

De overheid op scherp

De tendens naar verzelfstandiging in het overheidsinitiatief

Kris De Witte

Inspecteur van Financiën

De overheid trekt zich terug uit allerlei activiteiten waar zij zich voorheen uitvoerig mee bemoeide. Zij geeft op uiteenlopende manieren vorm aan dat terugtrekingsproces. Er wordt gejongleerd met privatiseringen, beheerscontracten, responsabilisering... Je zou voor minder het overzicht kwijtraken. Wat is de zin en opportuniteit van al die maatregelen?

Kris De Witte geeft een aantal criteria om die vraag te beantwoorden.

De overheid neemt dezer dagen gas terug. Voor de liberalen is dat nog maar het begin. Zij vinden dat de staat toe is aan een doorgedreven afslankingskuur. Socialisten hebben het daar moeilijker mee. Er is immers een generatie die vergroeid is met de ideologische premisse dat 'meer staat' gelijkstaat met 'meer socialisme'.

Maar de tijden veranderen. Ook sociaal-democraten hebben vandaag redenen om grondig na te denken over de rol van de overheid. Die redenen zijn erg uiteenlopend. Er zijn natuurlijk de budgettaire problemen, waarvoor de verkoop van overheidsbedrijven enig soelaas kan brengen. Er is het besef dat de inhoud van het beleid belangrijker is dan de vorm: of men voor of tegen kernenergie is, is belangrijker dan de vraag of kerncentrales in privé- dan wel in overheidsbeheer zijn. En ten slotte spelen ook de efficiëntie en kwaliteit van de dienstverlening een rol.

In de praktijk is het echter niet zo simpel om tot een weloverwogen en eenduidig standpunt te komen. Het overheidsinitiatief heeft immers veel gezichten: van overheidsbedrijven zoals de NMBS, over instellingen van openbaar nut als de BRTN en ministeriële diensten als het RIZIV, tot

'onderaannemers' als het onderwijs. Is het initiatief van de overheid in al die gevallen gerechtvaardigd? Welke behoeften moeten door of onder controle van de overheid bevredigd worden? En hoe wordt het overheidsoptreden het best georganiseerd? Op deze vragen probeer ik in dit artikel een antwoord te geven.

Wat ook dat antwoord mag zijn, één ding staat buiten kijf: de overheid zal niet minder bevestigd worden. De samenleving van de toekomst heeft niet minder, maar juist méér staat. Andere auteurs hebben die kwestie al uitgebeend. Louis Tobback deed dat in *Afscheid van een stiefzoon* en Luc Huyse in *De politiek voorbij*. Het lijkt me dan ook weinig zinvol daar verder op in te gaan. Wie er meer over wil weten, neemt best beide werken ter hand.

De 'onwil' van de markt

Er zijn activiteiten die de markt niet 'wil' uitvoeren. Daar zijn zelfs klassieke economische, financiële of commerciële activiteiten bij, waar de markt normaal gesproken wel weg mee weet. De markt stoot die activiteiten af omwille van hun nadelen: grote onzekerheden (zo wil de

markt geen risico's als natuurrampen of werkloosheid verzekeren), omvangrijke financieringskosten, het gebrek aan een koopkrachtige vraag, de minder goed ontwikkelde beursmarkt in België, het gebrek aan winstgevendheid op korte termijn, de ondernemingsgeest in het algemeen. Waar de markt zo duidelijk in gebreke blijft, moet de overheid naar mijn mening niet bij de pakken blijven zitten. Er is vaak kritiek op het 'strategisch karakter' van overheidsactiviteiten. Het is echter perfect te verantwoorden dat de overheid zelf economische activiteiten start of ondersteunt die door de privé-sector worden veronachtzaamd, die toekomstgericht zijn en bovendien aansluiten bij het beleid van de overheid. De GIMV heeft bijvoorbeeld een onmiskenbare impuls gegeven aan de ontluiking en ontwikkeling van de micro-electronica, biotechnologie en de milieusector in Vlaanderen, en dat is een goede zaak. Ik verwijs daarbij graag naar R. Vandeputte, voormalig Minister van Financiën, die in een vrije tribune in *De Standaard* (21 februari 1995) het belang van de GIMV voor het economisch weefsel in Vlaanderen heeft onderstreept. Ook de beslissing van de Vlaamse regering over Telenet Vlaanderen is volgens mij een goede beslissing. Naar alle verwachtingen zal telecommunicatie immers een almaar belangrijker rol gaan spelen in het maatschappelijk leven.

