

# Tinbergen, de PvdA en het neoliberalisme

Leen Hoffman en Jan Pronk

TSEG 20 (2): 131–148

DOI: 10.52024/tseg.14742

In recente discussies over de geschiedenis van het neoliberalisme in Nederland is onder andere in dit tijdschrift geopperd dat dit neoliberalisme zijn wortels voor een deel zou hebben ontwikkeld in de Nederlandse sociaaldemocratie,<sup>1</sup> en dat deze terug te voeren zouden zijn op het werk van Jan Tinbergen. In deze bijdrage aan het debat betogen we dat als er al neoliberale wortels te vinden zijn in de Nederlandse sociaaldemocratie, deze niet te vinden zijn bij Tinbergen, en ook niet bij den Uyl.

De internationale economische orde heeft zich na 1945 stelselmatig verder in kapitalistische richting ontwikkeld. Nationale economieën die daarin geïntegreerd zijn, hebben zich eveneens steeds meer in die richting ontwikkeld, in sommige landen sterker dan in andere. De mate waarin dat geschiedde werd mede bepaald door het nationale beleid. In het ene land werd er zonder aarzeling voor deze richting gekozen, in het andere schoorvoetend, afhankelijk van de machtsverhoudingen, ideologische voorkeuren, de mate waarin het land afhankelijk is van ontwikkelingen in het buitenland, en de positie van ondernemingen en financiële instellingen.

Dat geldt ook voor Nederland. Ook hier vormden ideologische voorkeuren en politieke machtsverhoudingen het beleid, samen met de concurrentiepositie op exportmarkten, de financiële globalisering en de economische integratie in de Europese Unie. De concurrentiepositie van de Nederlandse exportindustrie was na de Tweede Wereldoorlog sterk, terwijl de afhankelijkheid van internationaal kapitaal en van de

<sup>1</sup> 'The Dutch neoliberal turn', *TSEG themanummer* 18:1 (2021)

Europese Unie na 1950 stelselmatig groter werd. Maar er bleef ruimte voor eigen beleid, tot op de dag van vandaag.

Gedurende vele jaren na 1945 speelde de Partij van de Arbeid (hierna PvdA) een belangrijke rol in de vormgeving en uitvoering van dat sociaaleconomisch beleid. De partij maakte, met tussenpozen, in totaal 35 jaar, deel uit van coalitiekabinetten, met altijd enkele posten die essentieel waren op sociaaleconomisch gebied. De PvdA kon dus een stevig stempel op dit beleid drukken. Welk stempel dat was hing af van de visie die in de desbetreffende periode toonaangevend was binnen de partij.

In zijn bijdrage aan een recent themanummer van dit tijdschrift over het Nederlandse neoliberalisme stelt Tom Kayzel dat de wortels van dat neoliberalisme mede te vinden zijn binnen de PvdA, en de groeiende populariteit van de *public choice theory* onder PvdA-economen. Om die geschiedenis van de PvdA-Invloed op het beleid te beschrijven moeten we terug naar de naoorlogse jaren, toen de PvdA kort na haar oprichting een belangrijke rol vervulde in de Nederlandse politiek met de kabinetten-Drees. Ze had prachtige plannen, geloofde in economische planning, en actualiseerde daarom het *Plan van de Arbeid*,<sup>2</sup> dat in 1935 was verschenen, tot *De Weg naar Vrijheid*.<sup>3</sup> Bij de uitvoering van haar politieke wensen stuitte ze echter op het probleem, dat de kapitaalvoorraad door de Tweede Wereldoorlog voor een groot deel was vernietigd. Er moest worden geïnvesteerd, maar daarvoor ontbraken de middelen. De Verenigde Staten sprongen bij met de Marshallhulp. In de loop van de jaren vijftig ging het beter met de economie, de lonen konden weer stijgen en daarmee de particuliere consumptie. Het Keynesianisme deed zijn werk.

Helaas ging het te goed. Er trad overbesteding op, de betalingsbalans verslechterde, het financieringstekort van de overheid nam toe, de inflatie steeg zelfs tot 6,5% in 1957. Gelukkig bleef de werkloosheid laag, maar de oplossing van de overbesteding vereiste een veelomvattend beleid. Daarbij ervoer de PvdA dat ze niet groot genoeg was om het beleid te bepalen. Ze moest compromissen sluiten, aanvankelijk met de KVP, die als het beter ging met de economie liever met de VVD regeerde.

In de jaren zeventig ontkwam ook het kabinet Den Uyl (1973-1977) niet aan het sluiten van compromissen. De PvdA kreeg te maken met partijen die het kabinet hoogstens wilden gedogen en zich tegen

2 *Het Plan van de Arbeid. Rapport van de commissie uit NVV en SDAP* (Amsterdam 1935).

3 *De Weg naar Vrijheid* (Amsterdam 1951).

hervormingen verzetten. Bij haar aantreden had het kabinet Den Uyl vier hervormingsvoorstellen gelanceerd:

1. Vermogensaanwasdeling, waardoor werknemers deelnamen in de groei van het vermogen van een onderneming;
2. Grondpolitiek om speculatie van grond met steeds hogere grondprijzen te voorkomen;
3. Wet op de Investerings, om deze te sturen in een maatschappelijk gewenste richting;
4. Wet op de Ondernemingsraden, om werknemers meer inspraak te geven in het ondernemingsbeleid.

Dit waren bepaald geen neoliberale voorstellen. Integendeel, net als de ideeën van Tinbergen c.s. in het *Plan van Arbeid* waren dit tamelijk ingrijpende correcties op de kapitalistische markteconomie die zich in ons land had ontwikkeld. Maar ze stuitten bij de coalitiepartners en de oppositie op verzet. Het kabinet viel voortijdig op de grondpolitiek.

