This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Besturen zonder regering?

Marc Hooghe, Koen Schoors en Derk-Jan Eppink

Inleiding

Herman Lelieveldt (Roosevelt Academy Middelburg)

Op donderdag 17 februari 2011 nam de Belgische staat het wereldrecord regeringsvorming over van Irak, door reeds 249 dagen bezig te zijn met het samenstellen van een nieuwe coalitie voor de federale regering. Het ziet er naar uit dat België voor de eeuwigheid dit record op zijn naam zal kunnen schrijven. Bij publicatie van deze *Res Publica* weten we dat de teller de 500 dagen gepasseerd is. Kan een land het zo lang zonder regering uithouden? Volgens Marc Hooghe is het antwoord daarop een volmondig ja. In zijn openingsstuk voor dit symposium verdedigt hij de stelling dat de inbedding van de Belgische nationale staat in een systeem van multilevel governance het bestuurlijke bouwwerk bijzonder robuust maakt. De EU houdt België bij de les voor wat betreft het economische en monetaire beleid. Tegelijkertijd is in de afgelopen decennia een groot aantal andere beleidsterreinen overgeheveld naar de gewesten en gemeenschappen, zodat ook daar ondanks het ontbreken van een nationale regering het beleid volop gemaakt en uitgevoerd kan worden. In zo'n situatie heeft de nationale bestuurslaag alle ruimte om er bij het vormen van een nieuw kabinet eens goed voor te gaan zitten, zonder dat het dagelijkse reilen en zeilen van België er direct door in gevaar komt. Hooghe merkt aan het einde van zijn stuk wel op dat het misschien juist door die robuuste inbedding komt dat de verschillende politieke partijen zo op hun strepen gaan staan bij de vorming van een nieuwe regering en dat zij onverantwoordelijk gedrag in de hand kan werken, maar niettemin wijst hij de karakterisering van België als de zieke man van Europa resoluut af.

Econoom Koen Schoors heeft een wat minder positief oordeel over het functioneren van België als multilevel-staat. Hij betoogt dat de complexe verstrengeling van verantwoordelijkheden over verschillende Belgische bestuurslagen de kordate besluitvorming bij bijvoorbeeld de redding van de Dexia bank bemoeilijkt heeft. En ja, het is waar dat de EU België monetair en economisch in het spoor heeft gehouden, maar alleen voor zover het om het autonome door de ECB gevoerde beleid ging en niet wanneer lidstaten samen moesten besluiten over reddingspakketten. De snel dalende kredietwaardigheid van de Belgische economie is volgens Schoors de beste indicatie voor het afnemende vertrouwen in het vermogen van de Belgische staat om de zaken op orde te houden.

Derk-Jan Eppink, Nederlander maar al lange tijd woonachtig in België en Eu-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

roparlementariër voor de Vlaamse Lijst Dedecker, volgt de lijn van Schoors en betoogt dat de afwezigheid van een nationale regering de aandacht afleidt van de zijns inziens broodnodige hervormingen op het gebied van de arbeidsmarkt en de pensioenen. Het consensuele meerlagige bestuur van België maakt het onmogelijk om tot krachtdadige vergaande maatregelen te komen die in zijn ogen onvermijdelijk zijn om België voor de langere termijn fiscaal op de rails te houden.

Wie de drie bijdragen overziet komt tot de conclusie dat de casus-België de bekende voors en tegens van multilevel government uitstekend illustreert. Waar de een de kracht van het systeem ziet in robuustheid en stabiliteit, ziet de ander juist het onvermogen om snelle en vergaande beslissingen te nemen. Wat alle drie de auteurs echter delen is de observatie dat de leiders op het nationale toneel te weinig de druk en verantwoordelijkheid lijken te voelen om na een lange periode van immobiliteit de handen ineen te slaan en een nieuwe regering te vormen. Hooghe merkt op dat dertig jaar geleden een te lang voortslepende politieke crisis tot een devaluatie van de Belgische frank zou hebben geleid en dat de politieke leiders daardoor bij de les werden gehouden. Maar ook zonder devaluatie is het niet ondenkbaar dat de externe druk van de financiële markten de leiders alsnog op tijd bij elkaar zal brengen. Als de nieuwe regering er dan uiteindelijk zal gekomen zijn, is dat misschien mede dankzij de druk van de *credit rating agencies* en de angst bij de politieke elite dat een verdere afwaardering van de kredietwaardigheid van België de levensvatbaarheid van het huidige stelsel alleen maar verder ondermijnt.

