

Leesvoorbeeld

Overheid + markt

Overheid + markt

Het beste van beide werelden

Ivan Van de Cloot

P E L C K M A N S

INHOUD

Voorwoord	7
1 Inleiding – Het algemeen belang?	11
1.1 De overheid in cijfers	19
2 Goed bestuur door de lens van de econoom	35
2.1 Een legitimiteitsgrond voor overheidsoptreden bij markt- falen is de situatie waar de prijs als prikkel niet werkt	39
2.2 Publieke goederen en externaliteiten	40
2.3 Een legitimiteitsgrond voor overheidsoptreden bij marktfaalen is de situatie waar ondernemingen hun marktmacht kunnen uitbuiten en/of markten niet contesteerbaar zijn	46
2.4 Een legitimiteitsgrond voor overheidsoptreden bij marktfaalen wanneer niet alle partijen over dezelfde informatie beschikken	50
2.5 Ook de overheid kan faalen. Het belang van rekenschap	52
3 Een nieuwe economie, een nieuwe overheid	55
3.1 De oorzaak van groei en vooruitgang	56
3.2 Kapitalisme zonder kapitaal	60
3.3 De viervoudige natuur van ideeën	66
3.4 Staat de innovatie stil?	74
4 De gedaanteverwisselingen van de staat	91
4.1 De nachtwakersstaat	92
4.2 De verzorgingsstaat	102
4.3 De investeringsstaat	113
5 De regulerende overheid	135
5.1 Een gezond maatschappelijk weefsel	135
5.2 Overheid: de rol van regulator of uitvoerder/aandeelhouder	137
5.3 Toegang tot het intellectuele eigendom	148

5.4	Productmarktregulering	155
5.5	Mededingingsbeleid	158
5.6	Casestudy. Netwerkoncerningen	166
6	Wie controleert de overheid?	171
6.1	België in internationale vergelijkingen	172
6.2	Een kwalitatieve overheid. Beleidsimplementatie, bestuurskracht en rekenschap	180
7	Eigen verantwoordelijkheid, civiele maatschappij en ondernemerschap	201
7.1	Ruimte voor eigen verantwoordelijkheid	201
7.2	De civiele samenleving	208
7.3	Ondernemer zijn in België	211
8	Uitleiding	233
8.1	Een gezond economisch weefsel	233
8.2	Het beste van beide werelden	237
9	Aanbevelingen	243
9.1	De juiste rol voor de overheid	243
9.2	Goed bestuur door de lens van de econoom	243
9.3	Een nieuwe economie, een nieuwe overheid	244
9.4	De gedaantewisselingen van de overheid	245
9.5	De regulerende overheid	246
9.6	Wie controleert de overheid?	248
9.7	Eigen verantwoordelijkheid, civiele maatschappij en ondernemerschap	249
10	Tot slot	253

VOORWOORD

Maatschappelijke opvattingen worden vaak afgemeten aan iemands positie op de lijn tussen twee polen, de publieke sector en de private. Vaak ziet men deze als opposanten: wie voor de markt pleit, of voor de rol van ondernemingen, zou de rol van de publieke sector onderwaarden – of omgekeerd. Wie “links” is, is per definitie voor de overheid – wat dat ook moge betekenen – en wie “rechts” is, is voor de markt. Wanneer men voor het ene is, is men ook tegen het andere. Die vereenvoudigingen doen het goed in een gepolariseerde samenleving. De werkelijkheid is zowel hardnekkiger als subtieler. Daarover gaat dit boek.

Overheid en markt zijn belangrijke maatschappelijke actoren. In een democratie heeft de overheid de legitimiteit van de machtsuitoefening en stelt zij het wettelijk en reglementair kader samen; zelf opereert ze daarbij ook binnen de wettigheid, de limieten van de rechtsstaat, en met respect voor de fundamentele vrijheden van haar burgers. In een markteconomie hebben ondernemingen de dominante verantwoordelijkheid voor de waardecreatie. Zij doen de economische motor draaien die de overheidsactie financiert en zij doen dit binnen het wettelijk kader dat overheden bepalen. Kortom, de ene actor kan niet functioneren zonder de andere. Het zijn geen opposenten, maar verschillende actoren binnen de samenleving, elk met een eigen rol en verantwoordelijkheid.

Bij Itinera kijken we ook altijd naar nog twee andere actoren. Burgers, individuen, die in onze rechtsstaat automatisch en zonder uitzondering beschikken over hun fundamentele rechten en vrijheden. Binnen een democratie en een rechtsstaat brengt de uitoefening van die rechten en vrijheden evenwel ook plichten en verantwoordelijkheden mee – al was het maar omdat elke burger rekening moet houden met dezelfde rechten en vrijheden van elke andere burger. En er is het maatschappelijk middenveld, de *civil society*, een veelheid van maatschappelijke spelers die spontaan kunnen ontstaan, zoals een actiecomité of een vereniging; dan definiëren burgers onderling een gezamenlijk doel om zaken te bereiken. Soms delegeren overheden ook

taken aan zulke maatschappelijke spelers uit het middenveld; zo ontstond de sociale zekerheid uit spontaan gegroeide bijstandsinitiatieven rond arbeidsvoorwaarden, welzijn en zorg. Vandaag is het beheer ervan toevertrouwd aan de zogenaamde “sociale partners” – sterke werkgevers- en werknemersverenigingen die functioneren in onderaanneming van de overheid en met financiële middelen die door de overheid zijn samengebracht.

Zo functioneert de samenleving met een zekere complexiteit, op basis van een voortdurende interactie tussen burgers, het georganiseerde en het spontane middenveld, de ondernemingen en hun actie die we als “markt” aanduiden, en de overheid – die ook een complexe verschijningsvorm heeft gekregen met veel bestuurslagen en eveneens veel representatieve én veel uitvoerende organen. De maatschappelijke complexiteit staat ver van de simplistische antithese waarmee dit voorwoord startte: het gaat om de synergie op basis van ieders maatschappelijke rol en verantwoordelijkheid.

