

"We doen het zo"

J. van Sinderen (red.), Het sociaal-economisch beleid in de tweede helft van de twintigste eeuw – Opstellen aangeboden aan prof. dr. F.W. Rutten, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1990.

Na dertig jaar Economische Zaken, waarvan 17 jaar als secretaris-generaal, vond Rutten het welletjes. We zijn nog niet van hem af, maar zo'n dijk van een bundel zal er voor hem toch wel niet meer komen. De redactiecommissie heeft niet minder dan 51 auteurs op de been weten te brengen, die samen goed zijn voor 46 bijdragen. Van de auteurs heeft niemand Rutten op Economische Zaken 'uitgezeten'.

Opmerkelijk is dat er geen eigenlijk curriculum vitae van Rutten is opgenomen. Dat heeft men misschien achterwege gelaten omdat hij bijna overal doorheen gevlochten is, het meest in de vorm van citaten uit zijn nieuwjaarsartikelen in *ESB*. Nog opmerkelijker is dat juist een secretaris-generaal op zo'n spectaculaire wijze wordt uitgeluid, want hij pleegt de minst opvallende figuur in de top van een departement te zijn.

Rutten heeft dan ook het aanzien gegeven aan een heel nieuw type secretaris-generaal. Dat blijkt ook uit het optreden van zijn opvolger. Die heeft zelfs het nieuwjaarsartikel van hem overgenomen. Rutten is het instituut-Rutten geworden. Terlouw weet zelfs niet beter of het hoort zo, blijkens zijn uitspraak op bladzijde 51: "De secretaris-generaal van het departement van Economische Zaken heeft een sleutelfunctie in de economische politiek in Nederland". Hij ziet niet dat dit juist uitzonderlijk is, ook in de geschiedenis van Economische Zaken.

Van de groep auteurs, ingedeeld naar hun functie, hebben er 20 een voor- of achtergrond bij Economische Zaken, 9 bij Financiën, 7 bij het Centraal Planbureau, 3 bij het Centraal Bureau voor de Statistiek, een of enkele bij Algemene Zaken, Landbouw, Verkeer en Waterstaat, Onderwijs en Wetenschappen en De Nederlandsche Bank, terwijl er 9 puur bij het bedrijfsleven thuishoren. We mogen dit natuurlijk niet optellen, omdat er vele dubbeltellingen zijn. Velen die hun zwaartepunt hebben in het overheidsapparaat hebben ook dwarsverbindingen met het bedrijfsleven en/of de universiteiten, dan wel hebben daar in een andere periode hun hoofdfunctie gehad.

Wat zij met hun allen oproepen is ongeveer 30 jaar economische politiek, met nadruk op de jaren '80. Uit veel van de bijdragen komt naar voren dat het laatste decennium alleen zinvol kan worden beschreven tegen de achtergrond van de jaren '60, toen alles leek te kunnen en alles lukte, en de jaren '70 waarin alles leek te kunnen en niets lukte. Toen hadden we natuurlijk de Arabieren tegen, maar ook de nawerking van de overschatting van de mogelijkheden van de overheid.

Het voornaamste keerpunt werd gemarkeerd door het rapport-Wagner, dat een wedergeboorte van de industrie opriep. Deze ontwikkeling kan ook worden 'geduid' als de zwenking van de vraag economie naar aanbode economie, die mede zichtbaar is in de nieuwjaarsartikelen van Rutten. Dit ging gepaard met een toegenomen onzekerheid over de mogelijkheden van economisch beleid. Het economische beleid gaat thans veel meer tastend zijn weg. Mede in verband hiermee is er een streven tot terugtreden van de overheid, maar omdat elementen uit voorgaande perioden nog altijd worden meegesleept lukt dit niet of nauwelijks.

Dit wijst op traagheid in de aanpassing van het beleid aan nieuwe ervaringen. Het economische beleid gaat langzamer om dan de feitelijke omstandigheden. Dit is de rode draad door het boek. Wie alles zelf of als geïnteresseerd toeschouwer heeft meegemaakt ziet het in deze bundel nog eens langs trekken.

