

Voorbij de reguleringsreflex

RUTGER CLAASSEN

De kredietcrisis heeft de politiek in eerste instantie voor de taak gesteld direct in te grijpen in de financiële markten. Crisismanagement was het toverwoord. Nu breekt de tijd aan om de vraag te stellen welke structurele aanpassingen nodig zijn. Welke lessen moeten wij trekken uit de kredietcrisis voor de economische orde van onze samenleving? Weinigen bepleiten de afschaffing van het kapitalisme, weinigen bepleiten handhaving van de status-quo.

Onderschrijven we de noodzaak van hervormingen, dan kunnen we grofweg kiezen uit twee richtingen: die van een aanpassing (c.q. verscherping) van regelgeving en toezicht, of die van een ‘ander’ kapitalisme dan het huidige. De eerste richting beperkt zich tot een bestuurlijk-technocratische invalshoek en is op dit moment dominant. In dit artikel wil ik laten zien op welke diagnose van het crisis karakter van het kapitalisme deze benadering stoelt en dat deze enkele ‘dieptedimensies’ van het kapitalisme mist, die om een verder reikend antwoord vragen. Ik zal betogen dat het een gemiste kans zou zijn ons op dit historische moment slechts te beperken tot reparatiewerkzaamheden in de financiële sector.

LUCHTBELLEN

De bestuurlijk-technocratische diagnose begint bij de constatering dat in het kapitalisme twee elementen met elkaar worden verenigd, namelijk de menselijke drijfveer tot hebzucht en

Over de auteur Rutger Claassen is redacteur van s&d

het marktmechanisme. Hebzucht is een van de fundamentele menselijke motivaties (altruïsme is een andere). Omdat deze drijfveer niet kan worden uitgeroeid, heeft elk economisch systeem er rekening mee te houden. Hebzucht is er ook onder het communisme, of binnen een ruil- of gifteconomie. In het kapitalisme krijgt hebzucht evenwel een speciale plaats, omdat zij aan het marktmechanisme wordt gekoppeld.

Vragers en aanbieders in de markt houden primair hun eigen belang in het oog en worden ook *geacht* dat te doen, volgens de regels van het spel. De regels van het spel zijn zodanig dat het spel alleen werkt indien elke marktpartij zich concentreert op zijn eigenbelang. De koper probeert een product zo goedkoop mogelijk te krijgen, de verkoper streeft naar een zo hoog mogelijke prijs. Zij onderhandelen, kijken met een schuin oog naar potentiële transactiemogelijkheden met andere (ver)kopers, en komen zo tot een voor beiden bevredigend resultaat. Indien allen dit doen, komt een marktprijs tot stand die reflecteert wat kopers bereid zijn te betalen (gegeven hun preferenties en budget) en wat verkopers bereid zijn te leveren (gegeven hun kostenstructuur). Dit alles wijkt af van de gang van zaken in andere economische systemen, zoals het communisme — waarin de centrale planner *geacht* wordt het algemeen belang te behartigen — of een gifteconomie — waarin deelnemers *geacht* worden volgens sociale codes te handelen. Hebzucht is in zulke systemen niet afwezig, maar als de economische spelers hun eigen belangen nastreven, moeten zij tegen de regels van het systeem in handelen.

In het kapitalisme lopen eigenbelang en het economische mechanisme (het prijsmechanisme) juist parallel; samen vormen ze een ijzersterke cocktail. Adam Smith gebruikte voor deze harmonie het bekende beeld van de 'invisible hand'.

