



## De maakbaarheid voorbij

**Auteur(s):**

Balkenende, J.P.

*Dit artikel is een bewerkte versie van de Tinbergenlezing die de minister-president op 24 oktober 2003 uitsprak in Amsterdam.*

**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4418, pagina 511, 31 oktober 2003

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

tinbergenlezing

*De economische realiteit is niet dwingend te sturen. De maakbaarheidsgedachte is passé. Het kabinetsbeleid is daarom gericht op institutionele hervormingen die duurzame economische groei mogelijk maken.*

Kan de overheid de samenleving maken en breken? Die vraag is na de Tweede Wereldoorlog in Nederland steeds actueel gebleven. Elke regering wil een betere samenleving en een betere economische structuur achterlaten dan zij aantrof. De vraag is hoe dat het best kan worden aangepakt.

Het is opvallend dat Nederland in de ogen van veel buitenlandse waarnemers relatief veel belang hecht aan het plannen van maatschappelijke ontwikkelingen. Zo meent de sociaal-econoom Zahn dat 'regelen, reguleren, sturen, plannen ontwerpen, modellen bouwen, plannen ombuigen, herstructureren, schipperen en waar nodig doormodderen' de Nederlanders met de paplepel zijn ingegoten<sup>1</sup>. Het is goed om eens na te gaan hoe dat geloof in de maakbaarheid van de samenleving zich na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde.

### De maakbaarheidsgedachte

Voor een land dat tijdens de oorlog een derde van zijn kapitaalgoederen had verloren, gold in 1945 maar één parool: samen werken aan de wederopbouw en aan bestaanszekerheid voor iedereen. De overheid nam daarbij - met instemming van werkgevers en werknemers - het voortouw. In 1945 werd het Centraal Planbureau opgericht, met Jan Tinbergen als directeur. Begin 1946 kwam de regering met de 'Eerste nota voor het Nationaal Welvaartsplan' die taakstellende cijfers voor de jaren 1947-1950 bevatte. De commissie-Van Rhijn ontwierp in 1943 voor Nederland een nieuw stelsel van sociale zekerheid. Waar Nederland voor de oorlog internationaal bepaald niet voorop liep met sociale wetgeving, werd die achterstand na de oorlog snel ingehaald. In twintig jaar tijd bouwde Nederland één van de meest omvattende en fijnmazige sociale stelsels ter wereld op.

#### *Naoorlogs poldermodel*

Volgens De Liagre Böhl vormde een sterk geloof in de maakbaarheid van de samenleving het uitgangspunt van het naoorlogse beleid in Nederland<sup>2</sup>. Dat wil niet zeggen dat de overheid alleen aan de knoppen draaide. Integendeel, er werd pas gedraaid na intensief overleg met de sociale partners, die onder meer via de Stichting van de Arbeid en de Sociaal-Economische Raad hun invloed uitoefenden. Alle betrokkenen zagen in dat een centrale besturing van de wederopbouw onontkoombaar was en de sociale partners kozen ervoor om kritisch maar constructief mee te denken.

Toen de wederopbouw voltooid was, bleef de maakbaarheid van de samenleving de leidende gedachte. De Nederlanders was bestaanszekerheid geboden, maar dat betekende nog niet dat de maatschappij af was. Het ging er nu om de welvaart eerlijk te verdelen en de samenleving rechtvaardiger te maken. En ook hier nam de overheid het voortouw.

Dat ging gepaard met een sterke groei van het overheidsapparaat. Ambtenaren kwamen met een stroom van plannen, regels, voorschriften en subsidies en er werden omvangrijke werkgelegenheidsplannen opgetuigd. Bedrijven werden met een ingewikkeld stelsel van investeringspremies geprikkeld tot 'selectieve groei'. En wanneer ze onverhoopt in de problemen kwamen, stond de overheid klaar met de geldbuidel.