- + + + -

In dat samenspel staat de overheid voor het “algemeen belang”. Het is een kernbegrip, maar in een democratie is de definitie van “het” algemeen belang uiteraard moeilijk; het evolueert en verandert bovendien voortdurend. In een samenleving die rust op vrijheden zijn er ook veel legitieme “private belangen”. Men voelt aan dat het algemeen belang niet samenvalt met de optelling van private belangen. Dat is een debat dat inzicht en nuance vergt, en dat is de sterkte van dit boek.

De overheid moet de juiste zaken doen en ze moet ook de zaken die ze doet, juist doen. Ze moet in élk geval rechtszekerheid creëren, een vertrouwenwekkend kader waarin, zoals de overheid, ook ondernemingen, middenveldactoren en burgers hun activiteit legaal en vrij kunnen ondernemen. De veelheid van mogelijke acties noopt tot scherpe en goed overwogen keuzen. De overheid staat in voor gezondheidszorg, maar niet voor geneesmiddelenonderzoek of -productie, ze heeft een belangrijke rol inzake onderwijs maar ze staat niet zelf voor de klas.

Er zijn ook zaken die overheden móeten doen, zoals de vastlegging van het juridisch kader van de rechtsstaat, hetgeen rechtszekerheid moet verzoenen met rechtsbescherming. Zulke taken vergen voortdurend belangrijke afwegingen en die evolueren ook in de tijd.

De kwaliteitsnorm die men altijd moet stellen is die van “goed bestuur”. Ook al hebben we allicht ook een overheidsprobleem aan de inputzijde – de personeelskeuze, zeg maar –, een minstens even groot probleem is er vandaag aan de outputzijde: de kwaliteit van de beslissingen. Een verkozen mandaat legitimeert actie en daadkracht, maar impliceert verantwoording voor de manier waarop men zich van die taak heeft gekweten. Daar loopt het vaak mank.

Goed bestuur is daadkrachtig, maar ook prudentieel bestuur. Daadkrachtig en voorzichtig, beslist en doordacht. Dat vergt een langetermijnvisie, zodat men voorbereid is op wat komen kan. Het vergt wantrouwen voor de urgentie van de dag – ook al zijn er zaken die onmiddellijke actie eisen – en de moed om verder vooruit te kijken dan burgers misschien doen. Ook dat is niet altijd de sterkste zijde van modern overheidsoptreden; mogelijk heeft de electorale dynamiek die essentieel is in een democratie een perverse nevenwerking onder de vorm van kortetermijndenken.

Goed bestuur laat zich niet gemakkelijk in die hoek manoeuvreren, maar de korte termijn is een verleiding die moeilijk te weerstaan is in de moderne politiek, die meer marketing- dan visiegedreven is. Prudentieel bestuur en preventie tegen onheil dat overheden moeten voorzien, staan daar haaks op – wellicht de reden waarom op alle lijsten van voorzienbaar onheil van de laatste decennia “een pandemie” zeer hoog noteert, en we toch totaal verrast waren toen er één toesloeg.

- + + + -

Goed bestuur vergt ook goede organisatie, een heldere visie op doelstellingen, bestuurslagen en bevoegdheidsdomeinen. Zo werd in de jaren zeventig bij de invoering van nieuwe bestuurslagen in de vorm van regionale entiteiten overwogen om intermediaire lagen, met name de provincies, af te schaffen.

Dat is, vijftig jaar later, niet gebeurd, maar ze werden wel deels uitgekleet. Kijk naar de Senaat: toen de tweede lezing van wetten – een bijzonder goed idee – verworden was tot een clowneske procedure, is de Senaat herleid tot een onnozelheid, terwijl de kwantiteit van onze wetgeving fors toenam en haar kwaliteit quasi verloren ging. Goede regelgeving is nochtans een echte kerntaak van de overheid.

Overheid en markt. Ivan ontwijkt de valkuil van de gemakkelijke tegenstelling en pleit met zijn belezenheid en nuance voor de synergie tussen beide grote rollenspelers in het maatschappelijk orkest.

Prof. dr. em. Leo Neels – CEO Itinera

INLEIDING – HET ALGEMEEN BELANG?

Commerce and manufactures can seldom flourish long in any state which does not enjoy a regular administration of justice, in which the people do not feel themselves secure in the possession of their property, in which the faith of contracts is not supported by law, and in which the authority of the state is not supposed to be regularly employed in enforcing the payment of debts from all those who are able to pay. Commerce and manufactures, in short, can seldom flourish in any state in which there is not a certain degree of confidence in the justice of government.

Adam Smith (1776), *The Wealth of Nations*

Veel mensen beschouwen België als een goed land om in te leven. Het lijkt alsof veel zaken op een soort van automatische piloot draaien. Nochtans kan al jaren een bedachtzame analyse gemaakt worden dat ons land onder zijn niveau presteert en dat het ontbreekt aan doelstellingen en ambitieniveaus. Het gevolg is dat welvaartscreatie moeilijker wordt en dat zowel de samenhang van de bevolking als de fundamenten van de verzorgingsstaat zijn aangetast. En dan kwam daar een schok bovenop in de vorm van een epidemie van een proportie die wellicht maar eenmaal om de vijftig jaar plaatsvindt. We bleken niet altijd in staat om onze ouderen te beschermen tegen een pandemie. Angst en onzekerheid kregen grote bevolkingsgroepen in de ban. De crisis werkte als een vergrootglas voor de zwakke punten in onze samenleving. Bestuurlijk vielen we al eens door de mand met een gebrek

aan snelheid, daadkracht en efficiëntie (op vlak van drie zaken: snel en grootschalig testen, strategische voorraad van mondkapjes en contact tracing).

De uitdaging ligt in een offensief beleid, dat een nieuw perspectief aan de bevolking biedt en dat de lessen van de crisis gebruikt om een nieuwe, duurzame toekomst te bouwen eerder dan het restaureren van het verleden. Ons als slakken terugtrekken in ons veilige huisje is een kortzichtige strategie. Het coronavirus is niet verantwoordelijk voor alles wat in ons land – waar het overheidsbeslag meer dan 50% bedraagt – misloopt. Het bracht enkel de disfuncties aan het licht.

Dit boek bevat dan ook een diagnose van de staat van het land.

