



Is er nog een 7^{de} staatshervorming nodig?

André Decoster en Willem Sas

In dit artikel overlopen we de voor- en nadelen verbonden aan het overhevelen van bevoegdheden naar lagere bestuursniveaus, en gaan we na in hoeverre de Belgische staatsinrichting hierop aansluit. Vervolgens herhalen we die oefening voor de financiering van de bevoegdheden. Ons besluit daaruit zal zijn dat er vanuit het perspectief van de economische theorie van het federalisme niet echt veel redenen meer gevonden kunnen worden om te pleiten voor een zevende staatshervorming in de lijn van alle vorige, m.a.w. met als zwaartepunt steeds verdere decentralisatie. Waarom de roep naar verdere decentralisatie luid blijft klinken, heeft dus andere redenen. Die overlopen we in de afsluitende paragraaf van deze tekst.

HISTORISCH

‘Ook vandaag nog bespreekt de regeringstop de financiering van een reeks naar de Gewesten en Gemeenschappen overgehevelde bevoegdheden: de invulling in cijfers dus van eerder genomen beslissingen [...] de regeringstop wil uiterlijk woensdag het resultaat van deze besprekingen voorleggen aan een bijzondere (sic) ministerraad’ (De Standaard, 10 december)

Zoals de schrijfwijze van ‘bijzondere’ in dit citaat laat vermoeden, gaat het hier niet over de

invulling van het Vlinderakkoord gesloten in 2011. De quote dateert uit 1988 toen de laatste loodjes van een derde, ingrijpende staatshervorming werden gelegd.

De huidige zesde staatshervorming heeft veel gemeen met de derde uit 1988. Ten eerste zijn ze alle twee het resultaat van een lange onderhandelingsperiode. Maar ten tweede kunnen we ze ook alle twee ‘historisch’ noemen. Voor de hervorming van 1988 had dat te maken met de omvang van de overgedragen budgettaire massa (o.a. de integrale overheveling van het

onderwijs naar de Gemeenschappen), de invoering van een Bijzondere Financieringswet die tot vandaag geldig was en de creatie van het Brussels Gewest.

Maar de huidige zesde staats hervorming wordt al even historisch. Wanneer deze staats hervorming vanaf 2015 in voege zal treden, worden de uitgaven van gewesten en gemeenschappen voor het eerst belangrijker dan de federale uitgaven. Het aandeel van de federale overheid neemt af tot 21,4% van de gezamenlijke uitgaven, terwijl dat van gewesten en gemeenschappen oploopt tot 31,7%. Economisch getinte bevoegdheden zoals aspecten van het arbeidsmarktbeleid (activering, doelgroepenkortingen,..) of fiscaal beleid (een kwart van de personenbelasting, fiscale uitgaven zoals woonbonus en dienstencheques,..) verhuizen naar het gewestelijk niveau. De gemeenschappen krijgen nog meer persoonsgebonden bevoegdheden, waaronder kinderbijslag en elementen van gezondheids- en ouderenzorg. Net die laatste twee ingrepen maken de zesde staats hervorming trouwens om een tweede reden historisch: voor het eerst komt ook de Sociale Zekerheid in het vizier van de decentralisering. Iets meer dan 75% van de nieuw overgedragen bevoegdheden valt onder de RSZ-paraplu.

Al bij al doet de zesde staats hervorming de uitgaven van gewesten en gemeenschappen in 2015 toenemen met 18,9 miljard: van 45,8 tot 64,7 miljard. Het kon dan ook niet anders of deze hervorming ging, net als in 1988, hand in hand met het aanpassen van de Bijzondere Financieringswet. Deze wet bepaalt op welke wijze de bevoegdheden van gewesten en gemeenschappen gefinancierd worden, of nog, hoe de uitgaven betaald worden.

De zesde staats hervorming was amper overeen

gekomen - laat staan dat ze al zou zijn uitgevoerd - of de vraag dook op of er geen zevende staats hervorming nodig zal zijn. Ook in dit opzicht is de zesde staats hervorming trouwens een zusje van een vorige. In 1993 werd met het Sint Michielsakkoord onder leiding van Jean-Luc Dehaene overeen gekomen dat de parlementen van de verschillende gefedereerde entiteiten rechtstreeks zouden worden verkozen. Dit werd door iedereen als een reuzenstap gezien in de politieke uitdrukking van de regionale autonomie. Maar de inkt van het Sint Michielsakkoord was nog niet droog, of toenmalig Vlaams minister-president Luc Vandenbrande liet weten dat dit wat hem betreft slechts een tussenstap was.

