



ITINERA INSTITUTE ANALYSE

ONAFHANKELIJKE DENKTANK | KLARE IDEEËN, KLAAR VOOR ACTIE

## Van #NoGov naar #GoodGov

Een oproep tot strategische reflectie voor een cruciale legislatuur

2011/24  
25 | 10 | 2011



MENSEN



WELVAART



BESCHERMING

Vier jaar na het uitbreken van de financiële crisis en vier jaar nadat BHV de nationale politiek lam legde, staat België aan de vooravond van een nieuwe federale regering. Deze regeerperiode zal overheerst worden door de grote overlappende crises van onze tijd: de *financiële en monetaire crisis* – die door de eurocrisis een structurele en institutionele crisis is geworden – de crisis van overmatige *overheidsschuld*, de crisis van een *groeimodel* dat te lang en te veel op het krediet heeft geteerd dat nu minder voorhanden is, de crisis van de *welvaartsstaat* die onvoldoende is voorbereid voor tijden van economische en demografische druk, en de crisis van de *democratie* die overal ter wereld moeite heeft om stevige beslissingen te nemen.

Het is dus wellicht het eufemisme van de eeuw om te stellen dat we in onzekere tijden leven. We onderschatten ook te gemakkelijk hoeveel ontevredenheid en onderdrukte woede er leeft onder segmenten van de Europese bevolking, niet alleen in Griekenland maar ook in eigen land. Verrassend is om vast te stellen hoe weinig inspanningen er gedaan worden om het gebroken vertrouwen te herstellen. We zitten in de diepste crisis sinds de Grote Depressie maar er zijn nog nauwelijks pogingen ondernomen om het geschonden rechtvaardigheidsgevoel van de mensen te herstellen.

De vraag is uiteraard wie vandaag nog over het morele gezag beschikt om een nieuw sociaal contract te bewerkstelligen. Dit is nochtans hoogstnodig in het licht van de immense uitdagingen die voor ons staan.

De aankomende federale regering kan niet alleen het woelige tij keren dat ook ons land treft. Het internationale en het Europese niveau zal op cruciale domeinen de richting aangeven en we zullen verplicht zijn die richting te volgen: alleen een internationaal gecoördineerde aanpak kan de internationale crisis bezweren. Maar terwijl te bereiken doelstellingen deels buiten België kunnen worden bepaald, blijft er grote nationale autonomie en zal het in elk

geval aan onze politici toekomen te bepalen langs welke weg een te bereiken doel wordt nagestreefd.

In het licht van het falen van banken en overheden om niet als een krekel alle veiligheidsbuffers op te eten, zullen we vandaag op de solidariteit van iedereen moeten rekenen om de fouten van het verleden te herstellen, de aangerichte schade weg te werken en de basis te leggen voor nieuwe en duurzame welvaart en bescherming voor de toekomst. Of het nu gaat om belastingen, om langer werken of om pensioenen: iedereen overal zal zijn/haar deel van de verantwoordelijkheid moeten dragen.

Om te slagen in het herstellen van het vertrouwen zal iedereen ook overtuigd moeten worden dat de solidariteit van iedereen komt. Dat is ook de les van het Generatiepact uit de vorige legislatuur, dat ondanks de ronkende titel geen wezenlijk pact was en daarom op sterk verzet is gebotst. Deze legislatuur zal beter moeten doen. Ten gronde begrijpt iedereen wel dat ons sociaal systeem niet werkt als iedereen er alleen maar meer uit wil halen en er minder in wil stoppen. De bereidheid om een steentje bij te dragen, zal echter alleen sterk genoeg zijn als de inspanning breed genoeg gespreid wordt.

Het moreel en politiek kapitaal van een vorige generatie verantwoordelijken ligt aan scherven aan onze voeten. We hebben mensen nodig die die scherven oprapen en ze terug aan elkaar lijmen. Vaak verzeilen we vandaag in een totaal gepolariseerd debat waar we er alleen nog in slagen om elkaar allerlei niet zo fraaie verwensingen naar het hoofd te gooien. Waar is de vreugde tout court naar toe in onze steeds harder wordende samenleving? We hebben inderdaad de verantwoordelijkheid om onze bevolking te behoeden van een Griekenlandscenario. We zullen daar echter niet in slagen door enkel te wijzen op de gevaren die in de huidige wereld niet genegeerd kunnen worden. Ook in ons land is er immense nood aan een positief toekomstperspectief. We zullen crisismaatregelen moeten nemen, die pijn doen aan iedereen. Maar we moeten er vooral voor zorgen dat we deze maatregelen kaderen in een strategische visie over hoe het straks weer beter wordt. Crisismanagement dat, met de typische Belgische compromiscultuur, net genoeg resultaten boekt zonder duidelijke toekomstvisie, is onvoldoende.

Met deze memo wil het Itinera Institute een constructieve bijdrage leveren aan het onderhandelingsdebat, vanuit een strategisch toekomstperspectief. De afgelopen maanden heeft het Itinera Institute rapporten en debatten gepubliceerd onder het motto "Fast Forward". Daarbij werd ingegaan op grote prangende beleidsdossiers met federale dimensie. Uit deze studies en debatten volgen de hieronder volgende aanbevelingen. Ze hebben niet de pretentie van volledigheid, noch van enige waarheid. Maar ze zijn de vrucht van pragmatische reflectie met het oog op de langere termijn en ze zijn aangescherpt in de discussie met diverse stakeholders. We hopen dat ze een bescheiden bijdrage mogen vormen tot de onderhandelingen van een regering die de grote maatschappelijke, economische en sociale vraagstukken niet meer uit de weg kan gaan.

**Inhoud:**

**I. Bankhervormingen**

**II. De budgettaire uitdaging**

**III. Fiscale hervormingen**

**IV. Echte pensioenoplossingen**

**V. Gezondheidszorg**

**VI. Arbeidsmarkt**

**VII. Publieke sector efficiëntie & hervorming**

**VIII. Groene economie & Energiebeleid**

**IX. Innovatiebeleid**

**X. Industrieel beleid**

## I. Bankhervormingen

Er moet een gelijk speelveld in de banksector tot stand gebracht worden. Vandaag is er het probleem van risicovolle banken die de baten plukken als hun risico's goed aflopen en de potentiële verliezen laten afdekken door de gemeenschap:

Bepaalde initiatieven die al in de pijplijn zitten, maar nog niet tot stand zijn gekomen moeten heroverwogen worden:

1. het **bankentestament** waarin gespecificeerd wordt hoe de instelling op een ordentelijke wijze geliquideerd kan worden zonder opnieuw aanleiding te geven tot een systeemrisico
2. een nieuwe globale visie op de fiscale bijdrage van de financiële sector aan de overheidsfinanciën: De huidige onlogische belasting op spaargeld moet vervangen worden door een **bankentaks** die ontworpen wordt op een lijst van **risicofactoren** zodat deze impliciet aanzet tot veiliger bankieren.

Itinera pleit verder voor de volgende structurele hervormingen:

3. de rol van een **concurrentieautoriteit** verhogen: mogelijke pistes zijn het spaargeld dat bij voorzichtigere banken belegd is vollediger te garanderen, alsook het fiscale voordeel op het spaarboekje enkel bij bepaalde banken toekennen
4. invoeren van een **resolutiemechanisme** dat ervoor zorgt dat een instelling die insolvent is geworden op een ordelijke manier ontmanteld wordt, zodat het spaargeld kan geëvacueerd worden en de gezonde stukken kunnen worden doorverkocht aan gezonde concurrenten. Er moet ook een Europees resolutiemechanisme komen zodat ook grensoverschrijdende gevallen aangepakt kunnen worden.

### 1. Achtergrond

We hebben al een stortvloed van rapporten over ons heen gekregen die aanbevelingen doen om een herhaling van deze financiële crisis te voorkomen. Opmerkelijk in alle rapporten was de aandacht die besteed wordt aan de fameuze "subprime"-problematiek met woningkredieten, die de directe aanleiding was voor de crash van Wall Street in 2007. We moeten ons er toch voor hoeden niet te doen zoals de spreekwoordelijke generaals die zich voor de vorige oorlog voorbereiden. Daardoor wordt ook de indruk gewekt dat er zonder die bedenkelijke kredietverlening geen vuiltje aan de lucht was geweest. Dat wijkt af van de realiteit dat de financiële crisis fundamenteel te maken heeft met een veel te groot gebruik van hefboomen die bij vele Europese banken een stuk hoger lagen dan bij het gros van de Amerikaanse commerciële banken. Als de overmatige schuldenposities niet belegd waren geweest in de herverpakte schuldproducten waar de kranten nu van vol staan, dan was dit wel in een andere zeepbel geweest.

Fundamenteel is het inzicht dat een gezond banksysteem er één is dat zelf opdraait voor de gevolgen van verkeerde keuzes en die dus niet langer op de gemeenschap kunnen afgeschoven worden. Omwille van de cruciale rol die banken innemen in een moderne economie is dergelijke moral hazard niet eenvoudig in te dammen, maar het is evident dat nieuwe evenwichten gevonden moeten worden.

## 2. Initiatieven in landen met sterke banksector

Het gros van de regelgeving die ons beter moet beschermen moet op het internationale forum totstandkomen. De hogere kapitaalnormen van het Baselcomité moeten hier de kern van vormen. Voor 2007 leefde de idee in verschillende landen waaronder België dat hun banken tot een expansie konden overgaan in de rest van Europa en zelfs de wereld. Om dit te bewerkstelligen werd er erg laks omgesprongen met het financieel toezicht wat enorme onevenwichten heeft opgeleverd bij onze banken, die we nu nog jaren lang moeten uitzweten. Drie Europese landen hebben ingezien dat de grootheidswaan van de voorbije decennia niet voor herhaling vatbaar is. Tot ieders verbazing (gezien de lobbykracht van de City) is Groot-Brittannië met de nu overwogen Vickershervorming een stuk verder gegaan door hogere kapitaalvereisten dan afgesproken in Bazel. Verder werd er ook een zogenaamd "ringfencing" ingevoerd van investeringsbankactiviteiten tegenover de spaarbank waarbij de investeringsbank grote stookkussens moet bevatten om significante verliezen zelf te absorberen in plaats van af te wentelen op de maatschappij (zogenaamd bail in capital van 17%).

Ook Zwitserland heeft ingezien dat haar bevolking van amper 8 miljoen inwoners niet garant kan staan voor een bankstelsel dat de ambitie heeft om wereldspelers te bevatten. UBS en Credit Suisse zijn vijfmaal de omvang van de Zwitserse economie. Iedereen beseft vandaag dat het de plicht is van de politiek om ervoor te zorgen dat dit geen tijdbom vormt voor de bevolking. Ofwel gaat men voor radicale inkrimping van de omvang, risicokarakteristieken en interconnectie van de banken wat bijvoorbeeld in IJsland gebeurd is, ofwel zorgt men ervoor dat er grotere schokdempers zijn die verhinderen dat de bevolking in schuldsavernij geworpen worden bij het opblazen van de banken, vraag maar aan de Ierse bevolking. Zonder te oordelen dat de maatregelen gekozen door de Zwitsers voldoende zijn, is het opmerkelijk dat hun systeembanken 50% hogere kapitaalbuffers opgelegd krijgen dan de nieuwe internationale normen en er een expliciete leverage norm (i.e. verhouding tussen balanstotaal en eigen vermogen) komt. Bovendien gebruiken ze een innovatieve kapitaalnorm met 10% basiskapitaal met daarbovenop 9% zogenaamd "contingent convertible capital".

Dit is niet de plaats om diepgaand in te gaan op al de argumenten pro en contra de hervormingen in het buitenland, maar in elk geval tonen ze aan dat in landen waar de financiële sector veel belangrijker is dan in ons land, het naïeve discours dat daar enkel voordelen mee samenhangen, verdwenen is. Onderstaande tabel toont dat de schuld van de bancaire sector in ons land voor het IMF een belangrijker knipperlicht is dan onze overheidsschuld.

	United States	Japan	United Kingdom	Canada	Euro area	Belgium	France	Germany	Greece	Ireland	Italy	Portugal	Spain
Government gross debt, 2011 <sup>2</sup>	100	229	83	84	87	97	88	80	152	114	120	91	84
Government net debt, 2011 <sup>2,3</sup>	72	128	75	35	67	82	78	55	n.a.	95	101	88	53
Primary balance, 2011 <sup>2</sup>	-9.0	-8.6	-5.3	-4.1	-1.7	-0.5	-3.5	-0.3	-0.9	-7.5	0.2	-1.6	-4.6
Households' gross debt <sup>4</sup>	91	74	107	93	72	55	69	62	68	129	50	103	90
Households' net debt <sup>4,5</sup>	-230	-231	-184	n.a.	-129	-204	-131	-130	-56	-60	-178	-126	-74
Nonfinancial corporates' gross debt <sup>4</sup>	76	138	128	n.a.	142	161	167	69	71	279	119	154	205
Nonfinancial corporates' debt over equity (percent)	105	176	89	72	106	43	76	105	218	113	135	145	152
Financial institutions' gross debt <sup>6</sup>	97	188	735	n.a.	148	139	148	95	21	664	99	65	113
Bank leverage <sup>6</sup>	13	23	24	18	36	30	26	32	17	18	20	17	19
Bank claims on public sector <sup>4</sup>	8	76	7	20	n.a.	22	19	25	27	28	32	16	22
Total economy gross external liabilities <sup>4,7</sup>	144	64	656	91	174	417	254	181	194	1,598	153	293	215
Total economy net external liabilities <sup>4,7</sup>	19	-52	14	7	13	-43	11	-39	99	102	20	106	90
Government debt held abroad <sup>8</sup>	32	7	27	20	29	68	64	53	61	59	47	57	50

Bron: IMF, GFS

### 3. Initiatieven in België

Op talrijke domeinen kan een land er dus voor zorgen dat de potentiële risico's van haar banksysteem ingeperkt worden. In de eerste plaats door op de internationale fora zoals EU, IMF, Bazel, G20 en andere voor sterkere maatregelen te pleiten. Groot-Brittannië en Zwitserland tonen dat het volkomen rationeel is om zelf verder te gaan dan de internationale initiatieven en dat dit een rationele afweging moet zijn, gezien de baten en potentiële kosten die hiermee gepaard gaan.

Dankzij de pioniersrol van andere landen kunnen onze politici zich hopelijk ook eindelijk toeleggen op een fundamenteel debat over de plaats van het bankstelsel in onze economie. Zaken die al in de pijplijn van het parlementair debat zaten, kunnen eindelijk terug opgepikt worden. Zo is er het idee van het **bankentestament** waarin gespecificeerd wordt hoe de instelling op een ordentelijke wijze geliquideerd kan worden zonder opnieuw aanleiding te geven tot een systeemrisico zoals bij Lehman. Dit is essentieel om te vermijden dat we verplicht worden om een staatswaarborg te plaatsen onder zeer risicovolle activiteiten in tegenstelling tot het beschermen van het spaargeld.

Fundamenteel is ook dat er een nieuwe globale visie komt op de **fiscale bijdrage** van de financiële sector aan de overheidsfinanciën. Van meet af aan hebben we gewezen op de onvolmaaktheid (of is het onredelijkheid) om de geïntroduceerde bankentaks te heffen op het spaargeld in plaats van op het risicoprofiel van de bank. Dit betekent immers dat kleine banken in België die zich proportioneel meer financieren met spaargeld (iets wat we eigenlijk maatschappelijk gezien als gezonder beschouwen) afgestraft worden. Het vergt weinig politieke moed om een groep experts samen te brengen om deze onlogische belasting te vervangen door een belasting die ontworpen wordt op een lijst van risicofactoren zodat deze impliciet aanzet tot veiliger bankieren. Als er op het internationale forum stappen gezet worden richting een financiële transactietaks (FTT) dan kan onze Belgische belasting in functie daarvan uiteraard herzien worden om het globale plaatje in evenwicht te houden. Dit zal vooral het geval zijn als in plaats van een transactietaks er een consensus komt over een zogenaamde Financiële Activiteitstaks (FAT). Idealiter zou het *Too big to fail* syndroom moeten

verwijderd worden. In dat geval is het ook niet meer noodzakelijk dat banken, die feitelijk impliciet beroep doen op overheidsgaranties, daartoe nog langer een faire verzekeringspremie dienen voor te betalen.

#### 4. Gelijk speelveld banken

De facto rust er vandaag een impliciete staatswaarborg onder heel het banksysteem waardoor veilige banken eigenlijk niet eerlijk kunnen concurreren tegen banken die omwille van hun systeemrisico en de aard van hun risicoactiviteiten wel de baten plukken als hun risico's goed aflopen maar de potentiële verliezen laten afdekken door de gemeenschap. Het stelsel van depositogarantie werkt daar ook aan mee. Ondanks dat de geschiedenis heeft geleerd dat een depositogarantie tot een bepaald niveau nodig is om bankrups te voorkomen, moet de huidige praktijk herzien worden. Een optie die onderwerp van debat kan zijn, is het spaargeld dat bij voorzichtigere banken belegd is vollediger te garanderen (altijd tot een bepaald plafond). Een ander instrument is het fiscale voordeel op het spaarboekje enkel bij bepaalde banken toe te kennen. Talrijke pistes kunnen hierbij onderzocht worden. In elk geval kan de **concurrentieautoriteit hierin een actieve rol spelen zo gauw het besef is gegroeid dat de huidige status quo een intrinsieke subsidiëring inhoudt van risicovollere banken.**

Ook op Europees vlak kunnen onze parlementsleden een veel actievere rol spelen om tot een gezonder bankstelsel te komen. Bij gebrek aan een Europees initiatief gaan we de facto tot de conclusie komen dat een klein land zich minder grensoverschrijdende banken kan permitteren gezien de beperkte draagkracht van haar bevolking. De Europese financiële integratie doortrekken zou bijvoorbeeld inhouden dat een bank die in een bepaald land in de problemen komt door alle Europese lidstaten wordt gestabiliseerd, bijvoorbeeld a rato van hun landelijk aandeel in de Europese depositomassa. Dit volgt immers uit de systemische samenhang van banken die elkaar kunnen destabiliseren.

Het is essentieel om compartimenten in te bouwen zodat een lokaal probleem niet onmiddellijke systemische kettingreacties teweegbrengt. De Britse stap naar ringfencing is daar een voorbeeld van. Onder economen druk bediscuteerde voorstellen zijn het opnieuw afscheiden van spaarbanken en investeringsbanken, maar de politiek lijkt nog niet rijp daartoe. Sommige banken zorgen zelf voor een veiligere wereld door ervoor te zorgen dat hun filialen in andere landen op zichzelf kunnen staan. Banken zoals HSBC, Santander en BBVA zetten stappen zodat hun filialen, elk afzonderlijk, belangrijke potjes hebben om verliezen te absorberen en niet te snel in liquiditeitsproblemen kunnen komen. Op die manier kan het moederhuis in een stressmoment een entiteit afsnijden zodat die niet de hele groep in gevaar kan brengen.

Dit brengt ons op de kwestie van internationale resolutiemechanismen. Niemand kan leven met instellingen die omwille van hun rol, omvang of andere redenen te belangrijk zouden zijn om te falen. Het zogenaamde Too Big to fail syndroom moet aangepakt worden, willen we de

hele onderbouw van ons economisch bestel niet ondergraven. De tegenstanders van ingrijpende maatregelen argumenteren dat een risicoschuwe maatschappij geen welvaart opbouwt en dat regels innovatie belemmeren. Economen kennen al te goed de problemen van goedbedoelde reglementering die vaak contraproductief is. Vooraleer we echter over het risico van overreglementering spreken, moeten we eerst erkennen dat het financiële systeem zonder regels zelfdestructieve trekjes heeft. We blijven zitten met het probleem dat spaargeld ingezet kan worden voor speculatieve doeleinden. We hebben de plicht het spaargeld te beschermen en de speculatieve activiteiten ten minste niet meer indirect te subsidiëren. Als een industrieel bedrijf door zijn grote risico-appetijt roekeloze beslissingen neemt en ten onder gaat, is dat goed nieuws voor zijn sectorgenoten. Dat maakt integraal deel uit van de creatieve destructie van een markteconomie. Het is niet meer dan logisch dat men de bluts met de buil neemt ten gevolge van verkeerd management en een bedrijf dat verdwijnt, maakt ruimte voor zijn concurrenten om marktaandeel te winnen en zo indirect werkgelegenheid te creëren. Het faillissement van een financiële instelling kan echter andere financiële instellingen besmetten en via een domino-effect de hele economie in gevaar brengen. Economen zijn iets te veel dismal scientists om te hopen dat reputatierisico en verlicht eigenbelang voldoende disciplinerende kracht zullen opleggen en zien dus een rol voor regulering. **De hoeksteen daarvan is een resolutiemechanisme dat ervoor zorgt dat een instelling die insolvent is geworden op een ordelijke manier ontmanteld wordt.** In de VS komt het agentschap met de naam Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) elke week tussen bij banken die niet meer solvabel zijn (in tegenstelling tot banken met een liquiditeitsprobleem die door de centrale bank liquide gehouden kunnen worden) om het spaargeld te evacueren en de gezonde stukken door te verkopen aan gezonde concurrenten. Uiteraard is dit veel gemakkelijker bij kleine instellingen maar het fiasco in Ierland heeft getoond dat deze logica doorbreken de toekomst van verschillende generaties in gevaar kan brengen.

Het is essentieel voor onze toekomst dat in België het resolutiemechanisme niet alleen wettelijk voorzien is, maar dat het ook effectief gebruikt wordt, in plaats van dat er op het laatste moment wordt toegeven aan de verleiding om staatswaarborgen te verlenen aan insolvente entiteiten. Ten slotte moet er eindelijk een **Europees resolutiemechanisme** komen zodat ook grensoverschrijdende ongevallen aangepakt kunnen worden zoals al verschillende malen beklemtoond werd door de vicegouverneur van de Europese Centrale Bank.

### ***Meer weten?***

Degrauwe, P. (2009). [The banking crisis: causes, consequences and remedies](#). Itinera Institute Analyse.

Van de Cloot, I. (2009). [Een eigenzinnige visie op een gezonder banksysteem](#). Itinera Institute Analyse.

Van de Cloot, I. (2008). [Gepast antwoord op de bankencrisis in België](#). Itinera Institute Analyse.



## II. De budgettaire uitdaging

Enkele structurele oplossingen voor de onhoudbare Belgische openbare financiën, die verre van nieuw zijn, maar ten onrechte onaangeraakt bleven in België:

5. Een **Belgische Schuldenbremse**: grondwettelijk verankerde begrotingsregel naar het Duitse voorbeeld waarin het tekort van de federale overheid vanaf 2016 niet groter mag zijn dan 0,35 % bbb, terwijl de begroting van de deelstaten vanaf 2020 in evenwicht moet zijn. Hierdoor worden beleidsvoerders enerzijds verplicht jaarlijks de nodige besparingsmaatregelen te treffen, en anderzijds een langetermijnbeleid voor de overheidsfinanciën uit te stippelen.
6. De **kaasschaafmethode**: bevriezen van uitgaven in reële termen op een aggregatief niveau, gepaard gaande met niet-lineaire maatregelen op een lager niveau.

Uit een peiling die Itinera organiseerde bij een selecte groep experts van diverse achtergronden, blijkt dat er heel wat laaghangend fruit te vinden is in besparingen op de departementen en subsidies. Daarnaast zullen een aantal knopen moeten doorgehakt worden inzake sociale uitgaven. Dit betreft een aantal heilige huisjes zoals gezondheidszorg, pensioenleeftijd, werkloosheidsuitkeringen etc.

Aan de inkomstzijde leverde onze bevraging diverse voorstellen op variërende van extra inkomsten uit vermogensaanwas over milieubelastingen tot het opvullen van gaten in de verbruiksbelasting. Prominent daarbij lopen uiteraard de voorstellen over notionele intrest, CO<sub>2</sub> taks, nucleaire renten. Daarentegen bleek het verhogen van de belastingvoet op arbeid uitgesloten. Integendeel, wellicht zal na een transitieperiode ruimte geschapen moeten worden voor een verlaging hiervan.