Vaak hebben we de indruk dat we niets meer klaarkrijgen...

Onze energiezekerheid wordt in vraag gesteld. Wat te denken van de stellingen aan het Brusselse justitiepaleis dat dringend aan renovatie toe is, als het symbool van een instortend justitiesysteem? Jarenlange onderinvestering in openbare infrastructuur begint te wegen... We hebben een loodzware en dure overheid die onder het potentieel van ons land presteert. De staatsschuld is nu al te groot en ze blijft nog groeien. Hoewel we al jarenlang spreken over de vergrijzing, zijn we er niet op voorbereid en slaagden we er nog steeds niet in om een beter pensioenbeleid te ontwikkelen, dat ook betaalbaar is.

Deze situatie creëert ook de indruk dat onze maatschappij niet meer weet wat de essentie is. Wat is de hogere doelstelling? Het 'algemeen belang'? De meningen in de maatschappij verschillen over wat dat algemeen belang precies uitmaakt.

Centraal staat blijkbaar de creatie van de randvoorwaarden voor de voorspoedige ontplooiing van de mens. Op basis van fundamentele rechten en plichten, waarden en vrijheden organiseert de gemeenschap zich door middel van instellingen die als cruciale hefboomen voor welvaart en welzijn fungeren.¹ De combinatie van instituties, normen en structuren van een land maakt het maatschappelijke model ervan uit.

1. Van de Cloot, Ivan (2016). *Waarden als economische fundamenten*. In *De Verlichting uit evenwicht*. Itinera Institute.

In onze complexe maatschappij is de overheid een belangrijk deel van die mix. De rol van de overheid is echter evenzeer bepaald door wat ze *doet* als door wat ze *beter niet doet*. Beleidsmakers en burgers hanteren daarbij niet altijd consistente criteria. Al te vaak beperkt de reflectie zich tot de vraag wat sympathiek lijkt.

De rechtsstaat staat in voor de bescherming van de rechten van zijn burgers, tegen de willekeur van overheden en gezagsdragers. Dat is nog altijd de harde kern. Investerings in menselijk kapitaal, technologische vooruitgang, efficiënte sociale bescherming zijn bepalend voor welvaartsontwikkeling op lange termijn. Ze vinden niet zomaar op gepaste wijze plaats via de private marktwerking alleen. Allerlei nieuwe sociale risico's dringen zich ook op. Tegenwoordig wordt de staat ook belast met een breed takenpakket: dat moet de welvaart en het welzijn van de burgers vrijwaren en moet hen bijstaan in diverse levenssituaties die dat welzijn negatief kunnen beïnvloeden.²

Welke vragen komen aan bod in dit boek? Het centrale vraagstuk is de verhouding tussen de maatschappelijke actoren: wat is de rol van de overheid, het ondernemerschap, de civiele samenleving en de individuele burger bij het coördineren van verschillende maatschappelijke belangen? Sommige van die belangen – denk bijvoorbeeld aan het opsporen en berechten van misdadigers – overstijgen het individu. Ze vereisen een vorm van macht die we niet aan een specifieke organisatie van burgers willen toekennen, en ze kunnen niet zomaar worden aangeleverd door middel van een markttransactie. Voor die specifieke gevallen hebben we de overheid uitgevonden.

De **overheid** vormt dus een belangrijk onderdeel van ons bestel. Tijdens de coronacrisis zagen we de overheid actief in de bestrijding van een epidemie. Iets vitaals als een strategische voorraad mondklappers voorzien, bleek in sommige landen goed beheerd. Bij ons was een groot deel ervan vernietigd. Maar de overheid is niet het enige instrument of de enige instelling die ervoor zorgt dat de individuele en collectieve belangen van de burgers op elkaar afgestemd worden.

Er is ook het **middenveld** of de *civil society*: een bijzonder divers landschap van organisaties die de belangen van specifiek omschreven groepen

2. Neels, Leo (2019). *Stilstand*. In *Plan voor het land*. Itinera Institute.

individuen behartigen. De sociale partners bijvoorbeeld – werkgeversorganisaties en vakbonden samen – beheren de sociale zekerheid. Destijds was het middenveld, met voorop de vakbonden, de belangrijkste motor van innovatie in de sociale bescherming. Vandaag moeten die verantwoordelijken uit het middenveld, zoals hun voorvaders, opnieuw voorvechters worden van veranderingen. Zij moeten onze toekomst voorbereiden. Het is de enige manier om die stelsels te laten voortbestaan voor onze kinderen.

Er is ook de **markt**, een verzamelnaam voor het privé-initiatief, die zorgt voor economische en wederzijds voordelige transacties waarbij prijzen signaleren waar ieders voorkeuren en mogelijkheden liggen.

De **ondernemingen** en de ondernemers zijn de eerste verantwoordelijken voor economische waardecreatie, productiviteit: zij moeten ook kunnen ondernemen en initiatief nemen. Dat moet uiteraard gebeuren in een maatschappelijk verantwoord, ethisch en duurzaam kader. Natuurlijk is niet zozeer de beschikbaarheid van productiefactoren een belangrijke verklaring voor economische welvaart, maar wel de normen en instituties die ondernemers prikkelen om te innoveren en welja... te ondernemen. Succesvolle ondernemers beschikken over elementen die al even schaars zijn als kapitaal of land: goede ideeën die bestaande zakenmodellen onder druk zetten, de vaardigheden om die innovaties te realiseren, de durf om oude technologie te vervangen door nieuwe die haar merite nog moet bewijzen, en doorzettingsvermogen als het minder goed gaat.

En er is ten slotte de **burger** zelf, wiens individuele verantwoordelijkheid de grondslag vormt en het uitgangspunt van alle voornoemde instellingen. Gezond privaat initiatief is essentieel: het gaat om de eigen verantwoordelijkheid van burgers en om de ondernemers in de markt. Initiatieven van burgers, markten waar goederen en diensten worden verhandeld, zelfregulerende organisaties... zij creëren mogelijke alternatieven om de juiste prikkels uit te zenden en de informatie te leveren die onze individuele en collectieve beslissingen bepalen.

