

Het bestuurlijke in de economie; een kritiek op de nieuwe zakelijkheid W. Kok

1 Inleiding

De overweging, dat in onze samenleving alles met alles samenhangt, is een onwerkbare basis zowel voor het opzetten van een inzichtelijke analyse als voor het ontwikkelen van beleid. Zowel wetenschap als beleid zijn aangewezen op modellering van de complexe werkelijkheid. In die modellering voltrekt zich een voortdurende strijd tussen volledigheid en relevantie. Soms wint de zucht naar verfijning, soms de robuuste voor­spelkracht van de 'black box'.

Die spanning, die wisselwerking tussen wetenschap en beleid, is ook zichtbaar in de economie. Hoe groter de gedetailleerdheid in de beïnvloedbare relaties van een econo­misch model, des te groter de kans op toegespitste interventies van de beleidsmakers. Omgekeerd: hoe grover het gehanteerde model, des te globaler de maatregelen. Dat laatste model kan een wetenschappelijk onderbouwde stylering zijn van de economie (bijvoorbeeld: de economische ontwikkeling is verklaarbaar uit de hoe dan ook gedefi­nieerde geldhoeveelheid), maar is vaker de vereenvoudigde weergave van levenserva­ring van beleidsmakers.

De vereenvoudiging als zodanig kan ook weer het gevolg zijn van levenslessen, zoals:

- verfijnde kennis is een rem op besluitvaardigheid;
- verfijnde ingrepen zijn eerder tot mislukken gedoemd (en brengen bovendien meer specifieke verantwoordelijkheid met zich mee).

Van levenslessen als deze naar een soort wetenschappelijk agnosticisme is slechts één stap. Er is geen betere illustratie van dat proces dan het intussen befaamde nieuwjaars­artikel van de secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken, prof.dr. F.W. Rutten: 'Voortgaan met de nieuwe zakelijkheid'.¹ Langs andere lijnen dan zijn leer-

meester prof.dr D.B.J. Schouten² wil ik die nieuwe zakelijkheid aan een kritische beschouwing onderwerpen. Daarbij zal ik eerst een aantal achtergronden van de nieuwe zakelijkheid schetsen, vervolgens de teloorgang van samenhang en intrinsieke waarden van het overheidshandelen bespreken om te eindigen met een pleidooi voor meer coördinatie van beleid.

2 De achtergronden van de nieuwe zakelijkheid

De reductie van informatie- en besluitvormingskosten is op zich een rationeel proces. Of weggelaten kennis al dan niet relevant is, respectievelijk hoe de kosten van besluitvorming moeten worden gewogen, is veelal een subjectieve aangelegenheid. Vereenvoudiging van kennis kan snel leiden tot ideologie, die vervolgens weer bepalend is voor de selectie van nieuwe informatie. Het ideologisch gehalte van de nieuwe zakelijkheid spreekt overduidelijk uit het pleidooi van Rutten voor een concentratie van de overheid op primaire taken (zoals justitie, onderwijs, wegen, defensie); een concentratie op 'core business' derhalve. Hoe is het mogelijk dat deze negentiende eeuwse zakelijkheid anno 1987 als vernieuwing kan worden aangedragen?

Het is in elk geval de meest vergaande reactie op de ooit gekoesterde wens naar 'maakbaarheid van de samenleving'. Hoewel deze wens nooit gebaseerd was op het streven naar een étatistische blauwdruk, die wat ongelukkige term komt de aanhangers van de nieuwe zakelijkheid niet slecht uit. Een aanval op die maakbaarheid lijkt al snel de legitieme verdediging van de rechten van burgers en samenleving tegenover de staat. Vooral tegenover een staat, die (in de woorden van Reagan) niet de oplossing, maar zelf het probleem is.

Dat probleem is intussen overbekend: onbestuurbaarheid door verkokering en centralisme, bureaucratische machtsvorming, toenemende en ondoorzichtige regeldichtheid, afhankelijkheid van de burger, verspilling.