Zonder regering lukt het ook. Over de robuustheid van multilevel government

Marc Hooghe (hoogleraar politicologie, KU Leuven)

Het blijft bijzonder moeilijk om aan buitenlandse waarnemers en collega's uit te leggen dat België het al bij al niet zo slecht doet. Na de verkiezingen van juni 2010 moest het land het meer dan een jaar lang zonder volwaardige federale regering stellen, en daarbij werden vlotjes alle records voor de langste regeringsvorming ooit gebroken. In begin januari 2011 moest België het precies 208 dagen zonder regering stellen, en dat is langer dan Nederland erover deed in 1977. In het voorjaar van 2011 zag het er nog even naar uit dat er een sociale beweging zou ontstaan die protesteerde tegen het uitblijven van een regering, maar die beweging brak nooit echt door. Er werd een massale betoging georganiseerd in Brussel, de Gentse studenten 'vierden' het wereldrecord regeringsvorming op de hen kenmerkende ludieke wijze, maar tegen dat de examentijd was aangebroken stierf deze beweging een stille dood. De Belgische bevolking nam terug haar rol van lijdzame berusting op zich, zonder dat de mobilisatie duidelijke resultaten had gehad.

Buitenlandse waarnemers hebben het moeilijk om aan te nemen dat een land het ook wel zonder regering kan stellen,

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

omdat men telkens vertrekt vanuit het spookbeeld van een *government deadlock*. In augustus 2011 ontsnapte de Amerikaanse regering nipt aan een dergelijke kortsluiting, die was ontstaan als gevolg van de onenigheid tussen president Obama en het door de Republikeinen gedomineerde congres omtrent de begroting en de overheidsschuld. In het Amerikaanse systeem zijn de gevolgen van een dergelijke kortsluiting inderdaad fataal: er is geen begroting, overheidsdiensten worden gesloten, ambtenaren worden tijdelijk op non-actief gesteld, en in het ergste geval komen ook de uitkeringen in het gedrang. In vergelijking daarmee valt het in België zeer goed mee met de afwezigheid van een volwaardige regering: een aantal hoge ambtenaren moeten nu al meer dan een jaar wachten op hun benoeming of bevordering, maar intussen draait de administratieve molen wel gewoon verder. De dienstverlening aan de burger is eigenlijk nooit in het gedrang gekomen.

Een andere reden van ongerustheid is al evenmin gegrond. Af en toe krijgt men in buitenland de indruk dat België zich op de rand van de afgrond bevindt en dat de spanningen tussen de diverse taalgroepen elk moment kunnen escaleren. Niets is minder waar, natuurlijk. De afgelopen jaren was er op geen enkel moment sprake van politiek geweld, en de laatste keer dat iemand het leven liet bij de taalspanningen in België was in 1970, toen in Brussel een Franstalige militant werd vermoord door de extremistische Vlaamse Militanten Orde. Af en toe wordt er wel eens geprobeerd om te mobiliseren rond de taalkundige tegenstellingen, maar het succes daarvan blijft meestal beperkt tot enkele heethoofden die heel manmoedig een avondlijke gemeenteraad proberen te verhinderen in een Brusselse randgemeente. Meestal blijken er trouwens meer politieagenten dan demonstranten aanwezig te zijn. Dit gebrek aan mobilisatie toont nog eens het heel bijzondere karakter aan van de huidige Belgische politieke crisis. Die crisis situeert zich vooral op het niveau van de politieke elite, terwijl de bevolking relatief passief blijft. Alle bevolkingsonderzoeken tonen keer op keer aan dat de extreme nationalistische gevoelens in België beperkt blijven en enkel voorkomen bij een kleine groep van de bevolking. Ook de meest recente verkiezingsuitslag verandert niets aan deze sociologische wetmatigheid.

Het geruststellende nieuws is dus dat het openbare leven in België niet is stilgevallen; de administratie werkt zoals altijd en van geweld is helemaal geen sprake. Wil dat zeggen dat een land verder kan functioneren zonder regering? Een aantal economen stelden dat juist het feit dat België geen volwaardige regering heeft, zorgt voor de relatief gunstige economische prestaties in het land. Politici kunnen immers geen nieuwe initiatieven aankondigen of geen nieuwe maatregelen nemen, zodat de overheidsbegroting min of meer binnen de perken blijft. Of, om het wat positiever uit te drukken: een aantal Europese landen heeft zich in een paniekreactie of om ideologische redenen laten verleiden tot drastische en bruuske besparingsmaatregelen. Dat leidt uiteraard tot de nodige bezorgdheid dat een dergelijke ingreep negatieve effecten zal hebben op

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

de binnenlandse consumptie, met alle gevolgen van dien voor de economie. In België loopt het niet zo'n vaart, en dat blijkt uiteindelijk de meest effectieve manier om het overheidstekort weer min of meer op het goede spoor te krijgen.