Hiermee is nog niet het crisiskarakter van het kapitalisme verklaard, zijn neiging tot conjuncturen: op- en neergangen die zich, als zij hevig zijn, ontwikkelen tot 'bubbles' en 'busts', luchtballen die zich vormen — in de huizenmarkt, de financiële markt, de ICT-markt

Volgens de regels van het spel houden vragers en aanbieders op de vrije markt primair hun eigen belang in het oog

et cetera — en dan weer uiteenspatten. De crux van de bestuurlijk-technocratische redenering is dat deze dynamiek wordt beschouwd als inherent aan het kapitalisme: crises zijn niet te vermijden, ze horen erbij. 'Bubbles' worden veroorzaakt doordat het marktmechanisme aan spelers twee prikkels geeft: om te innoveren en om met de markt mee te handelen. Als, bijvoorbeeld, de markt voor gewone hypotheeklen verzadigd is (enkele grote spelers hebben de klanten verdeeld; het speelveld is min of meer stabiel), biedt dat een prikkel voor hypotheekverstrekkers om te zoeken naar nieuwe afzetmogelijkheden. Ze kunnen er dan toe overgaan om aan nieuwe doelgroepen (zoals armlastige klanten) hypotheeklen aan te bieden om aldus winsten op te strijken die hun concurrenten niet maken. Voor die concurrenten geeft dit een prikkel om ook in te stappen en 'met de markt mee' te handelen. Doen zij dat niet, dan riskeren ze marginalisatie. Stijgt de markt, dan is het rationeel om in te stappen. Daalt de markt, dan is het rationeel om uit te stappen. Tegen de markt in handelen is altijd kostbaar. Dat dit op lange termijn verstandiger kan zijn voor een bedrijf

is irrelevant als dat bedrijf op korte termijn kan worden opgekocht door spelers die wel met de markt zijn meegegaan.

De nieuwe afzetmogelijkheden zijn per definitie producten waarvan de vermarkting in een eerdere fase van competitie nog niet benut was. Een prominente reden daarvoor is dat die nieuwe producten risicovoller zijn dan de traditionele producten. Een boer neemt eerst het beste nog vrije areaal landbouwgrond in de omgeving in gebruik. Pas als alle goede gronden in gebruik zijn, wendt hij zijn blik naar armere gronden, waarvan het nog maar de vraag is of zij een goede oogst zullen dragen. Dat is de wet van de afnemende meeropbrengsten. Op een gegeven ogenblik zullen de nieuwe productmogelijkheden die worden aangeboord zo risicovol zijn dat succes uitblijft (de oogst mislukt — of in het actuele voorbeeld: leners blijken hun hypotheek niet te kunnen betalen). Alle producenten van het risicovolle product komen in de problemen. Als producenten deze risicovolle producten onderling verhandeld hebben, worden de problemen verergerd; de ene producent sleept dan bijna automatisch de andere in zijn val mee. De zeepbel barst, de crisis is een feit.

EEN VLAKKERE GOLF

Crisis horen dus bij het kapitalisme, althans volgens de logica van de bestuurlijk-technocratische benadering. Het ontstaan en barsten van luchtballen is op zichzelf geen probleem. De economie kent een golfbeweging waarin de markt zich ook weer herstelt; na een neergang volgt even onvermijdelijk weer een opgang. Wat telt is de tendens op lange termijn, het beeld over al die open neergangen heen. Het kapitalisme heeft, met al zijn crises, al zeker tweehonderd jaar telkens meer welvaart gebracht; over het geheel genomen tekent zich een stijgende lijn af, door de golfbewegingen heen. Begonnen in het Westen, wordt het systeem niet voor niets geadopteerd door landen met geheel andere culturele en politieke systemen. Het kapitalisme werkt, en daarom moeten we crises zoals de huidige voor lief nemen.