Van den Brink beschrijft wat de psychologische gevolgen waren van het uitgebreide stelsel van sociale regelingen<sup>3</sup>. Het denken over arbeid en werkgelegenheid veranderde. Er ontstond langzaam maar zeker een nieuw arbeidsethos, waarbinnen inspanning en het leveren van prestaties met argwaan werden bekeken. Voor de nieuwe mens waren andere dingen belangrijk: in de eigen situatie zinvol en creatief bezig zijn. Doordat het recht op inkomen in het denken van de overheid centraal stond, werd het sociale stelsel al snel topzwaar. Den Uyl hoopte door loonmatiging en het koppelen van lonen en uitkeringen het budget binnen de perken te houden. Maar die loonmatiging liet maar steeds op zich wachten en het overheidstekort liep in rap tempo op.

De wal keerde het schip. 'Maakbaarheid' bleek niet zonder 'houdbaarheid' te kunnen, en aan dat laatste ontbrak het. Vele duizenden bedrijfssluitingen, massale werkloosheid, een tekort dat opliep tot tien procent van het nationaal inkomen en het hoogste aandeel niet-actieven ter wereld waren de trieste resultaten van jarenlang maakbaarheidsbeleid.

## Omslag

Het eerste kabinet Lubbers maakte voor het eerst serieus werk van een structurele aanpak van de problemen, mede geïnspireerd op twee kritische cda-rapporten van Kuiper en Wijffels: *'Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij'* uit 1983 en *'Werkloosheid en de crisis in onze samenleving'* uit 1984. De voor die tijd controversiële boodschap was dat de overheid en de door haar gesubsidieerde instellingen zoveel taken en verantwoordelijkheden naar zich toe hadden getrokken dat de samenleving was 'verstatelijk'. Er was volgens Kuiper en Wijffels een omslag nodig. De persoonlijke verantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid van maatschappelijke verbanden moesten worden versterkt en de overheid moest durven loslaten.

Vijfendertig jaar lang - van 1945 tot eind jaren zeventig - was maakbaarheid het centrale begrip geweest in de Nederlandse politiek. Sinds het begin van de jaren tachtig is het politieke discours gaan draaien rond het begrip 'verantwoordelijkheid'. Dat betekent overigens niet dat het denken en doen sinds die tijd radicaal zijn veranderd. Dergelijke verschuivingen gaan langzaam.

### Maakbaarheid in het economisch denken

Ook in de economie zijn we steeds verder afgestapt van het idee van maakbaarheid. Tinbergen had ooit een ideaal waarin politici maatschappelijke doelen formuleren en economen vervolgens de daarvoor benodigde combinatie van beleidsinstrumenten uit hun model laten rollen. Dit ideaal is in vijftig jaar economische theorievorming ver achter de horizon verdwenen.

Waar in de jaren zestig en zeventig het Keynesiaanse maakbaarheidsdenken nog centraal stond in de economische politiek, vonden in de jaren tachtig de neo-klassieken gehoor bij politici en beleidsmakers. Al in de jaren zestig en zeventig hadden zij onder aanvoering van Friedman en Lucas forse kritiek gespuid op het Keynesiaanse denken. De neoklassieken hadden geen vertrouwen in een anticyclisch begrotingsbeleid; politici willen in slechte tijden wel extra uitgeven, maar in goede tijden niet bezuinigen.

De neoklassieke ideeën kregen begin jaren tachtig voet aan de grond in de beleidspraktijk van de Nederlandse economische politiek. Bij het eerste kabinet-Lubbers lag het accent nog op het terugdringen van de collectieve lastendruk en het op orde brengen van de overheidsfinanciën door middel van aanzienlijke ombuigingen. Later in de jaren tachtig en vooral in de jaren negentig kwam een ander neoklassiek thema in zwang: marktwerking en deregulering. De 'rationele' markt verdrong de overheid als ordenend principe in het economisch denken.

### Institutionalisten

Inmiddels hebben we oog gekregen voor de beperkingen van die opvatting. Marktmechanismen werken niet optimaal en economische agenten zijn zeker niet volledig rationeel. Het zijn de voormannen van de nieuwe institutionele economie, onder wie Coase, Putnam, Williamson en North, die erop hebben gewezen dat consumenten, ondernemers en investeerders zich ook laten leiden door niet-rationele factoren als vertrouwen en gedeelde waarden en normen. De economen van de nieuwe institutionele economie wijzen op het belang van instituties: de krachten die het menselijk economisch handelen bepalen. Dat zijn niet alleen wetten, regels en contracten, maar ook conventies, gedragsnormen, regels die men zichzelf oplegt en verwachtingen die men heeft van de ander.

