



Eenvoudige kleinschaligheid

De wereldeconomie leidt zonder een radicale ombouw van de bestaande orde tot zelfvernietiging. De kortzichtige oriëntatie op economische groei frustreert dure en duurzame hervormingen. Wat 2009 en de jaren daarna gaan brengen leidt niet tot optimisme.

De wereld is in de war. De veelgeprezen gemonialiseerde financiële wereld is in enkele maanden tijd als een kaartenhuis in elkaar gestort. Dat is voor bijna iedereen slecht nieuws, maar niet voor de economenanalisten die glimmend en modulerend van de aandacht bij NOVA, Pauw en Witteman of Het Radio 1 Journaal uitleggen wat hier aan de hand is, waarom zij dat allang hadden zien aankomen en wat eraan gedaan moet worden. Veel woorden worden gewijd aan strenger toezicht, afgezwakte bonussystemen, kredietgaranties, banknationalisaties, kapitaalinjecties, verdwenen vertrouwen, ondoorgroendelijke derivaten, dubieuze hypotheeklen, noodzakelijke stimuleringen en wat dies meer zij (Van Witteloostuijn, 2008a). Het publiek wordt in hoog tempo bijgeschoold in economenjargon en -logica. Daar kan geen enkele hervorming van het economie-onderwijs

op middelbare scholen tegenop. De waan van de dag zorgt altijd voor veel opwinding. Zo'n waan duurt meestal maar een dag of twee, maar deze keer gaat het veel langer duren. Deze crisis is fundamenteeler en langduriger dan gewoonlijk. De economenanalisten kunnen daarom naar alle waarschijnlijkheid uitkijken naar een prachtig 2009, met veel parmantige duidingen en meningen op radio en televisie. Wie weet, stoten enkele telegenieke economenanalisten door tot het selecte gezelschap van BN'ers. In dat geval belt straks ook Boulevard op met verzoeken om reacties. Het wachten is op de Maarten van Rossem van de economische wetenschappen.

De huidige crisis gaat met nog meer goed nieuws gepaard. Het fundamentele karakter ervan dwingt tot bezinning. Dat komt goed uit omdat de financiële crisis verreweg de minst belangrijke is van de reeks crises die op korte termijn om een adequaat antwoord vragen. De financiële *meltdown* is daarmee mogelijk een verborgen zegen. Die reeks belangrijke crises heeft namen gekregen als de energie-, klimaat- en voedselcrisis. De bron ervan is telkens dezelfde: de kortzichtige roofobouw op wereldschaal ondermijnt langzamerhand de stabiliteit van het wankel ecosysteem dat Aarde heet. Zoals de

ARJEN VAN WITTELOOSTUIJN
Onderzoekhoogleraar aan de Universiteit Antwerpen en hoogleraar aan de Universiteit Utrecht.

financiële crisis het keynesianisme tot leven heeft gewekt, hebben Al Gore en zijn schare geestverwanten de roemruchte Club van Rome wakker gekust. Aan onheils-tijdingen bestaat inmiddels geen gebrek, maar aan daadkrachtig beleid des te meer. In Poznań laat de wereld weer ruziënd een kans aan zich voorbijgaan. Zonder een radicale ombouw van de bestaande economische orde neemt de biodiversiteit af, vervuult het milieu, worden natuurlijke hulpbronnen uitgeput, wordt schoon drinkwater een schaars goed, loopt de wereldtemperatuur op, stijgt de zeewaterspiegel. Met enige regelmaat worden in reactie hierop krachteloze akkoorden gesloten, worden slappe CO₂-emissiemarkten gelanceerd of werpen nationale overheden marginale maatregelen in de strijd. De pavloviaanse verwijzing naar de naderende zegeningen van technologische doorbraken doet zolangzamerhand zielig aan. Wat deze crises en de aanpak ervan gemeen hebben met de *credit crunch*, is de centrale rol die wordt gespeeld door complexiteit en grootschaligheid, beide verknoopt met drijfveren van eigenbelang en onevenwichtigheden door kortzichtigheid (Koedijk en Van Witteloostuijn, 1997; Van Witteloostuijn, 1999a, 2007a en 2007b).

