont souvent allées dans le sens d'une plus grande complexification des règles. Cette complexification crée de l'opacité dans le système qui alimente le sentiment populaire qu'il y a des inégalités de traitements dans le système qui sont ni justifiées et ni justifiables (les fonctionnaires sont privilégiés, les indépendants reçoivent plus qu'ils ne contribuent, les femmes sont pénalisées...).

²⁰ Cheti et. Al, (2013), Active vs. Passive Decisions and Crowdout in Retirement Savings Accounts, NBER Working Paper, December 2013

Proposition 4: Une pension plus flexible

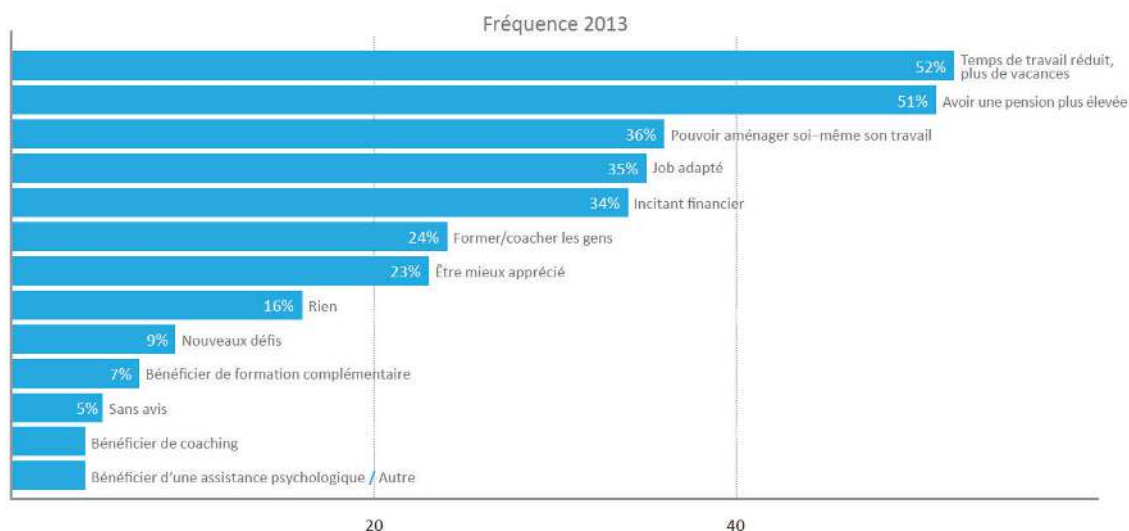
Faciliter la réduction du temps de travail d'une façon flexible pour les travailleurs plus âgés, et stimuler la combinaison de la retraite (à temps partiel) avec un travail (à temps partiel) sont deux mesures qui peuvent maintenir plus de personnes plus longtemps sur le marché de l'emploi, au moins à temps partiel. Cette rétention partielle à l'emploi après 60 ans de la génération du papy boom réduit considérablement le coût du vieillissement. Cet effet est renforcé par le fait que l'activité prolongée, à un rythme adapté aux capacités de chacun, a des effets positifs pour la santé. Les systèmes des comptes notionnels et les systèmes à point offrent une grande flexibilité dans le départ progressif à la pension. Prolonger l'activité des travailleurs âgés exige de leur donner l'accès à la formation continue pour la mise à jour de leurs compétences et qualifications. Cela exige aussi d'adapter les contenus et les conditions de travail aux exigences de l'âge.

Il faut chercher des solutions qui répondent aux attentes des gens

Comment faire en sorte de pouvoir payer la pension des deux millions de « baby-boomers », ces travailleurs âgés aujourd'hui entre 50 et 65 ans ? Itinera entrevoit plusieurs pistes-combinables- pour se sortir de l'impasse actuelle.²¹ Une piste centrale consisterait à autoriser la pension à mi-temps à partir d'un âge d'ouverture des droits à la pension (disons par exemple 60 ans), tout en relevant progressivement l'âge de la pension complète (cela bien sûr seulement si les perspectives d'augmentation d'espérance de vie se concrétisent). Un tel système répondrait même aux attentes des citoyens, puisque une récente étude montre que les raisons pour lesquelles les gens sont réticents à travailler jusqu'à 65 ans ne sont pas tant liées à la pénibilité du travail ni aux besoins financiers, mais plus à l'envie de profiter davantage de sa famille, de ses amis, en gros, d'avoir plus de temps pour soi (voir enquête Delta Lloyd Juin 2013). Selon cette enquête, 51% des personnes interrogées considèrent que 61 ans est l'âge optimal pour la pension et 80 % ne souhaitent pas travailler au-delà de 65 ans. Cependant, elles seraient prêtes à travailler plus longtemps à deux conditions : bénéficier d'une flexibilité leur permettant de libérer progressivement plus de temps libre, et la perspective d'une meilleure pension.

²¹ En plus de celles déjà évoquées comme la croissance et l'emploi.

Annexe 12: Qu'est-ce qui pourrait vous inciter à continuer à travailler plus longtemps ?



Source: Enquête Delta Lloyd, Juin 2013

Pension à mi-temps ?

Il existe une étape intermédiaire entre le tout au travail ou le tout à la pension qui serait le glissement progressif vers la pension. On serait dès lors à moitié pensionné et à moitié au travail. Dès ce moment, le système serait cofinancé par ce groupe de personnes. On aurait donc une pension au ralenti à partir de 60 ans et une pension à 100 % à partir de 66 ans. Ce qui pourrait être accepté par la population qui souhaite surtout travailler au ralenti à partir d'un certain âge. En effet les centres d'intérêt d'un travailleur ont tendance à se déplacer avec l'âge vers des aspects moins professionnels pas toujours facilement conciliables avec un travail à plein temps. Faciliter la réduction du temps de travail d'une façon flexible pour les travailleurs plus âgés, et stimuler la combinaison de la retraite (à temps partiel) avec un travail (à temps partiel) sont deux mesures qui peuvent maintenir plus de personnes plus longtemps sur le marché de l'emploi, au moins à temps partiel.

La pension à mi-temps ouvre la perspective d'une dernière tranche de carrière qui soit moins rémunérée que les précédentes (démotion) et d'une redéfinition du contenu et des conditions de travail avec les employeurs. C'est une véritable opportunité de négociation entre partenaires sociaux pour faire de l'emploi des seniors un but partagé. C'est aussi une véritable aubaine pour enrayer l'accélération des mises à la pension dans le secteur public sous une double pression. La première pression à la mise à la pension des fonctionnaires est l'économie budgétaire réalisée par le département qui ne remplace qu'une partie

des départs, et qui remplace l'autre partie par des jeunes contractuels moins chers.²² La seconde pression est celle exercée par les fonctionnaires dont la promotion (à l'ancienneté) est conditionnée au départ à la pension de leur supérieur hiérarchique. Une renégociation des salaires en fin de carrière en échange d'un passage progressif à la pension pourrait mettre fin à ce cercle vicieux. En outre, permettre la sortie en douceur du marché du travail permettrait à de nombreux seniors de se maintenir en bonne santé physique et mentale plus longtemps et de retarder ainsi l'occurrence de la dépendance liée au déclin de l'activité physique et des interactions sociales.²³ Des mesures pour augmenter l'emploi des personnes plus âgées devront être rapidement mises en place sous l'impulsion des partenaires sociaux. Le risque de pénurie sur le marché du travail doit conduire les employeurs à investir plus activement dans le maintien à l'emploi des seniors. Cela passera en partie par une réforme des salaires et de la progressivité des salaires en fonction de l'ancienneté et par un soutien aux personnes plus âgées pour les aider à conserver leur emploi.

La pension à mi-temps s'apparente au système actuel de crédit temps et d'interruption de carrière qui est en utilisation croissante. La formule de la pension à mi-temps est préférable à un système de crédit temps partiel, parce que le travailleur finance alors l'inactivité partielle sur base des années de carrière prestées antérieurement, et en prenant une partie de la retraite qui ne sera plus développée. Jusqu'à peu une faiblesse importante du crédit temps était sa durée restreinte qui ne favorisait pas la sortie progressive du marché du travail, mais depuis le 27 juin 2012 une convention collective de travail autorise les travailleurs âgés de 55 ans et plus à une réduction de prestations de travail à mi-temps sans durée maximale.²⁴ Une formule comparable de réduction d'activité à partir de 50 et 55 ans dans la fonction publique existe aussi dans le cadre de loi du 29 juillet 2012 (cfr. art 4 pour la semaine de 4 jours, et art 7 pour le travail à mi-temps avec assimilation complète). A ce titre il convient de noter que l'art 8 de cette loi autorise explicitement le cumul de cette activité à mi-temps avec une pension à condition de renoncer à l'indemnité de compensation pour temps partiel. Un obstacle important à la pension flexible demeure dans le régime des fonctionnaires pour qui une sortie progressive du marché du travail signifie une baisse des prestations de pension qui sont calculées sur les dix dernières années (et sur les cinq dernières années pour les fonctionnaires de 50 ans et plus). C'est pourquoi Itinera propose un calcul de la pension des fonctionnaires sur l'ensemble de la carrière (à l'instar des deux autres régimes de retraite) avec des compensations éventuelles à organiser. La retraite à temps partiel pourra ainsi devenir un système qui rend flexible la sortie du marché de l'emploi tant pour les fonctionnaires que pour les salariés, tout en internalisant une partie

22 Dans le secteur de l'enseignement, c'est bien la perspective d'une économie budgétaire qui a motivé initialement l'introduction des DPPR (disponibilité précédant prise de la retraite) à partir de 52 ans. En Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB) on estime à 10% le nombre des enseignants qui choisissent de débrayer en attendant l'âge de la pension légale. Ce système coûte aujourd'hui très cher à la FWB qui doit déboursier plus de 100 millions d'euros pour payer les salaires des enseignants en disponibilité, et cela en période de pénurie d'enseignants.

23 G. Sahlgren (2013), Working longer, live healthier, IEA discussion paper no 46

24 Voir la CCT no 103 du 27 juin 2012 art 8. Pour les travailleurs de moins de 55 ans (avec possibilité d'exceptions à 50 ans pour les métiers lourds), le droit aux allocations et le droit au crédit temps ou à la diminution de carrière à mi-temps ou d'1/5 ont été limités au maximum de 12 mois sur l'ensemble de la carrière

des coûts sociaux. L'expérience d'autres pays nous apprend à ce titre qu'il est important de moduler le système de façon telle que la pension à temps partiel soit proposée comme dernière option aux personnes qui autrement quitteraient le marché de l'emploi, et non pas aux personnes qui autrement resteraient quand même au travail à temps plein (effet d'aubaine).

Les systèmes des comptes notionnels et les systèmes à point offrent une grande flexibilité dans le départ progressif à la pension. Un travailleur peut en effet prendre une partie de sa pension à l'âge d'ouverture des droits (par exemple 61 ans) sous forme de la liquidation d'une partie de son capital notionnel ou des points accumulés sur son compte personnel. Le travailleur peut en outre poursuivre simultanément son activité professionnelle et continuer ainsi l'accumulation d'un capital ou de points sur son compte jusqu'à l'âge de son départ définitif à la pension. A titre d'illustration, la Suède ne prévoit pas d'âge légal de départ à la pension, mais un choix laissé à l'initiative du travailleur, à l'intérieur d'une fourchette comprise entre l'âge minimal d'ouverture des droits (disons soixante et un ans) et l'âge de plein droit à la pension (disons soixante-sept ans). Aucune liquidation de pension n'est possible avant l'âge d'ouverture des droits de pension. A partir de cet âge minimum, en revanche, le travailleur peut percevoir une pension, qui sera d'un montant croissant en fonction de l'âge de liquidation, grâce au coefficient de conversion. Il n'y a pas, dans cette formule de pension à mi-temps, de limite au cumul entre pension et activité professionnelle, contrairement au système actuel de pensions anticipées qui limite sévèrement les possibilités de cumul. Cette limite est aussi paradoxale dans la mesure où après l'âge légal de la pension (65 ans) les possibilités de cumul sont plus faciles. Ce qui signifie qu'une personne en pension anticipée, souvent avec une carrière incomplète, n'a pas la possibilité de compléter sa carrière, tandis qu'une personne avec carrière complète à 65 ans peut cumuler plus facilement. C'est l'inverse qui devrait prévaloir et c'est cela que la pension à mi-temps cherche à réaliser.

Il n'y a pas non plus dans le système Suédois à proprement parler de limite supérieure pour l'âge de départ à la pension. Les salariés peuvent continuer à travailler et donc à cotiser jusqu'à soixante-sept ans, sans que leurs employeurs ne s'y opposent. Mais, à compter de soixante-sept ans, ils perdent leur droit légal à conserver leur emploi.

Investir dans la formation des seniors en augmentant l'emploi des jeunes :

Prolonger la vie active exige d'adapter le travail aux exigences des travailleurs âgés, d'adapter l'organisation du travail à leurs états de santé (mentale et physique) et à leurs besoins, de leur donner l'accès à la formation continue pour la mise à jour de leurs compétences et qualifications.²⁵ Evidemment la diversité des réalités et des difficultés auxquelles sont confrontés certains travailleurs âgés dans certains métiers doit inviter

25 Voir Campagne de l'Année européenne 2012 du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations. Voir aussi P. Vendramin et G. Valenduc (2013), Le vieillissement au travail, Courrier hebdomadaire du Crisp n° 2185.

à la prudence face à des politiques qui viseraient à imposer de manière uniforme une prolongation de l'activité professionnelle. Une piste qui paraît judicieuse pour Itinera est "le knowledge lift".²⁶ Cela consiste à autoriser les travailleurs, en milieu de carrière, à reprendre des études durant un an ou plus. Cette période, qui serait assimilée à la carrière (au même titre que les congés de maternité, par exemple) et qui serait couverte par une indemnité équivalente au chômage, aurait une double utilité : non seulement elle permettrait aux travailleurs à mi-parcours de se requalifier, ou se réorienter en vue de travailler plus longtemps, mais en plus elle permettrait à des jeunes d'accéder plus tôt au marché de l'emploi, devenu ainsi plus souple. Un instrument utile au développement de cette initiative est la convention collective de travail n°104 (du 27 juin 2012) qui impose à chaque entreprise de plus de 20 travailleurs du secteur privé d'adopter un plan annuel pour l'emploi des plus de 45 ans. Parmi les domaines d'action sont proposés: l'engagement de nouveaux travailleurs, le développement des compétences et qualifications, et l'adaptation du temps et des conditions de travail. Le droit au crédit temps à temps plein ou la diminution de carrière à mi-temps autorisent cette formule de réduction des prestations de travail pour suivre une formation (voir CCT no 103 art 4 §1 d). Cette vague de renouvellement démographique temporaire créerait une sorte de rajeunissement sur le marché de l'emploi, profitable si l'on considère qu'une main d'œuvre plus jeune est moins onéreuse à l'employeur (effet noria) et contribue à une diffusion plus rapide des technologies de l'information et de la communication. On pourrait même imaginer de contraindre les employeurs à remplacer les travailleurs en formation par des jeunes chômeurs. Une garantie de retours à l'emploi des seniors partis en formation peut se faire en profitant de l'appel d'air laissé et des pénuries générées par le départ massif à la pension d'une cohorte de travailleurs issus de la génération du baby boom. Pour réussir cette stratégie, il faudra que les partenaires sociaux acceptent de lever quelques préjugés tenaces à l'égard des travailleurs âgés comme le suggère très justement la CSC dans une brochure consacrée à ce dispositif.²⁷ Pour rappel, selon une étude menée en 2011 auprès de 170 entreprises à la demande du SPF emploi, la gestion des âges ne faisait pas partie des préoccupations de la grande majorité des entreprises. Aujourd'hui face aux tendances à la pénurie de certaines qualifications, cette gestion des âges s'impose de plus en plus aux employeurs.

²⁶ Voir J. Albrecht et al (2004), The knowledge lift: the swedish adult education programme that aimed to eliminate low worker skill levels, Institute for Labor Market Policy Evaluation, working december 2004.

²⁷ Bien vieillir au travail- CCT 104- guide syndical de la CSC.

Proposition 5: Des ajustements automatiques

Il faut mettre en place un mécanisme d'équilibrage automatique qui doit viser à restaurer progressivement l'équilibre financier à chaque période en ajustant le taux de revalorisation du capital notionnel ou des points accumulés par l'ensemble des assurés sociaux, ainsi que l'indice d'évolution des pensions déjà liquidées. Dans un système à point, un coefficient de soutenabilité ajuste automatiquement et progressivement la valeur des points accumulés pour internaliser tant les changements démographiques qui affectent les dépenses, comme les gains de longévité et le baby boom, que les changements de la situation économique qui affectent les contributions, comme le taux d'emploi et le niveau des salaires. Une règle importante consistera à redresser le ratio durée de carrière/ durée de pension pour retrouver son niveau passé, et ensuite de stabiliser ce ratio dans le long terme. C'est une règle qui peut facilement être inscrite dans un système de pension par point sur base de la définition d'une "carrière de référence" variable avec la longévité moyenne de la population.

Un mécanisme de correction automatique des déséquilibres financiers

Si les ressources du régime s'avéraient insuffisantes pour honorer ses engagements à long terme, c'est-à-dire le montant des retraites à servir aux assurés sociaux, il faut mettre en place un mécanisme d'équilibrage automatique fondé notamment sur le taux de dépendance économique (ratio emploi/pension). Ce dispositif doit viser à restaurer progressivement l'équilibre financier à chaque période, en agissant sur le taux de revalorisation du capital notionnel ou des points accumulés par l'ensemble des assurés sociaux, ainsi que sur l'indice d'évolution des pensions déjà liquidées. A cet effet, le rythme d'évolution des pensions est infléchi jusqu'à ce que le ratio d'équilibre entre ressources et dépenses retrouve une valeur supérieure ou égale à un.

Dans le système allemand un coefficient de soutenabilité ajuste automatiquement et progressivement la valeur des points accumulés sur son compte pour internaliser tant les changements démographiques qui affectent les dépenses, comme les gains de longévité et le baby boom, que les changements de la situation économique qui affectent les contributions, comme le taux d'emploi et le niveau des salaires.

Un mécanisme d'ajustement automatique aux gains de longévité

Dans l'hypothèse probable où l'espérance de vie augmenterait à l'avenir, les droits de pension accumulés (sous forme de points ou de capital virtuel) pendant la vie

professionnelle produirait une pension annuelle plus faible pour les classes d'âge suivantes, si elles choisissent de liquider leur pension (c'est-à-dire de convertir leur capital) au même âge. Maintenir un niveau fixe de pension lorsque l'espérance de vie augmente, suppose donc de retarder son départ à la retraite. Ce principe est automatiquement intégré dans le système à point allemand et dans le système des comptes notionnels suédois au travers du coefficient de conversion des droits accumulés en prestations de pension sur base d'une espérance de vie calculée au moment de la liquidation des droits de pensions.²⁸

Selon un rapport récent de la Commission Européenne, une liaison automatique et complète de la durée de carrière (ou de l'âge de la pension) aux gains de longévité, permettrait de réduire de près de moitié le coût total du vieillissement sur notre système de pension sur la période 2010-2060. En outre la baisse attendue du taux de remplacement brut (pension sur salaire) pourrait être limitée grâce à un allongement de la période de contribution et aux droits supplémentaires de pension ainsi accumulés.²⁹

Au final, ce que nous devons absolument chercher à réaliser c'est un système capable de couvrir ces dépenses à chaque période, en assurant une évolution la plus lisse possible des droits d'une génération à l'autre (via un partage des risques entre générations), et dans lequel aucune génération ou groupe d'individus, ne se sentirait lésé par rapport à d'autres³⁰. La pérennité de notre système de pension demande une confiance partagée par toutes les générations qui contribuent au système. Si des personnes (et notamment les jeunes) ont le sentiment d'être lésées systématiquement par le système de pension, elles peuvent avoir tendance à le remettre en cause avec un risque de déstabilisation en chaîne. Le soutien collectif pour une réforme passera donc inévitablement par un partage le plus large possible de l'effort collectif nécessaire pour assurer le financement de nos pensions dans le futur. Selon Itinera une règle importante consistera à redresser le ratio durée de carrière/ durée de pension pour retrouver son niveau passé et ensuite de stabiliser ce ratio dans le long terme. C'est une règle qui peut facilement être inscrite dans un système de pension en comptes notionnels ou dans un système de pension par points. C'est une règle de traitement égal entre générations, du partage entre temps de travail et temps de loisir, sur l'ensemble du cycle de vie. Dans les décennies passées nous avons profité de l'abondance des baby-boomers sur le marché du travail pour financer généreusement des départs précoces à la pension et pour réduire ce ratio durée de carrière/durée de pension. A l'avenir, c'est le mouvement inverse qu'il va falloir organiser compte tenu de la sortie du marché du travail des baby-boomers.

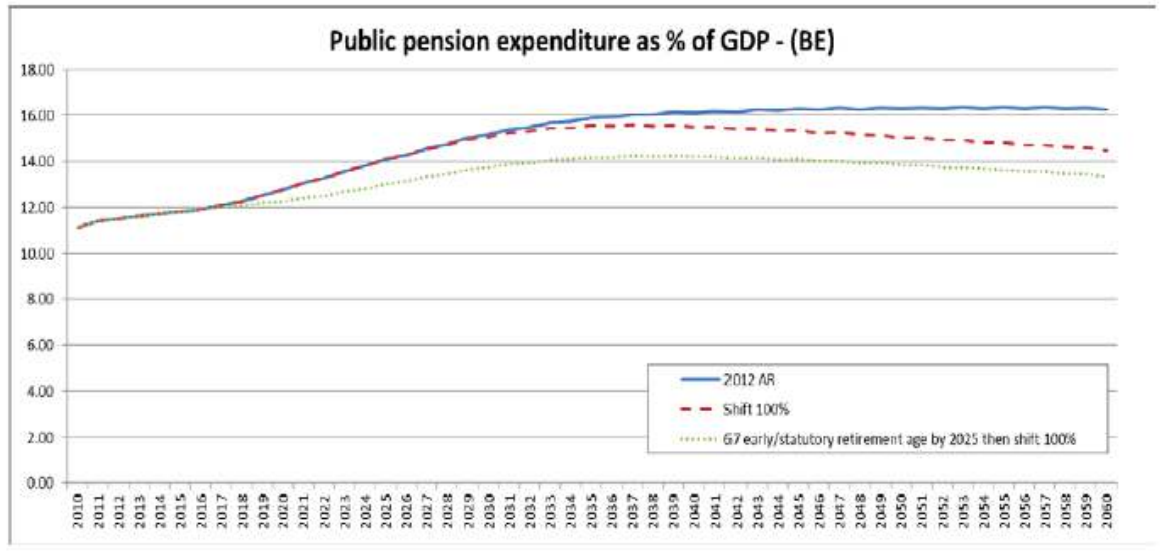
28 En fait, le bénéfice de l'allongement de la durée de vie est partagé en Suède et en Allemagne à hauteur d'un tiers au bénéfice des assurés sociaux et des deux tiers restant en faveur du système de pension. En France, la réforme des pensions de 2003 prévoit une clé de répartition inverse.

29 A. Schwan and E. Sail, Assessing the economic and budgetary impact of linking retirement age and pension benefit to increase in longevity, Economic paper 512, december 2013

30 c'est l'essence même d'un système de pension par répartition: répartir les risques entre générations

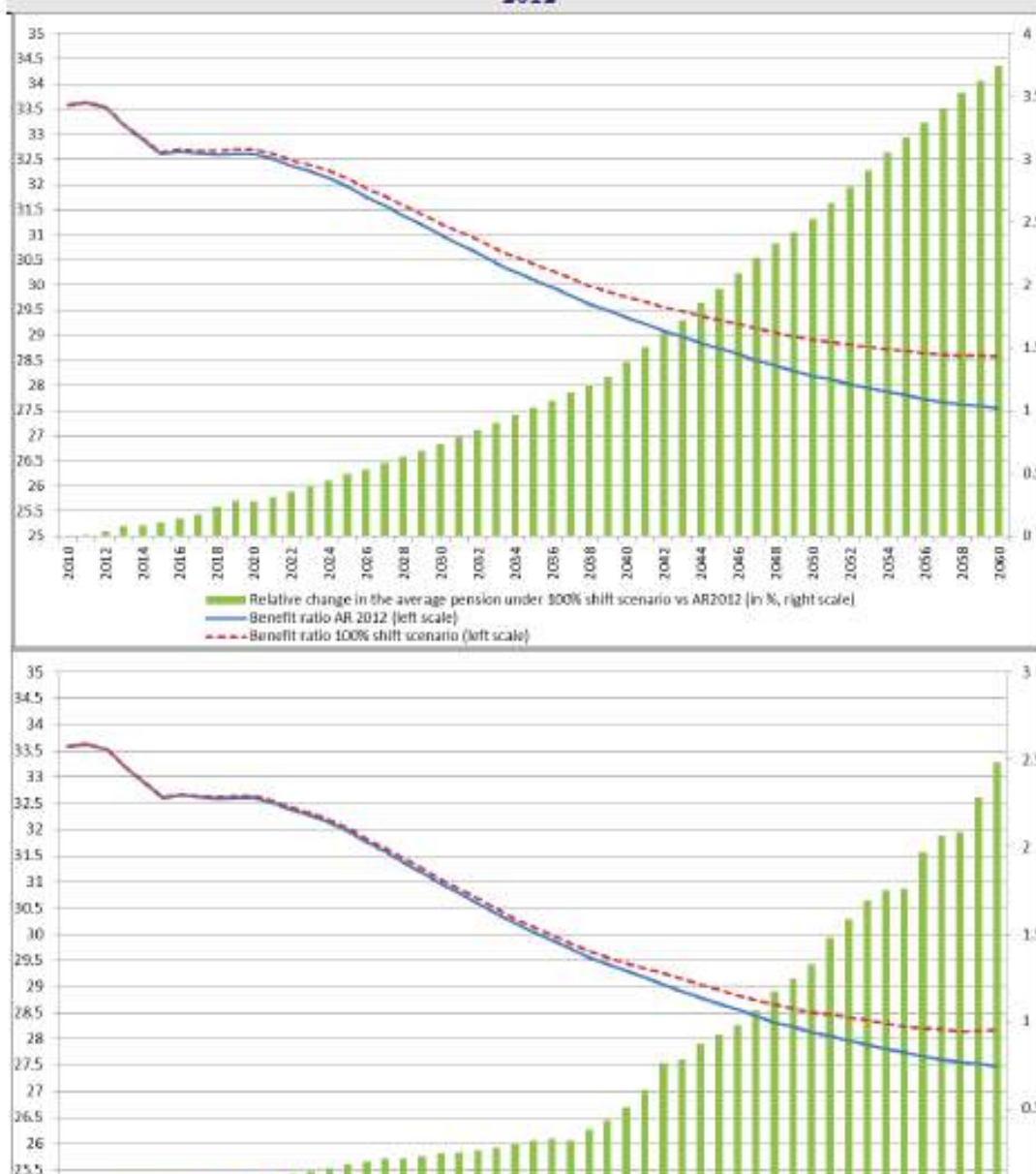
Une dernière remarque concerne la solution du financement du vieillissement par l'épargne et le développement des pensions complémentaires. Itinera considère ce développement bénéfique en matière de diversification des risques pour autant que l'épargne ainsi accumulée ne soit pas principalement investie dans des obligations d'état belge dont le risque est étroitement lié à la situation économique belge. En outre il convient de bien saisir que les possibilités d'épargne seront dépendantes tant de la situation économiques que des évolutions démographiques. L'influence positive de la croissance démographique via un baby boom résulte de la propriété qu'une génération active plus nombreuse réduit le poids relatif des inactifs en termes de consommation: il en ressort la possibilité d'accroître simultanément la part des actifs dans la consommation totale et le taux d'épargne. C'est la tendance observée durant les dernière décennies. A l'avenir c'est la tendance inverse qui s'annonce, puisque le papy boom provoque une augmentation du poids des inactifs dans la consommation totale, et donc une baisse de la capacité d'épargner des actifs. On ne doit donc pas se faire trop d'illusion sur la capacité de l'épargne à financer le vieillissement démographique.

Graph 9 – Public pension expenditure 2010-2060 in Belgium under different scenarios (as % of GDP)



Source: Commission services.

Graph 13 - Benefit ratio and average pension development under the 100% shift (upper graph) and EU convergence scenario (lower graph) in comparison to Ageing Report 2012



“

De loonevolutie moet terug beter aansluiten bij de evolutie van de productiviteit. Onze buurlanden bewijzen dat dit een realistische optie is. Verder gaan en een totaalvisie ter verbetering van onze concurrentiepositie uitwerken, is de gedurfde boodschap.

”



ITINERA INSTITUTE **GEDURFD REALISME**

2014-2019:

***Naar een beter
competitiviteitsbeleid***

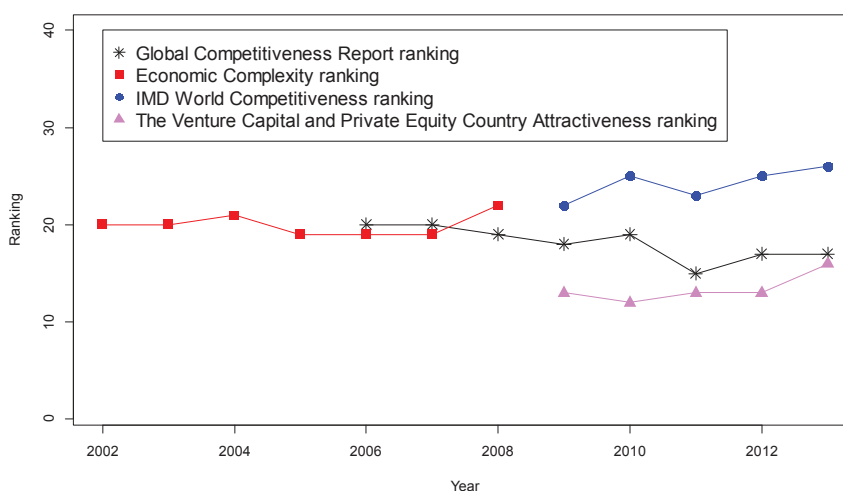


COMPETITIVITEIT

België is competitief maar pijnpunten worden niet aangepakt en het ontbreekt een strategische visie

België is gelukkig een zeer competitief land. De belangrijkste en tevens meest uitgebreide competitiviteitsmeting is de Global Competitiveness Index van het World Economic Forum¹. Dit is een combinatie van objectieve criteria met een bevraging bij meer dan twaalfduizend bedrijfsleiders over een complete lijst van kost en niet-kost gerelateerde aspecten van competitiviteit in hun eigen land. Figuur 1 illustreert dat de rangschikking de laatste jaren praktisch ongewijzigd is gebleven. Ook andere indices zoals de IMD World Competitiveness Index, de Economic Complexity Index² en de Venture Capital and Private Equity Country Attractiveness Index³ bevestigen het stabiele en relatief competitieve beeld van de Belgische economie⁴. Dit beeld contrasteert met het schrikbeeld van een verslechterende Belgische concurrentiepositie op basis van een enge focus op de kostenaspecten van competitiviteit. België behaalt steevast een 'top-20' notering in de belangrijke maatstaven en dit is op zich een geruststellende observatie.

Figuur 1 - Ranking van België inzake competitiviteit



Bron: World Economic Forum, The Observatory of Economic Growth, IESE Business School and EY

Figuur 2 illustreert verder dat voor de meeste subpilaren België even goed tot zelfs beter presteert dan andere innovatiegedreven economieën. De macro-economische omgeving, arbeidsmarktefficiëntie en de ontwikkeling van de financiële markt zijn echter wel onderontwikkeld in vergelijking met andere innovatiegedreven economieën. Onderwijs en

1 <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>.

2 The Observatory of Economic Complexity. URL: <http://atlas.media.mit.edu/>.

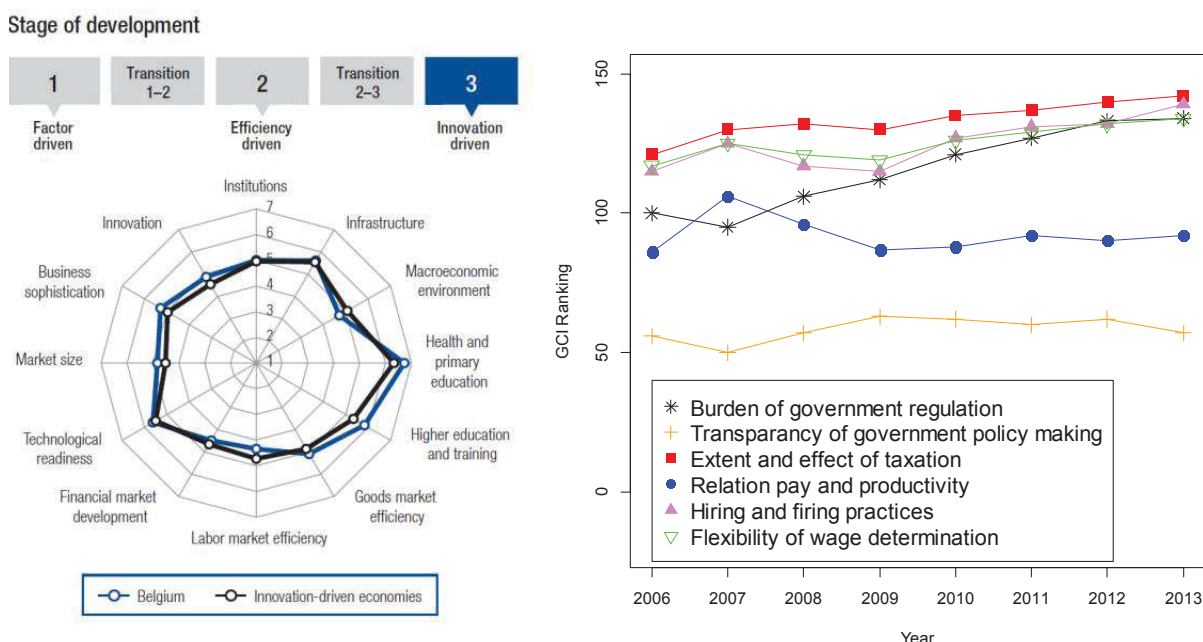
3 IESE Business School and EY. URL: <http://blog.iese.edu/vcpeindex/>.

4 Dit is slechts een niet-exhaustief overzicht. Zie e.g. Hueler et al. (2013) voor een institutional competitiveness index.

gezondheidszorg zijn duidelijk onze sterke punten, al is het onderwijssysteem niet aangepast aan de vraag naar meer technologie-gericht personeel (zie verder).