Het antwoord op de vraag of er een zevende staats hervorming moet komen, hangt natuurlijk af van wat men met die zevende staats hervorming wil bereiken. Wij gaan er voorlopig van uit dat, in lijn met wat staats hervormingen uit de voorbije decennia inhielden, de vragende partijen voor een zevende staats hervorming uit zijn op nog meer decentralisatie van bevoegdheden, nog meer fiscale autonomie, en nog minder interferentie tussen het federale en het regionale of gemeenschapsniveau. Voor de voorbije staats hervormingen werd, zeker aan Vlaamse kant, vaak geschermd met argumenten uit de *economische theorie van het federalisme* om het pleidooi voor decentralisatie te onderbouwen.¹ Het lijkt ons daarom niet slecht om de vraag om een zevende staats hervorming te laten vooraf gaan door een toetsing van het eindresultaat van de voorbije zes staats hervormingen aan die economische theorie van het federalisme. Werden de juiste bevoegdheden overgeheveld? Moeten we ook de sociale zekerheid verder decentraliseren (want veel meer blijft er niet federaal)? Worden deze bevoegdheden op de juiste manier gefinancierd? Is er ruimte voor (nog) meer fiscale autonomie? En moeten we

de dotatie-financiering, volgens sommigen synoniem voor *consumptiefederalisme*, verder terugschroeven?

Twee bedenkingen vooraf. Ten eerste. De economische theorie van het federalisme is een *rationele* theorie. Ze weegt de voor- en nadelen van decentralisatie tegen elkaar af. In die zin is ze de verdere theoretische uitwerking van inzichten die reeds door Alexis De Tocqueville werden neergepend, op zijn rondreis in de eerste federatie ooit, m.n. de Verenigde Staten: *'The federal system was created with the intention of combining the different advantages which result from the magnitude and the littleness of nations'*. Ten tweede gaat 'Fiscal Federalism' uit van een gegeven federatie. Op basis van allerlei veronderstellingen over gedrag en voorkeuren van burgers, bedrijven en overheden, van kosten- en behoeftenverschillen tussen regio's, en van empirische grootheden, wil de economische theorie van het federalisme komen tot een optimale inrichting van een *gegeven* federatie. 'Optimaal' moet hier gelezen worden als: de welvaart van alle burgers van de federatie zo groot mogelijk maken. Dat kan zijn door bepaalde zaken te decentraliseren, met als bekendste voorbeeld de voorziening van lokale publieke goederen, maar evengoed door bepaalde zaken centraal te houden. En idem dito voor belastingen of andere bijdragen aan de overheidsfinanciering. Maar de federatie is wel *gegeven*. Lezers die op zoek zijn om in die theorie argumenten te vinden om de federatie zelf op te doeken zijn bij deze theorie aan het verkeerde adres. Daar gaat ze gewoonweg niet over.

WELKE BEVOEGDHEDEN DECENTRALISEREN EN WAAROM?

Eén van de basisargumenten voor decentralisatie is dat regionale overheden dichter bij hun

burgers staan. Daardoor kunnen ze, in principe toch, beter achterhalen wat er leeft bij de bevolking dan de federale overheid. Ze beschikken m.a.w. over betere informatie over de voorkeuren van de burgers voor bijvoorbeeld lokale publieke goederen of over bepaalde behoeften. Daardoor kan decentralisatie van onderwijs of aspecten van gezondheidsbeleid (persoonsgebonden materies), maar ook van bevoegdheden zoals arbeidsmarktbeleid, welvaartsverhogend zijn. Welvaart wordt daarbij op de standaard economische manier gedefinieerd als 'overeenkomend met de voorkeuren én behoeften van de burgers-consumenten'.

Een tweede mogelijk voordeel van decentralisatie zit in het temperen van de kosten van publieke voorziening. Net omdat de regionale overheid meer zicht heeft op de noden en voorkeuren van haar doelpubliek, zal zij beter kunnen nagaan of de uitvoerende instanties in het veld (zoals bijv. het OCMW of de mutualiteiten) aan efficiënte en effectieve dienstverlening doen. De 'monitoring' of controlekosten nemen zo af.

Een derde voordeel van decentralisatie ten slotte bestaat uit de grotere zichtbaarheid van het beleid bij de burger. Daardoor kunnen kiezers de slagkracht en doelmatigheid van hun overheid beter inschatten, om deze dan te belonen met een herverkiezing. Regionale overheden worden zo aangespoord om kosten-efficiënter te werk te gaan, of innovatievere pistes uit te proberen. Het feit dat de kiezer kan vergelijken tussen regio's, en hierop kan ageren door te verhuizen of op andere regionale politici te stemmen, versterkt dit effect.

In België gaan we reeds heel ver in het decentraliseren van bevoegdheden met een persoons- of regiogebonden karakter, waarbij de voorkeuren

maar vooral ook de noden kunnen verschillen van regio tot regio. Werkgelegenheid, landbouw, economie, openbare werken, energie, transport, ruimtelijke ordening en stedenbouw werden overgedragen aan de Gewesten. De Gemeenschappen zijn bevoegd voor onderwijs, talen, gezondheidsbeleid, de hulp aan personen en cultuur. De zesde staatshervorming doet daar nog een serieuze schep bovenop, met bijvoorbeeld arbeidsmarktbeleid voor de Gewesten, en de kinderbijslag en ouderenzorg voor de Gemeenschappen. In vergelijking met andere federaties binnen de OESO, komt België naar voor als een volwassen federatie waar de voordelen van decentralisatie maximaal kunnen spelen. We hebben trouwens min of meer dezelfde bevoegdheden gedecentraliseerd als die andere landen.

