



www.voka.be

**VO
KA** Vlaams
netwerk van
ondernemingen



Vokastudie 08

juni 2008

Efficiënte overheid - Meer mogelijk maken met minder middelen | Vokastudie 08

Het Voka-kenniscentrum bestudeert de maatschappelijke evoluties en analyseert de sociaal-economische omgeving. Dat levert langetermijninzichten op die vandaag reeds relevant zijn: op de directietafel, maar ook voor politici en academici.

**VO
KA** Vlaams
Economisch
Verbond

Efficiënte overheid

Meer mogelijk maken
met minder middelen

Voorwoord

Het thema efficiënte overheid is brandend actueel. Efficiëntie of doelmatigheid heeft te maken met de hoeveelheid middelen die je nodig hebt om een bepaalde doelstelling te realiseren. Een groot aantal landen streeft naar een kleinere en efficiëntere overheid om middelen vrij te maken die dan kunnen geïnvesteerd worden in de groeikracht van de economie en kunnen helpen om de effecten van de vergrijzing op te vangen.

Als belastingbetaler heeft iedereen overigens het recht op een overheid die zich als een goede huisvader opstelt en efficiënt en effectief met belastingsgeld omspringt. Dat lijkt dan wel vanzelfsprekend, toch bestaat het aanvoelen dat de overheid met haar budget meer en beter zou moeten kunnen.

Dat signaal wordt bevestigd door macro-economische analyses. Deze geven aan dat onze overheid log is. Ze hindert de groei eerder dan ze deze aanmoedigt. Erger nog, de verdeling van de middelen binnen de overheid is door de jaren heen uit balans geraakt.

Nergens in Europa werken bijvoorbeeld verhoudingsgewijs zoveel ambtenaren in de publieke administratie. En de groei van dat korps wordt voorlopig niet gestopt. Dit in tegenstelling tot in andere EU-lidstaten. Onze zware backoffice, de ingebakken personeelsrigiditeit tussen de verschillende overheidsniveaus en het ontbreken van besparingsdoelstellingen in de bedrijfsprocessen van de overheid, zorgen voor een chronische inefficiëntie die middelen opslorpt.

De aangekondigde kosten van de vergrijzing, de nood aan een aanzienlijke lastenverlichting voor burgers en ondernemingen, en een overheid die beduidend meer investeert in infrastructuur en in de innovatiekracht van

de samenleving: het zijn drie argumenten die ervoor pleiten om te besparen op de werking van de overheid zelf. Daarom moet de overheid worden hervormd, met efficiëntere processen, andere accenten in de uitgaven en slankere administraties. De tijd is er rijp voor. Andere Europese landen geven het goede voorbeeld. Het afslanken van de publieke administraties mag geen maatschappelijk probleem vormen. Ook voor ambtenaren geldt het principe dat werkzekerheid de plaats inneemt van jobzekerheid. In de private sector heerst arbeidskrapte. De nood aan talent zal er de komende jaren alleen maar toenemen.

Wanneer uit macro-economische studies bovendien blijkt dat de overheden in dit land meer zouden kunnen realiseren met minder middelen en wanneer buitenlandse programma's daartoe ook het gewenste resultaat opleveren, dan verhindert niets onze overheden om ook efficiënter te gaan werken om met minder middelen meer te kunnen doen.

Deze transformatie is nodig, om de regio's in dit land toe te laten uit te groeien tot Europese topregio's op het vlak van talentontwikkeling, innovatie en internationalisering. Dit pleidooi vult op naadloze wijze onze vraag aan naar een efficiënte staatstructuur, met homogene bevoegdheden en het verschuiven van financiële verantwoordelijkheid en ruimere fiscale verantwoordelijkheid voor

de regio's. We pleiten voor vernieuwing op alle niveaus.

In deze Vokastudie gaan we aan de hand van buitenlandse ervaringen na wat er dan nodig is om onze overheid om te vormen tot een efficiënte overheid. Het eerste hoofdstuk is gewijd aan de macro-economische theorie rond efficiëntie en overheden. In een tweede hoofdstuk worden bijkomende redenen aangevoerd waarom onze overheid efficiëntie moet nastreven. We gaan ook na waar de grootste winsten kunnen behaald worden. Voor beleidsmakers die overtuigd zijn en de weg naar meer efficiëntie willen opgaan, is het nuttig om over een kompas te beschikken. In een derde hoofdstuk worden daarom een reeks scherpe ambities geformuleerd, inclusief concrete cijfers en timings. Een vierde en laatste hoofdstuk tenslotte gaat over de werking van de overheid zelf. In dit hoofdstuk wordt de logica achter de buitenlandse praktijk aangehaald die de verschillende publieke overheden in dit land kunnen inspireren om zich efficiënter te organiseren.

Alles samen bevat deze Vokastudie dus argumenten, wegwijzers en concrete, becijferde doelstellingen. Het is een toolbox voor iedereen die samen met ons van mening is dat onze overheid beter kan en ook de noodzaak daarvan wil inzien. We wensen u dan ook veel inspiratie.

Philippe Muyters
Gedelegeerd bestuurder

Urbain Vandeurzen
Voorzitter

Voor een overheid is het onethisch om belastingsgeld te verspillen. Het is een recht van de belastingbetaler om te mogen eisen dat een overheid effectief en efficiënt met het belastingsgeld omspringt.



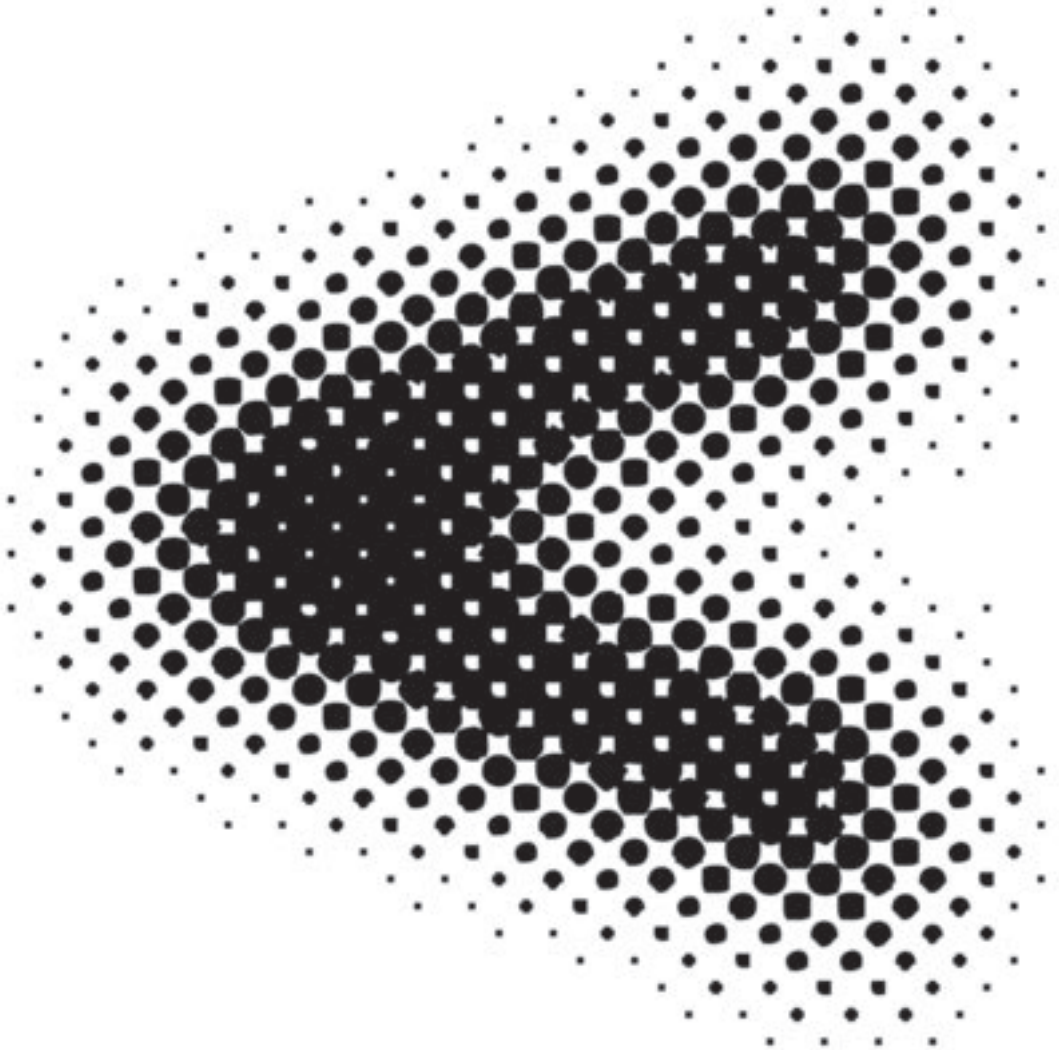


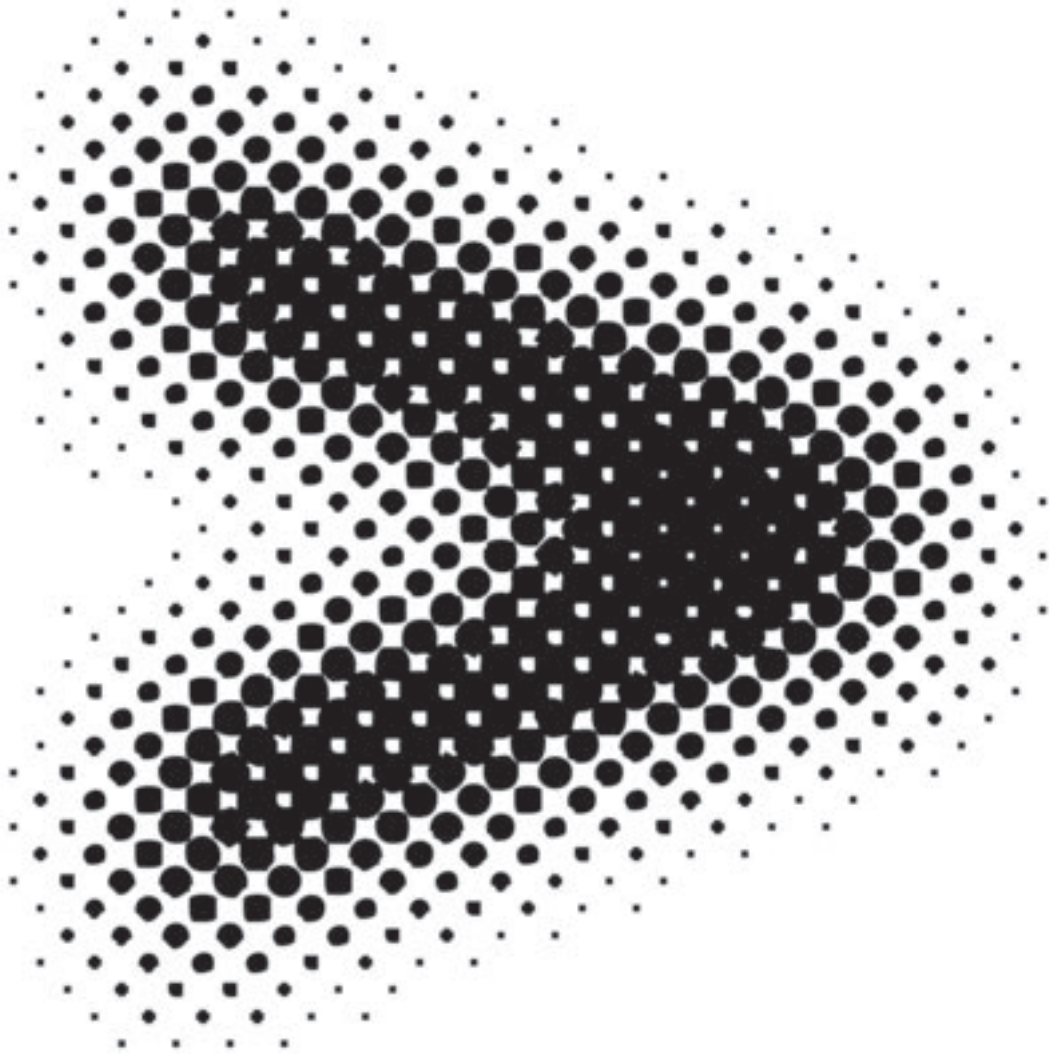
We moeten in dit land naar performante overheden die hun conditie op peil brengen. Door efficiënter te werken kan de overheid in eigen buik middelen vrijmaken om de meerkosten van de vergrijzing op te vangen, te investeren in de economie en onze fiscale lasten - die nu tot de hoogste in Europa behoren - te verlagen.





De tijd is rijp voor een terugtrekkende overheid. Dit betekent ook minder ambtenaren en meer personeelsmobiliteit tussen de verschillende overheidsniveaus. Zo komen er ook goed opgeleide mensen vrij die kunnen helpen om de personeelsschaarste in de ondernemingen op te lossen.





Samenstelling van de begeleidende stuurgroep

voorzitter:

Philippe Vlerick,
ondervoorzitter Voka en CEO BIC Carpets en UCO Textiles

leden:

Geert Bouckaert, hoogleraar, Instituut voor de Overheid
Luc Coene, vice-gouverneur Nationale Bank van België
Karl Collaerts, adviseur Voka-kenniscentrum
Herman Matthys, hoogleraar VUB
Wim Moesen, voorzitter Verso en hoogleraar-emeritus KU Leuven
Geert Noels, partner en hoofdeconoom Petercam
Theo Peeters, hoogleraar-emeritus KU Leuven
Rudi Thomaes, gedelegeerd bestuurder VBO
Luc Van den Bossche, voorzitter The Brussels Airport Company
Jan Van Doren, adjunct-directeur Voka-kenniscentrum
Caroline Ven, directeur denktank VKW-Metena
Eric Vermeylen, directeur Voka-kenniscentrum
Lode Vereeck, hoofddocent Universiteit Hasselt

Bij deze studie

Hoe komt het dat bepaalde landen er wel in slagen om succes te boeken in de innovatiegedreven kenniseconomie en andere landen in veel mindere mate met de uitdagingen ervan kunnen omgaan? Wat zijn de achterliggende factoren die economische welvaart vandaag kunnen verklaren?

Een overheid die haar kerntaken ter harte neemt en dit tegen de laagst mogelijke belasting, speelt hierin een cruciale rol. Een overheid dus die eigendomsrechten toekent en respecteert, die een efficiënt en onafhankelijk werkend justitieel apparaat mogelijk maakt, die initiatief nemen faciliteert, die uitgaat van gewettigd vertrouwen in de private sector, een efficiëntere overheid dus die middelen vrijmaakt die dan kunnen geïnvesteerd worden in de economie en de vergrijzing... Dat wordt door velen ondersteund, niet alleen in het bedrijfsleven, maar ook meer en meer in het academische milieu.

We voelen allemaal aan dat dit ideaalbeeld wat België betreft nog niet bereikt is. Het vertrouwen dat burgers en ondernemingen hebben in grote delen van de overheidswerking is zeer laag. Met overheid worden alle publieke overheden bedoeld die in ons land bestaan: zowel de federale, regionale, provinciale als gemeentelijke overheden.

Midden 2007 is daarom binnen het Voka-kenniscentrum een project opgestart met drie doelstellingen:

- motiveren waarom er nu, misschien meer dan ooit, nood is aan een efficiënter werkende overheid;
- formuleren van macro-economische doelstellingen die door de regeringen, provincie- en gemeentebesturen moeten worden overgenomen;
- een aantal strategische keuzes voorstellen die betrekking hebben op de overheidsorganisatie.

We hebben daarenboven getracht om meer draagvlak te zoeken, ook buiten de ondernemingswereld. Daartoe is een stuurgroep opgezet, samengesteld uit experts die de werking van de overheid door en door kennen, hetzij omdat ze er zelf actief in waren, hetzij omdat ze als commentator optreden, als beïnvloeder voeling hebben met de werking ervan of vanuit academisch oogpunt rechtstreeks geïnteresseerd zijn. Met deze samenstelling van de stuurgroep is getracht een breed draagvlak te creëren voor de Voka-voorstellen.

Alle voorstellen die in deze Vokastudie zijn opgenomen, werden getoetst, van commentaar voorzien en gevalideerd binnen de begeleidende stuurgroep.

Het Voka-kenniscentrum onderzocht in een eerste fase wat de performantie is van de Belgische overheden in vergelijking met andere landen. Deze analyse ging in op

vragen naar de optimale omvang van onze overheid en waar eventueel efficiënter kan gewerkt worden zodat de overheid met minder geld toch dezelfde dienstverlening zou kunnen aanbieden.

In een tweede fase werden een aantal ambities geformuleerd voor de beleidsmakers. Het gaat om cijfermatige doelstellingen op middellange en lange termijn die de overheid efficiënter moeten maken en waarvan op basis van de analyse verwacht kan worden dat ze haalbaar zijn. De ambities geven een antwoord op de vraag waar middelen kunnen uitgespaard worden zonder aan dienstverlening in te boeten en hoe de overheden zich intern anders kunnen organiseren, zodat met dezelfde middelen een betere dienstverlening wordt bereikt. Er wordt gerefereerd naar buitenlandse cases, en op basis daarvan is nagegaan wat er mogelijk zou zijn binnen de Belgische publieke overheden.

Deze doelstellingen in cijfers staan niet op zich. Er is flankerend beleid nodig om ze te realiseren. In deze studie worden daarom ingrepen voorgesteld voor een transparantere overheid, een dynamisch personeelsbeleid, meer vertrouwen tussen administratie, politiek en bevolking, en het verminderen van de administratieve rompslomp.

Om de welvaart voor de komende generaties te kunnen behouden, zijn er structurele hervormingen nodig, ook binnen de overheid. De prestaties van onze overheid mogen niet verminderen, maar ze moeten net verbeteren. Het is niet alleen een kwestie van downsizen, maar ook van het leveren van kwaliteitsverbeteringen. Er is nog veel mogelijk, op allerlei vlakken. En als we downsizen, moet dat doordacht gebeuren: er moet een procesmatige aanpak gevolgd worden.