Van de ene verandering naar de andere reorganisatie

De verzuchting dat de wereld complex is geworden, is een cliché. Dat geldt ook voor de reactie daarop door bedrijven en overheden: het verder vergroten van de complexiteit. In het bedrijfsleven heet dat strategie en bij de overheid beleid. Ondernemingen reageren op de vermeende toename van complexiteit door met grote regelmaat de strategie te veranderen. Het tempo van veranderen ligt hoog: nieuwe markten moeten worden gepenetreerd, de organisatie moet worden gekanteld, de processen moeten worden herontworpen, niet-kernactiviteiten moeten worden uitbesteed, ondersteunende diensten moeten worden gecentraliseerd, concurrenten moeten worden overgenomen, een nieuwe visie moet worden vertaald in een dito missie. Het verandertempo wordt opgevoerd zodat de complexiteit voortdurend verder oploopt. Het gevolg is dat onbeheersbaarheid gaat domineren.

De bedrijfstop weet niet meer wie wat waar en wanneer doet. Het personeel wordt doodmoe van de zoveelste reorganisatie of van weer een adviesbureau dat de opvolger van het vorige, want mislukte, panacee komt invoeren (Ostrom, 2007). Voor reflectie is geen tijd, maar voor quasi-doelgerichte actie des te meer. Moderne organisatie-economische analyses maken

Op een wereld die als complex wordt gepercipieerd, wordt gereageerd met een vergroting van de complexiteit

duidelijk dat organisatieverandering en onbeheersbaarheid een tandem vormen dat organisatiefalen inleidt (Williamson, 1967; Van der Mandele en Van Witteloostuijn 2007, 2008a en 2008b). De schaduwzijden van grootscheepse organisatieveranderingen domineren vrijwel altijd de veelal imaginaire baten. In het grotere bedrijfsleven is de kwakzalver koning, en niet de klant. De kloof tussen het bedrijfsleven en burger, als klant en werknemer, wordt dieper en dieper. De remedie is echter juist niet het opvoeren van de complexiteit, maar het vergroten van de eenvoud. Verander vooral vaak niet, en introduceer eenvoudige structuren die doorzichtig zijn.

De overheid lijdt aan dezelfde ziekte. Overheidsorganisaties zelf zijn verslaafd aan *New Public Management*, het invoeren van allerlei bedrijfspraktijken die ook in dat veelgeroemde bedrijfsleven vooral voor veel ellende zorgen. De professionaliteit van de ambtsdrager wordt opgeofferd op het altaar van het moderne management. Intrinsieke motivatie wordt vervangen door externe aansturing. In navolging van het bedrijfsleven volgt ook binnen overheidsorganisaties het ene verbeterprogramma op de andere reorganisatie en hetzelfde holle jargon wordt gehanteerd, met dezelfde desastreuze gevolgen. De politiek doet hieraan driftig mee. Op elk incident wordt gereageerd met nieuw beleid. In een geïndividualiseerde samenleving heet maatwerk noodzakelijk te zijn. De consequentie is dat de ene maatregel op de andere hervorming wordt gestapeld. Voor elke nieuwe uitzondering wordt een kersverse generieke regeling in het leven geroepen. Ondanks alle retoriek over de reductie van de regeldruk, neemt de regeldichtheid voortdurend toe. Deels gebeurt dat direct onder de vleugels van de overheid, maar grotendeels wordt de regeldrukte doorgeschoven naar een labyrint van uitvoerders en toezichhouders. Op een wereld die als complex wordt gepercipieerd, wordt gereageerd met een vergroting van de complexiteit. Deze vergrote complexiteit werkt als een stok tussen de spaken in het wiel van de samenleving. Stroperigheid en traagheid zijn het resultaat. De kloof tussen burger en politiek/overheid wordt alleen maar dieper. Ook hier geldt: voer vaak juist geen beleid, en zorg voor eenvoudige regelgeving die doorzichtig is.

