

De Polder en de expert gaan lang niet altijd goed samen

Er zijn grote spanningen tussen de polder aan de ene kant en de expert aan de andere. Maken we economisch beleid nu op basis van expertise of van draagvlak? Jan Tinbergen kon als geen ander tussen beiden in balanceren.

IN HET KORT

- Tinbergen staat bekend als technocraat, maar had vooral invloed via de polder.
- De samenwerking tussen experts en polder zoals we die kenden uit Tinbergen's tijd vertoont nu belangrijke scheuren.
- De huidige populistische revolte stelt zowel de positie van experts als die van de polder ter discussie.

ERWIN DEKKER

Biograaf van Jan Tinbergen

Om beleid te maken heb je niet alleen expertise nodig, maar ook draagvlak. Beide zijn vertegenwoordigd in de Nederlandse instituties: de technocratie in het Centraal Planbureau (CPB), en het poldermodel in de Sociaal-Economische Raad (SER). Maar er bestaan ook grote spanningen tussen deze twee modellen. Ze belichamen namelijk twee verschillende idealen: de efficiëntste oplossing enerzijds, en de meest breed gedragen oplossing anderzijds. En die spanningen zien we nu terug.

De populistische revolte keert zich namelijk tegen de experts. Politici beweren dat experts onderdeel zijn van het kartel, en ook belangengroepen stellen de neutraliteit van de experts ter discussie. Aan de andere kant staan de traditionele belangenorganisaties onder druk omdat zij niet langer in staat zijn om hun achterban te organiseren. Of wat nog erger is: de populisten beweren dat ook zij onderdeel van de Haagse klik zijn geworden. Kunnen we nog wel beleid maken op basis van expertise én draagvlak?

Als er tijdens de viering van het Tinbergenjaar – Jan Tinbergen ontving vijftig jaar geleden zijn Nobelprijs – iets was dat opviel dan was het wel dat Jan Tinbergen

werd gevierd als de vormgever van 'ons' planbureau, maar ook als de inspirator van de polderinstelling bij uitstek, de SER. En tevens als idealist, als iemand die oog had voor de zwakkeren en voor het milieu. En natuurlijk als Nobelprijswinnaar, als een groot econoom. Hij was het allemaal, zo werd er beweerd – en niet ten onrechte. Want hij was het allemaal. Maar juist daarom bevat zijn werk ook grote spanningen. In dit artikel reflecteer ik op de discussie van vandaag vanuit de spanning tussen efficiëntie en draagvlak in het leven en werk van Jan Tinbergen.

Technocratische dromen

In het werk van de idealist en inspirator Tinbergen raakte de empirische wetenschap wel eens op de achtergrond. En in het werk van Tinbergen de consensuszoeker werden onoverbrugbare verschillen soms teruggebracht tot onenigheid over de waarde van een variabele. Zo presteerde hij het eens om te stellen dat de kapitalisten van het Westen en de communisten uit het Oosten het enkel oneens waren over de juiste graad van (de)centralisatie. En ook in het werk van de economische expert Tinbergen werd de politieke haalbaarheid wel eens uit het oog verloren. De verschillende rollen van Tinbergen, als academisch econoom, als beleidsmaker en als bruggenbouwer, staan dus op gespannen voet met elkaar.

Als we iets van zijn nalatenschap willen begrijpen, maar vooral ook ervan willen leren, dan moeten we die spanningen onderzoeken. En de spanning die gelijk in het oog springt is dat Tinbergen wordt herinnerd als ontwerper van de naoorlogse Nederlandse consensus-economie, maar ook als ontwerper van het expertise-instituut bij uitstek, namelijk het Centraal Planbureau. Hij is zowel de technocraat als de man van de consensus. En die twee idealen gaan alleen bij uitzondering goed samen.

Toen in 1945 het Centraal Planbureau van start ging, met Tinbergen als directeur, was het nog onduidelijk hoeveel het van zijn ambitieuze naam zou gaan waar-

maken. Het kortzittende ‘ongekozen’ interim-kabinet van Schermerhorn-Drees was behoorlijk progressief, en minister Hein Vos was dat zeker. Men dacht: ‘misschien moesten we eens pogen om de Nederlandse economie echt te gaan plannen, om de economische experts de macht te geven binnen de economie’. Maar het conservatievere kabinet-Beel dat in 1946 aan de macht kwam, en wél democratisch gekozen was, zag dat niet zitten. Het was onder dit kabinet dat het CPB zijn officiële status kreeg. Die status was meer die van adviesinstituut, dan van planbureau. Dat neemt niet weg dat het ideaal van vergaande planning bij het CPB levend bleef.