Zoals elke economie heeft ook de Belgische economie enkele pijnpunten. Een beleid gericht op het wegwerken van deze zwakke punten zou toelaten om de competitiviteit van onze economie te verhogen. Hierdoor stijgen de kansen op jobcreatie en op een hogere welvaart. Figuur 2b geeft de evolutie over de tijd van de zwakke schakels – volgens de competitiviteitsmetingen - van de Belgische economie. Het is opmerkelijk dat er geen enkele vooruitgang wordt geboekt in het wegwerken van de welgekende pijnpunten van de Belgische economie. Integendeel, tussen 2002 en 2013 verslechtert de prestatie van België voor de problematische indicatoren. Dit geldt zeker voor de kost van de overheidsreglementering – ondanks een recente lichte verbetering – maar ook voor de relatie tussen loon en productiviteit (verderop besproken), de transparantie van overheidsbeslissingen, de omvang en de effecten van belastingen, de flexibiliteit van de loonvorming en de aanwerf- en ontslagreglementering. De gekende problemen van de Belgische overregulering worden dus niet aangepakt, ondanks alle intenties. België is vandaag competitief maar beschikt blijkbaar niet over de slagkracht om de competitiviteit morgen te verbeteren. Is het Belgische bestel zo complex geworden dat een vereenvoudiging of bijsturing niet meer mogelijk is zonder dwingende omstandigheden?

Figuur 2: België in het GCI 2013-2014



Bron: WEF (2013)

De Europese Commissie (2013) bevestigt in haar analyses de uitzonderlijk hoge last van overheidsreglementering in ons land. Het onderbenutten van instrumenten voor administratieve modernisering wordt aangeduid als een belangrijke tekortkoming van de Belgische overheid (overheden) in vergelijking met overheden van andere EU-lidstaten. Het effect van dure overheidsregulering en hoge administratieve lasten op de competitiviteit en dynamiek van de Belgische economie is problematisch. België is nog steeds in belangrijke mate een KMO-land en de zware overheidsregulering weegt vooral op de kleinere bedrijven waarvoor de administratieve lasten een aanzienlijk deel van de omzet wegnemen. Terwijl administratieve lasten meer dan 3% van de omzet in beslag nemen in kleine bedrijven, is dit in grote bedrijven minder dan 1 procent (zie Kegels (2012)). Aangezien het vaak de kleinere, jonge bedrijven zijn die zorgen voor dynamiek en jobcreatie (zie Haltiwanger et al. (2013)), is het concurrentienadeel van deze specifieke groep door administratieve regelgeving problematisch.

De vrij goede ranking van België in allerhande competitiviteitsmetingen neemt niet weg dat er nood is aan een gericht beleid om de gekende pijnpunten op termijn weg te werken. We mogen niet vergeten dat "competitiviteit" een containerbegrip is. Sommige deelaspecten – denk maar aan bepaalde kostenfactoren zoals arbeid, of aan het tanende aandeel in exportmarkten – zijn al lang problematisch. Daarenboven hebben we in België de onzalige neiging om de politieke discussie rond competitiviteit te reduceren tot één symbolische federale loonnorm. Dat is een drievoudige handicap: competitiviteit is veel meer dan loonkosten, de factor loonkosten speelt verschillend in verschillende sectoren, en het zuigt politieke aandacht weg van een meer structurele en strategische aanpak. Ten slotte mogen we ook niet vergeten dat competitiviteit relatief is: we moeten ons meten met wie we in concurrentie staan. Het is ook een 'moving tartget': onze concurrenten zitten niet stil. In de context van de eurocrisis zijn precies vele Europese landen veel verder gegaan dan België in het aanscherpen van de randvoorwaarden voor algemene competitiviteit. Is het een toeval dat Ford zijn fabriek in Genk sloot om er één te openen in Spanje? Is het normaal dat vele bedrijven in de grensstreek tussen België en Nederland steevast bij onze Noorderburen investeren?

Onze verkiezingsnota heeft niet de ambitie een totaalaanpak te presenteren. Die is wel nodig: net zoals Duitsland onder Schröder heeft België nood aan een collectief gedragen probleemanalyse, met een collectief gedragen strategie om die te beantwoorden. Wij gaan hier voor duidelijke maar beperkte prioriteiten. In wat volgt, leggen we de nadruk op drie voorstellen die op zich niet radicaal zijn. Daarnaast zijn er diverse andere beleidsuggesties te formuleren – zoals hogere publieke R&D-uitgaven, een mobiliteitsbeleid tegen de dure congestie, investeren in kennisinfrastructuur – maar deze zijn zeker niet nieuw en elders voldoende gedocumenteerd.

Voorstel 1 – herstel verband tussen lonen en productiviteit

In de Belgische industrie blijkt de evolutie van de loonkost maar voor 30% gekoppeld te zijn aan de evolutie van de productiviteit. In Duitsland is deze koppeling dubbel zo sterk. Door de lonen sneller te laten stijgen dan de productiviteit toelaat, dreigen we onszelf uit de markt te prijzen in sectoren die internationaal moeten concurreren. Deze gevaarlijke evolutie moet gestopt worden.

De loonkosten per eenheid product stijgen in België sneller dan in de Eurozone (zie e.g. Bogaert en Kegels (2012)). Dit zou geen probleem zijn indien de productiviteit een gelijkaardige trend zou vertonen. Dit laatste is echter niet het geval. We verwijzen hiertoe naar EGCW (2013) voor een gedetailleerde analyse. Hoewel het productiviteitsverschil tussen België en de Eurozone stabiel is gebleven, zijn de eenheidskosten van de Belgische productie in de laatste jaren relatief gestegen. Hierdoor daalt de competitiviteit van de Belgische bedrijven. Deze divergentie tussen loonkosten en productiviteit is het gevolg van de werking van de loononderhandelingen in België en van het loonindexeringssysteem.

Om de frappante loskoppeling tussen loonkost en productiviteit te illustreren, maken we gebruik van bedrijfsdata uit de AMADEUS dataset van Bureau Van Dijk⁵ voor 7 West-Europese landen in de periode 2002-2009. We schatten in welke mate de variatie in (reële) loonkost binnen 10 industriële sectoren verklaard kan worden door de variatie in arbeidsproductiviteit (zie Tabel 1)⁶. In België wordt voor deze 10 sectoren in de periode 2002-2009 globaal slechts 30 % van de loonvariatie verklaard door de variatie in de gemeten arbeidsproductiviteit. Anders gezegd, 70% van de ontwikkelingen van de loonkost staat in deze 10 industriële sectoren los van de ontwikkelingen in de arbeidsproductiviteit. De loonvorming is natuurlijk altijd ook afhankelijk van andere factoren dan de evolutie van de productiviteit. De vraag naar en het aanbod van specifieke profielen, het indexeringsmechanisme, vakbondsmacht en factoren zoals efficiency wages spelen ook een rol. Elk land heeft een zeer specifieke arbeidscontext waardoor de loonevolutie nooit alleen de weerspiegeling is van de productiviteitsevolutie. Vanuit een internationaal competitiviteitsperspectief telt in welke mate de loonkosten wel een weerspiegeling zijn van de evolutie van de technische productiviteit. Landen met een vergelijkbaar inkomen volgen min of meer dezelfde technologische evoluties – zeker op middellange termijn – zodat het nauw koppelen van de loonevolutie aan de productiviteit kan leiden tot concurrentiële voordelen. In Duitsland is de samenhang tussen de variatie in de productiviteit en de variatie in de lonen in de periode 2002-2009 dubbel zo hoog als in België. Uit tabel 1 blijkt dat in Frankrijk de variatie in de productiviteit bijna de helft van de variatie in de Franse lonen verklaart. In Spanje is deze samenhang 57 % en in Italië 44%. Tabel 1 illustreert dat binnen iedere sector de loskoppeling tussen arbeidsproductiviteit en reële lonen in België het grootst is.

5 De dataset werd geconstrueerd door Merlevede et al. (2013a) en wordt beschreven in Merlevede et al. (2013b). We gebruiken 620,342 observaties van 140,595 bedrijven.

6 De analyse gebeurde aan de hand van een niet-parametrisch spine-based model zoals geprogrammeerd in het mgcv package in R. We gebruiken een niet-parametrisch model in plaats van een parametrische OLS benadering zodat we a priori geen functionele vorm voor de relatie tussen lonen en productiviteit dienen op te leggen.

Tabel 1 - Samenhang variatie (reële) loonkost en variatie arbeidsproductiviteit in 2002-2009

	België	Duitsland	Spanje	Finland	Frankrijk	VK	Italië
Industrie	30%	60%	57%	38%	49%	42%	44%
Voeding (incl.dranken)	26%	71%	55%	57%	63%	55%	47%
Textiel	36%	54%	51%	42%	54%	50%	39%
Drukkerij, reproducties & publicaties	21%	62%	57%	55%	48%	49%	45%
Chemie	38%	52%	61%	64%	38%	42%	41%
Rubber & plastics	28%	55%	49%	40%	43%	35%	37%
Afgewerkte producten (niet-metaal)	30%	56%	48%	48%	50%	35%	43%
Afgewerkte producten (metaal)	20%	63%	62%	35%	46%	36%	46%
Machines & uitrusting	37%	58%	58%	44%	48%	39%	47%
Elektrische machines	21%	59%	56%	52%	47%	42%	48%
Meubels	25%	64%	56%	46%	57%	45%	44%

Bron: eigen berekeningen op basis van de AMADEUS dataset

Uit de analyse per sector blijkt dat de evolutie van de productiviteit in ons land slechts in beperkte mate determinerend is voor de evolutie van de lonen in sectoren die minder blootgesteld zijn aan de internationale concurrentie zoals de voedingsindustrie (26%) en de sector van de drukkerijen en publicaties (21%). Deze sectoren zijn weliswaar onderhevig aan internationale concurrentie maar richten zich vooral naar de lokale markten o.a. omwille van de lage trade density van hun productie – bijvoorbeeld frisdranken – maar ook omwille van het vermogen om snel in te spelen op zeer specifieke vragen van klanten). In groot contrast staat de Duitse voedingsindustrie met een zeer vergelijkbare marktdynamiek maar met een loonevolutie die zeer nauw aansluit bij de evolutie van de arbeidsproductiviteit (71%). Hoewel de voedingsindustrie zich traditioneel richt naar lokale markten, moeten onze voedingsbedrijven wel competitief zijn om hun producten te kunnen exporteren naar de internationale groeiemarkten. Zo stijgt bijvoorbeeld de export van Europese vleesproducten naar de internationale groeiemarkten. Momenteel worden in België geen pizza's verkocht die in China geproduceerd worden maar de evolutie van de loonkost in de Belgische voedingsindustrie benadeelt onze voedingsbedrijven wanneer deze moeten concurreren met Duitse of Franse bedrijven in de attractieve emerging markets.

Uit Tabel 1 blijkt ook dat de evolutie van de loonkost in sectoren die typisch sterk internationaal moeten concurreren –bv. afgewerkte producten en chemie – in België veel minder aansluit bij de evolutie van de productiviteit. Vooral het verschil met Duitsland en Spanje is groot.

Deze percentages in Tabel 1 voor de periode 2002-2009 meten de samenhang van arbeidsproductiviteit en reële lonen 1) tussen bedrijven en 2) overheen de tijd. Het eerste, de verklaringskracht tussen bedrijven, impliceert een hoger percentage indien de meest (minst) productieve bedrijven ook gekenmerkt worden door relatief hogere (lagere) lonen. Het tweede, de verklaringskracht overheen de tijd, impliceert een hoger (lager) percentage indien de evolutie van reële lonen binnen een bedrijf de evolutie van arbeidsproductiviteit meer (minder) volgt. De koppeling tussen lonen en productiviteit kan van jaar tot jaar sterk variëren in de periode 2002-2009, bijvoorbeeld als gevolg van conjuncturele factoren maar ook als gevolg van technologische evoluties zoals de opmars van ICT in alle maaksectoren. Daarnaast heeft elke sector een eigen dynamiek. Sectoren kunnen krimpen of structureel groeien, er zijn nieuwe bedrijven maar ook bedrijven die de sector om diverse redenen verlaten. Om de problematiek completer in kaart te brengen, presenteren we in Tabel 2 daarom een analyse voor één jaar, namelijk 2009. De cijfers in Tabel 2 geven weer in welke mate de variatie in de lonen tussen bedrijven in 2009 verklaard wordt door de variatie in de productiviteit tussen bedrijven in 2009. Hieruit blijkt dat in 2009 de variatie in de lonen iets minder sterk verklaard wordt door variatie in de productiviteit; 29% (ipv 30%) voor de Belgische industrie en 48% (ipv 60%) voor de Duitse industrie. Alleen voor Italië vinden we in 2009 een hogere verklaringskracht in de variatie van de productiviteit dan in de periode 2002-2009. Het verschil tussen België en landen zoals Duitsland, Spanje en Italië blijft wel groot.

Tabel 2 - Samenhang variatie reële lonen en variatie arbeidsproductiviteit in 2009

	België	Duitsland	Spanje	Finland	Frankrijk	VK	Italië
Industrie	30%	60%	57%	38%	49%	42%	44%
Voeding (incl.dranken)	26%	71%	55%	57%	63%	55%	47%
Textiel	36%	54%	51%	42%	54%	50%	39%
Drukkerij, reproducties & publicaties	21%	62%	57%	55%	48%	49%	45%
Chemie	38%	52%	61%	64%	38%	42%	41%
Rubber & plastics	28%	55%	49%	40%	43%	35%	37%
Afgewerkte producten (niet-metaal)	30%	56%	48%	48%	50%	35%	43%
Afgewerkte producten (metaal)	20%	63%	62%	35%	46%	36%	46%
Machines & uitrusting	37%	58%	58%	44%	48%	39%	47%
Elektrische machines	21%	59%	56%	52%	47%	42%	48%
Meubels	25%	64%	56%	46%	57%	45%	44%

Bron: eigen berekeningen op basis van de AMADEUS dataset

In theorie wordt een toename van de productiviteit in markten met volkomen concurrentie onmiddellijk omgezet in hogere lonen. In de realiteit zijn er diverse redenen waarom dit pas met enige vertraging of in bepaalde gevallen helemaal niet gebeurt. In Tabel 3 gaan we na in welke mate de verandering van reële lonen op middellange termijn wordt verklaard door de verandering van arbeidsproductiviteit. We nemen de evolutie over drie jaar in plaats van gedurende één jaar, om toe te laten dat een verandering van de productiviteit tot drie jaar later een impact heeft op een verandering in de lonen. We proberen dus niet de variatie in de loonkost te verklaren maar de variatie in de verandering van de lonen. De vertraging van drie jaar is arbitrair. We kunnen echter veronderstellen dat technologische veranderingen pas na enige tijd een impact hebben op de productiviteit binnen bedrijven en dat deze verandering in productiviteit eerst gedetecteerd moet worden om het voorwerp te worden van loonsonderhandelingen. Omwille van de vertraging van drie jaar is de berekening in Tabel 3 gebaseerd op de periode 2005-2009. Uit Tabel 3 blijkt dat de vertraagde omzetting van productiviteitsveranderingen in loonsverandering in België meer afwijkt van de referentielanden dan in de twee bovenstaande tabellen. In al de andere landen uit Tabel 3 is het vertraagde verband tussen productiviteit en lonen veel sterker dan in België. Aangezien technologieën wellicht relatief gelijkmatig verspreiden over de Europese maakindustrie, wijst dit verschil op een verandering in de Belgische lonen die quasi volledig losstaat van veranderingen in de productiviteit.

Tabel 3 – Samenhang van de evolutie van arbeidsproductiviteit en de evolutie van reële lonen op middellange termijn (verandering overheen 3jaar) in 2005-2009

	België	Duitsland	Spanje	Finland	Frankrijk	VK	Italië
Industrie	29%	48%	50%	45%	44%	43%	49%
Voeding (incl.dranken)	21%	73%	55%	57%	66%	67%	58%
Textiel	54%	36%	45%	63%	48%	52%	45%
Drukkerij, reproducties & publicaties	25%	55%	51%	62%	53%	58%	47%
Chemie	35%	49%	55%	63%	46%	54%	44%
Rubber & plastics	11%	45%	39%	35%	39%	54%	41%
Afgewerkte producten (niet-metaal)	26%	55%	38%	58%	47%	48%	43%
Afgewerkte producten (metaal)	33%	54%	50%	43%	40%	51%	47%
Machines & uitrusting	48%	46%	46%	54%	50%	50%	45%
Elektrische machines	37%	55%	46%	66%	49%	49%	53%
Meubels	35%	60%	48%	57%	48%	52%	48%

Bron: eigen berekeningen op basis van de AMADEUS dataset

De eindconclusie van deze diagnose is pijnlijk duidelijk: een land dat blootstaat aan internationale concurrentie binnen één en dezelfde muntunie en zich ook dient te richten naar de emerging markets om exportgroei te realiseren, moet de gapende kloof tussen de evolutie van productiviteit en de evolutie van de (reële) loonkosten onder controle krijgen en beperken. Dit kan door ofwel de productiviteit te verhogen, ofwel door de groei van de loonkosten te vertragen. Het tweede is vaak gemakkelijker dan het eerste. We kunnen op termijn onze productiviteit verhogen door te innoveren en te investeren in nieuwe technologieën en nieuwe concepten. Is er in de Westerse wereld echter nog één regio te vinden die niet doordrongen is van het belang van innovatie? Het wordt op termijn alsmear moeilijker om meer innovatief en productiever te zijn dan 'de rest van de wereld'.

Wat betreft de evolutie van de loonkosten is het zeker lovenswaardig dat de uitgaande federale regering en het interprofessioneel overleg aandacht hebben gehad voor competitiviteit en aanpassing van de indexering. Deze aandacht heeft de competitiviteitskloof met enkele van onze buurlanden echter niet gedicht, integendeel. De vraag dient gesteld waarom de Belgische instituties en processen rond kostencompetitiviteit niet effectief of sterk genoeg zijn. Waarom gebeurt niet wat beoogd wordt, terwijl het buitenland de evolutie van de loonkost beter doet aansluiten bij de evolutie van de productiviteit? Is de Belgische aanpak te complex of is een deel van onze instituties en processen contraproductief?

Wat betreft de evolutie van de loonkosten is er ook een potentieel tot verlaging van de loonkost als gevolg van mogelijke belastingverschuivingen waarbij arbeid minder belast wordt. Daarnaast moeten we ook het model van de loonvorming zelf verbeteren. Dit is te veel gebaseerd op automatische loonsverhogingen (barema's en indexering) en op centralistische loonvorming (cao en loonnorm). Er is nood aan een dosis diversiteit en flexibiliteit binnen de loonbepaling. Dat kan bijvoorbeeld door meer ruimte te geven aan invulling op bedrijfsniveau, inclusief de internationaal gebruikelijke techniek van een 'opt out' via sociaal overleg in het bedrijf.

Voorstel 2 – benut technologie als hefboom, ook in het onderwijs

High-tech biedt grote exportkansen. Algemeen wordt erkend dat de Belgische export te veel bestaat uit intermediaire goederen die onderhevig zijn aan een harde kostenconcurrentie. Tussen 2007 en 2012 steeg wel het aandeel van de hoogtechnologische export in de totale Belgische export van 6,6 naar 8,6% (European Commission (2013): Industrial Policy Scoreboard). Ter vergelijking; het aandeel van de hoogtechnologische export in de totale export van de EU-28 bedraagt 15,6%. Markant is dat Duitsland met een aandeel van de hoogtechnologische export van 13,9% net onder het Europese gemiddelde valt.

Hoewel we niet zomaar alle intermediaire productie kunnen afdoen als 'low-tech' zonder enig groeipotentieel op middellange termijn, toch bieden de hoogtechnologische sectoren de meest kansen op groei. Meer capaciteit opbouwen in hoogtechnologische innovatie en productie is niet mogelijk zonder de continue instroom van getalenteerde medewerkers. Onderwijs is dan ook één van de steunpilaren onder de Belgische competitiviteit. En net hier rijpt het spreekwoordelijke schoentje want er dreigt voor ons land een stijgende arbeidsschaarste in het (hoog)technologische segment. Zo steeg in de Europese Unie het aandeel van 20-29 jarigen met een diploma wetenschappen en technologie van 12,5% in 2007 tot 15,2% in 2011. Deze toename is deels het resultaat van gerichte inspanningen in heel wat landen. Uit Tabel 4 blijkt echter dat dit percentage in ons land daalde van 14 % in 2007 tot 12,7% in 2011. De Belgische onderwijsoutput leidde dus tot een omgekeerde evolutie in vergelijking tot de rest van Europa. In Nederland is dit percentage echter nog lager terwijl dit in Duitsland steeg van 11,4% in 2007 naar 14,8% in 2011. Koplopers zijn het VK en Frankrijk, samen met Finland en Ierland.

Tabel 4: Het percentage van 20-29 jarigen met diploma van hogere (tertiaire) opleidingen in wetenschap en technologie

	2007	2011
BE	14,0	12,7
BG	8,4	11,8
CZ	12,0	16,6
DK	16,4	17,9
DE	11,4	14,8
EE	13,3	11,9
IE	18,7	20,1
EL	8,5	12,8
ES	11,2	16,8
FR	20,8	21,5
HR	6,8	11,6
IT	11,4	12,8
CY	4,2	7,2
LV	9,2	11,0
LT	18,1	19,2
LU	..	3,1
HU	6,4	8,5
MT	7,1	8,0
NL	8,9	9,4
AT	11,1	16,1
PL	13,9	17,4
PT	14,2	17,3
RO	11,9	16,0
SI	9,8	17,4
SK	11,9	17,6
FI	18,8	21,2
SE	13,6	15,6
UK	18,5	19,5
EU weighted	12,5	15,2

Bron: European Commission (2013): Industrial Policy Scoreboard

De beschikbaarheid van menselijk kapitaal is een basisvoorwaarde voor het aantrekken van investeringen en het inspelen op de groeikansen geboden door de emerging markets. Ons huidige onderwijsstelsel speelt hier niet op in, ondanks de herhaalde oproepen van zowel de beleidsmakers als de bedrijven. Dit is jammer omdat de tewerkstellingskansen in de niet-technologische sectoren zeker niet beter zijn dan in de technologische sectoren. Integendeel! Zo blijkt uit recent onderzoek van Kuleuven/Vives dat de ruim gedefinieerde high-tech tewerkstelling in België tussen 2000 en 2011 steeg met 22.3%. In Duitsland steeg de high-tech tewerkstelling maar met 13% en in Nederland bleef deze min of meer stabiel (zie Tabel 5). In 2011 werkten ongeveer 549 000 mensen in de Belgische high-tech. High-tech is zonder meer een groeisector in de Belgische economie maar het toekomstige groeipotentieel dreigt onderbenut te blijven door een schaars aanbod van werknemers. Uit dezelfde analyse van Kuleuven/Vives blijkt - niet echt verrassend- dat kiezen voor een STEM-profiel - opleiding met focus op science, technology, engineering and mathematics - leidt tot een (veel) lagere kans op werkloosheid.

Tabel 5 - Evolutie van de high-tech tewerkstelling

	Tewerkstelling 2011	Toename tewerkstelling 2000-2011 (%)	Aandeel in totale tewerkstelling 2011)
België	549 000	22.3%	12.2%
Finland	331 000	6%	13.4%
Zweden	592 000	9.5%	12.7%
Denemarken	342 000	9%	12.7%
Frankrijk	3 197 000	25.3%	12.2%
Duitsland	4 782 000	13%	12%
Nederland	834 000	0.3%	10%
Verenigd Koninkrijk	2 709	1.2%	9.3%
Italië	2 229	28.5%	9.7%
Europese Unie (27)	21 802 000	19.5%	10%

Bron: Goos, M. et al. (2013). *High-Technology Employment in the European Union*, Kuleuven/VIVES Discussion Paper 2013/41, December 2013

Kiezen voor technologie als onderwijsoriëntatie opent voor jonge mensen een zeer boeiende wereld waarvan we het potentieel amper kunnen inschatten. De kracht van technologie zal bovendien zeer zichtbaar worden in de arbeidsomgevingen van de nabije toekomst. De automatisering die de industrie heeft getransformeerd, dient zich vandaag aan in alle dienstensectoren. Eenvoudige kantoorjobs verdwijnen vandaag al in een sneltempo. In een richtmakende analyse paper uit 2013 voeren Carl Benedikt Frey en Michael Osborne van de universiteit van Oxford aan dat in 47 procent van de beroepscategorieën – waarvan het merendeel diensten - een groot gevaar op automatisering bestaat. Frey en Osborne hebben het onder meer over accountancy, juridisch werk en een heleboel andere witteboordenbanen die de afgelopen decennia alsnog belangrijker zijn geworden in termen van tewerkstelling. De projecties van Frey en Osborne hoeven geen realiteit te worden maar net in landen met zeer hoge belastingen op arbeid is er altijd een motivatie om arbeid te vervangen door technologie...

Dit kader met stijgende arbeidskansen in high-tech en met low-tech jobs onder toenemende druk, vereist een onderwijssysteem dat alle jongeren – en niet alleen een selectie van jongeren – voorbereidt en wapent. De impact van technologie op onze maatschappij op middellange en lange termijn kan niet voorspeld worden. Niemand kan nu studierichtingen hervormen op een wijze die in 2025 optimale resultaten garandeert. Diversiteit lijkt dan ook het antwoord op de toekomstuitdagingen. Ons onderwijsweefsel zou net op zo'n divers mogelijke manier moeten gestimuleerd worden om het potentieel van technologieën te verkennen op een actieve en adaptieve manier. Onderwijssystemen moeten zelf leren

uit hun experimenten en hun interne processen frequent bijstellen. Net zoals de beste bedrijven streven naar flexibiliteit en zichzelf continue heruitvinden, kan ook een deel van ons onderwijssysteem organisch georganiseerd worden.

Een meer actief pro-STEM onderwijsbeleid in functie van de enorme diversiteit die technologie uitlokt, lijkt dan ook wenselijk om onze competitiviteit te versterken en tewerkstellingsopportuniteiten te benutten.

Voorstel 3: geen nieuwe maatregelen – schrap bestaande maatregelen

De Belgische overregulering leidt tot efficiëntieverliezen. Beleidsmakers zouden de reflex moeten ontwikkelen om geen nieuwe maatregelen te nemen maar bestaande maatregelen af te schaffen. Een mooi voorbeeld vinden we bij de zeer hoge belastingen op arbeid en de zeer hoge loonsubsidies voor de privésector.

De Belgische beleidsmakers houden van hoge belastingen maar ook van hoge subsidies voor zowat alle denkbare activiteiten of investeringen. Er zijn specifieke websites ontwikkeld om geïnteresseerden wegwijs te maken in de enorme doolhof aan mogelijke subsidies. Het subsidiebeleid is het gevolg van de beperkte fiscale bevoegdheden op het regionale niveau. Het subsidiebeleid leidt tot extra administratieve lasten voor jonge, ondernemende bedrijven. Voorts zijn teveel economische agenten bezig met het incasseren van subsidies in plaats van te investeren in toekomstige marktopportunities. EGCW (2013) toont aan dat de subsidiegraden in België hoger zijn dan in de buurlanden. Tabel 6 is illustratief voor de problematische institutionele complexiteit van ons land. België koppelt de hoogste belastingen op arbeid aan de hoogste loonsubsidies in de private sector. De verschillen met de buurlanden zijn ronduit spectaculair. In Duitsland zijn de loonsubsidies overigens sterk afgebouwd terwijl wij kozen voor een extremen toename van de loonsubsidies. We zijn er nooit in geslaagd om een algemene loonlastenverlaging te doen, maar we hebben er voor gekozen om talloze politieke arbeidsmarktkavels te maken met selectieve subsidies. Wie wint er uiteindelijk bij deze complexiteit? Aangezien we tegelijkertijd zwaar belasten een gul subsidiëren, lijkt het prioritair om enkele bestaande maatregelen eerst te schrappen en met de opbrengst hiervan de impact van andere maatregelen te beperken. Zo kan de opbrengst van het schrappen van allerlei loonsubsidies gebruikt worden om de fiscale druk op de laagste inkomens uit arbeid te milderen. Daarenboven is het vanuit tewerkstellingsperspectief veel nuttiger om budget te investeren in de competenties van de werkzoekende dan tijdelijk een subsidie te geven aan de werkgever. Dat rendeert veel langer over de loop van een loopbaan op de hele arbeidsmarkt en het vertekent veel minder het eerlijke spel van concurrentie. We pleiten daarom voor een sterke afbouw van loonsubsidies, in ruil voor algemene loonlastenverlaging en voor een verschuiving van het budget van arbeidsmarktbeleid naar persoonlijke begeleiding en activering. Daarbij kan tevens gedacht worden aan het progressief maken van het tarief van de sociale bijdragen op lonen, zodat de lagere lonen proportioneel minder bijdragen hoeven te dragen. Zonder algemene lastenverlaging betekent dit wel een feitelijke belastingverhoging voor de middeninkomens. Het totale plaatje is dus heel belangrijk.⁷

⁷ Zie hiervoor M. De Vos en J. Konings, Van baanzekerheid naar werkzekerheid op de Belgische arbeidsmarkt, Intersentia, 2007.

Tabel 6 - Loonsubsidies in de privésector als % van de loonmassa

	1996	2006	2007	2008	2009	2010	2011
België	0,37	1,68	2,11	2,49	3,01	3,74	4,07
Duitsland	0,72	0,22	0,23	0,25	0,53	0,49	0,26
Nederland	0,36	0,68	0,65	0,63	0,98	0,85	0,74
Frankrijk	0,62	0,71	0,73	0,69	1,11	1,08	0,76

Bron: EGCW (2013)

De huidige complexe subsidiestructuur maakt het bovendien moeilijk om de werkelijke loonevolutie in ons land in te schatten. Hierdoor wordt het moeilijk om de loonnorm te laten naleven. Deze complexiteit schrikt ook buitenlandse investeerders af. Een beter optie is het creëren van een dynamische en innovatie-aanmoedigende marktomgeving door overregulering tegen te gaan en de werking van de arbeidsmarkt aan te passen aan de hedendaagse realiteiten.

Referenties

Bogaert, H, and C. Kegels, 2012, Concurrentievermogen van België: uitdagingen en groeipistes. Federaal Planbureau, Planning Paper 112.

EGCW, 2013, Arbeidskosten, loonsubsidies, arbeidsproductiviteit en opleidingsinspanningen van ondernemingen, Verslag aan de Regering, Expertengroep "Concurrentievermogen en Werkgelegenheid". 277 p.

European Commission, 2013, Industrial Performance Scoreboard and Member States' Competitiveness Performance and Implementation of EU Industrial Policy. Data sets, Commission staff working document.

European Commission, 2013, Member States' Competitiveness Performance and Implementation of EU Industrial policy: Industrial Performance Scoreboard, A Europe 2020 Initiative. 283 p. URL: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/files/ms-compet-report-2013_en.pdf

Carl Benedikt Frey and Michael A. Osborne (2013). The future of employment. How susceptible are jobs to computerisation? http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf

Goos, M. et al. (2013). High-Technology Employment in the European Union, Kuleuven/VIVES Discussion Paper 2013/41, December 2013

Haltiwanger, J., Jarmin, R.S. and J. Miranda, 2013, 'Who Creates Jobs? Small versus Large versus Young', The Review of Economics and Statistics 95(2), 347-361.

Kegels, C., 2012, Administratieve lasten in België voor het jaar 2010, Federaal Planbureau, Planning Paper 110.

WEF, 2013, The Global Competitiveness Report 2013-2014. K. Schwab, World Economic Forum. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

“ Au lieu d'utiliser toute notre énergie dans des réformes de structures qui cristallisent le débat, Itinera ose s'attaquer à la source du problème : la pénurie d'enseignants et le décrochage scolaire. L'amélioration des prestations pédagogiques est la clé du succès de l'enseignement. ”



ITINERA INSTITUTE **AUDACE ET REALISME**

2014-2018:

(Re)motivons les enseignants et les élèves!



EDUCATION

Diagnostic et priorités: un enseignement plus performant et plus équitable

Les systèmes scolaires étrangers nous montrent qu'il est possible de concilier l'excellence de la formation et le traitement équitable qu'on est en droit d'attendre dans toute société démocratique. Nous devons relever le défi avec détermination et créativité, à partir des meilleures pratiques. Cela implique de passer au-delà du débat sur les structures et les moyens, pour donner la priorité à l'expérience dans la classe. Focalisons sur les pratiques pédagogiques, dans un cadre institutionnel favorable à l'autonomie et à la responsabilité scolaire, comme levier pour la qualité et la valorisation de l'enseignant. La classe est aussi intimement liée à la maison : dans notre réalité démographique diverse, il faut davantage assurer le support des parents.

L'année 2014 marque le centenaire de l'assassinat de l'archiduc François-Ferdinand, qui donna lieu à la « grande guerre ». Les initiatives fusent pour commémorer cet événement majeur du siècle passé. Un autre événement important - du moins pour la Belgique - se déroula un mois et demi plus tôt, le 19 mai 1914 : le vote de la loi sur l'instruction obligatoire, suivi une semaine plus tard par l'interdiction du travail des enfants avant quatorze ans. Quel que soit le contexte historique qui a présidé à ces lois, nous bénéficions aujourd'hui depuis un siècle d'une instruction qui prépare chacun à s'intégrer en tant que citoyen dans une société démocratie¹.

Voici les raisons pour lesquelles ce centenaire ne sera probablement pas célébré.

L'école d'alors était profondément inégalitaire. Même les progressistes de l'époque considéraient que le destin des enfants d'ouvriers était de travailler à partir de 14 ans. Il y avait deux parcours scolaires distincts pour les enfants de milieu modeste et pour les enfants des milieux aisés. L'école offrait à l'élève une capacité de mise en perspective mais pas de capacité d'action quant à son statut au sein de la société.

Par ailleurs, si les pays européens instaurent, les uns après les autres, l'instruction obligatoire et gratuite pour jeter les bases de sociétés démocratiques, la Belgique est à la traîne. Au Danemark, l'enseignement élémentaire est obligatoire depuis 1804 ! Suivront l'Espagne en 1857, la France en 1882², les Pays-Bas en 1900 et l'Angleterre en 1902³.

¹ Le principe du suffrage universel viendra concrétiser la responsabilité de citoyen en 1919 pour les hommes (de 21 ans) et en 1948 pour les femmes.

² On pourrait arguer que la France a tardé à suivre les recommandations de Condorcet qui a jeté les bases de l'école démocratique peu après la Révolution française, soit près d'un siècle avant la loi Ferry de 1882 !

³ Beckers, J., Enseignants en Communauté française de Belgique, De Boeck, 2008 (2ème édition).

Après cette période d'égalité d'accès, le gouvernement (encore national) a instauré une égalité de traitement (tous les élèves dans le même type d'enseignement primaire, auparavant séparé par classe sociale) dans le but de développer les talents.

Cette égalité de traitement ne permettait pas d'effectuer la promotion sociale des élèves défavorisés. Cela a poussé les gouvernements communautaires à instaurer un système de compensation, pour offrir un encadrement adapté aux élèves qui en ont le plus besoin, passant ainsi d'un système égalitaire (égalité d'accès puis de traitement) à un système visant l'équité.