Maar er zijn ook goede redenen om bevoegdheden op het federale niveau te houden. Voor omvangrijke of uniforme bevoegdheden zoals defensie, buitenlandse zaken of pensioenen

Als we de hele sociale zekerheid decentraliseren, dan riskeren we een zogenaamde 'race to the bottom' uit te lokken.

loont het om de wet van de toenemende *schaalvoordelen* te laten spelen. Daardoor daalt de gemiddelde kost per burger, en is het publieke goed goedkoper voor iedereen. Voor die elementen uit de sociale zekerheid met een sterk verzekerd karakter, zoals werkloosheidsverzekering, ziekte- en invaliditeit- of arbeidsongevallenverzekering, en pensioenen leert de economische theorie dat de risico's beter gedekt worden naarmate de 'pool' van bijdragers groter wordt.

Ten tweede spelen ook *concurrentie-effecten* een rol. Als we bijvoorbeeld de hele sociale zekerheid decentraliseren, dan riskeren we een zogenaamde *'race to the bottom'* uit te lokken.

Rijke mensen verhuizen naar de minst herverdelende deelstaat, omdat de belastingen daar lager zijn. Om dat te voorkomen gaan overheden minder herverdelen, waardoor we uitkomen op een niveau van herverdeling dat lager ligt dan algemeen gewenst. Let wel: het gaat hier niet om de vraag of we meer of minder herverdeling willen. Wel om de vaststelling dat, voor een *gegeven* gewenst niveau van herverdeling, concurrentie leidt tot suboptimale of inefficiënte voorziening.

Ten slotte, en misschien wel het belangrijkste, zijn er de *'spill-overs'* (of externaliteiten in economienjargon, oversijpelings-effecten in het Nederlands). Dat zijn effecten van het gedrag van de ene overheid op de welvaart, economische activiteit, belastinginkomsten, enz. in een andere regio. Stel dat één regio een beleid voert waardoor de economische activiteit toeneemt, maar een deel van de toegenomen tewerkstelling wordt ingenomen door werknemers van buiten de regio. Die 'buitenlandse' werknemers betalen hun personenbelasting in hun eigen

regio, waardoor de regio die dat beleid voert minder vruchten plukt dan als er minder pendelarbeid zou zijn. Binnen de rationele theorie van het federalisme leidt dit tot de conclusie dat de overheid van die eerste regio een *suboptimaal* beleid zal voeren. Het gaat er hier niet om of die regionale overheid een goed of een slecht beleid voert. Wel dat, aangezien de regionale overheid enkel de eigen burgers in rekening brengt, haar beleid vanuit het standpunt van de federatie, tot welvaartsverliezen leidt.

Om al deze redenen hielden we in België, net zoals in de meeste federaties, de opgesomde bevoegdheden (zoals defensie of sociale zekerheid)

federaal. De vraag of dit terecht was, is, of blijft, heeft ook veel te maken met een inschatting van de empirische grootte van hierboven aangehaalde effecten. Neem de spill-overs. Zeker met een territoriaal kleine jurisdictie zoals Brussel zijn de oversijpelings effecten met de twee omliggende gewesten groot. Er zijn voorbeelden te over: de geluidsnormen voor de luchthaven, het opzetten van het GEN transportnet, de reeds aangehaalde belastinginkomsten gerelateerd aan de economische activiteit in Brussel, de regionale economische effecten geïnduceerd door de keuze voor een shoppingcentrum op de Heizelvlakte, en evengoed *vice versa* door de bouw van Uplace op Vlaams grondgebied. Trouwens ook tussen het Vlaams en het Waals Gewest zijn de spill-overs niet te onderschatten, gegeven de verwevenheid van de twee regionale economieën.

In een abstracte wereld zou de oplossing erin bestaan om voor elk bevoegdheidsdomein de oversijpelings effecten zo volledig mogelijk in kaart te brengen, en om dan telkens een aparte jurisdictie uit te tekenen, die net zo groot is tot de oversijpelings effecten zo goed mogelijk binnen die jurisdictie vallen. Het spreekt voor zich dat deze variatie in grenzen van jurisdicties

Als spill-overs belangrijk genoeg zijn, dan zijn de nadelen van decentralisatie groter dan de voordelen ervan, en is herfederaliseren de boodschap.

noch politiek, noch praktisch haalbaar is. Een degelijk uitgewerkt coördinatiemechanisme, waarvan de nieuw opgerichte 'Metropolitane Gemeenschap' een voorloper kan zijn voor de interactie tussen Brussel en de twee andere gewesten, is dan de enige oplossing. Maar de politieke beperking dat historisch vastgelegde grenzen van de gewesten best niet in vraag wor-

den gesteld, impliceert helemaal niet dat we, op basis van de ingeschatte grootte van bepaalde spill-overs, niet tot het besluit zouden kunnen komen dat bepaalde bevoegdheden misschien beter terug naar het federale niveau zouden worden overgebracht. Dat is nu net de troef van ook nog over een federaal niveau te beschikken. Als spill-overs belangrijk genoeg zijn, dan zijn de nadelen van decentralisatie groter dan de voordelen ervan, en is herfederaliseren de boodschap. De regulering van het luchtruim bijvoorbeeld, of van milieu en energie horen in die zin eerder thuis op federaal niveau.

HOE FINANCIEREN WE BEVOEGDHEDEN?

