

HOE DE NEDERLANDSE OVERHEID OMGING MET DE CRISIS

Dit artikel beschrijft hoe de Nederlandse overheid is omgegaan met de financiële bankencrisis in 2008, de economische crisis in 2009 en de budgettaire crisis in 2010. Wat heeft de Nederlandse overheid in die drie fasen van de crisis gedaan, en hoe zagen de politieke en ambtelijke besluitvormingsprocessen er uit? Tijdens de bankencrisis in 2008 vond sterk gecentraliseerd crisismanagement plaats. Het economische herstellepakket van 2009 was een aanvulling op het regeerakkoord. Het bezuinigingspakket van 2010 was de uitkomst van de coalitievorming. Naast de 'politieke wereld' lijkt ook een 'financieel-economische wereld' te hebben bestaan, waarin budgetdiscipline overheerste. Men krijgt de indruk dat de financiële kaders, de bezuinigingsbedragen in die wereld werden vastgesteld, en dat de politieke wereld ging over de beleidsinhoudelijke invulling binnen die kaders. De crisis lijkt invloed te hebben gehad op de verhouding tussen politieke en ambtelijke besluitvorming.

Walter Kickert

Prof. dr W.J.M. Kickert is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Inleiding

De centrale vraag in dit artikel is hoe de overheid, de politiek en het bestuur zijn omgegaan met de huidige ingrijpende crisis. De wereldwijde financiële, economische en budgettaire crisis is een van de meest belangrijke en urgente problemen waarmee westerse overheden vandaag de dag geconfronteerd worden, en zal dat nog geruime tijd blijven. De vorige wereldwijde economische crisis van eind jaren zeventig van de vorige eeuw heeft tot ingrijpende hervormingen geleid bij nagenoeg alle westerse overheden. De oliecrisis van 1974 leidde tot een economische crisis en dus tot stimuleringsmaatregelen, die samen leidden tot grote tekorten op overheidsbegrotingen die noopten tot

ingrijpende bezuinigingen. Een soortgelijk patroon lijkt zich nu af te tekenen. Het redden van banken tijdens de wereldwijde financiële crisis van 2008 leidde tot verhoging van staatsschulden, de economische crisis van 2009 noopte tot economische stimuleringsmaatregelen, waarna vervolgens de toenemende staatsschuld en begrotingstekorten in 2010 noopten tot ingrijpende bezuinigingspakketten. Het patroon tekent zich niet alleen in Nederland af maar in de gehele westerse wereld (European Commission, 2010; OECD, 2009; OECD-SBO, 2011).

In dit artikel wordt beschreven hoe de Nederlandse regering omging met de crisis, gebaseerd op een vergelijkend drielandenonderzoek (Kickert, 2011). Een daaropvolgend uitgebreider internationaal vergelijkend onderzoeksproject wordt momenteel voorbereid in het kader van het EU-gesubsidieerde onderzoeksprogramma COCOPS, samen met Randma-Liiv van de Tallinn University of Technology.

De onderzoeksvraag hoe overheden met de crisis zijn omgegaan, is onderzocht door niet alleen de inhoud van de overheidsmaatregelen te bezien, maar met name het politieke en ambtelijke besluitvormingsproces. De onderzoeksvraag wat de verklaring is voor de verschillende wijzen waarop overheden hebben gereageerd, is onderzocht door te kijken naar kenmerken van het politieke systeem (tweepartijen versus consensus), naar politieke ideologie (verkiezingen), het regeringsstelsel (rol van premier en kabinet, relatie kabinet-parlement), het ambtelijk systeem (relatie politiek-ambtenarij, rol van financiële deskundigen) en begrotingsprocedures. De onderzoeks-

vraag wat de effecten waren van de overheidsmaatregelen, is onderzocht door niet alleen naar financieel-economische effecten (staatsschuld, begrotingstekort) te kijken, maar vooral ook naar de effecten van de besluitvorming in termen van fundamentele prioriteitstelling versus incrementalisme, snel versus traag, centraal versus decentraal, coherent systematisch versus onsamenhangend, en lange termijn duurzaam versus korte termijn (Peters, Pierre & Randma, 2011).