Sommige liberale of libertaire economen zien in de Belgische 'case' dan ook het ultieme argument dat *less government* per saldo beter is voor de economie: hoe minder de overheid zich met het economische leven bemoeit, hoe beter de markt uiteindelijk zal functioneren. Dat lijkt me echter de verkeerde diagnose: de Belgische economie en de Belgische samenleving in het algemeen hebben niets te maken met 'minder overheid', en men zou zelfs stellen: integendeel. Het systeem van *multilevel government* zorgt ervoor dat het tijdelijk wegvallen van één beleidsniveau zonder al te veel problemen kan worden opgevangen door de overige beleidsniveaus. Dat wordt meestal betreurd, en het kan gezien worden als een probleem van democratische legitimiteit, maar uiteindelijk was het hele proces van Europese integratie ook juist bedoeld als stabiliteitsmechanisme. Zeventig jaar geleden zouden een gebrek aan regering, de aanwezigheid van een onverantwoorde regeringsleider of van gevaarlijke volksmenners, of een agressief bewind in een Europees land beschouwd worden als een echte ramp. Dat hoeft nu niet langer het geval te zijn, juist omdat het Europese niveau zorgt voor de noodzakelijke omkadering en stabiliteit. Europa zorgt er met andere woorden voor dat de politiek in de lidstaten tegen een stootje kan.

Er zijn drie elementen waarom het in België nog relatief goed gaat, en in elk geval veel beter dan buitenlandse waarnemers soms verwachten. Ten eerste is multilevel government in de praktijk al het dominante bestuurspatroon. Ten tweede manifesteert de Europese Unie zich geleidelijk als meest dominante speler binnen dat patroon. Ten derde blijft de traditie van consensusbesluitvorming nog altijd bestaan, ondanks het feit dat het politieke spel de afgelopen jaren wel bijzonder hard werd gespeeld.

Multilevel government komt er, kort samengevat, op neer dat het overheidsbeleid niet langer afhankelijk is van één bepaald beleidsniveau, maar tot stand komt op basis van een ingewikkelde interactie tussen de verschillende beleidsniveaus. In heel de literatuur omtrent multilevel government overheerst een zekere bezorgdheid: zullen al die beleidsniveaus er wel in slagen met elkaar samen te werken? Wordt het daardoor niet allemaal wat te complex? Hoe kan men democratische representativiteit en legitimiteit waarborgen als het uiteindelijk niet meer duidelijk is wie er verantwoordelijk is voor een bepaald beleid?

De Belgische case laat echter zien dat multilevel-beleid ook één groot voordeel heeft, namelijk het feit dat het veel robuuster is. Een slecht functionerende regering leverde vroeger bijna automatisch een ramp op voor de bevolking. Een goed functionerend systeem van multilevel government kan daarentegen wel tegen een stootje. Dat is zeker het geval voor België, waar gewesten en gemeenschappen een zeer grote mate van autonomie vertonen en *de facto* gewoon verder werken. Ik wil hiermee uiteraard niet beweren dat het

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

een goede zaak is voor het land om zo lang zonder regering te zitten, en het lijkt me niet noodzakelijk een voorbeeld dat moet nagevolgd worden. Maar men kan wel stellen dat de afwezigheid gedurende meer dan een jaar van één beleidsniveau op het eerste gezicht niet lijkt te zorgen voor onherstelbare schade. De regering van lopende zaken lijkt goed op de winkel te passen, en het economische weefsel van het land is niet uit elkaar gescheurd. Op langere termijn zou stuurloosheid er misschien kunnen voor zorgen dat België minder aantrekkelijk wordt als investeringsland, maar het hoge opleidingsniveau van de beroepsbevolking, de talenkennis en de centrale ligging binnen Europa blijven tot nader order stabiele kenmerken van de Belgische economie.

De beschrijving van het systeem van multilevel government is niet nieuw, en de eerste formulering dateert inmiddels van twee decennia geleden. Maar in die klassieke literatuur ging men er nog vanuit dat de verschillende niveaus min of meer dezelfde status hadden en gedwongen waren samen een oplossing uit te dokteren. De economische gebeurtenissen van het afgelopen jaar hebben dat systeem echter omgegooid, en de Europese Unie is nu zonder meer de dominante speler geworden, die in sommige gevallen zelfs een dwangtoezicht kan uitoefenen op de lidstaten. De invoering van de euro heeft op een subtiele wijze de hiërarchie omgegooid. In de jaren zeventig van de vorige eeuw konden lidstaten nog de illusie koesteren dat ze vrijwillig lid waren geworden van de toenmalige Europese Gemeenschap en dat ze er dus even vrijwillig zouden kunnen uitstappen. De huidige crisis toont aan dat het bijna onmogelijk is nog uit de eurozone te stappen. Als het goed gaat met de economie, is er geen enkele reden om een dergelijke drastische stap te zetten. Als het slecht gaat met de economie, betekent een verlaten van de eurozone bijna onvermijdelijk een drastische verarming van de bevolking, en uiteraard is geen enkele regering geneigd om voor die optie te kiezen. De Europese Unie heeft dus veel meer macht en invloed verworven dan ooit tevoren. Uiteraard is er veel kritiek op het feit dat de Unie veel te traag en te twijfelend heeft gereageerd op de Griekse crisis. Maar wanneer men het vanaf een zekere afstand bekijkt, zal men tot de conclusie moeten komen dat in de afgelopen jaren een enorme stap voorwaarts werd gezet naar een echt Europees beleid. Twintig jaar geleden nam Jacques Delors een risicovolle gok door te pleiten voor een eenheidsmunt, zonder dat er ook een echte economische regering was. Elke econoom zou hem toen verteld hebben dat je net het omgekeerde moest doen. Maar de gok lijkt, met veel crisissen en noodoplossingen, wel te werken: de totstandkoming van een Europees economisch beleid is onvermijdelijk. De munt zal uiteindelijk zorgen voor het gecoördineerd economisch beleid, en niet omgekeerd.