In de jaren tachtig en negentig was de noodzaak van aanpassing aan de kapitalistische markteconomie een onderwerp van voortdurende politieke strijd. Tijdens de kabinetten Lubbers 3 (1989-2094) en Kok 1 en 2 (1994-2002) gaf de PvdA prioriteit aan de werkgelegenheid, werd flexibilisering van de arbeidsmarkt tegengegaan en de sociale zekerheid zoveel mogelijk in stand gehouden. Maar ook werd in die periode meegewerkt aan een gedeeltelijke privatisering van overheidsstaken. Beïnvloed door het zogenaamde Derde Weg denken van de Amerikaanse president Clinton en de Britse premier Blair wilden de kabinetten-Kok (1994-2002) een brug slaan tussen socialisme en liberalisme omdat het, ook na het kabinet-Den Uyl, niet erg wilde vloten met de economische groei. Meer marktwerking moest een oplossing brengen. Daarom werden veel overheidsactiviteiten geprivatiseerd of verzelfstandigd. De overheid hield nog wel aandelen aan in die bedrijven, maar deze moesten zich houden aan de regelgeving van de private sector. De overheid bleef eigenlijk alleen geïnteresseerd in hun dividenden. In dat opzicht vormde het beleid van de PvdA na de eeuwwisseling geen breuk met het beleid in de jaren negentig, maar een versnelling van de aanpassing aan gewijzigde marktomstandigheden. Door de partijleiders na Kok werd de noodzaak van aanpassing zonder veel tegenspraak omarmd en met overtuiging uitgedragen.

Dit beleid werd na de kabinetten Kok versterkt, vooral na de bankencrisis van 2008. Met de totstandkoming van de Europese Monetaire Unie hadden de eurolanden zich verplicht zich te houden

aan strenge budgettaire regels, inhoudende dat het financieringstekort en de schuld van de overheid maximaal respectievelijk 3% en 60% van het bruto binnenlands product mochten zijn. Vooral tijdens het kabinet-Rutte 2 (2012-2017), een coalitie van VVD en PvdA, leidde dit tot forse bezuinigingen, die de sociale zekerheid en het sociale evenwicht aantastten. Die bezuinigingen waren gezien de economische situatie niet nodig, omdat Nederland over een fors spaaroverschot beschikte. Met het oog op de toen hoge werkloosheid was een keynesiaans beleid zeer wel te verdedigen. In de coalitiekabinetten-Balkenende 4 (2007-2010) en Rutte 2 (2012-2017) nam de PvdA weinig afstand van coalitiepartners die een uitgesproken voorkeur hadden voor liberalisatie van markten, een terugtrekkende overheid, decentralisatie van voorzieningen en bezuinigingen om de gevolgen van de financiële crisis van 2008 op te vangen.

De strijd die de PvdA vanaf de jaren tachtig voerde ging voornamelijk over het zoveel mogelijk verzachten van de gevolgen van die bezuinigingen voor de kwetsbaren. Die strijd werd vaak niet gewonnen. Een van de auteurs van dit artikel maakte deel uit van de laatste drie kabinetten voor de eeuwwisseling (en eerder ook van het kabinet Den Uyl) en moet tot zijn teleurstelling vaststellen dat veel is mislukt. In een terugblik op deze periode in hun boek *Dat hadden we nooit moeten doen*, schrijven Duco Hellema en Margriet van Lth dat de PvdA met de stroom was meegegaan, de maatschappelijke ontwikkelingen als onvermijdelijk had beoordeeld en het heersende neoliberale gedachtegoed had geaccepteerd. Degenen die dit aanhangen zijn van mening dat marktwerking, vrijhandel en globalisering voor een maximale welvaart zorgen. Neoliberale politieke stromingen vinden dat de overheid zo klein mogelijk moet zijn en dat, om de markt vrij spel te bieden, de macht van vakbonden moet worden beperkt. Dat de PvdA in de jaren negentig zich voor neoliberale denkbeelden ontvankelijk toonde was volgens Hellema en van Lith deels het gevolg van een bewust in gang gezette heroriëntatie van het eigen gedachtegoed, deels van een al te grote inschikkelijkheid jegens coalitiepartners en deels omdat men vond dat het allemaal 'niet anders kon'. Daarom had men verzuimd 'een eigen verhaal te vertellen'.<sup>4</sup>

Dat is niet helemaal terecht. Anders dan Hellema en van Lith schrijven is door PvdA-functionarissen geprobeerd het tij te keren door met alternatieven te komen, hard te onderhandelen, voet bij

4 Duco Hellema en Margriet van Lth, *Dat hadden we nooit moeten doen. De PvdA en de neoliberale revolutie van de jaren negentig* (Amsterdam 2020).

stuk te houden en de achterban te mobiliseren. Met minder resultaat dan beoogd, maar proberen het neoliberale tij te keren is iets anders dan de neoliberale sluisen wijd openzetten. Dat vond pas plaats in de beide eerste decennia van deze eeuw, toen de globalisering niet meer werd gestuurd door de macht van het investeringskapitaal, maar door het financiële kapitaal, dat niet geïnteresseerd is in investeringen in materiële productiemiddelen, maar in profijt via financiële transacties, met weinig aandacht voor materiële realiteiten.

In 2007 werd duidelijk dat de kapitalistische financiële globalisering de loop der gebeurtenissen was gaan bepalen. Sindsdien zetten sociaaldemocratische politici niet meer alles op alles om ongebreidelde marktkrachten in te tomen, zoals jaren geleden was beloofd. Ze legden zich erbij neer, misschien omdat, zoals Hellema en van Lith veronderstellen, zij de ontwikkelingen als onvermijdelijk beschouwden.

## Tinbergen

Stel dat die neiging de overhand kreeg en dat men dacht niet meer te kunnen doen dan accommoderen en proberen de ergste gevolgen te voorkomen, wanneer is dat dan begonnen? Begon het al in de jaren zeventig, tijdens het kabinet Den Uyl? Of reeds in de jaren vijftig, toen Tinbergen zijn ideeën ontvouwde over de economische orde en de economische politiek?