Philippe Vlerick
Ondervoorzitter Voka

Inhoud

Voorwoord	2
Bij deze studie	11
De overheid macro-economisch doorgelicht	15
Economische begrippen	15
De overheid als economische speler	16
> De theorie	16
> Empirische toetsing	17
Optimale omvang van de overheid	18
Factoren die het optimale overheidsniveau beïnvloeden	19
Vergelijking met cijfers	20
Schatting van de optimale overheidsomvang voor België	22
> Benchmarkstudie van McKinsey	22
> Onderzoek door Professor Moesen (KU Leuven)	23
Kwaliteit van de overheid	25
> Onderzoek van de Wereldbank	26
Redenen voor een efficiëntere overheid	29
Vergrijzing, lastenverlaging en meer investeringen	29
Beste praktijken uit het buitenland	30
> Nederland	31
> Verenigd Koninkrijk	31
Het personeelsbestand van onze overheid onder de loep	32
Typisch Belgisch?	32

Beleidsdoelstellingen	39
> Reductie van de collectieve uitgavenquote	39
> Gewijzigde uitgavenmix	39
> Efficiëntieverbetering van de bedrijfsprocessen	41
> Slankere administraties	41
Inspirerende voorstellen om de overheid te versterken	43
> Heldere beleidsvisie	43
> Heldere rekeningen	44
> Bedrijfsprocessen verbeteren	45
> Performantie vergelijken	46
> Heldere beleidsstructuren	48
> Dynamisch personeelsbeleid	49
> Meer vertrouwen	51
> Klare regels	52
Epiloog	55
> Aanvullende bijdrage van Geert Noels, partner en hoofdeconoom Petercam	55
> Aanvullende bijdrage van prof.dr. Herman Matthijs, Hoogleraar VUB	57
> Aanvullende bijdrage van prof.dr. Lode Verreeck, Universiteit Hasselt	59
> Aanvullende bijdrage van prof. em dr. Wim Moesen, KU Leuven	60

De overheid macro-economisch doorgelicht

Economische begrippen

Bij veel mensen bestaat het gevoel dat de overheid te omvangrijk is, dat ze te veel geld verbruikt in verhouding tot het resultaat dat ze aflevert. Met andere woorden, de overheid zou - mocht ze efficiënter werken - hetzelfde kunnen doen met minder geld of meer doen met hetzelfde geld of een combinatie van de twee. De vraag is of dit subjectief aanvoelen waar is en desgevallend aan de hand van cijfers ook objectief kan aangetoond worden.

Efficiëntie is een relatief begrip. Een prestatie is efficiënt wanneer er minder middelen voor nodig zijn dan een bepaalde maatstaf voorschrijft. In het geval van overheden is een overheid bijvoorbeeld efficiënt, wanneer ze voor een welbepaalde kwaliteit van dienstverlening minder belastingsgeld nodig heeft dan overheden in vergelijkbare landen. Je zou ook kunnen stellen dat een efficiënte overheid het best mogelijk gebruikmaakt van de beschikbare middelen voor de levering van publieke diensten. Ook hier is het zo dat kan geleerd worden van de besten. Efficiëntere overheden die het beter doen, kunnen als referentie dienen voor overheden die minder efficiënt zijn.

De omvang van de overheid kan aangegeven worden aan de hand van diverse kengetallen. De collectieve lastendruk is zo'n kengetal. Het geeft aan hoe zwaar een overheid weegt op een economie. De collectieve lastendruk geeft alle belastingen weer die alle publieke overheden in een land ontvangen. Deze omvat dus alle directe en indirecte belastingen van de federale, regionale en lokale overheden en alle bijdragen aan de sociale zekerheid van zowel werkgevers als werknemers. Al deze lasten worden dan uitgedrukt als een percentage van het bruto binnenlands product, de totale productie in een jaar tijd van een land. Een nog bredere definitie van de collectieve lastendruk bevat verder nog andere ontvangsten van de overheid, zoals de opbrengst van de verkoop van onroerend goed, boetes, toegangsgelden, dividenden enz.

Een ander kengetal voor de overheidsomvang steunt op alle uitgaven die een overheid doet gedurende een jaar. Ook dit getal wordt uitgedrukt als een percentage van het bbp. Deze verhouding staat bekend als de collectieve uitgavenquote.

Wanneer de overheidsbudgetten in evenwicht zijn, geeft de collectieve lastendruk ongeveer ook de collectieve uitgavenquote weer. De collectieve lastendruk en de collectieve uitgavenquote vormen daarmee beiden een graadmeter voor de mate waarin een overheid in een economie is doorgedrongen.

De overheid als economische speler

Een belangrijke vraag die we moeten stellen wanneer we de werking van een overheid op haar efficiëntie willen beoordelen, is deze naar de optimale omvang van de overheid, voor zover die zou bestaan. Bestaat er zoiets als een optimale body mass index voor de overheid?

> de theorie

Er zullen altijd belastingen en uitgaven nodig zijn. In een staat van anarchie is economische ontwikkeling immers onmogelijk. Een overheid is nodig om een samenleving mogelijk te maken die veiligheid garandeert, collectieve basisinfrastructuur en sociale ondersteuning voorziet, en regels uitvaardigt die rechten beschermen.

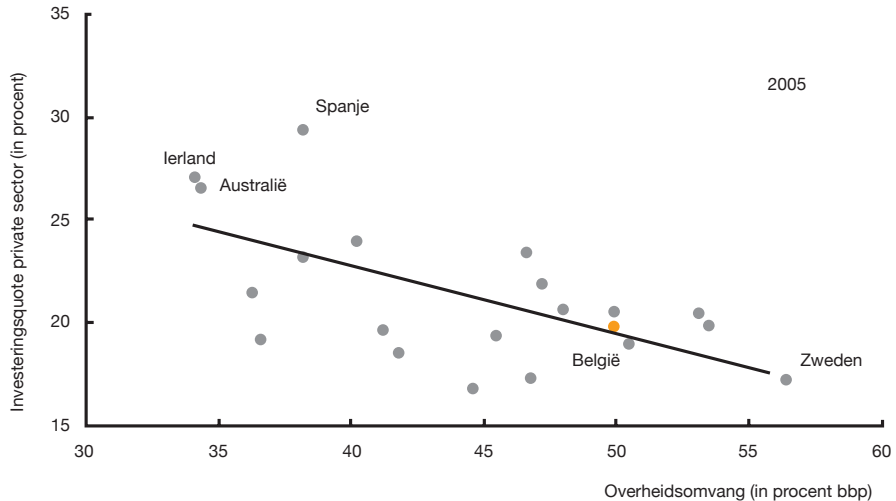
We kunnen dit als volgt illustreren¹. We vertrekken van een overheid met een heel kleine omvang die investeert in basisinfrastructuur en kerntaken zoals politie en justitie. De kans dat burgers en ondernemingen onheus behandeld worden, neemt hierdoor af. De ondernemer kan de beschikbare productiemiddelen efficiënter aanwenden. Investeren loont ook, met een positief effect op de economische groei. Overheidsuitgaven zijn dus niet per definitie negatief. Ze werken vaak productiviteitsverhogend. Voor velen stopt het verhaal hier echter. Zij houden ten onrechte vast aan de goednieuwsshow.

Er is immers een keerzijde aan de medaille. Naarmate de overheidsomvang toeneemt, doemen aan de horizon negatieve effecten op. Die nemen de vorm aan van ontwijkingsgedrag en de verjaging van het privé-initiatief. De werking van de overheid wordt gefinancierd door burgers en ondernemingen te belasten. Naarmate die lasten toenemen, zullen de burgers en ondernemingen die meer en meer trachten te vermijden. Een perfect menselijke reactie. Het vermijden van die belastingen gebeurt niet direct door belastingen te ontduiken, wel door het economisch gedrag aan te passen. Bijvoorbeeld door minder lang te werken, minder te sparen, minder te ondernemen of minder te investeren in innovatie. Legitieme reacties allemaal, maar wel fruikend voor de economische ontwikkeling.

Naarmate haar omvang toeneemt, zal de overheid ook meer private goederen aanbieden, zoals onderwijs, postbedeling, openbaar vervoer, communicatiediensten, bejaardenzorg en kinderopvang. Ze betreedt het speelveld van private marktactoren. Deze kunnen diezelfde goederen vaak efficiënter aanbieden. Ze worden echter uit de markt gedruimd door de gesubsidieerde overheidsspeler: een illustratie van het zogenaamde 'crowding out'-effect. Naarmate de overheidsomvang toeneemt, nemen deze negatieve effecten de overhand op de positieve. De economie zal minder groeien. De burgers zullen de tering naar de nering moeten zetten.

1) Zie ook R. Vedder and L. Gallaway, "Government Size and Economic Growth", Joint Economic Committee, december 1998.

Grafiek 1: De overheidsomvang is negatief gecorreleerd aan de investeringsquote in de private sector



Bron: IMF, eigen berekening

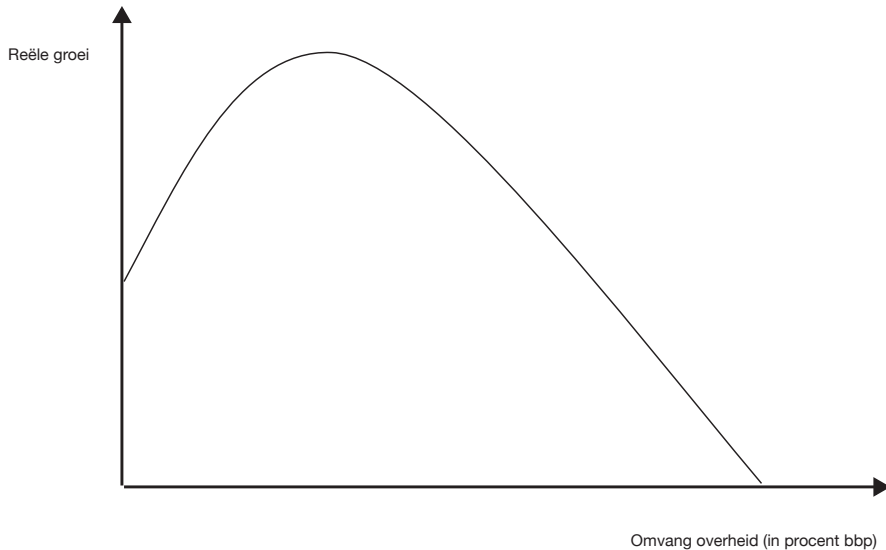
> empirische toetsing

Het Voka-kenniscentrum heeft het verband tussen meer overheid en minder private investeringen empirisch aangetoond (grafiek 1). Stijgt de overheidsomvang, dan daalt de investeringsquote; de verhouding tussen private investeringen van ondernemingen en het bbp. Het dalen van private investeringen wanneer de omvang van de overheid toeneemt, vormt een bijkomende illustratie van het 'crowding out'-effect². Vanaf een welbepaalde overheidsomvang wordt het ondernemen bemoeilijkt, wat zorgt voor minder investeringen. Het spreekt voor zich dat deze daling op termijn de groei van de economie zal schaden.

Meer overheid leidt dus niet altijd tot betere economische prestaties. Grafiek 2 toont het verband tussen groeiende collectieve uitgaven en economisch groei. In een eerste fase is het effect van stijgende uitgaven positief op de economische groei. We bevinden ons dan op het stijgende deel van de curve. Dat is zo tot het welvaartsoptimum bereikt wordt. Groeien de overheidsuitgaven verder en vergroot

2) Zie ook V. Tanzi and L. Schuknecht, "Public Spending in the 20th Century A Global Perspective" voor gelijkaardige resultaten.

Grafiek 2: De Armey-curve; verband tussen overheidsuitgaven en de economische ontwikkeling



Bron: Armey, 1995

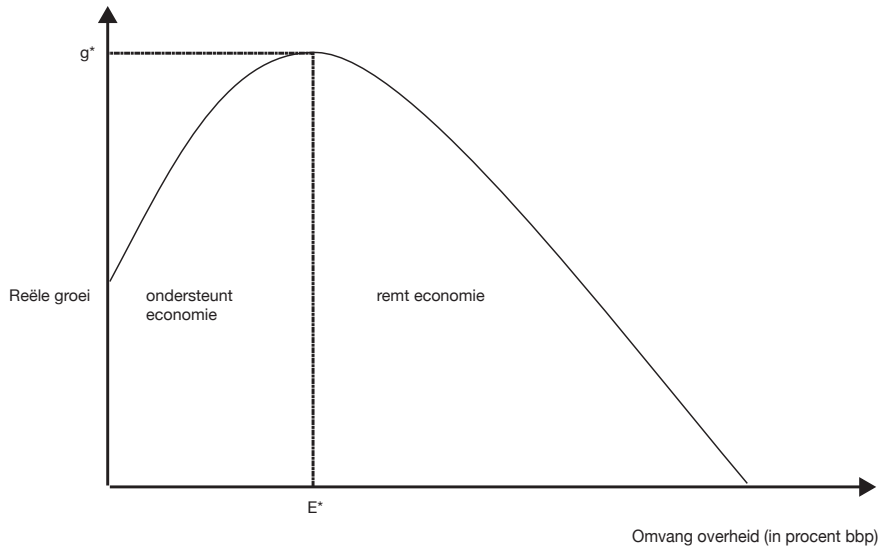
de impact van de overheid - hetgeen zich vertaalt in meer belastingen en minder marktwerking - dan zullen de negatieve effecten de positieve overstemmen en zal de economische groei afgeremd worden. De greep van een overheid kan zo sterk zijn dat elke economische groei in de kiem wordt gesmoord.

Harvard-econoom Robert J. Barro (VS) toonde dit functioneel verband tussen enerzijds de groei van een economie en anderzijds de omvang van een overheid empirisch aan in het begin van de jaren '90. De theorie werd ge vulgariseerd weergegeven door de VS-senator Armey, en zo staat de curve vandaag ook bekend: de Armey-curve.

Optimale omvang van de overheid

De Armey-curve toont enkel het effect van de overheidsomvang op de economische groei. De curve houdt dus geen rekening met andere elementen die de groei kunnen beïnvloeden, zoals bijvoorbeeld investeringen in opleiding, technologische ontwikkeling of de aangroei van kapitaal. De Armey-curve neemt voor elk land eenzelfde vorm aan.

Grafiek 3: De Armey-curve; optimum tussen overheidsuitgaven en de economische ontwikkeling



Bron: Armey, 1995, The Freedom Revolution

De vorm van de Armey-curve geeft aan dat er wel degelijk een optimale omvang bestaat voor een overheid, namelijk die omvang waar ze haar maximaal groeieffect bereikt. Op basis daarvan kan men theoretisch aantonen wanneer een overheidsomvang te groot of te klein is³.

Het optimum bevindt zich op het punt E^* waar de invloed van bijkomende overheidsbestedingen op de economische groei omslaat van positief naar negatief (grafiek 3). De optimale overheidsomvang verschilt van land tot land. Hieronder gaan we dieper in op de factoren die daarbij een rol spelen.

Factoren die het optimale overheidsniveau beïnvloeden

Het is mogelijk dat economische of maatschappelijke elementen die eigen zijn aan een land meer- of minderuitgaven verantwoorden. E^* kan niet worden bepaald zonder met een aantal van die elementen rekening te houden.

3) R.J. Barro, "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", Journal of Political Economy 98(5), 1990, p.103-125. Zie daarnaast ook "Economic Growth in a cross-section of countries", NBER Working Paper 3120, augustus 1991.

> openheid van de economie

Een eerste economische factor, waarvan de belangrijke impact wetenschappelijk werd aangetoond, is de openheid van een economie. Harvard-econoom Rodrik heeft een positieve relatie aangetoond tussen de graad van internationale verwevenheid en de overheidsomvang. Een open economie steunt in belangrijke mate op invoer en uitvoer. Zij staat daardoor meer dan een gesloten economie bloot aan externe macro-economische schokken. Om die schokken op te vangen doet de overheid vaak een beroep op een vorm van sociale verzekering. Deze vormt een bron van sociale meeruitgaven.

> gezinsgrootte

Een tweede eerder maatschappelijke factor die de omvang van de overheid beïnvloedt, is de gezinsgrootte. KU Leuven-professor Wim Moesen toonde een negatief verband aan tussen de gemiddelde gezinsgrootte en de overheidsomvang. In een samenleving met relatief veel kleine gezinnen en alleenstaanden verwacht de bevolking van de overheid vaak dat ze de medische en sociale risico's opvangt. Dit fenomeen geldt zeer uitgesproken in bijvoorbeeld de Scandinavische landen waar een gezin gemiddeld twee personen telt. De overheid beantwoordt er de wens van de bevolking en biedt er meer sociale voorzieningen aan zoals ouderenzorg. In Spanje telt een gezin gemiddeld 3,25 leden. Zorg kan er vaker in familieverband opgevangen worden. De overheid zal er minder gesolliciteerd worden.

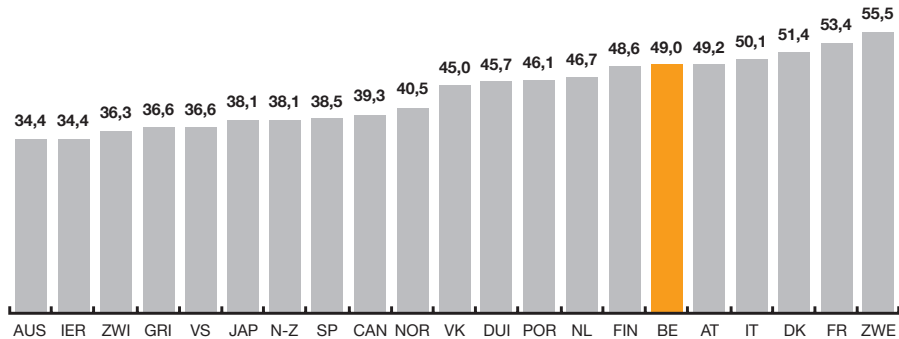
De optimale overheidsomvang is dus afhankelijk van de relatieve graad van openheid van de economie en de relatieve gezinsgrootte. De vorm van de Armey-curve blijft echter dezelfde.