De empirische datavergaring vond plaats door documenten van regering, ministeries, De Nederlandsche Bank, het Centraal Planbureau, de Algemene Rekenkamer en dergelijke te bestuderen, alsmede door interviews met insiders en hoofdrolspelers in de crisisbesluitvorming. Aan alle geïnterviewden is volledige anonimiteit toegezegd.

Bankencrisis

Context

Een relevante context tijdens de bankencrisis was dat ABN AMRO in 2007 overgenomen was door een internationaal consortium van de Britse Royal Bank of Scotland, de Spaanse Santander en de Belgische Fortis bank. Ondanks fel protest tegen de buitenlandse overname van deze grote bank was de Nederlandse regering akkoord gegaan. Merk op dat Franse, Duitse en andere overheden wel beperkingen hadden opgelegd aan buitenlandse overname van 'vitale' bedrijven. De Nederlandse regering gedroeg zich als 'kampioen' in Europees openmarkoliberalisme en greep niet in. De Nederlandsche Bank (DNB) stelde zich terughoudend op en gaf toestemming aan de verkoop (die een jaar later mede bijdroeg aan het failliet van Fortis en aan het bijna-failliet van de veel grotere Royal Bank of Scotland).

De Nederlandse financiële sector is relatief groot met de drie grote banken ING, ABN AMRO en de Rabobank in de wereld top-100, en de drie grote verzekeringsmaatschappijen Nationale Nederlanden, AEGON en Delta. De Nederlandse financiële sector is 3,5 maal BNP waard, hetgeen slechts door Engeland, Zwitserland en Ierland wordt overtroffen.

In Nederland heerste aanvankelijk de gedachte dat de 'subprime mortgage' en bankencrisis in de Verenigde Staten niet naar ons zou overwaaien. De huizenprijszeepbel in de Verenigde Staten en Engeland bestond niet in Nederland. Nederlandse banken verkochten geen onzekere hypotheeken met kortetermijnleningen van de 'low-rent, easy-credit' geldmarkt. Later bleek dat Nederlandse banken wel degelijk 'toxic assets' bezaten. Plotseling werden Nederlandse banken door de financiële crisis getroffen. De wereldhandel viel plotseling terug. Interbancaire leningen droogden op. Voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog boekten Nederlandse banken in 2008 een negatief resultaat van 10 miljard als gevolg van afwaardering op onzekere beleggingen van ongeveer 39 miljard. Het ministerie van Financiën en DNB waren verrast. Het Centraal Planbureau (CPB) had pas in oktober 2008 een economische waarschuwing afgegeven. De financiële autoriteiten waren verrast en niet voorbereid op zo'n omvangrijke crisis.

Inhoud van maatregelen

In oktober 2008 brak in Nederland de bankencrisis uit. De staat nam voor 16,8 miljard de aandelen van de failliete Fortis bank en verzekeringen over (het Nederlandse deel), en werd daarmee eigenaar van het Nederlandse Fortis deel van ABN AMRO. Inclusief la-

tere kredieten en garanties betaalde de staat 29,4 miljard om Fortis en daarmee ABN AMRO te redden. Bovendien creëerde de staat een fonds van 20 miljard voor financiële injecties aan banken. Van dat fonds ontving de ING bank 10 miljard, AEGON verzekeringen 3 miljard en SNS Reaal 750 miljoen in ruil voor aandelen. Het waren dus gedeeltelijke nationalisering (ING bank betaalde de helft van de 10 miljard terug in december 2009, en nog eens 2 miljard in mei 2011. De resterende 3 miljard zal in mei 2012 terugbetaald worden. Begin 2011 betaalde AEGON de helft van de 3 miljard terug en SNS 175 miljoen). De staat richtte ook een 200 miljard garantiefonds op. Leaseplan en NIBC ontvingen daaruit garanties en in januari 2009 kreeg SNS bank een garantie van 2 miljard en ING een garantie op zijn giftige hypotheekportefeuille. Kleine banken gingen failliet, en verzekeringsmaatschappijen werden eveneens getroffen (De Nederlandsche Bank, 2009; Algemene Rekenkamer, 2009).