Die grotere rol van de Europese Unie verklaart waarom de gevolgen van de huidige crisis al bij al beperkt blijven. Ook in de jaren zeventig van de vorige eeuw verloren de Belgische politici heel veel tijd met het blussen van allerlei communautaire brandjes. Het gevolg was dat de begro-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

ting totaal uit het oog werd verloren en dat een enorme staatsschuld werd opgebouwd. De Belgische bevolking betaalt nu nog de prijs voor het feit dat een generatie politici toen verblind werd door het nationalistische virus. Een deel van de politici is nu misschien net zo kortzichtig en zelfs destructief te noemen, maar de Europese Unie houdt de teugels strak in de hand en maakt het onmogelijk dat het begrotingstekort nog zou ontsporen. Dertig jaar geleden betaalden de Belgen de opstoot van het nationalisme met een collectieve verarming; nu is dat uitgesloten en de Europese regels functioneren hier als veiligheidsmechanisme.

Een derde belangrijk element is dat België – ondanks alles – nog steeds een consensusdemocratie is. Tegenwoordig is het wel modieus om te doen alsof België dat traditionele besluitvormingspatroon heeft verlaten en dat we zijn opgeschoven naar een duidelijker meerderheidssysteem. Een deel van de Vlaamse partijen probeert in elk geval op een eerder brutale wijze de kracht van de numerieke meerderheid van de Vlamingen uit te spelen. Dat blijft echter een minderheidsverschijnsel. De stelling dat de nu al sinds 2007 aanslepende politieke problemen het einde zouden betekenen van de consensusbesluitvorming berust op een hardnekkig misverstand. Consensusdemocratie of pacificatiedemocratie betekent niet dat er geen fundamentele conflicten bestaan, dat de politieke elite knus bij elkaar op de sofa zit en dat telkens opnieuw een mooi compromis wordt bedacht, waarna men gezellig samen een kopje thee drinkt. Ook als je de basisteksten van Lijphart en andere auteurs bekijkt, is dat nooit de definitie geweest van een consensusdemocratie. Integendeel zelfs, de pacificatie komt er slechts om een einde te maken aan een scherp conflict. Duidelijke tegenstellingen en consensusdemocratie zijn dus onvermijdelijk met elkaar verbonden: als we het allemaal gezellig eens waren met elkaar, dan hoefden we helemaal geen consensusdemocratie te ontwikkelen. De basisregel is echter dat er, uiteindelijk, na alle felle conflicten, toch altijd een voldoende mate van eliteconsensus ontstaat om de stabiliteit van het systeem te waarborgen. Die consensus is er niet noodzakelijk in alle politieke systemen, en hier kunnen we terug verwijzen naar het voorbeeld van de Verenigde Staten. De ideologische polarisering van de politieke verhoudingen is daar nu zo uitgesproken dat met name de Tea Party Movement liever kiest voor een ineenstorting van het systeem dan voor het tot stand komen van een compromis. Ondanks alle tegenstellingen en ondanks alle retoriek is het in België nooit zo ver gekomen en de politieke elite weet uiteindelijk steeds tot een akkoord te komen. In het midden van de felste verklaringen over de taaltwisten in België bleken alle Belgische partijen, ook de extremisten, het roerend eens te zijn over het feit dat België zou deelnemen aan de militaire operatie in Libië. Zelfs diegenen die stellen dat België uiteindelijk moet verdwijnen, bleken toch de mening toegedaan dat België een goede reputatie moet sterk houden bij het Atlantisch bondgenootschap. Die consensus bleek even sterk op het ogenblik dat er een nieuwe directeur moest worden benoemd bij de Nationale Bank van België. Puur juridisch had men perfect het argu-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

ment kunnen maken dat een dergelijke benoeming niet kan worden doorgevoerd door een ontslagnemende regering zonder werkbare meerderheid in het parlement. Maar opnieuw bleek iedereen voldoende pragmatisch om die benoeming erdoor te sluizen, zodat België ten minste een ernstig figuur zou slaan bij het Europees financieel topoverleg. Kortom, net zoals dat het geval was in het verleden, blijkt de Belgische politieke elite nog steeds in staat om een consensus te bewerkstelligen, en alle drastische verklaringen maken daarin geen verschil.