En communauté française ont ainsi vu le jour le décret « missions » qui promet entre autres « d'assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale »⁴ en 1997, suivi par le décret « visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale »⁵ en 1998.

Quelques années plus tard, la Déclaration de politique communautaire de 2004 annonce que "Le Gouvernement entend mettre l'éducation au cœur de ses priorités. Il propose de concevoir avec l'ensemble des acteurs concernés un « Contrat stratégique pour l'éducation » dont l'objectif sera de renforcer la qualité et l'équité de l'enseignement ainsi que l'efficacité dans l'organisation du système⁶." Le « Contrat pour l'école » qui a vu le jour un an plus tard est une version moins ambitieuse, qui ne pouvait prétendre à une amélioration nette de la situation de l'enseignement francophone.

En 2002, la Flandre a instauré le décret GOK (Gelijke OnderwijsKansen), visant à promouvoir l'égalité des chances dans l'enseignement. Ce décret prévoit pour tous les élèves flamands les objectifs suivants :

1. la mise en place pour tous les élèves de chances optimales en matière d'apprentissage et de développement, et ce au niveau de l'enseignement fondamental et, autant que faire se peut, dans une école proche de leur domicile ;
2. la prévention de l'exclusion, de la ségrégation et de la discrimination ;
3. la promotion de la cohésion et du mix social; [...]

Frank Vandenbroucke, à l'époque ministre flamand de l'enseignement et de la formation, a ensuite déclaré : « Aujourd'hui champion des mathématiques, demain aussi champion

4 4ème mission de l'enseignement en Communauté française – décret du 24/7/1997.

5 Décret visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre de discriminations positives, Parlement de la Communauté française, 30 juin 1998 (M.B. 22/8/1998).

6 Déclaration de politique communautaire 2004-2009 (ressource 4468), disponible sur www.enseignement.be

de l'égalité des chances. »⁷

Ces engagements ambitieux et louables datent d'il y a 10 ans. Et les déclarations de politique communautaire de 2009⁸ ne démentent pas ces belles intentions. Qu'en est-il aujourd'hui ?

L'OCDE a établi en 2011 (sur base de l'enquête PISA⁹ menée en 2009) l'intensité de la corrélation entre la performance en compréhension de l'écrit et le milieu socio-économique¹⁰.

Les résultats publiés en décembre 2013 révèlent que la Flandre et la Communauté française possèdent, avec la France, les systèmes d'enseignement dans lesquels l'écart entre les résultats en mathématique des élèves des quartiles¹¹ socio-économiques extrêmes¹² est le plus élevé en Europe occidentale¹³. Ce triste constat doit être lu à la lumière de la méthodologie PISA : ce sont les élèves qui, à travers les réponses à l'enquête, décrivent leurs conditions de vie et le niveau de formation de leurs parents. Une enquête minutieuse permettrait de dissocier les causes de cet écart de performance.

7 Note de politique générale 2004-2009, décembre 2004, disponible sur : <http://www.ond.vlaanderen.be/beleid/archief/2004-2009.htm>.

8 Note de politique générale 2009-2014 (voir objectif 2), disponible sur : <http://www.ond.vlaanderen.be/beleid/nota/2009-2014.htm>. Déclaration de politique communautaire 2009-2014 (ressource 4468), disponible sur www.enseignement.be

9 L'OCDE réalise tous les trois ans une enquête dans le cadre du "Programme international pour le suivi des acquis des élèves" (PISA). Elle porte sur les compétences en mathématiques, culture scientifique et écriture observées chez les jeunes de 15 ans dans les pays de l'OCDE et dans des pays partenaires. L'organisation a publié en décembre 2013 les résultats de l'enquête réalisée en 2012.

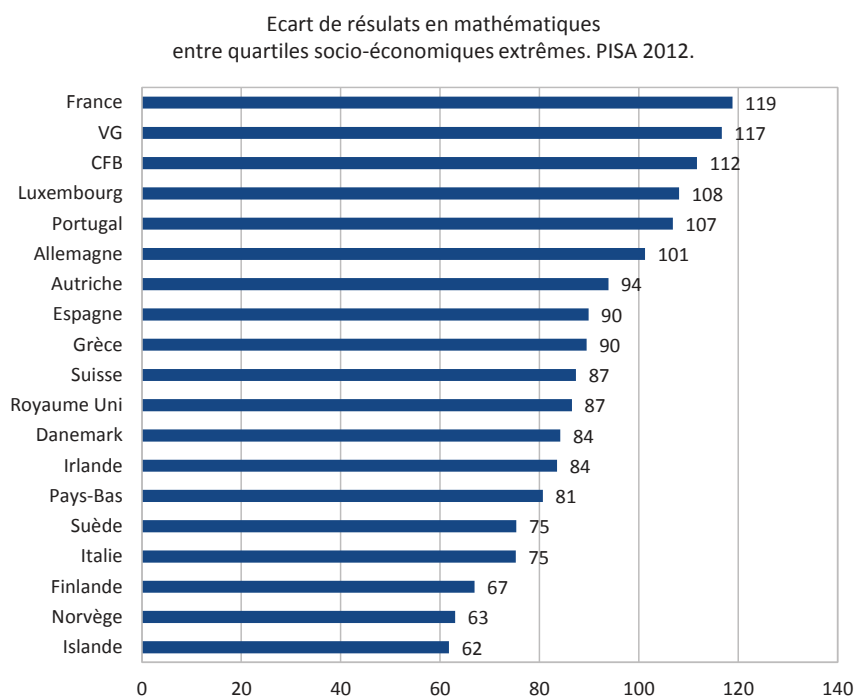
10 Regards sur l'éducation, OCDE, 2011. L'indicateur A5 de PISA 2009 est disponible en ligne : <http://www.oecd.org/fr/edu/apprendre-au-dela-de-l-ecole/48640232.pdf>

11 Les élèves interrogés sont classés en quatre groupes suivant le « statut économique, social et culturel » (SESC ou ESCS - Economic, social and cultural status) défini par l'OCDE sur base du cadre de vie et du niveau de formation des parents. Le quartile inférieur regroupe les 25% d'élèves dont le SESC est le plus faible. Le quartile supérieur regroupe les 25% d'élèves dont le SESC est le plus élevé.

12 L'analyse et les graphiques portant sur l'iniquité de nos systèmes d'enseignement sont extraits de : Service d'étude de l'APED, PISA 2012 sans fard et sans voile, Bruxelles, 2014. Disponible sur le site de l'APED : <http://www.skolo.org/spip.php?article1656>

13 L'ancienne Europe des 15, avec la Suisse, la Norvège et l'Islande.

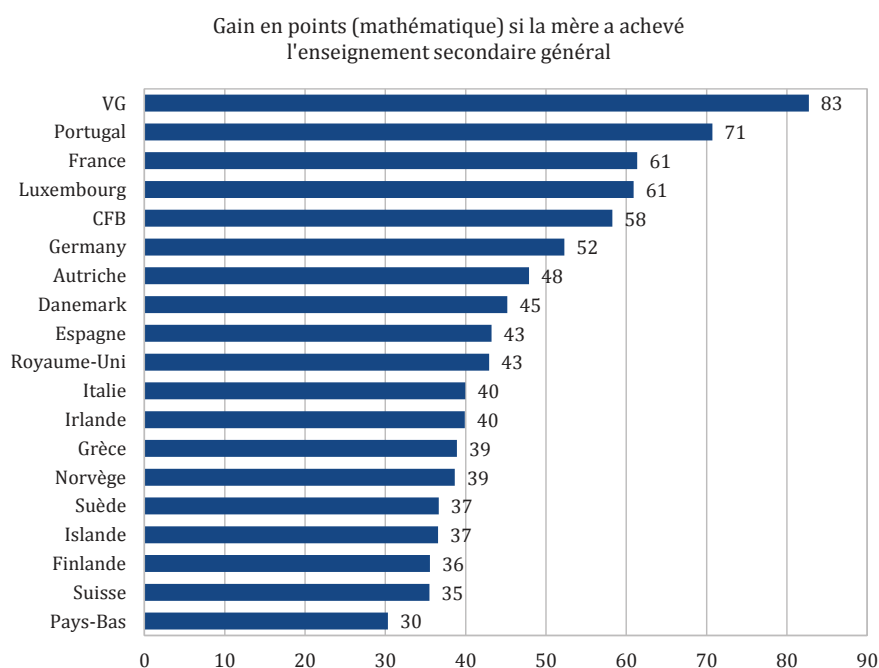
Graphique 1 : écart de résultats en mathématiques (PISA 2012) entre quartiles socio-économiques extrêmes.



Source : APED, 2014. VG : Vlaamse Gemeenschap ; CFB : Communauté française de Belgique

Et les écarts en termes de performance scolaire se transmettent aux générations suivantes, comme en atteste l'avantage que constitue pour l'élève un niveau plus élevé d'instruction au sein de sa famille.

Graphique 2 : gain en points (mathématiques – PISA 2012) si la mère a achevé l'enseignement secondaire général.



Source : APED, 2014.

L'école n'a pas encore atteint les objectifs promulgués dans les décrets de « chances égales d'émancipation sociale », malgré les moyens supplémentaires mis à disposition des écoles dont le public est défavorisé.

La priorité politique doit aller aux pratiques pédagogiques et à une amélioration constante du travail en classe. En Communauté française c'est le contraire puisque la majorité (70%) des réformes concerne des politiques de structures (réseaux et filières..) ou de ressources (budget et personnel). Pire les directeurs en Communauté française ne consacrent que 15% de leur temps aux pratiques pédagogiques contre 40% dans les systèmes scolaires les plus performants. Cela exige notamment (1) Améliorer en permanence les pratiques pédagogiques (2) Mettre en place des équipes de direction de qualité responsables et autonomes (3) Viser la réussite de chacun pour améliorer la réussite d'ensemble.

Il faut moduler la réforme en fonction du niveau de performance de départ. La Communauté française n'a pas besoin des mêmes réformes que la Flandre, et vice-versa. La modulation doit aussi se faire entre écoles selon le niveau pour ne pas « casser » ce qui fonctionne en voulant remédier à ce qui ne fonctionne pas. Les écoles faibles exigent plus d'encadrement,

et les écoles de niveau plus élevé peuvent se voir octroyer plus d'autonomie dans les pratiques pédagogiques. Dans les deux cas un meilleur suivi des résultats est nécessaire.

Les résultats en classe sont étroitement dépendants de ce qui se passe à la maison. A cet égard la Pologne a fortement progressée en matière scolaire grâce à une campagne mise en place depuis plus de 10 ans, qui encourage les parents à lire 20' tous les jours à leurs enfants. Les communes et les médias ont été étroitement impliqués dans cette campagne. Quand on sait que plus de 10% des élèves francophones ne maîtrisent pas la lecture à l'âge de 15, on devine l'importance d'un programme de lecture.

Quelque soit le niveau de départ, tout système scolaire peut assez rapidement progresser de manière significative. Selon Maciej Jakubowski (Ministre enseignement en Pologne) la Pologne a réussi entre 2000 et 2009 à augmenter les résultats en lecture de ses élèves de 15 ans au test PISA de l'équivalent d'1/3 d'une année scolaire, tout en réduisant de moitié le nombre d'élèves de niveau faible (passant de 23% en 2000 à 15% en 2009) et en réduisant aussi de moitié les écarts entre écoles. Cela a même été rendu possible dans un contexte de report d'un an de la sélection des élèves entre filières professionnelles et générales (passage de 14 ans à 15 ans) comme la Flandre le discute. Les éléments de la réussite de la réforme scolaire polonaise sont l'autonomie et la responsabilité via des évaluations externes. La réforme scolaire s'est en fait accompagnée d'une décentralisation politique importante.

Proposition 1: Redorons le blason à la formation at au métier d'enseignant

Nous devons veiller à attirer et retenir des personnes compétentes dans le métier d'enseignant. D'une part, il faut garantir le talent des candidats en offrant une formation initiale qui prépare mieux au métier. D'autre part, il faut améliorer la rétention des enseignants, en commençant par un meilleur encadrement pédagogique et administratif des novices. Ceci implique non seulement des choix politiques délibérées pour renforcer le statut social et professionnel de l'enseignant, mais aussi une distance politique permettant plus de valorisation des 'ressources humaines' au sein d'écoles plus autonomes à cet égard.

Le projet de revaloriser le métier d'enseignant n'est pas nouveau. Il a pris une importance accrue cependant que les pénuries d'enseignants s'aggravaient. Et pourtant, ce projet répond, aujourd'hui autant que dans le passé, à un besoin encore plus fondamental : l'éducation de nos enfants exige la présence en classe d'enseignants très motivés et très compétents. La littérature abonde pour montrer que la qualité de l'enseignement est fortement liée à la qualité de l'enseignant ¹⁴. Des rapports publiés entre 2003 ¹⁵ et 2005¹⁶, qui s'inscrivent dans une étude thématique de l'OCDE, visent à décrire comment « attirer, former et retenir des enseignants de qualité ». Ces trois objectifs sont intimement imbriqués.

Il faut mieux retenir les enseignants !

Le taux d'abandon en début de carrière est encore très élevé dans l'enseignement. En Communauté française, 35 % environ des enseignants quittent le métier endéans les cinq premières années¹⁷. Plus de la moitié d'entre eux abandonnent déjà pendant la première année. En Flandre, les statistiques se limitent aux enseignants de moins de 30 ans qui quittent

¹⁴ Voir, entres autres, Teacher matters, OECD, 2005, et Les clés du succès des systèmes scolaires performants, McKinsey & Company, 2007.

¹⁵ Beckers, J., Jaspar, S., Voos, M.-C., Attirer, former et retenir des enseignants de qualité, 2003.

¹⁶ McKenzie, Ph. et al., Hoe effectieve leerkrachten aantrekken, bijscholen en behouden?, OESO, 2004.

¹⁷ Dans son cahier n°92, le Girsef (UCL), en collaboration avec l'ULB, annonce 35% d'abandon parmi les novices pour les cohortes d'enseignants qui ont débuté pendant les années scolaires 2005-2006 et 2006-2007. 19% des enseignants (cohortes 2005-2006 à 2008-2009) partent durant la première année ou au terme de celle-ci. Sur ce dernier critère, l'évolution sur les 4 années observées est défavorable.

le métier dans les cinq premières années. Le taux d'abandon ainsi envisagé s'élève à 16,6% pour la région flamande : 12% dans l'enseignement maternel, à 14% dans l'enseignement primaire et à 22% en secondaire. En Communauté française, moins de la moitié des novices entre dans la profession en septembre¹⁸. Le roulement est tel que, si environ 4800 ETP sont recrutés chaque année, on n'en observe, simultanément sur le terrain, que 3400 au maximum (au mois de mai chaque année).

Grafique 3: Evolution du nombre d'ETP au fil des années de noviciat (Cohortes 2005-2006 et 2006-2007)



Note : Seuls sont pris en compte les membres du personnel occupant uniquement une fonction enseignante ce mois-là.

Note de lecture : Les étiquettes de l'axe des X sont composées de deux parties, la première (A1, A2, etc) indiquant le n° de l'année de noviciat et la seconde le numéro du mois (1 = septembre,... 10 = juin).

Source: cahier du Girsef n°92

Ce taux élevé d'abandon participe largement à la pénurie d'enseignants.

À titre indicatif, la liste des fonctions touchées par la pénurie d'enseignants en Communauté française pour l'année scolaire 2012-2013¹⁹ comporte 10 pages alors que cette même liste en comptait 3 pour l'année scolaire 2006-2007²⁰. On comprend sans peine l'importance de retenir des enseignants. C'est aussi vrai en Flandre, où les estimations les plus récentes annoncent une pénurie de 17000 enseignants en 2022.

¹⁸ Delvaux, B. et al., Cahier du Girsef n°92, 2013, p.15. Toutes les références ultérieures à ce cahier portent sur les cohortes 2005-2006 à 2010-2011 (ou une sélection d'entre elles).

¹⁹ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française arrêtant la liste des fonctions touchées par la pénurie pour l'année scolaire 2012-2013, 30 mai 2013 (MB 17 Juin 2013) - http://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/38917_000.pdf

²⁰ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française arrêtant la liste des fonctions touchées par la pénurie pour l'année scolaire 2006-2007, 27 janvier 2006 (MB 9 mars 2006) - http://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/30431_000.pdf

Pour retenir les enseignants, il faut (tous) les former (mieux) !

Garantir une formation pédagogique pour tous

Il est maintenant bien connu que, pour pallier le manque d'enseignants dans certaines branches, le gouvernement a accepté – avant la communautarisation de l'enseignement – la désignation de personnes (dites « article 20²¹ ») non qualifiées pour la fonction. Certains jugeront que cette mesure était nécessaire pour combler la pénurie ; elle n'a pas moins porté atteinte à la profession. D'une part, le taux d'abandon est plus élevé pour les enseignants ne disposant pas d'un diplôme pédagogique ; d'autre part, l'identité professionnelle se trouve affaiblie par l'entrée de novices sans qualification. Luc Lemaire, professeur émérite à l'ULB rappelle l'évidence : « Si nous avons des professeurs qui n'ont pas fait les math', qui a priori n'étaient pas plus intéressés que cela par les math', ils ne vont pas motiver les étudiants à faire des études de mathématiques. ²²»

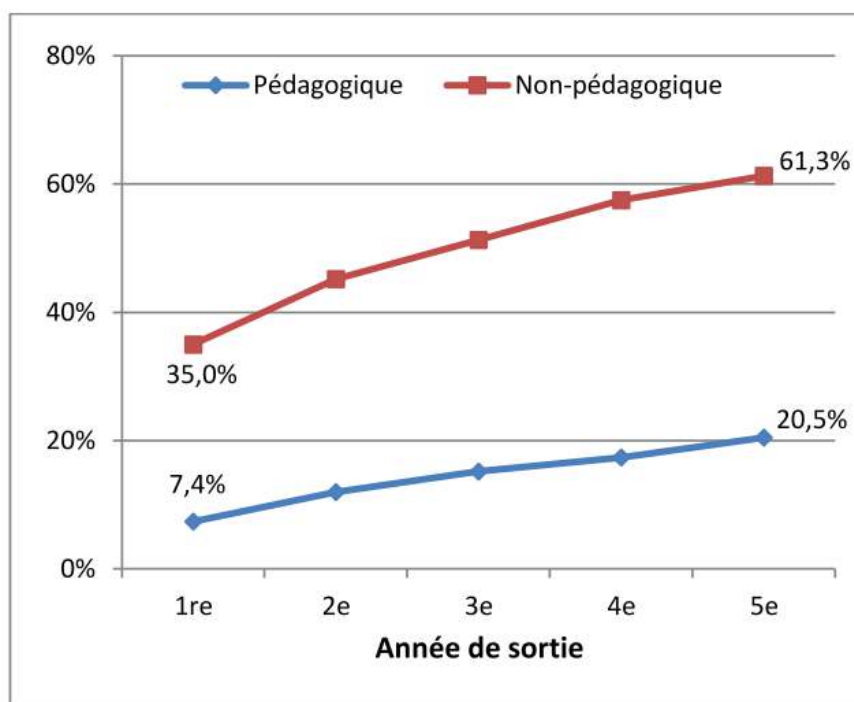
Les enseignants « article 20 » peuvent être désignés en qualité de temporaires prioritaires s'ils ont bénéficié de dérogations successives (prévues à l'article 20) pendant au moins 450 jours de service dans la fonction répartis sur 3 années scolaires au moins. En soi, ce n'est pas le problème le plus grave. En ce moment, un rapport défavorable peut mettre fin à la poursuite des dérogations. Ne faudrait-il pas au contraire imposer qu' (au moins) un rapport favorable soit émis ? Si un premier rapport (le plus tôt possible) est défavorable, qu'un programme de formation continue et de soutien par les pairs réponde rapidement aux manquements.

Une formation (initiale et continue) adéquate répond à l'ambition des missions dévolues à l'enseignement et qui incombent donc *in fine* à l'enseignant. Un taux élevé de personnel qualifié dans les classes permettrait en outre de réduire le taux d'abandon dans les premières années de carrière.

²¹ L'article 20 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 permet au Ministre de « désigner, à titre temporaire, un candidat qui n'est pas porteur du titre fixé pour la fonction à conférer. »

²² Entrevue accordée à Radio Campus, le 25 février 2014 : http://public.radiocampus.be/140225_Lemaire_DeSaedeleer_Math.mp3

Graphique 4 : taux cumulés de sortie selon le caractère pédagogique ou non pédagogique du diplôme.



Source : Delvaux, 2013.

La détention d'un diplôme pédagogique semble en effet réduire le risque d'abandon des novices. On pourrait penser que d'autres raisons que la non-qualification justifient ce taux élevé d'abandon chez les novices. Quelle que soit la pondération de ces autres raisons, il est clair la formation des novices ne suffit pas ; il faut aussi agir sur ces autres causes d'abandon. Mais il n'en est pas moins vrai que le taux de qualification dans l'enseignement doit augmenter.

Une formation générale meilleure et plus adaptée

La formation initiale des enseignants joue un rôle primordial. Selon de nombreux novices, la formation initiale ne préparerait pas suffisamment au « monde réel », n'accorderait pas assez d'importance à la pratique, n'entraînerait pas assez la réflexivité des futurs enseignants, serait axée sur une approche par compétences trop sectaire, ou encore présenterait un manque quant à la formation à l'intervention auprès des élèves en difficulté ou jugés difficiles²³.

²³ De Stercke, J. et al., Dynamiser l'insertion professionnelle des enseignants débutants du secondaire, Rapport final de recherche, Ministère de l'Enseignement obligatoire de la Communauté française de Belgique, 2010, p. 25.

D'un autre côté, il est désormais bien reconnu que le niveau de formation des nouveaux enseignants doit être amélioré pour garantir le niveau de qualité nécessaire des nouveaux enseignants. Un groupe rassemblant des inspecteurs, des conseillers pédagogiques et des chefs d'établissement a souligné « la nécessité de renforcer les connaissances, expériences, compétences des étudiants en matière de diagnostic, d'analyse, de retour critique, afin qu'ils puissent mieux faire face à la diversité des publics, des situations, des écoles, des milieux sociaux. »²⁴

La tâche de l'enseignant ne s'arrête pas à garantir un bon niveau pour tous ses élèves. Il doit aussi davantage être en mesure de différencier son enseignement, face à la diversité croissante dans ses classes. Il faut donc développer les compétences des enseignants pour différencier l'enseignement. Les treize compétences que les enseignants doivent maîtriser (Ministère de la Communauté française, 2001, pp. 14-15) incitent peu à différencier l'enseignement.

« Les enseignants flamands sont encore trop peu en mesure de faire cette différenciation. À cause d'une *politique d'égalité des chances* mal comprise, ils ont déplacé leur champ d'attention des élèves excellents vers les élèves moyens. Mais ce n'était pas là l'intention. Ils doivent en fait pouvoir différencier leur champ d'attention : faire pour chaque élève ce dont il a besoin. Cela ne se passe pas assez aujourd'hui, même dans le cadre de la formation des enseignants. »²⁵

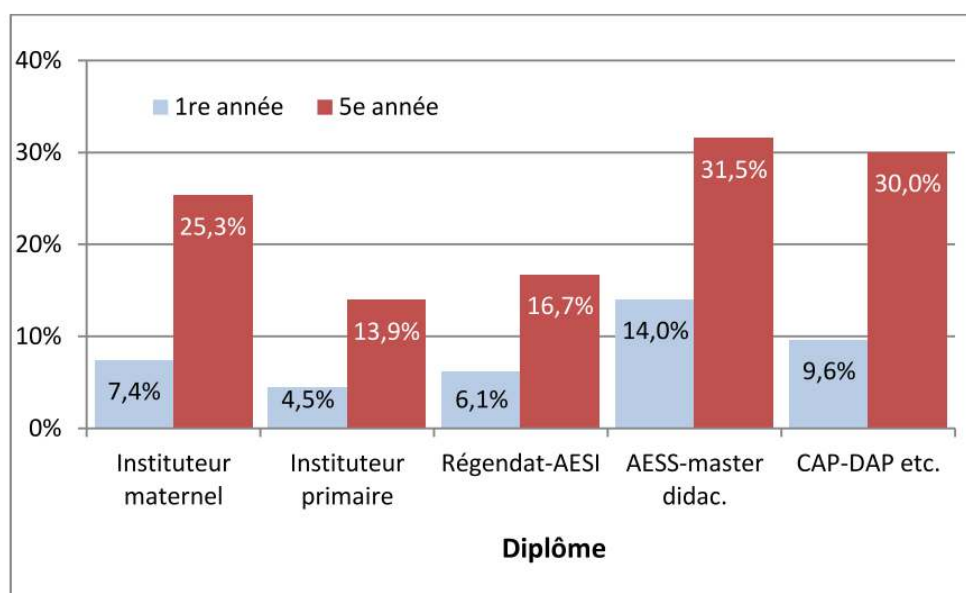
Nous pouvons regretter que les enseignants diplômés qui abandonnent ne prennent cette décision plus tôt, pendant la formation initiale. Une telle réorientation aurait réduit le sentiment de frustration chez le novice et les efforts de recrutement et de placement pour l'administration.

Les formations initiales associées aux différents diplômes pédagogiques (donnant accès aux différents cycles d'enseignement) sont très différentes. Et les taux cumulés de sortie pour les détenteurs d'un diplôme pédagogique (en bleu ci-dessus) occultent la disparité de taux de sortie en fonction de la catégorie du diplôme pédagogique.

24 Degraef, V. et al., Évaluation qualitative, participative et prospective de la formation initiale des enseignants en Fédération Wallonie-Bruxelles, mars 2011 - février 2012, p. 51.

25 Interview de Dirk Van Damme (responsable de la 'Division Innovation et Mesure du Progrès' de l'OCDE), magazine Klasse, janvier 2013, p. 26.

Graphique 5 : taux cumulés de sortie des principales catégories de diplômes pédagogiques.



Source : Delvaux, 2013

Le taux élevé d'abandon des diplômés universitaires (AESS et master didactique) soulève des questions quant à la pertinence du programme de formation. Pendant leurs études, les formateurs les ont-ils assez sensibilisés et formés à ce qui les attend ?

(Comme conséquence logique, on observe que l'abandon des novices est nettement plus important dans l'enseignement secondaire que dans l'enseignement fondamental²⁶) Au contraire des instituteurs primaires et des régents, les diplômés universitaires sont probablement moins « prêts à l'emploi » par manque de confrontation avec le terrain.

Pour retenir les enseignants, il ne suffit pas de former : il faut encadrer les novices

Il serait erroné d'attribuer exclusivement l'abandon (au manque de formation et) à l'inadéquation entre formation et compétences requises. Les témoignages de novices se recourent pour nous alarmer quant à la précarité de leur situation : prestations dans plusieurs établissements, cours à dispenser dans des matières non maîtrisées, annonce des attributions peu avant le début des prestations, manque d'information quant aux possibilités de carrière, etc. Une étude commanditée il y a plus de dix ans par la ministre en fonction (Madame Dupuis) avait déjà souligné combien la période de l'entrée en

²⁶ Delvaux, B., Dupriez, V. et Lothaire, S., Cahier du Girsef n°92, 2013.

carrière est difficile pour le jeune enseignant²⁷. Les rapports cités plus haut (« Attirer, former et retenir des enseignants de qualité ») ont confirmé cette difficulté, en particulier pour les enseignants au statut temporaire. Sans omettre les avancées consenties dans ce domaine, nous devons admettre que cela ne suffit pas. Plus récemment, Madame Degraef, qui a mené l'évaluation de la formation initiale des enseignants²⁸ en Communauté française souligne par ailleurs que « le débutant doit être accompagné et soutenu, sans quoi tous les efforts fournis par la formation initiale et les moyens y consacrés le sont en pure perte, avec un terrible sentiment d'échec d'abord pour le jeune qui quitte la carrière après y être à peine entré, mais aussi pour les formateurs. »²⁹

En Communauté française, le décret du 12 décembre 2000 définit la formation initiale des bacheliers instituteurs préscolaires et primaires, ainsi que des agrégés de l'enseignement secondaire inférieur (AESI). L'article 28 prévoit qu'un « encadrement spécifique du début de carrière des nouveaux diplômés est organisé à partir du 1^{er} septembre 2004, suivant des modalités qui seront fixées par le Gouvernement ». À ce jour, cette disposition décrétole est restée lettre morte³⁰. En Flandre, les heures des mentors, qui sont des enseignants expérimentés se proposant d'accompagner leurs collègues débutants, ont été supprimées en 2009 par le ministre de l'Enseignement Pascal Smet, pour des raisons d'économie.

La possibilité offerte aux enseignants de partir en disponibilité pour convenance personnelle précédant la pension de retraite (DPPR) – si elle peut survivre la nécessité générale d'allongement des carrières – devrait être assortie, pour les enseignants qui le souhaitent, d'un aménagement pour accompagner les enseignants débutants³¹. Avec l'appui d'enseignants expérimentés, de nombreux modèles d'accompagnement sont en effet possibles : tutorat, mentorat, groupes de pairs... Sur le terrain, ces pratiques existent déjà mais restent néanmoins informelles.³²

Au Japon, par exemple, la première année d'enseignement comprend environ trois mois de formation intensive (en classe et hors de l'école). Pendant cette période, le nouvel enseignant est rémunéré (à la manière des doctorants en médecine chez nous). Il bénéficie en outre du soutien d'un enseignant expérimenté. Les deux enseignants voient leurs charges horaires réduites pour leur permettre de collaborer efficacement pendant cette année introductive. La plupart des cantons suisses ont aussi des programmes initiatiques que les novices doivent compléter pour obtenir leur certification.

27 Étude Insert'prof, Beckers, 2003.

28 Degraef, V. et al., Évaluation qualitative, participative et prospective de la formation initiale des enseignants en Fédération Wallonie-Bruxelles, mars 2011 - février 2012.

29 Évaluation de la formation initiale, dossier spécial in PROF, le magazine des professionnels de l'enseignement n°12, mars 2012. Disponible sur www.enseignement.be.

30 Degraef, V. et al., Évaluation qualitative, participative et prospective de la formation initiale des enseignants en Fédération Wallonie-Bruxelles, Mars 2011 - février 2012, p. 25. Encore confirmé plus récemment par Labeeu, M., Premiers mois en classe du primaire, Education & Formation, e-299, juin 2013.

31 Conseil de l'Éducation et de la Formation, Recrutement et entrée dans la carrière des enseignants débutants, Avis 111 adopté au Conseil du 30 septembre 2011, accessible via : www.cef.cfwb.be/fileadmin/sites/cef/upload/cef_super_editor/cef_editor/Avis/CEF_Avis_111.pdf

32 Marché de l'emploi : chiffres et commentaires, Forem, septembre 2012. Disponible sur www.leforem.be.

Il faut attirer les bons candidats vers l'enseignement, par une formation prestigieuse et par des perspectives de carrière intéressantes

Une préparation et un encadrement adéquats devraient permettre de réduire le taux d'abandon des novices. Néanmoins, la situation de pénurie ne permet pas aujourd'hui de limiter le recrutement aux seuls diplômés pédagogiques. Pour réduire drastiquement le nombre d'enseignants non qualifiés, il faut inciter les étudiants diplômés de l'enseignement secondaire à poursuivre des études pédagogiques (ou un master à finalité pédagogique s'ils entreprennent des études universitaires).

La reconnaissance du métier passe immanquablement par une formation rigoureuse et exigeante des futurs enseignants. L'accès doit être ouvert à tous les candidats, mais les attentes doivent être élevées, avec pour conséquence probable le découragement des étudiants qui n'ont pas une sincère motivation ou les capacités nécessaires à enseigner. On ne peut raisonnablement croire que les étudiants qui s'orientent vers l'enseignement par dépit ne seront pas les premiers à abandonner. Bref, il faut que la formation initiale garantisse l'excellence de ses diplômés. La Finlande (qui ne cesse de montrer l'exemple dans les enquêtes internationales) forme depuis 1979 tous les enseignants dans les universités. Le niveau d'exigence est tel que les programmes de formation pour devenir instituteur/institutrice primaire attirent dix candidats pour une place à pourvoir³³.

À cet égard, le gouvernement flamand a récemment décidé de ne plus considérer comme brevets d'aptitude pédagogique certains diplômes (assortis d'une formation pédagogique trop modeste). C'est une première étape vers un niveau de qualification plus élevé des enseignants.

Les diplômés pédagogiques ont une formation marquée d'une forte orientation professionnelle. Par contre, les diplômés universitaires, qui bénéficient d'une formation plus polyvalente, accèdent facilement à d'autres carrières. Une étude récente³⁴ montre que seulement 11% des diplômés en mathématiques de l'ULB travaillent dans l'enseignement secondaire en Belgique, alors qu'on en comptait 37% il y a 20 ans³⁵. La situation est très préoccupante, et continue de se dégrader.

N'est-ce pas demander l'impossible que de voir la société entière recouvrer la confiance dévolue autrefois aux enseignants ? La Finlande a un niveau de cohésion sociale plus élevé qu'en Belgique, ce qui explique en partie le supplément de reconnaissance dont bénéficient tous ses enseignants.

La Belgique dispose de plusieurs leviers pour infléchir la notoriété défailante de la carrière d'enseignant.

33 Strong performers and successful reformers in education: lessons from PISA for the United States, 2010, p.124.

34 Enquête réalisée en 2013 sur les professions actuelles des anciens étudiants du département de mathématique de l'Université Libre de Bruxelles, diplômés entre 1997 et 2012 en mathématique, statistique ou actuariat (67% de répondants) : <http://www.ulb.ac.be/facs/sciences/math/anciens.html>

35 Entrevue accordée à Radio Campus, le 25 février 2014 : http://public.radiocampus.be/140225_Lemaire_DeSaedeleer_Math.mp3

La valorisation du métier d'enseignant ne peut négliger le développement professionnel (en ce qui concerne les compétences). Pour rendre l'enseignement en tant que choix de carrière plus attractif, de nombreux pays ont instauré des nouveaux rôles et responsabilités qui encouragent les enseignants (qui y aspirent) sans les sortir de leur classe. En Belgique, les promotions au sein de l'enseignement orientent l'enseignant tantôt vers l'inspection, tantôt vers la direction d'école. Cet état de fait ne serait pas tant paradoxal si ces rôles étaient plus orientés vers l'amélioration pédagogique (et moins vers la gestion administrative).