Vergelijking met cijfers

We gaan nu na hoeveel de collectieve uitgavenquote van de Belgische overheden bedraagt en hoe deze zich verhoudt tot deze van twintig andere OESO-landen (zie grafiek 4). Met een collectieve uitgavenquote van 49,3 procent in 2005 behoort de Belgische overheid tot het koppeloton. In 2006 varieerde de collectieve uitgavenquote in 21 OESO-landen van 34,4 procent van het bbp in Ierland en Australië tot 55,5 procent van het bbp in Zweden. De Zweedse overheid is dus relatief gesproken 1,6 maal omvangrijker dan de Ierse. Beide landen houden er wel een verschillend maatschappijmodel op na: dat verklaart mede het grote verschil tussen beiden.

In de meeste OESO-landen is de overheidsomvang de voorbije jaren gekrompen. De Belgische overheidsomvang was het grootst bij aanvang van de jaren tachtig. Ons land kende toen een collectieve uitgavenquote van meer dan 60 procent. Deze uitgaven werden in belangrijke mate met schuldopbouw gefinancierd: een onhoudbare situatie met een financiële crisis en muntdevaluatie tot gevolg. Met name in het begin van de jaren tachtig werden drastische besparingsrondes doorgevoerd,

Grafiek 4: Publieke uitgaven, 2006 (in procent bbp)



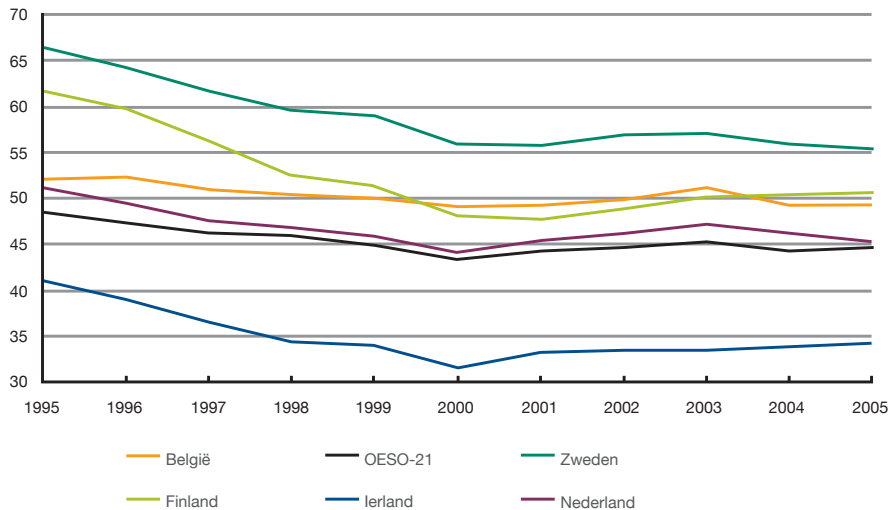
Bron: OECD in Figures, 2007

waardoor de overheidsomvang automatisch werd afgebouwd. Vandaag bedraagt die 49 procent van het bbp, hetgeen in vergelijking met andere OESO-landen evenwel nog steeds vrij omvangrijk is.

In de meeste OESO-landen zijn de collectieve uitgaven tijdens de jaren negentig vrij drastisch afgenomen. In Zweden en Finland bijvoorbeeld werden de uitgaven met ongeveer 10 procentpunt van het bbp teruggedrongen in de periode 1995-2005, weliswaar vertrekkend van een zeer hoog niveau. Dat is niet gepaard gegaan met een vermindering van de economische prestaties. Integendeel, Zweden en Finland staan vandaag bekend als economische rolmodellen.

Is België is er van een gelijkaardige terugdringing van de uitgaven geen sprake geweest. Vanaf 1995 tot 2005 namen de Belgische collectieve uitgaven af met 2,6 procentpunt van het bbp. Deze daling is echter niet reëel. In dezelfde periode daalden ook de interestlasten op de hoge staatsschuld met 4,6 procentpunt van het bbp. Deze rentemeevaller werd ten dele aangewend om nieuwe uitgaven te financieren, en wel ten belope van 2 procentpunt van het bbp over de periode 1995-2005. De daling in de Belgische overheidsomvang tussen 1995 en 2005 is dus niet reëel. Ze is eerder te danken aan een technisch element, namelijk de dalende rentelasten op de staatsschuld, eerder dan aan een overheid waarvan de primaire uitgaven afnemen.

Grafiek 5: evolutie van de overheidsbestedingen in EU-landen sinds 1995 (in procent bbp)



Bron: OESO

Grafiek 5 laat de evolutie zien in de overheidsbestedingen sinds 1995. In België zijn deze sinds het midden van de jaren negentig vrij constant gebleven, en zelfs gestegen als rekening wordt gehouden met de voordelige interestontwikkeling. Andere Europese landen laten een andere evolutie optekenen en hebben hun overheidsquote sinds 1995 stelselmatig verminderd.

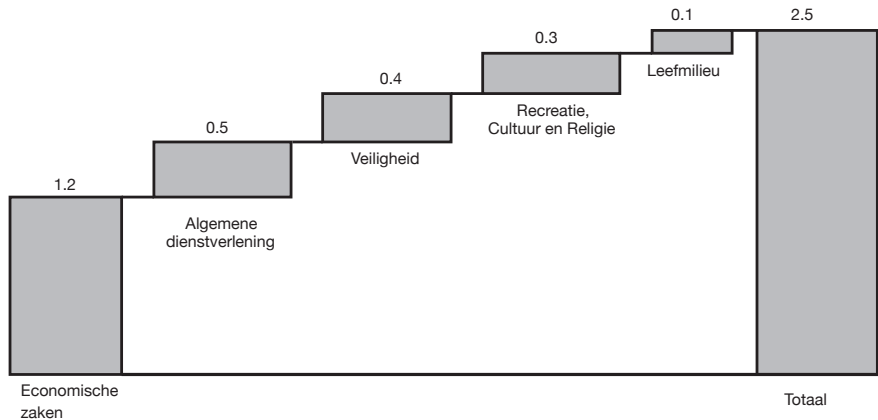
Schatting van de optimale overheidsomvang voor België

Het internationale overzicht in cijfers geeft aan dat de omvang van de Belgische overheid groot is. Maar is ze te groot? En wat zou dan de optimale omvang van onze overheid zijn? Ook daar is onderzoek naar verricht.

> Benchmarkstudie van McKinsey > overheid 2,5 procent van het bbp te omvangrijk

Consultancybedrijf McKinsey heeft overheidsuitgaven van verschillende beleidsdomeinen - zoals personeelskosten - opgeleest en vergeleken met soortgelijke uitgaven binnen een staal van benchmarklanden, waaronder Finland, Nederland, Denemarken, Duitsland, het VK en Frankrijk. Telkens werd nagegaan voor welke beleidsdomeinen de Belgische overheidsuitgaven hoger dan wel lager scoren.

Grafiek 6: Potentiële kostenverbetering voor de volledige overheid volgens gedetailleerde benchmarking binnen staal van EU-landen* (in procent van bbp 2003)



* Staal: Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Nederland, Denemarken, Finland, Duitsland

Bron: McKinsey

McKinsey onderzocht het niveau van de uitgaven en niet de prestaties die daar van overheidswege tegenover staan. Wanneer België in een uitgavenpost hoger scoorde dan de benchmark, werd dit beschouwd als een voldoende reden om het niveau van de uitgaven terug te brengen tot het niveau van de benchmark. De studie van McKinsey komt tot de conclusie dat ons overheidsbeslag 2,5 procent van het bbp te hoog zou zijn (grafiek 6).

> **Vergelijkend onderzoek door Professor Moesen > overheid 4 procent van het bbp te omvangrijk**

Een onderzoeksgroep rond professor Moesen (KU Leuven) baseert zich op de overheidsinkomsten en gaat na welke economische groeiprestaties daaraan verbonden zijn⁴. De Belgische Armey-curve werd zo op empirische basis ingeschat. De ligging van de Armey-curve werd voor enkele factoren gecorrigeerd, met name voor de relatief kleine gezinsgrootte in België en het feit dat ons land een kleine open economie vormt.

4) K. De Witte, W. Moesen, "Welke benchmark voor de uitgavenquote van de overheid in België?", 2007.

Tabel 1: De optimale overheidsquote in enkele OESO-landen (in procent bbp)

	Lange termijn collectieve lastendruk (1988-2004)	Optimale overheidsomvang	Verandering in LT-omvang
Zweden	61,8	50,5	- 11,3
Denemarken	58,2	48,8	- 7,4
Frankrijk	49,1	40,9	- 8,2
België	47,6	43,7	- 3,9
Nederland	46,7	46,1	- 0,6
Duitsland	44,8	45,3	+ 0,5
VK	40,2	41,9	+ 1,7
Ierland	38,4	40,3	+ 1,9
VS	33,5	32,8	- 0,7

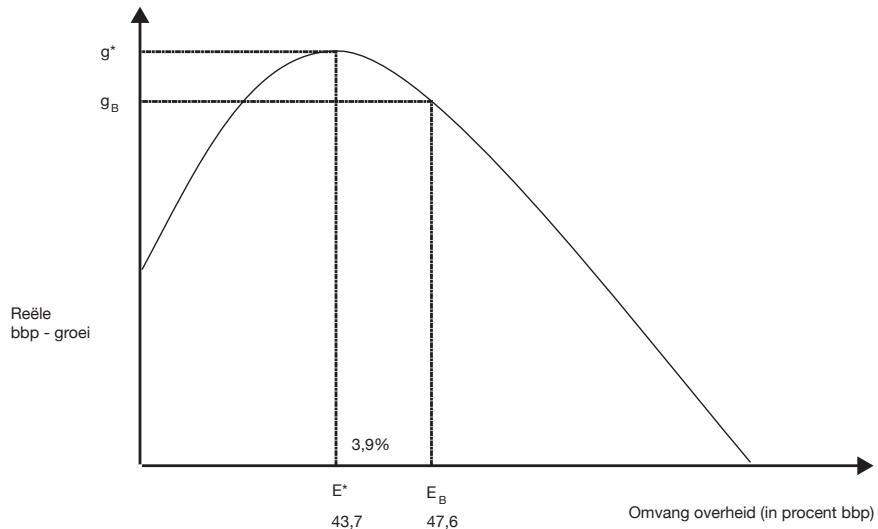
Bron: De Witte en Moesen, 2007

De gemiddelde lastendruk bedroeg in België over de periode 1988-2004 47,6 procent van het bbp. Het maximale groeieffect wordt opgetekend bij een collectieve lastendruk van 43,7 procent van het bbp. Volgens deze berekeningen zou de omvang van onze overheid gemiddeld dus ongeveer 4 procent van het bbp te groot zijn. Er bestaat dus ruimte om de omvang van de overheid te verminderen zonder aan groeiprestaties in te boeten. Meer zelfs, een slankere overheid zou de groeiprestaties bevorderen.

De Belgische vier procent van het bbp vormen een aanzienlijk overgewicht. Maar België staat daarin niet alleen. In hetzelfde onderzoek werden ook andere Europese overheden meegenomen. In onderstaande tabel (tabel 1) worden de resultaten weergegeven. Voor de periode 1988-2004 wordt telkens het verschil weergegeven tussen de feitelijke gemiddelde collectieve lastendruk en de optimale collectieve lastendruk (steeds in procent van het bbp).

Een omvangrijke overheid vormt een typisch kenmerk van landen met een grote vraag naar sociale goederen, zoals de Scandinavische landen. Frankrijk vertoont een aanzienlijk grotere overheidsomvang dan optimaal is. Daarnaast merken we op basis van deze analyse, dat de groeiprestaties van het VK, Ierland en Duitsland gebaat zouden zijn met iets meer overheidsuitgaven.

Grafiek 7 : Optimaal en suboptimaal niveau aan overheidsuitgaven



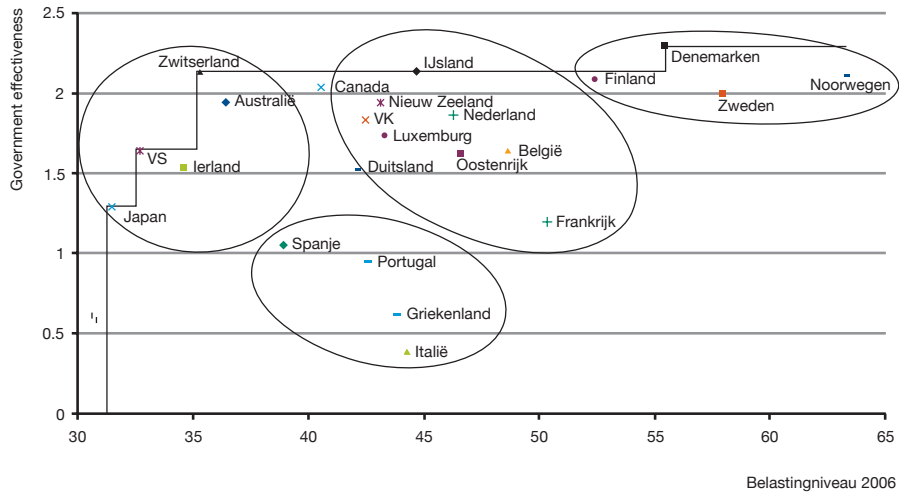
Bron: Armey, 1995, Moesen, Voka 2008

Kwaliteit van de overheid

We vergelijken het McKinsey-onderzoek met het onderzoek van Moesen - abstractie makend van de periode waarvoor de berekeningen gelden. Het eerste onderzoek houdt geen rekening met de prestaties die de overheid levert en komt tot het besluit dat de Belgische overheid 2,5 procent van het bbp te groot is om optimaal te zijn. Het tweede onderzoek houdt wel rekening met de uitkomst - in termen van extra groei - en komt tot het besluit dat de overheid 4 procent van het bbp te zwaar is. Wordt er wel rekening gehouden met het resultaat, dan blijkt de suboptimale overheidsomvang ($E_B - E^*$) dus hoger dan wanneer dat niet gebeurt (grafiek 7).

De conclusie is alleszins dat de Belgische overheid te groot is en er daardoor inefficiënties zijn die een groeilek veroorzaken. Maar hoe kunnen we het verschil in resultaten van beide onderzoeken interpreteren? Is er mogelijk ook sprake van een gebrek aan effectiviteit of doeltreffendheid in het overheidsbeleid? Is onze overheid wel goed in het behalen van resultaten? Worden de doelen bereikt die men wil bereiken?

Grafiek 8: Relatie tussen overheidseffectiviteit en collectieve inkomstenquote



Bron: Wereldbank, Moesen en De Witte, Voka-kenniscentrum

> Onderzoek van de Wereldbank > 7 procent minder middelen, 7 procent hogere effectiviteit

In een onderneming wordt de verhouding tussen kosten en opbrengsten voortdurend gemonitord. Overheden staan daarin minder ver. Meten hoe effectief de overheid erin slaagt middelen om te zetten in prestaties, blijkt moeilijk. Vaak ontbreekt de marktprijs voor de diensten die de overheid aanbiedt. Daarom wordt steeds vaker aan de burgers zelf gevraagd wat ze vinden van hun overheid. Dankzij dergelijk 'klantenonderzoek' wordt getracht om de prestaties van de overheid toch in kaart te brengen.

De Wereldbank verzamelt en aggregereert jaarlijks voor 212 landen indicatoren die de effectiviteit van het gevoerde beleid weergeven⁵. Dat gebeurt op basis van 33 databanken bij 30 verschillende organisaties.

Aan de hand van deze indicatoren beoordeelt de Wereldbank de kwaliteit van de geboden publieke dienstverlening. Ze bevatten de antwoorden op vragen over de kwaliteit waarmee het beleid geformuleerd wordt. Zijn de doelstellingen de juiste en

5) D. Kaufman et al, "Governance matters VI: Governance indicators for 1996-2006", WB Policy Research Paper, n° 4280, juli 2007.

worden die ook duidelijk geformuleerd? Wat is de kwaliteit van de publieke diensten en de ambtenarij? Wordt wat beslist is ook effectief uitgevoerd? Worden de wetten nageleefd? Komt de overheid haar verbintenissen na? Deze effectiviteit wordt dan afgezet tegenover de overheidsquote. Er wordt dus heel specifiek nagegaan wat de burgers terugkrijgen in ruil voor hun belastinggeld.

De onderzochte landen staan verzameld op grafiek 8. Links op de grafiek staat de overheidseffectiviteit aangegeven, met een score van 0 tot 2,5 (zeer goed)⁶. Het belastingniveau vinden we terug op de horizontale as, in procenten van het bbp.

De landen die in beeld zijn gebracht, vertonen aanzienlijke onderlinge verschillen inzake de kwaliteit van het overheidsoptreden. Wanneer we België vergelijken met Canada, dan zien we dat de Canadese overheid erin slaagt om met een kleinere collectieve lastenquote een betere dienstverlening te realiseren. Canada wordt op zijn beurt gedomineerd door Zwitserland. Zetten we deze oefening zo verder, dan bekomen we een beperkte set landen die niet gedomineerd worden. Het gaat zowel om landen met een relatief kleine overheidsquote zoals Japan, de VS en Zwitserland, als om sterk uitgebouwde welvaartsstaten zoals IJsland en Denemarken. Door de vijf landenpunten loopt een lijn die de 'beste praktijken' verbindt. De kwaliteit van de publieke dienstverlening in Japan en de VS ligt beduidend lager dan in de andere drie beste praktijken. Het verschil in effectiviteit tussen Zwitserland en Denemarken is dan weer vrij beperkt. De Deense overheid blijkt het effectiefst in wat ze doet.

Alle landen die zich beneden de lijn van de beste praktijken bevinden, kunnen beduidende efficiëntiewinsten boeken: met dezelfde hoeveelheid middelen zou een betere dienstverlening mogelijk zijn en/of met minder middelen kunnen ze dezelfde dienstverlening waarborgen. Ook voor België bestaat er weerom een aanzienlijk verbeterpotentieel.

Om aanvaardbare conclusies te kunnen trekken, delen we België in bij de andere landen die een vergelijkbaar maatschappijmodel voorstaan. Ze vormen samen de cluster van het Rijnlandmodel. Het gaat om een groep met Nederland, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Canada, IJsland en Nieuw-Zeeland. Deze landen kennen vrij omvangrijke overheden, maar minder uitgesproken dan in de Scandinavische landen.