Eveneens in oktober 2008 brak de IJslandse Landsbanki crisis uit. In 2008 waren nieuwe financiële spelers op de Nederlandse spaarmarkt verschenen met hoge spaarrente, waarvan Landsbanki (Icesave) de belangrijkste was. In het najaar van 2008 kwamen de IJslandse economie en banken in de problemen. In oktober 2008 werden drie IJslandse banken insolvent. Nederlandse rekeninghouders hadden geen toegang meer tot hun rekeningen. De Nederlandse staat verklaarde het spaargeldgarantiestelsel van toepassing (en verhoogde de garantie van 20.000 naar 50.000) op Icesave rekeninghouders (IJslandse garantie was slechts 20.887). In december 2008 betaalde De Nederlandsche Bank 1,53 miljard uit aan 118.000

rekeninghouders (De Nederlandsche Bank, 2009).

Bovendien werd in december 2008 plotseling de internationale verzekeringspremie op Nederlandse staats-schulden fors verhoogd, wat tot de vrees leidde dat als grote banken als ING failliet zouden gaan de Nederlandse staat in een soort IJslands doemscenario ook insolvent zou kunnen worden. DNB was zeer bezorgd.

Proces van besluitvorming

Besluitvorming gedurende de bankencrisis was urgent crisismanagement (Boin et al., 2005). Een kleine groep bestaande uit de minister van Financiën Bos, de voorzitter van DNB Wellink en premier Balkenende, nam snelle ver-reikende beslissingen zonder veel parlementaire bemoeienis. De tijd drong, de crisis was urgent en enorm, miljarden stonden op het spel. Nachtelijk en weekend crisisberaad vond plaats. Minister van Financiën Bos speelde publiek de hoofdrol. De overname in 2007 van ABN AMRO door de kleinere Belgische Fortis was in de pers vaak als schande omschreven, nu nam de staat het Nederlandse deel van Fortis over en won ABN AMRO terug. Ex-minister van Financiën Zalm werd voorzitter van ABN AMRO. Mede omdat premier Balkenende niet wilde treden in de bevoegdheid van de minister van Financiën (en vicepremier van de coalitiepartner) hield hij zich in het begin op de achtergrond. Toen de toenemende populariteit van Bos (en van de PvdA) het CDA een doorn in het oog werd, nam Balkenende later een meer prominente publieke rol aan.

De secretaris-generaal (en thesaurier-generaal) van het ministerie van Financiën Gerritse was de projectleider van de bankencrisis. Vanwege het gevaar van lekken van uiterst marktgevoelige

informatie was het aantal betrokken personen tot een absoluut minimum beperkt. Crisisbijeekomsten vonden 's avonds en in weekenden plaats wanneer de financiële markten gesloten waren. Op het ministerie van Financiën waren slechts een handvol topambtenaren van de thesaurie betrokken. Externe adviseurs en specialisten werden ingeschakeld, zoals 'investment bankers', juristen en accountants, om te helpen met de overname van banken, het checken van bankbalansen, het bepalen van de prijs van *toxic assets* van banken enzovoorts. Het ministerie van Financiën was niet voorbereid op een bankencrisis en had behoefte aan aanvullende expertise om banken op te kopen en de waarde van onzekere investeringen vast te stellen. De externe adviseurs werden overigens niet betaald door het ministerie maar door de over te nemen banken, een gebruikelijke gang van zaken bij bedrijfsovernames.

Economische crisis

Inhoud van de maatregelen

In maart 2009 kondigde de regering het economische herstelplan *Werken Aan Toekomst* voor herstel van werk, bedrijvigheid en soliditeit aan. Zo'n 6 miljard zou worden geïnvesteerd in 2009 en 2010 in de arbeidsmarkt (jeugdwerkloosheid), onderwijs en kennis, duurzame economie, infrastructuur en bouw, en liquiditeitsverruiming van het bedrijfsleven. Bovendien zouden gemeenten en provincies ongeveer anderhalf miljard investeren. De reeds geplande extra werkloosheidsuitgaven (1 miljard in 2009, 4 miljard in 2010 en 4,5 miljard in 2011) zouden niet omgebogen worden.

Voor herstel en behoud van werkgelegenheid werden investeringen in de arbeidsmarkt, het onderwijs en de kennis voorgesteld. Een tijdelijke maatregel

voor deeltijdwerkloosheid werd voorgesteld om voldoende levensvatbare bedrijven in staat te stellen werknemers in dienst te houden. Extra geld werd geïnvesteerd in opleiding en re-integratie, in jeugdwerkloosheid, in kennisinfrastructuur en innovatie. Maatregelen werden genomen om duurzame economie te stimuleren. Versnelde investeringen in bouw en infrastructuur werden aangekondigd voor welzijns- en onderwijsinstellingen, bruggen en (water)wegen enzovoorts. Bedrijven werden gesteund met een meer flexibele verliesrekening en btw-systeem. En de vliegtaks werd afgeschaft.

