

Een achterwaartse Processie van Echternach

In een wereld waarin men voortdurend wijst op de noodzaak van verandering is het merkwaardig dat de politieke meerderheid gelooft dat het democratische stelsel zelf geen aanpassing behoeft. De institutionele economie biedt voldoende gereedschap om hiermee aan de slag te gaan.

Daar wordt het allemaal nog complexer van zonder dat de grote uitdagingen worden aangepakt. De wereld is te groot met te veel tegengestelde belangen om mondiale coördinatie van de grond te krijgen. De kortzichtige oriëntatie op economische groei frustreert dure en duurzame hervormingen. Ik moet daarom eerlijk zijn: ik ben niet optimistisch over wat 2009 en de jaren daarna gaan brengen." Twaalf maanden later zie ik helaas geen reden om mijn mening bij te stellen. Geen van de grote crises is dichter bij een oplossing gekomen. Op het moment dat ik dit schrijf, is de klimaatconferentie in Kopenhagen net van start gegaan. Misschien heeft dat krachtige afspraken opgeleverd die bij het ter perse gaan van dit kerstnummer voor een extra feestelijke stemming zorgen. Ik hoop dat van harte. Voor het overige is vooral sprake geweest van luidruchtig gerommel in de marge. Binnen de Europese Unie is een compromis over landen-overschrijdend financieel toezicht gesloten dat dermate complex is dat nog niemand weet wat ons te wachten staat. Blijkbaar is voorzien in enkele toezichthoudende organen op Europees niveau, die zodanig verknoopt zitten in de dreiging van nationale beroepsprocedures en vetorechten dat hiervan weinig valt te verwachten.

De Nederlandse daadkracht heeft twee hoogtepunten opgeleverd die hier het bespreken waard zijn. In de eerste plaats zijn ambtelijke werkgroepen aan het werk gezet om op allerlei deel terreinen van beleid bezuinigingen of, in Haags Bargoens, ombuigingen bij elkaar te fantaseren die de staat twintig procent aan besparingen moet opleveren. Het goede nieuws is dat het kabinet heeft laten weten dat op geen enkel denkbaar voorstel een taboe rust. Het slechte nieuws is dat de inzet van dat ambtenaren-geweld getuigt van weinig creativiteit. Ook is mij nooit duidelijk geworden waarop dat heilige doel van twintig procent is gebaseerd. Maar goed, ik ben maar een eenvoudige econoom in voornamelijk Vlaamse dienst. Mijn verwachting is dat de coalitiepartijen zich straks

bekvechtend naar een stroperig compromis slepen dat zal bestaan uit een onsamenhangend pakket met uitgavenbezuinigingen en lastenverhogingen. Deze warboel zal, vermoed ik, het zicht op weldoordachte hervormingen van de Nederlandse economie verder vertroebelen.

In de tweede plaats is uit de hoge hoed van de Haagse polder een AOW-besluit getoverd. Dat compromis verdient geen schoonheidsprijs. Dat de AOW-leeftijd op termijn stapje voor stapje wordt opgehoogd naar 67 jaar, is onvermijdelijk. Dat de FNV, PVV en SP, hoe wonderlijk kan een alliantie zijn, als struisvogels de kop in het zand steken, zou echter geen reden moeten zijn geweest om een compromis te brouwen dat in onuitvoerbare ingewikkeldheid een juweel in de Haagse kroon van tobmaatregelen dreigt te worden. Wat de zware beroepen zijn die de doorwerkdans zullen ontspringen, is voer voor arbeidsjuristen. De verschillende belangengroepen lopen zich warm om straks een plaats in de zware-beroepentop te bevechten. Is het werk van een psychiatisch verpleger niet minstens even zwaar in mentale zin als dat van de beroemde stratenmaker in fysieke zin? De UWV, of welke uitvoeringsorganisatie deze taak ook moet gaan uitvoeren, kan alvast talentrijke bureaucraten werven ter voorbereiding op het extra werk.