Wil men recht doen wedervaren aan alle bijdragen dan zou van elk een korte inhoud moeten worden weergegeven, met eventueel ook iets aardigs daarover of enig kritisch commentaar. Maar dat zou slechts kunnen als daarvoor een heel nummer van dit tijdschrift ter beschikking zou staan. Daarom moeten we ons behelpen met vermelding van

de auteurs en de onderwerpen die zij behandelen, met af en toe een nadere greep. Overigens zou zich ook bij een vollediger bespreking weinig kritiek opdringen. De schrijvers zijn allen op hun gebied zeer deskundig en zij zijn er in het algemeen echt voor gaan zitten. Sommige bijdragen zijn in de vorm van vraaggesprekken gegoten. Dat maakt ze doorgaans iets oppervlakkiger, maar soms tevens wat levendiger en er komen enkele leuke kijkjes achter de schermen.

Er is een indeling gemaakt in bijdragen van (oud-)bewindslieden (voornamelijk Economische Zaken), bijdragen vanuit het bedrijfsleven, van externe adviseurs van de overheid, van ambtelijke medebepalers van het beleid en vanuit wetenschappelijke analyse voor het beleid.

De (oud-)bewindslieden zijn Langman (terugblik op de jaren '70), Lubbers (lessen van de jaren '60 en '70), van Aardenne (cijfermatig overzicht van de jaren '70 en '80 en vooruitblik), Van der Stee (perikelen van Financiën in de jaren '70), Terlouw (aanvaardbare groei), Ruding (budgetdiscipline), De Korte (economisch beleid in de eerste helft van de jaren '80, met cijfermatige onderbouwing en vooruitblik), minister Andriessen (de positie van Economische Zaken) en Bukman (regionaal beleid).

Langman geeft enige aardige anecdoten. Zo vertelt hij over een doeltreffende manier om een onwelgevallig advies op de lange baan te schuiven. Dat gebeurde door zoveel nieuwe ambtelijke vragen te stellen dat de commissie nog twee jaar werk had. Men ging kennelijk uit van de ervaring dat Nederlanders perfectionisten zijn, die altijd in die val lopen. De mensen uit het bedrijfsleven zijn Van Lede (rol bedrijfsleven bij het herstelproces en bedreiging door de collectieve sector), Stekelenburg (betekenis van de verdeling), Van Royen (Hoogovens), Dik (telecommunicatie) en Van Liemt (grensvervaging tussen bedrijfstakken, met name bij de chemische industrie).

De tegenspelers Van Lede en Stekelenburg zijn het toch nog op een punt eens. Dat betreft de wenselijkheid tot opvoering van de overheidsinvesteringen. Van Stekelenburg zou men dat misschien niet verwachten, want bij hem plegen juist de overdrachten hoog in het vaandel te staan.

Het gezelschap externe adviseurs bestaat uit Van der Grinten (deregulering), Oort (belastingvereenvoudiging), Dekker (technologiebeleid),

Wagner (industriële wederopstanding en arbeidsmarkt) en Goudsward en Troost (herstelfinanciering). In dit deel gaat het vooral over de mislukking van de deregulering. Zelfs vereenvoudigingsvoorstellen (zoals van de commissie-Oort en de commissie-Dekker) zijn uitgemond in ingewikkelder regelingen of dreigen dat alsnog te doen. De tegenkrachten zijn blijkbaar te sterk. Duidelijk wordt ook gemaakt dat de toenemende dichtheid van de regelgeving uit de politiek stamt en niet uit de ambtenarij.