Zoals in de meeste andere federaties gebeurt de financiering van uitgaven door gewesten en gemeenschappen in België op twee manieren. *Enerzijds* genieten regionale overheden van fiscale autonomie. Een overheid is fiscaal autonoom in de mate waarin ze de inkomsten waarmee ze haar uitgaven financiert, zelf verzamelt via eigen belastingen. De financieringswet omschrijft om welke belastingen het gaat, en ook hoe dat praktisch dient te verlopen. In andere teksten hebben we uitgebreid belicht en

besproken waarom enkel de gewesten fiscale autonomie kregen, en niet de gemeenschappen.²

Anderzijds krijgen gewesten en gemeenschappen een deel van hun middelen toegestopt vanuit het federale niveau. Dat zijn 'dotaties': globale enveloppes die geïndexeerd worden aan inflatie en vaak ook aan economische groei.

Ze worden verdeeld over de drie gewesten en de twee gemeenschappen volgens vastgelegde formules of verdeelsleutels. In essentie worden er twee gebruikt: het aandeel van een gewest in de personenbelasting en het aandeel van een gemeenschap in een bepaalde bevolkingscategorie (bijvoorbeeld leerlingenaantallen). De verdeelsleutel op basis van de personenbelasting (ook wel ‘*juste retour*’ genoemd of de sleutel van de ‘fiscale capaciteit’), speelt, zeker in vergelijking met de bevolkingssleutel, in het voordeel van het rijkere gewest Vlaanderen. Het aandeel van Vlaanderen in de opbrengst van de personenbelasting is nu eenmaal groter. De geschiedenis van de staatshervormingen is er één waarbij de rol van deze sleutel van fiscale capaciteit steeds in belang is toegenomen. Alleen al daarom is het vreemd dat de typering van dotaties als ‘consumptiefederalisme’ zo hardnekkig blijft opduiken in het publieke debat. Maar nog los van de gebruikte sleutel voor de dotatieverdeling is het onjuist om dotatiefinanciering gelijk te stellen met ‘consumptiefederalisme’. Dat laatste zou het geval zijn indien de federale overheid automatisch alle toegenomen regionale uitgaven dekt. Welnu, dat is niet wat er in België gebeurt. Gewesten en gemeenschappen ontvangen wat is vastgelegd in de financieringswet, en geen cent meer.

De roep om dotatiefinanciering te verminderen en te vervangen door meer fiscale autonomie was en blijft sterk. Daarom overlopen we kort de voor- en nadelen van het regionaliseren van belastingen.

Het belangrijkste voordeel van fiscale autonomie sluit aan op een hierboven aangehaald voordeel van decentralisatie, met name de toegenomen zichtbaarheid van het beleid. Kiezers die hun belastingen betalen aan hun eigen regionale overheid, kunnen het prijskaartje van regionale

publieke voorziening rechtstreeks linken aan de daadwerkelijke dienstverlening. Daardoor kan men de kwaliteit van regionaal beleid beter inschatten en vergelijken, waardoor het wellicht kosten-efficiënter en doelmatiger wordt. Dergelijke ‘responsabilisering’ is volledig, wanneer een regio volledig zelfvoorzienend is en al haar uitgaven met eigen belastingen financiert.

Maar fiscale autonomie kan ook welvaartsverlagend werken. Regio’s kunnen elkaar immers niet enkel met goed beleid beconcurreren, maar ook met hun belastingmacht zelf. Tarieven worden dan *lager* gezet om mobiele belastingbronnen aan te trekken, of *hoger* om burgers uit andere regio’s te laten bijdragen aan de financiering van diensten waar zij zelf niet van genieten (bijvoorbeeld d.m.v. een hoteltax). Publieke voorziening zal dan ofwel tekortschieten, of net overdreven uitgebouwd worden, met mogelijk aanzienlijke welvaartsverliezen tot gevolg. Belastingconcurrentie kan ook binnensluipen in de progressiviteit van het regionale belastingstelsel zelf, waarbij een regionale overheid rijkere mensen gaat aantrekken door de progressiviteit te verlagen. Wanneer alle regio’s hierin meegaan komen we opnieuw uit in een suboptimaal evenwicht. Analoog aan de opmerkingen die we maakten bij de decentralisatie van de bevoegdheden gaat het er hier niet om dat de belastingen niet mogen worden verlaagd (of verhoogd). Wel dat, voor een *gegeven* voorkeur van de burgers voor hetzij voorziening van publieke goederen, hetzij herverdeling, het door de regionale overheid gekozen niveau suboptimaal is.