Van complexiteit naar eenvoud

In het licht van de moderne crisisuitdagingen vergt deze noodzaak van doorzichtige eenvoud een radicale ombouw van de status quo. Veel beleid kan worden geschrapt. Dan ontstaat ruimte voor werkelijk vernieuwende dynamiek. Dat kan alleen als ook veel beleidsmakers ander werk gaan doen. Dat komt goed uit: in bijvoorbeeld onderwijs en zorg is immers veel behoefte aan hoogwaardige arbeidskrachten. Het aantal ministeries kan worden teruggebracht tot een beperkt kernaantal (REA, 2005a; Van Witteloostuijn en De Jong, 2008). Het centrale ambtenarenapparaat kan met tientallen procenten worden ingekrompen. Dat geldt ook voor de gespiegelde beleidsafdelingen bij decentrale en semi-overheden. Een afgeslankt regelstelsel kan worden toegespitst op de essentie: het waarborgen van een duurzame samenleving. Een vijftal voorbeelden van een dergelijke vereenvoudigende ombouwoperatie moet hier volstaan. Ten eerste, de belastingdruk wordt zo veel mogelijk verschoven in de richting van energieverbruikende en milieuvervuilende activiteiten, zodanig dat deze negatieve externa-

liteiten volledig in de (schaduw)prijzen worden verwerkt (Van Witteloostuijn *et al.*, 2007). Ten tweede, het belastingstelsel wordt vereenvoudigd door alle aftrekposten en subsidiemaatregelen te schrappen. Een belastingvrije voet in combinatie met een vlaktaks met twee schijven volstaat, in combinatie met een Tobin- en winstbelasting (REA, 2005b). Ten derde, de sociale zekerheid wordt beperkt tot een leeftijdafhankelijk basisinkomen voor iedereen. Inkomensstoetsen komen te vervallen zodat fijnmazige controle overbodig wordt (Van Witteloostuijn, 2004). Ten vierde, investeringen in het openbaar vervoer worden opgevoerd, zodat vervoer van a naar b eindelijk soepel (en liefst gratis) kan verlopen. De asfaltering en verrommeling van het landschap worden stopgezet. Ten vijfde, overheids-

Een afgeslankt regelstelsel kan worden toegespitst op de essentie: het waarborgen van een duurzame samenleving

uitgaven worden gericht op investeringen in en uitvoering van een beperkt aantal kerntaken, met de nadruk op infrastructuur, justitie, onderwijs, veiligheid en zorg. Wat decentraal kan, moet decentraal geschieden.

Een ander voordeel van regelmatigheid is dat de kans op ongewenste neveneffecten afneemt. Ook dat geldt voor bedrijven en overheden. Verandertrajecten in het bedrijfsleven gaan vrijwel altijd gepaard met zogenaamde onverwachte verandercascades die het oorspronkelijke effect meer dan teniet doen (Barnett en Carroll, 1995; Pólos en Van Witteloostuijn, 2004). De motivatie van het personeel loopt terug, productieve medewerkers kiezen het hazenpad, onderlinge samenwerking wordt gefrustreerd. Het resultaat is dat na verloop van tijd de prestaties inzakken in plaats van oplopen. Voor overheidsbeleid gelden dezelfde wetmatigheden: vaker wel dan niet gebeurt niet wat was beoogd, maar juist wel wat niet de bedoeling was. Leren van falen blijkt bijna altijd lastig (REA, 2007). Daarvoor is ook geen tijd: uitvoeren is saai en kritische evaluatie is pijnlijk. Rustig en kleinschalig experimenteren gaat te langzaam en spreekt te weinig tot de verbeelding. Te snel leidt de dreiging van het stellen van de schuldvraag tot de hantering van de doofpot. Een politicus die een fout toegeeft, graaft zijn eigen graf.