Une caractéristique unique du système finlandais est que chaque enseignant participe à la recherche en collaboration avec l'université locale³⁶. Tout en se tenant informé des derniers développements de sa pratique professionnelle, l'enseignant se voit doté d'une plus grande responsabilité (et probablement d'une plus grande motivation) dans la détermination de sa formation continue. Comme l'écrit Pasi Sahlberg (un expert finlandais de l'éducation, qui enseigne à Harvard): "Stated quite plainly, without excellent teachers and a modern teacher education system, Finland's current international educational achievement would have been impossible."³⁷

Les études internationales ont permis d'identifier les ingrédients qui font l'attrait d'une carrière dans l'enseignement. Les conditions de travail et de salaire doivent d'une part soutenir les aspirations de carrière spécifiques de l'enseignant, et d'autre part également inclure des dimensions d'une politique moderne en matière de ressources humaines. Suffisamment de stabilité, de soutien et de perspective en début de carrière sont des priorités en Belgique. Les formations et qualifications continues ont déjà fait l'objet de récentes décisions politiques, mais ces aspects ne sont pas encore suffisamment inscrits dans les gènes de la culture de carrière dans l'enseignement. Dans ce contexte, il est certes louable que, pour tous ceux et toutes celles qui veulent franchir le pas vers l'enseignement, le Gouvernement flamand souhaite valoriser en termes de salaire l'expérience acquise dans d'autres secteurs.

Il est en outre judicieux de récompenser les enseignants pour leurs mérites. L'excellence s'obtient ou se rate en effet toujours d'abord et avant tout à l'école. Il est dès lors important de permettre aux directions d'école d'endosser un rôle de management. Certainement devant l'évidence de la grande diversité qui existe entre écoles et populations scolaires, il est utile par exemple de considérer des techniques de gestion de personnel orientées sur la prestation, afin de placer les bons enseignants aux bons endroits, et de récompenser les enseignants pour des efforts ou des résultats particuliers. Pour tout cela, il est important de définir une bonne répartition des tâches entre les pouvoirs publics et les écoles. Il faut un certain degré d'autonomie, de responsabilisation et de décentralisation pour permettre aux écoles d'engager, de récompenser et de motiver correctement les enseignants. Cette autonomie est d'ailleurs aussi un des éléments de réussite du système éducatif finlandais. Le ministère de l'éducation finlandais est davantage un centre de ressources qu'un centre de commande. Ses bureaucrates ne sont pas obsédés par le contrôle³⁸.

36 <http://www.bakrimusa.com/archives/attracting-the-best-to-teaching>

37 Sahlberg, P., *Finnish Lessons*, Teachers College Press, 2011, cité dans l'article « Finland's secret sauce : its teachers », 13 mai 2013, www.learningfirst.org.

38 <http://www.bakrimusa.com/archives/attracting-the-best-to-teaching>

Proposition 2: Plus d'ambition pour les écoles difficiles

Si les décrets successifs "inscriptions" et "mixité sociale" ont tenté d'y remédier, la ségrégation scolaire reste élevée. Il y a encore des écoles "difficiles" dans lesquelles une implication et une attention encore plus soutenues des enseignants est nécessaire. Il est impératif d'identifier, de motiver et de maintenir dans ces écoles des enseignants expérimentés et préparés à ce contexte. Le gouvernement peut le faciliter dans sa réglementation et son financement, tout en identifiant des objectifs et en récompensant les résultats. Aux directions d'écoles pour le réaliser sur mesure.

Les décrets successifs visant une plus grande mixité sociale ont rencontré un problème majeur. Ils n'ont favorisé la mobilité des populations scolaires qu'à sens unique. Si les élèves de milieux défavorisés ont pu (dans une certaine mesure) s'inscrire dans des écoles réputées, les parents de milieu aisé ne placent pas sereinement leurs enfants dans des établissements scolaires encore aujourd'hui entachés d'une mauvaise réputation.

L'enseignement différencié vise à renforcer la qualité pédagogique dans ces écoles³⁹. Du côté francophone, « Nous disposons maintenant du recul suffisant pour évaluer les résultats du financement différencié dans les écoles. L'étude démontre que le redoublement en secondaire entre 2009 et 2012 dans ces écoles est en augmentation; le retard scolaire d'au moins un an est également très largement en augmentation; le nombre d'élèves en décrochage scolaire croît de 20 % pour la période de référence entre 2010-2011 et 2012-2013⁴⁰. » Du côté flamand, en 2003-2004, 16% seulement des élèves GOK dans des écoles à financement différencié ont bénéficié des encadrements supplémentaires⁴¹.

L'augmentation du nombre total de périodes-professeurs (NTPP) ne suffit pas à atteindre l'objectif de l'enseignement différencié ; il faut aussi attirer (ou simplement maintenir) l'équipe éducative qui va participer au changement du profil d'une école défavorisée. Or « [...] une des raisons pour lesquelles les établissements d'enseignement accueillant un public plus défavorisé dans l'enseignement secondaire connaissent des taux de turnover sensiblement plus élevés est que ces établissements recrutent, en moyenne, des enseignants ayant tendance à connaître une mobilité plus importante sur le marché du travail, parce qu'ils sont novices ou n'ont pas de titre pédagogique, et travaillent donc plus souvent dans des conditions d'emploi plus précaires (Delvaux et al., 2013). »

39 Décret du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité.

40 Question orale 11 de M. Mouyard à Mme Schyns, ministre de l'enseignement obligatoire et de promotion sociale, Commission de l'éducation du Parlement de la Communauté française, 17 novembre 2013.

41 De Vos, M., Gay, J., Assurez-vous que l'argent atteigne sa cible!, 2013. <http://www.itinerainstitute.org/fr/article/assurez-vous-que-largent-atteigne-sa-cible>

Graphique: moyenne des indicateurs de renouvellement, selon le niveau d'enseignement.

	Taux de renouvellement annuel	Taux de renouvellement annuel des novices (< 5 ans d'ancienneté)
Niveau fondamental	20,56 %	49,65 %
Niveau secondaire	16,69 %	32,32 %

Source : Dumay, 2014.

Pour l'enseignement flamand, la situation à Bruxelles est particulièrement problématique. En effet, 42 pour cent des enseignants qui débutent à Bruxelles n'y donnent plus cours après cinq ans ; 18 pour cent d'entre eux quittent le secteur de l'enseignement, et 24 pour cent continuent mais en dehors de Bruxelles. L'hémorragie de personnel enseignant à Bruxelles est d'environ 35 pour cent pour l'enseignement maternel, environ 42 pour cent pour l'enseignement primaire, et environ 48 pour cent pour l'enseignement supérieur.⁴²

Nous nous trouvons donc devant une situation très paradoxale : les écoles avec des populations d'élèves qui demandent plus d'implication de la part des enseignants ont souvent plus de problèmes au niveau de l'effectif d'enseignants. Il n'existe pas de baguette magique pour remédier à cette situation problématique. Il faut une stratégie qui commence à la base : au niveau par exemple de l'intégration civique, de l'enseignement de la langue, du rôle des parents, de l'entrée en maternelle, etc. Nous vivons dans un pays dont la constitution garantit de grandes libertés, y compris en matière d'enseignement, de logement et de travail. De ce fait, les écoles reflèteront toujours un certain profil démographique et sociologique, et les enseignants auront toujours tendance à vouloir obtenir une place dans les écoles les plus intéressantes à leurs yeux. Tant au niveau de la réglementation qu'au niveau du financement, nous devons surtout veiller à ce que tout soit fait pour que, avec un bon soutien, des enseignants de qualité viennent donner cours dans les écoles réputées difficiles.

Les écoles présentent aujourd'hui une grande variété de niveaux de compétences (en considérant la formation initiale et l'expérience) des enseignants. Toutes les écoles et surtout toutes les filières devraient avoir au moins un même niveau minimal de « professionnalisation » dans leurs équipes ou, inversement, un même taux de novices et d'enseignants dites « article 20 », si du moins elles veulent toutes attirer des élèves de toutes les classes socio-économiques.

Les conséquences du renouvellement du personnel sont multiples et pèsent lourdement sur le fonctionnement de l'école :

42 Commission Enseignement et Égalité des chances, réunion du 14 janvier 2014, demande d'explication adressée par Monsieur Paul Delva à Monsieur Pascal Smet, Ministre flamand de l'enseignement, de la jeunesse, de l'égalité des chances et de Bruxelles, à propos du départ des enseignants débutants de Bruxelles.

- Les cours annulés : il est évidemment impossible à un enseignant de prédire la date à laquelle il devra arrêter le travail, même lorsque cet arrêt est dû à un épuisement professionnel. Lorsque les enseignants déposent dans leur école des activités et des travaux à réaliser par les élèves en leur absence, il s'agit le plus souvent de quelques périodes, au plus une demi-journée de travail (et on peut mettre en doute l'efficacité d'un encadrement par une autre personne qui a certainement un profil moins adapté que l'enseignant lui-même). « Dans les écoles à discrimination positive, les absences des professeurs et des élèves ont des conséquences sur le nombre d'heures de cours donné. Sur une scolarité qui dure six ans, on estime à un an le retard de matière dû à ces absences. »⁴³
- Le temps consacré à la sélection des remplaçants : l'annulation de ces cours dure aussi longtemps qu'est envisageable un retour rapide de l'enseignant en arrêt de travail. Ce n'est que lorsqu'un repos prolongé est confirmé que la direction de l'établissement scolaire entreprendra la recherche d'un(e) remplaçant(e). Le temps que la direction consacrerait (au recrutement et) à la sélection aurait été plus bénéfique à l'institution s'il avait été investi dans l'amélioration des pratiques pédagogiques, par exemple. Il appert que le renouvellement des enseignants pèse sur tout l'établissement, jusqu'à la direction.
- La discontinuité de l'enseignement : lorsqu'un(e) enseignant(e) prend la relève, il/elle se retrouve face à des élèves qu'il/elle ne connaît pas. Il serait naïf de considérer que l'enseignement peut reprendre dans la droite ligne de l'enseignement qui a précédé. Au minimum, il « rafraîchira » la mémoire des élèves et observera leur niveau de maîtrise des compétences développées avant l'abandon de son collègue. Plus généralement, la pratique pédagogique et l'attitude de l'enseignant vis-à-vis des élèves peut présenter une telle différence qu'elles creusent davantage le sentiment de discontinuité.
- L'image de l'École auprès des élèves : malgré la bonne volonté des acteurs de terrain, les élèves n'auront pas le sentiment d'être encadrés par une École performante et formatrice. Cela porte préjudice tant aux élèves dont la motivation s'étiole qu'à l'institution dont les réalisations ne résonnent pas avec les promesses. Concrètement, les élèves sont délaissés. Avant de chercher à motiver les élèves en classe (voir recommandation suivante), il faut éviter de leur montrer l'image d'une école où on les oblige à s'ennuyer.

Une école qui compte de nombreux novices dans son équipe éducative n'est donc pas seulement confrontée à un défi pédagogique (la qualité de l'enseignement est moindre)

⁴³ Regard sur le système scolaire, entretien avec Ahmed Medhoun, in Décrochage scolaire, comprendre pour agir, Pour la Solidarité asbl, 2007. M. Medhoun a basé son estimation sur les absences au lycée de St-Josse (où il a été échevin de l'instruction de 2006 à 2012) : « un total de 150 heures non données par an. Soit 900 heures pour un curriculum de 6 ans. »

mais aussi à un défi administratif (le taux de renouvellement est élevé). « Plus un établissement [secondaire] emploie de diplômés pédagogiques, et moins il emploie d'enseignants novices, moins il connaît des taux élevés de turnover⁴⁴. » C'est particulièrement remarquable à Bruxelles où l'introduction de ces deux variables réduit de manière significative l'effet de la composition socioéconomique sur le taux de renouvellement⁴⁵. Bref, la qualification et l'expérience permettent de réduire le renouvellement des enseignants⁴⁶, même dans les établissements au public défavorisé.

Si on entend résorber l'écart de performance entre établissements scolaires, il faut donc réussir à avoir dans les établissements socio-économiquement défavorisés au moins la même portion de personnel qualifié qu'ailleurs. Il ne suffit pas de motiver les novices à rester dans ces établissements après leurs premières années d'expérience. (On peut raisonnablement penser que les directions mettent tout en œuvre pour « stabiliser » leur équipe éducative.) Il faut aussi attirer des enseignants qualifiés et expérimentés dans ces écoles.

Aussi longtemps qu'existeront des écoles « ghettos », il faudra admettre la pénibilité du contexte de travail et la difficulté du défi pédagogique des enseignants qui y travaillent. Une formation et un encadrement spécifiques, par des enseignants qui ont acquis de l'expérience dans ces établissements, semblent inévitables, surtout pour les diplômés universitaires, qui ont peu d'expérience pratique.

L'instauration d'une prime de surcharge (ou de pénibilité), à puiser dans le nombre supplémentaire de périodes-professeurs accordé à l'enseignement différencié, pourrait être accordée. En particulier, il faut veiller à ce qu'une telle prime soit allouée exclusivement aux enseignants qui donnent cours dans les classes où le statut socioéconomique des élèves est faible (et où on attend un investissement plus lourd de l'enseignant : attention soutenue aux difficultés des élèves, contact régulier avec les parents, etc.). Puisque l'objectif est de réduire le fossé entre écoles privilégiées et écoles défavorisées, chaque pas dans cette direction participera à réduire le montant de ces primes au fil du temps.

Il n'existe pas non plus de solution instantanée ou standard à ce qui est une profonde réalité sociétale : l'école n'est pas ce qui va résoudre tous les différences sociales et tous les problèmes de la société. Chaque solution devra dès lors aussi être locale, partir de la base vers le haut (bottom up), et répondre aux besoins spécifiques de chaque réalité. La première tâche des pouvoirs publics est de définir le cadre et de libérer les moyens nécessaires. Quant aux directions d'écoles, leur tâche consiste à utiliser ces règles et ces moyens de façon à obtenir des résultats. La deuxième tâche des pouvoirs publics est de déterminer des objectifs à ce niveau, puis de mesurer et de récompenser les résultats obtenus. Cela permettra de créer des spirales positives susceptibles de faire progressivement contrepoids et qui, avec le concours d'autres niveaux politiques, peuvent contribuer à améliorer ce qui est et reste un problème global de société.

44 Dumay, X., Cahier du Girsef n°95, janvier 2014, p. 29.

45 Ibid., p. 20.

46 Ce renouvellement ne signifie pas toujours un abandon

Proposition 3: De l'échec scolaire à la progression scolaire et à la participation professionnelle

Le décrochage scolaire est au centre des attentions. Il faut rappeler l'importance de le traiter en amont : quand l'élève entre à l'école et lorsque l'élève est à l'école. Une attention focalisée sur le progrès de chaque élève et une comparaison de performance entre écoles peut réduire le risque au « décrochage intellectuel » qui avance le décrochage scolaire: prévention. Il faut aussi dépasser la distinction binaire entre diplômé et non-diplômé : il faut revaloriser le rôle de l'école comme tremplin vers la participation de la personne dans la vie économique de notre pays. On peut ainsi non seulement réduire le décrochage mais le redéfinir et limiter ses conséquences. On peut être formé sans être diplômé : en revalorisant le pont entre l'école et le monde du travail on peut à la fois éviter le décrochage et répondre à la pénurie de talents dans certains secteurs de notre économie.

Les résultats de l'enquête PISA font toujours couler beaucoup d'encre. De nombreux chercheurs s'accordent pour souligner la prudence de mise pour la lecture du classement des performances moyennes et leur évolution au fil des enquêtes triennales. Au sein d'un même pays (ou d'une communauté linguistique en Belgique), il est intéressant d'étudier l'inégalité de performance entre établissements.

Mais tout cela nous ferait presque oublier l'échantillon sur lequel portent les études PISA. Il s'agit d'un groupe d'élèves⁴⁷ de 15 ans scolarisés (quelle que soit leur année d'étude). L'enquête ne porte pas sur les élèves qui ont quitté le système scolaire, et n'atteint qu'une partie des élèves en décrochage scolaire (c-à-d souvent absents sans justification). S'ils n'apparaissent pas dans le rayon de balayage du radar PISA, il ne faut pas les oublier pour autant.

Le taux de décrochage scolaire est défini comme la part de personnes âgées de 18 à 24 ans qui ont le niveau de l'enseignement secondaire inférieur ou un niveau moins élevé et sont sorties du monde de l'éducation ou de la formation (Eurostat/Enquête sur les forces de travail).

Le taux de décrochage scolaire en Belgique diminue; il est passé de 18,1% (de la population dans la tranche d'âge 18-24 ans) en 1992 à 14,1% en 2002 puis 12% en 2012. Le décrochage est plus élevé dans les centres urbains. La Région Bruxelles Capitale a ainsi un taux de décrochage scolaire de 20,1% (Eurostat 2013), ce qui est plus élevé que dans les autres régions du pays. La Flandre a le taux le moins élevé, mais présente un profil très hétérogène, avec des niveaux de décrochage très différents, même lorsqu'on ne compare entre elles

47 8600 environ pour la Belgique

que les grandes villes flamandes. En 2010, Antwerpen avait le taux de décrochage le plus élevé, avec 28%, alors que Roeselare avait le taux le plus bas, avec 11%⁴⁸.

Si le décrochage scolaire est un phénomène complexe, dont les origines sont diverses, l'abondante littérature qui traite de ce thème semble s'accorder sur deux points. Il ne dépend pas exclusivement de l'élève et il faut, pour le résorber, privilégier une intervention en amont, lorsque l'élève est encore scolarisé, plutôt que lorsqu'il a décroché.

Comme en témoigne la coordinatrice du Dispositif d'accrochage scolaire (DAS) de la Région bruxelloise : « Une dérive est apparue dans le fait qu'on a décelé que le décrochage intellectuel menait à un décrochage scolaire et il est plus difficile d'y remédier pour le DAS dans la mesure où il faudrait intervenir dans les temps scolaires, qui relèvent de la compétence de l'enseignement⁴⁹. »

Ce « décrochage intellectuel » - aussi appelé « décrochage intérieur » par certains auteurs - pourrait être largement atténué en nourrissant de sens concret les enseignements dispensés. Surtout à la fin de l'enseignement primaire et au début de l'enseignement secondaire, les élèves expriment les premiers signes de démotivation voire de désespoir. Un soin particulier doit être accordé à la conception de cours dans lesquels la curiosité naturelle au cœur de tous les élèves trouvera écho: différencier les méthodes en fonction des élèves et de la classe ; donner plus de sens aux enseignements en donnant les moyens aux enseignants de penser leurs cours en groupe pour échanger les idées et les pratiques et générer un cours qui apportent de la fraîcheur dans leur quotidien et qui est susceptible de susciter l'intérêt des élèves.

Au lieu d'une réforme structurelle, nous pensons qu'une amélioration des méthodes et des pratiques est la seule garante d'une réduction durable du décrochage scolaire. Pour pouvoir améliorer les pratiques, les écoles doivent connaître leur capacité à maintenir dans le milieu scolaire et à former de manière ininterrompue leurs élèves. Une comparaison des performances académiques entre écoles est à proscrire⁵⁰. La performance globale d'un établissement n'est qu'un des nombreux critères qui permettraient à une équipe pédagogique d'apprécier la qualité de son travail. Même si d'autres critères sont décrits, s'instaurera irrémédiablement un classement sur cette seule base de la performance qui présente cette caractéristique (par rapport à d'autres critères) d'être quantitative. Si la compétition a un effet faible ou nul sur l'amélioration des rendements, elle accentue par contre la ségrégation sociale et par là, génère des inégalités⁵¹.

48 Van Landeghem, G. et al., Vroege schoolverlaters in Vlaanderen in 2010. Indeling volgens locatie, opleidingsniveau van de moeder en moedertaal, Steunpunt SSL, Leuven, 2013.

49 Le dispositif d'accrochage scolaire de la Région bruxelloise, Pascale Labiau, in Décrochage scolaire, comprendre pour agir, Pour la Solidarité asbl, 2007.

50 Ce qui est déjà garanti par le décret du 27 mars 2002 relatif au pilotage du système éducatif, art. 3.

51 Maroy, C., Pourquoi et comment réguler le marché scolaire ? Les Cahiers de recherche en éducation et formation, 55, mars 2007, p. 3.

Si nous repoussons l'idée d'un classement des établissements scolaires, nous ne défendons pas moins la responsabilité des pouvoirs organisateurs dans l'amélioration des pratiques pédagogiques dans les établissements qu'il organise. À cet égard, il serait beaucoup plus utile de mesurer les progressions des élèves au sein de chaque école. Cela permettrait d'identifier la valeur ajoutée d'une école (entre l'entrée et la sortie d'un élève dans une école, quelles compétences a-t-il développées ?) et les bonnes pratiques des enseignants.

Le phénomène du décrochage scolaire peut donc être nuancé et ne plus être ramené à la seule distinction binaire entre diplôme ou pas de diplôme. Cela nous permettra aussi de mieux comprendre les différences entre les écoles, et entre les élèves d'une même école, et offre en outre un regard pédagogique différent sur la même problématique. Délivrer un diplôme n'est pas nécessairement ou pas toujours la caractéristique d'une bonne école.

L'instauration du Tabor l'an passé est un premier pas dans cette direction. (« Ce tableau est remis depuis un an à toutes les écoles à titre confidentiel. [...] il donne tous les indicateurs individuels de chaque établissement : le nombre d'élèves, le nombre d'enseignants, les options, le taux de réussite des élèves à chaque épreuve certificative, les indices socioéconomiques de l'école, etc. C'est donc un très bon outil d'auto-évaluation de l'école.⁵² ») Mais c'est insuffisant : l'évaluation des pratiques doit s'immiscer dans les classes ! À cet égard, il faut miser en priorité sur les enseignants eux-mêmes. Une formation spécifique permettrait à l'enseignement de réellement « porter un regard réflexif sur sa pratique [...] »⁵³.

Il est en outre « essentiel que l'enseignement professionnel dans le cycle supérieur du secondaire soit encore plus développé et renforcé, afin qu'il puisse (continuer à) faire office de 'filet de sécurité' efficace contre le décrochage scolaire. » Il y a effectivement un important effet négatif au niveau du décrochage scolaire précoce si le fait d'avoir des qualifications offre une protection efficace contre le chômage⁵⁴. L'enseignement n'est pas en soi capable de remédier à de profonds problèmes sociétaux et sociologiques, et l'enseignement secondaire ne peut en soi remédier à un arriéré scolaire qui s'est bien souvent construit dès l'entrée à l'école.

Une plus grande attention à la progression *individuelle* représente dès lors un pas dans la bonne direction et permettra en outre de réduire le décrochage scolaire 'intellectuel' des élèves à problèmes. Mais ces derniers doivent également pouvoir être aidés avec les possibilités de passage entre écoles et hors des écoles. Il est important de s'interroger sur le rôle de l'école en tant que tremplin vers la participation à la vie économique. Si nous mettons l'accent moins sur le diplôme et plus sur les connaissances et les compétences, ainsi que sur les mécanismes qui, à partir de l'école, permettent d'utiliser ces compétences

52 *ibid.*

53 Treizième compétence de l'enseignant dans le décret définissant la formation initiale des instituteurs et des régents, Gouvernement de la Communauté française, 12 décembre 2000.

54 Lavrijsen, J., Nicaise, I., Parental background and early school leaving. The impact of the educational and socio-economic context, Studie- en schoolloopbanen, 2013.

dans la vie économique, nous pourrions combattre beaucoup d'effets du décrochage scolaire sans avoir pour autant à organiser la délivrance absolue de diplômes.

Au final, la problématique du décrochage scolaire nous oblige à une profonde réflexion sur le rôle de l'enseignement et des écoles proprement dites, et sur les passerelles qui existent entre l'école et le marché de l'emploi. Les écoles sont également capables de former sans nécessairement délivrer de diplôme, pour autant qu'elles amènent l'élève avec un bagage suffisant jusqu'au premier échelon de sa carrière. Ces dimensions du problème sont restées trop longtemps sous exposées. Si elles sont mises en avant, le décrochage scolaire pourrait être une partie de la solution à un autre problème : l'amélioration des passerelles entre l'école et le marché du travail. Cette passerelle a évidemment deux côtés. Il faudra aussi adresser celui du marché de l'emploi, notamment les politiques de recrutement et de sélection.

Le phénomène des professions en pénurie est bien connu, tout comme le fait que de nombreux employeurs dans des secteurs techniques doivent consentir eux mêmes de gros efforts de formation lorsqu'ils engagent de nouveaux collaborateurs. Améliorer de façon stratégique la fonction de passerelle entre l'école et le marché du travail, permettra dans la foulée de réduire efficacement le décrochage scolaire, en proposant à ce même groupe d'élèves des alternatives adaptées et utiles au parcours scolaire formel : un grand win-win.

Proposition 4: Développons les collaborations et l'implication des parents

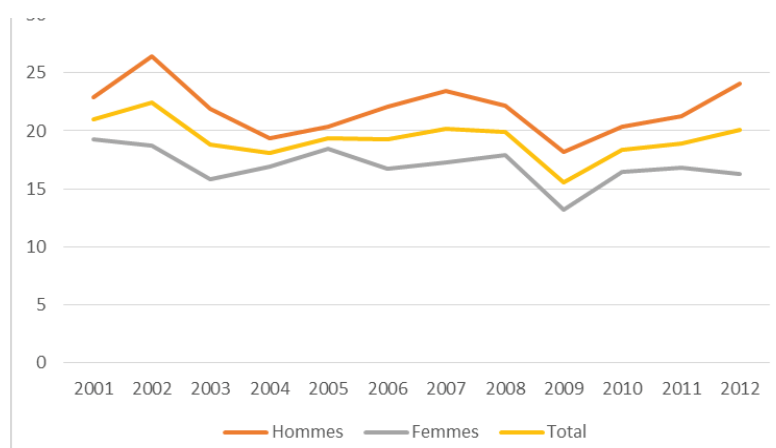
Il faut développer une meilleure communication entre les acteurs de l'accrochage scolaire. Pour une meilleure intégration des primo-arrivants à l'école, il faut instaurer une coordination entre l'école et les services d'accueil des étrangers. Avant tout, il faut tout faire pour que les parents puissent jouer le rôle en prendre la responsabilité naturelle des parents pour chaque enfant. Les écoles ne peuvent pas remplacer les parents, mais elles doivent les engager.

Travailler en étroite collaboration avec les acteurs parascolaires (familles d'élèves, services d'accueil et d'intégration des primo-arrivants, associations d'accueil des jeunes en décrochage scolaire) n'est pas une pratique largement répandue parmi les établissements scolaires. C'est pourtant un moyen de renforcer la poursuite des missions dévolues à l'enseignement (décret « missions » du 24 juillet 1997). L'école connaît ses missions et les poursuit aussi bien que possible, mais ne peut se restreindre à ses murs pour prétendre relever un tel défi.

Dans les grandes villes, le taux de décrochage scolaire est élevé. À Bruxelles, un jeune de 18 à 24 ans sur cinq est en décrochage scolaire. Et ce taux stagne. Quel que soit le moyen mis en œuvre⁵⁵, il faut favoriser l'intégration de ces jeunes dans la société.

⁵⁵ Pour certains d'entre eux, l'accrochage scolaire, c.-à-d. le retour dans un établissement scolaire, est inenvisageable.

Figure 1 - Taux de décrochage scolaire en région bruxelloise (en % de la population dans la tranche 18-24 ans)



Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hommes	22.9	26.4	21.9	19,4*	20.4	22.1	23.4	22.2	18.2	20.4	21.3	24.1
Femmes	19.3	18.7	15.8	16,9*	18.5	16.7	17.3	17.9	13.2	16.5	16.8	16.3
Total	21	22.4	18.8	18,1*	19.4	19.3	20.2	19.9	15.6	18.4	18.9	20.1

Source: Eurostat (2013) - * rupture de série

Il existe pourtant de nombreuses initiatives pour traiter le problème du décrochage scolaire. On dénombre en région bruxelloise 96 organismes qui opèrent en relais/soutien/accompagnement, le plus souvent à l'attention des jeunes de moins de 18 ans : aide en milieu ouvert (AMO), service d'accroche scolaire (SAS), etc. Malgré la multitude d'initiatives, le phénomène de décrochage scolaire ne se résorbe pas.

Nous l'avons vu, il est souhaitable d'intervenir, autant que possible, en amont du décrochage, en veillant à améliorer le bien-être et la motivation des élèves avant de les voir quitter leur école. Mais lorsque le décrochage est senti, une meilleure coordination entre l'école (qui voit encore occasionnellement le jeune) et les cellules du type AMO et SAS permettrait de mieux prendre en charge le parcours du jeune, quel que soient ses difficultés personnelles et le délai nécessaire pour envisager une réintégration sereine dans le milieu scolaire ou dans la société.

C'est souvent aussi à l'école que viennent aboutir des problèmes extrascolaires qui se traduisent ensuite par un retard scolaire qui à son tour ne fera qu'aggraver les problèmes déjà présents chez l'enfant. S'il est important et nécessaire d'adapter le fonctionnement et

les moyens des écoles à cette situation, il est tout aussi nécessaire de s'attaquer aux causes fondamentales des problèmes, et ce par delà les murs de l'école. Compte tenu de la très grande diversité démographique et sociologique, les rapports entre parents ou familles d'une part, et écoles d'autre part, sont plus importants que jamais.

L'école doit abaisser ses murs. Tout le monde sait combien l'environnement à la maison et les parents sont importants pour la réussite scolaire des enfants. Les rôles de soutien et de discipline traditionnellement joués par les parents en Belgique sont beaucoup moins évidents dans de nombreuses familles issues de l'immigration ou dans les cas de situations familiales difficiles. Ce n'est pas nécessairement la tâche des enseignants ni des directions d'écoles de reprendre le rôle des parents. Il leur appartient en revanche d'impliquer les parents de façon proactive, en se faisant aider le cas échéant par les organisations et services de concertation. Il est extrêmement important d'agir le plus tôt possible : beaucoup d'enfants victimes de problèmes familiaux accusent déjà un retard pédagogique avant même de commencer l'école, et ne rattrapent plus jamais ce retard par la suite. C'est aux pouvoirs publics d'agir à ce niveau de façon stimulante, facilitante et responsabilisante : un cadre, des moyens, mais aussi une culture de transparence et d'évaluation des résultats, comme souligné ci dessus.

Une collaboration avec les initiatives de soutien et d'accompagnement citées plus haut permettrait de:

- concevoir un programme de communication qui tirerait les leçons d'expériences antérieures (échange de bonnes et de mauvaises pratiques);
- cerner le profil des jeunes qui ne trouvent pas leur place dans ces projets;
- bénéficier d'une voie privilégiée pour entrer en contact avec ces jeunes;
- élaborer, en concertation avec les asbl, une stratégie pour toucher les jeunes qui ne bénéficient d'aucune aide.

En Région de Bruxelles-Capitale, la plateforme *Jaccroche.be* œuvre à la concertation entre les acteurs extérieurs à l'école. Il est urgent d'étendre cette concertation aux établissements scolaires.

De la même manière que pour le décrochage scolaire, il faut renforcer les liens entre l'école et les acteurs extérieurs, en particulier les organes d'accueil et les parents d'élèves. C'est le défi à relever pour rendre l'école elle-même plus accueillante.

« L'un des principaux obstacles dans la lutte contre la discrimination dans l'enseignement est le fossé qui existe, sur le plan de la communication, entre le milieu scolaire et le milieu familial des élèves défavorisés. Une politique axée sur un traitement plus égal exige la mise en œuvre d'un processus difficile d'intégration culturelle (dans les deux sens!) entre les deux parties.⁵⁶ »

⁵⁶ Nicaise, I., *Armoede op school: oorzaken en remedies*. In M. Van den Houte e.a. (red.). *Schoolleiding en -begeleiding*

Proposition 5: Ramenons la qualité au centre de la mission de l'enseignement supérieur⁵⁷

L'attraction des étudiants et la bureaucratisation de l'enseignement supérieur dominant. La course aux publications pèse sur les professeurs au risque de baisser la qualité des recherches. Chargés de cours et professeurs deviennent les instruments pour générer et administrer des budgets. Le niveau des étudiants est en partie problématique et la qualité des diplômes délivrés est menacée. Nous proposons dès lors de restaurer la qualité : dans le financement des institutions, dans les responsabilités des profs et dans l'accès et le parcours des étudiants. Il n'est pas impossible de combiner quantité avec qualité, mais ce dernier est devenu la victime du premier.

Un diagnostic interpellant

La course aux étudiants et la bureaucratisation dominant

77% des universitaires admettent que la profession académique dans leur université connaît une bureaucratisation et une standardisation croissantes. 70% trouvent que l'accroissement de la simple part de marché de leur université/faculté occupe une place toujours plus importante. La dynamique dominante de l'organisation universitaire est perçue comme une dynamique de croissance du volume, plutôt que d'excellence, encadrée par toujours plus de règles et un contrôle plus centralisé.

La quantité supplante la qualité

88% des répondants confirment que l'évaluation des professeurs/chargés de cours et le financement partiel des universités sur base des publications suscitent surtout une offre en quantité alors qu'il reste moins de temps et d'espace pour de la recherche réellement innovante et qualitative qui requiert une plus longue préparation. C'est là une constatation alarmante. D'un point de vue sociétal et économique, seule compte la capacité de nos universités à produire une recherche véritablement innovante. Et cette capacité souffre de la contrainte explicite de publier vite et beaucoup.

Les professeurs doivent rapporter de l'argent

93% de tous les répondants déclarent que les professeurs doivent faire face à une pression grandissante qui les pousse à générer eux-mêmes des moyens, par exemple en encadrant plus de doctorats ou en décrochant plus de projets financés en externe. C'est une évolution très inquiétante. Elle illustre le sous-financement des universités. Elle prouve qu'il existe une

(Iosbladig), Antwerpen, Kluwer, Aflivering 19, 1997, 37 p. cité dans Ruelens, L., Nicaise, I., Desmedt, E., Promouvoir l'égalité face à l'école: nous y travaillons mais comment?, Ecole+, Leuven, 2005.

57 M. De Vos, L'enseignement supérieur face à la massification : les enseignants sur le terrain tirent la sonnette d'alarme : la qualité est en péril, Itinera Institute Analyse 2013/15; R. Verheyen, Quo vadis hoger onderwijs Vlaanderen ? Zijn er grenzen aan de groei en wat met de kwaliteit van het hoger onderwijs?, Itinera Institute Analyse 2013.

distorsion des tâches dans l'organisation de nos universités et hautes écoles. Professeurs et chargés de cours deviennent des instruments pour générer et administrer le budget, alors qu'ils devraient avant tout pouvoir se concentrer sur travail académique et scientifique avec le budget qu'on met à leur disposition.

Trop de docteurs : nivellement et gaspillage

57% des universitaires flamands déclarent que la qualité des doctorats diminue sous la contrainte de publication. Ce chiffre monte à 64% pour le groupe des sciences biomédicales (médecins, pharmaciens, vétérinaires, etc.). Deux tiers de tous les universitaires de plus de 35 ans – ceux qui peuvent le plus facilement comparer avec la situation passée – estiment que la qualité moyenne des doctorats en en baisse.

De plus, le nombre de doctorats délivrés avec succès augmente plus vite que le nombre de postes enseignants disponibles. Il y a un énorme gaspillage de talents : les jeunes docteurs doivent se trouver des activités dans les projets de recherche post-doctorale, ou terminent tout simplement sur le marché de l'emploi dans des postes où ils ne peuvent pas valoriser leurs recherches et compétences acquises.