Onze voorspoed is bijvoorbeeld afhankelijk van voortdurende technologische vooruitgang, maar de overheid oefent daar slechts in beperkte mate een invloed op uit. Niet alleen autonome universiteiten en onderzoekslaboratoria zijn cruciaal. Een rigoureuze keuze voor de wetenschappelijke methode en voor een cultuur waarin risico nemen en experimenteren wordt aangemoedigd, moet breed worden gedragen door de samenleving.

Paradoxaal genoeg doet er zich nauwelijks een probleem voor of er wordt meteen gekeken naar de overheid als oplossing. In de democratische gemeenschap van **vrije en zelfstandige burgers** hebben zijzelf echter ook een morele verplichting om zich actief in te zetten voor hun land of gemeente, opdat die democratische gemeenschap kan worden behouden. De appreciatie voor de waarde van de democratie gaat over veel meer dan louter mechanische procedures. Het belang voor onze samenleving van de westerse waarden en normen van zelforganisatie, rechtsorde, legitimiteit van het meerderheidsstelsel, respect voor minderheden, individualisme en vertrouwen tegenover anderen is wetenschappelijk ondertussen stevig onderbouwd.³ Er zijn sociale normen waarbij iemand kan en mag rekenen op hulp van familie of burens. De **eigen verantwoordelijkheid** is erg groot bij de opvoeding van kinderen. Wie in nood verkeert, kan ondersteund worden door de gemeenschap. Een goede kinderopvang kan ook niet zonder betrokkenheid van de ouders. Inzake onderwijs kan je ook niet alleen naar de school kijken: ouders hebben ook een verantwoordelijkheid in de begeleiding van hun kinderen. Van de school kan je niet verwachten dat ze de opvoedingstaak van de ouders overneemt. Burgers zijn met andere woorden nooit alleen maar consumenten met rechten. Op de arbeidsmarkt mag je verwachten dat ze het nodige doen om naar vermogen en bekwaamheid actief te zijn. We spreken vandaag wel over het recht op gezondheidszorg maar ook hierbij speelt er een eigen verantwoordelijkheid. Mensen uit andere plekken op de wereld kunnen hier gastvrijheid verwachten maar daar kan een bepaald inburgeringstraject tegenover staan.

We zullen de vraag opwerpen naar de kerntaken van de overheid. De bescherming van eigendomsrechten tegen de zogenaamde 'nemende hand'⁴ van de staat speelt een fundamentele rol in de ontwikkeling van een overheid die in publieke goederen voorziet, markten ordent en onderwijs en innovatie faciliteert. De integriteit van het gerechtelijk systeem, open markten zonder toetredingsbarrières, arbeidsmarkten die niet overgereguleerd zijn en faire bankroetprocedures maken deel uit van een goed functionerend maatschappelijk model. **De kwaliteit van de overheid in haar wetgevende,**

3. Van de Cloot, Ivan (2016). *Waarden als economische fundamenten*. In *De Verlichting uit evenwicht*. Itinera Institute.

4. Sloterdijk, Peter (2010). *Die nehmende Hand und die gebende Seite: Beiträge zu einer Debatte über die demokratische Neubegründung von Steuern*. Suhrkamp.

uitvoerende en rechterlijke taken, haar efficiëntie en weerstand tegen corruptie vormen mee de basis voor ons maatschappelijke model.⁵ 'De vraag die we ons vandaag stellen is niet of onze overheid te groot of te klein is – maar of ze werkt',⁶ vroeg Barack Obama zich in zijn inaugurale rede af. In de plaats van 'dogmatische' politieke argumenten komen er economisch gefundeerde kosten-batenanalyses en dient verantwoording te worden afgelegd om het vitale vertrouwen van een volk in zijn vertegenwoordigers te herstellen.

De vraag is evenmin, zo ging Obama in 2009 verder, of de markt een 'kracht ten goede of ten kwade' is. Het vermogen van de markt om welvaart te genereren is ongeëvenaard, maar zonder toezicht kan de markt evengoed ontsporen en kan de welvaart in de handen van weinigen belanden. Soms werkt de markt op een gebrekkige manier: wanneer informatie ongelijk verdeeld is en een van de partijen niet ten volle de implicaties van haar handelen kan bevatten, of wanneer individuele bedrijven de 'marktmacht' monopoliseren. Sommige zaken – publieke goederen – kunnen moeilijk door markten worden aangeboden. Voor andere zaken ontbreekt een markt, met name als het aankomt op de verzekering tegen bepaalde risico's of omdat een transactie tussen partijen ook een impact heeft op derden die niet gehoord werden. En zelfs perfect 'efficiënte' markten kunnen blind zijn voor rechtvaardigheidsproblemen.

Markten kunnen falen, net zoals overheden kunnen falen. We moeten het beste van de beide werelden maken.

In dit boek wil ik uiteenzetten hoe een econoom naar een 'werkend' land kijkt. Hoe overheidsinterventie en marktwerking elkaar aanvullen en versterken om voor de burgers van dat land een goede thuis te bieden.⁷

Naarmate de samenleving en de economie evolueren, duiken steeds nieuwe 'coördinatieproblemen' op. Van tijd tot tijd ontstaan er ook nieuwe instrumenten of instellingen die een antwoord kunnen bieden op die nieuwe

-
5. Greif, Avner (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. Cambridge University Press.
 6. Obama, Barack (2009). *Inaugural Address*, January 21, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/president-barack-obamas-inaugural-address> [vertaling door de auteur].
 7. Het woord 'economie' gaat terug op het Grieks waar de letterlijke betekenis 'huishoudkunde' is, zoals in de bekende socratische dialoog van Xenophon.

uitdagingen. Deze tijd stelt zich grote vragen bij de golven van deregulering en privatisering of van globalisering die we in het verleden gezien hebben. Maar evengoed bij de overregulering van om het even welk overheidsniveau. De technologische vooruitgang bracht digitalisering, platformen en netwerkeffecten, maar ook alternatieven voor onze verslaving aan fossiele brandstoffen. De demografie dicteert hoe de bevolkingspiramides overal in de wereld verschuiven. We worden als samenleving geconfronteerd met de gevolgen daarvan op het gebied van migratie, ongelijkheid, werkgelegenheid en sociaal beleid, klimaatwijziging, privacy, economische en geopolitieke veiligheid. We stellen ons de vraag waar en hoe de nieuwe investeringscyclus vorm dient te krijgen en welke rol de overheid bijvoorbeeld kan spelen om daar vorm aan te geven via haar industriebeleid.