Van groot naar klein

Een drastische reductie van de regeldichtheid gaat gepaard met een kleinere overheid. Ook in het bedrijfsleven zou vooral klein mooi moeten zijn. Omvang is daar belangrijk omdat groot zijn machtig maakt. Grote ondernemingen kunnen overheidsbeleid in eigen voordeel beïnvloeden. Het argument van schaalnadelen wordt gebruikt om verdere schaalvergroting te rechtvaardigen. Schaalvergroting staat concurrentie in de weg. Grote ondernemingen zijn te groot om te falen. Dergelijke molochs drukken kleinschalige initiatieven dood en macht loopt soepel over in machtsmisbruik. Negatieve externaliteiten worden afgewenteld op de samenleving, eigenbelang en kortzichtigheid regeren. De zichtbare en schaamteloze zelfverrijking vormt slechts het topje van de ijsberg. Topbeloningen zijn niet gecorreleerd met topprestaties, maar met topomvang. In het grootbedrijf overheersen de nadelen van schaal. Groot maakt log en kafkaëske bureaucratieën zijn het gevolg. De moderne molochonderneming is een zelf-geconstrueerde werkelijkheid van commandostructuren, procedures en routines. Daarbinnen vervreemdt het personeel van de onderneming en van zichzelf. Omdat grote ondernemingen onmisbaar lijken te zijn geworden, ontstaan permanent falende organisaties (Van Witteloostuijn, 1998a). Indien negatieve externaliteiten worden meegewogen, zijn grote ondernemingen veelal tot ver voorbij de minimale efficiënte schaal doorgegroeid. Tekenend is de bevinding dat ongeveer zeventig procent van de acquisities en fusies uiteindelijk als een mislukking moet worden bestempeld (Van Witteloostuijn, 1998b). Het mededingingsbeleid heeft daarom krachtige aanscherping. Er is behoefte aan dynamische en levendige markten waarop geen enkele onderneming lang kan domineren. Juist dan ontstaat diversiteit en vernieuwing (REA, 2005c).

De constatering dat bedrijven van nature kortzichtig op het eigenbelang gericht zijn, is een open deur (Van Witteloostuijn, 1999b). Een moreel beroep op gedrag dat hier tegenin druisst, is een zwakke bod waarvan niet moet worden verwacht dat het effectief is. Wat dus wel kan werken, is regelgeving die een langetermijn-oriëntatie beloont of kortzichtig gedrag afstraft. Maar dat moet weer niet te ingewikkeld worden gemaakt. Neem het voorbeeld van prestatiebonussen in het bedrijfsleven. Zodra 'nee, mits'- of 'ja, tenzij'-regelgeving wordt geïntroduceerd, wordt handhaving moeilijk en uiteindelijk onmogelijk. Werkzamer is om prestatiebonussen simpelweg te verbieden (Van Ees en Van Witteloostuijn, 2005; Jansen *et al.*, 2007 en 2009). Bemoeienis met het interne reilen en zeilen van onder-

Generieke maatregelen die negatieve externaliteiten beprizen en marktwerking bevorderen zijn verstandiger en effectiever in combinatie met messcherp mededingingsbeleid dat dominantie voorkomt of afbreekt

nemingen is overigens sowieso geen sinecure, daarmee moet spaarzaam worden omgesprongen. Asymmetrische informatie is onvermijdelijk. Uniforme wetgeving legt een keurslijf op aan bedrijven die op concurrerende markten moeten opereren. Een dergelijke aanpak staat haaks op de contingentietheorie in de organisatiewetenschappen. In deze theorie staat centraal dat wetten van Meden en Perzen niet bestaan: wat werkt voor de ene onderneming, kan desastreus gevolgen hebben voor het andere bedrijf (Sorge en Van Witteloostuijn, 2004). Generieke maatregelen die negatieve externaliteiten beprizen en marktwerking bevorderen zijn verstandiger en effectiever in combinatie met messcherp mededingingsbeleid dat dominantie voorkomt of afbreekt.

