

HERMAN DAEMS

DE UITGEPUTTE OVERHEID

WAAROM HET BELEID STOKT



EEN BUNDEL MENINGEN

 | LANNOO
CAMPUS

D/2017/45/432 – ISBN 978 94 014 3929 9 – NUR 805, 740

Vormgeving omslag: Gert Degrande | De Witlofcompagnie
Vormgeving binnenwerk: theSWitch

© Herman Daems & Uitgeverij Lannoo nv, Tielt, 2017.

Uitgeverij LannooCampus maakt deel uit van Lannoo Uitgeverij,
de boeken- en multimediodivisie van Uitgeverij Lannoo nv.

Alle rechten voorbehouden.

Niets van deze uitgave mag vereenvoudigd worden en/of
openbaar gemaakt, door middel van druk, fotokopie,
microfilm, of op welke andere wijze dan ook, zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Uitgeverij LannooCampus
Erasme Ruelensvest 179 bus 101
3001 Leuven
België
www.lannoocampus.be

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
De uitgeputte overheid	17
Frankrijk: een vollere democratie dan Nederland en België	43
Hervormen minstens zo belangrijk als besparen	48
Op een andere manier de begroting opmaken kan helpen	52
Belastingkeuze moet voorrang aan groei geven	58
Groei komt van ideeën en 'goesting', niet van centen en knorren	63
De keuze: kapitalisme voor iedereen, of iedereen tegen het kapitalisme	68
Kader wordt aan gewerkt. Maar wat met het schilderij?	74
Speculatietaks verdient nuchtere analyse	79
Rijk zijn en rijk worden: niet hetzelfde, toch doen we alsof	86
Lessen uit de VRT-crisis van 1995	91
Profit en non-profit convergeren	97
Jarenlang knutselbeleid loopt op zijn einde	102
Geld alleen brengt geen groei	107
Echt helikoptergeld: niet dwaas, wel risicovol	112
Beleid voeren kan niet meer	117
De paradox van België en de Belgen	122

VOORWOORD

Nu en dan schrijf ik een opiniestuk voor de krant *De Tijd*. Enkele van deze opinies worden in dit boek gebundeld. Meestal gaan de opinies over allerlei onderwerpen. De laatste twee jaar heb ik mij echter vooral geconcentreerd op wat beleidsmakers zouden kunnen doen om onze economie weer op gang te krijgen. Het herstel van de economische groei is voor België en Europa van zeer groot belang. Meer economische groei zal de burgers vertrouwen geven in hun toekomst, zal banen scheppen en zal de welvaartsstaat betaalbaar houden. Daarom mogen we de economische groei niet opgeven. Natuurlijk moet die economische groei duurzaam zijn. De klimaatopwarming en de ecologische uitdagingen zijn te groot, te fundamenteel ook. Economie en ecologie zullen meer dan ooit tezamen moeten gaan. Ik denk dat meer groei en meer duurzaamheid samengaan omdat de moderne economische groei minder product- en meer dienstgedreven is.

Het is de laatste tijd ook duidelijk geworden dat het herstel van de economische groei niet het enige probleem is van onze maatschappij, misschien zelfs niet het belangrijkste. De tijd dat oud-president Clinton in 1992 als Amerikaans presidentskandidaat nog kon zeggen: 'it's the economy, stupid' is al lang voorbij. Daarom heb ik een aantal stukken geschreven over andere onderwer-

pen, zoals het kapitalisme, de rol van de overheid, het proces van rijk worden en de convergentie tussen de profit- en de non-profitsector. Het zijn de belangrijkste stukken van de bundel geworden.

Ik ben van mening dat het kapitalisme onvervangbaar is om welvaart te creëren en te verdelen. Maar fundamentele veranderingen zijn dringend noodzakelijk. Het kapitalisme moet inclusief worden om aanvaardbaar en geloofwaardig te blijven in de moderne maatschappij. Het kapitalisme is voor mij geen ideologie. Het is een maatschappelijk systeem om via privé-eigendom, markten en prijzen op een gedecentraliseerde manier welvaart te creëren en te verdelen aan iedereen die in het systeem participeert.