Tot dusver geeft deze redenering ons geen enkele reden om in te grijpen. Het crisiskarakter is op de lange termijn niet schadelijk, het werkt zelfs zuiverend. Bedrijven die experimenteren met onverantwoord risicovolle producten (waar uiteindelijk geen brood in zit) zullen ten onder gaan, de markt herstelt zichzelf. Een politieke benadering van *laissez faire* past het best bij deze analyse. Naast economische zijn hiervoor ook morele argumenten te geven: degenen die de risico's hebben gelopen moeten zelf op de blaren zitten. Getroffen sectoren moeten geen hulp krijgen; zij zijn zelf verantwoordelijk voor hun verkeerde inschattingen. Voor zover hun inschattingen bovendien door hebzucht moedwillig te rooskleurig waren, is faillissement de straf voor de zonde. Hulp zou bovendien een verkeerd precedent scheppen: er zou uit afgeleid kunnen worden dat iedereen — ook degenen die onverantwoorde risico's nemen — altijd weer door de staat uit de brand wordt geholpen.

Heden ten dage komen de representanten van de bestuurlijk-technocratische invalshoek evenwel tot een andere conclusie. Op basis van dezelfde economische analyse — de erkenning dus dat het kapitalisme op de lange termijn welvaart oplevert en dat crises geaccepteerd moeten worden — constateren ze dat te heftige schommelingen (vooral: te diepe dalen) op korte termijn grotere nadelen met zich mee kunnen brengen. 'Publieke belangen' zouden in het gedrang zijn. Bij nadere beschouwing blijken bijna altijd economische belangen te worden bedoeld. Het 'publieke' aan die economische belangen is dat het de belangen zijn van anderen dan de direct betrokkenen in de markt waar de zeepbel zich voordoet. Markten zijn immers onderling afhankelijk. Consumenten die niets te maken hebben met de activiteiten van banken in de huizenmarkt, kunnen daardoor toch nadeel ondervinden van het feit dat banken in de problemen komen, omdat zij belang hebben bij het dagelijkse betalingsverkeer dat deze uitvoeren. Meer in het algemeen kan alle economische activiteit in de 'reële economie' lijden onder de problemen in de 'financiële economie'. Dat

veroorzaakt onrust of zelfs paniek, geluiden die doorklinken in de politiek.

Aanhangers van de bestuurlijk-technocratische benadering stellen zich tot doel deze economische belangen van derden te beschermen en paniek te voorkomen. Zij willen komen tot een vlakkere golf: de dalen moeten minder diep worden, de economie moet een 'zachte landing' maken. Striktere regulering van de markt kan hiervoor zorgen, bijvoorbeeld in de vorm van aanscherping van de voorwaarden die worden verbonden aan hypotheeklen voor armlastige klanten. Wie eerlijk is, zal erkennen dat striktere regulering ook een deel van de innovatieve kracht uit het kapitalisme haalt. Een vlakkere golf betekent niet alleen minder diepe dalen, maar ook minder hoge toppen. Het nemen van grote risico's wordt ontmoedigd, ook van risico's die achteraf gezien succesvolle innovaties zouden hebben opgeleverd. De opgaande lijn door een vlakkere golf heen is mogelijk zelf ook wat vlakker — de welvaart groeit minder snel. Het

Strikte regulering haalt een deel van de innovatieve kracht uit het kapitalisme

is daarom niet verwonderlijk dat in tijden van voorspoed, als het gevaar ver weg is, de strikte regelgeving vaak weer wordt versoepeld. Maar stel dat we dit kunnen voorkomen; dan is een consequent volgehouden benadering van strikte regulering een politiek eerbare optie. Zij haalt de angel uit het kapitalisme zonder het volledig af te schaffen.

De charme van de bestuurlijk-technocratische benadering wordt versterkt doordat deze een antwoord lijkt te bieden op de mogelijke politieke gevolgen van al te heftige crises. Economische crisis betekent immers ook een verhoogde kans op maatschappelijke onrust en het ontstaan van populistische bewegingen die beloven met radicale (bijvoorbeeld protectio-

nistische) maatregelen het volk te beschermen. Dat zou in een extreem geval het einde van het kapitalisme kunnen betekenen. Door de scherpe kantjes ervan af te vijlen beschermt de bestuurlijk-technocratische benadering het kapitalisme dus tegen zichzelf. In woelige tijden dient zij zo als reddingsboei voor politieke partijen: niet speculeren over weidse vergezichten, gewoon de handen uit de mouwen steken en de markt aanpakken. Dat is ook de lijn die nu wordt uitgedragen, niet in de laatste plaats door de Partij van de Arbeid. Daarmee zit de partij echter op het verkeerde spoor.