Niet voor niets dat burgers aan de kosten en de invloed van de overheid trachten te ontkomen door afwenteling, ontwijking en ontduiking. Sombere diagnoses verleiden soms tot radicale therapieën. Zo'n radicale therapie is: terug met die hele overheid. Voor het gemak wordt dan maar voorbijgegaan aan veel meer genuanceerde vragen zoals:

- kan de verkokering doorbroken worden?³
- is verdergaande decentralisatie mogelijk?
- kan regelgeving vereenvoudigd worden?
- kan de bureaucratie beter gecontroleerd worden?
- kunnen de rechten van burgers ten opzichte van de overheid gewaarborgd worden?
- kan de doelmatigheid van de ambtenarij verbeterd worden?
- kan de belastingheffing eenvoudiger en rechtvaardiger worden?

Natuurlijk worden deze vragen ook wel door de nieuwe zakelijkheid gesteld, maar de snelle antwoorden zijn vaak evenzovele capitulaties voor de weerbarstige onontwikkelbaarheid van de materie, zoals:

- geen nieuwe hoofdstructuur voor de rijksdienst, maar acceptatie van de verkokering teneinde 'de afzonderlijke beleidskwesties veel meer op hun 'merites' te bezien'⁴ - geen doelmatigheids- of kwaliteitsonderzoek, maar wel domweg minder ambtenaren⁵ - nauwelijks kappen in het woud van fiscale aftrekmogelijkheden, maar wél invoering van nog minder nivellerende en liefst lagere belastingtarieven.⁶ Al deze antwoorden kan men ook beschouwen als even zovele capitulaties voor de feiten en feiten hebben, zoals de rechtsfilosoof Carl von Savigny al opmerkte, normatieve kracht. Mogelijkerwijs heeft de beschrijving van de feiten nog meer normatieve betekenis. In economische kring heeft de beschrijving van het openbaar bestuur door de auteurs van de nieuwe politieke economie ruimere bekendheid gekregen. In die beschrijving treden de politici op als stemmenmaximaliserende marktpartijen, die - gelegitimeerd door het Keynesianisme - de tekorten voortdurend opvoeren, hopen op de geldillusie van de burgers, telkens te laat pro-cyclische beslissingen nemen, zeker als dat overeenkomt met de politieke cyclus van verkiezingen, en uit angst voor machtige pressiegroepen de Westerse samenleving ten onder laten gaan in een institutionele sclerose.⁷

Wie dat alles op zich in laat werken, moet wel van één ding overtuigd raken: onze economie is te kostbaar om haar aan politici over te laten. De Nederlandse oplossing tot nu toe is: in crisistijd moeten min of meer a-politieke ondernemers aan het roer. Het kan ook meer sophisticated: het economisch beleid moet aan politici onttrokken worden door de introductie van - liefst constitutioneel vastgelegde - normen: sluitende begroting; geldgroeinorm of koppeling van de wisselkoers. Indirect kan deze onder-curatelestelling van politici ook bereikt worden door het accepteren van een onaantastbare positie van de centrale bank.

Ook hier geldt weer: de Machiavellistische beschrijving van het handelen van politici, of zij nu door God of geld, geweld of gepeupel aan de macht gekomen zijn, zal zeker vaak overeenkomen met de werkelijkheid. Is die werkelijkheid daarom norm? Tegenover de al dan niet vermeende werkelijkheid van het functioneren van politici en de daarmee verbonden geachte bureaucratie met zijn destabiliserende invloed staat dan de evenwichtige marktsector.

Hoewel moeilijk verklaarbaar vanuit de nieuwe politieke economie mag het particuliere bedrijfsleven zich al geruime tijd verheugen in een behoorlijke populariteit bij de meerderheid van de politici. Zo zichtbaar het falen van de overheid in hun ogen is geworden, zo schimmig is het beeld van het marktfalen. Anders dan vanuit de dialectiek der ontwikkeling is dat niet goed te verklaren; de afgelopen jaren hebben ons immers geen indicatie gegeven van minder 'ongeprijste' effecten en zeker niet minder invloed van het prijsmechanisme op de ongelijke inkomensverdeling. Maar tegenover de overheid heeft het prijsmechanisme voor menigeen kennelijk één groot voordeel: het is een 'invisible hand', voor de werking waarvan noch politici noch ambtenaren verantwoordelijk kunnen worden gesteld.