Maar zoals Henk Don (2019) recent nog eens mooi heeft laten zien in een artikel over die vroege jaren van het CPB, was invloed uitoefenen lastig. De onafhankelijkheid van het CPB in die eerste jaren was beperkt – zo mocht het zijn adviezen niet openbaar publiceren. En het lukte lang niet altijd om het kabinet ook naar de adviezen te laten luisteren, of om überhaupt een luisterend oor te vinden.

Dat het moeilijk was om invloed uit te oefenen, was niet een geheel onverwacht probleem. In het Plan van de Arbeid (1936) stelden Tinbergen en Vos al voor om een Algemene Economische Raad te vormen, waar voortaan het economische beleid gemaakt zou kunnen worden (figuur 1). Deze zou dan input krijgen van een centraal conjunctuurbureau, maar dit conjunctuurbureau zou niet direct betrokken zijn bij de beslissingen van de Algemene Economische Raad. Daarnaast zou een deel van de economische beslistmacht bij bedrijven worden weggehaald, en in handen komen van bedrijfschappen die dan weer in contact stonden met de Algemene Economische Raad. En belangrijker nog: het economische beleid zou uit handen worden genomen van het parlement, waarvan Tinbergen en Vos vonden dat het te weinig relevante expertise had.

Toen de SER werd opgericht, had dat misschien zo’n Algemene Economische Raad kunnen worden – maar het ontwerp ervan was anders. De SER was gemodelleerd naar corporatistisch model, waarin de verschillende belangen gelijk vertegenwoordigd zijn. De International Labour Organization (ILO) had ook een dergelijke tripartiete structuur. Het verschil tussen de SER en de ILO was wel dat de kroonleden binnen de SER meer economische expertise vertegenwoordigden dan alleen het belang van ‘de staat’, zoals in de ILO. Wat dat betreft was de SER technocratischer dan zijn internationale grote broer. Juist daarom vonden via de SER de adviezen van het CPB in de jaren vijftig ingang.

Optimaal of breedgedragen beleid

Maar dat neemt niet weg dat er een fundamentele spanning zit tussen de twee modellen – het expert-model van het CPB aan de ene kant, en het corporatistische model van de SER aan de andere kant. Binnen een belangenorganisatie als de SER zal vooral worden gezocht naar compromissen die de economische voorspoed (of pijn) eerlijk verdelen (Hemerijck 2017), terwijl men binnen een technocratische organisatie zoals het CPB zal zoeken naar de optimale of meest efficiënte oplossing (Van de Haar, 2015). Dat die dingen met elkaar op gespannen voet kunnen staan is duidelijk. Loonmatiging kan zeer goed zijn voor de economische groei en betalingsbalans, maar het zorgt er ook voor dat een relatief groter deel van de economische pijn door de arbeiders wordt gevoeld.

Tinbergen, die we ons vooral herinneren van zijn modellen, werd nooit een echte technocraat. Daarvoor was hij te veel een moreel idealist, maar ook – relevanter voor ons verhaal – was hij zich te veel bewust van de noodzaak van sociale ‘vrede’. Als je zijn boeken uit de jaren zestig en zeventig terugleest dan is sociale vrede het grote onderliggende thema. En om die vrede te bewaren, of beter nog haar te bewerkstelligen, is er draagvlak nodig en vooral ook een eerlijke verdeling. Nationaal stelde hij voor om dat te bewerkstelligen door scholing van arbeiders, en internationaal door ontwikkelingshulp, en het afbreken van tariefmuren en ontwikkelingsplannen.

Spanning

Het werk van Tinbergen belichaamt dus vaak de spanning tussen twee idealen: vrede en stabiliteit aan de ene kant, en economische groei en dynamiek aan de andere kant.

Zolang er genoeg te verdelen is vanwege aanzienlijke economische groei, is die spanning nauwelijks voelbaar. En zo lang experts bereid zijn naar de belangengroepen te luisteren en daarop ook hun adviezen aan te passen, zal er nauwelijks conflict zijn. Maar als een bepaalde groep die denkt een stevige plek aan de tafel te hebben (bijvoorbeeld de boeren) haar belangen bedreigd ziet, dan zal ze ook de experts aanvallen. En als een groep het gevoel heeft geen plek aan de tafel te hebben, dan zal ze zich in een land als Nederland zo maar kunnen keren tegen zowel de representatieve organen als de experts.

Laat ik het nog wat scherper stellen: misschien was de samenwerking tussen CPB en SER wel zo sterk

omdat het experts en bepaalde belangengroepen in staat stelde om een sterk front te vormen. Samen verenigden deze organisaties de maatschappelijke en de wetenschappelijke elite. Daar kan de politiek niet zomaar aan voorbij gaan. Maar laten we goed beseffen dat dit uiteindelijk een coalitie is van twee groepen met andere perspectieven. En dus ook een coalitie is die uit elkaar kan vallen.