Die opvatting is naar voren gebracht in de discussie naar aanleiding van de recente biografie van Tinbergen, geschreven door de historicus Erwin Dekker. Daarin wordt Tinbergen neergezet als een sociaal gedreven econoom, die zijn kennis van wiskunde en statistiek toepaste in de bestudering van economische vraagstukken, en die in de jaren dertig samen met Ragnar Frisch de grondslag legde onder een nieuwe tak van de economie, de econometrie. Met Frisch ontving hij daarvoor in 1969 de eerste Nobelprijs in de economie. Dekker zet Tinbergen neer als een baanbrekend wetenschapper, gedreven door idealen en morele overtuigingen, die zich niet tot de theorie wilde beperken. Aanvankelijk opgeleid als fysicus door Nobelprijswinnaar Paul Ehrenfest, maakte hij van de economie een exacte wetenschap, gebaseerd op statistische data en wiskundige modellen. Die modellen waren een gestileerde weergave van economische processen en beschreven complexe relaties tussen tal van variabelen in een economie. Daartoe introduceerden Tinbergen en Frisch de dimensie 'tijd' in hun modellen: een ontwikkeling in de ene fase



*Illustratie 1 Jan Tinbergen en Joop den Uyl (bron: Nationaal Archief Den Haag).*

had ook effecten in een volgende. Dat maakte de modellen een nuttig hulpmiddel bij beleidskeuzes. Wat in een analyse van een lopend proces als gevolg van gedragingen werd vastgesteld, kon in het omgekeerde beleidsmodel een gewenste doelstelling worden, te bereiken door de gedragingen instrumenteel te beïnvloeden. Dat had in het beleid natuurlijk alleen zin, wanneer de variabelen en de coëfficiënten die hun samenhang weerspiegelden gekwantificeerd konden worden. Om die reden hechtte Tinbergen groot belang aan meetbaarheid van de elementen die hij in de modellen gebruikte. Wat niet gemeten kon worden, werd geschat.

Van het begin af aan werd de methodiek bekritiseerd. Modellen konden nooit de hele werkelijkheid verbeelden. Lang niet alle elementen konden gemeten worden. De samenhangen verschilden van land tot land en konden in de loop van de tijd veranderen. De gedragingen van mensen en instellingen werden niet alleen door economische motieven bepaald, maar ook door sociale, culturele, psychologische en politieke. Datzelfde gold natuurlijk ook voor de doelstellingen die mensen voor ogen staan.

Al die punten van kritiek snijden hout. Tinbergen was zich daarvan bewust. Een van der auteurs van dit artikel, die het voorrecht had bij Tinbergen te studeren en vervolgens enkele jaren een van zijn medewerkers was, herinnert zich hoe Tinbergen steevast wees op de betrekkelijkheid van modellen. Hij verabsoluteerde ze niet en nam

afstand van econometristen als Theil, die aan modellen grote betekenis toekenden en ze, net als Ragnar Frisch, steeds verder probeerden te verfijnen. Tinbergen gaf de voorkeur aan eenvoudige modellen. Hij drukte ons op het hart modellen niet te hanteren als middel om te toekomst te voorspellen. Ze moesten gebruikt worden als hulpmiddel voor het beleid. Erwin Dekker heeft dat in zijn biografie ook telkenmale benadrukt: de modellen van Tinbergen waren beleids- of beslismodellen.<sup>5</sup>

Het is van belang dit te benadrukken, omdat Knotter reeds in de eerste zinnen van zijn artikel over deze biografie Tinbergen classificeert als 'een idealistische technocraat, bij wie een specifieke invulling van het sociaaldemocratische programma samenhang met een naïef geloof in de objectiviteit van de economische wetenschap en de voorspellende waarde van econometrische modellen.'<sup>6</sup> Geenszins, want, aldus Dekker, 'sceptis over het voorspellen van de economie is een constante in zijn werk.'<sup>7</sup> Sterker nog: 'Tinbergen bespote het idee dat we de toekomst konden voorspellen, we moesten het heft in eigen handen nemen en de wereld en de economie die kant op sturen die wij wenselijk achtten.'<sup>8</sup> Het ging Tinbergen om maakbaarheid en planning, niet om prognoses.

In tegenstelling tot wat Knotter veronderstelt, geloofde Tinbergen niet in de objectiviteit van de economische wetenschap, maar in de neutraliteit van een model als beleidsinstrument. Zo'n model verkrijgt haar subjectieve betekenis voor het beleid door vooraf twee exogene keuzes te maken. Ten eerste: de beginselen (*foundations*) waarop de samenleving is gegrond, zoals spirituele waarden, vrijheden, rechten, privileges en de betekenis toegekend aan sociale zekerheid, democratie en decentralisatie. Ten tweede: de doeleinden, af te leiden uit een sociale welzijnsfunctie, zoals vrede, sociale rechtvaardigheid, materiele vooruitgang, werkgelegenheid en voedselvoorziening. Juist omdat doeleinden ten opzichte van elkaar inconsistenties kunnen vertonen, kunnen zij niet uit het beslismodel zelf worden afgeleid, maar moeten zij exogeen worden bepaald.<sup>9</sup>

Knotter schrijft dat volgens Tinbergen 'het beleid kon worden gestoeld op een modelmatige, gemathematiseerde economie' waaruit op een technocratische wijze voorspellingen werden afgeleid die

5 Erwin Dekker, *Jan Tinbergen, Een econoom op zoek naar vrede* (Amsterdam 2021) zie o.a. pp. 22, 25, 154, 221-222, 230-234 en 364.

6 Ad Knotter, 'Idealisme en technocratie. Naar aanleiding van Erwin Dekker: Jan Tinbergen. Een econoom op zoek naar vrede', in *TSEG – The Low Countries Journal of Social and Economic History* 20:2 (2023) 109-120.

7 Erwin Dekker, *Jan Tinbergen*, 154.

8 *Ibid.*, 13.

9 Jan Tinbergen, *Economic policy. Principles and design* (Amsterdam 1966).

richting gaven aan dat beleid.<sup>10</sup> Dat is een misvatting. Het middel mag technocratisch lijken, maar het staat ten dienste van een politiek besluitvormingsproces, waarin alle keuzemogelijkheden openblijven.