3 De verloren samenhang

De kern van de nieuwe zakelijkheid is een 'overheidsbeleid, waarbij alomvattende cerebrale concepties plaats maken voor goed hanteerbare regels op afzonderlijke beleidsterreinen'.⁸ De nieuwe zakelijkheid is het ellenlang departementaal getouwtrek beu en pleit voor erkenning van de overmijdelijkheid van verkokering, zeker als het belang van besluitvaardigheid voorop staat.

Deze opzettelijke bewustzijnsvernaauwing heeft in de openbare financiën al eerder ertoe geleid, dat de begrippen 'uitverdieneffect' of 'inverdieneffect' in de ban zijn gedaan. Het bezuinigend beleid levert dan ook permanent tegenvallers op (van 1984 t/m 1987: 7 mrd.), omdat niet van te voren rekening mag worden gehouden met bijvoorbeeld het feit dat lagere uitkeringen tot hogere uitgaven voor huursubsidie leiden, of dat minder jongere leerkrachten op school tot gemiddeld hogere salarissen in het onderwijs leiden. Het verlaten van meer omvattende concepten vanuit de huidige situatie is tenminste drie stappen terug ten opzichte van datgene, wat wenselijk zou zijn.

De eerste stap is het weglaten van voor de hand liggende samenhangen, niet alleen als het gaat om in- en uitverdieneffecten, maar ook als het gaat om de relatie tussen de kortere en langere termijn, waardoor – vanwege de meting van het financieringstekort op kasbasis – het leasen van gevangenissen de voorkeur krijgt boven eigendom en bij de aankoop van dienstauto's wel gelet wordt op de aanschafprijs maar niet op de kilometerprijs.

De tweede stap is de verwaarlozing van de macro-economische effecten van het begrotingsbeleid. Het tijdpad voor het financieringstekort heeft zich verzelfstandigd, ongeacht de stand van de werkloosheid. Het begrotingsbeleid is dan ook geen instrument meer in dienst van de beleden hoofddoelstelling namelijk vermindering van de werkloosheid. Het is vervangen door een verzelfstandigd werkloosheidsbeleid, dat wil zeggen door onder meer scholing, die als zodanig geen extra-arbeidsplaats (buiten de scholen zelf) oplevert en altijd een groep minstgeschoolden zal overlaten.⁹

De derde stap is ten slotte een stap, die helaas al eerder gezet is, namelijk een stap terug van de poging, die in de Nota Selectieve Groei nog ondernomen werd om kwaliteits-indicatoren in de meting van welvaartsgroei op te nemen. We weten al sinds jaren dat economische groei gepaard kan gaan met afnemende welvaart: verlies aan kwaliteit van de natuurlijke omgeving, slijtage van de infrastructuur, het achterblijven van stadsvernieuwing bij stadsveroudering, veroudering van kennis en vaardigheid, uitputting van voorraden (bijvoorbeeld aardgas). In een beleid waar de economie de economie is, het milieu het milieu en het financieringstekort als belangrijkste hanteerbare regel voor alle beleidsterreinen geldt, is de notie van welvaartsgroei een te hoog gegrepen cerebrale conceptie. Een onthullend voorbeeld daarvan is te vinden in de regeringsreactie op voorstellen van het Landelijk Milieu Overleg met betrekking tot bestrijding van de zure regen.¹⁰ De werkgelegenheidseffecten van die voorstellen in een 4-jaarsperiode kunnen de vergelijking met die van een gelijk bedrag aan WIR-middelen glansrijk doorstaan naast de blijvende winst op milieugebied. Het is echter afleg-

