

Vingers aflikken ¹

A. van Witteloostuijn*

Samenvatting

Ondanks de optimistische uitstraling van de nieuwe minister-president en het "historische" feit van de eerste liberale premier in bijna honderd jaar, zijn de gedoog- en regeerakkoorden schraal op het terrein van financieel- en sociaal-economische vernieuwingen. De teneur is eerder conservatief dan liberaal. Een uitzondering wordt gevormd door de plannen terzake de terugdringing van de omvang en rol van de overheid. Omdat in het verleden echter veelvuldig is gebleken dat papier geduldig is, blijft het vooralsnog de vraag of van deze voornemens veel terecht zal komen.

Trefwoorden: regeerakkoord, openbaar bestuur, regeldruk

1 Het gaat lang duren

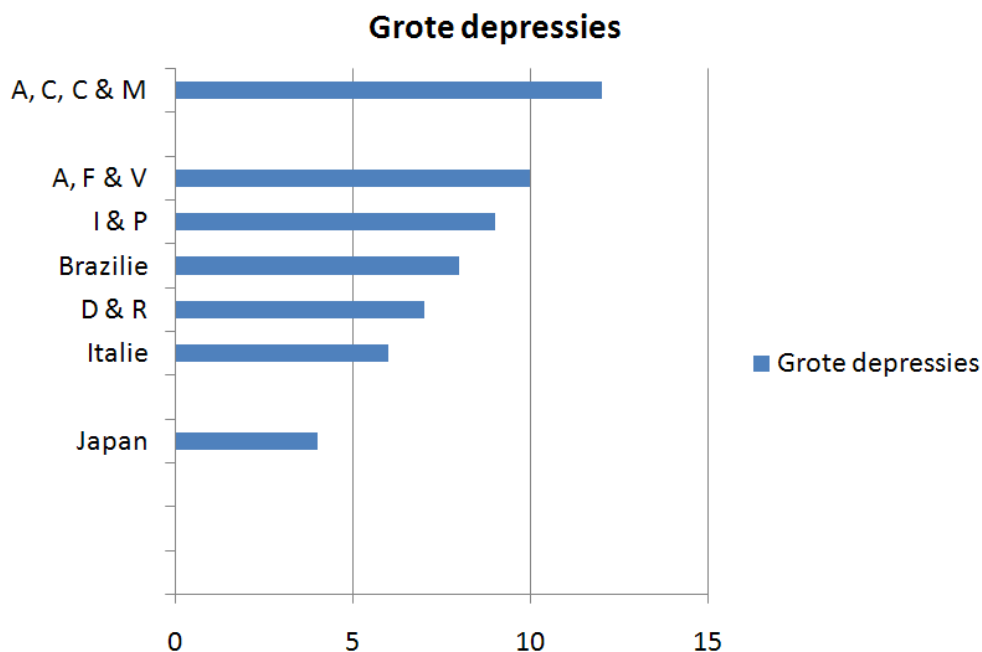
We worden weer geregeerd door een echt kabinet. Het kabinet-Rutte I gaat aan de slag. Als we de betrokkenen mogen geloven, is hier sprake van een historisch moment. Na bijna een eeuw wachten heeft Nederland weer een liberale regeringsleider. Volgens deze liberale regeringsleider zelf heeft hij samen met zijn companen Maxime Verhagen en Geert Wilders twee akkoorden in elkaar gesleuteld die de rem van de Nederlandse economie zullen afhalen. Met groot enthousiasme en optimisme heeft Mark Rutte de plannen in de Tweede Kamer gepresenteerd en verdedigd. Zijn boodschap is dat het eindelijk helemaal goed gaat komen met dat "prachtige" Nederland. Dat zou mooi zijn. Zeker is dat de nieuwe ploeg voor historische uitdagingen staat die om "ontremming" vragen. De klap van de grootste naoorlogse economische aardbeving siddert immers nog flink na, en geniepige naschokken kunnen zeker niet worden uitgesloten. In de Verenigde Staten lukt het maar niet om de weg omhoog weer te vinden. In de maand september is de werkgelegenheid daar toch weer verder afgenomen. Ondanks een ronkende Duitse motor wil het ook op het oude continent niet erg vlotten. De exportgedreven groei van Duitsland is kwetsbaar. In Zuid Europa blijft het gevaar van "Griekse toestanden" rondspoken. Ook Ierland balanceert langs de rand van de afgrond. Frankrijk worstelt met een hardnekkige identiteitscrisis. Zelfs een marginale en verlate verhoging van de pensioenleeftijd van 60 naar 62 jaar zorgt voor veel onrust. In het Verenigd Koninkrijk hakt de botte bijl van 25 procent bezuinigingen hard in het bot van de Britse economie. België weet nog niet of het blijft bestaan. In zo'n omgeving komt het niet als een verrassing dat de verwachting is dat ook in Nederland de economische groei volgend jaar weer zal terugvallen tot ver onder de twee procent.