In het eerste van de drie subdelen over de ambtelijke inbreng komen met name de directeuren-generaal van Economische Zaken aan het woord, naast enkelen van hun collega's voor aanpalende beleidsterreinen op andere ministeries. Ook van EG-commissaris Andriessen is er een bijdrage en wel over Oost-Europa en de EG. Dan komen Van Spiegel (wetenschap en technologie), Smits (infrastructuur), In 't Veld (technologie, economie en onderwijs), Van der Harst (industriebeleid), Dessens (energiebeleid), De Boer (midden- en kleinbedrijf), Engering (voors en tegens van vrijhandel) en Weck (milieubeleid). Het werkgebied van Smits (secretaris-generaal van Verkeer en Waterstaat) zit in het hoekje waar al tientallen jaren de klappen vallen. Zijn verhaal over de toenemende verwaarlozing van de infrastructuur door de overheid is de tegehanger van vele andere bijdragen, die handelen over de gulheid van de overheid in zake de overdrachtsuitgaven. Het is een standaardvoorbeeld van 'crowding out'. Pressiegroepen staan alleen achter deelbelangen. Het algemene belang loopt dus groot gevaar door de politiek te worden verwaarloosd. Of om het eveneens in het engels te zeggen en daarbij te profiteren van de dubbele betekenis van het woord 'interest': "everybody's interest is nobody's interest".

Het stuk van Engering (directeur-generaal buitenlandse economische betrekkingen) is veel meer bespiegelend van aard dan de bijdragen van zijn collega's van Economische Zaken. Zou dit verband kunnen houden met het feit dat er voor een afzonderlijk EG-land op handelspolitiek gebied weinig meer te doen valt?

Over de financiële en personele organisatie van de overheid schrijven Postma (ontwikkeling begrotingsprocedure en positie van de minister van Financiën), Neeleman (accountancy

bij de overheid), en Pont (management bij de overheid). Ambtelijke bijdragen inzake het algemene economische beleid komen onder meer van Middelkoop (werkwijze van de CEC), Maas (EMU), Brouwer (werk en inkomens in de jaren '70 en '80 en lessen voor de jaren '90) en Borstlap (werking van de arbeidsmarkt). De CEC was het web waarin Rutten zich als een spin bewoog. Dit betekende overigens niet dat de anderen de vliegen waren.

Het laatste (en grootste) deel gaat over wetenschap en analyse. Aan het woord komen achtereenvolgens Zijlstra (vaste beleidsbakens), Van den Beld (macro-beleid), Van Sinderen (economische theorie en kwantitatieve voorbereiding van de economische politiek), Den Hartog (modelmatige analyse milieubeleid), Wellink (reële rente en monetair beleid), Van den Berg en Zalm (modellenbouw van het Centraal Planbureau), Atsma, Begeer en Oomens (statistische onderbouwing economisch beleid), Schouten (theoretische modellenbouw en economisch beleid), Knoester (economische politiek van zeven kabinetten) en Siebrand en Swank (dan maar vuistregels?).

Er is vooral verband tussen het eerste en het laatste stuk in deze reeks, waarbij ook het artikel van Van Sinderen kan worden betrokken. Zowel Zijlstra als Van Sinderen spreken zich uit voor vaste beleidsbakens, maar Siebrands en Swank wijzen erop dat daarbij toch bepaalde voorwaarden gelden. Het blijft dus soms behelpen met vuistregels.

Curieus is het onderscheid tussen de beslissingsmodellen van het Centraal Planbureau en de theoretische modellen van Schouten. De laatste distantieert zich, in wat hij misschien als zijn beste ogenblikken beschouwt, van een te gretig gebruik van modellen voor het beleid.

Zo slaat in dit laatste deel de twijfel toe over de mogelijke zingeving van het economische beleid. Er blijft een figuur als Rutten nodig die knopen doorhakt en zegt: "We doen het zo". Zijn er nu echt onderdelen van het beleid die we aantoonbaar aan Rutten kunnen toeschrijven? Nee, ook dat eigenlijk niet of nauwelijks. Hij hield alles gaande, maar het was toch steeds teamwerk. Dus toch een secretaris-generaal?

F. Hartog

De auteur is emeritus-hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen.