



VERKENNING

Vanuit verwondering op zoek naar beter beleid

Juist in deze ogenschijnlijk goede tijden moet het nadenken over beter beleid niet ophouden. Vier observaties over wat er beter kan in Nederland.

RENS NISSEN

Waarnemend
directeur Algemene-
Financieel Econo-
mische Politiek bij
het Ministerie van
Financiën (MinFin)

NIELS

MUSELAERS

Beleidsmedewerker
bij MinFin

Op Prinsjesdag heeft de minister van Financiën zijn eerste miljoenennota aan het parlement aangeboden. De miljoenennota vertelt dat Nederland er goed voorstaat: de economie groeit en Nederland blinkt volgens de internationale ranglijstjes uit in concurrentiekracht en innoverend vermogen – en we zijn ook nog eens erg gelukkig (Bouman, 2018). Kortom, Nederland blaakt van gezondheid en lijkt ‘af’.

Dit optimisme is goed, maar we moeten ons er niet door laten verblinden: de economische meewind onttrekt de knelpunten in de inrichting van Nederland aan het zicht. Door de sterk gestegen woningprijzen lijkt de problematiek van de onderwaterhypotheek weer vergeten. En zelfstandigen in de bouw komen nu om in het werk, maar zitten wellicht bij de volgende economische dip weer zonder inkomen thuis. Als het economische tij keert dan komen dit soort knelpunten weer boven water.

Bovendien moet Nederland zich blijven aanpassen aan de veranderingen om ons heen: trends als vergrijzing, globalisering en klimaatverandering vragen om modernisering van onze instituties. Dit gaat per definitie gepaard met verzet door groepen die last hebben van de aanpassing. Vanzelfsprekend moeten ook gevestigde belangen worden meegewogen bij besluitvorming over nieuw beleid, maar dit zou niet moeten leiden tot uitstel of afstel van belangrijke beleidsmodernisering.

DE MEDICIJNKAST AANVULLEN

Juist in deze ogenschijnlijk goede tijden moet het nadenken over beter beleid niet ophouden. Het uitvoeren van een goede probleemanalyse, de voorbereiding en vormgeving van nieuw beleid, het verzamelen van draagvlak en het vertalen van een beleidsplan naar de praktijk kunnen – zoals blijkt uit recente ervaringen met de hervormingen van de AOW en de hypotheekrenteaftrek – gemakkelijk een decennium in beslag nemen. Omdat de laatste kabinetten (deels onder budgettaire druk) veel hervormingen hebben doorgevoerd, is de medicijnkast met ‘ideeën voor beter beleid’ leger dan voorheen. Een eerste stap naar toekomstbestendig beleid is om de medicijnkast met hervormingsideeën weer verder aan te vullen. Hiervoor bestaan verschillende methoden die ook in het verleden succesvol zijn geweest.

Ten eerste is het mogelijk om het budget centraal te stellen bij het genereren van nieuwe ideeën. Zo brachten de operatie Brede Heroverwegingen in 2010 en de ambtelijke heroverwegingen in de jaren tachtig mogelijke bezuinigingsopties in kaart. Uitgavenreductie werd in die perioden noodzakelijk geacht.

Ten tweede is het mogelijk om breder te kijken en daarbij ook de eventuele effecten en bijeffecten op het budget, de economische groei, de productiviteit en de structurele werkgelegenheid mee te nemen. Dit faciliteert het politieke besluitvormingsproces. De boekenreeksen *Kansrijk* en *Zorgkeuzes in kaart* van het Centraal Planbureau dienen dat doel.

Ten derde is het mogelijk om een maatschappelijk probleem of opvallende ontwikkeling als uitgangspunt te nemen en van hieruit naar verschillende gezichtspunten te kijken, en dan bij elke diagnose een passende set van maat-

regelen uit te werken. Het interdepartementaal beleids-onderzoek naar zelfstandigen zonder personeel is een voorbeeld van zo'n methode (IBO, 2015).