De meeste discussies over de houdbaarheid van de openbare financiën vertrekken vanuit de cijfers over begrotingstekort en overheidsschuld. Op dat vlak heeft de crisis een zware slag toegediend met tekorten die oplopen tot bijna 6% van het nationaal inkomen. Het dateert van 1993 dat we nog dergelijke tekortniveaus boekten. Analyses over het structureel onderliggend begrotingstekort waarbij dus eenmalige maatregelen zoals de verkoop van gebouwen en dergelijke buiten beschouwing worden gelaten, wijzen er op dat ons land eigenlijk evenmin een evenwicht boekte aan de vooravond van de crisis. De voorgeschiedenis is gekend: sinds 2000 stegen de uitgaven zonder rentebetalingen veel sterker dan het nationaal inkomen. Dit was voor de leek niet zichtbaar omdat tegelijk de rentelasten erg afnamen. Dit was echter in tegenstrijd met de Brusselse consensus dat we een inverse schuldsneeuwbal zouden creëren om zo ruimte vrij te maken voor de vergrijzingskosten. De conclusie is inderdaad dat ons uitgavniveau (zonder rentebetalingen) van 42 % van het bbb in 2000 houdbaar was. Nadien heeft men echter de verleiding niet kunnen weerstaan om de lagere rentelasten om te zetten in structureel nieuwe uitgaven zodat het overheidsbeslag in 2010 uitkomt op 50% van het bbb. De slotsom is dus dat de overheid vandaag op te grote voet leeft waarbij in feite

kosten doorgeschoven worden naar toekomstige generaties. Nu moge het duidelijk zijn dat in de diepste crisis sinds de Tweede Wereldoorlog het niet het meest geschikte moment is om diep de broeksriem aan te trekken. First best is inderdaad in periode van hoogconjunctuur collectief sparen zodat er ruimte is om de onvermijdelijke crisis op te vangen. Helaas heeft de politiek een structureel probleem om vooruitziend te zijn waardoor we dus vandaag staan voor deze opdracht.

Het minste wat we kunnen doen, is een herhaling van dit scenario voor de toekomst uit te sluiten. Verschillende Europese landen hebben al stappen ondernomen in het creëren van een grondwettelijk verankerde begrotingsregel. Zo nam Duitsland in zijn grondwet een zogeheten "schuldenrem" op. Deze begrotingsregel houdt in dat het tekort van de federale overheid vanaf 2016 niet groter mag zijn dan 0,35% bbp, terwijl de begroting van de deelstaten vanaf 2020 in evenwicht moet zijn. Ook werd er een stabiliteitsraad geïntroduceerd, waarin de federale overheid en de deelstaten zitting hebben, om te waken over de overheidsfinanciën om dreigende ontsporingen vroegtijdig te identificeren en bij te sturen. Ondertussen werden in Frankrijk (12 april), Spanje (7 september) en zelfs Italië (7 september) amendementen in het parlement ingevoerd die ook moeten leiden tot een vergelijkbare begrotingsregel.

### Een Belgische *Schuldenbremse*

Om het Belgische begrotingstekort van 22 miljard te stelpen, kan men niet over één nacht ijs gaan. Door een verankering in de grondwet naar het Duitse model, worden beleidsvoerders verplicht enerzijds jaarlijks de nodige besparingsmaatregelen te treffen, en anderzijds een langetermijnbeleid voor de overheidsfinanciën uit te stippelen. Verder kan een dergelijke maatregel bijdragen in het herstel van de huidige onderfinanciering van het federale niveau en op korte termijn het vertrouwen in de Belgische economie versterken.

In de ivoren toren van academici wordt nog gediscuteerd over het feit of Duitsland niet een te strenge (ijzeren regel) heeft ingevoerd in vergelijking met een zogenaamde gouden regel. Deze laatste variant staat tekorten toe ter hoogte van de investeringen. Het probleem daarbij is echter dat dit de poort opent naar creatieve invullingen van wat dan wel investeringen zijn. De hele opzet van een dergelijke regel is net om de handen te binden omdat anders steeds het lange termijnobjectief moet buigen voor de korte termijn. Zo zou de ijzeren regel de schuld op termijn laten tenderen naar nul wat toch ook niet optimaal is? Wel in 2000 voerden velen economen het leuke debat of een te lage schuld niet problematisch is. Onderstaande grafiek toont dat bij gebrek aan ingrijpen onze Belgische schuld tendeert naar 200% van het bbp tegen 2030. Met de vergrijzingskosten die voor de deur staan hebben we wel degelijk een mechanisme nodig dat ook de toekomstige generaties beschermt. Laten we pragmatisch nu een dergelijk mechanisme stemmen en als ooit de theoretische mogelijkheid dat onze schuld te laag is weer relevant wordt, dit herbekijken.

## Projecties van de overheidsschuld bij ongewijzigd beleid



Bronnen: EC, IMF, NBB.

(1) Bij deze projecties wordt ervan uitgegaan dat het huidige primair saldo zal verslechteren ten belope van de toename van de met de vergrijzing gepaard gaande uitgaven. Voorts wordt verondersteld dat de nominale bbp-groei 3,75% per jaar zal bedragen en dat de impliciete rentevoet op de overheidsschuld op termijn naar 4% zal tenderen.

Om het schuldfiasco af te wenden, moet ons land maatregelen nemen voor meer dan 20 miljard wat evengoed met de verwachte toename in de vergrijzingskosten te maken heeft als met het tekort zelf. Hiervan moet al 10 miljard euro gevonden worden voor 2012. Nu is het zo dat de 10 miljard voor volgend jaar is gebaseerd op het doortrekken van de groeinorm voor de gezondheidszorg van 4,5%. Aangezien hier feitelijk al langer van afgestapt is en de raming van 10 miljard ook geen rekening houdt met de al gangbare praktijk van een plafonnering van de notionele renteaftrek in de vennootschapsbelasting, is de netto-inspanning eerder 7 miljard euro. Bovendien spelen de bankentaks en de traditionele oefeningen betreffende sociale en fiscale fraude ook een rol, waardoor de buitenwacht opnieuw verrast zal zijn dat de inspanning voor volgend jaar gemakkelijker bereikt wordt dan gedacht.

Omdat we echter overtuigd zijn dat de hele inspanning van 20 miljard gepaard moet gaan met diepgaande en structurele maatregelen (het gaat immers om een recurrente inspanning, niet een eenmalige), hebben we tijdens de zomer een oproep gedaan aan experts van allerlei oorsprong om te reflecteren over mogelijke maatregelen. De tabel hieronder bevat de oplistings van de meest relevante suggesties. Sommigen zijn kwantitatief geraamd op erg degelijke onderbouwde wijze. Anderen werden niet becijferd terwijl de omvang van enkele suggesties eerder indicatief zijn en afhankelijk van politieke keuzes die nog niet gemaakt zijn. Het **bevriezen van uitgaven in reële termen** heeft veel weg van de kaasschaafmethode en die wordt vaak gekenmerkt als het niet-maken van politieke keuzes. Toch dient opgemerkt dat deze voorstelling (noodzakelijkerwijs) gebaseerd is op analyse op een erg aggregatief niveau. Op een lager niveau kunnen hier wel degelijk niet-lineaire maatregelen mee gepaard gaan, die op een veel intelligentere wijze efficiëntiewinsten realiseren op plaatsen waar ze het meest nodig zijn. Op zich is het zelfs zo dat voor een aantal materies de politieke

verantwoordelijke het aan ambtenaren moet overlaten om een bepaald besparingsobjectief in te vullen omdat soms alleen zij weten waar het kalf van inefficiëntie gebonden ligt. Zoals aan de onderhandelingstafel al duidelijk is geworden, zijn bepaalde zaken zoals een vermogensbelasting op de korte termijn niet realistisch omdat de overheid niet over een vermogenskadaster beschikt. Moest de regering besluiten dat dit op termijn toch aan de orde is, dan moet ze dus eerst investeren in het opstellen daarvan.

### Overzicht voorstellen uit peiling die Itinera organiseerde

<b>Uitgavenzijde</b>	<b>Becijfering</b>
Niet-sociale uitgaven bevrozen in reële termen	4 miljard € tegen 2015 (1 miljard bij entiteit I en 3 miljard bij entiteit II)
Uitgaven departementen met nulindex Enkel lonen indexeren	
Alle subsidies (codes 3x) verminderd gedurende 2 jaar met 2,5 à 5 %	
Afdwingen van jaarlijkse daling reële personeelsuitgaven (uitz. gevangenispersoneel en magistraten) met 1,25%: zo druk om efficiëntiewinsten te zoeken	
Uitstroom babyboomers slechts gedeeltelijk vervangen maar belang om niet-lineair te doen: in functie van technologische ontwikkelingen	
Sociale uitgaven bevrozen (excl. sociale zekerheid) als % van BBP	2 miljard € tegen 2015
Minimum pensioenleeftijd in openbare sector optrekken tot 62 en normale pensioenleeftijd tot 66 + berekenen pensioen op laatste 15 jaar en zelfde malus als voor zelfstandigen	1 miljard € tegen 2015
Sociale uitgaven entiteit 2 beperken	1 miljard € tegen 2015
Uitgaven gezondheidszorg beperken tot groei BNP	2 miljard tot 2,85 miljard € tegen 2015
Minimum pensioenleeftijd optrekken tot 62 en normale pensioenleeftijd tot 66 + maximum gelijkgestelde periode van 4 jaar en zelfde malus als voor zelfstandigen	1 miljard € tegen 2015
-Wachttijd in de werkloosheid beperken tot max 2 jaar -Werkloosheidsuitkering voor langdurig werklozen beperken, vermindering na 2 jaar met 25% per jaar -Minimale leeftijd Vervroegd pensioen verhogen tot 60 jaar	1 miljard € tegen 2015
Sociale fraude aanpakken (x3) -Enveloppe voor welzijn tot strikt minimum	1 miljard € tegen 2015

<p>beperken</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Bijdragen tijdskrediet en loopbaanonderbreking verhogen</li> </ul>	
<p>Optrekken prijs dienstencheques</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Minder voordelen voor mensen die voor hun 65 op pensioen gaan</li> <li>-Voordelen verminderen voor werklozen die niet actief opzoek gaan naar werk</li> <li>-Loonmatiging en activering</li> <li>-Werkloosheidsuitkering afhankelijk maken van aantal gewerkte jaren (max 38 maanden, min 6 maanden)</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Provincies afschaffen</li> <li>-Arrondissementscommissarissen afschaffen</li> <li>-Structuur 19 Brussels gemeentes herbekijken</li> <li>-Homogene bevoegdheidspakketten</li> <li>-Herziening financieringswet</li> </ul>	
<p>Welvaartsaanpassing uitkeringen berekenen op basis van werkelijke productiviteitsstijging, niet de geschatte</p>	<p>Op de periode 2011-12 belopen deze al 633 miljoen euro. Reduceren met de helft bespaart tegen 2016 0.7 miljard euro</p>
<p>Complexiteit van en aantal subsidies verminderen Loonindexering aanpassen</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Immigratie beperken tot zelfvoorzienende gezinnen (green card inbegrepen)</li> <li>-Nationaliteitsverwerving moeilijker maken (naar Oostenrijks voorbeeld; Europese standaard invoeren)</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pensioenleeftijd herbekijken (leeftijd niet gespecificeerd)</li> <li>-Penalisatie pensionering voor 65, bonus voor werken na loopbaan van 45 jaar</li> <li>-Feitelijke pensioenleeftijd verhogen is belangrijker maar wettelijke verhogen mag geen taboe zijn</li> <li>-Niet in termen van pensioenleeftijd maar loopbaan pensioen berekenen (45 jaar)</li> <li>-Gelijkgestelde periodes drastisch herbekijken (nadruk op werkloosheid, brugpensioen en verlofstelsels) Malussysteem 60, 61, 62, 63, 64, pensioenleeftijd of 40, 41, 42, 43, 44 (loopbaan) respectievelijk -25%, -20%, -15%, -10%, -5%</li> </ul>	
<p>Werkloosheidsuitkering eerste 3 maanden verhogen tot 70% van laatst verdiende loon</p>	
<p>Afschaffing senaat</p>	<p>78 miljoen euro</p>

Verlaging wedden ministers en afschaffing staatsecretarissen en kabinetten + pensioenvoordelen politiek	Politiek toont eigen inspanning
-Verlaging prijzen generieke geneesmiddelen -Verhoging quota goedkope geneesmiddelen	

Inkomstenzijde	Becijfering
Schrap in aftrekken	
Bestrijd fiscale fraude (vrijstelling spaarboekje via belastingaangifte)	Van 1,4 tot 2 miljard €
Roerende voorheffing naar 20%	460 (indien 25% vervangen door 20%) tot 600 miljoen €
-Meerwaarden belasten (aandelen, SICAV, verzekeringsproducten (tak 23) -Meerwaarden ok maar verlaagd tarief vanaf 5 i.p.v. 8 jaar -Meerwaarden: 25% indien meer dan 1 jaar in bezit; 50% indien minder	600 miljoen € tot 5 miljard € (?)
Bedrijfswagen minder aantrekkelijk maken	600 miljoen €
Notionele intrest aftoppen (rente Bund)	1000 miljoen €
CO <sub>2</sub> taks	1400 miljoen €
Milieubelastingen (energie, )	Vanaf 600 miljoen €
Uitzuivering BTW op uitzonderingen	2,7 miljard €
-Gebruiker publieke goederen betaalt (weg...) -Tweede en verdere woningen meer belasten (via onroerende voorheffing) -Vastgoed correcter belasten -Privatiseer activa (Belgacom, TEC, Post, Brussels Airport, BNP Paribas, VRT, RTBF) -Nucleaire rente -Bankentaks (bovenop bijdrage voor depositowaarborgstelsel) -Accijnzen op alcohol en tabak -Pensioen voor 65: belast volgens belastingregel arbeidsinkomen -Invoering heffing op vliegtuigtickets -Crisis of solidariteitsbelasting van 0.5% tot 1% op belastbaar inkomen	Tot 1 miljard € (?)
-Belasting op grote vermogens -Bestrijd schijnzelfstandigen en vervennootschappelijking -Niet doen -(Marginaal) belastingvoet op arbeid verhogen -Fiscale amnestie	2 miljard € 1 miljard €

### ***Meer weten?***

Van de Cloot, I. (2011). [Het vinden van het budgettaire rechte pad](#). Itinera Institute Analyse.

Van de Cloot, I. (2010). [Budgettaire besparingen en noodzaak van beleidscoördinatie](#). Itinera Institute Analyse.

Hindriks, J. en Van de Cloot, I. (2009). [Budgettair herstel in zware tijden](#). Itinera Institute Analyse.

### III. Fiscale hervormingen

Betere belastingen die minder pijn doen zijn mogelijk in België als men zich houdt aan de volgende **basisprincipes**:

- Het productiepotentieel van de economie vergroten
- de competitiviteit stimuleren door belastingen die niet aan in België gepresteerde arbeid gebonden zijn op te trekken.
- fiscale bestraffing van negatieve externaliteiten zoals vervuilende consumptie en productie, maar ook financiële risico's en tewerkstellingsproblemen
- billijkheid verhogen door een herglobalisering van de inkomsten, een sterkere progressiviteit van het aanslagbarema, een efficiëntere bestrijding van sociale en fiscale fraude, en een herziening van alle bijzondere maatregelen.
- De transparantie vergroten door... de complexiteit te verminderen
- Bijdragen tot de sanering van de overheidsfinanciën, maar door pragmatisme en alle belastingplichtigen bij de hervorming te betrekken

Het Itinera Institute komt daarmee tot de volgende concrete voorstellen:

7. Herziening en herschikking van belastingaftrekken:
  - verminder de aftrekmogelijkheden
  - hergroepering van de overblijvende aftrekmogelijkheden in korven: Per korf heeft men een maximaal af te trekken bedrag waaruit de belastingbetaler zelf kan kiezen waaraan hij dat bedrag besteedt.
  - administratief en budgettair veel beter te beheersen
8. Herschikking van de verbruiksbelasting: BTW en accijnzen
  - Het normale btw-tarief verhogen (momenteel 21%)
  - Het toepassingsgebied voor het verminderde btw-tarief inkrimpen (momenteel 6% en 12%)
  - De bestaande accijnzen optrekken uitbreiden
  - Meer producten onderwerpen aan accijnzen zoals koffie, chips en suikerwaren
  - Voorkeur voor accijnzen ad valorem
  - Indien nodig externaliteiten op een andere manier dan via accijnzen belasten
  - De stijging van de indirecte belastingen neutraliseren in de index
  - Lage inkomens beschermen tegen de stijging van de indirecte fiscaliteit

## 1. Inleiding

Het begrotingssaldo mocht tot voor kort in vergelijking met het Europese gemiddelde gunstig worden genoemd, maar met een hoge schuldratio (schuld als percentage van het BBP), de kosten van de vergrijzing die boven het verwachte gemiddelde in de eurozone liggen, een financiële sector die bijzonder broos blijkt te zijn en de volledige afwezigheid van een structurele hervorming, is de toestand van de Belgische overheidsfinanciën zorgwekkend. "Men moet meer aan de belastingen en minder aan de belastingbetaler vragen." De woorden



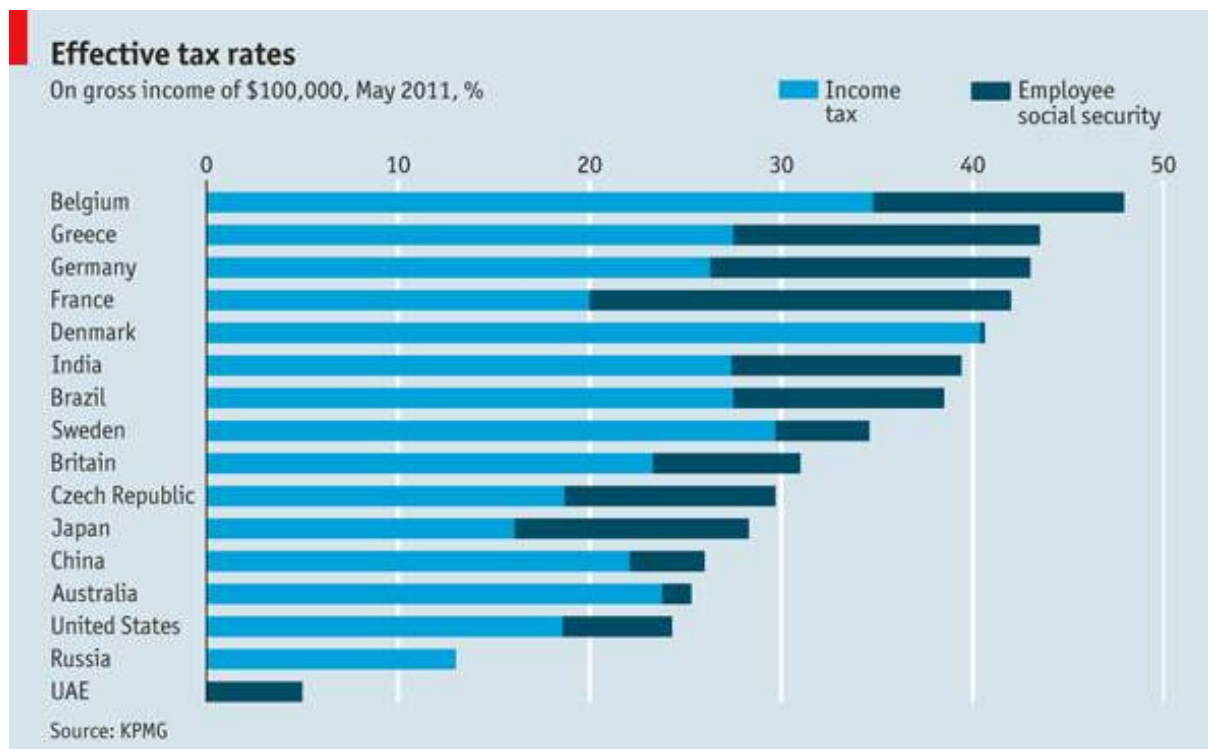
van Alphonse Allais lijken grappig, maar gezien de toestand van de overheidsfinanciën zal bij de belastinghervorming inderdaad meer van de belastingbetaler moeten worden gevraagd. In de boutade schuilt overigens een grond van waarheid: betere belastingen kunnen meer geld naar de staatskas loodsen en toch minder pijn doen. De belastinghervorming is met andere woorden een noodzaak die zekere kansen biedt.

Een belastinghervorming moet zorgen voor een verhoging van de totale belastingontvangsten. Die moet prioritair via een dynamisering van de economische activiteit worden gerealiseerd, maar gezien de zorgwekkende toestand kunnen we ons geen taboes veroorloven.

## **2. Inventaris van de Belgische fiscaliteit**

Uiteraard vertoont het belastingstelsel van elk land bepaalde eigenheden die bijzondere voorkeuren en beperkingen weerspiegelen, maar uit een internationale vergelijking komen toch een aantal principes naar voren die nooit uit het oog mogen worden verloren bij een hervorming van het nationale belastingstelsel. Het is namelijk wijs om ervan uit te gaan dat de prioriteiten in landen waarmee een zinvolle vergelijking mogelijk is, ook bij ons gelden, tenzij er solide redenen zijn om van deze internationale normen af te wijken. Een dergelijke werkwijze biedt meer in het bijzonder bescherming tegen zowel nationale **lobbygroepen** als **inertie**. Een benchmarking-oefening toont dat het Belgisch fiscaal en parafiscaal systeem in vergelijking met dat van de andere OESO-landen door de volgende elementen wordt gekenmerkt:

- Een hoge algemene belastingdruk (d.w.z. het totaal van de belastingontvangsten als percentage van het BBP);
- Hoge belasting op arbeid via de personenbelasting en de sociale zekerheidsbijdragen (zie bv. onderstaande grafiek voor een recente vergelijking)



- De financiering van de sociale zekerheid steunt voor een groot deel op de arbeid die op het grondgebied wordt geleverd;
- Een lage belasting op inkomens uit kapitaal<sup>1</sup>, met een afwijking op de globalisering van de inkomsten; Een lage forfaitaire belasting op roerende inkomsten en geen belasting op de meerwaarden; voor private onroerende inkomsten, een lineaire belasting op een lage theoretische basis en een marginale belasting op de meerwaarden
- Een snel oplopend aanslagbarema voor de personenbelasting (marginale aanslagvoet van 40% vanaf een belastbaar inkomen van EUR 11.240 – inkomstenjaar 2009), waarop echter vele afwijkingen gelden;
- Een hoge nominale aanslagvoet voor de bedrijfsbelasting, maar een effectieve aanslagvoet die met het gemiddelde overeenstemt;
- Een verbruiksbelasting die met het gemiddelde overeenstemt, ondanks een hoger 'normaal' btw-percentage;
- Een vrij lichte milieufiscaliteit;
- Een complex fiscaal systeem;
- Fiscale en sociale fraude die aanzienlijk wordt geacht.

<sup>1</sup> Hoewel de perceptie van de hoogte van de belastingdruk op kapitaal enigszins een stuk afhankelijk is van de wijze waarop

Op bepaalde vlakken worden de Belgische eigenheden verdedigd in naam van de zoektocht naar 'fiscale niches' binnen een internationale context van belastingconcurrentie. Pragmatisme dwingt ons er natuurlijk toe om in te zien dat een dergelijke concurrentie om mobiele belastingbasissen aan te trekken wel degelijk bestaat, maar de 'niches' verdienen om twee redenen kritiek. Allereerst is het weinig sympathiek om in deze concurrentieslag mee te stappen met maatregelen die onder de noemer 'piratenpraktijken' thuishoren, en het kan al helemaal niet in een land dat de hoofdstad van Europa is en pleit voor een versterking van de internationale samenwerking (en dit met name op fiscaal vlak). Daarnaast kan ter verdediging van de meeste eigenheden van het Belgische belastingstelsel niet worden geschermd met het argument van de internationale concurrentie.

### **3. Basisprincipes van een belastinghervorming**

Inspiratie putten uit wat in het buitenland al bestaat of wordt toegepast, is een eerste eenvoudige benadering. Om te weten wat er in België dient te gebeuren, opteren we voor een tweede benaderingswijze, die weliswaar grotendeels met de eerste overeenkomt, en leggen we de principes vast die aan onze belastinghervorming ten grondslag zouden moeten liggen.