Regionale belastingen hebben ook een invloed op het vrije verkeer van goederen en diensten tussen de regio’s, mogelijks bewust georkestreerd in het geval van belastingconcurrentie. De efficiëntie van de interne markt wordt dan in elk geval verstoord. Maar soms gebeurt het

impliciet. Er zijn, om allerlei redenen, rijkere en armere regio's in een federatie. Gedecentraliseerde belastingen brengen deze verschillen aan de oppervlakte, omdat mensen in rijkere regio's minder belastingen moeten betalen voor eenzelfde niveau van regionale publieke voorziening. Dat verstoort niet alleen het verkeer van arbeid in een federatie (mensen gaan enkel om belastingredenen verhuizen naar de regio met lagere belastingen). In het geval de interne migratie beperkt is, zet fiscale autonomie om deze reden het principe van de *horizontale gelijkheid* op de helling. Dit principe houdt in dat een burger in dezelfde -

deze manier ook verticale verstoringen, tussen federaal en regionaal niveau, kunnen optreden. Ten slotte is een vereveningsmechanisme, dat de verschillen in fiscale capaciteit tussen de regio's afvlakt, een slimme manier om de voordelen van fiscale autonomie te behouden zonder dat de nadelen, zoals een verstoorde interne markt of uitgeholde horizontale gelijkheid, al te zeer doorwegen. Net daarom is het in zowat elke federatie in voege. In België wordt dit vereveningsmechanisme nogal ongelukkig bestempeld als solidariteitsmechanisme. Het gaat echter niet om solidariteit, in de betekenis

Belastingconcurrentie kan ook binnensluipen in de progressiviteit van het regionale belastingsysteem zelf, waarbij een regionale overheid rijkere mensen gaat aantrekken door de progressiviteit te verlagen.

relevant geachte - omstandigheden recht heeft op eenzelfde behandeling (hetzij in termen van verstrekte publieke voorziening, hetzij in termen van de belastingen die hij of zij daar voor betaalt), ongeacht in welke regio hij of zij woont. Aangezien je in een rijkere regio goedkoper bediend bent dan in een arme, wordt het principe van de horizontale gelijkheid geschonden.

Net als bij de bespreking van voor- en nadelen van decentralisatie van bevoegdheden sluiten we af met de bedenking dat het uiteindelijk een *empirische* kwestie is of bij een decentralisatie van een bepaalde belasting de voordelen groter zijn dan de nadelen. Een aanbeveling uit dergelijk empirisch onderzoek is bijvoorbeeld dat men best belastingen op relatief immobiele belastbare basissen overhevelt, omdat dit de risico's op nadelige concurrentie-effecten en marktverstoringen beperkt. Ook worden belastbare grondslagen best niet gedeeld tussen regionale en federale overheid, aangezien op

van een herverdeling van rijk naar arm. Het vereveningsmechanisme gaat om horizontale gelijkheid tussen burgers van eenzelfde federatie en over efficiëntie-overwegingen.

Samenvattend kunnen we stellen dat het soms uitgesproken streefdoel om regio's 100% fiscaal autonoom te maken, zeker niet gedragen wordt door inzichten uit de economische theorie van het federalisme.³ De empirische inschatting van mogelijke voor- en nadelen van fiscale autonomie verschilt van federatie tot federatie. En de consensus rond nationale doelstellingen of articulatie van het horizontale gelijkheidsbeginsel als uitdrukking van het geloof in de federatie, is zeker niet even sterk in elke federatie. Maar toch is er geen enkel land waar de fiscale autonomie 100% is. Het gevolg is dat er in elk land een zekere *verticale fiscale kloof* bestaat, waarbij de eigen belastinginkomsten van een regionale overheid de uitgaven die ze maakt om haar bevoegdheden uit te oefenen, niet volledig dekken.

Dat die kloof ook in België aanwezig is, hoeft dus evenmin te verbazen. Eerder het omgekeerde zou verbazen.⁴ Wat de vorm van de fiscale autonomie betreft, is onze appreciatie dat we tot vóór de zesde staatshervorming een belastingautonomie hadden die goed aansloot bij de economische theorie van het federalisme. Belastingen met een relatief immobiele grondslag, zoals de registratierechten, de successierechten of de verkeersbelasting, werden *integraal* overgeheveld naar de gewesten. Op die manier financierden de gewesten 44% van hun uitgaven met eigen belastingen, een cijfer dat we ook terugvinden in andere federaties. De zesde staatshervorming draagt echter voor het eerst een relatief mobiele belastbare grondslag over, zij het slechts gedeeltelijk. Een kwart van de personenbelasting zal voortaan bepaald worden door de gewesten via een systeem van opcentiemen op de federaal geïnde personenbelasting. Dit brengt de fiscale autonomie voor de gewesten op 73%. Er werd wel een regel afgesproken om de progressiviteit enigszins te bewaken, maar het blijft toch afwachten in hoeverre de beschreven belastingconcurrentie zal spelen. Indien de migratie vanuit de rijkere Brusselse gemeenten naar de Vlaamse rand onderschat werd, dan zouden de welvaartsverliezen wel eens groter kunnen zijn dan ingeschat.