Het tekortschieten of de 'onwil' van de markt is niet absoluut of eeuwigdurend. De oprichting van de ASLK beantwoordde indertijd aan een reële behoefte (een bank voor kleine spaarders, met sociale leningen voor bescheiden inkomens) waarin de privé-banken niet geïnteresseerd waren. Toen de ASLK vorig jaar werd geprivatiseerd, vormde dat geen probleem meer, want de financiële sector heeft ondertussen ook die taken op zich genomen. Ook de privatisering van de NIM was geen onoverkomelijk probleem, in de mate dat de NIM zich concentreerde op activiteiten die reeds op een behoorlijke manier door de markt werden ingevuld.

Politieke keuzes

Sommige beslissingen overstijgen het individuele belang. Zij kunnen niet door de markt genomen worden. Het gaat dan om de klassieke

overheidstaken in de enge zin van het woord. Voorbeelden daarvan zijn een goede ruimtelijke ordening, infrastructuurwerken, of bepaalde regelgevende, controlerende en/of sanctionerende taken.

Voor andere activiteiten wordt de markt bewust geweerd door de overheid. Het gaat hier om beleidsopties, beslissingen met een politieke dimensie. De overheid wil bijvoorbeeld voor sommige producten, zoals onderwijs, gezondheidszorgen of openbaar vervoer, de prijs niet door de markt laten bepalen. Zij wil voorkomen dat er een verschraling zou optreden, zoals in de media-sector. Of zij wil vermijden dat andere perverse effecten de kop opsteken: de openbare dienstverlening in afgelegen streken kan in het gedrang komen, de tewerkstelling kan in gevaar komen.

Het gaat hier om politieke keuzes, die de laatste jaren wel onder druk gekomen zijn. Zij stroken bovendien niet altijd met elkaar. Pogingen om tewerkstelling te behouden kunnen indruisen tegen de stelling dat de overheid scherp moet staan. En als er budgettaire problemen zijn, overschaduwden die meestal de rest. Voor een volgende centrum-rechtse regering zal de verleiding erg groot zijn om drastische maatregelen te nemen in sectoren waar de overheid tot nog toe de markt heeft geweerd, zoals de NMBS, de RMT, Belgacom, de gezondheidszorgen.

Zoals verder uit dit artikel zal blijken, heb ik geen probleem met een grotere marktinzorg op zich. Maar de gevolgen ervan houden mij wel degelijk bezig. Komt de openbare dienstverlening niet in gevaar? Zullen er veel jobs verloren gaan? Verschraalt het aanbod? Zullen er beslissingsbevoegdheden worden overgedragen die eigenlijk in de politiek thuishoren? Zullen de behoeften wel ingevuld worden? Het antwoord op die vragen geeft uitkomst over de gerechtvaardigheid van een grotere marktinzorg.

Op basis van bovenstaande bedenkingen kom ik tot de volgende tegenindicatoren voor een marktorganisatie: de markt is niet gewenst als de beslissingsmacht bij de politiek moet blijven (zoals voor het opstellen van een begroting, het uitreiken van milieuvergunningen, rechtspraak, ordehandhaving), als er gevaar dreigt

voor een marktconcentratie, of als er andere perverse effecten opduiken.