Tous à l'université ? Un appel à l'aide pour plus d'orientation

74% des universitaires qui donnent cours régulièrement en Belgique observent un recul de la qualité des étudiants qui démarrent leurs études, celle-ci étant mesurée en fonction des compétences de base nécessaires à la formation académique que ces chargés de cours dispensent. C'est une constatation alarmante sur le niveau réel des étudiants qui arrivent dans nos universités.

La valeur du diplôme universitaire

Dans les universités belges, plus d'un professeur sur dix estiment que moins de la moitié des étudiants effectivement diplômés méritent en fait leur diplôme. En communauté flamande, 72% s'inquiètent du degré élevé de la flexibilisation du programme d'études. Cette flexibilité rend l'accès à un diplôme universitaire encore plus aisé. L'accent mis sur les taux de réussite influence aussi la façon de coter des professeurs : plus d'un professeur sur quatre admet qu'il relève à 10/20 les cotes de 9/20 afin de maintenir les chiffres de réussite suffisamment élevés et/ou d'éviter les contestations après examens.

Besoin d'une réforme structurelle

L'enseignement supérieur a connu ces dernières années de profonds remaniements : réformes des curricula pour des raisons d'harmonisation internationale (la fameuse réforme de Bologne), fusion et économie d'échelle avec l'intégration des hautes écoles dans les universités (en Flandre), augmentation considérable de la population estudiantine, etc. Le principal constat au vu des réponses formulées par les experts de terrain que sont les professeurs et les chargés de cours, est qu'il existe une grande unanimité quant au diagnostic.

Au niveau de l'enseignement, de la recherche, des projets et des doctorats, la balance pèse désormais beaucoup trop du côté de la quantité de diplômes délivrés, aux dépens de la qualité intrinsèque qui caractérise traditionnellement le travail universitaire libre. Les pouvoirs politiques et les directions universitaires ont accompagné l'ensemble d'une standardisation, d'un nivellement et d'une bureaucratisation, reléguant le personnel universitaire dans un rôle d'instrument de production de masse de diplômes et de recherches. L'espace nécessaire à un travail fondamental et novateur a été réduit au strict minimum. Le niveau des étudiants est pour partie problématique, et la qualité des diplômes délivrés est mise en péril.

Un grand nombre des réformes adoptées s'inscrivaient fortement dans la logique d'une démocratisation de l'enseignement supérieur. À ce niveau, les évolutions en Belgique ne sont pas sensiblement différentes de celles que connaissent les autres pays européens. Même si nous avons le taux de participation à l'enseignement supérieur des 18-25ans le plus élevé d'Europe (40% contre 30 dans l'EU27). Mais quels que puissent être les avantages d'une telle évolution, la présente enquête a très clairement permis de faire ressortir son désavantage : la pression sur la qualité.

Tant au niveau politique plus large qu'au niveau des directions d'universités, de facultés et de hautes écoles, il convient d'entamer une réflexion fondamentale sur des mesures structurelles qui, sans remettre en question l'incalculable démocratisation de l'enseignement supérieur, doivent replacer la qualité au centre de la mission des universités. Il est plus que jamais essentiel dans ce contexte de laisser de la place à l'expression individuelle et personnelle, qui a toujours constitué le fondement et la grande valeur du biotope universitaire, accablé aujourd'hui par un grand nombre de règles et de normes uniformes et bureaucratiques. L'avenir du métier universitaire est en jeu. Compte tenu de la tension entre qualité et quantité, il importe de savoir jusqu'où ne pas aller trop loin dans la démocratisation.

Recommandations pour restaurer et garantir la qualité

Concrètement, les recommandations suivantes peuvent être intégrées dans la réflexion:

- Évaluer le personnel universitaire sur plusieurs dimensions, au sein desquelles la qualité de l'enseignement, l'originalité de la recherche, le profilage international et l'engagement sociétal reçoivent plus de poids. Ce n'est pas vraiment la mesure ni la classification des publications qui pose problème, car ces critères sont bel et bien nécessaires. Le problème se situe principalement dans le réalignement de la valeur scientifique sur ces critères, car il empêche l'université d'en encore promouvoir la diversité intellectuelle et sociétale.
- L'accent mis sur les flux entrants et sortants d'étudiants, les doctorats et les publications doit être nuancé. La qualité de l'enseignement et de la recherche doit être plus replacée au centre du débat et valorisée. Le modèle de financement, aujourd'hui trop axé sur la quantité, doit plus intégrer la qualité.
- Le financement de l'enseignement supérieur a exacerbé une concurrence stérile entre les (groupes de recherche des) différentes universités. Il faut des incitants supplémentaires pour encourager la collaboration interuniversitaire (y compris entre les deux communautés).
- Les pouvoirs publics doivent consacrer plus d'attention à l'analyse régulière, indépendante et impartiale des effets potentiels du cadre de financement de l'enseignement universitaire et de la valeur économique et sociétale des recherches effectuées et de l'enseignement prodigué. Mesurer c'est savoir.
- Il convient de développer de bons instruments de mesure permettant d'évaluer non seulement la qualité de recherche du Personnel Académique (PA), mais aussi la qualité de l'enseignement lui-même et d'éléments tels que l'internationalisation, l'accessibilité et la pertinence sociétale.
- Une démocratisation trop poussée de l'enseignement induit un trop grand afflux d'étudiants moins bons et moins motivés dans l'enseignement supérieur. Une sélection à l'entrée doit permettre de mieux prendre en compte les compétences, centres d'intérêt et motivations des étudiants au niveau du choix et de l'entrée dans l'éventail des formations proposées par les universités ou les hautes écoles. Tous les élèves du secondaire n'arrivent pas avec le même bagage à l'entrée de l'enseignement supérieur. En reconnaissant cette différence, les tests vont permettre de travailler en amont, de modifier les stratégies d'enseignement secondaire et, connaissant le contenu des tests, de mieux préparer à certaines disciplines. 80 % d'échec dans une 1^{re} année du supérieur pointent surtout un échec de l'enseignement secondaire de transition. Réfléchissons sans tabou pour arrêter ce carnage. On ne peut pas baisser le niveau d'exigence dans le supérieur pour permettre à tout le monde d'y accéder. Et on ne peut pas maintenir notre enseignement supérieur comme lieu privilégié d'apprentissage de l'échec.

- Si les pouvoirs publics ne disposent pas de moyens suffisants, une solution peut être d'augmenter le minerval des étudiants, pour autant que le mécanisme ne crée pas un obstacle à l'accès à l'enseignement universitaire pour les étudiants à faible revenu (par ex. combiner l'augmentation du minerval à un système de prêt social). L'échec massif en première année d'université (80% dans certaines disciplines) est un obstacle plus dissuasif que le minerval pour les élèves issus de milieux pauvres. Ceux qui souhaitent vraiment encourager la mixité sociale dans nos universités devraient s'attaquer en priorité à l'échec scolaire plutôt que d'invoquer la gratuité. Des formules possibles qui combinent financement et accessibilité sont bien connues, grâce aux multiples expériences à l'étranger. Nous pouvons, par exemple, augmenter le minerval tout en reportant son paiement après l'obtention par le diplômé d'un emploi, par ailleurs en augmentant les bourses pour les étudiants les moins favorisés. "En Grande-Bretagne, l'introduction simultanée d'un minerval plus élevé et des bourses à destination des étudiants défavorisés a fait substantiellement augmenter la participation des jeunes provenant de familles pauvres, sans pour autant affecter le taux de participation global".⁵⁸

58 L. Hanseeuw et J. Hindriks, Itinera Institute Analysis, 19 sept 2011.

AUDACE ET REALISME

“ Het gezondheidsbudget onder controle houden zonder aan de toegankelijkheid, de kwaliteit of het innoverende karakter van ons zorgsysteem te raken: dat is de uitdaging. Die aangaan, vergt een lange termijnstrategie met concrete doelstellingen. Itinera kiest voor andere en slimmere zorg, vertrekkende vanuit de behoeftes van de patiënt, met aanmoediging van kwaliteit. ”



ITINERA INSTITUTE **GEDURFD REALISME**



2014-2019:

***Naar een doelgericht gezondheidsbeleid
met collectieve ambitie***



GEZONDHEIDSZORG

Diagnose: Duurzaamheid gezondheidssysteem op het spel

De stijgende gezondheidsverwachtingen, duurdere medische technologie en vergrijzing gecombineerd met een stijgend aantal chronisch zieken, maakt dat de zorguitgaven gevoelig sneller stijgen dan onze welvaart. Conclusie: we zullen meer moeten doen met minder middelen. De duurzaamheid van ons zorgsysteem wordt één van onze grootste uitdagingen voor de komende jaren. Dit dwingt ons tot reflectie over de betaalbaarheid en kwaliteit ervan.

Een duurzaam gezondheidssysteem is in staat de kosten te beheersen en een billijke toegang tot kwaliteitsvolle zorg toe te laten. Is de duurzaamheid van ons systeem bedreigd? Deze vraag wordt door zowel beleidsmakers als zorgverstrekkers meer en meer gesteld. De toenemende financiële druk gekoppeld aan de toekomstige uitdagingen dwingen ons tot reflectie over de gezondheid en houdbaarheid van het systeem. Itinera wil een rol spelen in het publieke debat hierover en mee nadenken over waar mogelijke verbeterpunten liggen. Daarvoor starten we, zoals elke goede arts zou doen, met onze vinger aan de pols en de stethoscoop in beide oren, met het vormen van een diagnose.

“

De bomen reiken niet tot aan de hemel: we zullen meer moeten doen met minder middelen

”

De stokkende economische groei en de hieruit volgende budgettaire krapte zorgen ervoor dat naar alle beleidsdomeinen wordt gekeken voor het doorvoeren van besparingen. Ook onze gezondheidszorg ontsnapt hier niet aan. Dit gaat gepaard met prognoses van almaar stijgende zorguitgaven omwille van een stijgende zorgconsumptie per persoon door hogere zorgverwachtingen, de technologische innovatie die leidt tot duurdere behandelingen en de aanstormende vergrijzingsgolf. De stijging in zorgbehoeften neemt verder nog toe door het grote aantal chronische aandoeningen dat op ons af komt en waar ons gezondheidssysteem niet of nauwelijks op is aangepast. Chronische aandoeningen zijn momenteel reeds verantwoordelijk voor 70% tot 80% van de mortaliteit, waarvan 33% door cardiovasculaire aandoeningen en 27% ten gevolge van kanker. Ze omvatten 70% tot 80% van de zorguitgaven. 27% van de Belgen heeft een chronische aandoening, waarvan lage rugpijn het meest frequent voorkomt. Eén op de vier personen met een chronische ziekte wordt bijkomend geconfronteerd met psychische problemen. Er is het probleem van multimorbiditeit gezien boven de 70 jaar 50 tot 70% van de ouderen minimum twee chronische aandoeningen heeft. Bovendien is er een gezondheidskloof gezien kwetsbare doelgroepen meer chronische aandoeningen hebben.

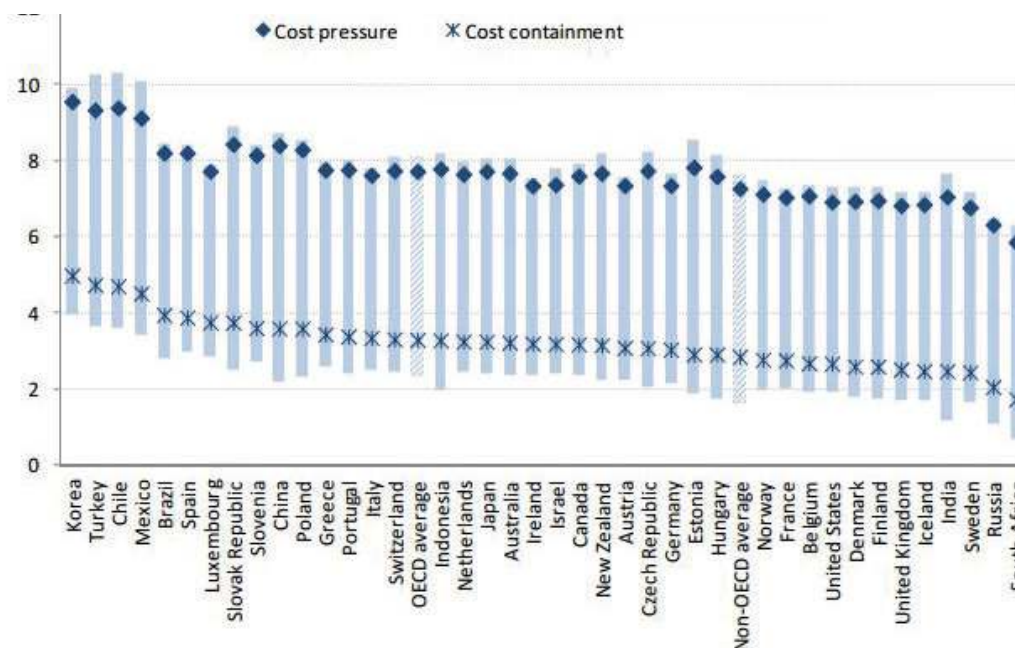
Zijn we hierop voldoende voorbereid of botsen we op de limiet van de betaalbaarheid? De financiering van de zorg via de sociale bijdragen volstaat alvast al een tijdje niet meer, waardoor steeds meer fiscale inkomsten worden gebruikt om de tekorten bij te passen. Volgens de cijfers van 2012 van het Federaal Planbureau spenderen we 8,1% van het BBP, ofwel €26,8 miljard, publieke middelen aan de gezondheidszorg op jaarbasis. Dit budget zou volgens hen stijgen tot 10,7% in 2060, wat een meerkost inhoudt van 2,6%, enkel door de vergrijzing. De OESO telt in hun berekening van het gezondheidsbudget ook de private uitgaven mee en komt zo op 10,5%. Zij voorspellen een toename van de publieke zorguitgaven tegen 2060 in België met 7,1% bij ongewijzigd beleid ('cost pressure' scenario) of 2,7% bij een beleid van kostenbeheersing¹ (**Figuur 1**). Het Nederlandse Centrale Plan Bureau houdt zelfs rekening met scenario's van stijgende zorguitgaven in Nederland bij ongewijzigd beleid tot tussen 19% en 31% van het BBP in 2040 (in 2011 = 12%, private uitgaven inclusief)². Het is vooral de technologische innovatie die hier de meerkost bepaalt.

Hoewel deze lange termijn prognoses terecht betwist kunnen worden gezien de onvoorspelbaarheid van de evolutie over 50 jaar, hebben alle prognoses één vaststelling gemeen. Een vaststelling die vandaag ook al geldt: de uitgaven stijgen gevoelig sneller dan onze welvaart. Zeker wanneer we rekening houden met zelfs de meest optimistische economische groeiprognoses voor de komende jaren (1,1% voor 2014 volgens OESO) is. Conclusie: de duurzaamheid van ons zorgsysteem staat op het spel, we zullen meer moeten doen met minder middelen.

¹ OECD Economic Policy Papers (2013). Public spending on health and long-term care: a new set of projections, OECD Publishing. <http://www.oecd.org/eco/growth/Health%20FINAL.pdf>

² Van der Horst A., van Erp F., de Jong J. (2011). Trends in Gezondheid en Zorg. CPB Policy Brief.

Figuur 1. Procentpunt stijging in publieke gezondheidszorguitgaven als deel van BBP, 2010-2060.



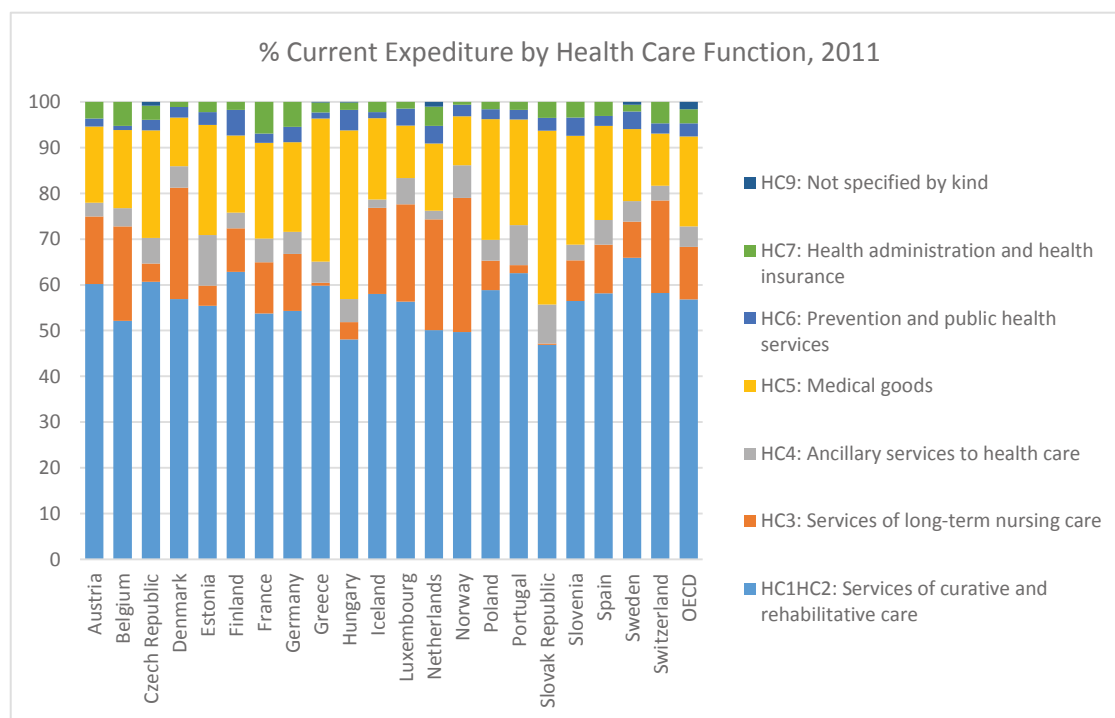
Scenario 1: bij ongewijzigd beleid ('cost pressure'), scenario 2: bij kostbeheersing ('cost containment')

Bron: OECD Economic Policy Paper, <http://www.oecd.org/eco/growth/Health%20FINAL.pdf>

Opvallend in de verdeling van de zorguitgaven in België is het relatief lage budget dat gespendeerd wordt aan preventie en de hoge administratiekost t.o.v. het OESO-gemiddelde, respectievelijk 2,9% en 3,1% (**Figuur 2**):

- curatieve en revalidatie zorg = 52,1%;
- langdurige verpleegzorg = 20,6%;
- nevendiensten (klinische biologie, medische beeldvorming, etc.) = 4,0%;
- medische goederen uitgereikt aan ambulante patiënten (geneesmiddelen, prothesen) = 17,1%;
- preventie en diensten ten behoeve van de volksgezondheid = 0,9%;
- administratie en verzekering = 5,2%.

Figuur 2. Functionele verdeling van de zorguitgaven in de Europese landen van de OESO, 2011.



Bron: OECD System of Health Accounts, <http://www.oecd.org/els/health-systems/asystemofhealthaccounts.htm>

“ *België scoort goed op toegankelijkheid en tevredenheid over zorgsysteem. Dit is echter weinig gebaseerd op echt geïnformeerde keuze, gezien beperkte transparantie over kwaliteit en kost.* ”

Belangrijke vraag is wat we voor deze belangrijke investering terugkrijgen. Hoe goed doet onze gezondheidszorg het vandaag? Is ze inderdaad van het topniveau zoals vaak beweerd wordt? Op basis van recent verschenen beleidsrapporten³⁴⁵, scoren we traditioneel goed op heel wat punten. In de Euro Health Consumer Index (EHCI) eindigen

3 OECD (2013), Health at a Glance 2013: OECD Indicators, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2013-en

4 Health Consumer Powerhouse (2013), Euro Health Consumer Index Report, Health Consumer Powerhouse Ltd.

5 Vrijens F, Renard F, Jonckheer P, Van den Heede K, Desomer A, Van de Voorde C, Walckiers D, Dubois C, Camberlin C, Vlayen J, Van Oyen H, Léonard C, Meeus P. (2012), De performantie van het Belgische gezondheidssysteem Rapport 2012. Health Services Research (HSR). Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE). KCE Report 196As. D/2012/10.273/113.

we zelfs op een mooie zesde plaats⁵. We staan aan de top voor de fysieke toegankelijkheid –beschikbaarheid, tijdigheid, bereikbaarheid- van het systeem, een belangrijk kenmerk van een kwaliteitsvolle gezondheidszorg, en worden omschreven als het meest genereuze gezondheidszorgsysteem in Europa. Er is in hoge mate keuzevrijheid voor de patiënten. We kunnen zonder lange formele wachttijden langs bij de huisarts en specialist en de tijd tot een geplande operatie of noodzakelijk onderzoek is veelal beperkt in vergelijking met andere landen. De subjectieve tevredenheid van de burger over het zorgsysteem is dan ook hoog. In de Eurobarometer staan we aan de top⁶. Tevredenheid is echter niet genoeg en het is maar de vraag of deze hoge tevredenheidsscores op alle vlakken terecht zijn. Belangrijke nuance is dat de keuzevrijheid, en de eraan gekoppelde hoge tevredenheid, weinig gebaseerd is op een echt geïnformeerde keuze. Dit door een gebrek aan transparantie over kwaliteit en kost van ons zorgsysteem. Hoewel er recent in Vlaanderen op het vlak van kwaliteit stappen in de goede richting worden gezet (VIP+-project), is er vooralsnog geen ‘full disclosure’. Het blijft vrijblijvend en beperkt tot enkele patiëntengroepen.

⁶ Eurobarometer 2012, beschikbaar op http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm



“Dalende financiële toegankelijkheid leidt tot toenemende gezondheidskloof.”

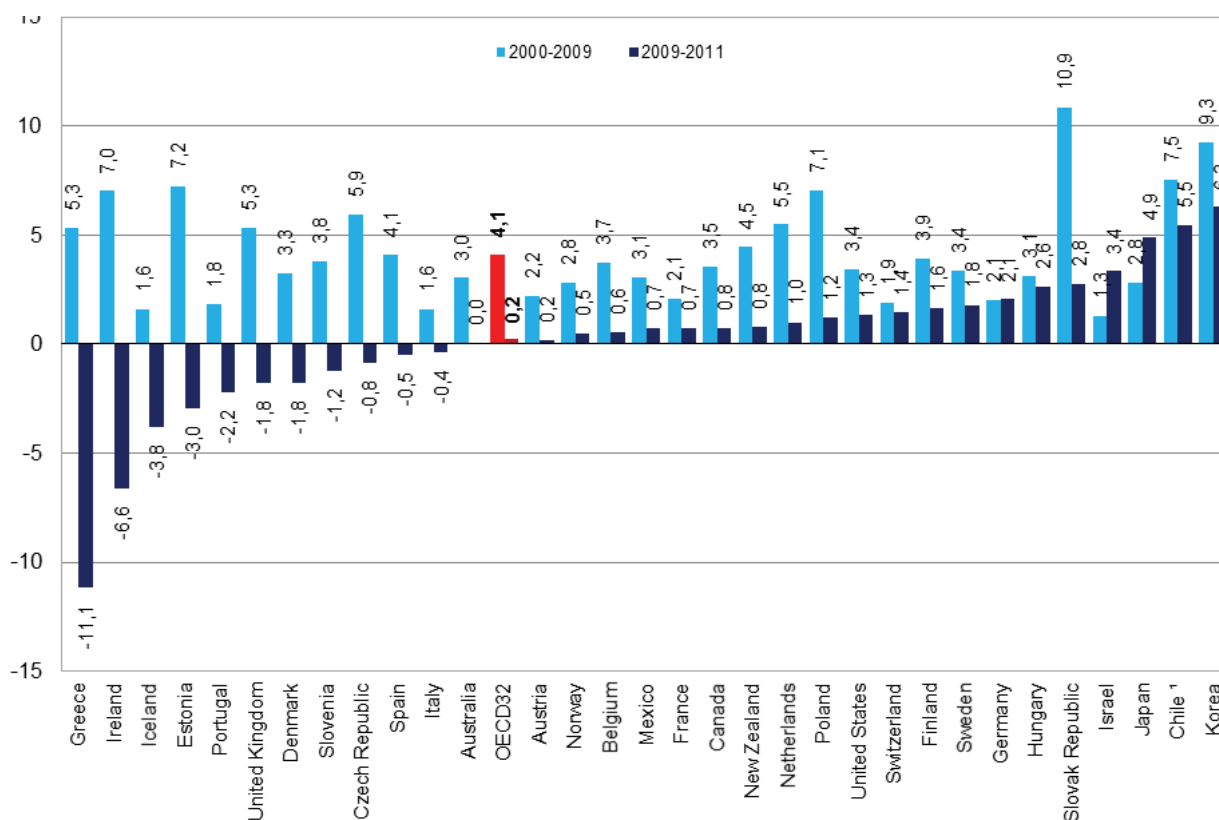


Zo goed als de voltallige bevolking heeft een publieke ziekteverzekering die ons behoedt voor onverwachte hoge kosten ten gevolge van ziekte of letsel. Daarnaast heeft 80% van de bevolking een private verzekering om extra hospitalisatiekosten te dekken, wat een verdubbeling is in vergelijking met 10 jaar geleden³. Gezondheidsuitgaven nemen echter steeds een groter aandeel op in het totale gezinsbudget. Het private aandeel in het gezondheidsbudget, de bijdrage die de patiënt zelf moet betalen, is gestegen tot 24%, waarvan 20% ‘out of pocket’ en 4% private verzekering. Op zich is het niet verkeerd dat de patiënt persoonlijk een fractie van de uitgaven op zich neemt als dit toelaat tot meer verantwoordelijkheidsbesef bij zijn keuzes en handelingen. Echter, de beweegredenen blijken hoofdzakelijk budgettair te zijn. Bovendien wordt de financiële toegankelijkheid hierdoor bedreigd voor de armere bevolking, ondanks geleverde inspanningen zoals de maximumfactuur, Omnio-statuuat, derdebetalersregeling, etc. Je ziet dit al terug in het hoge aantal onbetaalde ziekenhuisfacturen en huisartsbezoeken. Het leidt tot een stijgende kloof tussen rijk en arm en doet vrezen dat armere mensen noodzakelijke zorg gaan uitstellen. In het rapport van het KCE⁵ wordt dit bijvoorbeeld bevestigd door het verschil tussen lage en hoge inkomens in het aantal uitgestelde contacten met zorgdiensten uit financiële overwegingen (27% bij lage en 4% bij hoge inkomens). De OESO³ spreekt van 1% niet-beantwoorde zorgnoden bij de hoogste en 5,5% bij de laagste inkomens.

Als we dit op Europees niveau bekijken zien we ook hier de ongelijkheid toenemen. In de

landen waar de financiële crisis het hardst heeft toegeslagen, zie je een stevige rem op de groei door drastisch doorgevoerde besparingen in gezondheidsuitgaven. Bij ons is de groei per capita tussen 2009 en 2011 teruggevallen van 3,7% tot 0,6%, wat nog relatief beperkt als je het vergelijkt met andere landen (**Figuur 3**). In Griekenland is de groei in uitgaven per capita in Griekenland van +5,3% tussen 2000 en 2009 teruggevallen tot -11% tussen 2009 en 2011. Ook is de introductie van nieuwe geneesmiddelen vertraagd en is het private aandeel in gezondheidszorgkosten gestegen. Dat dit een effect heeft op de kwaliteit van zorg en zorgt voor een nog grotere gezondheidskloof is uiteraard erg risicovol voor de nationale gezondheidszorg in deze landen. Je ziet het alvast terug in de totaalscores van de EHCI-index⁴, waar er opvallend meer rijkere landen aan de top van de ranking staan dan ooit tevoren.

Figuur 3. Jaarlijkse groei in per capita gezondheidszorguitgaven, reële termen, 2000 tot 2011.



Bron: OECD Health Statistics 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en>

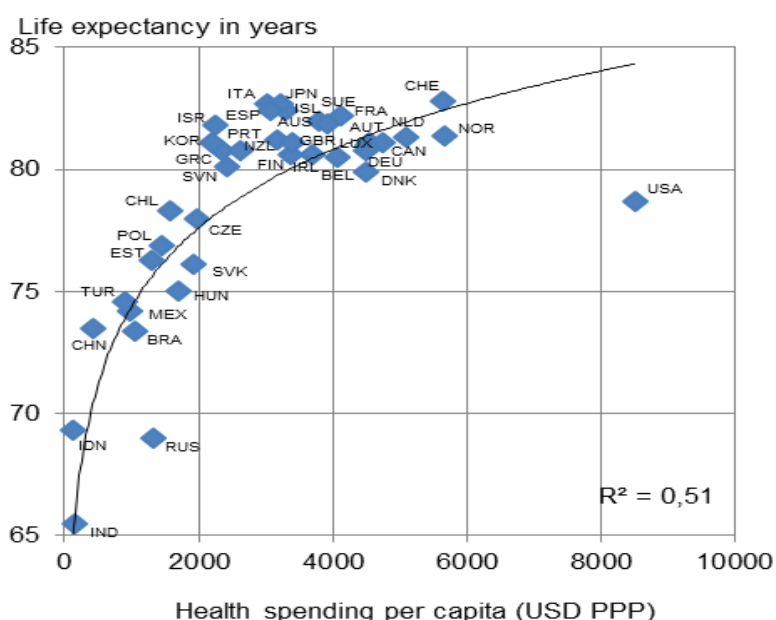


“Als we naar de kwaliteit van ons gezondheidszorgsysteem kijken zien we heel wat verbeterpunten”



Voor de **effectiviteit** van ons systeem scoren we qua gezondheidsstatus relatief goed. De eigen perceptie over gezondheid wordt hoog gescoord. De gemiddelde levensverwachting is hoger dan gemiddeld. Echter, als dit gekoppeld wordt aan het gependende gezondheidsbudget per burger, is deze iets lager dan gemiddeld in vergelijking met andere landen (**Figuur 4**). Het Federaal Planbureau schat dat de zorguitgaven ongeveer 60% van de toename van levensverwachting verklaren, wat neerkomt op 5,9 jaar voor mannen en 4,5 jaar voor vrouwen⁷. De 5-jaars overlevingsgraad bij verschillende vormen van kanker is verhoogd, kindersterfte is verder verlaagd. Voor het aantal zelfdodingen staan we spijtig genoeg nog steeds aan de drieste top van de OESO-landen (18 op 100 000 populatie). We staan ook hoog wat betreft sterfte binnen 30 dagen na opname voor beroerte (9,2%). Voor acuut myocard infarct is dit wat verbeterd, maar met 7,6% zitten we maar net onder het OESO-gemiddelde. Voor te vermijden opnames (astma, COPD en diabetes) scoren we ook telkens maar net boven of onder het OESO-gemiddelde. Het aantal heropnames varieert tussen ziekenhuizen van 1,17% tot 6,40% en slechts 45% van de patiënten sterven in hun gebruikelijke woonplaats.

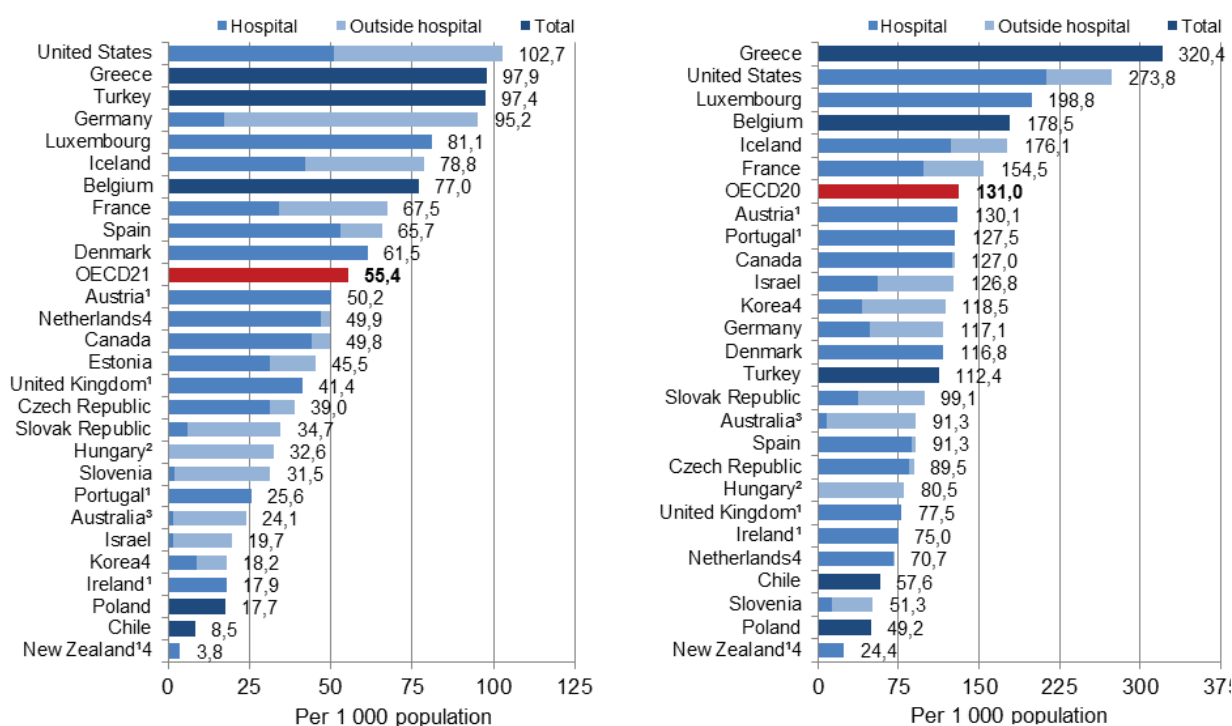
⁷ Van den Bosch K., Willemé P. (2014). De maatschappelijke betekenis van de gezondheidszorg. Uitgave Federaal Planbureau.



Bron: OECD Health Statistics 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en>

Bekijken we de **aangepastheid van zorg** -de mate waarin de verleende gezondheidszorg een antwoord biedt op de medische noden, rekening houdend met de best beschikbare wetenschappelijke bewijskracht- dan zien we eerder teleurstellende resultaten. Zo zien we enerzijds een overscreening van 21 tot 36% voor borstkanker bij vrouwen die niet tot de primaire doelgroep (50-70 jaar) behoren⁵. Anderzijds is er volgens het OESO-rapport een onderscreening van ongeveer 12% voor zowel borstkanker en baarmoederhalskanker, rekening houdend met de Europese richtlijn om bij 75% van de doelgroep te screenen. We gebruiken nog steeds te veel (>30% meer dan OESO gemiddelde) en niet de juiste antibiotica, volgen diabetespatiënten niet goed op en zien nog altijd een stijging in het aantal keizersnedes. Ook zien we bijna een verdubbeling in de consumptie van antidepressiva t.o.v. het jaar 2000³. We gebruiken volgens het OESO-rapport meer medische beeldvorming in vergelijking met andere landen als we kijken naar het aantal CT- en MRI-scans per jaar, respectievelijk 179 en 77 op 1000 populatie, gemiddeld dubbel zo veel als in Nederland (**Figuur 5**).