DIEPTEDIMENSIES VAN HET KAPITALISME

Een programma van regulering en toezicht is weliswaar noodzakelijk, maar het is niet voldoende. De bovenstaande diagnose is niet zozeer foutief als wel incompleet. Zij bekijkt de zaken als het ware in een plat vlak, en mist daardoor de derde dimensie, de dieptedimensie in de analyse van de economie. Het platte vlak is dat van de op- en neergaande golf, waarin slechts twee parameters bestaan: de tijd waar de golf zich doorheen beweegt (op de horizontale as) en een economische indicator (op de verticale as) die winst en verlies in termen van financiële waarde uitdrukt.

20 Een eerste probleem is dat deze diagnose in sterke mate is gebaseerd op hebzucht als de persoonlijke motivatie van mensen in de economie. Deze moet in toom gehouden worden. Dat is een nogal schrale analyse van wat gaande is op het moment dat marktpartijen ongegronde risico's nemen en zo de markt tot onverantwoorde hoogten stuwen. Wat is immers het nut, voor de financiële topmanager, van een nog hogere beloning dan zijn ongetwijfeld al riante inkomen? Zou het hem werkelijk te doen zijn om het vergaren van een zo groot mogelijk fortuin voor zichzelf? Dat klinkt ongeloofwaardig. Aannemelijker is dat het hem gaat om iets dat niet in financiële termen zelf kan worden uitgedrukt: status. De winst van het bedrijf, de beloning van de manager functioneren als een

signaal aan anderen over de status van het bedrijf of die manager. Het feit dat publicatie van topinkomens (transparantie!) de hoogte hiervan alleen maar heeft opgedreven, ondersteunt deze lezing. Het gaat niet zozeer om de beloning zelf (en de hebzucht ten aanzien daarvan), als wel om de symboolwaarde ervan. Winsten en beloningen bepalen de pikorde.

Economische activiteiten insnoeren in een reeks van beperkende maatregelen om zo de 'hebzucht te beteugelen' is daarom onvol-

Zolang financiële beloningen de pikorde bepalen, zullen sectoren waar met risicovol gedrag veel geld te verdienen valt voor velen een aantrekkelijk speelveld blijven

doende. Het is ook nodig iets te doen aan de onderliggende maatschappelijke definities van status en succes. Als alleen telt dat wie financieel succes heeft het 'gemaakt' heeft, zullen sectoren waar in korte tijd met risicovol gedrag veel geld te verdienen valt een aantrekkelijk speelveld blijven voor grote aantallen mensen. Restrictieve regulering zal dan moeten blijven opboksen tegen een toevloed van mensen die uit zijn op snelle statuswinsten. Dat is een schier onmogelijke opgave. Beter is het te zorgen voor een hoger aanzien van sectoren waar succes bepaald wordt door volharding op de lange termijn, waar investeringen pas na lange tijd 'uitbetalen'. Een voorbeeld daarvan is de topsport: pas na jarenlange intensieve oefening en toewijding valt daar iets te oogsten. Dat is een aantrekkelijker model voor wie de statusdrang van mensen wil kanaliseren.