De combinatie van eenvoud en kleinschaligheid leidt tot kleinere maar effectievere bedrijven en dito overheden. De menselijke maat komt terug en de ontstopping van de samenleving wordt verholpen. Met veel kleinere bedrijven in een gedereguleerde samenleving kan het schumpeteriaanse proces van creatieve destructie zijn heilzame werk doen. Markten moeten betwistbaar zijn. Beperkte en doelgerichte regelgeving moet voor een adequate bedding zorgen. Met dominante grootbedrijven is het uiterst onwaarschijnlijk dat het proces van creatieve destructie onbelemmerd kan evolueren. Macht remt vooruitgang, zeker ook op het terrein van duurzaamheid. Ondernemingen die te groot zijn om te falen, blokkeren marktselectie en frustreren effectief overheidsbeleid. Een grote overheid wordt een beleidsproducerende moloch met een eigen dynamiek. In een samenleving met betwistbare markten die zijn ingebed in eenvoudige maar duurzame regelgeving onder de hoede van een kleine maar krachtige overheid, is de kans maximaal dat oplossingen voor crises worden gevonden omdat veel verschillende marktpartijen decentrale informatie combineren tot nieuwigheden. In dat geval wordt de creativiteit-remmende werking van de kloonprocessen die topmanagementteams karakteriseren, gecompenseerd door de veel grotere diversiteit in het landschap met veel en kleinere ondernemers (Boone *et al.*, 2004 en 2006).

Ondernemingen die te groot zijn om te falen, blokkeren marktselectie en frustreren effectief overheidsbeleid

Van analyse naar de werkelijkheid

Een papieren werkelijkheid is kneedbaar: in deze analyse is het alsof Hayek met Schumpeter in het huwelijk treedt, met Keynes en Marx als getuigen. De werkelijke werkelijkheid is heel wat weerbarstiger. Daarover maak ik mij

grote zorgen, en ik ben de enige niet. De mallemlolen van de wereldeconomie leidt zonder een radicale ombouw van de bestaande orde tot zelfvernietiging. Uiteraard is deze analyse naïef, en uiteraard zijn de gesuggereerde oplossingen simplistisch. Ook de kwestie van de tergende kloof tussen rijk en arm, ook binnen de westerse wereld, is bijvoorbeeld urgent, evenals de versnellende demografische ontwikkelingen in de vorm van lokale vergrijzing in combinatie met een mondiale bevolkingsexplosie. De voorgestelde hervormingen en vereenvoudigingen zullen niet worden uitgevoerd, dat is wel zeker. Een utopie bestaat alleen op papier. De wereld dendert gewoon door, met overal grote aantallen halfbakken maatregeltjes en gemankeerde hervorminkjes. 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. Maar dat is goed nieuws voor de economenanalisten: werk aan de winkel!

LITERATUUR

Barnett, W. en G.R. Carroll (1995) Modelling internal organizational change. *Annual review of sociology*, 21, 217–236.

Boone, C., W. van Olfen, A. van Witteloostuijn en B. De Brabander (2004) The genesis of top management team diversity: selective turnover within management teams in the Dutch newspaper publishing market in 1970–1994. *Academy of management journal*, 47(5), 633–656.

Boone, C., F.C. Wezel en A. van Witteloostuijn (2006) Top management team composition and organizational ecology: a nested hierarchical selection theory of team reproduction and organizational diversity. In: Baum, J., S. Dobrev en A. van Witteloostuijn (red.) *Advances in strategic management: strategy and ecology*, 23, 103–136.

Ees, H. van en A. van Witteloostuijn (2005) Vast salaris

topmanager veel beter. *BN / De Stem*, 3 mei.

Jansen, T., A. van Lier en A. van Witteloostuijn (2007) A note on strategic delegation: the market share case. *International journal of industrial organization*, 25, 531–539.

Jansen, T., A. van Lier en A. van Witteloostuijn (2009) On the impact of managerial bonus systems on firm profit and market competition: the cases of pure profit, sales, market share and relative profits compared. *Managerial and decision economics*, 30 (te verschijnen).