Natuurlijk is nog veel meer gebeurd. Wouter Bos stort met enige regelmaat nieuw geld in het zwarte gat van de Nederlandse financiële sector. Nout Wellink kwakkelt onverstoorbaar door naar zijn niet-herbenoeming. Jacqueline Cramer heeft de led-lamp verplicht gesteld. Piet Hein Donner blijft verwoede pogingen doen om te verbergen dat hij geen verstand heeft van economie. André Rouvoet houdt vol dat van veel meer bemoeienis tot achter de voordeur veel heil valt te verwachten. Camiel Eurlings heeft voor de zoveelste keer, onder voorbehoud van een ja van de ANWB, het rekeningrijden gereanimeerd. Ab Klink blijft strijden voor een rookverbod in

kroegen. Jan Peter Balkenende wekt de indruk met opzet en uit plichtsbefes niet naar Brussel te zijn vertrokken om de Mozambique-affaire te kunnen afwikkelen. Enzovoort. Deze en andere ontwikkelingen bevestigen de hoofdstelling in mijn vorige ESB-eindejaarsopstel: overheid en politiek reageren op gepercipieerde complexiteit met incrementeel gescharrel

Mijn verwachting is dat de coalitiepartijen zich straks bekvechtend naar een stroperig compromis slepen

ARJEN VAN WITTELOOSTUIJN
Hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen

en door de complexiteit verder te verhogen via een cascade van beleid waaraan geen einde lijkt te komen. De voorbeelden van het Europese toezichtcompromis en het Nederlandse AOW-voorstel illustreren dat ten overvloede. Een vergelijking van 2009 met 2008 leidt daarom vooral tot een krachtig gevoel van déjà vu. Geen wonder dat het met het opkrikken van het vertrouwen in overheid en politiek maar niet wil vlotten.

Hervorming van overheid en politiek

Het huidige politieke stelsel stamt grosso modo uit de negentiende eeuw. Hier en daar is uiteraard wel een bijgebouw gerenoveerd, in de vorm van bijvoorbeeld de oprichting van een twaalfde provincie, vergroting van het aantal Kamerleden en dualisme in gemeenten, maar de hoofdgebouwen staan nog altijd fier als beschermde monumenten overeind. Hans Wiegel droomt nog regelmatig euforisch over zijn conservatieve overwinning in zijn strijd tegen een voorzichtige poging tot nieuwlichterij van de toenmalige D66-minister Thom de Graaf. De huidige minister van Binnenlandse Zaken Guusje ter Horst komt niet verder dan een Jip-en-Janneke-vertaling van de Grondwet. De erfenis van *good old* Thorbecke heeft inmiddels zijn houdbaarheidsdatum echter ver overschreden. De kloof tussen overheid en politiek enerzijds en de burger en kiezer anderzijds wil maar niet kleiner worden. Het hijgerige spoeddebattenklimaat op het Binnenhof blijkt met geen enkele aanpassing van het parlementaire reglement effectief te bestrijden te zijn. Intussen draaien de ministeriële beleidsproductiemachines permanent op volle toeren. Met de populaire roep om sterk leiderschap wordt het paard achter de wagen gespannen. Maar wat zou dan wel moeten gebeuren? Door antwoorden op deze vraag te exploreren begeef ik mij als niet-bestuurskundige en niet-politicoloog op glad ijs. In het moderne wetenschappelijke bedrijf wordt het overschrijden van territoriale grenzen niet op prijs gesteld. Specialismen vieren hoogtij en generalisten zijn bijna uitgestorven. Een eindejaarsopstel is echter een vrijplaats voor *freischwebende Intelligenz*, mag ik hopen. Daarnaast bestaat ook in de economische wetenschappen een lange traditie van onderzoek naar het functioneren van de overheid en politiek. Overheid en politiek zijn niet hetzelfde, hoewel het één onlosmakelijk is verbonden met het ander. Ruwweg kan worden gesteld dat de overheid wordt bevolkt door ambtenaren en de politiek door politici. Ooit was de gedachte dat