Wie het boek *This Time is Different: Eight centuries of financial folly* (2009) van de vooraanstaande Amerikaanse economen Carmen Reinhart en Kenneth Rogoff heeft gelezen, begrijpt nog beter waarom een langdurig kwakkelscenario waarschijnlijk is.

1 Deze bijdrage is voor een groot deel gebaseerd op columns en recensies die eerder zijn gepubliceerd in *NRC Handelsblad*, *Me Judice* en *of Vrij Nederland*.

Allereerst blijkt daaruit dat acht eeuwen van financiële crises glashelder maken dat elke keer dezelfde fouten worden gemaakt. In de monumentale analyse van acht eeuwen financiële crises wordt overtuigend aangetoond dat het geloof in "This time is different" waanzin is. Het patroon is altijd hetzelfde. De economisch-financiële elite begint te geloven dat zoveel is geleerd van fouten uit het verleden en dat zoveel ten goede is veranderd dat een nieuwe crisis zal uitblijven. Dat groepsdenken werkt verblindend: allerlei signalen dat de economie op een ramp afstevent, worden genegeerd. Omdat daardoor adequaat ingrijpen uitblijft, wordt de uiteindelijke val dieper dan die zou hoeven te zijn. Die signalen zijn ook altijd dezelfde. Aan de ene kant wordt schuld op schuld gestapeld. Dat geldt voor de overheid, maar ook voor bedrijven en gezinnen. Aan de andere kant lopen prijzen van aandelen en huizen duizelingwekkend snel op. Dat gepraat over financiële innovaties is slechts een vorm van zelfbedrog. Immers, schulden blijven schulden en prijsbellen blijven prijsbellen. Als de prijsbel barst, werkt de schuldenberg als een loden last rond de enkel van een drenkeling. Reinhart en Rogoff presenteren duizelingwekkende statistieken over ongeveer acht eeuwen crises die hierover geen misverstand laten bestaan. De retoriek van "this time is different" is uiteindelijk altijd de voorbode van een diepe crisis die weer duidelijk maakt dat "it is always the same". Natuurlijk is de ene crisis de andere niet. Een wisselkoerscrisis heeft andere gevolgen dan een bankencrisis, en de uitwerking in een rijk land is niet dezelfde als in een arm land.

Figuur 1. De duur van depressies



A, C, C & M = Argentinië, Canada, Chili & Mexico; A, F & V = Oostenrijk, Frankrijk & de Verenigde Staten; I & P = Indonesië & Polen; D & R = Duitsland & Roemenië; horizontale as = gemiddelde depressieduur in jaren.

Bron: Reinhart en Rogoff (2009), p. 236.