EEN ZEVENDE STAATSHERVORMING MOET DE UITDRUKKING ZIJN VAN EEN POLITIEKE KEUZE

Vlaamse pleitbezorgers voor meer autonomie of decentralisatie, zeker vanuit CD&V-hoek, gebruikten de voorbije decennia vaak (zij het niet uitsluitend) argumenten uit 'Fiscal Federalism'. Onze evaluatie is dat het eindresultaat van zes staatshervormingen niet ver af staat van wat volgens die theorie een ideale blauwdruk zou zijn.⁵ Zeker, bepaalde bevoegdheden zoals de

ouderenzorg kunnen homogener worden ingericht. Andere echter, vooral dan op het vlak van regulering, horen eerder thuis op het federale niveau. In het algemeen geldt trouwens dat de spill-over effecten in een zo sterk geïntegreerde economie op een dergelijk klein oppervlak, en dus ook de kosten van een verdere opsplitsing, altijd substantieel zullen zijn. De fiscale autonomie kan misschien nog vergroot worden, maar enkel op voorwaarde dat de geregionaliseerde personenbelasting in de toekomst niet al te veel ongewenste effecten met zich meebrengt. Dit blijft afwachten, en vereist in elk geval toekomstig empirisch onderzoek. Er is dus ruimte voor weloverwogen verbetering, maar al bij al kan dit niet de rationale vormen voor een 7^{de} staatshervorming waarbij het federale niveau verder wordt uitgekleeft. En toch wordt die nu al bepleit. Waarom dan wel? We zien twee redenen.

De eerste ligt voor de hand. Nóg verder decentraliseren met nóg meer autonomie is voor nationalistten de natuurlijke stap naar een echt onafhankelijk en soeverein Vlaanderen. We hebben hierboven expliciet de aandacht gevestigd op het feit dat deze betrachting niet gestoeld kan zijn op de economische theorie van het federalisme. Nu, dat hoeft ook niet en kan zelfs niet, aangezien de nationalistische doelstelling precies ligt in de vraagstelling van de federatie. Terwijl de economische theorie van het federalisme net uitgaat van gegeven jurisdicties in een *gegeven federatie*, loyaal gedragen wordt door alle gefedereerde entiteiten. Een onafhankelijk Vlaanderen is dus - vanzelfsprekend - een politieke doelstelling, in de zin dat ze een duidelijk ander antwoord geeft op de vraag 'Wie is mijn volk?' dan het antwoord dat impliciet besloten ligt in de Belgische federale structuur, of in de langetermijndoelstelling van een echt federaal Europa.⁶ We mogen trouwens aannemen dat nationalistten zelfs bereid zijn een prijs te be-

talen in termen van welvaart om die politieke doelstelling te realiseren. Dan is het de hoogste tijd voor twee zaken.

De eerste is evident, maar wordt al te vaak vergeten. De voorstanders van verdere decentralisering moeten die politieke doelstelling expliciet verwoorden en verdedigen in plaats van ze weg te moffelen. Alleen dan kunnen politieke tegenstanders duidelijk stellen dat ze voor een ander antwoord op de vraag 'wie is mijn volk?' kiezen, door het federale verband actief te bepleiten. En dan moeten ze daar trouwens

Voorstanders van meer autonomie moeten een poging durven doen om de welvaarts-kost van verdere opsplitsing in kaart te brengen.

ook de consequenties uit trekken indien de middelpuntvliedende krachten die de federale 'loyauteit' eroderen te dominant geworden zijn.⁷ Het is een intrigerende vraag of de onduidelijkheid waarmee andere partijen dan N-VA het federale project expliciet durven verdedigen net reveleert dat ook zij verleid worden door de nationalistische agenda, dan wel ingegeven is door pragmatiek en electorale strategische overwegingen (in de gegeven electorale setting zonder federale kieskring). In elk geval staat de keuze voor een onafhankelijk Vlaanderen haaks op de antwoorden die in een door en door geglobaliseerde en multiculturele, heterogene samenleving nodig zullen zijn. Het laten samenvallen van 'staat' en 'volk', waarbij 'volk' (of 'natie') wordt ingevuld op een romantische, en vooral voorpolitieke, gegevenheid is wat ons betreft achterhaald. Het veronderstelde 'voorpolitieke' karakter van 'Vlaanderen' en vooral de vanzelfsprekendheid waarmee de huidige generatie Vlaamse politici erover spreekt, versmalt ons inziens ten onrechte de politieke keuzes die kunnen worden gemaakt. Bewust kiezen voor een expliciet heterogener model,

zoals de Belgische federatie, is er daar één van.

Ten tweede moeten voorstanders van meer autonomie een poging durven doen om de welvaarts-kost van verdere opsplitsing in kaart te brengen. Met die 'welvaarts-kost' bedoelen we natuurlijk niet de cash-winst die de rijke regio zal boeken door zich af te scheuren. Dat is een *zero-sum game*: de arme regio verliest wat de rijke wint, en is louter een vorm van 'centen-nationalisme'. Neen, van belang zijn de welvaarts-kosten vanuit het standpunt van de *hele* federatie, hierboven door de economische

theorie van het federalisme beschreven: het onvoldoende in rekening brengen van spill-overs en verkeerde allocatie van productiefactoren (waarbij mensen enkel verhuizen om fiscale redenen). Het is onze overtuiging dat de keuze voor nog meer autonomie ook hier haaks staat op de uitdagingen die zich vandaag voordoen: een wereld gedomineerd door toeneemende schaalvoordelen (t.g.v. technologische ontwikkelingen) en heel grote spill-overs. De wereldwijde financiële crisis en de erop volgende eurocrisis kunnen geen beter voorbeeld vormen. Willen we ons staande houden op wereldvlak, dan hebben we geen kleinschaligere, maar grotere en meer open verbanden nodig. Bovendien moet dat gebeuren mét overdracht van soevereiniteit en beslissingsmacht naar een hoger niveau. Vlaamse nationalistes spiegelen graag voor dat onze toekomst in een Europa van de regio's ligt. Maar de vraag hoe dat moet verlopen in een confederaal Europa van 97 regio's beantwoorden ze niet. Daarmee bepleiten we geen Jacobijns, gecentraliseerd Europa, evenmin als we geargumenteed zouden hebben voor een centralistische Belgische staat. Wel dat er