De staat breidde doorheen de geschiedenis uit van een nachtwakersstaat over een verzorgingsstaat naar een investeringsstaat. Het pakket taken dat we op die manier aan de overheid hebben uitbesteed, is stelselmatig toegenomen. Voor sommige daarvan kan je je ernstig de vraag stellen of 'het protocol' gevolgd werd. Welke van die opdrachten behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de burger, of een daartoe opgericht collectief van burgers? Welke diensten of goederen zouden er baat bij hebben om onderworpen te worden aan de prijsprikkels van een markt? Wanneer slaagt de markt – of het privé-initiatief in het algemeen – er niet in om de belangen te coördineren en dient de overheid effectief tussen te komen?

We zullen zien dat de rol die de overheid opneemt niet altijd dezelfde is. Soms levert de overheid zelf een 'openbare' dienst. In andere gevallen stelt de overheid enkel de regels op waaraan andere partijen zich moeten houden zodat ieders belangen gerespecteerd worden. De overheid ziet dan ook doorgaans toe op de goede uitvoering van die taken, bijvoorbeeld als toezichthouder of als aandeelhouder.

Dit boek wil preciezer afbakenen waar die verschillende rollen van elkaar verschillen – en wat 'goed bestuur' betekent in ieder van die rollen. We zullen onze overheid – of: overheden – ook evalueren, om te zien of ze de vergelijking met andere landen doorstaan.

Een belangrijke overweging daarbij is hoe de burgers de middelen ter beschikking stellen van de overheid om haar taken naar behoren uit te voeren, en hoe de overheid daar rekenschap van aflegt. In een ander werk bespraken we al de richtlijnen die de economische wetenschap aanreikt om

tot een goed werkend, rechtvaardig belastingstelsel te komen.⁸ Er zijn ook andere manieren van overheidsfinanciering, in het bijzonder het uitgeven van overheidsschuld om investeringen en kosten te financieren. Daarbij dient natuurlijk grote verantwoordelijkheidszin opgebracht te worden.

Op basis van dat alles willen we aan het eind ook een aantal aanbevelingen formuleren over een betere rolverdeling tussen overheid, markt, middenveld en burger, en over de 'goede' manier om de verschillende opdrachten uit te voeren en op te volgen. Waar liggen de prioriteiten in het bijzonder voor België en haar federale overheden?

De staten en overheden die we hier voor ogen houden, zijn geen *failed states* of extractieve overheden⁹ waar de instellingen niet werken of – erger nog – worden gebruikt om de bevolking tekort te doen ten voordele van een heersende elite. We hebben het hier over staten die je kan omschrijven als liberale democratieën, waar pluralistische meningen aan bod mogen komen en mensen hun ideeën en verdiensten naar waarde worden geschat, ook rechtstaten dus. België is er daar een van.

De instellingen in dergelijke 'functionerende' staten gaan gepaard met bepaalde kosten. De vraag is of die verantwoord zijn door de baten die die instellingen met zich mee brengen. Is de marktwerking per saldo positief voor de burgers van ons land? Levert de overheid waar voor haar geld? Zijn die instrumenten het gepaste antwoord op de uitdagingen waarmee de burgers individueel en collectief geconfronteerd worden?

Cruciaal in de economische benadering van goed bestuur is dat er geen ideologische a priori's kunnen zijn over welke van deze instellingen of actoren het best geschikt is om een bepaald vraagstuk op te lossen. Als een soort sociaal ingenieur gaat de econoom in eerste instantie op zoek naar de meest optimale manier om aan de hand van die instrumenten de individuele en collectieve belangen van de burgers op elkaar af te stemmen, te coördineren. Soms staan praktische bezwaren daarbij in de weg, maar vaker nog is er een afweging nodig tussen economische efficiëntie en maatschappelijke rechtvaardigheid, tussen eenvoud en rechtszekerheid van wetgeving en uitvoering.

8. Van de Cloot, Ivan & Volckaert, Karel (2016). *Tax shift. Waarom ons land een belastinghervorming nodig heeft*. Itinera Institute.

9. Acemoglu, Daron & Robinson, James (2012). *Why nations fail. The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.

In wat volgt schets ik kort de verschillende coördinatieproblemen die verder in dit boek aan bod komen. Daarbij loop ik even op de zaken vooruit door alvast te suggereren welke concepten de economische wetenschap aanreikt om dergelijke vraagstukken aan te pakken.

Het antwoord in het geval van de overheid kan erin bestaan om een bepaalde taak op te nemen, *mogelijk* op te nemen of *zeker niet* op te nemen en eerder aan private actoren over te laten. In ieder geval stelt zich daarna de bijkomende vraag *hoe* dat het best (niet) gebeurt. Hopelijk kan dit boek bijdragen tot de betere realisatie van de legitieme doelen die de overheid zich stelt, en kan het zo op zijn beurt bijdragen aan een gezond economisch weefsel.

Laat ons eerst – om een gevoel te krijgen voor grootteordes – de Belgische overheid door de lens van een econoom bezien. Wat bezit onze overheid (overheden) aan activa die nuttig kunnen worden gebruikt om de problemen in de samenleving op te lossen? Welke verplichtingen die de staat moet honoreren, staan daar tegenover? Hoeveel geld stroomt er bij de overheid ieder jaar binnen en waar wordt dat geld aan besteed?