Het zou om de volgende basisideeën kunnen gaan:

- Het productiepotentieel van de economie vergroten

Zowel het aanbod als de vraag op de arbeidsmarkt moeten worden gestimuleerd door de lasten op in België gepresteerde arbeid te verlagen en het verschil in koopkracht tussen inkomens uit arbeid en vervangingsinkomens te vergroten. De externaliteiten die ontstaan door het genereren van toegevoegde waarde, rechtvaardigen een positieve discriminatie van onderwijs, voortgezette opleidingen, ondernemerschap, onderzoek en innovatie.

- de competitiviteit stimuleren

In een context van open markten en handel met landen waarvan het sociale beschermingssysteem minder genereus is of anders wordt gefinancierd, moet een belastinghervorming oog hebben voor de competitiviteit van de in België gepresteerde arbeid. Dit betekent dat de kosten van arbeid moeten worden verlaagd door de sociale bijdragen op lonen te verminderen en de alternatieve financiering van de sociale zekerheid flink op te trekken via belastingen die niet aan in België gepresteerde arbeid gebonden zijn. Indien dit budgettair wordt geregeld door een verhoging van de indirecte belastingen (btw, accijnzen, CO<sub>2</sub>-taks), dan moet de invloed hiervan op de gezondheidsindex – de basis voor de indexering van lonen en sociale uitkeringen – worden geneutraliseerd, zonet wordt de beoogde doelstelling (meer banen creëren) niet gehaald.

- Meer rekening houden met negatieve externaliteiten

Vervuilende consumptie en vervuilende productie moeten fiscaal zwaarder worden bestraft in

vergelijking met minder vervuilende activiteiten, en de subsidies die soms aan vervuilende activiteiten worden verleend, moeten worden afgeschaft. Een subsidie is gerechtvaardigd in het geval van positieve externaliteiten, maar is bij de minste negatieve externaliteit onverdedigbaar. De fiscale bestraffing van negatieve externaliteiten geldt niet alleen voor milieuaspecten. Het gaat bijvoorbeeld ook om ondernemingen die tot op zekere hoogte verantwoordelijk zijn voor de problemen die hun ontslagen werknemers ondervinden bij het zoeken naar een nieuwe baan, of om financiële instellingen die door hun activiteiten de gemeenschap in haar geheel aan een bepaald risico blootstellen.

- De billijkheid verhogen

De ongelijkheid is de voorbije decennia toegenomen, niet alleen in België maar in alle geïndustrialiseerde landen. De fiscaliteit bleef een instrument van inkomensherverdeling, maar kon de toenemende ongelijkheid niet tegengaan. Het belastingsysteem zondigt bovendien op vele punten tegen het dubbele principe van de horizontale billijkheid (bij gelijke draagkracht, gelijke belasting voor alle belastingplichtigen) en de verticale billijkheid (de belasting stijgt meer dan proportioneel in verhouding tot de koopkracht). Een belastinghervorming moet de ongelijkheid verminderen en de naleving van dit dubbele principe versterken. Dit betekent dat er moet worden gestreefd naar een herglobalisering van de inkomsten, een sterkere progressiviteit van het aanslagbarema en een efficiëntere bestrijding van sociale en fiscale fraude, terwijl alle bijzondere maatregelen moeten worden herbekeken voor wat hun invloed op de billijkheid betreft. Tegelijk mag het onderscheid niet worden vergeten tussen wat de billijkheid ogenschijnlijk dient en wat de billijkheid effectief dient.

Zo wordt een verhoging van de milieubelasting vaak onrechtvaardig genoemd, omdat de marginale consumptiequote afneemt naarmate het inkomen stijgt. Een dergelijke toename zou de *intergenerationele* billijkheid echter dienen doordat de vervuiling afneemt, en zou zelfs de *intragenerationele* billijkheid ten goede komen afhankelijk van de bestemming van de aldus gegenereerde belastingontvangsten. Die zouden bijvoorbeeld kunnen worden gebruikt om bepaalde sociale uitkeringen op te trekken of de belastingdruk op de lage inkomens te verlagen.

- De transparantie vergroten

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. Niet alle belastingplichtigen begrijpen het systeem even goed, waardoor er een kloof ontstaat 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.

- Bijdragen tot de sanering van de overheidsfinanciën

De hoge algemene belastingdruk in België doet vermoeden dat de maatregelen voor de sanering van de overheidsfinanciën grotendeels verband zullen houden met een beheersing van de kosten – een idee dat wordt bijgetreden door studies die aantonen dat een dergelijke sanering kwalitatief te verkiezen is –, toch moeten we aanvaarden dat een terugdringing van het overheidstekort slechts mogelijk is indien ook de ontvangsten stijgen. Dit heeft niet alleen te maken met het feit dat een stijging van de ontvangsten sneller effect sorteert dan een hervorming van het openbaar ambt of het pensioenstelsel, al valt niet te ontkennen dat de financiële markten zich weleens blindstaren op korte termijn indicatoren wanneer het om de toestand van de overheidsfinanciën gaat. Het betrekken van bijdragen en andere belastingen bij de operatie heeft te maken met de omvang van de budgettaire bijstellingen die zich opdringen en met een zekere bezorgdheid omtrent de sociale aanvaardbaarheid van de gevraagde inspanningen tegen de achtergrond van groeiende ongelijkheid. In het huidige klimaat worden de besparingen ervaren als het noodzakelijke gevolg van de financiële crisis die door de ‘welgestelden’ werd veroorzaakt en niet door de begunstigen van het merendeel van de overheidsuitgaven.

Bij de raming van het aandeel van de ontvangsten in de terugdringing van het overheidstekort, mag overigens geen rekening worden gehouden met een al te genereus berekend positief terugverdieneffect. Voorzichtigheid is geboden op dit punt.

- Alle belastingplichtigen bij de hervorming betrekken

De belastinghervorming moet ruim worden opgevat: alle belastingplichtigen moeten erbij betrokken zijn en er mag niet één of andere subgroep worden geïsoleerd. Dit is niet alleen nodig om een belangrijke impact op de economie en de overheidsfinanciën mogelijk te maken of omdat we nu eenmaal voor grote uitdagingen staan, maar ook omdat alle burgers die zich individueel benadeeld zouden voelen door een welbepaalde maatregel, zouden inzien dat zij niet de enigen zijn die hun steentje moeten bijdragen. De burgers moeten begrijpen dat de maatregelen binnen een grotere hervorming kaderen waarvan ook zij de netto begunstigen zullen zijn. Dit zou de politieke oppositie van bepaalde groepen van belastingplichtigen tegen de hervorming gevoelig moeten verminderen, niet alleen op een positieve manier (omdat zij zouden inzien dat ze niet de enigen zijn van wie inspanningen worden gevraagd), maar ook in negatieve zin (doordat de eventuele steun die ze zouden genieten, afneemt als blijkt dat zij niet de enigen zijn die inspanningen moeten leveren).

- Zich pragmatisch opstellen

Een betere coördinatie van de fiscale beleidsstrategieën binnen de Europese Unie of op nog ruimere schaal op het vlak van spaarfiscaliteit, financiële instellingen of vervuiling mag dan al wenselijk zijn, we moeten blijf geven van een zeker realisme en rekening houden met het probleem van de internationale belastingconcurrentie.

In een federale staat impliceert een belastinghervorming ook dat wordt nagedacht over het verdelen van de inkomstenbevoegdheden tussen de federale entiteiten, evenals over de marges voor autonomie die deze entiteiten genieten met betrekking tot de verplichte heffingen die tot hun bevoegdheid behoren. In de hierna volgende punten komt het zogenaamde 'fiscale federalisme', dat deel uitmaakt van het institutionele landschap op het vlak van fiscaliteit, echter niet aan bod.

#### **4. Toepassing van de principes:**

##### **a. Herziening en herschikking van belastingaftrekken**

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. 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. Bruske aanpassingen zijn misschien niet gewenst maar de bijna 2 miljard aan fiscale voordelen kunnen ongetwijfeld voor een belangrijk stuk uitgefaseerd worden.

Uiteraard 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.

##### **b. Herschikking van de verbruiksbelasting**

Het mag dan al eenvoudig zijn om het eens te worden over de algemene principes die hierboven werden opgesomd, het ligt heel wat delicaat om het belastingstelsel concreet te hervormen. Er moet namelijk een evenwicht worden gevonden tussen principes die contradictorisch kunnen zijn en tot slot moet de hervorming in haar geheel ook nog worden 'verkocht' aan de burgers. Hoe zou de Belgische fiscaliteit er kunnen uitzien indien we de

benchmarking van punt 2 en de basisprincipes van punt 3 in de praktijk brachten? Hieronder volgt een poging voor de btw en de accijnzen.

- Het normale btw-tarief verhogen (momenteel 21%)

De btw-verhoging, die in een internationale context kadert (verhoging vóór de crisis in Duitsland en als gevolg van de crisis in heel wat landen, van Groot-Brittannië tot Griekenland), levert inkomsten op die het tekort kunnen verminderen en een verlichting van de sociale bijdragen kunnen compenseren; deze tweede doelstelling is niet protectionistisch maar is daarentegen bedoeld om opnieuw tot een level playing field te komen tussen de lokale productie die de solidariteit financiert en de geïmporteerde productie die de solidariteit niet financiert.

- Het toepassingsgebied voor het verminderde btw-tarief inkrimpen (momenteel 6% en 12%)

De verlaagde tarieven zijn een bron van inkomstenverlies voor de staat, verstoren de bestemming van middelen door de economische actoren, en doen de winstmarges stijgen. Hun economische, milieu gerelateerde of sociale rechtvaardiging wordt gecounterd door tal van tegenargumenten. Voor het creëren van extra banen in arbeidsintensieve sectoren is een rechtstreekse verlaging van de loonkost een betere methode dan het verlagen van de btw. De sociale gerichtheid van het verlaagde btw-tarief laat veel te wensen over: het aandeel van een gezinsbudget dat aan voeding wordt uitgegeven, is inderdaad omgekeerd evenredig met het gezinsinkomen, maar wanneer we zien dat kruidenierswaren aan 6% en goedkope kleding aan 21% worden belast, moeten er in sociaal opzicht toch efficiëntere oplossingen te vinden zijn, zonder stigmatiserend te zijn. We mogen niet veralgemenen op basis van één voorbeeld, maar kan iemand verantwoorden waarom de btw op quads 6% bedraagt?

- Het btw-toepassingsgebied uitbreiden

Om inkomsten te genereren, de distorsies te beperken en de controle te vereenvoudigen, en omdat de logica van de btw erin bestaat de verrekening van de btw betaald aan leveranciers mogelijk te maken, zou het mogelijk moeten zijn om zoveel mogelijk activiteiten aan de gewone btw te onderwerpen, van de huur van kantoren over de aankoop van vliegtuigtickets tot de erelonen van vrije beroepen.

- De bestaande accijnzen optrekken

Vandaag de dag worden er voornamelijk accijnzen geheven op brandstoffen, alcoholische dranken en tabaksproducten. De aankopen van Britse vrachtwagenchauffeurs leveren weliswaar inkomsten op voor de Belgische schatkist en zorgen voor overheidsuitgaven in het Verenigd Koninkrijk, maar toch moeten de bestaande accijnzen worden opgetrokken en moet het voordelige tarief voor de zogenaamde 'professionele diesel' worden afgeschaft (op dit ogenblik EUR 60 per 1.000 liter).

- Meer producten onderwerpen aan accijnzen

België is een land waar fossiele brandstof voor verwarming bijzonder weinig wordt belast. Deze uitzondering, die mee de zwakke gemiddelde energieprestatie van woningen in België verklaart, kan zelfs niet worden gerechtvaardigd met het argument dat er zich een verlegging van het handelsverkeer dreigt voor te doen. Als er al sprake is van zo'n verlegging, dan wel op een ander vlak: het gebruik van stookolie als autobrandstof. Deze praktijken zijn verboden maar worden door de verschillende belastingtarieven in de hand gewerkt. Een andere uitbreiding van het toepassingsgebied van de accijsrechten is de fat tax, d.w.z. een bijkomende taks op de aankoop van producten die mogelijk schadelijk zijn voor de gezondheid. De Belgische wetgever heeft het over koffie en limonades, maar de tarieven hiervoor zouden kunnen worden opgetrokken en het toepassingsgebied zou kunnen worden uitgebreid, bijvoorbeeld tot chips en suikerwaren. Obesitas vormt tegelijk een kost en een bedreiging die deze maatregel rechtvaardigen, ook al wordt redelijk verbruik op deze manier mee bestraft, blijft het verbruik van andere even schadelijke producten buiten schot, en worden in verhouding meer gezinnen met een laag inkomen getroffen.

- Voorkeur voor accijnzen ad valorem

Op dit ogenblik zijn accijsrechten specifiek, d.w.z. dat ze los staan van de marktwaarde van de goederen waarop ze van toepassing zijn. De enige uitzondering is tabak, waarvoor ook een heffing ad valorem bestaat. De Europese btw-harmonisatie schafte de bijkomende belasting op luxeproducten zoals pleziervaartuigen af met het oog op een vereenvoudiging van het systeem en misschien ook omdat economen vragen hadden bij het nut ervan. Want wie droeg de reële gevolgen van deze bijkomende belasting: de aandeelhouder en de gespecialiseerde arbeider van de scheepswerf of de koper van een jacht? De heffing van meer accijnzen ad valorem zou voor meer inkomsten zorgen, het regressieve karakter van de huidige accijnzen corrigeren, en de behandeling van tabak en andere aan accijnzen onderworpen producten harmoniseren. Het is moeilijk te begrijpen waarom luxesigaretten meer worden belast dan goedkope sigaretten, terwijl fijne wijnen op dezelfde manier worden belast als gewone wijnen.

- Indien nodig externaliteiten op een andere manier dan via accijnzen belasten

Voor de eenvoud van het systeem is het beter om geen eindeloze reeks heffingsmodaliteiten te creëren, maar indien het niet mogelijk blijkt om de negatieve externaliteiten correct te belasten met behulp van de accijsrechten, moet worden overwogen om speciale indirecte belastingen te heffen. Dit is bijvoorbeeld het geval met auto's: de accijnzen zijn gekoppeld aan het verbruik, maar de vervuilende emissies, het dichtslibbende verkeer en de sleet aan het wegennet vergen gerichtere maatregelen om bepaalde gedragvormen zwaarder te kunnen belasten, zonder onredelijke tarieven op te leggen aan automobilisten met een identiek verbruik die echter een minder schadelijk gedrag vertonen.



- De stijging van de indirecte belastingen neutraliseren in de index

Om een stijging van de loonkosten te voorkomen, moet worden vermeden dat de stijging van de ontvangsten uit btw en andere indirecte belastingen een weerslag heeft op het brutoloon. Een dergelijke neutralisering werd in 1993 al doorgevoerd met de gezondheidsindex, maar deze zou moeten worden veralgemeend, zoniet ondermijnen we de werkgelegenheid in België.

- Lage inkomens beschermen tegen de stijging van de indirecte fiscaliteit

We zouden moeten leren om over sociale btw te spreken, zoals we over sociale bijdragen spreken. Dit wil zeggen dat de indirecte belastingen een groter deel van de sociale bescherming zouden moeten financieren. Een stijging van de btw treft de lage inkomens – met een hogere consumptiequote – echter op een directere manier, vooral indien het effect van de hogere indirecte belastingen op de prijzenindex wordt geneutraliseerd bij de indexering van de lonen. De lage inkomens moeten dus worden beschermd tegen een verlies aan koopkracht via het optrekken van de sociale basisuitkeringen en de minimumlonen. Als het zijn indirecte fiscaliteit in die zin hervormt, zou België evolueren in de richting van wat we in andere landen zien en dan met name voor wat de fundamentele verhouding tussen verbruiks gebaseerde en arbeid gebaseerde belastingontvangsten betreft. Het zou op die manier de principes toepassen van een fiscaliteit die de werkgelegenheid en de activiteit in België stimuleert, en die in grotere mate en op een billijkere manier – zowel ten aanzien van de komende generaties als ten aanzien van de lage inkomens – rekening houdt met negatieve externaliteiten.

### ***Meer weten?***

De Callataÿ, E. (2011). [Belastinghervorming in België: een noodzaak die kansen biedt](#). Itinera Institute Analyse.

Decoster, A. en Sas, W. (2011). [De bijzondere financieringswet voor dummies](#). Itinera Institute Analyse.

Haelterman, A. (2011). [Denksporen voor het fiscale beleid](#). Itinera Institute Analyse.

Van de Cloot, I. (2010). [Een gezonde fiscale verhouding tussen het federale en regionale beleidsniveau](#). Itinera Institute Analyse.

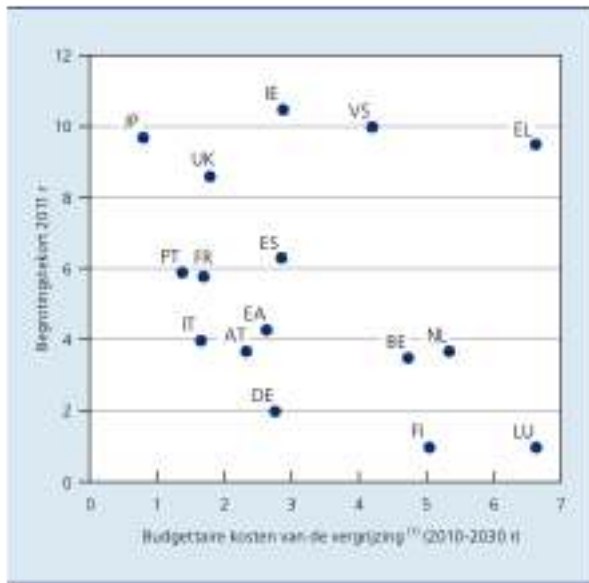
#### IV. Echte pensioenoplossingen

Voorstellen om de veiligheid van de pensioenen van de komende generaties te verzekeren:

9. Een automatisch budgetstelsel (**ABS**) en een **notioneel pensioensysteem**, waarbij corrigerende mechanismen automatisch in werking treden als de rekening niet meer klopt
10. taboe van werken na 65 jaar doen sneuvelen o.m. door de introductie van deeltijds pensioen
11. solidariteit voor tussen hoge en lage pensioenen, via **fiscale neutraliteit** tussen inkomen uit arbeid en inkomen uit pensioen
12. werk maken van een **aanvullende pensioenpijler** door fiscale stimulansen indien minstens een deel van het aanvullend pensioen in de vorm van een annuïteit of lijfrente wordt uitgekeerd

Sinds Itinera haar pensioenboek 'Onze pensioen-erfenis' lanceerde, voeren betrokken burgers het debat op allerlei fora. Velen laten hun ongenoegen blijken over de boodschap dat we langer moeten werken. Dat is volstrekt te begrijpen. Maar op de pianist schieten brengt ons niet veel verder. In Griekenland wordt het onhoudbare pensioenstelsel stevig hervormd, omdat het water het land aan de lippen staat. Dezelfde urgentie bestaat nog niet bij ons. Toch ontkomen ook wij niet aan hervormingen. Centraal in elke discussie over de pensioenproblematiek staat de verhouding tussen verantwoordelijkheid en solidariteit. Het is een simplistische weergave van de feiten, alsof er een tegenstelling tussen de zogenaamde harde en zachte waarden zou bestaan. Zonder verantwoordelijkheid is solidariteit gewoon niet haalbaar. Een repartitiesysteem, waarbij de pensioenen van de volgende generatie betaald worden door de bijdragen van de vorige, vereist dat de overheid zich verantwoordelijk gedraagt en geen pensioenbeloften maakt die ze niet kan houden. De geschiedenis van het Zilverfonds, dat maar niet structureel gefinancierd geraakt, is niet erg bemoedigend.

**GRAFIEK 3** BEGROTINGSTEKORT EN BUDGETTAIRE KOSTEN VAN DE VERGRUZZING  
in % bbp)



Bronnen: EC, IMF, NBB.

(1) Kosten die beperkt blijven tot de pensioenen, de gezondheidszorg en de langdurige zorg.

Als de overheidsuitgaven sinds de eeuwwisseling niet sneller waren toegenomen dan het economisch draagvlak, konden we vandaag nog geloven in de financiering van de vergrijzing zonder de muur van 65 jaar als eindpunt van de loopbaan te moeten slopen. De overheidsuitgaven zonder rentebetalingen namen in die periode echter met liefst 70 % toe, tegen slechts 20 % in Duitsland. Er is een logisch verband tussen het financieringsprobleem van ons pensioenstelsel en het gebrek aan begrotingsdiscipline van de overheden. Wie met recht veel belang hecht aan de eerste pijler van het wettelijk pensioen, zou ook de eerste moeten zijn om aan te dringen op een zuinig beheer van de publieke middelen.

Het Itinera Institute stelt al eerder een automatisch budgetstelsel en een notioneel pensioensysteem voor, waarbij corrigerende mechanismen automatisch in werking treden als de rekening niet meer klopt. Pensioenen moeten immers veiligheid bieden, en vandaag staat het vertrouwen in die veiligheid op een laag pitje.

Fundamenteel is de opzet van een pensioenstelsel de kortzichtigheid van de mens bij het denken aan zijn oude dag te remediëren. Die kortzichtigheid komt zowel naar boven in gedragsstudies over de keuze tussen consumeren of sparen op het individuele vlak als op het collectieve niveau van de overheidsfinanciën. De realiteit is immers dat hoe meer de politiek faalt om goed op de centen te letten, hoe meer gerekend moet worden op de solidariteit van de babyboomers in de vorm van langer werken. De realiteitszin stelt dat we niet kunnen rekenen op een participatiegraad van 100 % in de leeftijd tussen 55 en 65 jaar. **Net het besef dat niet iedereen even goed in staat is nog te werken op gevorderde leeftijd noopt het taboe van werken na 65 jaar te doen sneuvelen.**

Uiteraard kan dit niet de verantwoordelijkheid zijn van het individu alleen. De verantwoordelijkheid ligt dus evengoed bij de werkgever op het vlak van leeftijdsbewust personeelsbeleid, loopbaanbeleid, permanente vorming en kwaliteitsvolle jobs. Met de systemen die toelaten aan die verantwoordelijkheid te ontkomen, moet korte metten gemaakt worden. De meeste verontwaardigde reacties gaan inderdaad over de uitzichtloosheid die mensen ervaren om nog tien jaar langer dezelfde job te doen. Dat kan helemaal niet de bedoeling zijn, en men moet de overgang kunnen maken naar een aangepaste job. Zeker in KMO's ligt dat niet altijd voor de hand, maar het is dan ook de verantwoordelijkheid van de maatschappij om met herplaatsingsprogramma's de cirkel rond te maken.

Terecht stellen velen de vraag of we niet meer middelen kunnen mobiliseren om te vermijden dat het pensioenstelsel ten onder gaat aan de demografische realiteit. Voor een stuk is het echter te laat. Als we de komende decennia 1,4 miljoen extra gepensioneerden tellen, betekent dat evengoed dat die allemaal gewerkt hebben en bijdragen hebben betaald. Er kan van al die mensen niet meer verwacht worden dat ze allemaal een omvangrijk aanvullend pensioen hebben opgebouwd als hen steeds verteld werd dat dat niet nodig was. We koesteren geen illusies dat, ongeacht wat het beleid doet, de volgende generaties daar lessen zullen uit trekken en meer hun eigen boontjes zullen doppen.

Voor het betalen van de pensioenen van de babyboomers stellen we ook solidariteit voor tussen hoge en lage pensioenen, via fiscale neutraliteit tussen inkomen uit arbeid en inkomen uit pensioen. Vakbonden rekenen vooral op het belasten van inkomens uit andere bronnen dan arbeid. Ongetwijfeld evolueren we nog meer naar zogenaamde alternatieve financiering en is er nood aan fiscale hervormingen. Elke oplossing zal echter moeten steunen op meer jobs. Denken dat dat in ons zwaarbelaste land verenigbaar is met een drastische algemene lastenverhoging vergt heel veel verbeeldingskracht: zelfs als we het nominale aanslagpunt wegschuiven van arbeid, blijft diezelfde arbeid meestal de dragende factor.