Een financieel belangrijke, maar politiek gevoelige, maatregel was de aankondiging dat de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar omhoog zou gaan.

Proces van besluitvorming

De besluitvorming over dit economische herstelplan was expliciet gepolitiseerd. *Werken Aan Toekomst* was een aanvullend beleidsakkoord bij het coalitieakkoord van 2007. Premier Balkenende en vicepremiers Bos en Rouvoet hadden besloten om het 'officiële politieke' pad te volgen van het maken van een nieuw (aanvullend) coalitieakkoord hetgeen een proces van politieke consultatie van parlementaire partijen en overleg tussen leiders van coalitiepartijen impliceert. De 'nieuwe coalitie' formateurs werden bijgestaan door ambtenaren, uitgeleend door Algemene Zaken en Financiën en werkzaam in aparte werkruimten (in het gebouw van de Eerste Kamer), zonder last en ruggespraak met hun ministeries. In deze tweede fase van de crisis speelde Balkenende als premier van de coalitie een leidende, coördinerende rol.

Het ministerie van Financiën had niet veel bezwaren tegen het economische herstelplan aangezien het plan eigenlijk

niet veel extra investeringen inhield, maar vooral het naar voren halen van reeds geplande investeringen en het uitstellen van geplande bezuinigingen. Het ministerie wilde vooral het hoog opgelopen begrotingstekort terugbrengen. Een toekomstige bezuiniging van 3,2 miljard was onderdeel van het herstelplan. Ofschoon het maatregelenpakket politiek en publiek werd voorgesteld als een economisch herstelplan, ging het onder deze oppervlakte eigenlijk vooral om budgetdiscipline: geen harde kaalslag nu, uitstel van de bezuinigingen en versnelde investeringen, maar als de omstandigheden verbeterden zouden zeker bezuinigingen volgen. In departementaal Den Haag was het duidelijk dat harde bezuinigingen er aan zaten te komen. Departementen maakten nauwelijks misbruik van de situatie door extra geld te claimen. In dat opzicht was de Haagse budgetdiscipline hoog, maar bijvoorbeeld Verkeer en Waterstaat slaagde er wel in om de ecotaks op vliegtickets te schrappen, en een Crisis- en Herstelwet door te drukken om de bouw van snelwegen en andere grote infrastructurele projecten te versnellen. Overigens was dit een voorbeeld van een versnelde uitgave van reeds geplande investeringen.

Op het ministerie van Sociale Zaken hadden de tekenen van een aankomende economische crisis, zoals een verontwaardigende daling van bedrijfsomzetten en toename van ontslagen, tot verschillende voorstellen geleid om de dreigende werkloosheid tegen te gaan. Daarover was overleg gevoerd met werkgevers en werknemers. De al bestaande maatregel van werktijdverkorting die tot dan slechts in zeer specifieke gevallen was toegestaan, werd algemener gemaakt. Een andere maatregel was de tijdelijke deeltijdwerkloosheidsuitkering voor gezonde levensvatbare bedrijven waarvan

de omzet tijdelijk terugviel, op voorwaarde dat vakbonden akkoord waren. Deze maatregelen bleken uiterst effectief. Nederland had spectaculair lage werkloosheidscijfers, zelfs lager dan het CPB had voorspeld. Een derde maatregel die minister Donner van Sociale Zaken voorstelde was om de AOW-leeftijd met twee jaar te verhogen. Vanuit financieel-economisch oogpunt was dit een prima instrument dat geen negatieve korte termijneffecten had in de huidige crisis en op de lange termijn uiterst kosteneffectief was. Ofschoon het kabinet het besluit nam tot de maatregel, werd de uitwerking van invoeringsalternatieven aan de SER uitbesteed. Daar lukte het de vakbonden om de AOW-leeftijdmaatregel tegen te houden.

