

**Studie om een duurzamer, inclusiever en veerkrachtige België op te bouwen na de
covid-19 crisis**

Executive Summary



1. Inleiding

Sinds maart 2020 heeft de COVID-19-crisis een sterke impact gehad op ons land. Tijdens deze gezondheids crisis heeft de federale regering een hele reeks maatregelen moeten nemen, onder meer sociaaleconomische maatregelen. Deze crisis is ongezien, maar zal zeker niet de laatste zijn. In de komende jaren zullen we wellicht meerdere schokken te verduren krijgen als gevolg van de verschillende onevenwichten die onze planeet (bv. drastische vermindering van de biodiversiteit, schaarste van vele grondstoffen, klimaatverandering etc.) en onze samenlevingen ondermijnen (bv. niet-respecteren van de mensenrechten, hongersnood, conflicten en terrorisme, pandemieën etc.).

Dit verslag is het resultaat van een maandenlange denkoefening door een multidisciplinair team (econoom, fiscaal ingenieur, jurist, politicoloog, socioloog), 15 universitaire onderzoekers (UCL, ULB, UGENT, ULG, VUB) en ECORES en PwC. Het vloeit voort uit een studie in opdracht van het Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling (FIDO), dat toen onder de bevoegdheid van federaal minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling Marie-Christine Marghem was geplaatst, via een overheidsopdrachtprocedure die op 18 mei 2020 werd gelanceerd. Het onderzoeksteam begon zijn werkzaamheden in juli 2020 en beëindigde ze begin oktober.

Het analyserwerk dat geleid heeft tot de onderstaande aanbevelingen is gebaseerd op een aantal tussenstappen. Eerst werden dankzij verschillende raadplegingen van belanghebbenden in het veld getuigenissen en waarnemingen uit de praktijk over de sociaaleconomische gevolgen van de COVID-19-crisis verzameld. Dit werk werd uitgevoerd door VZW Confluences. De tweede stap is de analyse van de federale maatregelen, uitgevoerd na een systematische inventarisatie van de maatregelen die vanaf het begin van de crisis tot 25 juli 2020 in het Staatsblad werden gepubliceerd. Deze analyse is gebaseerd op een analyserooster op basis van de 17 duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties. De derde stap bestaat uit een benchmarking van inspirerende maatregelen die in Duitsland, Frankrijk en Nederland werden genomen. Na deze voorbereidende stappen voerde onze groep deskundigen uit de verschillende disciplines een transversale analyse uit van de maatregelen die tot aanbevelingen hebben geleid, evenals een systemische analyse om potentiële synergieën en trade-offs te identificeren.

Deze samenvatting bevat de belangrijkste aanbevelingen van de studie over de maatregelen die in het kader van de federale bevoegdheden op sociaaleconomisch niveau zijn genomen of moeten worden genomen. De samenvatting is opgedeeld in drie hoofdstukken: een analyse van de kwesties i.v.m. het vergroten van de veerkracht van de economie ten dienste van de vitale functies en de duurzame ontwikkeling; een analyse van het bestuur om te anticiperen op toekomstige crises en de aanpassing eraan te beheren; en een analyse van de steun, naast economische hulp, voor de meest kwetsbaren, en van de vermindering van de ongelijkheden tijdens toekomstige crises.

2. Hoe kan de veerkracht van de economie worden vergroot, ten dienste van de vitale functies en duurzame ontwikkeling?

Er staan twee prioriteiten op de politieke agenda. De eerste is het opbouwen van een veerkrachtigere economie en maatschappij, d.w.z. een economie en maatschappij die zich kunnen aanpassen aan eventuele schokken en tegelijkertijd de vitale functies kunnen blijven vervullen ten dienste van de bevolking. Vervolgens is het noodzakelijk om de economie en de maatschappij op weg te zetten naar een koolstofarme toekomst en de achteruitgang van de biodiversiteit een halt toe te roepen, in het belang van de sociale rechtvaardigheid (met inbegrip van de vermindering van de armoede en de ongelijkheid). De uitdaging om zich aan te passen aan systeemschokken vraagt om een strategie van risicobeheer. Om de economie en de maatschappij te heroriënteren naar een rechtvaardige transitie met respect voor de grenzen van het leefmilieu en de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) moet gebruik worden gemaakt van hefboomen voor transformatie en strategische-planningstools.