Dat kan verschillende vormen aannemen: de experts kunnen door de belangenorganisaties aan de kant worden gezet of, erger nog, gecorrumpeerd worden. Amerikaanse economen zijn er altijd stellig van overtuigd dat dit wel moet gebeuren als ze naar Nederland en de rest van continentaal Europa kijken – vroeg of laat zullen de experts voor het karretje gespannen worden van de sterkste economische groepen in de samenleving. Wat je dan krijgt is de corporatistische nachtmerrie die Edmund Phelps (2013) beschrijft: alle voorspoed wordt verdeeld onder de insiders. *Crony capitalism* ('vriendjeskapitalisme') wordt het ook wel genoemd.

Het is opvallend dat de *public choice*-theorie – de theorie die benadrukt hoe belangengroepen overheidsbeleid in hun voordeel beïnvloeden – in het Nederland van de jaren zeventig juist bij de sociaal-democraten ingang vond. De public-choice-theorie vond zijn oorsprong in de conservatieve hoek van de VS, en voedt daar kritiek op de te grote invloed van de overheid. Dat de theorie in Nederland juist op links ingang vond, is een belangrijke aanwijzing dat het gevaar van inkapseling door belangengroepen inderdaad op de loer ligt. Als het 'volk' nu het gevoel heeft dat de traditionele partijen en instituties het verraden hebben, dan is dat goed mogelijk. De experts zijn dan in dienst van de belangengroepen gaan werken.

Maar de experts kunnen ook de overhand krijgen. Dat kan doordat de belangenorganen buiten spel zijn gezet, maar waarschijnlijker is het dat die belangengroepen zelf zich als experts zijn gaan gedragen – en zo het contact met de achterban hebben verloren. Er is dan economisch beleid op basis van expertise, maar geen draagvlak. Een kloof zo u wilt.

We krijgen dan een situatie die wellicht een enkele econoom wenselijk vindt: de experts weten het beter, dus dan kunnen zij ook beter beslissen. Maar zo'n situatie is onhoudbaar. De experts hebben dan wel macht, maar geen steun. De burgers zullen zich dan van hen afkeren, en vroeger of later ook de politieke partijen. De experts worden zo 'roependen in de woestijn'. Een heel

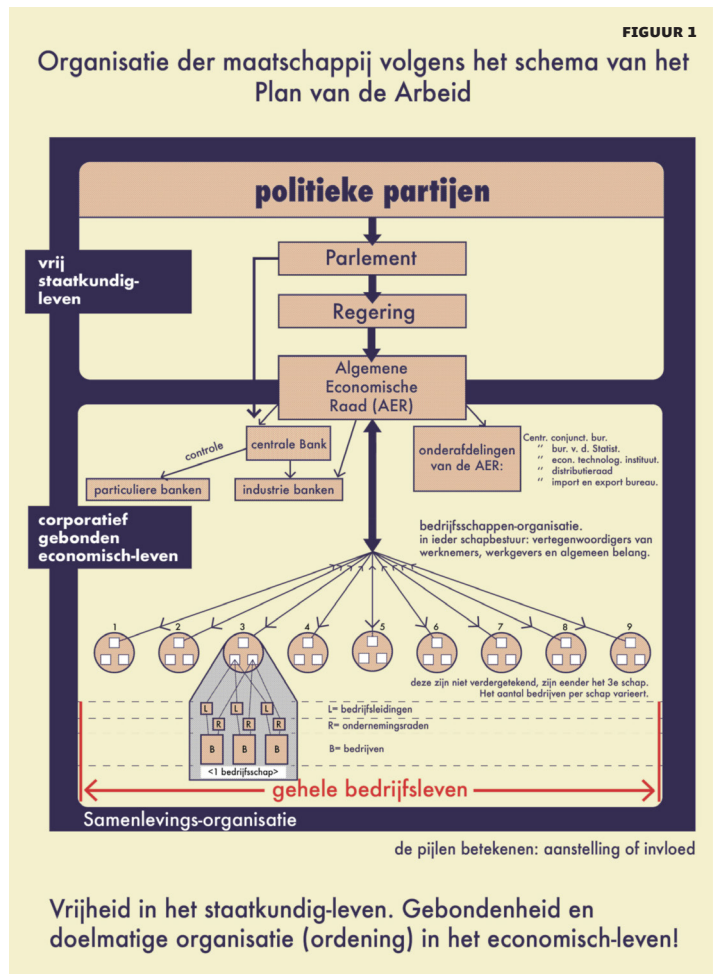
klein beetje zoals het CPB was in zijn eerste jaren onder Tinbergen, maar meer nog zoals we nu zien in alle landen waar populisten de overhand krijgen.