Besluitvorming over het economisch herstelplan had geleid tot uitgebreid overleg met werkgevers en werknemers en politiek overleg met de coalitie en het parlement. Een belangrijke input voor het politieke overleg werd geleverd door een werkgroep van topambtenaren onder leiding van de secretaris-generaal van Financiën, die een 'technische' analyse maakte van de mogelijke beleidsreacties op de economische ontwikkelingen van de laatste maanden (rapport werkgroep-Gerritse, februari 2009). Dat rapport omvatte vooral bezuinigingsvoorstellen. Ook het CPB was van invloed, al was het maar vanwege de wettelijke taak om de financieel-economische uitkomsten van het coalitieakkoord te checken.

Budgettaire crisis

Politieke context

Nadat een grote staatsschuld was ontstaan door het redden en steunen van banken, en nadat het economisch herstelplan tot verdere begrotingstekorten had geleid, was de onvermijdelijke volgende stap om de budgettaire crisis op

te lossen. De politiek onpopulaire besluitvorming over bezuinigingen werd over de verkiezingen van juni 2010 getild (overigens net als in Groot-Brittannië en Duitsland). In oktober 2010 werd een coalitieakkoord gesloten met Rutte (VVD) als premier en Verhagen (CDA) als vicepremier. Deze coalitie werd 'gedoogd' door de PVV van Wilders. Een opstand binnen het CDA tegen de samenwerking met Wilders was ternauwernood bedwongen. Tijdens de verkiezingscampagne hadden de aankomende bezuinigingen weliswaar een rol gespeeld, maar waren overschaduwd door de antimoslimpolitiek van Wilders. Geen enkele politieke partij (behalve de SP) ontkende de noodzaak van bezuinigingen, maar de PvdA wilde minder bezuinigen over een langere periode, terwijl de VVD meer en sneller wilde bezuinigen. De PVV stelde extreme bezuinigingen voor, maar sloot daarvan tegelijk hele sectoren (pensioenen, ouderenzorg, werkloosheidsuitkeringen enzovoorts) uit.

Inhoud van maatregelen

In het regeerakkoord *Vrijheid en Verantwoordelijkheid* van oktober 2010 stelde het nieuwe kabinet bezuinigingen voor oplopend tot 18 miljard in 2015. De grootste bezuinigingen (ongeveer 1,5 miljard in 2015) kwamen ten laste van de rijksoverheid. Bezuinigingen van 1,1 miljard werden opgelegd op het gemeente- en provinciefonds. Salarissen van ambtenaren zouden worden bevroren. Als die maatregel niet in overeenstemming met vakbonden kon worden bepaald, zou een eenzijdige overheidsmaatregel worden genomen. Ministeries werden samengevoegd: Landbouw werd ondergebracht bij Economische Zaken, delen van Binnenlandse Zaken en Justitie gingen samen in een ministerie van Veiligheid. Andere departe-

mentale herindelingen vonden plaats. Het aantal overheidslagen moest terug. Provincies moesten zich tot hun kern-taken beperken: ruimtelijke ordening, economie en natuur. Een fusie van Randstadprovincies werd voorgesteld. Gemeenteregio's moesten worden af-geschaft. Het aantal regionale politie-korpsen moest terug. In totaal bedroeg de bezuinigingen op het openbaar bestuur 6,1 miljard in 2015 (op een totaal van 18 miljard).

Om sociale onrust te beperken volgde het nieuwe kabinet min of meer de aanbeveling van werkgevers en werk-nemers om de AOW-leeftijd naar 66 jaar te verhogen in 2020. Hervormin-gen in jeugdwerkloosheid en welzijns-werk werden aangekondigd, alsook in de sociale zekerheid. Sociale werk-plaatsen zouden moeten bezuinigen. En een reeks bezuinigingsmaatregelen op werkloosheidsuitkeringen, welzijn, gezondheidszorg en ziekenhuizen werd aangekondigd. Voor ouderenzorg werden extra gelden aangekondigd. Studenten in het hoger onderwijs die te lang studeerden zouden meer col-legegeld gaan betalen. De eveneens aangekondigde maatregel dat univer-siteiten ook zouden gaan betalen voor langzame studenten werd later door de Raad van State tegengehouden. De innovatiebegroting van Economische Zaken werd afgeschaft. Subsidies voor ondernemersklimaat en regionaal eco-nomisch beleid werden afgeschaft. De begroting voor internationale samen-werking werd van 0,8 naar 0,7 procent van het BNP teruggebracht. Alle kli-maatbeleidsmaatregelen boven de Eu-ropeese normen werden afgeschaft. En kernenergie was niet langer taboe.