Als er geen dergelijke tegenindicaties zijn en als de markt 'wil' en 'kan' ingeschakeld worden, kan men voor mij ver gaan in de verzelfstandiging van het overheidsoptreden, tot en met privatisering. Met de verzelfstandiging kunnen immers belangrijke voordelen van de marktaanpak ingevoerd worden: beloning en sanctie. Die prikkels moeten zoveel mogelijk ingang vinden in het overheidsinitiatief, zelfs voor activiteiten die tot het stricte domein van de overheid behoren. Zij zullen de overheidsdiensten die nu ondermaats presteren tot een meer efficiënt gedrag bewegen. Voor andere overheidsdiensten die nu al zeer behoorlijk functioneren, zal de invoering van die prikkels wellicht weinig opbrengen: uiteraard zijn bekwaamheid en inzet geen monopolie van de markt. Hoedanook zal de nieuwe aanpak verstrekkende gevolgen hebben voor de overheidssector.

Autonomie, verantwoordelijkheid en politieke controle

De federale overheid besloot haar economisch overheidsinitiatief af te bouwen: ze stootte een aantal taken af, zoals de ASLK en de NIM. Dezelfde federale overheid ging voor de overheidsbedrijven in de richting van meer verzelfstandiging (cf. de wet op de autonomie van de overheidsbedrijven). Het Vlaamse gewest daarentegen versterkte zijn greep op de Vlaamse investeringsmaatschappijen (GIMV, GIMVINDUS, de Vlaamse Milieuholding en de Limburgse Reconvertiemaatschappij). Deze ogenschijnlijk tegenstrijdige beslissingen zorgen voor verwarring. Wat is de beste houding?

In de lijn van mijn overwegingen in de vorige paragraaf, pleit ik voor een zo groot mogelijke autonomie en verantwoordelijkheid als algemeen principe, ook in de administratie. De betrokken diensten moeten autonoom kunnen optreden in het personeelsbeheer, in de organisatie van het werk, maar ook in het gebruik van budgettaire middelen. Meer autonomie kan niet zonder verantwoordelijkheid. Daarvoor moeten duidelijke opdrachten en objectieven vastgesteld worden, moet de autonomie afgebakend worden en moet

een goede controle georganiseerd worden. Als die voorwaarden niet vervuld zijn, loopt het fout. De KS-geschiedenis heeft dat aangetoond. De beslissingen over KS eind 1986 waren een schoolvoorbeeld van hoe het niet moest: een grote autonomie, geen verantwoordelijkheid, omzeggens geen controle, geen duidelijke objectieven.

De controle mag het beheer niet stremmen of de autonomie of verantwoordelijkheid niet uithollen. Ik pleit dan ook voor de afschaffing van de meeste a priori controles, zoals de controles van de departementen begroting en openbaar ambt, van de Inspectie van Financiën en het Rekenhof. Er zijn enkele uitzonderingen op deze regel. De controle van het Rekenhof op de toekenning van overheidspensioenen bijvoorbeeld moet blijven bestaan, want dat gaat om belangrijke rechten.

De Vlaamse Gemeenschap is, in tegenstelling tot de federale overheid, reeds vrij ver gegaan in de herdefiniëring van de rol van de Inspectie van Financiën [1]. De Inspectie werd meer dan vroeger gericht op beleidsvoorbereiding en beleidsopvolging en op auditing. Er zullen dus veel minder dossiers aan het voorafgaandelijk advies van de Inspectie voorgelegd worden. Ook het Rekenhof beweegt zich in deze richting. Toch moet het Hof nog steeds zijn visum geven voor elke betalingsopdracht. Het is de vraag of die a priori controle nog houdbaar is.

Dat a priori controle niet wenselijk is, betekent nog niet dat de controle noodzakelijk a posteriori georganiseerd moet worden. In overheidsbedrijven en parastatalen kan, zoals al in enkele gevallen gebeurd is, een regeringscommissaris aangesteld worden. Daardoor kunnen het beslissingsproces en de controle quasi gelijktijdig verlopen. In de klassieke administratie moet, zoals in andere overheidsorganen, de interne audit op punt gesteld worden. De taak van de regeringscommissarissen moet duidelijk omschreven worden, en zij moeten voldoende inzicht krijgen in alle beleidsrelevante informatie. Zij moeten ook periodiek ter verantwoording worden geroepen. Voor de Vlaamse investeringsmaatschappijen werd daartoe alvast een aanzet gegeven in het GIMV-decreet van 13 juli 1994.