nood is aan een institutionele structuur waar bevoegdheden toegekend worden aan niveaus op basis van rationele argumenten, wars van nationalistische agenda's. Beweren dat we wel soevereiniteit zouden willen overdragen aan Europa, maar niet aan een federatie van mensen die onze naaste burens zijn en waarmee we eeuwen geschiedenis delen, is ongeloofwaardig. En doen alsof we vruchtbaar zullen kunnen samenwerken en overleggen met tientallen andere regio's als we er nog niet in slagen dat te doen met één andere regio en een stad waar honderdduizenden Vlamingen werken, is dat nog veel meer.

Zoals hierboven reeds gesteld, zijn de meeste partijen schroomvol als het aankomt op het verdedigen van het federale project. Nog straffer is dat nu ook N-VA schuchter wordt in het verdedigen van hun eigenlijke politieke doelstelling, een onafhankelijk Vlaanderen. Dat brengt ons bij de tweede reden die nu in het publieke debat naar voor geschoven wordt om verdere decentralisering te bepleiten. Dit discours luidt als volgt: enkel 'verregaande autonomie', meestal verdedigd in de vorm van 'confederalisme', kan ervoor zorgen dat we 'het beleid kunnen voeren dat nodig is om onze toekomstige welvaart te vrijwaren'. Nu is dat onmogelijk, want aan Franstalige kant staat die vermaledijde PS dat in de weg. Dit discours is om meerdere redenen bedenkelijk omdat het ervan uitgaat dat er wel unanimiteit zou bestaan over wat 'goed beleid' inhoudt, maar dat de anderen het ofwel nog niet doorhebben, ofwel een andere keuze maken. Dat is natuurlijk niet zo. Dat het van verregaande arrogantie getuigt te denken dat de anderen minder intellectueel capabel zouden zijn om in te zien 'wat moet gebeuren' lijkt overbodig om hier te vermelden, maar leeft nochtans sterker dan vermoed in het publieke debat. Belangrijker is echter dat er ook geen wetenschappelijk

eenduidig antwoord kan worden gegeven op wat 'goed beleid' is, zelfs niet op zo strikt positief-wetenschappelijk mogelijk gedefinieerde vragen. Hoe sterk zal de ingevoerde degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen het al dan niet vinden en aanvaarden van een job beïnvloeden? Het is niet dat de economische wetenschap daarover niets weet. Wel weten we het niet met zekerheid. Zij die wel die indruk geven, bezondigen zich aan wat de gereputeerde econometrist Manski noemt '*incredible certitude*'.⁸ We benadrukken hier vooral het *ongeloofwaardige* in de stelligheid waarmee bepaalde maatregelen of keuzes als 'juist' naar voor geschoven worden. Natuurlijk is een politicus enerzijds geen wetenschapper wat de nood aan nuanceringen minder dringend maakt, en moet hij of zij anderzijds ook feller overtuigd zijn van zijn of haar eigen gelijk. Maar dan mag men zich voor de ultieme rechtvaardiging van beleidskeuzes ook niet louter op veronderstelde objectieve wetenschappelijke resultaten beroepen.

Dit brengt ons bij het tweede probleem in de argumentatie dat we geen goed beleid kunnen voeren zolang we met de Franstaligen opgescheept zitten. Het volgt uit het feit dat beleid nooit waardenvrij kan zijn, en dat de Franstaligen blijkbaar andere maatschappelijke keuzes zouden willen maken. Dat klinkt aanlokkelijk en wordt nagenoeg nooit weerlegd in het Vlaamse publieke debat. Maar het stoelt wel op de ontkenning en uitholling van wat net de essentie moét en ook kan zijn van politiek: op een redelijke manier omgaan met verschillen. Het creëert trouwens ook de valse verwachting dat méér Vlaanderen minder tegenstelling zal betekenen. Niet alleen is het nog maar zeer de vraag hoe homogeen de voorkeuren binnen Vlaanderen zijn (of ook: hoe sterk ze binnen Franstalig België uiteenlopen). Het punt is vooral dat democratie geen idylle is, en

vooral niet hoeft te zijn. Streven naar of hopen op minder tegenstellingen is géén lovenswaardige politieke doelstelling. Ze is een regressie waar geen eind aan komt eens België gesplitst zou zijn en die uitstekend verwoord wordt in volgende lezersbrief in de *Financial Times* van 4 januari 2014. De lezer reageert daarin op de voorstellen van de Amerikaanse durfkapitaal-ondernemer Tim Draper (van o.a. Skype) om de onbestuurbaarheid van de staat California aan te pakken door California op te splitsen in zes verschillende staten (met Silicon Valley als aparte staat):

“Why stop there? [...] The mini-California formed from the Silicon Valley could ally with parts of Seattle, Boston, lower Manhattan and Brooklyn to form the United States of Very Smart People Who Don't Need Anyone Telling Them What to Do. The mini-California formerly called Orange County could join up with places like Texas and Wyoming to become the United States of No Taxes, No Government and No Free Healthcare. The

mini-California that was San Francisco could join with places like many of the remaining bits of New York City, Boston and Seattle to form the United States of Better Living for All Through Taxes and Regulation. The possibilities are endless!”