Koedijk, C. en A. van Witteloostuijn (1997) Effectenbeurs is de pendant van de bingo-avond. *NRC Handelsblad*, 1 november.

Mandele, H. van der en A. van Witteloostuijn (2007) Overname ABN door Barclays gaat uitlopen op een drama. *Trouw*, 23 mei.

Mandele, H. van der en A. van Witteloostuijn (2008a) Knip stuurloos Fortis op in drieën. *Het Financieel Dagblad*, 14 augustus.

Mandele, H. van der en A. van Witteloostuijn (2008b) Telefoontje spelen bij Fortis. *De Morgen*, 20 augustus.

Ostrom, E. (2007) A diagnostic approach for going beyond panaceas. *Proceedings of the national academy of sciences*, 104 (39), 15181–15187.

Pólos, L. en A. van Witteloostuijn (2004) Who should dare to change?: the theory of organizational inertia. *Netherlands journal of social sciences*, 40 (3), 247–269.

Raad van Economische Adviseurs (2005a) *Bureaucratisering en overregulering: de wetten en regels die droom en daad verstoren*, Kamerstuk 30 123. Den Haag: Tweede Kamer.

Raad van Economische Adviseurs (2005b) *Nota over de toekomst van 's Rijks Financien 2005: de noodzaak van grondslagverbreding in het Nederlandse belastingstelsel*, Kamerstuk 30 300. Den Haag: Tweede Kamer.

Raad van Economische Adviseurs (2005c) *Innovatie en economische groei: de onbetwistbare noodzaak van meer onderzoek, onderwijs en ondernemerschap*, Kamerstuk 30 385. Den Haag: Tweede Kamer.

Raad van Economische Adviseurs (2007) *Lof der eenvoud: verhoging van de effectiviteit van overheidsbeleid*, Kamerstuk 30 942. Den Haag: Tweede Kamer.

Sorge, A.M. en A. van Witteloostuijn (2004) The (non)sense of organizational change: an essay about universal management hypes, sick consultancy metaphors and healthy organization theories. *Organization studies*, 25 (7), 1205–1231.

Williamson, O.E. (1967) Hierarchical control and optimum firm size. *Journal of political economy*, 75 (2), 123–138.

Witteloostuijn, A. van (1998a) Bridging behavioral and economic theories of decline: organizational inertia, strategic competition, and chronic failure. *Management science*, 44 (4), 501–519.

Witteloostuijn, A. van (1998b) Ondernemen is overnemen. *NRC Handelsblad*, 29 mei.

Witteloostuijn, A. van (1999a) *De anorexiastrategie: over de gevolgen van saneren*. Amsterdam / Antwerpen: De Arbeiderspers.

Witteloostuijn, A. van (1999b) De kortzichtige jacht op rendement. *ESB*, 84(4223), 703.

Witteloostuijn, A. van (2004) Een leefpremie voor iedereen lost alles op. *NRC Handelsblad*, 8 december.

Witteloostuijn, A. van (2007a) De naam van het virus is aandeelhouderswaarde. *NRC Handelsblad*, 7 en 8 april.

Witteloostuijn, A. van (2007b) Het aandeelhoudersdrama: piramidespel van buitenlandse investeerders is niet loyaal. *Socialisme & democratie*, 64(6), 12–19.

Witteloostuijn, A. van (2008a) Bretton Woods II: een nieuwe economische ordening. *Vrij Nederland*, 1 november 2008, 36–39.

Witteloostuijn, A. van (2008b) De kredietcrisis: een pleidooi voor gereguleerde marktwerking. *Idee*, 29(3), 2730.

Witteloostuijn, A. van en G. de Jong (2008) Changing national rules: theory and evidence for the Netherlands (1960–2004). *Public administration*, 86 (2), 499–522.

Witteloostuijn, A. van, S. Lindenberg, T. Schoot Uiterkamp en L. Steg (2007) Het wordt tijd voor echt milieubeleid: stop met uitroepen van onhaalbare doelstellingen, neem effectieve maatregelen. *NRC Handelsblad*, 13 maart.