

Innovatieve kenniseconomie vraagt om renovatie van de staat

drs. Gijs van Loef CMC

A. Er ontstaat een enorm financieel tekort.

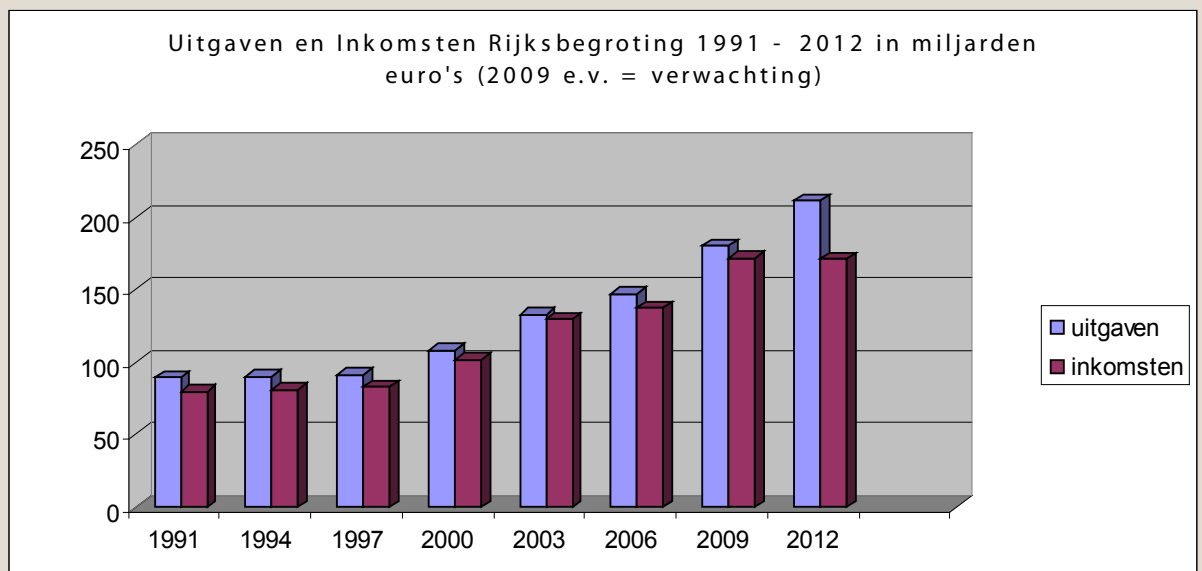
De kredietcrisis slaat een groot gat in de Rijksbegroting. Dit jaar vallen de inkomsten van het rijk 25 miljard lager uit dan begroot. De minister van financiën voorspelt in 2015 een tekort van 35 miljard, indien de economie jaarlijks met 2% groeit. Volgens de meest recente raming van het CPB zal het begrotingstekort volgend jaar ruim 38 miljard bedragen (6,7% van € 574 miljard, het BBP in 2010). Het zijn kolossale bedragen, zowel in absolute als in relatieve zin. Het betekent dat het jaarlijkse begrotingstekort van het rijk de komende jaren in de orde van grootte van 20% zal liggen, dit is een ook in historisch opzicht zeer groot financieringstekort.

Sinds 1991, toen het begrotingstekort 10 miljard (11% van de rijksbegroting) bedroeg, is het tekort zowel in absolute als in relatieve zin steeds kleiner geworden. Tegen de achtergrond van een stijgend BBP konden de staatsschuld en het EMU-saldo vanaf begin jaren '90 tot 2008 sterk dalen. In de laatste Miljoenennota werd voor 2009 zelf een begrotingsoverschot van € 17 miljard voorspeld. Het was luchtflitseriej, zoals we inmiddels weten.

Maar het financiële gat in de rijksbegroting dreigt de komende jaren zelfs nog groter te worden. In opdracht van het NIVRA is door Deloitte in december 2008 een onderzoek gedaan

naar de vermogenspositie van de Nederlandse staat. In dit onderzoek is berekend dat jaarlijks € 21 miljard aan extra uitgaven nodig is voor de aanpak van urgente maatschappelijke problemen. De bescherming tegen de stijgende zeespiegel en de bestrijding van CO2 kost in totaal € 5,5 miljard. De vergrijzing kost jaarlijks € 7,5 miljard extra. En voor investeringen in de kenniseconomie moet er jaarlijks € 8 miljard bij.