Een tweede probleem met de bestuurlijk-technocratische analyse openbaart zich met betrekking tot dat andere element van de cocktail van het kapitalisme: het marktmecha-

nisme. Het probleem met innovatie, zo luidt de analyse, is dat de risico's achteraf te hoog kunnen blijken te zijn geweest. Dat beperkt het blikveld tot maar één mogelijk probleem, namelijk het economische. Er kunnen echter allerlei niet-economische bezwaren bestaan tegen de verhandelbaarheid van nieuwe — en trouwens ook oude — producten. De handel in pornografie op internet kan een verwrongen beeld van de vrouwelijke belangen bij seksualiteit opleveren. De handel in rundvlees of palmolie kan het regenwoud onherstelbare schade toebrengen. De handel in zorg of onderwijs kan wringen met overwegingen van rechtvaardigheid. Het is veelzeggend dat midden in de kredietcrisis het Kennemer Gasthuis doodleuk begint met 'voorrangszorg' voor patiënten die uit eigen zak € 900 bijbetalen. Het illustreert hoe het marktmechanisme zijn eigen logica kent, die een vaak onweerstaanbare aantrekkingskracht uitoefent op de marktspelers. Het vereist nogal wat van de politiek om deze te verenigen met andersoortige overwegingen.

Dit duidt erop dat *beheersing* van economische risico's, hoe moeilijk op zichzelf ook, niet genoeg is. Er is ook nog de principiële taak van *begrenzing* van de economie: afbakening van het marktdomein. Het gevaar bestaat nu dat de beteugeling van de kredietcrisis de aandacht af zal leiden van deze taak. Het managen van de kredietcrisis is geen doel op zich; dat zou een onderdeel moeten zijn van een poging om ook de rol van de markt opnieuw tegen het licht te houden. Die poging vereist veel meer dan regulering en toezicht op financiële risico's. Positief gesteld: de scepsis over de vorm van kapitalisme die de afgelopen decennia wortel heeft geschoten, biedt ons een kans om ook paal en perk te stellen aan andere uitwassen dan de problemen die de directe aanleiding voor deze crisis vormen. De ecologische crisis is daarvan de belangrijkste. Het gigantische verbruik van voedsel en energie dat de moderne economieën vereisen, kan bij ongewijzigd beleid in de toekomst tot een crisis leiden waarbij vergeleken de kredietcrisis een rimpeling in de vijver zal zijn.

Een derde en laatste voorbeeld van het 'platte' karakter van de bestuurlijk-technocratische diagnose zien we in haar visie op de belangen die in het geding zijn *binnen* de markt. Louter overwegingen van welvaartswinst en -verlies spelen een rol. Bedrijven zijn functionele eenheden die welvaartswinst moeten genereren. Als dat het beste lukt met het opsplitsen en verkopen van bedrijfsonderdelen, dan spreekt het vanzelf dat niets zich daartegen verzet. Buiten beeld blijft de mogelijkheid dat mensen niet-economische waarde hechten aan bepaalde economische activiteiten en organisaties. Zij identificeren zich bijvoorbeeld met een bepaald bedrijf omdat zij er al heel lang werken of zij beschouwen dat bedrijf, al werken zij er niet, als een boegbeeld van het land waarin zij wonen (zie de casus ABN AMRO). Een dergelijke identificatie kan economische waarde hebben; zij kan mensen ertoe brengen zich harder in te zetten voor de organisatie. Evengoed kan die economische waarde uitblijven. Hoe dan ook, dat is niet het punt.

Het managen van de kredietcrisis is geen doel op zich; de rol van de markt moet opnieuw tegen het licht worden gehouden

Als mensen het waarderen te werken in een omgeving waarin concurrentieoverwegingen niet continu de boventoon voeren en waarin werknemers niet puur als instrumenten voor het bedrijf worden beschouwd, dan schiet de bestuurlijk-technocratische benadering fundamenteel tekort. Die benadering biedt evenmin ruimte voor het laten meewegen van belangen van partijen van buiten de onderneming, die niet direct in haar financiële plaatje tot uitdrukking komen.