Balanceren

Als er dus binnen de Nederlandse economische structuur een echte nalatenschap van Tinbergen is dan is dat wel het interessante spanningsveld tussen de economische experts en de georganiseerde economie.

Die spanning kwam Tinbergen in zijn eigen leven ook regelmatig tegen. Hij heeft genoeg mooie internationale voorstellen gedaan, maar ook was er vaak te weinig aan georganiseerde internationale economie (en politiek) om daarvoor draagvlak te creëren.

Kijk naar zijn reactie op de protesten en sociale revolutie van 1968. Op dat moment wilden vele groepen



zich vrijmaken van de rigide maatschappelijke structuren van de wederopbouw. De sociale vrede was ver te zoeken. Ook toen ontstond er een kloof. En – zoals ik in mijn binnenkort verschijnende biografie zal laten zien – ook toen stond de elite, Tinbergen inclusief, met de handen in het haar. De experts hadden geen antwoord op de nieuwe eisen van de burger. En dan dreigt de expert al snel aan de kant te worden geschoven. Het beter weten is als economische expert nergens goed voor als er niet ook structuren zijn waarbinnen er naar je geluisterd wordt. En waarin je dan zelf ook zult moeten luisteren.

Je kunt het ook omdraaien en zeggen dat een deel van het succes van Tinbergen verklaard kan worden omdat hij deze twee ‘modellen’ met elkaar wist te combineren. Zijn economische expertise was belangrijk, maar daarvoor steun mobiliseren was dat ook. Het is wat dat betreft interessant dat hij na zijn pensioen weer vaker als activist op straat te zien was. Als hij de steun niet meer intern kon organiseren, dan maar extern. Maar vaak genoeg ook bleef die steun uit – en dan stond hij als expert langs de zijlijn.

Huidige situatie

We zien de spanning tussen draagvlak en expertise terug op allerlei vlakken. Er is genoeg expertise bij het Internationaal Monetair Fonds, de Europese Centrale Bank en in Brussel, maar het beleid van die experts vindt maar weinig acceptatie. Maar ook nationaal zien we dat het RIVM het lastig heeft – het dreigt immers een expertbureau te worden zonder draagvlak. Aan de andere kant lijken de experts moeite te hebben om het klimaatbeleid echt te vormen. Het klimaatakkoord is toch vooral een uitkomst van de Polder, waar politieke en economische belangen de overhand hebben. De twee idealen van efficiëntie en draagvlak gaan dus lang niet altijd samen. Succesvol beleid is toch vooral het constant schipperen tussen die twee.

Als Tinbergens nalatenschap iets laat zien, is het wel dat het vinden van balans tussen beide een constante uitdaging is. Ook in de vroege jaren moesten de economische experts van het CPB ervoor vechten om serieus genomen te worden. De SER werd in Tinbergens ogen al snel een institutie waar werknemers te hoge looneisen konden stellen. En als het aan de bestuurders en experts in Den Haag lag, waren de burgers ook al in 1970 te mondig.

Het uitzonderlijke is misschien vooral dat al die instituties zich telkens voldoende hebben

heruitgevonden dat ze er allemaal nog zijn. Want wat het organogram uit het Plan van de Arbeid toch vooral voorstelt, is dat de economie het domein is van belangorganisaties plus experts, en niet van de politici.

Als de populistten claimen dat er te weinig grip is op de economie, dan hebben ze helemaal gelijk. Dat was precies de bedoeling van Tinbergen, die vond dat veel economische beslissingen te belangrijk waren om ze door ‘gewone’ parlementsleden te laten nemen. Het Plan van de Arbeid en de instituties die daar indirect uit zijn voortgekomen, hadden vooral voor ogen om de economische orde en de politiek te scheiden. Het zal blijken of die visie ook deze ‘storm’ zal overleven.

Literatuur

Don, F.J.H. (2019) *The influence of Jan Tinbergen on Dutch economic policy*. *De Economist*, 167(3), 259–282.

Haar, E. van de (2015) *CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis: Dutch (Economic) Policy-Making* CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis: Dutch (Economic) Policy-Making. *Contemporary Social Science*, 10(2), 182–190.

Hemerijck, A. (2017) *The Dutch negotiating economy: learning through concertation*. In: F. Hendriks en T. Toonen (red.), *Polder politics the re-invention of consensus democracy in the Netherlands*. Londen: Routledge, p. 95–113.

Phelps, E.S. (2013) *Mass flourishing*. Princeton: Princeton University Press.