



VERSLAG

CRB 2019-2102

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

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





Verslag Werkgelegenheid-Concurrentievermogen 2018 – 2019

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

Inhoudsopgave

Naar regelgeving die beleidsdoelstellingen realiseert tegen minimale kosten	5
1. Principes waaraan goede regelgeving moet beantwoorden.....	6
2. Hoe presteert België op dit vlak?	8
3. Enkele aanbevelingen voor een kwaliteitsvollere regelgeving.....	10
3.1 Engagement op hoog politiek niveau voor betere regelgeving en voor effectieve samenwerking binnen de federale overheid en met andere bestuurslagen.....	10
3.2 Representatieve overlegorganen tijdig consulteren en unanieme adviezen respecteren ...	10
3.3 Transparantie, zowel wat het regelgevingsproces als wat de openbaarheid van documenten betreft	11
3.4 Raad van State moet zijn rol kunnen spelen	11
3.5 Evidence based ex ante evaluatie van regelgeving	12
3.6 Ex post evaluatie van nieuwe en bestaande regelgeving	13
3.7 Verdere digitalisering, altijd met aandacht voor de minder digitaal geletterden	14
3.8 Een effectieve uitvoering en handhaving van regelgeving	15
Voortgezette opleiding.....	17
1. Een arbeidsmarkt die al onder druk staat.....	18
2. Een arbeidsmarkt in verandering	19
2.1 Kwalitatieve veranderingen	19
2.2 Kwantitatieve tekorten.....	20
3. Twee uitdagingen	21
Bronnen waarnaar in de focus rechtstreeks wordt verwezen	22
Bijkomende bronnen die werden gebruikt tijdens de voorbereiding van de focus	22
4. Bijlage: Boordtabel van de voortgezette opleiding.....	25

De multimodaliteit verder ontwikkelen	29
Inleiding	30
Wat is multimodaliteit?	30
Een interfederale mobiliteitsvisie uitwerken	30
De samenwerking tussen de mobiliteitsactoren zo goed mogelijk begeleiden	30
Een databeleid dat ten dienste staat van de multimodaliteit	31
1. Meer multimodaliteit in het personenvervoer.....	31
1.1 Duurzame vervoersmodi aantrekkelijker maken voor de mobiliteitsgebruiker	31
1.1.1 Het openbaar vervoer een hoofdrol geven	31
Integratie en kwaliteitsverhoging in het belang van de gebruiker	31
Het spoor als kloppend hart	32
1.1.2 Meer aandacht geven aan de zachte mobiliteit	32
1.1.3 Naar een nieuw systeem dat inzet op het gebruik van duurzame mobiliteitsmodi en de bestaande regelingen vereenvoudigt.....	32
1.2 Het mobiliteitsbudget gebruiken en evalueren	33
1.3 Naar een (para)fiscaal kader dat duurzame mobiliteit en multimodaliteit bevordert	33
1.3.1 Vereenvoudiging, verduidelijking en harmonisatie van het (para-)fiscaal kader.....	33
1.3.2 Autofiscaliteit verschuiven van bezit naar gebruik.....	33
1.4 De combinatie van modi vereenvoudigen	34
1.4.1 Trein - zachte mobiliteit	34
1.4.2 Trein – andere openbare vervoersmodi.....	34
1.4.3 Openbaar vervoer – wagen.....	35
2. Meer multimodaliteit in het goederenvervoer.....	35
2.1 Meer overleg tussen de betrokken actoren.....	35
2.1.1 Overlegde procedures en regels voor het goederenvervoer per spoor	35
2.1.2 Een betere dienstverlening op het spoor	35
2.2 Beter beheer van de spoorinfrastructuur	36
2.2.1 Een betere benutting van de bestaande spoorcapaciteit	36
2.2.2 Meer investeringen in het onderhoud van de spoorinfrastructuur	36
2.2.3 Een langetermijnlogica die rekening houdt met economische ontwikkelingsmogelijkheden	36
2.3 Het goederenvervoer per spoor concurrentiëler maken	37
2.3.1 Een level playing field creëren voor de verschillende vervoersmodi.....	37
2.3.2 Het spoorvervoer op de kortere afstanden concurrentiëler maken.....	37
 Energie-Klimaat	 39
1. Kader.....	40
2. Langetermijnvisie, sociale dialoog en coördinatie van de verschillende bevoegdheidsniveaus.....	40
3. Energie-efficiëntie van gebouwen.....	41
3.1 Inventaris / kadaster inzake energie	41
3.2 De voorbeeldfunctie van de overheidsinstanties opleggen	41
3.3 Warmteproductie.....	41
3.4 Financiering van de energietransitie voor gebouwen	41
3.4.1 Derde-investeringsmaatschappij	41
3.4.2 Investeringsinstrument voor energierenovatie van overheidsgebouwen.....	42