Er zit een paradoxale kant aan deze constatering. Als de heersende wet- en regelgeving de onderneming louter opvat als een

concurrerende *business unit*, en deze alleen extern beteugelt door regulering, zal het spel ook volgens die opvatting gespeeld worden. Individuele werknemers of werkgevers mogen dat betreuren, zij kunnen het niet betwisten. De onderneming kan geen niet-economische waarden behartigen indien zij daartoe niet in staat gesteld wordt door de regels van het spel. De opvatting dat bedrijven koelbloedig calculerende machines zijn met het oog enkel op de winst- en verliesrekening, versterkt in zo'n omgeving zichzelf. Alleen wanneer de regels van het spel het toelaten, kan er een andere opvatting van economische activiteit wortel schieten. Regulering van onverantwoorde risico's is dus niet voldoende; vereist is een ander 'model van het kapitalisme', of toch in ieder geval van de onderneming (*corporate governance*). Dit raakt de kern van de veelbesproken tegenstelling tussen aandeelhouderskapitalisme en stakeholderkapitalisme; tussen een kapitalisme waarin van bedrijven wordt gevraagd 'het oog op de bal' te houden en een kapitalisme waarin marktpartijen zelf een verantwoordelijkheid dragen om economische en andere belangen te wegen. Dat laatste verwachten van bedrijven in de huidige context is naïef; vandaar de permanente en terechte argwaan jegens 'maatschappelijk verantwoord ondernemen'. Dat neemt niet weg dat een economische orde denkbaar en mogelijk is waarin zo'n verwachting wél gerechtvaardigd is. Die ontstaat echter niet vanzelf, maar is het gevolg van de voorwaarden die de politiek schept.

KANSEN VERZILVEREN

22

Moeten we ons werkelijk juist nu bezighouden met deze 'dieptedimensies', in deze hectische periode waarin veel politieke energie wordt gestoken in het herijken van regelgeving en toezicht? Die herijking is een fors project dat gepaard gaat met allerlei meningsverschillen en conflicten (dreigen we niet met nieuwe regels 'de vorige oorlog' te voeren?) en dat ik dus, eerlijk is eerlijk, geen recht doe door er het etiket 'bestuurlijk-

technocratisch' op te plakken. En dan is er nog de economische recessie, veroorzaakt door de kredietcrisis, die gemanaged moet worden. Daarbij dient zich ook heel wat politieke conflictstof aan (is de stimulering van de economie op de schaal die we nu zien wel zo verstandig?). Tegen het houden van een meer fundamentele discussie op dit moment kan verder nog als bezwaar worden ingebracht dat het risico bestaat dat deze wordt gekaapt door radicalen. Voor politici die midden in de praktijk staan rieken discussies over 'een ander kapitalisme' naar vermoeiende avonden waarin vooral de voorstanders van afschaffing ervan komen opdagen.

Toch lijken al deze overwegingen tezamen mij onvoldoende reden om een gematigde, constructieve dialoog uit de weg te gaan. De dieptedimensies van het kapitalisme kunnen daartoe een aanzet vormen, omdat zij laten zien waar economische activiteit in al haar facetten raakt aan niet-economische verschijnselen: de complexe, deels niet-economische menselijke motivatie in de markt, de niet-economische (externe) effecten van het marktmechanisme zelf, de niet-economische belangen rondom de onderneming. In hoeverre deze motivaties, effecten en belangen een politieke vertaling verdienen, is vers twee. Eerst gaat het erom door onze fixatie op de economische golfbeweging heen te durven kijken, en te beseffen dat we haar niet los mogen zien van de morele, sociale en culturele basis waarop zij rust.

Op dit moment bestaat hiervoor een ongekende 'window of opportunity'. De kredietcrisis kwam niet alleen: op de Azië-crisis en de ICT-luchtbel volgden de voedsel- en energiecrisis. De onverbeterlijke voorstanders van de vrije markt hebben van dramatische rampen gebruikgemaakt om lang gekoesterde programma's van privatisering en deregulering door te voeren (zie *The shock doctrine* van Naomi Klein, Penguin 2007). Het zou van een gebrek aan politieke koelbloedigheid getuigen om een soortgelijke kans aan de andere kant te laten liggen. Zo vaak keert het tij niet.