Voor dit moment lijkt vooral deze laatste optie – denken over nieuw beleid vanuit een heldere diagnose van de maatschappelijke uitdagingen – een geschikte aanpak. De overheidsfinanciën zijn immers gezond, en de volgende verkiezingen staan pas in 2021 gepland.

VANUIT VERWONDERING

Een goede methode om te komen tot een diagnose is door landen met elkaar te vergelijken. Hoe komt het dat het socialezekerheidsstelsel in het ene land heel sterk onder druk staat als gevolg van de globalisering, en dat in een ander land veel minder geldt? En hoe komt het dat vergrijzing in het ene land de zorg onbetaalbaar maakt, terwijl de kosten in een ander land beter beheerst kunnen worden? Dat is de kracht van de internationale vergelijking. Op punten waar Nederland er internationaal 'uit springt', betekent dit overigens niet dat Nederland het beter of slechter doet dan de rest. Maar het zet wel aan tot verder nadenken over beleid: 'Zijn wij (of zij) nou zo slim of zijn zij (of wij) nou zo dom?' Dat is wat we hierna – aan de hand van een viertal voorbeelden in de kaders – doen.

Nederland is een zeer welvarend en gelukkig land. Het risico is dat we hierdoor onze ogen sluiten voor onderliggende knelpunten en uitdagingen die onherroepelijk op

ons afkomen. Door – net als in het verleden – onze instituties aan te passen aan de veranderingen om ons heen, bereiden we ons voor op de toekomst. Dit moeten we doen door continu na te blijven denken over verstandig economisch beleid, zodat de diagnose gesteld is en de medicijnen ontwikkeld zijn voordat de patiënt ziek wordt. Want als we wachten met diagnosticeren en het ontwikkelen van medicijnen totdat de patiënt erg ziek is, dan is er het risico dat ons weinig anders rest dan acuut ingrijpen, terwijl er vaak betere en slimmere behandelingen denkbaar zijn.

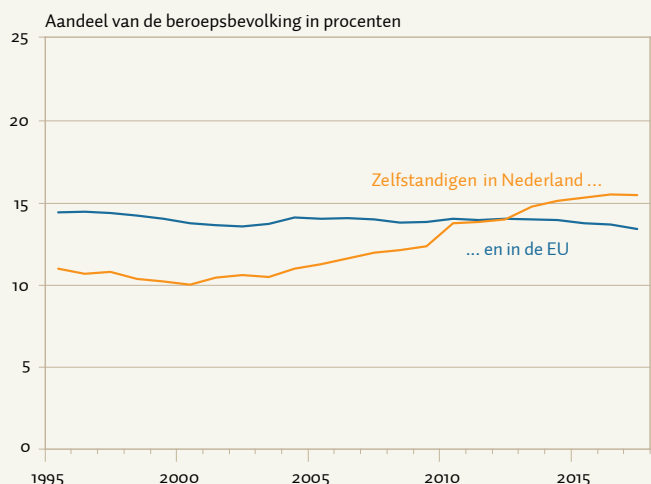
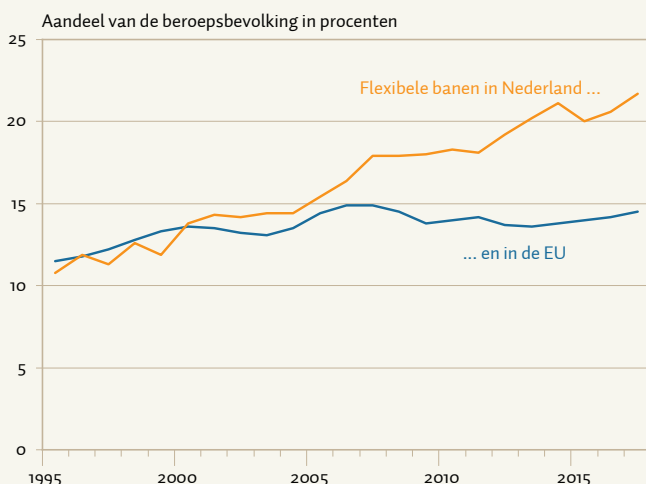
LITERATUUR