Proces van besluitvorming

De besluitvorming in deze derde fase van de crisis was politiek gevoelig van-

wege de impopulaire bezuinigingen. Toen het CDA-PvdA-CU kabinet Bal-kenende-Bos-Rouvoet het economisch herstelplan *Werken Aan Toekomst* in maart 2009 aankondigde, was het al duidelijk dat dit vroeg of laat gecompenseerd moest worden met forse be-zuinigingen. Het kabinet was echter niet van plan in zijn laatste jaar harde maatregelen te nemen (hoewel het wel besloot de AOW-leeftijd naar 67 te verhogen, wat een storm van protest opleverde, en 3,2 miljard bezuinigin-gen inplande, beide maatregelen die overigens pas na de kabinetsperiode van kracht zouden worden). In plaats daarvan had het kabinet in het najaar van 2009 besloten om heroverwegings-werkgroepen in te stellen op alle rele-vante beleidsterreinen. Deze werkgroe-pen, bestaande uit ter zake deskundige topambtenaren en voorgezeten door een gezaghebbende politicus of ambte-naar, moesten elk drie scenario's uitwer-ken met oplopende taakstellingen. Het eerste scenario bestond meestal uit al-leen efficiencymaatregelen, het tweede stelde voorzichtig wat grondiger taak-stellingen voor, en het derde bestond over het algemeen uit wat de beleids-sectordeskundigen wisten dat de fun-damentele taakstellingen zouden kun-nen zijn. Voor insiders was het duidelijk dat hier de fundamentele taakstellende bezuinigingen werden voorbereid. De negentien werkgroepen publiceerden hun rapporten begin april 2010, onder grote tijdsdruk omdat de verkiezingen vervroegd waren naar juni. Opmerke-lijk was dat de rapporten nauwelijks publiciteit kregen en nauwelijks een rol speelden tijdens de verkiezingscampa-gne. En hoewel de heroverwegingsrap-porten wel degelijk onder de aandacht van de (in)formateurs waren gebracht, was er van de heroverwegingsvoorstel-len nauwelijks iets te herkennen in de

bezuinigingsplannen van het nieuwe kabinet in oktober 2010.

Een niet ongewoon voorbeeld van de Nederlandse overleg-, compromis- en consensuspolitiek: politici verschuiven de verantwoordelijkheid voor politieke prioriteitstelling naar ambtenaren, die adviesrapporten schrijven, waaruit de politiek vervolgens naar believen de krenten pikt, resulterend in een compromis van vele verschillende maatregelen.

De besluitvorming over het bezuinigingspakket viel samen met de kabinetsformatie. De bezuinigingen waren de uitkomst van de coalitievorming. De coalitievorming was een proces van wisselende partijcombinaties. In juni centrum-rechts, in juli links-plus-rechts, in augustus centrum-rechts plus PVV, wat stuk liep maar toch werd hersteld, in september resulterend in een VVD-CDA-coalitie met steun van de PVV, leidend tot het regeerakkoord plus gedoogsteun van oktober 2010. Tijdens coalitievormingen onderhandelen informateurs met de partijleiders en hun adjudanten. Elke deal wordt uitvoerig bediscussieerd in de fracties, en in de publieke media als hij gelect wordt. Informateurs worden ambtelijk ondersteund door een secretariaat geleend van Algemene Zaken, en zijn gehuisvest in het Eerste Kamergebouw. Informateurs stellen vragen over beleidsonderwerpen aan ministeries. Alle ministeries hebben zich van tevoren grondig voorbereid op alle mogelijk denkbare vragen, zodat de informateurs onmiddellijk kunnen worden bediend als er een vraag komt (Van der Steen et al., 2011). Daarnaast schrijven talloze uiteenlopende belangengroepen brieven aan de informateurs, hetgeen overigens tijdverspilling is. Slimme en belangrijke belangenorganisaties we-

ten betere wegen om de formatie te beïnvloeden. Geen wonder dat in een dergelijk hectisch circus fundamentele heroverwegingen nagenoeg onmogelijk zijn. Bovendien waren bezuinigingen bepaald niet het enige politieke hot issue. Het regeerakkoord van 30 september 2010 bevatte een financiële bijlage waarin de bezuinigingen waren aangegeven. De bijlage was opgesteld door de financiële partijspecialisten met steun van deskundige ambtenaren.