Om de pensioenen te stabiliseren moeten we de komende 40 jaar namelijk meer dan 33.000 jobs (uitgedrukt in voltijdse equivalenten) per jaar creëren of meer dan 100 nieuwe jobs per dag. Deze jobcreatie is mogelijk aangezien men in het verleden heeft bewezen dat dit mogelijk is. Een optie is om de effectieve pensioenleeftijd per decennium met één jaar geleidelijk op te trekken tot 70 jaar tegen 2050. De tewerkstelling na 60 jaar is deeltijds en kan gecombineerd worden met een deeltijds pensioen. Het flexibel mogelijk maken van arbeidsduurvermindering voor ouderen en het stimuleren van de combinatie van (deeltijds) pensioen met een (deeltijdse) job kan daarom bijdragen meer mensen ten minste gedeeltelijk op de arbeidsmarkt te houden. Dit systeem is ook verkiesbaar zijn boven een systeem van deeltijds tijdskrediet, omdat de werknemer dan inactiviteit financiert op basis van voorheen gewerkte pensioenjaren en door het opnemen van een pensioengedeelte dat niet meer verder zal worden uitgebouwd. Deze formule van 50/70 laat toe om het evenwicht tussen het aantal werken en gepensioneerden te stabiliseren. De bedoeling is in elk geval dat mensen een vrije keuze maken maar wel de gevolgen ervan aanvaarden. Dit via het notionele systeem zodat

mensen die onvoldoende jaren op de kilometerteller hebben staan, dit niet afwentelen op de maatschappij tenzij daar verschoonbare redenen voor bestaan.

Ten slotte moet ook hard werk gemaakt worden van een aanvullende pensioenpijler die naam waardig. Vandaag vormen de aanvullende pensioenen een schamel schaamlapje die vaak een vals veiligheidsgevoel creëren, omdat de bijdragen in werkelijkheid tekortschieten om de koopkracht op de oude dag op peil te houden. Het sociaal overleg moet in de richting gaan van een veralgemening met verplichte deelname aan de tweede pijler, waarbij de financiering gebeurt via het inruilen van inkomensstijgingen voor bijdragen voor het aanvullend pensioen. De fiscale stimulans kan via een belastingkorting ook lagere inkomens motiveren bij te dragen.

In elk geval, kan fiscale begunstiging enkel verantwoord blijven indien minstens een deel van het aanvullend pensioen in de vorm van een annuïteit of lijfrente wordt uitgekeerd, waarbij men toch de flexibiliteit behoudt voor een belangrijk deel van zijn pensioenvermogen. Vooral een zogenaamde uitgestelde annuïteit, die bijvoorbeeld pas begint te lopen vanaf de leeftijd van 85, kan erg interessant zijn omdat die beschermt tegen het risico extreem oud te worden.

Het toevoegen van een kapitalisatieluw stelt ons in staat de risico's te spreiden en sluit de steriele discussie kort over repartitie versus kapitalisatie, zoals een goede huisvader ook niet alle spaarcentjes in één beleggingsvorm belegt, zelfs als hij redenen heeft te denken dat het rendement daarvan hoger ligt. Uiteraard is bij het management van pensioengelden risicobeheer primordiaal. Terwijl een systeem van vaste bijdragen (defined contribution) heel wat voordelen heeft inzake de overdraagbaarheid van de pensioenrechten, is het essentieel in te zien dat hier een conservatievere investeringsstrategie bij hoort dan bij een 'defined benefit'-systeem (waar de uitkering vastligt via bijvoorbeeld een contractueel bepaalde vervangingsratio) omdat dit laatste systeem de risico's kan poolen over meer generaties. Verder kunnen risico's beheerd worden door flexibiliteit toe te laten bij het omzetten van spaargelden in annuïteiten via zogenaamde 'phased withdrawals'.

Indien de aanvullende pijlers veralgemeend worden via een acceptatieplicht (zoals bijvoorbeeld in Nederland), kunnen er ook buffers ingebouwd worden tegen neerwaartse risico's via inkomen-indexobligaties of subsidies voor zogenaamde onderrente. Maar uiteraard moeten er correcties bestaan om slechte pensioenbeheerders niet te belonen. Ten slotte tonen goede voorbeelden uit het buitenland dat het mogelijk is de administratiekosten laag te houden door kleine bijdragen te vermijden, competitieve biedingen mogelijk te maken en de incentives voor marketing te reduceren.

### ***Meer weten?***

Hindriks, J. en Van de Cloot, I. (2011). [Onze pensioenerfenis](#). Itinera Institute en Roularta.

Hindriks, J. et Martin, I. (2010). [Le papy-boom a commencé](#). Que fait-on ? Itinera Institute Analyse.

Hindriks, J. (2008). [Repensons nos pensions](#). Itinera Institute Analyse.

Everaert, L. (2008). [Is Belgium Prepared for the Cost of Aging?](#) Itinera Institute Analyse.

De Vos, M. en De Leus, K. (2007). [Kan pensioenkaptalisatie de vergrijzing redden ?](#) Itinera Institute Analyse.

De Leus, K. (2007). [Asset Meltdown in Europe: a probability assessment](#). Itinera Institute Analyse.

## V. Duurzame Gezondheidszorg

### Concrete voorstellen voor een gezondere gezondheidszorg in België:

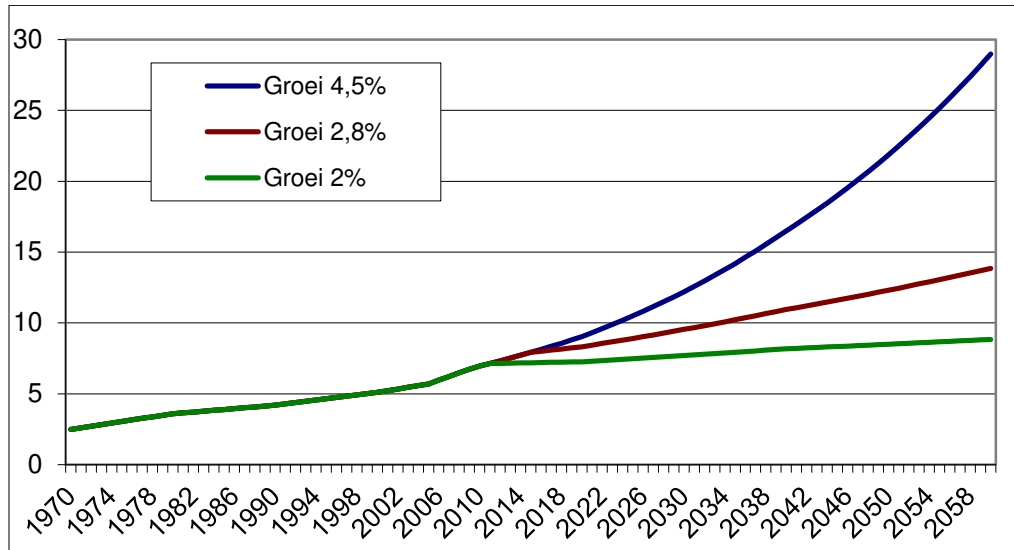
13. De doelmatigheid van medische technologieën zoals geneesmiddelen waarborgen: Het is essentieel dat elke door de overheid uitgegeven Euro afgewogen wordt om na te gaan of men met de investering voldoende gezondheidswinst kan realiseren. Voorgestelde opties zijn een systematische analyse van de kosteneffectiviteit, meer transparante beslissingen rond ziekteverzekeringen en waardevolle innovatie.
14. Zorgverstrekkers en ziekenhuizen beter doen werken door het verspreiden van enerzijds best practices en een door de sector algemeen aanvaard systeem van kwaliteitsindicatoren, en anderzijds lijst van werkelijk ongewenste handelwijzen en het vastleggen van toepasselijke sancties.
15. Zorgverstrekkers en ziekenhuizen beter betalen door bijvoorbeeld "Pay for Quality" - methodes en "episodes van zorg" waarbij een eventuele heropname binnen een bepaalde periode voor rekening van het ziekenhuis valt, om doelmatigheid en kwaliteit te maximaliseren.
16. Meer "patiënt management" door het goed afwegen en prioriteren van zorgtrajecten en het aanmoedigen van onderzoeksprogramma's inzake disease en patiënt management.
17. Goed gedrag aanmoedigen en verkeerd gedrag ontmoedigen, via betere communicatie en informatie aan de patiënt, een verhoging van het remgeld voor minder kosteneffectieve zorgen en een verlaging van het remgeld voor zorgen met een betere kosteneffectiviteit.

### Inleiding: van budget naar structuur

De publieke uitgaven in de gezondheidszorg zijn nu al enkele decennia sterk aan het stijgen. Van 2% van het BBP in 1970 tot meer dan 7% vandaag. Meer dan 40 jaar lang stegen de publieke uitgaven in reële termen gemiddeld met zo'n 3,8% per jaar, terwijl de economie er gemiddeld maar met 2,8% op vooruit ging. In onderstaande grafiek simuleren we drie mogelijke scenario's voor de komende 50 jaar: in het groen volgt de uitgavengroei zoals die in de nota Di Rupo voorgesteld wordt (2% per jaar bovenop inflatie); de rode curve is de geschatte uitgavengroei van de Studiecommissie voor de Vergrijzing; en de blauwe curve stelt de groei aan het huidige wettelijke ritme van 4,5% voor. Als de uitgaven zonder hervormingen op die manier verder zouden evolueren, dan investeert de sociale zekerheid binnen 40 jaar één derde van de gecreëerde welvaart in zorg en gezondheidszorg, leert onderstaande simulatie. Dat betekent dat 2 van elke 3 euro's die de overheid ophaalt naar gezondheidszorg zou gaan<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> De simulatie houdt rekening met de voorspelde economische groei en met inflatie (OESO, Europese Commissie).

## 90 jaar publieke gezondheidszorguitgaven in België



Bron: Itinera op basis van cijfers van het RIZIV en de OESO

Met de voorgestelde verlaging van de groeinorm van 4,5% naar 2% per jaar zal België niet aan een fundamenteel debat over een betere besteding van de middelen in de gezondheidszorg kunnen ontsnappen. Zowel toegankelijkheid als kwaliteit mag niet onder druk komen te staan omwille van de vergrijzing en de continue toevloed aan meestal duurdere, maar niet altijd in verhouding betere, technologieën.

Structurele hervormingen die een ander pad inslaan dan de klassieke, bijna pavloviaanse recepten uit het verleden zoals het toepassen van plafonds, hogere patiëntenbijdragen of prijsverlagingen voor geneesmiddelen, dringen zich op. In deze onderhandelingsmemo reiken we vijf strategische pistes aan om de gezondheidszorg beter tegen de te komen uitdagingen te wapenen.

### 1. De doelmatigheid van medische technologieën waarborgen

Medische technologieën (geneesmiddelen, medische instrumenten, ...) hebben twee conflicterende gevolgen: ze verhogen meestal de kosten, maar ze verhogen ook de gezondheidsverwachting. Men kan pas van een waardevolle innovatie spreken wanneer er echt sprake is van gezondheidswinst en het beantwoorden aan een medische noodzaak. Een innovatie biedt pas waar voor zijn geld wanneer de verhouding tussen de extra kost ervan en de gezondheidswinst aanvaardbaar is (= kosteneffectiviteit), en de impact op het budget betaalbaar. Een voorbeeld inzake kankergeneesmiddelen: de vraag moet niet zijn of ze te duur zijn; de vraag moet zijn of ze hun geld waard zijn.

Vandaag worden enkel nieuwe geneesmiddelen met een potentiële therapeutische meerwaarde grondig onderzocht op hun kosteneffectiviteit, en wordt dus enkel voor die geneesmiddelen de vraag gesteld of ze hun geld waard zijn. In de nabije toekomst moet dergelijke benadering ook toegepast worden op medische instrumenten, op diagnostica,



zorgprogramma's, enz. Veel meer dan vandaag moet de benadering transversaal zijn: de ganse zorgketen moet kosteneffectief zijn.

Kosteneffectiviteit houdt in dat bij elke behandeling in een welomschreven patiëntengroep, ten eerste, de kosten en mogelijke besparingen worden berekend, wat resulteert in een netto kost of netto besparing (dit laatste indien de besparingen groter zijn dan de investering). Ten tweede – en minstens even belangrijk – gaat men na wat de verwachte gezondheidswinst van de behandeling is, meestal uitgedrukt in “levensjaren in goede kwaliteit”. De afweging van de netto kosten en de gezondheidsbaten bepaalt of een technologie of een geneesmiddel economisch verantwoord is.

Het is essentieel dat elke door de overheid uitgegeven Euro afgewogen wordt om na te gaan of men met de investering voldoende gezondheidswinst kan realiseren. Indien niet is er sprake van slechte besteding, met andere woorden verspilling. Dit geldt overigens niet enkel voor nieuwe geneesmiddelen, technologische toepassingen, diagnostica en zorgprogramma's, maar ook voor die toepassingen die reeds jaren in de gezondheidssector gebruikt worden.

*Voorstel 1: Het systematisch analyseren van de kosteneffectiviteit van geleverde producten/diensten in de gezondheidszorg, ook deze die al jaren in de sector aanwezig zijn.*

*Voorstel 2: Het meer transparant, en op basis van relevante criteria, nemen van beslissingen omtrent tegemoetkoming door de ziekteverzekering<sup>3</sup>, en vermijden dat deze beslissingen enkel budgettair zijn en onvoldoende rekening houden met de meerwaarde voor de gezondheid.*

*Voorstel 3: Het expliciet vrijmaken van budgetten voor waardevolle innovatie (budgetten die kunnen vrijkomen door niet kosteneffectieve technologieën te schrappen).*

*Voorstel 4: Het duidelijk aangeven, in samenwerking met alle betrokkenen, op welke terreinen en domeinen de behoefte aan waardevolle innovatie het grootst is. Dit kan de innoverende industrie aanzetten om ook meer in die domeinen te investeren.*

### **Meer weten?**

Annemans L. en Van Damme B. (2011). [Je geld of je leven? Pleidooi voor meer kosteneffectiviteit in de Belgische gezondheidszorg](#), Itinera Institute Analyse.

## **2. Zorgverstrekkers en ziekenhuizen anders doen werken**

Alleen met de medewerking en het enthousiasme van de zorgverstrekkers (artsen, verpleegkundigen, apothekers, kinesitherapeuten...) kunnen we naar een kosteneffectievere

---

<sup>3</sup> KCE rapport 147A. Terugbetalingssystemen voor geneesmiddelen: internationale vergelijking en beleidsaanbevelingen. 2010

praktijk evolueren. De zorgverstrekkers vormen niet alleen een belangrijke uitgavenpost, ze hebben ook door hun handelen een impact op andere uitgaven (geneesmiddelen, hospitalisatie, ...). Kenmerkend voor ons systeem is dat er een snelle en meestal kwaliteitsvolle dienstverlening is, maar dat zorgverstrekkers ook hogere kosten genereren naarmate ze meer zorg verstrekken. Studies van het KCE hebben bovendien gewezen op belangrijke verschillen van medische praktijken en gewoontes in de aangeboden zorg<sup>4</sup>. Het komt er dus op aan:

1. richtlijnen voor goede medische praktijk te gebruiken en het hanteren van overeenkomstige kwaliteitscriteria. Daarbij moet men zich wel realiseren dat bij patiëntendoelgroepen met veel ziektebeelden, zoals ouderen, dergelijke richtlijnen niet steeds toepasbaar zijn.
2. eventueel zelfs sancties te voorzien in geval van blijvende ongewenste praktijken die mogelijk schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de patiënt en/of voor de maatschappij. Er zijn genoeg voorbeelden bekend, zoals het onrechtmatig factureren ondanks het niet uitvoeren van handelingen, het door directies onder druk zetten van artsen tot extra interventies en onderzoek, etc...<sup>5</sup>.

*Voorstel 5: Het opstellen en formeler verspreiden van richtlijnen voor goede en doelmatige praktijk. Deze richtlijnen, samen met bijhorende kwaliteitscriteria moeten in samenwerking met de zorgverstrekkers worden opgesteld en uitgewerkt, voor een maximale aanvaarding en cohesie binnen de beroepsgroepen.*

*Voorstel 6: Het uitwerken, samen met de zorgverstrekkers en de ziekenhuizen, van een algemeen aanvaard systeem van kwaliteitsindicatoren, dat ook later als basis kan dienen voor een koppeling aan financiële vergoedingen (zie ook paragraaf 3 hieronder).*

*Voorstel 7: Op correcte wetenschappelijke methoden, via bijvoorbeeld peer review onderzoek, afwijkende handelwijzen onderzoeken en waar mogelijk corrigeren.*

*Voorstel 8: Het opstellen van een lijst van werkelijk ongewenste handelwijzen en het vastleggen van toepasselijke sancties ter zake. Er bestaan hieromtrent reeds controles, maar de lijsten zouden voor iedereen a priori duidelijker moeten maken welke handelwijzen strafbaar zijn. Ook deze lijsten moeten in samenwerking met de zorgverstrekkers worden opgesteld en uitgewerkt, en de mogelijke sancties moeten a priori transparant en voldoende groot zijn. De lijsten zouden wijd verspreid moeten worden, via een speciaal hiervoor gecreëerde website die toegankelijk is voor alle betrokkenen, en een geregelde update kennen.*

---

<sup>4</sup> KCE. Het pre-operatief onderzoek, KCE rapport 5A, 2004.

<sup>5</sup> Zie desmet, M. (2009). Liefde voor het werk in tijden van management. Tiel: Lannoo.

## ***Meer weten?***

Daue, F. en Crainich, D. (2008). [De toekomst van de gezondheidszorg: diagnose en remedies](#), *Itinera Institute & ASP Publishing*, p. 202-235.

Daue, F. (2009). [Mutualiteiten: kansen op langer termijn](#), *Itinera Institute Analyse*.

### **3. Zorgverstrekkers en ziekenhuizen anders betalen**

Om het gedrag van de zorgverstrekkers duurzaam te veranderen is ook een hervorming van het betalingssysteem en de nomenclatuur onontbeerlijk. De huidige betalingssystemen voor zorgverstrekkers en ziekenhuizen bieden namelijk niet de beste garantie op kwaliteit tegen een aanvaardbare kost. Kwaliteit wordt onvoldoende beloond. De financiering per prestatie moet gedeeltelijk en geleidelijk aan plaats ruimen voor betalingssystemen die transversaal zijn in hun opzet en meer dan vandaag kwaliteit belonen. En zelfs binnen het systeem van betaling per prestatie moet er meer over gewaakt worden dat deze betaling beter overeenstemt met de inspanning, de medische verantwoordelijkheid en de intellectuele 'inspanning'.

De wijze waarop ziekenhuizen gefinancierd worden is aan herziening toe. In het huidige betalingssysteem met zogenaamde referentiebedragen worden ziekenhuizen soms financieel beloond wanneer er zich tijdens een hospitalisatie complicaties voordoen: het verblijf komt in een "zwaardere" categorie terecht en wordt beter vergoed. Ook wanneer een patiënt na ontslag snel heropgenomen moet worden (bv. omwille van verwickelingen) wordt het ziekenhuis hiervoor financieel beloond. Algemeen kan men stellen dat vandaag een behandeling die vanuit maatschappelijk oogpunt gunstig is (omdat ze bv. de kans op een herval vermindert) financieel niet interessant zal zijn voor een ziekenhuis. Referentiebedragen en forfaitaire betalingen per ziekenhuisverblijf bieden hier slechts deels een oplossing omdat ze op besparingen maar nog niet voldoende op kwaliteit zijn gericht. Een systeem van kwaliteitsindicatoren kan als basis dienen voor een herziening van het vergoedingssysteem. Dit moet leiden tot een hybride financiering waarbij de huidige betalingssystemen verbeterd worden en aangevuld worden met bonussen voor kwaliteit. Uiteraard moet de invoering van dergelijk kwaliteit gebonden betalingssystemen ook gebeuren in samenspraak met de zorgverstrekkers en de ziekenhuizen.

*Voorstel 9: Herziening van de betaling van verstrekkers en ziekenhuizen om gewenste handelwijzen (doeltreffendheid, doelmatigheid, veiligheid, samenwerking, coördinatie, preventie, gebruik van informatica, goede praktijken, enz.) te belonen. Invoeren van "Pay for Quality"-methodes waarin alle dimensies van het concept kwaliteit vervat zitten.*

*Voorstel 10: Herziening van de basisbetaling van de ziekenhuizen om sterker de nadruk te leggen op kwaliteit en doelmatigheid. Men kan denken aan "episodes van zorg" waarbij een eventuele heropname binnen een bepaalde periode voor rekening van het ziekenhuis valt. Zo*

een systeem mag ook complicaties die zich tijdens het verblijf voordoen niet financieel belonen.

### **Meer weten?**

Annemans L, et al. (2009). [Voordelen, nadelen en haalbaarheid van de invoering van 'Pay for Quality' programma's in België](#), KCE Reports vol 118A.

Trybou, J. (2011). [Naar een nieuwe organisatie en financiering van de ziekenhuizen](#), Itinera Institute Analyse.

## **4. Meer "patiënt management"**

Er moeten maatregelen worden uitgewerkt met het oog op een aanpak van ziekte die niet langer gesegmenteerd en passief is – het beruchte silo-denken – maar dynamisch, proactief en geïntegreerd. Naast de reeds genoemde risico's voor overconsumptie houdt ons huidige systeem ook in dat veel medische handelingen en initiatieven die een ziekte kunnen voorkomen of de gevolgen en complicaties ervan kunnen beperken, en de afstemming verbeteren, niet vergoed worden.

Steeds meer landen ontwikkelen daarom een systeem van 'disease management'. Disease management houdt in dat men gecoördineerde interventies onderneemt en communicatie richt op een welomschreven populatie om de frequentie van een bepaalde ziekte te verminderen of om de ernst ervan te beperken (meestal toegepast op chronische ziekten bij ouderen). Disease management houdt een vorm van coördinatie in en vooral duidelijke taakafspraken, waarbij het voor iedere betrokkene duidelijk is wat hij/zij wel moet doen en wat niet. Bijvoorbeeld bij diabetespatiënten houdt een disease management programma volgende elementen in: patiënt educatie, educatie van de zorgverstrekkers, het volgen van medische richtlijnen, het ten gepaste tijde verwijzen van de patiënt, het verzamelen en centraliseren van gegevens van de patiënt, etc., dit alles gecoördineerd door een huisarts of een andere daartoe geschikte zorgverstrekker en in samenwerking met de andere zorgverleners, zoals de apotheker, dieetkundige, en specialisten.

Voor de patiënt levert dit een verbetering van zijn gezondheidstoestand op, voor de maatschappij een mogelijke vermindering van de kosten (hospitalisatiekosten, technische handelingen, etc.). Het Belgische equivalent van DM is het zorgtraject. Er is momenteel een traject voor diabetespatiënten en men is een traject voor nierinsufficiëntie aan het uitwerken.

Beter nog dan disease management is het nastreven van "patiënt management". Het additionele aan patiënt management is dat men zich niet toespitst op elke ziekte apart, maar dat men de zorg coördineert rond de patiënt, bv. aan de hand van een case manager. Inderdaad, men kan zich moeilijk voorstellen dat een patiënt met 3 ziekten ook 3 verschillende en los van mekaar staande zorgtrajecten moet doorlopen. De dwarsverbinding is hier cruciaal.

*Voorstel 11: We moeten onderzoeken welke zorgtrajecten prioritair nodig zijn. Samen met alle betrokken partijen moeten oude en nieuwe zorgtrajecten verder ontwikkeld worden. Tezelfdertijd moeten de nodige stappen gezet worden om de dwarsverbinding te garanderen, via een meer duidelijke en sterke rol voor de huisarts en het inschakelen van casemanagers.*

*Voorstel 12: Het aanmoedigen van onderzoeksprogramma's inzake disease en patiënt management voor welbepaalde ziekten, die in partnership gedragen worden en gefinancierd worden door verschillende hoofdactoren van de gezondheidssector.*

*Voorstel 13: Een continue evaluatie van de resultaten van deze initiatieven, om een veralgemening van de meest geslaagde initiatieven mogelijk te maken en in financiële aanmoediging te voorzien van de consortia die de projecten dragen.*

### **Meer weten?**

Daue, F. en Crainich, D. (2008) [De toekomst van de gezondheidszorg: diagnose en remedies](#), Itinera Institute & ASP Publishing, p. 202-235.