Een tweede belangrijke conclusie die uit de uitvoerige vergelijkende analyse kan worden getrokken, is dat na een diepe en wereldomvattende bankencrisis als die van 2008-2009 een jarenlange periode van uitzieken wacht. Figuur 14.8 uit dat monumentale werk, dat hier gedeeltelijk is gereproduceerd in figuur 1, is veelzeggend. De naoorlogse crises hebben een gemiddelde duur van 4,4 jaar gekend. Het gemiddelde voor grote depressies die zijn gevolgd op een financiële *meltdown* als de huidige, ligt met tien jaar echter veel hoger. Als de huidige crisis het gemiddelde depressiepatroon zou volgen, blijft het tot 2018 tobben. Tegen die tijd is Nederland mogelijk toe aan kabinet Rutte IV of Cohen III.

2 Weinig structurele hervormingen

Wat de uitdaging voor het nieuwe kabinet nog veel groter maakt, is dat de Nederlandse economie daarbovenop ook voor enkele majeure structurele uitdagingen staat. Vergrijzing en vergroening zijn immers niet van de agenda verdwenen – integendeel. Maakt dat historische kabinet-Rutte I gebruik van het historische moment door Nederland daadkrachtig een nieuwe tijd in te loodsen? Het proza dat in beide akkoorden bij elkaar is geschreven, doet vrezen van niet. Op het terrein van milieu is schraalhans koning. Pas in 2020 gaat de AOW-leeftijd omhoog naar 66 jaar. Hervormingen van de woningmarkt zijn in de verkiezingscampagne taboe verklaard door de betrokken partijen. De PVV gedooft geen structurele revitalisering van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. De enige uitzondering is te vinden op het terrein van regelingen inzake kansarme groepen (Wajong, WSW en bijstand), waar voor een hardere aanpak is gekozen. Verder is echter conservatisme troef. Het lijkt erop alsof de SP stiekem een beetje meegedooft. Ook op het terrein van de beide pijlers van een kenniseconomie – innovatie en onderwijs – domineert een fantasieloos proza: veel vis, maar zonder boter. Met een kaasschaaf wordt 18 miljard aan vaak boterzachte bezuinigen of verkapte belastingverhogingen bij elkaar geschraapt. Op deze manier wordt die gemiddelde depressieduur van tien jaar ruimschoots overschreden.

Het moet gezegd: de daadkracht spat vooral van de akkoordenpagina's waarin wordt gejeremieerd over blijkbaar tergende misstanden op de terreinen van cultuur, immigratie, integratie, overheid en veiligheid. Hoewel het CDA (of zijn voorgangers) en de VVD veel vaker achter het regeerstuwiel hebben gezeten dan de PvdA, wordt – veelal impliciet – de verwijtende toon van de PVV in de richting van de linkse kerk met dito hobbies als de bron van het kwaad stilzwijgend overgenomen. Vooral de grimmige toonzetting inzake immigratie en integratie kan mogelijk vernieuwend worden genoemd. Een spijkerhard inzicht dat honderden jaren van internationaal macro-economisch onderzoek heeft opgeleverd, is echter dat het sluiten van de grenzen uiteindelijk averechts werkt. Het gebrek aan structurele hervormingen is zorgwekkend. De wereld staat niet stil; integendeel. Helaas lijkt het erop alsof Nederland de komende jaren economisch nauwelijks van zijn plaats zal komen. Vooral de dreigende stagnatie op het de terreinen van arbeidsmarkt, innovatie, ondernemerschap en sociale zekerheid staat haaks op de beleden retoriek dat – eindelijk – Nederland op de schop zal worden genomen. Omdat in economenland de ene na de andere analyse is verschenen over welke structurele hervormingen terzake noodzakelijk zijn – en dat zal in dit themanummer ongetwijfeld niet anders zijn –, wil ik mij in deze verder bijdrage concentreren op dat ene terrein waarop uit de akkoorden in ieder geval een veelbelovende ambitie spreekt: de ontbureaucratisering van bestuurlijk Nederland.

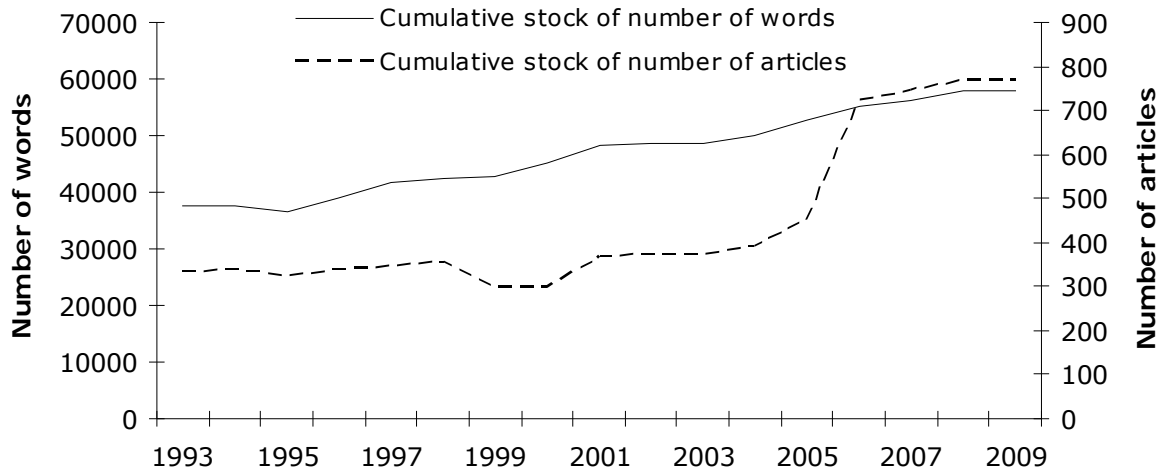
3 De mythe van deregulering

Het ene kabinet na het andere heeft het terugdringen van de bestuurlijke bureaucratie en een verlichting van de regeldruk in het vooruitzicht gesteld. Het voormalige Ministerie van Binnenlandse Zaken stuurt het "Programma administratieve lastenverlichting" aan, en binnen de Ministeries van Economische Zaken en Financiën is een "Regiegroep regeldruk" actief. Ongetwijfeld wordt elders in de Haagse vierkante beleidskilometer in nog meer programma's en regiegroepen driftig gewerkt aan regeldrukreductie. Op de webstek van de Regiegroep regeldruk wordt aangekondigd dat het doel is om Nederland voor ondernemers te "ontregelen". (Het taalgebruik in deze beleidskringen werkt op mij in ieder geval ontregelend.) Om mij verder onduidelijke redenen is lang geleden het magische percentage van 25 heilig verklaard. Met zoveel procenten moest de Nederlandse regeldruk afnemen. Het kabinet-Rutte I doet hier een schepje bovenop door aan te kondigen dat het aantal ambtenaren en bestuurders drastisch zal worden gereduceerd, en dat binnen de overheid ongeveer zes miljard euro zal moeten worden bezuinigd. De argumentatie ten faveure van zo'n operatie is velerlei. De banale reden is dat overgereguleerd te veel ambtelijke tijd kost, wat vervolgens ook elders in de samenleving tot hogere transactiekosten leidt. Een andere is dat de irritatie onder de bevolking over een als overdadig ervaren hoeveelheid aan regels met de bijbehorende formulieren een deel van de verklaring kan vormen voor de beruchte 'kloof' tussen burger enerzijds en overheid en politiek anderzijds. Ook kan worden verwezen naar de negatieve effecten op economische dynamiek van dicht geregelde stroperigheid.

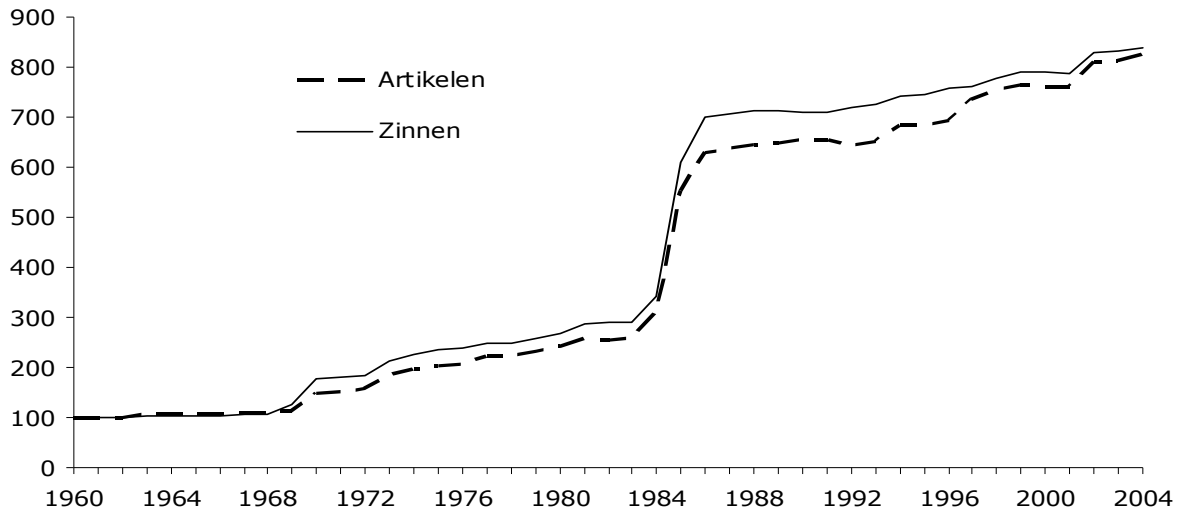
Vrijwel alle politieke partijen delen daarom de mening dat de regeldruk omlaag moet. Het is echter de vraag of van die prachtige plannen veel terecht komt. Die vraag stellen is veel gemakkelijker dan hem beantwoorden. Vanuit die ministeries worden met enige regelmaat verwoede pogingen gedaan om aan te tonen dat het crescendo gaat. De webstek van het voormalige Ministerie van Binnenlandse Zaken meldt het volgende: "De stand per mei 2007 is een vermindering van 16% in euro's en 8% in uren. De verwachting is dat de eindstand vanaf 1 januari 2008 de 25% lastenvermindering nadert. Veel regelingen moeten dit jaar nog in werking treden." Deze data zijn aan de oude kant. Het ministerie is blijkbaar dermate druk met die administratieve-lastenverlichting dat voor het actualiseren van de webstek geen tijd is. Het blijft daarom de vraag in hoeverre het lukt om woorden om te zetten in daden, en in welke mate deze daden vervolgens werkelijk effect hebben op het reilen en zeilen binnen de samenleving.

De Haagse claim dat het met die regeldrukreductie loopt als een tierelier, staat haaks op de klaagzang over Haagse regelneverij die in de praktijk van alle dag te horen is. Heeft Den Haag gelijk of is hier sprake van een fraai staaltje van blinde zelfgenoegzaamheid? De daadkracht die uit de gedoog- en regeerakkoorden spreekt, doet vermoeden dat de coalitie- en gedooggenoten de mening zijn toegedaan dat van het laatste sprake is. Met een kleine onderzoekgroep zijn wij aan het tellen geslagen. Suzanne Heijnen (Utrecht Universiteit), Gjalte de Jong (Rijksuniversiteit Groningen) en Wesley Kaufmann (Universiteit van Antwerpen) zijn het *Staatsblad* ingedoken. De resultaten van deze teloefeningen voor (een deel van) het gezondheidsrecht, hoger-onderwijsrecht en mededingingsrecht zijn in de figuren 2 t/m 4 weergegeven in termen van de ontwikkeling van de voorraad wetsartikelen in de afgelopen decennia (zie bijvoorbeeld van Witteloostuijn en de Jong, 2010).