De Wereldbank bakent daarnaast nog drie andere clusters af. Rechtsbovenaan op de grafiek vinden we de cluster van het Scandinavisch model, met Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden. Het zijn landen met een vrij grote overheidsomvang, een vrij hoge belastingdruk en vrij goede overheidsprestaties. Links op de grafiek bevindt zich de cluster van het Angelsaksische model, die landen als Japan, de VS,

6) Gaat men overheden op wereldschaal met elkaar vergelijken, dan zal men ook een negatieve schaal voorzien. Deze loopt dan van -2,5 (zeer slecht) tot 2,5 (zeer goed). Een overheid kan een negatieve score behalen wanneer haar acties contraproductief zijn en het maatschappelijk leven eerder ontwrichten en onzeker maken. Landen in conflict of sommige ontwikkelingslanden kunnen bijvoorbeeld een negatieve score behalen.

Australië, Ierland en ook Zwitserland bevat. Het gaat om landen met een beperkte overheidsomvang. Rechtsonder vinden we een cluster met de Mediterrane landen, met Spanje, Portugal, Griekenland en Italië. Die worden gekenmerkt door een vrij omvangrijke overheid die echter vrij zwakke overheidsprestaties laat optekenen. Binnen elke cluster verschillen de overheidsprestaties onderling vrij sterk. Elk land kan leren uit de praktijk van landen die zich linksboven binnen zijn cluster bevinden.

Alle landen die linksboven België gesitueerd zijn binnen de cluster van het Rijnlandmodel domineren België. Dat is zeer duidelijk het geval voor de buurlanden Nederland en Luxemburg. Ook Canada en IJsland domineren België.

De grafiek houdt geen rekening met verschillen tussen de landen zelf die de overheidsomvang mee bepalen, zoals de gezinsgrootte en de openheid van de economie. Indien deze karakteristieken wel in rekening gebracht worden en België even performant zou werken als een 'best practice', dan blijkt dat het land met 7,9 procent minder middelen 7,9 procent meer overheidseffectiviteit kan verwezenlijken.⁷ Het is dus duidelijk dat de overheden in dit land met minder middelen een wezenlijke performantieverbetering kunnen bereiken.

Samengevat

Onderzoek dat onze overheid vergelijkt met andere landen, toont aan dat onze overheid te omvangrijk is.

De Belgische overheid kan vooral leren uit het gedrag van overheden in onze buurlanden Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Luxemburg.

De overheden in dit land kunnen met minder middelen een wezenlijke performantieverbetering bereiken. Indien België even performant zou werken als een 'best practice', dan kan met 7,9 procent minder middelen 7,9 procent meer overheidseffectiviteit verwezenlijkt worden.

7) W. Moesen, K. De Witte, "De performantie van de overheid", juni 2007

Redenen voor een efficiëntere overheid

Een overheid moet haar budget goed beheren. De drie macro-economische studies die in het vorige hoofdstuk worden geciteerd - de benchmarkstudie van McKinsey, de vergelijkende studie van professor Moesen en de studie van de Wereldbank rond overheidsperformantie - geven aan dat de Belgische overheden met minder middelen meer kunnen realiseren. Naast de zuiver economische argumentatie zijn er nog andere factoren die onze overheid aanporren om haar werking onder de loep te nemen.

Vergrijzing, lastenverlaging en meer investeringen

Een eerste reden waarom de overheid middelen moet vrijmaken, is de vergrijzende samenleving. Deze stelt ons land de komende jaren voor een grote budgettaire uitdaging.

De Vergrijzingscommissie, een onderdeel van de Hoge Raad van Financiën, voorspelt in haar jongste rapport een nettokostenstijging van de overheidsuitgaven voor sociale voorzieningen van 6,1 procentpunt van het bbp tussen 2006 en 2050⁸ (grafiek 9). Het is niet uit te sluiten dat het cijfer de komende jaren nog naar boven aangepast wordt. Bij het begin van de eeuw voorzag de commissie nog een meerkost tot 2050 van zo'n 4,6 procent van het bbp.

Er zijn ook middelen nodig om een lastenverlaging door te voeren. De burgers en ondernemingen in dit land hebben nog steeds te maken met een van de zwaarste parafiscale en fiscale regimes binnen de EU. Gemiddeld wordt in 2007 42 procent⁹ van de loonsom afgeroomd door de fiscus en de RSZ. De laatst beschikbare vergelijkende cijfers dateren van 2005. Daaruit blijkt dat dit zogenaamde 'impliciete heffingstarief' in België 6,5 procentpunt meer bedroeg dan gemiddeld in de eurozone. De Nationale Bank bevestigt dat de huidige fiscale druk onmiskenbaar een ontmoedigende invloed heeft op zowel de vraag naar werk als het aanbod ervan. Er is nood aan aanzienlijke lastenverlagingen om het sociaaleconomisch draagvlak op peil te houden.

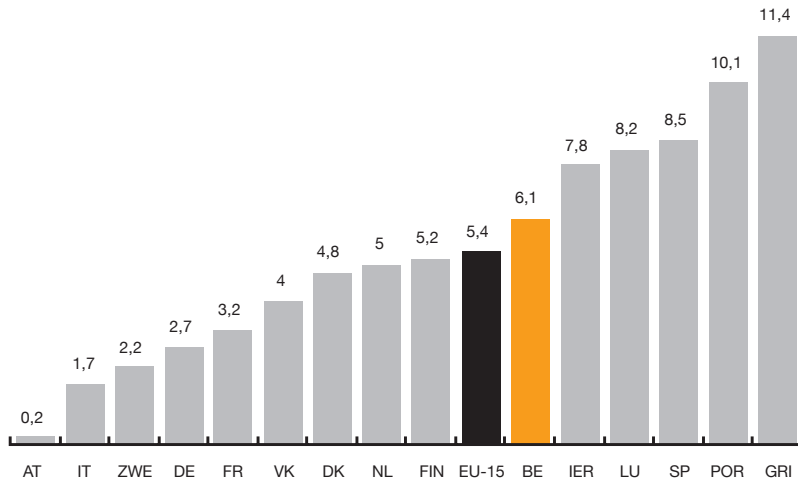
Bovendien moet ons land zijn infrastructuur uitbreiden en vernieuwen. Ook dat vereist een herallocatie van bestedingen. De infrastructuurinvesteringen namen in 2006 slechts 1,7 procent in van het bbp. De helft daarvan bevindt zich op gemeentelijk niveau. België doet op dat vlak beduidend minder dan het Europese gemiddelde van 2,4 procent van het bbp. In Luxemburg, Nederland en Frankrijk bedraagt het investeringsaandeel in het bbp zelfs meer dan 3 procent¹⁰.

8) Jaarlijks verslag, Hoge Raad voor Financiën, "Studiecommissie voor de Vergrijzing", juni 2007.

9) Nationale Bank van België, jaarverslag 2007, Hoofdstuk 6: Overheidsfinanciën.

10) Nationale Bank van België, jaarverslag 2005, Hoofdstuk 6: Overheidsfinanciën, Kader 16: investeringsuitgaven van de overheid.

Grafiek 9: Verwachte evolutie leeftijdsgebonden uitgaven (in procent van het bbp tussen 2004 en 2050)



Bron: European Economy (2006), Vergrijzingscommissie

De aangekondigde kosten van de vergrijzing, de nood aan een aanzienlijke lastenverlichting en een overheid die beduidend meer moet investeren, het zijn drie redenen die pleiten voor een beleid dat werk maakt van een efficiëntere en effectievere overheid.

Betere praktijken uit het buitenland

Hoe kan onze overheid middelen vrijmaken? Wat zou haar werking efficiënter kunnen maken?

Om ons een beeld van de mogelijkheden te vormen, kijken we richting enkele buurlanden. Onder andere het Verenigd Koninkrijk en Nederland hebben recent omvattende en concrete programma's opgezet om de efficiëntie van de overheid structureel te verhogen. De buitenlandse praktijken kunnen België zeker inspireren. Ze richten zich op het afslanken van de overheidsdiensten en op het mobiel maken van de mensen die er werken. Daarnaast worden er programma's ingevoerd om de efficiëntie te verhogen door aankoopprocedures beter te managen en kosten te bevrozen.

> Nederland > het programma Vernieuwing Rijksoverheid

Begin 2007 lanceerde de Nederlandse overheid het programma voor de 'Vernieuwing van de Rijksoverheid'. Onder het motto dat slankheid en fitheid van organisaties vaak hand in hand gaan, heeft men er enkele weloverwogen strategische keuzes gemaakt. In het kort komen ze hierop neer¹¹:

- Elk overheidsonderdeel realiseert in 4 jaar een efficiëntieslag van minstens 5 procent.
- De afslanking viseert in belangrijke mate de beleidsfunctie en de planbureaus. Zij dienen een efficiëntiewinst van 20 procent te behalen. Ook adviesorganen en de backoffice moeten meer doen dan de 5 procent efficiëntiewinst.
- Vanuit het 'vertrouwensprincipe' wordt een drastische reductie van het aantal toezichtsfuncties doorgevoerd. Tussen 20 en 30 procent van het huidige aantal functies moet weg.
- Op de uitvoering wordt relatief minder bespaard: maximaal 5 procent boven de algemeen opgelegde efficiëntiewinst van 5 procent.
- De inkoop van goederen en diensten zal voortaan rijksbreed worden beheerd. Men maakt daarbij ook meer gebruik maken van elektronisch inkopen.

Het programma voor de 'Vernieuwing van de Rijksoverheid' moet tot een duurzame besparing leiden van 630 miljoen euro. Dit vertaalt zich in een vermindering van het aantal functies met maximaal 12.800 voltijdse equivalenten.

> Verenigd Koninkrijk > doorlichting van de bedrijfsprocessen

In 2004 is in het Verenigd Koninkrijk een speciale commissie opgezet om de efficiëntie van de overheid systematisch te onderzoeken. De commissie stond onder de leiding van Sir Peter Gershon, een voormalig topmanager uit de privésector. Zijn opdracht was om tegen maart 2008 een efficiëntiewinst van 20 miljard pond - 25 miljard euro - te boeken.

De Commissie heeft daarvoor de verschillende bedrijfsprocessen van de overheid onder de loep genomen, zoals de backoffice, de aankoop van goederen en diensten, de beleidsvoorbereiding en de frontoffice, de rechtstreekse dienstverlening aan de klant. Ook transactionele diensten zoals het innen van belastingen en het betalen van uitkeringen werden binnenstebuiten gekeerd¹². Meer dan 80 procent van de gerealiseerde efficiëntieverbeteringen komen uit die domeinen. Op basis van een benchmarking tussen departementen onderling, werden samen met de departementen besparingsdoelstellingen opgesteld. Die doelstellingen zijn

11) Voor info over het programma van de Nederlandse overheid, kijk op www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/programma.

12) Voor oorspronkelijke info over het onderzoek in het Verenigd Koninkrijk naar de bedrijfsprocessen bij de overheid, zie Sir P. Gershon. "Releasing Resources to the front line, independent Review of Public Sector Efficiency". Zie ook S. Panis en E. Durnez, "De man die 23 miljard pond bespaarde, Sir Peter Gershon over overheidsefficiëntie", Vokatribune, mei 2008.

verschillend van departement tot departement, afhankelijk van de mate waarin de verschillende 'bedrijfsprocessen' er doorgedrongen zijn.

Kortweg komen de Britse besparingsvoorstellen hierop neer:

- Een globale efficiëntiewinst van 2,5 procent in de periode 2005-2008. De dienstverlening mag daarbij niet in het gedrang komen.
- Een vermindering van het aantal ambtenaren met 84.000. Daarvan schuiven 13.500 ambtenaren door naar de frontoffice, de rechtstreekse dienstverlening aan de klant.
- Het budget voor de administratiekosten van de departementen wordt drie jaar lang op hetzelfde bedrag bevroren.

Over de voortgang is jaarlijks gerapporteerd door een nationale auditcommissie. De doelstelling voor maart 2008 is gehaald. De besparing bedraagt zelfs 23 miljard pond in plaats van de initieel voorziene 20 miljard pond¹³. De 23 miljard pond moet afgezet worden tegen het totale Britse overheidsbudget van 320 miljard pond. Dat is meer dan 7 procent. Achteraf blijkt dat de departementen meer besparingsvoorstellen indienden dan vereist. De Britse besparingsvoorstellen konden zo rekenen op een groot engagement van de ambtenaren zelf. De lokale besturen en de departementen gezondheidszorg en onderwijs waren daarbij toonaangevend. Voor de komende drie jaar voorziet de Britse overheid een bijkomende besparingsdoelstelling van 3 procent.

Het personeelsbestand van onze overheid onder de loep

Defensie, openbaar bestuur, onderwijs en (gezondheids)zorg zijn traditionele overheidsfuncties. Samengebald vormen zij de quartaire sector¹⁴. Iets meer dan 31 procent van de werkenden in ons land waren in 2005 in de quartaire sector actief. Dat is meer dan in de EU-15. De Scandinavische landen zijn koplopers. Daar werkt tussen de 33 en 40 procent van de werkenden in de quartaire sector. Samen met het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk volgt België daar dus niet ver achter.

Met name de categorie overheid sensu strictu is in België zeer sterk ontwikkeld. Het gaat dan in essentie over de publieke administratie¹⁵. Van alle werknemers in België werkte in 2005 11,8 procent binnen de centrale overheid¹⁶. Dat zijn de gemeentelijke, de provinciale, de regionale en de federale overheden samen. In de 15 traditionele

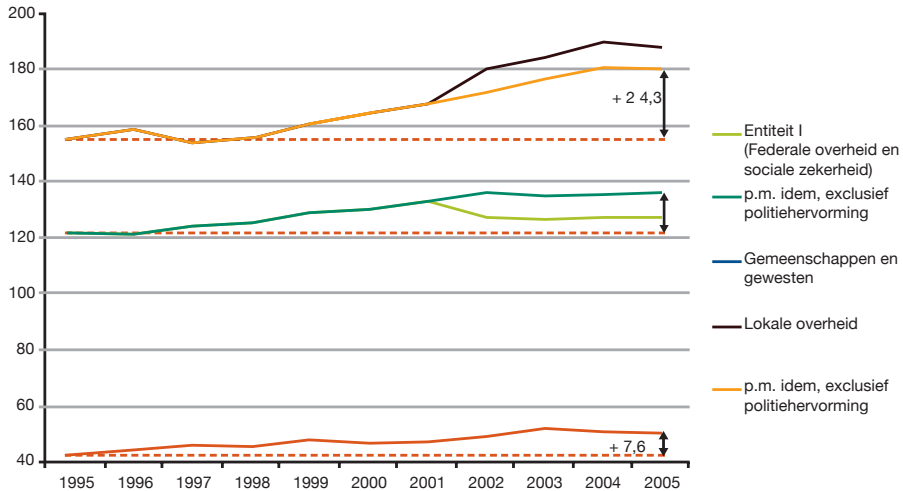
13) Financial Times, "Down to the Bone? How Britain fared its war on waste", 12 maart 2008.

14) Ruwweg komt de afbakening van de quartaire sector, in het Engels de Public Service Sector, overeen met de NACE-codes 75 t.e.m 92.

15) Internationale vergelijkbaarheid is enkel mogelijk door daarbij ook de werknemers werkzaam bij politie en justitie op te nemen. Dit is de NACE-code 75 of Openbaar bestuur en Defensie; Verplichte Sociale Verzekering. Zijn daarin dus niet begrepen: mensen tewerkgesteld in het onderwijs en gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening.

16) Bron: Eurostat en Belgostat, NBB. Als de verhouding met het totaal aantal werkenden wordt bekeken, blijkt dit aandeel in 2005 9,8 procent te bedragen. Ook daar scoort België zeer hoog.

Grafiek 10: Werkgelegenheid in de overheidsadministratie sensu stricto per deelsector van de overheid (in duizenden personen)



Bronnen: INR, NBB.

landen van de EU¹⁷ is dat gemiddeld maar 8 procent. Nergens in de EU-15 ligt dit aandeel werknemers sensu strictu zo hoog dan in ons land.

Het is ook zo dat de zo gedefinieerde overheid in België een sector in expansie is. Op alle overheidsniveaus merken we een stijging van het aantal effectieven (grafiek 10). De stijging in de periode 1995-2005 was zeer uitgesproken bij de lokale besturen (+ 24.300 of + 15,6 procent)¹⁸. Bij de federale overheid en de sociale zekerheid kwamen er 14.300 personeelsleden bij (+ 11,8 procent). De gemeenschappen en gewesten stelden het voorbije decennium 7.600 extra werknemers in de overheid sensu strictu aan (+ 17,6 procent)¹⁹.

Het omvangrijke ambtenarenapparaat in de Belgische backoffice vertaalt zich natuurlijk in personeelskosten. België besteedde in 2005 zo'n 2,4 procent van het bbp aan lonen voor zijn ambtenarenapparaat. In de EU was dit gemiddeld slechts 1,5 procent van het bbp²⁰.

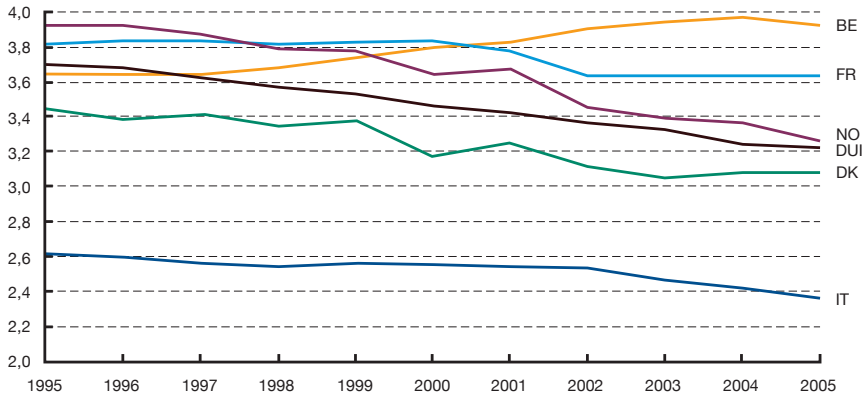
17) Dit is de EU vóór de uitbreiding met Oost-Europese landen in 2004.