Singh, D. (2008). [How can chronic disease management programmes operate across care settings and providers?](#) WHO.

## **5. Verantwoordelijkheid helpen dragen**

De burgers/patiënten hebben een belangrijke invloed op het niveau van de uitgaven en het gebruik van het gezondheids(zorg)systeem, zowel op korte termijn als op middellange en lange termijn. Op korte termijn door overvloedige medische consumptie op eigen initiatief (onnodig bezoek aan spoed, bezoek aan meerdere specialisten voor eenzelfde probleem, ...). Op middellange en lange termijn door zich een levensstijl aan te meten die leidt tot een daling van de gezondheidstoestand (gezonde voeding, beweging, etc.).

In moderne gezondheidszorgsystemen moet de patiënt bovendien worden gezien als een dynamiserende kracht. Het komt er op neer nieuwe (financiële) maatregelen te treffen die goed gedrag aanmoedigen en verkeerd gedrag ontmoedigen. De uitdaging bestaat erin de patiënt bewust te maken van zijn verantwoordelijkheid, zodat hij een juister en meer gematigd gebruik maakt van de gezondheidszorg, maar ook door hem financieel aan te moedigen en zelfs te belonen voor zijn inspanningen en een meer gepast gedrag. Een betere kennis van de kosten en de gemaakte keuzes, en een expliciete advies- en ondersteuningsfunctie van de patiëntenverenigingen zijn mogelijke pistes.

*Voorstel 14: Jaarlijkse communicatie aan de patiënt van de totale kost van zijn consumptie bij zorgverstrekkers (de kost die door de patiënt gedragen wordt én de kost die door de gemeenschap gedragen wordt). Er moet wel over gewaakt worden dat een dergelijk initiatief niet tot stigmatisering leidt van patiënten die rechtmatig een groot verbruik vertonen.*

Voorstel 15: Het beter informeren van de patiënt inzake optimale zorgtrajecten en kwaliteitscriteria. Maak daarbij zo veel als mogelijk gebruik van de nieuwste informatietechnologieën.

Voorstel 16: Onafhankelijke informatieverschaffing is cruciaal voor het nemen van de juiste beslissingen. Nu onderbenutten we de waardevolle keuzevrijheid van ons systeem. Met de beschikbare informatietechnologieën voor handen is de evolutie naar meer patiëntezeggenschap hoe dan ook onvermijdelijk. Het gevaar dat de informatieschaarste ingevuld wordt door bedrijven of organisaties die als enige bedoeling hebben winst te maken zonder zich over de kwaliteit van de informatie te bekommeren is reëel. De overheid moet daarom werk maken van het ter beschikking stellen van betrouwbare en geactualiseerde informatie over de kwaliteit van de zorgverleners in ons land.

Voorstel 17: Om een grotere invloed te kunnen uitoefenen op het wenselijke gedrag, een verhoging van het remgeld voor minder kosteneffectieve zorgen en een verlaging van het remgeld voor zorgen met een betere kosteneffectiviteit ('value based pricing'), mits voldoende bescherming van de sociaal zwakkeren. Uitbreidend buiten de gezondheidssector kan men ook een "vettax" overwegen waarbij vetrijk voedsel extra belast wordt en een subsidie voor gezonde voeding.

### **Meer weten?**

Albrecht, J. en Van Damme, B. (2009). [Obesitas, aan welke prijs?](#) *Itinera Institute Analyse*.

Annemans L. en Van Damme B. (2011). [Je geld of je leven? Pleidooi voor meer kosteneffectiviteit in de Belgische gezondheidszorg](#), *Itinera Institute Analyse*.

Daue, F. en Martin, I. (2011). [De burger-patiënt informeren: verwachtingen en oplossingen voor de 21e eeuw](#), *Itinera Institute Analyse*.

## VI. ARBEIDSMARKT

18. Maak een modern eenheidsstatuut, met een modern ontslagrecht: een tweepijlersysteem, met de tweede pijler als een pijler van wedertewerkstelling, gekoppeld aan een verstandig financieringssysteem dat de ontslagkost pre-financiert.
19. Versterk de werkloosheidsverzekering, door een combinatie van degressieve uitkeringen, progressieve investering/activering en uiteindelijke gemeenschapsdienst. Daarmee is de eeuwige discussie over de onbeperktheid van de uitkeringen in de tijd ook beslecht.
20. Schrap banenplannen en vervang ze door een drieluikenbeleid:
  - versterkte persoonlijke begeleiding en ondersteuning van werklozen,
  - algemene loonlastenverlaging,
  - actief bestrijden van discriminatie en promoten van diversiteit op de arbeidsmarkt.
21. Faciliteer loopbanen op maat via de multifunctionele en draagbare loopbaanrekening, die de werknemer heel zijn loopbaan meeneemt. De loopbaanrekening biedt een hefboom voor het personaliseren van de loopbaan, met tussenkomst van werkgevers, werknemers en overheid. Het budget op de loopbaanrekening wordt best in posten verdeeld:
  - Een post *competenties*
  - Een post *loopbaanplanning*
  - Een post *eindeloopbaan*
  - Een post *tijdsparen*
  - De *tweede ontslagpijler*.
22. Ga van Generatiepact naar Leefijdspact via een brede strategie voor een leeftijdsvriendelijke arbeidsmarkt, over de volgende assen:
  - De gouden driehoek van loopbaanondersteuning via loopbaanrekening, modern ontslagrecht en een verstevigde werkloosheidsverzekering
  - Het geleidelijk afbouwen van "senioritis": lonen niet meer aan anciënniteit koppelen vanaf functievolverwassenheid
  - Vervroegd pensioen met pensioen sturen
  - Werken aanmoedigen en belonen in het pensioensysteem
  - Onmiddellijke overgangsmaatregelen die tijdelijk ingrijpen op kosten/baten, in het bijzonder bij ontslag van oudere werknemers
  - Mobilisatie alle stakeholders en ga voor de doorbraak van symbolische "quick-wins", zoals een **50+ Flexi-Plan** (flexibel werken), **Move-On** (carrière check-up), of **Work@Work** (werkbaar werk)

### Maak een modern eenheidsstatuut

Het onderscheid tussen arbeiders en bedienden dateert van de negentiende eeuw. Het is totaal voorbijgestreefd. Het verkavelt en stremt carrières, wat de arbeidsmarkt afremt. Het beïnvloedt studiekeuzes van ouders en studenten, waardoor talenten verloren gaan. Het zorgt voor onnodige complexiteit en administratie. En het veroorzaakt een grote discriminatie in ontslagbescherming: arbeiders behoren tot de minst beschermde in Europa, bedienden zijn vaak bij de best beschermde.

Over dit alles is iedereen het roerend eens. Maar de gelijkschakeling van arbeiders en bedienden in een zogeheten “eenheidsstatuut” botst al decennia op dezelfde muur: werkgevers willen/kunnen de arbeiders niet tot hetzelfde niveau als de bedienden halen, en vakbonden willen/kunnen het ontslagstatuut van bedienden niet afbouwen. Met bloed, zweet en tranen, kwamen de sociale partners recentelijk toch tot een compromis dat door de regering Letorme in wet werd omgezet. Dat compromis is een typische weegschaal oefening die de beide statuten geleidelijk en op zeer complexe wijze financieel naar elkaar laat toegroeien. Intussen heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat een andere gelijkschakeling verplicht is tegen medio 2013. Het is dus tijd voor bezinning.

We hebben nood aan meer visie. We moeten de weegschaal inruilen voor de breedbeeldcamera. De cruciale uitdaging voor onze arbeidsmarkt is meer mensen beter en langer actief te kunnen houden. Dat vergt dynamische, wisselende loopbanen met meerdere jobs, en een voortdurende investering in talent. Een modern eenheidsstatuut kan daarbij helpen. De doelstelling mag niet beperkt blijven tot harmoniseren: we moeten ook een beter en moderner ontslagstatuut brengen.

1. Maak een **stelsel van twee pijlers**. De eerste pijler is de opzegtermijn of – vergoeding. Wat dat betreft moet er een systeem komen met forfaitaire periodes, uniform voor alle werknemers en transparant voor de werkgevers. Hoelang die termijnen precies zijn, is per saldo zaak van onderhandeling, maar het is logisch om zowel een minimum- als een maximumtermijn te bepalen. Wij doen geen uitspraak over de precieze duurtijd, maar het is logisch ergens tussen de polen van arbeiders en bedienden te landen.
2. Maar dat betekent geen afbouw, integendeel. De noodzaak van langere en wisselende carrières betekent dat ontslag een omschakelingsfunctie krijgt. Ontslag is niet (alleen) een einde, maar (ook) een nieuw begin in een carrière die vandaag al vaak uit meerdere openvliegende banen bestaat. Ontslagrecht vergt daarom een tweede pijler, die de klassieke finaliteit van ontslag in eer herstelt: een **pijler van wedertewerkstelling** die via middelen en diensten ontslagen werknemers helpt om zo snel mogelijk opnieuw inzetbaar te zijn in een nieuwe functie. De kern daarvan bestaat vandaag al in een bescheiden stelsel van outplacement en tewerkstellingscellen. Belangrijk is dat de tweede pijler echt maatwerk toestaat. De wensen en de positie van werknemers zijn immers erg divers. Daarom bevelen we aan deze pijler op te nemen in de persoonlijke loopbaanrekening (zie verder).

Maak een **verstandig financieringssysteem** voor zowel de eerste als de tweede ontslagpijler. Het verdient aanbeveling de financiering van beide ontslagpijlers al tijdens de tewerkstelling op te bouwen. Dat vermijdt een plotse ontslagkost die ontslagkeuzes vertekent: denk maar aan de neiging om per definitie de jongste of de oudste werknemers eerst de deur te wijzen. Minstens de pijler wedertewerkstelling kan worden samengesteld via “up front” bijdragenpercentages die gestort worden op de persoonlijke loopbaanrekening van de werknemer. In geval van ontslag kan het bedrag dan dienen voor investering naar nieuw werk. Zonder ontslag blijft er een kapitaal dat meeneembaar is voor de werknemer en dat verderop in de loopbaan vruchten kan afwerpen (zie verder). Een variatie hierop is collectieve prefinanciering in een pool, met trekkingsrechten op het moment van ontslag.



3. Maak een systeem van geleidelijke invoering en overgang, met een duidelijk tijds kader. Zo kunnen we zonder revolutie met vaste tred richting een betere arbeidsmarkt.

Op die manier kunnen meerdere vliegen in één klap worden geslagen. Ontslag wordt niet alleen uniform, maar ook transparant voor de werkgever, flexibel en eerlijk voor elke werknemer en efficiënt voor de arbeidsmarkt. Uiteraard moet er over modaliteiten gepraat worden. Denk maar aan de motivering van ontslag, of aan de bescherming tegen misbruik. Uiteraard moet er gewaakt worden over de totale ontslagkost. Maar de essentie is een modern en toekomstgericht ontslagrecht, waarin overigens verschillende Europese landen ons zijn voorafgaan.

### **Versterk de werkloosheidsverzekering**

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. Dat is 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 nu voor alle leeftijdsgroepen vruchten af.

We kunnen de beide componenten structureel verenigen in een verstevigde werkloosheidsverzekering. De essentie is de creatie van twee pijlers – één uitkering en één begeleiding – die als communicerende vaten met elkaar in verbinding staan.

1. De werkloosheidsverzekering 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.
2. **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, ten voordele van de uitstroom uit 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.
3. De **besteding van het progressieve budget voor “activering” berust bij de regionale diensten van arbeidsbemiddeling**, zoals de VDAB in Vlaanderen. Activering werkt het best op maat van de persoon en van de lokale arbeidsmarkt. We moeten er wel over waken dat het begin van de begeleiding zeer snel komt. We moeten er ook voor zorgen dat de bevoegde diensten geobjectiveerde resultaatsdoelstellingen voor wedertewerkstelling krijgen en daarop worden afgerekend. Er zal daarbij ook 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.

4. 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.
5. Investering, begeleiding en opvolging moeten hand in hand gaan. Het is dan ook evident dat de al begonnen **“activering” voor 50+ algemeen wordt** en, door de hefboom van de tweede pijler in de werkloosheidsverzekering, een zeer sterke steun voor de werkzoekende kan betekenen. Daaraan zit tevens een dimensie staatsvorming. Het verdient aanbeveling de **regio’s, waar de bevoegdheid zit voor begeleiding en activering, tevens volledig bevoegd te maken voor de aansluitende beleidsaspecten in de werkloosheidsverzekering**: de controle en sanctionering van werkbereidheid, het bepalen of the interpreteren van de zogenaamde “passende arbeid” die werklozen moeten aanvaarden, en de besteding van minstens dat deel van het budget van de werkloosheidsuitkering dat in de pijler van wedertewerkstelling zit.
6. Er zullen 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 werkloosheidsverzekering 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.

## Banenplannen schrappen

Maar liefst 60% van alle nieuwe tewerkstelling in België wordt gesubsidieerd. Als we zo blijven doordoen, dan wordt een steeds groter deel van onze werkgelegenheid artificieel, want bestaande bij gratie van belastinggeld. Straks is niet alleen werkloosheid, maar ook werkgelegenheid een budgettair probleem.

Onze verslaving aan banenplannen is één van de redenen. We tellen er in België onderhand meer dan 110. 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 om 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%.

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 zoals bij de VDAB. Extra steun voor opleiding, scholing, stage of mobiliteit, kan dan op individuele basis worden verleend. Dat is veel beter dan de botte bijl van een banenplan: die 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? Banenplannen worden best zoveel mogelijk afgeschaft en vervangen door een beleid over drie assen:

- 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.
- 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 bureaucratische 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.

## Loopbaan op maat via de loopbaanrekening

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 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.

**Het 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 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 verlopen 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 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 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 schaars 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 hefboom 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 *eindeloopbaan*, die vanaf een te bepalen carrièrepunt (aantal effectief gewerkte loopbaanjaren) 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.
- De *tweede ontslagpijler*, die exclusief bestemd is voor investering en begeleiding naar nieuw werk, in het 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. 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 kent de arbeidsmarkt en het personeelsbeleid reeds de techniek van een gefinancierde rekening met meeneembare rechten.

## Van Generatiepact naar Leef tijdspact

Het is genoegzaam bekend: onze bevolking vergrijs t. Er stromen meer mensen uit de arbeidsmarkt dan er instromen: tegen 2015 geeft dat een gat van nagenoeg 500.000 te vervangen werknemers. Tegelijkertijd werken zogenaamde “ouderen” veel te weinig: tussen de leeftijd van 50 en 65 zijn maar liefst één miljoen personen niet actief. In een vorige legislatuur werd het Generatiepact opgesteld om een doorbraak te realiseren. Zonder hier de evaluatie van het Pact te willen doen, moeten we vaststellen dat de weg nog lang is: de werkzaamheidsgraad bij de 55+ blijft bij de allerlaagste van Europa (37%) en verbleekt in het niets tegenover die in de betere arbeidsmarkten. Bruggpensioen blijft helaas een onverkwikkelijke Pavlovreflex bij herstructurering, alle klaagzangen ten spijt, ook al stijgt de gemiddelde leeftijd.

We kunnen de knop omdraaien naar een **Leef tijdspact dat alles op alles zet voor meer activiteit op leeftijd**. Het is intussen 5 over 12: we moeten de vroegtijdige uitstroom van “minder jonge werknemers” – 50 is al lang niet “oud” meer – zowel meteen als duurzaam afremmen. We stellen daarom een driedelige strategie voor: structurele maatregelen, onmiddellijke financiële maatregelen en een mobilisatie via symbolische quick-wins.

### 1. De gouden driehoek: loopbaanondersteuning via loopbaanrekening, modern ontslagrecht en een verstevigde werkloosheidsverzekering

Elders in dit rapport stellen we voor het eenheidsstatuut voor arbeiders/bedienden te enten op een **modern ontslagrecht met een pijler voor wedertewerkstelling**. Tevens breken we een lans voor een **multifunctionele loopbaanrekening** die, via een combinatie van initiatieven, werknemers doorheen de loopbaan zal steunen om beter op de arbeidsmarkt inzetbaar te blijven. Voor de **werkloosheidsverzekering bepleiten we doorgedreven investering** met een tweede en progressieve pijler voor begeleiding naar nieuw werk. Al deze initiatieven zullen voor oudere werknemers bijzonder renderen: precies zij zijn bij uitstek gediend met extra investering en begeleiding bij ontslag, met preventieve loopbaanondersteuning bij hun werkgever en met betere begeleiding en opvolging in geval van werkloosheid. Het gaat hier niet om doelgroepenmaatregelen ten voordele van oudere werknemers alleen, maar om algemene maatregelen voor alle werknemers, die met name zullen renderen in de latere fasen van de loopbaan.

### 2. Komaf maken met “senioritis”

Internationaal onderzoek toont duidelijk aan dat **hogere loonkost correleert met lage tewerkstellingsgraad bij oudere werknemers**. Dat is een zeer verontrustende vaststelling, omdat we in België van oudsher de gewoonte hebben om loon te laten stijgen met anciënniteit (en vroeger met leeftijd).

De regering kan daarom een **traject opstellen voor de geleidelijke terugdringing van anciënniteit/leeftijd in de vaststelling van loonbarema's**. Anciënniteit kan nog een legitieme en gestandaardiseerde rol spelen in de eerste jaren van een functie-uitoefening, wanneer de werknemer evolueert naar functievolverwassenheid – zeg maar tot vijf jaar na de opneming van de functie. Nadien zal een aangepast platform voor personeelsbeleid nodig zijn waarin beloning en carrièreverloop met een reeks van relevante criteria en technieken

bepaald worden. Een **alternatief is anciënniteit te handhaven tot op een te bepalen moment van piekloon**, om daarna te dalen in ruil voor andere afspraken (zoals arbeidsduur, flexibiliteit, vakantie of werkzekerheid). Dit laatste is minder ingrijpend maar laat ook de essentie onaangeroerd: de naadloze koppeling tussen loon en anciënniteit is geen reflectie van “gelijk loon voor gelijk werk” in een economie die niet meer op gestandaardiseerde productie steunt.

De overschakeling van leeftijd en anciënniteit naar een andere basis voor loon- en arbeidsvoorwaarden, vergt een overgangperiode die de legitieme verwachtingen compenseert van werknemers die hun carrière-pad in de onderneming op de oude criteria gebaseerd hebben. In pakweg tien jaar kan, via systematische afbouw in elk interprofessioneel akkoord, **de rol van de factor leeftijd/anciënniteit na 5 jaren ervaring geleidelijk tot nul worden herleid**. De essentie is niet minder verdienen, maar de looncurve natuurlijker maken over de loop van de carrière: meer in het begin, om af te toppen later, in plaats van omgekeerd.

### **3. Stuur vervroegd pensioen met pensioen**

Het minste dat de overheid kan doen, wanneer de maatschappij collectief de steven richting langer werken moet wenden, **is stoppen met het organiseren van vroeger stoppen**. De frontlijn van dit debat is bekend: het symbooldossier van het brugpensioen en andere vormen van vervroegde pensionering, zoals die met name ook in de overheidssector welig tieren. Vanuit het perspectief van algemeen arbeidsmarktbeleid is er maar één echte remedie: het **geleidelijk uitdoven door het stapsgewijs optrekken van de voorwaarden**.

De beleidsuitdaging ligt veel meer in het kenteren van de achterstelling van ouderen op de arbeidsmarkt: precies die kentering maakt het afbouwen van vervroegd pensioen ook sociaal verdedigbaar. Het alternatief voor brugpensioen moet werk zijn, geen werkloosheid. Afbouw van vervroegde pensionering moet gelijk sporen met opbouw van andere maatregelen voor een leeftijdsvriendelijke arbeidsmarkt.

**De casus herstructurering wettigt daarbij een bijkomende investering, maar die dient veeleer gericht te worden op het bevorderen van nieuwe tewerkstellingskansen** dan op het onderhouden van werkloosheid. Er kan ook gedacht worden aan extra ondersteuning via een **herstructureringsfonds**, waarin werkgevers premies bijdragen in ruil voor trekkingsrechten bij herstructurering. Door het risico op voorhand te “mutualiseren” kunnen slachtoffers beter geholpen worden zonder extra kost voor hun onderneming.

De overheid moet er tevens nauwkeuriger op toezien dat **verlofstelsels en stelsels voor vermindering van de arbeid, waaronder het tijdskrediet, niet afgewend worden van het doel om daarmee langere carrières te faciliteren**. De structurele oplossing daarvoor ligt in een betere internalisering van de kostprijs via de geleidelijke uitbouw van de loopbaanrekening, die een beter alternatief is dan gestandaardiseerde verlofsystemen. Ondertussen kan de overheid nauwkeuriger toezien op de modaliteiten van de regulering. Er kan ook gedacht worden aan een vorm van verrekening *ex post*, nadat de uiteindelijke carrière-effecten van verlofstelsels duidelijk zijn, weze het in pensioenrechten of in een vorm van uitgestelde bijdragen.

Tot slot verdient ook de fiscale behandeling aandacht. Een overheid die consequent langer werken wil aanmoedigen, moet er ook over waken dat **vervangingsinkomen uit inactiviteit niet fiscaal gunstiger wordt behandeld dan inkomen uit arbeid**. Vanuit de optiek van armoedebestrijding is het beter de uitkeringen voor lagere inkomenscategorieën te verhogen dan de uitkeringen algemeen een fiscaal gunstregime te geven. Budgettair kan dat minstens als een neutrale maatregel worden uitgewerkt.

#### 4. Pensioenen die werken aanmoedigen

Pensioenhervorming is een “must” voor de volgende regering. Itinera heeft elders uitvoerig de pensioendaging ontrafeld (I. Van de Cloot en J. Hindriks, *Onze pensioenerfenis*, 2011). Een leeftijdsvriendelijke arbeidsmarkt wettigt een pensioensysteem dat werken meer beloont en aanmoedigt. De principes daarvoor liggen voor de hand:

- **Combineer Bonus met Malus**: Beloon langer werken met een bonus, maar verbind ook een pensioenmalus aan vervroegd stoppen. Daarbij kan het pensioensysteem voor zelfstandigen als voorbeeld dienen.
- **Tolereer cumul**: Verplichte inactiviteit heeft geen toekomst. De mogelijkheid tot cumul van het wettelijke pensioen met een beroepsactiviteit wordt dus best doorgetrokken om onbeperkt te worden vanaf de wettelijke pensioenleeftijd.
- **Limiteer gelijkgestelde periodes**: Gemiddeld bestaat nagenoeg een derde van alle officiële pensioenjaren uit periodes van inactiviteit die met activiteit worden gelijkgesteld. Om werken meer aan te moedigen kan geopteerd worden voor quota van maximale gelijkstelling per type inactiviteit, eventueel gekoppeld aan gewogen verrekening in de pensioenrechten, opnieuw in functie van het type van inactiviteit.
- **Link de pensioenleeftijd aan demografie**: De demografische logica maakt een uiteindelijk opwaartse evolutie van de wettelijke pensioenleeftijd onvermijdelijk. Men kan, zoals verschillende van onze buurlanden, kiezen voor een lineaire verhoging die geleidelijk wordt ingevoerd. Een meer sluitend alternatief is het gebruik – naar het Zweeds model – van zogenaamde “notionele” pensioenrekeningen die zowel het vroeger stoppen ontraden als de pensioenvoorwaarden koppelen aan de evoluerende levensverwachting.
- **Veralgemeen de tweede pijler**: Een veralgemeende tweede pijler van pensioenopbouw via kapitalisatie zal niet alleen geleidelijk en gedeeltelijk de financieringsnood van de pensioenen uit de eerste pijler opvangen. Hij zal ook – door een meer direct verband tussen arbeid en pensioenkapitaal – een bijkomende stimulans geven aan langer werken.

#### 5. Onmiddellijke overgangsmatregelen die ingrijpen op kosten/baten

Zowat alle van de hierboven voorgestelde hervormingen zijn strategische keuzes die geleidelijke invoering en doorvoering vergen. Maar België heeft niet langer de luxe van de tijd. We moeten niet alleen verbouwen: we moeten ook dweilen met de kraan open.