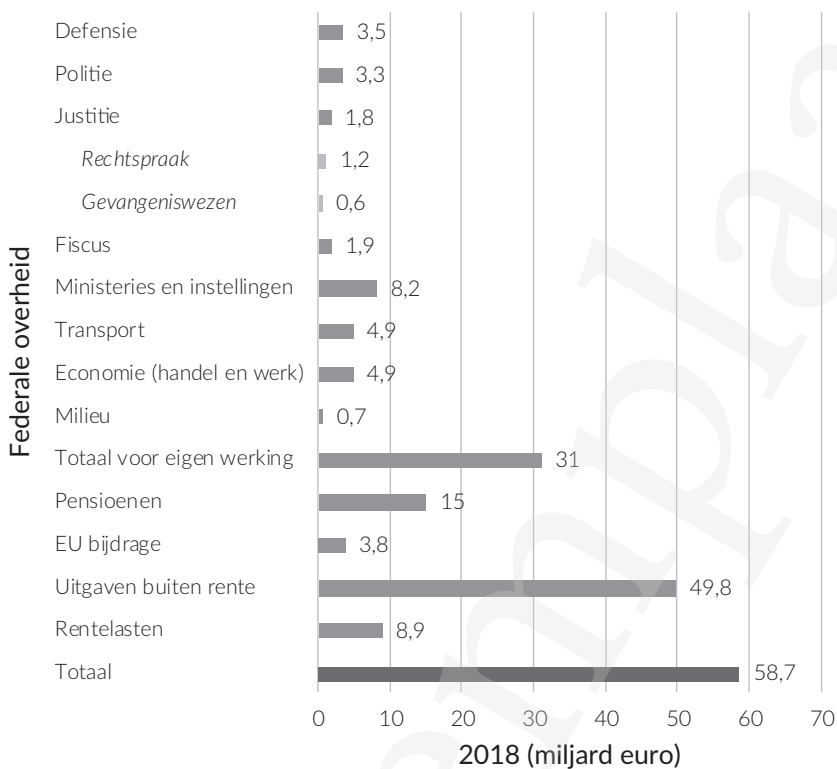
1.1 De overheid in cijfers

Er is vandaag vooral een sturende, controlerende en regulerende hand van de staat, maar de volgende cijfers over de uitgavenniveaus zetten het gewicht van de overheid in een duidelijk perspectief.

De omvang van de overheidsinterventie is niet zomaar in één enkel cijfer te vatten. We kunnen wel statistieken rapporteren in de vorm van belastingopbrengsten, overheidsuitgaven, overheidsschulden, transfers en subsidies.¹⁰

Bij de federale overheid zien we de ‘minimale functies’ zoals defensie, politie en justitie; de eerste vereiste is daar dat zij goed vervuld worden.

10. Wij hanteren de cijfers van de Nationale Rekeningen zoals beschikbaar op NBB.be. De verschillende overheidsniveaus en onderverdelingen leveren een heel kluwen op. Lode Vereeck ging daar al mee aan de slag om tot duidelijkere categorieën te komen. We tonen hier de cijfers tot 2018: Vereeck, Lode (2018). *Taksjager, op zoek naar het fiscaal ideaal*. Uitgeverij Vrijdag.



Daarbij kunnen wel vragen gesteld worden, bijvoorbeeld inzake rechtszekerheid en de kwaliteit van (hervormingen bij) justitie.¹¹ Binnen elke functie en op elk niveau kunnen de taken geïdentificeerd worden die op hun opportuniteit getoetst moeten worden.

Orde en veiligheid is de basistaak bij uitstek van de overheid. Inzake landsverdediging rekenen we op het leger. Voor de rechtshandhaving rekenen we op de leden van de politiediensten en speciale agenten en ambtenaren. We kunnen ons wel vragen stellen over de tendens om ook de private sector in het veiligheidsdomein te betrekken. Wat te denken van de private uitbating van gevangenis? Welke plaats wordt aan beveiligingsfirma's gelaten? Vandaag worden bijvoorbeeld legerkazernes bewaakt door privéfirma's, terwijl militairen ambassades en luchthavens beschermen...

11. Neels, Leo (2019). *België heeft een plan nodig*. In *Plan voor het land*. Itinera Institute.

Liberalen eisen een grotere plaats voor de private sector in dit domein, conservatieven daarentegen zijn meer overtuigd van de dominante rol voor de overheid hierin. Over justitie wordt er helaas zelden een structureel debat gevoerd, maar eerder een debat op basis van incidenten, en dat leidt snel tot foute beslissingen.

Gezien het vitale belang van recht en veiligheid, ook voor het functioneren van de economie, wordt elke burger gevraagd bij te dragen aan dit publieke goed. Iedereen dient dus mee te betalen voor het leger, de politie en de rechtbanken. De tabel op pagina 20 toont dat defensie een budget vertegenwoordigt van 3,5 miljard euro. Bovendien zijn er internationale ontwikkelingen die maken dat ons land hiervoor in de komende jaren fors meer middelen zal moeten reserveren – denk onder meer aan de druk vanuit de Verenigde Staten om onze bijdrage voor de NAVO te verhogen.

Federaal zien we dat het budget van justitie meer dan 1,2 miljard euro bedraagt voor de rechtbanken en rechtspraak en meer dan 600 miljoen euro voor het gevangeniswezen. Voor de politie is er een federaal budget van meer dan 3,3 miljard en nog eens bijna zoveel bij de lokale besturen.

Dat justitie over te weinig middelen beschikt, is een veel te algemene stelling. Zoals vaak gaat het in zo'n groot geheel over onderfinancieringen en overfinancieringen die elders gebeuren. Daarvoor moet vooral het professioneel managen van zo'n organisatie van uitmuntend niveau zijn. En daar knelt het schoentje. In elke organisatie zijn er mensen die zeggen overwerkt te zijn. En die zijn er ook effectief. Naast onderbenuttingen van menselijk kapitaal. Opnieuw gaat het vooral over het belang van professioneel management. Dat blijkt uit het ontbreken van een excellent systeem van globale werklastmeting bij justitie.¹²

De inning van de belastingen zelf vergt in ons land ook al snel 1,9 miljard euro. Het aantal ambtenaren bij de FOD Financiën daalt doordat er jaarlijks 1400 personeelsleden op pensioen vertrekken, terwijl er maar 600 à 800 vervangen worden. Het is duidelijk dat hier door de digitalisering nog veel efficiëntiewinsten te boeken zijn. Menselijke en materiële middelen moeten ook daar ingezet worden waar ze de meeste waarde creëren. Bij de **fiscus** betekent dit ook meer investeren in diensten zoals de Bijzondere Belastinginspectie (BBI), zodat in alle regio's van het land de strijd tegen de fraude