De nieuw-institutionele benadering is in Nederland onder meer uitgewerkt en toegepast door het cpb in zijn studie 'Challenging neighbours', waarin de Duitse en de Nederlandse economie door een institutionele bril worden bekeken en vergeleken.<sup>4</sup> In die studie worden vier coördinatiemechanismen onderscheiden die bepalend kunnen zijn voor de totstandkoming van transacties: 'competition', 'control', 'common values and norms' en 'cooperation'. Welk mechanisme in een bepaalde situatie de doorslag geeft, is niet in een schema vast te leggen. Alle vier spelen ze een rol en in elke situatie ligt de balans anders. Wel zorgt een aantal trends voor verschuivingen tussen coördinatiemechanismen. Denk aan de internationalisering, de opkomst van doorbraaktechnologieën als ict en de trend dat bedrijven en personen steeds meer in open netwerken opereren, waarbinnen steeds nieuwe samenwerkingsrelaties ontstaan. Het mechanisme 'control' wordt daardoor minder dominant, terwijl 'competition', 'cooperation' en 'common values and norms' aan belang winnen.

Welvaart, winst en waarden hebben veel met elkaar te maken. De shareholderseconomie maakt plaats voor een stakeholderseconomie. Het materiële en het immateriële zijn daarmee niet langer gescheiden werelden. Economische groei wordt mede bepaald door zaken als vertrouwen en de wil tot samenwerking.

### Gevolgen voor overheid en politiek

Dit betekent een herwaardering van de rol van de overheid, maar zonder terugkeer naar de oude maakbaarheidsgedachte. Integendeel: dankzij de institutionalisten neemt de aandacht juist toe voor het creëren van *voorwaarden* voor een goed functionerende economie. Voorwaarden die een breder veld bestrijken dan alleen wet- en regelgeving en ondernemingsklimaat. Het gaat ook om sociaal kapitaal, sociale relaties en culturele factoren, om vertrouwen en versterking van gedeelde waarden en normen. De overheid zal zich op die voorwaarden moeten richten en moet daartoe institutionele hervormingen durven doorvoeren. Zij moet zich realiseren dat haar rol en invloed begrensd zijn en dat sturing in veel gevallen niet tot het gewenste resultaat leidt.

### Politieke keuzen

Dit betekent ook: verstandig omgaan met economische modellen. Het modelleren van de economie heeft binnen en buiten het cpb een hoge vlucht genomen. De modellen zijn in de loop der jaren steeds beter geworden, maar onfeilbaar zijn ze niet. De modelbouwers van het cpb zijn overigens de eersten om dit te beamen.

Macro-economische doorrekeningen hebben een disciplinaire werking op politici. Ze verschaffen een onafhankelijk toetsingskader en bieden de mogelijkheid tot een integrale afweging waarin evenwichtseffecten zijn meegenomen. Alleen al daarom zijn cpb-ramingen waardevol en is het van belang dat ze worden gebruikt. Maar dat mag niet doorslaan in een kritiekloze omarming van de uitkomsten. De

economie is geen mechaniek waar je beleid instopt en waar met zekerheid te voorspellen maatschappelijke gevolgen uitrollen. Voorspellingen zijn hooguit richtinggevend. Een fraai resultaat in een model mag nooit het excuus zijn om fundamentele politieke afwegingen te ontlopen of de onderbouwing van beleid te verwaarlozen. Het zijn niet de modellen die de politieke keuzen maken; dat zijn de politici.

## De maakbaarheid voorbij

Zowel de samenleving als de economie laten zich niet 'maken'. De complexiteit van de maatschappelijke en economische realiteit is niet in modellen en wetmatigheden te vangen, noch dwingend vanuit de overheid te sturen. Desalniettemin zijn er tal van arrangementen die nog op de maakbaarheidsfilosofie gebaseerd zijn. In de gezondheidszorg is sprake van centrale sturing door budgettering en planning van het aanbod. In het onderwijs stelt de overheid tal van uitvoeringsregels, waardoor de mensen die het werk doen, gesmoord worden in hun creativiteit. In de volkshuisvesting, de veiligheid en de sociale zekerheid wekte de politiek tot niet zo heel lang geleden de indruk dat de problemen met extra geld of een ander 'sturingsmechanisme' konden worden opgelost. Nog steeds gaan er stemmen op om de conjuncturele dip te bedwingen met extra bestedingen. Maar de conjunctuur laat zich niet direct managen. De politiek dient zich in plaats daarvan te richten op structurele verbeteringen. Zij moet langetermijnopvattingen hebben over vergroting van het structureel groeivermogen, inkomensbeleid, sociale zekerheid en houdbare overheidsfinanciën.