Waar het niet goed loopt met het overheidsinitiatief, is er nu een duidelijke tendens tot af-

scheiding van het klassieke overheidsapparaat. Er worden dan diverse diensten met afzonderlijk beheer, parastatalen, instellingen van openbaar nut opgericht. Een weloverwogen veralgemening van de principes autonomie en verantwoordelijkheid kan die evolutie in goede banen leiden. Zij kan ook ongerijmdheden tegengaan. Waarom is er bijvoorbeeld een a posteriori controle door het Rekenhof op het Mina-fonds, dat het gros van de milieu-uitgaven in Vlaanderen voor zijn rekening neemt, en een a priori controle voor andere uitgaven van de milieuadministratie?

Beheerscontracten

De autonomie moet goed afgebakend worden in functie van de doelstellingen. Er moeten zoveel mogelijk algemene regels vastgesteld worden waaraan de overheidsdiensten zich te houden hebben, en daarna kan de toepassing van die regels gedelegeerd worden. Er is een instrument ontworpen dat aan dat opzet beantwoordt: het beheerscontract. Beheerscontracten worden nu reeds toegepast in een aantal overheidsbedrijven, zoals de NMBS en Belgacom. Zij zijn een stap in de goede richting, zelfs al tonen de perikelen rond beide dossiers aan dat er nog een stuk van de weg moet worden afgelegd.

In die optiek is het vooral belangrijk dat de opdrachten van de Raden van Bestuur van de overheidsinstellingen herbekeken worden. Ik vind het geen goed idee belangrijke beslissingsbevoegdheden te delegeren aan die raden. Zij vertegenwoordigen dikwijls op een oneigenlijke wijze het algemeen belang en zijn omzeggens geen verantwoording verschuldigd. De politieke besluitvorming blijft onontbeerlijk. Zij mag niet zomaar vervangen worden door beslissingen van autonome Raden van Bestuur. Het lijkt mij veel beter een grotere beslissingsbevoegdheid te geven aan het management, dat op zijn beurt onderworpen is aan de stringente bepalingen van het beheerscontract.

Het is verder erg belangrijk dat de overheid niet te ver terugtreedt. In de zoektocht naar een inbreng van privé-kapitaal wordt soms een extreme vorm van autonomie van overheidsbedrijven gepropageerd. Die verregaande autonomie wordt dan naar voor geschoven als een alterna-

tief voor privatisering. Dat is echter een schijnoplossing. Als de politiek zo ver terugtreedt, kan met recht de vraag gesteld worden waarom er dan niet gewoon geprivatiseerd wordt.

Alles bij elkaar lijken de beheerscontracten mij een goede evolutie, als zij uit hun kinderziekten geraken. Ik vind dan ook dat zij veralgemeend moeten worden. Zij moeten ook toegepast worden - zij het in een aangepaste vorm - in de parastatalen of pararegionalen en de klassieke administratieve diensten.

De markt als partner van de overheid

De markt kan meer dan nu het geval is, ingeschakeld worden bij het overheidsoptreden. Maar het moet wel op een verstandige manier gebeuren. In de mate dat men de marktvoordelen niet tot uiting laat komen, kan het uiteindelijke bilan immers negatief zijn. Enkele voorbeelden kunnen dat verduidelijken.

Voor de bouw en het onderhoud van de nieuwe waterzuiveringsinfrastructuur werd een monopolie gegeven aan de NV Aquafin. In de oorspronkelijke Aquafin-overeenkomst hadden de GIMV/Vlaamse Milieuholding (51% van het kapitaal) en de privé-sector (49%) zich verzekerd van een omzeggens vaste en riantte winst. In feite konden bijna alle kosten gewoon doorgerekend worden aan het Vlaamse Gewest. Voor de aandeelhouders was het een quasi risicoloze belegging. Het Vlaamse Gewest daarentegen had nagenoeg geen controlemogelijkheden. Gelukkig werd deze overeenkomst in 1993 op diverse punten bijgestuurd.