W. Kok
gen tegen het voor de regering doorslaggevend bezwaar van een marginale stijging van het financieringstekort.

De verzelfstandiging van de deelterreinen van overheidsbeleid creëert ook een verantwoordelijkheidsvacuüm. De sociale zekerheid moet zichzelf bedruipen, het arbeidsvoorzieningenbeleid wordt geprivatiseerd, respectievelijk getripartiseerd, het technologiebeleid wordt op arms length van de overheid gehouden, de tweede fase van het wetenschappelijk onderwijs dient door het bedrijfsleven te worden gefinancierd, wat vroeger overheidsinvesteringen heetten wordt nu aan een particuliere NIFI NV uitbesteed en de waarde van de gulden wordt feitelijk in Frankfurt vastgesteld. Voeg daaraan toe de introductie van de norm van de sluitende rijksbegroting en de overheid heeft haar manoeuvreerruimte tot een minimum beperkt. Zo'n overheid kan dan ook niet meer de verantwoordelijkheid dragen voor de realisatie van doelstellingen als volledige werkgelegenheid. Nu al zijn de pogingen zichtbaar om ook die verantwoordelijkheid tenminste te tripartiseren. Uiteindelijk is alles gebaseerd op de verwachting dat de optelsom van alle micro-rationaliteiten per saldo een optimaal resultaat oplevert. In de praktijk zal omgekeerd geoordeeld worden: elk resultaat is optimaal, omdat er zelfs niet het risico van een ordenende of corrigerende invloed van de overheid was. De economische orde is niet meer het voortvloeiende uit doelstellingen, maar zelf doelstelling geworden.

4 De teloorgang van openhartigheid in het beleid

De opzettelijke bewustzijnsvernaauwing, die de nieuwe zakelijkheid vraagt van het bestuurlijk handelen heeft niet alleen consequenties voor de samenhang van het beleid en de mate van verantwoordelijkheid van de overheid voor algemene doelstellingen, maar zij introduceert tegelijkertijd het alibi voor een Machiavellistische informatiepolitiek. Armoede bestaat niet, zolang we maar in staat zijn de introductie van een 'poverty-line' tegen te houden. De cumulatieve effecten van bezuinigingsmaatregelen zijn onbekend, zolang we geen kennis wensen te nemen van SCP-onderzoek.¹¹ De koopkracht daalt niet, althans niet op papier, zolang we eigen bijdragen in de ziekenfondsverzekering, die specifieke groepen meer dan evenredig treffen, gemakshalve substitueren door een algemene daling van de collectieve lasten (althans bij de passende definitie). Deze bewust ignorante houding kan makkelijk tot anticiperende misleiding bijdragen: het systematisch en op grote schaal onderschatten van overheidsinkomsten, het overschatten van tekort en collectieve lastendruk in internationale vergelijking.¹² Maar tevens leidt het tot een soort 'sous-entendu' in de kring van topambtenaren en opinion-leaders: 'Wat ons betreft zou het financieringstekort wel wat hoger mogen, maar als we dat openlijk zouden verkondigen, maken die politici daar alleen maar misbruik van'. Dat is de sfeer, waarin ambtelijke beleidsstukken tot een bestuurlijke werkelijkheidsreductie kunnen komen, die de grens van informatie naar propaganda overschrijdt. De Miljoenennota 1987 is zo'n stuk. Van alle kwalen die de jaren negentig met zich mee kunnen brengen, verschijnen alleen de geëxtrapoleerde rentelasten (- en waar gaan die

naar toe? -) in beeld. De dreiging van het ontstaan van een blijvende 'onderklasse' van langdurig én welhaast erfelijk werklozen past niet in het verzelfstandigd 'Financien'-beeld.

Tegelijkertijd ontstaat er binnen de departementen wel een gemeente van snelle beslissers, die al lang begrepen hebben, dat zij zich al dan niet 'projectmatig' keurig dienen te beperken tot de 'eigen merites' van hun beleidsterrein.