Knelpunten voor de ontwikkeling van hogegroeiondernemingen in België	43
1. Kader.....	44
2. Problemen met doorgroei in België.....	44
3. Verklarende factoren	45
Financieringsbeperkingen versus risico-afkerigheid.....	45
Marktomgeving: zombiebedrijven	47
Conclusies	48
Naar efficiënte en inclusieve e-government	51
Inleiding	52
1. Gebruikers centraal plaatsen en multidisciplinaire aanpak.....	52
Publieke vertrouwen	52
Niet louter overlaten aan IT'ers	52
Betrokkenheid van stakeholders via panels, expertengroepen, enquêtes, infomomenten, participatiefora,.....	53
Duidelijke communicatie	53
Technology Assessment	53
2. De uitwisseling van data en de samenwerking tussen overheidsbesturen en -diensten	53
Gestandaardiseerde data-uitwisseling	54
Only once principe leidraad voor gegevensopvraging	54
Gedeelde infrastructuur en bouwstenen	54
Regionale en lokale verschillen inzake e-governmenttoepassingen	55
Internationale samenwerking en data-deling.....	55
3. Digitale inclusie prioritair behandelen	55
Gerichte maatregelen voor kwetsbare doelgroepen	56
Voldoende begeleiding	56
Publieke dienstverlening toegankelijk voor iedereen	56
4. Bijzondere aandacht voor de marktwerking	57
Eerlijke concurrentie en duidelijke afspraken	57
Uniforme dienstverlening	57
Investeren in eigen IT-capaciteit en -expertise	57
Innovatiedifusie	58
5. Strategisch actieplan voor open overheidsdata.....	58
Waardecreatie door overheidsdata.....	58
Meer transparante overheid	58
Zelf aan de slag met gebruikersdata	58
Duidelijke gestructureerde metadata	59
Beter zicht op social-economische uitdagingen	59
6. Aandacht voor cybersecurity op alle niveaus.....	59

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

1. Principes waaraan goede regelgeving moet beantwoorden

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

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

Principes waaraan kwaliteitsvolle regelgeving moet voldoen:

- **Noodzakelijk en effectief, maar ook efficiënt en proportioneel:** Ingeval beleidsmakers opteren voor een overheidsinterventie d.m.v. regelgeving moet kunnen worden aangetoond dat deze noodzakelijk is om een probleem op te lossen – het doel van de regelgeving moet met andere woorden duidelijk zijn – en doeltreffend is in het oplossen van dit probleem. Tegelijk realiseert goede regelgeving het beoogde doel tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten en minimaliseert ze de ongewenste neveneffecten.
- **Eenvoudig, duidelijk en toegankelijk:** Kwaliteitsvolle regelgeving is goed begrijpelijk en op een eenvoudige en onvoorwaardelijke wijze toegankelijk voor iedereen voor wie ze van belang is. Dit is des te belangrijker voor kleine ondernemingen, waarvoor complexiteit van regelgeving en administratieve lasten in het algemeen zwaarder doorwegen dan voor grote ondernemingen¹.
- **Rechtmatig:** Regelgeving moet in overeenstemming zijn met het bestaande rechtskader en voldoen aan de algemene rechtsbeginselen, zoals het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel... Zonder de doelstellingen van de regelgeving op de helling te zetten, is het ook belangrijk dat regelgeving niet leidt tot een afkalving van de fundamentele rechten van werknemers en burgers, geen obstakel vormt voor de verbetering van deze rechten en geen negatieve gevolgen heeft voor de vitaliteit van de ondernemingen.
- **Coherent:** Goede regelgeving vertoont op zichzelf of met andere regelgeving geen overlappingsen en tegenstrijdigheden en maakt deel uit van een coherent geheel, zowel ten opzichte van andere beleidsdomeinen als ten aanzien van andere beleidsniveaus.
- **Blijvend relevant en actueel, maar tegelijk ook voldoende stabiel en niet retroactief:** Regelgeving moet relevant en actueel blijven, maar het is tevens belangrijk dat ze niet om de haverklap verandert. Investeringszekerheid zullen immers pas worden uitgevoerd als het regelgevend kader voldoende garanties biedt voor opbrengsten in de toekomst; ondernemers moeten er dan ook op kunnen vertrouwen dat het regelgevend kader voldoende stabiel is. Sowie-so

¹ Zo tonen bepaalde studies aan dat de kosten om zich in overeenstemming te stellen met een bepaalde wetgeving voor kleine ondernemingen tot 10 maal zo hoog kunnen zijn als voor grote ondernemingen (EC, 2007, blz. 4).

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

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

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

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

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

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

2. Hoe presteert België op dit vlak?

Een evaluatie van de Belgische regelgeving op het vlak van deze principes leert dat nog heel wat vooruitgang mogelijk is. Verschillende rapporten wijzen op de link tussen een lagere competitiviteit en een gebrekkige institutionele kwaliteit inzake regelgeving².

In België voert het Federaal Planbureau (FPB) in samenwerking met de Dienst voor Administratieve Vereenvoudiging (DAV) tweejaarlijks een enquête uit betreffende de administratieve lasten. Uit deze cijfers blijkt dat, na een eerdere daling van de administratieve lasten, de totale kosten van de administratieve verplichtingen sinds 2008 toch opnieuw stijgen³. Die ontwikkeling vloeit voort uit uiteenlopende bewegingen: de totale kosten voor de kmo's stijgen, terwijl deze voor de zelfstandigen en grote ondernemingen dalen; het niveau van de administratieve lasten per werknemer is het hoogst voor kleine ondernemingen en kende voor deze groep ook de sterkste stijging over de periode 2008-2016.

Wat de kwaliteit van de regelgeving betreft, zijn de voornaamste pijnpunten die in de 2-jaarlijkse enquête van het FPB naar voor komen het gebrek aan flexibiliteit (het vermogen van de regelgeving om zich aan te passen aan alle omstandigheden) en de verstaanbaarheid van de regelgeving (en in het bijzonder van de fiscale regelgeving). Dit geldt zowel bij de ondernemingen als bij de zelfstandigen. Daarenboven vindt, specifiek wat de regelgevingsdomeinen fiscaliteit en tewerkstelling betreft, minder dan een derde van de ondernemingen en zelfstandigen⁴ dat er een goede samenhang tussen de regelgevingen is en minder dan 40% dat er duidelijke doelstellingen zijn. Globaal genomen blijkt de kwaliteit van de fiscale regelgeving de laagste te zijn. Er is dan ook nood aan een evenwichtige visie op fiscaliteit, ter wille van meer coherentie en meer continuïteit.