Ik wil deze bijdrage niet al te optimistisch afsluiten. Uiteraard is het geen goede zaak dat een land zo lang gedompeld blijft in een politieke crisis. Maar het is wel noodzakelijk de zaken in perspectief te plaatsen. Men stelt België vaak voor als een mislukte staat, waar alles verkeerd gaat en waar men er zelfs niet meer in slaagt een ernstige regering te vormen. In werkelijkheid zijn er echter geen objectieve indicatoren waaruit zou moeten blijken dat België het slechter doet dan vergelijkbare landen in de Europese Unie. De economische indicatoren zijn zelfs iets gunstiger dan gemiddeld. Sommige politici scheppen er blijkbaar een sardonisch genoegen in om België in het buitenland systematisch af te schilderen als de 'zieke man van Europa'. Het huidige systeem van een door de Europese Unie gedomineerd systeem van multilevel government blijkt in de praktijk echter voldoende resistent tegen allerlei aanvallen van politieke en communautaire koorts. De Europese Unie heeft alvast deze stresstest doorstaan. Er is echter één pervers effect van dit systeem van multilevel government. In de studie van verkeersveiligheid is het een telkens terugkerend fenomeen dat technologische verbeteringen tenietgedaan worden door een verslechterend gedrag van de chauffeurs. Als men auto's veiliger maakt, gaan chauffeurs vanuit een vals gevoel van veiligheid gemiddeld sneller rijden, waardoor het effect op de verkeersveiligheid uiteindelijk wordt tenietgedaan. Nieuwe veiliger remsystemen zorgen ervoor dat autorijders minder voorzichtigheid aan de dag leggen, met alle fatale gevolgen van dien. In de politiek geldt blijkbaar hetzelfde. De Europese Unie garandeert een veiligheidsnet. Een politieke crisis van meer dan een jaar zou dertig jaar geleden zijn afgestraft met een devaluatie van de nationale munt, en dus met een collectieve verarming. Dat argument is weggevallen. Het resultaat is, ironisch genoeg, dat een deel van de politieke klasse zich volstrekt onverantwoordelijk gaat gedragen. Hier en daar wordt zelfs openlijk gepleit voor een verrottingsstrategie, ongeacht de enorme economische en sociale kostprijs van een dergelijke strategie. De Europese Unie speelt nu dus volop haar rol, maar door dat veiligheidsnet krijgen de bestuurder van België ook een vrijbrief om zich roekeloos, populistisch en onverantwoord te gedragen.

Zonder regering lukt het niet

Koen Schoors (hoogleraar economie
Universiteit Gent)

Marc Hooghe suggereert dat een multilevel government leidt tot een robuuster

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

systeem. Deze stelling is vatbaar voor gerede twijfel en discussie. Op zijn minst moeten we toegeven dat de robuustheid van een multilevel-systeem afhangt van de omgeving waarin de betreffende overheid functioneert. Indien de economische en politieke randvoorwaarden stabiel zijn en iedereen zijn of haar rol goed kent, dan kan de gelaagdheid van het systeem inderdaad misschien bijdragen tot de robuustheid ervan. Het is dan geen onoverkomelijk probleem meer dat er een niveau uitvalt, omdat de andere niveaus gewoon verder werken en de continuïteit waarborgen. Maar de vraag rijst of dit ook het geval is indien de economische en politieke randvoorwaarden volatiel zijn. Indien het partijlandschap bijvoorbeeld in één laag van de overheid sneller verandert dan in een andere laag, of indien er een zware economische en financiële crisis toeslaat, dan wordt al snel duidelijk dat de ingewikkelde interactie tussen de verschillende niveaus niet kosteloos is. Omdat het overheidsbeleid niet langer afhankelijk is van één bepaald beleidsniveau, maar tot stand komt op basis van een ingewikkelde interactie tussen de verschillende beleidsniveaus, ontstaan er immers coördinatiekosten. In kalme tijden valt er weinig te coördineren en valt het allemaal nog wel mee, maar in woelige tijden zijn timing en coördinatie van het grootste belang.

Denk bijvoorbeeld aan de redding van Dexia en de Gemeentelijke Holding. De belangen tussen de federale overheid, de gewesten, de provincies en de lokale overheden zijn hopeloos verstrengeld. De Gemeentelijke Holding is eigendom van de lokale overheden en provincies maar heeft wel regeringscommissarissen van de federale regering en waarnemers van de gewesten in de raad van bestuur. De Gemeentelijke Holding was aandeelhouder van Dexia toen die bank in 2008 door onder andere de federale overheid, de gewesten en de Gemeentelijke Holding moest gered worden. De Gemeentelijke Holding moest daarvoor vers geld lenen, maar daartoe moesten de gewesten een waarborg van 450 miljoen verschaffen, waardoor die nu eigenlijk ook rechtstreeks in de Holding zitten. Bovendien namen de gewesten 120 miljoen euro schuld van de Holding over. Een groot deel van die leningen werd bovendien gegarandeerd met Dexia-aandelen als onderpand. Die zeer complexe samenwerking en moeilijke coördinatie heeft ervoor gezorgd dat de portefeuille gestructureerde producten, swaps en overheidsobligaties in Dexia onvoldoende werd afgebouwd en dat Dexia te afhankelijk bleef van interbancaire producten. Het gebrek aan herstructurering bij het hedgefonds Dexia is minstens voor een deel te wijten aan de multilevel government-context waarin de bank tot stand kwam en moest werken. Bij Fortis kwam er wel een echte *bad bank*; bij Dexia bleef al de rommel netjes in het huis en hoopte men dat het wel zou koelen zonder blazen. Dat heeft zich gewroken in 2011 toen Dexia opnieuw moest gered worden en de verschillende overheden lijnrecht tegenover elkaar kwamen te staan. Uiteindelijk won de federale overheid het pleit en nationaliseerde zij Dexia Bank België voor 4 miljard euro. De aandeelhouders (onder andere de gewesten en de Gemeentelijke Holding) bleven zitten met aandelen in