**Eenmalige of tijdelijke maatregelen met onmiddellijke impact** zijn daarom nuttig. We suggereren hierbij de volgende pistes voor het politieke debat:

- **Vermindering van sociale bijdragen voor oudere werknemers**: Een versterkte degressiviteit van sociale bijdragen gekoppeld aan leeftijd kan de tewerkstelling van ouderen stimuleren & als pendant fungeren voor de geleidelijke afbouw van de koppeling tussen loonstijging en leeftijd/anciënniteit. Als de budgettaire context het noodzaakt, kan deze maatregel beperkt blijven tot bijzondere categorieën van oudere werknemers (bepaalde groepen werklozen) of bedrijven (in moeilijkheden of herstructurering).
- **Verhogen van sociale bijdragen op uitkeringen voor inactiviteit**: Inactiviteit en vervroegde pensionering verder ontraden door het opleggen van hogere sociale bijdragen op uitkeringen – in afwachting van, en in combinatie met, de geleidelijke afbouw van de uitkeringen. Dat is de bescheiden filosofie van het Generatiepact ten aanzien van brugpensioen. Ze kan worden veralgemeend en nog worden opgetrokken tot op een hoger niveau. Maak het brugpensioen zeer duur voor de werkgevers (bijdragen) en voor de werknemers (belasting), en het zal enkel als laatste redmiddel worden gebruikt.
- De **belastingwetgeving** kan een analoge rol vervullen als sociale bijdragen, opnieuw met als doelstelling het langer werken aan te moedigen. Zo kan bijvoorbeeld de fiscale behandeling van pensioen- en/of werkloosheidsuitkeringen variëren met de leeftijd. Een andere optie is het systeem van het **belastingkrediet**, dat door een focus op oudere werknemers, positief inspeelt op de opbrengst van langer werken.
- **Verhoging van de ontslagkost**: In dezelfde filosofie als het voorgaande kan overwogen worden een tijdelijke bijzondere belasting te innen die de ontslagkost voor de samenleving meer wil internaliseren bij de werkgever. Dit kan de vorm aannemen van een progressieve bijdrage in verhouding tot de leeftijd van de ontslagenen, of van een activeringsbijdrage wanneer de werkgever onvoldoende inspanningen voor vorming en begeleiding heeft verricht. In de context van herstructureringen kan de bijdrage gekoppeld worden aan de negatieve beoordeling van de initiatieven van wedertewerkstelling en van de werking van de tewerkstellingscel, op basis van het sociaal plan. De essentie is niet zozeer een verhoging van de ontslagkost *per se*, maar een betere responsabilisering van de werkgever in het ontslagbeleid en betere een internalisering van de externe maatschappelijke effecten van ontslag.
- **Penaliseren van leeftijdsbias**: naar Nederlands voorbeeld kan het “afspiegelingsprincipe” – dat een demografisch profiel van de hele onderneming of afdeling als referentie neemt – weerhouden worden als toetssteen bij collectieve ontslagen. Eerder dan een verplichte proportionele ontslagsamenstelling, kan gedacht worden aan een bijkomende ontslagbijdrage wanneer de ontslagsamenstelling te veel afwijkt van het algemene demografische profiel van de onderneming of afdeling waarin de ontslagen vallen.
- **Activering oudere werklozen**: Binnen de beschikbare budgettaire marge moet alles op alles worden gezet om de trajectbegeleiding van oudere werklozen te veralgemenen en te intensifiëren. Onder de noemer activering kan ook gekozen worden om (een deel

van) wat als werkloosheidsuitkering aan de oudere werklozen zou worden uitgekeerd, te gebruiken als een voorwaardelijke loonsubsidie.

## 6. Mobilisatie en symbolische “quick-wins”

Langer werken is een natuurlijke evolutie wanneer – zoals overal in het Westen – de beroepsbevolking geleidelijk veroudert én gezond blijft. Deze natuurlijke evolutie loopt ook bij ons, maar ze vertrekt er met een zeer grote achterstand en gaat zeer traag, terwijl we instant succes moeten boeken.

Het kernprobleem is dat eender welke beleidsagenda voor langer werken **gelijktijdige collectieve actie veronderstelt van alle betrokken actoren**: wetgever, overheid, sociale partners, werkgevers en werknemers. De les van het Generatiepact is dat dit moment van collectieve catharsis en culturomslag er nog niet is gekomen. Daarvoor was de draagwijdte van het Pact te bescheiden en is de publieke discussie rond het Pact te eenzijdig over de brugpensioenen gegaan.

Een volgende regering kan en moet de omslag forceren met een mix van onmiddellijke en structurele hervormingen die elkeen op de eigen taboes aanspreekt. Om de geesten overal te beroeren en de werkvloer te bereiken, is een symbolische mobilisatie, met onmiddellijk herkenbare actiepunten (“quick-wins”), ook nuttig. Een grote **Staten-Generaal van het sociaal overleg en de relevante bevoegdheidsniveaus** kan uit de volgende voorbeelden wellicht enige inspiratie halen:

- Een **totemcampagne** die visibel in media en op de bedrijfsterreinen de ommekeer visualiseert en manifesteert, met prijzen voor de beste voorbeelden.
- **50+ Flexi-Plan** dat, via diverse technische ingrepen, de tewerkstelling van oudere werknemers flexibeler en dus gemakkelijker maakt. Alle studies tonen aan dat oudere werknemers meer in langer werken geïnteresseerd zijn wanneer dat voor hen flexibel kan.
- **Move-On**, dat de cultuur van loopbaanplanning een kick-start geeft door een algemene carrière check-up voor 45+, met als finaliteit het openbreken van de geesten en het bepalen van een persoonlijk ontwikkelingsplan. Hiervoor bestaan al regionale beleidsaanzetten, terwijl zowel publieke als private arbeidsbemiddelaars ter zake ervaring hebben.
- **Work@Work**, dat “best practices” over werkbaar werk identificeert en ondernemingen zichzelf doet scoren, als aanzet voor een doordachte bewustzijnsvorming over arbeidsomstandigheden.

### ***Meer weten?***

De Vos, M. (2010). [Drie topprioriteiten voor het arbeidsmarktbeleid](#). Itinera Institute Analyse.

Hindriks, J. et Martin, I. (2010). [Le papy-boom a commencé](#). Que fait-on ? Itinera Institute Analyse.

De Vos, M. (2010). [Wat we zelf doen, doen we \(misschien\) beter: Welke staatshervorming voor een betere arbeidsmarkt?](#) Itinera Institute Analyse.

Denys, J. (2007). [The role of agency work in a transitional labour market](#). Itinera Institute Analyse.

De Vos, M. (2007). [Van baanzekerheid naar werkzekerheid op de Belgische arbeidsmarkt](#). Itinera Institute en Intersentia.

## VII. Publieke sector efficiëntie & hervorming

Transparantie, efficiëntie, vereenvoudiging en verzelfstandiging van publieke diensten. Hier alvast enkele aanzetten hoe het kan:

23. Verzamel alle activiteiten die dubbel werk vormen onder eenzelfde publiek agentschap : alle administratieve en uitvoerende functies voor de agentschappen en geef aan de ministeries de functie van ontwerp, beleidsondersteuning en evaluatie.
24. Van een procedurecultuur naar een **resultatencultuur** : introduceer een nieuw begrotingsproces in de Belgische publieke dienstverlening gesteund op twee sleutelementen :
  - o logica in het beheer van de publieke performantie
  - o Transparantie van budgettaire informatie die het parlement toestaat controle op het proces uit te oefenen
25. De demografische transitie gebruiken om de publieke dienstverlening te **digitaliseren**.
26. Vaardigheden in de publieke sector ontwikkelen door **voltijds educatief verlof voor oudere ambtenaren** die vervangen worden door jongeren.
  - o Een aanbevolen optie is het programma « Knowledge Lift » zoals in Zweden, om het hervatten van studies door ambtenaren mogelijk te maken, waarbij deze vervangen worden door werkzoekende jongeren.
27. **Flexibelere besluitvormings- en organisatiestructuren**, door o.a. afschaffen van de provincieraden en het huidige bicameraal systeem en het introduceren van een task force voor elke publieke actie waarvoor de samenwerking en informatiedoorstroom tussen diensten cruciaal is.
28. **doelstellingen en resultaten verduidelijken** om de democratische controle te vergemakkelijken: voor elk publiek programma opstellen van doelstellingen van socio-economische doeltreffendheid, van kwaliteit van de dienstverlening, en van beheer efficiëntie en hun respectievelijke beleidsbeoordeling.
29. Een beter **kosteninzicht** door uniforme en performante interne controlesystemen voor openbare aankopen en aanbestedingen.
30. **Objectievere aanwervingen en meer arbeidsmobiliteit**: gelijkwaardigheid van promotie op basis van prestaties als op grond van hun resultaat bij bekwaamheidsexamens, transparante benoemings en promotieprocedures en de harmonisatie van het ambtenarenstatuut.
31. Geen ambtenaren aan de publieke diensten toevoegen, **maar publieke diensten aan de ambtenaren** : gedurende tien jaar slechts een op de twee ambtenaren (op alle niveaus, dus inclusief de gemeenteambtenaren) die met pensioen gaan, vervangen, tezamen met een toename van de dienstverlening door te profiteren van de demografische vernieuwing en de daarbij gepaarde versnelde toepassing van de nieuwe informatietechnologieën.

In alle OESO-landen daalt de tewerkstelling in de openbare sector, met uitzondering evenwel van België waar alle bestuursniveaus steeds meer ambtenaren tewerkstellen. Die openbare tewerkstelling stijgt zelfs nog sneller in Vlaanderen dan in Wallonië. Zo steeg de openbare

tewerkstelling (inclusief de gezondheidszorg en het onderwijs) in Vlaanderen met 13.2% tussen 2001 tot 2007, tegenover 9.6 % in Wallonië en 7.8% in Brussel. De stijging op nationaal niveau bedroeg 11.7%. Sinds 2003 is de openbare tewerkstelling per inwoner in Vlaanderen iets hoger dan in Wallonië; in Brussel ligt ze het laagst. De stijging doet zich vooral voor in de gezondheidszorg: +27.5 % in Wallonië en +28.6% in Vlaanderen. Men kan zich niet van de indruk ontdoen dat de gewesten de openbare sector verder zijn blijven uitbouwen met het oog op lagere werkloosheidscijfers, en niet zozeer met het oog op een betere openbare dienstverlening.

De openbare sector wordt vandaag geconfronteerd met een aantal uitdagingen zoals : de begrotingscrisis die de openbare sector doet beseffen dat ze het met minder moeten doen; de demografische vergrijzing waardoor de openbare sector dreigt het slachtoffer te worden van de “war of talent”; de digitale revolutie die een grote impact zal hebben op de overheidsadministraties; en de burger die kritischer wordt en hoge kwaliteitseisen stelt aan de openbare dienstverlening.

Deze uitdagingen zijn voor de openbare sector een opportuniteit om de hervorming, waarbij efficiëntie centraal staat **nu** aan te pakken.

**Table 1.2. Public administration has been growing at all levels of government**  
Evolution of employment in Belgium (1995-2009)

Sector	Total employment	
	Level	Average annual growth
	2009 (thousands)	1995-2009 (per cent)
<b>Total economy</b>	4 436	1.0
<b>Public domain (2008)<sup>1</sup></b>	1 299	1.7
<b>Public sector</b>	828	0.9
Entity I		
<b>Federal government</b>	139	0.0
of which: Administration	99	1.0
<b>Social security</b>	30	1.2
Entity II		
<b>Communities and regions</b>	366	0.8
of which:		
Administration	57	1.9
Education	276	0.5
<b>Local governments</b>	294	1.6
of which:		
Administration	206	1.6
Education	68	1.8

1. Public domain includes items like healthcare services provided by the private sector but funded by the state.  
Source: Laloy (2010), "Structure et évolution de l'emploi public belge", FPB Working Paper 19-10.

## **De waarden van transparantie en efficiëntie.**

Overheidsinterventies verwijzen naar het vermogen van staten om het algemeen belang te dienen en een gunstig klimaat voor goed functionerende markten te bevorderen. In toenemende mate wordt een transparante en verantwoordelijke besluitvorming van staten als een noodzakelijke voorwaarde gezien. In een context van publieke en private mislukkingen - die hebben bijgedragen aan de financiële crisis- is er met veel aandrang gevraagd naar meer transparantie en verantwoording van staten. Binnen de staten zelf, is transparantie een standaard die is ontstaan in het afgelopen decennium. Hetzelfde geldt voor de waarden van efficiëntie en effectiviteit. Het aantal overheden die transparantie en efficiëntie als kernwaarden identificeren is verdubbeld tussen 2000 en 2009, om hetzelfde niveau te bereiken als de klassieke waarden van wettigheid en onpartijdigheid (OESO 2010).

## **De druk voor efficiëntie**

De productie van kwalitatieve openbare diensten, de ontwikkeling van infrastructuur die bevorderlijk is voor economische vitaliteit, het verminderen van de openbare schuld dat we overlaten aan onze kinderen, het behoud van onze sociale bescherming en de aanpassing aan de uitdagingen van de demografische vergrijzing ... Al deze behoeften vereisen een grotere efficiëntie van de staat. Hoe doen we dit? Door de openbare activiteit te reorganiseren en te vereenvoudigen. Is het mogelijk? Ja!

## **Reorganisatie en vereenvoudiging**

Vele landen hebben hun staat grondig hervormd en dat in consensus tussen de politieke partijen en vakbonden. In Zweden in de jaren '90, hebben de sociaaldemocraten de openbare dienst sterk verminderd. Ministeries, die de strategie ontwikkelen en budgettaire keuzes bemiddelen hebben nu slechts een paar honderd ambtenaren. Het operationele is gedelegeerd aan enkele honderden onafhankelijke agentschappen die aanwerven en renumereren zoals ze dat zelf wensen en zelf een fiscale discipline opleggen om de duurzaamheid van de openbare dienstverlening te garanderen. Op hetzelfde moment in Canada, werd er een compressie van gemiddeld 20% in de staatsuitgaven gedaan zonder een sociale breuk, zonder de gezondheids-, justitie en huisvestingsprogramma's te veel te verminderen, en met behoud van de verplichte heffingen, en met een vermindering van de overheidsschuld en het begrotingstekort. Budgetten zonder duidelijke rechtvaardiging in termen van dienstverlening aan het publiek werden gesnoeid. Het verwijderen van één post op zes werd vergemakkelijkt door subsidies voor ondernemende start-up projecten in de privésector. Tot slot hebben de ingezette hergroeperingen (unieke dienst voor de berekening en inning van belastingen, one-stop-shop voor de betrekkingen tussen de overheid en gebruikers) ons doen dromen in dit land, waar de stapel van wetten en belastingvoorzieningen soms het leven voor de gebruikers onmogelijk maakt.

## **Voorstel 1: Verzamel duplicatie binnen hetzelfde overheidsorgaan.**

Alle uitvoerende administratiefuncties een beheerstatuut geven en de rol van de FOD beperken tot die van ontwikkeling, beslissingsondersteuning en beoordeling.

Het oprichten van agentschappen nam vooral in de jaren '80 een hoge vlucht. Momenteel is het systeem van kracht in de meest uiteenlopende landen: het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Italië, Zweden, Denemarken, ... . Het is de bedoeling om (a) het concipiëren, coördineren, controleren en evalueren van de beleidsstrategieën van de overheid enerzijds en (b) het uitvoeren en toepassen van die strategieën anderzijds van elkaar te scheiden. De wereld van de politiek en die van de administratie moeten van elkaar worden gescheiden, zodat er meer duidelijkheid ontstaat omtrent de verschillende verantwoordelijkheden en opdrachten. In tegenstelling tot wat het geval is bij ministeries (of FOD's) die over een bevoegdhedenportefeuille beschikken, biedt het agentschappensysteem de mogelijkheid om ÉÉN verantwoordelijkheid aan ÉÉN dienst te koppelen. Er zijn doorslaggevende argumenten om de ministeriële bevoegdheden op het vlak van beheer over te dragen.

Zweden was het eerste land waar agentschappen werden opgericht. Ze beschikken er over een grote zelfstandigheid die door de grondwet van 1809 wordt gewaarborgd. In de jaren '90 maakte Zweden een ernstige financiële crisis door die voor een aanzienlijk overheidsdeficit en werkloosheid zorgde. De Zweden begrepen dat hun sociale staat efficiënter moest gaan werken als ze de kwaliteit ervan wilden behouden. De sociaaldemocraten besloten daarom flink te snoeien in het openbaar ambt dat tot enkele ministeries met een paar honderden ambtenaren werd herleid. Het operationele aspect werd gedelegeerd aan een honderdtal zelfstandige agentschappen die hun personeel aanwerven en betalen zoals zij dat zelf willen, en de budgettaire nauwgezetheid aan de dag leggen die nodig is voor het voortbestaan van het openbaar ambt. Dankzij het systeem van de 'overheidsagentschappen' zijn de overheidsfinanciën weer in evenwicht. Het principe berust op doeltreffendheid: één agentschap voor één opdracht. Het personeel van de grote ministeries die in Stockholm geconcentreerd waren, werd overgeplaatst naar agentschappen in het hele land, zodat ze dichterbij de gebruiker van de dienstverlening staan en hun opdracht beter kunnen uitvoeren. De agentschappen krijgen van de staat een budget op basis van de resultaten die ze behalen. Ze werken volledig autonoom en gedecentraliseerd, wat de flexibiliteit in de openbare dienstverlening sterk ten goede komt. Een ander voordeel van de agentschappen is dat hun interne organisatie zeer goed op de moderne managementtechnieken afgestemd is. Het personeel van het agentschap voor werkgelegenheid wordt bijvoorbeeld geëvalueerd op basis van het aantal werklozen dat weer een baan vindt. De medewerkers hebben ook een duidelijk beeld van wat van hen wordt verwacht. Zij kunnen zich dus makkelijker met hun agentschap identificeren, waardoor een echte teamgeest kan ontstaan. Dit bevordert de samenwerkingsdynamiek en het werken in team. De concentratie van deze activiteit in een agentschap in één duidelijke missie, vergemakkelijkt de democratische controle van publieke activiteiten. Elk agentschap heeft de verplichting om verantwoordelijkheid af te leggen over zijn handelingen aan het desbetreffende parlement.

## **Delegeren zonder verlies van controle is mogelijk.**

Zoals we hierboven al uitlegden, kan de oprichting van een agentschap de doeltreffendheid en kwaliteit ten goede komen doordat het administratieve aspect en het politieke aspect van een overheidsdienst – het uitzetten van de strategische lijnen en de praktische uitvoering – van elkaar worden gescheiden. Het idee bestaat erin om een welbepaalde verantwoordelijkheid te delegeren aan een dienst – in dit geval een agentschap – die duidelijk wordt geëvalueerd op basis van de beschreven verantwoordelijkheid. Daarbij mag echter niet de omgekeerde fout worden gemaakt waarbij administraties verantwoordelijkheden delegeren en alle controle verliezen over het beheer en de kosten daarvan. Het is uiteraard niet de bedoeling om staten binnen de staat te creëren, zonder enige controle door de wetgever. Het is dus belangrijk om duidelijke regels toe te passen, zoals transparantie bij de benoemingsprocedures, een beperking in de tijd, een externe werkingsaudit, ...

In België zijn het FAVV en het Agentschap van de Schuld voorbeelden van de overdracht van bepaalde precieze opdrachten van een ministerie naar autonome agentschappen. Het FAVV – Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen – bewijst duidelijk hoe de dienstverlening aan het publiek kan worden verbeterd door de verantwoordelijkheden helder af te bakenen en objectieve criteria vast te leggen om ze te evalueren.

Deze veranderingen hebben ontegensprekelijk voor een doeltreffender en kwaliteitsvoller beheer van de voedselveiligheid gezorgd. Enerzijds werden de verschillende crisissen die zich sindsdien hebben voorgedaan (vogelgriep in 2003, tweede dioxinecrisis in 2006, ...) beter onder controle gehouden, anderzijds is de perceptie bij de stakeholders (consumenten, professionals in de voedingssector) duidelijk positief met tevredenheidsniveaus van meer dan 80%. Tot slot is er ook een grotere transparantie merkbaar op het vlak van de kosten, aangezien de financiële middelen van het agentschap duidelijk afgebakend zijn.

## **Voorbeeld : de strijd tegen fiscale en sociale fraude integreren in eenzelfde agentschap (« tax enforcement agency »).**

In België is de strijd tegen fiscale en sociale fraude verspreid over verscheidene ministeries met elk aparte inspectiediensten. Deze verbrokkeling van bevoegdheden maakt een effectieve aanpak zo moeilijk. Een echte hervorming zou alle inspectie- en controlediensten moeten samenbrengen binnen een enkel agentschap voor de strijd tegen sociale en fiscale fraude. Dit agentschap ontvangt een staatsbudget op basis van de behaalde resultaten. Het is volledig autonoom en gedecentraliseerd, waardoor een grote flexibiliteit in de strijd tegen de sociale en fiscale fraude mogelijk is (zoals blijkt uit het succes van het FAVV). Het statuut van agentschap vergemakkelijkt een interne organisatie die beter is aangepast aan de moderne management technieken. Het personeel heeft nu een duidelijk idee van wat er van hem verwacht. Het kan zich makkelijker identificeren met zijn agentschap, en dus wordt er een teamspirit gecreëerd die de samenwerkingsdynamiek en teamwork vergemakkelijkt. Ten slotte vergemakkelijkt deze concentratie van de activiteit van één agentschap rond één duidelijke



en bepaalde missie de democratische controle van haar activiteiten. Het agentschap heeft de verplichting om verantwoording af te leggen voor haar beleid tegen de sociale en fiscale fraude in het parlement.

## **Voorstel 2: Overschakelen van een cultuur van procedures naar een cultuur van de resultaten**

Volgens het OESO-rapport (2010) over goed bestuur, is België het OESO-land dat het minst zijn budgetten linkt met de resultaten. In Frankrijk, waar men lange tijd schuw was voor een resultatencultuur, heeft de wens om een prestatiegerichte cultuur bij de overheid in te voeren, en de noodzaak om het Parlement te voorzien van een meer actieve rol in het begrotingsproces, geleid tot de aankondiging van de LOLF in 2001. LOLF - la loi organique relative aux lois de finances- vertegenwoordigt de overgang van een cultuur van procedures naar een cultuur van resultaten. Om deze reden hebben de Franse autoriteiten een origineel performantieconcept moeten instellen, dat meer belang gaf aan efficiëntie, kwaliteit en de impact op de maatschappij.

Voorstel: Introduceer in het Belgische overheidsmanagement een nieuw begrotingsproces, steunend op twee belangrijke elementen: 1) De logica van het publieke performance management, en 2) Transparantie van de budgettaire informatie die het Parlement mogelijk maakt om controle uit te oefenen over het proces. De logica van het publieke performance management is het creëren van een cultuur die gericht is op fiscale resultaten in plaats van een logica van middelen en procedures. Op deze manier moeten de bestuurders verantwoordelijkheid afleggen voor het gebruik van de financiële middelen die ze zijn toegekend voor hun werk.

Deze hervorming moet een proefperiode voorzien om nieuwe concepten en nieuwe procedures en de manier waarop zij op elkaar betrekking hebben te testen. Veel organisaties hebben vrijwilligers nodig om nieuwe concepten, procedures en budgettaire tools te testen, en de meer complexe aspecten, met name de relaties tussen doelstellingen en indicatoren te onderzoeken. Deze hervorming zou een "klein wonder" voor de publieke administratie kunnen zijn, omdat het deze moet doen evolueren van een oude en diepgewortelde cultuur die veel belang hechtte aan procedures naar één die die dat doet voor de resultaten.

Deze nieuwe resultaatgerichte aanpak impliceert een "empowerment" responsabilisering van het personeel, dat gehouden is aan concrete, meetbare doelstellingen en niet aan opgelegde procedures, met het toezicht op de toegenomen autonomie om de onpartijdigheid van de genomen beslissingen te garanderen. Instellen van beheersautonomie op basis van een contractuele relatie die de "agent" aanmoedigt om goed gebruik te maken van de aan hem gedelegeerde bevoegdheid.