Tijdens de coalitievorming bestond de hoofdonderhandelingstafel uit de drie partijleiders Rutte (VVD), Verhagen (CDA) en Wilders (PVV). Naast deze hoofdtafel bestonden diverse zijtafels waaronder de financiële waar de partijspecialisten zaten te onderhandelen. De financiënvertegenwoordiger van het CDA, De Jager, was minister van Financiën van het demissionaire kabinet (en werd de minister van Financiën van het nieuwe kabinet) en had een sleutelpositie. Hij was staatssecretaris van Financiën geweest onder Bos toen de 3,2 miljard bezuinigingen werden ingepland in het economische herstelplan van maart 2009, en speelde nu een hoofdrol bij het opstellen van het bezuinigingspakket van 18 miljard. Demissionair en toekomstige minister van Financiën De Jager kon op ondersteuning rekenen van zijn ambtenaren.

Een reguliere procedure is dat voorafgaand aan verkiezingen een 'Studiegroep Begrotingsruimte' een financieel adviesrapport opstelt. De studiegroep bestond uit topambtenaren van diverse ministeries, DNB en het CPB en werd voorgezeten door de thesaurier-generaal van Financiën, Gerritse. De studiegroep werkt onafhankelijk van de politiek en het kabinet stuurt het advies zonder commentaar aan de Kamer door

waarna het input is bij de coalitieonderhandelingen. Het rapport van april 2010 *Risico's en Zekerheden* bevatte belangrijke bezuinigingsvoorstellen.

Eveneens reguliere procedure is dat het CPB voor de verkiezingen zijn middel-lange termijnverkenningen publiceert (input voor de studiegroep beleidsruimte). Deze hielden in dat op termijn het begrotingstekort zou stijgen naar 29 miljard. Ondanks de enorme omvang werd dit bedrag van 29 miljard door alle politieke partijen (met uit-

Verschillende soorten respons

zondering van SP en PVV ter linker- en rechterzijde) als langetermijnuitgangspunt in hun partijprogramma's geaccepteerd, waardoor het bedrag leidend werd in de coalitieonderhandelingen. Partijprogramma's worden voor de verkiezingen door het CPB nagerekend en het CPB heeft de taak om de financieel-economische cijfers van het regeerakkoord te controleren.

Ten slotte: politiek en ambtenarij

De respons van de Nederlandse overheid op de crisis verschilde in de drie fasen. Ten eerste waren er de bankencrisis en financiële crisis waarin de overheid door de omstandigheden – urgentie, enorme bedragen, hoge tijdsdruk – gedwongen sterk gecentraliseerd crisismanagement heeft toegepast. Slechts een paar actoren, snelle en drastische besluiten. Zeer opmerkelijk in het licht van de gebruikelijke Nederlandse overleg-, compromis- en consensuspolitiek, maar als het moet dan kan het blijkbaar. In deze eerste fase van de crisis hebben een handvol financieel-economische

specialisten op Financiën en bij DNB een hoofdrol gespeeld. De paar politici die erbij betrokken waren, werden uiteraard in hoge mate door de ambtelijke specialisten gesouffleerd. De politiek stond in de eerste fase van de crisis eigenlijk min of meer buitenspel.

In de tweede fase van de economische crisis is de besluitvorming expliciet gepolitiseerd door het economische herstelplan *Werken Aan Toekomst* vorm te geven als aanvulling op het regeerakkoord. Uitgebreide meerpartijenonderhandelingen vonden plaats onder leiding van de formateur van het 'aanvullende coalitieakkoord', premier Balkenende. Maar naast deze politieke wereld lijkt ook een financieel-economische wereld te hebben bestaan waarin budgetdiscipline overheerste: voorlopig uitstellen van bezuinigingen, maar die wel alvast plannen, en vroegen van reeds geplande uitgaven. Het ministerie van Financiën leverde een belangrijke financieel-economische input voor het politieke overleg. Het CPB had eveneens grote invloed.