18) De politiehervorming van 2002 ging gepaard met een omvangrijke verschuiving van personeel van het federale naar het lokale niveau. De gegevensreeks corrigeert voor deze breuk. Daardoor blijven de betrokken politiemensen fictief behoren bij de federale overheid.

19) Nationale Bank van België, "Consumptieve bestedingen, werkgelegenheid en efficiëntie van de overheid in België", 2007.

20) Eurostat: kostprijs "algemene publieke diensten: verloning van werknemers".

Grafiek 11: Aantal werkenden in de ‘administratie en de gezagsdepartementen’ op 100 inwoners, 1995-2005.



Bron: Eurostat, NBB

Deze evolutie wijkt af van de Europese trend. In de ganse EU-15 nam het aantal werknemers bij het openbaar bestuur slechts met 20.000 eenheden toe in deze periode²¹. De helft minder dus dan in België alleen. De ontwikkeling in Duitsland speelt daarbij een grote rol. Daar daalde het aantal werknemers in het ‘openbaar bestuur, defensie en justitie/politie’ tussen 1995 en 2005 met liefst 353.000 mensen (-11 procent)²². Echter, ook in andere landen wordt er een soms vergelijkbare daling opgetekend: voor Denemarken bedroeg die - 13.000 of -7,2 procent. Italië tikt af op - 99.000 of -6,6 procent. Zweden vermindert met 35.000 of -11,5 procent en Noorwegen met 21.000 of -12,2 procent.

Kunnen we België vergelijken met Duitsland, een land dat toch te kampen had met een aanzienlijke communistische erfenis? Op één punt alvast. Van elke 100 inwoners werken er in België in 2005 3,94 voor het ‘openbaar bestuur, defensie

21) Eurostat; verschil in aantal werknemers tussen 1995 en 2005 in de rubriek “publieke administratie en defensie; verplichte sociale verzekering”.

22) Elementen die hier een rol spelen zijn de privatisering van de post, de afslanking van het leger (Volksarmee) en de budgettaire beperkingen waar de verschillende beleidsniveaus mee kampen. Zie voor meer duiding, S. Kuhlmann en M. Röber, “Civil Service in Germany: Characteristics of Public Employment and Modernization of Public Personnel Management”, 2004.

en justitie/politie' (grafiek 11). Net na de val van de Berlijnse muur in 1991 werkten er in Duitsland 4,02 mensen voor dezelfde overheidsdiensten. Veertien jaar daarna bestiert het federale Duitsland zijn publieke dienstverlening met 3,24 civil servants per 100 inwoners. Bij de 13 landen waarvoor vergelijkbare gegevens bestaan, bedraagt het gemiddelde thans 3,16 per 100 inwoners.

Typisch Belgisch?

In de meeste Europese landen is er de laatste jaren dus sprake van een inkrimping van het ambtenarenbestand. In België gaat men de omgekeerde weg op. Wat maakt België dan anders?

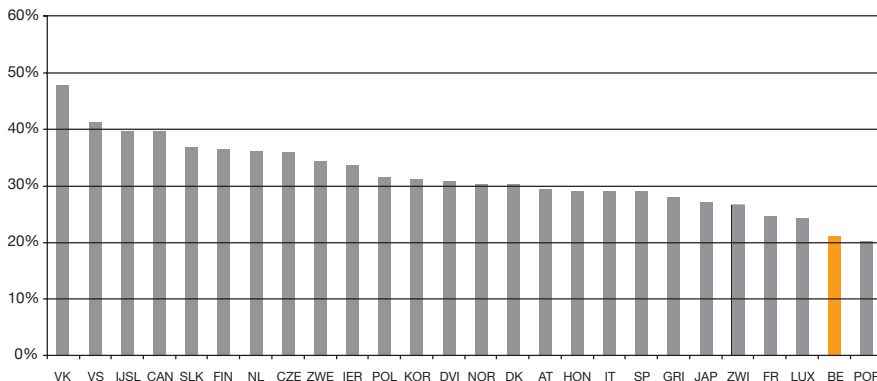
Mogelijks zorgen onduidelijke bevoegdheidsafbakeningingen voor dubbel werk. Een recente OESO-studie van het HR-beleid in België op het niveau van de verschillende overheden wijst in die richting²³. Bijvoorbeeld in de structuren die het tewerkstellingsbeleid verzorgen, verschuilt zich enig dubbelwerk. Sommige taken van de VDAB en de RVA zijn dezelfde en worden dus dubbel verricht.

Die studie toont ook aan dat in België het niveau aan outsourcing, waarbij de overheid intermediaire producten en diensten bij private actoren aankoopt in plaats van ze in eigen beheer te vervaardigen, beduidend lager ligt dan elders. Slechts 20 procent van onze overheidsproductie bestaat uit intermediaire consumptie, daar waar dit aandeel in sommige andere landen waaronder het VK, Nederland, Zweden en Finland meer dan 30 procent bedraagt. Dit verschil houdt wellicht ook enig verband met de sociale tewerkstellingspolitiek bij de overheid in de jaren zeventig. Onderstaande grafiek 12 verduidelijkt dit.

Dubbeltellingen als gevolg van onze staatsvorm en het relatief beperkt aandeel van de intermediaire consumptie in de overheidsproductie kunnen wellicht het niveauverschil in het aantal ambtenaren mee verklaren. Maar daarmee ook het verschil verklaren in evolutie, de aangroei van het aantal ambtenaren, blijkt toch moeilijker. In de periode 1995-2005 werden immers geen grote stappen in de staatshervorming gezet en het aandeel van de intermediaire overheidsconsumptie in het bbp steeg ook lichtjes. Andere federaal georganiseerde landen zoals Duitsland bijvoorbeeld zijn er in deze periode wel in geslaagd om een vermindering van het ambtenarenbestand door te voeren.

Wel is het zo dat de overheden in ons land graag beleid stapelen. Nieuwe taken worden vertaald in nieuwe personeelsbehoeften en leiden tot nieuwe aanwervingen. Men onderzoekt niet of bepaalde taken overbodig zijn geworden of met minder mensen kunnen verricht worden. Men gaat ervan uit dat bijkomende taken verricht worden door extra ambtenaren, hetgeen in beleidsbeslissingen ook zo wordt gemotiveerd. Dat mechanisme is binnen alle bestuursniveaus aanwezig.

23) OECD-Review of Government Human Resource Management in Belgium, OECD, juni 2007.

Grafiek 12: Aandeel intermediaire consumptie in overheidsoutput

Bron: OECD (2007) OECD Review of government human resource management in Belgium.

Dit leidt tot de vaststelling dat personeelsmobiliteit binnen onze administratieve overheid in zijn geheel weinig is ontwikkeld. De OESO maakt in haar doorlichting overigens melding van het feit dat tot één op vier van de federale ambtenaren na regionalisering niet wenste te werken op het regionale niveau, ondanks het feit dat hun bevoegdheid geregionaliseerd werd. In Vlaanderen wordt pas recent wel gewerkt aan het sensibiliseren van de mobiliteit tussen Vlaamse ambtenaren en lokale ambtenaren. Sinds 2007 loopt binnen de Vlaamse administratie ook een project rond 'wisselleren', waarbij ambtenaren ervaringen kunnen opdoen binnen andere overheidsdiensten en die ervaringen meenemen naar de eigen werking.

Een tweede vaststelling is dat in de verschillende overheden geen kwantitatieve doelstelling met betrekking tot de hoogte van het ambtenarenbestand wordt voorgesteld²⁴. Doordat dergelijke doelstelling niet wordt afgekondigd, wordt de evolutie ook niet echt gemonitord. Er is geen automatisch opvolgingsmechanisme aanwezig.

24) Met uitzondering van de Vlaamse overheid. Die stelde zich in het begin van deze legislatuur onder het motto 'geen snoei, geen bloei', tot doel het aantal ambtenaren in globo constant te houden. Het ziet er echter naar uit dat men die doelstelling niet kan realiseren.

De cijfers geven aan dat het aantal ambtenaren bij de publieke administratie in België alleszins een maximum bereikt heeft. Recente ervaringen in andere landen, ook federale, maken duidelijk dat een afbouw van de publieke administratie mogelijk is zonder in te binden op de geleverde kwaliteit. Dat sterkt het aanvoelen dat de Belgische overheden op dat vlak de komende jaren een inhaalbeweging kunnen maken en middelen kunnen vrijmaken. Niet alleen door de evolutie van de ambtenarenpopulatie in de hand te houden, maar ook door waar mogelijk mobiliteit te organiseren en administratieve processen efficiënter te laten verlopen. Buitenlandse cases tonen aan dat dit kan.

De nakende vergrijzing, waarbij ook vele ambtenaren zullen uittreden, biedt hier een belangrijke opportuniteit. We moeten daarbij ook voor ogen houden dat indien de vervangingsratio niet afneemt de tewerkstelling in de private sector sterk onder druk zal komen²⁵.

Het komt er nu dus op aan om duidelijke HR-doelstellingen te formuleren die enerzijds helpen om middelen uit te sparen en anderzijds de werking van de overheid verbeteren.

25) Høj, J. and S. Toly, "The Labour Market Impact of Rapid Ageing of Government Employees: Some Illustrative Scenarios", OECD Economics Department Working Papers, No. 441, 2005.

Samengevat

Een slankere overheid laat toe middelen vrij te maken voor de aanpak van de vergrijzing, om meer te investeren in de groei­kracht van de economie en om de fiscale lasten voor burgers en ondernemingen te verzachten.

De buitenlandse praktijken kunnen België zeker inspireren. Ze richten zich op het afslanken van de overheidsdiensten en op het mobiel maken van de mensen die er werken. Daarnaast worden er programma's ingevoerd om de efficiëntie te verhogen door interne werkprocedures beter te managen en daardoor onnodige kosten af te bouwen.

In de meeste Europese landen is de laatste jaren sprake van een vermindering van het aantal werkenden in de backoffice. In België gaat men de omgekeerde weg op. Nergens in de EU-15 ligt het aandeel werknemers in de publieke sector sensu strictu hoger.

Onze overheden kunnen hun backoffice afbouwen. Daaromtrent zijn doelstellingen nodig die ook nagestreefd en gehaald worden.

Beleidsdoelstellingen

In dit hoofdstuk worden een reeks beleidsdoelstellingen vastgelegd die moeten leiden tot een performantere overheidswerking. Deze beleidsdoelstellingen worden in klare cijfers uitgedrukt. Deze cijfers zijn ambitieus. Maar wat in ondernemingen en in andere landen kan, moet ook bij de overheden in België kunnen.

> **Reductie van de collectieve uitgavenquote > globale uitgavennorm maximaal 0,5 procent reëel**

Professor Moesen van de KU Leuven berekende dat de optimale collectieve uitgaven van alle Belgische overheden samen 43,7 procent van het bbp bedragen (zie hoofdstuk 1). In die situatie maximaliseert de overheid haar effect op de welvaartsontwikkeling. Eind 2007 tikte de uitgavenquote echter af op zo'n 48,9 procent van het bbp. Daarmee overschiet de overheid haar optimum voor 2007 dus met ongeveer 5 procentpunt. Dit teveel kan de volgende jaren worden vermindert door de overheidsuitgaven minder snel te laten aangroeien dan het bbp.

Om het teveel binnen deze legislatuur af te bouwen zou de jaarlijkse groei van de totale overheidsuitgaven beperkt moeten blijven tot 1,5 procent. Als men rekening houdt met de inflatie die verwacht wordt (gemiddeld ongeveer 2,4 procent), dan zou dat neerkomen op een reële daling van de overheidsuitgaven met 0,9 procent. Een reële inkrimping van de overheidsuitgaven lijkt ons een weinig realistisch scenario.

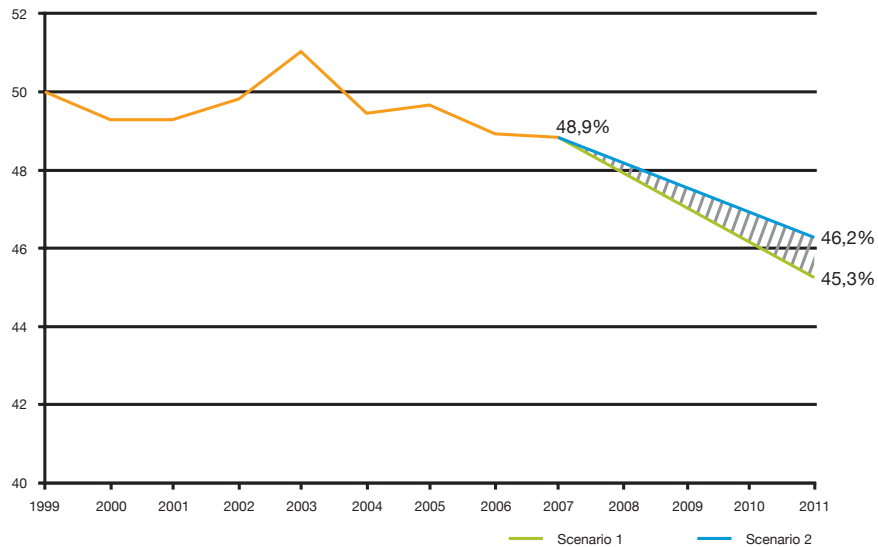
We stellen voor om de overgang naar de optimale uitgavenquote van 43,7 procent van het bbp over twee legislaturen te spreiden. Er zijn twee scenario's. In grafiek 13 worden deze twee scenario's weergegeven.

In het eerste scenario gebeurt tweederde van de noodzakelijke inspanning tegen 2011. Het volgende derde gebeurt dan tegen 2013. In dit scenario blijft de gemiddelde groei van de overheidsuitgaven beperkt tot 2,4 procent, het gemiddelde inflatiepeil dat voor deze periode verwacht wordt. In reële termen betekent dit dat de overheid haar budget bevriest. Het optimale niveau van 43,7 procent wordt bereikt in 2013.

In het tweede scenario wordt de inspanning gelijk verdeeld over de twee legislaturen, van nu tot 2011 en van 2011 tot 2015. Het optimale niveau van 43,7 procent wordt bereikt in 2015. Dan mag de reële groei van de uitgaven niet hoger uitkomen dan 0,5 procent per jaar. Dat cijfer komt ongeveer overeen met de evolutie van de uitgavenquote in de jaren die voorafgingen aan de toetreding tot de eurozone.

> **Gewijzigde uitgavenmix > accenten in de uitgaven herschikken**

De uitgavennorm van 1,9 procent geldt als een globale norm. Sommige uitgaven kunnen sterker toenemen. De groei van andere uitgaven daarentegen moet extra in toom worden gehouden. We stellen een aantal accenten voor die ons land weer vergelijkbaar moeten maken met de beste praktijken in het buitenland.

Grafiek 13: Evolutie overheidsquote (in procent van het bbp)

Bron: Moesen (2007), eigen berekeningen.

Zo ligt het peil van de overheidsinvesteringen in het buitenland beduidend hoger dan bij ons. In 2006 investeerden de EU-landen gemiddeld 2,4 procent van hun bbp in infrastructuur. België bleef steken op 1,7 procent van het bbp. Voor 2007 is nog geen cijfer bekend, maar dat zal wellicht lager uitvallen. In een jaar na gemeenteraadsverkiezingen, zoals 2007 er een was, dalen de investeringen in infrastructuur traditioneel sterk. Wellicht bedragen de overheidsinvesteringen in 2007 slechts 1,5 procent van het bbp. De gemeentelijke investeringscyclus zal de volgende jaren wel opnieuw tot een automatische stijging van die uitgaven leiden. Ook het Vlaams gewest zal de investeringen verhogen en die stijging moet uiteraard mogelijk blijven.

Maar zelfs dan zal het investeringsaandeel in het bbp in 2011 niet boven de 1,8 procent van het bbp uitkomen. Dat terwijl Luxemburg, Frankrijk en Nederland meer dan 3 procent van hun bbp aan infrastructuur besteden. Voor een land als België dat zijn competitieve voordelen verbindt aan een uitstekende geografische ligging, is een sterk ontwikkelde openbare infrastructuur absoluut noodzakelijk. Daarom moet het verschil met het EU-15 gemiddelde worden weggewerkt. Binnen de vier jaar moeten de bruto-overheidsinvesteringen tot 2,1 procent van het bbp toenemen. Op het einde van de daarop volgende legislatuur moet het Europese gemiddelde van 2,4 procent van het bbp bereikt zijn. Vermits vooral de gewesten en de lokale overheden infrastructuurinvesteringen kunnen verrichten, impliceert meer investeren ook dat zij daartoe over de nodige budgettaire marge beschikken.

Om die marge vrij te maken zou het totale budget voor overheidspersoneelskosten bevroren kunnen worden op het huidige peil. In het Verenigd Koninkrijk werden de administratiekosten de voorbije 3 jaar nominaal bevroren. In Duitsland en Oostenrijk bleven de personeelskosten bij de administratie de voorbije 10 jaar nominaal constant. We stellen voor dat de backofficekosten in België de volgende 12 jaar minstens nominaal bevroren worden. Deze doelstelling hangt samen met de personeelsdoelstelling die we verder uitwerken.

> Efficiëntieverbetering van de bedrijfsprocessen > 3 procent tegen 2011

In het vorige hoofdstuk bespraken we kort de Britse ervaring met de doorlichting van de administratieve bedrijfsprocessen zoals de backoffice, de aankoop van goederen en diensten, de beleidsvoorbereiding en de rechtstreekse dienstverlening aan de klant. In het Verenigd Koninkrijk werd een value-for-money of efficiëntiewinst van minimaal 3 procent vooropgesteld, te realiseren in de periode 2008-2011²⁶.

Zo'n efficiëntiewinst moet ook in ons land een haalbare kaart zijn, en wel tegen 2011. Vertaald in monetaire termen zou dit neerkomen op een besparing van 5,6 miljard euro. Het gaat om winst, want net als in het Verenigd Koninkrijk moet de geleverde dienstverlening gewaarborgd blijven. Te verwachten valt dat zelfs de dienstverlening aan de klanten net zal verbeteren dankzij de doorgevoerde herschikkingen.