De oprichting van de Limburgse Investeringsmaatschappij (LIM) in 1987 is een ander voorbeeld. De LIM moest de diversificatie van de provincie Limburg ondersteunen. Zij kon hiervoor ondermeer een beroep doen op middelen vanwege het Vlaamse Gewest. In de overeenkomst tussen de LIM en het Vlaamse Gewest was bepaald dat de LIM eventuele verliezen kon afhouden van haar terugbetalingen aan het Vlaamse Gewest. Op die manier kon de LIM genereuze dividenden uitkeren aan haar aandeelhouders. In een bepaald boekjaar liepen die dividenden zelfs op tot bijna 50% van het ingebrachte kapitaal, hoewel in feite forse verliezen werden geleden.

Goederen of diensten die nu een publiek karakter hebben, kunnen theoretisch ook door de markt verstrekt worden. De Liefkenshoektunnel is daar een voorbeeld van. De bouw en exploitatie van de tunnel werden aan de privé-sector toevertrouwd. Het inschakelen van de markt is in dit geval allesbehalve een succes gebleken. Uiteindelijk blijkt dat de risico's door de gemeenschap moeten gedragen worden, met alle rampzalige budgettaire gevolgen vandien. Een dergelijke uitbesteding van taken aan de privé-sector gaat in tegen alle beginselen van behoorlijk bestuur. Beleidsvoerders die een eventuele veralgemening van dergelijke initiatieven op het vlak van de openbare dienstverlening zouden overwegen, moeten deze negatieve ervaring beslist in het achterhoofd houden.

Er zijn ook voorbeelden die aantonen dat een inbreng van de markt best positieve effecten kan hebben. Het hangt er maar vanaf hoe dat georganiseerd wordt. Een uitstekend voorbeeld is het Urgentieplan voor de Sociale Huisvesting. Het is niet omdat de sociale huisvesting per definitie verlieslatend is, dat de privé-sector niet kan betrokken worden bij de financiering ervan. In het Vlaamse Gewest werd daarvoor een gemengde vennootschap opgericht: de NV Domus Flandria, die voor 51% in handen is van een dochtermaatschappij van de GIMV en van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij. Domus Flandria NV treedt op als bankier voor initiatiefnemers die een project willen realiseren. Domus Flandria NV staat ook in voor de *tijdige betaling van de subsidies*. Weliswaar kan de vraag gesteld worden of in dit project de marktbenadering vanuit een theoretisch oogpunt wel optimaal is uitgebouwd. Voor sommige aspecten heeft men het marktprincipe niet helemaal laten spelen. Om te beginnen moeten de initiatiefnemers verplicht bij Domus Flandria NV aankloppen als zij van het subsidievoordeel willen genieten. Bovendien kan Domus Flandria NV ook een beroep doen op leningen met gewestwaarborg, wat haar financieringskosten drukt. Maar anderzijds zijn er ook heel wat positieve invullingen van het marktprincipe. Verkeerde investeringsbeslissingen worden afgestraft. Naarmate Domus Flandria NV dure financieringen verstrekt, mogen de initiatiefnemers

voor een gedeelte van hun investeringsproject bij andere financieringsinstellingen gaan aankloppen. Verder draait Domus Flandria integraal op voor een toename van haar werkingskosten. Bovendien is de vergoeding van het privé-kapitaal normaal: ze stemt overeen met de rente op overheidspapier. En bij dat alles is een zeer belangrijk element niet uit het oog verloren. De politieke overheid heeft voor de beslissingen van algemeen belang (waar en op basis van welke criteria wordt gebouwd) haar beslissingsbevoegdheid integraal behouden. Men is daar zelfs erg ver in gegaan: elk dossier moet uiteindelijk goedgekeurd worden door de bevoegde Minister na advies van de Inspectie van Financiën.

In elk geval heeft Domus Flandria NV aangetoond dat de marktinzet bij taken die traditioneel tot overheidstaken worden gerekend, naar behoren kan georganiseerd worden. Op die manier kan meer dynamisme en efficiëntie en een gezonde bedrijfscultuur in het overheidsoptreden gebracht worden.