Ook in de derde fase van de budgettaire crisis lijkt sprake van deze twee 'werelden'. De besluitvorming was nog meer gepolitiseerd omdat deze samen viel met de coalitieonderhandelingen. In zulk een heftisch circus van overleg, onderhandelen en compromissen is fundamentele politieke prioriteitstelling nagenoeg onmogelijk. Het bezuinigingspakket lijkt derhalve een lappendeken van politieke compromissen. Echter, vanuit een financieel-economische perspectief was het financiële kader voor de bezuinigingen van tevoren vastgesteld, door alle partijen aanvaard, en overeind gebleven tijdens de coalitievorming. De 'ideologie' van de financieel deskundigen is niet politiek maar budgetdiscipline. Het ministerie van

Financiën leverde middels de ‘studiegroep beleidsruimte’ een belangrijke input voor de coalitieonderhandelingen, en het CPB speelde een cruciale rol in de vaststelling van de financiële kaders.

Men krijgt de indruk dat de financiële kaders, de bezuinigingsbedragen in de ene ‘wereld’ werden vastgesteld, en dat de politieke ‘wereld’ ging over de beleidsinhoudelijke invulling binnen die vaststaande totaalbedragen. Men zou bijna zeggen dat de deskundigen van Financiën, CPB, DNB, enzovoorts, gingen over ‘het geld’, en de politici over ‘de inhoud’. Ware het niet dat ‘geld’ de belangrijkste ‘inhoud’ lijkt te zijn bij het oplossen van financiële, economische en budgettaire crises.

Een voorlopige conclusie lijkt dus dat de crisis invloed heeft gehad op de budgettaire besluitvorming, in het bijzonder op de verhouding tussen enerzijds de politieke besluitvorming, en anderzijds de ambtelijke voorbereiding van de besluitvorming. De Nederlandse onpartijdige, neutrale, hoogopgeleide, deskundige topambtenaar – het Whitehall model – lijkt in deze crisis heel wat invloed te hebben gehad. Althans een paar financieel-economische specialisten onder hen. En die doen niet aan ‘politiek’, maar aan budgetdiscipline.

Een eerste internationale vergelijking met de regeringsbesluitvorming in Duitsland en Groot-Brittannië lijkt deze voorlopige indruk van vergrote budgetdiscipline te bevestigen (Kickert, 2011). Uitgebreider internationaal vergelijkend onderzoek is nodig om deze conclusie grondiger en comparatief te kunnen onderbouwen.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2009). *Kredietcrisis 2008/2009, TK 2009-2010, 31 941.*

- Boin, A., Hart, P. t, Stern, B., & E. Sundelius (2005). *The Politics of Crisis Management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Nederlandsche Bank (2009). *Jaarverslag 2008*. Amsterdam: DNB.
- European Commission (2010). *Public Finances in EMU*. Brussel: EC.
- Kabinet Balkenende-Bos-Rouvoet (2007). *Samen Werken, Samen Leven*. Den Haag: Coalitieakkoord.
- Kabinet Balkenende-Bos-Rouvoet (2009). *Werken Aan Toekomst*. Den Haag: Aanvullend coalitieakkoord.
- Kabinet Rutte-Verhagen (2010). *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*. Den Haag: Coalitieakkoord.
- Kickert, W.J.M. (2011). State responses to the fiscal crisis in Britain, Germany and The Netherlands. Accepted for publication in *Public Management Review*.
- Kickert, W.J.M. (2012). State responses to the fiscal crisis in Britain, Germany and The Netherlands. *Public Management Review*, 14(3), 299-309.
- OECD (2009). *Fiscal Packages across OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD-SBO (2011). *Restoring Public Finances*. Paris: OECD.
- Peters B.G., Pierre, J., & T. Randma (2011). Global financial crisis, public administration and governance. *Public Organization Review*, 11, 13-27.
- Rapport van de Werkgroep Gerritse (2009). *Mogelijkheden voor Ombuigingen, Stabilisatie en Investeringen*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Steen, M. van der, Spek, J. van der, Karré, Ph., Wiemer, E., Peeters, R., Tseng, H., Frissen, P. & M. van Twist (2011). *Niets te Zien. De ambtelijke voorbereiding van een kabinetswisseling*. Den Haag: Boom Lemma.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2010). *Risico's en Zekerheden*. Den Haag: Ministerie van Financiën.