De overheid maakt geen duurzame economische groei. De overheid maakt omstandigheden waarin die duurzame economische groei tot stand kan komen. De enig begaanbare weg voor Nederland is het doorvoeren van structuurverbeteringen in de economie, de collectieve voorzieningen en de overheid, zodat we bij een opleving van de wereldeconomie direct kunnen aanhaken.

## Beleidsagenda

De agenda van het kabinet is dan ook een agenda van institutionele hervormingen: hervormingen van de sociale zekerheid en het zorgstelsel, zodat deze ook in de toekomst - in een vergrijzde samenleving - stevig overeind kunnen blijven.

Ook de 'beleidsinstituten' van de rijksoverheid zelf worden kritisch tegen het licht gehouden, in het kader van het Programma Modernisering Overheid.

Duurzaam vertrouwen vormt de beste voedingsbodem voor economisch herstel. Dat betekent: het op termijn wegwerken van het begrotingstekort met het oog op de lasten van de vergrijzing die met rasse schreden naderen. Verstandig is ook: vasthouden aan het Groei- en Stabiliteitspact. Wie voorstelt om de bestaande afspraken te versoepelen, begeeft zich op een hellend vlak en ondermijnt het vertrouwen dat juist zo nodig is.

Daarnaast moeten we investeren in kennis en innovatie. Het Innovatieplatform heeft tot doel belemmeringen weg te nemen en een gunstig klimaat te scheppen voor ontwikkeling en verspreiding van kennis. Niet vanuit de overheid gedictieerd, maar zodanig dat de creativiteit van alle betrokkenen wordt aangeboord. Daarmee is het Innovatieplatform ook een investering in vertrouwen en samenwerking.

De overheid moet zich richten op het bewaken van de fundamenten van onze rechtsstaat, door prioriteit te geven aan het handhaven van wetten en regels en waarden en normen. De overheid moet ruimte maken voor initiatief en creativiteit van mensen en organisaties zelf. In het onderwijs, de zorg, de volkshuisvesting, de cultuur, dient de overheid zich tot haar kerntaken te beperken: het bewaken van de toegankelijkheid en de kwaliteit. Minder staat en meer maatschappij, onder andere door het fors terugdringen van het aantal regels, beperking van de administratieve lasten en het uitdunnen van het subsidiewoud.

De eigen verantwoordelijkheid van elk individu, maar ook van elke gemeenschap, instelling en organisatie staat centraal in een samenleving die de maakbaarheid voorbij is. De overheid maakt geen bloeiende economie en geen samenleving waarin alle mensen zich gelukkig voelen. De overheid creëert een stevige basis en voldoende kansen voor de huidige generatie en de generaties daarna om zich volop als lid van de samenleving te verwezenlijken. De overheid 'maakt' niet, maar 'maakt mogelijk'.

Jan-Peter Balkenende

---

1 E. Zahn, *Regenten, rebellen en reformatoren*; een visie op Nederland en de Nederlanders, Uitgeverij Contact, Amsterdam, 1989.

2 H. de Liagre Böhl, Consensus en polarisatie. Spanningen in de verzorgingsstaat 1945-1990, in: R. Aerts, H. de Liagre Böhl, P. de Rooy en H. te Velde, *Land van kleine gebaren; een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990*, Sun, Nijmegen, 1999.

3 J.R.M. van den Brink, *Zoeken naar een 'heilstaat'; Opbouw, neergang en perspectief van de Nederlandse welvaartsstaat*, Elsevier, Amsterdam, 1984.

4 CPB, *Challenging neighbours*, Springer-Verlag, Heidelberg, 1997.