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

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

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

² Zie onder meer: The World Bank, Doing Business 2019; World Economic Forum, 'The global competitiveness report 2017-2018'; International Institute for Management Development, 2018, 'IMD World Competitiveness yearbook 30th edition'.

³ De administratieve kosten worden uitgedrukt in euro's en omvatten zowel de tijd als de middelen die de onderneming of de externe diensten nodig hebben om de regelgeving te begrijpen, de inlichtingen te verzamelen, te verwerken, voor te stellen of te bewaren alsook om de nodige formulieren in te vullen.

⁴ Voor de zelfstandigen is het domein 'werkgelegenheid' niet van toepassing.

geval na het aanmaken van een profiel en een paswoord van Microsoft. De toegang wordt op deze manier bemoeilijkt en in bepaalde gevallen zelfs praktisch onmogelijk gemaakt. Bovendien vormt het feit dat een Microsoftaccount moet worden aangemaakt ter identificatie van de betrokkene een aantasting van de privacy. In haar aanbeveling 01/2019 van 6 februari 2019 heeft de Gegevensbeschermingsautoriteit dan ook bevestigd dat de verplichte aanmaak van een gebruikersaccount bij Microsoft om de fiscale database Fisconet van de FOD Financiën te consulteren in strijd is met de GDPR^{5 6}.

Nog wat de fiscale wetgeving betreft, wijst de EC in haar meest recente landenrapport op de complexiteit van het belastingsysteem. De Raad van State stelt dan weer vast dat in 2017 het gros van de wettelijke normen inzake inkomensbelasting werd aangenomen door middel van verzamelwetten, wat nefast is voor de kwaliteit ervan. Hij wijst erop dat de spoed waarmee wijzigingen telkenmale worden opgesteld en moeten worden beoordeeld door de kamer van volksvertegenwoordigers, nieuwe vergissingen of onjuiste beleidsinschattingen in de hand werkt die korte tijd nadien nopen tot reparatiewetgeving. Dit brengt de rechtszekerheid in het gedrang, iets wat volgens de RvS nog versterkt wordt door de weinig transparante wijze waarop de wijzigingen in de memorie van toelichting worden voorgesteld⁷.

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

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

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

⁵ https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2019.pdf.

⁶ <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2814/files/Standpunt%20ATA%20Fisconetplus.pdf>.

⁷ Advies Raad van State nr. 62.738/3 van 5 februari 2018 over een voorontwerp van wet „houdende diverse bepalingen inzake inkomstenbelastingen”, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62738.pdf#search=62738>.

3. Enkele aanbevelingen voor een kwaliteitsvollere regelgeving

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

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

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

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

3.2 Representatieve overlegorganen tijdig consulteren en unanieme adviezen respecteren

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 Raad van State moet zijn rol kunnen spelen

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

worden gedaan op de mogelijkheid die de wet biedt om bij adviesvragen over besluiten de adviestermijn te laten verstrijken zonder dat een advies wordt gegeven⁸.

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

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

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

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

3.5 Evidence based ex ante evaluatie van regelgeving

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

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

⁸ "Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2015 en 2016)" in Tijdschrift voor Wetgeving 2017/4 en Activiteitenverslag Raad van State 2015-2016.

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

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

- Meer transparantie en vroegere impactanalyses kunnen worden gerealiseerd door de invoering van een regelgevingsagenda met een duidelijke roadmap. Hierdoor kan tijdig worden ingeschat welke nieuwe regelgevingsinitiatieven een impact zullen hebben op welke beleidsgroepen en kunnen de impactanalyses meteen worden aangevat. Zo wordt vermeden dat RIA's worden gemaakt op het einde van de rit, wanneer de gekozen beleidsbeslissing al een feit is.
- Goede impactanalyses vergen tijd. Kabinetten kunnen dan ook het best niet (alleen) instaan voor de verwezenlijking ervan. Overheidsadministraties moeten meer hierbij worden betrokken.
- Inhoudelijk moeten ook meer scenario's worden onderzocht dan enkel de gekozen beleidsmaatregel. Zo moet altijd objectief worden gekeken naar zowel regelgevende als niet-regelgevende opties. Ook moet worden gedacht aan het 'no action'-scenario en aan complementaire benaderingen, zoals de combinatie van regelgeving, voorlichting en eigen sectorale initiatieven⁹.
- RIA's blijken vaak foutief of niet objectief te zijn ingevuld. Een versterkt onafhankelijk toezicht dringt zich dan ook op. Er dient te worden bekeken welke rol het IAC, de Raad van State en/of de Inspectie van Financiën hier kunnen spelen.

3.6 Ex post evaluatie van nieuwe en bestaande regelgeving

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

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

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

⁹ OECD (2019), Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, p. 84.

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

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

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

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

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

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

De verdere ontwikkeling van een digitale overheid heeft (samen met een vereenvoudiging van de procedures zelf) het potentieel om de tijd die nodig is om administratieve procedures te vervullen sterk te beperken. Het is belangrijk dat hier verder in geïnvesteerd wordt¹⁰, altijd met aandacht voor de minder digitaal geletterden.