Ook Ronald van Raak roemt Tinbergen in een recensie van de biografie als een wetenschapper die gedreven werd door sociale idealen. Hij voegt daaraan toe dat diens ‘modelmatig denken’ later vooral populair werd in neoliberale kringen, waar zijn ideeën een plek kregen in een ideologie van ‘meer markt en minder overheid’.<sup>11</sup> Dat is nog maar de vraag. De modellen van het Centraal Plan Bureau (hierna CPB), met Tinbergen als eerste directeur, hebben een belangrijke rol gespeeld in alle kabinetten en waren populair bij alle fracties, ook onder Drees en Den Uyl, die een verre van liberaal beleid voerden.

Volgens Van Raak leidde het algemene vertrouwen in het CPB ertoe dat de modellen van dat bureau de marges van het beleid gingen bepalen. Inderdaad, maar dat betekent niet dat modellen per definitie uitgaan van een neoliberale marktideologie. Binnen de marges was de beleidsruimte klein, maar dat kwam niet door het denken in modellen, maar doordat alle partijen kozen voor materiële economische groei als de belangrijkste doelstelling en voor het handhaven van een open economie en dus voor de export als prioriteit. Die keuzes vloeiden niet uit de beslismodellen, maar werden exogeen vooraf bepaald. Van Raak constateert dat ‘het CPB een motor werd van het marktdenken, dat brak met Tinbergens ideeën over maakbaarheid en sociale planning’. Dat is niet juist, het CPB had wel degelijk oog voor inkomensverdeling en werkgelegenheid. Economische beslismodellen, ook die van het CPB, beschrijven geen marktprocessen, maar processen die met beleidsinstrumenten worden beïnvloed. Wanneer van beïnvloeding wordt afgezien, worden het louter marktprocessen. De CPB-modellen konden toonaangevend worden omdat politici ze niet kritisch konden bevragen, waardoor de veronderstelde verbanden nauwelijks ter discussie stonden. Weliswaar kwam in de jaren zeventig onder economen een discussie op gang over deze modellen<sup>12</sup> en publiceerden

10 Knotter, ‘Idealisme en technocratie’.

11 Ronald van Raak, ‘Biografie Jan Tinbergen, De spanning tussen wetenschap en politiek’, *Erasmus Magazine* 9 juni 2021, <https://www.erasmusmagazine.nl/2021/06/09/biografie-jan-tinbergen-de-spanning-tussen-wetenschap-en-politiek/>

12 Zie o.a. H. den Hartog en H.S. Tjan, ‘Investerings, lonen, prijzen en arbeidsplaatsen’, *CPB Occasional Paper* 2 (1974); C. de Galan, ‘De werkgelegenheidsnota’, *Economisch-Statistische Berichten* LX (1975) 240; Th. van de Klundert, ‘Structurele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt’, *Maandschrift Economie* XXXIX (1974) 86; J. Muysken en C.H. van Aardenne, ‘Den Hartog en Tjan’s vintage model as a tool for the determination of structural employment. Some critical remarks’, *De Economist* 124:1/2 (1976) 83-102.



wetenschappers buiten het CPB van tijd tot tijd alternatieve modellen, maar die discussie drong nauwelijks door tot Den Haag. Dat was jammer, want daardoor onthield de politiek zichzelf van een grotere beleidsruimte.

In die discussie ging het vaak over de relatie tussen de hoogte van de lonen, de technologische ontwikkeling en de werkgelegenheid. Dat onderwerp heeft ook Tinbergen beziggehouden. In de jaren dertig, toen hij een van de belangrijkste auteurs was van het *Plan van de Arbeid*, verdedigde Tinbergen de stelling dat hoge lonen zouden leiden tot meer werkloosheid.<sup>13</sup> Daarmee kwam hij in conflict met de SDAP en de vakbeweging. Voor hem stond de werkgelegenheid als doel voorop. In de crisisjaren was dat begrijpelijk. Ook in de periode van herstel en wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog, toen de werkgelegenheid in de open Nederlandse economie afhing van de concurrentiepositie van de exportindustrie, bleef Tinbergen voorstander van een centraal geleide loonpolitiek, waarmee de loonkosten gematigd konden worden. Wie daaruit concludeert dat Tinbergen alleen dacht in markttermen en het bedrijfsleven een vrije teugel wilden laten, vergist zich. Zijn voorstellen betroffen niet alleen de lonen, maar gingen verder: verhoging van het algemene bestaanspeil, verbetering van arbeidsomstandigheden, verkorting van arbeidstijd, rechtvaardige verdeling van arbeid, overheidsinvesteringen in publieke werken, verhoging van de deelname aan het onderwijs, zekerstelling van werkgelegenheid, vermindering van armoede en een meer gelijke inkomensverdeling.

Die doeleinden kunnen niet allemaal tegelijkertijd worden bereikt. De instrumenten om ze te verwezenlijken kunnen elkaar versterken, maar ook tegenwerken. In de jaren dertig vreesde Tinbergen dat arbeiders in sterke sectoren, die zich hogere lonen konden veroorloven, loontrekkenden in zwakkere sectoren zouden verdringen, waardoor de armoede zou toenemen. Daarom werd in het *Plan van de Arbeid* gekozen voor ordening van het productieapparaat en beheersing van de investeringen om dat uit te breiden. De beheersing van de investeringen zou geschieden door de kredietverlening te sturen, uitbreiding van ondernemingen te controleren en het rationalisatietempo in de hand te houden. De ordening van de economie hield in dat de gemeenschap invloed zou krijgen op beslissingen binnen en tussen bedrijfstakken. Sectoren die produceerden om in primaire levensbehoeften te voorzien

<sup>13</sup> J. Tinbergen, 'De werkloosheid', *De Socialistische Gids* 15 (1932) 817-823.