Daarnaast vergt de groei van de AOW-verplichtingen een kolossale voorziening van vele honderden miljarden (het huidige AOW-debat is nog maar de voorbode van wat komen gaat). Aan de inkomstenkant van de rijksbegroting zullen de aardgasbaten, die jaarlijks goed zijn voor vele miljarden en die worden aangewend voor het infrastructuurfonds, op termijn structureel gaan dalen. Om deze toekomstige inkomstenderving te compenseren zou nu een fonds van 80 miljard moeten worden gecreëerd. Als we de noodzakelijke uitgaven van € 21 miljard voor klimaat, vergrijzing en de kenniseconomie optellen bij de bestaande uitgavenkant ontstaat het volgende beeld:



B. Historie: een constant uitgavenpatroon en een vaste verdeling van middelen over beleidsdepartementen.

Laten we nog eens nader naar enkele cijfers en kengetallen kijken. Het voorziene jaarlijkse tekort heeft de omvang van de uitgaven van het grootste ministerie: Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (€ 35 tot € 40 miljard, dit is 19% van de rijksbegroting). Het is algemeen bekend dat de uitgavenkant van de rijksbegroting over een periode van jaren vrijwel vastligt. Uit eerder onderzoek is gebleken dat de ruimte voor beleidswijzingen binnen de rijksbegroting circa 3% is.

De verdeling van middelen over de 13 departementen is historisch gezien in hoge mate constant.* De ranglijst van departementen (gemeten naar omvang van de departementale uitgaven) over een periode van 30 jaar is dat ook (zie tabel). Van de 13 departementen hebben er 8 (!) dezelfde positie als 30 jaar geleden: Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (1), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2), het Gemeente- & Provinciefonds (dit is geen departement, maar wel een vast begrotingshoofdstuk) (3), Binnenlandse Zaken (8), Justitie en Financiën (10 en 11), Economische Zaken (12) en Landbouw Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (13). Verkeer & Waterstaat incl. het Infrastructuurfonds en Volksgezondheid Welzijn en Sport zijn als spending departments in de afgelopen 30 jaar gestegen en Defensie en VROM zijn op de ranglijst gedaald. Tenslotte is Buitenlandse Zaken/EU sterk gestegen.

(Wonen Werken en Integratie bestaan uit budgetten vanuit VROM, Justitie en BZK (Grote Stedenbeleid); Jeugd & Gezin bestaat uit budgetten van OCW, SZW, VWS en Justitie. Het 13e departement is eigenlijk Algemene Zaken, dit departement is veruit het kleinste qua uitgaven.)*