12. Lippens, J., Vandersmissen, M. (2020). *Het liefst zwijgen magistraten over hun echte werklast*. In *Knack*, 2 september 2020.

even professioneel en efficiënt gebeurt. De FOD Financiën is bij uitstek een overheidsdienst waar onder meer de frontoffice meer gewicht moet krijgen, terwijl in de backoffice een grote sprong vooruit gemaakt kan worden inzake efficiëntie. De werkelijkheid is complex... maar het huidige Belgische belastingstelsel is nog complexer. De administratieve kosten, zowel voor de fiscus als voor de belastingplichtigen, nemen toe; de controle wordt omslachtiger. Door de complexiteit van de regels ligt er ook een enorme druk op de ambtenaren om bij te blijven qua expertise en knowhow. Er dreigt een leegloop van de 'hightech centra' (voor onder meer de controle van multinationals) naar de regionale kmo-centra, omdat de druk daar lager ligt, en de dossiers eenvoudiger zijn.

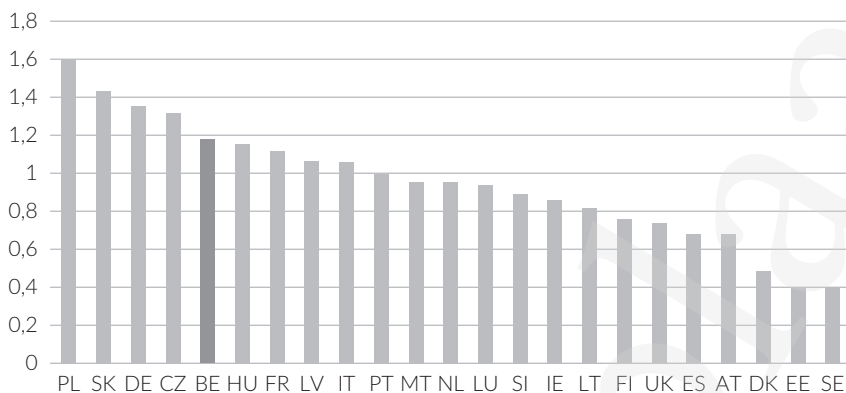
De inningskosten kunnen worden benaderd door te analyseren hoeveel uitgegeven wordt aan de belastingdiensten per honderd euro inkomsten. Data verzameld door de Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) tonen dat België op dat vlak betreurenswaardig hoog scoort. Belangrijker dan de inningskosten is de *compliance cost*. Als we kijken naar het aantal uren administratieve last, dan scoort ons land ook erg zwak.¹³ Een slimmere fiscaliteit en vooral een vereenvoudiging zouden daar grote baten opleveren. In de Verenigde Staten staat bovenaan elk overheidsformulier hoeveel tijd het kost om het formulier in te vullen; deze oefening wordt bij ons nergens gemaakt. Het dwingt de fiscus en de belastingplichtige nochtans om even stil te staan bij al deze werkuren... Ook het meermaals opvragen van dezelfde informatie door verschillende diensten of zelfs door dezelfde dienst is een echte kwaal.

Essentieel is ook de juiste rolverdeling. Het is bijvoorbeeld aan het parlement om uit te maken wat fiscale rechtvaardigheid is en niet aan de belastingdienst. Als het op Vlaamse belastingen aankomt, lijkt het vaak alsof de administratie bepaalt, en de politiek gewoon nog tekent.^{14, 15}

13. OECD (2015). Tax administration, Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies.

14. De Voogt, S. (2020). *De calculerende Belg verliest zijn fiscale 'kaasroute'*. In NRC, 1 september 2020. <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/09/01/de-calculerende-belg-verliest-zijn-fiscale-kaasroute-a4010515>

15. Van Zantbeek, A. (2016). *Bijna elk nieuw standpunt van de Vlaamse belastingdienst verhoogt de belastingfactuur*. In Knack, 13 mei 2016. <https://moneytalk.knack.be/geld-en-beurs/belastingen/bijna-elk-nieuw-standpunt-van-de-vlaamse-belastingdienst-verhoogt-de-belastingfactuur/article-column-703109.html>