De macrodoelstelling van 5,6 miljard euro moet verknipt worden over de verschillende beleidsdepartementen en beleidsniveaus. Die verdeling moet gebeuren op basis van objectieve gronden²⁷ en niet op basis van politieke overwegingen. Een onafhankelijke Efficiëntiecommissie moet dit bewaken (zie verder).

> Slankere administraties > personeelsaantal naar gemiddelde EU-15 binnen 12 jaar

Zowel Nederland als het Verenigd Koninkrijk vertaalden hun efficiëntieprogramma ook expliciet naar een reductie van het aantal personeelsleden. Met name het aantal effectieven in de administraties kan aanzienlijk afnemen. A fortiori lijkt een dergelijke doelstelling ook voor de Belgische overheden aangewezen. In 2005 werkten er in ons land immers 3,94 inwoners op de 100 voor de administratie of de gezagsdepartementen²⁸. In 13 vergelijkbare landen bedroeg dit aandeel slechts 3,16 op 100 inwoners.

26) Zie Pre-budget Report and Comprehensive Spending Review, Hoofdstuk 3: "Transforming Public Services", oktober 2007. Bovendien moet deze doelstelling nieuwe middelen opleveren die elders kunnen besteed worden. Dat wil zeggen dat het de facto gaat om besparingen die opnieuw ingezet kunnen worden voor andere beleidsdoelstellingen.

27) In het VK wordt per departement een zogenaamde Technical Note opgesteld waarin de te behalen efficiëntiewinst voor het departement wordt verknipt over de verschillende bedrijfsactiviteiten (zoals aankoop,...). Hierbij bij wijze van voorbeeld de verwijzing naar de efficiëntienota voor het departement onderwijs: <http://www.dfes.gov.uk/publications/pdf/DfES%20Efficiency%20Technical%20Note.pdf>.

28) Gebrek aan internationaal vergelijkbare cijfers verhindert de verdere opsplitsing tussen administratie en gezagsfuncties. Navraag bij de NBB leert dat in 2005 van de 411.000 werkenden in deze categorie ongeveer 44.000 in gezagsfuncties werken.

Duitsland en Noorwegen hebben een reductie tot net boven het EU-gemiddelde gerealiseerd op een tijdsspanne van respectievelijk 14 en 12 jaar. Er is geen reden om aan te nemen dat dit in België niet mogelijk zou zijn. Te meer daar er de volgende jaren relatief veel ambtenaren de pensioenleeftijd bereiken²⁹. Deze situatie moet aangewend worden om tegen 2019 de verhouding van het aantal werkenden bij de kernoverheid terug te dringen tot het EU-gemiddelde³⁰. Rekening houdend met de bevolkingsprognoses gaat het om een vermindering met 70.500 effectieven tegen 2019. Dat komt neer op een jaarlijkse vermindering van het aantal ambtenaren met 5.800.

Samengevat

Doelstelling	Omschrijving	Timing
Uitgavenniveau	Collectieve uitgavenquote: - 5 procent van het bbp Jaarlijkse groei: maximaal 0,5 procent reëel	tussen 2011-2015
Uitgavenmix	Investerings: 2,1 procent van het bbp Administratiekosten: + 0 procent nominaal jaarlijks	einde 2011
Efficiëntiewinst	3 procent op uitgaven bij ongewijzigd beleid	einde 2011
Personeel administratie	Naar EU-gemiddelde: - 70.500	tegen 2019

29) Ter illustratie, in 2005 was 44 procent van de federale ambtenaren ouder dan 50 jaar. In andere landen ligt dit relatief aandeel vaak beduidend lager. Zie OECD, Report on Ageing in the Civil Service, OECD, Parijs, 2006.

30) Dus hier gedefinieerd als de "publieke sector en defensie, verplichte sociale verzekering", Eurostat.

Inspirerende voorstellen om de overheid te versterken

Dit hoofdstuk gaat over de werking van de overheid. We halen buitenlandse voorbeelden aan die de Belgische overheden kunnen inspireren om zich efficiënter te organiseren. We bespreken enkele organisatie-topics en geven oplossingsrichtingen aan. Er blijkt dat ook hier veel verbeterpotentieel aanwezig is. Deze voorstellen moeten meehelpen om de becijferde doelstellingen uit het vorige hoofdstuk te behalen.

> Heldere beleidsvisie > beleidsvoorbereiding is een proces

De noodzakelijke beperking van de groei van de overheidsuitgaven dwingt de overheid tot een focus in haar beleid. Om die focus te vinden moet ze weldoordacht prioriteiten afbakenen. In het Verenigd Koninkrijk vindt sinds 1997 zo'n beleidsvoorbereidend proces plaats: de 'Comprehensive Spending Review'³¹. Die review wordt elk decennium herhaald. Het verdient aanbeveling om deze systematiek ook in ons land in te voeren.

In het Verenigd Koninkrijk worden de belangrijke maatschappelijke tendensen voor het volgende decennium ingeschat en doorgelicht. Experten geven daarbij telkens de relatie aan met eventueel te ontwikkelen overheidsbeleid. Het brede publiek krijgt de mogelijkheid om zijn inbreng te doen, via internet of panelbevragingen. Op die manier kristalliseren zich concrete, tegen elkaar afgewogen beleidsdoelstellingen uit op lange termijn. Deze worden dan telkens consequent verknipt naar de volgende drie jaar. Er wordt ook nagegaan in hoeverre het bestaand beleid en de in het verleden ontstane budgetverdeling deze doelstellingen kan realiseren. Dit gebeurt via volledige 'zero-base' doorlichtingen van jaarlijks terugkerende uitgaven. Wetten en decreten met een vervaldatum zijn daartoe ook dienstig.

> voorstellen die het beleid helder maken

- tienjaarlijkse omvattende beleidsvoorbereiding
 - grondige inschatting en reflectie over maatschappelijke tendensen volgende decennium
 - omvattende doorlichtingen beleidsthema's met oog op voorstellen van beleid
 - doelstellingen op lange termijn worden verknipt naar volgende drie jaar
- zero-base doorlichtingen bestaand beleid
- wetten en decreten met vervaldatum

31) De geïnteresseerde lezer vindt informatie over de verschillende doorlichtingen die sinds 1998 plaats vonden op http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_csr07/spend_csr07_index.cfm.

> Heldere rekeningen > vooruitziend beleid en transparant communiceren

Overheden met een helder en vooruitziend financieel beleid blijken opvallend performanter³². Ze verhogen immers de transparantie en voorspelbaarheid van het beleid.

Eerlijk zeggen hoe de vork aan de steel zit, daar komt het op neer. Transparantie is belangrijk om vertrouwen op te wekken. De overheid moet daar werk van maken. Temeer daar begrotingsbeslissingen vandaag vaak ook in de daaropvolgende jaren een weerslag hebben op de beschikbare budgetten.

Elke verhoging van het basispensioen brengt bijvoorbeeld een sterke uitgaven dynamiek tot stand. Het is zeer belangrijk om deze dynamiek realistisch in kaart te brengen en transparant voor te stellen. Die projecties vormen dan de basis voor een steeds voortschrijdende meerjarenbegroting voor de volgende drie of vier jaar. Dit komt meer en meer in de plaats van de klassieke jaarbegroting. Het dwingt de overheid verder dan de volgende verkiezingen te kijken.

Specifieke uitgavenplafonds zijn, zoals eerder aangegeven, nuttig. Ze vormen de budgettaire vertaling van genomen beleidskeuzes. Het is echter mogelijk dat de overheid die plafonds zal trachten te omzeilen door extra overheids garanties, belastingkortingen en off-balance constructies toe te staan. Die instrumenten hebben intrinsieke merites. Het budgettaire effect ervan is echter minder zichtbaar³³. Ook hier is het dus belangrijk transparantie te bieden via boordtabellen en de verwachte budgettaire effecten mee te verrekenen in de meerjarenprognoses.

De overheid in België voert een kasboekhouding. Ze registreert inkomsten bij ontvangst ervan en uitgaven bij effectieve betaling. Andere landen doen het anders. Economisch bekeken is het immers logischer om inkomsten te registreren bij de aanslag en uitgaven bij de levering van goederen of diensten. Zoals in andere landen verdient het ook aanbeveling versneld een analytische boekhouding in te voeren. Deze moet een doorgedreven kosten-batenanalyse van overheidsactiviteiten mogelijk maken, hetgeen onontbeerlijk is om de efficiëntie van de overheidswerking te verbeteren. Meten is immers weten. Overigens bestaat de regelgevende basis hiervan reeds³⁴.

32) Een empirische inschatting reveleert dat er een positieve correlatie van 66 procent bestaat tussen de performantie van het overheidsbeleid en de aanwezigheid van duidelijke budgettaire procedures. Bron: De Haan, Moesen, Volkerink, "Budgetary Procedures – Aspects and changes: new evidence for some European countries", Fiscal Institutions and Fiscal Performance, National Bureau of Economic Research, 1999.

33) I. Joumard et al., "Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 380, OECD, 2004

34) We verwijzen hierbij naar het zogenaamde Comptabiliteitsdecreet dat reeds in 2004 door het Vlaams Parlement werd goedgekeurd.

> voorstellen die de rekeningen helder maken

- toekomstige budgettaire gevolgen begrotingsbeslissingen transparant in kaart brengen en communiceren
- transparantie via boordtabellen van off-balance constructies
- voortschrijdende meerjarenbegroting
- analytische boekhouding invoeren

> Bedrijfsprocessen verbeteren > opzetten van Efficiëntiecommissies

Binnen de verschillende overheidsniveaus kunnen nog aanzienlijke besparingen gerealiseerd worden. Drijvers daartoe zijn het beter inzetten van ICT, het nastreven van schaalvoordelen en het uitwisselen van ervaringen en beste praktijken. Om die voordelen gestructureerd te realiseren is een projectmatige aanpak onder leiding van de regeringsleiders absoluut vereist.

Voka stelt voor dat er onafhankelijke regionale en federale Efficiëntiecommissies worden opgericht om naar Brits voorbeeld de bedrijfsprocessen van de overheid door te lichten. Deze Commissies kunnen idealiter worden samengesteld met academici, mensen met actieve managementervaring uit het bedrijfsleven en enkele topambtenaren. De bedrijfsprocessen die grondig onderzocht moeten worden zijn de backoffice-functie, de aankoop van goederen en diensten, de transacties met de burgers en ondernemingen, het ontwikkelen van beleid naar gezinnen, ondernemingen en andere overheden, en ten slotte de rechtstreekse dienstverlening bedoeld. Het in kaart brengen daarvan moet gebeuren over de grenzen van departementen, agentschappen en lokale besturen heen.

Deze Commissies moeten de stuwende motor zijn achter het efficiëntieprogramma. In zo'n programma moet van meet af te realiseren kwantitatieve efficiëntiedoelstellingen staan neergeschreven. De Commissies kunnen op basis van hun bevindingen eerste efficiëntievoorstellen formuleren per bedrijfsproces. De verschillende departementen en lokale besturen werken binnen dit kader dan een eigen efficiëntieplan uit. Een onafhankelijk auditorgaan moet gelijktijdig de gerealiseerde efficiëntiewinsten opvolgen en hierover jaarlijks rapporteren.

> voorstellen die de bedrijfsprocessen verbeteren

- regionale en federale efficiëntiecommissies brengen in samenwerking met administraties bedrijfsprocessen in kaart
- op basis hiervan wordt de doelstelling van 3 procent efficiëntiewinst verknipt over de verschillende bedrijfsprocessen
- vervolgens volgt een objectieve verdeling van de doelstelling per departement /lokale overheden
- een onafhankelijke audit volgt de gerealiseerde efficiëntiewinsten op en rapporteert jaarlijks

> Performantie vergelijken: prestatie-indicatoren invoeren en prestaties vergelijken

Om na te kunnen gaan of het beleid haar doelstellingen ook daadwerkelijk haalt, is het noodzakelijk dat de realisaties worden opgevolgd en het effect ervan wordt gemeten. Ook het nagaan van de kostprijs en de klantentevredenheid die bereikt wordt, is daarbij belangrijk. Om dat te kunnen, is er nood aan een overzichtelijk aantal heldere prestatie-indicatoren. Het consequent gebruik ervan maakt vergelijkingen mogelijk. Wanneer de uitkomsten transparant worden gecommuniceerd, werkt dit op zich al responsabiliserend. Dat kan nog versterkt worden door de toewijzing van middelen afhankelijk te stellen van de resultaten die behaald worden.

Het management is dan verantwoordelijk om de doelstellingen te realiseren en wordt daarop afgerekend. Tegenover deze grotere verantwoordelijkheid staan meer operationele vrijheidsgraden. De managers kunnen bijvoorbeeld zelf gemakkelijker niet gebruikte kredieten besteden in een volgend begrotingsjaar. Bij het aangaan van verbintenissen wordt een controleprocedure vooraf vervangen door een controle achteraf.

Een voorbeeld van het gebruik van performantie-indicatoren vinden we terug in het Verenigd Koninkrijk. Daar zijn sinds 1998 aan 18 overheidsdepartementen doelstellingen opgelegd. Die zijn vertaald in te behalen maatschappelijke uitkomsten. Aan elke uitkomst zijn enkele kwantitatieve beleidsresultaten verbonden (zie voorbeeld hieronder).

> **Voorbeeld uit het Verenigd Koninkrijk: prestatie-indicatoren van het departement onderwijs en competentieontwikkeling voor de periode 2005-2008**³⁵.

Algemene doelstelling: het realiseren van een competitieve, maar tegelijk ook inclusieve samenleving door het geven van mogelijkheden aan iedereen om bij te leren en het beste uit zichzelf te halen én door het realiseren van excellentie in opleidingen en competentieverwerving.

Objectieven: (onder andere):

Verbeter de schoolprestaties via volgende maatschappelijke uitkomsten en/of kwantitatieve beleidsresultaten:

- verbeter de prestaties Engels en wiskunde in het lager onderwijs zodat in 2006 85 procent van de 11-jarigen het niveau 4 of hoger bereiken. Tegen 2008 is het aantal scholen waar slechts 65 procent of minder van de leerlingen dit niveau behaalt met 40 procent gedaald;
- verhoog de prestaties Engels, wiskunde, wetenschappen en ICT-vaardigheden in het secundair onderwijs zodat tegen 2007 85 procent van de 14-jarigen niveau 5 of meer behaalt. In alle scholen halen dan minstens 50 procent van de leerlingen deze graad;
- verminder het spijbelen op school tegen 2008 met 8 procent ten opzichte van 2003;
- verhoog de sportfaciliteiten bij het onderricht aan 5 tot 16-jarigen zodat het percentage kinderen dat minstens 2 uur per week aan schoolsport doet, binnen of buiten het curriculum, stijgt tot 75 procent in 2006 en 85 procent in 2008.

Aan elke fiche is een technische nota verbonden. Die geeft onder meer de precieze definitie van de doelstellingen en de gehanteerde databronnen weer. De doelstellingen kunnen ook de kwaliteit van de geboden dienstverlening meten. De Nationale Auditcommissie verifieert de resultaten. In overeenkomsten met de departementen en lokale overheden worden per uitgavensoort ook efficiëntiedoelstellingen ingeschreven.

Via benchmarking kan men op een efficiënte wijze de kwaliteit van de dienstverlening verhogen. Een voorbeeld hiervan vinden we terug in Nederland. Daar worden nu reeds de prestaties van gelijkaardige overheidsorganisaties met elkaar vergeleken. Tijdens een parlementaire verantwoordingsdag in mei wordt op de resultaten teruggeblikt. Het parlementaire debat wordt er gestoffeerd met een beleidseffectenrapport. Deze besprekingen kunnen er leiden tot aanpassingen aan de meerjarenplanning- en begroting.

35) De geïnteresseerde lezer vindt alle doelstellingen per departement, telkens in een overzichtelijk A4'tje, terug via volgende link: http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_sr04/psa/spend_sr04_psaindex.cfm. Wie geïnteresseerd is in de resultaten kan terecht op http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_reporting/public_service_performance/psp_index.cfm

> voorstellen die de performantie verhogen

- overzichtelijk aantal heldere performantie-indicatoren
 - aanmaak
 - ook indicatoren die kwaliteit meten
 - consequent en transparant rapporteren via internet
 - verificatie resultaten door onafhankelijke audit
- benchmarking met vergelijkbare diensten: 20 procent tegen 2011
- parlementaire verantwoordingsdag in mei + beleidseffectenrapport
- meer operationele vrijheid management:
 - overdracht kredieten tussen begrotingsjaren
 - aanwending kredieten naar eigen inzicht

> Heldere beleidsstructuren

De aanwezigheid van heldere beleidsstructuren is een voorwaarde om als overheid efficiënt en effectief te kunnen werken. Een overheid moet zich zo organiseren dat het beleid een optimaal resultaat oplevert.

Wat België betreft, staan we ver af van deze heldere en logische beleidsstructuren. Omdat onze staatsstructuur voor een aantal bevoegdheden macht en financiële verantwoordelijkheid scheidt, heerst er ook een gebrek aan fiscale en financiële responsabilisering bij de deelstaten. Dat leidt evenzeer tot minder goede beleidskeuzes.

De OESO wees er recent nog op dat overlappende bevoegdheden in België tot dubbel werk leiden³⁶. Dat verklaart mee de gestage aangroei van het aantal personeelsleden bij tewerkstellingsdiensten en in de gezondheidszorg.

Intussen dreigt er ook verkokering: eilandvorming door een gebrek aan kennisdeling tussen verschillende overheidsdiensten. Vele nieuwe maatschappelijke problemen houden zich niet aan de arbitraire opdelingen tussen bestuurslagen of departementen. De aanpak ervan is een werk van lange adem. Er bestaan geen mirakeloplossingen voor. Het vergt een integrale bundeling van expertise en een stroomlijning van bedrijfsvoering (personeel, ICT, ...) over geledingen heen.