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

¹⁰ Inzake de mogelijkheid om digitaal en efficiënt te kunnen communiceren met de overheid hinkt België duidelijk achterop wat de kwaliteit van de digitale overheidsdiensten voor ondernemingen betreft (20^e plaats binnen EU28) (Fod Economie, 2018).

3.8 Een effectieve uitvoering en handhaving van regelgeving

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

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

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

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

Bibliografie

- CRB (2016), Regelgevingsimpactanalyse en kwaliteit van de regelgeving, advies 2016-0940 van 27 april 2016.
- Europese Commissie (2007): Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SMEs, Report of the Expert Group, Brussels, p. 4.
- FOD Economie (2018), Barometer van de informatiemaatschappij 2018.
- IDEA (2016), De kwaliteit van de regelgeving in België: knelpunt of hefboom voor competitiviteit?, rapport in opdracht van het VBO, 98 blz.
- Impactanalysecomité (2016), Verslag 2015, 44 blz.
- KEGELS, Chantal (2018), De administratieve lasten in België voor het jaar 2016, Planning Paper 116, Federaal Planbureau.
- SERV (2016a), Advies regelgeving, 31 oktober 2016.
- SERV (2016b), Advies experimentwetgeving en regelluwe zones, 23 mei 2016.
- VAN HUMBEECK, P. (2007), Best practices in regulatory impact analysis: a review of the Flemish region in Belgium, Working Paper, www.regulatoryreform.com.
- VAN HUMBEECK, P. (2017), Betere regelgeving in Vlaanderen: quo vadis?, Tijdschrift voor Wetgeving (2017-1), blz. 31-41.
- VERGEER, E. (2017), Regeldruk vanuit een ander perspectief: onderzoek naar de beleving van deregulering bij ondernemers, <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/45322>.
- UK department for Business, Energy & Industrial Strategy (2018), Better Regulation Framework: Interim Guidance, blz. 11.

Voortgezette opleiding

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

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

1. Een arbeidsmarkt die al onder druk staat

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

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

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

Deze algemene cijfers verhullen ook het feit dat het land te weinig gediplomeerden telt in sommige takken en domeinen, zoals de STEM¹¹, die zo al gekenmerkt worden door aanzienlijke knelpuntverschijnselen.

¹¹ STEM staat voor Science, Technology, Engineering en Mathematics.

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

2. Een arbeidsmarkt in verandering

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

2.1 Kwalitatieve veranderingen

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

De OESO (2009a) raamt dat, als gevolg van de druk die deze drie belangrijke tendensen uitoefenen op de arbeidsmarkt, 14% van de huidige banen zou kunnen verdwijnen en 32% zou kunnen veranderen als gevolg van de automatisering van de taken¹². Op Belgisch niveau¹³ bedragen deze cijfers respectievelijk 14% en 28,5%. De technologische veranderingen, de mondialisering en de energietransitie schudden de kaarten door elkaar, waardoor sommige bedrijven marktaandeel kunnen terugwinnen ten koste van andere bedrijven die zich minder goed kunnen aanpassen.

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

¹² Een baan staat bloot aan een hoog automatiseringsrisico als de kans op automatisering minstens 70% bedraagt. Een baan staat bloot aan een risico op ingrijpende verandering als de kans op automatisering tussen de 50 en 70% ligt (OESO 2019a).

¹³ Deze cijfers hebben in feite alleen betrekking op Vlaanderen.

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

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

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

2.2 Kwantitatieve tekorten

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

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

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

3. Twee uitdagingen

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

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

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

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

Bibliografie

Bronnen waarnaar in de focus rechtstreeks wordt verwezen

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

Bijkomende bronnen die werden gebruikt tijdens de voorbereiding van de focus

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

- EUROPESE COMMISSIE (2015), "Adult education and training in Europe: widening access to learning opportunities". Verslag van Eurydice, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.
- FEDERAAL PLANBUREAU en STATBEL (2019), "Demografische vooruitzichten 2018-2070: Bevolking en huishoudens".
- FRANCE STRATÉGIE (2017), Compétences transférables et transversales : Quels outils de repérage, de reconnaissance et de valorisation pour les individus et les entreprises ? Verslag van de werkgroep nr. 2 van het Réseau Emplois Compétences.
- FRANCE STRATÉGIE (2018), Compétences transversales et transférables : définition, distinction et usages, CPC étude, 2017(4).
- FRÉTIGINÉ, C. (2013), "Comptes-rendus de lecture", *Savoirs*, 1(31), blz. 81 tot 89.
- HOGE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID (2014), "Advies over het verband tussen loon en anciënniteit".
- HOGE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID (2015), "Verslag 2015".
- HOGE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID (2016), "Verslag 2016: Digitale economie en arbeidsmarkt".
- HOGE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID (2017), "Verslag 2017: Verlenging en kwaliteit van de loopbanen".
- HOGE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID (2018), "Stand van zaken op de arbeidsmarkt in België en in de gewesten".
- HOGE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID (2018), "Verslag 2018: Immigranten geboren buiten de EU op de Belgische arbeidsmarkt".
- LE FOREM (2010), "Étude exploratoire sur les opportunités d'insertion pour le public éloigné de l'emploi. Deuxième phase : parcours et secteurs d'insertion".
- LE FOREM (2015), "FOCUS : La détection des métiers en pénurie et des fonctions critiques en 2014".
- LE FOREM, IWEPS en CSEF (2009), "Etude exploratoire sur les opportunités d'insertion pour le public éloigné de l'emploi : détection et appariement".
- MANPOWERGROUP (2018), "Solving the Talent Shortage: Build, Buy, Borrow and Bridge".
- MONVILLE, Marie en Dimitri LEONARD s. d., "La formation professionnelle continue", 69.
- OESO (2015), "Skill Mismatch and Public Policy in OECD Countries".
- OESO (2019), "OECD Skills Strategy Flanders: Assessment and Recommendations", *OECD Skills Studies*.
- OESO (2019), "OECD Skills Outlook 2019: Thriving in a Digital World", OECD.
- POILPOT-ROCABOY G., PIJOAN N., CHEVANCE A. (2013), "Agir sur les conditions de travail pour maintenir les seniors en emploi", @GRH, 2013(8), blz. 119 tot 149.