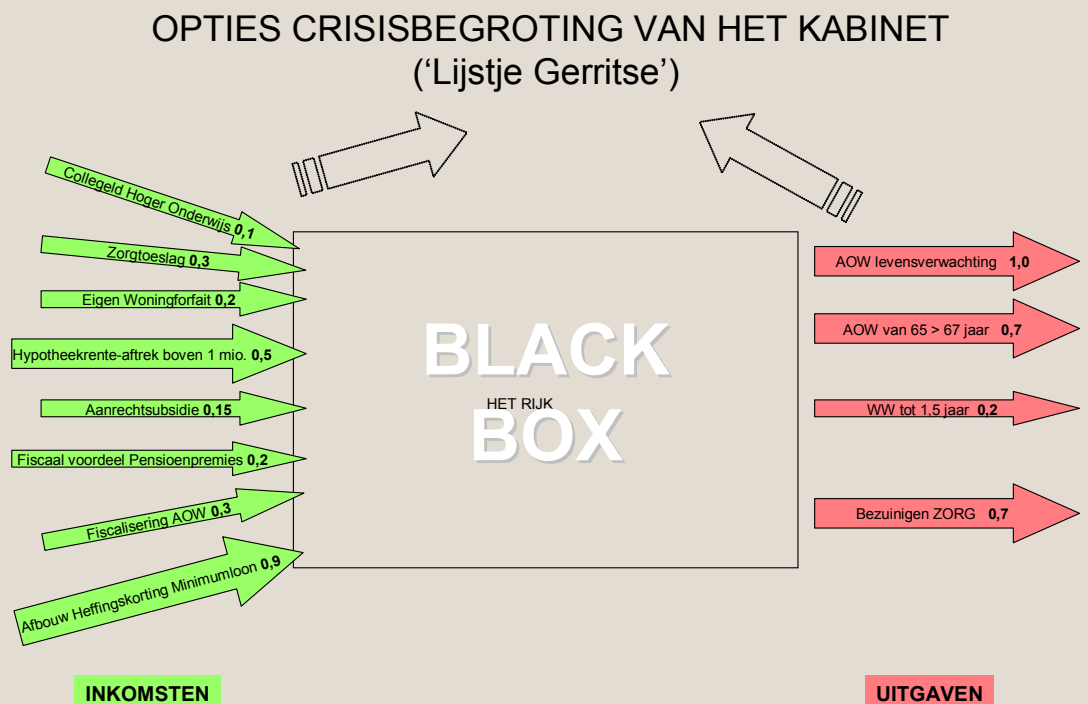
Dit patroon is opmerkelijk stabiel. Daar komt nog bij dat in het tijdvak van 30 jaar (1979 – 2009) alle denkbare coalities van de grote politieke partijen met elkaar hebben geregeerd, dus links-midden, midden-rechts en links-rechts. De politieke kleur van de coalitie heeft vrijwel geen invloed gehad op de verdeling van middelen binnen de rijksbegroting, het maakt niet uit wie er regeerde. En de grote bezuiningsoperatie van de kabinetten Lubbers in de jaren '80 heeft als het gaat om de verdeling van middelen binnen de rijksbegroting ook geen sporen nagelaten. De bezuinigingen werden met de kaasschaaf over de ministeries uigeseemd.

De rijksbegroting zit vrijwel muurvast en dit is gezien het voorgaande onrustbarend. De politiek ruziet over krui-

mels, terwijl er een financiële tsunami op ons afkomt.

C. De traditionele politieke benadering biedt geen oplossing.

Wat kunnen we, nu we deze feiten op een rij hebben gezet, verwachten van het kabinet? Wat gaat Balkenende IV doen? Te verwachten is: weinig. De rijksbegroting van 2010 zal een sterk oplopend begrotingstekort laten zien door de dramatische terugval aan de inkomstenkant. Het kabinet zal wél de noodklok luiden en ons waarschuwen voor de 'tien gure jaren' die komen gaan en de rekening doorschuiven naar de volgende kabinetsformatie. Dit kabinet ontbeert daadkracht, maar zelfs een daadkrachtig kabinet zou waarschijnlijk niet anders doen.



Een indicatie van wat we mogen verwachten geeft het zogenaamde 'Lijstje Gerritse' van dit voorjaar. In het 'Lijstje Gerritse' werd alleen gekeken naar de (fiscale) inkomstenkant en de overdrachtsuitgaven van de uitgavenkant (AOW, zorg, WW). Met andere woorden er werd alleen gekeken naar het geld dat van burgers en bedrijven naar de overheid komt en dat van de overheid naar de burgers teruggaat. In het 'Lijstje Gerritse' werd niet naar het geld gekeken dat binnen de overheid wordt uitgegeven, er werd niet gekeken naar de uitvoeringskosten (apparaatskosten). De black box van de overheid bleef uit beeld.

Het 'Lijstje Gerritse' illustreert de werking van het poldermodel. De politiek kijkt alleen naar de inkomsten- en uitgavenkant en de gevolgen die beleidsveranderingen hebben voor de portemonnee van burgers en bedrijven, de koopkrachtplaatjes. Iedere ingreep kent per definitie winnaars en verliezers, er worden altijd deelbelangen geschaad. Bij iedere voorgestelde maatregel breekt spreekwoordelijk de pleuris uit. Het is een vicieuze cirkel.

We weten dat de politieke speelruimte bij de inkomsten- en (externe) uitgaven heel beperkt is. De ontwikkeling van

de inkomsten (loon- en inkomstenbelasting, belasting op goederen en diensten, aardgasbaten) wordt in feite bepaald door de internationale economische ontwikkeling. Kabinetsbeleid heeft daar nauwelijks invloed op.