Het hijgerige spoeddebattenklimaat op het Binnenhof blijkt met geen enkele aanpassing van het parlementaire reglement effectief te bestrijden te zijn

Het aantal ministeries kan worden teruggebracht tot bijvoorbeeld zes en per ministerie kan het aantal beleidsambtenaren met tientallen procenten worden verminderd

ambtenaren het beleid uitvoeren dat door politici is bedacht, en wordt gecontroleerd en geëvalueerd. De grens is echter vervaagd. Ook ambtenaren maken beleid. Veel ambtelijke organisaties zijn bijvoorbeeld op afstand van de politiek geplaatst met de expliciete opdracht het beleid te verfijnen. Het zolangzamerhand onoverzichtelijke labyrint van toezichthoudende instellingen is in dit verband illustratief. In economische termen zijn ambtenaren en politici cruciale productiefactoren. De mate waarin de beleidsproducerende sector lijdt aan de ziekte van Baumol is mij onbekend. Het lijkt mij echter evident dat, ceteris paribus, een vergroting van de beleids capaciteit de beleidsproductie zal verhogen, zeker omdat voor de vraag naar beleid geen transparante markt bestaat. Daarom ligt een drastische reductie van het aantal beleidsambtenaren en politici voor de hand (Van Witteloostuijn, 2003; Buiten *et al.*, 2005; De Jong en Van Witteloostuijn, 2005). In een studie naar de verklaring van de geboortevet van wetgeving terzake het hoger onderwijs is de coëfficiënt van de variabele die het aantal ambtenaren op het ministerie van Onderwijs meet, positief en significant (Van Witteloostuijn en De Jong, 2009). Het aantal ministeries kan worden teruggebracht tot bijvoorbeeld zes en per ministerie kan het aantal beleidsambtenaren met tientallen procenten worden verminderd. Voor deze overbodige beleidsambtenaren is in de samenleving veel nuttig, maar niet-beleidsproducerend, werk te doen. Een andere mogelijke maatregel is om het aantal leden van de Tweede Kamer terug te brengen naar het vroegere niveau van honderd. Daarnaast kan onthechting van de Haagse in zichzelfgekeerdheid worden bewerkstelligd door van het beroep van parlementariër een deeltijdbaan te maken. Ten slotte kan het aantal bestuurslagen worden teruggebracht. De twaalf provincies zouden kunnen worden vervangen door vier grote: Noord, Oost, West en Zuid. Ook het aantal gemeenten kan verder worden verminderd. In algemene zin kan de stofkam worden gehaald door het enorme aantal bestuurlijke organisaties. Organiseer de overheid vervolgens niet alsof het een bedrijf is, maar koester autonome en hoogwaardige professionaliteit. Introduceer daarnaast concurrerende arbeidsvoorwaarden in het publieke domein zodat een kleine hoogwaardige overheid ontstaat die kwaliteit boven kwantiteit plaatst. Het reduceren van de beleidsproductiecapaciteit alleen is vermoedelijk niet genoeg. Het stelsel zelf is aan een grondige onderhoudsbeurt toe. De democratische legitimering van het bestuur moet worden vergroot. Functionarissen moeten veel vaker via verkiezingen rechtstreeks worden geselecteerd. In een districtenstelsel is de band tussen kiezer en gekozene veel directer. Het oerwoud aan diensten op afstand moet worden gekapt. Publieke taken moeten rechtstreeks vallen onder politieke controle en verantwoordelijkheid. Met deze en andere maatregelen wordt het regenteske karakter van de Nederlandse politiek vervangen door vormen van directe politieke legitimering. Binnen het parlementaire deel van het stelsel moet de aandacht worden verschoven van beleidsvorming naar beleidsuitvoering. De macht regeert; de tegenmacht controleert. Dat betekent dat de controlerende functie van de Tweede Kamer moet worden versterkt. Een optie is om beleidsanalyserende organisaties zoals de Algemene Rekenkamer en het Centraal Planbureau rechtstreeks onder de Tweede Kamer te laten vallen. Dat heeft als bijkomend voordeel dat het leervermogen van de controlerende politiek wordt vergroot omdat hiermee de mogelijkheid ontstaat om regelgeving ex ante en ex post systematisch op effecten te evalueren (Koedijk en Van Witteloostuijn, 1998; Buiten *et al.*, 2007; Van Dalen *et al.*, 2007). Voorzover publieke taken worden uitbesteed aan benoemde ambtenaren moet de betreffende ambtelijke top zich periodiek verantwoorden tijdens een openbare hoorzitting in het parlement. Ook deze en andere hervormingen zijn mogelijk onvoldoende. Immers, de fundamentele verknoptheid van de controlerende tegenmacht met de regerende macht via partijlijnen leidt

tot afhankelijkheden die zuivere controle moeilijk maken. De facto controleert immers alleen de oppositie, die vrijwel altijd een minderheidspositie bekleedt. De introductie van parlementariërs in deeltijd kan helpen. De fundamentele vraag is echter hoe de tegenmacht zodanig kan worden georganiseerd dat de afhankelijkheid van de macht zo veel mogelijk wordt gereduceerd. Een optie zou kunnen zijn dat ten minste de helft van de leden van het parlement als partijloze burger rechtstreeks op persoonlijke titel in districten worden gekozen. Een andere mogelijkheid is om de verkiezingen en zittingstermijnen van het parlement los te koppelen van die van de regering, zoals het geval is in de Verenigde Staten. Het is ook denkbaar dat de leden van de Tweede Kamer voor langer worden gekozen dan de regering, bijvoorbeeld acht jaar.

De moeizame organisatie van onafhankelijke tegenmacht is overigens ook een kwestie die volop speelt in toezichhoudend Nederland. Raden van Commissarissen staan allang onder vuur, maar in de nasleep van de financiële crisis is daar de tot voor kort vertrouwenwekkende De Nederlandsche Bank (DNB) bijgekomen. Deze falende toezichthouding staat symbool voor een fenomeen dat wijlen George Stigler (1971) *regulatory capture* heeft genoemd. In plaats van een hoeder van het algemeen belang glijdt de toezichthouder langzaam weg, vaak zonder dat zelf in de gaten te hebben, in de rol van beschermer van het deelbelang van de te controleren sector. Deze subtiele gedaantewisseling onttrekt zich in het algemeen aan de blik van politiek en publiek. Aan *regulatory capture* liggen allerlei processen ten grondslag. Asymmetrische informatie speelt de toezichthouder parten. Veel van wat in de sector gebeurt, blijft voor de toezichthouder verborgen. De toezichthouder wordt op een achterstand gezet omdat dure expertise alleen voor private ondernemingen betaalbaar is. De lobbymachine bewerkt de overheid en politiek om de sector toe te staan veel via zelfregulering te regelen. Ook wordt druk uitgeoefend om een lastige toezichthouder te vervangen door een vriendelijkere opvolger. De vraag is wat kan worden gedaan om *regulatory capture* te voorkomen. Een hoofdrol is weggelegd voor de persoon van de toezichthouder. Naarmate een toezichthouder langer op zijn of haar stoel zit, wordt de kans groter dat hij of zij zich met de sector gaat vereenzelvigen. Lange zittingstermijnen zijn daarom onverstandig. Ook moet worden voorkomen dat de benoeming van de toezichthouder wordt beïnvloed door de lobbyende sector. Dat gevaar is groter als telkens dezelfde instantie op een voorspelbaar tijdstip over de benoeming beslist. Het is daarom aan te bevelen om de benoeming van een toezichthouder op onverwachte momenten te laten plaatsvinden door een onverwachte instantie. De politiek zou kunnen afspreken dat bijvoorbeeld de zittende DNB-president op een onverwacht moment wordt vervangen. Het moment van vervanging wordt willekeurig vastgesteld door de Koninklijke Akademie van Wetenschappen, die via toeval een datum prikt in het vijfde, zesde of zevende jaar na de benoeming van de zittende president. Hetzelfde toeval wijst een economische faculteit van één van de Nederlandse universiteiten aan die vervolgens over de benoeming van een nieuwe toezichthouder beslist.