Figuur 5. Links: aantal MRI-scans; Rechts: aantal CT-scans, 2011.



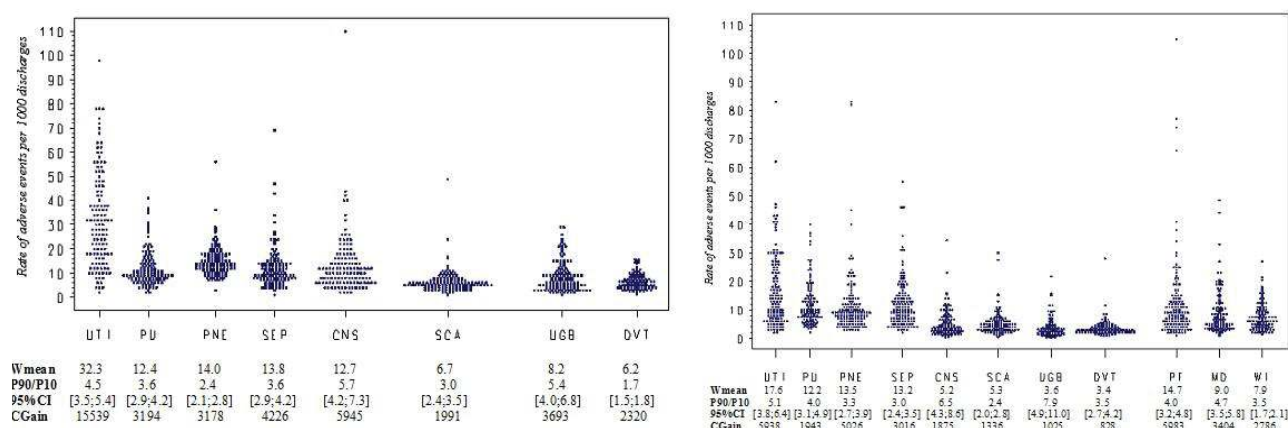
Bron: OECD Health Statistics 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en>

Betreffende **efficiëntie** van het systeem is het positief te zien dat meer een meer chirurgische activiteiten in daghospitalisatie uitgevoerd worden (46%)⁵. De verblijfsduur in het ziekenhuis daalt verder, maar is gemiddeld nog 2 dagen hoger dan in Nederland. Voor de verblijfsduur bij normale bevalling, gemiddeld 4,1 dagen, zitten we nog altijd aan de Europese top³. We zien wel een stijging van het voorschrijven van ambulante goedkope geneesmiddelen⁵. Qua efficiëntie moet je natuurlijk ook de hierboven beschreven problemen van overbehandeling bijrekenen.

Op het vlak van **veiligheid** tonen de indicatoren aan dat we vooral te veel worden blootgesteld aan bestraling⁵, zie ook **figuur 5**. De incidentie van nosocomiale MRSA-infecties en postoperatieve sepsis moet daarnaast verder naar beneden gehaald worden. Recente schattingen geven aan dat 6% van de opgenomen patiënten een ziekenhuisinfectie oplopen en dat daaraan jaarlijks 2500 mensen sterven. Het aantal doorligwonden neemt ook toe (17%)⁵. Internationale studies tonen aan dat gemiddeld 1 op 10 tot 1 op 7 van de opgenomen patiënten ernstige schade oplopen door de verleende zorg, met als gevolg complicaties of zelfs overlijden, waarvan de helft te vermijden zijn. Er zijn meer overlijdens door medische fouten dan door verkeersongevallen, borstkanker of aids. In Belgische ziekenhuizen toonde een studie een voorkomen van zorggerelateerde schade (urine­weginfecties, doorligwonden, pneumonie, etc.) aan bij gemiddeld 7,1% van de opgenomen interne patiënten en bij 6,3% van de heelkundige patiënten⁸. Opvallend in deze studie is vooral de grote variabiliteit tussen ziekenhuizen in voorkomen van zorggerelateerde schade (**Figuur 6**). Het ene ziekenhuis deed het veel slechter dan het andere. Vooralsnog ontbreken echter meer recente objectieve Belgische data hierover, wat wijst op het gebrek aan transparantie van kwaliteit in ons zorgsysteem.

⁸ Van den Heede K, Sermeus W, Diya L, Lesaffre E, Vleugels A. (2006). Adverse outcomes in Belgian acute hospitals: retrospective analysis of the national hospital discharge dataset. *International Journal of Quality in Health Care*; 18(3):211-219.

Figuur 6. Links: % zorggerelateerde schade bij medische/interne patiënten; Rechts: % bij heelkundige patiënten



Each dot represents one of 123 Belgian acute hospitals. Risk adjustment was done via indirect standardization with APR-DRG and SOI and Bayesian hierarchical modeling. Abbreviations: Wmean, weighted mean; 95% CI, 95% Credibility Intervals; CGain, centile gains; UTI, urinary tract infection; PU, pressure ulcers; PNE, hospital, acquired pneumonia; SEP, hospital, acquired sepsis; CNS, central nervous failure; MD, metabolic derangement, WI, wound infection.

Bron: Van den Heede K. et al. (2006).

Wat betreft **continuïteit van zorg** verlopen de huisartscontacten in 71% van de gevallen bij een vaste huisarts, toch heeft nog maar 47% van de patiënten een globaal medisch dossier⁵. Wel worden er toch al bijna 70% van de patiënten met kanker besproken tijdens een multidisciplinaire teammeeting. Er is echter een belangrijk gebrek aan data om continuïteit van zorg te beoordelen.

Voor **patiëntgerichtheid** zien we een hoge patiënttevredenheid met meer dan 90% van de patiënten die deze als goed tot zeer goed scoort⁵. Deze resultaten worden niet bevestigd in een andere studie, waar slechts 47% van de Belgische patiënten een erg hoge score (>9/10) gaven en slechts 60% het ziekenhuis waar ze verbleven absoluut zouden aanraden⁹. Slechts bij 41% van de opgenomen patiënten is de pijn onder controle en slechts 45% van de patiënten overlijdt in hun gebruikelijke woonplaats⁵. Volgens de EHCI-studie⁴ kunnen we vooral beter doen op het vlak van patiënteninformatie en het betrekken van patiënten in beslissingsprocessen.

9 Aiken, L. H., Sermeus, W., Van den Heede, K., Sloane, D. M., Busse, R., McKee, M., ... Kutney-Lee, A. (2012). Patient safety, satisfaction, and quality of hospital care: cross sectional surveys of nurses and patients in 12 countries in Europe and the United States. *British Medical Journal*, 344, e1717.

Op het vlak van **gezondheidspromotie**, het proces dat mensen toelaat meer controle uit te oefenen over hun gezondheid en die te verbeteren, scoren we terug minder goed. Met slechts 0,9% van het totale gezondheidsbudget dat wordt besteed aan preventie kan dit ook moeilijk anders. Gewichtsproblemen nemen gestaag toe (47%), het aantal HIV-patiënten stijgt terug (3,9 op 100000 inwoners), problematisch alcoholconsumptie stijgt, we bewegen veel te weinig en hebben een gebrek aan sociale ondersteuning⁵. Het aantal rokers is wel gedaald, toch wordt het preventiebeleid hiervoor als middelmatig beschouwd door internationale instanties. Het aantal gevaccineerde kinderen scoort dan weer wel goed (98%). Andere preventiemaatregelen, zoals het aantal griepvaccinaties bij 65+ (65%) en de borst - en baarmoederhalscreening bij de doelgroep blijft te laag. Ook op dit vlak is er een opvallende gezondheidskloof. Het verschil in gezonde levensverwachting tussen de hoogste en laagste inkomende is bijna 20 jaar, het verschil in zelf gepercipieerde gezondheidstoestand is bijna 30%, er is een verschil in bereik van kankerscreening van om en bij de 20%, er is gevoelig meer overgewicht, meer rookgedrag, lagere sociale steun en minder groente en fruitconsumptie⁵.

“*We slagen er niet voldoende in om de organisatie van zorg te innoveren. Het personeelstekort leidt zo tot een hoge werkdruk met nefaste gevolgen voor het welbevinden van het personeel*”

De stijgende zorgbehoefte staat in schril contrast met de krimpende arbeidsmarkt in de zorg. Niet alleen de patiënten vergrijzen, ook bij de zorgverleners is er sprake van vergrijzing. Binnen de EU wordt er tegen 2020 een tekort van 1 à 2 miljoen zorgverleners verwacht¹⁰. Dat betekent dat de zorg een sector is met toekomst en dus massaal moet ingezet worden op het aantrekken van talent voor de zorgsector. In Vlaanderen gebeurt dit met succes. Initiatieven zoals de Vlaamse zorgambassadeur hebben geleid tot een record aantal inschrijvingen in opleidingen verpleegkunde. Er zouden 50% meer studenten verpleegkunde zijn dan in 2007. De behoefte is echter zo groot dat er ook moet ingezet worden op het behoud van zorgverleners in de zorgsector. En daar wringt het schoentje. In 2010 beschikten 140.000 mensen over een diploma verpleegkunde waarvan slechts 100.000 daadwerkelijk in de zorg actief waren. Enerzijds zien we een tekort aan het aantal zorgberoepen die noodzakelijk zijn gezien het stijgende aantal chronische patiënten, zoals huisartsen, geriaters, psychiaters, diabetologen, verpleegkundigen met een geriatrische specialisatie, etc. Er is dus minder interesse in de zorgberoepen die we het meeste nodig hebben. Anderzijds zorgt de stijgende zorgbehoefte gecombineerd met het personeelstekort ervoor dat er meer moet gewerkt worden met minder mensen, wat leidt tot een erg hoge werkdruk in de zorgsector.

¹⁰ European Commission (2012). EU level collaboration on forecasting health workforce needs, workforce planning and health workforce trends: a feasibility study. Centre for workforce Intelligence, Matrix Insight.

Een studie onder leiding van de KU Leuven (RN4CAST) wijst aan dat de bezetting van 11 patiënten per verpleegkundige in Belgische ziekenhuizen veel krappere is in vergelijking met andere deelnemende landen (7 op 1 in Nederland, 5,3 op 1 in VS)⁹. Enkel Spaanse (12.6) en Duitse (13.0) verpleegkundigen hadden een nog grotere werkbelasting. Toch zijn er de laatste twee jaar terug personeelsafvloeiingen geweest. Dit omwille van de slechte financiële situatie van meer en meer ziekenhuizen in combinatie met de hoge loonlasten. Gezien er een duidelijke relatie is tussen de verpleegkundige bestafling en de kwaliteit van zorg en mortaliteit, is dit erg risicovol. Deze slechte financiële situatie zorgt ook voor een bijkomende prikkel tot meer medisch-technische prestaties om zo meer inkomsten voor het ziekenhuis te genereren, wat opnieuw de werkdruk doet toenemen. De toegenomen druk vertoonde zich in dezelfde studie in het aantal ontevreden verpleegkundigen (22%), het aantal verpleegkundigen die aangeven een burnout te hebben (25%) en het aantal verpleegkundigen die de intentie hebben de organisatie binnen het jaar te verlaten (30%), op zowel inwendige en heelkundige afdelingen in Belgische ziekenhuizen⁹. De hoge burnout cijfers worden bevestigd in een onderzoek van de FOD Volksgezondheid bij zowel artsen (5,4% burnout; 17,8 risico op burnout) als verpleegkundigen (6,9% burnout; 12,4% risico op burnout). De hoge werkdruk leidt er, op basis van de RN4CAST gegevens, ook toe dat bepaalde belangrijke verpleegkundige activiteiten niet worden uitgevoerd¹¹. Zo is er volgens de bevraging een voorkomen in Belgische ziekenhuizen van 59% niet-uitgevoerde comfortgesprekken met patiënten, 44% niet-uitgevoerde patiënteneducatie en 43% niet-uitgevoerde verpleegkundige rapportage.

¹¹ Ausserhofer, D., Zander, B., Busse, R., Schubert, M., De Geest, S., Rafferty, A. M., ... Schwendimann, R. (2013). Prevalence, patterns and predictors of nursing care left undone in European hospitals: results from the multicountry cross-sectional RN4CAST study. *BMJ quality & safety*; 0:1–10.

Voorstel 1: Versterk de basis: investeer in personeel en zorginnovatie

Itinera pleit om de kansen van de werkvloer optimaal te benutten door niet minder, maar het personeel slimmer in te zetten. Dit kan via kosteneffectiviteitsanalyses, procesinnovatie en teamwerking. Procesinnovatie kan worden gestimuleerd door de ontwikkeling van zorgpaden te ondersteunen. Multidisciplinaire teamwerking kan worden gestimuleerd door een flexibelere regelgeving rond de invulling van de zorgberoepen te voorzien. Ook dient de verantwoordelijkheid en beslissingskracht over de verleende zorg zoveel als mogelijk bij zelfsturende teams worden gelegd. Specifieke aandacht dient te gaan naar 'leren samenwerken' via het organiseren van gemeenschappelijke leerplatformen in de opleiding van zorgverleners.

“ *Besparingen op personeel zijn nefast voor de kwaliteit van zorg. Leer uit goed personeelsbeleid en ga voor een slimmere én kosteneffectievere personeelsinzet* ”

De groeiende zorgbehoefte en het complexer worden van de zorg, gecombineerd met het personeelstekort en de stijgende werkdruk zorgen voor een vicieuze cirkel die enkel kan worden doorbroken door een betere organisatie van zorg. Het afwentelen van besparingen op personeel is contraproductief. Het is wetenschappelijk aangetoond dat dit nefast is voor de kwaliteit van zorg, met op lange termijn vermijdbare kosten en nog meer werkdruk tot gevolg. Dit toont een recent gepubliceerde studie onder leiding van de KU Leuven aan in het wereldvermaarde tijdschrift *The Lancet*, waaraan 9 Europese landen hebben deelgenomen waaronder België. Elke toename met één patiënt per verpleegkundige leidt tot een stijging van maar liefst 7% aan mortaliteit¹². Ook de competenties van het team zijn van belang. De studie geeft aan dat elke 10% toename van aandeel bachelor verpleegkundigen in het team gerelateerd is met een 7% afname van mortaliteit. In ons land zien we hier echter een grote variatie tussen de Belgische ziekenhuizen met een percentage bachelors van 26 tot 86%. We moeten vooral leren uit de basisprincipes van een goed personeelsbeleid: het personeel efficiënter inzetten, de zorgberoepen aantrekkelijker maken, interprofessionele samenwerking bevorderen en de ontwikkeling van creatieve organisatiemodellen ondersteunen. In Vlaanderen zijn hiervoor enkele mooie initiatieven opgestart in het kader van Flanders' Care, met onder meer de zoekconferentie 'slimmer zorgen voor morgen' en de ondersteuning van een aantal proefprojecten. Hieronder worden een aantal basisideeën uiteengezet.

¹² Aiken L., Sloane D., Bruyneel L., Van den Heede K., Griffiths P., Busse B., Sermeus W., for the RN4CAST consortium (2014). Nurse staffing and education and hospital mortality in nine European countries: a retrospective observational study. *Lancet*, Vol 383.

Allereerst kunnen we bekijken hoe we kosteneffectiviteitsanalyses kunnen toepassen in personeelsbeleid. Dit soort analyses worden voornamelijk gebruikt voor de beoordeling van de mogelijke gezondheidswinst van nieuwe geneesmiddelen of medische technologieën. Echter, de principes van kosteneffectiviteit kunnen ook gebruikt worden voor het bepalen van de meest optimale personeelsinzet. In dienstverlenende organisaties met een hoge kennisintensiteit, zoals zorgorganisaties, is een stijging van arbeidsproductiviteit via standaardisering en mechanisering moeilijker te realiseren dan in de industrie. Dit wordt ook wel het Baumol-effect genoemd. Zorgproductiviteit kan daarom niet louter uitgedrukt worden in termen van tijdsbesteding. De uitdaging is om op basis van het genereren van een zo groot mogelijke gezondheidswinst, de meest effectieve bestaffing te bepalen. Dat een hogere bestaffing kosteneffectief is werd eerder aangetoond. Zo vond een Amerikaans onderzoek dat voor elke dollar die men investeert in meer verpleegkundige bestaffing, men driekwart terugverdient door minder complicaties en kortere verblijfsduur¹³. Een studie in 28 Belgische centra voor cardiochirurgie toonde aan dat het verhogen van de verpleegkundige bestaffing tot het 75ste percentiel van alle postoperatieve verpleegafdelingen een totale kost met zich meebrengt van €1.211.022¹⁴. Echter, deze investering leidt tot het vermijden van 45,9 sterfgevallen per jaar en genereert in totaal 458,6 levensjaren. Dit stemt overeen met een kosteneffectieve investering van €26.372 voor het vermijden van één overlijden en €2639 per gewonnen levensjaar. Maar het gaat het niet enkel om aantallen. Zoals hierboven aangegeven is er steeds meer bewijs dat hoger gekwalificeerd personeel leidt tot betere gezondheidsresultaten, waardoor ook een optimale mix van competenties binnen het zorgteam van cruciaal belang is¹². Hier moet dus gezocht worden naar wat de beste samenstelling is van een zorgteam volgens wetenschappelijke standaarden. Deze teams worden dan verantwoordelijk gesteld en vast ingezet voor vooraf gedefinieerde patiëntengroepen.

13 Dall T.M., Chen Y.J., Seifert R., Maddox P., Hogan P. (2009). The Economic Value of Professional Nursing. *Medical Care*; 47(1): 97–104.

14 Van den Heede K., Simoens S., Diya L., Lesaffre E., Vleugels A., Sermeus W. (2010). Increasing nurse staffing levels in Belgian cardiac surgery centres: a cost-effective patient safety intervention? *Journal of Advanced Nursing*; 66(6): 1291–1296.

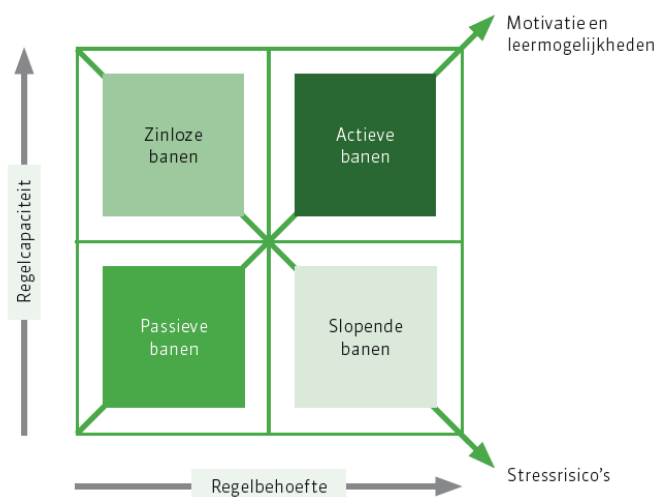


Top down opdringen van regeltjes en procedures werkt contraproductief. Decentraliseer besluitvorming en betrek artsen en zorgverleners maximaal in veranderingsprojecten



Een optimale personeelsinzet is echter niet genoeg. Vervolgens dient men ook de werkomgeving te verbeteren en de jobinhoud en taakverdeling aan te pakken. Principes van innovatieve arbeidsorganisatie leren ons dat een goeie arbeidskwaliteit een perfecte balans zoekt tussen de regelbehoefte –de noodzaak tot regels en de regelcapaciteit – de mogelijkheid om zelf regels te maken¹⁵ (**Figuur 7**). Zorgberoepen worden hoofdzakelijk gekenmerkt door veel regelbehoefte, maar weinig regelcapaciteit. Een zorgverlener wordt frequent geconfronteerd met een probleem, wil dit zelf aanpakken, maar heeft niet de bevoegdheid om dit te doen. Dit creëert, gecombineerd met een al hoge werkdruk, slopende banen die leiden tot stress, ontevredenheid en een verhoogd risico op burnout. De uitdaging bestaat er in om meer verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij de teams op de werkvloer zelf te leggen, het microniveau, en een verregaande decentralisatie van besluitvorming toe te laten. Dit kan door zo veel mogelijk zelfsturende, interprofessionele teams op te bouwen, met eigen doelstellingen en verantwoordelijkheden en een gedeeld leiderschap. Zo zorg je voor betrokkenheid en veranderbereidheid bij artsen en zorgverleners. Top down opdringen van regeltjes en procedures werkt niet in kennisintensieve organisaties zoals de gezondheidszorg. Dit leidt enkel tot interne conflicten en, volledig terecht, weerstand ten opzicht van elke nieuw veranderproject.

Figuur 7. 'Job Demand Control model' van Karasek. Bron: Benders J. en Missiaen C. (2013)



Deze principes gelden zowel voor het management van een zorgorganisatie, het zogenaamde mesoniveau, als voor de beleidsvorming en regelgeving op het macroniveau. In een overgereguleerde sector als gezondheidszorg is dit niet zo simpel. De hoge mate van externe beheersing leidt tot gecentraliseerde machtsverhoudingen, waardoor de complexiteit toeneemt en beheersbaarheid afneemt. Het is duidelijk dat de huidige

¹⁵ Benders J. en Missiaen C. (2013), *Zorgvernieuwers: betere zorg door anders organiseren*, 9 praktijkverhalen. Leuven: Uitgeverij LannooCampus.

regelgeving rond de invulling van zorgberoepen (vb.: KB'78) net professionele grenzen en taakconflicten veroorzaakt. Taakverschuiving en interprofessionele samenwerking worden erdoor bemoeilijkt. Door taken te verschuiven kan men echter efficiënter werken, verhoogt men rolduidelijkheid en verrijkt men ieders job, wat leidt tot kwaliteitsverbetering. Een regelluwe werkomgeving creëren die innovatie en samenwerking bevordert is daarvoor essentieel. Die werkomgeving moet attractiviteit uitstralen die voldoende motiverend werkt om hooggekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden. Loon en extralegale voordelen zijn hiervoor minder bepalend dan men zou denken. Dit toont de praktijk van de zogenaamde Amerikaanse *magneetziekenhuizen* aan. Ziekenhuizen met een magneet-certificering slagen er beter in om medewerkers aan te trekken dan andere ziekenhuizen, de kwaliteit van zorg is hoger en magneetziekenhuizen zijn sterk gericht op kwaliteit en klinische uitkomsten. Zorgorganisaties dienen meer aandacht te geven aan intrinsieke werkfactoren, zoals daar zijn: ondersteuning door het management, onderlinge samenwerking, een visie op kwaliteit, inspraak in het beleid, etc. Dit alles leidt tot lagere verloopintentie, hogere jobtevredenheid en lagere burnout bij de medewerkers. Specifieke aandacht moet ook gaan naar de opleiding van zorgprofessionals. Samenwerken moet je leren. We leiden te vaak individualisten op, die elk hun eigen professionele identiteit met hand en tand willen verdedigen, terwijl de zorg bij uitstek een teamgebeuren is. Gemeenschappelijke leerplatformen en specifieke training in teamcompetenties, conflict management, communicatie, etc. zijn daarvoor essentieel.

“ Breek de interne silo's af via procesinnovatie en teamwerking ”

Er moet meer ondersteuning komen voor procesinnovatie waarbij zorginstellingen evolueren van geformaliseerde organisatiestructuren gekenmerkt door fragmentatie en versnippering van zorg, tot gestroomlijnde, zorgprocesgestuurde organisatiemodellen waar de patiënt en zijn behoeftes centraal staan. Bijna elke zorgorganisatie heeft in zijn missie dat de patiënt bij hen centraal staat, maar men slaagt er niet in om deze missie echt ten volle waar te maken. Probleem is dat er te vaak gewerkt wordt in vastgeroeste organisatiestructuren die patiëntgestuurde zorg net bemoeilijken. De transfers tussen verschillende zorgorganisaties, tussen afdelingen en betrokken teams in die organisaties –ook wel '*clinical microsystems*' genoemd en tussen zorgprofessionals lopen daardoor vaak mank. Het ondermaats functioneren van de betrokken teams en een gebrekkige communicatie en coördinatie liggen in 2/3 van de gevallen aan de basis van de kwaliteitsproblemen.

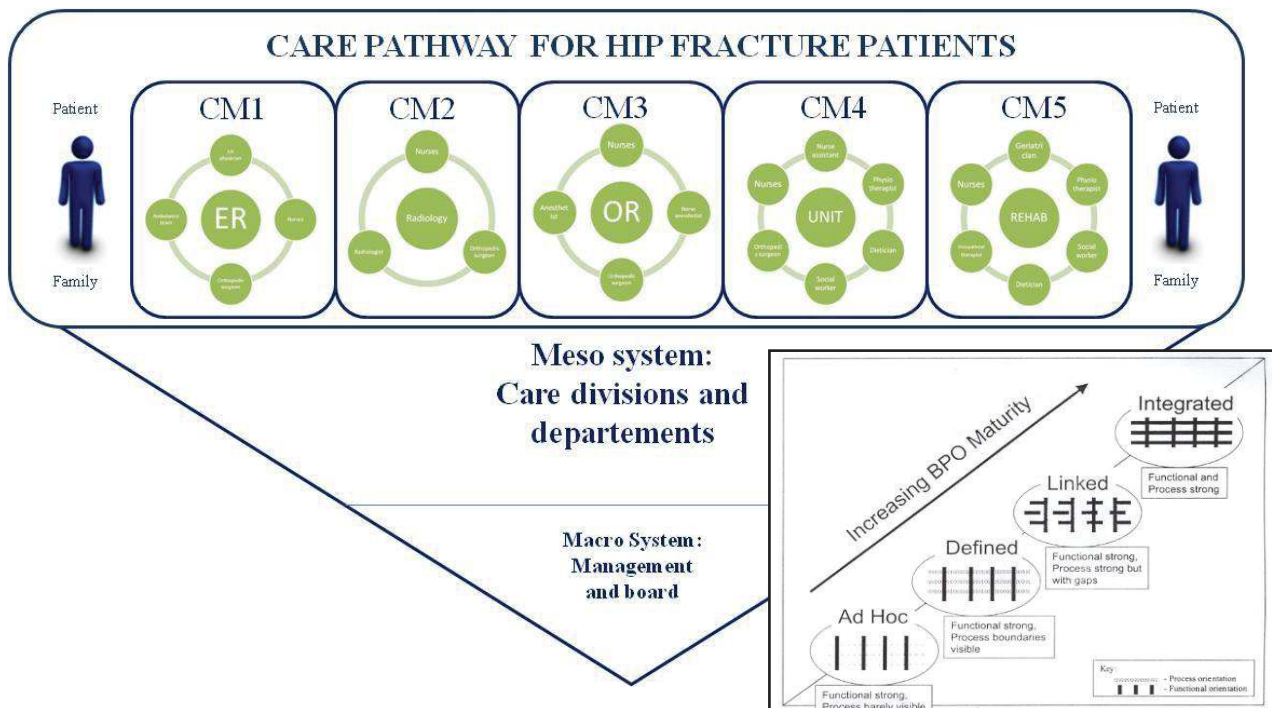
Eén tool heeft alvast zijn effect bewezen om dit aan te pakken, nl. de ontwikkeling van zorgpaden¹⁶. In een zorgpad wordt de organisatie van de zorg voor een bepaalde groep patiënten duidelijk omschreven en gestroomlijnd. Hierbij start je met de vraag wat de waardetoevoegende activiteiten zijn voor de patiënt. Dit zijn deze activiteiten die uitgevoerd dienen te worden om een hoogkwalitatieve zorg, met de meeste gezondheidswinst,

¹⁶ Deneckere S, Euwema M, Lodewijckx C, Panella M, Mutsvari T, Sermeus W., and Vanhaecht, K. (2012). Better interprofessional teamwork, higher level of organized care and lower risk of burnout in acute healthcare teams using care pathways: A cluster randomized controlled trial. *Medical Care*; 51(1):99-107.

te garanderen. Na een analyse van de proces- en resultaatsindicatoren, worden de individuele en gedeelde doelstellingen van het zorgteam bepaald. Op basis daarvan bepaal je welke rollen je nodig hebt wil je deze doelstellingen bereiken en ga je de taken verdelen onder alle betrokken professionele groepen. Dit verhoogt rolduidelijkheid en zorgt voor een herwaardering van elke discipline aan de hand van zorgdoelstellingen in plaats van machtsrelaties en statusverschillen. Vervolgens bouw je deze doelstellingen en rolverdeling in de dagelijkse praktijkvoering in via een doorgedreven procesorganisatie. Patiëntendossiers worden geoptimaliseerd, communicatietools en checklists worden ingevoerd, teamvergaderingen worden ingepland, niet-noodzakelijke activiteiten worden geëlimineerd en de ondersteunende processen worden afgestemd op het primaire zorgproces. Op deze manier doorbreek je de interne silo's in een zorgorganisatie en stem je de verschillende teams op elkaar af op basis van het zorgproces van de patiënt **(Figuur 8)**¹⁷. Onderzoek in Vlaamse ziekenhuizen heeft aangetoond dat deze aanpak werkt¹⁶. Teams die werken met zorgpaden scoorden significant beter op conflict management, team klimaat voor innovatie en het niveau van zorgorganisatie. Bovendien bleken de leden van deze teams ook minder last te hebben van emotionele vermoeidheid en voelden ze zich competenter om hun job uit te oefenen. Het aantal teamleden met risico op een burnout was daardoor significant lager (7,3% tegenover 12,5%), alsook het aantal teamleden met een effectieve burnout (3,8% tegenover 6%). Zorgpaden zijn dus niet enkel voordelig voor patiënten, maar ook voor de werking van het interprofessionele team verantwoordelijk voor deze patiënten. Voor hen kan het een hulpmiddel zijn om zich te wapenen tegen de almaar stijgende jobverwachtingen binnen de gezondheidssector. De ontwikkeling ervan dient daarom gestimuleerd te worden door zowel zorgmanagers, als de verantwoordelijke overheden.

¹⁷ Deneckere, S., Sermeus, W. (sup.), Vanhaecht, K. (cosup.), Euwema, M. (cosup.) (2012). MAKING TEAMS WORK. The impact of care pathways on interprofessional teamwork in an acute hospital setting: A cluster randomized controlled trial and evaluation of implementation processes. Doctoral thesis, KU Leuven.

Figuur 8. Organisatiemodel van een zorgpad voor heupfractuurpatiënten als een multi-teamsysteem die de verschillende teams uit de betrokken microsystemen (CM) in het zorgproces op elkaar afstemt op basis van gedeelde teamdoelstellingen.



Bron: Deneckere et al. (2012).

Voorstel 2: De patiënt centraal: van verticale zorgsilo's naar een horizontaal zorgcontinuüm

Itinera pleit om te streven naar een geïntegreerd gezondheidszorg- én welzijnsaanbod. We dienen te evolueren van een probleemgericht gefragmenteerd aanbod naar een doelgericht zorgcontinuüm met een multidisciplinaire, zorgprocesgestuurde aanpak vertrekkende vanuit de behoeftes van de patiënt. Het fundamenteel uitgangspunt voor systeemhervorming moet een maatschappelijke verankering van zorg worden met bijzondere aandacht voor gezondheidspromotie en 'empowerment' van de patiënt via een multidisciplinaire, organisatie-overstijgende aanpak. Het verticaal gestructureerde aanbod in eerste/tweede/derde lijn wordt zo omvergeworpen. De patiënt wordt optimaal gecoacht en gestuurd via zorgmakelaars, zorgzoekers, technologie, etc. We dienen drastisch meer te investeren in preventie en verplichten de inschrijving bij een vaste huisarts en gebruik van het Globaal Medisch Dossier. Multidisciplinaire teams met zowel competenties in zorg en welzijn vormen zich rondom de patiënt op lokaal niveau. We pleiten voor een debat omtrent de invulling van de zorgberoepen waar vanuit verschillende invalshoeken gekeken wordt naar hoe de zorgvraag er in de komende jaren zal uitzien en wat dat betekent voor de beroepsgroepen in de zorg. Een geïntegreerd informatiesysteem en een doorgedreven transparantie van kwaliteit en kost zijn essentieel. We gaan voor het uitbouwen van dynamische zorgnetwerken in een vraaggestuurd zorgmodel over de grenzen van de organisaties heen, waar intra- en extramurale zorg met elkaar wordt verbonden via zorgpaden. Ziekenhuizen dienen gerichte keuzes te maken in welke zorgprogramma's zij willen excelleren en evolueren zo naar een beperkt aantal 'focused factories'. Deze zorgbedrijven concurreren met andere centra op basis van hun gecreëerde toegevoegde waarde, de kwaliteit per gependeerde euro. De rol van de overheid verschuift grotendeels van aanbodregulering naar het bewaken van kwaliteit van zorg en het creëren van een gelijk speelveld dat concurrentie tussen de verschillende spelers toelaat.

“ *Het zorglandschap is verkaveld in silo's vertrekkende vanuit de acute zorg. We moeten evolueren van een probleemgerichte naar een doelgerichte aanpak* ”

Om een antwoord te bieden op de uitdagingen van het stijgend aantal chronische zieken en de groeiende sociale gezondheidskloof dienen we het huidige aanbod aan diensten en zorgorganisaties in ons gezondheidssysteem te hervormen. Het traditioneel disciplinegericht, verticale aanbod is hierop niet aangepast. Dit wordt de grootste uitdaging voor de

hervorming van ons zorgsysteem. Heel het landschap van zorgverstrekking zit verkaveld in silo's: huisartsen, ziekenhuizen, specialisten op hun eigen domein, thuiszorg, thuisverpleging, etc. Dat leidt tot heel wat verkwisting voor de patiënt die doorheen het doolhof uiteindelijk van hot naar her loopt. Het aanbod van zorg is te veel opgebouwd op basis van acute zorg, wat leidt tot een probleemgerichte in plaats van een doelgerichte aanpak. Er is een hoge mate van fragmentatie en versnippering van zorg, wat een hokjesmentaliteit in de hand werkt waar alle betrokkenen hun eigen belang nastreven. Ook de zorgberoepen zijn op deze medisch-hiërarchische wijze opgedeeld.

We moeten evolueren naar een geïntegreerde en gecoördineerde benadering van het gezondheids- én welzijnsaanbod, met een multidisciplinaire aanpak vertrekkende vanuit de behoeftes van de patiënt/burger. Dit model is gebaseerd op zorgketens die de verschillende betrokken zorgorganisaties flexibel met elkaar verbinden aan de hand van gestroomlijnde, patiëntgestuurde zorgprocessen. Deze zorgketens doorkruisen de traditionele gesegmenteerde opdeling in eerste-tweede-derde lijn en leiden tot een ontschotting van het zorgaanbod. De volledige waardeketen en alle partners van het gezondheidszorgsysteem worden zo geïntegreerd.