De (begrote) ontwikkeling van de uitgaven ligt in het verlengde van de (begrote) inkomsten, de rijksbegroting werkt immers volgens het zogenaamde 'kasstelsel'. De hoogte van de uitgaven, waar ook de uitvoeringskosten van de overheid bij horen, wordt vooral bepaald door de 'arrangementen' van de verzorgingsstaat, zoals de stijgende kosten van de vergrijzing en de gezondheidszorg en de fluctuerende kosten van de sociale zekerheid.

Maar waar de politiek wel direct invloed op heeft – en staatsrechtelijk ook over gaat –, namelijk de werking en de kosten van de staat, daar wordt aan voorbij gegaan. Dit is niet langer acceptabel.

Tabel: ranglijst ministeries naar uitgaven

	2009	2006	2003	2000	1997	1994	1991	1988	1985	1982	1979
OCW	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1
SZW	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2
G&P	3	3	3	3	3	3	3	5	5	3	3
Defensie	7	7	7	4	4	4	5	4	4	5	4
VROM	9	11	11	9	7	5	4	3	3	4	5
V&W	4	6	6	5	6	7	7	7	6	6	6
VWS	5	4	5	6	5	6	6	6	7	7	7
BZK	8	8	8	10	10	9	10	10	9	9	8
BuiZa/EU	6	5	4	7/8	8	8	8	9	11	11	9/11
Justitie	10	9	9	7/8	9	10/11	11	12	12	12	9/11
Financien	11	10	10	11	11	10/11	9	8	8	8	9/11
EZ	12	13	13	13	13	12	12	11	10	10	12
LNV	13	12	12	12	12	13	13	13	13	13	13

D. De black box van de overheid.

Laten we eens kritisch naar de black box van de overheid kijken.

Er zijn talloze aanwijzingen dat de overheid inefficiënt werkt en geld verspilt:

- Ondanks marktwerking, verzelfstandigingen en privatiseringen wordt de overheid steeds duurder. De kostprijs van publieke dienstverlening stijgt sinds 1980, terwijl in het bedrijfsleven de kostprijs van dienstverlening ieder jaar daalt (SCP).
- De overhead op de departementen bedraagt bijna 50% (Berenschot).
- Regelmatig wordt er geblunderd (vele voorbeelden; Nationale Ombudsman).
- Bij de grote infrastructurele projecten, zoals de HSL-Zuid en de Betuwelijn, zijn honderden miljoenen euro's verspild door een gebrekkige coördinatie binnen en tussen de ministeries (Algemene Rekenkamer).

De overheid presteert in financieel opzicht belabberd. Tot zover enkele constatering met betrekking tot de efficiency (doelmatigheid) van de overheid.

De effectiviteit van het overheidsbeleid laat ook te wensen

over daar waar maatschappelijke problemen complex zijn en zich niet laten 'verkokeren'. Denk bijvoorbeeld aan het rekeningrijden, de CO2-aanpak, de jeugdzorg, het functioneren van de politie, of de aanpak van de 'prachtwijken'. Efficiency en effectiviteit zijn rationele invalshoeken. Maar er is ook een sociaal-psychologische dimensie en dan gaat het om het vertrouwen in de overheid en het gezag van de overheid. Daar is het niet best mee gesteld.

De enorme financieel-economische- en maatschappelijke vraagstukken die zich aandienen dwingen ons naar het functioneren van de overheid te kijken. We kunnen het ons eenvoudigweg niet meer permitteren de black box nog langer buiten beschouwing te laten. De vermolmded rijksstructuur van 13 langs elkaar heenwerkende departementen is niet meer van deze tijd. Obama zei in zijn inauguratiespeech: "The question we ask today is not whether our government is too big or too small, but whether it works". Het moet nu op de politieke agenda: de Renovatie van de Staat.

E. De renovatie van de staat.

De nieuwe overheid moet aan een aantal voorwaarden voldoen. Ze moet de voorwaarden scheppen voor een duurzame kenniseconomie. Ze moet de complexe maatschappelijke vraagstukken van deze tijd integraal benaderen en effectieve oplossingen mogelijk maken. De overheid moet er voor de burger zijn en niet andersom. De overheid moet redelijk doelmatig werken, maar efficiency is minder belangrijk dan democratische legitimatie. Professionaliteit en excellence moeten de norm zijn en daar ontleent de nieuwe staat gezag aan. De nieuwe overheid kent twee organisatieparadigma's.