- Bouman, M. (2018) Ranglijsten: Nederland zit Zwitserland op de hielen in de strijd om de titel van 'beste land ter wereld'. *Het Financieele Dagblad*, 13 juli.
- Euwals, R., M. de Graaf-Zijl en D. van Vuuren (2016) *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt*. CPB Policy Brief 2016/14.
- IBO (2015) *IBO Zelfstandigen zonder personeel*. Eindrapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Merens, A., F. Bucx en C. Meng (2017) *Eerste treden op de arbeidsmarkt*. Den Haag: SCP.
- Onderwijsinspectie (2018) *Staat van het Onderwijs 2018*. Rapport te vinden op www.onderwijsinspectie.nl.

Flexibilisering van de arbeidsmarkt is typisch Nederlands

Wereldwijd hebben trends als globalisering en technologische ontwikkeling geleid tot nieuwe verhoudingen op de arbeidsmarkt. Waarom leiden deze trends vooral in Nederland tot een grote stijging van het aantal flexibele banen en zelfstandigen? In verschillende onderzoeken worden de Nederlandse instituties als belangrijke oorzaak aangewezen (Euwals et al., 2016). Het vorige en huidige kabinet hebben diverse maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat institu-

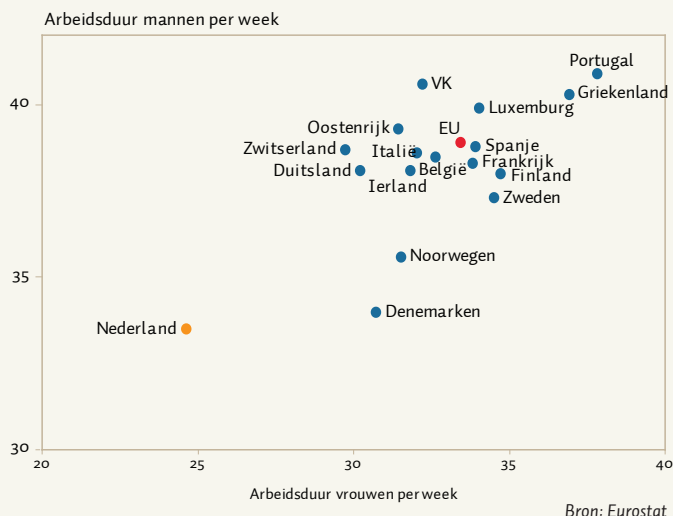
ties een minder versturende werking hebben op het type arbeidsrelatie dat er wordt aangegaan. De resterende verschillen – bijvoorbeeld in de fiscale behandeling van zelfstandigen en werknemers – blijven niettemin groot. De toekomst zal uitwijzen of er meer maatregelen nodig zijn om institutionele verstoringen te verkleinen en om ervoor te zorgen dat arbeidsrelaties beter aansluiten bij het type werk en voorkeuren.