De mogelijkheden zijn inderdaad eindeloos, net omdat een samenleving bestaat uit individuen met verschillende opvattingen. Dat lost men niet op door te proberen staten te bouwen op zo homogeen mogelijke samenlevingen, ook al niet omdat voorkeuren en overtuigingen veranderen doorheen de tijd en op basis van toevalligheden, redelijke argumentaties, enz. Dat is voor ons de hoofdreden om de Belgische federatie, rationeel ingericht, te blijven bepleiten. Het biedt de kans de democratische uitdrukking *par excellence* te zijn om op een redelijke manier met taal-, cultuur- en *a fortiori* ideologische verschillen om te gaan. De Belgische federatie opdoeken zou bovendien weinig goeds beloven voor die andere federale bouwwerf waar nog veel meer aan te timmeren valt, met name de Europese Unie.

André Decoster en Willem Sas

Werkgroep Economie en Overheid, Faculteit Economische en
Toegepaste Economische Wetenschappen, KULeuven

Noten

1/ De economische theorie van het federalisme staat bekend onder zijn Angelsaksische naam: 'Fiscal Federalism', waarbij het adjectief 'Fiscal' in zijn Angelsaksische betekenis moet worden gelezen, m.n. betrekking hebbend op zowel ontvangsten als uitgaven voor een overheid. Wat betreft de voorbije staatshervormingen was 'Fiscal Federalism' natuurlijk niet de enige argumentatie. Anders zouden we naast de territoriaal gedefinieerde Gewesten (die de logische jurisdictie zijn in de economische theorie van het federalisme) geen institutionele structuur hebben opgezet waarin ook 'Gemeenschappen' zo een belangrijke rol kregen toebedeeld. Die zijn net de uitdrukking van, hetzij - minimaal - culturele autonomie, hetzij - maximaal - nationalisme.

2/ Zie bijvoorbeeld Decoster en Sas (2012, 2013).

3/ Elk ander cijfermatig streefdoel, zoals 'regio's moeten voor minstens 50% fiscaal autonoom zijn' is trouwens al even arbitrair.

4/ Wanneer we de gemeenschapsbevoegdheden betrekken bij het berekenen van de fiscale autonomie, verandert het plaatje natuurlijk. Zoals eerder vermeld, hebben de gemeenschappen geen

belastingmacht en worden ze bijgevolg uitsluitend gefinancierd met dotaties. Daardoor strandt de fiscale autonomie voor gewesten en gemeenschappen *samen* op 34% van de totale uitgaven. De vraag is of dit een zinvolle oefening is, gezien ze haaks staat op het *sui generis* karakter van het Belgische federalisme met een feitelijk asymmetrische structuur waarin gewesten én gemeenschappen door elkaar gevlochten zijn. Niets verhindert natuurlijk dat met open vizier nagedacht wordt over een klassiek, volwassen *louter territoriaal* federalisme met *enkel* territoriaal gedefinieerde gewesten.

5/ Waarbij we de opmerking uit de vorige voetnoot herhalen.

6/ We verwijzen met de vraag 'Wie is mijn volk?' naar het artikel van collega-emeritus Frans De Wachter (1994), 'Wie is mijn volk? De verleidingen van het zachte nationalisme'.

7/ Enerzijds zijn wij er, met vele anderen, van overtuigd dat het ontbreken van een federale kieskring inderdaad tot een overdosis aan middelpuntvliedende krachten leidt. Anderzijds blijft het in die zin opmerkelijk hoe de finale onderhandelingen voor de nieuwe Bijzondere Financieringswet in de zomer van 2013 net heel sterk - en

in elk geval veel sterker dan in het initiële Vlinderakkoord - de klemtoon en prioriteit gelegd hebben op het federale niveau.

8/ Zie Manski (2011) en Manski (2013).

Referenties

- Decoster, A. en Sas, W. (2012), Feiten en cijfers over de nieuwe financieringswet, in Popelier, P., Sinardet, D., Velaers, J. en Cantillon, B., 'België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming', pp. 311-342, Antwerpen, Intersentia.
- Decoster, A. en Sas, W. (2013), *De nieuwe Bijzondere Financieringswet van de 6de staatshervorming: werden de beloften ingelost?*, Flemsi Discussion Paper 28, Leuven, www.flemsi.be.
- De Wachter, F. (1994), *Wie is mijn volk? De verleidingen van het zachte nationalisme*, in 'Nationalisme: kritische opstellen', pp.71-91, Centre for Ethics, Social and Political Philosophy, KU Leuven.
- Manski, C. F. (2011), *Policy Analysis with Incredible Certitude*, The Economic Journal 121(554), 261-289.
- Manski, C. F. (2013), *Public Policy in an Uncertain World: Analysis and Decisions*, Harvard University Press.