(landbouw, volkshuisvesting) kregen prioriteit. De ordening hield ook in dat de absolute particuliere beschikkingsmacht van de bezitters van de productiemiddelen – het kapitaal – door de gemeenschap werd beperkt.<sup>14</sup> Als criterium zou daarbij gelden: ‘het algemeen belang’.<sup>15</sup> Dat werd omschreven als ‘bestaanszekerheid bij een behoorlijk bestaanspeil voor iedereen’.<sup>16</sup> Dus wie denkt dat Tinbergen alleen geïnteresseerd was in de regulering van arbeid, en niet in die van de factor kapitaal, heeft het mis.

Knotter schrijft dat de huidige ‘loonmatigingsverslaving’ heeft geleid tot een ‘onaanvaardbare verlaging van het aandeel van lonen en salarissen in het nationale inkomen, een massale afhankelijkheid van inkomenstoeslagen en schulden, een ongebreidelde bevoordeling van het speculatieve financieringskapitaal en een sterke toeneming van de sociale ongelijkheid’.<sup>17</sup> Die gevolgen zijn er inderdaad. Zij traden vooral op na de eeuwwisseling, onder verantwoordelijkheid van regeringen waarvan de PvdA deel uitmaakte. Is dat mede toe te schrijven aan de invloed die Tinbergen tot het einde van de jaren zestig heeft gehad op het Nederlandse beleid? Knotter denkt van wel: ‘de desastreuze uitkomsten van het loonmatigingsbeleid (kunnen) natuurlijk niet op het persoonlijk conto van Tinbergen worden geschreven’, maar, voegt hij daaraan toe, ‘Tinbergens technocratische visie op het loonbeleid ging voorbij aan de machtsverhoudingen rond de loonvorming’. Hij zou een overheidsbeleid hebben voorgestaan dat de machtsverhoudingen in het nadeel van de loontrekkenden heeft versterkt.<sup>18</sup>

Ook in een gedegen en gedocumenteerde studie die hij in 1980 publiceerde onder de titel: ‘*Sociaaldemocratische opvattingen van loon en loonstrijd in Nederland*’<sup>19</sup> wees Knotter op de invloed die Tinbergen vanaf de jaren dertig heeft gehad op de keuze voor een centraal geleide loonpolitiek. Die politiek duurde, met enkele onderbrekingen, tot in de jaren tachtig en had, aldus Knotter, het kapitaalinkomen als percentage van het nationaal inkomen vergroot ten koste van het arbeidsinkomen. In een kort weerwoord wees Tinbergen de opvatting dat de centraal geleide loonpolitiek een vorm was van ondemocratische machtsuitoefening en strijdig met socialistische idealen, op twee punten van de hand. Ten eerste: de Nederlandse overheid had de macht

14 *Plan van de Arbeid*, 18.

15 *Ibid.*, 19.

16 *Ibid.*, 9.

17 Knotter, ‘Idealisme en technocratie’.

18 *Ibid.*

19 Ad Knotter, ‘Sociaaldemocratische opvattingen van loon en loonstrijd in Nederland (1918-1940)’, *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* 6 (1980) 3-44.

van de vakbonden niet beknot. De vakbeweging had in vrijheid gekozen voor matiging van de looneisen, om de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog niet alleen te laten uitmonden in hoge economische groei, maar ook in volledige werkgelegenheid. Ten tweede: het kapitaalinkomen was op lange termijn niet gestegen, maar gedaald.<sup>20</sup>

In zijn repleik noemde Tinbergen geen cijfers voor Nederland, maar wel voor enkele andere westerse landen. Over een lange periode lieten die een aanzienlijke daling zien van het aandeel van het nationale inkomen dat aan kapitaalbezitters toeviel. Volgens Tinbergen had er dus wel degelijk een zekere mate van socialisatie plaatsgevonden. Hij had ook op Nederland kunnen wijzen. De arbeidsinkomensquote piekte vanaf de Tweede Wereldoorlog tot aan het eind van de jaren zeventig, vertoonde daarna schommelingen en daalde enigszins, om zich daarna weer wat te herstellen. De invloed die Tinbergen had in de jaren dertig, toen hij werkte aan het *Plan van de Arbeid*, en in de jaren veertig en vijftig als directeur van het CPB en in adviesfuncties, leidde dus zeker in die tijd geenszins tot een relatieve verslechtering van de positie van loontrekkenden ten gunste van kapitaalbezitters.

Het ging het Tinbergen nooit om de loonpolitiek als enig en absoluut instrument om een evenwichtige economische ontwikkeling te bewerkstelligen. Het was niet het enige instrument: tal van instrumenten moesten in onderlinge samenhang worden toegepast om het doel te bereiken van een socialistische politiek: bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil voor iedereen.<sup>21</sup> Het was evenmin een absoluut instrument, want de toepassing hing af van randvoorwaarden: evenwicht op de betalingsbalans, een redelijke inkomensverdeling en sociaal evenwicht (bijvoorbeeld tussen werknemers in sterke en zwakke sectoren of tussen werkenden, werklozen, ouderen en later ook andere uitkeringsgerechtigden). In de jaren dertig tijdens de crisis en direct na de Tweede Wereldoorlog waren deze voorwaarden niet verwezenlijkt. Dat rechtvaardigde loonmatiging en beperking van consumptieve bestedingen. Maar toen de voorwaarden waren vervuld konden de teugels worden gevierd.<sup>22</sup>

Dat gebeurde steeds meer in de jaren vijftig en zestig. Door een overvloed aan binnenlands en buitenlands kapitaal (Marshallhulp) groeiden de investeringen, ging het beter met de betalingsbalans en

20 Jan Tinbergen, 'Het loondebat in de jaren dertig', *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* 7 (1981) 44-47.

21 Jan Pronk, 'Bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil voor iedereen', in: John Jansen van Galen e.a., *Het moet, het kan. Op voor het Plan* (Amsterdam 1985) 194-221.