Bron: Eurostat

Nederland is wereldkampioen deeltijdwerk

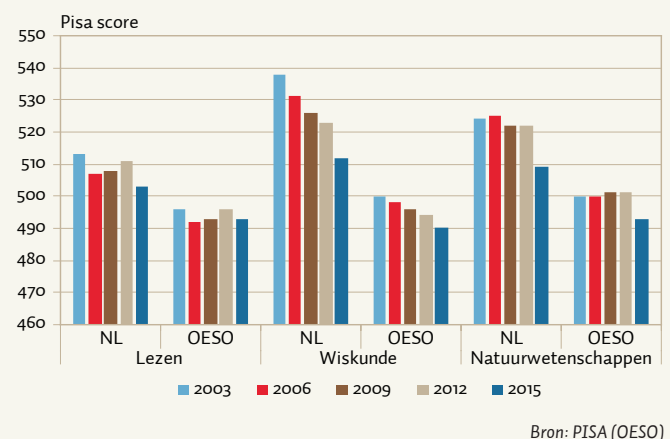
Na de Tweede Wereldoorlog zijn overal in Europa vrouwen meer gaan werken. In Nederland gebeurt dit echter veel vaker in deeltijd. Ook Nederlandse mannen werken relatief vaak in deeltijd, maar de cijfers voor vrouwen wijken in internationaal perspectief sterker af. Dit lijkt onder andere gevolgen te hebben voor de carrièrekansen en risico's op armoede van Nederlandse vrouwen (Merens et al., 2017). Zowel instituties als sociale normen zullen hierbij naar verwachting een rol spelen. Het is nog een behoorlijke puzzel om de sterk afwijkende positie van Nederland te verklaren, ook omdat het ingewikkeld is hoe sociale normen en instituties interacteren. Pas als deze puzzel is gelegd, kan de politiek beoordelen of zij het Nederlands deeltijdkampioenschap als een probleem beschouwt dat aanleiding geeft tot aanpassingen in het beleid. Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Deeltijd, dat het Kabinet op Prinsjesdag heeft aangekondigd, zal dit onderzoeken.



De leerprestaties in het Nederlands onderwijs dalen

De leerprestaties van Nederlandse leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs zijn nog steeds bovengemiddeld, maar de trend gaat de verkeerde kant op: internationale studies (TIMSS, PIRLS en PISA), die leerprestaties van kinderen op het terrein van rekenen, lezen en natuurwetenschappen bekijken, tonen dalende resultaten aan (Onderwijsinspectie, 2018). Gegeven het toenemende opleidingsniveau van Nederlandse ouders zou je eerder stijgende dan dalende prestaties verwachten. In theorie werkt een onderwijsstelsel zoals we dat in Nederland kennen – met scholen met veel autonomie en lumpsum-bekostiging, en een kaderstellende en toezichhoudende overheid – erg goed. Het idee is immers dat scholen in zo'n stelsel zelf gemotiveerd zijn om zo veel mogelijk kwaliteit te bieden en om boven de minimumvereisten uit te stijgen. In de praktijk lijkt dit niet overal te gelden. Wat is er nodig om de kwaliteit van onderwijs en leerprestaties van onze leerlingen weer omhoog te krijgen? Hebben onderwijsinstellingen meer of minder autonomie nodig, en moet de overheid hiertoe meer of minder

randvoorwaarden stellen? Meer en actueel onderzoek naar de oorzaken van de achterblijvende kwaliteit en naar passende oplossingen is nodig.



Het Nederlandse spaaroverschot blijft onverminderd hoog

Nederland heeft sinds de jaren tachtig aanhoudend een overschot op de lopende rekening. De persistentie van het overschot en vooral het niveau ervan, dat ook sinds de crisis nog is opgelopen, leidt tot verwondering onder economen. Over de afgelopen vijf jaar bedroeg het overschot ruim negen procent van het bruto binnenlands product. Dat is het hoogste van de Europese Unie. Deels zijn hier goede redenen en verklaringen voor, zoals de behoefte om te sparen bij een vergrijzende bevolking. Deze grote 'verplichte' besparingen van Nederlandse huishoudens dragen zo bij aan het grote spaaroverschot. Nederlandse bedrijven dragen nog sterker bij aan het spaaroverschot doordat zij veel hogere besparingen hebben dan bedrijven in andere landen. Dit komt deels omdat Nederlandse bedrijven een aanzienlijk kleiner deel van hun winsten aan de aandeelhouders uitkeren, dan bijvoorbeeld Duitse bedrijven doen. Het is de vraag of de grote spaarzaamheid van Nederlandse bedrijven en huishoudens duidt op onwenselijke beleidsverstoringen, en in hoeverre deze grote netto externe vermogens-

positie de beste manier is om de toekomstige welvaart van Nederlanders te borgen. Dit blijft vooralsnog een onopgeloste puzzel.