Bijlage

4. Bijlage: Boordtabel van de voortgezette opleiding

Tabel 4-1: Financiële indicator

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

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

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

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

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

Tabel 4-2: Participatiegraad en uren

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

n.b. = niet beschikbaar

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

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

Tabel 4-3: Participatiegraad

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

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

Bron: Eurostat (EAK)

De multimodaliteit verder ontwikkelen

Inleiding

Wat is multimodaliteit?

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

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

Een interfederale mobiliteitsvisie uitwerken

Het uitblijven van een interfederale mobiliteitsvisie resulteert in een incoherent en ondoeltreffend mobiliteitsbeleid¹⁴ en belemmert noodzakelijke investeringen in vervoersinfrastructuur en de ontwikkeling van het mobiliteitsaanbod. Daarom moet absoluut zo snel mogelijk een interfederale langetermijnvisie inzake mobiliteit van personen en goederen worden ontwikkeld, die vertaald wordt in een mobiliteitspact met concrete actieterreinen en die een breed maatschappelijk draagvlak geniet.

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

De samenwerking tussen de mobiliteitsactoren zo goed mogelijk begeleiden

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

¹⁴ Zoals minister Bellot op 7 juni 2018 overigens in de pers opmerkte.

Een databeleid dat ten dienste staat van de multimodaliteit

Een gedegen mobiliteitsbeleid moet kunnen steunen op kwaliteitsvolle data. Onder andere door de digitalisering zijn er zowel voor de overheden als voor de ontwikkelaars van mobiliteitsdiensten nieuwe mogelijkheden om bestaande of toekomstige data te exploiteren. Het is de taak van de overheid om duidelijke regelgeving uit te werken rond data. Ze kan dat doen door in de beheerscontracten met de openbaarvervoeroperatoren te bepalen welke van hun data een open karakter moeten hebben en hoe met de MaaS- en LaaS-platformen¹⁵ moet worden samengewerkt. Om de uitwisseling van data zo vlot mogelijk te laten verlopen, is het ook de taak van de overheid om aan te geven welke openbare gegevens kunnen worden gebruikt en uitgewisseld. Daarbij moet worden gewaakt over de interoperabiliteit van de data en over de naleving van de privacy van de mobiliteitsgebruikers.

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

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

1. Meer multimodaliteit in het personenvervoer

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

1.1 Duurzame vervoersmodi aantrekkelijker maken voor de mobiliteitsgebruiker

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

1.1.1 Het openbaar vervoer een hoofdrol geven

Integratie en kwaliteitsverhoging in het belang van de gebruiker

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

¹⁵ MaaS = Mobility as a Service. LaaS = Logistics as a Service.

Het spoor als kloppend hart

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

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

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

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

1.1.2 Meer aandacht geven aan de zachte mobiliteit

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

Het is belangrijk om het fietsen te bevorderen (in het kader van het woon-werkverkeer) omdat het positieve en aantoonbare maatschappelijke voordelen oplevert (positieve effecten op de volksgezondheid, minder congestie en verontreinigende stoffen). Er is nog een aanzienlijk groeipotentieel voor het gebruik van de fiets in het woon-werkverkeer: de helft van de werknemers woont op minder dan 10 km van het werk¹⁶, een afstand die in veel gevallen met een (elektrische) fiets zou kunnen worden afgelegd.

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

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

¹⁶ Bron: CRB 2016-2595 Documentatienota "Vaststellingen m.b.t. de werkgeverstegemoetkomingen in de kosten van het woon-werkverkeer van loontrekkenden uit de privésector"

1.2 Het mobiliteitsbudget gebruiken en evalueren

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

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

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

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

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

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

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

1.3.2 Autofiscaliteit verschuiven van bezit naar gebruik

Multimodaliteit houdt niet in dat de wagen wordt verbannen of dat het gebruik ervan wordt belet, het houdt wel in dat de mobiliteitsgebruiker wordt aangespoord tot een maatschappelijk verantwoord autogebruik¹⁷.

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

Een van die pistes is een systeem voor een slimme kilometerheffing. Mocht een dergelijk systeem worden ingevoerd, dan zal aan een aantal voorwaarden¹⁸ moeten worden voldaan: het systeem moet geharmoniseerd zijn voor heel het Belgische grondgebied zonder de gewesten te beletten

¹⁷ Dit is autogebruik dat rekening houdt met de maatschappelijke kosten (zoals bv. congestie en luchtverontreiniging) die het veroorzaakt.

¹⁸ Zie voor meer info het CRB-advies van 20 juni 2018 met concrete maatregelen voor het federaal deel van het Nationaal Energie-Klimaatplan.