22 Tinbergen, 'De invloed van het loon op de werkgelegenheid', (mimeo) (Den Haag 1950).

ontstond er meer ruimte om het sociale evenwicht te bevorderen, waarmee voor steeds meer Nederlanders bestaanszekerheid en een beter levenspeil kon worden verzekerd. Het kabinet Den Uyl stelde zich ten doel dat te verduurzamen, maar kreeg te maken met de oliecrisis van 1973. De ambities moesten worden ingetoomd. Maar de crisis leidde niet tot een te grote aanslag op de betalingsbalans en zette de sociale zekerheid in ons land niet op het spel. Om te voorkomen dat de internationale crisis van 1979 en de internationale schulden crisis van 1982 die gevolgen wel zouden hebben, sprak Tinbergen zich uit tegen bezuinigingen. Hij bepleitte een internationaal stimuleringsbeleid, monetaire financiering, arbeidstijdverkorting zonder de lonen te matigen, meer hulp aan ontwikkelingslanden en een nieuwe wereldwijde arbeidsverdeling.<sup>23</sup> Dat is een ander recept dan wat in de jaren tachtig en negentig werd gepredikt door neoliberale economen.

Tinbergen toonde zich toen ook niet bevreesd dat hogere lonen door bedrijven zouden worden aangegrepen om sneller te rationaliseren en te innoveren, waardoor de werkgelegenheid zou afnemen. Het tegenovergestelde effect zou zich voordoen, verwachtte hij. Nieuwe technologieën zouden de vraag naar nieuwe producten oproepen en werkgelegenheid stimuleren. De ontwikkeling van de informatie en communicatietechnologie heeft hem gelijk gegeven. De wereld was veranderd en dat vroeg om een andere economische en sociale politiek. Terwijl Tinbergen in eerdere perioden bezorgd was over ongelijke inkomensverhoudingen tussen werkenden in sterkere en zwakkere sectoren alsook tussen werkenden en werklozen, is het evenwicht thans in ander opzicht zoek. Tallozen worden door de markt gedwongen flexibel te werken, als schijnzelfstandigheden dan wel met een nul-urencontract. Die neoliberale flexibilisering van de arbeidsmarkt vraagt om stevig overheidsingrijpen met andere instrumenten, maar hetzelfde doel als beoogd in het *Plan van de Arbeid*: beheersing van marktkrachten, niet centraal geleid of van bovenaf opgelegd, maar rationeel beargumenteerde wet- en regelgeving, in combinatie met een sterke en brede publieke sector, waardoor een optimale orde tot stand kon komen.<sup>24</sup> Zo'n gemengde economische orde als door Tinbergen bepleit stond ver van een liberaal kapitalistisch marktmodel.

23 Pieter Broertjes, 'Europa, het geld moet rollen. Prof. Dr J. Tinbergen en de weg naar herstel', interview met Tinbergen *De Volkskrant* 13 november 1982.

24 J. Tinbergen, 'The theory of the optimum regime', in: J. Tinbergen, *Selected papers* (Amsterdam 1959) 264-304; Idem, 'De optimale organisatie der economische beslissingen', *Mededelingen der Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen*, Afd. Letterkunde, New Series, 24:7 (1961) 223-238.

Na 1950 heeft Tinbergen zijn ideeën uitgewerkt in studies over ontwikkelingsprogrammering<sup>25</sup> en in beleidsvoorstellen voor het Eerste en het Tweede Ontwikkelingsdecennium.<sup>26</sup> De strategieën voor beide decennia werden vastgesteld door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en voorbereid door commissies met Tinbergen als voorzitter. Daarbij vormden door hem en andere economen opgestelde wereldmodellen een hulpmiddel. Het doel was niet alleen de economische groei van ontwikkelingslanden te versnellen en de kloof met rijkere landen te verkleinen, maar ook om de voedselvoorziening, de gezondheidszorg, de huisvesting, de waterhuishouding, de drinkwatervoorziening en de energievoorziening in deze landen te verbeteren. Dat moest in samenhang tot stand gebracht worden. Het vereiste planning van het beleid, sturing van investeringen en internationale kapitaaloverdrachten. Uit al zijn geschriften blijkt dat hij van mening was dat bij dit alles niet kon worden volstaan met te vertrouwen op marktmechanismen die aangedreven worden door de macht van het kapitaal.

Zijn ideeën gingen ver. Samen met andere economen ontwierp hij een plan voor een valutastelsel dat niet was gebaseerd op de dollar, maar op internationaal verhandelbare grondstoffen. Dat moest de kern worden van het internationale monetaire systeem.<sup>27</sup> Zijn voorstellen om de *terms of trade* van ontwikkelingslanden te ondersteunen door internationale grondstoffenvoorraden aan te leggen ter correctie van het door kapitalistische ondernemingen en grote landen gestuurde prijsmechanisme<sup>28</sup> vormden een belangrijke bijdrage in de discussie over een Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO), haaks op het heersende Bretton Woods/Gatt systeem. In de jaren zestig en zeventig werkte hij zijn ideeën uit tot een samenhangend systeem. De boeken die hij daarover samen met anderen schreef kregen wereldwijde erkenning, maar geen politieke vertaling.<sup>29</sup>

25 Idem, *Ontwikkelingsplannen* (Amsterdam/Zeist 1967).

26 *The United Nations Development Decade. Proposals for Action* (New York 1962).

27 A.G. Hart, N. Kaldor en J. Tinbergen, *The case for an international commodity reserve currency* (Geneve 1964).

28 J. Tinbergen e.a., *Terms of trade and the concept of import purchasing power of the export of developing countries* (Rotterdam en Geneve 1966).

29 J. Tinbergen e.a., *Shaping the world economy* (New York 1962); J. Tinbergen e.a., *Reshaping the international order. A report to the Club of Rome* (New York 1976).