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

de sterfhuisconstructie Dexia, die ten onrechte *bad bank* wordt genoemd. Maar Dexia-aandelen vormden het voornaamste actief van de Gemeentelijke Holding en die zijn nu gesmolten als sneeuw voor de zon. De schulden zijn er nog. Dit betekent dat de Gemeentelijke Holding virtueel failliet is. En aan wie zijn die leningen verschuldigd? Voor 1,15 miljard euro aan Dexia Bank België, dus eigenlijk aan de federale overheid. Maar ook een deel aan de gewesten, die bovendien 450 miljoen euro waarborgen hebben uitstaan. Het gevolg was dat er onmiddellijk een gevecht in de regel uitbrak bovenop de schuldenberg over de vraag wie verantwoordelijk zal zijn en dus de verliezen in zijn of haar begroting zal opnemen. Ondertussen smelt de kredietwaardigheid van ons land razendsnel in het aanzicht van al dit gekrakeel en neemt het interestverschil met Duitsland angstaanjagende proporties aan. Tot zover de voordelen van multilevel government. Het is een aangename verwennerij in goede tijden maar een onbetaalbare luxe in tijden van oorlog, als er snel moeilijke beslissingen genomen moeten worden.

Het is inderdaad juist dat ons systeem van multilevel government toch nog steeds gepaard gaat met een consensusdemocratie. Uiteindelijk wordt er een overeenstemming bereikt. Maar die overeenstemming is de laatste jaren niet zozeer een akkoord waar ieder zich kan in vinden maar een soort tijdelijke wapenstilstand, omdat men het vechten even moe is geworden. De redding van de banken illustreert dit wonderwel. Die ene bank, Dexia, die een echte multilevel overheidsinterventie nodig had, werd wel gered maar gewoon door het uitstellen en negeren van de echte kosten van de herstructurering. Dit patroon van uitstellen van moeilijke beslissingen vinden we terug op andere beleidsniveaus, bijvoorbeeld in de aanpak van de vergrijzing. De vergrijzingcommissie heeft reeds talloze, steeds minder positieve, rapporten geproduceerd, maar er gebeurt uiteindelijk niet veel, omdat het vastloopt op de coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus, waarbij iedereen wel meer ambtenaren wil aannemen, maar niemand wil opdraaien voor hun pensioenkost. Ons systeem van multilevel government werkt dus goed als alles goed gaat, maar heeft de overduidelijke neiging om belangrijke beslissingen uit te stellen. Deze eigenschap van beleidsmatige procrastinatie is geen bewuste verrottingstrategie maar het resultaat is hetzelfde: ook problemen die onder de mat geveegd worden, leiden uiteindelijk tot verrotting.

De gevolgen daarvan kan je ook zien bij een aantal belangrijke overheidsbedrijven, zoals bijvoorbeeld de Nationale Maatschappij van de Belgische Spoorwegen (NMBS). Het ontbreken van een federale regering maakt een politieke-consensusbedrijf als de NMBS volkomen stuurloos. Binnen de NMBS heerst er een bittere rivaliteit tussen de moederholding en de onderliggende maatschappijen NMBS (reizigersvervoer) en Infrabel (spoorinfrastructuur). Die drie bedrijven proberen vooral elkaar niet te laten scoren en verhinderen daardoor de uitwerking van tal van projecten die het leven van de klant zouden kunnen verbeteren. De scheidrechters van de vechtende

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

drie, de federale regering en de betreffende minister, geven al een tijdje niet thuis wegens ontslagnemend. Daarnaast moet de NMBS nog overeenkomen met gewesten provincies en lokale overheden, want allemaal willen ze meer en betere verbindingen zonder vertragingen en als het even kan rechtstreeks naar Brussel of, waarom niet, de luchthaven van Zaventem of zelfs London, Parijs en Amsterdam. En dat moet allemaal zonder al te veel investeringen in rollend materieel. Dat het bedrijf al die belangen niet langer kan verzoenen en daardoor operationeel langzaam onderuitgaat, is nu voor iedereen duidelijk. Ook de schuldteller (gegarandeerd door de federale overheid) loopt steeds roder aan. Maar het logische plan om minder rendabele en dure lijnen af te bouwen ten voordele van busverbindingen stuit op verzet van de betreffende lokale besturen, want velen willen het liefst tegelijkertijd in en buiten de stad wonen door middel van een snelle treinverbinding. Die lokale besturen ontbinden al hun duivels om hun eigen kleine voordeeltje thuis te halen. Ook de regionale verdeling van de praktische arbeid is voer voor discussie, want elke overheid verkiest natuurlijk werk in eigen streek.