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

1.4 De combinatie van modi vereenvoudigen

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

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

1.4.1 Trein - zachte mobiliteit

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

1.4.2 Trein – andere openbare vervoersmodi

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

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

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

Voorts moet worden opgemerkt dat de sociale gesprekspartners, in het kader van de akkoorden die ze binnen de NAR hebben gesloten, pleiten voor een verlenging van de financiering en de verduurzaming van de overheidstegemoetkoming in het kader van de 80/20-regeling (werkgeverstegemoetkoming in de kosten van het openbaar vervoer voor het woon-werkverkeer via een derdebetalersregeling)¹⁹, met een open enveloppe.

¹⁹ Het betreft een systeem dat tot doel heeft het gebruik van de trein of de combinatie van de trein met een ander openbaar vervoermiddel aan te moedigen voor het woon-werkverkeer.

1.4.3 Openbaar vervoer – wagen

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

2. Meer multimodaliteit in het goederenvervoer

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

2.1 Meer overleg tussen de betrokken actoren

2.1.1 Overlegde procedures en regels voor het goederenvervoer per spoor

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

2.1.2 Een betere dienstverlening op het spoor

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

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

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

2.2 Beter beheer van de spoorinfrastructuur

De realisatie van het volledige groeipotentieel van het spoor in ons land wordt afgeremd doordat de huidige spoorcapaciteit onderbenut wordt. Daarnaast gaat de kwaliteit van de spoorinfrastructuur er jaar na jaar op achteruit²⁰ en lijkt ze te worden beheerd vanuit een kortetermijnlogica en louter budgettaire overwegingen.

2.2.1 Een betere benutting van de bestaande spoorcapaciteit

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

2.2.2 Meer investeringen in het onderhoud van de spoorinfrastructuur

Door de achteruitgaande kwaliteit van de spoorinfrastructuur²¹ wordt het spoorvervoer op sommige spoorlijnen onderworpen aan tijdelijke snelheidsbeperkingen, wat een nefaste invloed heeft op de kwaliteit van het spoor op het vlak van stiptheid. Daarenboven wordt een reactieve onderhoudsstrategie gevolgd die voornamelijk bestaat in het herstellen van beschadigde infrastructuur. Er moeten dus voldoende investeringen worden voorzien voor het onderhoud van de spoorinfrastructuur en de nadruk moet komen te liggen op preventief i.p.v. reactief onderhoud.

2.2.3 Een langetermijnlogica die rekening houdt met economische ontwikkelingsmogelijkheden

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

²⁰ Bron: World Economic Forum (2017) Global Competitiveness Report

²¹ Bron: ibidem

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

2.3 Het goederenvervoer per spoor concurrentiëler maken

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

2.3.1 Een level playing field creëren voor de verschillende vervoersmodi

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

2.3.2 Het spoorvervoer op de kortere afstanden concurrentiëler maken

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

Energie-Klimaat

1. Kader

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

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

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

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

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

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

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

3. Energie-efficiëntie van gebouwen

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

3.1 Inventaris / kadaster inzake energie

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

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

3.2 De voorbeeldfunctie van de overheidsinstanties opleggen

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

3.3 Warmteproductie

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

3.4 Financiering van de energietransitie voor gebouwen

3.4.1 Derde-investeringsmaatschappij

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

3.4.2 Investeringsinstrument voor energierenovatie van overheidsgebouwen

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

Er moet worden op toegezien dat de besparingen die de meest rendabele maatregelen opleveren, kunnen worden gebruikt om bijkomende investeringen of (minder rendabele) maatregelen inzake energierenovatie te financieren. De invoering van een investeringsinstrument voor energierenovatie zou het mogelijk maken de besparingen opnieuw te investeren in nieuwe renovaties. Dit investeringsinstrument kan alleen worden gefinancierd met overheidsfondsen of kan worden opengesteld voor een participatie van privéinvesteerders²². Deze (gedeeltelijke) openstelling voor privéfondsen kan een investeringshefboom²³ zijn voor de overheidsfondsen en noodzaakt een vergoeding voor de privéinvesteerder.

²² Overeenkomstig het Europese stabiliteits- en groeipact moet de impact van energierenovatiekosten op de overheidsschuld zo veel mogelijk worden beperkt. In het advies over het Nationaal Pact voor Strategische Investerings II (CRB 2018-0086) wordt o.m. onderstreept dat het noodzakelijk is te komen tot een systeem van gedeeltelijke of volledige neutralisering van de overheidsinvesteringen in de begrotingsregels en er daarbij op toe te zien dat de projecten worden gekozen wegens hun multiplicatoreffect in de samenleving. In dat kader heeft de FRDO in zijn advies over de financiering van de energetische renovatie van gebouwen gebruikt door de publieke diensten (2017) een gedetailleerd onderzoek gewijd aan de verschillende bestaande mogelijkheden om de investeringsuitgaven voor energierenovatie buiten de overheidsbegroting te houden en aan de voor- en nadelen van elk van deze mogelijkheden.

²³ Het gaat erom de capaciteit van het investeringsinstrument te vergroten zonder daarom het bedrag van de overheidsfondsen te verhogen.

Knelpunten voor de ontwikkeling van hogegroeiondernemingen in België

1. Kader

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

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

Onder HGO's verstaan we ondernemingen die een sterke, economisch duurzame groei realiseren. Hun groei moet dus meerdere jaren aanhouden en mag niet het gevolg zijn van een verschuiving van activiteiten zoals bij een fusie of een overname²⁴.

2. Problemen met doorgroei in België

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

²⁴ Omdat de informatie hierover vaak ontbreekt, zijn fusies en overnames doorgaans wel meegerekend in de hieronder weergegeven statistieken.