Hetzelfde lot trof zijn *World Employment Plan* voor een andere internationale arbeidsverdeling.<sup>30</sup> Zijn niet minder in het kapitalistische wereldsysteem ingrijpende voorstellen om de inkomensverhoudingen in de wereld drastisch aan te pakken door jaarlijks 5% van het inkomen van de rijkere landen te bestemmen voor economische en sociale doeleinden in het armere deel van de wereld en om dat te financieren door middel van een progressief internationaal belastingtarief vielen in dezelfde categorie.<sup>31</sup>

Tinbergens voorstellen tot herstructurering en ordening van de internationale economie waren dus hetzelfde lot beschoren als zijn adviezen in het *Plan van de Arbeid* tot beheersing en ordening van de nationale economie. Hij heeft zich daarover nooit bitter uitgelaten, maar bleef een en ander bepleiten in de hoop dat men ooit de redelijkheid en de ethisch imperatief ervan zou omarmen. Die hoop mocht hij koesteren, omdat zijn ideeën binnen de Verenigde Naties, in ontwikkelingslanden en in het linkse politieke spectrum in westerse landen veel steun kregen, vooral bij jongere generaties. Maar na het einde van de Koude Oorlog en de opkomst van het neoliberale marktfundamentalisme rolde de bal de andere richting op.

## Den Uyl

Tinbergen heeft voor de PvdA de weg naar het neoliberalisme dus niet geplaveid. Deden Den Uyl cum suis dat wel? In zijn artikel in het themanummer over het Nederlandse neoliberalisme meent Tom Kayzel dat dit het geval is geweest.<sup>32</sup> Volgens hem maakten vanaf de jaren zeventig economen en politicologen de PvdA ontvankelijk voor het voeren van een neoliberale politiek vanwege de omarming van de *public choice theory*.

Eigenlijk is die theorie een wetenschappelijk synoniem van neoliberalisme. Ze is ontwikkeld door de Amerikaanse econoom James Buchanan en staat lijnrecht tegenover het keynesianisme, dat de overheid een belangrijke rol geeft bij conjunctuurbeleid. Keynes was overigens een liberaal die van mening was dat het socialisme

30 J. Tinbergen e.a., 'A new world employment plan', *Development and Peace* 2:1 (1980) 10-20.

31 Jan Tinbergen, *World security and equity* (Aldershot 1990).

32 Thomas Kayzel, 'Towards a politics of restraint', *TSEG – The Low Countries Journal of Social and Economic History* 18:1 (2021) 53-78.

kon worden beteugeld, als de overheid een actieve rol speelt door bij laagconjunctuur de economie door middel van overheidsbestedingen te stimuleren. Alleen zo zou het kapitalisme overleven. De *public choice theory* werd eveneens ondersteund door de economen Hayek en Friedman. Vooral de laatste koppelde ze aan een monetair beleid, waarbij monetaire autoriteiten door middel van geldpolitiek de economie willen sturen. In het Verenigd Koninkrijk werd dit toegepast door de conservatieve Margaret Thatcher.

Hoe valt te bewijzen dat de PvdA vanaf de jaren zeventig vatbaar was voor de *public choice theory*? Kayzel doet dit door middel van tekstanalyse van publicaties van aan de PvdA gelieerde economen en enkele politicologen. Om de vatbaarheid goed te onderzoeken is het echter beter de economische geschiedenis zelf te bestuderen. Dan blijkt er weinig overeen te komen van de conclusies van Kayzel, ook al waren er binnen de PvdA ook toen reeds sporen van neoliberalisme te vinden zijn. Zo'n geschiedenis is bijvoorbeeld te vinden in het boek van Van der Zwan, *Van Drees tot Bos*, waarin hij de geschiedenis van de PvdA beschrijft over een periode van zestig jaar.<sup>33</sup> Ook Hoffman heeft erover gepubliceerd in zijn in opdracht van de Wiardi Beckman Stichting, het wetenschappelijk bureau van de PvdA, geschreven boek, *Waar is Arbeid gebleven?*, over honderd jaar werkgelegenheidsbeleid van de sociaaldemocratie in Nederland.<sup>34</sup> Door zich vooral te baseren op teksten van economen in de jaren zeventig en tachtig negeert Kayzel de tijd en omstandigheden waarin deze werden geschreven.

Het is storend dat Kayzel zijn artikel besluit met een passage dat Den Uyl een goed voorbeeld was van de vroege intrede van neoliberale ideeën in de PvdA. Hij moet toch weten dat Den Uyl, toen hij nog directeur was van de Wiardi Beckman Stichting, het initiatief nam voor een reeks publicaties onder de naam *Om de kwaliteit van het bestaan*. In het eerste deel, *De besteding van de groei van het nationale inkomen*, worden voorstellen gedaan om meer ruimte te geven aan de publieke sector in navolging van Galbraith', *The Affluent Society*.<sup>35</sup> Deze wees er terecht op dat de groei van de private sector ten koste ging van noodzakelijke publieke uitgaven. Den Uyl heeft later als minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kabinet Van Agt 2 (1981-1982)

33 Arie van der Zwan, *Van Drees tot Bos. Zestig jaar succes en mislukking. Geschiedenis van de PvdA* (Amsterdam 2008).

34 Leen Hoffman, *Waar is Arbeid gebleven? Honderd jaar sociaal-democratisch werkgelegenheidsbeleid* (Leeuwarden 2017).

35 J.K. Galbraith, *The affluent society* (Middlesex 1962).

met zijn *Werkgelegenheidsplan*, eigenlijk geprobeerd zijn ideeën uit *Om de kwaliteit van het bestaan*<sup>36</sup> over industrie- en arbeidsmarktbeleid alsnog te realiseren. Ook dit kabinet viel voortijdig, toen het Den Uyl voor zijn plan niet de vereiste middelen wilde verstrekken. Dat Den Uyl geen neoliberalisme mag worden verweten, blijkt ook uit zijn pleidooien voor arbeidstijdverkorting en een eerlijke verdeling van de werkgelegenheid, vergelijkbaar met de ideeën van Tinbergen. Zie ook zijn Paradiso-rede in 1981, waarin hij kritiek gaf op de invloed van Nieuw Rechts in de jaren zeventig en meer linkse activering bepleitte.