Dit is trouwens niet het enige mobiliteitsdossier dat ten onder gaat aan de coördinatieproblemen van multilevel government. Andere voorbeelden zijn de jarenlange strijd tussen verschillende overheden over de geluidshinder rond de luchthaven van Zaventem en de steeds terugkerende coördinatieproblemen in verband met de ring rond Brussel. Het gevolg is verlies aan economische activiteit in Zaventem en aan mobiliteit in en rond Brussel. Zelfs het masterplan voor de mobiliteit rond Antwerpen, brug of tunnel of wat het ook wordt, is uiteindelijk aan het verzanden in een discussie tussen de overheid van Antwerpen, de lokale overheden rond Antwerpen, het Vlaams Gewest, en zelfs de federale overheid, indien we de kost van het project moeten financieren met schuldfinanciering.

Alleen Europa zorgt voor een positieve noot, maar alleen omdat we er eigenlijk helemaal niets meer te zeggen hebben en er voor wat België betreft dus niet echt sprake is van coördinatiekosten. Op de echt beslissende momenten spreken de grote jongens met elkaar en lossen ze het samen op. Onze rol is gewoon Ja en Amen te zeggen. In het slechtste geval lijden we misschien onder de slechte coördinatie tussen de anderen die echt beslissen, omdat late en onvolledige beslissingen ook invloed hebben op ons landje. Dat is nu duidelijk het geval met de erg moeilijke bevalling van de uitbreiding van de Europese Financiële Stabiliteit Faciliteit (EFSF) die reeds werd overeengekomen op de top van 21 juli, maar waarvan de goedkeuring door alle landen tot eind oktober bleef aanslepen, terwijl de markten Europa ondertussen vrolijk aan stukken hakten en de Europese Centrale Bank (ECB) het puin mocht ruimen door de Italiaanse en Spaanse obligaties te kopen die voor het EFSF bedoeld waren. Maar zolang de Europese beslissingen verstandig zijn, is Europa misschien zo slecht nog niet in tijden van crisis. Het is bijvoorbeeld erg duidelijk dat het bestaan van de ECB België voor veel onheil heeft behoed. Het is de ECB

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

die de Belgische overheid en supervisoren erop attent moest maken dat er erg dringende problemen waren met Fortis en Dexia, want die problemen waren in ons consensusmodel een beetje onder de mat geveegd. Het is ook de ECB die ons behoedde voor een totale ineenstorting zoals die IJsland in zeer vergelijkbare omstandigheden te beurt viel. En het is ook de ECB die de boot drijvende hield toen de landen er maanden over deden om het uitgebreide EFSF goed te keuren. Maar dat komt omdat de ECB een sterke onafhankelijke instelling is waarvan de beslissingen niet onmiddellijk afhangen van de coördinatie tussen lidstaten.

Op het moment dat er Europese beslissingen moesten genomen worden in coördinatie met alle partners, kregen we precies hetzelfde uitstelgedrag als in ons land vast te stellen valt. Denk bijvoorbeeld aan de verschillende rondes van zogenaamde Europese bankstresstests, gecoördineerd door de Europese Bank Autoriteit (EBA) maar uitgevoerd door nationale banken en supervisoren van de betreffende landen op basis van informatie van de banken in kwestie. Een paar maanden nadat de eerste officiële bankstresstest in 2010 alle Ierse banken gezond had verklaard, gingen die *en masse* tegen de vlakte. Het patroon herhaalde zich in 2011 wanneer in de vroege zomer alle grote banken opnieuw gezond werden verklaard en enige maanden later Dexia met een misselijkmakende klap onderuitging. De Europese samenwerking leidt tot het uitstellen en vergoelijken van overduidelijke problemen en wordt dus gekarakteriseerd door precies dezelfde multilevel government-problemen als we opmerken in België zelf. We hebben daarom ook nood aan Europese instellingen die, naar analogie met de ECB of de Europese Competitieautoriteit, volgens op voorhand bepaalde regels autonoom en snel beslissingen kunnen nemen indien dat nodig is. Een goed voorbeeld zou een echte Europese Bank Autoriteit zijn, die probleembanken herstructureert op basis van op voorhand vastgelegde principes en op voorhand bepaalde kostendelingen tussen landen, zodat geen enkele bank nog te groot is om te falen.