Er is, en er wordt heel wat kritiek op het kapitalistische systeem geformuleerd. Toch heeft het kapitalisme over de laatste twee eeuwen het gemiddelde welvaartsniveau in grote delen van de wereld spectaculair verhoogd. Landen die het systeem niet volgden, kwamen in moeilijkheden of vertoonden nauwelijks welvaarts groei. Toch is het systeem helemaal niet perfect. Het heeft minstens vier grote tekortkomingen. Het is nu en dan instabiel, zoals we in Europa gezien hebben tijdens en na de financiële crisis van 2008. Uit de economische geschiedenis weten we dat de crisis van 2008 geen uitzondering was. Regelmatig is het kapitalisme instabiel gebleken. Dat is een ernstig gebrek van het kapitalisme, maar er zijn er andere. Het kapitalisme leidt ook tot ongelijkheid. In

België valt dat in vergelijking met andere landen, kapitalistisch of niet, nogal mee. Maar zelfs dan blijft de inkomens- en vermogensongelijkheid een belangrijk negatief punt dat wanneer mogelijk op een verstandige manier bijgestuurd moet worden door de overheid. Het kapitalisme is nogal kortzichtig. Daarom zorgt het ook niet goed voor het milieu, wat bijsturing vraagt, zodat de negatieve effecten van consumptie, productie en investeringen mee ingecalculeerd worden. Ten slotte sluit het kapitalisme potentiële marktpartijen uit. Zo ontstaan er insiders en outsiders. Zij die deelnemen aan de welvaartscreatie en zij die om verschillende redenen niet kunnen deelnemen. Verder in de bundel ga ik daar uitvoeriger op in. Ik verdedig dan de stelling dat iedereen zich betrokken moet kunnen voelen bij het kapitalisme en de overheden het kapitalistisch systeem moeten kunnen bijsturen om het kapitalisme te veranderen.

Hoewel ik zeer sterk geloof in de kracht van het kapitalisme om welvaart en groei te creëren, ben ik toch van mening dat de overheid een belangrijke rol moet spelen in het sturen en het bijsturen van het kapitalisme. Daarin verschil ik dan ook heel sterk van mening met sommige verdedigers van het kapitalisme en de vrije markt die eerder pleiten voor een minimalistische rol van de overheid. Ik denk daar anders over. Vooral omdat de tekortkomingen van het kapitalistische systeem – de instabiliteit, de ongelijkheid, de kortetermijnoriëntatie en de uitsluiting – alleen maar opgelost kunnen worden door een interventie van de overheid. De overheid heeft

een rol te spelen in de economie. Maar de moeilijkheid is dat de overheden vandaag hun rol niet opnemen of slecht opnemen. Daarmee bedoel ik dat de overheden er, zowel in België als in Europa, niet in slagen om snel en effectief collectieve beslissingen te nemen. De overheden lijken wel besluiteloos en geparalyseerd. Talrijke maatschappelijke problemen blijven jaren onopgelost. Mobiliteit, herstel van economische groei, klimaatproblemen, integratie, radicalisering en veiligheid; het zijn problemen waar de maatschappij zich al jaren zorgen over maakt en die maar niet opgelost raken. Het doet mij denken dat de overheden uitgeput zijn.

De collectieve besluiteloosheid om belangrijke maatschappelijke problemen aan te pakken, de uitgeputheid van de overheid, is het openingsthema van deze bundel van meningen. Voor mij zijn er vijf oorzaken voor de uitgeputheid van de overheid.