“ *Zorg voor een inclusieve samenleving die de chronische patiënt versterkt en aan het werk houdt* ”

In eerste instantie is een verregaande decentralisatie en vermaatschappelijking van zorg voor de chronische patiënt noodzakelijk, weg van de hoog-ommuurde zorginstellingen. De basiszorgen en opvolging van de chronische patiënt moet zo veel mogelijk vanuit de ziekenhuizen naar de maatschappij verschoven worden (**Figuur 9**). Dit proces van decentralisatie vertrekt vanuit het idee van 'patient empowerment' en het creëren van zoveel mogelijk toegevoegde waarde en dus gezondheidswinst. Doel is de levenskwaliteit van de chronisch zieke te verhogen door het terugwinnen van de zelfredzaamheid en verhogen van patiëntparticipatie in beslissingsprocessen. Dit start bij het inzetten op gezondheids promotie. België investeert voorlopig slechts 0,9% van de totale uitgaven in preventie. Een drastische verhoging van het budget, boven het OESO-gemiddelde van 2,9%, is noodzakelijk. Verder moeten we ervoor zorgen dat de chronische patiënt een zinvolle plaats in de maatschappij krijgt en dat hij/zij zo lang mogelijk aan het werk gehouden wordt. Een Nederlandse studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (www.scp.nl) toont aan dat hier nog vooruitgang is te boeken. In België is maar 45% van de personen met een chronische aandoening aan het werk, waarmee we in de groep van de armere EU-landen zitten. De rest leeft van een uitkering. Ook werken diegene die wel aan de slag zijn het minste aantal uren in vergelijking met de andere landen.

“ *De patiënt aan het stuur: van een pseudo-keuzevrijheid naar een echte geïnformeerde keuze op het vlak van kwaliteit en kost* ”

Om deze vermaatschappelijking van zorg mogelijk te maken dient de thuiszorg versterkt te worden en krijgt ze een centrale rol. We pleiten voor een verplichte inschrijving bij een vaste huisarts, wat in de praktijk vaak een verbintenis met een groepspraktijk zal zijn, en een verplicht gebruik van het Globaal Medisch Dossier. De zorg voor de chronische patiënt is per definitie multidisciplinair. Teams met complementaire vaardigheden in zowel zorg als welzijn worden ingezet in lokale groepspraktijken, regiohuizen, wijkgezondheidscentra, bijvoorbeeld per 10.000 inwoners. We pleiten voor een debat omtrent de invulling van de zorgberoepen waar vanuit verschillende invalshoeken gekeken wordt naar hoe de zorgvraag er in de komende jaren zal uitzien en wat dat betekent voor de beroepsgroepen in de zorg. Belangrijk is ook een goede samenwerking tussen professionele en informele zorg. Zo kunnen hulpvragen vermeden worden. We dienen te evolueren tot een zorgcontinuüm, opgebouwd uit een volledig geheel van diensten, gaande van thuis tot het ziekenhuis, dat het samenvoegen van de medische en sociale diensten binnen de gemeenschap en het ontwikkelen van verbanden tussen de zorginitiatieven op alle niveaus van het gezondheidszorgsysteem vereist.

In deze horizontale benadering is het beheer van het zorgaanbod geconcentreerd op de patiënt. Voor iedere patiënt en voor ieder type van pathologie dient het best aangepaste zorgaanbod individueel bepaald te worden. Eén van de voornaamste knelpunten in ons zorglandschap is een manifest 'zoekprobleem'. De patiënt vindt zijn weg niet in het huidige zorgaanbod wat leidt tot onaangepaste zorg, zowel over- en onderconsumptie als de verkeerde zorg. Dit zoekprobleem is er vooral bij de patiënt met een chronische aandoening. We hebben daarom absoluut nood aan een vorm van coördinatiefunctie, een soort reisbureaus of Amazon van de zorg, die de individuele patiënt ondersteunt in zijn zoekproces op basis van transparante, toegankelijke en kwaliteitsvolle zorg. De huisarts kan hierbij een coördinerende rol als case manager op zich nemen, waarbij hij ondersteund wordt door de hierboven vernoemde lokale multidisciplinaire teams in te zetten als een soort loketfunctie. Ook de ziekenfondsen en zorgverzekeraars kunnen de rol van 'zorgmakelaar' eventueel mee opnemen. Daarbij zullen wel hun diverse historisch gegroeide rollen zowel uitvoerder, patiëntvertegenwoordiger, beheerder, beslisser en zorgaanbieder uitgeklaard moeten worden en zullen ze keuzes moeten maken om rolconfusie die neigt naar belangenvermenging tegen te gaan. Via zorgmakelaarschap wordt de patiënt dan optimaal gecoacht, gecoördineerd en opgevolgd over het volledige zorgcontinuüm. De echte doorbraak in deze zoekfunctie verwachten wij van nieuwe technologische ontwikkelingen, het internet, ontwikkeling van specifieke apps, etc. Een mooi voorbeeld is

het webplatform Zorgzoeker (www.zorgzoeker.be). Deze tool maakt de zorg transparant en coördineert de Nederlandstalige patiënt in Brussel.

Dit alles moet leiden tot een toegankelijker aanbod dat ook de sociale gezondheidskloof kan helpen terugdringen. Van cruciaal belang is dat de patiënt mee aan het stuur zit van de zorgregie en via gedeelde besluitvorming meebeslist over de zorg die het beste aansluit bij zijn behoeften en verwachtingen. Een pseudo-keuzevrijheid evolueert zo naar een geïnformeerde keuze op het vlak van een volledig transparante kwaliteit en kost. Ook kan het gebruik van 'option grids' gestimuleerd worden, waarbij de verschillende behandelopties, met hun prognoses, via een matrixstructuur worden verduidelijkt aan de patiënt (<http://www.optiongrid.org>).

Essentieel voor integrale zorg is een performant, geïntegreerd gezondheidsinformatiesysteem waarbij alle patiënteninformatie in een database, centraal of decentraal, verzameld en gedeeld wordt. Dit systeem maakt het dan mogelijk om de zorgkwaliteit organisatie-overstijgend te monitoren. Dit is zeker een werkpunt is voor ons Belgische zorgsysteem. In Vlaanderen toont het e-platform Vitalink, dat informatie deelt tussen zorgverleners en welzijnswerkers, mooie resultaten. Het eHealth systeem is veelbelovend, maar het wordt tijd voor realisaties op het terrein na 10 jaar debat en ontwikkeling. Het is maar de vraag of men zal slagen in de doelstelling om het tegen 2018 operationeel te hebben. Een snelle doorbraak wordt meer en meer noodzakelijk. Dit in de eerste plaats om verkwisting tegen te gaan. Maar ook gezien een transparant aanbod en deling van patiëntengegevens via eHealth-systemen een vereiste is voor de Europese richtlijn van 15 oktober 2013 betreffende grensoverschrijdende zorg (http://ec.europa.eu/health/cross_border_care/). Volgens deze richtlijn heeft elke buitenlandse patiënt die in een ander EU-land zorg wil krijgen recht op een geïnformeerde keuze op het vlak van toegankelijkheid, kwaliteit en kost via een nationaal contactpunt in het land waar hij de zorg wenst te verkrijgen. Ook dienen de patiëntengegevens gedeeld te kunnen worden tussen de verschillende lidstaten, gezien enkel een kwaliteitsvolle en kostenefficiënte zorg zal terugbetaald worden door het land van herkomst.

Om een geïntegreerd zorgsysteem uit te bouwen kunnen internationale voorbeelden gevolgd worden. In de VS zijn er de 'Health Maintenance Organizations', zorgnetwerken die de verschillende verstrekkers coördineren, zelf een zorgverzekering aanbieden en voor elke individuele patiënt het meest optimale behandelplan uittekenen. Zo is Kaiser Permanente in de VS waarschijnlijk het grootste en meest bekende geïntegreerde zorgsysteem (<https://healthy.kaiserpermanente.org>). In de VS is er ook het non-profit zorgsysteem Intermountain Healthcare dat 22 ziekenhuizen, 185 ambulante centra, 33000 medewerkers telt in Utah (<http://intermountainhealthcare.org/>). Dit zorgnetwerk is onderverdeeld in 8 grote zorgprogramma's die doorheen alle intra- en extramurale centra in het netwerk lopen¹⁸. In Duitsland is er een gelijkaardig geïntegreerd zorgsysteem genaamd Gesundes Kinzigtal Integrated Care (www.ekiv.org). De zorgverzekeraars hebben in dit soort systemen een

¹⁸ Pauwels J. (2013). Together we care: Ziekenhuizen als schakels in een keten van zorg. Publicatie Zorgnet Vlaanderen. Uitgeverij Acco: Leuven.

belangrijke prikkel tot het gezond houden van hun populatie en hebben er voordeel bij om de hoogste toegevoegde waarde voor de aangesloten patiënten te verkrijgen. Ze sluiten op basis van kwaliteit- en kostafspraken af met de zorgaanbieders binnen het netwerk. Een systeem waar onze ziekenfondsen ook zouden moeten naar evolueren volgens een aanbeveling van de OESO¹⁹. Een ander innovatief systeem is Athena Health waarbij gegevens via 'cloud-based' technologie worden gedeeld (<http://www.athenahealth.com/>).

België blijft achterop hinken op het vlak van integrale zorg. De huidige versnippering en verzuiling van het landschap bemoeilijken het integratieproces. Zo is het in de thuiszorg nog moeilijk om het bos door de bomen van de verschillende samenwerkingsinitiatieven te zien (GDTs, SELs, LOGOs, LMNs, palliatieve netwerken). Meer afstemming is gewenst, vertrekkende vanuit enkele coherent opgestelde doelstellingen. Een groepering van de bevoegdheden op dit vlak is wenselijk. De zorgtrajecten diabetes type 2 en chronische nierinsufficiëntie waren als concept een eerste stap in de goede richting, maar de resultaten bleven uit. Ze zijn te veel een bureaucratisch kluwen en bieden geen antwoord op de chronische patiënt met meerdere aandoeningen. Er volgt voorlopig ook geen uitbreiding naar andere chronische aandoeningen.

Een typevoorbeeld van fragmentatie is de sector van de musculoskeletale en neurologische revalidatie in ons land. Zo zijn er verschillende, historisch gegroeide financieringssystemen van kracht onaangepast aan het type zorg. Dit zorgt voor een zeer heterogene situatie, waar geen twee revalidatieorganisaties een vergelijkbare financiering hebben. Met de staatshervorming is er een reëel risico op een nog grotere versnippering. De geïsoleerde geriatrische en revalidatieziekenhuizen worden uit het geheel van ziekenhuizen gelicht en overgedragen aan de gemeenschappen. Sp-diensten in algemene ziekenhuizen blijven wel federaal, ook de conventies gaan soms wel en soms niet over. De bijhorende onduidelijkheid betreffende financiering heeft er toe geleid dat de meeste 'categorale' ziekenhuizen overwegen om te fusioneren met acute ziekenhuizen. Toch geen toonbeeld van goed bestuur en vertrouwen in het beleid. Positief is wel dat er een intentie is om naar meer geïntegreerde zorg te evolueren. Recent is er een oriëntatienota verschenen op basis van een rapport van het KCE en werd er eind 2013 een nationale conferentie voor chronisch zieken georganiseerd²⁰. Tijd voor actie!

19 OECD (2013), OECD Economic Surveys: Belgium 2013, OECD Publishing. Doi: 10.1787/eco_suvery-bel-2013-en.

20 Paulus D., Van den Heede K., Mertens R. (2012). Position paper: organisatie van zorg voor chronisch zieken in België. Health Services Research (HSR). Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE). KCE Reports 190As. D/2012/10.273/82.

“ De rol van de overheid verschuift grotendeels naar het bewaken van kwaliteit van zorg en het creëren van een gelijk speelveld dat concurrentie tussen 'centres of excellence' toelaat ”

Naast het proces van decentralisatie van chronische zorg zal er ook een proces van centralisatie en concentratie van het zorgaanbod nodig zijn. Dit vertrekt vanuit de vaststelling dat er momenteel een overaanbod is aan ziekenhuizen die allen het volledige spectrum aan diagnostische en behandelingsmogelijkheden willen aanbieden. Wat we in eerste instantie zouden kunnen doen is het aanbod reguleren en beperken. Het aantal ziekenhuisbedden zouden we alvast verder kunnen afbouwen, gezien we in België met 6,5 ziekenhuisbedden per 1000 inwoners 1,5 bedden meer hebben dan het OESO gemiddelde³. Maar ook het aantal ziekenhuizen kunnen we verder beperken. Momenteel zijn er ongeveer een 200-tal ziekenhuizen in België. Rekening houdend met de internationale norm van 1 ziekenhuis per 250.000 inwoners, zou het aantal kunnen teruggeschroefd worden tot een 50-tal ziekenhuizen in België, ongeveer 4 à 5 per provincie.

Dit soort discussies over het reguleren van het aantal ziekenhuizen en aantal bedden per inwoner voelen echter erg jaren tachtig aan. Ze zijn typisch voor een aanbodgestuurd zorgsysteem. Idealiter evolueren we naar een vraaggestuurd zorgmodel waar het de vraag is, het geheel van patiëntenbehoeftes, die het aanbod bepaalt via concurrentie tussen de verschillende zorgverstrekkers op basis van hun gecreëerde toegevoegde waarde. De excellente zorgverstrekkers zullen hierbij groeien, anderen zullen verdwijnen of zich aanpassen. We moeten inzetten op het creëren van meer dynamische samenwerkingsverbanden tussen middelgrote ziekenhuizen via zorgnetwerken met een zowel een intra- als extramuraal aanbod die aan elkaar gelinkt worden via zorgpaden. Ziekenhuizen dienen gerichte keuzes te maken welke zorg ze afstoten en in welke zorgprogramma's ze willen excelleren. Ze evolueren zo van de klassieke aanbodgestuurde organisatiemodellen tot een beperkt aantal vraaggestuurde, gespecialiseerde 'focused factories'. Dit zijn zorgbedrijven gefocust op specifieke patiëntengroepen, zoals beroertezorg, moeder en kind, hartzorg, etc. Zo kunnen ziekenhuizen uitgroeien tot 'centres of excellence' met hoogopgeleide, interprofessionele teams die de zorgprocessen erg efficiënt en effectief kunnen organiseren.

Een tweede keuze die de ziekenhuizen kunnen maken is of ze kiezen voor het business model van de 'solution shops' –een model gericht op het vormen van een diagnose en bepalen van de mogelijke oplossingen of dat van de 'value adding' proces modellen – een model gericht op het creëren van toegevoegde waarde²¹. Beide modellen lopen nu door elkaar, wat de beheersbaarheid doet afnemen. Het huidige ziekenhuislandshap is ook vooral gebaseerd op het model van de 'solution shops'. We hebben nog een serieuze inhaalbeweging te maken in het vormen van 'value adding' proces modellen. In grotere ziekenhuizen kunnen beide business modellen gehanteerd worden, maar dan strikt gescheiden. Kleinere ziekenhuizen maken beter een keuze¹⁸.

Een overweging die kan meespelen in de keuze van de ziekenhuizen betreft de patiëntenvolumes. Het verband tussen patiëntenvolume en kwaliteit van zorg is al veelvuldig aangetoond. Een ziekenhuis dat door een beperkt aantal patiënten niet

²¹ Christensen M., Grossman J.H., Hwang J. (2009). The Innovator's Prescription: A Disruptive Solution for Health Care. McGraw-Hill: New York.

beschikt over voldoende expertise haalt minder goede resultaten, waardoor de kwaliteit van zorg niet gegarandeerd kan worden. Zo toonde een studie van het KCE aan dat de kans op overlijden bij borstkanker 20% hoger is in ziekenhuizen met minder dan 100 borstkankerpatiënten per jaar²². In ziekenhuizen met een hoger aantal patiënten waren er ook meer multidisciplinaire oncologische consultaties, meer borstsparende operaties en meer bestralingen na chirurgie. Dit heeft geleid tot de erkenning van referentiecentra voor borstkanker. Deze vaststellingen kunnen echter ook worden doorgetrokken naar andere vormen van kanker, zoals longkanker, slokdarm- en maagkanker, etc. Zo kwam het KCE bijvoorbeeld tot de vaststelling dat in de periode 2004-2008 111 en 114 van de 115 Belgische acute ziekenhuizen medisch-chirurgische behandelingen voor patiënten met respectievelijk slokdarm- en maagkanker verstrekten, terwijl ook hier het verband tussen volume en kwaliteit is aangetoond²³.

Terug vinden we het kiezen op basis van patiëntenvolumes eigenlijk achterhaald, want gebaseerd op structuurkenmerken. Wij gaan opnieuw voor concurrentie en competitiviteit op het vlak van toegevoegde waarde en dus zal het de behaalde kwaliteit zijn die zal bepalen welke ziekenhuizen, welke zorg kunnen aanbieden. Itinera waarschuwt er voor dat de noodzaak aan expertisecentra niet mag onttaarden in een politieke agenda van arbitraire evenwichten tussen belangen en zuilen. De primaire taak van de overheid is niet het kiezen van winnaars en verliezers in het ziekenhuislandschap. Ze bestaat er in het kader te maken van maatschappelijk verantwoorde zorg, kwaliteitsregels op te stellen en kwaliteit bewaken, waarin patiënten –beter geïnformeerd en beter begeleid– de winnaars zullen bepalen op basis van hun kwaliteit, niet op basis van hun politieke steun of kleur. De rol van de overheid verschuift dus van aanbodregulering naar het bewaken van kwaliteit van zorg en het creëren van een gelijk speelveld dat concurrentie toelaat.

22 Stordeur S, Vrijens F, Beirens K, Vlayen J, Devriese S, Van Eycken E. (2010). Kwaliteitsindicatoren in oncologie: borstkanker. Good Clinical Practice (GCP). Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE). KCE Reports 150A. D2010/10.273/99.

23 Vlayen J, De Gendt C, Stordeur S, Schillemans V, Camberlin C, Vrijens F, Van Eycken E, Lerut R. (2013). Kwaliteitsindicatoren voor de aanpak van slokdarm- en maagkanker. Good Clinical Practice. Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE). 2013. KCE Reports D/2013/10.273/

Voorstel 3: Toegevoegde waarde centraal in het betalingssysteem van artsen en ziekenhuizen

Het huidige betalingssysteem is toe aan hervorming. Itinera pleit voor een betalingssysteem dat op kwaliteit en meerwaardecreatie steunt. Wie goede zorgresultaten bereikt, wordt beloond; anderen geprikkeld om beter te doen. Hervorm de nomenclatuur en combineer betaling per prestatie met voorafgaande financiering voor planbare zorg, all-in betaling voor langdurige zorg, steeds gepaard met kwaliteitsbeloning.

Het huidige betalingssysteem heeft zijn merites bewezen in het opbouwen van een modern en hoogtechnologisch zorgaanbod. Het prikkelt tot toename van zorgvolume en de tijdigheid van zorg vaart er wel bij. Ondernemerschap en klinische innovatie worden geprikkeld, met snelle adoptie van nieuwe technologieën. Daar de nadruk vooral ligt op technische prestaties, heeft het de uitbouw van een sterk gespecialiseerde acute zorg ondersteund. Doordat de patiënt kan kiezen, heeft het een gezonde dosis van concurrentie en een cultuur van patiëntvriendelijkheid in het Belgische gezondheidssysteem gebracht, die internationaal wordt erkend. Toch heeft het een aantal nadelen. Zo werkt het overconsumptie in de hand wat kan leiden tot onaangepastheid van zorg en verspilling van middelen. Het zorgt voor een geïsoleerde benadering en stimuleert niet tot noodzakelijke samenwerking en coördinatie van zorg. Daardoor ligt het niet in de lijn met de doelstellingen tot integrale zorg. Meer tijdsintensieve, intellectuele prestaties worden minder beloond. De fameuze RIZIV-nomenclatuur, die de tarieven van artsenprestaties per specialisatie en ingreep bepaalt, is weinig meer dan een complexe collectie van politieke compromissen of overgeleverde tradities. Er is te weinig transparantie over de reële kostprijs en de betaling staat totaal los van de kwaliteit van zorg. Meer nog, ziekenhuizen die lagere kwaliteit vertonen, bijvoorbeeld meer heropnames of meer ziekenhuisinfecties, kunnen meer prestaties leveren en dus meer inkomsten genereren. Door de prikkel tot meer presteren kan het leiden tot meer werkdruk. Er is een scheef trekking tussen de honoraria van verschillende specialismen, waar bepaalde specialismen gemiddeld 3 tot 8 keer meer kunnen verdienen dan anderen. Dit leidt tot het minder aantrekkelijk worden van bepaalde specialisaties en de bijhorende machts- en statusverschillen die samenwerking bemoeilijken (bijv. geriatrie, pediatrie, psychiatrie, etc.). Het zorgt voor een ongezonde relatie tussen ziekenhuismanagers en artsen daar de ziekenhuizen in toenemende mate afhankelijk worden van afdrachten van artsenhonoraria en kamer- en ereloon supplementen.

“

De incentives dienen te liggen op het verhogen van de gezondheid van de patiënt door een zo hoog mogelijke kwaliteit van zorg per gependeerde euro

”

Inspiratie voor systeemverandering die de hervorming van het betalingssysteem kan sturen is te vinden bij het werk van Michael Porter ²⁴. Hij pleit voor een meer waardegedreven zorgsysteem. Volgens Porter is er een verkeerde vorm van competitiviteit tussen zorgorganisaties en zorgverstrekkers. De nadruk ligt te veel op het verkrijgen van een zo hoog mogelijk zorgvolume, productiviteitsstijgingen door zo kort mogelijke verblijfsduren en kostenreductie door kostverschuiving. Het systeem leidt zo tot een zero sum competitie waar de winst voor de ene speler, verlies voor de andere inhoudt. De incentives liggen verkeerd waardoor de verleende zorg te vaak niet voldoet aan wetenschappelijke standaarden. De doelstelling van competitiviteit in zorg zou net moeten zijn om betere resultaten te verkrijgen door zo veel mogelijk toegevoegde waarde te creëren voor de patiënt. In dat geval liggen de incentives op het verhogen van de gezondheid van de patiënt door een zo hoog mogelijke kwaliteit van zorg per gependeerde euro. Dit is een *positive sum* competitie die enkel winnaars kent: patiënten krijgen betere zorg, zorgverstrekkers worden beloond voor excellentie en de kosten voor de samenleving kunnen beter onder controle worden gehouden.

Een eerste basisprincipe van deze systeemhervorming is het organiseren van zorg rondom specifieke medische aandoeningen en dus zorgprocessen. Het betalingssysteem dient daarop te worden aangepast van hoofdzakelijk betaling per prestatie tot integrale betaling per zorgepisode. Een tweede basisprincipe is dat de zorgresultaten en dus de kwaliteit van zorg als incentive worden meegenomen in het betalingssysteem. De belangen van alle betrokkenen worden dan gestroomlijnd in functie van meerwaardecreatie. Ten derde pleit Porter voor meer marktwerking en competitie door de financiële risico's te verschuiven naar de zorgverstrekkers vanuit het idee dat excellente zorgverstrekkers zullen groeien, anderen zullen verdwijnen of zich aanpassen. Essentieel daarbij is dat de zorgresultaten per zorgverstrekker worden gemeten en volledig transparant worden gemaakt, vanuit het idee dat die transparantie de optimale drive tot verbetering is. Mede op basis van deze principes geven we hieronder de a priori van een hervormd betalingssysteem op een rij²⁵ :

1. Het nieuwe financieringssysteem moet de fragmentering in ons zorgsysteem tegengaan en aanzetten tot stroomlijning en samenwerking voor een betere gecoördineerde patiëntenzorg;
2. Er dient een shift te komen van puur volume-gedreven zorgfinanciering naar meer waarde-gedreven (value based) zorgfinanciering, mét behoud van een gepaste volumeprikkel;
3. Kwaliteit moet worden nagestreefd door zorgverstrekkers die goede zorgresultaten bereiken te belonen en anderen te prikkelen om beter te doen;
4. Stimuleren van aangepastheid van zorg op basis van wetenschappelijke richtlijnen;

24 Porter ME, Olmsted Teisberg E. (2006). *Redefining Health Care: Creating Value-Based Competition on Results* Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.

25 Van Herck, P., Sermeus W., Annemans, L. (2013). You get what you pay for. Naar een nieuw business model van zorg. Analyse Itinera Institute. Beschikbaar op www.itinerainstitute.org.

5. Een transparant systeem dat de reële kost daadwerkelijk financiert;
6. De scheefftrekking tussen artsenhonoraria wegwerken door de betalingskloof tussen technische en intellectuele activiteiten te verkleinen, alsook door niet face-to-face tijd vergoeden;
7. Het brengen van financiële stabiliteit voor de ziekenhuizen door het voorzien in voldoende middelen en een voldoende voorspelbaar budget dat een meerjarenbegroting toelaat;
8. Stimuleren van een personeelsbeleid waarbij alle zorgverleners worden vergoed op basis van hun inzet, verantwoordelijkheid en expertise;
9. Stimuleren van innovatie waarbij de toegevoegde waarde op het vlak van gezondheidswinst wordt geëvalueerd tijdens invoering;
10. Stimuleren van een toegankelijke, tijdige zorg die de duurzaamheid van het systeem garandeert door maatschappelijk en wetenschappelijk verantwoorde budgetkeuzes te maken.

Internationale inzichten leren dat er geen betalingsmodel bestaat dat in alle omstandigheden perfect werkt en op alle bovenstaande principes een voldoende antwoord biedt. De perfectie bestaat niet en die zo dicht als mogelijk te willen benaderen, zou een enorme complexiteit tot gevolg hebben. Laten we dus niet pleiten voor een

“ *First do no harm. We moeten er voor zorgen dat de remedie niet slechter is dan de kwaal*

”

volledige omwenteling van ons systeem. Hierbij geldt het voor de geneeskunde zo belangrijke principe: first do no harm. We moeten er voor zorgen dat de remedie niet slechter is dan de kwaal en de positieve zaken behouden. Laten we kijken naar enkele hervormingsmogelijkheden van het betalingssysteem die kunnen worden ingevoerd om aan de bovengenoemde a priori te kunnen voldoen.

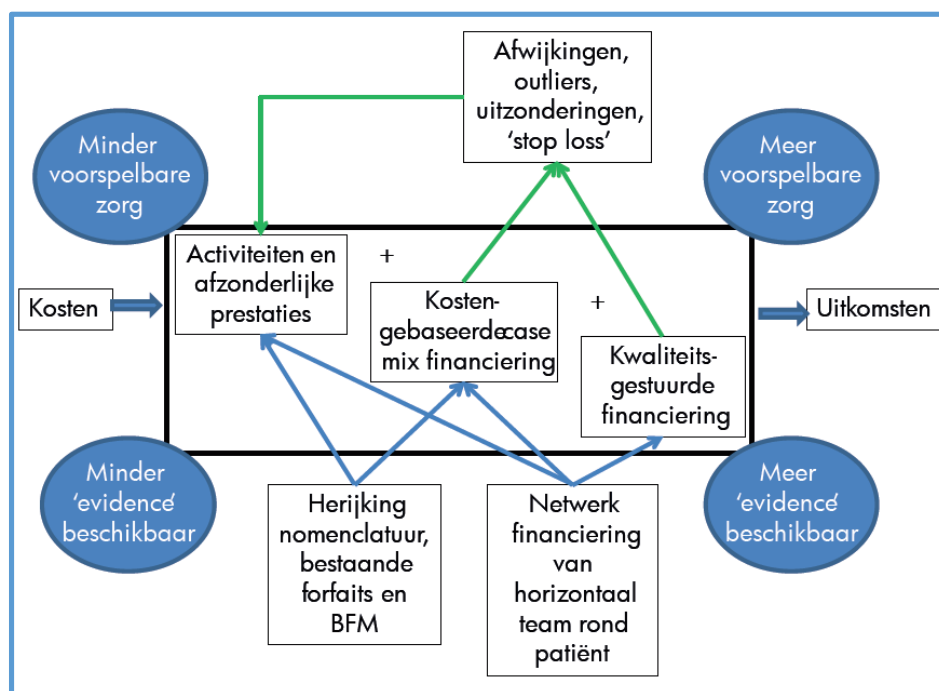
In de Verenigde Staten werd in de jaren tachtig de prospectieve financiering op basis van een bedrag per case ingevoerd om de stijgende kosten en inefficiënties aan te pakken. De ziekenhuizen krijgen een gemiddelde prijs voor een specifiek ziekenhuisproduct dat bestaat uit een groep diagnoses en behandelingen. Ze krijgen m.a.w. een vast bedrag op basis van hun case-mix. De bepaling van de case-mix gebeurt aan de hand van Diagnosis Related Groups (DRG), een classificatiesysteem dat patiënten opdeelt in groepen die klinisch zinvol zijn. Het vast bedrag wordt vooraf vastgelegd en bepaald op basis van het ziekenhuisproduct en de bijhorende prijs. De prijs per product wordt bepaald aan de hand van het verzamelen van kostengegevens bij alle of een steekproef van ziekenhuizen en onderhandelingen tussen zorgverstrekkers en zorgverzekeraars. Dit systeem werd in heel wat andere landen overgenomen met als voornaamste doelstelling het verhogen van transparantie en het

verbeteren van efficiëntie. Mogelijke neveneffecten zijn: een selectie van patiënten aan de voordeur, waarbij enkel deze patiënten worden opgenomen waarvan verwacht wordt dat ze veel winst zullen opleveren (cream skimming); het vermijden van patiënten waarvan verwacht wordt dat ze verlieslatend zullen zijn (dumping); en het coderen van een zwaardere DRG dan de eigenlijk verleende zorg (upcoding/gaming). In alle landen met DRG-financiering werden maatregelen genomen om deze ongewenste effecten te ontmoedigen. Een vergelijkende analyse van het KCE vond geen bewijs van het voorkomen ervan²⁶. Het systeem werd vooral ingevoerd voor meer voorspelbare, wetenschappelijk verantwoorde zorg, maar kent ook uitbreiding naar minder voorspelbare zorg in combinatie met andere betalingsvormen. Een veel vernoemd nadeel van dit systeem is dat het leidt tot onderconsumptie omdat zorgverstrekkers enkel die zorg uitvoeren (of minder) waarvoor ze betaald worden. Een mix van dit systeem met betaling per prestatie kan als buffer werken om kostenbeheersing niet exclusief de overhand te laten krijgen.

Bijkomende componenten kunnen worden toegevoegd om het betalingssysteem te optimaliseren. Zo is er de kwaliteitsgestuurde financiering (Pay for Performance/Pay for Quality). De ziekenhuizen ontvangen hier een gedeelte van hun financiering op basis van de zorgresultaten die ze bereiken. Dit stimuleert tot een hogere performantie en leidt tot een uitgesproken teambenadering daar alle partners hetzelfde doel voor ogen hebben: het bereiken van een zo hoog mogelijke kwaliteit. Daarnaast kan er ook een vorm van bundled payment worden ingevoerd, waar een vast bedrag wordt gegeven aan een zorgketen over de grenzen van zorgorganisaties heen. Dit soort systeem is gepast voor chronische aandoeningen die de nodige coördinatie en taakafspraken vergen en stimuleert zo integrale zorg. Hieraan gekoppeld kan een garantiesysteem worden ingebouwd conform het Provenicare zorgsysteem voor CABG bij Geisinger (VS) waarbij 90 dagen na ontslag in de betalingsbundel worden opgenomen. De garantie houdt dan in dat als er zich tijdens die periode complicaties voor doen, het ziekenhuis de bijkomende kosten op zich neemt. Een bijkomende dimensie is die van de shared savings waarbij een deel van de gerealiseerde besparingen dankzij kwaliteitsverbetering terugvloeien naar de zorgverstrekkers. Daarnaast kan een vorm van never event payment worden overwogen waar ernstige vermijdbare incidenten niet worden vergoed, zoals operatie bij de verkeerde patiënt, op de verkeerde zijde van het lichaam, etc.

²⁶ Van de Voorde C., Gerkens S., Van den Heede K., Swartenbroeckx N. (2013). Een vergelijkende studie van de financiering van ziekenhuiszorg in vijf landen. Health Services Research (HSR). Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE). KCE Reports 207 As. D/2013/10.273/58.

Figuur 10. Schematische weergave van een nieuw betalingsstelsel.



Bron: Van Herck et al. (2013)

Voorstel 4: Een doorgedreven kwaliteitsbeleid op alle niveaus van ons zorgsysteem

Itinera pleit om volop in te zetten op een doorgedreven kwaliteitsbeleid op alle niveaus van ons zorgsysteem, met publieke rapportering. Het Kwadrant model kan op de verschillende niveaus gebruikt als leidraad om kwaliteit vanuit alle invalshoeken te bekijken als continue verbetercyclus. Het vereenvoudigen van administratie door IT-ontwikkeling is daarbij een must om kwaliteitsopvolging een kans te geven. Ook moeten we de aangepastheid van zorg verhogen door de zorgprocessen te standaardiseren op basis van evidence based richtlijnen en kan de overheid in samenwerking met de zorgverstrekkers investeren in decision support systemen.

“

Kwaliteit is niet enkel beter voor de patiënt, het werkt ook kostenbesparend

”

Een goede kwaliteit van zorg leidt tot meer efficiëntie. Zo zal een betere kwaliteit van zorg leiden tot minder vermijdbare kosten door complicaties, ziekenhuisinfecties, heropnames, te lange verblijfsduren, etc. Wat uiteraard leidt tot een lagere kost. In Nederland gaf het rapport 'Monitor Zorggerelateerde schade 2011-2012' aan dat de totale kost voor zorggerelateerde schade opliep tot een bedrag van €523 miljoen per jaar, €126 miljoen daarvan is potentieel vermijdbare schade²⁷. Dit betekent dat 2,2% van de jaarlijkse uitgaven aan ziekenhuiszorg in Nederland kunnen toegewezen worden aan zorggerelateerde schade, 0,5% aan potentieel vermijdbare schade. Onderzoek van medische claims in de Verenigde Staten kwam tot een jaarlijkse kost door medische fouten die ernstige schade berokkenen bij patiënten van \$17,1 miljard in 2008, ofwel 0,72% van het totale gezondheidszorg budget in de VS²⁸. Hoogste kosten werden gegenereerd door postoperatieve infecties (\$3,4 miljard) en doorligwonden (\$3,3 miljard). Ook leidt een beter kwaliteitsbeleid tot een betere teamwerking en coördinatie van zorg wat efficiëntiewinsten met zich meebrengt. Kwaliteitsbeleid zal er voor zorgen dat, door het gebruik van zorgpaden en lean management technieken, niet-waarde toevoegende activiteiten geëlimineerd worden. Ook noodzaakt een goed kwaliteitsbeleid het leren van anderen in allerhande netwerken en samenwerkingsverbanden.

27 Langelaan M, Baines R, Broekens M, Siemerink K, van de Steeg L, Asscheman H et al. (2013). Monitor Zorggerelateerde Schade 2011/2012. Dossieronderzoek in Nederlandse Ziekenhuizen. Amsterdam, NIVEL en EMGO+ Instituut.