Een laatste positief voorbeeld is de alternatieve financiering van service-flats in het Vlaamse Gewest via de oprichting van een BEVAK, een beleggingsvennootschap met vast kapitaal die op de beurs genoteerd wordt en haar middelen ook bij het publiek inzamelt. In feite wordt hier een nieuw financieringskanaal gecreëerd waarop OCMW's en privaatrechtelijke personen een beroep kunnen doen om de bouw van hun service-flats te financieren. Ook bij de start van dit project speelt de GIMV een belangrijke rol. In de mate dat de BEVAK geen monopolie krijgt voor de financiering van service-flats, lijkt mij dit een goed initiatief. Bij het beoordelen van dit project is elk conservatisme, in de slechte betekenis van het woord, dan ook misplaatst. Ik vind dat de Vlaamse regering knap gebruik heeft gemaakt van een instrument dat haar op federaal niveau werd aangereikt. Het zal wellicht een gedeelte van de beschikbare spaaroverschotten naar produktieve investeringen kanaliseren.

Een laatste voorbeeld is de ziekteverzekering. Privé-zorgenverstrekkers bieden een slecht identificeerbaar produkt aan (gezondheid), dat sterk wordt gesubsidieerd. De explosie van de uitgaven in de ziekteverzekering is grotendeels daar-

aan te wijten.

Uit deze voorbeelden kan een duidelijke conclusie getrokken worden. Het is mogelijk en zelfs wenselijk de markt meer bij het overheidsoptreden te betrekken, maar de inbreng van de markt moet wel nauwgezet omkaderd worden. Beslissende elementen zijn: de mogelijkheid om het algemeen belang te vrijwaren en de mogelijkheid om aan de begunstigen van contracten met de overheid duidelijke voordelen te verlenen. Daarom moeten de contracten periodiek gehernegotieerd worden en moeten de opdrachten periodiek opnieuw in concurrentie gesteld worden: surplus-winsten aan de privé-sector moeten absoluut vermeden worden. Daarnaast moet, zoals de ziekteverzekering aantoont, het voorwerp van de opdracht goed te omschrijven zijn, zeker als er budgettaire middelen mee gemoeid zijn.

Privatisering?

Privatisering is de laatste stap in het verzelfstandigingsproces dat onmiskenbaar ingang vindt in het overheidsapparaat. Deze ultieme stap kan slechts overwogen worden in uitzonderlijke omstandigheden: als het algemeen belang niet in gevaar komt (als er m.a.w. geen kans is op perverse effecten), als de markt bereid is om de gevraagde taken op zich te nemen, en als de mogelijkheid bestaat om de overheidstaak op een structurele wijze in een marktomgeving te organiseren.

Er zijn diverse vormen van privatisering: concessie-overeenkomsten (een privé-persoon krijgt de toelating om bepaalde goederen of diensten aan te bieden), uitbesteding (van diensten voor eigen gebruik), cheques (huurcheques bv.), verkoop van overheidsaandelen, het aantrekken van externe managers (waarbij er geen eigendoms-overdracht gebeurt). Een randgeval zijn de 'golden shares', zoals bij Distrigas en de Nationale Maatschappij der Pijpleidingen. Golden shares kennen de overheid bijkomende, exclusieve rechten toe. Deze formule is niet uitgesloten, maar ze moet wel beoordeeld worden aan de hand van de net vermelde criteria. In elk geval moet men zich geen illusies maken over de mogelijkheden tot sturing door de overheid, indien het beheer zo goed als integraal aan de privé-

sector wordt overgelaten en de overheid haar stem slechts kan laten horen in een zeer beperkt aantal op voorhand afgesproken gevallen.

Privatisering wordt soms voorgesteld als alternatief voor het beheerscontract. Sommige auteurs menen in de autonomie van de overheidsbedrijven immers ernstige onvolmaaktheden te onderkennen [2]. Het bepalen van financiële grenzen voor de overheidssubsidie bij beheerscontracten zou niet noodzakelijk een continue spoorslag zijn voor efficiënter beheer. Er is immers nauwelijks een incentive om beter te doen dan de doelstelling. Men kan zelfs symptomen aantreffen van 'expense preference' en interne machtsuitbouw, vandaar het belang van een duidelijk controle-middel, zoals de beurskoers, als extern signaal.