In het ene paradigma gaat het om de alledaagse dienstverlening aan burgers en bedrijven, uitvoering van dienstverlenende processen is de kernactiviteit waar alles om draait. Denk aan onderwijs, gezondheidszorg, welzijn (jeugdzorg) en sociale zekerheid en inkomensverdeling. De lokale overheid heeft hier de regie. Dit is het horizontale sturingsparadigma en hier past horizontale democratische verantwoording.

In het andere paradigma staat de lange termijn centraal, beleidsontwikkeling, planvorming en beleidsevaluatie zijn de kernactiviteiten. Denk aan internationale betrekkingen,

(inter)nationale veiligheid, milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur, randvoorwaarden voor economische ontwikkeling, wetenschap, cultuurbehoud. De rijksoverheid heeft hier een centrale, sturende rol. Dit is het verticale sturingsparadigma.

Om de nieuwe overheid in de stijgers te kunnen zetten moet een nationale coalitie van politieke partijen zich eerst uitspreken over de taken van de overheid. Dat kan, want daar hebben 16,4 miljoen Nederlanders ongeacht hun politieke kleur wel zo ongeveer dezelfde opvattingen over (www.21minuten.nl). De rijksbegroting moet vervolgens in zijn totaliteit op de schop worden genomen en daarmee het gehele (fiscale) stelsel van belastingen en overdrachts-uitgaven. Dan zal blijken dat er genoeg geld is voor de aanpak van alle urgente maatschappelijke vraagstukken en dat er per saldo miljarden minder nodig zijn. De apparaatskosten kunnen met € 10 miljard structureel worden verlaagd door kerndepartementen te organiseren rondom de grote vraagstukken van de 21e eeuw.

De uitvoering van publieke dienstverlening kan worden gedecentraliseerd naar het lokale bestuur. De vernieuwing van de organisatie van de overheid kan op een gefaseerde wijze zonder ontslagen worden doorgevoerd door middel van een groot omscholingsprogramma. Voor 100.000 overbodige beleidsambtenaren zijn zeker 100.000 zinvolle, uitvoerende banen beschikbaar elders binnen de overheid, maar dan in de uitvoerende dienstverlening, zoals in het onderwijs, bij de politie en in de gezondheidszorg.

Bronnen:

A. CPB juniraming 2009; CBS 22 juli 2009, EMU-saldo en EMU-schuld; Miljoenennota's 1991, 1994, 1997, 2000, 2003, 2006, 2009; Nivra 2008 'Nederland in balans – een analyse van de vermogenspositie van de Nederlandse staat', onderzoek uitgevoerd door Deloitte.

B. Miljoenennota's 1979, 1982, 1985, 1988, 1991, 1994, 1997, 2000, 2009; van Loef/Consult 1998 'De overheid staat los van de politiek.'

C. Lijstje Gerritse' in Volkskrant en Trouw, maart 2009.

D. SCP 1994 'Sociale en Culturele Verkenningen 1994'; SCP 2007 'Sociale Staat van Nederland 2007'; Berenschot 10/2006 'Overhead bij publieke organisaties'; Nationale Ombudsman 2008 en 2009; Algemene Rekenkamer Aanleg Betuweroute 2001; Risicobeheersing HSL-Zuid 2007.'

E. www.21minuten.nl; G. van Loef 'De kloof voorbij', Gopher 2008.

Gijs van Loef is denker en doener: socioloog, consultant en interim manager voor de publieke zaak, publicist. Politiek onafhankelijk. Hij heeft een visie op de toekomst van Nederland, gebaseerd op een jarenlange werkervaring binnen de collectieve sector. Centraal in zijn visie staat de kloof tussen de gewone man en de politiek, die kan en moet worden overbrugd. De publieke sector moet worden vernieuwd. Gijs combineert een vlijmscherpe analyse met een heldere en richtinggevende visie.

gijsvanloef@speakersacademy.eu