De eerste is dat de overheid machteloos geworden is. Als de reus Gulliver heeft de overheid zich aan alle kanten laten knevelen door belangengroepen. Op zich is het niet fout dat groepen opkomen om een specifiek belang te behartigen, maar die groepen kunnen niet de plaats van de overheid innemen omdat ze het algemene belang niet voor ogen houden. Ook al omdat niet alle belangen die de gevolgen van een mogelijke collectieve beslissing moeten ondergaan, in een belangengroep georganiseerd zijn. De overheid moet de uiteindelijke beslisser zijn in het algemeen belang. Dat sluit niet uit dat de overheid

de belangengroepen moet horen. Maar daarna moet een beslissing vallen in het algemeen belang en moet die beslissing ook worden uitgevoerd. Nu lijkt het wel alsof er een eindeloos consultatieproces is, waar elk voorstel van beslissing een nieuwe fase van onderhandeling inleidt, zodat de uitvoering van de beslissing nog maar eens verdaagd wordt of de beslissing zodanig afgezwakt wordt in een compromis dat er geen echte oplossing aan het probleem gegeven wordt. Halfslachtige en uitgestelde beslissingen zouden wel eens belangrijke factoren kunnen zijn voor de huidige maatschappelijke ontevredenheid en voor het populisme. Burgers zien en ervaren de maatschappelijke problemen, maar constateren dat het jaren duurt om een halve oplossing voor te stellen of uit te voeren. Dit pleidooi voor een daadkrachtige overheid veronderstelt natuurlijk dat er een slagvaardige parlementaire democratie is die de uitvoerende macht effectief controleert.

De tweede oorzaak van de uitgeputheid van de overheid is dat de overheid nauwelijks nog middelen heeft om daadkrachtig op te treden. De overheid controleert een groot deel van de middelen die een maatschappij voortbrengt. In België loopt dat zelfs op tot 53 %. Bovendien bedraagt de overheidsschuld meer dan 106 %. De meeste van de begrotingsmiddelen liggen ook op lange termijn vast. Zonder drastische ingrepen in de begroting is de bewegingsruimte van de overheid dan ook tamelijk beperkt. Om opnieuw slagvaardig te kunnen handelen en om klaar te kunnen zijn voor de nieuwe uitdagingen

waarmee de maatschappij geconfronteerd wordt, zal op sommige begrotingsposten bespaard moeten worden en zullen andere of nieuwe posten meer middelen moeten krijgen. Het is een hard en moeilijk proces dat niet eenvoudig uit te voeren is in een democratisch bestel dat vooral op coalitieregeringen gestoeld is. Het heroriënteren van begrotingen is vooral moeilijk in een coalitieregering, omdat geen enkele coalitiepartner alleen de verantwoordelijkheid wil dragen voor een besparing in een deel van de overheidsuitgaven. Daarom worden er meestal lineaire besparingen onderhandeld omdat lineaire besparingen de stabiliteit van de regering niet bedreigen. De gemakkelijkste oplossing is de inkomsten verhogen door een belastingverhoging. Dat hebben vele regeringen dan ook gedaan. Maar nu is het einde bereikt omdat de totale belastingdruk op de economie in België en in vele Europese landen al zo hoog is dat een verdere verhoging van de belastingvoeten niet mogelijk is zonder de economie te verlammen of de opbrengst van de belastingen te verlagen.

De derde oorzaak is dat de overheid overvraagd wordt. De overheid slaagt er niet goed in haar kerntaken te omschrijven. Voor elk probleem wordt op de overheid een beroep gedaan. Zo zijn overregulering, oversubsidiëring en een explosie van belastingaftrekken ontstaan; bovendien is er een teveel aan overheidsinstellingen opgericht. Het gevolg is dat de overheid overdreven complex geworden is en de overheid moeilijk de effectiviteit

van al haar maatregelen en initiatieven kan bijhouden en garanderen.

Als vierde oorzaak van de uitgeputheid van de overheid denk ik aan de communicatietsunami. Traditionele en sociale media overspoelen de overheden met halve en hele waarheden over problemen waarop de overheid steeds zo snel mogelijk moet reageren. Deze media worden ook deskundig gebruikt door allerlei belangengroepen. Het gevolg is dat het moeilijker wordt een langetermijnbeleid te voeren en dagjesbeleid steeds meer aan belang wint. Een minister die niet ingaat op het probleem van de dag kan politiek niet overleven, maar zo hebben de minister en de regering niet de tijd om op lange termijn en grondig te werken. Het parlement zou hier een grote rol kunnen spelen, als het zelf minder aandacht zou besteden aan het nieuws van de dag.

De vijfde oorzaak is de toenemende complexiteit van de problemen die de overheid moet aanpakken. De maatschappelijke problemen die de overheid vandaag moet oplossen, zijn bijzonder complex omdat ze allemaal samenhangen. Klimaatopwarming is op zich al onvoorstelbaar complex om aan te pakken, maar dat hangt samen met andere complexe vraagstukken zoals energie, mobiliteit en voedselproductie om maar deze drie te noemen. Het is niet verwonderlijk dat de overheid het moeilijk heeft om tussen alle belangengroepen een compromis te vinden dat snel en doeltreffend uitgevoerd kan worden.

De uitgeputheid van de overheid is zorgelijk omdat de overheid zo belangrijk is voor een goed functioneren van de collectieve besluitvorming in de maatschappij; ik heb dan ook enkele voorstellen geformuleerd over hoe de overheid weer fit kan worden.

In deze bundel staat ook een stuk over de convergentie tussen de profit- en de non-profitsector. Ik ben inderdaad van mening dat de scherpe scheiding tussen profit en non-profit aan het verdwijnen is. Het lijkt mij een goede evolutie.

Het woord bundel duidt aan dat de meningen die hier verwoord worden geen geheel vormen. Het gaat ook om meningen, niet om grondig onderbouwde academische stellingen. Waarschijnlijk zal later blijken dat sommige meningen de toets van de wetenschap niet kunnen doorstaan. Maar het is wel te hopen dat de meningen aanleiding geven tot een debat om de groei, het kapitalisme en de overheid beter te maken.

Bij het schrijven van deze stukken heb ik altijd een beroep kunnen doen op een aantal zeer trouwe en bereidwillige lezers. Zij waren en zijn voor het formuleren van mijn meningen van onschatbare waarde; zonder hen bij naam te noemen wil ik hen hier oprecht danken voor hun kritische medewerking. Ik vermijd hun naam te vermelden omdat ik hen niet mee verantwoordelijk wil maken voor

mijn stukken. Ze komen uit allerlei maatschappelijke richtingen en allerlei disciplines. De diversiteit van hun kritische opmerkingen heeft mij zeer geholpen om mijn meningen klaarder te formuleren, ze soms aan te scherpen of af te zwakken. Ik dank hen allen. Ook een woord van dank aan mijn uitgeefster die, zoals bij mijn vroegere boeken, ook nu veel geduld heeft moeten uitoefenen, alvorens ik het finale manuscript uit handen wilde geven. Dank ook aan de redactie van *De Tijd* die altijd bereid was om een plaatsje te vinden voor mijn mening in de krant. Tot slot een bijzonder woord van dank aan Marielle, mijn echtgenote, die mij de ruimte blijft geven om mijn ding te doen.

Herman Daems

DE UITGEPUTTE OVERHEID

‘Uitputting is een toestand waarin men aan het eind van zijn krachten is.’ Zo omschrijft het gezaghebbende woordenboek Van Dale het begrip uitputting. Ik vind dat deze omschrijving vandaag ook goed de toestand van de overheden in Europa en België weergeeft. Daarmee bedoel ik niet dat regeringsleiders, ministers, staatssecretarissen, commissarissen, kabinetsmedewerkers, secretarissen-generaal en directeuren-generaal moe zijn en niet meer de energie hebben om te besturen; ik bedoel wel dat de overheden als instellingen uitgeput zijn, aan het einde van hun krachten zijn. Als het alleen over de mentale of fysieke vermoeidheid van enkele personen zou gaan, dan was het snel op te lossen. Een goede vakantie, enkele personeelwisselingen en therapieën tegen stress en burn-out zouden dan wonderen kunnen doen om de kracht van de overheid te herstellen. Maar dat gaat niet helpen; er is meer aan de hand. De overheden zijn uitgeput omdat zij niet meer de kracht hebben tijdig collectieve beslissingen te nemen en uit te voeren.

Voor de duidelijkheid is het belangrijk om te beklemtonen dat een uitgeputte overheid niet hetzelfde is als een mislukte staat. Na de aanslagen in Parijs en Brussel eind 2015 en begin 2016 werd er inderdaad vaak over mislukte staten, *failed states*, gesproken. Dat is helemaal niet wat ik hier bedoel. Iets wat mislukt is, bestaat niet

of bestaat niet meer omdat het niet van de grond gekomen of ineengestort is. In België zijn veel overheidsinstellingen al decennia geleden met succes van de grond gekomen en hebben ze al die tijd hun opdracht en rol goed kunnen uitvoeren. De overheden zijn in dit land en in Europa zeker niet ingestort. De voorbeelden bevestigen dat: de gezondheidszorg, de sociale zekerheid en het onderwijs. Deze instellingen, en nog enkele andere trouwens, zijn het bewijs dat de organisatie van de staat die na de Tweede Wereldoorlog opgebouwd werd, wel degelijk gelukt en succesvol is. Misschien zouden de overheidsinstellingen efficiënter kunnen functioneren, meer resultaten kunnen behalen tegen lagere kosten, maar daarover wil ik het hier niet hebben. Daarover zijn lijvige rapporten en dikke boeken geschreven en internationale vergelijkingen gemaakt. Het probleem is trouwens niet dat onze overheden inefficiënt zijn, maar wel dat hun verandering en aanpassing tergend traag verloopt. Aanpassingsvermogen en veranderingsbereidheid zijn belangrijker dan efficiëntie op een bepaald moment. Dynamische efficiëntie is belangrijker dan statische efficiëntie. Een instelling die vandaag efficiënt is, zal het morgen niet meer zijn als ze zich niet aanpast aan de veranderende behoeften van de burgers, de nieuwe technologieën en de andere wensen van haar medewerkers.

Met een uitgeputte overheid bedoel ik ook niet dat de reeks van staatshervormingen de overheden in dit land beletten om krachtdadig op te treden. Voor een groot deel zijn de verschillende hervormingen van de staat gelukt.

De staatshervormingen zijn complex en niet altijd heel efficiënt, maar ze zijn er en ze functioneren min of meer zoals de bedenkers ervan gehoopt hadden. De staatshervormingen zijn er trouwens ook gekomen om aan dringende vragen en problemen antwoorden en oplossingen te geven. Het is oneerlijk te stellen dat ze er kwamen omdat enkele heethoofden staatshervormingen wens-ten. Het heeft zeker veel te lang geduurd om de staat te hervormen. Daardoor is het staatshervormingsproces ook veel te duur geworden. Natuurlijk zijn aanzienlijke verbeteringen mogelijk. Bevoegdheden kunnen beter op elkaar afgestemd worden en conflicten tussen gewesten, gemeenschappen en federale instellingen kunnen beter en sneller opgehelderd en opgelost worden. De overlap-pende bevoegdheden en de conflicten kosten ook veel geld. Maar de staatshervormingen terugdraaien zal de overheden geen nieuwe dynamiek of slagkracht geven. Integendeel, de oude problemen zullen opnieuw de kop opsteken. Bovendien zou een terugdraaiing van de staats-hervorming weer een periode van staatkundige onzeker-heid creëren die vele jaren kan duren, op een moment dat er ook als gevolg van het brexitproces veel bestuur-lijke onzekerheid op het Europese niveau zal zijn.

Als ik het over een uitgeputte over-heid heb, dan bedoel ik dus niet dat de staat en de staatshervormingen gefaald hebben. De definitie van Van Dale zegt precies wat ik bedoel, de staat is aan het einde van zijn krach-

Als ik het over een uitgeputte overheid heb, dan bedoel ik niet dat de staat en de staatshervormingen gefaald hebben.

ten en slaagt er niet echt meer in de collectieve actie waarvoor de staat verantwoordelijk is snel, daadkrachtig en tegen een redelijke prijs effectief te organiseren. Dat is trouwens geen Belgisch probleem. In vele ontwikkelende landen binnen en buiten Europa heeft de overheid het moeilijk om via collectieve acties antwoorden te geven aan de uitdagingen die zich voordoen op het gebied van economische groei, inkomensonzekerheid nu en later, jobonzekerheid, maatschappelijke tevredenheid en vooral, veiligheid. Ook de Europese overheid lijdt aan dezelfde ziekte. De Europese overheid is nog relatief jong, maar ze slaagt er niet in om op fundamentele beleidsvragen – zoals hoe zorgen we voor een stijgende welvaart in heel Europa, hoe stabiliseren we de Europese Unie en hoe waken we over de veiligheid binnen en buiten de Unie – antwoorden te geven. Het zou wel eens kunnen dat de algemene ontevredenheid die vandaag leeft bij burgers in de westerse wereld en die heel zichtbaar wordt in de resultaten van verkiezingen, te wijten is aan de uitputting van de overheid. Het feit dat noodzakelijke collectieve beslissingen niet genomen, uitgesteld of maar gedeeltelijk uitgevoerd worden, geeft burgers de indruk dat problemen niet opgelost raken. En dat er bijgevolg niets voor hen gebeurt. In wat volgt probeer ik te tonen waarom overheden uitgeput zijn, wat de gevolgen van de uitputting zijn en wat er eventueel aan gedaan kan worden.

Symptomen

De symptomen van de uitputting zijn duidelijk waarneembaar, zowel op Belgisch als op Europees vlak. De besluitvorming van de overheden verloopt heel traag en ze is zelden doeltreffend. Het duurt jaren alvorens een probleem aangepakt wordt en maatregelen genomen worden. Bovendien zijn de voorgestelde maatregelen vaak onvoldoende om het probleem volledig op te lossen. Beslissingen lijken halfslachtig en de uitvoering van de beslissingen neemt dan nog eens veel tijd in beslag, ook al omdat de beslissingen meestal gecontesteerd worden, soms ten onrechte.

Er zijn talrijke voorbeelden van trage en halfslachtige beslissingen.

- Op Belgisch vlak is het belangrijkste voorbeeld de mobiliteit, een probleem dat al jaren bestaat, maar waarvoor nog geen enkele ernstige oplossing gerealiseerd werd. Het is inderdaad een complex probleem. Het gaat over het gedrag, over het wijzigen van jarenlange gewoontes, over fiscaliteit, maar ook over investeringen in mobiliteitsmodi en infrastructuur. Tientallen peperdure studies werden uitgevoerd over de noodzakelijke infrastructuur voor het private en het openbare vervoer, maar met de uitvoering moet nog altijd begonnen worden. Als er een oplossing in zicht is, stapt opnieuw een belangengroep naar de Raad

van State om alles weer te laten stilleggen. De voorbeelden zijn talrijk: de Oosterweelverbinding in Antwerpen, het GEN (Gewestelijk Express Net) rond Brussel, de tramlijn van Antwerpen naar Wijnegem die gestart, stopgezet en weer gestart werd, en de Noord-Zuidverbinding in Limburg.

- Een ander voorbeeld zijn de energieproblemen met daaraan gekoppeld het klimaatbeleid. Om deze problemen aan te pakken werd wel aan een beleid gewerkt, maar het sprong in het verleden vaak van de hak op de tak. Soms gaan we met zijn allen richting alternatieve energiebronnen om even later van idee te veranderen. Ook de financiële ondersteuning van het energiebeleid was vaak niet doordacht en wijzigde om de haverklap.
- Migratie, integratie en radicalisering werden jaren geleden al als maatschappelijke problemen aangeduid. Maar het was politiek niet correct om het probleem als reëel te catalogiseren. Nu is er een begin van een echte aanpak, maar een oplossing is er zeker niet. Ondertussen blijkt uit opiniepeilingen dat migratie, integratie en radicalisering zeer snel belangrijke maatschappelijke problemen geworden zijn.
- Het verlies aan concurrentiekracht werd lange tijd ontkend, geminimaliseerd of weggehoond, ondanks de overduidelijke statistieken die haar-