Deze fragmentarisatie van doelstellingen werkt door naar de publieke opinie. Iedereen is voor een lager financieringstekort, iedereen is voor een lagere collectieve lastendruk en iedereen is voor minder werkloosheid. De verzelfstandiging van elk 'project' drukt de vraag naar de onderlinge samenhang naar de achtergrond. De verzelfstandiging van elk 'project' lijkt tevens de vraag naar een prioriteitsstelling overbodig te maken. En juist daardoor heeft Nederland - in tegenstelling tot vergelijkbare landen - al jarenlang volledige werkgelegenheid als nevensdoelstelling beschouwd, naast de harde gulden, naast het financieringstekort, naast de vrije loon- en prijsvorming en naast de collectieve lastendruk. Omdat het samengaan van de realisatie van deze doelstellingen een kwestie van toeval (respectievelijk wereldhandel) is, betekent de nevenschikking van de werkloosheidsdoelstelling per saldo een acceptatie van een relatief hoge werkloosheid in Nederland. In het bestuurlijk model van de nieuwe zakelijkheid is de werkloosheidsbestrijding een deelsterrein, waar maatregelen op hun eigen merites beoordeeld dienen te worden. Politici, die dat model - impliciet of expliciet - accepteren, zien de werkloosheid feitelijk niet meer als het belangrijkste probleem. Als politici zich zouden willen onttrekken aan de cynische beschrijvingen van de beoefenaar van de nieuwe politieke economie, dan mag van hen gevergd worden, dat zij op zulk een hoofdvraag een eerlijk antwoord geven.

5 Besluit

Bescheidenheid siert de beleidsmaker, zeker na een periode van wellicht te hoog gespannen verwachtingen. Twijfels over de noodzaak van een grootse, alomvattende 'nieuwe visie' zijn begrijpelijk. Maar het besef dat aan het overheidshandelen beperkingen moeten worden gesteld mag niet leiden tot een terugtrekkende democratie en bestuurlijk gemotiveerde oogkleppen. Het is in dit verband van belang enig onderscheid te maken tussen marktfalen en overheidsfalen. Daaraan zit ook een principiële kantje. De tekortkomingen van het marktmechanisme zijn inherent aan dat mechanisme, hoe perfect de markt ook werkt. Gesignaleerde tekortkomingen van overheidsingrijpen kunnen voortvloeien uit specifieke gebreken van een specifieke overheid, niet van elke overheid. Met andere woorden, overheidsfalen is vaak herstelbaar. Als men nadelige effecten van overheidsingrijpen afweegt tegenover de eventuele nadelen van toepassing van het marktmechanisme, dient men dus wel uit te gaan van een overheid, die naar beste vermogen handelt. De motivatie daartoe wordt niet gestimuleerd door een bestuurlijke houding, die falen al bij voorbaat inalcultureert. Overheidsfalen - in de zin van het oproepen van onbeoogde neveneffecten - wordt welhaast onvermijdelijk.

als bewust bij de voorbereiding van beleid wordt afgezien van het brengen van samenhang tussen de deelterreinen. Wie dat accepteert, doet er inderdaad verstandig aan om de overheidstaken tot een minimum te beperken.

De verzelfstandiging van de deelterreinen, die de nieuwe zakelijkheid bepleit, reflecteert een maatschappelijke ontwikkeling, waarin het spel van vrije krachten het wint van het streven naar sociale consensus. In die ontwikkeling is een overheid, die zich buiten haar 'nachtwakers-taken' begeeft een 'spelbederver'. Het spelbederf bestaat dan uit het 'kunstmatig' streven naar bijvoorbeeld volledige werkgelegenheid of een minder scheve inkomensverdeling.

Deze benadering van de overheid staat haaks op mijn opvatting, waarbij de democratische overheid niet een storende buitenstaander is, maar – hoe onvolmaakt ook – de uitdrukking is van de wensen van de gemeenschap met een speciaal accent op eigentijdse solidariteit (schild voor zwakkeren). Natuurlijk is zo'n opvatting subjectief en normatief. Maar dat geldt dan evenzeer voor de uitgangspunten van degene, die zich in het schijnbaar objectieve gewaad van de nieuwe zakelijkheid hult.