In Nederland wil men de adviesraden ook weer minder verkokerd inrichten. Men wil er beleidsprogramma's over de departementen heen opzetten en zelfs werken met een gemeenschappelijk logo zodat de verschillende departementen meer onderlinge eenheid uitstralen.

36) OECD-Review of Government Human Resource Management in Belgium, OECD, juni 2007.

Ondernemingen ondervinden ook rechte reeks de gevolgen van verkoking wanneer ze bijvoorbeeld kort na mekaar geconfronteerd worden met verschillende inspecties. Een betere samenhang of zelfs fusie van de inspectiediensten moet dan ook betracht worden. Door met een gemeenschappelijk logo te werken zouden de departementen ook meer onderlinge eenheid uitstralen.

> voorstellen die de beleidstructuur helder kunnen maken

- wegwerken overlappende bevoegdheden
- fiscale en financiële responsabilisering deelstaten
- verkoking tegengaan. Bijvoorbeeld door:
 - interne mobiliteit van medewerkers aan te moedigen
 - bedrijfsvoering tussen departementen te stroomlijnen (zeker ICT)
 - kennisdelingssystemen
 - samenhang inspecties te organiseren
 - samenwerken in projecten te stimuleren
 - flexibele, intern mobiele ambtenaren
 - een gemeenschappelijk logo

> Dynamisch personeelsbeleid

Een dynamisch personeelsbeleid binnen de overheid is van kritisch belang omdat het nieuwe middelen kan vrijmaken. Zo'n dynamisch personeelsbeleid bestaat uit verschillende bouwstenen.

In het OESO-rapport over het HR-beleid van de overheden in België wordt vermeld dat tot één op vier van de federale ambtenaren na regionalisering niet wenste te werken voor een andere overheid³⁷. Dat gedrag heeft een opwaarts effect op de tewerkstelling tot gevolg. Beleid wordt nog vaak 'gestapeld', waarbij nieuwe beleidsuitdagingen verricht worden door nieuw aangeworven personeel. Een en ander heeft er voor gezorgd dat ons korps ambtenaren tot het grootste en snelst groeiende behoort binnen de EU.

Mobiliteit zal noodzakelijk worden, ook tussen verschillende overheidsniveaus. Uitgesproken demografische veranderingen leiden tot interne vraagverschuivingen in de dienstverlening die door de overheid gesubsidieerd wordt. De vraag naar zuivere administratieve taken zal door de groeiende technologische mogelijkheden afnemen, terwijl de vraag naar gezondheids- en ouderenzorg in de lift zit. Dergelijke verschuivingen accentueren het belang van interne mobiliteit. De statuten verschillen

³⁷) Het gaat hier over de ambtenaren aan wie dit expliciet gevraagd werd. Uiteraard niet over de ambtenaren die hiertoe verplicht werden, bijvoorbeeld doordat de volledige dienst werd geregionaliseerd.

die deze mobiliteit over de verschillende overheidsniveaus heen hinderen, moeten verder afgebouwd worden.

De breed gedragen basispremissie van deze studie is dat het beleid doelgerichter wordt. Dat vergt de toewijzing van verantwoordelijkheden en de mogelijkheid om daarop objectief beoordeeld te worden. Een door een veelheid aan specifieke statuten gedomineerde HR-omgeving bemoeilijkt de 'accountability' echter in grote mate. Te meer daar bijna elke administratieve beslissing kan worden aangevochten, met veel kans op succes overigens. Het paradoxale gevolg is dan ook dat er meer contractuele ambtenaren worden aangeworven.

Zoals ook de OESO vraagt is het aangewezen om de restrictieve statutaire bepalingen dringend af te bouwen, waardoor de vrijheidsgraden voor de lijnmanagers toenemen. De faire en niet-discriminerende rekrutering moet gewaarborgd worden. Contractuele en statutaire werknemers moeten dezelfde doorstromingskansen krijgen, afhankelijk van hun functioneren.

Deze discussie wordt ook best gekoppeld aan een herziening van het statutaire ambtenarenpensioen. Thans ligt dit pensioen beduidend hoger dan het werknemerspensioen. Daarbij gaat men uit van de theorie van het uitgestelde loon. Wanneer het loon van de ambtenaar echter getoetst wordt, kan ook het pensioen volgen, gezien het uitgestelde loon dan niet meer geldt.

De verloning kan deels afhankelijk worden van bereikte resultaten, naast bereikte competenties. Automatische anciënniteitstoelagen daarentegen, worden best afgeschaft, net zoals in landen als Canada en Finland. In Nederland werd op bepaalde plaatsen de zogenaamde 'seniorentoeslag' omgezet in het recht op vormingsuren voor alle medewerkers die minstens tien jaar in dienst zijn. Onder meer Denemarken en Finland maakten een einde aan de garantie op levenslange tewerkstelling. Verantwoordelijkheid opeisen gaat immers niet samen met onvoorwaardelijke garanties op levenslange tewerkstelling. In het kader van het verhogen van de efficiëntie moet het dus ook mogelijk zijn om statutaire werknemers te responsabiliseren en indien nodig treffend te sanctioneren.

Het relatieve belang van outsourcing bij onze overheden is, in vergelijking met andere landen, beperkt. We stellen voor dat de overheid een outsourcingstrategie uitwerkt. Een belangrijke randvoorwaarde daarbij is dat de overheid zelf voldoende competenties in huis heeft om de efficiëntiewinsten die daaruit voortkomen ook effectief te realiseren.

> voorstellen om het personeelsbeleid binnen de overheid te dynamiseren

- interne mobiliteit aanwakkeren, ook met lokale overheden
- van baanzekerheid naar blijvende inzetbaarheid
- afbouw te restrictieve statutaire bepalingen
- gelijke doorstromingskansen contractuelen en statutairen
- herziening statutaire ambtenarenpensioen
- anciënniteitstoeslagen afschaffen; eventueel omvormen tot vormingskrediet
- meer outsourcing diensten plus opbouw outsourcingcompetentie binnen administratie.

> Meer vertrouwen nodig

Er is een significant verband aangetoond tussen enerzijds het onderling vertrouwen tussen ambtenaren, politici en de burgers, en anderzijds de performantie van de overheid. Hoe groter het vertrouwen, hoe beter de overheid zal functioneren. Hoe meer wrijvingen er zijn, hoe slechter de performantie wordt gepercipieerd.

Binnen de Belgische overheidsniveaus heerst vaak een gebrek aan onderling vertrouwen. Dat gebrek heeft zich ook vertaald in de structuren. Zo vormen onze uitgebreide ministeriële kabinetten internationaal eerder een uitzondering³⁸. Ze ontstonden hier omdat politici de gepolitiseerde administraties wantrouwden. Hun bestaan heeft een soort dubbel beleidsniveau georganiseerd. Vandaag is het echter essentieel dat de verantwoordelijkheid van de ambtenaren wordt aangescherpt. Uitgebreide ministeriële kabinetten staan daar haaks op. Het vertrouwen in de overheidswerking kan aangezwengeld worden door de kabinetten in te perken en ambtenaren opnieuw volop te responsabiliseren.

Het gebrekkige vertrouwen van de burger in de overheidswerking vindt wellicht mede zijn oorzaak in een gebrek aan transparantie. Het zou verbeterd kunnen worden door net als in het bedrijfsleven klare principes van deugdelijk bestuur toe te passen. Samen met een aantal maatschappelijke stakeholders kan daarvoor een 'Good Governance'-code uitgewerkt worden. Daarin zijn dan de principes vastgelegd voor transparantie en integriteit, bestuur en toezicht, en kwaliteit van dienstverlening. In kwaliteitshandvesten zou men dan duidelijk moeten vastleggen wat de burgers en ondernemingen van de overheid qua dienstverlening kunnen verwachten. Tegenover deze belofte staat dan dat de klantentevredenheid gemeten wordt.

38) OECD-Review of Government Human Resource Management in Belgium, OECD, juni 2007.

De overheid zou het vertrouwen in burgers en ondernemingen zelf moeten uitstralen, door uit te gaan van vertrouwen in de maatschappelijke actoren, in plaats van wantrouwen. Het gedrag van de inspectiediensten speelt daarbij een cruciale rol. In Nederland bijvoorbeeld worden de inspecties met 20 procent teruggebracht. Een betere prioritisering in wat geïnspecteerd moet worden, kan helpen om die vermindering door te voeren. Ook het hanteren van risico-analyses biedt voordelen. Beroep doen op het zelfregulerend vermogen van sectoren is ook een belangrijke optie.

> voorstellen die het vertrouwen bevorderen tussen overheid, politiek en samenleving

- afbouw kabinetten
- zelf klare principes deugdelijk bestuur toepassen
 - samen met stakeholders principes van Good Governance vaststellen: transparantie, integriteit, bestuur, toezicht en kwaliteit van dienstverlening
 - kwaliteitshandvesten: 40 procent van de frontoffices tegen 2011
 - meten van de klantentevredenheid: 33 procent van de organisaties tegen 2011
- reductie van de lasten verbonden aan inspecties: - 20 procent tegen 2011
 - prioritisering
 - risico-analyse
 - samenwerking
 - zelfregulering
- rol overheid:
 - van actor naar regisseur
 - van regulator tot contractant
 - publiek-private samenwerking

> Klare regels

De overheid legt ondernemingen informatieverplichtingen op. Daar valt niet aan te ontkomen. Soms wordt informatie echter verscheidene malen opgevraagd. Of is informatie reeds beschikbaar in andere departementen. Informatieverplichtingen kunnen ook te uitgebreid (bv. bepaalde vertalingsmodaliteiten bij de registratie van buitenlandse kantoren) of achterhaald zijn (bv. in het licht van elektronische informatievervalsing). Dergelijke informatieverplichtingen wekken ergernis op. Ze kunnen afgebouwd worden. Dan kunnen ondernemers zich echt toeleggen op hun kerntaak. Dat is goed voor de arbeidsproductiviteit en dus ook de concurrentiekracht van onze economie. De vermindering van administratieve lasten is dus een beleidsprioriteit. En eentje die nog niet veel kost ook.

De Europese Commissie heeft dit ingezien. In januari 2007 stelde ze een ambitieus actieprogramma op. Tegen 2012 moeten de administratieve lasten verbonden aan

Europese regelgeving opgelegd aan ondernemingen met 25 procent afnemen. Alle staats- en regeringsleiders hebben die doelstelling op de Europese lentetop van maart 2007 onderschreven. Ze gingen daarbij nog een stap verder. Ze vroegen de lidstaten zichzelf ook een ambitieuze reductiedoelstelling op te leggen vergelijkbaar met de Europese.

Einde 2007 hadden reeds 12 lidstaten zich een dergelijke doelstelling opgelegd. Voorlopers zijn Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De Nederlandse regering heeft zichzelf reeds voor de tweede maal een reductie van de administratieve lasten met 25 procent opgelegd.

Daartoe moeten de administratieve lasten op een geharmoniseerde wijze gemeten worden. Daartoe gebruiken 15 lidstaten (en de Europese Commissie) thans het zogenaamde 'EU standaardkostenmodel'. Zes lidstaten hadden eind 2007 al een volledige nulmeting van hun nationale regelgeving verricht³⁹. Een aantal andere lidstaten of regio's, waaronder Vlaanderen, hebben plannen om deze meting op korte termijn te verrichten.

> **Het Europees voorbeeld: meten van de Europese administratieve lasten en formuleren van vereenvoudigingsvoorstellen**

Een consortium van consultants meet sinds juli 2007 de kosten die verbonden zijn aan de meest hinderlijke informatieverplichtingen die door de EU zijn opgelegd. Er worden 42 richtlijnen binnen 13 domeinen onderzocht. Ze werden gekozen via een bevraging van stakeholders. Deze 42 regelgevingen staan in voor ongeveer viervijfde van het totaal aantal informatieverplichtingen die door de EU aan ondernemingen worden opgelegd.

Per regelgeving worden de verschillende informatieverplichtingen in kaart gebracht, gaat men na wie precies getroffen wordt en hoeveel tijd aan de informatieverplichting besteed wordt. Als pilootproject is gekozen voor het ondernemingsrecht, inclusief de jaarrekening, een relatief belastende regelgeving.

Er wordt expliciet beroep gedaan op de concrete ergernisfactoren ondervonden door de ondernemingen. Die expertise wordt bevestigd langs drie kanalen: een rechtstreekse online bevraging sinds september 2007 in 22 talen^{40,41}, lokale workshops met ondernemingen en een High Level Groep van 15 onafhankelijke stakeholders onder voorzitterschap van de voormalige Beierse minister-president Stoiber. Die groep zal voorstellen formuleren en het actieprogramma verder opvolgen.

39) Het gaat om Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Tsjechië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

40) http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/index_en.htm

41) Per kwartaal wordt op http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/reports_en.htm gerapporteerd over de binnengekomen klachten en verbetervoorstellen .

Het wordt een diepgravend en ambitieus onderzoek, dat in de 27 lidstaten wordt opgezet. Iedere lidstaat zet de EU-regels immers om in eigen nationale regelgeving. Die omzetting gaat meer dan eens gepaard met bijkomende nationaal opgelegde informatieverplichtingen. De extra's kunnen zowel betrekking hebben op de inhoud, de frequentie waarmee informatie moet worden verschaft als op de getroffen doelgroep. Het EU-onderzoek moet de beste praktijken inzake omzetting van Europese regelgeving naar boven halen. Uit die voorbeelden kunnen de andere lidstaten leren. Het consortium van experts zal de EU dan aanbevelen om een aantal informatieverplichtingen af te schaffen. Dat zou al dit jaar gebeuren.

Epiloog bij de Vokastudie

*Aanvullende bijdrage door Geert Noels,
partner en hoofdeconoom Petercam*

Efficiënte overheid: deze missing link is een zaak van iedereen

De vraag om een efficiënte overheid is belangrijk voor alle geledingen en alle generaties van de bevolking. De kost van het overheidsapparaat wordt immers door iedereen gedragen. Het is dus niet louter een economische vraag. Het heeft ook een belangrijk sociaal aspect, omdat verspilling en inefficiënties door iedereen gedragen worden, en in belangrijke mate verklaren waarom loonkosten in ons land zo hoog zijn en werkenden zo weinig netto overhouden.

Onze economie wordt vandaag geconfronteerd met verschillende grote uitdagingen. Om de lasten en inspanningen voor deze uitdagingen niet alleen rechtvaardig te verdelen, maar ook mogelijk te maken, is een efficiëntere overheid noodzakelijk. Een efficiënte overheid is telkens de missing link om deze uitdagingen aan te kunnen.

- Globalisering

De economie bestaat vandaag uit twee werelden. In de ene wereld wordt er voortdurend druk uitgeoefend om nóg productiever te zijn. Hier staat de technologische vooruitgang centraal en dreigt de delocalisatie. In de andere wereld blijven de spelers afgesloten van globalisering en innovatie. Ambtenaren hebben dus geluk. Hun job wordt niet bedreigd door bijvoorbeeld Chinezen. En het is eveneens uitgesloten dat burgers binnenkort een callcenter in India aan de lijn zullen hebben voor het beantwoorden van hun vragen en klachten. Ambtenaren zijn beschermd voor globalisering, maar daardoor merken

ze niet dat in de privésector zeer grote inspanningen moeten worden gedaan om toegevoegde waarde te creëren, die uiteindelijk de publieke diensten moeten betalen. De globalisering zet de privésector onder druk, maar er is geen impuls naar de publieke sector om deze druk mee op te vangen en te verlichten. Een efficiëntere overheid betekent immers een winst voor de marktsector, en meer kansen om de internationale concurrentie aan te kunnen.

- Concurrentiekracht

De (missing) link tussen loonkosten, concurrentiekracht en een efficiënte overheid wordt zelden gelegd. Een efficiëntere overheid kan leiden tot een belangrijke daling van de indirecte loonkosten. Een voorbeeld: een verlaging van de publieke loonlasten met 1,3 procent van het bbp (tot het gemiddelde van euroland) zou volledig kunnen gebruikt worden om de indirecte loonlasten, en vooral die van de laagste lonen, te verlagen.

- Koopkracht

Vandaag wordt veel gesproken over koopkracht. De beste manier voor onze economie om die te verhogen is door de fiscale en parafiscale druk te verlagen. Een efficiëntere overheid is dus opnieuw dé missing link in het huidige koopkrachtdebat.

- Vergrijzing

De ECB stelt dat de Belgische publieke uitgaven 21 procent meer resultaat zouden kunnen opleveren in termen van armoede, sociale voorzieningen, onderzoek, opleiding, economische prestaties of infrastructuur. Met hetzelfde geld kan dus veel meer bereikt worden. In het vergrijzingsdebat wordt vrij fatalistisch uitgegaan van blijvende

kosteninflatie in de toekomst. Efficiëntie zou hier de nodige zuurstof kunnen geven om de vergrijzingskosten in de toekomst betaalbaar te maken.

- Solidariteit tussen de werkenden

De lonen in de overheid zijn niet het grote probleem, wél de combinatie van vele voordelen: jobzekerheid, een betere pensioenvoorziening, meer vakantie én minder werkdruk. En ja, de lonen zijn dikwijls hoger dan in de privé. Solidariteit tussen de werkenden betekent dus dat deze voordelen globaal worden geëvalueerd en evenwichtig blijven.

- Solidariteit tussen de generaties

Er wordt gerekend op belangrijke productiviteitswinsten van de jongere generatie. Het is niet alleen naïef maar ook onrechtvaardig om te denken dat al deze productiviteitswinsten mogen afgeroomd worden om de vergrijzing betaalbaar te houden. De kleinere groep werkenden zal dit maar doen als de grotere groep inactieven blijf geeft van solidariteit. Binnen de pensioenen zijn de overheidspensioenen al te vaak een taboe geweest. Solidariteit betekent hier dat een bepaalde groep binnen de economie zichzelf geen buitensporige voordelen toekent waarvoor ze niet gespaard heeft. Solidariteit tussen de generaties houdt dus eveneens in dat het pensioendebat op een rechtvaardige manier wordt geëvalueerd en dat alle pensioenen, en niet uitsluitend de overheidspensioenen, betaalbaar blijven in het licht van de vergrijzing.