In z'n achteruit vooruit

Het jaar 2009 heeft weinig nieuws gebracht. Een achterwaartse Processie van Echternach, daar lijkt het op: twee stappen naar voren en drie stappen terug. Intussen blijft Nederland in de file staan en wordt de draad van de verstrekking van topbonussen weer opgepakt. Ten gevolge daarvan zal de kloof tussen overheid en politiek aan de ene kant, en burger en kiezer aan de andere kant zeker niet verkleinen, integendeel. Mij dunkt dat de vastgelopen machinerie weer op gang moet worden geholpen door het bestaande stelsel flink op te schudden. Het Thorbeckiaanse stelsel stamt uit 1848. In een wereld waarin elke adviseur, bestuurder en politicus voortdurend wijst op de noodzaak van permanente verandering omdat de omgeving sneller zou bewegen dan ooit tevoren, is het uiterst merkwaardig dat de politieke meerderheid hardnekkig blijft geloven dat het democratische stelsel zelf niet of nauwelijks aanpassing behoeft. De hervormingen die ik hier voorstel, zijn uiteraard maar voorbeelden van een niet-bestuurskundige en niet-politicoloog. Voor 2010 hoop ik dat ook economen zich intensief gaan bezighouden met de analyse van het democratische stelsel zelf. Daar is

het belangrijk genoeg voor, ook in de context van de analyse van de werking van een economische ordening. Een gewone Processie van Echternach zou al prachtig zijn: drie stappen vooruit en twee achteruit. In het archief van het razendsnel groeiende domein van de institutionele economie moet voldoende gereedschap gevonden kunnen worden om mee aan de slag te gaan.

LITERATUUR

- Buiter, W., S. Eijffinger, J. Hartog, C. Koedijk en A. van Witteloostuijn (2007) *Lof der eenvoud: verhoging van de effectiviteit van overheidsbeleid*, Kamerstuk 30942, nr 2.
- Buiter, W., S. Eijffinger, C. Koedijk, C. Teulings en A. van Witteloostuijn (2005) *Bureaucratisering en overregulering: de wetten en regels die droom en daad verstoren*. Kamerstuk 30123, nr 2.
- Dalen, H. van, S. Eijffinger, J. Hartog, K. Koedijk en A. van Witteloostuijn (2007) Geef Kamer eigen onderzoeksbureau: de onmacht van het parlement verdiept de kloof tussen burger en overheid. *NRC Handelsblad*, 28 maart.
- Jong, G. de en A. van Witteloostuijn (2005) De Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW): een voorbeeld van boulimiareggeving. *Beleidswetenschap*, 19(4) 5-20.
- Koedijk, C. en A. van Witteloostuijn (1998) Macht parlement moet groter, *NRC Handelsblad*, 27 februari.
- Stigler, G. (1971) The theory of regulation. *Bell journal of economics*, 2(1), 3-21.
- Witteloostuijn, A. van (2003) Overbodig links? *Socialisme & democratie*, 60(10/11), 29-31.
- Witteloostuijn, A. van en G. de Jong (2009) Ecology of national rule birth: a longitudinal study of Dutch higher education law, 1960-2004. *Journal of public administration research and theory*, te verschijnen.