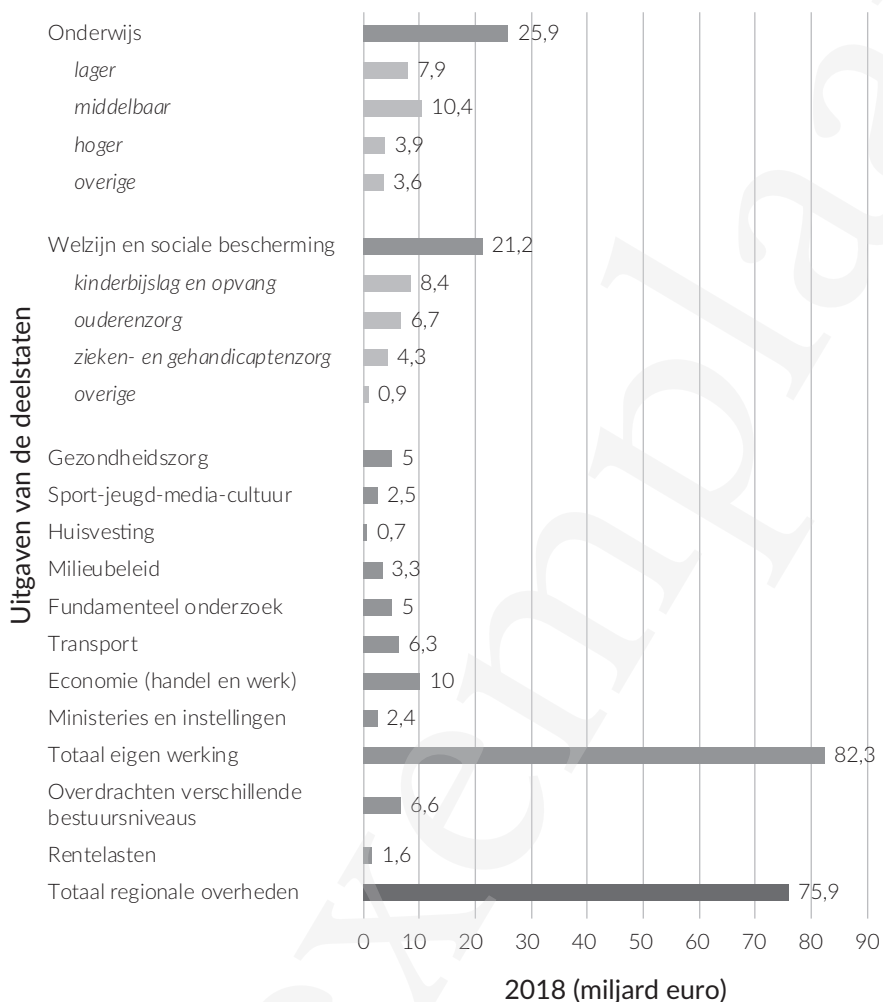
Inningkosten per 100 euro inkomsten¹⁶

Door performantieverbetering kan je ook resultaten boeken in de reductie van de kosten in de rubriek ‘**ministeries en instellingen**’, die in het federaal budget nog steeds een bedrag van meer dan 8 miljard euro vertegenwoordigt. De uitgaven van de federale overheid lopen door de **rentebetalingen** op de schuld (8,9 miljard) op tot meer dan 58 miljard euro.

Bij de regionale overheden zien we vandaag zelfs meer uitgaven: voor de gemeenschappen en gewesten spreken we over kosten inzake administratie van meer dan 2,4 miljard euro. Vlaanderen alleen al telt tientallen agentschappen die in nogal wat gevallen zelf bestaan uit deeltentiteiten. Bovendien kennen die agentschappen een diversiteit aan structuren en samenstellingen met vaak een ander statuut, van vzw tot nv. Vaak worden zij ad hoc opgericht volgens de noden van het moment. De Vlaamse regering zegt zo’n dertig entiteiten geschrapt te hebben van de honderden agentschappen en instellingen. De sanering van die jungle is duidelijk een werk van lange adem, als die tenminste meer inhoudt dan een cosmetische operatie met louter verschuivingen en naamsveranderingen. Bij de lokale overheden staat de **administratie** al voor 2,5 miljard euro kosten, terwijl de **dienstverlening** net hoger scoort.

Een klassiek publiek goed is het **fundamenteel onderzoek**. In ons land vinden we bij de gemeenschappen en gewesten hiervoor een budget van

16. Van de Cloot, Ivan & Volckaert, Karel (2016). *Tax shift, Waarom ons land een belastinghervorming nodig heeft*. Itinera Institute.



meer dan 5 miljard euro. Uiteraard wordt ook in de bedrijven en de private sector zelf enorm veel toegepast onderzoek gedaan. De overheid moet in haar fiscaal en reglementair beleid ervoor zorgen dat dit ook vooral kan blijven gebeuren. Dit is een typisch voorbeeld van hoe markt en overheid elkaar kunnen aanvullen en versterken. Wel is er ook hier met regelmaat een doorlichting nodig, onder meer om na te gaan in welke mate fiscale incentives proportioneel leiden tot meer onderzoek.

De vrijheid van **onderwijs** is een fundamenteel gegeven in ons land. We weten dat er grote maatschappelijke baten uit kunnen vloeien zodat gelijke toegang en sociale mobiliteit bewaakt dienen te worden. Hoewel we meer

middelen investeren in het onderwijs dan onze buurlanden, vertoont het toch verontrustende tekenen van zwakte. Zowel in Vlaanderen als in de Franse Gemeenschap is het aandeel zittenblijvers te hoog. Bovendien daalt het niveau van de schoolprestaties, en dat vergt gedurfde keuzes om het onderwijs daadwerkelijk te verbeteren¹⁷. Het lager onderwijs (7,9 miljard) en hoger onderwijs (3,9 miljard euro) leveren in globo veel waarde voor een budget van samen meer dan 11 miljard euro. De meer dan 10 miljard euro voor het middelbaar onderwijs betekent een grote investering. De kloof in middelen per leerling tussen middelbaar en lager onderwijs is groot en noopt wellicht tot een discussie over een verschuiving van middelen. Naast onderwijs is welzijn het tweede grootste budget voor de regio's.

Van bepaalde goederen zou zonder bijsturing dan weer te veel kunnen geproduceerd worden. We spreken in dat geval over goederen met belangrijke externe kosten, zoals milieuvervuiling. De overheid kan hierin tussenkomen via normering maar ook met doorrekening van de werkelijke kostprijs in de marktprijs door zogenaamde ecofiscaliteit. Het budget voor **milieubeleid** bij de regio's liep de voorbije jaren sterk op.

Het **mobiliteitsbeleid** omvat het wegvervoer maar ook het openbaar vervoer en de binnenscheepvaart. In de federale begroting vinden we bijna 3 miljard euro voor vervoer en in de begrotingen van de regionale overheden nog eens 6 miljard. Cruciale discussies gaan er bijvoorbeeld over in welke mate openbare vervoersbedrijven inkomsten genereren via de verkoop van vervoersbewijzen of eerder gefinancierd worden door subsidiëring via de overheid. Zo bedraagt de kostendeckingsgraad bij de Vlaamse vervoersmaatschappij De Lijn door de reizigers momenteel 20 procent (tegenover 15,8 procent twee jaar geleden), tegenover een dotatie van 1 miljard euro. De subsidies voor de Brussels MIVB bedragen maar 50 procent van de inkomsten. Voor de periode 2016-2020 krijgt het spoor een totale dotatie van 13,7 miljard euro, waarvan 8,7 miljard voor de NMBS en 5 miljard voor Infrabel. Ons land bevindt zich volgens het World Economic Forum op de 36ste plaats wat betreft de efficiëntie van de spoorwegdiensten.

17. Hindriks, Jean (2019). *Plan voor het land*, Itinera Institute; Hindriks, Jean, & De Witte, Kristof (2017). *De geslaagde school*. Skribis; Hindriks, Jean, & De Witte, Kristof (2018). *De (her)vormende school*. Skribis.