Ik denk dat men moet oppassen om zich al te ver op dit terrein te wagen. De beurskoers is een belangrijk signaal, maar dat signaal is niet noodzakelijk om vooraf vastgestelde financiële objectieven te toetsen. In de beheerscontracten kunnen duidelijke rendementscriteria die verwijzen naar de marktrente voor overheidspapier, dezelfde rol spelen. Volgens mij is dat voldoende. Als het introduceren van de beursnotering betekent dat de privé-sector ook greep krijgt op het beheer, verliezen de openbare investeringsmaatschappijen hun openbaar karakter en vervaagt het onderscheid met privé-investeringsfondsen. Om die redenen sta ik uiterst gereserveerd tegenover de plannen van de GIMV om een gedeelte van haar kapitaal op de beurs te brengen, ook al lijkt dat op korte termijn aantrekkelijk voor de overheidsmanagers, vermits het de autonomie van de instelling versterkt.

Ten slotte is er nog een punt dat ik apart wil behandelen. Als de overheid taken afstoot, bestaat het risico dat er een privé-monopolie of -oligopolie ontstaat voor die activiteiten. In die gevallen bereikt men het omgekeerde van wat men beoogde. De marktomgeving waarbinnen taken worden uitgevoerd, moet daarom een beslissend voorafgaand criterium zijn. Ik plaats dan ook meer dan kanttekeningen bij de rol van Tractebel/Electrabel in de Vlaamse energiesector en de nutssectoren, en bij de rol van de WATCO-groep (kleindochter van Tractebel) in de milieu-sector.

Ministeries

Ook voor de klassieke overheidsadministratie pleit ik voor meer autonomie en verantwoordelijkheid. Zoals ik al heb vermeld, kan dat door het afsluiten van een aangepast beheerscontract. In dat contract moeten de opdrachten en concrete objectieven van de betrokken dienst voor een vooraf overeengekomen periode vastgelegd worden. In ruil daarvoor wordt dan een welbepaald budget ter beschikking gesteld. Zo'n aanpak zou aansluiten bij de zgn. *agency-filosofie die onder meer in Groot-Brittannië ('Agencies'), Frankrijk ('Centres de responsabilité') en Canada ('Special Operating Agencies')* ingang heeft gevonden. P. Vermeulen heeft het over een dienst «met een manier van werken die beheerst wordt door de onderling sterk verweven principes van autonomie, verantwoordelijkheid, verplichting rekening af te leggen en controle op de resultaten» [3].

Ik onderzoek nu even de voor- en nadelen van het beheerscontract als beheersinstrument in de ministeries. Om te beginnen is het hoogst onduidelijk welk 'produkt' het bestuur moet leveren. Dat betekent meteen dat het moeilijk is een budget te bepalen. En zelfs als het produkt goed identificeerbaar is, blijft de vraag wat de reële minimale kostenfunctie is. De betrokken dienst beschikt onmiskenbaar over een informatievoorsprong ten opzichte van de overheid. Verder is het onduidelijk hoe de prikkels tot beloning kunnen ingevoerd worden. Stel bijvoorbeeld dat een bepaalde dienst slechts 90% van de hem toegete kredieten heeft benut, wat gebeurt er dan met het restant? Kan dit surplus de dienst ten goede komen, en zo ja, onder welke vorm: individuele loonsverhogingen, toevoeging aan het werkingsbudget voor het volgende jaar? Er is altijd een risico dat de overheid in de toekomst het budget zal verminderen.

In elk geval kunnen er belangrijke afspraken gemaakt worden tussen het bestuur en de minister. Als er bestaande reglementeringen worden toegepast (bijvoorbeeld inzake subsidies of toelagen) kunnen afspraken gemaakt worden over de termijn van behandeling van brieven en dossiers. De naam van de behandelende ambtenaar kan vermeld worden. Naarmate de discretionaire bevoegdheid minder groot is en de reglementering

op een vrij eenduidige wijze kan toegepast worden, kan men sneller tot zinvolle afspraken komen.