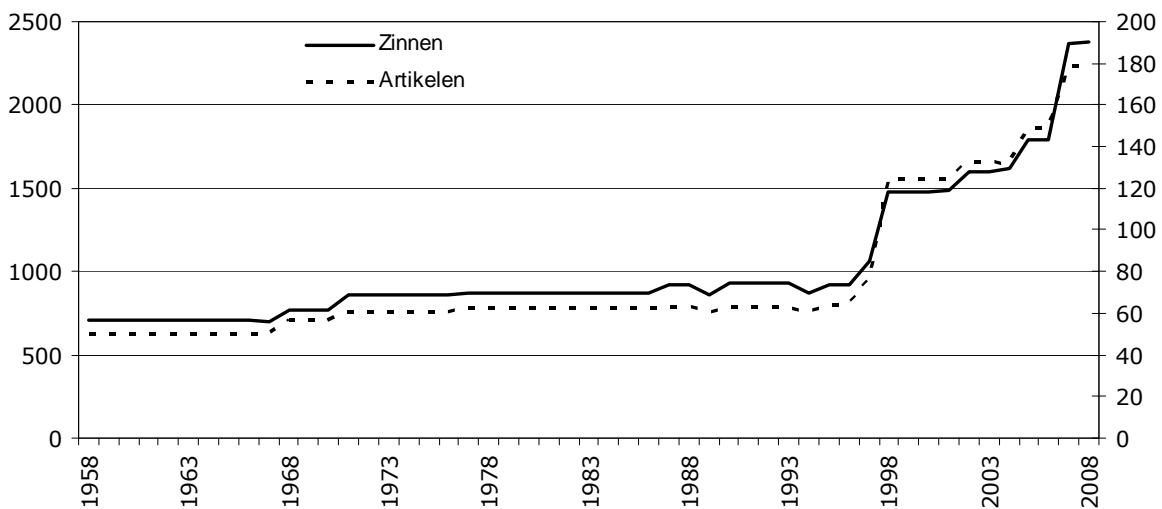
Figuur 2. Regeldruk in zorg



Figuur 3. Regeldruk in hoger onderwijs(1960 = 100)



Figuur 4. Regeldruk in mededingingsrecht



De bevindingen zijn glashelder: het wetboeken worden dikker en dikker. De regelvoorraadstijging is in het recente verleden zelfs aanmerkelijk groter dan die daarvoor was.

Mogelijk impliceert dereguleren een paradox omdat "ontregelen" veel regelen vergt. Het gezondheids- en hoger-onderwijsrecht dijen uit omdat de losgelaten ziekenhuizen en universiteiten wantrouwend in de gaten moeten worden gehouden. Als dat waar is, zal de verdere deregulering in de gezondheidszorg en het onderwijs die het kabinet-Rutte I voor ogen staat, leiden tot een verdere voortschrijding van de wettelijke obesitas. Ook mag niet worden uitgesloten dat op andere terreinen wel de ene na de andere regel is afgeschaft. Of misschien is deregulering overal te vinden, behalve in deze statistieken. Waarschijnlijker is echter dat de werkelijkheid nog erger is omdat onder het topje van formele wetgeving een ijsberg van "lagere" regelgeving door de samenleving schuift. In het labyrint van op afstand geplaatste diensten en toezichthouders is bijvoorbeeld een fijnmazig web van aanvullende regelgeving ontstaan. Omdat het kabinet veel beleid wil doorschuiven naar lagere overheden, is het alles behalve ondenkbaar dat de groei van "lagere" regelgeving in de komende jaren verder zal uitdijen.

Deregulering lijkt een mythe te zijn. Dat is geen wonder. Dezelfden die zich geroepen voelen om de regelvoorraad te reduceren, zijn immers voor een aanzienlijk deel verantwoordelijk voor de regelproductie. Het zijn de politici van dezelfde politieke partijen die klagen over overregulering, die om de haverklap laten weten dat weer een nieuwe kwestie met weer nieuw beleid broodnodig, hard en per direct moet worden aangepakt. De nieuwe fractievoorzitter van de VVD Stef Blok spreekt terecht met zorg over "motie-inflatie". De onrustige en paniekerige reactie van de Tweede Kamer op incidenten zorgt voor van alles en nog wat, maar niet voor een reductie van de regeldruk. Wat ook niet helpt, is dat aan de ambtelijke "regiegroepen" die vanuit ministeries de regeldrukverlichting aansturen, de facto wordt gevraagd om in eigen vlees te snijden. Het is alsof een slager verantwoordelijk is gemaakt voor de bevordering van het vegetarisme. Als deregulering serieus wordt genomen, zal voor een fundamentele aanpak moeten worden gekozen. De vraag is of het kabinet Rutte I hiervoor inderdaad gaat kiezen.