In elk van deze zes actuele economische en sociale uitdagingen is de efficiëntie van de overheid de missing link. Zijn efficiëntieverbeteringen mogelijk?

Velen twijfelen aan het potentieel van een efficiëntieverhoging omdat ze

efficiëntie verwarren met inzet. Het werk beter organiseren kan de productiviteit al drastisch opdrijven. In administratieve en controlerende functies kunnen pc's, databanken en snelle communicatie wonderen verrichten. Trouwens, er wordt te snel naar het federale niveau geweest, terwijl heel wat inefficiënties en administratieve kosten groeien op het lokale niveau.

Overheidsactiviteiten vermarkten verhoogt ook drastisch de efficiëntie. Dat is gebleken in de luchtvaart (Sabena versus SN Brussels Airlines), ICT (onder meer Belgacom) en de Post. Tegenstanders zeggen dat er hier een grens is bereikt. Maar waarom zou een aantal gezondheidszorgen niet kunnen worden overgelaten aan de vrije markt? Met de nodige kwaliteitsnormen en

controles, aangevuld met garanties over de te vervullen sociale rol, kan dit perfect. Veel efficiënter en goedkoper. Het onderwijs bewijst dat concurrentie kan én goed is. Omdat er twee spelers zijn — het vrije en het gemeenschapsonderwijs — krijg je concurrentie, specialisatie, benchmarking en diversificatie. De kwaliteit van het onderwijs en ons economisch potentieel winnen erbij. Zouden we een beter onderwijs hebben als alleen de overheid het zou aanbieden?

De vraag om een efficiëntere overheid zou geen vraag van werkgevers of de privésector alleen mogen zijn. Het is een vraag om solidariteit bij de inspanning om belangrijke uitdagingen zoals vergrijzing en globalisering draaglijk en betaalbaar te maken.

Aanvullende bijdrage door prof. dr. Herman Matthijs, VUB

Geen visie op het openbaar ambt

De laatste jaren zijn er nogal wat pogingen geweest om het federaal alsook het Vlaamse openbaar ambt te hervormen. Ongetwijfeld zijn de desbetreffende programma's algemeen bekend onder de benamingen: Beter Bestuurlijk Beleid, Copernicus en Coperfin. Een lijn is er wel te trekken bij al deze hervormingen, namelijk: het aantal ambtenaren is overal gestegen. Omtrent dit verhaal van het openbaar ambt zijn er enige kritische doch gefundeerde opmerkingen te maken.

In het huidige systeem zien we dat er in alle openbare besturen een steeds grotere groep contractuelen tewerkgesteld wordt. Dit zorgt voor

spanningen in de administratie omdat de ene groep statutair is en de andere groep met een contract werkt. Uiteraard is die laatste groep meer onderhevig aan de politieke willekeur. Het systeem van de zogenaamde vastbenoemdheid is ooit ingevoerd om de ambtenaren een zekere onafhankelijkheid te geven. Maar federaal en Vlaams wordt hier geen echte keuze gemaakt. In het recente decreet van de Vlaamse overheid aangaande de gemeenten en de OCMW's wordt er zelfs openlijk reclame gemaakt voor het contractueel systeem. Maar ook ten aanzien van dit bestuursniveau slaagt de bevoegde overheid er niet in een keuze te maken. Een ander aspect is ook dat volksvertegenwoordigers bij de vorming van een nieuwe regering de neiging hebben om telkens de structuur van het openbaar ambt te wijzigen. In feite krijgt men een statuut

per legislatuur en dat staat haaks op de noodzaak van een openbaar ambt om te kunnen werken in een structuur die over de verkiezingen heen gaat.

Een andere merkwaardige vaststelling is dat de controle op de regering meer en meer verschuift van de wetgevende macht naar de regering zelf. Voorbeelden daarvan zijn de opmars van interne audits alsook de verzelfstandiging van de agentschappen. De parlementen zijn onvoldoende uitgerust om hun democratische functie uit te oefenen. Een voorbeeld hiervan is het feit dat het Vlaams Parlement geen eigen Rekenhof heeft, wat een evidentie is in alle andere federale en confederale staten. Maar ten aanzien van de invoering van agentschappen in de Vlaamse administratie heeft men onder het excuus van 'new public management' een omvangrijke groep van administraties een zelfstandig statuut gegeven in de vorm van agentschappen. Ook hier zijn er kritieken te geven, zoals het gebrek aan echte externe controle op de beheersovereenkomsten tussen de overheid en deze nieuwe administraties. Bovendien zijn taken die normaliter bij een departement thuishoren, overgeheveld naar agentschappen. Ook de hiërarchische lijn tussen de beleidsvoorbereidende departementen en de uitvoerende agentschappen is onbestaande. Deze nieuwe onoverzichtelijke creatie van administraties leidt ook steeds tot een toename van het aantal personeelsleden.

De volgende jaren gaat een enorm omvangrijke groep ambtenaren met pensioen. Hier is nog niet zoveel over nagedacht. Uiteraard bestaat de neiging om alle toekomstige gepensioneerden te vervangen. Dat zou een enorme

druk geven op de arbeidsmarkt. Maar van deze natuurlijke evolutie moet ook eens gebruik gemaakt worden om sommige sectoren binnen de overheid af te slanken. Maar een politieke visie hierop is onvindbaar, hoewel we op een historisch moment staan om keuzes te maken.

Alleen blijkt Selor reeds zijn eigen projecten op te starten om nieuwe ambtenaren aan te trekken. Blijkbaar geldt in dit dossier niet het primaat van de politiek, wat toch de regel zou moeten zijn in een democratie. Trouwens, er zijn vele kritische vragen te stellen bij de transparantie en de objectiviteit van vele aanwervingprocedures op Vlaams en federaal vlak. Hierbij dan ook een pleidooi om hierover de volgende maanden eens ernstig na te denken en dat op een objectieve manier, los van alle belangengroepen. Want van deze demografische situatie moet er gebruik worden gemaakt om de noodzakelijke taken van de overheid in deze 21ste eeuw duidelijk te omlijnen. Taken die tot de overheid behoren dienen uitgevoerd te worden door ambtenaren. Maar vele instellingen hebben vandaag de dag een onduidelijk statuut en behoren tot de omvangrijke grijze zone tussen de zuivere publieke sector en de private sector, doch met een openbaar statuut. Daarom mijn pleidooi om van de gelegenheid gebruik te maken een duidelijke grens te trekken tussen de publieke sector met zijn eigen regels en de private sector met de desbetreffende marktconforme regels. Deze oefening zal ook laten blijken dat de aankomende pensioenen in de publieke sector de mogelijkheid geven om met minder ambtenaren efficiënter te werken.

Aanvullende bijdrage door prof. dr. Lode Vereeck, Universiteit Hasselt

De verborgen kosten van overheids-optreden

Met zijn eigen geld doet men wat men wil. Men kan het verkwisten of weggeven. Maar als men het geld van anderen besteedt, dan is efficiëntie een morele plicht. Dat geldt zowel voor privé-managers die werken met middelen van aandeelhouders, als voor de overheid die het geld van de belastingsbetalers uitgeeft. Voor de overheid is die plicht nog dwingender omdat de middelen onder dwang verkregen worden.

De Vokastudie geeft duidelijk aan dat de overheden in België en Vlaanderen nog belangrijke efficiëntiewinsten kunnen en moeten maken. Niet alleen is de overheidssector macro-economisch te groot (cf. optimale uitgavenquote volgens Moesen), ook micro-economisch is het overheidsoptreden nog onvoldoende doelmatig. Daarom stelt Voka een reeks van goed onderbouwde en haalbare maatregelen voor die de efficiëntie van de overheden in dit land ongetwijfeld zullen verbeteren. De voorstellen hebben als belangrijke verdienste dat het overheidsfalen als een systeemfalen en niet als een falen van individu's wordt aangepakt. Een efficiëntieslag kan immers slechts gewonnen worden met de medewerking van de ambtenaren, die zich vaak zelf bewust zijn van de inefficiënte werking van de overheid.

De situatie is echter nog ernstiger dan geschetst in dit Vokarapport. Enerzijds is er de macro- en micro-economische overbesteding door de overheden van dit land. Anderzijds leidt het overheidsoptreden ook vaak tot inefficiënties in de economie, waarvan

de kosten niet terug te vinden zijn in de rekeningen van de overheid, maar wel in de verlaagde winstgevendheid, tewerkstelling en concurrentiekracht van de bedrijven. Daarmee wordt hier niet de belastingsdruk bedoeld, maar wel de reguleringsijver.

Administratieve vereenvoudiging heeft zich de afgelopen jaren vooral toegespitst op de verlaging van de administratieve lasten met enkele mooie successen (bv. de startersformaliteiten). Sommige van deze lastenverlagingen hebben echter de administratieve kosten voor de overheid (beheerskosten) doen toenemen omdat de administratieve rompslomp van de frontoffice naar de backoffice is overgeheveld. Het is dus belangrijk om alle regelgevingkosten in ogenschouw te nemen.¹ Daarenboven moet men tevens erover waken dat het doel van de regulering niet verloren gaat.

Om efficiënte regelgeving op te stellen, wordt in de meeste westerse landen voorafgaandelijk een regulerings-impactanalyse (RIA) uitgevoerd. Zo ook in Vlaanderen (niet in België), maar pas na de fase van het ontwerpdecreet. RIA beoogt een objectieve, systematische evaluatie van wetgeving. Daarin wordt aandacht besteed aan de redenen en oorzaken van regulering, de reguleringsopties (incl. nuloptie), de baten en alle kosten. De evaluatie volgt een eigen systematiek die is vastgelegd door de OESO. Om de impact van regelgeving te optimaliseren, wordt voorgesteld RIA in te voeren op zowel federaal als regionaal niveau van bij de start en niet enkel op het einde van het

1) W. Marneffe en L. Vereeck (2008), "De kosten van wetgeving: een taxonomie", Tijdschrift voor Wetgeving 2008/1, p. 2-13.

wetgevende werk. RIA is immers niet alleen een document, maar ook een

nuttig proces om de efficiëntie van de overheid te verhogen.

Aanvullende bijdrage door prof. em. dr. Wim Moesen, KU Leuven

Over deugdelijk en ander bestuur

Hoe komt het dat bepaalde landen en regio's een permanent palmares van economische welvaart kunnen voorleggen en andere dat niet kunnen of slechts in beperkte mate? Economen kijken gewoonlijk in de richting van de productiebenadering. Ze schrijven verschillen in economische performantie toe aan verschillen in de kwaliteit en de kwantiteit van de beschikbare productiefactoren, het fysieke kapitaal en het menselijke kapitaal.

Vanuit de groei-boekhouding kennen we echter ook de fameuze 'Solow-residual'. Een flinke portie van de economische groei die we observeren kan niet worden toegewezen aan productiefactoren. Een belangrijk deel van de restfactor blijkt veroorzaakt door de kwaliteit van de instellingen. In West-Europa zijn er ontwikkelingen die het belang van de instituties aanscherpen. De partnerlanden concurreren sinds de invoering van de euro niet langer via de wisselkoers. De budgettaire politiek zit geprangd in het keurslijf van het Stabiliteits- en Groeipact. Vandaar dat het inzicht gegroeid is dat de partnerlanden meer en meer met elkaar concurreren via de kwaliteit van hun instituties, waaronder de overheidswerking.

Jaarlijks brengt de Europese Commissie een verslag uit over de toepassing van het stabiliteitspact. In dit verslag wordt de

budgettaire situatie van elk land objectief beoordeeld en worden aanbevelingen geformuleerd voor het beleid. De meest dringende aanbevelingen worden voor elk land telkens in een kadertje samengevat in drie à vijf precieze punten. Merkwaardig is dat België daarin al eens wordt aangemaand tot "improving the efficiency of the public administration" terwijl we deze specifieke aanbeveling nauwelijks bij een ander EU-land terugvinden. Hier gaat het om de overheidsadministratie zelf. Is er derhalve een fundamenteel probleem met de kwaliteit van de Belgische overheid? Ligt het aan de werking zelf? Of is het veeleer een zaak van perceptie door de burger en subjectief vertrouwen in de overheid?

Er wordt wel eens beweerd dat de minderwaardige reputatie van de politiek afstraalt op de overheidsadministratie. De modale burger slaagt er blijkbaar maar moeilijk in om een onderscheid te maken tussen de politieke partijen enerzijds en de overheidsadministratie anderzijds.

Naast het aspect van veralgemening wordt ook vaak beklemtoond dat de Belg van nature een kniezer is die zich dan ook zurig uitdrukt in enquêtes over om het even welk thema. We durven dat argument betwisten. De bevroegde Belg maakt wel degelijk een onderscheid in zijn appreciatie. Ik verwijs hiervoor naar enquêtes zoals de Eurobarometer en European Values Study: België scoort beduidend onder de lijn van het Europese gemiddelde voor justitie,

leger en federale administratie. De regionale overheid scoort wat hoger en het grootste vertrouwen gaat naar de gemeentelijke administratie.

Zelf hebben we in diverse studies gepoogd de kwaliteit van de overheid objectief te meten. Dergelijke kwaliteitsmetingen zijn doorgaans performantiegericht: doet de overheid de goede zaken (effectiviteit) en doet ze de zaken goed (efficiëntie)? Ook hier is een productiefunctiebenadering gebruikelijk. Als input nemen we meestal de apparaatkosten van alle overheidsgeledingen tezamen (federale overheid, sociale zekerheid, regionale overheden en gemeenten en provincies). Als output kijken we vooral naar de kerntaken: openbare orde, justitie, veiligheid, algemeen bestuur.

Hier is de uitkomst teleurstellend. België bekleedt globaal een elfde plaats in de vroegere EU-15. Anekdotische bewijzen zoals het ontsnappen van gevangenen of de misslagen bij de belastingsadministratie illustreren die onfortuinlijke positie.

Wanneer publieke, voorzieningen worden uitbesteed aan de social-profitsector zoals onderwijs en gezondheidszorg, dan scoort onze overheid internationaal vergeleken goed. Ook voor publieke infrastructuur als havens, autowegen en spoorwegen horen we bij de beteren. Echter voor de wezenlijke kerntaken van de overheid, met name de openbare orde, justitie, veiligheid en algemeen bestuur, presteren we ondermaats. Of zoals Rik Branson het zegt: “er is goede cholesterol en er is andere cholesterol”.

www.voka.be

Voka – Vlaams Economisch Verbond

tel. 03 202 44 00, fax 03 233 76 60

info@voka.be

**Voka – Kamer van Koophandel Antwerpen-Waasland
Kantoor Antwerpen**

tel. 03 232 22 19, fax 03 233 64 42

info.antwerpen@voka.be

Kantoor Waasland

tel. 03 776 34 64, fax 03 777 74 34

info.waasland@voka.be

Voka – Kamer van Koophandel Halle-Vilvoorde

tel. 02 255 20 20, fax 02 255 20 30

hallevilvoorde@voka.be

Voka – Kamer van Koophandel Kempen

tel. 014 56 30 30, fax 014 59 31 00

info.kvkkempen@voka.be

Voka – Kamer van Koophandel arr. Leuven

tel. 016 22 26 89, fax 016 23 78 28

info@kvkleuven.voka.be

Voka – Kamer van Koophandel Limburg

tel. 011 56 02 00, fax 011 56 02 09

info@kvklimburg.voka.be

Voka – Kamer van Koophandel Mechelen

tel. 015 45 10 20, fax 015 45 10 21

mechelen@voka.be

Voka – Kamer van Koophandel Oost-Vlaanderen

info.ov@voka.be

Kantoor Gent

tel. 09 266 14 40, fax 09 266 14 41

Kantoor Dendermonde: tel. 052 33 98 00

Kantoor Aalst: tel. 053 21 68 42

Kantoor Vlaamse Ardennen: tel. 055 39 04 90

Voka – Kamer van Koophandel West-Vlaanderen

kortrijk@voka.be

Kantoor Brugge: tel. 050 33 36 96, fax 050 34 22 97

Kantoor Ieper: tel. 057 22 08 60

Kantoor Kortrijk: tel. 056 23 50 51

Kantoor Oostende: tel. 059 51 65 89

Kantoor Roeselare-Tielt: tel. 051 26 17 80

Kantoor Veurne: tel. 058 31 11 80

Voka – Vlaams netwerk voor ondernemingen

Antwerpen: tel. 03 202 44 00, fax 03 233 76 60

Brussel: tel. 02 503 03 15, fax 02 514 25 73

COLOFON

'Efficiënte overheid -

Meer mogelijk maken met minder middelen'

is een brochure van Voka – Vlaams Economisch Verbond.

stuurgroep

voorzitter:

Philippe Vlerick, ondervoorzitter Voka en CEO BIC Carpets en

UCO Textiles

leden:

Geert Bouckaert, hoogleraar, Instituut voor de Overheid

Luc Coene, vice-gouverneur Nationale Bank van België

Karl Collaerts, adviseur Voka-kenniscentrum

Herman Matthys, hoogleraar VUB

Wim Moesen, voorzitter Verso en hoogleraar-emeritus KU Leuven

Geert Noels, partner en hoofdeconoom Petercam

Vermogensbeheer

Theo Peeters, hoogleraar-emeritus KU Leuven

Rudi Thomaes, gedelegeerd bestuurder VBO

Luc Van den Bossche, voorzitter The Brussels Airport Company

Jan Van Doren, adjunct-directeur Voka-kenniscentrum

Caroline Ven, directeur denktank VKW-Metena

Eric Vermeylen, directeur Voka-kenniscentrum

Lode Vereeck, hoofddocent Universiteit Hasselt

onderzoek

Karl Collaerts

redactie

Karl Collaerts, Hans Housen

concept

Hans Housen

opmaak, druk

Antilope, Lier

De overname van teksten uit 'Efficiënte overheid - meer mogelijk maken met minder middelen' wordt aangemoedigd, mits bronvermelding.

juni 2008



Deze Voka-studie is gedrukt op PEFC gecertificeerd papier.

PEFC is the Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes.

Het promoot duurzaam bosbeheer en waarborgt een economisch leefbaar,

milieuvriendelijk en sociaal gunstig bosbeheer.

Voor meer info over PEFC: www.PEFC.be