Bij de uitwerking van deze strategie zal het, met inachtneming van het coherente beleid dat nodig is om de sociaaleconomische en ecologische duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen als geheel te verwezenlijken, onder meer noodzakelijk zijn om ten minste:

- de **strategische sectoren en/of vitale functies** te identificeren en hun kwetsbaarheid in te schatten naargelang het type crisis dat moet worden beheerd om hun de nodige ondersteuning te bieden en ze eventueel elders te vestigen (op Belgisch of Europees niveau);
- de **selectiviteit van de financiële en fiscale steun aan ondernemingen** te vergroten, met inbegrip van een extra bijlage bij de boekhoudbalansen over hun bijdragen aan de SDG's.

Meer in het algemeen (macro-economie en fiscaliteit) moeten we nadenken over:

- het verbreden en diversifiëren van **de financieringsbasis van de overheid** om het inkomen uit arbeid minder te belasten en de belastingdruk wordt verschoven zodat meer inkomsten worden gegenereerd uit "nadelige activiteiten" (onder meer de vervuilende activiteiten en de financiële speculatie) en de lasten voor "voordelige activiteiten" (onder meer degelijke jobs) worden verlaagd.
- Dit ligt aan de basis van het voorstel om op korte termijn op nationaal niveau een "koolstoftaks" in te voeren, die gepaard gaat met de invoering op Europees niveau van een belastingaanpassingsmechanisme aan de grenzen van de Europese Unie.
- het integreren van criteria voor de bijdrage aan de SDG's en de circulaire economie (in functie van de prioriteiten van de 'Ladder van LANSINK') in de **overheidsopdrachten** van de verschillende beleidsniveaus, in overeenstemming met doel 12.7 van de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen;
- het moduleren van **de fiscaliteit in functie van de bijdrage aan de SDG's**, onder meer door het gebruik van de Europese taxonomie van de Green Deal, om de ommezwaai naar een duurzamere economie te ondersteunen, met tegelijkertijd aandacht voor de sociale

rechtvaardigheid, d.w.z. vermijden dat men uitsluitend of hoofdzakelijk zijn toevlucht neemt tot een verhoging van de belastingen op consumptie;

- het versterken van **de belastingheffing op overdrachten naar de belastingparadijzen**. In sommige COVID-maatregelen zijn de belastingparadijzen opgenomen in de criteria voor uitsluiting van steun, maar de strijd tegen belastingontduiking wordt nog steeds weinig gesteund;
- maatregelen op Europees niveau om **het belastingkader** voor vennootschappen te **harmoniseren** en oneerlijke concurrentie tussen lidstaten te voorkomen;
- het wijzigen van de **fiscaliteit m.b.t. de digitalisering** van de economie (bv. GAFA-belasting);
- het anticiperen en becijferen van de **verborgen/toekomstige schulden en het aanzuiveren** ervan (onder meer op het niveau van de pensioenen);
- het creëren en verduidelijken van een **specifiek bijdragesysteem** om de financiering van de sociale zekerheid te waarborgen.

Voor de ondernemingen zou de veerkracht onder meer kunnen worden vergroot door:

- ze aan te moedigen om een **veerkracht-test** af te leggen in functie van scenario's m.b.t. de mogelijke (toekomstige) crises. Door het bevorderen van "coördinatie en hybridisatie" tussen complementaire actoren (privébedrijven, instellingen, actoren van de SSE, burger-ondernemers) om de flexibiliteit en de snelheid van de interventies bij het begin van een crisis te verhogen;
- door de financiële en democratische deelname van werknemers in het kapitaal en de activiteiten van hun ondernemingen te bevorderen, onder meer om de solvabiliteit en de financiële stabiliteit te vergroten, zonder een beroep te doen op staatsinterventie.