Ten laatste is het niet alleen zo dat wij lijden onder de coördinatieproblemen van de multilevel Europese overheid, al klagen we daar natuurlijk graag over. Het is natuurlijk ook omgekeerd zo dat heel wat andere landen lijden onder de coördinatieproblemen in ons Belgische multilevel government-model. De aangekondigde en verwachte, maar onvoorbereide val van Dexia heeft de hele banksector en bij uitbreiding de economie opnieuw naar het dal gesleurd. Ook de stijgende rente op Belgische overheidsschuld die hieruit is voortgevloeid, lijkt andere overheden te bedreigen en voor besmetting te zorgen. Maar dat hoef ik u waarschijnlijk al niet meer uit te leggen. U heeft vast de koers van Dexia en de sterk oplopende rente zelf al gezien in de krant of op het journaal. Dan zijn volgens mij geen verdere woorden meer nodig. Welkom in België. Welkom in het land dat bij gebrek aan regering zichzelf aan de haren uit het moeras probeerde te trekken en daar vuile voeten en een koud hoofd aan over hield.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Alleen een federale regering kan hervormen

Derk-Jan Eppink (Lid van het Europees Parlement namens Lijst Dedecker)

Professor Marc Hooghe wijdt het leeuwendeel van zijn bijdrage aan argumenten die moeten staven dat de afwezigheid van een federale regering eigenlijk helemaal geen probleem is. De dienstverlening aan de burger kwam nooit in het gedrang, nationalistisch geïnspireerd geweld bleef uit, en de overige beleidsniveaus zorgden voor stabiliteit, met Europa op kop. Kortom: geen vuiltje aan de lucht. Om niet al te euforisch te klinken, sluit Hooghe zijn stuk af met de bedenking dat de politieke crisis toch een nefast kantje heeft. Het veiligheidsnet van een veelgelaagde overheid geeft politici immers een vrijbrief om zich "roekeloos, populistisch en onverantwoord" te gedragen. De verrottingsstrategie van een onverantwoordelijk deel van de politieke klasse beschouwt hij als pervers.

Het uitblijven van een federale regering is wel degelijk een probleem. De belangrijkste beleidsdomeinen waar hervormingen zich opdringen bevinden zich immers op het federale niveau; denk maar aan werkloosheidsuitkeringen, belastingen en pensioenen.

Om de aansluiting van België met de belangrijke industrielanden te vrijwaren, is een radicale hervorming van de verstarde arbeidsmarktwerking noodzakelijk. De overheid moet maatregelen treffen om de arbeid adelt-gedachte nieuw leven in te blazen. Het ombouwen van het huidige federale uitkeringsapparaat tot een activeringsapparaat is daartoe een prioriteit. Werk is en blijft de beste sociale zekerheid. Willen we vooruit, dan moeten we eerst en vooral beseffen dat welvaartsdeling na welvaartscreatie komt. Werkloosheidsuitkeringen moeten daarom in de tijd beperkt worden tot maximaal 24 maanden, waarbij de precieze duur afhankelijk moet zijn van de al geleverde prestaties op de arbeidsmarkt. De uitkering mag bij aanvang van de werkloosheid gerust hoger zijn dan vandaag, maar dient geleidelijk af te nemen tot een minimum. Wie zijn uitkering verliest valt terug op het leefloon, zodat hij/zij alle belang heeft bij een snelle herinschakeling in de arbeidsmarkt. Zo kan de sociale zekerheid een trampoline worden die opvangt en terug aan de slag zet.

Belastingen dienen om een aantal maatschappelijke noden te lenigen. Maar de welvaart wordt bedreigd als de overheid te gulzig is. Het overheidsbeslag, dat is al het geld dat de staat bij de burger ophaalt, bedraagt in België 48% van het bruto nationaal inkomen. Dit betekent dat een Belg tot eind juni werkt voor de overheid en pas daarna voor zichzelf. Dit overheidsbeslag zou op korte termijn moeten teruggebracht worden tot de gemiddelde druk in de OESO-landen van 35%. Lastenverlaging geeft de economie meer adem, moedigt het ondernemen aan en verhoogt de koopkracht.

Er bestaan momenteel drie pensioenstelsels in België, wat niet efficiënt is. Er moet dus één enkele instelling komen die alle pensioenen berekent en uitbetaalt. Er zijn bovendien grote verschillen tussen het pensioen van een ambtenaar, een werknemer en

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

een zelfstandige. Hier is geen reden voor; iedereen verdient een gelijkaardige sociale bescherming. Zolang een vervroegde uittreding meer beloond wordt dan bestraft, blijft het systeem onrechtvaardig. Het brugpensioen moet dringend ontmoedigd en op termijn afgeschaft worden.

Stellen dat het enige probleem van het uitblijven van een federale regering in België de 'verrottingsstrategie' van populisten en nationalisten is, lijkt vanuit dit perspectief wel heel erg kort door de bocht. Het belang van aanbodpolitiek en een flexibele arbeidsmarkt is niet te onderschatten. Net hier heeft de federale overheid een belangrijke rol te vervullen die niet opgevangen kan worden door de andere lagen van de veelgelaagde overheid.