De uitbesteding van opdrachten door administratieve diensten, zoals voor de werkloosheidsverzekering of de kinderbijslagen, past in dit beeld. Vanuit efficiëntie-oogpunt is er geen principieel probleem, temeer omdat er prikkels inzake beloning zijn ingebouwd (de betrokken organismen kunnen de efficiëntie-winst behouden, *althans op korte termijn*). Toch blijft ook hier de regel gelden dat de overheid het budget scherp moet vaststellen en dat ze een goede controle moet organiseren.

Het is moeilijker om tot concrete afspraken te komen bij diensten die een meer horizontale functie hebben (zoals de administratie van begroting) of die door hun aard onderhevig zijn aan wisselende omstandigheden (zoals de rijks-wacht). Een contract moet immers een zekere duurzaamheid hebben. En ten slotte is het moeilijk om de kwaliteit van de verstrekte diensten te meten.

Een positieve maatregel is het mandatenstelsel voor ambten van hoog niveau (ook voor de parastatalen en de wetenschappelijke instellingen), waarbij de uitoefening van een mandaat gebeurt op basis van een overeenkomst met de minister. Ook de bepaling van de loopbaan en de bezoldiging op basis van een vernieuwd evaluatiesysteem zijn goede initiatieven. Het zal echter moeilijk zijn om de prestaties op een correcte en adequate manier in te schatten.

Besluit

De voordelen van het marktmechanisme moeten op een verstandige wijze ingevoerd worden in het overheidsapparaat. Dat zal in elk geval leiden tot meer zelfstandigheid in de besturen en in de satellieten die rond de overheid zweven. Maar het zal tegelijkertijd leiden tot meer verantwoordelijkheid en tot de verplichting om effectief verantwoording af te leggen (contractmanagement). De organisatie van het overheids-optreden zal dan ook in die zin aangepast worden. In extreme gevallen en onder stringente voorwaarden kan overgegaan worden tot privatisering. Maar men moet zich hoeden voor een

vlucht naar voren. Privatisering wordt dan een gemakkelijksoplossing die niet langer door efficiëntie-overwegingen te verantwoorden is en die perverse effecten kan hebben.

In de klassieke administratie moet men op de ingeslagen weg verder gaan. Het zal zoeken en tasten blijven, want in de meeste gevallen is er geen eenvoudig coördinatie-mechanisme voorhanden dat toegepast kan worden. Men zal de inzet van de ambtenaren dus niet zozeer met geldelijke voordelen en sanctioneringsmogelijkheden moeten stimuleren, maar vooral met niet-materiële factoren. Overigens blijkt uit onderzoek dat niet-financiële beloningen, zoals opleiding, werksfeer, zelfontplooiingskansen, werkinstrumenten, werkrelaties, bedrijfsimago en -cultuur, beantwoorden aan de behoeften van een grote groep mensen. In de ministeries, waar de toegevoegde waarde bijna uitsluitend door de factor arbeid geleverd wordt, is een aangepast human resources management dan ook cruciaal.

In elk geval moeten we voor ogen houden dat een overheidsstelsel dat niet goed draait, problemen van legitimiteit oproept [4], temeer omdat aan de overheidsvoorzieningen een duidelijk prijskaartje hangt. Vandaar mijn pleidooi voor een versterking van de slagkracht van de overheid. De overheid moet, om het met de woorden van Louis Tobback te zeggen, «scherp staan», ontdaan van alle overtollig gewicht. Dat is heel wat anders dan het liberale principiële pleidooi voor de privé-sector.

[1] De nieuwe rol van de Inspectie van Financiën en het Rekenhof kan trouwens belangrijke besparingen opleveren. Een goed voorbeeld is het nieuwe premiestelsel voor de bouw, aankoop of renovatie van woningen in het Vlaamse Gewest. Niet alleen werd de doelmatigheid van de reglementering verbeterd, maar bovendien werd een aanzienlijke budgettaire besparing gerealiseerd.

[2] Zie P. Maertens, in: *Nieuw Tijdschrift voor Politiek*, 1994, nr. 5.

[3] *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, juli 1994.

[4] Luc Huyse, *De politiek voorbij*, 1994.