Ambtenaren en politici zijn cruciale regelproductiefactoren. Daarom ligt een drastische reductie van het aantal (beleids)ambtenaren en politici voor de hand. Het is nog onduidelijk wat hier precies kan worden verwacht. De voorgenomen decentralisatie en taakverschuiving richting provincies en gemeenten alleen zal weinig soelaas bieden als dat niet ook gepaard gaat met het schrappen van taken. Wat vooralsnog ontbreekt, is een diepgravende en fundamentele analyse van het takenpakket van de overheid. Het aantal ministeries kan worden teruggebracht tot bijvoorbeeld zes of acht. Het kabinet kan vervolgens worden verkleind tot een veel kleinere kern. Op beide terreinen heeft het kabinet enkele veelbelovende stappen gezet. Per ministerie kan het aantal beleidsambtenaren met tientallen procenten worden verminderd. Wat hier gaat gebeuren (en hoe), is nog onduidelijk. Eerdere pogingen hebben uitgewezen dat de verwoording van doelstellingen (hoe concreet ook) alleen en het in het leven roepen van interdepartementale taakgroepen allereen geen recept voor succes is; integendeel. Een andere mogelijke maatregel is om het aantal leden van de Tweede Kamer terug te brengen naar het vroegere niveau van 100. Hoewel een lange weg te gaan is voordat een

dergelijke reductie is gerealiseerd, heeft het kabinet de ambitie om hier werk van te maken.

4 Bitter of zoet?

Als het eindelijk zou lukken, na vele mislukte pogingen in de afgelopen decennia, om de omvang van en de regeldruk vanuit de overheid terug te dringen, betekent dat een grote stap vooruit. De ambitie die hieromtrent uit de gedoog- en regeerakkoorden spreekt, schept verwachtingen. Inderdaad is met het reduceren van het aantal ministeries en bewindslieden een eerste stap gezet. Voor het overige moet echter worden afgewacht wat van de plannen terecht gaat komen. Papier is immers keer op keer heel geduldig gebleken. Het ontbreken van een gedegen takenanalyse van de overheid als geheel, van hoog tot laag, stemt weinig optimistisch. Helaas is verder nauwelijks sprake van de broodnodige structurele hervormingen op het financieel- en sociaal-economisch terrein. Wel wordt een harde toon aangeslagen in de paragrafen over immigratie, integratie en veiligheid. Mark Rutte heeft gezegd dat ten minste de helft van het electoraat haar of zijn vingers zal aflikken bij het lezen van alle snode plannen van zijn historische coalitie. Waarom een liberaal bij zoveel conservatief-reactionaire grimmigheid de vingers zal aflikken, is echter een raadsel. Dat is alleen denkbaar als liberalen zich hebben getransformeerd tot xenofobe angsthazen. Of misschien maakte Mark Rutte een cynisch grapje. Vingers aflikken kan natuurlijk altijd. De vraag is echter welke smaak dat achterlaat: bitter of zoet.

Arjen van Witteloostuijn

* De auteur is als hoogleraar economie verbonden aan de universiteiten van Antwerpen, Tilburg en Utrecht.

Referenties

Reinhart, Carmen M. & Kenneth S. Rogoff (2009), *This Time Is Different: eight centuries of financial folly*, Princeton & Oxford: Princeton University Press.

Witteloostuijn, Arjen van & Gjalte De Jong (2010), An Ecology of National Rule Birth: A longitudinal study of Dutch higher educational law, 1960-2004, *Journal of Public Administration Research and Theory* 20: p. 187-213.