### **Voorstel 3 : de demografische vernieuwing gebruiken om publieke diensten te « digitaliseren »**

Volgens het OESO rapport (2010) over governance, is België het OESO-land dat het minst gebruik maakt van online publieke diensten voor huishoudens (met een bezettingsgraad van 20% tegen 60% in de Scandinavische landen). België heeft daarom een enorm groeipotentieel voor de digitale revolutie. De demografische transitie in de Belgische overheidsdienst (de oudste in Europa) biedt een unieke gelegenheid om de productie-en de organisatie van onze publieke diensten te wijzigen om de productiviteitswinsten van de nieuwe technologieën vast te leggen. Deze nieuwe generatie van ambtenaren is in staat om (eindelijk) het gebruik van nieuwe informatietechnologieën te ontwikkelen, want het is juist deze nieuwe generatie die het best de informatie- en communicatietechnologie beheerst.

Vandaag de dag moet een efficiënte en moderne overheidsadministratie gebruikmaken van nieuwe technologieën (o.m. IT) om de burger een dienstverlening van de hoogste kwaliteit te waarborgen. Het principe van e-government – waarmee wordt bedoeld dat de overheidsdiensten online toegankelijk zijn – heeft in België al enkele mooie successen opgeleverd. Het beste voorbeeld is ongetwijfeld de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.

#### **Voorbeeld : De Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid**

Het concept van de Kruispuntbank bestaat in België al meer dan 15 jaar. Zoals de naam aangeeft, gaat het om een verzameling van elektronische gegevens die afkomstig zijn van de administratie en autonome diensten, en die losstaan van elkaar. Het bijeenbrengen van informatie voorkomt dubbel werk bij het verzamelen van informatie en zorgt ervoor dat de informatie doeltreffender kan worden beheerd. Sinds enkele jaren wordt deze manier van werken op steeds meer domeinen toegepast, onder meer ook in de sociale zekerheid.

Door het grote aantal actoren dat op dit domein werkzaam is, worden er enorm veel gegevens uitgewisseld en is het hele systeem buitengewoon complex. Sinds de invoering van het kruispuntbanksysteem zijn heel wat zaken dan ook eenvoudiger geworden : 1) Een unieke identificatiecode voor elke burger kan elektronisch worden afgelezen van de sociale identiteitskaart (SIS-kaart) en de elektronische identiteitskaart. Deze homogene gegevens staan als dusdanig ter beschikking van de burger, de ziekenfondsen, de ziekenhuizen en alle andere actoren op het vlak van gezondheidszorg. 2) Eenmalige verzameling van gegevens en multifunctioneel hergebruik in de volledige sociale zekerheidssector. Deze veranderingen zorgden op bepaalde domeinen voor spectaculaire verbeteringen. De modaliteiten en het aantal noodzakelijke stappen voor de terugbetaling van patiënten zijn bijvoorbeeld aanzienlijk vereenvoudigd.

#### **Voorstel 4 : Ontwikkelen van vaardigheden in de publieke sector door een voltijds educatief verlof voor oudere werknemers.**

Men moet ervoor zorgen dat ambtenaren de juiste vaardigheden kunnen ontwikkelen die zij nodig hebben om hun doelstellingen te bereiken. Er moet een prestigieuze Hogeschool voor Overheidsadministratie met een kwalitatief hoogstaand programma worden opgericht. Er moet ook een gemeenschappelijke structuur worden opgericht voor de coördinatie en de professionalisering van de vorming van hogere ambtenaren. De opleiding in de overheidssector mag niet onderdoen voor die in de privésector. Met name lager geschoolde ambtenaren moeten worden bijgeschoold. Net zoals in Zweden moet er een « Knowledge Lift » programma worden geïntroduceerd dat ambtenaren, die het wensen, toelaat om hun studies te hervatten, waarbij ze dan tijdelijk worden vervangen door jonge werkzoekenden.

België bereidt zich voor om een sociale shock als gevolg van de recessie te incasseren. We kunnen niet gewoon wachten op het herstel. We moeten out-of-the-box denken.

Zweden heeft een geslaagde ervaring in het oplossen van crisissen. In de jaren 90 maakte Zweden een ernstige financiële crisis door die voor een aanzienlijk overheidsdeficit en verdriedubbeling van de werkloosheid zorgde. De Zweden begrepen dat hun sociale staat efficiënter moest gaan werken als ze de kwaliteit ervan wilden behouden. Het bbp maakte een val van 5%. Om uit de afgrond te geraken, paste Zweden een bijzonder origineel sociaal recept toe: de "knowledge lift", een programma om het kennisniveau te verhogen. Actieve mensen kunnen, op vrijwillige basis, hun carrière onderbreken voor ten minste een jaar om studies te hervatten, terwijl de ontvangen compensatie gelijkaardig is aan de werkloosheidsuitkering. Werkgevers moeten zich engageren om deze mensen te vervangen door het inhuren van werkloze jongeren. En het heeft gewerkt: in drie jaar tijd, nam 10% van de actieve beroepsbevolking deel aan dit programma. Vooral laagopgeleiden en vrouwen. Het systeem, gedecentraliseerd op gemeentelijk niveau, bood maximale flexibiliteit bij de keuze van de studies.

In België zijn jongeren de voornaamste slachtoffers van de crisis. Oudere werknemers ook omdat werd aangetoond dat 80% van de herstructureringen in 2008-2009 ten koste kwam van werknemers ouder dan 50 jaar. De arbeidsperspectieven zijn somber. We kunnen echter niet deze jonge mensen uit de arbeidsmarkt laten. 40% van de ongeschoolde jongeren is werkloos voor meer dan twee jaar. Men creëert dan ook langdurig werklozen onder de jongeren. Dit is zorgwekkend. De laaggeschoolden zijn ook de eerste slachtoffers van de crisis. En hun kansen op werk verslechteren. Deze mensen zitten vast omdat ze niet over de juiste kwalificaties beschikken. Via de "kennis lift", kunnen we twee dingen tegelijk doen: de inzetbaarheid van ouderen versterken en jongeren aan het werk zetten.

Om het proces te beginnen, zouden de publieke diensten als voorbeeld kunnen dienen. Jongeren zijn hier immers ondervertegenwoordigd. Binnen tien jaar zal 30% tot 40% van de

ambtenaren in bepaalde departementen met pensioen gaan. Sommige ambtenaren kunnen hun studies hervatten en zo plaats maken voor jongeren, en dan vervolgens vrij gemakkelijk terugkeren aangezien ze beter opgeleid zijn en de plaats van de gepensioneerde ambtenaren innemen.

Er is vraag "voor zo'n systeem". Volgens een studie gepubliceerd door de FOD Economie (juni 2009), heeft 17% van de actieve ambtenaren zin om de opleiding te hervatten. Bedrijven kunnen hieruit ook hun voordeel halen. Het uitwisselen van een oudere werknemer tegen een jong iemand kan interessant zijn omdat de jongeren minder duur zijn.

### **Voorstel 5 : Vereenvoudiging en coördinatie**

De beslissings- en organisatiestructuren moeten veel duidelijker worden. De instellingen moeten gerationaliseerd worden. Overbodige overheidsniveaus moeten worden geschrapt, zoals de provincieraden en het huidige tweekamersysteem (opdoeking van de Senaat). Voor elke overheidsactie waarbij de samenwerking en de informatie-uitwisseling tussen de verschillende diensten van groot belang zijn, moet er een task force worden opgericht. De fiscale en sociale zekerheidsadministraties moeten beter geharmoniseerd worden. Zo moeten hun databanken met elkaar verbonden worden en moeten ze op een gepaste en efficiënte wijze gegevens uitwisselen. De beslissingshierarchyën moeten worden vervangen door een netwerkstructuur. De overheidsboekhouding moet transparanter en gemakkelijker leesbaar gemaakt worden, zodat ook het democratisch controleproces gemakkelijker wordt. De positieve kanten van deze hervormingsprojecten moeten naar waarde worden geschat, zoals de verbetering van de openbare dienstverlening dankzij de nauwere samenwerking tussen de verschillende diensten, en dit in het fundamenteel belang van elke burger. Een goed voorbeeld is het gebrek aan samenwerking op vlak van de mondiale aanpak van de financiële en economische criminaliteit. We beschikken over de nodige mensen en instrumenten, maar er zijn zandkorrels in het systeem, te wijten aan het ontbreken van een centraal beheer dat vereist dat iedereen aan hetzelfde touw trekt.

### **Voorstel 6: doelstellingen en resultaten verduidelijken om de democratische controle te vergemakkelijken.**

Om te beoordelen welk resultaat een overheidsprogramma sorteert, moet men drie beoordelingslijnen bepalen die elk overeenstemmen met een bepaald standpunt over de taak van de overheid. Het gaat hier om het standpunt van de burger dat doelstellingen van socio-economische doeltreffendheid uitdrukt, het standpunt van de gebruiker dat doelstellingen van kwaliteit van de dienstverlening uitdrukt en het standpunt van de belastingbetaler dat doelstellingen van beheersefficiëntie uitdrukt.

Om de resultaten op een evenwichtige manier te verbeteren, moeten de doelstellingen elk van deze drie beoordelingslijnen weerspiegelen. Zo zou het nutteloos zijn om een beleid te voeren dat weliswaar heel efficiënt is, maar dat geen echte impact heeft. En het zou al even nutteloos

zijn om een beleid te voeren dat gunstige resultaten zou hebben, maar met een buitensporig kostenplaatje. Kortom, men moet voor elk overheidsprogramma tegelijk bepalen wat de doelstellingen zijn op het vlak van socio-economische doeltreffendheid, kwaliteit van dienstverlening en efficiëntie van uitvoering.

Er moet een echt beleid van beoordeling van het overheidsbeleid komen. Hiertoe moeten een of meerdere echt onafhankelijke structuren op poten worden gezet, wiens bekwaamheid door iedereen wordt erkend, en waarin alle politieke en intellectuele gevoeligheden kunnen vertegenwoordigd zijn. Elk ministerie moet een budget ter beschikking krijgen dat specifiek bedoeld is voor het beoordelen van de hervormingen. Er moet regelmatig worden gepeild naar de tevredenheid van de gebruikers. De openbare gegevens die met belastinggeld worden verzameld moeten ook gratis ter beschikking worden gesteld. De universiteiten moeten worden betrokken bij de beoordeling en moeten het pluralisme van de beoordeling waarborgen. Het gedecentraliseerd karakter van het federaal systeem van ons land opent interessante perspectieven inzake beoordeling. Zo kan de impact van verschillende maatregelen in de verschillende rechtsgebieden worden vergeleken, zoals analisten in andere federale systemen dat courant doen. Naarmate onze gewesten steeds meer bevoegdheden krijgen (en die evolutie van overdracht van bevoegdheden lijkt nog niet ten einde), zouden ze - desnoods door een ad hoc dotatie - moeten worden aangemoedigd om beleidsmaatregelen op lokaal vlak uit te proberen.

### **Voorstel 7 : Een beter kosteninzicht**

De achterhaalde begrotingsboekhouding moet worden vervangen door een boekhouding die ten dele op het principe van de dubbele boekhouding is gebaseerd. Het proces van openbare aankopen en openbare aanbestedingen moet onderworpen worden aan stevige, uniforme interne controlesystemen.

We moeten overstappen van een kasboekhouding naar een modern beheerssysteem dat zich toespitst op doelstellingen en resultaten en dat de echte prijs van het overheidsbeleid hanteert. De hervorming van de overheidsbegroting en -boekhouding die voorzien is in de wet van 22 mei 2003 moet snel worden ingevoerd. FEDCOM, de nieuwe federale begrotingsboekhouding, en WALCOMFIN, de nieuwe begrotingsboekhouding van het Waalse Gewest, moeten worden versterkt op basis van de transacties, zodat ze ten dele een echte dubbele boekhouding worden die de patrimoniumtoestand van de staat getrouw weergeven. Het uitgavenproces en de begroting van alle departementen moeten in het project worden opgenomen om de opvolging en de uitvoering mogelijk te maken. Voor de aankoopprocessen moeten er stevige, uniforme interne controlesystemen worden ingevoerd, onder de centrale coördinatie van de FOD Budget en Beheerscontrole met een geïntegreerde registratie die toelaat om de aankopen centraal te volgen vanaf de bestelling tot de betaling.

## **Voorstel 8. Objectievere aanwervingen en meer arbeidsmobiliteit**

De overheidsadministratie moet voorrang geven aan interne promoties. Ambtenaren moeten net zo goed promotie kunnen maken op grond van hun prestaties als op grond van hun resultaat bij bekwaamheidsexamens. Benoemingen en promoties moeten transparanter en objectiever verlopen. We moeten onze verbintenissen nakomen die voortvloeien uit het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, op het vlak van gedragscodes, preventieorganen, belangenconflicten en informatie van het publiek.

De statuten van de ambtenaren moeten worden geharmoniseerd. De statutaire hindernissen die de mobiliteit van ambtenaren tussen overheidsniveaus en diensten belemmeren, moeten worden weggegomd. Er moet een daadwerkelijke interne arbeidsmarkt voor de overheidssector worden gecreëerd. Een vast deel van de vacante betrekkingen moet worden voorbehouden aan ambtenaren afkomstig uit andere overheidsdiensten.

## **Voorstel 9: geen ambtenaren toevoegen aan de publieke dienstverlening, maar publieke dienstverlening toevoegen aan ambtenaren.**

Een belangrijk aandeel van de ambtenaren gaat met pensioen in de komende jaren. Zelfs als men probeert ze allemaal te vervangen, zal men snel inzien dat de groeiende spanningen in de arbeidsmarkt dit onmogelijk maken.

Bovendien is het niet wenselijk dat de overheid al het talent monopoliseert omdat de privésector dan geen gekwalificeerd personeel meer zou vinden om te ondernemen en zich te ontwikkelen. Dit betekent dat de overheid onvermijdelijk zal moeten leren om meer te bieden met minder mensen. De rol van de technologie zal hier van cruciaal belang zijn.

België is niet de beste leerling van de klas voor wat betreft de invoering van nieuwe technologieën in de publieke sector. De Scandinavische landen, bijvoorbeeld, gebruiken drie keer zoveel nieuwe technologieën in de openbare sector.

Vandaag de dag moet een moderne en efficiënte administratie gebruik maken van nieuwe technologieën om de diensten van de hoogste kwaliteit te garanderen aan de burgers. Het principe van e-government - wat betekent dat de overheid online beschikbaar is - heeft een aantal mooie successen op zijn naam in België. Het beste voorbeeld is ongetwijfeld de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.

Het aantal ambtenaren moet verminderd worden, tot het op hetzelfde niveau ligt als dat in de buurlanden. Dit kan worden gerealiseerd door gedurende tien jaar slechts een op de twee ambtenaren (op alle niveaus, dus inclusief de gemeenteambtenaren) die met pensioen gaan, te vervangen. Tegelijk moet men van deze demografische vernieuwing in de openbare sector gebruik maken om de nieuwe informatietechnologieën versneld in te voeren en om zo de dienstverlening te verbeteren. Ambtenaren die vertrekken mogen maar worden vervangen mits

een functionele rechtvaardiging. De overheidsuitgaven moeten gedurende vijf jaar worden bevroren bij gelijkblijvende middelen en nieuwe uitgaven mogen slechts worden goedgekeurd mits de middelen ervoor zijn gevonden. De winst uit de demografische vernieuwing van het personeelsbestand moet worden aangewend om de beginsalarissen te verhogen. Nu zijn ze gemiddeld maar half zo hoog zijn als de salarissen bij het einde van de loopbaan. Elke afdeling moet haar productiviteit elk jaar met 5% verhogen en dat gedurende een periode van vijf jaar. Het moet hierbij gaan om aantoonbare productiviteitsstijgingen, hetzij onder de vorm van meer dienstverlening, hetzij onder de vorm van lagere kosten. De fiscale en begrotingsmaatregelen moeten transparanter worden en mogen niet om de haverklap veranderen. De begroting moet gericht zijn op de resultaten en niet louter op de behoeften. Er moet een plan worden ingevoerd dat rekening houdt met de verwachtingen van de gebruikers. En ten slotte moet de boekhouding van de overheid worden verbeterd zodat ze een beter beeld geeft van het kostenplaatje van de diverse overheidsprogramma's.

### ***Meer weten?***

Hindriks, J. (2011). [Naar een moderne, efficiënte openbare dienst](#). Itinera Institute Analyse.

Hindriks, J. (2008). [Copernicus voorbij: van verwarring naar consensus?](#) Itinera Institute en ASP Publishing.

Albrecht, J. (2008). [Slank, zwaarlijvig of onbegrensd? Een analyse van de publieke tewerkstelling in België tussen 2001 en 2007](#). Itinera Institute Analyse.

Jones, E. (2008). [The price of political crisis: Economic Adjustment and Political Transformation in Belgium and The Netherlands](#). Itinera Institute Analyse.

## VIII. Groene economie en energie

### Voorstellen voor een kostenefficiënt en een duurzamer energiebeleid

32. Het **prijsinstrument** dat de krachtigste hefboom is om de private sector te mobiliseren, maar geflankeerd dient te worden door een ambitieus R&D-beleid
33. Een evaluatie van elke transitie maatregel op basis van de kostprijs per vermeden ton CO<sub>2</sub>, wat inefficiënties naar boven brengt:
  - Het promoten van de allerduurste transitie maatregelen zoals zonnepanelen in België dient stopgezet te worden
  - Cadeau-maatregelen in het klimaatbeleid zoals subsidies voor investeringen die de hogere inkomensgroepen toch zouden doorvoeren, dienen eveneens onmiddellijk afgebouwd te worden.
34. Op nationaal niveau dient de introductie van CO<sub>2</sub>-heffingen geïntegreerd te worden in een algemene **herziening van ons fiscaal systeem** en de opbrengsten kunnen gebruikt worden om andere belastingen in beperkte mate te verlagen.
35. Vermijden van technologische selectiviteit zoals een transitiebeleid zonder koolstofopslag of zonder nucleaire energie, want dat hypothekeert het realiseren van een ambitieuze reductiedoelstelling.
36. Ondersteuningsmechanismen die technologieën beschermen tegen elke vorm van concurrentie, moeten in principe uitdoven.
37. **Systeemen** dient centraal te staan in het transitiebeleid. Een systeemvisie kan de integratie van hernieuwbare energietechnologie versnellen.
38. Overheden dienen zelf geen technologische keuzes te maken maar moeten net krachtige hefbomen installeren om de transitie af te dwingen.

### De energietransitie versnellen

Het huidige energiesysteem is niet duurzaam. De klimaat- en energieschaarsteproblematiek zijn alomtegenwoordig in het maatschappelijke debat. Een ambitieuze energietransitie is een noodzakelijk deel van de oplossing. De meest recente rapporten van het IEA (International Energy Agency) en andere kennisorganisaties concluderen dat een ambitieuze energietransitie tegen 2050 een realiteit kan worden. Hiertoe zijn echter enorme bijkomende investeringen – van 17 000 tot 45 000 miljard \$ -noodzakelijk. Alle technologische opties dienen optimaal benut te worden om van de energietransitie een realiteit te maken. Investeringen in energiebesparingen en energie-efficiëntie kunnen meer dan de helft van de noodzakelijke emissiereductie genereren. Technologische selectiviteit zoals een transitiebeleid zonder koolstofopslag (CCS of Carbon Capture and Sequestration) of zonder nucleaire energie, maakt de transitie veel duurder en hypothekeert zelfs het realiseren van een ambitieuze reductiedoelstelling.



## Hoe wordt de transitie een realiteit?

Het denken over de energietransitie dient georiënteerd te worden vanuit een kostenefficiëntieperspectief. De enorme bijkomende investeringsinspanningen vergen de mobilisatie van de private sector. Zo zal de private sector investeren in CO<sub>2</sub>-reducties indien dit door de markt beloofd wordt. Het prijzen van CO<sub>2</sub>-emissies – best via een CO<sub>2</sub>-heffing – laat toe de kracht van het prijsinstrument te benutten en zet elke economische agent aan tot zoekinspanningen.

Daarnaast biedt het herstel van de R&D-inspanningen een sterke hefboom naar een kostenefficiënte en ingrijpende energietransitie. Ondanks de grote aandacht voor energievraagstukken investeren de rijke landen momenteel veel minder in energietechnologisch onderzoek dan in 1980. Deze onderinvesteringen hypothekeren de technologische revoluties van overmorgen. Er dient ook sterk geïnvesteerd te worden in meer efficiënte fossiele technologie omdat hiervan de sterkste hefboomeffecten te verwachten zijn. Fossiele technologie vertegenwoordigt nog steeds ongeveer 90% van het globale energiesysteem en een aanzienlijk deel van het fossiele kapitaal is dringend aan vervanging toe.

## Werk aan de winkel

De meeste landen hanteren voorlopig nog steeds een energie- en klimaatbeleid zonder sterke hefbomen zoals het prijsinstrument en R&D-ondersteuning. Er is dus nog veel werk aan de winkel om van de noodzakelijke transitie een echte industriële opportuniteit te maken.

Binnen de R&D-budgetten moet voldoende ruimte zijn voor kleinschalige experimenten. Alleen door volop te experimenteren en te evalueren, kunnen we het potentieel van elke transitie-optie beter inschatten. Elke regio, stad of dorp zou gestimuleerd moeten worden om het lokale transitiepotentieel te verkennen. Uit deze experimenten kunnen later interessante *businessmodellen* ontstaan die verder verspreid kunnen worden. Landen en regio's die graag uitpakken met hun creativiteit dienen deze uitdaging aan te gaan.

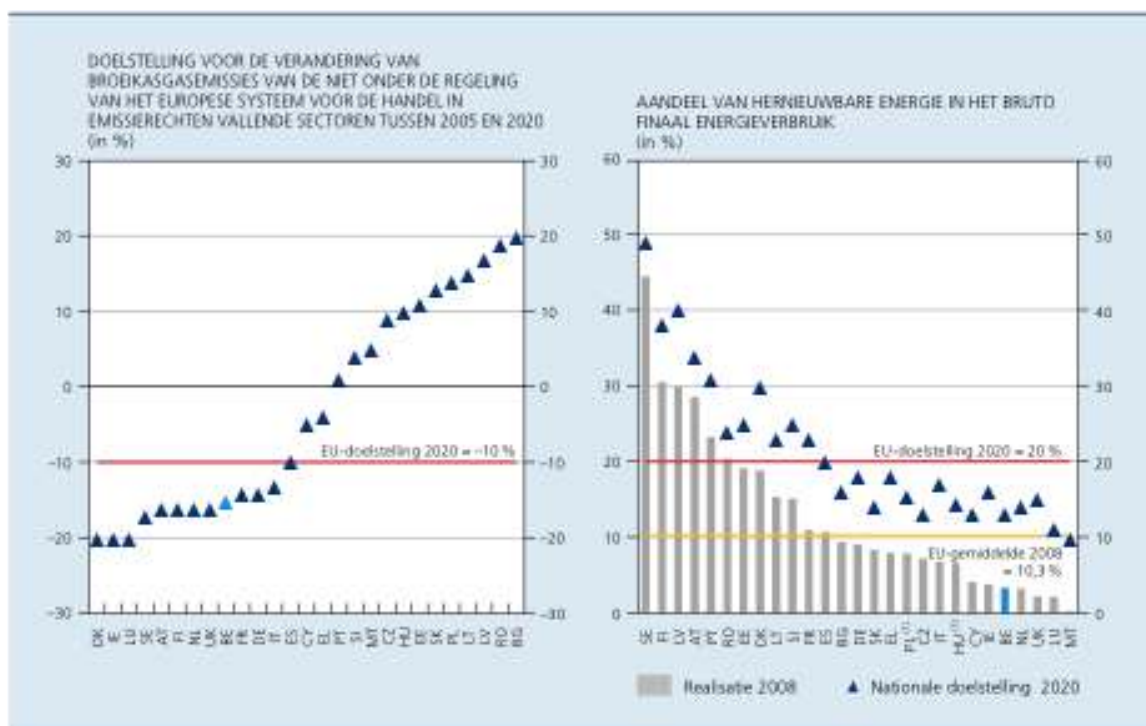
## Voorstel:

18. Het denken over de energietransitie dient georiënteerd te worden vanuit een kostenefficiëntieperspectief.
19. Het prijsinstrument en het herstel van de R&D-inspanningen zijn de sterkste hefbomen naar een kostenefficiënte energietransitie.
20. Massaal experimenten – zeker op lokaal niveau – dient sterk aangemoedigd te worden.
21. Elke transitiemaatregel dient geëvalueerd te worden op basis van de kostprijs per vermeden ton CO<sub>2</sub>.