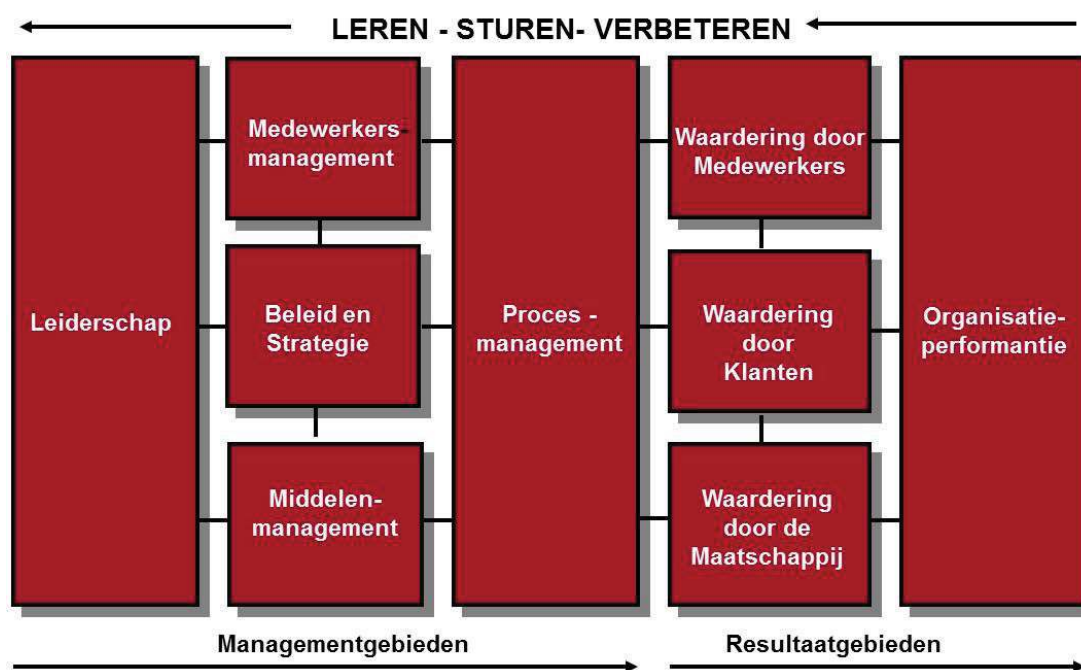
28 Van Den Bos J., Rustagi K., Gray T., Halford M., Ziemkiewicz E., Shreve J. (2011) The \$17.1 Billion Problem: The Annual Cost Of Measurable Medical Errors. Health Affairs; 30, 4:596-603.

“ *Kwaliteit moet doordrongen zijn in elke vezel van de organisatie. Te vaak leeft er in de sector het idee: Wij werken aan kwaliteit, want we hebben een kwaliteitscoördinator aangesteld!* ”

Kwaliteit is organisatiebeleid en kan daarom niet beperkt blijven tot kleine projectjes die worden begeleid door enkele gemotiveerde stafmedewerkers. Te vaak leeft er in de sector het idee: “Kijk, wij werken aan kwaliteit, we hebben een kwaliteitscoördinator aangesteld!” Niettegenstaande enkele mooie initiatieven, leidt dit zelden tot echte verbetering en effectieve organisatieverandering. Kwaliteit moet doorgedrongen zijn in elke vezel van de zorgorganisatie. Elke zorgorganisatie dient een doorgedreven kwaliteitsbeleid te voeren van top tot basis. We pleiten opnieuw voor een hoge mate van betrokkenheid van de artsen en zorgverleners in verbeterprojecten. Zij bepalen in samenspraak met de patiënt welke zorg ze verlenen op basis van wetenschappelijke standaarden en hun eigen expertise. Ze volgen hun zorgresultaten zelf op, bespreken die in teamvergaderingen en zoeken samen naar mogelijke verbeteringen. Dit is echter niet genoeg. Goed bestuur vereist dat kwaliteit op de agenda komt van elk directiecomité, elke medische raad én elke raad van bestuur. Momenteel worden tijdens de raad van bestuur bijna uitsluitend financiële indicatoren besproken.

Via kwaliteitsboordtabellen dient het beleid een overzicht van de performantie van de verschillende zorgprogramma's te krijgen en kunnen ze extra investeren daar waar nodig. Laat ons duidelijk zijn, we pleiten hier allerminst voor een cultuur van controle en bestraffing. Dit werkt contraproductief. Kwaliteitsopvolging dient te worden gebruikt om het beleid te sturen en een strategie te ontwikkelen die streeft naar een collectieve ambitie om beter te doen. Hier volgen we de principes van 'Total Quality Management' die de verschillende aandachtsgebieden voor kwaliteitsbeleid als organisatiebeleid aangeven en dit zien als een continue verbetercyclus (**Figuur 11**). De rol van de overheid is het geleidelijk aan komen tot een volledige publieke rapportering van kwaliteit, goeie kwaliteit te belonen via het betalingssysteem en het stimuleren van accreditering op zowel het niveau van de zorgorganisatie als het niveau van de zorgprocessen.

Figuur 11. Kwadrant-model voor kwaliteitsbeleid als organisatiebeleid en continue verbetercyclus



Bron: Netwerk Kwadrant, Centrum voor Ziekenhuis- en Verplegingswetenschap, <http://www.czv.kuleuven.be/>

“ Vereenvoudig administratie en investeer in digitalisering om kwaliteitsbeleid een kans te geven ”

Kwaliteitsopvolging leidt te vaak tot een administratieve rompslomp. De verouderde administratie in de zorg -procedures van documentatie van verleende zorg, facturatie, gegevensregistratie, kwaliteitsopvolging- is zo complex dat ze vertragend werkt en een goed kwaliteitsbeleid tegenwerkt. Heel wat gegevens worden via verschillende kanalen dubbel geregistreerd. Er is slechts beperkte integratie van gegevens, waardoor er nog enorm veel op papier gebeurt met extra tijdsinvesteringen en kosten tot gevolg. Zorgverleners, huisartsen, specialisten, etc., allen spenderen ze te veel van hun tijd aan administratie. Verpleegkundigen zijn bijvoorbeeld 20% van hun tijd bezig met niet-zorgtaken, waarvan een groot deel besteed wordt aan administratie. Oplossingen liggen in uniformering, digitalisering en centralisering van gegevens. Bovengenoemde systemen zoals Kaiser Permanente tonen aan dat tot 25% op zorgkosten kunnen worden uitgespaard met een IT

optimalisatie, gepaard gaande met kwaliteitswinst. Ook moet zo veel mogelijk 'goedkoper' niet-zorgpersoneel worden ingezet voor logistieke ondersteuning bij administratieve taken.

“ *Standaardiseer de zorgprocessen op basis van evidence based richtlijnen en investeer in decision support systemen* ”

Onverantwoorde afwijkingen van de wetenschappelijk verantwoorde zorg uiten zich in overbehandeling (of overdiagnostiek), onderbehandeling (of onderdiagnostiek) en verkeerde behandeling. Allen leiden tot onnodige kosten en slechte kwaliteit. Zo kan onderbehandeling leiden tot onnodige heropnames of duurdere behandeling door het niet tijdig opmerken van gezondheidsproblemen. Internationale cijfers tonen aan dat 60 tot 70% van de verleende zorg voldoet aan de wetenschappelijke standaarden. De overblijvende 30% biedt dus een groot potentieel voor het verhogen van kwaliteit en efficiëntie. Dit kan door het invoeren van decision support systemen die ingebed worden in het elektronisch patiëntendossier. Zulke systemen verzamelen alle bestaande wetenschappelijke kennis en via een elektronische vertaling kunnen ze symptomen en indicaties screenen om suggesties van optimale behandeling te formuleren. De overheid kan hiertoe bijdragen door dit soort tools ter beschikking te stellen. Mooi voorbeeld is te vinden in het Verenigd Koninkrijk waar een decision support systeem ter beschikking wordt gesteld van 150 zorgorganisaties (<http://www.mapofmedicine.com>). De NHS-zorgorganisaties kunnen deze 'map of medicine' dan invoeren in hun eigen IT-systemen.

Voorstel 5: Naar een doelgericht gezondheidsbeleid met een collectieve ambitie voor het bereiken van de meeste gezondheidswinst

Een fundamentele visie op gezondheidsbeleid ontbreekt. Genomen beslissingen zijn al te vaak gepolitiseerd, en dus gebaseerd op 'ideologische' overtuigingen of belangenevenwichten in plaats van op concrete gezondheidsdoelstellingen. De huidige partners in het overlegmodel rollen meer vechtend over straat dan dat ze met concrete oplossingen komen. Het grootste artsensyndicaat dreigt met stakingen. Ziekenhuiskoepels pleiten voor personeelsinvesteringen, ziekenhuisdirecties gaan voor personeelsafvloeiingen. Ziekenfondsen zitten op een berg van data die niet worden vrijgegeven. Ook neigt hun huidige rolconfusie tot belangenvermenging. Academics die met oplossingen komen worden onherroepelijk verweten onheilsprofeten te zijn die vanuit hun ivoren toren geen voeling hebben met de praktijk. De patiënt staat meer in de weg dan centraal. Voorgestelde hervormingen worden al bij voorbaat afgeschoten. Goed bestuur is soms ver te zoeken.

Itinera wil dat alle betrokkenen de loopgraven verlaten. We gaan voor het oprichten van een strategische commissie die de doelstellingen voor de komende jaren kan bepalen en de daaruit volgende fundamentele keuzes kan voorbereiden. We kunnen dit strategisch beleid baseren op de 'Triple Aim'-projecten in de Verenigde Staten. Voor Itinera is de Triple Aim van ons zorgsysteem alvast de volgende: een doelgericht zorgbeleid met de focus op het bereiken van de meeste gezondheidswinst met de patiënt, het team én kwaliteit centraal!

“

Gezien de gezondheidssector 8% van het BBP genereert en 12% van de beroepsbevolking tewerkstelt, verdient het meer aandacht in het politieke en publieke debat

”

Alle belangrijke evoluties die ons gezondheidssysteem heeft gekend, konden slechts gerealiseerd worden vanaf het moment waarop men zich op alle niveaus bewust was van de noodzaak om te handelen. Het bewustzijn is er, wat betreft het handelen zijn we niet overtuigd. Een fundamentele visie op gezondheidsbeleid ontbreekt al te vaak en het maakt te weinig deel uit van het politieke en publieke debat. Wat vreemd is, gezien de gezondheidssector toch 8% van het BBP genereert en 12% van de beroepsbevolking tewerkstelt⁷. Genomen beslissingen zijn al te vaak gepolitiseerd, en dus gebaseerd op 'ideologische' overtuigingen en specifieke belangenevenwichten in plaats van op

concrete gezondheidsdoelstellingen. Hierdoor kom je snel in pro-contra discussies terecht zonder zin voor nuance. Een algemeen voorkomend probleem is de zelden doorbroken traditie van het invoeren van nieuwe beleidsmaatregelen, met bijkomende regelgeving, zonder dat de bestaande regelgeving wordt aangepast. Dit creëert een 'add on' beleid, dat het beeld oproept van een onoverzichtelijk lappendeken. Bij het telkens toevoegen van een nieuwe laag van regelgeving is het bijna onmogelijk om de doelgerichtheid en de efficiëntie van het geheel te bewaken. Dit instabiel beleid bemoeilijkt de vorming van een meerjarenstrategie bij de betrokken actoren in het zorgsysteem. Er is ook veel onduidelijkheid betreffende de eindverantwoordelijkheid in het systeem, wat zorgt voor het doorschuiven van verantwoordelijkheden en wijzen naar elkaar bij problemen. De huidige partners in het overlegmodel rollen meer vechtend over straat dan dat ze met concrete oplossingen komen. Het grootste artsensyndicaat dreigt met stakingen. Nochtans is een meerjarenstrategie broodnodig: de gezondheidszorg is een enorme en complexe tanker, die maar geleidelijk en door collectieve inspanning zijn koers kan wijzigen. Alle landen die fundamenteel verbeteringen in hun gezondheidszorg hebben aangebracht, hebben daarom op strategische en omvattende wijze gehandeld. Een analoge reflectie is in België nodig.

“

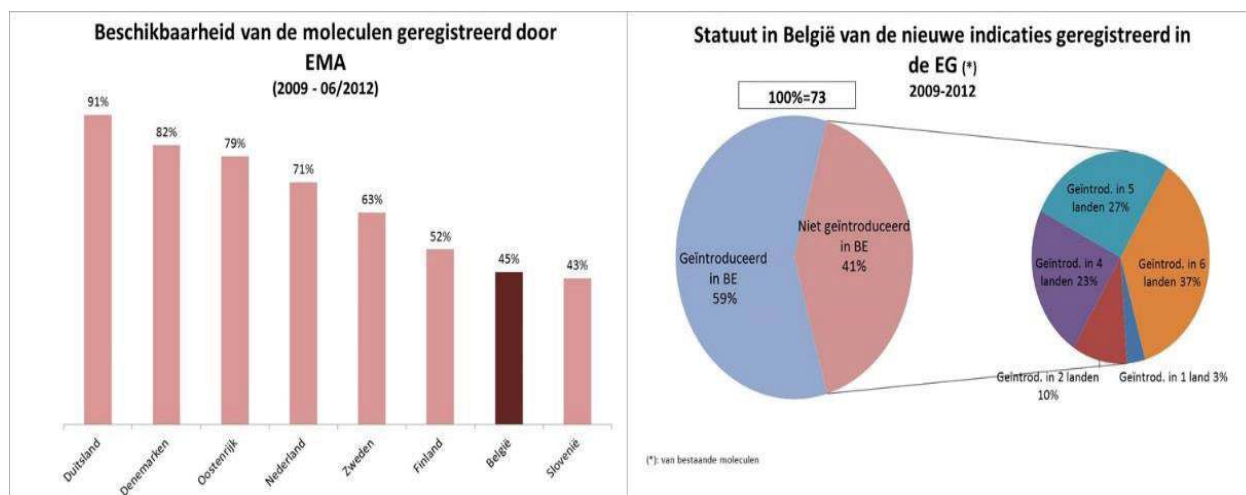
Een systematischer beleid op het vlak van innovatie en kosteneffectiviteit

”

De budgettaire krapte door de financiële crisis noodzaakt het zoeken naar besparingen en bijkomende inkomsten in alle beleidsdomeinen. Ook de gezondheidszorg ontsnapt daar niet aan. Het gezondheidsbudget onder controle houden zonder aan de toegankelijkheid, de kwaliteit of het innoverende karakter van het systeem te raken is een ware opgave. Gezien onze eerder gemaakte diagnose lijkt dit ook moeilijk te lukken. De klassieke recepten uit het verleden met louter budgettaire maatregelen zoals het toepassen van budgettaire plafonds, het gebruik van de kaasschaaf, hogere patiëntenbijdragen en prijsverlagingen voor geneesmiddelen volstaan niet meer, of werken zelfs contraproductief. Besparingsronden snijden steeds meer de spieren in plaats van het vet weg. Onze kwaliteit van zorg staat op het spel!

Budgettaire beperkingen staan innovatie al te vaak in de weg. We zien dat bepaalde behandelingen die wel hun effect bewezen hebben, maar initieel een investering vragen, meer en meer geweigerd worden. De toegang tot innovatieve geneesmiddelen daalt. Minder dan 50% van de nieuwe moleculen die de jongste 3 jaar in Europa werden geregistreerd, zijn in België beschikbaar met terugbetaling. Meer dan 40% van de nieuwe indicaties van 2009-2012 is niet geïntroduceerd in België, terwijl ongeveer 80% daarvan wel geïntroduceerd is in minstens 4 met ons vergelijkbare landen. **(Figuur 12).**

Figuur 12. Toegang tot innovatieve geneesmiddelen.



Bron: Pharma.be

We pleiten voor meer keuzes op het vlak van kosteneffectiviteit. Deze principes worden momenteel enkel toegepast voor nieuwe geneesmiddelen en beperkt op Vlaams niveau voor nieuwe preventieve maatregelen. Aan de hand van kosteneffectiviteitsanalyses kunnen we nagaan of de gezondheidswinsten de uitgaven voor nieuwe medische technologieën kunnen rechtvaardigen. Op beide vlakken, innovatie en kosteneffectiviteit, kan er een systematischer beleid gevoerd worden. Deze kosteneffectiviteitsanalyses mogen echter innovatie niet in de weg staan. Nieuwe technologieën moeten de kans krijgen om te groeien. Om ze tijdig op de markt te krijgen kan een garantiesysteem op middellange termijn worden ingebouwd, 'garantie of geen betaling'. Ook moeten verouderde technologieën waarvoor betere alternatieven bestaan sneller uit de terugbetaling verwijderd worden.

“ *Iedereen aan hetzelfde zeel! We moeten fundamentele keuzes maken op het vlak van responsabilisering van patiënten en ziekenfondsen* ”

Om te komen tot echte verbetering zal iedereen aan hetzelfde zeel moeten trekken en verantwoordelijkheid moeten opnemen. We dienen daarom zonder taboe na te denken over de responsabilisering van alle betrokken actoren. Efficiëntie van het zorgsysteem kan verhoogd worden door stimuli in het systeem in te bouwen die aanzetten tot responsabilisering van de actoren die de kostendrijvers beïnvloeden en die zo een prijsmatigend of prijsdrukkend effect hebben. Allereerst dienen we ervoor te zorgen dat de patiënt bewustere keuzes maakt op het vlak van kwaliteit en kost. Een publieke rapportering van kwaliteit kadert hierin. Zo kan medical shopping worden tegengegaan. Ook kan de hoogte van het remgeld gekoppeld worden aan de mate van verantwoorde zorg. Als de patiënt kiest voor minder verantwoorde zorg, betaalt hij meer. Bijvoorbeeld kan het oneigenlijk gebruik van de spoedgevallen aangepakt worden door hogere kostprijzen te koppelen aan onterecht gebruik. Financiële verantwoordelijkheid kan verder worden opgenomen voor het verbeteren van therapietrouw en veranderen van levensstijl. Wij pleiten hierbij niet voor het weigeren van behandelingen bij patiënten die hun therapie niet trouw hebben gevolgd of die hun levensstijl niet hebben aangepast. Toch vinden wij dat in dat geval een hogere bijdrage kan gevraagd worden aan deze patiënten die het ook kunnen betalen.

Ten tweede dient de rol van de ziekenfondsen herbekeken te worden. Het verwerken van getuigschriften heeft geen toekomst: we gaan digitaal. Ook moeten de diverse historisch gegroeide rollen uitgeklaard worden. Dat ziekenfondsen zowel de rol van uitvoerder, patiëntvertegenwoordiger, beheerder, beslisser en zorgaanbieder leidt tot een ongezonde situatie waar rolconfusie neigt naar belangenvermenging. Ziekenfondsen moeten keuzes maken. Ze kunnen bijvoorbeeld, zoals eerder aangegeven, een meer coördinerende en sturende rol opnemen door hun leden te ondersteunen in het vinden van kwaliteitsvolle, kostenefficiënte zorg. Dit noodzaakt dan wel dat ze een aantal andere rollen afstoten. Daarnaast dient de overheid een gelijk speelveld te creëren waar de ziekenfondsen en zorgverzekeraars met elkaar in concurrentie of samenwerking kunnen gaan. Ze sluiten daarbij contracten af met zorgvertrekkers op het vlak van het zorgaanbod waarbij afspraken gemaakt worden betreffende de kwaliteit en kost. Daarbij kunnen ze financieel geresponsabiliseerd worden op het vlak van te bereiken zorgdoelstellingen van hun aangesloten leden. Zo worden de ziekenfondsen en zorgverzekeraars geprikkeld tot het gezond houden van hun leden en hebben ze er voordeel bij om de hoogste toegevoegde waarde voor de aangesloten patiënten te verkrijgen. Zoals eerder vernoemd is dit ook voor de OESO de aanbevolen richting¹⁹.

Het is cruciaal dat de strijd voor meer kwaliteit niet als een oorlog tegen artsen wordt gezien. We hebben de arts broodnodig. Zonder betrokkenheid van artsen kan de doelstelling van meer kwaliteit en kosteneffectiviteit onmogelijk worden gehaald. Kwaliteit kan niet synoniem zijn met bureaucratiseren, overreguleren of politiseren, anders dreigt de gezondheidszorg van binnenuit kapot te worden gemaakt. De artsen zijn tegelijk vragende en dragende partij voor een hoogkwalitatieve gezondheidszorg. Veel van het goede dat traditioneel in de werking van de Belgische gezondheidszorg steekt, komt uit dat engagement van

zelfstandige artsen die met een hoogwaardige opleiding hun beroep instromen en daarin het beste van zichzelf geven. Dat sociaal contract is het cement van elke succesvolle gezondheidszorg. We moeten het valoriseren en opnieuw definiëren, niet doorkruisen of overrulen.

Dat de patiënt centraal staat, is zowat het grootste cliché van de gezondheidszorg. Maar vandaag staat hij blijkbaar ook in de weg: hij is immers geen betrokken partij in het realiseren van volksgezondheid, anders dan via de directe kostprijs van behandelingen in zijn eigen portemonnee. We kunnen echt beter. Itinera pleit er voor om de patiënt een duidelijke actieve rol te geven. Of het nu gaat om preventie, om de juiste keuze van zorgpad, om het gebruik van medicijnen, om de trouw in therapie, om de levensstijl: de patiënt is veel meer dan een patiënt. Hij is zelf een medebepalende factor in de werking van de gezondheidszorg. De herdenking van de structuur van het zorgaanbod naar één patiëntgericht traject moet daarom ook de patiënt zelf mee betrekken, informeren, sensibiliseren en responsabiliseren.

“ *We moeten stoppen met gezondheidszorg enkel als kostenpost te zien. Basisidee moet zijn Health is Wealth* ”

Itinera pleit voor het oprichten van een strategisch commissie die fundamentele keuzes en hun traject van realisatie kan voorbereiden. Voor Itinera is het van belang dat gestopt wordt met gezondheidszorg enkel als kostenpost te zien. De discussie is daardoor vaak unidimensioneel: er zijn te weinig middelen voorhanden, dus moeten we besparen. Deze sector houdt veel meer in dan enkel 'zorg'. Dit verhaal gaat over technologie, tewerkstelling, de maatschappij in haar geheel. Het is daarom een motor voor onze economische groei. Dit werd aangetoond in een studie in 13 OESO landen die concludeerde dat een stijging van 1% aan levensverwachting resulteert in een toename van het totale BBP met 6% en het BBP per capita met 5% ²⁹. Basisidee moet dus zijn 'Health is Wealth', door te investeren in gezondheid creëer je welvaart.

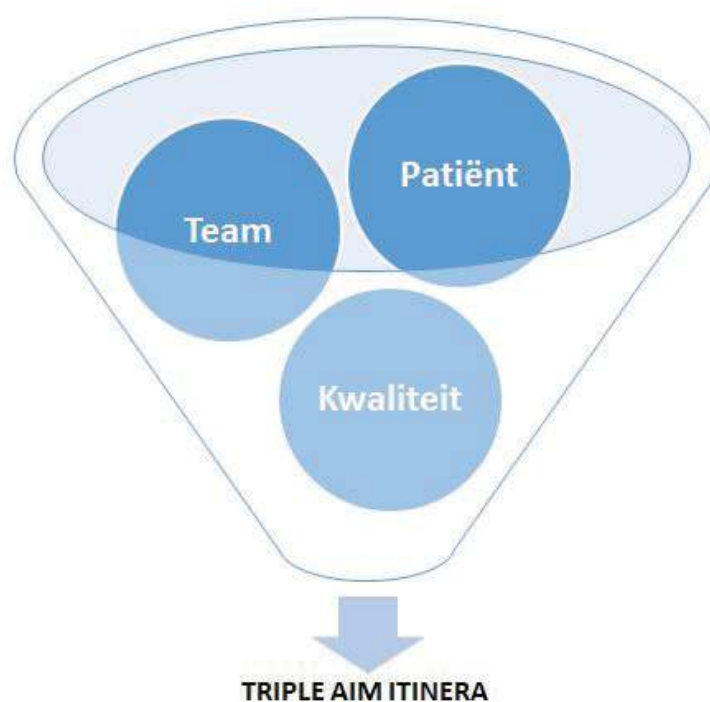
Dit alles moet leiden tot een efficiënt, doelgericht gezondheidsbeleid met collectieve ambitie voor het bereiken van de meeste gezondheidswinst voor de voltallige bevolking. Wat volgens ons noodzakelijk is, is het bepalen van de a priori's van ons gezondheidszorgsysteem, m.a.w. waaraan willen we dat het zorgsysteem zeker moet voldoen om de stempel hoogperformant zorgsysteem te verdienen. Volgende stap is het systematisch ontwikkelen van lange-termijndoelstellingen op het vlak van gezondheidsbeleid, het delen van die doelstellingen over de verschillende bevoegdheidsniveaus, het plannen van acties die kunnen gekoppeld worden aan die doelstellingen, het bepalen van rollen en

²⁹ Swift R. (2011). The relationship between health and GDP in OECD countries in the very long run. Health Economics, 20: 306-322.

verantwoordelijkheden van de verschillende stakeholders om deze doelstellingen te bereiken, het opbouwen van een nieuw overlegmodel, en het evalueren van de behaalde resultaten op die doelstellingen.

Het Triple Aim-project van het Institute for Healthcare Improvement (IHI) in de VS kan hier voor de nodige inspiratie zorgen (<http://www.ihl.org/offerings/initiatives/tripleaim>). De drie basisdoelstellingen in dit project zijn: (1) het verbeteren van de patiëntenervaringen van zorg (op vlak van kwaliteit en tevredenheid); (2) het verbeteren van de gezondheid van de populatie; en (3) het verlagen van de kost per capita van gezondheidszorg. Deze doelstellingen worden dan in samenspraak met de sector 'SMART' opgesteld. Ze moeten dus zo veel als mogelijk concreet, meetbaar, aanvaardbaar voor alle actoren, realistisch en tijdsgebonden zijn. Mogelijke doelstellingen zijn te vinden in de bovengenoemde uitdagingen voor het zorgsysteem en zijn gekoppeld aan het uitgangspunt: de realisatie van een welzijns- en gezondheidsbeleid dat er in slaagt om met de beschikbare middelen een zo hoog mogelijke gezondheidswinst te garanderen, met hoge kwaliteit van zorg en een toegankelijk en betaalbaar zorgaanbod. Voor Itinera is de Triple Aim van ons zorgsysteem alvast de volgende: de patiënt, het team en kwaliteit centraal (**Figuur 13**)

Figuur 13: Een doelgericht gezondheidsbeleid met collectieve ambitie voor de meeste gezondheidswinst: de patiënt, het team en kwaliteit centraal in het gezondheidsdebat.



Figuur 13. Een doelgericht gezondheidsbeleid met collectieve ambitie voor de meeste gezondheidswinst: de patiënt, het team en kwaliteit centraal in het gezondheidsdebat.

Referenties:

1. OECD Economic Policy Papers (2013). Public spending on health and long-term care: a new set of projections, OECD Publishing. <http://www.oecd.org/eco/growth/Health%20FINAL.pdf>
2. Van der Horst A., van Erp F., de Jong J. (2011). Trends in Gezondheid en Zorg. CPB Policy Brief.
3. OECD (2013), Health at a Glance 2013: OECD Indicators, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2013-en
4. Health Consumer Powerhouse (2013), Euro Health Consumer Index Report, Health Consumer Powerhouse Ltd.

5. Vrijens F, Renard F, Jonckheer P, Van den Heede K, Desomer A, Van de Voorde C, Walckiers D, Dubois C, Camberlin C, Vlayen J, Van Oyen H, Léonard C, Meeus P. (2012), De performantie van het Belgische gezondheidssysteem Rapport 2012. Health Services Research (HSR). Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE). KCE Report 196As. D/2012/10.273/113.
6. Eurobarometer 2012, beschikbaar op http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm
7. Van den Bosch K., Willemé P. (2014). De maatschappelijke betekenis van de gezondheidszorg. Uitgave Federaal Planbureau.
8. Van den Heede K, Sermeus W, Diya L, Lesaffre E, Vleugels A. (2006). Adverse outcomes in Belgian acute hospitals: retrospective analysis of the national hospital discharge dataset. *International Journal of Quality in Health Care*; 18(3):211-219.
9. Aiken, L. H., Sermeus, W., Van den Heede, K., Sloane, D. M., Busse, R., McKee, M., ... Kutney-Lee, A. (2012). Patient safety, satisfaction, and quality of hospital care: cross sectional surveys of nurses and patients in 12 countries in Europe and the United States. *British Medical Journal*, 344, e1717.
10. European Commission (2012). EU level collaboration on forecasting health workforce needs, workforce planning and health workforce trends: a feasibility study. Centre for Workforce Intelligence, Matrix Insight.
11. Ausserhofer, D., Zander, B., Busse, R., Schubert, M., De Geest, S., Rafferty, A. M., ... Schwendimann, R. (2013). Prevalence, patterns and predictors of nursing care left undone in European hospitals: results from the multicountry cross-sectional RN4CAST study. *BMJ quality & safety*; 0:1–10.
12. Aiken L., Sloane D., Bruyneel L., Van den Heede K., Griffiths P., Busse B., Sermeus W., for the RN4CAST consortium (2014). Nurse staffing and education and hospital mortality in nine European countries: a retrospective observational study. *Lancet*, Vol 383.
13. Dall T.M., Chen Y.J., Seifert R., Maddox P., Hogan P. (2009). The Economic Value of Professional Nursing. *Medical Care*; 47(1): 97–104.
14. Van den Heede K., Simoens S., Diya L., Lesaffre E., Vleugels A., Sermeus W. (2010). Increasing nurse staffing levels in Belgian cardiac surgery centres: a cost-effective patient safety intervention? *Journal of Advanced Nursing*; 66(6): 1291–1296.
15. Benders J. en Missiaen C. (2013), *Zorgvernieuwers: betere zorg door anders organiseren, 9 praktijkverhalen*. Leuven: Uitgeverij LannooCampus.
16. Deneckere S, Euwema M, Lodewijckx C, Panella M, Mutsvari T, Sermeus W., and Vanhaecht, K. (2012). Better interprofessional teamwork, higher level of organized care and lower risk of burnout in acute healthcare teams using care pathways: A cluster randomized controlled trial. *Medical Care*; 51(1):99-107.
17. Deneckere, S., Sermeus, W. (sup.), Vanhaecht, K. (cosup.), Euwema, M. (cosup.) (2012).

MAKING TEAMS WORK. The impact of care pathways on interprofessional teamwork in an acute hospital setting: A cluster randomized controlled trial and evaluation of implementation processes. Doctoral thesis, KU Leuven.

18. Pauwels J. (2013). Together we care: Ziekenhuizen als schakels in een keten van zorg. Publicatie Zorgnet Vlaanderen. Uitgeverij Acco: Leuven.
19. OECD (2013), OECD Economic Surveys: Belgium 2013, OECD Publishing. Doi: 10.1787/eco_suvery-bel-2013-en.
20. Paulus D., Van den Heede K., Mertens R. (2012). Position paper: organisatie van zorg voor chronisch zieken in België. Health Services Research (HSR). Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE). KCE Reports 190As. D/2012/10.273/82.
21. Christensen M., Grossman J.H., Hwang J. (2009). The Innovator's Prescription: A Disruptive Solution for Health Care. McGraw-Hill: New York.
22. Stordeur S, Vrijens F, Beirens K, Vlayen J, Devriese S, Van Eycken E. (2010). Kwaliteitsindicatoren in oncologie: borstkanker. Good Clinical Practice (GCP). Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE). KCE Reports 150A. D2010/10.273/99.
23. Vlayen J, De Gendt C, Stordeur S, Schillemans V, Camberlin C, Vrijens F, Van Eycken E, Lerut R. (2013). Kwaliteitsindicatoren voor de aanpak van slokdarm- en maagkanker. Good Clinical Practice. Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE). 2013. KCE Reports D/2013/10.273/
24. Porter ME, Olmsted Teisberg E. (2006). Redefining Health Care: Creating Value-Based Competition on Results Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
25. Van Herck, P., Sermeus W., Annemans, L. (2013). You get what you pay for. Naar een nieuw business model van zorg. Analyse Itinera Institute. Beschikbaar op www.itinerainstitute.org.
26. Van de Voorde C., Gerkens S., Van den Heede K., Swartenbroeckx N. (2013). Een vergelijkende studie van de financiering van ziekenhuiszorg in vijf landen. Health Services Research (HSR). Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE). KCE Reports 207 As. D/2013/10.273/58.
27. Langelaan M, Baines R, Broekens M, Siemerink K, van de Steeg L, Asscheman H et al. (2013). Monitor Zorggerelateerde Schade 2011/2012. Dossieronderzoek in Nederlandse Ziekenhuizen. Amsterdam, NIVEL en EMGO+ Instituut.
28. Van Den Bos J., Rustagi K., Gray T., Halford M., Ziemkiewicz E., Shreve J. (2011) The \$17.1 Billion Problem: The Annual Cost Of Measurable Medical Errors. Health Affairs; 30, 4:596-603.
29. Swift R. (2011). The relationship between health and GDP in OECD countries in the very long run. Health Economics, 20: 306-322.

9 prioriteiten van Itinera

1. Energie: Naar een strategisch stappenplan voor 13 000 MW nieuwe capaciteit en betere capaciteitsbenutting tegen 2025
2. Fiscaliteit: Belastingverschuiving weg van arbeid kan ook met behoud van progressiviteit
3. Werk: Vervang de banenplannen door de werkverzekering
4. KMO-financiering: Betere financiering voor nieuwe groei
5. Ouderenzorg: Een ouderenzorgbeleid dat de oudere emancipeert
6. Pensioen: Herstel het verband tussen pensioen en inspanning
7. Competitiviteit: Herstel het verband tussen loonkosten en productiviteit
8. Onderwijs: Van schooluitval naar persoonlijke vooruitgang en economische deelname
9. Gezondheidszorg: Kwaliteit centraal in een ambitieus gezondheidszorgsysteem.

9 priorités d' Itinera

1. Énergie : Vers un plan stratégique par étapes pour 13 000 MW de nouvelle capacité et une meilleure exploitation de la capacité d'ici 2025
2. Fiscalité : réduire l'imposition du travail peut également se faire en conservant la progressivité
3. Emploi : Remplacer les plans emplois par l'assurance emploi
4. Financement des PME : Un meilleur financement pour une nouvelle croissance
5. Soins aux personnes âgées : Une politique visant à émanciper la personne âgée
6. Pensions : Rétablir le lien entre la pension et la carrière prestée
7. Compétitivité : Rétablir la relation entre coût salarial et productivité
8. Enseignement : Combattre le décrochage scolaire et stimuler la progression individuelle et la participation au monde économique
9. Soins de santé : Mettre la qualité au centre d'un plan ambitieux pour les soins de santé

ROADMAP 2014-2019



ITINERA

Policy Think Thank
Paving New Ways

Itinera Institute VZW-ASBL
Hertogsstraat • Rue Ducale 31
B-1000 Brussel - Bruxelles
www.itinerainstitute.org