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

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

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

Bron: Eurostat

3. Verklarende factoren

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

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

Om meer inzicht te verwerven in deze problematiek, voerde het secretariaat van de CRB in samenwerking met Statistics Belgium een enquête uit bij de Belgische groeiondernemingen²⁵. Omdat eerder onderzoek (Laveren, 2016; Sleuwaegen, 2016) uitwees dat een moeilijke toegang tot financiering een belangrijke barrière kan vormen voor de doorgroei van ondernemingen, dat groeiondernemingen specifieke financiële behoeften hebben en dat er weinig informatie beschikbaar was betreffende dit onderwerp in België, peilde de enquête vooral naar de financiering van HGO's.

Financieringsbeperkingen versus risico-afkerigheid

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

²⁵ De enquête werd verzonden naar alle ondernemingen uit de marktsectoren die gedurende de periode 2013-2016 een gemiddelde jaarlijkse groei van het aantal werknemers of van de omzet realiseerden van 10% of meer, en die minstens tien werknemers telden bij het begin van de periode. De subgroep van ondernemingen waarvan de gemiddelde jaarlijkse groei van het aantal werknemers minstens 20% bedroeg duiden we aan als 'HGO's'; zij die een groei van 10% of meer vertoonden in de periode 2013-2016, maar niet voldoen aan de HGO-definitie, noemen we 'andere groeiondernemingen'.

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

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

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

De enquête en een groep van deskundigen die deze problematiek besprak met het secretariaat van de CRB reiken hiervoor enkele verklaringen aan. Bedrijven lijken weinig kennis te hebben over deze instrumenten en het zou ook niet altijd eenvoudig zijn om hier meer informatie over te verwerven. Voor zover instrumenten wel bekend zijn, zou er vaak een verkeerd beeld over bestaan waardoor de mogelijkheden en de voordelen van bv. crowdfunding meestal onderschat worden. Daarnaast zouden heel wat ondernemers weinig vertrouwen hebben in hun capaciteit om te onderhandelen met business angels en professionele risicokapitaalverstrekkers. Vanuit de aanbodzijde kan ook worden gesteld dat het ecosysteem rond risicokapitaalverschaffing te versnipperd, te kleinschalig en onvoldoende internationaal blijkt (Laveren 2016, p.46). De verdere uitbouw van de Europese kapitaalmarktunie zou op dit vlak een verbetering vormen en is dus belangrijk voor België²⁶. In het algemeen zou de Europese financiële markt nog te gefragmenteerd zijn. Voor België is dit een bijzonder groot probleem omdat de lokale markt hier relatief klein is, zodat ons land nog meer dan grotere landen baat zou hebben bij een Europees geïntegreerde markt. Tevens zou er te weinig worden gedacht in termen van een financieringsmix.

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

²⁶ Deze kapitaalmarktunie zou echter ook problemen kunnen veroorzaken als ze zou leiden tot minder transparantie omtrent de kapitaalstromen en de daaraan verbonden risico's.

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

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

Marktomgeving: zombiebedrijven

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

Een indicatie van een verstoorde marktwerking is het grote aantal zombiebedrijven²⁷ die in België gevestigd zijn. Deze ondernemingen, die financieel kwetsbaar zijn, nemen een niet te verwaarlozen deel van de beschikbare middelen in de economie in beslag. Zombiebedrijven waren in 2014 goed voor ongeveer 10% van de Belgische bedrijvenpopulatie en voor 16% van de kapitaalvoorraad. De meeste van deze bedrijven kennen een trage productiviteitsgroei en veel van hen lijken niet in staat om hun technologische achterstand weg te werken (NBB 2018, blz. 159).

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

²⁷ Zombiebedrijven worden gedefinieerd als bedrijven die ten minste tien jaar geleden zijn opgericht en waarvan de bedrijfswinst gedurende ten minste drie opeenvolgende jaren lager is dan de financiële kosten.

name doordat die laatste minder in staat zijn kapitaal aan te trekken (Adalet McGowan et al. 2017, blz. 7 en 13)²⁸.

De rehabilitatie van ondernemingen in moeilijkheden brengt minder sociale kosten als gevolg van een verlies van arbeidsplaatsen met zich mee dan wanneer enkel een uittreding in overweging zou worden genomen. Het is daarom belangrijk om de reorganisatie van zombiebedrijven met een duidelijk aangetoond groeipotentieel te faciliteren, meer bepaald door een overname, en om de nodige investeringen te doen om hun productiviteit te verbeteren²⁹. Waar mogelijk geniet een herlancering van ondernemingen in moeilijkheden dus de voorkeur boven de uitstoot ervan. Wanneer dit niet mogelijk is, heeft de overheid een rol te spelen in de sociale bescherming en heractivering van de getroffen werknemers. Deze bevindingen sluiten aan bij de elementen die naar voren komen in de uitdaging "Naar een meer innoverende economie, zowel wat radicale innovatie als wat de verspreiding van bestaande innovatie betreft": om voldoende productiviteitsgroei en werkgelegenheid te realiseren, zal het belangrijk zijn niet alleen in te zetten op meer bedrijven die nieuwe kennis en baanbrekende innovaties creëren en op die manier in staat zijn de technologiegrens te verschuiven, maar ook op een betere diffusie van bestaande kennis en technologieën naar bedrijven (zowel uit de markt- als de niet-marktsectoren) onder de technologiegrens.