3. Welke governance om te anticiperen op toekomstige crises en (de aanpassing eraan) te beheren?

Om een toekomstige crisis zo goed mogelijk te beheren, moeten twee aspecten van het bestuur worden gemobiliseerd en ontwikkeld: enerzijds het crisisbeheer dat een adequate kortetermijnreactie mogelijk maakt, en anderzijds de planning en anticipatie als onderdeel van de strategie om de risico's en de systeemimpact op langere termijn te beheersen. Dit laatste aspect moet het analysekader ontwikkelen en implementeren, alsook de procedures voor horizontale (tussen de ministeries) en verticale (tussen de beleidsniveaus en de burgers) coördinatie, en de instrumenten voor het crisisbeheer.

Sommige maatregelen hebben voornamelijk betrekking op het crisisbeheer:

- **gebruikmaken van online selectietools** (uitsluiting van bedrijven die banden hebben met belastingparadijzen)/selectiviteit van de overheidsfinanciering in overeenstemming met de taxonomie van de Europese Green deal;

- het gebruik van selectietools voor overheidsfinanciering waarvan tijdens de crisis weinig gebruik werd gemaakt (bv. geen gebruik van de regelgevingsimpactanalyse (RIA) tijdens de crisis) systematiseren, eventueel met een variant voor crisisperiodes;
- een coördinatieorgaan oprichten tussen de overheidsinstellingen en de "**vrijwillige burgercollectieven en -ondernemers**" die reageren bij het begin van de verschillende crises, en voorkomen dat er een breuk ontstaat tussen hen en de overheid;
- een werkwijze en manier van afstemming van de **officiële communicatie** in tijden van crisis bepalen.

Andere maatregelen zijn gericht op de strategie en dus op de langere termijn:

- een **horizontaal coördinatieorgaan** oprichten **dat de systeemeffecten analyseert** (bv. Commissariat Général au Plan (Frankrijk), opvolger van France Stratégie) om terug te keren naar de beleidsplanning die het mogelijk maakt beter rekening te houden met de uitdagingen op lange termijn, waaronder de demografische (vergrijzing van de samenleving), technologische (digitalisering, kunstmatige intelligentie) en ecologische (schaarste van hulpbronnen en druk op de ecosystemen) veranderingen;
- **scenario's voorbereiden voor het anticiperen op en het aanpassen en beheren** van mogelijke (toekomstige) crises, op zeer korte termijn (psychologisch, economisch) en op middellange en lange termijn (water, energie, klimaat) en het verdelen van de rollen en verantwoordelijkheden en van de comités per type interventie;
- op basis hiervan een **risicobeheerstrategie en specifieke actieplannen** uitwerken volgens de soorten potentiële crises (bv. Nederland);
- **de bestaande institutionele infrastructuur** op het gebied van duurzame ontwikkeling versterken **of een speciale "duurzame-ontwikkelingswet"** die een evenwicht zoekt tussen een rechtvaardige transitie en de grenzen van onze planeet;
- de oprichting van een online **probabilistisch panel** op basis van een interuniversitaire benadering ondersteunen om snel, maar op geldige, betrouwbare en onafhankelijke wijze gegevens te kunnen verzamelen over houdingen en gedragingen met betrekking tot de crisis, zodat de overheid de beste beslissingen kan nemen.

4. Hoe kunnen we (naast economische hulp) de meest kwetsbaren ondersteunen en de ongelijkheden tijdens (toekomstige) crises verminderen?