## Quick wins :

22. Het promoten van de allerdurste transitie maatregelen zoals zonnepanelen in België dient stopgezet te worden. Het besteden van deze subsidies aan andere reductie maatregelen zal het ecologische rendement per Euro verveelvoudigen.
23. Cadeau-maatregelen in het klimaatbeleid zoals subsidies voor investeringen die de hogere inkomensgroepen toch zouden doorvoeren, dienen eveneens onmiddellijk afgebouwd te worden.
24. Het systematisch evalueren van alle energie- en klimaatmaatregelen zal inefficiënties naar boven brengen. Op termijn kan het beleid hierdoor krachtiger worden.

GRAFIEK 5 DOELSTELLINGEN VAN HET KLIMAAT- EN ENERGIEPAKKET



Bron: EC.

(1) Eigen doelstelling (iets hoger dan het klimaat- en energiepakket).

Een kostenefficiënt transitiebeleid streeft naar *value for money* om de factuur van de transitie beheersbaar te houden. Aangezien het reduceren van de CO<sub>2</sub>-uitstoot centraal staat in het huidige transitiedenken, die elke maatregel geëvalueerd te worden op basis van de kostprijs per gereduceerde ton CO<sub>2</sub>. Het potentieel van de goedkope reductie-opties dient eerst benut te worden. Overheden moeten de schaarse middelen niet gebruiken om net de allerdurste CO<sub>2</sub>-

reductietechnologieën te promoten, zoals zonnepanelen in België. Het investeren van de uitgekeerde productiesubsidies voor zonnepanelen in andere reductietechnologieën zou de CO<sub>2</sub>-reductie verveelvoudigen. Zonne-energie verdient vooral een R&D-ondersteuning zodat op lange termijn efficiëntere PV-technologie<sup>6</sup> kan vermarkt worden. De huidige productiesubsidies blijken geen stimulans te zijn voor het verhogen van de R&D-budgetten omdat de overheid net het verkopen van oude technologie beloont.

Een evaluatie van de impact van de bestaande instrumenten en maatregelen op de technologische dynamiek is essentieel voor het slagen van het transitiebeleid. Deze evaluaties kunnen ook diverse *cadeau*-effecten of verborgen fiscale voorkeursbehandelingen voor de hogere inkomens aan het licht brengen. *Cadeau*-maatregelen dienen zo spoedig mogelijk afgeschaft te worden.

### **Voorstellen:**

25. Op nationaal niveau dient de introductie van CO<sub>2</sub>-heffingen geïntegreerd te worden in een algemene herziening van ons fiscaal systeem.
26. De opbrengsten uit CO<sub>2</sub>-heffingen kunnen gebruikt worden om andere belastingen in beperkte mate te verlagen.
27. Technologische selectiviteit zoals een transitiebeleid zonder CCS of zonder nucleaire energie, past niet in een krachtig transitiebeleid. Elke technologie evolueert en elke vorm van selectiviteit maakt de transitie veel duurder en hypothekeert zelfs het realiseren van een ambitieuze reductiedoelstelling.
28. Ondersteuningsmechanismen die technologieën beschermen tegen elke vorm van concurrentie, moeten in principe uitdoven.

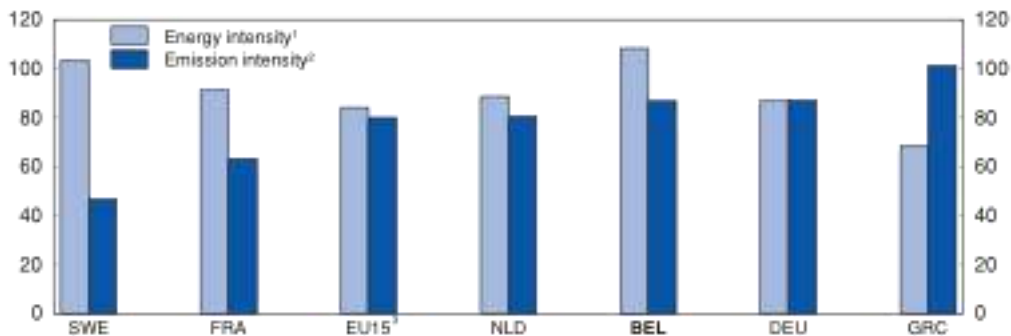
Het heropenen van het debat over een globale CO<sub>2</sub>-heffing dient gekoppeld te worden aan het potentieel van het prijsinstrument om transferten te financieren van rijke naar arme landen. De rijke landen verbruiken zeer veel energie wat een hoge opbrengst van de CO<sub>2</sub>-heffing garandeert. Net deze transferten kunnen de participatie van ontwikkelingslanden aan het globale transitiebeleid aantrekkelijk maken. Zonder de participatie van de belangrijkste ontwikkelingslanden zal de energietransitie falen.

---

<sup>6</sup> Photo-Voltaïsche technologie

Figure 4. **The economy is energy and emission intensive in a European perspective**

OECD = 100, average of levels between 2003 and 2008



1. Total primary energy supply expressed in tons of CO<sub>2</sub> equivalent divided by GDP in 2000 USD using PPPs.
2. GHG emissions (excluding land-use, land-use change and forestry) in thousand tons of CO<sub>2</sub> equivalent divided by GDP in 2000 USD using PPPs.
3. Unweighted average of 2003-2008 levels.

Source: OECD World Energy Balances Database and United Framework Convention on Climate Change Database.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932459090>

Op nationaal niveau dient de introductie van CO<sub>2</sub>-heffingen geïntegreerd te worden in een algemene herziening van ons fiscaal systeem. In België, verloopt de 'vergroening van de fiscaliteit' immers heel traag en heeft ze beperkingen. Groene belastingen, waarvan 75% energiebelastingen zijn, vormen slechts minder dan 5% van de totale fiscale ontvangsten. Belastingen op arbeid zijn daarentegen goed voor maar liefst 55% van de totale belastingontvangsten. In landen zoals Denemarken en Nederland is groene fiscaliteit met een 10 à 15% van de totale belastingontvangsten meer geïntegreerd en hier ligt de belasting op arbeid ook een pak later. Deze tendens zou ook in België tot stand moeten worden gebracht. De opbrengsten uit bijvoorbeeld CO<sub>2</sub>-heffingen kunnen gebruikt worden om andere belastingen in beperkte mate te verlagen. De CO<sub>2</sub>-heffing zal echter niet volstaan om de problematisch hoge belastingen op arbeid drastisch te verlagen.

De analyses van het IEA tonen aan dat alle technologische opties optimaal benut dienen te worden om van de energietransitie een realiteit te maken. Investerings in energiebesparingen en energie-efficiëntie kunnen meer dan de helft van de noodzakelijke emissiereductie genereren. Daarnaast spelen hernieuwbare energietechnologie, koolstofopslag of CCS (*Carbon Capture and Sequestration*) en in minder mate nucleaire technologie een belangrijke rol. In een efficiënt beleid worden alle technologische opties tegen elkaar uitgespeeld. Ondersteuningsmechanismen die technologieën beschermen tegen elke vorm van concurrentie, moeten in principe uitdoven.

## **Voorstellen:**

29. Systeendenken dient centraal te staan in het transitiebeleid. Een systeemvisie kan de integratie van hernieuwbare energietechnologie versnellen.
30. Elk pleidooi voor een hoger nationale productie van hernieuwbare elektriciteit, dient aangevuld te worden met de vraag waar en hoe deze bijkomende productie kan geconsumeerd worden.
31. Een duidelijke visie op de noodzakelijke technologische dynamiek moet een centrale component worden in elke transitievisie.
32. Overheden dienen zelf geen technologische keuzes te maken maar moeten net krachtige hefboomen installeren om de transitie af te dwingen.

Elke energietechnologie heeft voor- en nadelen. Toch moeten we de bestaande technologieën verder gebruiken en verbeteren om ons energiesysteem gradueel te laten evolueren tot een duurzamer systeem. Systeendenken dient centraal te staan in het transitiebeleid. Hernieuwbare energietechnologieën kunnen optimaal gevaloriseerd worden indien deze gekoppeld worden aan opslag-, transport- en back-up capaciteit. Zoniet botst het populaire beleid op basis van productiesubsidies vlug op de eigen beperkingen. In het pioniersland Denemarken werd na 2000 amper nog een windturbine bijgebouwd omdat de geproduceerde elektriciteit moeilijk in het eigen land te valoriseren bleek te zijn. Wie pleit voor een hoger nationale productie van hernieuwbare elektriciteit, moet zich ook afvragen waar en hoe deze bijkomende productie zal geconsumeerd worden. De hiertoe noodzakelijke investeringen dienen op een transparante manier in kaart gebracht te worden.

Sinds 1992 wordt er veel gepraat over de noodzaak om een sterk internationaal klimaatbeleid te ontwikkelen. We praten al veel langer over de fossiele schaarste en onze afhankelijkheid van enkele olie-exporterende landen. Toch gebeurt er zeer weinig. De R&D-uitgaven voor energietechnologieën zijn de afgelopen decennia zelfs gedaald in absolute bedragen. De meeste rijke landen hebben natuurlijk wel klimaatplannen met lange lijstjes van maatregelen voor de verschillende economische sectoren en energietechnologieën. Een duidelijke visie op de noodzakelijke technologische dynamiek is echter schaars. Veelal wordt gekozen voor gemakkelijksoplossingen zoals het voorzien van subsidies zonder een grondige evaluatie van de bereikte resultaten. Heel wat lobbyisten kunnen hier best mee leven...

Een koerswijziging dringt zich op. Een succesvolle transitie hangt vooral af van het installeren van krachtige hefboomen zoals het prijsinstrument en R&D-inspanningen. Het is niet nodig om vandaag technologische keuzes te maken en enkele uitverkoren technologieën massaal te promoten. De knuffeltechnologieën uit het recente verleden stellen momenteel weinig voor...

De concurrentie tussen technologieën en reductie-opties zal de noodzakelijke selectie baseren op relatieve efficiëntievoordelen.

Wat betreft de nucleaire energie is het uiterst belangrijk om met een duidelijk langetermijninvesteringsplan voor vervangingscapaciteit op de proppen te komen. Gezien dat nucleaire energie vanaf 2015 wordt uitgefaseerd moet er duidelijkheid komen over alternatieve energie in zowel binnenland als buitenland. Een aandachtspunt hierbij is dat deze vervangingscapaciteit vergelijkbaar is. De huidige hoeveelheid geproduceerde nucleaire energie vervangen door bijvoorbeeld louter windenergie is onmogelijk en dus uitgesloten. Ons voorstel is daarom te investeren in een combinatie van gas, biomassa en steenkoolcentrales als alternatieve en haalbare energiec capaciteit.

### **Gedaan met regressieve groene aftrekken**

Zoals hierboven beschreven, vormt groene fiscaliteit een goede optie om de energietransitie te versnellen en mogelijk andere belastingen, doch in beperkte mate, te verlagen. Een groot probleem in België is de grote regressiviteit van dergelijke milieuvriendelijke aftrekken, zoals ecopremies voor zuinige auto's, subsidies voor isolaties van woningen, etc. .

De meeste van de voordelen van deze maatregelen komen terecht bij de hogere inkomensklasse en zijn dus niet doelmatig. De groene prikkels die worden gegeven zijn dus eerder *feel good* subsidies, omdat de gebruikers eigenlijk dubbel beloond worden. Het voorstel is daarom dan ook om een grondige analyse en evaluatie van de effectiviteit van dergelijke aftrekken en subsidies door te voeren, zodat de juiste mensen ermee bereikt worden.

### ***Meer weten?***

Albrecht, J. (2011) [Op zoek naar groei](#). Itinera Institute Analyse.

## IX. Innovatiebeleid

Enkele innovatieve *linera* voorstellen:

39. Investeren in **activa** – inclusief human capital – en instituties die de algemene productiviteit bevorderen: meer differentiatie in het onderwijs is hierbij een pluspunt.
40. **Behoud van de industriële basis**: fysiek contact met de productie binnen de ruime innovatieketen is nodig om doelgericht te kunnen innoveren
41. Een transparant en fair pro industrieel beleid
42. maximaliseren van het **aanpassingsvermogen aan de economische realiteit** i.e. het enorme groeipotentieel van China en India.

Er zijn zeer sterke argumenten om te veronderstellen dat de Eurozone aankijkt tegen een periode met een relatief lage jaarlijkse groeivoet (1% in de periode 2011-2016). De structurele daling van de productiviteit is een belangrijk element ter verklaring van de structurele daling van de groeivoeten: van 10% rond 1980 naar 2% in 2007/2008. Een beperkte groei impliceert dat we de huidige budgettaire problemen niet zomaar kunnen ontgroeien.

Het groeirecept is relatief eenvoudig: we moeten investeren in activa – inclusief *human capital* – en instituties die de algemene productiviteit bevorderen. Deze investeringen renderen echter pas na verloop van tijd en creëren dus vooral kansen voor de toekomstige generaties. Wanneer hervormingen worden doorgevoerd – zoals aangekondigd in het Vlaamse middelbare onderwijs – dan moeten we nagaan in welke mate deze hervormingen groeibevorderend zijn. Het *de facto* afschaffen van de ‘sterkste richtingen’ is dit zeker niet. Het onderwijs heeft meer baat bij een verdere differentiatie in plaats van meer eenheidsworst omwille van vage argumenten zoals ‘de maatschappij verandert’ of ‘het onderwijs verlaagt de ongelijkheid niet’.

Investeren is niet eenvoudig in ons land. De *stakeholder society* heeft een hoge prijs in termen van jarenlange procedureveldslagen met een knagende onzekerheid voor alle betrokken partijen. We moeten ons dringend bezinnen over de opportuniteit van deze lange procedures. Ondernemers die toch een project kunnen uitvoeren, laten graag weten dat het hun allerlaatste project in ons land zal zijn.

Innovatie staat centraal in zowat alle toekomstvisies. We onderschrijven de noodzaak aan hogere R&D-inspanningen. Tegelijkertijd groeit het besef dat succesvol innoveren niet alleen afhangt van hoge R&D-uitgaven. Fysiek contact met de productie binnen de ruime innovatieketen laat net toe om doelgericht te kunnen innoveren. Voorlopig wordt de markt van batterijen voor elektrische auto's gedomineerd door de Aziatische producenten met ervaring in de productie van batterijen voor laptops en mobiele telefoons. Deze bedrijven produceren en

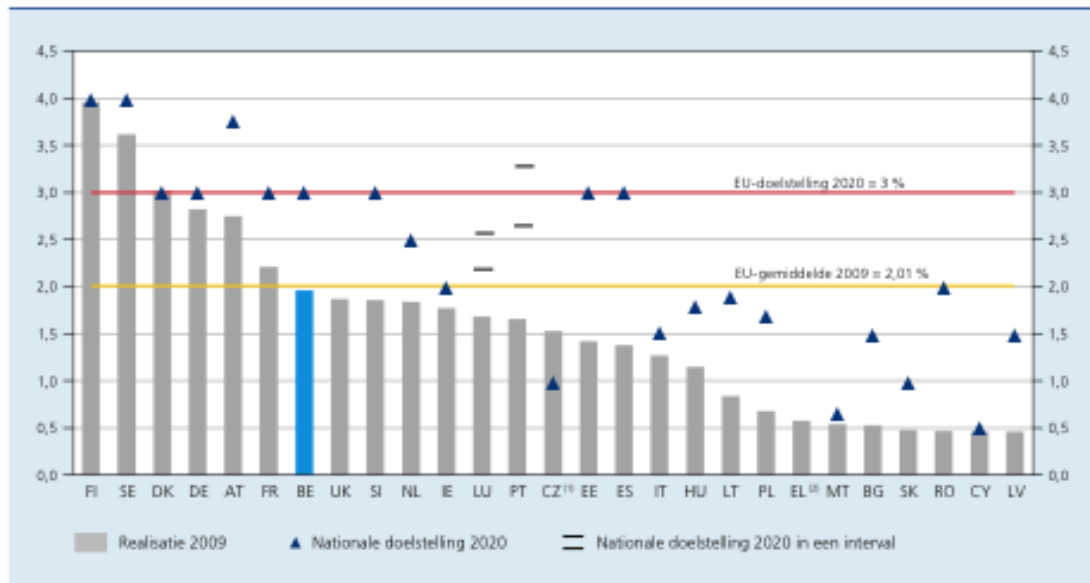
hebben hierdoor een voorsprong in termen van *upscaling*. Het laten verdwijnen van onze industriële basis is dan ook riskant omdat hierdoor de fysieke innovatieketen doorbroken wordt. Op termijn dreigen we hiervoor een belangrijke prijs te moeten betalen. Voorts pleiten auteurs zoals Chang voor een opwaardering van industrieel beleid in de ruime zin van het woord. De industrie en technologische sectoren ontwikkelen alsmaar goedkopere producten door productiviteitswinsten en zijn dan ook belangrijke welvaartshefbomen. Deze productiviteitswinsten zijn er niet in de dienstensectoren die daardoor alsmaar duurdere producten afleveren zodat hun relatief belang in het BBP stijgt terwijl het aandeel van de industrie krimpt. Hieruit mogen we echter niet concluderen dat de industrie alsmaar minder belangrijk wordt. Een transparant en fair pro-industriebeleid mag zeker geen taboe zijn.

Een toename van de productiviteit ligt aan de basis van economische groei. Slechts enkele sectoren leveren de totale productiviteitswinsten. Belangrijk hierbij is dat deze productiviteitswinsten op twee manieren gerealiseerd kunnen worden: bij een toename van de tewerkstelling in de meest productieve sectoren of als gevolg van een afname van de tewerkstelling in de meest productieve sectoren. Uit detailcijfers voor de Amerikaanse economie blijkt dat de productiviteitswinsten tussen 2000 en 2008 samenvallen met een dalende tewerkstelling in de meest productieve sectoren. Dit is natuurlijk geen optimaal scenario. Een maatschappij waarin de hogere inkomens verdiend worden door alsmaar minder werknemers krijgt vroeg of laat af te rekenen met sociale spanningen.

Vanuit een globaal perspectief ligt het groeipotentieel in Azië. We mogen verwachten dat de economieën van China en India het potentieel hebben om nog decennialang sterk te groeien. Hier liggen dus nog steeds grote kansen voor Westerse bedrijven. Duitse bedrijven – inclusief KMO's – blijken uitermate succesvol op deze groeimarkten door hun combinatie van productkwaliteit, service en direct contact met de klant. Ter informatie: in Duitsland wordt geen vijf jaar besteed aan het palaveren over de aanleg van een nieuw industrieterrein of een nieuw windpark. Ook in de VS stijgt de tewerkstelling in de industrie voor het eerst in vele jaren. Wat hier telt, is het aanpassingsvermogen aan een nieuwe realiteit. En het aanpassingsvermogen van onze bedrijven is natuurlijk rechtstreeks afhankelijk van het aanpassingsvermogen van onze overheden en het politieke systeem



**GRAFIEK 4** AANDEEL, IN HET BBP, VAN DE BRUTO BINNENLANDSE UITGAVEN VOOR O&O  
(in %)



Bronnen: EC, Nationale hervormingsprogramma's 2011 van de landen van de EU.  
 (1) De doelstelling van Tsjechië omvat alleen de overheidsuitgaven inzake O&O.  
 (2) Het laatste resultaat voor Griekenland is een raming voor het jaar 2007.

**Meer weten?**

Albrecht, J. (2011) [Op zoek naar groei](#). Itinera Institute Analyse.

## X. Industrieel beleid

Terug naar een sterke industrie als basis voor economische groei door:

43. synergie van **supply-push en demand-pull** maatregelen
44. Tijdelijke fiscale incentives bijvoorbeeld een hogere fiscale aftrek voor elektrische auto's – of directe subsidies
45. (bijna) enkel private R&D-uitgaven, vanaf dat het product een commodity of een gestandaardiseerd massaproduct is geworden

Industrieel beleid is een moeizame zoektocht naar successen op lange termijn. We vergeten dat de afdeling elektronica van Nokia pas na 17 jaar winstgevend was om vervolgens uit te groeien tot een wereldbedrijf. Momenteel staan R&D-uitgaven centraal in discussies over innovatie en competitiviteit. Economisch succes vraagt wel de juiste omkadering van R&D-uitgaven binnen een industriële context met groeipotentieel op lange termijn. Zeker in kleine landen impliceert groeipotentieel een duidelijke exportstrategie.

De grote industriële succesverhalen van de laatste dertig jaar laten niet toe om eenduidige conclusies te trekken. Het succes van bijvoorbeeld Zuid-Koreaanse bedrijven is toe te schrijven aan een zeer specifieke context die niet relevant is voor Europese of Amerikaanse bedrijven. Wel blijkt dat alle succesverhalen vertrekken van een overheid die zich bewust is van haar vermogen om toekomstige markten vorm te geven. Hiertoe kunnen overheden gebruik maken van normering – bijv. directe productregulering - fiscale incentives en *procurement* of overheidsconsumptie. Het grote aandeel van de overheidsconsumptie in de nationale consumptie maakt het immers mogelijk om nieuwe markten gestalte te geven.

Uit de historische ontwikkeling van nieuwe sectoren zoals ICT, biotech en *clean energy* weten we dat de overheid moet opteren voor interactie tussen de sturing van het aanbod en de sturing van de vraag. Een synergie van *supply-push* en *demand-pull* maatregelen lijkt noodzakelijk om radicaal nieuwe sectoren te lanceren. De essentie van het *supply-push* beleid bestaat uit publieke R&D-ondersteuning, gevolgd door demonstratieprojecten en een gerichte *procurement*. Het is geen toeval dat alleen overheden zoals het Amerikaanse leger de eerste computers wilden aankopen. Eens de technologie rijp genoeg is om stilaan naar de markt te brengen – en dit kan decennia lang duren bij radicale innovaties – dan moet de overheid de vraagkant bewerken. Fiscale incentives – bijvoorbeeld een hogere fiscale aftrek voor elektrische auto's – of directe subsidies kunnen nieuwe markten vorm geven. Het is hierbij van groot belang dat deze (dure) marktondersteuning tijdelijk is. Tegelijkertijd kunnen we verwachten dat private R&D-uitgaven het mogelijk maken om het product marktrijp te maken. Eens het product een *commodity* of een gestandaardiseerd massaproduct is geworden – te vergelijken met een betaalbare PC – hoeft de overheid geen rol meer te spelen.

Indien het industriële beleid op een eerder traditionele manier gevoerd wordt – veelal zonder het bespelen van de vraag – dan is het ideale beleid sterk afhankelijk van de beoogde doelstellingen en geambieerde technologische innovaties. Toch kunnen we enkele logische principes koppelen aan elke vorm van industrieel beleid:

1. Sunrise en geen sunset: investeren in nieuwe technologieën in plaats van het proberen te rekken van de levenscyclus van oude technologieën;
2. transparantie en tussentijdse evaluaties;
3. zorgvuldig ontwerp van bestuurlijke capaciteit;
4. specifieke activiteiten, geen hele sectoren;
5. voldoende (positieve) externaliteiten genereren;
6. concurrentie niet scheeffrekken;
7. evenwichtige samenwerking tussen overheid en private sector;
8. aansluiten op bestaande knowhow;
9. algemeen ondernemersklimaat primeert op industrieel beleid;
10. in overeenstemming met Interne Markt en WHO .

### ***Meer weten?***

Van de Cloot, I. (2010) [Industrieel beleid: terug van \(nooit helemaal\) weggeweest?](#) Itinera Institute Analyse.

Voor duurzame economische groei  
en sociale bescherming



**Itinera Institute VZW**  
Leopold II Laan 184d B-1080 Brussel  
T +32 2 412 02 62 - F +32 2 412 02 69

[info@itinerainstitute.org](mailto:info@itinerainstitute.org)  
[www.itinerainstitute.org](http://www.itinerainstitute.org)

Verantwoordelijke uitgever: Marc De Vos, Directeur