Het is jammer dat Kayzel zich beperkt tot kritiek op de zijns inziens neoliberale economen in de jaren zeventig. Die economen stonden bepaald niet alleen. Genoemd moet ook worden de Sociaal Economische Raad. Bijvoorbeeld drie adviezen van de Commissie Economische Deskundigen (CED) in 1975, 1977 en 1978. In die jaren speelde het advies van de CED een belangrijke rol in het economisch beleid. In die Commissie zaten economen met een verschillende politieke achtergrond, ook van de PvdA (maar niet de door Kayzel genoemde neoliberale economen), aangevuld met directeuren van De Nederlandsche Bank en het Centraal Planbureau. De CED onderschreef in beide adviezen de door het kabinet ingezette beleid van lastenverlichting ten gunste van de marktsector. Lid van de CED was ook de Amsterdamse hoogleraar Driehuis die door Kayzel terecht wordt genoemd als tegenstander van de neoliberale economie. Interessant was ook een advies van de SER in 1978 – het kabinet Den Uyl was toen al gevallen -, voorbereid door een commissie van bekende economen en vertegenwoordigers van sociale partners.<sup>37</sup> Onder die economen zaten PvdA-leden die bepaald niet tot de rechtervleugel van de PvdA behoorden: Van der Zwan, Wolfson en De Galan. Wolfson wordt door Kayzel ten onrechte als liberaal bestempeld. Van der Zwan, uitgesproken anti-liberaal, wordt door Kayzel genoemd omdat hij samen met Driehuis kritiek leverde op het CPB-model, gebaseerd op de arbeidskostentheorie. Ook in dit advies wordt gepleit voor beperking van de collectieve lasten ten gunste van de marktsector met als doel inflatie- en werkloosheidsbestrijding. De Galan was er waarschijnlijk toch niet helemaal gerust op, want hij stimuleerde de secretaris van beide commissies een socialistische versie te schrijven voor de Wiardi Beckman Stichting. De Galan was voor zijn hoogleraarschap directeur

<sup>36</sup> *Om de kwaliteit van het bestaan I. De besteding van de groei van het nationaal inkomen* (Amsterdam 1971).

<sup>37</sup> *Advies inzake omvang en groei van de collectieve sector*, SER, nr.11, Den Haag, 1978.



van deze stichting. De publicatie verscheen in een serie economische notities.

Van belang is dat in het bijzonder de CED wees op een belangrijke factor die de economie negatief beïnvloedde: de gasopbrengsten. Nederland was een belangrijke exporteur van aardgas. Daardoor steeg de waarde van de gulden met als gevolg dat de exportpositie van de private sector verslechterde met negatieve gevolgen voor economische groei en werkgelegenheid. Dit was te voorkomen geweest als Nederland net als Noorwegen de aardgasinkomsten niet consumptief (privaat en publiek) had aangewend, maar had besteed aan versterking van de economische structuur door middel van bijvoorbeeld een investeringsfonds.

## Conclusie

De mondiale neoliberale kapitalistische orde vindt haar oorsprong niet in de socialistische ideologie zoals die door Tinbergen was verwoord, en ook niet in de sociaaldemocratische politieke praktijk die hij mede had vormgegeven. Integendeel, die orde kon na 1990 alle ruimte krijgen omdat ideeën van Tinbergen en andere sociaaldemocratische denkers in de wind waren geslagen.

Voor de kritiek van Kayzel op Den Uyl geldt min of meer hetzelfde. In zijn artikel beweert Kayzel dat door de invloed van een aantal economen en politicologen de PvdA beïnvloed werd door de *public choice theory*, waardoor ze een liberaal beleid is gaan voeren. Deze bepleitten in de jaren zeventig en tachtig een beleid met meer marktwerking en een beperking van de publieke uitgaven. Hij hield er echter geen rekening mee dat deze publicaties verschenen in een periode van economische problemen met stagnatie van de groei, hoge inflatie en hoge werkloosheid. Kabinetten moesten daardoor soms impopulaire maatregelen treffen. Maar de PvdA wilde wel degelijk hervormingen doorvoeren, vergelijkbaar met die van *Het Plan van de Arbeid*. Zie bijvoorbeeld de hervormingsvoorstellen van Den Uyl. Het is dan ook niet terecht de PvdA daarom neoliberalisme te verwijten. Kayzel heeft wel een punt met de vermelding dat de eerder genoemde Derde Weg een neoliberale invloed op de PvdA had, zoals hierboven al is aangegeven. Pas tijdens de kabinetten-Kok en Rutte II bleek de PvdA wel vatbaar voor neoliberalisme.

## Over de auteurs

**Leen Hoffman** (1943) is econoom. In de jaren zeventig was hij hoofdredacteur van *Economisch Statistische Berichten*. Daarna had hij diverse functies bij SER, SZW, Arbeidsvoorziening en RWI. Hij is thans research-fellow van de Wiardi Beckman Stichting, het wetenschappelijk bureau van de PvdA, waarvoor hij het boek *Waar is Arbeid gebleven? Honderd jaar sociaal-democratisch werkgelegenheidsbeleid* schreef (Leeuwarden: Elikser, 2017). Hij schrijft maandelijks een blog over sociaal-economisch beleid op [www.leenhoffman.jimdofree.com](http://www.leenhoffman.jimdofree.com).  
E-mail: [leenhoffman@ziggo.nl](mailto:leenhoffman@ziggo.nl)

**Jan Pronk** (1940) is econoom. Hij was na zijn afstuderen medewerker van Jan Tinbergen aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. In 1971 stapte hij over naar de politiek. Hij was drie maal minister voor Ontwikkelingssamenwerking (in de kabinetten Den Uyl, Lubbers 3 en Kok 1) en daarna minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu in het tweede kabinet Kok. In de jaren tachtig en na de eeuwwisseling vervulde hij diverse functies bij de Verenigde Naties en was hij hoogleraar aan het International Institute of Social Studies in Den Haag. Hij schreef enkele essaybundels over globalisering en politiek, alsmede over landen in conflict. Zijn laatste boek is *Suriname. Van wingewest tot natiestaat* (2020). Zie ook de website [www.janpronk.nl](http://www.janpronk.nl)  
E-mail: [pronk333@gmail.com](mailto:pronk333@gmail.com)