De bestaande ongelijkheden worden vaak verergerd door crisissen die de reeds kwetsbaardere groepen nog harder treffen. Het is daarom noodzakelijk om deze ongelijkheden in het algemeen te bestrijden, maar ook om deze groepen in tijden van crisis te kunnen identificeren, hun adequate hulp te bieden en niet alleen de gevolgen te evalueren die de crisis voor hen kan hebben, maar ook de maatregelen die specifiek in tijden van crisis worden genomen.

Op korte termijn lijkt er een dringende behoefte te bestaan aan de behandeling van posttraumatische aandoeningen die verband houden met de moeilijkheid om om te gaan met de kritieke situatie (bv. personeel in de eerstelijnsgezondheidszorg, personeel in de essentiële sectoren etc.) of met de gevolgen ervan (bv. verlies van jobs, faillissementen, plotse veranderingen in de manier van werken of referentiekaders etc.). Zonder de juiste begeleiding kunnen deze stoornissen uiteindelijk leiden tot verschillende gezondheidsproblemen, waarvan sommige potentieel ernstig (bv. depressie, burn-out, soms zelfs zelfmoord) en/of chronisch zijn. Daarom zou het raadzaam zijn om:

- het aantal **terugbetaalde behandelingen in de geestelijke gezondheidszorg** te verhogen, vooral in posttraumatische situaties die verband houden met de crisis (focus: medisch personeel en ander eerstelijns personeel: politie, straathoekwerkers, voedingshandelaars etc.);
- de middelen voor de **ondersteuning van extern gespecialiseerd toezicht** en andere diensten die het medisch en ander personeel (politie etc.) in de eerste lijn ondersteunen - zowel tijdens als na de crisis - te versterken;
- **de fiscale aftrekbaarheid** van medische zorg die niet onder de sociale zekerheid valt (verschillende voorbeelden uit andere EU-landen: Italië en Nederland) te **vereenvoudigen**.

Bepaalde maatregelen zijn van toepassing op het beheer van toekomstige pandemieën:

- een gespecialiseerd comité oprichten dat vertegenwoordigers van de organisaties van de actoren in het veld samenbrengt en dat zich in tijden van crisis alleen richt op –samen met gespecialiseerde actoren voor - **de meest kwetsbaren** (migranten, afhankelijke ouderen, gehospitaliseerde patiënten, gevangenen, mensen met een handicap etc.) om te anticiperen op hun behoeften (bv. toegang tot voedsel en medische hulp tijdens de lockdown, nood aan ruimte, ondersteuning, connectie en materiaal voor afstandsonderwijs / telewerk etc.);
- aandacht besteden aan de huisvesting en de directe omgeving tijdens een lockdown (kwaliteit, ruimte, toegankelijkheid van de groene ruimtes en zwembzones);
- de middelen van de "**eerste lijn**" van de sociale hulp versterken (en zorgen voor "buffers" voor crises);
- wanneer een algemene inzet niet mogelijk is en een fasering noodzakelijk is, moet **voorrang worden gegeven** aan de toegang tot compenserende en beschermende maatregelen (waaronder vaccinatie) voor de risicogroepen en/of kwetsbare groepen.

Andere maatregelen zijn bedoeld om de samenleving inclusiever te maken:

- ontwikkelen van beleid tegen **reeds bestaande ongelijkheden, die versterkt worden door de crisis**, met bijzondere aandacht voor degenen die "vergeten" zijn door de crisis: daklozen, migranten, gehandicapten, gevangenen;
- een **specifiek opleidingsprogramma** opzetten voor de **beroepen die essentieel zijn** voor de aanpassing en het beheer van toekomstige crises, onder meer door de integratie te bevorderen van de mensen, ongeacht hun statuut in België, die over de vereiste vaardigheden beschikken;

- **begeleiden, proactief controleren en/of automatisch toekennen** van de (niet-erkende) steun die de meest gemarginaliseerden kunnen genieten.
- testen van de aanpak m.b.t. zones **“zonder langdurige werkloosheid”**.