Conclusies

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

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

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

²⁸ Dit effect kan worden verklaard door een verminderde leencapaciteit voor productieve ondernemingen - als gevolg van de daling van de rentabiliteit van potentiële investeringen in de industrie door de congestie - of kan, meer direct, duiden op het onvermogen van banken (die een grote voorraad onrendabele leningen bezitten) om nieuwe leningen te verstrekken aan gezonde ondernemingen (Andrews e.a. 2017, blz. 6).

²⁹ Zo heeft Wallonië in 1984 een openbaar investeringsfonds opgericht, SOGEP, dat financiële steun verleent en initiatieven voor de reorganisatie van bedrijven begeleidt die steunen op een geloofwaardig en duurzaam economisch en industrieel project (in de vorm van kapitaalverwerving, leningen, advies of interim management). Er werd een versnelde procedure ingesteld ("fast track") om snel te kunnen ingrijpen in de kmo's en de micro-ondernemingen, waarvan de aanvragen doorgaans bescheidener zijn.

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

Bibliografie

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

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

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

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

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

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

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

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

EUROPESE COMMISSIE (2018), Verslag 2018 voor België.

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

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

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

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

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

Naar efficiënte en inclusieve e-government

Inleiding

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

Uit de laatste cijfers van de DESI-index blijkt dat inzake e-government nog sterke vooruitgang kan worden geboekt. Zo staat België bij de meest recente rangschikking van de 28 EU-landen slechts op de 13^e plaats voor digitale publieke dienstverlening. Voor de digitale dienstverlening ten aanzien van ondernemingen staan we zelfs pas op de 18^e plaats³⁰.

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

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

1. Gebruikers centraal plaatsen en multidisciplinaire aanpak

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

Publieke vertrouwen

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

Niet louter overlaten aan IT'ers

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

³⁰ Voor meer informatie, zie: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>.

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

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

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

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

Duidelijke communicatie

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

Technology Assessment

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

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

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

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

Gestandaardiseerde data-uitwisseling

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

API-management (application programming interface, d.i. een verzameling definities op basis waarvan een computerprogramma kan communiceren met een ander programma of onderdeel) moet hierbij een centralere plaats krijgen in het e-governmentbeleid. De overheid moet zélf een gespecialiseerde dienst hebben die hiervoor verantwoordelijk is en over voldoende middelen en personeel beschikt om haar opdrachten behoorlijk te kunnen uitvoeren (eventueel in de vorm van een bijkomende opdracht van een reeds bestaande overheidsdienst). Zo zal de overheid een volwaardig antwoord kunnen bieden op privacy- en veiligheidsgevoeligheden die gepaard kunnen gaan met privé-initiatieven. Dit moet de overheid onder meer toelaten om: steeds de controle te houden bij datadeling, steeds beroep te kunnen doen op de beste aanbieder voor de ontwikkeling van frontoffice-toepassingen (en dus niet gebonden is door enkele spelers), de deling van data tussen verschillende departementen te faciliteren, alsook de aaneensluiting van databases tussen de verschillende departementen te vereenvoudigen³¹.

Only once principe leidraad voor gegevensopvraging

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

Gedeelde infrastructuur en bouwstenen

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

Nieuwe technologie kost soms veel om te construeren, te implementeren en te onderhouden. Binnen en tussen overheidsdepartementen kunnen bestaande digitale bouwstenen worden uitgewisseld met het oog op meer uniforme dienstverlening. Binnen eenzelfde bestuursniveau moet er een gezamenlijke digitale architectuur en infrastructuur³² worden ontwikkeld. Investeringsplannen en beleid m.b.t. ICT zijn typisch verspreid over meerdere jaren (digitale agenda). Daarom moet er een zekere continuïteit zijn overheen regeringswissels.

³¹ Cf. voordeel in termen van interoperabiliteit: de mogelijkheid van verschillende autonome, heterogene systemen, apparaten of andere eenheden (bijvoorbeeld organisaties of landen) om met elkaar te communiceren en samen te werken

³² Op federaal niveau is de uitrol van het G-Cloudprogramma (de community-cloud van de federale overheid) door de fod Beleid en Ondersteuning hiervan een goed voorbeeld.

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

Regionale en lokale verschillen inzake e-governmenttoepassingen

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

Internationale samenwerking en data-deling

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

3. Digitale inclusie prioritair behandelen

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

Inzake e-government zijn er ook verschillen tussen bevolkingsgroepen: 83% van de hooggeschoolde 25- tot 54-jarige Belgen heeft over de voorbije twaalf maanden het internet gebruikt om te interageren met publieke autoriteiten. Dit percentage gaat snel naar beneden zodra enkel de meest kwetsbaren³³ in beschouwing worden genomen (slechts 33%) (Eurostat, 2018).

³³ Individuen met ten minste twee van de drie volgende kenmerken: 55 tot 74 jaar oud, lage scholing, werkloos, inactief of gepensioneerd.

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

Gerichte maatregelen voor kwetsbare doelgroepen

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

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

Voldoende begeleiding

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

Publieke dienstverlening toegankelijk voor iedereen

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

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

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

4. Bijzondere aandacht voor de marktwerking

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

Eerlijke concurrentie en duidelijke afspraken

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

Uniforme dienstverlening

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

Investeren in eigen IT-capaciteit en -expertise

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

Innovatiedifusie

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

5. Strategisch actieplan voor open overheidsdata

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

Waardecreatie door overheidsdata

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

Meer transparante overheid

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

Zelf aan de slag met gebruikersdata

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

Duidelijke gestructureerde metadata

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

Beter zicht op social-economische uitdagingen

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

6. Aandacht voor cybersecurity op alle niveaus

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

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

Bibliografie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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